

**EFEKTIVITAS PROGRAM ASURANSI TENAGA KERJA INDONESIA (TKI)
SEBAGAI UPAYA PEMENUHAN HAK-HAK TKI
(Studi pada Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Penempatan
dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Surabaya)**

Citra Berlian Butsi, Saleh Soeaidy, Minto Hadi

Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya Malang

E-mail: citraberlianbutsi@gmail.com

Abstract: *Effectiveness of the Indonesian Labor Insurance Programme (TKI) as the Fulfillment of the TKI Rights Efforts (Study on Services Technical Unit Placement and Protection of Indonesian Workers Surabaya). Permenakertrans No. 07 of 2010 on insurance workers are government regulations in providing protection for Indonesian Workers abroad. UPTP3TKI Surabaya is the government agency in charge of providing services, placement and protection of migrant workers working abroad. Focus of research (1) Implementation of the TKI Insurance Program by doing of Insurance Consortium workers under the supervision of UPTP3TKI Surabaya, (2) effectiveness of the program as a form of protection insurance workers UPTP3TKI Surabaya Unit in fulfilling the rights of workers, and (3) factors that influence the effectiveness of insurance program workers in UPTP3TKI Surabaya. By using qualitative research with a descriptive approach, this study aims to determine, describe and analyze the effectiveness of the protection program of Indonesian Workers which is issued in the form of Permenakertrans Number 07 Year 2010 regarding insurance workers.*

Keywords: *TKI insurance, implementation, effectiveness*

Abstrak: Efektivitas Program Asuransi Tenaga Kerja Indonesia (TKI) sebagai Upaya Pemenuhan Hak-hak TKI (Studi pada Unit Pelaksana Teknis Pelayanan Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia Surabaya). Permenakertrans Nomor 07 Tahun 2010 tentang asuransi TKI merupakan peraturan pemerintah dalam memberikan perlindungan bagi Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. UPTP3TKI Surabaya merupakan instansi pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan, penempatan dan perlindungan bagi TKI yang bekerja di luar negeri. fokus penelitian (1) Pelaksanaan program Asuransi TKI yang dilakukan oleh Konsorsium Asuransi TKI dibawah pengawasan UPTP3TKI Surabaya, (2) Efektivitas program asuransi TKI sebagai bentuk perlindungan UPTP3TKI Surabaya dalam upaya pemenuhan hak-hak TKI, dan (3) Faktor yang mempengaruhi efektivitas program asuransi TKI di UPTP3TKI Surabaya. Dengan menggunakan jenis penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendeskripsikan dan menganalisis efektivitas program perlindungan Tenaga Kerja Indonesia yang dikeluarkan dalam bentuk Permenakertrans Nomor 07 Tahun 2010 tentang asuransi TKI.

Kata kunci: asuransi TKI, pelaksanaan, efektivitas

Pendahuluan

Pengiriman Tenaga Kerja Indonesia (TKI) ke luar negeri adalah program pengelolaan ketenagakerjaan di Indonesia sebagai agenda perluasan kerja, selain itu bertujuan untuk meningkatkan kemampuan dan keahlian TKI serta meningkatkan kesejahteraannya. Mengingat didalam pelaksanaan pembangunan nasional, tenaga kerja memiliki peranan dan kedudukan yang sangat penting sebagai pelaku dan tujuan pembangunan. Dalam peran dan tugasnya

pemerintah telah mengeluarkan program-program kegiatan pengelolaan sumber daya manusia, *skill*, paket kebijakan pemerintah dan perlindungan, khususnya menyangkut masalah ketenagakerjaan. Lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan, merupakan paket kebijakan yang diberikan pemerintah untuk melindungi dan menangani permasalahan yang krusial menyangkut ketenagakerjaan.

Perlindungan terhadap TKI di luar negeri wajib dilakukan oleh Perwakilan RI sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional. Apabila diperlukan, pemerintah dapat menetapkan jabatan atas ketenagakerjaan pada perwakilan RI tertentu untuk perlindungan TKI diluar negeri. Berkaitan dengan tindak pemberian perlindungan selama TKI bekerja diluar negeri, UPT-P3TKI Surabaya berdasarkan pasal 90 UU Nomor 39 Tahun 2004.

Pentingnya pemahaman tentang asuransi juga sangat diperlukan mengingat terkadang kita harus mengalami hidup yang penuh dengan resiko yang terduga maupun tidak terduga. Beberapa kejadian alam yang terjadi pada tahun-tahun belakangan ini akan memakan banyak korban, baik korban jiwa maupun harta, seperti mengingatkan kita akan pentingnya asuransi. Bagi setiap anggota masyarakat yang mengalami ketidakberuntungan (*misfortune*) yang selalu ada. Dengan berkembangnya program-program asuransi di Indonesia hal ini juga tak luput dari perhatian pemerintah terhadap kesejahteraan tenaga kerja di Indonesia, termasuk TKI.

Bagi UPTP3TKI Surabaya, adanya program asuransi TKI ini dinilai sangat penting karena program asuransi TKI dapat memberikan proteksi atau jaminan perlindungan pada diri TKI dan keluarganya dari resiko-resiko dalam hidup yang setiap saat dapat terjadi. Asuransi TKI merupakan program asuransi yang spesifik dan dapat meng-cover perlindungan TKI secara *all risk*, sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap semua resiko yang dialami oleh TKI, baik pada saat pra, masa dan purna penempatan. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah melaksanakan langkah-langkah perlindungan bagi TKI, antara lain melalui asuransi TKI. Di-karenakan TKI yang tatkala menghadapi berbagai resiko, seperti perubahan ketentuan ketenagakerjaan dinegara penempatan TKI bekerja, gaji tidak dibayar, kecelakaan pada saat bekerja, resiko sakit dan berbagai macam resiko lainnya.

Apabila terjadi permasalahan pada TKI, maka asuransi TKI dapat dicairkan. Namun dalam pelaksanaannya, program asuransi

TKI belum cukup memberikan perlindungan yang memadai bagi TKI. TKI sering mengalami kesulitan dalam mengajukan klaim asuransi, khususnya bagi TKI informal, yakni TKI yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga (pembantu/*baby-sitter*/penjaga manula/tukang masak). Proses pengajuan klaim asuransi sulit untuk dipahami oleh TKI, terutama persyaratan penyediaan dokumen untuk membuktikan klaim yang dapat memberatkan TKI. Untuk pengajuan klaim, perlu adanya keterangan dari perwakilan RI, namun, TKI masih sering mengalami kesulitan mengakses Perwakilan RI dinegara penempatan, sehingga persyaratan pengajuan klaim tersebut tidak terpenuhi.

Meskipun saat ini, pengajuan klaim diusahakan untuk dipermudah, dimana TKI cukup memberitahukan kepulangannya ke agen (Mitra Usaha). Kemampuan petugas PPTKIS dalam memperjuangkan klaim asuransi TKI sangatlah penting. Pasalnya selama ini pihak asuransi selalu berkelit pada aturan yang kaku sehingga banyak klaim asuransi TKI yang diajukan tidak mendapatkan hasil sesuai hak-haknya.

Namun perlu disadari kembali bahwa program asuransi TKI merupakan program baru pemerintah yang masih membutuhkan banyak perubahan secara bertahap dalam bentuk evaluasi sebagai bahan perbaikan pelayanan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari adanya perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per.-07/Men/V/2010 tentang Asuransi Tenaga Kerja Indonesia. Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, peneliti tertarik melakukan penelitian untuk mengetahui lebih lanjut tentang efektifitas program asuransi bagi TKI yang dilakukan oleh pemerintah sebagai tindakan perlindungan dari berbagai aspek kasus bagi TKI khususnya yang berasal dari Jawa Timur.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui, mendiskripsikan, dan menganalisis pelaksanaan program Asuransi TKI yang dilakukan oleh Konsorsium Asuransi TKI dibawah pengawasan UPT P3TKI Surabaya. Sehingga nantinya dapat dilihat sejauh mana

efektivitas program asuransi TKI ini sebagai upaya pemenuhan hak-hak TKI.

Tinjauan Pustaka

a. Tenaga Kerja

Menurut pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan. Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Sedangkan menurut Hamalik (2005, h.7) tenaga kerja adalah sumber daya manusia yang memiliki potensi, kemampuan yang tepat guna, berdaya guna, berprestasi dalam kategori tertentu untuk bekerja dan berperan serta dalam pembangunan, sebagai hasil guna bagi dirinya dan masyarakat secara keseluruhan. Dimana dalam konteks rumusan tersebut, tenaga kerja dapat dilihat yaitu tenaga kerja sebagai sumber daya manusia dan tenaga kerja sebagai pem-bangun ekonomi.

Di dalam Undang undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga kerja Indonesia di Luar Negeri, pasal 1 ayat (1) bahwa Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut dengan TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat untuk bekerja di luar negeri dalam hubungan kerja untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Sedang dalam pasal 1 ayat (2), Calon Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut calon TKI adalah setiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat sebagai pencari kerja yang akan bekerja di luar negeri dan terdaftar di Kabupaten/kota yang bertanggungjawab dibidang ketenagakerjaan.

Dalam hal ini pemerintah bertanggung jawab untuk meningkatkan upaya perlindungan TKI di luar negeri. Dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawab tersebut pemerintah berkewajiban untuk:

- a. Menjamin terpenuhinya hak-hak calon TKI/TKI, baik yang bersangkutan berangkat melalui pelaksanaan penempatan TKI, maupun yang berangkat secara mandiri;
- b. Mengawasi pelaksanaan penempatan calon TKI;

- c. Membentuk dan mengembangkan sistem informasi penempatan calon TKI diluar negeri;
- d. Melakukan upaya diplomatik untuk menjamin pemenuhan hak dan perlindungan TKU secara optimal dinegara tujuan; dan
- e. Memberikan perlindungan kepada TKI selama masa sebelumnya pemberangkatan, masa penempatan dan masa purna penempatan.

Selanjutnya Hak dan kewajiban TKI telah tercantum dalam pasal 8 dan 9 UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI.

b. Asuransi TKI

Asuransi Tenaga Kerja Indonesia merupakan salah satu program perlindungan terhadap TKI. Dalam PER. 07/MEN/V/2010 pasal 1 ayat (3), menjelaskan bahwa Asuransi Tenaga Kerja Indonesia yang selanjutnya disebut Asuransi TKI adalah suatu bentuk perlindungan bagi TKI dalam bentuk santunan berupa uang sebagai akibat resiko yang dialami TKI sebelum, selama dan sesudah bekerja di luar negeri.

Program asuransi TKI merupakan program asuransi pemerintah yang diselenggarakan oleh konsorsium asuransi TKI, yang beranggotakan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) perusahaan asuransi yang telah mendapatkan ketetapan dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Dalam peraturan pemerintah PPTKIS wajib mengasuransikan CTKI/TKI pada konsorsium asuransi TKI yang telah ditetapkan dengan membayar premi asuransi TKI. Dalam Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010, pasal 25 ayat (2) menjelaskan bahwa premi asuransi TKI ditetapkan sebesar Rp 400.000,00 (empat ratus ribu rupiah) dengan jenis perlindungan pada pra, selama dan purna penempatan.

c. Teori Efektivitas

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil, atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan yang telah disepakati dan ditentukan dalam setiap organisasi, kegiatan maupun program. Menurut pen-

dapat Mahmudi (2005, h.92) menjelaskan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada *outcome* (hasil) program atau kegiatan yang dinilai. Dinilai efektif apabila *output* yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan (*spending wisely*).

d. Teori Program

Menurut United Nations (1971) dalam Zauhar (1993, h.2) menjelaskan bahwa

“programme is taken to mean a form of organized social activity with a specific objective, limited in space and time: It often consist of an interrelated group of projects and usually limited to one or more an going organizations and activities” (Program ini diartikan suatu bentuk kegiatan sosial yang terorganisasi dengan tujuan tertentu, terbatas dalam ruang dan waktu: ini sering terjadi pada sebuah kelompok yang saling terkait proyek dan biasanya terbatas pada satu atau lebih organisasi dan kegiatan yang sedang berjalan).

Dengan adanya suatu program, maka suatu permasalahan dapat teratasi dengan baik sebagai *problem solving*. Hal lain yang perlu diperhatikan dalam implementasi adalah tata kerja. Dalam hal ini perlu diatur secara jelas tentang pembagian tugas dalam organisasi, komunikasi vertical-diagonal-horizontal dalam organisasi seperti sistem pelaporan. Selanjutnya terkait dengan suatu program, menurut Grindle (1980, h.7) menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Kemudian bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Dalam kajian implementasi program, terdapat berbagai model yang dikemukakan para ahli untuk mempermudah dalam memahami proses analisis implementasinya, salah satunya adalah model kesesuaian

David C. Korten adalah (1) kesesuaian antara program dengan pemanfaat, yaitu kesesuaian antara apa yang ditawarkan oleh program dengan apa yang dibutuhkan oleh kelompok sasaran (pemanfaat), (2) kesesuaian antara program dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara tugas yang disyaratkan oleh program dengan kemampuan organisasi pelaksana, (3) kesesuaian antara kelompok pemanfaat dengan organisasi pelaksana, yaitu kesesuaian antara syarat yang diputuskan organisasi untuk dapat memperoleh *output* program dengan apa yang dapat dilakukan oleh kelompok sasaran program.

Menurut Zauhar (1993, h.11) menjelaskan bahwa monitoring adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan untuk mengikuti, mengamati dan melacak jalannya pelaksanaan program dan proyek pembangunan dengan menggunakan sistem pelaporan dan tinjauan langsung ke lokasi agar memperoleh data dan informasi yang jelas serta menghimpun masalah yang ada untuk segera dijadikan alternatif pemecahan sebagai input penyempurnaan. Sedangkan tujuannya adalah untuk mengetahui dari dekat pelaksanaan pembangunan dan mengidentifikasi tindakan korektif kemudian dimungkinkan untuk pengambilan penyesuaian serta mendukung usaha penyempurnaan. Menurut Zauhar (1993, h.11-16) Monitoring dibedakan menjadi dua yakni monitoring umum dan monitoring proyek.

Monitoring umum adalah monitoring yang melihat suatu kegiatan pembangunan sebagai obyeknya. Berfungsi untuk mengamati dan mengawasi secara terus-menerus bagaimana hasil guna dan daya guna keseluruhan kegiatan pembangunan tersebut yang secara fungsional dapat menunjang tercapainya tujuan pembangunan. Sedangkan monitoring proyek adalah monitoring yang melihat kegiatan-kegiatan dalam suatu proyek sebagai obyek. Berfungsi mengamati dan mengawasi secara terus menerus bagaimana hasil guna dan daya guna kegiatan-kegiatan tersebut dalam hubungan dengan penggunaan input proyek untuk mencapai hasil proyek yang diharapkan..

Sehingga dapat disimpulkan bahwa monitoring merupakan proses pengukuran yang berusaha menentukan apakah yang

telah atau belum terjadi/tercapai pada suatu tahap pelaksanaan proyek selama proyek sedang berjalan, sedangkan evaluasi merupakan proses pengukuran atau pengenalan yang berusaha untuk menentukan mengapa kejadian dalam pelaksanaan tingkat keluaran proyek belum atau telah tercapai

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif dan menggunakan metode analisis Miles dan Huberman.

Adapun fokus dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan program Asuransi TKI yang dilakukan oleh Konsorsium Asuransi TKI di bawah pengawasan UPT P3TKI Surabaya.
2. Efektivitas program asuransi TKI sebagai bentuk perlindungan UPT P3TKI Surabaya dalam upaya pemenuhan hak-hak TKI.
3. Faktor yang mempengaruhi efektivitas program asuransi TKI di UPT P3TKI Surabaya.

Analisa yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah model analisa interaktif yang dikembangkan oleh Milles dan Huberman, yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi meliputi: reduksi data, penyajian data, dan menarik kesimpulan atau menverifikasi. Lokasi dan situs penelitian adalah UPTP3TKI Surabaya. Sumber data diperoleh dari data primer dan data sekunder. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi.

Pembahasan

Dalam pelaksanaannya program asuransi TKI yang dilaksanakan dengan dasar hukum Permenakertrans nomor 7 Tahun 2010 tentang asuransi TKI. dengan Pihak Konsorsium Proteksi TKI sebagai pihak penyelenggara kegiatan asuransi TKI. Dengan memberikan bentuk pelayanan seperti pembuatan KPA, perpanjangan asuransi dan pengajuan klaim asuransi. Selanjutnya berdasarkan jenis dan programnya, asuransi TKI ini dilaksanakan berdasarkan Permenakertrans Nomor 7

Tahun 2010, pasal 23 ayat (1) menjelaskan bahwa jenis program asuransi TKI meliputi:

- 1) Program asuransi TKI pra penempatan
- 2) Program asuransi TKI selama penempatan, dan
- 3) Program asuransi TKI purna penempatan.

Alasan adanya program asuransi TKI ini adalah bentuk perlindungan UPTP3TKI Surabaya bagi CTKI/TKI terhadap segala risiko yang ditimbulkan selama masa waktu penempatan terhadap pemenuhan hak-hak TKI. Hal ini dikarenakan banyaknya jumlah kasus dan pengaduan dari CTKI/TKI dari Jawa Timur yang diterima UPTP3TKI Surabaya. Sehingga pentingnya program ini sesuai dengan pasal 1 Pemenakertrans Nomor 7 Tahun 2010 pada ayat (3), bahwa Asuransi TKI merupakan bentuk perlindungan bagi TKI sebagai akibat risiko yang dialami TKI sebelum, selama dan sesudah bekerja di luar negeri.

Dalam mekanismenya, program asuransi TKI ini merupakan rangkaian persyaratan calon TKI/TKI yang akan bekerja ke luar negeri yang wajib memiliki KTKLN (Kartu Tenaga Kerja Luar Negeri). KTKLN merupakan syarat legalitas dan syarat mutlak TKI yang akan bekerja di luar negeri, didalam KTKLN terdapat beberapa data penting calon TKI/TKI, salah satunya adalah nomor polis asuransi dan KPA (Kartu Peserta Asuransi) TKI. Pelaksanaan program asuransi TKI ini dilaksanakan oleh pihak Konsorsium asuransi TKI yang ditunjuk oleh pemerintah berdasarkan Kepmenakertrans Nomor. 209/MEN/2010 tentang penetapan konsorsium asuransi TKI. Selanjutnya dalam pelaksanaannya, program asuransi TKI yang dilaksanakan oleh pihak Konsorsium Proteksi TKI, telah tertuang di dalam Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010, pasal 14 ayat (1) yang menjelaskan bahwa Konsorsium Asuransi TKI wajib memberikan pelayanan kepada peserta program asuransi TKI berupa:

- a. Pendaftaran kepesertaan asuransi;
- b. Perpanjangan kepesertaan asuransi;
- c. Penyerahan KPA kepada calon TKI/TKI;
- d. Pembayaran klaim asuransi pra, masa, dan purna penempatan; dan

- e. Pelayanan lain sesuai dengan lingkup pertanggunggaan.

Selanjutnya Konsorsium asuransi TKI wajib menyampaikan daftar peserta program asuransi TKI kepada menteri yang dilengkapi dengan nomor polis asuransi TKI dan nomor KPA. Bukti nomor KPA beserta nomor polis merupakan bukti yang menjelaskan bahwa calon TKI/TKI telah terdaftar secara resmi ke dalam keanggotaan asuransi, dan berhak untuk mendapatkan perlindungan. Peran UPTP3TKI Surabaya dalam hal ini merupakan bentuk monitoring program atau proyek yang dijelaskan oleh Zauhar (1993, h.11) bahwa monitoring adalah seperangkat kegiatan yang dilakukan untuk mengikuti, mengamati dan melacak jalannya pelaksanaan program dan proyek pembangunan dengan menggunakan sistem pelaporan dan tinjauan langsung ke lokasi agar memperoleh data dan informasi yang jelas serta menghimpun masalah yang ada untuk segera dijadikan alternatif pemecahan sebagai input penyempurnaan. Sehingga dengan adanya kebijakan yang dibuat, UPTP3TKI Surabaya mampu memaksimalkan tugasnya dengan memperkuat perlindungan bagi TKI, dengan salah satu bentuk perlindungan asuransi TKI yang diberikan.

Dalam pelaksanaan program asuransi TKI di Jawa Timur, hingga tahun 2011 jumlah PPTKIS Jawa Timur berjumlah 68 PPTKIS legal, dengan jumlah TKI yang telah ditempatkan berjumlah 67.152 orang ke luar negeri dengan domisili yang berasal dari Jawa Timur. Kemudian seluruh TKI yang berjumlah 67.152 orang tersebut merupakan TKI legal yang memiliki kelengkapan dokumen termasuk asuransi TKI. Selanjutnya terkait pengajuan klaim asuransi TKI, berdasarkan data UPTP3TKI Surabaya sepanjang tahun 2011 terdapat 874 lembar surat keterangan pengajuan klaim asuransi. Tetapi hanya 587 orang saja yang klaim asuransinya mampu dicairkan oleh konsorsium asuransi TKI, dan sisanya berjumlah 892 orang yang pengajuan klaimnya masih belum mampu diselesaikan.

Ketidakseimbangan antara jumlah klaim yang mampu dicairkan dengan klaim yang belum mampu diselesaikan sangatlah tidak sesuai. Kaitannya dengan teori

implementasi program menurut Grindle (1980, h.7) menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Sehingga program asuransi TKI di Jawa Timur ini masih belum mencapai sasaran dan tujuan seperti yang diharapkan. Hal ini dikarenakan masih banyaknya penjelasan terkait susahnyanya klaim mampu dicairkan seperti kelengkapan dokumen, ketidakpahaman calon TKI/TKI atau ahli waris mengenai polis asuransi TKI dan tata cara klaim, polis asuransi dari konsorsium asuransi yang tidak sesuai dengan polis milik pemerintah hingga praktik kecurangan yang dilakukan oleh PPTKIS. Sehingga masih adanya evaluasi untuk nantinya dapat dipastikan tentang efektivitas program asuransi TKI ini.

Sehingga pentingnya evaluasi terhadap suatu program dinilai sangat penting karena dengan adanya evaluasi, suatu program dapat dilihat dan dinilai kualitas, rasionalitas, efektivitas, efisiensi, dan *equity*nya. Selain itu menurut Zauhar (1993, h.16), evaluasi merupakan proses pengukuran atau pengenalan yang berusaha untuk menentukan mengapa kejadian dalam pelaksanaan tingkat keluaran proyek belum atau telah tercapai. Khususnya terkait dengan pelayanan perlindungan TKI. Evaluasi program asuransi TKI ini dinilai dan dilihat dari beberapa faktor sebagai berikut:

1. Proses, prosedur dan mekanisme pendaftaran kepesertaan asuransi TKI
2. Proses, prosedur dan mekanisme klaim asuransi calon TKI/TKI atau ahli waris pada pihak Konsorsium asuransi TKI
3. Sistem perlindungan asuransi yang dilaksanakan oleh pihak konsorsium asuransi TKI.

Masih banyaknya permasalahan terkait efektivitas program asuransi TKI yang diselenggarakan oleh pihak konsorsium asuransi TKI, sehingga pentingnya suatu evaluasi terhadap kebijakan suatu program yang telah dibuat pemerintah diimplementasikan untuk nantinya dapat dinilai seberapa besar keefektifan program tersebut.

Dalam implementasi pelaksanaan program asuransi TKI, yang merasakan manfaat besar adanya program asuransi TKI

ini adalah calon TKI/TKI itu sendiri, karena program asuransi TKI ini merupakan program yang dibuat pemerintah dengan calon TKI/TKI sebagai penerima manfaatnya. Namun fakta di lapangan menjelaskan bahwa masih adanya calon TKI/TKI yang masih belum menerima manfaat program tersebut secara menyeluruh, seperti penarikan dana klaim oleh PPTKIS dengan alasan pengganti biaya administrasi, jumlah dana klaim yang dicairkan tidak sesuai dengan polis asuransi, hingga penolakan klaim oleh konsorsium asuransi TKI. Sehingga pemenuhan hak dan penanganan kasus melalui klaim asuransi hingga saat ini masih belum mampu berjalan sesuai dengan harapan pemerintah. Tujuan adanya sebuah kebijakan pada dasarnya adalah untuk memenuhi tuntutan masyarakat terhadap apa yang mereka butuhkan. Tetapi terkadang peraturan atau kebijakan yang dibuat belum sepenuhnya sesuai dengan harapan. Seperti Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010 tentang kebijakan untuk melindungi TKI dalam bentuk asuransi, namun pada fakta dilapangan peraturan ini belum mampu memberikan perlindungan secara baik bagi TKI

Kaitannya dengan teori efektivitas menurut Mahmudi (2005, h.92) yang menjelaskan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan. Sehingga efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara *output* dengan tujuan. Sehingga program ini dapat berjalan efektif apabila jumlah klaim yang mampu dicairkan jumlahnya mendekati jumlah klaim yang diajukan.

Melihat fakta-fakta dilapangan masih bisa dilihat bahwa program asuransi TKI ini tidak berjalan dengan efektif, karena kesesuaian program yang diimplementasikan tidak memenuhi tujuan yang diharapkan.

Untuk menilai efektivitas program asuransi TKI, faktor pendukung dan penghambat merupakan salah satu poin yang digunakan. Dari hasil penelitian dan pengamatan yang telah peneliti lakukan, pendanaan merupakan salah satu faktor yang mendukung berjalannya kegiatan opera-

sional di UPT P3TKI Surabaya, selain itu dukungan sarana dan prasarana untuk mendukung berjalannya kegiatan operasional di UPT P3TKI Surabaya. Apabila dikaitkan dengan teori implementasi program menurut Grindle (1980, h.7) menjelaskan bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Kemudian bahwa proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran. Sehingga dukungan pendanaan, sarana dan prasarana mampu menjadi salah satu faktor yang menunjang tujuan program asuransi TKI ini tercapai.

Faktor pendukung secara eksternal merupakan salah satu bentuk penilaian terhadap efektifitas suatu organisasi tersebut. Melihat program asuransi TKI adalah suatu program kerjasama bersama 3 (tiga) komponen *stakeholder*, sehingga faktor masing-masing komponen akan saling mempengaruhi. Dalam faktor eksternal (luar), TKI, PPTKIS maupun Konsorsium asuransi TKI merupakan komponen yang memiliki peranan penting.

PPTKIS merupakan salah satu faktor pendukung terbesar jalannya lalu lintas ketenagakerjaan di Indonesia dalam pengiriman TKI ke luar negeri. Sehingga adanya tanggung jawab PPTKIS terhadap segala hal yang menjadi tugasnya adalah hal penting untuk mendukung pelaksanaan program pemerintah. Selanjutnya faktor pendukung dari TKI yang bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi TKI dan keluarganya. Bagi calon TKI/TKI yang akan bekerja ke luar negeri, memenuhi dan mengikuti peraturan yang dibuat oleh pemerintah merupakan salah satu faktor pendukung jalannya suatu program. Terkait dengan program asuransi TKI, mengikuti prosedur dan menjadi bagian kepesertaan anggota asuransi adalah salah satu faktor pendukung jalannya program ini. Selain itu memahami tentang isi dari peraturan pemerintah terkait asuransi TKI dan Polis Induk Asuransi menjadi faktor pendukung jalannya program ini.

Faktor pendukung terakhir adalah pihak Konsorsium asuransi TKI. Konsorsium asuransi TKI memiliki peranan penting terhadap efektivitas program asuransi TKI ini, karena segala kegiatan perasuransian TKI berpusat pada konsorsium asuransi TKI. Dengan dibentuknya konsorsium oleh pemerintah, sehingga menjadi suatu kewajiban konsorsium asuransi TKI untuk turut mendukung program pemerintah. Hal ini sesuai dengan Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010 tentang asuransi TKI, pada pasal 2 dan 3 yang menjelaskan fungsi PPTKIS dan Konsorsium asuransi TKI sebagai faktor pendukung jalannya program asuransi TKI.

Penilaian efektivitas juga dipengaruhi oleh faktor-faktor yang menghambat jalannya suatu program. Sehingga dalam implementasinya program asuransi TKI memiliki beberapa faktor yang menghambat baik secara internal maupun eksternal.

Faktor penghambat secara internal meliputi, UPTP3TKI Surabaya yang sulit melakukan pengawasan terhadap jalannya program asuransi TKI, kurang berperannya Disnakertrans kabupaten/kota, tidak adanya pengawasan dari Disnakertrans di masing-masing daerah di Jawa Timur agar hasil pencairan klaim asuransi benar-benar sampai ke tangan TKI. Kesulitan untuk memonitor pengajuan klaim asuransi ke konsorsium cabang Surabaya karena harus menunggu pencairan dari pusat, kurangnya koordinasi antara Disnakertrans daerah dengan UPTP3TKI Surabaya dalam hal penyelesaian kasus TKI, kurangnya sosialisasi yang dilakukan instansi pemerintah.

Dari hasil penelitian dan pengamatan yang telah peneliti lakukan, terdapat 3 (tiga) faktor penghambat secara eksternal, yang berasal dari Konsorsium asuransi TKI, PPTKIS dan TKI. Seperti konsorsium asuransi TKI yang belum mampu bekerja secara maksimal dan bekerja sesuai dengan Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010. PPTKIS yang juga belum mampu bekerja maksimal dalam memberikan pelayanan kepada TKI, serta TKI yang belum mampu memahami seluruh rangkaian peraturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Fakta dilapangan menunjukkan, bahwa masih banyaknya permasalahan yang muncul di

masing-masing *stakeholder*. Fenomena tersebut juga belum sesuai dengan teori implementasi program menurut David C. Korten dalam Jurnal Haedar Akib dan Antonius Tarigan (2000, h. 12-13) yang menjelaskan tentang model kesesuaian suatu program. Bahwa suatu program yang dibuat dan diimplementasikan harus memiliki kesesuaian antara tiga unsurnya. Sehingga belum bisa dilihat adanya kesesuaian antara konsorsium asuransi TKI, PPTKIS dan TKI dengan program asuransi TKI yang diselenggarakan.

Kesimpulan

Dalam pelaksanaannya, program asuransi TKI tersebut diatur dalam Permenakertrans Nomor 7 Tahun 2010 tentang Asuransi TKI, yang didalamnya mengatur tentang:

1. Pelaksanaan program asuransi TKI yang dilaksanakan oleh Konsorsium Asuransi TKI yang beranggotakan sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) perusahaan asuransi dan peraturan yang mengikat konsorsium asuransi TKI sebagai landasan memberikan pelayanan asuransi TKI
2. Jenis pelayanan yang diberikan oleh konsorsium asuransi TKI berupa:
 - a. Pelayanan pendaftaran kepesertaan asuransi TKI
 - b. Pelayanan perpanjangan kepesertaan asuransi TKI
 - c. Pelayanan pengajuan klaim asuransi TKI

Untuk mendukung program asuransi TKI tersebut, peran UPTP3TKI Surabaya, Konsorsium asuransi TKI, PPTKIS, dan TKI untuk sektor wilayah Jawa Timur memiliki peran yang besar. UPTP3TKI Surabaya sebagai pengawas program asuransi TKI, Konsorsium Asuransi TKI yang memiliki peran sebagai penyelenggara program asuransi TKI, PPTKIS berperan sebagai perusahaan yang menempatkan TKI, dan calon TKI/TKI yang merasakan manfaat besar jalannya program asuransi ini. Seluruh bagian ini memiliki peran penting terselenggaranya program asuransi TKI ini. Dalam implementasinya, pelaksanaan program asuransi TKI ini masih memiliki beberapa permasalahan yang timbul seperti ke-

tidakpahaman calon TKI/TKI terhadap program asuransi TKI tersebut, proses, prosedur dan mekanisme klaim asuransi calon TKI/TKI atau ahli waris pada perusahaan Konsorsium Proteksi Asuransi TKI yang masih berbelit-belit, masih banyaknya klaim yang tidak mampu dicairkan, KPA yang masih belum diserahkan oleh PPTKIS kepada calon TKI/TKI, dll.

Selanjutnya timbul dengan efektivitas program ini persoalan dan pertanyaan yang mewarnai program asuransi TKI ini. Pertanyaan meliputi keefektifan program asuransi ini dipertanyakan kembali. Hal ini dikarenakan:

- a. Pengajuan klaim yang susah untuk dicairkan
- b. Jumlah klaim yang mampu dicairkan lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah klaim yang tidak mampu dicairkan
- c. Masih adanya praktek-praktek kecurangan yang dilakukan oleh pihak konsorsium asuransi TKI dan PPTKIS seperti jumlah dana klaim yang dicairkan tidak sesuai, alasan penolakan klaim yang tidak jelas, KPA dan Nomor Polis yang tidak diberikan kepada TKI oleh PPTKIS
- d. Masih terdapat risiko yang tidak mampu diklaimkan seperti pelecehan seksual/pemeriksaan, dan kekerasan fisik.
- e. Pola hubungan stakeholder (UPTP3TKI Surabaya, Konsorsium asuransi TKI, PPTKI dan TKI) yang belum tertata.

Sehingga perlunya evaluasi terhadap program ini agar kemudian bisa dilihat sejauh mana keefektifan program asuransi TKI tersebut. Fakta dilapangan menjelaskan proses pembuatan dan pengurusan KPA berjalan lancar, karena proses dan syarat yang mudah. Namun ketika ahli waris akan mengajukan klaim, masih timbul permasalahan seperti sulitnya mengajukan klaim dan gagalnya pengajuan klaim serta jumlah dana klaim yang dicairkan tidak sesuai dengan polis asuransi.

Permasalahan seperti ini yang nantinya memberikan dampak yang besar terhadap penerima manfaat asuransi TKI ini, yakni calon TKI/TKI maupun ahli warisnya. Mengingat adanya peraturan ini ditujukan untuk calon TKI/TKI itu sendiri. Dalam pelaksanaannya hingga tahun 2011 ini, menurut data UPTP3TKI Surabaya, masih banyak kasus yang terjadi pada TKI pada pra, masa dan purna penempatan. Namun terkait jumlah pencairan dana klaim asuransi masih jauh memenuhi tujuan program asuransi TKI tersebut. Sehingga program ini belum bisa berjalan dengan efektif melihat masih terjadinya permasalahan yang kompleks dalam implementasinya. Sehingga masih diperlukan evaluasi yang nantinya mampu mengatasi permasalahan yang timbul.

Dalam permasalahan yang timbul, tentunya terdapat pula faktor yang menjadi penghambat dan pendukung jalannya program asuransi ini. Meskipun faktor pendukung jalannya program ini lebih sedikit dibandingkan faktor yang menghambat program asuransi TKI ini. Faktor pendanaan dari negara merupakan salah satu faktor pendukung jalannya program ini, selain itu peran konsorsium asuransi Jawa Timur, PPTKIS dan calon TKI/TKI dengan mendukung program pemerintah dengan mengikuti prosedur yang telah diatur. Dalam hal faktor penghambat seperti permasalahan yang masih terjadi didalam pemerintahan seperti kurangnya pengawasan, koordinasi, dan sosialisasi masih menjadi salah satu faktor penghambat yang harus segera ditangani oleh pemerintah. Faktor penghambat lainnya adalah pihak konsorsium asuransi, dan PPTKIS yang masih banyak melakukan kecurangan dan kurang mematuhi peraturan yang ada. Bagi dan calon TKI/TKI seperti kurangnya pemahaman tentang program asuransi TKI yang seharusnya bisa lebih mengerti tentang adanya program asuransi TKI ini seperti hak dan kewajibannya, lingkup pertanggung jawabannya, tatacara pencairan klaim asuransi dll.

Daftar Pustaka

- Akib, Haedar dan Tarigan, Antonius (2000) **Artikulasi Konsep Implementasi Kebijakan: Perspektif, Model dan Kriteria Pengukurannya**. Jurnal Baca, 1(1): 12-13.
- Grindle, Merilee S. (1980) **Politics and Policy Implementation in The Third World**, New Jersey, Princeton University Press.
- Hamalik, Oemar (2005) **Manajemen Pelatihan Ketenagakerjaan**. Jakarta, Bumi Aksara
- Mahmudi (2005) **Manajemen Kinerja Sektor Publik**. Yogyakarta, Akademi Manajemen Perusahaan YKPN.
- Moleong, Lexy J. (2012) **Metodologi Penelitian Kualitatif**. Bandung, Remaja Rosdakarya.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2010 jo. Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2012 tentang Asuransi TKI** (internet) available from: <<http://www.bnp2tki.go.id/perundangan-mainmenu-90/peraturan-menteri-mainmenu-168/6934-perubahan-atas-peraturan-menakertrans-no-per07-menv2010-tentang-asuransi-tki-permenakertrans-no-1-tahun-2012.html>> (accessed: 02 Januari 2013).
- Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 209 Tahun 2010** tentang Penetapan Konsorsium Asuransi Tenaga Kerja Indonesia “Proteksi TKI”.
- Undang – undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan** (internet) available from: <<http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/peraturan-perundangan/undang-undang>> (accessed: 23 Desember 2012).
- Undang – undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri** (internet) available from: <http://disnakertransduk.jatimprov.go.id/peraturan-perundangan/undang-undang> (accessed: 23 Desember 2012).
- Zauhar, Soesil (1993) **Administrasi Program dan Proyek Pembangunan**. Malang, IKIP Malang.