

Urgensi Penguatan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia: Perbaikan Tata Kelola Lintas Sektoral Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Muhammad Zainuddin Akbar¹, Ivania Jaziel Christiani², Anang Setiyawan³

Abstract

One of the major obstacles in the implementation of the Protection and Placement of Indonesian Migrant Workers (P2MI) lies in the suboptimal execution of cross-sectoral coordination. This is evidenced by the overlapping authorities between BP2MI, as the implementing agency, and the Ministry of Manpower (Kemnaker), as well as misinformation and data inconsistencies concerning migrant workers across ministries, institutions, and related agencies. This study aims to examine the various challenges in the cross-sectoral implementation of P2MI tasks. Using a normative legal research method and a statutory approach, this study identifies several key issues: (1) overlapping authority between the Ministry of Manpower and KP2MI/BP2MI, and (2) limited coordination among implementing ministries/agencies, particularly concerning the integration of migrant worker information systems. The study recommends that the government expedite the establishment of KP2MI and formally designate it as the central coordinator for P2MI tasks through a revision of the P2MI Law. Such a revision should be accompanied by the restructuring of the cross-sectoral implementation system and the harmonization of related implementing regulations.

Keywords: *BP2MI, Migrant Workers, Protection of Migrant Workers.*

Abstrak

Pekerja Migran Indonesia hingga sekarang ini masih menerima berbagai pelanggaran atas hak mereka, seperti gaji yang tidak sesuai, penempatan secara ilegal, kekerasan, penyiksaan, sampai menjadi korban sindikat perdagangan orang. Hal ini menunjukkan masih lemahnya tata kelola Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P2MI). Salah satu kendala utama P2MI adalah kurang optimalnya tata kelola lintas sektoral. Hal ini dibuktikan dengan realita tumpang tindih kewenangan antara BP2MI selaku lembaga pelaksana tugas dengan Kemnaker serta potensi ketidaksesuaian data PMI dengan kementerian/lembaga dan instansi terkait. Penelitian ini bertujuan untuk mendalami berbagai kendala dalam tata kelola lintas sektoral tugas P2MI. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menemukan dua kendala, yaitu :1) Belum adanya koordinasi terpusat, 2) tumpang tindih kewenangan KP2MI/BP2MI dengan Kemnaker. Penelitian ini merekomendasikan pemerintah untuk menunjuk KP2MI sebagai koordinator terpusat tugas P2MI melalui revisi UU P2MI. Melalui revisi tersebut, perbaikan tata kelola P2MI lintas sektoral perlu disegerakan bersamaan dengan harmonisasi berbagai peraturan pelaksana.

Kata kunci: *BP2MI, Pekerja Migran, Pelindungan Pekerja Migran.*

Pendahuluan

Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan setiap warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU P2MI). Pengiriman PMI ke luar negeri memberikan banyak dampak positif bagi negara maupun masyarakat, di antaranya seperti menambah devisa negara, mengurangi tingkat pengangguran, dan memperbaiki kesejahteraan sosial dengan meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia

¹ Muhammad Zainuddin Akbar, Pusat Studi Terorisme & Radikalisme, Universitas Sebelas Maret.

² Ivania Jaziel Christiani, Pusat Studi Terorisme & Radikalisme, Universitas Sebelas Maret.

³ Anang Setiyawan, Pusat Studi Terorisme & Radikalisme, Universitas Sebelas Maret, Email: anangsetiyawan@staff.uns.ac.id

(SDM) masyarakat Indonesia.⁴ Namun, hingga saat ini masih terjadi berbagai kasus yang menunjukkan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) bagi PMI, di antaranya yaitu dijadikan objek perdagangan manusia, korban kekerasan dan kesewenang-wenangan, penempatan secara ilegal, gaji yang tidak sesuai, serta perlakuan lain yang melanggar HAM.⁵ Padahal, sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 28I Ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, pemerintah wajib memberikan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM terhadap warga negara termasuk PMI.

Dalam pelaksanaannya, pemerintah membentuk Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) sebagai lembaga pemerintah nonkementerian yang bertugas melaksanakan kebijakan di bidang pelindungan PMI. Dalam menjalankan tugasnya, BP2MI banyak beririsan tugas dengan Kementerian/Lembaga (K/L) lain. Irisan tugas ini terjadi paling besar dengan Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker). Dalam pengaturan UU P2MI, penyelenggaran tugas P2MI sebagian besar merupakan kewenangan dari Kemnaker, sedangkan BP2MI berfungsi sebagai pelaksana kebijakan. Namun, Pemerintah periode 2025-2029 telah membentuk Kementerian P2MI/KP2MI melalui Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 tentang KP2MI (Perpres KP2MI) yang juga bersamaan dengan pembaharuan dasar hukum BP2MI, yaitu Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang BP2MI (Perpres BP2MI). Pembentukan KP2MI di satu sisi merupakan progress positif, karena akhirnya terdapat kementerian yang betul-betul terfokus pada masalah kompleks P2MI. Namun, di lain sisi lahirnya KP2MI terasa kabur di saat urusan P2MI sebagian besar masih menjadi kewenangan Kemnaker, terkhusus pada perumusan kebijakan dan regulasi.

Perubahan ini perlu dilakukan penyesuaian secara utuh dalam pengaturan regulasi. Tujuan penyesuaian ini agar tata kelola sektoral dapat dilaksanakan sesuai dengan asas keterpaduan. Makna dari asas ini yaitu adanya kesatuan tujuan dari berbagai pihak dalam suatu sistem yang terintegrasi agar mencapai tujuan P2MI yang optimal.⁶ Jika penyesuaian ini dilaksanakan terlalu lama atau kurang optimal, tumpang tindih atau “overlaps” antara KP2MI/BP2MI dan Kemnaker akan mengganggu tata kelola lintas sektoral tugas P2MI. Keadaan tumpang tindih bisa dipahami sebagai kondisi ketika suatu urusan dinaungi oleh dua lembaga atau lebih tanpa adanya pemisahan tugas dan tanggung jawab antar lembaga, terutama diatur atau tidaknya ketentuan tersebut dalam suatu regulasi.⁷

Keadaan ini bisa saja makin parah jika regulasi yang berlaku sekarang, mulai dari peraturan utama sampai peraturan pelaksana tidak dilakukan harmonisasi. Tidak selarasnya tujuan sektoral dalam proses pembuatan peraturan utama dapat menyebabkan

⁴ Amanda Graysela Mawikere, Imelda A. Tangkere, Stevan O. Voges, “Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017”, *Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT*, Edisi Vol. 14 No. 1, September 2024, hlm. 1.

⁵ Adinda Rizka Fadillah, Any Suryani Hamzah, “Peran Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) dalam Upaya Pelindungan Hukum Pra Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Studi di UPT BP2MI Mataram)”, *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram*, Edisi Vol. 2 No. 1, Februari 2022, hlm. 117.

⁶ Any Suryani, *Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Cetakan Pertama, Sanabil, Mataram, 2020, hlm. 39.

⁷ Muhamad Imam Alfie Syarief dan Ghina Samarah, “Interagency Coordination Drivers, Instruments, and Success Factors: A Systematic Literature Review”, *Jurnal Borneo Administrator*, Edisi Vol. 19 No. 3, Desember 2023, hlm. 301-318.

tumpang tindih kewenangan.⁸ Selain masalah tumpang tindih, penyebaran informasi data PMI yang tidak akurat juga makin rentan terjadi, terlebih sekarang ini terdapat dualisme tugas pelindungan di daerah antara dinas Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA) dan Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI). Padahal, keduanya bisa saja melaksanakan fungsi pelayanan dan perlindungan secara terpadu sehingga potensi miskomunikasi dan kesalahan data dapat diminimalisir.

Berdasarkan laporan evaluasi pelaksanaan UU P2MI Triwulan III tahun 2024, sistem informasi terpadu PMI belum optimal karena pelaksanaan secara parsial dan tidak aktual. Selain itu, LTSA secara hierarki bertanggung jawab langsung kepada kepala daerah provinsi/kabupaten/kota, lalu secara periodik melaporkan kepada Kemnaker, sedangkan BP3MI bertanggung jawab kepada Kepala BP2MI, yang mana menyebabkan ketidaksesuaian data rentan terjadi. Masalah ketidaksesuaian data menjadi contoh kendala pelaksanaan tingkat daerah yang dapat menghambat tata kelola lintas sektoral tugas P2MI.

Rumusan Masalah

Berdasarkan paparan permasalahan di atas, maka dirumuskan pertanyaan sebagai fokus kajian sebagai berikut:

1. Faktor apa saja yang membuat tata kelola tugas P2MI lintas sektoral dengan Kementerian/Lembaga lainnya belum optimal?
2. Bagaimana bentuk perbaikan tata kelola lintas sektoral tugas P2MI agar dapat berjalan optimal?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian jenis ini merupakan analisis sistematis terhadap peraturan perundang-undangan (ranah dogmatik). Pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan dalam analisis berbagai peraturan hukum mulai dari peraturan utama sampai dengan peraturan pelaksana, sedangkan pendekatan konseptual adalah pendekatan yang digunakan untuk menganalisis konsep yang dibutuhkan untuk menjelaskan isu dalam penelitian, yang mana sumber untuk membangun konsep tersebut didapatkan dari berbagai literatur, teori-teori, pendapat ahli, dan lainnya.⁹ Teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka dengan jenis data yang diambil adalah data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yang digunakan antara lain seperti Undang-Undang, Peraturan Pelaksana, dan peraturan lainnya. Sedangkan sumber data sekunder diperoleh dari artikel jurnal dan buku hukum. Seluruh bahan penelitian yang sudah terkumpul dianalisis secara deskriptif analitis.

⁸ Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, “Penataan Regulasi di Indonesia Melalui Lembaga Independen”, *Pandecta Research Law Journal*, Edisi Vol. 16 No. 2, Desember 2021, hlm. 279-291.

⁹ Solikhin, N., Pengantar Metodologi Penelitian Hukum, Cetakan Pertama, CV. Penerbit Qiara Media, 2021, hlm. 61.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Harmonisasi Hukum

Secara definisi, harmonisasi hukum adalah upaya untuk membuat peraturan hukum selaras dengan peraturan hukum lainnya.¹⁰ Konsep harmonisasi hukum linear dengan apa yang dimaksud hukum oleh Paul Scholten, yaitu keseluruhan aturan dan kewenangan yang tersusun secara logikal (dalam suatu kerangka besar logikal). Kerangka logika itu sendiri menuju pada sebuah tujuan hukum, yang menurut Radbruch adalah kerangka keadilan yang ada di masyarakat dan dicapai melalui penetapan nilai-nilai dalam sebuah aturan konkret. Dalam tatanan pembentukan UU, tujuan tersebut dibentuk melalui tiga landasan utama, yaitu filosofis, yuridis, dan sosiologis.¹¹ Landasan tersebut menjadi bagian dari kewenangan lembaga legislatif pusat dalam menyusun regulasi sehingga perlu dipastikan bahwa peran ini betul-betul dilaksanakan.¹² Ada dua syarat yang perlu dipenuhi untuk memastikan tingkat keharmonisan hukum, yang pertama yaitu memastikan penyusunan substansinya sesuai dengan asas, prinsip, dan hukum yang lebih tinggi, serta yang kedua yaitu koordinasi kebutuhan dari K/L pelaksana dari tingkat pusat sampai tingkat terbawah.¹³

Fragmented Government Theory

Fragmented government theory sejatinya merupakan suatu konsep yang menggambarkan struktur pemerintahan dimana kekuasaan terbagi-bagi di antara banyak K/L, sehingga tidak terpusat kepada satu otoritas tunggal. Singkatnya, teori ini merujuk pada tersebarnya kekuasaan pemerintahan ke banyak pihak yang berbeda.¹⁴ Secara umum, persebaran pemerintahan ke setiap K/L dapat memperumit koordinasi kebijakan, karena masing-masing memiliki kepentingan dan ego sektoralnya sendiri, sehingga hasil akhir yang didapat menjadi lebih kompleks dan terkadang tidak efisien. Kemudian, hal ini pun dapat berimplikasi pada munculnya tumpang tindih kewenangan yang memperburuk kualitas layanan publik.

Policy Integration Theory

Policy integration theory pada dasarnya merupakan keterpaduan antara berbagai elemen yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, sehingga konflik dapat diminimalkan dan jika memungkinkan kebijakan tersebut dapat ditingkatkan untuk saling bersinergi dan saling melengkapi.¹⁵ Konsep ini menciptakan adanya sebuah kewenangan untuk

¹⁰ Ahmad M Ramli, “Coordination and Harmonization of Legislation”, *Indonesia Law Jurnal Legal Harmonization*, Edisi Vol. 3, Desember 2009, hlm. 3.

¹¹ Ibid

¹² Fauzi Iswahyudi, Faisal Akbar Nasution, dan Suhaidi, “Optimization of The Role of Legislation Designers In Implementing Harmonization of Regional Regulation Draft”, *NOMOI Law Review*, Edisi Vol. 5 No. 2, November 2024, hlm. 307-317.

¹³ Ibid hlm. 316

¹⁴ Dang Ingvar Jacobsen, “Political Fragmentation and “The Purple Zone”: How Party Fragmentation Affects Political-Administrative Relations”, *Local Government Studies*, Edisi Vol. 50 No. 5, September 2023, hlm. 808.

¹⁵ Joanna Vince, Maree Fudge, Liam Fullbrook, dan Marcus Haward, “Understanding Policy Integration Through an Integrative Capacity Framework”, *Policy and Society*, Edisi Vol. 43 No. 3, Agustus 2024, hlm. 383.

mengelola isu lintas sektoral dalam pembuatan kebijakan, yang dapat melampaui berbagai batas dari kebijakan yang telah ditetapkan yang seringkali tidak sesuai dengan tanggung jawab masing-masing K/L.¹⁶ Dengan adanya teori ini, maka diharapkan dapat mengurangi konflik antar kebijakan, saling melengkapi antar instrumen kebijakan, serta dapat mengatasi masalah yang melibatkan K/L lintas sektoral.

Kendala Tata Kelola Perlindungan Pekerja Migran Indonesia Lintas Sektoral

Perlindungan terhadap PMI mengalami perkembangan yang cukup dinamis. Regulasi pertama, UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (P2TKI) dianggap belum maksimal dalam memberikan perlindungan bagi PMI. Catatan kritis diberikan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) pada dokumen laporan akhir evaluasi P2TKI tahun 2016. Menurut laporan tersebut, tugas P2TKI yang diemban Badan Nasional P2TKI masih melekat dengan Kemnaker sehingga terjadi *overlapping* di antara dua lembaga tersebut. Atas masalah tersebut, terbit regulasi pengganti yaitu UU P2MI yang tak lama diikuti dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 tentang BP2MI yang merubah BNP2TKI menjadi BP2MI.

Pergantian dasar hukum tersebut membuat banyak perubahan, salah satunya terkait pelaksanaan tugas lintas sektoral P2MI yang diberikan kepada Kemnaker. Berikut penulis sajikan pembagian tugas dan tanggung jawab beberapa K/L utama:

No	Kementerian/ Lembaga	Tugas dan Tanggung Jawab yang Beririsan	Dasar Hukum
1.	KP2MI/BP2MI	KP2MI bertugas menyelenggarakan sub urusan pemerintahan di bidang pelindungan PMI dengan tanggung jawab merumuskan, melaksanakan, mengoordinasikan, dan mengawasi kebijakan terkait promosi kerja luar negeri, penempatan, perlindungan, serta pemberdayaan PMI untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan negara	Pasal 5 dan 6 Perpres KP2MI
		BP2MI bertugas melaksanakan urusan pemerintahan di bidang pelindungan PMI dengan tanggung jawab menjalankan kebijakan, pelayanan, pengawasan, serta pemberdayaan PMI sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan	Pasal 4 Perpres BP2MI
2.	Kementerian	Memberikan informasi dan permintaan PMI	Pasal 9 ayat

¹⁶ Evert Meijers dan Dominic Stead, “Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? A Multi-disciplinary Review”, Makalah Disampaikan dalam Seminar 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration, Freie Universität Berlin, hlm 3.

	Ketenagakerjaan/pemerintah pusat	dari Mitra Usaha dan calon Pemberi Kerja	(2) UU P2MI
		Memberi bantuan penyelesaian perselisihan/permasalahan PMI	Pasal 77 ayat (2) UU P2MI
		Menyusun segala norma dan standar mengenai penempatan dan pelindungan PMI, menjamin pemenuhan hak dan pelindungan PMI melalui koordinasi dengan Menteri Luar Negeri	Pasal 45 UU P2MI
		Membentuk dan mengembangkan sistem informasi terpadu dalam penyelenggaraan penempatan dan pelindungan PMI	Pasal 39 ayat (1) dan (2) PP No. 59 Tahun 2021
		Melakukan koordinasi antar instansi terkait mengenai kebijakan pelindungan PMI	Pasal 50 ayat (1) PP No. 59 Tahun 2021
		Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan penempatan dan pelindungan PMI	Pasal 88 dan 90 ayat (1) PP No. 59 Tahun 2021
3.	Kementerian Luar Negeri (Kemlu)	Bekerja sama dengan Kemnaker untuk menjamin pemenuhan hak dan pelindungan PMI	Pasal 45 Huruf c UU P2MI
		Melakukan pelindungan bagi WNI yang berada di luar negeri	Pasal 2 ayat (1) Permenlu No. 5 Tahun 2018
		Mengeluarkan paspor atau surat perjalanan laksana paspor kepada WNI sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	Pasal 8 Huruf b Permenlu No. 5 Tahun 2018
		Melakukan pendampingan, mediasi, advokasi, dan pemberian bantuan hukum berupa penyediaan jasa Advokat	Pasal 8 Huruf k Permenlu No. 5 Tahun

2018

Membentuk Satuan Tugas Pewakilan Terpadu untuk pelaksanaan pelindungan WNI di luar negeri	Pasal 18 ayat (1) Permenlu No. 5 Tahun 2018
Melakukan monitoring dan evaluasi pelindungan secara berkesinambungan bersama pusat melalui direktorat, perwakilan, dan lembaga/badan	Pasal 23 ayat (1) Permenlu No. 5 Tahun 2018
Memiliki sistem informasi untuk pengelolaan pelayanan dan pelindungan WNI di luar negeri	Pasal 26 ayat (1) Permenlu No. 5 Tahun 2018
4. Pemerintah Daerah (Pemda)	<p>Memberikan pelindungan hukum, sosial, dan ekonomi bagi PMI sebelum, selama, dan setelah bekerja melalui pengawasan penempatan, pelatihan, kepulangan, serta pemberdayaan dan reintegrasi PMI beserta keluarganya</p> <p>Melindungi PMI sebelum, selama, dan setelah bekerja melalui pengawasan penempatan, pelatihan, serta pemberdayaan dan reintegrasi PMI beserta keluarganya</p> <p>Pengawasan pelaksanaan penempatan dan pelindungan PMI</p>
	Pasal 8, 21, 24, 33, 34, 35 UU P2MI Pasal 40, 41, 42 UU P2MI Pasal 76 ayat (1) UU P2MI

Berdasarkan tabel pembagian tugas dan tanggung jawab di atas, berikut penulis sajikan paparan analisis kendala tata kelola lintas sektoral P2MI:

Masa Perumusan Kebijakan dan Koordinasi Lintas Sektoral

Sebelum ditetapkannya Perpres KP2MI, kewenangan dalam membuat kebijakan tugas PMI sebagaimana Pasal 45 UU P2MI berada pada Kemnaker, sementara BP2MI berperan melaksanakan fungsi operasional dan pengawasan pelindungan. Pola pembagian tugas tersebut menunjukkan bahwa Kemnaker menempati posisi strategis sebagai perumus kebijakan dan pembina regulatif, sedangkan BP2MI bertindak sebagai pelaksana teknis di tingkat implementatif.

Pasca diterbitkannya Perpres KP2MI, fungsi perumusan kebijakan dialihkan kepada KP2MI. Hal ini jelas tertera pada Pasal 6 huruf a yang menyatakan bahwa KP2MI berfungsi untuk melakukan perumusan dan penetapan kebijakan di bidang promosi dan pemanfaatan peluang kerja luar negeri, penempatan PMI, pelindungan PMI, dan pemberdayaan PMI. Pergeseran kewenangan ini berimplikasi pada potensi tumpang tindih antara Kemnaker dan KP2MI, mengingat UU P2MI belum mengalami revisi dan masih menetapkan Kemnaker sebagai koordinator utama dan perumus kebijakan. Ketidaksinkronan antara norma undang-undang dan peraturan pelaksana tersebut berpotensi menimbulkan ambiguitas dalam pelaksanaan kebijakan di tingkat implementasi.

Masa Sebelum Bekerja

Masih ditemukan beberapa kendala dalam pelindungan PMI di masa sebelum bekerja. Berdasarkan riset lapangan UNDP dan SBMI terkait implementasi kebijakan P2MI di tingkat pemerintahan sub nasional tahun 2023, ditemukan fakta bahwa 62,5% PMI masih mendapatkan informasi dari calo. Temuan ini mengindikasikan masih lemahnya koordinasi antar pihak dalam pemberian informasi kerja. UNDP dan SBMI dalam laporan yang sama menunjukkan masih bervariasinya standarisasi luaran pendidikan dan pelatihan kerja Calon PMI (CPMI), selain itu di beberapa provinsi juga ditemukan sarana yang mengalami keterbatasan anggaran dalam pengembangannya. Hal ini menunjukkan masih beragamnya pemahaman organisasi tingkat daerah tentang luaran pendidikan dan pelatihan bagi CPMI. Kemnaker dengan kapasitasnya sebagai pihak yang mengupayakan koordinasi antar K/L dan instansi seharusnya lebih memperhatikan berbagai kendala yang terjadi dalam pelaksanaan lintas sektoral, karena jika tidak keadaan ini akan menyebabkan terganggunya sistem koordinasi dalam tugas P2MI.

Masa Bekerja

Pada bagian penempatan, pelindungan dilakukan sedikitnya oleh tiga pihak utama, yaitu Kemnaker, BP2MI, dan Kemlu. Dalam masa ini ditemukan beberapa kendala, terutama terkait tata kelola lintas sektoral. Temuan BPK dalam Ikhtisar hasil pemeriksaan semester II tahun 2022 sub bab P2MI, Kemlu belum sepenuhnya melakukan integrasi data dengan Kemnaker dan BP2MI sehingga berdampak pada pemenuhan hak PMI yang tidak menyeluruh. Sedangkan, Kemnaker dan BP2MI terkendala masalah koordinasi pelaksanaan tugas fungsional di lapangan yang berpotensi besar menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Kemnaker juga belum menerbitkan atau memperbarui peraturan teknis tentang pembinaan serta pengawasan terhadap lembaga terkait penempatan dan perlindungan PMI. Akibatnya, PMI berpotensi tidak mendapatkan perlindungan yang memadai dari lembaga penempatan terutama dari sektor swasta.

Masa Setelah Bekerja

Tahap perlindungan akhir ini melibatkan beberapa pihak seperti pemerintah pusat, yang dalam ini dibagi menjadi ranah Kemlu, Kemnaker, BP2MI, dan Pemda. P3MI tetap wajib memberikan fasilitas pemulangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat (3)

Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Namun, dalam pelaksanaannya masih ditemukan hasil yang kurang optimal, sebagaimana berdasarkan data yang disajikan oleh SBMI bersama UNDP dalam laporan berjudul “Evaluasi ketimpangan Implementasi Kebijakan P2MI pada Tingkat Pemerintahan Sub-Nasional” per Juli 2023. Dalam hal fasilitas pemulangan, laporan ini melakukan survei terhadap 100 responden C/PMI/Purna di Sulawesi Selatan dan Jawa Tengah. Berdasarkan data dari BP2MI, Jawa Tengah merupakan provinsi dengan jumlah PMI terbesar kedua dengan 59 ribu PMI, sedangkan Sulawesi Selatan berada di posisi kesembilan dengan 2 ribu PMI.¹⁷ Melalui survei responden tersebut diperoleh data sebagai berikut:

“Sulawesi Selatan:

Dari 100 responden, mayoritas (90,4%) pulang karena habis kontrak. Alasan lainnya adalah sakit (1,9%) dan pekerjaan tidak sesuai ekspektasi (1,9%). Sebagian besar biaya kepulangan ditanggung sendiri (62,7%), sisanya dibiayai majikan (33,3%), BP2MI (2%), dan KBRI (2%). Hanya 3,9% yang melapor ke Disnaker saat pulang, dan hanya 9,6% mendapat akses pemberdayaan, serta 11,5% mengikuti pelatihan pemerintah.

Jawa Tengah:

Dari 100 responden, 80,4% pulang karena habis kontrak. Alasan lainnya: sakit (8,3%), pekerjaan tidak sesuai (8,3%), kekerasan (6,3%), dan PHK (6,3%). Biaya kepulangan paling banyak ditanggung majikan (56,5%), kemudian pribadi (23,9%), perusahaan (4,3%), dan KBRI (6,5%). Hanya 3,9% yang melapor ke Disnaker saat pulang, sementara 60,9% tidak melapor.

Data dari dua provinsi yang termasuk 10 besar penyumbang pekerja migran menunjukkan dua tugas pelindungan masa setelah bekerja, yaitu fasilitas pemulangan dan reintegrasi sosial belum berjalan maksimal. Masih berdasarkan laporan yang sama, kendala dalam pemulangan dan reintegrasi sosial adalah tidak akuratnya data yang dimiliki Pemda.

Paparan Evaluasi Pelaksanaan Tugas P2MI Lintas Sektoral

Berdasarkan paparan permasalahan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat dua permasalahan utama yang menyebabkan tidak optimalnya pelaksanaan pelindungan PMI. Pertama, belum adanya koordinasi terpusat. Belum kuatnya peran K/L sebagai pusat koordinator pelaksana tugas dapat menimbulkan terjadinya fragmentasi pemerintahan sebagaimana dalam *fragmented government theory*, yang disebabkan karena kurangnya pengawasan yang terarah sehingga menyebabkan lemahnya koordinasi, yang kemudian dapat berujung kepada kurangnya koordinasi yang efektif antar K/L pelaksana.¹⁸ Banyaknya jumlah K/L yang terlibat dalam pelaksanaan P2MI seperti KP2MI, BP2MI, Kemnaker, Kemlu, Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan (Kemenipas), dan

¹⁷ Data Penempatan dan pelindungan PMI. Pusat data dan informasi BP2MI.BP2MI | BADAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA diakses 1 Juni 2025.

¹⁸ Guillermo M. Cejudo, Cynthia Michel, CIDE, “Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration”, Makalah Disampaikan dalam Seminar 2nd International Conference in Public Policy, Milan, Juli 2015, hlm. 82.

Pemda tanpa adanya pusat koordinator, dapat menimbulkan celah hukum dengan adanya ketidakterpaduan, sehingga menimbulkan permasalahan lainnya.

Kedua, terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Kemnaker dengan KP2MI dalam hal perumusan kebijakan, sedangkan dalam hal pelaksanaan tugas fungsional sering terjadi miskoordinasi dengan BP2MI. Ketika masih berbentuk badan, BP2MI sebagai lembaga pelaksana kebijakan memiliki kewenangan yang terbatas. Sementara itu, Kemnaker memiliki lingkup tugas yang lebih luas, mulai dari verifikasi permintaan kerja di luar negeri, pembinaan dan pengawasan lembaga pelaksana terkait penempatan, sampai ikut mengkoordinasi pemulangan PMI. Padahal, sebagaimana sudah dipaparkan sebelumnya, Kemnaker tidak begitu optimal dalam menjalankan peran strategisnya sebagai koordinator pusat tugas P2MI, yang berimplikasi cukup besar terutama pada tataran pelaksanaan tingkat daerah. Setelah Perpres KP2MI terbit tahun 2024 lalu, terjadi perluasan kewenangan tugas P2MI untuk KP2MI, namun belum disertai pengaturan lanjutan yang menyesuaikan kewenangan serupa di Kemnaker.

Rekomendasi Penguatan KP2MI sebagai Koordinator Pusat Tata Kelola Lintas Sektoral Tugas Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Pemerintah periode 2024-2029 secara resmi telah menetapkan KP2MI sebagai kementerian baru. Bentuk koordinasi yang kemudian terjadi antara KP2MI dan BP2MI secara eksplisit dibedakan dalam Perpres KP2MI dan Perpres BP2MI. Berdasarkan kedua Peraturan Presiden tersebut, dapat disimpulkan bahwa KP2MI berperan sebagai regulator yang berfokus pada perumusan, penetapan, dan pengawasan kebijakan terkait pelindungan PMI. Sedangkan BP2MI berperan sebagai eksekutor yang berfokus kepada pelaksanaan teknis kebijakan, layanan langsung kepada PMI, serta pengawasan langsung terhadap PMI.

Peran yang masing-masing diberikan kepada BP2MI dan KP2MI nyatanya tidak dapat berjalan dengan baik, menjadi pemanik utama dalam tidak sinkronnya K/L lain yang terlibat. Berkaca dari hal tersebut, maka penulis merekomendasikan tiga poin sebagai solusi untuk kendala tata kelola lintas sektoral P2MI agar dapat berjalan lebih optimal.

Pertama, melakukan revisi UU P2MI untuk menjadikan KP2MI sebagai koordinator terpusat urusan pelaksanaan P2MI. Beberapa contoh jelas perubahan rekomendasi penulis antara lain:

- 1) Pasal 1 angka 25 diubah menjadi "Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan sub urusan pemerintahan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia."
- 2) Pasal 44 diubah menjadi dua pasal, yaitu:
 - (1) Pelaksanaan tugas pemerintah di bidang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia diselenggarakan oleh Kementerian P2MI sebagai koordinator terpusat bersama Kementerian atau lembaga atau instansi pemerintah terkait lainnya dalam satu sistem kerja terpadu.
 - (2) Pengaturan lebih lanjut terkait pelaksanaan sistem kerja terpadu P2MI diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Untuk mendukung poin pertama, perlu dilakukan penghapusan nomenklatur BP2MI dalam UU P2MI. KP2MI akan memangku tugas sebagai penyelenggara sub urusan pemerintah di bidang P2MI, yang meliputi fungsi perumusan kebijakan/regulasi dan juga

sebagai pelaksana kebijakan. Keadaan sekarang memperlihatkan potensi dualisme antara BP2MI dan KP2MI.

Kedua, melakukan pemindahan tugas, kewenangan, dan tanggung jawab Kemnaker kepada KP2MI yang berkaitan dengan PMI. Pemindahan tugas ini bertujuan agar Kemnaker lebih fokus dengan kebijakan terkait ketenagakerjaan secara umum, dan menyerahkan tugas pelaksana P2MI kepada KP2MI. Dengan begitu, masing-masing kementerian bisa melaksanakan tugas dengan terfokus pada bidangnya dan terhindar dari tumpang tindih kewenangan. Rekomendasi ini salah satunya didasarkan laporan BPK yang mengungkapkan bahwa BP2MI tidak pernah menyampaikan pertanggungjawaban tugasnya kepada presiden melalui Kemnaker.

Hal ini mengindikasikan adanya ketidaksepahaman terkait pelaksanaan tugas P2MI antara dua pihak tersebut. Perlu dicatat, perubahan ini harus dilakukan harmonisasi hukum segera. Harmonisasi hukum pada dasarnya dilakukan sejak tahapan perancangan RUU dengan penyelarasan tujuan masing-masing pihak sektoral pelaksana. Harmonisasi ini dilakukan mengikuti tahapan yang ada, mulai dari koordinasi kementerian terkait urusan harmonisasi, paparan rancangan kepada semua pihak terkait, pengambilan keputusan bersama, dan menyertakan partisipasi masyarakat.¹⁹

Ketiga, diperlukan peraturan pelaksana yang mengatur secara jelas sistem kerja sama P2MI lintas sektoral yang terpadu. Rekomendasi ini didasari berbagai evaluasi dari berbagai pihak seperti Laporan Badan Ahli DPR RI tentang evaluasi pelaksanaan UU P2MI Triwulan III tahun 2024, yang merekomendasikan pemerintah pusat membuat sistem kerja bersama yang terpadu. Rekomendasi ini mereka dasarkan pada temuan belum optimalnya setiap pihak dalam melaksanakan tugas yang sudah dipaparkan dalam UU P2MI. Masih dalam dokumen yang sama, permasalahan integrasi data informasi antar pihak pelaksana menjadi kendala besar juga.

Penutup

Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa tata kelola lintas sektoral tugas PMI masih menghadapi dua permasalahan utama, yakni belum adanya koordinasi terpusat yang efektif serta adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga. Ketidakharmonisan antara Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 dan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 menimbulkan dualisme kewenangan antara Kemnaker dan KP2MI, yang berdampak pada ketidakjelasan fungsi dan hambatan dalam implementasi kebijakan pelindungan PMI secara menyeluruh.

Saran

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, perlu dilakukan penguatan kelembagaan dan harmonisasi regulasi. KP2MI sebaiknya ditetapkan sebagai koordinator utama dalam

¹⁹ Ida Surya dan Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Edisi Vol. 8 No. 2, Desember 2023, hlm. 4.

tata kelola lintas sektoral P2MI dengan pelimpahan penuh tugas dan tanggung jawab dari Kemnaker. Selain itu, pemerintah perlu segera menyusun peraturan pelaksana yang mengatur mekanisme koordinasi antar lembaga, sehingga kebijakan pelindungan PMI dapat berjalan lebih terarah, efektif, dan selaras dengan prinsip kepastian hukum.

Daftar Pustaka

- Adinda Rizka Fadillah, Any Suryani Hamzah, "Peran Badan Pelindungan Pekerja MIgran Indonesia (BP2MI) dalam Upaya Pelindungan Hukum Pra Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Studi di UPT BP2MI Mataram)", *Jurnal Private Law Fakultas Hukum Universitas Mataram*, Vol. 2, No. 1, Februari, 2022.
- Ahmad M Ramli, "Coordination and Harmonization of Legislation", *Indonesia Law Jurnal Legal Harmonization*, Vol. 3, Desember, 2009.
- Amanda Graysela Mawikere, Imelda A. Tangkere, Stevan O. Voges, "Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017", *Jurnal Fakultas Hukum UNSRAT*, Vol. 14, No. 1, September, 2024.
- Badan Keahlian DPR RI, Analisis dan Evaluasi Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Puspanlak, 2024.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Laporan Akhir Analisis dan Evaluasi Hukum Mengenai Perlindungan Hak dan Keselamatan Pekerja Migran, Jakarta, 2016.
- BPK, Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II, Jakarta, 2022.
- Dang Ingvar Jacobsen, "Political Fragmentation and "The Purple Zone": How Party Fragmentation Affects Political-Administrative Relations", *Local Government Studies*, Vol. 50, No. 5, September, 2023.
- Dani Muhtada dan Ayon Diniyanto, "Penataan Regulasi di Indonesia Melalui Lembaga Independen", *Pandecta Research Law Journal*, Vol. 16, No. 2, Desember, 2021.
- Data Penempatan dan perlindungan PMI. Pusat data dan informasi BP2MI.
[BP2MI | BADAN PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA](http://bp2mi.go.id)
diakses 1 Juni 2025
- Evert Meijers dan Dominic Stead, "Policy Integration: What Does It Mean and How Can It Be Achieved? A Multi-disciplinary Review", Makalah Disampaikan dalam Seminar 2004 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration, Freie Universität Berlin, hlm 3.
- Fahmi Marisum, Harmonisasi Hukum Ketentuan Badan Hukum Yayasan yang Menjalankan Aktifitas Pendidikan di Indonesia, *Tesis*, Program Studi Magister Hukum Fakultas Hukum UII, Sleman, 2021.
- Fauzi Iswahyudi, Faisal Akbar Nasution, dan Suhaidi, "Optimization of The Role of Legislation Designers In Implementing Harmonization of Regional Regulation Draft", *NOMOI Law Review*, Vol. 5, No. 2, November, 2024.
- Guillermo M. Cejudo, Cynthia Michel, CIDE, "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration", Makalah Disampaikan dalam Seminar 2nd International Conference in Public Policy, Milan, Juli 2015.

- Ida Surya dan Abdul Wahab, "Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan Dalam Mewujudkan Pemerintahan Yang Baik", *Jurnal Kompilasi Hukum*, Edisi Vol. 8 No. 2, Desember, 2023.
- Joanna Vince, Maree Fudge, Liam Fullbrook, dan Marcus Haward, "Understanding Policy Integration Through an Integrative Capacity Framework", *Policy and Society*, Vol. 43, No. 3, Agustus, 2024.
- Muhamad Imam Alfie Syarien dan Ghina Samarah, "Interagency Coordination Drivers, Instruments, and Success Factors: A Systematic Literature Review", *Jurnal Borneo Administrator*, Vol. 19, No. 3, Desember, 2023.
- Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 4 Tahun 2020 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020.
- Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 6 Tahun 2022 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 10 Tahun 2024 Tentang Pedoman Pembentukan dan Penyelenggaraan Layanan Terpadu Satu Atap Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024.
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 9 Tahun 2024 Tentang Penguatan Peran Pengantar Kerja, Pemberdayaan Pekerja Migran Indonesia dan Keluarganya, Pembinaan Terhadap Lembaga yang Terkait Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Keikutsertaan Masyarakat dalam Pengawasan Ketenagakerjaan, dan Persyaratan Mitra Usaha, Lembar Negara Republik Indonesia Tahun 2024.
- Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 5 Tahun 2018 Tentang Pelindungan Warga Negara Indonesia di Luar Negeri, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018.
- Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021.
- Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 Tentang Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024.
- Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 Tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024.
- SBMI, UNDP, Evaluasi Ketimpangan Dalam Implementasi Kebijakan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia pada Tingkat Pemerintahan Subnasional: Studi kasus Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran di Provinsi Nusa Tenggara Barat, Jawa Tengah, dan Sulawesi Selatan, 2023.
- SBMI, UNDP, Evaluasi Ketimpangan Implementasi Kebijakan P2MI pada Tingkat Pemerintahan Sub-Nasional, 2023.
- Solikhin, N., Pengantar Metodologi Penelitian Hukum, Cetakan Pertama, CV. Penerbit Qiara Media, 2021.
- Suryani, Any, *Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, Cetakan Pertama, Sanabil, Mataram, 2020.
- Triyanto, Peran Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) dalam Upaya Memberikan Pelindungan Pekerja Migran di Provinsi Lampung, *Disertasi*, Program Pascasarjana IAIN Metro, Lampung, 2024.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia,
Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017.