

BAB II

**DINAMIKA KERJA SAMA INDONESIA-MALAYSIA DAN POTRET
PELINDUNGAN PMI DI NEGERI JIRAN**

Pelindungan warga negara dalam tata kelola migrasi internasional merupakan manifestasi dari tanggung jawab negara yang diatur melalui kerangka hukum nasional dan instrumen bilateral. Hubungan ketenagakerjaan antara Indonesia dan Malaysia telah melahirkan berbagai instrumen hukum formal sebagai upaya menjamin hak serta pelindungan pekerja migran. Namun, keberadaan berbagai nota kesepahaman tersebut berhadapan dengan realitas empiris yang menunjukkan tingginya angka kerentanan di lapangan.

Dinamika kerja sama ini memunculkan sebuah ketimpangan yang mencolok pada tahun 2022 di saat komitmen bilateral diperkuat melalui penandatanganan kesepakatan baru yang dianggap lebih komprehensif. Malaysia justru mencatatkan jumlah pengaduan PMI tertinggi di kawasan Asia Tenggara. Realitas ini menunjukkan bahwa meskipun kerja sama bilateral terus mengalami pembaruan melalui MoU 2022, dinamika pengaduan dan praktik perekrutan nonprosedural memperlihatkan bahwa penguatan instrumen formal belum sepenuhnya tecermin dalam praktik pelindungan di lapangan. Oleh karena itu, bab ini bertujuan untuk memetakan lanskap pelindungan PMI melalui latar belakang historis, profil kerentanan subjek, hingga kerangka kebijakan terbaru sebagai pondasi untuk memahami tantangan sistemik yang akan dianalisis pada bab selanjutnya.

2.1. Hubungan Kerja Sama Indonesia-Malaysia pada Bidang Ketenagakerjaan

Malaysia merupakan negara yang paling dekat dengan Indonesia di kawasan Asia Tenggara, yang telah melakukan hubungan kerja sama di beberapa bidang salah satunya bidang tenaga kerja. Kerja sama antara Indonesia dan Malaysia telah terjalin sejak 1957 merupakan manifestasi hubungan erat dan dinamika bilateral yang telah berlangsung lama di antara kedua negara (Unnisa dkk., 2025). Penandatanganan Memorandum of Understanding (MoU) Penempatan dan Pelindungan PMI Sektor Domestik di Malaysia tahun 2022 menjadi salah satu sinergi bagi hubungan kerja sama kedua negara tersebut, yang telah ditetapkan pada 1 April 2022 (Sekretariat Kabinet, 2022).

Secara historis, hubungan kerja sama Indonesia dan Malaysia berakar jauh sebelum kemerdekaan melalui migrasi tradisional. Liow (2005) menggarisbawahi bahwa hubungan Indonesia dan Malaysia dikonstruksikan sebagai hubungan sedarah “*blood brothers*” yang merupakan hasil dari interpretasi historis partikularis oleh para ideolog. Suplai tenaga kerja lokal di Malaysia mengalami keterbatasan (Kassim, 2014). Namun, hal ini berbanding terbalik dengan ketersediaan lapangan pekerjaan bagi pekerja migran yang masih tergolong melimpah (Silvia & Amin, 2024). Berdasarkan hal tersebut, arus migrasi tenaga kerja ke Malaysia mengalami eskalasi signifikan pada tahun 1980-an. Hal ini dipicu oleh tingginya kebutuhan tenaga kerja di Malaysia (Palmer, 2016). PMI sebagian besar terkonsentrasi pada sektor 3D (*dangerous, dirty, and difficult*) utamanya para PMI non-prosedural (Divhubinter Polri, 2025).

Akibat arus migrasi tersebut, jumlah PMI yang tinggal dan bekerja di Malaysia semakin meningkat sehingga menyebabkan munculnya berbagai masalah yang melibatkan PMI. Pada tahun 1987, sekitar 36% dari total populasi narapidana di penjara Malaysia teridentifikasi sebagai pendatang asal Indonesia (Maksum, 2017). Merespons hal tersebut, Malaysia menandatangani Medan Agreement dengan Indonesia untuk memfasilitasi perekrutan tenaga kerja pada tahun 1984 (Kaur, 2014). Secara fundamental, negara memerlukan regulasi domestik dan instrumen internasional guna memperkuat sinergi bilateral serta menjamin penegakan hukum yang memadai. Hal ini bertujuan untuk mewujudkan tata kelola migrasi yang teratur dan pencapaian tujuan perlindungan yang telah disetujui bersama (Arisman & Jaya, 2021).

Hubungan bilateral Indonesia–Malaysia mengenai penempatan tenaga kerja selama bertahun-tahun mengalami proses formalisasi. Hal ini tecermin dalam beberapa MoU yang dirancang untuk mengatur perekrutan dan perlindungan pekerja (Rinaldi, 2023). Pada tahun 2004, Indonesia dan Malaysia telah menyepakati dan melaksanakan MoU yang mengatur mengenai penempatan PMI sektor formal (Handayani, 2014). Poin krusial yang dibahas pada MoU 2004 kembali diperkuat oleh Pemerintah Indonesia dan Malaysia dalam penandatanganan MoU pada 13 Mei 2006 di Bali, yang secara spesifik meregulasi mekanisme perekrutan dan penempatan tenaga kerja pada sektor informal, khususnya bagi Penata Laksana Rumah Tangga (PLRT) (Wulandari, 2009; Irfani, 2019).

Pada pelaksanaannya, MoU tahun 2006 dinilai belum bisa memberikan perlindungan hukum dan Hak Asasi Manusia (HAM) bagi para PMI sektor domestik di Malaysia (Killias, 2018). Amelia (2019) mengonfirmasi bahwa sektor domestik menjadi salah satu kontributor pengaduan tertinggi di Malaysia. Eskalasi pelanggaran hak-hak dasar PMI di negara tujuan menjadi katalisator utama lahirnya Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2006, sebagai sebuah manifestasi diskresi politik sekaligus langkah konkret negara dalam merekonstruksi kebijakan penempatan dan perlindungan yang lebih bermartabat (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, 2009).

Pemerintah Indonesia menanggapi eskalasi pelanggaran dengan memberlakukan moratorium, sementara terhadap pengiriman tenaga kerja ke Malaysia pada periode berikutnya sebagai bentuk penolakan atas kurangnya keseriusan pada aspek pengawasan perekrutan dan rasa tanggung jawab terhadap kontrak serta lemahnya implementasi perlindungan hukum dan HAM pada MoU 2006 (Prasetiawan, 2017; Trianingsih, 2025). Kebijakan moratorium atau penghentian sementara penempatan PMI ke Malaysia yang diberlakukan pada Juni 2009 menjadi titik balik dalam dinamika hubungan bilateral kedua negara, khususnya dalam tata kelola isu ketenagakerjaan (Wardah, 2011). Kebijakan moratorium yang dilakukan oleh Indonesia cukup berdampak pada kondisi ekonomi Malaysia (Shakira, 2024). Penerapan kebijakan ini berdampak pada kondisi kekurangan tenaga kerja di beberapa sektor, yang kemudian berpengaruh terhadap kelancaran proses produksi serta pelaku pertumbuhan ekonomi. Malaysia merespons kebijakan moratorium 2009 tersebut dengan mengajukan negosiasi

bilateral karena merasa kebijakan tersebut mengganggu pasokan tenaga kerja domestiknya. Malaysia juga akan mencari alternatif pasokan tenaga kerja dari negara ASEAN lainnya apabila Indonesia tetap teguh pada kebijakan tersebut (Qobulsyah, 2013).

Setelah melakukan beberapa kali pertemuan dengan berbagai negosiasi, pada 30 Mei 2011, Pemerintah Indonesia dan Malaysia akhirnya menyetujui untuk menandatangani amandemen MoU 2006 dengan 11 butir kesepakatan (Risidibragi, 2011). Berdasarkan perundingan tersebut, Indonesia mengusulkan tujuh perubahan krusial pada MoU untuk menjamin perlindungan PMI yang lebih baik (Pransiska, 2009). Setelah itu, kebijakan moratorium tersebut dicabut oleh Indonesia pada tanggal 1 Desember tahun 2011 (Hartawan, 2011). Moratorium tersebut resmi dicabut setelah dilakukan pemantauan dan evaluasi melalui Joint Task Force (JTF) dan juga Joint Working Group (JWG) (Qobulsyah, 2013).

Literatur lain menyebutkan bahwa masa berlaku protokol MoU 2011 secara resmi telah berakhir pada 29 Mei 2016, tetapi berbagai persoalan yang sama masih terus terjadi pada PMI di sektor domestik (Anjani, 2023). Secara substansial, protokol tahun 2011 belum dapat dikatakan sebagai instrumen perlindungan yang efektif bagi PMI di Malaysia (Deni, 2015). Pada tahun 2018, Malaysia memperkenalkan System Maid Online (SMO) sebagai sistem perekrutan tenaga kerja secara langsung sehingga majikan dapat merekrut pekerjaanya secara langsung (Afiya dkk., 2024). Penggunaan SMO dianggap menyulitkan pemerintah Indonesia dalam memantau dan mendata PMI akibat keterbatasan akses informasi dan data.

Setelah berakhirnya kerja sama bilateral pada tahun 2016, penempatan PMI ke Malaysia berlangsung tanpa kerangka perlindungan yang baru. Kekosongan pengaturan tersebut menyebabkan tidak adanya jaminan perlindungan yang memadai bagi PMI sektor domestik. Pada kondisi ini, aktivitas penempatan PMI ke Malaysia dianggap ilegal hingga adanya pembaruan kerja sama perlindungan yang mengakibatkan pemerintah Indonesia kembali menghentikan pengiriman PMI di sektor domestik (Faradila, 2024).

Setelah enam tahun berlalu, Indonesia dan Malaysia kembali melakukan kerja sama dengan menandatangani MoU bilateral mengenai penempatan dan perlindungan PMI sektor domestik di Malaysia tahun 2022 pada tanggal 1 April 2022 (Nabyala, 2023). Konteks historis inilah yang menjadikan MoU 2022 tampak sebagai kelanjutan upaya regulatif untuk menyusun mekanisme penempatan dan perlindungan yang lebih terstruktur (Malahayati & Fadhli, 2013). MoU 2022 tersebut memandatkan *One Channel System* (OCS) sebagai mekanisme perekrutan dan penempatan pekerja migran domestik Indonesia ke Malaysia, sekaligus menetapkan standar perlindungan, pemenuhan hak, dan mekanisme pemantauan bersama (Arsya dkk., 2024).

Selain dituangkan dalam bentuk MoU, kerja sama Indonesia dan Malaysia juga terlihat melalui berbagai pertemuan bilateral sebagai forum diskusi lainnya. Komitmen tersebut terlihat nyata dalam dialekta perundingan protokol MoU 2011 yang menuntut serangkaian negosiasi strategis demi mewujudkan tatanan kerja sama yang lebih solid. Forum kerja teknis bersama merupakan instrumen penting untuk menjembatani ketentuan normatif dalam perjanjian dengan praktik

administratif di tingkat operasional (ILO, 2022). Pada hubungan kerja sama Indonesia–Malaysia, mekanisme koordinasi ini diwujudkan dalam pelaksanaan JWG yang melibatkan kementerian teknis antara kedua negara (BP2MI, 2024). Selain itu, Indonesia dan Malaysia juga telah melakukan JTF yang terlihat dari proses pemantauan implementasi protokol MoU 2011 (Qobulsyah, 2013).

Pelaksanaan kerja sama ketenagakerjaan Indonesia–Malaysia pasca penandatanganan MoU 2022 berlangsung dalam kerangka kelembagaan nasional Indonesia yang melibatkan beberapa instansi (Kementerian Sekretariat Negara, 2022). Instansi tersebut terdiri dari Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI) yang menjalankan fungsi penempatan dan pelindungan administratif PMI, termasuk keterlibatannya dalam forum koordinasi teknis bilateral seperti JWG. Selain itu Kementerian Tenaga Kerja Republik Indonesia, juga dilaporkan terlibat dalam perumusan teknis yang ada dalam kerja sama antara Indonesia dan Malaysia (Assegaf, 2022). Pembagian peran administrasi tersebut berlandaskan pada kerangka hukum nasional Indonesia, terutama Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan PMI yang menetapkan tanggung jawab negara dalam seluruh tahapan migrasi tenaga kerja.

Transformasi kebijakan melalui berbagai pembaruan MoU ini menunjukkan bahwa instrumen hukum terdahulu dinilai gagal memitigasi risiko di lapangan. Ketidakmampuan instrumen hukum terdahulu dalam menekan angka pelanggaran hak menunjukkan adanya urgensi untuk merumuskan kebijakan yang lebih sesuai dengan potret kondisi PMI di lapangan. Oleh karena itu, guna memahami mengapa

instrumen hukum lama tidak lagi memadai, sub-bab selanjutnya akan memaparkan profil kondisi PMI yang menjadi sasaran dari kebijakan perlindungan tersebut.

2.2. Kondisi Umum PMI di Malaysia

Secara historis, kebutuhan akan tenaga kerja di Malaysia telah muncul sejak era kolonialisme Inggris guna mendukung akselerasi sektor industri. Pertumbuhan ekonomi yang masif pada masa itu menjadi daya tarik utama bagi mobilisasi tenaga kerja lintas batas ke Malaysia. Pergeseran preferensi tenaga kerja lokal ke sektor manufaktur dengan pendapatan yang menjanjikan telah memicu defisit pekerja pada sektor-sektor primer, seperti perkebunan, pertanian dan konstruksi yang mulai bergantung pada pasokan tenaga kerja luar negeri (Hugo, 1993). Indonesia merupakan negara pengirim pekerja migran terbanyak di Asia Tenggara.

Data pada tahun 2020 mencatat bahwa terdapat 113.173 warga negara Indonesia bekerja di luar negeri, dengan komposisi tenaga kerja yang didominasi oleh sektor non-formal yang menyumbang 76.389 PMI sementara 36.784 PMI lainnya terserap di sektor formal (BP2MI, 2020). Menurut Rinaldi (2023) dominasi pekerja migran di sektor *low and semi-skilled* berimplikasi pada status Indonesia sebagai sumber utama penyedia pekerja yang menyediakan tenaga kerja dengan keterampilan serupa di kawasan Asia Tenggara. Pada pasang surut arus migrasi yang penuh dilema di tahun 2022, tercatat jejak 200.761 PMI yang melintasi batas kedaulatan dengan 182.861 jiwa di antaranya tersebar di kawasan Asia dan Afrika dengan Malaysia yang menyerap 43.263 tenaga kerja (BP2MI, 2023). Pada tingkat kawasan, Malaysia memiliki proporsi pekerja migran yang signifikan di mana

mencapai 20% dari total angkatan kerjanya (Prianto dkk., 2023). Laporan KP2MI terkait penempatan tenaga kerja mengidentifikasi beberapa negara tujuan, yakni sebagai berikut:

Tabel 2. 1 Data Penempatan PMI Tahun 2020-2024 Kawasan Asia

NO.	NEGARA	JUMLAH
1.	Malaysia	182.205
2.	Singapura	33.014
3.	Brunei Darussalam	7.773
4.	Kamboja	61
5.	Thailand	17
6.	Laos	11
7.	Vietnam	9
8.	Filipina	3

Sumber: Diolah oleh penulis dari KP2MI, <https://kp2mi.go.id/dashboard-publik>, diakses 2 Februari 2026.

Data pada tabel 2.1 di atas menyajikan gambaran mengenai distribusi penempatan PMI di kawasan Asia Tenggara dalam kurun waktu 2020 – 2024. Secara konsisten Malaysia menempati posisi sebagai negara tujuan dengan angka penempatan yang jauh melampaui negara-negara tetangganya. Penyajian data ini memiliki signifikansi yang krusial mengingat besarnya volume migrasi berkorelasi linear dengan peningkatan angka kerentanan. Hal ini sejalan dengan argumen Ford (2019) yang menegaskan bahwa skala migrasi yang masif dalam sistem tenaga kerja sering kali melampaui jangkauan kapasitas institusional negara untuk menjalankan fungsi pengawasan secara efektif.

Berdasarkan distribusi gender, jumlah PMI perempuan jauh lebih dominan dibandingkan dengan PMI laki-laki. Hal ini terlihat dari laporan KP2MI pada tahun 2020 mengenai penempatan PMI berdasarkan jenis kelamin PMI yang dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 2. 2 Data Penempatan PMI Berdasarkan Jenis Kelamin Tahun 2020-2022

Jenis	2020	2021	2022
Kelamin	Jumlah	Jumlah	Jumlah
Laki-laki	22.982	8.769	78.614
Perempuan	90.454	63.855	122.147

Sumber: Diolah oleh penulis dari KP2MI (2022)

Data pada Tabel 2.2 memperlihatkan jarak perbedaan gender yang kontras dalam arus penempatan PMI selama periode 2020-2022. Statistik tersebut menunjukkan bahwa komposisi penempatan didominasi secara mencolok oleh perempuan, yang secara konsisten melampaui jumlah penempatan laki-laki di setiap tahunnya. Tingginya angka perempuan ini menunjukkan adanya identitas gender yang dilekatkan pada jenis pekerjaan tertentu, dalam realitas yang ada PMI perempuan sering kali dipersepsikan sebagai tenaga kerja yang “sesuai” untuk mengisi kebutuhan ruang privat majikan. Hal ini didukung oleh data dari World Bank yang menyatakan sekitar 40% PMI yang bekerja di luar negeri merupakan pekerja domestik dan sekitar 94% dari pekerja domestik tersebut adalah perempuan (World Bank, 2017).

Peningkatan jumlah perempuan Indonesia yang bekerja di luar negeri mulai terlihat sejak tahun 1870-an. Kondisi ini didorong oleh beberapa faktor di antaranya upah tenaga kerja asal Indonesia yang dinilai lebih terjangkau bagi negara penerima serta peran aktif agen-agen swasta dalam menawarkan peluang kerja dengan imbalan yang besar. Kebijakan dari pemerintah memiliki andil yang cukup signifikan dalam lonjakan arus migrasi ini.

Dominasi PMI sektor domestik berkaitan erat dengan profil angkatan kerja nasional yang mayoritas masih berketerampilan rendah. Terlihat dari total 112,74 juta angkatan kerja, sebanyak 51,94% tercatat tidak menyelesaikan pendidikan dasar yang secara langsung berimplikasi pada terbatasnya kompetensi dan kualifikasi sumber daya manusia Indonesia di pasar kerja global (Wardoyo, 2010). Kondisi sumber daya manusia tersebut menyebabkan sebagian besar PMI hanya mampu menempati sektor kerja informal salah satunya pekerja domestik. Pekerja migran perempuan dengan tingkat pendidikan yang rendah mayoritas terkonsentrasi di wilayah Timur Tengah dan Malaysia sedangkan mereka yang memiliki tingkat pendidikan sedikit lebih tinggi cenderung berada di negara-negara Asia Timur yang lebih maju. Pola distribusi ini dipengaruhi oleh variasi standar pendidikan minimal yang ditetapkan oleh setiap negara tujuan (World Bank, 2017). Kombinasi antara keterbatasan profil pendidikan dan keadaan PMI yang tidak berdokumen menjadi faktor determinan yang memperparah kerentanan sistemik PMI sektor domestik, hal ini berimplikasi pada tingginya risiko eksploitasi serta berbagai penurunan pemenuhan HAM di negara penempatan (Tirtosudarmo, 2019).

PMI sendiri memiliki peran yang cukup signifikan bagi Indonesia maupun negara tujuan yang dalam konteks ini adalah Malaysia. Dari perspektif ekonomi, aliran remitansi yang dikirimkan oleh PMI ke daerah asal baik melalui transfer perbankan maupun penyedia jasa keuangan lainnya memberikan kontribusi positif bagi stabilitas pertumbuhan ekonomi Indonesia maupun Malaysia. Malaysia menjadi titik tumpu bagi persebaran PMI dengan dominasi perempuan sebagai kelompok mayoritas (World Bank, 2017). PMI perempuan khususnya yang terkonsentrasi di sektor domestik, diidentifikasi sebagai kelompok yang memiliki kerentanan signifikan terhadap berbagai bentuk kekerasan serta risiko eksploitasi (BP2MI, 2025).

Pada regulasi ketenagakerjaan Malaysia khususnya Employment Act 1955 pekerja domestik dikecualikan dari perlindungan mendasar berbeda dengan perlindungan pekerja di sektor industri (Human Right Watch, 2011). Sifat ruang privat dalam sektor domestik sering kali menjadi palagan bagi eksploitasi dan diskriminasi, sebuah kerentanan yang kian diperparah oleh belenggu hambatan bahasa. Realitas ini dipertegas oleh praktik para agen yang menyuguhkan kontrak dalam bahasa yang tidak dipahami oleh pekerja migran secara menyeluruh melumpuhkan hak pekerja untuk memahami klausul perlindungan mereka (Amnesty International, 2010). Berdasarkan lingkungan kerja, pekerja domestik yang berada di ruang privat rumah tangga menciptakan kerentanan yang berlapis bagi pekerja domestik melalui paparan kekerasan fisik dan verbal, sekaligus menempatkan mereka pada risiko ekstrem seperti tindakan asusila yang melanggar HAM (Huling, 2012). Kondisi ini kemudian beririsan dengan data dari KP2MI yang

mengungkapkan besarnya angka PMI dengan status non prosedural di Malaysia sering kali berujung pada kompleksitas permasalahan hukum, salah satunya risiko terjebak dalam jaringan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) (Nabyla, 2023). Perlu dipahami bahwa spektrum kerentanan PMI tidak hanya terpaku pada satu momen melainkan tersebar di sepanjang siklus migrasi yang meliputi fase pra-keberangkatan, masa penempatan hingga proses kembali ke tanah air (World Bank, 2017).

Fenomena penempatan PMI nonprosedural dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya berkaitan dengan persepsi mengenai kompleksitas prosedur administrasi dan persyaratan dokumen. Kegelapan informasi di daerah marginal kian mempertebal tembok bagi calon pekerja migran, menjauhkan mereka dari akses terhadap jalur migrasi yang aman dan legal. Penyelundupan tenaga kerja merupakan bentuk migrasi ireguler yang terjadi saat mobilisasi lintas batas dilakukan di luar mekanisme hukum yang berlaku di negara asal. Praktik penyelundupan tenaga kerja dalam ranah migrasi internasional secara eksplisit diidentifikasi melalui mobilisasi individu tanpa kepemilikan dokumen yang sah atau penggunaan dokumen palsu (Salam, 2020). Praktik penyelundupan tersebut sering kali melibatkan jasa perantara informal atau agen ilegal sebagai alternatif dari jalur penempatan resmi yang telah ditetapkan oleh pemerintah (Mabruri, 2024). Aktivitas tersebut mengindikasikan adanya dinamika dalam pelaksanaan aturan hukum dan kebijakan serta perlindungan bagi para PMI.

Karakteristik sosio demografis PMI sebagaimana telah dipaparkan menunjukkan adanya risiko eksploitasi yang besar akibat keterbatasan akses

informasi dan posisi tawar pekerja. Tanpa mekanisme pengawasan yang kuat kerentanan ini terus memicu maraknya jalur penyelundupan ilegal yang membahayakan keselamatan warga negara di luar negeri. Kondisi tersebut menegaskan bahwa perlindungan tidak lagi cukup melalui pengawasan administratif biasa, melainkan memerlukan pembaruan jalur penempatan yang lebih ketat dan terintegrasi. Hal ini mendasari urgensi transformasi kerangka hukum bilateral untuk menciptakan jalur penempatan yang mampu meminimalisir ruang gerak sindikat pengiriman tenaga kerja ilegal.

2.3. MoU 2022 Sebagai Instrumen Pengaturan Penempatan dan Pelindungan PMI Sektor Domestik

MoU antara Indonesia dan Malaysia tahun 2022 mengenai penempatan dan pelindungan PMI sektor domestik merupakan instrumen hukum bilateral terbaru yang secara khusus mengatur aspek penempatan dan pelindungan PMI sektor domestik (Kementerian Sekretariat Negara, 2022). Menyusul berakhirnya masa berlaku Protokol Amandemen 2022, Indonesia dan Malaysia melewati fase yang intensif selama kurang lebih lima tahun sebelum akhirnya meresmikan kerangka kerja sama bilateral yang baru pada tahun 2022 (Kusuma, 2022). Upaya ini difokuskan pada pembaruan komitmen pelindungan terhadap PMI yang berada di wilayah Malaysia. Kesepakatan ini ditandatangani sebagai bentuk pembaruan kerangka kerja sama setelah berakhirnya perjanjian sebelumnya yang tidak lagi menjadi dasar operasional penempatan PMI sektor domestik (Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia, 2023).

Pada dikursus ketenagakerjaan global, agenda *decent work* yang diinisiasi oleh International Labour Organization (ILO) telah menjadi esensi normatif dalam mendefinisikan standar perlindungan pekerja. Konsep ini tidak hanya memandang pekerjaan sebagai instrumen ekonomi untuk memperoleh penghasilan, melainkan sebuah manifestasi dari martabat manusia. Pada konsep tersebut diterapkan empat poin krusial dalam pandangan pekerjaan yang layak yaitu, penciptaan lapangan kerja yang layak bagi seluruh kalangan; Adanya pemenuhan hak di tempat kerja sebagai sebuah aspek fundamental dalam konsep pekerjaan yang layak; Mendorong pekerja melakukan dialog sosial dan kerja sama dengan pemerintah, organisasi usaha, serta serikat pekerja; Memberikan lingkungan sosial pekerja yang aman dan sejahtera. Pada konteks pekerja migran agenda pekerjaan layak ini menuntut adanya kesetaraan perlakuan dan kondisi yang aman, yang kemudian dapat diinternalisasikan dalam berbagai instrumen hukum bilateral guna memastikan setiap individu mendapatkan perlakuan yang layak dan aman.

Pada konteks domestik, Indonesia telah menerapkan beberapa Undang-undang perlindungan bagi para pekerja migran. Komitmen ini terlihat dari serangkaian undang-undang yang telah dibuat dan diperbaharui. Pada tahun 2017, Presiden Joko Widodo memperkenalkan Undang – Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan PMI yang menggantikan Undang-Undang Nomor 39 tahun 2004. Undang-Undang ini menjadi titik perubahan pendekatan dari paradigma penempatan menuju pendekatan yang berorientasi pada pelindungan. Perkembangan kerangka hukum ini tidak hanya memperkuat posisi negara dalam tata kelola migrasi tetapi, juga menjadi pondasi penting bagi pelaksanaan kerja

sama bilateral termasuk pada MoU 2022 Indonesia-Malaysia mengenai penempatan dan perlindungan pekerja migran di sektor domestik.

Penandatanganan MoU 2022 dipandang sebagai instrumen untuk memastikan hak dan perlindungan yang maksimal bagi PMI sebagaimana ditegaskan oleh Presiden Joko Widodo (Sekretariat Kabinet RI, 2022). Kebijakan yang tertuang dalam kerja sama internasional ini merepresentasikan sebuah konsensus normatif yang mendefinisikan standar perilaku bagi para pihak di dalamnya. Secara substansial, dokumen ini lahir sebagai respons atas kebutuhan penguatan perlindungan yang selaras dengan mandat Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 (Kementerian Ketenagakerjaan RI, 2022). Konsensus ASEAN (2018) juga menetapkan prinsip tanggung jawab bersama (*shared responsibility*) dalam perlindungan pekerja migran (ASEAN Sekretariat, 2018). Selaras dengan hal itu berdasarkan Pasal 15 MoU Indonesia–Malaysia (2022) secara teknis, memuat mekanisme pengawasan implementasi kesepakatan bilateral melalui Kelompok Kerja Bersama (KKB).

Pada tata kelola migrasi tenaga kerja internasional, MoU bilateral dipahami sebagai instrumen formal yang menetapkan aturan bersama terkait alur penempatan antara negara asal dan negara tujuan (ILO, 2022). Sebagai dokumen yang lahir dari kesepakatan bersama, isi perjanjian tersebut membentuk ekspektasi kolektif mengenai tindakan yang dianggap “sepatutnya” dilakukan oleh aktor yang terlibat. Berdasarkan pandangan Buhanuddin dalam bukunya yang berjudul *Pedoman Memorandum of Understanding (MoU)*, sebagaimana dikutip oleh Maburi (2024) menyatakan bahwa MoU pada dasarnya memiliki kekuatan hukum yang mengikat

yang setara dengan perjanjian sehingga merepresentasikan komitmen formal yang disepakati bersama. Pada kerja sama ini, MoU perlindungan PMI hadir sebagai instrumen hasil konsensus bilateral yang menetapkan aturan main dan pedoman perilaku yang sepatutnya dipatuhi oleh pemerintah Indonesia maupun Malaysia.

MoU antara Indonesia dan Malaysia yang ditandatangani pada tahun 2022 secara eksplisit mengatur penempatan dan perlindungan PMI sektor domestik termasuk *job order* (Putra, 2022). Instrumen perlindungan dalam MoU 2022 mencakup kewajiban penggunaan kontrak kerja standar yang mengatur hak-hak dasar pekerja seperti upah minimum, jaminan sosial dan juga beban kerja (Theodora, 2022). Pada tingkat regional, Sekretariat ASEAN juga menerbitkan hasil riset mengenai pengembangan standar kontrak kerja berbasis hak bagi pekerja domestik di kawasan Asia Tenggara. Pada tingkat internasional, konvensi ILO No.189 (2011) mengenai kerja layak bagi pekerja rumah tangga menetapkan hak-hak dan prinsip mendasar yang mencakup standar perlindungan terhadap jam kerja, sistem pengupahan serta jaminan keselamatan kerja.

Pada praktik kebijakan, MoU ini digunakan sebagai dasar pembukaan kembali penempatan PMI sektor domestik ke Malaysia dengan menempatkan mekanisme resmi sebagai satu-satunya jalur yang diakui oleh kedua negara (Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia, 2023). Kebijakan pembukaan kembali penempatan PMI ke Malaysia pada tahun 2022 disebut sudah menyesuaikan dengan hasil koordinasi dan kesepakatan bilateral yang terkait dengan MoU (Assegaf, 2022). Dokumen ini memandatkan OCS sebagai mekanisme perekrutan dan penempatan pekerja migran domestik Indonesia ke Malaysia, sekaligus

menetapkan standar perlindungan, pemenuhan hak dan mekanisme pemantauan bersama (Arsya dkk., 2024).

Berdasarkan aspek teknis, MoU 2022 juga mengatur mengenai modalitas struktur biaya penempatan. Salah satu poin krusial yang diatur adalah penerapan “*zero cost*” atau biaya penempatan nol di mana komponen biaya penempatan PMI sektor domestik sepenuhnya dibebankan kepada pemberi kerja atau majikan (BP2MI, 2024). Pengaturan ini bertujuan untuk meringankan beban finansial calon PMI serta meminimalisir risiko jeritan utang dalam proses migrasi. Dengan demikian MoU 2022 disepakati setelah periode moratorium dan kekosongan pengaturan yang digunakan oleh Indonesia dan Malaysia untuk mengatur mekanisme penempatan dan perlindungan PMI sektor domestik khususnya melalui penerapan OCS (Shakira, 2024).

Secara keseluruhan, penempatan PMI ke luar negeri berlangsung melalui beberapa jalur yaitu *Government to Government (G to G)*, *Private to Private (P to P)*, Untuk Kepentingan Perusahaan Sendiri (UKPS), *Government to Private (G to P)*, serta jalur mandiri (BP2MI, 2024b). Namun, khusus untuk sektor domestik di Malaysia, jalur penempatan ini mengalami dinamika regulasi yang kompleks. Setelah berakhirnya masa kontrak protokol MoU 2011, aktivitas penempatan PMI domestik ke Malaysia sejak tahun 2016 hingga diadakan kembali MoU bilateral selanjutnya dianggap ilegal yang mengakibatkan pemerintah Indonesia kembali menghentikan pengiriman PMI di sektor domestik (Faradila, 2024). Di sisi lain, Malaysia mengembangkan SMO yang memungkinkan perekrutan pekerja domestik

tanpa integrasi langsung dengan sistem Indonesia (Kantor Staf Presiden, 2022). Namun, sistem ini justru memunculkan celah kerentanan bagi PMI.

Kajian lain mencatat bahwa mekanisme perekrutan PMI melalui SMO dilakukan menggunakan visa kunjungan atau wisata yang kemudian dikonversi ke visa kerja di Malaysia (Saptohutomo, 2022). Skema tersebut menyebabkan keterlibatan negara pengirim relatif terbatas dalam proses penempatan dan pengawasan administratif yang akan berdampak pada meningkatnya kerentanan pekerja terhadap pelanggaran hak dan eksploitasi (Nidatya dkk., 2023). Ketidaksiuaian prosedur administratif yang diamanatkan dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 secara sistemis menghilangkan akses perlindungan bagi pekerja migran yang menempatkan PMI pada kondisi yang berisiko terhadap praktik eksploitasi (Mawikere dkk., 2024).

MoU 2022 memperkenalkan OCS sebagai satu-satunya mekanisme penempatan PMI sektor domestik yang diakui dalam kerja sama Indonesia-Malaysia (BP2MI, 2022). Literatur mencatat bahwa OCS yang ditetapkan dalam MoU 2022 secara normatif ditunjukkan untuk meningkatkan perlindungan, pemantauan, dan jaminan hak dasar pekerja oleh dua negara (Danayanti, 2024). OCS diproyeksikan untuk mengakselerasi integrasi data melalui sinkronisasi sistem bilateral antara pemerintah Indonesia dan Malaysia. Sebagai sistem rekrutmen terpadu OCS menjamin transparansi lokasi penempatan, transparansi identitas majikan dan juga kontrak kerja yang wajib divalidasi oleh perwakilan RI (Sakti, 2023).

Tata kelola OCS bersifat lintas instansi yang melibatkan berbagai aktor

pemerintahan Indonesia. Pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kementerian teknis (Kementerian Ketenagakerjaan dan Kementerian Luar Negeri), perwakilan diplomatik di Malaysia (KBRI/KJRI), serta badan khusus perlindungan KP2MI (Afiya dkk., 2024). Sistem ini merupakan kanal tunggal yang mengatur semua tahapan penempatan pekerja yang meliputi proses perekrutan, verifikasi dokumen dan juga pencatatan administratif yang harus dilewati oleh calon PMI sesuai ketentuan (Harahap, 2023). Selain itu OCS dipahami sebagai instrumen untuk memfasilitasi pemantauan data pekerja migran melalui prosedur yang memiliki standar yang terkoordinasi sebagai bagian dari upaya pengawasan dan perlindungan (Afiya dkk., 2024). Dengan demikian OCS hadir sebagai upaya penguatan tata kelola penempatan PMI sektor domestik yang merefleksikan komitmen bilateral untuk meningkatkan keteraturan dan koordinasi dalam penempatan dan perlindungan pekerja migran (Trianingsih dkk., 2025).

PMI sektor domestik menghadapi tantangan perlindungan yang signifikan, terutama dalam konteks pengawasan penempatan dan relasi kerja di negara tujuan (Malahayati & Fadhli, 2013). Ketidakjelasan jalur penempatan berimplikasi pada absennya kontrak kerja yang tertulis dan mekanisme pengaduan yang efektif (ILO, 2015). Berdasarkan konteks ini, pengaturan jalur penempatan OCS dimaksudkan untuk menutup ruang praktik penempatan di luar mekanisme resmi (BP2MI, 2022). Penempatan menggunakan satu kanal juga memperkuat peran negara dalam pencatatan dan pengawasan pekerja migran di sektor domestik (Sekretariat Jendral, 2024). Kerangka regulasi tersebut dalam prakteknya melibatkan aspek teknis serta

keselarasan sistem untuk memberikan gambaran mengenai dinamika perlindungan PMI pada pembahasan selanjutnya.

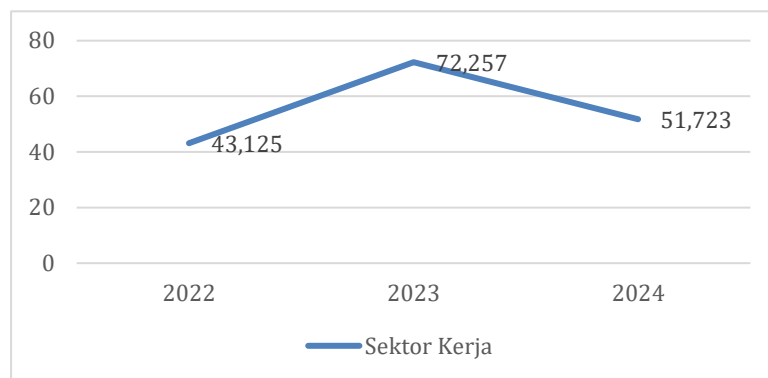
Kehadiran MoU 2022 pada dasarnya merupakan pengakuan atas kegagalan kronis sistem sebelumnya yang selama ini membiarkan celah bagi praktik eksploitasi dan dehumanisasi terhadap PMI. Akan tetapi dalam tataran prakteknya perlindungan formal ini dihadapkan pada realitas keberadaan SMO. Pada pembahasan selanjutnya akan dipaparkan kondisi PMI dalam kebijakan terkini hingga berakhirnya masa pemerintahan Presiden Joko Widodo.

2.3.1 Kondisi Penempatan dan Pelindungan PMI Sektor Domestik di Malaysia dalam Lanskap Kebijakan Terkini

Pergerakan tenaga kerja ini berakar pada periode kolonial puluhan tahun lalu dan secara historis terdiri dari tiga jenis utama. Pergerakan ini mencakup migrasi paksa yang didorong oleh kebutuhan kolonial akan tenaga kerja, perekrutan kuli kontrak untuk periode spesifik serta migrasi sukarela yang didorong inisiatif individu untuk mencari pekerjaan sementara yang jauh dari rumah (Hugo, 1993). Pada konteks kontemporer di Asia Tenggara, Indonesia mengukuhkan posisinya sebagai negara asal pekerja migran terbesar dengan Malaysia sebagai destinasi penempatan utama. Migrasi PMI ke Malaysia merupakan fenomena yang didorong oleh ketimpangan kesempatan kerja dan kondisi ekonomi antara kedua negara, serta menjadi bagian penting dari dinamika pasar tenaga kerja bilateral khususnya sektor-sektor berupah rendah di Malaysia (Dmitirevna, 2021). Kesenjangan PDB antara Indonesia dan Malaysia secara signifikan memengaruhi dinamika hubungan antara

negara pengirim dan penerima tenaga kerja. Dengan nilai PDB yang lebih tinggi dari Indonesia, Malaysia memiliki daya tarik ekonomi yang kuat bagi para PMI (Prianto dkk., 2023).

PMI di Malaysia banyak bekerja di sektor berupah rendah dengan tingkat perlindungan ketenagakerjaan yang terbatas sehingga menghadapi risiko kerentanan terhadap pelanggaran hak kerja (Syamsuddin & Utomo, 2016). Pasca terjadinya pandemi Covid-19 penempatan PMI terlihat meningkat yang terlihat dari grafik berikut:



Gambar 2. 1 Grafik Penempatan PMI di Malaysia Pada Tahun 2022-2024
Sumber: Diolah oleh penulis dari KP2MI, <https://kp2mi.go.id/dashboard-publik>, diakses 2 Februari 2026

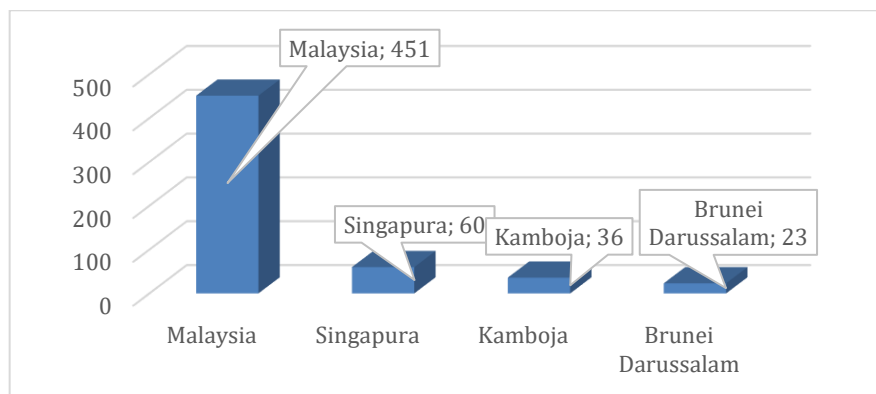
Data pada grafik di atas mengindikasikan tahun 2023 sebagai periode dengan volume penempatan tertinggi dalam kurun waktu yang disajikan. Dinamika penempatan yang fluktuatif pada periode 2023-2024 grafik tersebut memberikan gambaran mengenai adanya kesenjangan antara desain kebijakan dengan realitas implementasinya. Sebagaimana dijelaskan oleh Rifky dkk. (2025), terdapat jarak antara ambisi pemerintah dalam memperkuat perlindungan melalui instrumen OCS

dengan realitas operasional yang menghadapi berbagai tantangan signifikan. Fenomena ini secara objektif menunjukkan bahwa stabilitas arus penempatan resmi masih sangat dipengaruhi oleh dinamika teknis yang ada.

Secara historis, penyerapan tenaga kerja PMI terkonsentrasi pada beberapa sektor-sektor seperti pekerja domestik, perkebunan, pertanian, *3 service*, operator produksi, pekerja konstruksi dan masih banyak segmen pekerjaan lainnya. PMI pada tahun 2022 sektor domestik, mencatatkan angka penyerapan tenaga kerja yang cukup signifikan. Dominasi sektor informal ini mengukuhkan karakteristik pasar tenaga kerja migran Indonesia di Malaysia yang secara tradisional terkonsentrasi pada ranah rumah tangga. Secara geografis para PMI tersebut tidak berasal dari sebaran wilayah yang merata melainkan terbagi pada beberapa provinsi. Wilayah-wilayah tersebut memiliki pola keberangkatan yang kuat dan telah menjadi bagian realitas sosial dalam arus migrasi menuju Malaysia. Salah satu wilayah yang dekat dengan Malaysia adalah Sumatera. Secara geografis wilayah Sumatera menyajikan fenomena penyebrangan mandiri yang telah menjadi bagian dari pola interaksi lintas batas di luar mekanisme administratif formal (Tirtosudarmo,2021).

Kondisi kerja PMI sektor domestik sering menghadapi kerentanan yang tinggi terhadap pelanggaran hak karena kondisi kerja mereka yang sering kali mencakup tinggal di rumah pemberi kerja, keterasingan dari dunia sosial, kurangnya perlindungan hukum, dan rentan terhadap isolasi serta penyalahgunaan (ILO, 2015). Peningkatan mobilitas PMI yang signifikan di negara tujuan menciptakan tantangan perlindungan yang semakin kompleks, tingginya volume penempatan diikuti dengan meningkatnya frekuensi kerentanan yang memicu

penumpukan laporan pelanggaran (Aswindo dkk., 2021; Junita, 2025). Terlepas dari statusnya sebagai negara tujuan favorit, Malaysia secara konsisten menjadi wilayah dengan laporan pelanggaran hak pekerja migran yang paling menonjol (Marwah, 2025). Pada tahun 2022, Malaysia menempati posisi kedua sebagai negara dengan jumlah pengaduan PMI terbanyak setelah Arab Saudi sekaligus menjadi yang tertinggi di kawasan Asia Tenggara (BP2MI, 2023). Berikut merupakan data pengaduan PMI di sejumlah negara di kawasan Asia Tenggara dengan jumlah kasus tertinggi pada tahun 2022:



Gambar 2. 2 Grafik Negara Dengan Jumlah Pengaduan PMI Tertinggi di Kawasan Asia Tenggara Periode 2022

Sumber: Diolah oleh penulis dari KP2MI, <https://kp2mi.go.id/dashboard-publik>, diakses 2 Februari 2026.

Memasuki periode implementasi MoU pada tahun 2022, data statistik menyajikan data mengenai pengaduan yang tercatat di lapangan. Berdasarkan Grafik 2.2 di atas, Malaysia tercatat sebagai negara dengan jumlah pengaduan PMI tertinggi di kawasan Asia Tenggara pada tahun 2022 dibandingkan dengan negara-negara tujuan lainnya. Pada tahun tersebut merupakan momentum krusial karena merupakan tahun ditandatanganinya kesepakatan kedua negara, meskipun

instrumen telah disepakati jumlah laporan pengaduan tahun 2022 menunjukkan bahwa tantangan masih sangat masif. Tingginya frekuensi pengaduan di Malaysia sebagaimana terekam dalam grafik tersebut, selaras dengan literatur yang ditulis oleh Artaria dkk. (2025), studi tersebut mendokumentasikan fakta di lapangan bahwa tren pengaduan PMI di Malaysia masih cukup tinggi.

Salah satu kategori pengaduan tertinggi yang diterima oleh pemerintah Indonesia pada tahun awal 2022 adalah kasus penunggakan atau tidak dibayarkannya upah, yang merupakan bentuk pelanggaran nyata terhadap hak finansial para PMI di Malaysia (Fauzia & Patnistik, 2022). Selain permasalahan upah, KP2MI juga mencatat berbagai kategori pengaduan lain seperti persoalan administrasi, hingga risiko keselamatan dan keamanan pekerja termasuk permohonan pemulangan, putus komunikasi dan kasus kematian di negara penempatan. Situasi ini didukung oleh studi Tantri dkk. (2022) yang mencatat adanya pemulangan jenazah PMI dari Malaysia. Rangkaian temuan tersebut menunjukkan bahwa pada periode yang sama dengan diberlakukannya kesepakatan baru, berbagai bentuk kerentanan masih terjadi. Meskipun MoU 2022 secara formal mempertegas komitmen kedua negara dalam memperkuat perlindungan PMI sektor domestik, tingginya angka pengaduan dan berulangnya bentuk pelanggaran menunjukkan bahwa keberadaan instrumen bilateral belum secara otomatis mengubah praktik di tingkat implementasi. Dengan demikian, kerja sama bilateral tidak dapat dipahami semata sebagai kesepakatan hukum formal, melainkan sebagai proses sosial yang menuntut penerimaan identitas dan norma secara lebih mendalam.

2.4. Kesimpulan

Sebagai kesimpulan, bab ini menunjukkan bahwa tata kelola penempatan dan perlindungan PMI di Malaysia mengalami perkembangan menuju kerangka kerja sama yang semakin terstruktur. Dinamika kerja sama bilateral yang berlangsung sejak periode sebelumnya kemudian diperbarui melalui penandatanganan MoU 2022 yang menempatkan OCS sebagai mekanisme resmi penempatan. Penguatan ini juga didukung oleh perubahan orientasi kebijakan nasional melalui Undang-Undang No.18 Tahun 2017 yang menekankan perlindungan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari proses penempatan.

Kendati demikian, gambaran kondisi PMI di Malaysia menunjukkan bahwa penguatan instrumen formal tersebut belum sepenuhnya berjalan seiring realitas di lapangan. Tingginya pengaduan, beragamnya bentuk permasalahan yang dialami pekerja menunjukkan adanya jarak antara desain kebijakan dan praktik implementasi. Kondisi ini mengindikasikan bahwa keberadaan kesepakatan bilateral dan mekanisme formal belum secara otomatis menghasilkan implementasi kebijakan yang efektif oleh seluruh aktor yang terlibat. Dengan demikian, bab ini menegaskan bahwa meskipun kerangka normatif perlindungan telah diperkuat tantangan utama terletak pada dinamika implementasinya. Oleh karena itu, pembahasan pada bab selanjutnya akan diarahkan untuk menganalisis berbagai faktor yang memengaruhi munculnya tantangan implementasi tersebut, khususnya melalui interaksi antara kompleksitas permasalahan migrasi tenaga kerja (*problem malignancy*) dan kapasitas institusional para aktor dalam melaksanakan komitmen kerja sama (*problem-solving capacity*).