

## **BAB II**

### **KP2MI DALAM TATA KELOLA PELINDUNGAN PMI**

Bab II berfokus pada KP2MI sebagai instrumen negara yang bertanggung jawab atas tata kelola perlindungan PMI. KP2MI diposisikan bukan sekadar sebagai lembaga administratif domestik, melainkan sebagai aktor negara yang menjalankan fungsi regulasi, koordinasi, dan implementasi komitmen internasional Indonesia di sektor migrasi tenaga kerja. Oleh karena itu, pembahasan diawali dengan telaah mengenai transformasi kelembagaan, mandat, dan kewenangan, serta implementasi peran KP2MI sebagai landasan analisis. Pembahasan dalam bab ini secara khusus ditempatkan pada konteks periode 2024-2025 sebagai fase awal pasca-transformasi kelembagaan dari BP2MI menjadi KP2MI.

Selanjutnya, bab ini menguraikan dinamika eksploitasi terhadap PMI serta kerangka norma internasional dan nasional yang membentuk rezim perlindungan PMI. Dalam praktiknya, pada periode awal pasca-transformasi kelembagaan tersebut (2024-2025), berbagai bentuk eksploitasi terhadap PMI masih terus terjadi di setiap tahapan migrasi. Situasi ini terus berlangsung meskipun Indonesia telah mengadopsi berbagai norma internasional yang kemudian ditranslasikan ke dalam hukum nasional. Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kelembagaan dan kerangka normatif yang telah dibangun dengan realitas implementasi di lapangan. Oleh karena itu, bab ini tidak hanya memetakan posisi dan kapasitas KP2MI, tetapi juga menempatkannya dalam konteks dinamika eksploitasi dan

rezim perlindungan yang melingkupinya sebagai dasar untuk menganalisis tantangan pelaksanaan mandat perlindungan tersebut.

### **2.1. KP2MI sebagai Instrumen Negara dalam Pelindungan PMI**

Migrasi tenaga kerja internasional menempatkan negara sebagai aktor utama yang bertanggung jawab atas pelindungan warganya di luar negeri. Di Indonesia, tanggung jawab tersebut saat ini dijalankan oleh Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI), yang terbentuk melalui proses transformasi kelembagaan yang bertahap. Transformasi ini mencerminkan penguatan struktur lembaga yang memberikan kewenangan lebih besar bagi KP2MI dalam menjalankan fungsinya (Yusra, 2025). Oleh karena itu, untuk memahami posisi dan kapasitas KP2MI, perlu menelusuri sejarah pembentukan serta perkembangan kelembagaan yang mendahuluinya.

Secara historis, praktik pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri telah berlangsung sejak masa kolonial dalam kerangka kepentingan ekonomi tanpa orientasi pelindungan institusional. Pasca-kemerdekaan, pengelolaan tenaga kerja mulai dilembagakan melalui Kementerian Perburuhan pada tahun 1947 dan Program Antarkerja Antarnegara (AKAN) pada tahun 1970. Meskipun penempatan mulai terstruktur dengan melibatkan pihak swasta, pada periode ini fokus negara masih tertuju pada aspek administratif birokrasi dan belum menjadikan fungsi pelindungan sebagai prioritas utama (KP2MI, 2024). Selain itu, meski pada era Orde Lama dan Orde Baru ini diwarnai dengan munculnya sejumlah aturan

ketenagakerjaan, tata kelola PMI belum memiliki regulasi khusus yang terperinci (Minan & Makmur, 2025).

Memasuki era Reformasi, tuntutan terhadap tata kelola penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia semakin menguat. Hal ini ditandai dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 yang mengamankan pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI). Kehadiran BNP2TKI menandai pergeseran kelembagaan dari model direktorat di bawah kementerian menuju badan nasional dengan mandat khusus. Namun, lembaga ini mengalami berbagai hambatan, seperti tumpang tindih kewenangan, koordinasi antarinstansi yang lemah, serta tidak memiliki otoritas penuh untuk memberikan perlindungan menyeluruh. Posisi hukum yang kurang kuat juga menyebabkan perannya sering terabaikan dalam pengambilan keputusan, baik di tingkat nasional maupun di forum bilateral (Zahra dkk., 2025). Beberapa tahun kemudian, transformasi kelembagaan diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 yang mengubah BNP2TKI menjadi Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) dan menegaskan perlindungan sebagai orientasi utama dalam pengelolaan PMI (KP2MI, 2024). Perubahan ini dilatarbelakangi oleh meningkatnya jumlah dan kompleksitas penempatan PMI, yang membuat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 dinilai sudah tidak lagi memadai untuk menjamin perlindungan secara komprehensif (Hamler & Handoko, 2025).

Tahap terbaru dari transformasi kelembagaan terjadi pada tahun 2024 melalui Peraturan Presiden Nomor 165 dan 166 Tahun 2024, yang mengubah

BP2MI menjadi Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI). Pembentukan KP2MI dilatarbelakangi oleh adanya tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antarlembaga, serta ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan pelindungan pekerja migran. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah mengambil langkah dengan membentuk kementerian baru yang secara khusus menangani isu ini, dengan tujuan menyatukan fungsi, kewenangan, dan tanggung jawab kelembagaan ke dalam satu institusi yang lebih terarah dan terintegrasi (Zahra dkk., 2025). Perubahan status dari lembaga nonkementerian menjadi kementerian penuh menunjukkan bahwa isu pelindungan pekerja migran kini lebih diperhatikan dalam struktur pemerintahan nasional. Dengan status kementerian, KP2MI memperoleh kewenangan yang lebih luas dalam mengoordinasikan, merumuskan, dan melaksanakan kebijakan penempatan serta pelindungan PMI secara terintegrasi (KP2MI, 2024).

Sejalan dengan perubahan tersebut, Minan & Makmur (2025) menjelaskan bahwa sebagai kementerian, KP2MI memiliki kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan badan sebelumnya, termasuk dalam pencegahan eksploitasi, penegakan hukum, dan penguatan pelayanan publik. Transformasi ini juga menunjukkan perubahan pandangan negara, dari sekadar fungsi koordinatif menjadi aktor yang memiliki kewenangan eksekutorial dalam pelindungan pekerja migran. Selain itu, perubahan bentuk lembaga ini juga memperkuat legitimasi sekaligus memperluas kapasitas kebijakan dan operasional dalam pelindungan PMI. Perkembangan ini mencerminkan penguatan peran negara dalam tata kelola

migrasi tenaga kerja internasional dan menjadi landasan untuk memahami posisi serta kapasitas KP2MI dalam perlindungan PMI saat ini.

Sejalan dengan penguatan kelembagaan tersebut, transformasi dari BP2MI menjadi KP2MI tidak hanya membawa perubahan nomenklatur, tetapi juga mempertegas posisi institusional negara dalam penyelenggaraan perlindungan PMI. Sebagai kementerian, KP2MI memiliki ruang lingkup kewenangan yang mencakup seluruh proses penyelenggaraan perlindungan PMI, mulai dari promosi dan pemanfaatan peluang kerja luar negeri, penempatan, perlindungan, hingga pemberdayaan dan reintegrasi purna-penempatan. Ruang lingkup ini menegaskan bahwa perlindungan pekerja migran dipahami sebagai satu siklus kebijakan yang menyeluruh.

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 tentang Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, KP2MI memiliki mandat utama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan sub-urusan pemerintahan di bidang perlindungan PMI yang merupakan bagian dari urusan pemerintahan bidang ketenagakerjaan. Dalam menjalankan mandat tersebut, KP2MI menyelenggarakan sejumlah fungsi utama yang meliputi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan; serta pengawasan di bidang promosi dan pemanfaatan peluang kerja luar negeri, penempatan, perlindungan, dan pemberdayaan PMI. Selain itu, KP2MI juga menjalankan fungsi pembinaan melalui bimbingan teknis dan supervisi kepada pemerintah daerah, koordinasi lintas unit di lingkungan kementerian, serta pengelolaan sumber daya dan dukungan administratif. Dalam melaksanakan fungsinya di tingkat daerah, KP2MI memiliki

unit teknis, yaitu Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI), yang memastikan pelindungan dapat menjangkau masyarakat secara langsung di berbagai wilayah Indonesia (Yusra, 2025). Fungsi-fungsi ini mencerminkan peran KP2MI sebagai kementerian dengan kewenangan kebijakan dan operasional yang terintegrasi.

Lebih lanjut, kewenangan KP2MI bersifat operasional dan regulatif dalam aspek penempatan maupun pelindungan. Dalam penempatan, KP2MI menyelenggarakan pelayanan penempatan PMI, termasuk verifikasi dokumen, pelaksanaan penempatan berdasarkan perjanjian resmi, serta penerbitan dan pengawasan izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI), sekaligus menetapkan standar perjanjian kerja dan prosedur keberangkatan. Dalam aspek pelindungan, KP2MI memastikan pemenuhan hak PMI, pengawasan jaminan sosial, koordinasi pelindungan di negara tujuan, serta fasilitasi pemulangan dan reintegrasi Purna-PMI. Dengan kewenangan tersebut, KP2MI tidak hanya berperan administratif, tetapi juga sebagai instrumen negara yang memiliki kapasitas eksekutorial dalam menjamin pelindungan pekerja migran secara berkelanjutan.

Akan tetapi, kapasitas kelembagaan tentu tidak hanya ditentukan oleh kerangka regulatifnya, tetapi juga oleh bagaimana mandat tersebut dijalankan dalam dinamika migrasi tenaga kerja internasional yang bersifat lintas batas. Implementasi pelindungan PMI oleh KP2MI melibatkan interaksi antara kebijakan domestik, aktor swasta, serta negara tujuan. Sebagai kementerian dengan kewenangan regulatif dan operasional, KP2MI berperan dalam mengoperasionalkan mandat pelindungan ke dalam mekanisme administratif dan

pelayanan publik yang konkret. Pelindungan pekerja migran bukan hanya dipahami sebagai kebijakan formal, melainkan sebagai praktik tata kelola migrasi yang dijalankan melalui koordinasi antaraktor dan peraturan yang sistematis. Orientasi tersebut semakin ditegaskan setelah transformasi kelembagaan menjadi kementerian penuh pada tahun 2024 yang memprioritaskan pelindungan pekerja migran dalam dimensi hukum, sosial, dan ekonomi secara lebih terintegrasi.

Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa tahap pra-penempatan merupakan fase strategis dalam implementasi pelindungan pekerja migran. Khairazi (2021) menjelaskan bahwa pelindungan dapat dimulai melalui edukasi mengenai hak-hak pekerja, penguatan kesiapan mental, serta pembaruan legislasi untuk memperkuat jaminan hukum bagi pekerja migran. Sejalan dengan itu, Tantri dkk. (2022) juga menegaskan bahwa sebelum keberangkatan, pemerintah memberikan pembekalan pengetahuan, keterampilan kerja, serta penguatan fisik dan mental guna memastikan pekerja memenuhi kualifikasi dan mampu meminimalkan risiko kerentanan di negara tujuan. Dalam praktik kelembagaan, Ngamung dkk. (2026) dan Fadillah & Hamzah (2022) menunjukkan bahwa fungsi pra-penempatan dijalankan melalui sosialisasi, pendidikan dan pelatihan kerja, seleksi, orientasi pra-pemberangkatan (OPP), serta pengawasan terhadap pelaksana penempatan.

Digitalisasi juga menjadi bagian dari mekanisme pengendalian pra-penempatan, sebagaimana dijelaskan oleh Nissa & Nasution (2025) melalui penggunaan SISKOP2MI sebagai prasyarat administratif penempatan. Selain itu, Tantri dkk. (2022) menyoroti pentingnya perjanjian bilateral dan penyusunan *Memorandum of Understanding* (MoU) antara negara asal dan negara tujuan

sebagai kerangka awal yang memengaruhi tata kelola penempatan. Secara keseluruhan, literatur ini menunjukkan bahwa implementasi pra-penempatan tidak hanya berbentuk prosedur administratif, tetapi merupakan bagian dari upaya negara membangun kontrol atas rantai migrasi tenaga kerja sejak tahap awal.

Pada tahap selama bekerja, implementasi perlindungan PMI dijalankan melalui koordinasi antara KP2MI dan Kementerian Luar Negeri beserta Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan. Widodo & Belgradoputra (2023) menjelaskan bahwa perlindungan pada fase ini mencakup pendataan oleh atase ketenagakerjaan, pemantauan terhadap pemberi kerja dan kondisi kerja, fasilitasi pemenuhan hak pekerja, penyelesaian perselisihan ketenagakerjaan, pemberian layanan konsuler, pendampingan mediasi, serta penyediaan bantuan hukum. Manurung & Sa'adah (2020) menambahkan bahwa perwakilan diplomatik dan konsuler memiliki peran vital dalam perlindungan pekerja migran, penyediaan rumah singgah, rehabilitasi, hingga fasilitasi repatriasi, sekaligus menjadi penghubung antara pekerja migran dan pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus pelanggaran hak. Dalam konteks tersebut, KP2MI berperan sebagai institusi yang berkoordinasi dalam penanganan laporan, pengumpulan data, serta penguatan mekanisme respons terhadap kasus, termasuk melalui sistem layanan pelaporan sebagaimana dijelaskan oleh Safitri & Wibisono (2023). Hal ini menunjukkan bahwa implementasi perlindungan selama masa penempatan berlangsung lintas yurisdiksi yang menuntut koordinasi antarlembaga melalui kerja sama dan fungsi perwakilan di negara tujuan. Dalam konteks periode awal pasca-transformasi, pelaksanaan fungsi-fungsi

tersebut menjadi krusial untuk menilai sejauh mana KP2MI mampu mengoperasionalkan mandat barunya.

Pada tahap pasca-penempatan, implementasi perlindungan PMI diarahkan pada rehabilitasi dan reintegrasi sosial-ekonomi bagi Purna-PMI. Setiawati & Anwar (2024) menjelaskan bahwa program rehabilitasi bertujuan untuk mendampingi serta memulihkan Purna-PMI yang mengalami trauma ataupun gangguan kesehatan fisik setelah kembali ke tanah air. Di sisi lain, reintegrasi sosial dipahami sebagai bantuan untuk menyesuaikan diri kembali ke dalam kehidupan sosial sekaligus memanfaatkan keterampilan yang diperoleh selama bekerja di luar negeri. Selain itu, Maturrahmah & Hamzah (2023) menambahkan bahwa pemerintah Indonesia melalui pemerintah daerah berperan dalam pemberdayaan sosial dan ekonomi. Mediana dkk. (2023) menunjukkan bahwa penguatan perlindungan dan pemberdayaan juga dilakukan melalui pembentukan Komunitas dan Relawan Keluarga PMI (Kawan PMI) serta pembinaan wirausaha melalui Perhimpunan Wirausaha Purna-PMI (Perwira PMI). Sementara itu, Putri dkk. (2025) menjelaskan konsep dan pengembangan Desa Migran Emas yang menunjukkan bahwa implementasi pasca-penempatan tidak berhenti pada pemulangan, tetapi mencerminkan upaya negara membangun keberlanjutan perlindungan melalui pemulihan dan pemberdayaan Purna-PMI.

Rangkaian implementasi perlindungan oleh KP2MI dari tahap pra-penempatan, selama bekerja, hingga pasca-penempatan menunjukkan bahwa negara telah membangun kerangka tata kelola migrasi yang terstruktur. Namun, keberadaan mekanisme tersebut tidak secara otomatis menghilangkan risiko

kerentanan yang melekat pada migrasi tenaga kerja lintas batas. Kompleksitas migrasi tenaga kerja, perbedaan hukum, serta ketimpangan posisi tawar pekerja migran dalam sistem migrasi internasional tetap menciptakan kondisi yang memungkinkan terjadinya eksploitasi.

## **2.2. Dinamika Eksploitasi dalam Migrasi Tenaga Kerja Indonesia**

Migrasi tenaga kerja merupakan fenomena global yang telah lama menjadi bagian dari dinamika sistem internasional dan menjadi salah satu karakteristik utama pasar tenaga kerja yang terus berkembang seiring dengan perubahan global (ILO, 2025). Migrasi tenaga kerja internasional adalah perpindahan individu antarnegara untuk tujuan pekerjaan dan alasan ekonomi (Sinning & Tani, 2023). Pada tahun 2022 diperkirakan terdapat sekitar 167,7 juta pekerja migran internasional di seluruh dunia, yang mencakup sekitar 4,7 persen dari total angkatan kerja global (ILO, 2024). Tingginya angka tersebut menunjukkan bahwa migrasi lintas negara menjadi strategi penting bagi individu untuk memperoleh pekerjaan yang layak dan meningkatkan kualitas kehidupan.

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), Indonesia menempati posisi sebagai negara pengirim pekerja migran terbesar kedua di kawasan Asia Tenggara setelah Filipina pada tahun 2020 (Masitoh, 2023). Skala ini tecermin pula dari jumlah penempatan PMI pada tahun 2025 yang mencapai 296.948 orang (KP2MI, 2026). Angka tersebut menunjukkan bahwa migrasi tenaga kerja merupakan bagian penting dari dinamika sosial-ekonomi nasional yang menuntut pengelolaan dan perlindungan negara secara sistematis.

**Tabel 2.1 Layanan Penempatan PMI Tahun 2023-2025 Berdasarkan Negara/Tujuan Penempatan**

No.	Tujuan Penempatan	2023	2024	2025	Jumlah
1	Taiwan	83.142	84.581	89.960	257.683
2	Hong Kong	88.167	99.773	76.157	264.097
3	Malaysia	72.257	51.723	54.434	178.414
4	Jepang	9.674	12.719	19.970	42.363
5	Singapura	7.883	10.819	15.621	34.323
6	Lainnya	35.986	37.818	40.806	114.610
<b>Jumlah</b>		<b>297.109</b>	<b>297.433</b>	<b>296.948</b>	<b>891.490</b>

Sumber: Diolah oleh penulis dari data KP2MI (2026)

**Tabel 2.2 Layanan Penempatan PMI Tahun 2023-2025 Berdasarkan Jabatan**

No.	Jabatan	2023	2024	2025	Jumlah
1	<i>House Maid</i>	88.612	100.096	76.773	265.481
2	<i>Caregiver</i>	54.637	52.029	53.574	160.240
3	<i>Plantation Worker</i>	25.162	20.665	27.828	73.655
4	<i>Worker</i>	22.345	22.527	17.250	62.122
5	<i>Domestic Worker</i>	7.799	10.714	14.466	32.979
6	Lainnya	98.554	91.402	107.057	297.013
<b>Jumlah</b>		<b>297.109</b>	<b>297.433</b>	<b>296.948</b>	<b>891.490</b>

Sumber: Diolah oleh penulis dari data KP2MI (2026)

Pola distribusi negara tujuan dan sektor pekerjaan PMI menjadi poin penting dalam memahami struktur migrasi tenaga kerja Indonesia dan potensi kerentanan yang menyertainya. Persebaran PMI berdasarkan negara tujuan

sebagaimana ditunjukkan dalam data (KP2MI, 2026) pada Tabel 2.1 memperlihatkan bahwa kawasan Asia masih menjadi tujuan utama migrasi tenaga kerja Indonesia. Tabel 2.1 juga menunjukkan bahwa Taiwan, Hong Kong, Malaysia, Jepang, dan Singapura merupakan negara tujuan utama penempatan PMI pada periode 2023–2025. Dari sisi sektor pekerjaan, penempatan PMI pada periode yang sama terkonsentrasi pada sejumlah sektor tertentu sebagaimana ditampilkan pada Tabel 2.2. Sektor *housemaid* secara konsisten menempati posisi tertinggi meskipun mengalami penurunan pada tahun 2025. Sektor *caregiver* dan *plantation worker* juga menjadi sektor dominan dengan pola penempatan yang fluktuatif. Selanjutnya, sektor *worker* dan *domestic worker* menempati urutan keempat dan kelima. Secara kumulatif, lima sektor utama tersebut mencakup sekitar 63,94% dari total penempatan PMI (KP2MI, 2026).

Di balik tingginya angka migrasi tenaga kerja dan besarnya kontribusi terhadap dinamika pasar kerja global, pekerja migran sering berada dalam posisi rentan. Situasi kerentanan yang dialami oleh para migran dapat muncul dari berbagai faktor yang kerap saling berkaitan, terjadi secara bersamaan, dan saling memperkuat dampak negatif satu sama lain. Kerentanan tersebut juga bersifat dinamis karena dapat berkembang mengikuti kondisi dan lingkungan yang dihadapi migran dari waktu ke waktu (OHCHR, 2025). Pekerja migran memiliki tingkat risiko yang lebih tinggi untuk terjatuh dalam praktik eksploitasi dan kerja paksa dibandingkan dengan pekerja nonmigran, bahkan tercatat hingga lebih dari tiga kali lipat (ILO, 2022). Dalam praktiknya, pekerja migran berupah rendah sering bekerja di sektor dengan kondisi kerja paksa dan eksploitatif sehingga mereka lebih rentan

terhadap diskriminasi, pelanggaran hak, eksploitasi, dan risiko perdagangan orang dibandingkan dengan pekerja nonmigran (Rast dkk., 2025). Wright & Clibborn (2019) menjelaskan bahwa situasi serupa juga dialami oleh migran yang bekerja di sektor informal, di mana mekanisme perlindungan ketenagakerjaan cenderung lemah atau tidak efektif. Kondisi tersebut kerap dipengaruhi oleh adanya *information asymmetry* antara pekerja migran dan pemberi kerja, yang menciptakan ketimpangan informasi serta posisi tawar sehingga membuka ruang bagi praktik-praktik eksploitatif.

Kerentanan pekerja migran terhadap eksploitasi semakin mengkhawatirkan apabila dilihat dari skala dan tren global praktik kerja paksa. Secara global, diperkirakan terdapat sekitar 27,6 juta orang yang berada dalam situasi kerja paksa pada tahun 2021. Jumlah ini mengalami peningkatan dibandingkan dengan estimasi tahun 2016, dengan kenaikan sekitar 2,7 juta orang hingga tahun 2021, yang menunjukkan bahwa kerja paksa masih menjadi persoalan serius. Fenomena kerja paksa juga tidak terbatas pada negara berpendapatan rendah, tetapi juga ditemukan di berbagai kawasan dunia, termasuk negara-negara maju sehingga menegaskan sifatnya yang lintas wilayah (ILO, 2022). Tren global tersebut juga tercermin dalam konteks Indonesia, di mana kerentanan PMI terhadap eksploitasi tersebar di berbagai belahan dunia, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2.3 berikut.

**Tabel 2.3 Layanan Pengaduan PMI Tahun 2023-2025 Berdasarkan Negara/Tujuan Penempatan**

No.	Tujuan Penempatan	2023	2024	2025	Jumlah
1	Malaysia	379	424	856	1.659
2	Arab Saudi	498	187	363	1.048
3	Kamboja	39	71	322	432
4	Taiwan	367	274	272	913
5	Turki	6	8	135	149
6	Lainnya	708	536	901	2.145
<b>Jumlah</b>		<b>1.997</b>	<b>1.500</b>	<b>2.849</b>	<b>6.346</b>

Sumber: Diolah oleh penulis dari data KP2MI (2026)

Seiring meningkatnya jumlah penempatan PMI di luar negeri, risiko terjadinya pengaduan terkait berbagai permasalahan, termasuk praktik ilegal dan eksploitasi, turut mengalami peningkatan. Data KP2MI (2026) mencatat sebanyak 2.849 kasus pengaduan pada tahun 2025. Jumlah tersebut meningkat tajam sebesar 89,93% dibandingkan tahun 2024 yang tercatat sebanyak 1.500 pengaduan. Hingga akhir tahun 2025, hanya sekitar 40,4% dari total kasus tersebut yang telah diselesaikan, sementara 59,6% lainnya masih berada dalam proses penanganan. Berdasarkan Tabel 2.3, pengaduan PMI paling banyak berasal dari negara-negara tujuan utama penempatan, terutama Malaysia, Arab Saudi, Kamboja, Taiwan, dan Turki (KP2MI, 2026). Kondisi ini menunjukkan bahwa negara tujuan dengan volume penempatan pekerja migran yang tinggi juga cenderung memiliki tingkat kerentanan yang lebih besar terhadap munculnya berbagai permasalahan ketenagakerjaan.

Peningkatan jumlah pengaduan tersebut juga menunjukkan bahwa eksploitasi terhadap PMI merupakan persoalan yang berulang dalam praktik migrasi tenaga kerja. Data di atas mengindikasikan adanya pola permasalahan yang muncul dan menegaskan bahwa kerentanan migran tertuang dalam bentuk-bentuk pelanggaran yang beragam. Pola tersebut sering berkaitan dengan praktik eksploitasi tenaga kerja yang dalam banyak kasus beririsan dengan pelanggaran HAM ekstrem, seperti perbudakan modern, perdagangan orang, dan kerja paksa. Kondisi ini menegaskan bahwa persoalan perlindungan pekerja migran tidak hanya berkaitan dengan aspek ketenagakerjaan semata, tetapi juga menyentuh dimensi perlindungan HAM secara lebih luas dalam konteks migrasi internasional.

Dalam praktiknya, pekerja migran dapat mengalami berbagai bentuk perlakuan eksploitatif, mulai dari kekerasan fisik, kewajiban tinggal di hunian yang padat dan tidak layak, upah yang tidak dibayarkan atau dibayarkan di bawah standar, hingga penyitaan dokumen identitas oleh pemberi kerja (Boufkhed, 2023). Data empiris menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2024 tercatat ratusan kasus dugaan pelanggaran terhadap pekerja migran secara global, dengan pelanggaran standar ketenagakerjaan, kesehatan dan keselamatan kerja, praktik perekrutan yang tidak adil, pencurian upah, pungutan biaya rekrutmen, serta intimidasi di tempat kerja sebagai pola pelanggaran yang dominan, bahkan tidak jarang berujung pada kematian (Business and Human Rights Centre, 2025).

**Tabel 2.4 Layanan Pengaduan PMI Tahun 2023-2025 Berdasarkan Kategori Kasus Tertinggi**

No.	Kategori Kasus	2023	2024	2025	Jumlah
1	PMI ingin dipulangkan	521	318	846	1.685
2	PMI gagal berangkat	317	170	344	831
3	Deportasi/Repatriasi	1	61	221	283
4	Meninggal	38	49	172	259
5	Gaji tidak dibayar	86	130	146	362
6	Sakit	59	46	83	188
7	Penipuan peluang kerja	121	60	80	261
8	Jaminan sosial PMI	8	85	67	160
9	Ilegal rekrut calon PMI	23	16	65	104
10	Meninggal dunia di negara tujuan	64	48	64	176
11	Pekerjaan tidak sesuai perjanjian kerja	26	53	60	139
12	Putus hubungan komunikasi	38	39	56	133
13	Gagal penempatan	23	21	49	93
14	Penahanan paspor atau dokumen lainnya oleh P3MI	43	39	46	128
15	Pemutusan hubungan kerja sebelum masa perjanjian kerja berakhir	29	24	46	99
16	Lainnya	600	341	504	1.445
<b>Total</b>		<b>1.997</b>	<b>1.500</b>	<b>2.849</b>	<b>6.346</b>

Sumber: Diolah oleh penulis dari data KP2MI (2026)

Di Indonesia, sebagaimana ditampilkan pada Tabel 2.4, kategori kasus PMI yang dicatat KP2MI (2026) didominasi oleh permohonan pemulangan, gagal

berangkat, deportasi, kematian PMI, serta gaji yang tidak dibayarkan. Selain itu, terdapat berbagai kategori pengaduan lain yang berkaitan dengan praktik eksploitasi pekerja migran, antara lain penipuan peluang kerja, perekrutan ilegal, ketidaksesuaian pekerjaan dengan perjanjian kerja, penahanan dokumen oleh P3MI, serta pemutusan hubungan kerja sebelum masa kontrak berakhir (KP2MI, 2026). Secara keseluruhan, tingginya angka pengaduan PMI terkait pelanggaran hak dan praktik eksploitasi menunjukkan bahwa PMI rentan terhadap berbagai bentuk eksploitasi sejak tahap pra-penempatan hingga purna-penempatan.

Pada tahap pra-penempatan, eksploitasi sering diawali dengan penipuan peluang kerja melalui manipulasi informasi atau *scam* sebagaimana terlihat dalam kasus perekrutan tenaga kerja ke Kamboja yang melibatkan praktik penyesatan dan penipuan lintas negara (Wiguno & Rizkianti, 2026). Praktik tersebut kerap berlanjut pada perekrutan ilegal dan proses nonprosedural, baik melalui calo maupun agen tidak resmi, yang menunjukkan lemahnya kepatuhan hukum dari sebagian PMI dan P3MI (Mahmud dkk., 2025). Lestari (2025) menegaskan bahwa keberangkatan nonprosedural membuka ruang bagi perdagangan orang dengan modus modern berbasis media sosial, dokumen palsu, dan jaringan transnasional. Selain itu, praktik ijon rente atau *overcharging*, seperti yang terjadi pada PMI di Hong Kong, menunjukkan bentuk eksploitasi ekonomi melalui pembebanan biaya berlebihan yang diperparah oleh intimidasi dan rendahnya literasi hukum korban (Septika & Mualifin, 2024). Rangkaian praktik tersebut dapat berujung pada PMI gagal berangkat yang menambah kompleksitas permasalahan pekerja migran.

Bentuk eksploitasi pada tahap penempatan terjadi ketika PMI telah berada di negara tujuan dan mulai bekerja. Berdasarkan Angelia & Suherman (2024), berbagai pelanggaran muncul dalam bentuk kekerasan fisik dan pelecehan, jam kerja yang berlebihan tanpa kompensasi yang layak, upah di bawah standar atau dipotong sepihak, hingga kondisi kerja yang tidak aman, khususnya di sektor informal dan pekerjaan domestik. Penahanan dokumen pribadi seperti paspor juga menjadi praktik yang umum yang membatasi mobilitas PMI dan mempersempit akses terhadap perlindungan hukum. Selain itu, Fitri & Sugiyono (2023) menyatakan bahwa penempatan yang tidak sesuai dengan perjanjian kerja memperlihatkan adanya pelanggaran kontraktual yang berdampak pada tidak terpenuhinya hak-hak pekerja, tekanan psikologis, ketidakpastian status, bahkan risiko deportasi akibat persoalan administratif. Yuanita (2022) menyatakan bahwa PMI juga kerap menghadapi pemutusan hubungan kerja secara sepihak yang mengakibatkan hilangnya pendapatan, hak, dan jaminan keselamatan kerja.

Pola eksploitasi pada tahap penempatan menunjukkan bahwa lemahnya pengawasan dan ketimpangan relasi kuasa di negara tujuan dapat berujung pada pelanggaran hak asasi serta memperparah kerentanan ekonomi dan personal PMI. Eksploitasi yang terjadi pada tahap pra-penempatan dan penempatan dapat berlanjut hingga fase purna-penempatan, terutama dalam bentuk jeratan utang akibat praktik *overcharging*, gaji yang tidak dibayarkan, maupun beban finansial lain yang belum terselesaikan. Kondisi tersebut kerap mendorong Purna-PMI untuk kembali bermigrasi sehingga menciptakan pola migrasi yang berpotensi menjadi siklus eksploitasi yang terus berulang

Secara keseluruhan, data pengaduan dan berbagai temuan di atas menunjukkan bahwa pola eksploitasi terhadap PMI terjadi secara berulang dan berlangsung di setiap tahapan migrasi. Situasi ini menegaskan bahwa perlindungan PMI tidak dapat dipandang sebelah mata, tetapi harus dilihat sebagai permasalahan serius yang menuntut adanya kerangka norma untuk mengatur tanggung jawab negara, aktor perekrutan, dan pemberi kerja. Oleh karena itu, penting untuk menelaah bagaimana rezim internasional serta berbagai instrumen hukum internasional dan domestik dibentuk guna memberikan standar perlindungan bagi pekerja migran.

### **2.3. Rezim dan Kerangka Norma Pelindungan PMI**

Prinsip pelindungan pekerja migran pada tingkat global dikonkretkan melalui berbagai instrumen hukum internasional yang membentuk suatu rezim tata kelola migrasi tenaga kerja. Dalam perkembangannya, hukum internasional tidak lagi semata-mata bertujuan untuk menjaga keteraturan hubungan antarnegara, tetapi juga mencakup upaya mewujudkan keadilan dalam hubungan antarnegara serta pelindungan keadilan bagi individu (Starke, 1989). Pergeseran orientasi ini menjadi sangat relevan dalam isu migrasi tenaga kerja, mengingat pekerja migran berada dalam posisi lintas yurisdiksi yang rentan terhadap kekosongan pelindungan dan praktik eksploitasi. Oleh karena itu, instrumen internasional berfungsi untuk menerjemahkan prinsip-prinsip pelindungan ke dalam standar, kewajiban, dan kerangka kerja yang dapat diadopsi oleh negara.

Salah satu instrumen internasional terkait isu ketenagakerjaan dan perlindungan pekerja migran adalah standar yang dikembangkan oleh *International Labour Organization* (ILO). Sebagai badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) di bidang ketenagakerjaan, ILO memiliki mandat untuk merumuskan dan mengawasi standar perburuhan internasional melalui mekanisme tripartit yang melibatkan pemerintah, pengusaha, dan pekerja. Selain menyusun kebijakan dan program internasional, ILO juga berperan penting dalam menetapkan konvensi dan rekomendasi sebagai pedoman bagi negara anggota dalam membangun regulasi dan praktik ketenagakerjaan nasional (Kementerian Luar Negeri, 2022) . Hingga saat ini, ILO telah menetapkan lebih dari 180 konvensi dan sekitar 190 rekomendasi yang mengatur berbagai aspek dalam ketenagakerjaan (ILO, 2007).

Beberapa konvensi ILO secara khusus mengatur mengenai migrasi tenaga kerja. Konvensi ILO pertama terkait pekerja migran ialah *Migration for Employment Convention (Revised) No. 97* (1949) atau yang lebih dikenal dengan Konvensi ILO No. 97, yang mengatur standar pengelolaan migrasi tenaga kerja serta kewajiban negara dalam menyediakan informasi dan layanan yang memadai bagi pekerja migran. Selain Konvensi ILO No. 97, terdapat pula konvensi lain, yaitu *Migrant Workers (Supplementary Provisions) Convention No. 143* (1975) atau Konvensi ILO No. 143 yang menjadi tonggak penting dalam penanganan migrasi tenaga kerja, khususnya terkait migrasi ireguler dan praktik pekerjaan ilegal. Yateni dkk. (2025) menyatakan bahwa kedua konvensi ini menegaskan prinsip-prinsip penting, termasuk persamaan perlakuan antara pekerja lokal dan pekerja migran dalam aspek upah, kondisi kerja, serta jaminan sosial.

Selain konvensi yang secara langsung mengatur perlindungan pekerja migran, ILO juga menetapkan konvensi mengenai kerja paksa, mengingat praktik tersebut sering kali menjadi salah satu bentuk eksploitasi yang dialami pekerja migran. Konvensi tersebut adalah *Forced Labour Convention No. 29* (1930) atau Konvensi ILO No. 29, yang menegaskan komitmen internasional untuk menekan dan menghapus seluruh bentuk kerja paksa. Konvensi ini merumuskan kerja paksa sebagai setiap pekerjaan atau layanan yang dipaksakan kepada seseorang di bawah ancaman hukuman, di mana individu tersebut tidak memberikan persetujuan secara sukarela. Definisi ini menegaskan adanya unsur paksaan, ancaman, serta ketiadaan kehendak bebas sebagai karakter utama praktik kerja paksa. Konvensi ILO No. 29 mewajibkan negara-negara pihak untuk menetapkan sanksi pidana yang efektif, proporsional, dan ditegakkan secara tegas terhadap setiap bentuk praktik kerja paksa yang melanggar hukum, sebagai bagian dari upaya pencegahan dan penindakan terhadap eksploitasi tenaga kerja (ILO 1930).

Konvensi lain yang melengkapi peraturan mengenai pelarangan kerja paksa adalah *Abolition of Forced Labour Convention No. 105* (1957) atau Konvensi ILO No. 105. Berbeda dengan Konvensi No. 29 yang menekankan definisi dan kewajiban penghapusan kerja paksa secara umum, Konvensi No. 105 secara tegas melarang penggunaan kerja paksa sebagai instrumen pengendalian sosial maupun bentuk penghukuman. Ketentuan ini menegaskan bahwa kerja paksa tidak dapat dibenarkan dalam situasi apa pun, baik atas nama kepentingan negara, stabilitas politik, maupun tujuan pembangunan sehingga memperkuat kerangka perlindungan

HAM dalam hubungan kerja, termasuk bagi pekerja migran yang berada dalam posisi rentan terhadap penyalahgunaan kekuasaan (ILO, 1957).

Di luar rezim ILO, kerangka perlindungan pekerja migran diperkuat melalui *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* 1990 (ICRMW). Konvensi ini merupakan perjanjian multilateral yang secara khusus mengatur mengenai perlindungan hak-hak pekerja migran beserta dengan anggota keluarganya. Konvensi ini dikenal sebagai perjanjian internasional paling komprehensif dalam mengatur hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, serta budaya pekerja migran. ICRMW berfungsi sebagai standar minimum perlindungan bagi pekerja migran dan anggota keluarganya. Konvensi ini turut mendorong penguatan kerja sama antarnegara melalui pertukaran informasi dan koordinasi dalam upaya pencegahan penyelundupan migran, perdagangan orang, serta bentuk kejahatan lintas negara lainnya yang berkaitan dengan migrasi tenaga kerja (Gunawan dkk., 2022).

ICRMW lahir dari pokok gagasan utama yakni upaya memberikan perlindungan menyeluruh kepada pekerja migran tanpa membedakan status migrasinya (Muhammad, 2024). Menyadari hal ini, ICRMW menegaskan prinsip nondiskriminasi sebagai landasan utama (H., 2020). Keunggulan lain dari ICRMW terletak pada cakupannya yang luas dan sifatnya yang tidak terpisahkan (*indivisibility*). Dibandingkan dengan konvensi-konvensi ILO yang bersifat sektoral, ICRMW merumuskan prinsip kesetaraan perlakuan secara lebih komprehensif, khususnya dalam akses terhadap peradilan, pengupahan, kondisi kerja, layanan kesehatan darurat, serta pendidikan bagi anak pekerja migran.

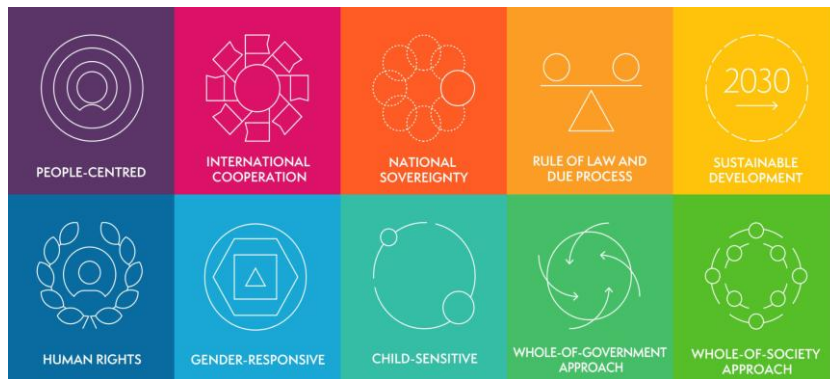
Konvensi ini juga memberikan pengaturan yang lebih luas mengenai hak pekerja migran untuk mentransfer pendapatan dan tabungan mereka, serta memperkuat perlindungan hukum dalam hal deportasi (Baruah & Cholewinski, 2006).

Sebagai upaya penguatan perlindungan pekerja migran, ICRMW menjamin hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya pekerja migran, termasuk perlindungan dari penyiksaan, kerja paksa, penyitaan dokumen, serta jaminan akses terhadap keadilan dan layanan dasar. Sejalan dengan itu, pekerja migran dan anggota keluarganya tetap dibebani kewajiban untuk mematuhi hukum negara tujuan serta menghormati nilai sosial dan budaya setempat. Selain jaminan hak yang bersifat umum, konvensi ini juga memberikan perlindungan tambahan bagi pekerja migran berstatus reguler, antara lain berupa hak atas informasi mengenai persyaratan tinggal dan kerja, kebebasan bergerak sepanjang diizinkan hukum, partisipasi dalam kehidupan sosial dan politik di negara asal, serta perlakuan yang setara dengan warga negara dalam akses pendidikan, pelatihan, perumahan, layanan sosial dan kesehatan, serta kehidupan budaya. Pengaturan tersebut turut mencakup perlindungan atas keutuhan keluarga, kemudahan pemindahan pendapatan, serta jaminan perlindungan ketenagakerjaan yang adil, termasuk terkait pemutusan hubungan kerja dan kesinambungan izin tinggal (United Nations, 1990).

Perkembangan rezim migrasi global selanjutnya ditandai dengan lahirnya *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* (GCM). GCM adalah kesepakatan internasional antarnegara anggota PBB yang dibentuk dalam upaya mengatasi isu migrasi internasional secara komprehensif. Kerangka ini dirancang untuk memperkuat tata kelola migrasi global, menyediakan panduan kebijakan

yang komprehensif bagi negara dalam merespons berbagai tantangan migrasi, serta memberi ruang fleksibilitas bagi setiap negara untuk menyesuaikan implementasi dengan kapasitas dan kondisi migrasi masing-masing. Sebagai suatu kerangka kerja sama yang bersifat *non-legally binding* atau tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum, instrumen ini tetap menempatkan penghormatan terhadap kedaulatan negara dan kewajiban internasional sebagai prinsip utama (Mohammed, 2016). Dengan ini, GCM tidak mewajibkan lahirnya hukum baru bagi suatu negara. Instrumen ini berfungsi sebagai kerangka kerja sama yang menegaskan bahwa isu migrasi tidak dapat ditangani secara sepihak. Meskipun tidak mengikat secara hukum, kesepakatan ini merefleksikan norma HAM dan prinsip-prinsip hukum lain yang pada dasarnya telah mengikat negara, baik melalui perjanjian internasional maupun hukum kebiasaan internasional (McAdam, 2019).

GCM menetapkan seperangkat kerangka implementasi yang terdiri atas sepuluh prinsip panduan, 23 tujuan, serta 187 aksi atau langkah tindak lanjut yang saling berkaitan sebagai pedoman pelaksanaan. *Guiding principles* atau prinsip panduan berfungsi sebagai landasan dari seluruh tujuan dan implementasi GCM. Prinsip panduan ini terdiri dari sepuluh poin yang masing-masing saling terhubung sehingga harus dilaksanakan secara bersamaan. Gambar berikut menampilkan sepuluh prinsip panduan yang menjadi dasar pelaksanaan GCM.



**Gambar 2.1 *Guiding Principles* dalam *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration (GCM)***

Sumber: *UN Network on Migration (2023)*

Berdasarkan Gil (2019), sepuluh prinsip panduan dalam GCM menegaskan bahwa tata kelola migrasi harus berpusat pada manusia dan dilandaskan pada penghormatan terhadap HAM, supremasi hukum, dan prinsip nondiskriminasi. Kerangka ini menempatkan migrasi sebagai fenomena multidimensi yang berkaitan dengan pembangunan berkelanjutan dan memerlukan pendekatan yang responsif terhadap gender ataupun kepentingan terbaik anak. Pada saat yang sama, GCM tetap mengakui kedaulatan negara dalam mengelola kebijakan migrasi nasional, tetapi juga menekankan bahwa tantangan migrasi tidak dapat diselesaikan secara unilateral dan memerlukan kerja sama internasional. Implementasinya didorong melalui pendekatan lintas sektor pemerintahan dan partisipasi luas berbagai pemangku kepentingan guna memastikan tata kelola migrasi yang inklusif dan kolaboratif. Kesepuluh prinsip panduan tersebut kemudian diterjemahkan secara lebih operasional ke dalam 23 *objectives* atau sasaran yang berfungsi sebagai kerangka aksi konkret untuk mewujudkan tata kelola migrasi yang aman, tertib, dan teratur.



**Gambar 2.23 Objectives dalam *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration (GCM)***

Sumber: *UN Network on Migration (2023)*

GCM merumuskan 23 sasaran kebijakan sebagai kerangka aksi untuk memperkuat tata kelola migrasi yang aman, tertib, dan teratur. Sasaran tersebut mencakup penguatan kebijakan berbasis data, penyediaan informasi yang akurat, serta perluasan jalur migrasi yang aman dan legal guna mengurangi kerentanan migran. Dalam aspek ketenagakerjaan, GCM menekankan praktik perekrutan yang adil, penghapusan biaya rekrutmen yang eksploitatif, dan pemenuhan kondisi kerja yang layak, termasuk pencegahan perdagangan orang dan kerja paksa. Pada tahap penempatan, GCM mendorong pengelolaan perbatasan yang terkoordinasi, pembatasan detensi migran, serta jaminan akses terhadap layanan dasar tanpa

diskriminasi. Selain itu, GCM juga mengatur integrasi sosial, perlindungan remitansi dan jaminan sosial, serta mekanisme pemulangan dan reintegrasi yang aman dan bermartabat (UN Network on Migration, 2023).

Secara keseluruhan, 23 sasaran tersebut berlandaskan pada penghormatan HAM, keamanan manusia, dan kerja sama internasional. Dengan cakupan prinsip, sasaran, serta mekanisme implementasi yang komprehensif, GCM memiliki relevansi yang signifikan dalam memperkuat perlindungan pekerja migran di seluruh tahapan migrasi, mulai dari pra-keberangkatan, penempatan, hingga pemulangan dan reintegrasi. Meskipun bersifat tidak mengikat secara hukum, GCM berfungsi sebagai kerangka norma dan kebijakan yang memperkuat internalisasi prinsip HAM, keamanan manusia, serta tanggung jawab bersama dalam tata kelola migrasi (UN Network on Migration, 2023).

Sebagai tindak lanjut di tingkat nasional, Indonesia secara bertahap membangun komitmen internasional melalui ratifikasi instrumen hukum internasional, partisipasi dalam forum global, serta penguatan kerja sama internasional di bidang perlindungan pekerja migran. Dalam hal ini, Indonesia telah bergabung dalam keanggotaan ILO sejak tahun 1950. Kerja sama Indonesia dengan ILO dilaksanakan melalui penerapan standar ketenagakerjaan internasional, partisipasi aktif dalam forum ILO, serta kerja sama teknis melalui berbagai program. Hingga kini, Indonesia telah meratifikasi sebanyak 20 konvensi ILO yang mencakup Konvensi Dasar, Konvensi Tata Kelola (*Governance*), serta Konvensi Teknis. Di antara konvensi tersebut, Konvensi ILO No. 29 tentang Kerja Paksa dan Konvensi ILO No. 105 tentang Penghapusan Kerja Paksa menjadi instrumen

penting yang berkaitan langsung dengan perlindungan pekerja migran dari praktik eksploitasi (Kementerian Luar Negeri, 2022). Keterikatan Indonesia pada kedua konvensi tersebut menegaskan komitmen negara untuk menghapuskan praktik kerja paksa dalam seluruh bentuknya serta menjamin perlindungan bagi semua pekerja dari tindakan eksploitasi (Fauzi dkk., 2025). Meskipun demikian, hingga saat ini Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO No. 97 tentang Migrasi untuk Pekerjaan dan Konvensi ILO No. 143 tentang Pekerja Migran (Ketentuan Tambahan), yang memiliki keterkaitan langsung dengan isu migrasi tenaga kerja dan perlindungan pekerja migran.

Selain konvensi ILO, Indonesia juga menunjukkan komitmen terhadap perlindungan pekerja migran melalui ratifikasi ICRMW. Sebelumnya, Indonesia menandatangani ICRMW pada 22 September 2004. Namun, proses pengesahan konvensi ini memerlukan waktu yang relatif panjang hingga akhirnya diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 tentang Pengesahan ICRMW. Lamanya proses ratifikasi tersebut dipengaruhi oleh perbedaan pandangan antara pemerintah. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sempat mengkhawatirkan bahwa ratifikasi konvensi dapat berdampak pada menurunnya permintaan terhadap tenaga kerja migran Indonesia sehingga memunculkan dinamika politik dan kehati-hatian dalam pengambilan keputusan ratifikasi (Muhammad, 2024).

Selain memperkuat komitmen melalui ratifikasi konvensi-konvensi internasional, Indonesia juga menunjukkan keterlibatan aktif dalam GCM. Indonesia termasuk salah satu negara anggota PBB yang mengadopsi GCM pada

Konferensi Antar-Pemerintah di Marrakesh, Maroko, pada 10 Desember 2018 sebagai bentuk komitmen untuk mewujudkan tata kelola migrasi yang aman, tertib, dan teratur. Komitmen tersebut kemudian diinternalisasikan ke dalam kebijakan nasional melalui transformasi regulasi dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017, yang diperkuat oleh regulasi turunan. Sejalan dengan itu, Indonesia juga menyatakan komitmen untuk melaksanakan seluruh *objectives* GCM yang diselaraskan dengan agenda SDGs (Syahputra dkk., 2025).

Komitmen internasional Indonesia dalam perlindungan pekerja migran tidak berhenti pada ratifikasi hukum internasional, tetapi turut diterjemahkan ke dalam kerangka hukum nasional sebagai dasar pelaksanaan perlindungan PMI. Wujud konkret dari proses tersebut adalah pengesahan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang menggantikan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Regulasi sebelumnya dinilai masih menempatkan perlindungan dalam kerangka administratif dan prosedural semata sehingga belum mampu menjawab kompleksitas persoalan migrasi tenaga kerja. Seiring dengan meningkatnya mobilitas tenaga kerja dan tuntutan penguatan berbasis HAM, kerangka hukum tersebut kemudian mengalami pembaruan. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 menegaskan perluasan cakupan perlindungan ke seluruh siklus migrasi, mulai dari pra-penempatan, selama bekerja, hingga purna-penempatan, dengan menekankan penghormatan terhadap HAM, pemberdayaan ekonomi, dan kesejahteraan pekerja migran. Undang-undang ini juga memperjelas

pembagian peran Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan lembaga terkait (DPR RI, 2025a).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 menjamin pemenuhan HAM sekaligus perlindungan hukum, ekonomi, dan sosial bagi pekerja migran beserta keluarganya. Hak tersebut mencakup akses terhadap informasi dan pelatihan, pelayanan yang profesional dan bebas diskriminasi, kepastian pengupahan dan kondisi kerja yang layak, akses terhadap bantuan hukum, serta kejelasan mengenai hak dan kewajiban dalam hubungan kerja. Undang-undang ini juga menjamin kepemilikan dokumen, hak berkomunikasi, kebebasan berserikat sesuai hukum negara tujuan, serta kepastian pemulangan yang aman. Dalam hal ini, keluarga pekerja migran juga diakui sebagai subjek perlindungan dalam aspek informasi dan pemulihan hak (Undang-undang (UU) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2017).

Secara operasional, perlindungan pekerja migran dilaksanakan melalui tiga fase utama, yaitu sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja. Dengan demikian, kerangka hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tidak hanya mengatur mekanisme penempatan, tetapi juga membangun sistem perlindungan komprehensif kepada PMI. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 juga menegaskan bahwa PMI tidak dapat dibebani biaya penempatan, sebagai bentuk perlindungan terhadap praktik eksploitasi dan pemindahan risiko biaya kepada pekerja. Dalam aspek perlindungan hukum, Pemerintah Pusat memiliki kewenangan untuk menghentikan atau melarang penempatan pekerja migran ke negara atau jabatan tertentu dengan mempertimbangkan faktor keamanan,

penghormatan HAM, pemerataan kesempatan kerja, serta kepentingan ketersediaan tenaga kerja nasional. Selain itu, negara juga berkewajiban memberikan perlindungan sosial yang dilakukan melalui peningkatan kualitas dan standarisasi kompetensi, penguatan sertifikasi dan ketersediaan tenaga pelatih yang kompeten, penyediaan layanan reintegrasi sosial dan peningkatan keterampilan bagi pekerja migran dan keluarganya, kebijakan khusus bagi perempuan dan anak, serta penguatan pusat perlindungan di negara tujuan. Sementara itu, perlindungan ekonomi diarahkan pada pengelolaan remitansi melalui lembaga keuangan formal, peningkatan literasi keuangan, serta pengembangan kewirausahaan agar hasil kerja migran dapat berkontribusi pada keberlanjutan kesejahteraan keluarga dan pembangunan ekonomi di daerah asal (Undang-undang (UU) Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2017).

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017, pelindungan pekerja migran merupakan tanggung jawab seluruh jenjang pemerintah, mulai dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, hingga Pemerintah Desa guna menjamin kesinambungan pelindungan sepanjang siklus migrasi. Pemerintah Pusat berperan dalam merumuskan kebijakan, mengatur, membina, melaksanakan, dan mengawasi penyelenggaraan penempatan serta pelindungan PMI. Pada level daerah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota menjalankan fungsi operasional di bidang ketenagakerjaan, termasuk pelatihan, penempatan, serta pelindungan pada tahap pra-penempatan dan purna-penempatan. Sementara itu, Pemerintah Desa memiliki peran dalam penyediaan informasi, verifikasi dan pendataan, fasilitasi administrasi, pemantauan keberangkatan dan kepulangan, serta pemberdayaan PMI

dan keluarganya (A. M. Akbar & Asyhadie, 2025). Pembagian kewenangan ini menuntut koordinasi kelembagaan yang kuat agar perlindungan berjalan efektif dan tidak terfragmentasi.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 selanjutnya dijabarkan ke dalam berbagai regulasi turunan guna memperjelas mekanisme operasional perlindungan dan penempatan PMI, antara lain melalui Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 serta Peraturan Pemerintah Nomor 165 Tahun 2024. Dalam kerangka pelaksanaan penempatan, terdapat tiga aktor utama yang berwenang menempatkan pekerja migran ke luar negeri, yaitu Kementerian/Badan sebagai pelaksana negara, P3MI, serta perusahaan yang menempatkan pekerja migran untuk kepentingan internal perusahaan sendiri. Dalam hal perlindungan, KP2MI menempati posisi strategis sebagai instrumen negara yang berfungsi mengoordinasikan, mengoperasionalkan, serta memastikan pelaksanaan perlindungan PMI secara terpadu.

#### **2.4. Kesimpulan**

Berdasarkan penjelasan di atas, KP2MI memegang peran utama sebagai instrumen negara dalam tata kelola perlindungan PMI. Transformasi kelembagaan dari badan menjadi kementerian melalui Peraturan Presiden Nomor 165 dan 166 Tahun 2024 mencerminkan penguatan posisi institusional negara dalam isu migrasi tenaga kerja, sekaligus memperluas mandat, fungsi, dan kewenangannya dalam mengelola seluruh siklus migrasi, mulai dari pra-penempatan, selama bekerja, hingga purna-penempatan. Di tingkat normatif, kerangka tersebut diperkuat oleh

keterikatan Indonesia pada rezim internasional seperti ILO, ratifikasi ICRMW, serta partisipasi aktif dalam GCM, yang kemudian ditranslasikan ke dalam kerangka hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 beserta regulasi-regulasi turunannya.

Di sisi lain, dinamika eksploitasi terhadap PMI yang masih terjadi pada berbagai tahapan migrasi menunjukkan adanya kesenjangan antara kerangka hukum dan kelembagaan dengan realitas implementasi. Pada periode awal pasca-transformasi (2024-2025), dinamika eksploitasi terhadap PMI masih menunjukkan pola yang berulang di berbagai tahapan migrasi. Praktik perekrutan ilegal, *overcharging*, pelanggaran kontrak, hingga persoalan di tahap purna-penempatan menegaskan bahwa kerangka regulatif yang telah dibangun belum sepenuhnya mampu menutup ruang kerentanan PMI dalam migrasi tenaga kerja lintas batas.

Perubahan kelembagaan mencerminkan pergeseran orientasi pengambilan keputusan negara. Era BP2MI ditandai oleh keterbatasan kewenangan dan posisi hukum yang lemah sehingga keputusan perlindungan sering terbatas pada fungsi koordinatif. Sementara itu, KP2MI dengan status kementerian penuh memiliki ruang yang lebih luas untuk mengambil keputusan regulatif dan operasional secara mandiri. Perbedaan mendasar antara keduanya terletak pada kapasitas pengambilan keputusan, di mana BP2MI sebelumnya hanya dapat merekomendasikan kebijakan, sementara KP2MI kini memiliki kewenangan untuk menetapkan dan melaksanakannya secara langsung.

Namun, sebagaimana ditunjukkan oleh data pengaduan yang meningkat tajam pada 2025, kapasitas kelembagaan yang lebih besar belum serta-merta

menghasilkan perlindungan yang lebih efektif. Situasi ini memperlihatkan bahwa tantangan perlindungan tidak hanya berkaitan dengan keberadaan norma dan institusi, tetapi juga dengan kapasitas implementasi, koordinasi lintas aktor, serta dinamika struktural yang memengaruhi efektivitas kebijakan. Berangkat dari konteks tersebut, analisis selanjutnya diarahkan pada bagaimana KP2MI menghadapi berbagai tantangan dalam mencegah eksploitasi PMI. Dalam kerangka ini, pembahasan pada bab berikutnya akan melihat bagaimana norma perlindungan diterjemahkan dalam praktik kelembagaan KP2MI, termasuk bagaimana pertimbangan kesesuaian norma memengaruhi pelaksanaan mandat perlindungan tersebut.