

Evaluasi Penegakan Hukum Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Berbasis *Legal Consciousness Theory* Pasca : Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Hilyatul Asfia¹

Abstract

This study aims to evaluate law enforcement related to the protection of Indonesian Migrant Workers (PMI) after the enactment of Law No. 18 of 2017 using the Legal Consciousness Theory approach. The main problem formulation raised is how the implementation of the law is in practice and what obstacles arise in the implementation of the legal protection. The research method used is a qualitative method with a juridical-sociological approach, through the collection of primary data (interviews with relevant stakeholders) and secondary data (document and literature studies). The results of the study indicate that although normatively Law No. 18 of 2017 has provided a better protection framework, in practice there are still various obstacles, such as low levels of legal awareness of PMI, weak government supervision, and overlapping regulations. The legal awareness of PMI tends to be at the level before the law or with the law, which means they still see the law as something that is far away and not always accessible. Therefore, efforts are needed to strengthen legal capacity, increase socialization, and more effective supervision to ensure that legal protection for PMI can be implemented optimally.

Keywords: *Evaluation, Legal Consciousness Theory, Migrant Workers, Protection, Law Enforcement*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penegakan hukum terkait pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) setelah diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 dengan menggunakan pendekatan Legal Consciousness Theory. Rumusan masalah utama yang diangkat adalah bagaimana implementasi UU tersebut dalam praktik serta kendala apa saja yang muncul dalam pelaksanaan pelindungan hukum tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan yuridis-sosiologis, data sekunder (studi dokumen dan literatur). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun secara normatif UU No. 18 Tahun 2017 telah memberikan kerangka pelindungan yang lebih baik, dalam praktiknya masih terdapat berbagai hambatan, seperti rendahnya tingkat kesadaran hukum PMI, lemahnya pengawasan pemerintah, serta tumpang tindih regulasi. Kesadaran hukum para PMI cenderung berada pada tingkat *before the law* atau *with the law*, yang berarti mereka masih melihat hukum sebagai sesuatu yang jauh dan tidak selalu bisa diakses. Oleh karena itu, diperlukan upaya penguatan kapasitas hukum, peningkatan sosialisasi, serta pengawasan yang lebih efektif untuk memastikan pelindungan hukum bagi PMI dapat terlaksana optimal.

Kata kunci: Evaluasi, Legal Consciousness Theory, Pekerja Migran, Pelindungan, Penegakan Hukum,

Pendahuluan

Pekerja Migran Indonesia (PMI) adalah warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri dalam jangka waktu tertentu berdasarkan perjanjian kerja melalui prosedur penempatan resmi. Mereka memiliki peran penting dalam perekonomian nasional, terutama melalui remitansi yang dikirimkan ke tanah air. Pada tahun 2023, Bank Indonesia mencatat bahwa remitansi dari PMI mencapai USD 14,22 miliar, menunjukkan kontribusi signifikan terhadap pendapatan negara. Pekerja Migran Indonesia (PMI) memegang peran penting dalam pembangunan ekonomi nasional, baik melalui kontribusi devisa negara maupun peningkatan kesejahteraan keluarga. Namun, di balik sumbangsih tersebut, PMI kerap menghadapi berbagai persoalan, mulai dari eksploitasi kerja, kekerasan, pelanggaran kontrak, hingga lemahnya perlindungan hukum, baik di dalam negeri maupun di negara tujuan.² Banyak dari mereka bekerja tanpa dokumen resmi, sehingga rentan terhadap

¹ Hilyatul Asfia, Universitas Palangka Raya, E-mail: Hilyatulasfia@gmail.com.

² Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, *Pemerintah Siapkan Regulasi Penguatan Tata Kelola Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*, terdapat dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5695>, Diakses Tanggal 20 Mei 2025.

eksploitasi, kekerasan, dan pelanggaran hak-hak dasar. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Mahfud MD, menyatakan bahwa dari sekitar 9,2 juta PMI, sekitar 4,5 juta di antaranya bekerja secara ilegal. Kondisi ini menunjukkan adanya tantangan besar dalam penegakan hukum dan pelindungan bagi PMI.³

Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia hadir sebagai pembaruan dari regulasi sebelumnya, dengan menekankan aspek pelindungan yang lebih komprehensif, mulai dari pra-penempatan, selama bekerja, hingga pasca-penempatan. Salah satu titik tekan dalam UU ini adalah penguatan peran negara dalam memberikan pelindungan, baik melalui penegakan hukum maupun pemenuhan hak-hak PMI. Namun demikian, implementasi dari UU No. 18 Tahun 2017 masih menuai banyak kritik. Kasus-kasus pelanggaran hak PMI terus bermunculan, mulai dari pemotongan gaji ilegal, jam kerja berlebihan, hingga kekerasan fisik maupun seksual di negara penempatan. Hal ini menimbulkan pertanyaan besar sejauh mana efektivitas penegakan hukum yang dijalankan berdasarkan UU tersebut. dalam praktiknya undang-undang ini masih memiliki beberapa kelemahan. Pertama, aturan ini belum mampu mengatasi masalah lemahnya koordinasi antar lembaga terkait, sehingga implementasi perlindungan PMI seringkali tidak berjalan optimal. Menurut Darwan Prints, kompleksitas birokrasi dan tumpang tindih kewenangan antar instansi pemerintah menjadi penghambat utama dalam penegakan hukum bagi PMI.⁴ Kedua, UU ini belum memberikan jaminan perlindungan yang cukup efektif terhadap pekerja migran ilegal yang tidak terdaftar secara resmi, padahal jumlah mereka cukup besar dan rentan mengalami pelanggaran hak. Hal ini diperparah oleh rendahnya tingkat kesadaran hukum PMI mengenai hak-hak mereka dan prosedur perlindungan hukum yang tersedia, sehingga banyak yang tidak memanfaatkan haknya secara maksimal.⁵ Ketiga, sistem pengawasan dan penegakan hukum di lapangan masih lemah, terutama di negara penempatan, yang menyebabkan pelanggaran hak PMI sering terjadi tanpa ada sanksi yang tegas. Hal ini sejalan dengan kritik yang disampaikan oleh Satjipto Rahardjo bahwa penegakan hukum tanpa didukung oleh kesadaran hukum yang memadai akan sulit mencapai tujuan perlindungan yang efektif.⁶

Untuk memahami efektivitas penegakan hukum, penelitian ini menggunakan pendekatan *Legal Consciousness Theory*, yaitu teori yang menitikberatkan pada bagaimana individu, dalam hal ini PMI, memahami, mengalami, dan merespons hukum dalam kehidupan sehari-hari. Menurut Brian Z. Tamanaha, kesadaran hukum (*legal consciousness*) bukan hanya soal mengetahui hukum, tetapi bagaimana hukum dipahami, dimaknai, dan digunakan dalam kehidupan sehari-hari. Artinya, meskipun suatu negara sudah memiliki perangkat hukum yang lengkap, perlindungan hukum tidak akan efektif jika masyarakatnya tidak memiliki pemahaman yang cukup mengenai hak-hak hukumnya.⁷

³ Mahfud MD, *Jumlah Pekerja Migran Indonesia 9,2 Juta, Separuhnya Ilegal*, terdapat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2023/06/19/20455491>, Diakses Tanggal 20 Mei 2025.

⁴ Darwan Prints, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 112-115.

⁵ Bambang Sulisty, *Pelindungan Hukum bagi Pekerja Migran Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 90-95.

⁶ Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 45-

⁷ Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001, hlm. 66-70.

Teori ini menekankan bahwa hukum tidak hanya diukur dari ada atau tidaknya aturan tertulis, tetapi juga bagaimana hukum dipersepsikan dan dijalankan dalam praktik sosial. Dengan kata lain, efektivitas hukum tidak hanya diukur dari sisi formal, tetapi juga dari kesadaran hukum para pihak yang terlibat. Keberhasilan pelaksanaan suatu aturan hukum sangat dipengaruhi oleh kesadaran hukum masyarakat yang bersangkutan. Kesadaran hukum yang rendah di kalangan PMI menjadi salah satu faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum dan perlindungan bagi mereka. Oleh karena itu, pemahaman tentang *legal consciousness* atau kesadaran hukum PMI menjadi sangat penting dalam mengkaji penegakan hukum perlindungan pekerja migran.⁸ Dalam konteks PMI, rendahnya tingkat pendidikan, akses informasi, dan minimnya pemahaman hukum menjadi penghambat utama keberhasilan implementasi undang-undang ini.⁹

Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih holistik mengenai perlindungan hukum bagi PMI, khususnya apakah mereka merasa dilindungi oleh hukum yang ada, serta bagaimana penegakan hukum memengaruhi kehidupan mereka secara nyata. Dengan demikian, hasil evaluasi ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi bagi perbaikan kebijakan perlindungan PMI ke depan.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Bagaimana implementasi penegakan hukum perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) pasca berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017?
- 2) Bagaimana upaya mengatasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan hukum perlindungan PMI berdasarkan perspektif *Legal Consciousness Theory*?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-sosiologis, yaitu suatu pendekatan yang tidak hanya mempelajari norma atau peraturan hukum tertulis, tetapi juga melihat bagaimana hukum itu berfungsi dalam masyarakat.¹⁰ Pendekatan ini dipilih karena masalah perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) tidak hanya dapat dianalisis dari aspek normatif, tetapi juga dari aspek perilaku, kesadaran hukum, serta pelaksanaan hukum di lapangan.

Jenis penelitian ini bersifat deskriptif-analitis, yakni menggambarkan, menganalisis, dan mengevaluasi pelaksanaan penegakan hukum perlindungan PMI pasca diberlakukannya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017. Penelitian ini memadukan data primer berupa wawancara dengan pihak-pihak terkait, termasuk mantan PMI, lembaga penempatan, dan pejabat pemerintah, serta data sekunder yang mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi, laporan lembaga, dan kajian pustaka.

⁸ R. Soerjono Soekanto, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hlm. 45-47.

⁹ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perburuan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 78-80.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006, hlm. 52-55.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumen, dan observasi, sedangkan analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menafsirkan temuan-temuan penelitian berdasarkan teori *legal consciousness*. Dengan metode ini, diharapkan diperoleh gambaran yang komprehensif mengenai efektivitas penegakan hukum perlindungan PMI serta faktor-faktor yang memengaruhinya, baik dari sisi regulasi maupun dari perspektif sosial dan kesadaran hukum para PMI.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Implementasi penegakan hukum pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) pasca berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017

Penegakan hukum pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) pasca Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 pada dasarnya ditujukan untuk memperkuat perlindungan hak-hak PMI, mulai dari pra-penempatan, selama penempatan, hingga pasca-penempatan. Namun, efektivitas pelaksanaannya masih menghadapi berbagai tantangan, baik di tingkat nasional maupun di negara penempatan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi pelindungan hukum bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) pasca berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 masih menghadapi berbagai tantangan. Secara normatif, undang-undang ini telah mengatur lebih rinci mengenai hak dan kewajiban PMI, kewenangan pemerintah, serta mekanisme pelindungan sebelum, selama, dan setelah bekerja. Namun, dalam praktik, pelaksanaannya masih belum optimal. Pelindungan PMI sering kali terkendala oleh lemahnya koordinasi antarinstansi pemerintah, ketidaksiapan birokrasi di tingkat daerah, serta rendahnya akses PMI terhadap informasi hukum yang relevan.¹¹

Pertama, dari sisi penegakan hukum, ditemukan lemahnya koordinasi antar lembaga pemerintah, kurangnya sumber daya pengawas, serta masih adanya tumpang tindih kebijakan antara pusat dan daerah. Banyak kasus pelanggaran hak PMI yang tidak tertangani dengan baik, baik di dalam negeri maupun di negara penempatan. Salah satu kelemahan yang mencolok adalah lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, terutama pada fase pra-penempatan. Banyak calon PMI yang masih direkrut secara ilegal oleh pihak-pihak yang tidak memiliki izin resmi, tanpa melalui prosedur yang ditetapkan.¹² Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum terhadap rakyat dapat dibagi menjadi dua, yaitu perlindungan preventif dan represif.¹³ Dalam konteks PMI, perlindungan preventif seharusnya diwujudkan melalui pemberian informasi yang cukup, bimbingan hukum sebelum keberangkatan, serta pemeriksaan dokumen yang ketat. Sayangnya, banyak kasus menunjukkan bahwa calon PMI tidak mendapatkan pendampingan hukum memadai, sehingga rawan dieksploitasi bahkan

¹¹ Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002, hlm. 110–113.

¹² ILO, *Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility*, International Labour Office, Geneva, 2016, hlm. 45–48.

¹³ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 25–28.

sebelum mereka meninggalkan tanah air.¹⁴ Selain itu, dalam teori efektivitas hukum menurut Achmad Ali, hukum baru dapat berfungsi dengan baik jika tiga unsur terpenuhi: adanya aturan hukum yang baik, aparat penegak hukum yang kompeten, serta masyarakat yang memiliki kesadaran hukum.¹⁵ Dalam praktiknya, banyak aparat di daerah yang masih kurang paham dengan substansi UU No. 18 Tahun 2017, sehingga pengawasan terhadap pelaksanaannya tidak optimal.¹⁶

Kedua, berdasarkan perspektif *Legal Consciousness Theory*, tingkat kesadaran hukum PMI relatif rendah. Sebagian besar PMI memandang hukum dalam kerangka *before the law* atau *with the law*, yaitu melihat hukum sebagai sesuatu yang formal, kaku, dan sering kali sulit diakses. Banyak PMI yang tidak mengetahui hak-hak hukum mereka secara memadai,¹⁷ Menurut penelitian oleh Catriona Mackenzie, masalah ini diperparah oleh rendahnya literasi hukum yang dimiliki kelompok rentan, termasuk pekerja migran.¹⁸ Mereka sering tidak tahu prosedur pengaduan, mekanisme bantuan hukum, atau bahkan dasar hak-hak hukum mereka sendiri. Akibatnya, ketika mengalami pelanggaran, mereka lebih sering memilih diam atau menyelesaikan secara informal daripada memanfaatkan saluran hukum formal. Selain itu, laporan dari *International Labour Organization* (ILO) menunjukkan bahwa pendidikan hukum praktis yang diberikan kepada calon PMI sebelum keberangkatan masih sangat terbatas dan sering kali hanya bersifat administratif.¹⁹ Modul pelatihan pra-keberangkatan umumnya fokus pada teknis kerja, bahasa, atau etika kerja, sementara aspek pelindungan hukum, kontrak kerja, dan prosedur pengaduan kerap tidak dibahas secara mendalam. Hal ini menyebabkan PMI berangkat tanpa kesiapan yang memadai untuk menghadapi persoalan hukum di negara tujuan.

Dari sisi struktural, seperti yang dijelaskan oleh Brian Z. Tamanaha, hukum tidak hanya ditentukan oleh teks dan aturan formal, tetapi juga oleh konteks sosial dan bagaimana masyarakat memaknainya. Jika tidak ada upaya serius untuk meningkatkan pemahaman hukum di kalangan PMI, maka sebaik apa pun peraturan yang dibuat, tetap tidak akan efektif karena tidak diinternalisasi dalam perilaku sehari-hari para pekerja migran.

Ketiga, terdapat hambatan struktural dan kultural, seperti budaya diam atau enggan melapor, ketergantungan pada pihak perekrut, serta rasa takut menghadapi proses hukum. Pembahasan penelitian ini menekankan pentingnya upaya meningkatkan kesadaran hukum, pemberdayaan PMI, dan penguatan pengawasan lapangan agar pelindungan hukum dapat berjalan lebih efektif. Banyak PMI yang belum memiliki pemahaman memadai mengenai hak-hak mereka maupun mekanisme hukum yang bisa mereka tempuh saat terjadi pelanggaran. Hal ini diperparah oleh rendahnya akses bantuan hukum di negara penempatan serta

¹⁴ Komnas Perempuan, *Tantangan Perlindungan Pekerja Migran Perempuan Indonesia*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2019, hlm. 60–65.

¹⁵ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 135–140.

¹⁶ Barda Nawawi Arief, *Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi*, Pustaka Magister, Semarang, 2008, hlm. 88–91.

¹⁷ Wahyu Widodo, *Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm. 88–92.

¹⁸ Catriona Mackenzie, *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, New York, 2014, hlm. 210–215.

¹⁹ International Labour Organization (ILO), *Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, ILO, Geneva, 2018, hlm. 80–85.

minimnya perwakilan pemerintah Indonesia yang secara aktif mendampingi PMI dalam kasus hukum.²⁰ Menurut Bambang Waluyo, keberhasilan pelaksanaan hukum sering terkendala oleh faktor non-yuridis, seperti tingkat pendidikan, kemiskinan, serta akses informasi. Banyak PMI berasal dari daerah-daerah yang minim akses pendidikan dan informasi hukum, sehingga rentan dimanfaatkan oleh pihak-pihak tidak bertanggung jawab.²¹

Berdasarkan Laporan Evaluasi Pelindungan PMI 2022 yang dirilis oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), terdapat lima persoalan utama yang paling sering menimpa PMI di berbagai negara tujuan. *Pertama*, perdagangan orang (human trafficking) masih menjadi masalah serius, terutama pada pekerja migran yang diberangkatkan secara ilegal atau melalui jalur non-prosedural. Kasus ini mencakup eksploitasi tenaga kerja, pemalsuan identitas, hingga penyelundupan manusia.²² *Kedua*, gaji tidak dibayar atau pemotongan upah yang tidak sesuai perjanjian sering dilaporkan oleh PMI, terutama yang bekerja di sektor domestik seperti pekerja rumah tangga (PRT) di negara-negara Timur Tengah dan Asia Timur.²³ *Ketiga*, kekerasan fisik maupun psikis kerap dialami PMI, baik dalam bentuk pemukulan, pelecehan seksual, maupun intimidasi dari majikan. Sayangnya, banyak PMI enggan melapor karena takut dipulangkan atau kehilangan pekerjaan.²⁴ *Keempat*, overstay atau masalah dokumen menjadi masalah administratif yang sering menjerat PMI, terutama mereka yang bekerja melewati masa berlaku visa atau tidak memiliki izin kerja resmi. Akibatnya, PMI berisiko ditangkap, dideportasi, atau bahkan dipenjara.²⁵ *Kelima*, rendahnya akses terhadap bantuan hukum menjadi penghambat serius ketika PMI menghadapi masalah. Banyak PMI yang tidak tahu ke mana harus mengadu atau bagaimana mengakses pengacara atau perwakilan hukum di negara tujuan.²⁶

Persoalan-persoalan yang dihadapi Pekerja Migran Indonesia (PMI) tentu tidak dapat dilepaskan dari sejauh mana efektivitas pelaksanaan Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Regulasi ini memang telah menjadi tonggak penting yang menggantikan UU lama (No. 39 Tahun 2004), dengan membawa pendekatan yang lebih komprehensif, termasuk mengatur pelindungan pra-penempatan, masa penempatan, hingga pasca-penempatan.²⁷

Namun, jika ditelaah lebih detail, terdapat beberapa bahan evaluasi yang perlu diperhatikan untuk melihat efektivitasnya. Misalnya, menurut Suryono, meski secara normatif UU No. 18 Tahun 2017 lebih baik, dalam praktiknya masih terjadi ketidaksesuaian antara norma hukum dan implementasinya di lapangan. Hal ini terjadi karena lemahnya koordinasi antar-instansi terkait serta minimnya pengawasan terhadap pihak-pihak swasta

²⁰ Brian Z. Tamanaha, *A General Jurisprudence of Law and Society* Oxford University Press, Oxford, 2001, hlm. 66–70

²¹ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 75–78.

²² BP2MI, *Laporan Evaluasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2022*, BP2MI Press, Jakarta, 2023, hlm. 22–28.

²³ Suradinata, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, hlm. 180–185.

²⁴ Amnesty International, *Exploited for Profit, Failed by Governments: Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong*, Amnesty International Ltd, London, 2013, hlm. 12–20.

²⁵ Rudy, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia dalam Perspektif Globalisasi Ekonomi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014, hlm. 155–160.

²⁶ Surya Tjandra, *Mencari Jalan Baru Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 95–100.

²⁷ Nurul Qamar, *Hukum Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Penerbit Pustaka Pena Press, Makassar, 2019, hlm. 55–60.

seperti perusahaan penempatan pekerja migran (P3MI).²⁸ Lebih jauh, Aminuddin mencatat bahwa penguatan kesadaran hukum (*legal consciousness*) di kalangan PMI juga belum optimal. Tanpa pemahaman yang cukup dari para pekerja tentang hak-hak mereka, maka peraturan yang ada tidak akan efektif menekan angka pelanggaran.²⁹ Selain itu, menurut kajian *International Labour Organization* (ILO), salah satu hambatan besar efektivitas UU ini adalah masih lambatnya penyusunan peraturan pelaksana (Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri), yang menyebabkan beberapa ketentuan belum dapat diterapkan secara maksimal di lapangan.³⁰ Secara lebih detail untuk memahami evaluasi terhadap peraturan yang berlaku dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 1.

Evaluasi Implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Aspek Evaluasi	Temuan Utama
Regulasi Turunan	Dari 27 peraturan turunan yang diamanatkan UU, banyak yang belum selesai, menghambat implementasi di lapangan. ³¹
Ego Sektoral	Terdapat tarik ulur kepentingan antar kementerian, khususnya Kemenaker dan Kemenhub, yang memperlambat harmonisasi kebijakan. ³²
Sistem Data dan Teknologi	Belum adanya integrasi data nasional PMI (misal aplikasi pasar kerja terpusat) sehingga menyulitkan pemantauan dan perlindungan. ³³
Peran Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA)	LTSA di daerah belum optimal dalam fungsi layanan dan pendampingan bagi calon PMI. ³⁴
Jaminan Sosial	Banyak PMI tidak terdaftar sebagai peserta BPJS Ketenagakerjaan karena kurangnya informasi dan sosialisasi yang jelas. ³⁵

²⁸ Suryono, *Implementasi Hukum Perlindungan Pekerja Migran di Indonesia*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2020, hlm. 88–93.

²⁹ Aminuddin, *Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Perspektif Sosiologi Hukum*, Setara Press, Malang, 2018, hlm. 120–125.

³⁰ International Labour Organization (ILO), *Review of Indonesian Labour Migration Policy*, ILO, Geneva, 2016, hlm. 35–40.

³¹ Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Laporan Evaluasi Implementasi UU No. 18 Tahun 2017*, BP2MI Press, Jakarta, 2020, hlm. 15–20.

³² Hadi Subhan, *Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 132–135.

³³ Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), *Potret Pelaksanaan UU Pelindungan PMI: Evaluasi Implementasi UU 18/2017*, SBMI, Jakarta, 2021, hlm. 22–28.

³⁴ Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, *Laporan Tahunan BPJS Ketenagakerjaan 2021*, BPJS Ketenagakerjaan, Jakarta, 2022, hlm. 55–60.

³⁵ Elza Syarieff, *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Perempuan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019, hlm. 75–80.

Aspek Evaluasi	Temuan Utama
Perlindungan Khusus Perempuan	UU ini belum mengatur perlindungan spesifik terkait hak-hak perempuan PMI, termasuk kesehatan reproduksi. ³⁶
Konflik Kewenangan	Potensi konflik kewenangan antar lembaga (BP2MI, Kemenaker, Pemda) masih kerap muncul, terutama terkait penanganan kasus di luar negeri. ³⁷

Berdasarkan telaah penjabaran evaluasi dalam pengaturan UU PMI pada tabel sebelumnya, maka terdapat beberapa saran rekomendasi dalam upaya rekonstruksi peraturan tersebut yakni sebagaimana berikut :

Tabel 2.

Saran Evaluasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Aspek yang Perlu Diperbaiki	Saran Perbaikan
Regulasi Pelaksana	Percepat penyusunan PP dan Permen agar norma UU dapat diimplementasikan. ³⁸
Literasi Hukum PMI	Masukkan pelatihan hak-hak hukum dalam materi pra-keberangkatan. ³⁹
Teknologi Pemantauan	Kembangkan aplikasi pelaporan & pelacakan untuk PMI berbasis real-time. ⁴⁰
Perlindungan Perempuan PMI	Tambahkan perlindungan khusus untuk PMI perempuan, terutama terkait kekerasan & kesehatan reproduksi.
Penegakan Hukum	Perkuat sanksi administratif & pidana bagi pelanggar aturan, termasuk agen & pejabat pemerintah yang lalai.
Kriminalisasi & Penegakan Hukum	Penegakan hukum terhadap pelanggaran hak PMI masih lemah, minimnya peran PPNS Kemenaker dalam penyidikan pelanggaran ketenagakerjaan.

³⁶ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hlm. 150–155.

³⁷ Barda Nawawi Arief, *Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi*, Pustaka Magister, Semarang, 2008, hlm. 88–91.

³⁸ Hadi Subhan, *Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.

³⁹ Patricia Ewick & Susan S. Silbey, *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.

⁴⁰ International Labour Organization (ILO), *Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, ILO, Geneva, 2018.

Upaya mengatasi kendala yang dihadapi dalam pelaksanaan penegakan hukum pelindungan PMI berdasarkan perspektif *Legal Consciousness Theory*

Kendala dalam pelaksanaan penegakan hukum pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) tidak hanya bersumber pada lemahnya norma, tetapi juga pada rendahnya kesadaran hukum para pekerja itu sendiri. *Legal Consciousness Theory* atau teori kesadaran hukum menggarisbawahi bahwa persepsi, pemahaman, dan pengalaman masyarakat terhadap hukum memengaruhi apakah hukum bisa efektif berjalan.⁴¹ Menurut Satjipto Rahardjo, hukum tidak bisa dilihat semata sebagai kumpulan pasal, tetapi sebagai alat yang hidup dalam masyarakat (*living law*), yang keberhasilannya bergantung pada bagaimana masyarakat merasakan dan menggunakan hukum.⁴² Dalam konteks PMI, banyak pekerja memandang hukum sebagai sesuatu yang formal dan tidak relevan dengan kehidupan sehari-hari, sehingga mereka jarang berinisiatif menggunakan jalur hukum saat mengalami pelanggaran hak.⁴³

Untuk mengatasi hambatan ini, langkah-langkah penting yang perlu dilakukan antara lain:

1. Meningkatkan literasi hukum bagi calon PMI sebelum keberangkatan melalui pelatihan terpadu;
2. Memperkuat mekanisme pengaduan dan perlindungan di negara tujuan;
3. Menjalin kerja sama yang lebih erat antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan lembaga swasta, sebagaimana diingatkan oleh S.F. Marbun bahwa birokrasi yang tidak sinergis akan menghambat implementasi kebijakan.⁴⁴
4. Memastikan pendekatan kultural yang sesuai, agar pelindungan hukum tidak hanya bersifat normatif tetapi juga diterima secara sosial.⁴⁵

Tanpa kombinasi pendekatan struktural dan kultural ini, UU No. 18 Tahun 2017 akan sulit mencapai tujuannya secara maksimal.

Grafik 1. Presentase Tingkat Kesadaran Hukum Pekerja Migran Indonesia

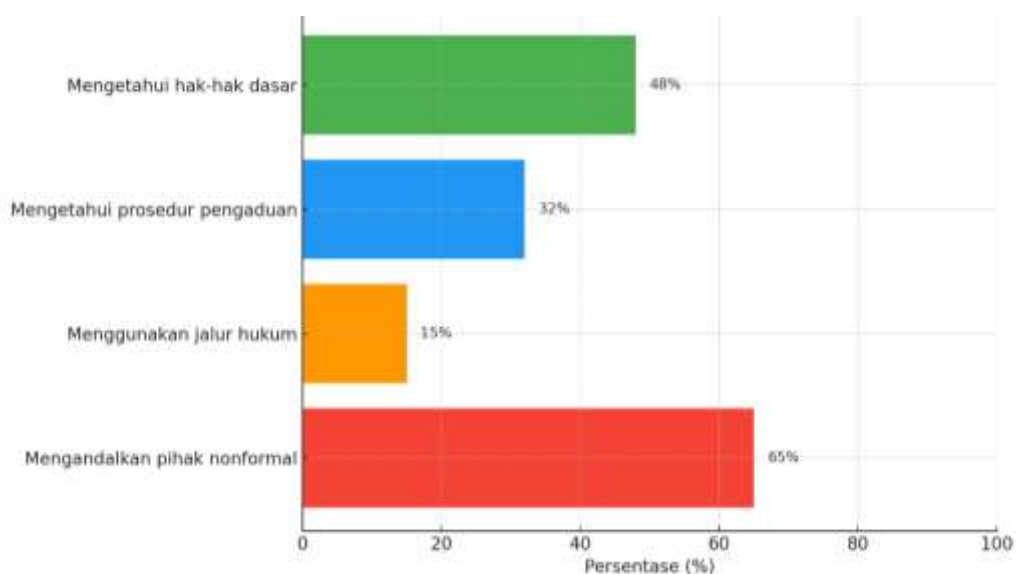
⁴¹ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 60–65.

⁴² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2007, hlm. 25–30.

⁴³ A.M. Tri Anggraini, *Kesadaran Hukum dalam Perspektif Hukum Ketenagakerjaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016, hlm. 40–45.

⁴⁴ S.F. Marbun, *Perkembangan Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2001, hlm. 112–115.

⁴⁵ Daniel S. Lev, *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990, hlm. 78–80.



Berdasarkan grafik di atas,⁴⁶ terlihat bahwa tingkat kesadaran hukum Pekerja Migran Indonesia (PMI) masih tergolong rendah di beberapa aspek penting. Hanya sekitar 48% PMI yang mengetahui hak-hak dasar mereka, seperti hak mendapatkan kontrak kerja yang jelas, jaminan kesehatan, dan upah yang layak.⁴⁷ Lebih mengkhawatirkan lagi, hanya 32% yang mengetahui prosedur pengaduan jika mengalami pelanggaran hak, baik di negara asal maupun negara tujuan.⁴⁸ Adapun yang paling memprihatinkan, hanya 15% PMI yang berani menggunakan jalur hukum formal untuk menyelesaikan masalah, sementara mayoritas (65%) lebih mengandalkan pihak nonformal seperti keluarga, teman, atau jaringan komunitas.⁴⁹

Hal ini menunjukkan lemahnya efektivitas UU No. 18 Tahun 2017 jika tidak disertai dengan peningkatan literasi hukum di kalangan PMI. Sebagaimana diingatkan oleh Surya Tjandra, perlindungan hukum tidak hanya soal produk hukum, tetapi juga soal kesadaran kolektif dan akses yang mudah bagi kelompok rentan.⁵⁰

Data ini menggarisbawahi perlunya penguatan pendidikan hukum praktis sebelum keberangkatan, optimalisasi peran pemerintah dalam mendampingi PMI di negara tujuan, serta penyediaan mekanisme pengaduan yang sederhana dan mudah dijangkau. Tanpa langkah-langkah ini, hukum akan terus dipandang sebagai sesuatu yang jauh dan tidak efektif oleh para pekerja migran.

Oleh karena itu, upaya mengatasi kendala penegakan hukum pelindungan PMI harus mencakup aspek formal (normatif) dan material (praktis). Salah satu upaya yang dapat

⁴⁶ Di olah dari beberapa sumber International Labour Organization (ILO), *Review of Indonesian Labour Migration Policy*, Geneva: International Labour Office, 2016, hlm. 37–42.,

Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Laporan Tahunan 2019*, Jakarta: BP2MI, 2020, hlm. 15–20., Amnesty International, *Exploited for Profit, Failed by Governments: Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong*, London: Amnesty International Ltd, 2013, hlm. 25–30., Surya Tjandra, *Mencari Jalan Baru Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, Jakarta: Gramedia, 2014, hlm. 102–105.

⁴⁷ International Labour Organization (ILO), *Review of Indonesian Labour Migration Policy*, International Labour Office, Geneva, 2016, hlm. 37–42.

⁴⁸ Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Laporan Tahunan 2019*, BP2MI, Jakarta, 2020, hlm. 15–20.

⁴⁹ Amnesty International, *Exploited for Profit, Failed by Governments: Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong*, Amnesty International Ltd, London, 2013, hlm. 25–30.

⁵⁰ Surya Tjandra, *Mencari Jalan Baru Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2014, hlm. 102–105.

dilakukan adalah memperkuat pendidikan hukum bagi PMI sebagai bentuk pemberdayaan kesadaran hukum (legal empowerment).⁵¹

Selain itu, bantuan hukum harus dioptimalkan, tidak hanya ketika PMI berada di Indonesia, tetapi juga saat mereka sudah bekerja di luar negeri. Konsep akses terhadap keadilan (*access to justice*) sebagaimana dijelaskan oleh Mauro Cappelletti menekankan bahwa negara wajib menyediakan sarana bagi kelompok rentan agar dapat memperjuangkan hak-haknya secara efektif.⁵²

Tidak kalah penting adalah penguatan institusional, baik melalui peran BP2MI maupun perwakilan RI di luar negeri, agar mereka memiliki kewenangan dan kapasitas memadai untuk melindungi PMI secara konkret. Hal ini sejalan dengan pandangan Barda Nawawi Arief yang menyatakan bahwa penegakan hukum bukan sekadar soal aturan, tetapi juga soal lembaga, aparatur, dan budaya hukum masyarakat.⁵³

Penutup

Kesimpulan

Pertama, implementasi penegakan hukum pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) pasca berlakunya Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 telah membawa sejumlah perbaikan, khususnya dalam aspek kelembagaan melalui penguatan peran Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), pengaturan yang lebih tegas terhadap perusahaan penempatan, serta penegasan tanggung jawab pemerintah pusat dan daerah. Namun, dalam praktiknya, masih terdapat banyak persoalan, seperti lemahnya pengawasan di lapangan, kurangnya sosialisasi hak-hak hukum kepada PMI, serta keterbatasan akses terhadap bantuan hukum di negara tujuan.

Kedua, berdasarkan perspektif *Legal Consciousness Theory*, kendala utama yang dihadapi terletak pada rendahnya tingkat kesadaran hukum PMI. Banyak PMI yang melihat hukum sebatas sebagai instrumen formal (*before the law*) atau sebagai alat yang hanya dapat diakses jika memiliki kekuatan (*with the law*). Hal ini diperparah oleh minimnya pendidikan hukum praktis sebelum keberangkatan, keterbatasan informasi, serta adanya hambatan budaya dan bahasa di negara tujuan.

Saran

- 1) Pemerintah perlu meningkatkan literasi hukum bagi calon PMI melalui pelatihan yang tidak hanya formal, tetapi juga kontekstual dan praktis, agar mereka memahami hak-hak dasarnya, prosedur pengaduan, serta mekanisme hukum yang bisa mereka akses.
- 2) Perlu diperkuat kapasitas dan kewenangan BP2MI serta perwakilan Indonesia di luar negeri untuk memberikan pendampingan hukum yang responsif dan konkret, termasuk penyediaan hotline darurat, shelter, dan layanan bantuan hukum.

⁵¹ Herni Sri Ningsih, *Pemberdayaan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2015, hlm. 85–90.

⁵² Mauro Cappelletti dan Bryant Garth, *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, Giuffrè, Milan, 1978, hlm. 50–55.

⁵³ Barda Nawawi Arief, *Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi* Pustaka Magister, Semarang, 2008, hlm. 88–91

- 3) Perlu dikembangkan mekanisme pengawasan terpadu antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan pihak swasta, agar tidak ada celah dalam perlindungan PMI dari proses rekrutmen, penempatan, hingga pemulangan.
- 4) Penting bagi pemerintah untuk menjalin kerja sama dengan lembaga internasional (ILO, IOM) agar standar internasional terkait perlindungan migran dapat diterapkan secara lebih efektif.

Daftar Pustaka

- “Jumlah Pekerja Migran Indonesia 9,2 Juta, Separuhnya Ilegal”, <https://nasional.kompas.com/read/2023/06/19/20455491>, diakses tanggal 20 Mei 2025.
- “Pemerintah Siapkan Regulasi Penguatan Tata Kelola Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia”, <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/5695>, diakses tanggal 20 Mei 2025.
- Ali, Achmad, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Kencana, Jakarta, 2009.
- Aminuddin, *Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Perspektif Sosiologi Hukum*, Setara Press, Malang, 2018.
- Amnesty International, *Exploited for Profit, Failed by Governments: Indonesian Migrant Domestic Workers Trafficked to Hong Kong*, Amnesty International Ltd, London, 2013.
- Anggraini, A.M. Tri, *Kesadaran Hukum dalam Perspektif Hukum Ketenagakerjaan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2016.
- Arief, Barda Nawawi, *Penegakan Hukum dalam Perspektif Hukum Pidana dan Kriminologi*, Pustaka Magister, Semarang, 2008.
- Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Laporan Tahunan 2019*, BP2MI, Jakarta, 2020.
- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan, *Laporan Tahunan BPJS Ketenagakerjaan 2021*, BPJS Ketenagakerjaan, Jakarta, 2022.
- Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Laporan Evaluasi Implementasi UU No. 18 Tahun 2017*, BP2MI Press, Jakarta, 2020.
- BP2MI, *Laporan Evaluasi Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2022*, BP2MI Press, Jakarta, 2023.
- Cappelletti, Mauro dan Garth, Bryant, *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*, Giuffrè, Milan, 1978.
- Ewick, Patricia & Silbey, Susan S., *The Common Place of Law: Stories from Everyday Life*, University of Chicago Press, Chicago, 1998.
- Friedman, Lawrence M., *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975.
- Hadikusuma, Hilman, *Hukum Perburuahan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Hadjon, Philipus M., *Pelindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya oleh Peradilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987,
- Herni Sri Ningsih, *Pemberdayaan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2015.
- Hiariej, Eddy O.S., *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014.

- ILO, *Protecting the Rights of Migrant Workers: A Shared Responsibility*, International Labour Office, Geneva, 2016.
- International Labour Organization (ILO), *Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology*, ILO, Geneva, 2018.
- International Labour Organization (ILO), *Review of Indonesian Labour Migration Policy*, ILO, Geneva, 2016.
- Komnas Perempuan, *Tantangan Perlindungan Pekerja Migran Perempuan Indonesia*, Komnas Perempuan, Jakarta, 2019.
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Mackenzie, Catriona, *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy*, Oxford University Press, New York, 2014.
- Marbun, S.F., *Perkembangan Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2001.
- Muladi, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Reformasi Hukum di Indonesia*, The Habibie Center, Jakarta, 2002.
- Prints, Darwan, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Qamar, Nurul, *Hukum Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Penerbit Pustaka Pena Press, Makassar, 2019.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2007.
- Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Rudy, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia dalam Perspektif Globalisasi Ekonomi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2014.
- Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI), *Potret Pelaksanaan UU Pelindungan PMI: Evaluasi Implementasi UU 18/2017*, SBMI, Jakarta, 2021.
- Soekanto, R. Soerjono, *Sosiologi Hukum: Suatu Pengantar*, Cetakan ke-9, Rajawali Pers, Jakarta, 2015.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2006.
- Subhan, Hadi, *Hukum Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Kerja di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Sulistyo, Bambang, *Perlindungan Hukum bagi Pekerja Migran Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018.
- Suradinata, *Hukum Ketenagakerjaan di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006.
- Suryono, *Implementasi Hukum Perlindungan Pekerja Migran di Indonesia*, Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2020.
- Syarief, Elza, *Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Perempuan di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2019.
- Tamanaha, Brian Z., *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Tjandra, Surya, *Mencari Jalan Baru Perlindungan Buruh Migran Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 2014.
- Waluyo, Bambang, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Widodo, Wahyu, *Perlindungan Hukum bagi Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013.