

Perspektif *Sound Governance* Dalam Tata Kelola Penempatan Pekerja Migran Indonesia: Kasus Pekerja Perempuan Domestic Worker

Sound Governance Perspective in Governance of Placement of Indonesian Migrant Workers: Cases of Female Domestic Workers

Ratna Dewi Wuryandari¹

¹Pusat Pengembangan Kebijakan, Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia

Corresponding author: ratnadewiwuryandari@gmail.com

Abstract

One of the consequences of globalization for Indonesia is the migration of Indonesian workers abroad, especially women in low-ranking domestic workers. Globalization demands changes in governance (governance). The quality of governance is inseparable from the quality of public management. Changes due to globalization in all fields increase the interdependence and interconnection among all countries in the world today, as well as the placement of Indonesian migrant workers abroad. From various studies conducted, it is found that the placement of Indonesian migrant workers presents the presence of international actors in the migration process. Many facts reveal that the migration industry as an international actor has a stronger power relation role in determining the migration process and holds control in the recruitment process for prospective Indonesian migrant workers. This study tries to analyze from the perspective of the concept of sound governance where to produce good governance, the dimensions of sound governance need to be a support in the implementation of the placement of migrant workers. From the results of case analysis by comparing various studies on the placement of Indonesian migrant workers, it is found that currently, the Government in managing the placement of migrant workers has not implemented a sound governance perspective. Furthermore, in order to improve governance, the dimensions of sound governance offered in this paper can be a step in improving all aspects of the placement of Indonesian migrant workers.

Keywords: *sound governance, governance, Indonesian migrant workers*

Abstract

Salah satu konsekuensi dari globalisasi bagi Indonesia adalah adanya arus migrasi tenaga kerja Indonesia ke luar negeri khususnya perempuan pada jabatan rendah domestic worker. Globalisasi menuntut perubahan tata kelola dalam pemerintahan (governance). Kualitas tata kelola tidak terlepas dari kualitas manajemen public. Perubahan akibat globalisasi di segala bidang meningkatkan saling ketergantungan dan interkoneksi di antara semua negara di dunia saat ini, demikian juga dengan penempatan pekerja migran Indonesia ke luar negeri. Dari berbagai penelitian yang dilakukan, ditemukan fakta bahwa

penempatan pekerja migran Indonesia menghadirkan adanya actor-actor internasional dalam proses migrasi. Banyak fakta mengungkap bahwa Industri migrasi sebagai actor internasional memiliki peran relasi kuasa yang lebih kuat dalam menentukan proses migrasi serta memegang kendali dalam proses rekrutmen calon pekerja migran Indonesia. Penelitian ini mencoba menganalisis dari perspektif konsep sound governance dimana untuk menghasilkan tata kelola yang baik, dimensi-dimensi sound governance perlu menjadi dukungan dalam pelaksanaan penempatan pekerja migran. Dari hasil analisis kasus dengan membandingkan berbagai penelitian tentang penempatan pekerja migran Indonesia, ditemukan fakta bahwa saat ini, Pemerintah dalam mengelola penempatan pekerja migran belum menerapkan perspektif sound governance. Lebih lanjut untuk melakukan pembenahan tata kelola, dimensi-dimensi sound governance yang ditawarkan dalam tulisan ini dapat menjadi tahapan dalam melakukan pembenahan dari segala aspek penempatan pekerja migran Indonesia.

Kata kunci: sound governance, tata kelola, pekerja migran Indonesia

Pendahuluan

Globalisasi merupakan suatu keniscayaan yang sulit dibendung negara-negara didunia. Globalisasi menghasilkan kaitan integrasi, saling ketergantungan dan keterhubungan antar ekonomi, masyarakat, budaya dan negara (Jreisat, 2011). Salah satu isu penting dari adanya globalisasi adalah meningkatnya migrasi dalam masyarakat global yang semakin terintegrasi. International Labour Organisation (ILO) mencatat, jumlah migrasi internasional terus meningkat selama 30 tahun terakhir dimana pada tahun 1965 tercatat 75 juta orang dan pada tahun 2005 menjadi 191 juta orang (ILO, 2007). ILO mengartikan jika 1 dari 35 orang atau 3 persen penduduk dunia saat ini tinggal di luar negaranya. *United Nations (UN)* memperkirakan pada tahun 2015 terdapat 244 juta orang yang bermigrasi internasional, serta sekitar 100 juta atau sekitar 40 persen merupakan imigran dari Asia (ILO dan ADB, 2017). Sebagian besar alasan orang bermigrasi adalah untuk bekerja. Dewasa ini migrasi untuk bekerja atau disebut pekerja migran semakin meningkat dalam pasar kerja global seiring upaya manusia yang terus ingin memperbaiki tingkat kesejahteraan serta perbedaan upah antar negara.

World Bank (2017) memprediksi pada tahun 2016 terdapat sekitar 9 juta penduduk Indonesia baik secara prosedural maupun non prosedural bekerja di luar negeri sebagai pekerja migran, dan jumlah tersebut setara dengan 7 persen dari total angkatan kerja Indonesia. World Bank mencatat dalam kurun waktu antara tahun 2005 - 2016

masyarakat Indonesia yang bekerja di luar negeri secara prosedural naik menjadi 4,9 juta pada tahun 2016 dari sebelumnya tahun 2005 sebanyak 3 juta orang. Jumlah tersebut diprediksi jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan pekerja migran yang berangkat secara non prosedural. Pekerja migran dari Indonesia sebagian besar bekerja di negara-negara ASEAN, antara lain di Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam serta ke negara-negara Asia Pasifik (Taiwan dan Hongkong) serta negara-negara Timur Tengah. Saat ini pengiriman pekerja migran Indonesia paling banyak adalah ke Malaysia, Taiwan, Hongkong dan Singapura (BNP2TKI, 2017).

Sejak diberlakukannya moratorium penempatan pekerja migran Indonesia di luar negeri ke beberapa negara penempatan pada tahun 2009, jumlah pengiriman pekerja migran terus mengalami penurunan dari tahun 2011 - 2015 (BNP2TKI, 2017). Berdasarkan data BNP2TKI (2017), sebagian besar pekerja migran adalah perempuan dan bekerja sebagai pekerja domestik seperti pembantu rumah tangga, pengasuh anak dan pengasuh orang tua.

Tabel 1
Penempatan Terbesar Jenis Jabatan Pekerja Migran Indonesia
Tahun 2015-2017

NO	JENIS JABATAN	TAHUN			TOTAL
		2015	2016	2017	
1.	<i>House Maid</i>	47.565	37.263	88.695	173.523
2.	<i>Plantation Worker</i>	38.526	30.834	26.470	95.830
3.	<i>Caregiver</i>	5.542	35.546	43.173	84.261
4.	<i>Care Taker</i>	44.895	18.305	817	64.017
5.	<i>Worker</i>	11.918	20.967	15.447	48.332

Sumber : BNP2TKI, 2018

Data penempatan pekerja migran Indonesia dalam 3 tahun terakhir menunjukkan setiap tahun lebih dari 200.000 orang menjadi pekerja migran Indonesia (BNP2TKI, 2018).

Tabel 2
Total Penempatan Pekerja Migran Indonesia
Tahun 2015-2017

Tahun	Total Penempatan Pekerja Migran Indonesia Per Tahun
2015	275.737
2016	234.451
2017	262.899
Total	773.087

Sumber : BNP2TKI, 2018

Pekerja Migran Indonesia tersebar pada 200 negara dimana tujuan penempatan terbesar adalah Malaysia kemudian Taiwan, Hongkong dan beberapa Negara Asia pasifik lain seperti Singapura, Brunei Darussalam, Korea Selatan dan beberapa Negara Timur Tengah seperti Saudi Arabia dan Uni Emirat Arab.

Tabel 3
Negara Penempatan Pekerja Migran Indonesia Terbesar
Tahun 2015-2017

NEGARA TERBESAR	TAHUN			
	2015	2016	2017	Total
MALAYSIA	97.725	87.605	88.991	274.321
TAIWAN	75.304	77.087	62.823	215.214
HONG KONG	15.322	14.434	69.182	98.938
SINGAPORE	20.895	17.700	13.379	51.974
BRUNEI DARUSSALAM	9.993	8.152	6.623	24.768
KOREA SELATAN	5.501	5.912	3.728	15.141
SAUDI ARABIA	23.000	13.538	6.471	43.009
UNITED ARAB EMIRATES	7.619	2.575	1.667	11.861

Sumber : BNP2TKI, 2018

Pola migrasi saat ini adalah bagian dari proses perubahan yang besar akibat adanya globalisasi. Percepatan integrasi pasar global, dikombinasikan dengan peningkatan bisnis perjalanan dan teknologi informasi, memungkinkan semakin banyak

orang bergerak melintasi perbatasan. Sebagian besar migran mencari peluang untuk bisa bekerja di luar negeri karena belum mendapatkan pekerjaan serta pendapatan yang belum mencukupi di dalam negeri untuk kebutuhan diri dan keluarga. Kesenjangan yang melebar dalam penghasilan dan standar hidup di dalam negeri dan perbedaan upah antara negara menambah tekanan untuk bermigrasi (ILO, 2007).

ILO (2007) menjelaskan, di tingkat makro, kekurangan tenaga kerja di antara negara-negara yang pendapatan ekonominya lebih baik dan surplus tenaga kerja atau setengah pengangguran di negara-negara yang berpendapatan rendah dan menengah adalah faktor penarik dan pendorong utama migrasi. Kerawanan sosial dan ekonomi dan krisis politik di beberapa negara juga memaksa orang meninggalkan negaranya. Mengingat kekuatan integrasi global yang semakin cepat, gerakan orang-orang lintas batas merupakan fitur yang semakin tak terelakkan dan permanen di dunia saat ini. Kenyataannya adalah semakin banyak orang akan terus bermigrasi untuk pekerjaan. Tantangan bagi pembuat kebijakan adalah bagaimana memengaruhi migrasi dengan cara yang memaksimalkan manfaat potensial dan mengurangi dampak negatif bagi pekerja, perusahaan, dan masyarakat.

Penelitian Hoppe dan Fujishiro (2015) menjelaskan migrasi merupakan fenomena kompleks yang sangat dinamis dimana melibatkan berbagai jenis factor, bukan hanya selalu factor ekonomi dan social namun juga factor-faktor personal ikut mempengaruhi keputusan di tingkat individu untuk bermigrasi. Penelitian yang dilakukan di Spanyol terhadap keinginan yang melatarbelakangi anak muda bermigrasi ke Jerman menemukan bukti bahwa selama ini teori yang menjelaskan keputusan migrasi individu berdasarkan variable ekonomi dan social belum mampu memberikan gambaran utuh mengenai proses migrasi, dimana factor personal seperti nilai, keyakinan, ekspektasi juga mempengaruhi keputusan individu untuk bermigrasi pada tahapan pra keputusan migrasi (Hope dan Fujishiro, 2015). Penelitian tersebut membuktikan bahwa migrasi merupakan proses yang kompleks dengan melibatkan multi variable. Untuk memaksimalkan potensi dan meminimalkan resiko dampak migrasi, maka gambaran utuh mengenai kombinasi berbagai jenis variable (ekonomi, social, personal) sebagai kompleksitas keputusan di tingkat individu bermigrasi perlu menjadi perhatian pengambil kebijakan dalam merumuskan arah kebijakan dan sasaran yang tepat dalam tata kelola penempatan pekerja migran di negaranya.

Dalam konteks keputusan bermigrasi, industri migrasi seringkali merupakan factor structural yang menentukan dan mengendalikan pola pergerakan migran di seluruh dunia (Cranston, Schapendonk dan Spaan, 2018). Keputusan bermigrasi secara kompleks juga terkait dengan industri migrasi sebagai factor kunci. Keputusan bermigrasi dengan melibatkan industri migrasi menghadirkan fakta bahwa negara tidak selalu menjadi actor kunci yang dapat terlibat dalam keputusan individu untuk bermigrasi namun juga terdapat institusi-institusi formal dan informal serta actor-aktor formal dan informal dalam keputusan migrasi antar negara (Cranston, Schapendonk dan Spaan, 2018). Pola hubungan antara calon pekerja migran dengan perantara atau broker dimungkinkan sangat memberikan kontribusi besar dalam melihat faktor-faktor yang mempengaruhi dalam pengambilan keputusan bermigrasi. Cranston, Schapendonk dan Spaan, 2018 memetakan tiga pendekatan utama yang digunakan dalam studi mengenai industri migrasi yaitu: strukturalis, migrasi tenaga kerja dan mobilitas. Dalam pemetaan tersebut diketahui pendekatan strukturalis mengeksplorasi komersialisasi migrasi dimana broker/perantara, perusahaan keamanan serta badan penempatan sangat penting dalam mengkondisikan individu untuk mengambil keputusan bermigrasi. Peran broker/perantara sebagai actor-aktor di luar pemerintah memungkinkan terjadinya migrasi bagi pekerja migran dengan memfasilitasi proses penempatan dan membantu pergi ke luar negeri serta memproduksi pengetahuan yang mempengaruhi keputusan individu untuk bermigrasi. Cranston, Schapendonk dan Spaan, (2018) juga menyoroti dari sisi pendekatan mobilitas dimana industri migrasi mampu menciptakan dan mengendalikan mobilitas dengan relasi kuasa yang tak terlihat seperti ras, asal negara, gender yang dapat mengendalikan dan membatasi perpindahan manusia dimana kemudian dapat diterobos dengan broker/perantara ilegal.

Keputusan bermigrasi di Indonesia juga sangat dipengaruhi oleh faktor sosial keputusan keluarga. Chan, 2017 menyebutkan jika posisi orang tua memberikan daya tawar bagi anak untuk melakukan migrasi baik sebagai tulang punggung keluarga maupun sebagai penerima pendapatan secara timbal balik. Menurut Chan, 2017 faktor dilemma personal individu, ketidakcocokan antara orang tua dan anak serta persetujuan dari orang tua seringkali mendorong pekerja migran Indonesia bermigrasi. Dalam penelitian ini posisi perempuan muda memiliki relasi yang kompleks dimana keputusan bermigrasi membentuk agensi, relasi kuasa actor-aktor non institusional yang

mengakibatkan kerentanan yang dapat menyertai perempuan pekerja migran Indonesia di luar negeri.

Berbagai penelitian menunjukkan bahwa pekerja migran Indonesia, khususnya perempuan yang bekerja sebagai pekerja domestik merupakan kelompok paling rentan terhadap berbagai tindakan yang sangat merugikan dirinya baik sebagai manusia maupun sebagai pekerja. Irianto dan Truong, 2014 menjelaskan banyaknya rantai ketidakadilan social yang dihadapi oleh pekerja domestik Indonesia khususnya perempuan di Uni Emirat Arab merupakan dampak dari tidak adanya hukum spesifik yang mengatur kehadiran pekerja migran Indonesia yang diakui ke dua negara. Pandangan yang menekankan aspek struktur menjadikan migrasi pekerja migran untuk kepentingan tertentu dan terjerat peran dari agen-agen internasional baik di dalam negeri maupun di luar negeri.

Permasalahan Pekerja Migran kita di luar negeri sesungguhnya merupakan sebab dari permasalahan di dalam negeri dimana tata kelola prosedur sebelum keberangkatan yang panjang mengakibatkan calon Pekerja migran Indonesia lebih banyak berangkat melalui perantara/sponsor yang berdampak pada banyaknya permasalahan di luar negeri. Penelitian Linqvist (2010) menemukan calon pekerja migran di Indonesia hampir tidak pernah mendekati agensi penempatan pekerja migran secara langsung. Sebagai gantinya perekrut pekerja migran informal atau yang lebih dikenal sponsor/petugas lapangan yang berinteraksi dengan calon pekerja migran secara langsung. Sponsor seringkali merupakan teman, keluarga atau tokoh otoritas lokal. Peran penting secara historis para perantara dalam industri migrasi asia telah dicatat karena memiliki jaringan yang kuat diantara kedua belah pihak (agensi internasional dan desa pengirim migran). Proses rekrutmen pekerja migran menjadi kunci dalam memahami peningkatan sirkulasi pekerja migran perempuan khususnya domestic worker dengan mekanisme control dan proteksi yang melibatkan negara, agen perekrutan tenaga kerja dan majikan. Penelitian Linqvist (2010) yang dilakukan di Lombok tersebut menyoroti aspek proses rekrutmen yang krusial dalam membentuk struktur industry tenaga kerja migran antar negara.

Kolaborasi antara Pemerintah dengan sector privat tersebut seringkali melibatkan aktor-aktor dalam masing-masing kelembagaan (pemerintah dan non pemerintah) yang menentukan proses dari pelaksanaan kebijakan di masyarakat. Interaksi Aktor dan kelembagaan ini yang kemudian menentukan proses perjalanan dan strategi yang

dilakukan dalam tata kelola perlindungan dan penempatan pekerja migran Indonesia ke luar negeri. Pada prinsipnya para actor ini adalah mereka yang selalu dan harus terlibat dalam setiap proses dari kebijakan penempatan dan perlindungan pekerja migran, baik dalam kelompok Pemerintah maupun kelompok non Pemerintah yang senantiasa aktif dan proaktif di dalam melakukan interaksi dan interelasi kebijakan. Secara lebih makro menurut Anderson bahwa aktor kebijakan meliputi aktor internal birokrasi dan aktor eksternal yang selalu mempunyai koncern terhadap berjalannya kebijakan.

Pada kenyataannya perantara atau perekrut pekerja migran telah berhasil mengatur migrasi tenaga kerja antara banyak negara, terutama di mana sedikit atau tidak ada hubungan politik atau ekonomi sebelumnya. Namun, kegiatan perekrutan sering ditandai dengan praktik penipuan dan kecenderungan untuk menjadikan para pekerja sebagai keuntungan bagi para agensi internasional. Abella (2004) menemukan sedikit bukti yang menunjukkan bahwa upaya otoritas publik untuk melindungi pekerja terhadap praktik semacam itu telah berjalan efektif. Menurut Abella (2004), perekrut swasta umumnya lebih efektif dalam menemukan posisi dalam perekrutan dibandingkan dengan agen pemerintah, dan migran lebih menyukai perantara meskipun biaya dan risikonya lebih besar. Menurut Abella (2004), Pemerintah di bidang ketenagakerjaan seringkali melakukan kesalahpahaman bagaimana pasar rekrutmen beroperasi karena apa yang dibayar pekerja migran tersebut sebenarnya adalah bagian dari perbedaan upah.

Peningkatan kompleksitas, tantangan, ancaman, dan peluang dalam mengelola tantangan globalisasi, dibutuhkan transformasi pemerintah dan administrasi dalam proses administrasi publik, untuk pengembangan kapasitas, peningkatan dan inovasi dalam kebijakan dan manajemen Pemerintah (Farazmand, 2004 hlm 12). Istilah *governance* menyajikan gagasan pemerintah dan administrasi yang lebih luas dan lebih komprehensif dibanding istilah *government*. Governance merupakan proses partisipatif untuk mengatur urusan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara, negara bagian, atau komunitas lokal melalui struktur dan nilai-nilai yang mencerminkan masyarakat. Governance memasukkan negara sebagai lembaga yang memungkinkan, kerangka kerja konstitusional, masyarakat sipil, sektor swasta, dan struktur kelembagaan internasional/global dalam batas-batas. Governance digunakan sebagai konsep yang lebih luas daripada bentuk-bentuk pemerintahan tradisional, unilateral, dan otoritatif yang elit pemerintahannya duduk di posisi komando sepihak (Farazmand, 2004 hlm 11).

Dalam konsep tata kelola pekerja migran yang dapat menghasilkan tata kelola Pemerintah yang baik dan bersifat inklusif dibutuhkan dorongan dari partisipasi serta interaksi dalam lingkungan nasional dan internasional yang semakin kompleks, beragam dan dinamis. Konsep *sound governance* digunakan untuk mengkarakterisasi tata kelola dengan kualitas unggul dalam fungsi, struktur, proses, nilai, dimensi, dan elemen yang baik diperlukan dalam pemerintahan dan administrasi. Konsep dalam *sound governance* mengacu pada fungsi pemerintahan oleh aktor atau otoritas atau lembaga apa pun, termasuk yang bukan pemerintah, sedangkan pemerintahan terdiri dari proses, struktur, nilai, manajemen, kebijakan, dan administrasi (Farazmand, 2004 hlm 13-14). Dalam pembahasan penempatan pekerja migran Indonesia, tuntutan untuk menghasilkan tata kelola yang baik dalam unsur-unsur *sound governance* (state, masyarakat calon pekerja migran, perusahaan penempatan pekerja migran/private sector serta international actor) harus dapat dipenuhi dan ditaati semua pihak. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta dalam tata kelola penempatan pekerja migran Indonesia khususnya pada pekerja perempuan domestic worker dengan didasarkan pada dimensi – dimensi *sound governance*.

DISKUSI

Penelitian literatur yang dilakukan oleh Asaduzzaman, Virtanen, 2016 banyak mengemukakan kerangka teoritis mengenai tata kelola (*governance*) menurut berbagai ahli. Penekanan government dan governance bukan merupakan istilah yang identik meskipun keduanya berorientasi pada tujuan. Government mengacu pada wewenang resmi serta kekuasaan dalam melaksanakan kegiatan, sementara governance mengacu pada penciptaan, pelaksanaan dan implementasi kegiatan yang di dukung oleh tujuan Bersama masyarakat dan organisasi yang mungkin memiliki otoritas formal atau kekuatan (Bingham et.al 2005, hal 548 dalam Asaduzzaman, Virtanen, 2016). Untuk mengatasi tantangan abad kedua puluh satu, memahami hubungan di antara Pemerintah dan lembaga non-Pemerintah menjadi sangat penting. Bank Dunia mendefinisikan tata kelola sebagai cara di mana kekuasaan dilakukan dalam pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial suatu negara untuk pembangunan. Bahkan, dalam definisinya, Bank Dunia menyoroti aspek administrasi tata kelola, yang menekankan isu-isu utama antara

lain: reformasi layanan sipil, perampangan sektor publik, pemberian layanan, intervensi publik, serta pengembangan kapasitas kelembagaan.

Sound Governance

Gagasan mengenai *sound governance* salah satunya diperkenalkan oleh Ali Farazmand, 2004 sebagai gagasan transformasi Pemerintah dan administrasi yang merupakan tantangan Pemerintah dalam era globalisasi dimana dibutuhkan penerapan konsep baru “*sound governance*” dalam mendukung tata kelola pemerintahan yang baik. Jika pada konsep tata kelola/governance sebelumnya, peran dan kekuatan global/international actor dianggap tidak bersinggungan dengan aktivitas *governance* sebagai dampak dari terjadinya globalisasi. Konsep *sound governance* digunakan untuk mengkarakterisasi tata kelola dengan kualitas unggul dalam fungsi, struktur, proses, nilai, dimensi, dan elemen yang baik yang diperlukan dalam pemerintahan dan administrasi (Farazmand, 2014 hlm 12).

Sound governance terdiri dari beberapa komponen atau dimensi utama. Sebagai elemen yang dinamis dari sistem dinamis, elemen-elemen komponen ini berinteraksi secara dinamis satu sama lain, dan semua membentuk kesatuan unik yang beroperasi dengan keragaman internal, kompleksitas, dan intensitas, serta tantangan eksternal, kendala, dan peluang. Baik fitur dinamis internal dan eksternal berinteraksi terus-menerus, menjaga sistem tata kelola dinamis berfokus pada arah dan tindakan dengan tujuan.

Sound Governance memiliki beberapa dimensi antara lain : (1) proses; (2) struktur; (3) kognisi dan nilai-nilai; (4) konstitusi; (5) organisasi dan institusi; (6) manajemen dan kinerja; (7) kebijakan; (8) sektor; (9) kekuatan internasional atau globalisasi; dan (10) etika, akuntabilitas, dan transparansi. Masing-masing dimensi ini bekerja bersama dengan yang lain seperti orkestra, dengan kepemimpinan yang baik dan partisipasi dinamis dari elemen atau komponen interaktif yang memberikan kualitas sistem tata kelola yang memuaskan masyarakat.

1. **Proses.** *Sound Governance* melibatkan proses pemerintahan dengan interaksi semua elemen atau pemangku kepentingan yang terlibat; ini adalah makna yang disediakan oleh pemerintahan yang baik. Tata kelola yang baik bukan hanya tentang proses internal dan eksternal; namun juga memiliki struktur.

2. **Struktur.** Struktur adalah badan unsur konstitutif, aktor, aturan, peraturan, prosedur, kerangka kerja pengambilan keputusan, dan sumber otoritatif yang memberikan sanksi atau melegitimasi proses tata kelola. Perwujudan struktural ini dibentuk dan beroperasi baik secara vertikal maupun horizontal dan dipengaruhi oleh sejumlah faktor dan kekuatan internal dan eksternal, lokal dan internasional.
3. **Kognitif dan Values.** Dimensi kognitif atau nilai mewakili sistem nilai yang unik atau menyimpang dari struktur atau proses tata kelola. Sebagai contoh, sistem pemerintahan yang tidak sehat, korup, dan miskin diorganisasikan secara longgar, tidak memiliki institusionalisasi dan legitimasi, dan sangat bergantung pada kekuatan eksternal agar legitimasi tetap berkuasa.
4. **Konstitusi.** Selanjutnya, mungkin dimensi terpenting dari tata kelola dan tata kelola yang baik adalah konstitusi pemerintah dan sistem tata kelola. Konstitusi adalah dokumen pedoman mendasar yang berfungsi sebagai cetak biru tata kelola.
5. **Organisasi dan Institusi.** Dimensi *governance* dan *sound governance* melihat bagaimana komponen atau properti organisasi dan kelembagaan bekerja sama baik antara lembaga-lembaga pemerintah maupun institusi informal. Apakah institusi informal berperan lebih kuat dalam proses pemerintahan merupakan pertanyaan mendasar mengenai dimensi pemerintahan. Lembaga yang terorganisasi dengan baik dan berkinerja baik berkontribusi pada *sound governance*/tata kelola yang baik. Dimensi kelembagaan dan organisasi berfungsi sebagai komponen internal atau properti *sound governance*.
6. **Manajemen dan kinerja.** Dimensi manajerial dan kinerja merupakan bagian integral dari keseluruhan sistem. Tetapi kinerja semata tidak cukup; itu harus menghasilkan hasil yang diinginkan dan dimaksudkan, hasil yang diterjemahkan ke dalam legitimasi kelembagaan dan sistem. Tanpa sistem manajemen yang baik yang ditandai dengan efisiensi dan efektivitas, tata kelola yang baik/*sound governance* akan menderita dari ketidakmampuan, kinerja yang buruk, pemborosan dan duplikasi, biro-patologi, serta kurangnya legitimasi.

7. **Kebijakan.** Dimensi kebijakan *sound governance* memberikan elemen atau dimensi proses, struktur, dan panduan, arahan, dan kendali yang kuat bagi manajemen. Ada dua jenis kebijakan dalam tata kelola yang baik: Pertama adalah eksternal bagi masing-masing organisasi tata kelola, dan berasal dari otoritas legislatif dan politik atau yudikatif yang mewakili kehendak masyarakat. Jenis kebijakan kedua adalah internal organisasi dan lembaga pemerintahan masing-masing; hal ini merupakan kebijakan organisasi, seperangkat peran pengarah yang menentukan, peraturan, prosedur, dan nilai-nilai yang digunakan untuk mengelola kinerja organisasi menuju misi yang diinginkan dan tujuan tata kelola yang baik.
8. **Sektor.** Tata kelola sektoral yang sehat membutuhkan partisipasi warga secara langsung, manajemen yang cakap, dan pengetahuan serta keterampilan dalam kinerja organisasi publik. Tetapi koordinasi lintas sektoral dan antar-organisasi, kerjasama, dan berbagi pengetahuan dan informasi adalah unsur-unsur penting dari *sound governance*.
9. **Kekuatan internasional atau globalisasi.** Dimensi lain dari tata kelola yang baik adalah dimensi internasional atau global. Saat ini, di era globalisasi yang semakin cepat dan saling ketergantungan global, negara-bangsa, pemerintah, dan warga negara semakin tertarik dan secara sukarela atau tidak sukarela menunjukkan intoleransi terhadap perilaku tata kelola tertentu yang sebelumnya dan dianggap tradisional, normal, internal untuk pemerintah berdaulat.
10. **Etika, akuntabilitas, dan transparansi.** Ciri utama tata kelola yang sehat adalah fondasinya yang berprinsip pada nilai-nilai etika, persyaratan akuntabilitas, dan struktur serta nilai transparansi. Prinsip utama tata pemerintahan yang sehat ini memeriksa terhadap potensi penyalahgunaan dan korupsi sistem serta terhadap prinsip-prinsip non efisiensi murni dan ekonomi dalam proses manajemen dan administrasi.

Pemikiran tentang *governance* memberikan penekanan kepada tiga elemen antara State/Pemerintah, masyarakat sipil dan sector privat untuk bersinergi secara optimal dalam tata kelola pemerintahan. Dalam era globalisasi 3 aktor tersebut perlu juga ditambahkan dengan melihat interaksi dunia internasional dengan keterlibatan aktor internasional (Farazmand, 2004 hlm 18). Salah satu dampak dari globalisasi terhadap Indonesia adalah dengan arus pekerja migran ke luar negeri yang sebagian besar

perempuan sebagai pekerja rumah tangga/domestic worker. Kondisi ini tentunya memerlukan tata kelola yang lebih komprehensif karena tidak dapat dipungkiri adanya keterlibatan actor-aktor di luar pemerintah (masyarakat, perusahaan penempatan pekerja migran, dan actor internasional yang notabene dapat diartikan agensi internasional, badan-badan internasional penanganan pekerja migran, serta pemerintah negara penempatan). Interaksi global itu tentunya memerlukan tata kelola dengan unsur-unsur atau dimensi dalam sebuah tata kelola pemerintahan yang baik/sound governance.

Penelitian Karim (2017), menyoroti problem masalah tata kelola pekerja migran Indonesia dari segi dinamika antar institusi dimana masih terjadi rivalitas institusi (*institutional rivalry*) di antara Lembaga pemerintahan yang berbeda baik di level pemerintahan pusat serta desentralisasi di tingkat daerah dalam penanganan pekerja migran. Karim menggarisbawahi adanya problem yang selama ini terus berjalan akibat desentralisasi yang belum optimal dari sisi regulasi pengawasan sehingga mengakibatkan proses rekrutmen pekerja migran menjadi lebih kompleks. Kondisi yang terjadi saat ini adalah pemerintah daerah tidak dapat melindungi calon pekerja migran di daerah dari eksploitasi selama proses rekrutmen meskipun memiliki peran besar dalam mengawasi dan mengelola proses rekrutmen. Adanya dinamika institusional di antara institusi pemerintah mempengaruhi tata kelola perekrutan pekerja migran Indonesia. Adanya interaksi negara dan pasar neoliberal selama ini menciptakan system perantara/broker serta eksploitasi pekerja migran Indonesia dalam proses rekrutmen dan penempatan.

Namun demikian interaksi antar institusi pemerintah dalam tata kelola pekerja migran di Indonesia juga merupakan dimensi penting dalam tata kelola terutama apabila dikaitkan dalam penelitian ini dengan dimensi-dimensi sound governance. Tidak adanya sinergi antar institusi yang baik mengakibatkan proses tata kelola yang mengacu pada dimensi sound governance dapat tidak berjalan optimal. Hal ini tentu saja akan berpengaruh pada bagaimana pemerintah dalam bersinergi dengan sector privat/perusahaan penempatan pekerja migran dan bahkan actor-aktor internasional seperti agensi internasional, pemerintah negara penempatan untuk menghasilkan tata kelola dalam dimensi *sound governance*. Penelitian karim, 2017 menjelaskan distribusi tanggung jawab yang tumpang tindih antar institusi terkait merupakan akibat kekeliruan perancangan institusi atau kesengajaan pembuat kebijakan yang kurang setuju dalam pendirian institusi baru. Dengan meso level institutional, interaksi horizontal institusi

pemerintahan di Indonesia dan juga kurang sinergisnya dengan keterlibatan actor-aktor non pemerintah serta regulasi yang belum mempertimbangkan dinamika interaksi horizontal sebelum dikeluarkannya Undang-Undang penempatan pekerja migran yang baru No. 18 Tahun 2017, menciptakan ketegangan interaksi institusi baik horizontal maupun vertical. Apabila kita melihat dari sisi dimensi dalam mewujudkan suatu tata pemerintahan yang baik dalam penempatan pekerja migran Indonesia, tentunya dimensi-dimensi proses, struktur, kognitif dan value, konstitusi, organisasi dan institusi, manajemen kinerja, kebijakan, sector, kekuatan internasional/globalisasi serta etika, akuntabilitas dan transparansi belum terlihat menjadi focus perbaikan pemerintah dalam kelola penempatan pekerja migran yang lebih baik seperti yang diurai dalam penelitian ini. Kelemahan dalam penelitian ini adalah belum melihat fakta terbaru dengan setelah dikeluarkannya UU No. 18 tahun 2017 yang mengatur tentang perlindungan dan penempatan pekerja migran yang lebih komprehensif dimana telah mendesentralisasi perlindungan dan penempatan pekerja migran hingga ke tingkat pemerintah desa.

Sisi praktik perekrutan penempatan pekeramigran Indonesia juga disoroti oleh Killias (2009) dimana melakukan studi tentang pekerja migran Indonesia domestic dengan membandingkan Undang-Undang Penempatan dan Perlindungan Pekerja migran Indonesia saat itu yaitu UU No. 39 Tahun 2004 dengan praktik-praktik tenaga kerja rendahan pada masa colonial. Temuan studi menyebutkan secara tidak langsung UU pekerja migran yang lama tersebut dalam aturannya mengadopsi system tenaga kerja kontrak murahan (*indentured labour*) yang merupakan warisan colonial, seperti contoh ketika negara memberikan kewenangan untuk semua calon pekerja migran mendaftar kepada agensi atau perusahaan privat komersial serta dalam pengurusan dokumen-dokumen keberangkatan. Negara mendorong agensi memiliki relasi kuasa yang terlalu besar sehingga proses migrasi menjadi kurang transparan dan mahal. Dalam hal ini pemerintah seharusnya justru lebih mendorong partisipasi masyarakat sendiri yang berkeinginan untuk bermigrasi untuk berpartisipasi aktif dan menggandeng agensi bermitra menghasilkan proses migrasi yang lebih transparan dan mudah.

Dalam tata kelola penempatan pekerja migran, proses rekrutmen dan keputusan bermigrasi individu ke luar negeri merupakan proses kunci dalam tata kelola kebijakan migrasi pekerja dengan meminimalkan resiko serta manfaat yang sebesar-besarnya dari migrasi pekerja. Mendorong tata kelola penempatan dari proses rekrutmen dengan

mendorong keterlibatan actor-aktor kunci baik di pemerintah maupun non pemerintah sangat penting untuk menghasilkan tata kelola yang baik dengan mengacu pada dimensi *sound governance*. Penelitian Allison Reuman, 2017 menyebutkan pengembangan kerangka kerja dalam peraturan regional yang dapat disepakati oleh beberapa negara dalam Kawasan ASEAN perlu dilakukan terutama dalam menekankan regulasi masalah sosial, ekonomi, keuangan lintas batas yang kompleks melalui kemitraan regional, jaringan dan actor swasta non negara terutama melalui hukum yang dapat disepakati Bersama. Regionalisme tata kelola akan sangat cocok untuk tantangan migrasi tenaga kerja yang sifatnya bilateral dan transnasional dengan kesepakatan norma-norma dasar Bersama sesama negara anggota ASEAN. Dimensi *sound governance* dalam tata kelola pekerja migran di tingkat ASEAN ini menarik apabila diterapkan dan didorong Pemerintah Indonesia sebagai alternative dalam menghasilkan tata kelola pekerja migran yang lebih baik. Di tingkat regional, ASEAN memiliki organisasi nonpemerintah yang aktif sebagai organisasi akar rumput untuk migrasi tenaga kerja. Dalam dimensi *sound governance*, ASEAN dapat menjadi actor internasional yang dapat memfasilitasi di tingkat nasional dan sub nasional yang mengarah pada tata kelola proses migrasi yang baik.

Untuk mencapai tata kelola yang baik, salah satu yang dapat dilakukan adalah menghilangkan persepsi tentang struktur tata kelola hierarkis secara konsisten dimana perlunya menempatkan peran yang lebih besar di daerah dengan tidak hanya sekedar menekankan hubungan horizontal daripada hubungan vertikal antar wilayah dalam negara (Allison-Reuman, 2017). Pendekatan meningkatkan kapasitas dan kekuatan di antara aktor-aktor yang terlibat dalam proses migrasi dibandingkan pendekatan hierarkis menjadi alternative pilihan kebijakan yang terbaik menurut penelitian Allison-Reuman, 2017.

Pada tingkat antar negara ASEAN, penelitian mengenai interaksi antar ketiga aktor yang terlibat dalam proses migrasi dilakukan oleh Spaan dan Naerssen, 2017 yang meneliti interaksi dalam tata kelola migrasi pemerintah Indonesia, industry migrasi serta pengambilan keputusan individu masyarakat bermigrasi ke Malaysia. Penelitian tersebut memunculkan interaksi antara manajemen migrasi Indonesia dan Malaysia dengan industry migrasi/MI, peran utama MI dalam koridor migrasi antara kedua negara serta dampaknya pada ambang mobilitas. Dalam perjalanan waktu, kebijakan dan langkah-

langkah pengendalian di kedua negara telah berubah sebagai reaksi terhadap tekanan eksternal dari pengusaha, serikat pekerja dan LSM, atau perbedaan pendapat dengan para migran di Malaysia. Sebagian karena meningkatnya tekanan migrasi, permintaan tenaga kerja di Malaysia dan kepentingan bisnis, kebijakan telah menyerahkan pengelolaan migrasi kepada aktor-aktor non-negara, menciptakan ruang bagi perekrut swasta untuk terlibat dalam mempromosikan, memfasilitasi dan mengendalikan migrasi tenaga kerja ke berbagai tingkatan. Dalam sirkuit hukum, Pemerintah Indonesia dan Malaysia memberikan banyak ruang bagi agen perekrutan berlisensi untuk menengahi di pasar tenaga kerja migran. Di Indonesia, peran pemerintah pusat berubah dari yang eksekutif ke pengawasan. Di Malaysia, pemerintah mengubah kebijakan liberal menjadi salah satu 'managed migration' tetapi peran agen perekrutan diperluas ketika mereka diizinkan untuk bertindak sebagai "perusahaan outsourcing" dan majikan tenaga kerja migran. Sebagai akibatnya, sistem MI di koridor migrasi Indonesia-Malaysia terdiri dari dua jaringan paralel (kadang saling terhubung) yaitu : formal dengan perusahaan rekrutmen dan outsourcing di bagian inti jaringan dan informal terdiri dari swasta lembaga di luar kendali pemerintah. Di semua domain, aktor MI memiliki pengaruh besar. Calon migran semakin tergantung pada perantara, dalam domain migrasi yang ditandai oleh kompleksitas, ketidakjelasan dan pembagian yang kabur antara aktor dan tindakan formal dan informal (Spaan dan Naerssen, 2017).

Seperti halnya dengan tata kelola penempatan pekerja migran Indonesia ke Malaysia yang sarat dengan peran aktor non Pemerintah di industri migrasi. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dalam penelitian Goh, Wee dan Yeoh, 2017 kepada agen migrasi tenaga kerja yang mengerahkan pekerja rumah tangga Indonesia ke Singapura dari tahun 2015-2016, disimpulkan bahwa negara tujuan migran di Asia mengalihkan tanggung jawab terhadap pekerja migran ke industri migrasi dalam aliran perekrutan pekerja migran dan menghindari kerjasama formal dengan negara asal pekerja migran. Memahami tata kelola migrasi di Asia membutuhkan pergulatan dengan tata kelola yang saling co institutive negara dan industri migrasi dengan dinamika yang saling bergantung yang dapat dijelaskan dalam teori tindakan strategis (Goh, Wee dan Yeoh, 2017).

Menggunakan teori tindakan strategis untuk memeriksa dinamika industri migrasi di Singapura, penelitian Goh, Wee dan Yeoh, 2017 menyoroti kontestasi dan menyusun strategi dalam tata kelola pekerja rumah tangga migran. Penelitian tersebut menemukan

bukti bahwa Industri migrasi memainkan peran penting dalam mengakomodasi dan beradaptasi dengan tuntutan otoritas negara asal. Industri migrasi tidak hanya menjalankan pemerintahan yang dilimpahkan, tetapi juga secara langsung berpartisipasi dalam upaya diplomasi dengan negara-negara asal pekerja migran. Berbeda dengan teori Hubungan Internasional yang memberikan negara kapasitas berlebih dan koherensi dalam mengatur migrasi, dalam tata kelola migrasi dan industry di Asia, alih-alih menghasilkan tata kelola migrasi yang memprioritaskan penyusunan strategi, namun justru yang terjadi pekerja migran menemukan kekuasaan dan otonomi secara eksklusif di dalam negara akibat peran dari industry migrasi.

Penelitian Parrenas, Silvey, Hwang dan Choi, 2018 yang meneliti pola mobilitas pekerja migran rumah tangga di Uni Emirat Arab pada pekerja migran Indonesia dan Filipina, mengidentifikasi dan menjelaskan munculnya migrasi tenaga kerja berseri dimana keadaan prakarsa transnasional meliputi migrasi karena ketidakamanan finansial yang pada awalnya mendorong migrasi bagi pekerja, dan berlanjut setelah mereka kembali. Keadaan ketidakamanan keuangan berkelanjutan mengakibatkan dorongan untuk melakukan migrasi berulang sebagai mata pencaharian. Analisis penelitian ini menggarisbawahi keadaan rekrutmen yang ditimbulkan oleh terbatasnya peluang penyelesaian pekerja migran domestic. Dengan memperhitungkan kekuatan struktural yang menghambat mobilitas migran, penelitian tersebut menemukan bahwa sebagian besar pekerja rumah tangga baik dari Indonesia dan Filipina tidak dapat mengikuti lintasan linear, progresif dari migrasi bertahap. Sebaliknya, mereka menghadapi hambatan struktural yang memunculkan pola migrasi keliling yang di konsepskan sebagai migrasi pekerja serial. Deportasi paksa, modal finansial terbatas, kualifikasi pendidikan rendah, ketergantungan pada agen perekrutan migran ternyata menjadi masalah yang dominan dan relative sama baik pekerja migran dari Indonesia maupun Filipina dalam menghadapi ruwetnya tata kelola pekerja migran di negaranya.

Kesimpulan

Gagasan dimensi dalam *Sound Governance* menekankan bahwa sebuah proses mengatur segala interaksi dari semua elemen atau stakeholder yang terlibat yang merupakan inti dari makna adanya *governance*. Dari berbagai penerapan tata kelola dalam kasus penempatan pekerja migran Indonesia yang telah didiskusikan sebelumnya,

kelembagaan Pemerintah sebagai *leading* dalam mengatur segala interaksi dari elemen stakeholder harus memiliki tata kelola yang baik /*sound governance* untuk menghasilkan tata kelola pekerja migran dalam konsep triple helix yaitu dengan penguatan jejaring antar actor yang melibatkan interaksi antara Pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat. Dalam pengembangan *sound governance*, actor-aktor tersebut bertambah lagi yaitu actor internasional yang dalam tata kelola migrasi adalah industry migrasi internasional serta lembaga-lembaga kawasan regional atau internasional dan NGO pekerja migran di Kawasan regional dan internasional. Faktor kunci untuk menghasilkan tata kelola yang baik sesuai syarat dalam dimensi *sound governance* adalah Pemerintah Indonesia harus memiliki inovasi berkelanjutan dalam kebijakan penempatan pekerja migran yang memenuhi tuntutan masyarakat.

Dalam konteks manajemen publik, perlunya menekankan pentingnya bukti nasional dan komparatif yang lebih baik terhadap perubahan administrasi dan manajerial dalam menghadapi globalisasi dengan perbandingan kumpulan fakta untuk membantu dalam eksplorasi terhadap tata kelola yang lebih baik. Singkatnya, kita membutuhkan data yang lebih baik. Kita perlu menciptakan dan menerapkan kerangka kerja konseptual dan teoritis yang lebih ketat untuk menganalisis bukti dan untuk menarik pelajaran yang sesuai dan wawasan yang lebih mendalam terhadap tata kelola sebuah Lembaga pemerintah. Kita perlu secara interdisipliner secara agresif dalam menciptakan model-model perubahan generatif sehingga kita dapat lebih memahami kebenaran yang lebih dalam yang mungkin menunggu penemuan dan yang mungkin meredam antusiasme sesaat (Lyn, 2010). Dalam konteks ini, gagasan *sound governance* dari yang sudah disampaikan mengandung makna bahwa *sound governance* membutuhkan kelembagaan yang kuat untuk dapat menghasilkan tata kelola kebijakan yang baik. Kehadiran actor internasional dalam kasus tata kelola pekerja migran mengingatkan bahwa actor tunggal tidak hanya pemerintah sehingga ketika akan memberikan pengaturan yang kuat maka pemerintah sebagai actor negara harus memiliki kelembagaan perubahan tata kelola ke arah yang lebih baik sesuai dengan dimensi-dimensi *sound governance* dari sisi proses, struktur, kognitif dan value, konstitusi, organisasi dan institusi, manajemen dan kinerja, kebijakan, sector, kekuatan internasional atau globalisasi serta etika, akuntabilitas dan transparansi.

Daftar Pustaka

- Abella, Manolo I. (2004). *The Role of Recruiters in Labor Migration*. In the Book : International Migration. Prospects and Policies in a Global Market. Oxford University Press
- Allison-Reuman, Laura. (2017). *Integrating ASEAN in Labor Migration Policy: From Disjointed to Complementary Actor*. *Asian Politics & Policy*—Volume 9, Number 3—Pages 427–441
- Asaduzzaman, Ali., Virtanen, Petri. (2016). *Governance Theories and Models*. Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance
- Asian Development Bank Institute, Organisation for Economic Co-operation and Development, and International Labour Organization (2017). *Safeguarding The Rights of Asian Migrant Workers From Home to The Workplace*. ADB, Tokyo
- Chan, Carol. (2017). *Not Always Left-Behind: Indonesian Adolescent Women Negotiating Transnational Mobility, Filial Piety and Care*. *Asia Pacific Journal of Anthropology* 18(3): 246–263
- Cranston, S., Schapendonk, J., & Spaan, E. (2018). *New directions in exploring the migration industries: introduction to special issue*. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 44(4): 543–557
- Farazmand, Ali. (2004). *Sound Governance : Policy and Administrative Innovations*. United States of America. Preager Publishers
- Hoppe, A., & Fujishiro, K. (2015). *Anticipated job benefits, career aspiration, and generalized self-efficacy as predictors for migration decision-making*. *International Journal of Intercultural Relations* 47: 13–27
- ILO. (2015). *Migration, Human Rights and Governance*. The International Labour Organization, and The United Nations (Office of the High Commissioner for Human Rights)
- ILO. (2007). *International Labour Standards on Migrant Workers' Rights. Guide for Policymakers and Practitioners in Asia and the Pacific*. ILO, Bangkok
- Irianto, Sulistiyowati., Truong, Thanh-Dam. (2014). *From Breaking the Silence to Breaking the Chain of Social Injustice: Indonesia Women Migrant Domestic*

- Workers in the United Arab Emirates*. T.D Truong et al. (eds.). Migration, Gender and Social Justice: Perspectives on Human Insecurity. Hexagon Series on Human and Environmental Security and Peace 9, h. 29-45
- Jreisat, Jamil (2011). *Globalism and Comparative Public Administration*. New York. CRC. Press Taylor & Francis Group
- Karim, Moch Faisal (2017). *Institutional Dynamics of Regulatory Actors in Recruitment of Migrant Workers: The Case of Indonesia*. Asian Social Science, 2017
- Killias, Oliver (2009). *The Politics of Bondage in the recruitment, training and placement of Indonesian migrant domestic workers*. Sociologus, 2009
- Lindquist, Johan (2010). *Labour Recruitment, Circuits of Capital and Gendered Mobility: Reconceptualizing the Indonesian Migration Industry*. Pasific Affairs: Volume 83, No. 1 March 2010
- Lynn Jr, Laurence E. (2010). *Globalization and Administraative Reform: What is happening in theory?*. Public Management Review, 3:2, 191-20
- Parrenas, R. S., Silvey, R., Hwang, M. C., & Choi, C. A. (2018). *Serial Labor Migration: Precarity and Itinerancy among Filipino and Indonesian Domestic Workers*. International Migration Review: 1– 29
- Spaan, E., & van Naerssen, T. (2018). *Migration decision-making and migration Industry in the Indonesia–Malaysia corridor*. Journal of Ethnic and Migration Studies 44(4): 680–695
- Wee, K., Goh, C., & Yeoh, B. S. A. (2018). *Chutes-and-ladders: the migration industry, conditionality, and the production of precarity among migrant domestic workers in Singapore*. Journal of Ethnic and Migration Studies 0(0): 1–17
- World Bank (2017). *Pekerja Global Indonesia*. Antara Peluang dan Resiko (Versi Bahasa). The World Bank, Washington DC