



Dinamika Kolaborasi dalam Penanganan Pemberangkatan Pekerja Migran Nonprosedural di Kabupaten Ende, Provinsi Nusa Tenggara Timur

Helenerius Ajo Leda^{1*}, Dominikus Rangga Hayon²

¹⁻² Program Studi Ilmu Pemerintahan, Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Santa Ursula, Ende, Indonesia

*Penulis Korespondensi: henajo66@gmail.com

Abstract. *This study analyses collaborative dynamics and identifies structural barriers in the governance of the management of illegal labour migration in Ende Regency, using a Collaborative Governance framework that encompasses principal engagement, shared motivation, and capacity for joint action. The research method employed is a descriptive qualitative approach. Data were collected through in-depth interviews with key actors (local government, BP3MI, the police, NGOs, and religious organisations), document analysis, policy archives, and a review of relevant publications. Data were analysed thematically through the stages of organisation, comprehensive reading, coding, theme identification, and interpretation, referencing the Collaborative Governance Regime framework. The research findings indicate that collaboration among actors remains at an 'emerging' stage, characterised by partial engagement, weak shared motivation, and limited institutional capacity. The government's role tends to be administrative, whilst non-state actors play a more substantive role. Key obstacles include the absence of local regulations, weak coordination, and a lack of resources. Strengthening regulations, coordination systems, and collaborative learning is necessary to achieve more effective migration governance.*

Keywords: *Collaborative Governance; Dynamics of Collaboration; Ende Regency; Migrant Workers; Non-Procedural Migration.*

Abstrak. Penelitian ini menganalisis dinamika kolaboratif dan mengidentifikasi hambatan struktural dalam tata kelola penanganan migrasi tenaga kerja ilegal di Kabupaten Ende, dengan menggunakan kerangka Collaborative Governance yang mencakup principal engagement, shared motivation, dan capacity for joint action. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam dengan aktor kunci (pemerintah daerah, BP3MI, kepolisian, LSM, dan organisasi keagamaan), analisis dokumen, arsip kebijakan, serta penelusuran publikasi terkait. Data dianalisis secara tematik melalui tahapan pengorganisasian, pembacaan menyeluruh, coding, identifikasi tema, dan interpretasi dengan merujuk pada kerangka Collaborative Governance Regime. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kolaborasi antaraktor masih berada pada tahap emerging, ditandai keterlibatan yang parsial, motivasi bersama yang lemah, serta kapasitas kelembagaan yang terbatas. Peran pemerintah cenderung administratif, sementara aktor non-negara lebih substantif. Hambatan utama mencakup ketiadaan regulasi daerah, lemahnya koordinasi, dan minimnya sumber daya. Penguatan regulasi, sistem koordinasi, dan pembelajaran kolaboratif diperlukan untuk menghasilkan tata kelola migrasi yang lebih efektif.

Kata kunci: Dinamika Kolaborasi; Kabupaten Ende; Migrasi Non-Prosedural; Pekerja Migran; Tata Kelola Kolaboratif.

1. LATAR BELAKANG

Migrasi tenaga kerja merupakan fenomena sosial-ekonomi global yang kompleks dan multidimensional (Hetmantseva, Kiriak, and Kozub 2021). Migrasi tenaga berfungsi sebagai strategi peningkatan kesejahteraan masyarakat, sekaligus motor penggerak ekonomi melalui remitansi serta peningkatan keterampilan SDM (Bal and Palmer 2020; Hugo 2017). Migrasi, dengan demikian berperan sebagai instrumen pembangunan nasional melalui penyerapan tenaga kerja, pengurangan tekanan ekonomi domestik, serta peningkatan kesejahteraan masyarakat (Putra Jaya and Hariningsih 2025). Karena itu, dibutuhkan pengelolaan migrasi

yang aman dan bermartabat agar mobilitas tenaga kerja tidak hanya berorientasi pada aspek ekonomi, tetapi juga menjamin perlindungan, kesejahteraan, serta penghormatan terhadap hak-hak pekerja migran di setiap tahap proses migrasi (Ulum, Pujonggo, and Purnomo 2025).

Sebagai salah satu negara pengirim pekerja migran, Indonesia telah melakukan pembenahan terhadap sistem dan kebijakan pengelolaan migrasi (Hamdi and Supranoto 2022). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021, menjadi tonggak penting transformasi pendekatan dari “pengiriman tenaga kerja” menjadi “pengelolaan migrasi tenaga kerja,” yang menempatkan pekerja migran sebagai subjek pembangunan, bukan sekadar komoditas ekonomi (Susilo 2020; Tantri, Karamoy, and Paseki 2022). Pemerintahan di semua tingkatan diberi tanggungjawab dan peran dalam memberikan perlindungan kepada pekerja migran Indonesia pada seluruh tahapan, mulai dari pra-penempatan, selama bekerja, hingga purna penempatan (Agusmidah and Shalihah 2022; Hamdi and Supranoto 2022).

Namun demikian, seiring dengan terus meningkatnya jumlah pekerja migran Indonesia keluar negeri karena didorong oleh faktor domestik maupun permintaan tenaga kerja dari negara-negara tujuan, kompleksitas migrasi tenaga kerja selalu mengarah pada proses migrasi yang tidak berdokumen (nonprosedural) dan berketerampilan rendah (Juliawan 2018; Rahayu, Supaat, and Yusuf 2024), terutama berasal dari wilayah pedesaan yang tingkat pengangguran dan kemiskinan tinggi serta kualitas SDM yang rendah (Prabowo 2020; Wahyudi 2018). Berdasarkan data Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) tahun 2025, terdapat sekitar 9,1 juta WNI yang bekerja sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI), dengan 4,6 juta di antaranya tercatat sebagai PMI prosedural, sedangkan 4,5 juta lainnya diperkirakan berstatus nonprosedural, namun jumlah ini diperkirakan lebih besar karena banyak yang tidak terdata (BP2MI 2025). Rata-rata 90 sampai 95 persen PMI nonprosedural mengalami beragam bentuk eksploitasi, penipuan, perdagangan manusia (human trafficking), pelanggaran hukum dan terbatasnya jaminan sosial (Arifin et al. 2024; Runturambi and Arifin 2025).

Proses migrasi yang tidak berdokumen (nonprosedural) menjadi salah satu isu krusial dalam dinamika migrasi internasional di Indonesia (Putri and Dermawan 2025). Migrasi nonprosedural merujuk pada mobilitas tenaga kerja yang menempuh jalur nonprosedural tanpa memiliki dokumen resmi seperti visa, dokumen perjalanan, izin kerja dan izin tinggal yang sah (Anam, Makhroja, and Dewanto 2023; Rosadi et al. 2024). Migrasi nonprosedural seringkali terjadi sejak tahap pra-keberangkatan oleh calo dan perusahaan perekrutan ilegal yang melakukan perekrutan dengan memanfaatkan minimnya pengetahuan, kesadaran hukum, bahkan dengan memalsukan dokumen sipil calon pekerja, sehingga pekerja migran rentan

terhadap masalah perdagangan manusia (TPPO) (Aulya et al. 2024; Barnadi, Haryati, and Ferriswara 2025; Bawono et al. 2024).

Salah satu daerah di Indonesia yang memiliki tantangan masalah migrasi tenaga kerja adalah di Kabupaten Ende, terutama masalah tingginya pemberangkatan pekerja migran secara nonprosedural, yang hingga kini masih terus berlangsung. Ketergantungan masyarakat terhadap calo perekrut dan jaringan sosial/kekerabatan karena minimnya akses informasi formal membuat migrasi nonprosedural tetap menjadi pilihan rasional bagi banyak keluarga di Ende (Leda 2025; Leda, Hayon, and Meze 2025). Berdasarkan rekapitulasi data pengungkapan kasus oleh Satuan Tugas (Satgas) Pencegahan Pemberangkatan Calon Pekerja Migran Indonesia Nonprosedural, TPPO dan Penanganan Pemulangan Pekerja Migran Indonesia Bermasalah di Kabupaten Ende, periode 2020–2025 menunjukkan bahwa, sebanyak 35 orang pekerja migran yang dicegah pemberangkatan ke luar negeri. Korban perempuan mendominasi dengan jumlah 27 orang (77%), sedangkan laki-laki sebanyak 8 orang (23%). Kasus tertinggi terjadi pada tahun 2023, dengan 16 korban yang terdiri dari 7 laki-laki dan 9 perempuan. Sejumlah kasus tersebut memiliki pola dan modus yang sama, yakni pelaku TPPO mengarahkan calon pekerja untuk berangkat ke luar daerah dengan janji pekerjaan di bawah naungan perusahaan, namun cara yang ditempuh tidak sesuai prosedur resmi dan pelaku mengambil keuntungan dari proses perekrutan ilegal.

Tabel 1. Data Pengungkapan Kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) Tahun 2020-2025.

No	Tahun	Jumlah Korban	Laki-laki	Perempuan
1	2020	6	0	6
2	2022	3	0	3
3	2023	16	7	9
4	2024	1	1	0
5	2025	9	0	9
Total		35	8	27

Sumber: Diolah dari Data Satgas (TPPO) Polres Ende Periode 2020-2025

Berbagai upaya kolaboratif penanganan masalah migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende telah dilakukan oleh pemerintah daerah, Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) NTT, Polres Ende, masyarakat sipil (LSM), organisasi sosial dan keagamaan (gereja). Upaya-upaya collaborative governance diantaranya membangun kerja sama lintas sektor dengan LSM Truk-F, LSM Padma Indonesia dan Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende/KAE, termasuk membentuk Satuan Tugas TPPO. Kerja sama ini menghasilkan beberapa kegiatan seperti melakukan sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat, pelatihan kompetensi bagi pekerja migran, upaya administratif dan hukum seperti pengawasan

dan kontrol terhadap calon pekerja dan perusahaan P3MI maupun fasilitasi penjemputan jenasah PMI nonprosedural (Leda 2025; Leda et al. 2025). Namun demikian, upaya collaborative governance pemerintah Daerah Kabupaten Ende masih menunjukkan lemahnya sense of emergency terhadap efektivitas penanganan keberangkatan migran nonprosedural. Upaya pencegahan masih bersifat ad hoc dan kurang terkoordinasi lintas sektor maupun tingkat pemerintahan, sehingga belum mampu membangun mekanisme pengawasan migrasi yang efektif dan berbasis komunitas. Akibatnya, banyak calon pekerja migran tanpa dokumen yang direkrut dan diberangkatkan melalui jalur keluarga dan jaringan sosial dengan iming-iming pekerjaan yang menjanjikan (Leda 2025; Leda et al. 2025).

Tingginya migrasi secara nonprosedural di sejumlah wilayah di Indonesia, terutama di daerah dengan tingkat kemiskinan dan pengangguran yang tinggi, diakibatkan oleh lemahnya tata kelola migrasi di tingkat domestik (Prianto, Amri, and Ajis 2023; Putri and Dermawan 2025; Ulum et al. 2025; Warsono, Hanura, and Hanani 2022). Meskipun kerangka hukum telah mengamatkan perlindungan komprehensif kepada PMI, namun studi-studi terhadulu menunjukkan bahwa tatakelola migrasi tenaga kerja di Indonesia masih menghadapi berbagai kendala struktural dan kultural. Hambatan utama mencakup ego sektoral, tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi, serta rendahnya tingkat kepercayaan antaraktor (Nauval, Ema Jumiati, and Nurrohman 2022; Sepriandi and Hussein 2014). Walaupun terdapat inisiatif kemitraan yang melibatkan pemerintah, lembaga non-pemerintah, dan organisasi internasional seperti ILO, implementasinya belum konsisten secara institusional dan sering bergantung pada dukungan donor (Ramadhanty and Rahayu 2023). Model kemitraan lintas tingkat pemerintahan juga belum efektif karena perbedaan visi dan lemahnya koordinasi (Mahar 2024). Selain itu, kolaborasi masih bersifat parsial dan formalistik, ditandai ketimpangan kapasitas, minimnya sistem informasi terpadu, serta dominannya pendekatan keamanan dengan partisipasi masyarakat sipil yang terbatas (Rafiqi 2025; Supriyanto and Hartawan 2025).

Meskipun kajian mengenai tata kelola migrasi di Indonesia telah berkembang cukup luas, namun masih terdapat sejumlah kelemahan mendasar. Pertama, penelitian yang ada umumnya belum menempatkan kerangka teoretis Collaborative Governance Regime (CGR) sebagai unit analisis utama. Akibatnya, pola hubungan, bentuk keterlibatan, ketimpangan pengaruh, dan koordinasi lintas lembaga masih dipahami secara parsial. Kedua, hingga kini masih terbatas kajian yang menerapkan secara komprehensif perspektif CGR untuk menganalisis tata kelola migrasi pada konteks lokal yang spesifik, seperti Kabupaten Ende, sebagai wilayah kajian utama. Berangkat dari kesenjangan tersebut, studi ini berupaya mengisi kesenjangan penelitian

terdahulu dengan mengeksplorasi dinamika tata kelola kolaboratif melalui penggunaan secara simultan terhadap tiga elemen utama kerangka CGR yakni *principal engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action* (K Emerson and Nabatchi 2015), di Kabupaten Ende. Selain itu, penelitian ini memberikan gambaran empiris mengenai bagaimana kompleksitas kolaborasi, keterlibatan aktor, motivasi bersama dan kapasitas tindakan antar aktor lokal, membentuk praktik tata kelola migrasi di Kabupaten Ende yang belum optimal menjadi sistem tata kelola kolaboratif yang efektif dan berkelanjutan.

Mengingat praktik migrasi nonprosedural dan ilegal di Indonesia, khususnya di Kabupaten Ende yang terus berkembang dengan pola yang kian kompleks, maka tanpa kolaborasi yang efektif, kasus migrasi nonprosedural dan ilegal berpotensi meningkat secara eksponensial dan memperbesar risiko eksploitasi, perdagangan orang, serta kerentanan sosial-ekonomi keluarga migran. Dengan demikian, sejalan dengan komitmen global dalam SDG 10.7 untuk mewujudkan mobilitas manusia yang aman, tertib, dan teratur, penelitian ini menjadi penting untuk merumuskan strategi kolaboratif yang efektif dan berkelanjutan guna memastikan migrasi dapat berlangsung secara prosedural serta menghormati martabat dan hak-hak pekerja migran.

2. KAJIAN TEORITIS

Secara konseptual tatakelola kolaboratif (*collaborative governance*) merujuk pada proses dan struktur untuk pengambilan keputusan kolektif yang melibatkan berbagai aktor dari sektor publik, swasta, dan masyarakat. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai pengaturan pengambilan keputusan di mana lembaga publik bekerja bersama dengan aktor non-negara dalam forum deliberatif yang kolektif (Ansell and Gash 2008). *Collaborative governance* bertujuan untuk menciptakan solusi bersama dalam menghadapi masalah yang kompleks, yang tidak bisa diatasi secara efektif oleh satu pihak saja. Proses ini mendorong terjadinya negosiasi, koordinasi, serta partisipasi aktif dari semua pihak yang terlibat. Salah satu elemen utama dalam tatakelola kolaboratif (*collaborative governance*) adalah dinamika kolaborasi yang meliputi tiga hal yakni, *principal engagement* (keterlibatan berprinsip), *shared motivation* (motivasi bersama) dan *capacity for joint action* (dan kapasitas untuk tindakan bersama), dalam mengatasi tantangan sosial yang kompleks dan mencapai hasil yang berkelanjutan (Emerson & Nabatchi, 2015; Hauenstein et al., 2023).

Principal Engagement merujuk pada partisipasi aktif berbagai pemangku kepentingan dalam perancangan dan implementasi kebijakan, yang telah menjadi landasan strategi tata kelola modern (Graham Ambrose and Siddiki 2024). Keterlibatan ini bukan sekadar partisipasi,

tetapi tentang menciptakan lingkungan di mana berbagai aktor berkontribusi secara berarti dalam proses pengambilan keputusan. Motivasi bersama merupakan landasan utama tata kelola kolaboratif yang efektif, bertindak sebagai pendorong upaya kolektif dan menyelaraskan kepentingan yang beragam menuju tujuan bersama (Christian Hauenstein et al. 2023). Hal ini muncul dari kombinasi motivasi pro-sosial dan pro-diri di antara peserta. Motivasi pro-sosial, seperti keinginan untuk berkontribusi pada kebaikan bersama atau pelayanan publik, sangat penting untuk menciptakan lingkungan kolaboratif (Taehyon Choi and Robertson 2018). Kapasitas untuk tindakan bersama merujuk pada kemampuan pemangku kepentingan untuk bekerja sama secara efektif, mencakup sumber daya, keterampilan, dan pengaturan institusional yang memfasilitasi pengambilan keputusan dan implementasi kolektif (Christian Hauenstein et al. 2023). Kapasitas ini sering dibangun melalui proses pembelajaran kolaboratif, di mana mitra dari berbagai sektor dengan logika organisasi yang berbeda berkumpul (Dominique Jozef Alfons Smeets 2017). Ketiga elemen tersebut tidak terisolasi, melainkan membentuk proses yang saling terhubung dan berulang dalam sistem tata kelola kolaboratif. Keterlibatan yang berprinsip dapat mengarah pada motivasi bersama, yang pada gilirannya meningkatkan kapasitas untuk tindakan bersama. Dinamika ini kemudian menghasilkan tindakan, dampak, dan adaptasi selanjutnya, membentuk lingkaran umpan balik yang berkelanjutan (Christian Hauenstein et al. 2023). Namun, keberlanjutan kolaborasi sering terhambat oleh konflik mikro, ketimpangan kekuasaan, dan dominasi aktor pemerintah terhadap aktor non-pemerintah (Ambrose & Siddiki, 2024).

Dalam konteks kebijakan migrasi, kerangka kerja tatakelola kolaboratif melibatkan pengambilan keputusan kooperatif dan keterlibatan sinergis dari beragam pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, lembaga swadaya masyarakat (LSM), komunitas migran, pemberi kerja, dan lembaga internasional, untuk mengatasi berbagai tantangan terkait migrasi tenaga kerja internasional. Tujuan utamanya adalah membangun mekanisme manajemen yang komprehensif dan efektif yang menjamin perlindungan hak-hak pekerja migran, memfasilitasi integrasi sosial-ekonomi, dan mendorong standar ketenagakerjaan yang adil. Dengan demikian, tata kelola migrasi tenaga kerja internasional yang efektif menuntut implementasi kebijakan yang kohesif dan kuat, serta mekanisme terintegrasi yang memungkinkan partisipasi dari berbagai pemangku kepentingan.

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan tujuan mengidentifikasi dan menganalisis dinamika collaborative governance dalam penanganan migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende. Pendekatan kualitatif dipilih karena mampu menggali secara mendalam fenomena sosial, terutama dalam memahami tindakan, pandangan, perilaku, serta karakteristik para partisipan yang terlibat dalam isu migrasi (John W. Creswell 2018). Sumber data penelitian diperoleh melalui wawancara mendalam, analisis dokumen, arsip terkait migrasi, serta penelusuran publikasi berita yang menyoroti kasus-kasus migrasi nonprosedural. Jumlah informan yang menjadi narasumber kunci dalam penelitian ini adalah 17 orang, dipilih secara purposive berdasarkan pertimbangan peran strategis dan pengetahuannya, serta berhubungan langsung atau keterlibatan mereka dalam implementasi kebijakan dan tata kelola migrasi di Kabupaten Ende. Para pihak ini berperan sebagai narasumber utama tersebut adalah pejabat pada Dinas Transmigrasi dan Ketenagakerjaan Kabupaten Ende, Pejabat Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Nusa Tenggara Timur, Kepala Desa dan Kepala Kelurahan, Pegiat migrasi dari Komisi Keadilan dan Perdamaian, Migran dan Perantau (KKP-PMP) Keuskupan Agung Ende, Pegiat Justice, Peace, and Integrity of Creation (JPIC) Keuskupan Agung Ende, Direktur LSM Padma Indonesia, Pegiat LSM TRUK-F, dan Kelapa Kesatuan Reskrim Polres Ende.

Wawancara dilakukan untuk menangkap pengalaman subjektif terkait keterlibatan aktor-aktor dan dinamika implementasi kebijakan perlindungan migran. Substansi wawancara pada narasumber yang berasal dari pemerintahan (BP3MI NTT, Dinas dan Pemerintah Desa/Kelurahan), diarahkan untuk menggali hal-hal yang berkaitan dengan karakteristik masalah migrasi di Kabupaten Ende, instrumen dan operasionalisasi kebijakan, kapasitas kelembagaan, konsiderasi lingkungan kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan politik, hubungan antara instansi, serta kelemahan dan tantangan dalam implementasi kebijakan perlindungan migran dan pencegahan migrasi nonprosedural. Pertanyaan seperti “Bagaimana koordinasi lintas sektor antara Dinas, BP3MI, kepolisian, dan pemerintah desa dalam mencegah keberangkatan nonprosedural?” digunakan untuk menggali sejauh mana mereka memahami dan menjalankan praktik kolaborasi.

Sedangkan substansi wawancara dengan aktivis LSM dan organisasi sosial seperti Padma Indonesia, Komisi Migran Perantau Keuskupan Agung Ende, JPIC Paroki, diarahkan untuk menggali pengalaman keterlibatan mereka seperti pengalaman advokasi, edukasi, pemberdayaan dan penanganan masalah migrasi nonprosedural dan masalah Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) serta tantangan dan kendala yang dialami. Pertanyaan seperti

“Apa tantangan yang Anda hadapi saat bekerja sama dengan instansi pemerintah dalam penanganan kasus migrasi ilegal?” diajukan untuk memahami hambatan kolaboratif yang mereka temui. Lebih lanjut, wawancara dengan aparat kepolisian (Kasad Reskrim Polres Ende) untuk melengkapi data penelitian. Kepolisian memberikan informasi mengenai keterlibatan mereka pada aspek pencegahan pemberangkatan migran ilegal yang dilakukan oleh para calo dengan motif dan modus rekrutmen tenaga kerja. Seluruh wawancara direkam dan ditranskrip secara verbatim untuk menjaga keaslian data dan memudahkan analisis.

Data wawancara dilengkapi dengan penelusuran dokumen kebijakan, seperti Renstra dan Renja Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Ende, untuk melihat program-program pemerintah daerah dalam urusan migrasi, serta laporan kegiatan LSM atau publikasi terkait untuk memastikan bahwa informasi tidak berdiri sendiri, tetapi saling mengonfirmasi. Proses triangulasi dilakukan melalui tiga pendekatan. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan keterangan pemerintah daerah, BP3MI, Pemerintah Desa dan Kelurahan, LSM, dan kepolisian untuk melihat perbedaan persepsi, konsistensi informasi, serta kecenderungan masing-masing pihak dalam menggambarkan dinamika kolaborasi. Triangulasi metode dilakukan dengan menggabungkan wawancara, analisis dokumen, dan observasi situasional, sehingga pengalaman subjektif aktor dapat diuji melalui bukti kontekstual. Triangulasi teori diterapkan dengan mengaitkan temuan empiris dengan kerangka Collaborative Governance Regime, sehingga interpretasi data lebih komprehensif dan tidak bias pada satu sudut pandang.

Analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan sistematis. Tahap pertama meliputi proses pengorganisasian, penyortiran, dan pengelompokan data hasil wawancara maupun dokumentasi ke dalam kategori tertentu sesuai relevansinya. Tahap kedua melibatkan pembacaan mendalam terhadap keseluruhan data guna memperoleh pemahaman umum dan refleksi awal tentang makna informasi yang dikumpulkan. Pada tahap ini juga dibuat catatan-catatan awal yang berfungsi sebagai dasar penelusuran tema penelitian. Tahap ketiga adalah proses coding, yakni memberikan kode pada data yang mencerminkan ide atau informasi penting yang muncul dari para partisipan. Kode tersebut dibangun berdasarkan tema yang telah ditetapkan sebelumnya, terutama yang berkaitan dengan dinamika collaborative dalam menangani pemberangkatan pekerja migran nonprosedural, kemudian dibandingkan dan disesuaikan dengan temuan lapangan. Tahap keempat berupa penyusunan deskripsi rinci sesuai tema-tema utama yang telah ditetapkan, diikuti tahap terakhir yaitu interpretasi. Proses interpretasi dilakukan dengan mengaitkan hasil temuan dengan literatur dan kebijakan migrasi tenaga kerja. Langkah ini bertujuan membangun pemahaman komprehensif mengenai

dinamika collaboratif governance yang dijalankan Pemerintah Daerah Kabupaten Ende beserta para aktor dan stakerholder dalam upaya menangani pemberakngkatan pekerja migran ke luar negeri secara nonprosedural (John W. Creswell 2018).

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Principal Engagement

Konsep Principal Engagement para aktor menekankan bahwa tata kelola modern menuntut partisipasi aktif berbagai pemangku kepentingan dalam proses perumusan dan pelaksanaan kebijakan (G Ambrose and Siddiki 2024). Keterlibatan ini bukan sekadar menghadirkan banyak pihak dalam forum kebijakan, tetapi menciptakan ruang kolaboratif yang bermakna, di mana masing-masing aktor memiliki kapasitas, kepentingan, dan sumber daya yang berbeda namun saling melengkapi. Menurut (K Emerson and Nabatchi 2015), Principal Engagement dihasilkan dan dipertahankan melalui proses interaktif anatra elemen penemuan, pendefinisian, pertimbangan, dan penetapan. Efektivitas Principal Engagement ditentukan oleh kualitas dari proses interaktif tersebut.

Principal Engagement dalam tata kelola migrasi di Ende melibatkan berbagai aktor, namun tingkat dan efektivitas keterlibatannya bervariasi. Principal Engagement dalam konteks penanganan migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende melibatkan aktor pemerintah (Dinas Tenaga Kerja/Disnaker, BP3MI NTT, Polres Ende/Satgas TPPO, Pemerintah Desa, Pemerintah Kelurahan) dan aktor non pemerintah yakni lambaga agama: Komisi Keadilan Perdamaian Pastoral Migran Perantau Keuskupan Agung Ende (KKPPMP-KAE), JPIC Paroki, Truk-F. Berikut akan diuraikan aktor-aktor yang terlibat dalam tindakan bersama dalam penanganan keberangkatan pekerja migran nonprosedural di Kabupaten Ende:

Tabel 2. Keterlibatan Akor-Aktor dalam Penanganan Keberangkatan Pekerja Migran Nonprosedural di Kabupaten Ende.

Aktor Utama	Bentuk Keterlibatan yang Ditemukan
Pemerintah Daerah (Disnaker Ende/Pemda)	Mengurus penertiban administrasi perusahaan perekrut. Merencanakan Rancangan Perda Perlindungan PMI. Membentuk Satgas Pencegahan CPMI Nonprosedural (SK Bupati) yang melibatkan Kepolisian, lintas dinas, tokoh umat/gereja. Melakukan sosialisasi (terbatas karena dana minim). Melakukan pelatihan (terbatas karena SDM, dana dan sarana).
Pemerintah Pusat/Vertikal (BP3MI NTT)	Melakukan sosialisasi dan edukasi migrasi aman, berkolaborasi dengan Pemda dan lembaga keagamaan. Menangani kasus kematian PMI (terbanyak dari Ende) dan pemulangan PMI ilegal/deportasi. Menyiapkan program pemberdayaan dan reintegrasi terbatas.
Aparat Penegak Hukum (Polres/Satgas)	Terlibat dalam Satgas pencegahan. Melakukan upaya represif dan preventif (seperti di pelabuhan/bandara) terhadap Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Mengungkap kasus perekrutan ilegal/TPPO.

Lembaga Keagamaan & LSM (KMP KAE, JPIC, TRUK F, PADMA)	Sangat aktif dalam pendampingan, advokasi, dan penanganan kasus (pemulangan jenazah). JPIC Paroki Onekore memiliki program pelatihan Paralegal dan pendataan migran. KMP-KE, JPIC KAE melakukan animasi dan sosialisasi di paroki-paroki. PADMA mengadvokasi pembentukan BLK/LTSA dan penegakan hukum terhadap aktor intelektual TPPO.
Pemerintah Desa/Kelurahan (Pemdes)	Umumnya mengetahui keberangkatan warga setelah mereka merantau atau ketika warga meminta surat keterangan pindah penduduk. Beberapa desa tidak memiliki data PMI, karena PMI berangkat secara sembunyi-sembunyi/difasilitasi oleh keluarga/kerabat atau calo. Keterlibatan dalam koordinasi, edukasi dan sosialisasi bersama dinas terkait masih minim.

Dalam konteks tata kelola migrasi tenaga kerja, principal engagement, data lapangan menunjukkan bahwa tata kelola migrasi melibatkan beragam aktor dengan tingkat dan efektivitas partisipasi yang bervariasi. Pemerintah daerah melalui Dinas Tenaga Kerja (Disnaker) menjadi aktor utama pada aspek administratif dan regulatif seperti menertibkan perusahaan perekrut, merancang rancangan perda perlindungan PMI, serta membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pencegahan CPMI Nonprosedural. Namun, fungsi edukatif dan pemberdayaan yang dilakukan masih terbatas akibat minimnya alokasi dana dan sarana pendukung. Di sisi lain, BP3MI NTT sebagai lembaga vertikal pemerintah pusat berperan melengkapi peran pemerintah daerah melalui sosialisasi migrasi aman, penanganan kasus kematian dan deportasi PMI, serta penyediaan program reintegrasi. Meski demikian, program pemberdayaan masih bersifat parsial dan belum menjangkau seluruh desa kantong migran.

Aktor penegak hukum, seperti Polres Ende dan Satgas TPPO, memainkan fungsi represif dan preventif dalam pencegahan pemberangkatan pekerja migran nonprosedural dan pencegahan tindak pidana perdagangan orang. Keterlibatan mereka menunjukkan dimensi otoritatif dari tata kelola kolaboratif, di mana penegakan hukum menjadi bentuk legitimasi negara terhadap perlindungan warga. Namun, tanpa dukungan sistem informasi migrasi di tingkat desa, intervensi hukum bersifat insidental dan belum menyentuh akar masalah sosial-ekonomi migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende.

Sementara itu, lembaga keagamaan dan organisasi masyarakat sipil (LSM) seperti Komiso Migran Perantau-Keuskupan Agung Ende, JPIC Keuskupan Agung Ende, TRUK-F, dan Padma Indonesia menempati posisi penting dalam membangun kepercayaan sosial dan jaringan perlindungan di tingkat akar rumput. Mereka aktif dalam pendampingan hukum, advokasi kebijakan, hingga animasi sosial di paroki-paroki. Keberadaan JPIC Paroki Onekore dengan program pelatihan paralegal menunjukkan bentuk keterlibatan bermakna, di mana aktor non-negara berperan langsung dalam transfer kapasitas hukum kepada komunitas lokal. Sedangkan, peran pemerintah desa dan kelurahan masih menunjukkan pola keterlibatan statis.

Sebagian besar pemerintah desa dan kelurahan mengetahui keberangkatan warga setelah mereka sudah bekerja di luar negeri, atau ketika ada kebutuhan administratif seperti surat pindah penduduk. Minimnya data pekerja migran dan lemahnya mekanisme pendataan menandakan bahwa pemerintah desa/kelurahan sebagai aktor akar rumput yang seharusnya menjadi lini pertama pengawasan justru memiliki kapasitas dan mekanisme yang terbatas untuk turut serta dalam pencegahan migrasi nonprosedural (Mahar 2024; Putri and Dermawan 2025; Rafiqi 2025; Ramadhanty and Rahayu 2023).

Keterlibatan sejumlah aktor berdasarkan principal engagement dalam tata kelola migrasi tenaga kerja di Kabupaten Ende, disatu sisi mencerminkan dinamika co-production of governance, yaitu ketika negara dan masyarakat sipil berbagi tanggung jawab dalam penyediaan perlindungan sosial bagi pekerja migran (Guo and Li 2022; Prianto et al. 2023; Putro, Larasati, and Yuwanto 2024). Namun, disisi yang lain principal engagement dalam tata kelola migrasi tenaga kerja di Kabupaten Ende masih menghadapi tantangan, Pertama, fragmentasi koordinatif antara aktor negara di berbagai level (desa/kelurahan, kabupaten, provinsi) menghambat keberlanjutan kolaborasi dan menciptakan tumpang tindih peran. Kedua, asimetri kolaborasi antara aktor negara dan non-negara, di mana lembaga keagamaan dan masyarakat sipil menunjukkan keterlibatan yang lebih substantif dibandingkan institusi formal pemerintahan. Ketiga, defisit partisipasi lokal di tingkat desa yang menandakan bahwa pilar paling bawah dari sistem tata kelola justru belum memiliki kapasitas dan mekanisme yang memadai untuk turut serta dalam pencegahan migrasi nonprosedural. Temuan ini menegaskan pandangan (K Emerson and Nabatchi 2015) bahwa, kesenjangan antar aktor dalam principal engagement menjadi tantangan utama dalam mewujudkan tata kelola kolaboratif (K Emerson and Nabatchi 2015).

Shared Motivation

Motivasi bersama (shared motivation) merupakan pilar utama yang menentukan sejauh mana kolaborasi antarpemangku kepentingan dapat berfungsi secara efektif dan berkelanjutan. Menurut (C Hauenstein et al. 2023) motivasi bersama menjadi kekuatan pengikat yang mendorong berbagai aktor dengan kepentingan berbeda untuk bergerak ke arah tujuan kolektif. Motivasi ini biasanya tumbuh dari dua sumber: motivasi pro-sosial, yang berorientasi pada kebaikan bersama, dan motivasi pro-diri, yang berakar pada kepentingan institusional atau personal (T Choi and Robertson 2018). Sinergi antara keduanya menciptakan komitmen moral dan instrumental yang menjadi fondasi kerja sama lintas lembaga. Sedangkan menurut (K Emerson and Nabatchi 2015), share motivation sebagai interaksi berulang yang berkualitas melalui keterlibatan yang berprinsip, dan akan membantu menumbuhkan kepercayaan,

pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen bersama, sehingga menghasilkan dan mempertahankan motivasi bersama. Setelah terbentuk, motivasi bersama akan meningkatkan dan membantu mempertahankan keterlibatan yang berprinsip, dan sebaliknya, dalam sebuah siklus pemeliharaan (K Emerson and Nabatchi 2015).

Dalam konteks tata kelola migrasi tenaga kerja di Kabupaten Ende, data lapangan menunjukkan bahwa seluruh aktor memiliki motivasi inti yang sama, yakni mengurangi migrasi nonprosedural dan memperkuat perlindungan bagi pekerja migran Indonesia (PMI). Kesadaran ini muncul atas keprihatinan meningkatnya kasus pemberangkatan pekerja migran nonprosedural serta situasi darurat perdagangan orang (TPPO) di wilayah NTT. Disnaker Kabupaten Ende dan BP3MI NTT menyatakan bahwa kolaborasi ini selaras dengan visi pemerintah untuk memperluas kesempatan kerja yang aman, bermartabat dan legal. Lembaga agama seperti Komisi Keadilan Perdamaian dan Pastoral Migran Perantau (KKPPMP) Keuskupan Agung Ende dan JPIC Paroki menegaskan motivasinya berakar pada keprihatinan pastoral dan nilai kemanusiaan, yang menekankan tanggung jawab moral terhadap umat dan korban migrasi nonprosedural.

Meskipun Pemerintah daerah mengakui urgensi perlindungan PMI, sering kali menghadapi keterbatasan anggaran dan orientasi kinerja yang lebih menekankan pada program administratif, sehingga isu migrasi aman belum menjadi Indikator Kinerja Utama (IKU), perlindungan pekerja migran belum menjadi prioritas politik dan kebijakan daerah (Dokumen Renca Kerja dan Rencana Strategis Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Kabupaten Ende). Hal ini menunjukkan bahwa, motivasi pro-sosial pemerintah belum terinternalisasi ke dalam sistem insentif birokrasi pemerintahan yang bersifat pro-diri. Sedangkan lembaga masyarakat sipil dan keagamaan memiliki motivasi yang lebih proaktif terhadap misi pencegahan migrasi nonprosedural dan peningkatan kesadaran publik. Namun, motivasi kuat ini sering berbenturan dengan lambannya respon pemerintah daerah dan pemerintah desa/kelurahan dalam menindaklanjuti inisiatif kolaborasi, seperti pembentukan MoU atau penguatan Satgas TPPO.

Di tingkat pemerintah desa dan kelurahan, motivasi bersama (shared motivation) masih sangat rendah. Padahal, desa merupakan simpul pertama dalam rantai migrasi tenaga kerja, tempat di mana proses rekrutmen nonprosedural sering kali dimulai. Data menunjukkan, sebagian besar pemerintah desa/kelurahan tidak memiliki database PMI atau warga migran. Pemerintah desa umumnya baru mengetahui keberangkatan warganya setelah mereka meminta surat keterangan pindah atau ketika muncul permasalahan hukum dan kemanusiaan di luar negeri. Kondisi ini memperlihatkan lemahnya sistem pendataan dan pengawasan di tingkat

akar rumput. Meski keberangkatan PMI dilakukan secara diam-diam dan informal melalui jaringan sosial (keluarga, teman, atau calo lokal) yang tidak terdeteksi oleh aparat desa. Sehingga pemerintah desa juga beralasan bahwa pencegahan migrasi nonprosedural tidak tidak dianggarkan dalam APBDes.

Seiring dengan rendahnya koordinasi, komunikasi dan sosialisasi dari Disnaker atau lembaga vertikal seperti BP3MI, karena jangkauan wilayah kerja akibat keterbatasan dana, maka pemerintah desa/kelurahan akhirnya hanya berperan pasif, bukan proaktif dalam tatakelola migrasi aman, dan mungkin menganggap tatakelola migrasi aman, tidak termasuk dalam kewenangan formal pemerintah desa. Padahal dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Migran Indonesia (Pasa 42), secara tegas mengatur tugas dan tanggungjawab Pemerintah Desa dalam upaya pelindungan migran diantaranya menerima serta menyalurkan informasi dan permintaan pekerjaan, memverifikasi serta mencatat data calon pekerja migran, memfasilitasi kelengkapan administrasi kependudukan, memantau proses keberangkatan dan kepulangan pekerja migran, serta melakukan pemberdayaan bagi calon pekerja migran, pekerja migran, dan keluarganya. Hal ini menunjukkan bahwa motivasi bersama di tingkat pemerintah desa/kelurahan belum terbentuk maksimal karena lemahnya internalisasi tanggung jawab terhadap isu migrasi aman. Akibatnya, meskipun secara normatif desa memiliki mandat pelindungan pekerja migran, secara praksis peran tersebut tidak terimplementasi karena absennya dukungan struktural, koordinasi lintas sektor, dan inisiatif kelembagaan yang mendorong keterlibatan aktif dalam tata kelola kolaboratif. Dengan demikian motivasi bersama (*shared motivation*) di antara aktor-aktor ini memperlihatkan adanya asimetrisitas motivasi, di mana sebagian aktor bergerak dengan *sense of emergency*, sementara aktor lain masih terikat pada logika administratif, rendahnya inisiatif, kapasitas kelembagaan, dan rendahnya keberpihakan politik-kebijakan (Fauzi and Roy Valiant Solomon 2020; Prabowo 2020; Putri and Dermawan 2025; Ulum et al. 2025).

Meskipun semua aktor mengakui pentingnya tujuan kolektif untuk mencegah migrasi nonprosedural dan melindungi pekerja migran, kesamaan ini lebih berfungsi sebagai narasi moral bersama, bukan sebagai mekanisme koordinatif yang mengarahkan tindakan bersama secara efektif. Dengan kata lain, motivasi bersama belum menjadi “lem sosial” (*social glue*) yang mengintegrasikan motivasi lintas lembaga. Dalam kerangka konseptual (T Choi and Robertson 2018), kondisi ini mencerminkan ketidakseimbangan antara motivasi pro-sosial dan pro-diri. Motivasi pro-sosial terlihat kuat di kalangan lembaga keagamaan dan LSM yang mengedepankan nilai kemanusiaan dan solidaritas sosial. Sebaliknya, aktor pemerintah cenderung digerakkan oleh motivasi pro-diri yang terkait dengan orientasi kelembagaan,

administratif dan keterbatasan sumber daya. Kesenjangan ini menciptakan fragmentasi komitmen yang melemahkan efektivitas kolaborasi lintas sektor (K Emerson and Nabatchi 2015).

Capacity for Joint Action

Dalam kerangka tata kelola kolaboratif, kapasitas untuk bertindak bersama (capacity for joint action) merupakan dimensi krusial yang menentukan sejauh mana kolaborasi lintas aktor dapat berjalan secara efektif. Emerson dan Nabatchi (2015) menjelaskan, dalam kapasitas untuk menjalankan kolaborasi, terdapat sedikitnya empat unsur penting yang perlu dipenuhi, yakni pengaturan prosedural dan kelembagaan, kepemimpinan yang efektif, ketersediaan pengetahuan, serta dukungan sumber daya yang memadai (K Emerson and Nabatchi 2015). Sejalan dengan Emerson dan Nabatchi (2015), Hauenstein et al (2023), menjelaskan kapasitas ini tidak hanya mencakup kemampuan teknis dan sumber daya finansial, tetapi juga mencakup pengaturan institusional, koordinasi, serta kepercayaan antar pemangku kepentingan (C Hauenstein et al. 2023). Lebih jauh, Smeets (2017) menekankan bahwa kapasitas kolaboratif dibangun melalui pembelajaran bersama (collaborative learning), di mana aktor dari berbagai sektor dan logika organisasi belajar menyesuaikan diri untuk mencapai tujuan kolektif (D J A Smeets 2017).

Dalam konteks tatakelola migrasi tenaga kerja di Kabupaten Ende, kemampuan aktor-aktor lokal untuk bertindak bersama dalam tata kelola migrasi menghadapi sejumlah hambatan yang bersifat struktural, finansial, kelembagaan, dan sosial. Dari aspek kelembagaan, lemahnya regulasi daerah menjadi faktor mendasar. Kabupaten Ende hingga kini belum memiliki Peraturan Daerah (Perda) tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) maupun pencegahan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Ketiadaan payung hukum ini membuat pemerintah daerah tidak memiliki dasar legal yang kuat untuk mengalokasikan anggaran, menetapkan kewenangan, maupun menegakkan mekanisme koordinasi lintas instansi. Akibatnya, upaya pencegahan migrasi nonprosedural sering bersifat ad hoc dan tergantung pada inisiatif individual pejabat atau lembaga.

Selain itu, mekanisme koordinasi formal yang seharusnya berfungsi sebagai wadah tindakan bersama juga tidak berjalan optimal. Satgas Pencegahan CPMI Nonprosedural, yang dibentuk melalui SK Bupati Ende, telah dua tahun tidak melakukan rapat evaluasi. Minimnya pertemuan koordinatif ini menunjukkan lemahnya praktik pembelajaran bersama (collaborative learning) antarlembaga. Bahkan, BP3MI NTT sebagai lembaga vertikal menyatakan kebingungannya karena Satgas TPPO tingkat provinsi pun jarang melakukan rapat. Situasi ini memperlihatkan adanya defisit koordinasi vertikal dan horizontal, yang

menghambat pembentukan kapasitas tindakan kolektif secara sistematis (K Emerson and Nabatchi 2015). Dari sisi infrastruktur pendukung, Disnaker Ende menghadapi keterbatasan serius. Hingga kini, kabupaten tersebut belum memiliki Balai Latihan Kerja (BLK) dan Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA) untuk calon PMI. Fasilitas pelatihan yang tersedia masih bersifat pinjaman dari lembaga pendidikan seperti STM/SMK, yang membatasi kualitas pelatihan dan sertifikasi kompetensi calon pekerja migran. Kondisi ini memperlihatkan keterbatasan kapasitas struktural, yang secara langsung menghambat efektivitas kebijakan migrasi aman di tingkat lokal (Nevia, Wisnu, and Patria 2024).

Dari perspektif kapasitas sumber daya, hambatan utama terletak pada keterbatasan anggaran dan SDM. Disnaker Ende melaporkan bahwa dana untuk kegiatan sosialisasi pencegahan PMI ilegal sangat minim. Misalnya, dari pengajuan Rp19 juta hanya disetujui Rp9 juta, sementara sebagian besar anggaran terserap untuk belanja rutin pegawai (gaji ASN). Keterbatasan dana ini menyebabkan banyak kegiatan strategis, seperti sosialisasi ke desa-desa dan pelatihan keterampilan, tidak terlaksana. Selain itu, kekurangan tenaga instruktur dan kualitas SDM internal yang terbatas semakin memperlemah kapasitas implementatif lembaga. Akibatnya, kemampuan Disnaker untuk menjalankan program pencegahan dan pemberdayaan menjadi terbatas pada kegiatan simbolis, bukan transformatif.

Pada tingkat akar rumput, kapasitas untuk bertindak bersama juga terbatas karena lemahnya sistem informasi dan pengawasan di desa. Informasi mengenai migrasi prosedural tidak disebarluaskan secara masif; masyarakat lebih banyak memperoleh informasi dari jaringan keluarga atau kerabat yang telah merantau, sebuah fenomena migrasi berantai (chain migration) yang bersifat informal. Pemerintah desa tidak memiliki mekanisme formal untuk mendata atau mencegah warganya yang berangkat secara ilegal. Banyak kasus di mana keberangkatan baru diketahui setelah warga bekerja di luar negeri. Lemahnya pengawasan ini membuka ruang bagi praktik rekrutmen oleh calo atau agen informal, yang beroperasi di bawah radar kebijakan pemerintah. Dengan demikian, tindakan bersama dalam tata kelola migrasi di Kabupaten Ende masih didorong oleh tindakan insidental daripada tindakan bersama untuk membangun sistem kelembagaan yang mendukung. Ketiadaan regulasi daerah, lemahnya mekanisme koordinasi, serta minimnya sumber daya dan infrastruktur menjadi penghalang utama pembentukan kapasitas tindakan kolektif (Durotur, Ah, and Nugroho 2020; Hidayatullah and Noer 2021; Intan, Harmain, and Kaloko 2025). Secara konseptual, kondisi ini menunjukkan bahwa struktur kelembagaan belum mampu memfasilitasi pembelajaran kolaboratif antaraktor (K Emerson and Nabatchi 2015; D J A Smeets 2017).

5. KESIMPULAN DAN SARAN

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dinamika kolaborasi dalam penanganan keberangkatan migran tenaga kerja nonprosedural di Kabupaten Ende masih berada pada tahap *emerging collaboration*, di mana keterlibatan lintas aktor telah terbentuk tetapi belum berkembang menjadi sistem tata kelola kolaboratif yang efektif dan berkelanjutan. Tiga dimensi utama dalam kerangka *Collaborative Governance*; *principal engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action*, menunjukkan variasi tingkat efektivitas yang saling berpengaruh namun belum mencapai keseimbangan optimal.

Pertama, pada aspek *principal engagement*, berbagai aktor pemerintah daerah, lembaga vertikal, penegak hukum, lembaga keagamaan, dan organisasi masyarakat sipil—telah berperan dalam pencegahan migrasi nonprosedural, namun kolaborasi masih bersifat parsial dan terfragmentasi. Asimetri peran terlihat jelas antara aktor negara yang cenderung administratif dan aktor non-negara yang lebih substantif dalam melakukan pendampingan dan advokasi. **Kedua**, *shared motivation* di antara para aktor belum terbentuk secara kuat dan merata. Motivasi pro-sosial lebih menonjol di lembaga keagamaan dan masyarakat sipil, sedangkan aktor pemerintah cenderung beroperasi dengan motivasi pro-diri berbasis mandat birokratis dan keterbatasan sumber daya. Akibatnya, motivasi bersama belum menjadi kekuatan perekat yang mampu mengintegrasikan tujuan dan tindakan lintas lembaga. **Ketiga**, *capacity for joint action* menunjukkan hambatan struktural yang signifikan. Ketiadaan regulasi daerah, lemahnya koordinasi kelembagaan, serta minimnya sumber daya manusia dan finansial membatasi kemampuan institusi untuk menjalankan aksi kolaboratif secara efektif. Mekanisme pembelajaran bersama (*collaborative learning*) nyaris tidak berjalan, sehingga kapasitas kelembagaan dan sosial untuk tindakan bersama belum terbangun.

Dengan demikian, tata kelola kolaboratif dalam penanganan migrasi nonprosedural di Kabupaten Ende masih menghadapi tantangan fundamental berupa lemahnya koordinasi, disparitas motivasi, dan defisit kapasitas kelembagaan. Untuk memperkuat kolaborasi ke depan, diperlukan penguatan regulasi daerah, pembentukan sistem koordinasi lintas level pemerintahan, serta internalisasi nilai-nilai kolaboratif melalui pembelajaran bersama agar seluruh aktor memiliki komitmen dan kapasitas yang setara dalam mewujudkan tata kelola migrasi yang aman, manusiawi, dan berkeadilan.

DAFTAR REFERENSI

- Agusmidah, A., and F. Shalihah. 2022. "Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Berdasarkan Uu No 18 Tahun 2017."
- Ambrose, G, and S. Siddiki. 2024. "Assessing Drivers of Sustained Engagement in Collaborative Governance Arrangements." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34(4):498–514. doi: 10.1093/jopart/muae005.
- Ambrose, Graham, and Saba Siddiki. 2024. "Assessing Drivers of Sustained Engagement in Collaborative Governance Arrangements." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34(4):498–514. doi: 10.1093/jopart/muae005.
- Anam, S., M. N. Makhroja, and P. A. Dewanto. 2023. "The Phenomenon of Non-Procedural Migrant Workers in West Nusa Tenggara : An Analysis of Causes and Patterns (Issue SeaCMD)." *Atlantis Press International BV*.
- Ansell, C., and A. Gash. 2008. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4):543–71. doi: 10.1093/JOPART/MUM032.
- Arifin, R., E. A. Zulfa, M. Hanita, and A. J. Simon Runturambi. 2024. "Unveiling Indonesia's Migration and Border Governance: Challenges and Imperatives Post-Pandemic." *Social Sciences & Humanities Open* 10:101202. doi: 10.1016/j.ssaho.2024.101202.
- Aulya, L. P., R. Arifin, Z. S. A. Sabri, and N. D. Nte. 2024. "Interpol's Efforts Against Human Trafficking by Non-Procedural Migrant Worker Networks in East Nusa Tenggara: Leveraging Legal Assistance Treaties." *International Law Discourse in Southeast Asia* 3(1). doi: 10.15294/ildisea.v3i1.78884.
- Bal, C. S., and W. Palmer. 2020. "Indonesia and Circular Labor Migration: Governance, Remittances and Multi-Directional Flows." *Asian and Pacific Migration Journal* 29(1):3–11. doi: 10.1177/0117196820925729.
- Barnadi, Y. A., E. Haryati, and D. Ferriswara. 2025. "The Dilemma of Illegal Indonesian Migrant Workers : Between Rural Unemployment Solutions and Weak Protection." *April*.
- Bawono, S. K., R. Arifin, K. P. Aji, A. R. Wiraputra, A. S. Purnomo, and M. A. Syahrin. 2024. "Government Policy in Tackling Illegal Foreign Worker Issues in Indonesia: Complexity, Uncertainty and Divergence." *Journal of Social and Political Sciences* 7(1). doi: 10.31014/aior.1991.07.01.473.
- BP2MI. 2025. "KP2MI | Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia." <https://Bp2mi.Go.Id/Statistik-Penempatan>.
- Choi, T, and P. J. Robertson. 2018. "Contributors and Free-Riders in Collaborative Governance: A Computational Exploration of Social Motivation and Its Effects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 29(3):394–413. doi: 10.1093/jopart/muy068.
- Choi, Taehyon, and Peter J. Robertson. 2018. "Contributors and Free-Riders in Collaborative Governance: A Computational Exploration of Social Motivation and Its Effects." *Journal of Public Administration Research and Theory* 29(3):394–413. doi: 10.1093/jopart/muy068.

- Durotur, V., R. Ah, and A. Nugroho. 2020. "Implementasi Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia Asal Kabupaten Ponorogo Dari Tindak Kekerasan Fisik." *Novum : Jurnal Hukum* 7(4):62–76.
- Emerson, K, and T. Nabatchi. 2015. "Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix." *Public Performance & Management Review* 38(4):717–47. doi: 10.1080/15309576.2015.1031016.
- Emerson, Kirk, and Tina Nabatchi. 2015. "Evaluating the Productivity of Collaborative Governance Regimes: A Performance Matrix." *Public Performance & Management Review* 38(4):717–47. doi: 10.1080/15309576.2015.1031016.
- Fauzi, Wajid, and E. P. Roy Valiant Solomon. 2020. "Challenges In Implementing Governance Policies For The Protection Of Indonesian Migrant Workers Wajid." 3(March) 31–34. doi: 10.31435/rsglobal.
- Guo, X., and X. Li. 2022. "A Study on Community Public Safety Collaborative Governance Regime in the Background of COVID-19: Empirical Analysis Based on China and South Korea." *Sustainability* 14(21):14000. doi: 10.3390/su142114000.
- Hamdi, and Supranoto. 2022. "Dinamika Kelembagaan Dalam Tata Kelola Pekerja Migran Indonesia." *Electronical Journal of Social and Political Sciences* 9(4):369. doi: 10.19184/E-SOS.V9I4.36374.
- Hauenstein, C, I. Braunger, A. Krumm, and P. Y. Oei. 2023. "Overcoming Political Stalemates: The German Stakeholder Commission on Phasing out Coal." *Energy Research & Social Science* 103:103203. doi: 10.1016/j.erss.2023.103203.
- Hauenstein, Christian, Isabell Braunger, Alexandra Krumm, and Pao-Yu Oei. 2023. "Overcoming Political Stalemates: The German Stakeholder Commission on Phasing out Coal." *Energy Research & Social Science* 103:103203. doi: 10.1016/j.erss.2023.103203.
- Hetmantseva, N. D., O. V Kiriak, and I. G. Kozub. 2021. "The Phenomenon of Labor Migration as a Determining Factor of Global Problems." *Bialostockie Studia Prawnicze* 26(1):63–73. doi: 10.15290/BSP.2021.26.01.05.
- Hidayatullah, F., and K. U. Noer. 2021. "Implementasi Kebijakan Rekrutmen Tenaga Kerja Disabilitas Tunanetra Di BUMD DKI Jakarta." *DE LEGA LATA: Jurnal Ilmu Hukum* 6(2):406–22. doi: 10.30596/delegalata.v.
- Hugo, G. 2017. "Asia's International Migration." Pp. 310–30 in *Routledge Handbook of Asian Demography*.
- Intan, D. M., I. Harmain, and I. F. Kaloko. 2025. "Ambiguitas Status Hukum Pekerja Migran Ilegal Sebagai Pelanggaran Hukum Atau Korban Eksploitasi." *The Juris* 9(1):161–73. doi: 10.56301/juris.v9i1.1577.
- John W. Creswell, J. D. C. 2018. *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications, Inc.
- Juliawan, B. H. 2018. "Seeing Migration like a State: The Case of Irregular Indonesian Migrant Workers Deported from Malaysia." *Anti-Trafficking Review* 11(11):36–51. doi: 10.14197/atr.201218113.
- Leda, H. A. 2025. "Prevention of Non-Procedural Labour Migration in Ende Regency: Strategies, Challenges and Cross-Sector Collaboration." *Jurnal Kebijakan Publik* 16(3):234–42. doi: 10.31258/JKP.V16I3.8821.

- Leda, Helenerius Ajo, Dominikus Ranga Hayon, and Ronaldo Alexander Meze. 2025. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Dalam Mencegah Migrasi Nonprosedural Di Kabupaten Ende." *SOSMANIORA (Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora)* 4(4):991–1003. doi: 10.55123/sosmaniora.v4i4.6524.
- Mahar, M. M. H. A. M. 2024. "Kolaborasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penanganan Masalah Sosial Imigran Di Kota Makassar: Kolaborasi Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penanganan Masalah Sosial Imigran Di Kota Makassar." *Journal of Hospital Administration Research and Management* 3(1 SE-Articles):1–7.
- Nauval, T., I. Ema Jumiati, and B. Nurrohman. 2022. "Collaborative Governance Dalam Perlindungan Tenaga Kerja Wanita Di Kabupaten Serang Pada Tahun 2018." *Epistemik: Indonesian Journal of Social and Political Science* 3(1):39–53. doi: 10.57266/epistemik.v3i1.81.
- Nevia, G., A. Wisnu, and A. Patria. 2024. "Strategies For Preventing Exploitation of Non-Procedural Indonesian Migrant Workers (PMI) Based On Routine Activity Theory." 4(4) 625–34.
- Okunola, Olasunkanmi Habeeb. 2024. "Stakeholder Engagement in Disaster Recovery: Insights into Roles and Power Dynamics from the Ahr Valley, Germany." *International Journal of Disaster Risk Reduction* 114:104960. doi: 10.1016/j.ijdr.2024.104960.
- van Popering-Verkerk, Jitske, Astrid Molenveld, Michael Duijn, Corniel van Leeuwen, and Arwin van Buuren. 2022. "A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society." *Administration & Society* 54(9):1767–94. doi: 10.1177/00953997211069932.
- Prabowo, A. P. 2020. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Di Jawa Timur." *Journal of Governance and Administrative Reform* 1(2):91–107. doi: 10.20473/jgar.v1i2.39223.
- Prianto, A. L., A. R. Amri, and M. N. Ajis. 2023. "Governance and Protection of Indonesian Migrant Workers in Malaysia: A Study on Policy and Innovation Network." *Journal of Southeast Asian Human Rights* 7(2):214–49. doi: 10.19184/jseahr.v7i2.44185.
- Putra Jaya, Y., and D. Hariningsih. 2025. "Analisis Determinan Migrasi Tenaga Kerja Indonesia Ke Luar Negeri (Studi Kasus Di Enam Kabupaten Jawa Tengah): Analysis of Determinants of Indonesian Migration of Workers Abroad (Case Study in Six Districts of Central Java)." *Economic and Education Journal (Ecoducation)* 7(1):224–39. doi: 10.33503/ECODUCATION.V7I1.1381.
- Putri, G. V. D., and W. Dermawan. 2025. "Dinamika Kerja Sama Indonesia Dan International Organization for Migration (IOM) Dalam Pencegahan Dan Penanganan Perdagangan Orang." *JiIP - Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan* 8(8):9428–39. doi: 10.54371/jiip.v8i8.9000.
- Putro, W. E., E. Larasati, and Yuwanto. 2024. "Collaborative Governance in Efforts to Protect Indonesian Migrant Workers." *INTERNATIONAL JOURNAL OF MULTIDISCIPLINARY RESEARCH AND ANALYSIS* 7(4). doi: 10.47191/ijmra/v7-i04-14.
- Rafiqi, F. 2025. "Migrasi Sebagai Isu Keamanan Regional: Analisis Kerja Sama Trilateral Di Perbatasan Laut Sulu–Sulawesi." *Perantau: Journal of Migration, Borders, and Belonging* 1(1):39–52.

- Rahayu, D., D. I. Supaat, and M. Yusuf. 2024. "The Neglect of Protection for Undocumented Migrant Workers within the Framework of Human Rights Law." *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32(2):374–93. doi: 10.22219/ljih.v32i2.34993.
- Ramadhanty, T. F., and A. Y. S. Rahayu. 2023. "Dinamika Kolaborasi Dalam Tata Kelola Layanan Terpadu Satu Pintu Untuk Pekerja Migran Kabupaten Cirebon Jawa Barat." *Media Bina Ilmiah* 7(11):2789–96.
- Rosadi, A., T. Peirisal, M. A. P. U. Subang, G. Pascasarjana, U. Subang, J. R. A. Kartini, and K. M. Subang. 2024. "The Implementation of Protection Policies for Migrant Workers in Subang Regency." 2.
- Runturambi, A. J. S., and R. Arifin. 2025. "New Patterns and Trends of Migration: Hybrid-Crimes among Indonesian Migrant Workers in Southeast Asia." *Regional Science Policy & Practice* 17(10):100215. doi: 10.1016/j.rspp.2025.100215.
- Sepriandi, S., and R. Hussein. 2014. "Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Collaborative Governance Dalam Penanganan Pekerja Migran Bermasalah Di Kota Tanjungpinang Factors Affecting Collaborative Governance in Handling Deprived Migrant Workers in Tanjungpinang City." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 201(30,661):11–15.
- Smeets, D J A. 2017. "Collaborative Learning Processes in Social Impact Bonds: A Case Study from the Netherlands." *Journal of Social Entrepreneurship* 8(1):67–87. doi: 10.1080/19420676.2017.1299034.
- Smeets, Dominique Jozef Alfons. 2017. "Collaborative Learning Processes in Social Impact Bonds: A Case Study from the Netherlands." *Journal of Social Entrepreneurship* 8(1):67–87. doi: 10.1080/19420676.2017.1299034.
- Supriyanto, H. S., and W. Hartawan. 2025. "Menuju Perlindungan Sinergis: Diagnosis Kesenjangan Tata Kelola Kolaboratif Bagi Pekerja Migran Indonesia Di Jawa Tengah." *Journal of Politics and Policy* 7(1):40–59. doi: 10.21776/ub.jppol.2025.7.1.3.
- Susilo, W. 2020. "Pekerja Migran Indonesia, Realitas Kerentanan Dan Tuntutan Perlindungan." *Migrant CARE*.
- Tantri, E. M., D. N. Karamoy, and D. Paseki. 2022. "Perlindungan Hukum Terhadap Tenaga Kerja Indonesia Di Luar Negeri Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017." *Lex Privatum* 10(3).
- Ulibarri, N. 2023. "An Analysis of Micro-Scale Conflict in Collaborative Governance." *Journal of Public Administration Research and Theory* 34(2):316–30. doi: 10.1093/jopart/muad025.
- Ulum, Bahrul, Seno Setyo Pujonggo, and Agung Sulistyo Purnomo. 2025. "Governansi Kolaboratif Dalam Praktik Keimigrasian Di Indonesia: Tantangan Dan Peluang Di Tingkat Regional Indonesia." *JISPENDIORA Jurnal Ilmu Sosial Pendidikan Dan Humaniora* 4(1):230–40. doi: 10.56910/jispendiora.v4i1.2095.
- Wahyudi, R. 2018. "Illegal Journey: The Indonesian Undocumented Migrant Workers to Malaysia." *Populasi* 25(2):24–43. doi: 10.22146/JP.36202.
- Warsono, H., M. Hanura, and R. Hanani. 2022. "International Collaborative Governance in Preventing Irregular Indonesian Migrant Workers to Malaysia." *JURNAL ILMU SOSIAL* 21(2):223–49. doi: 10.14710/jis.21.2.2022.223-249.