

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan pekerja dari Indonesia baik yang bekerja di sektor formal maupun informal yang memenuhi syarat dan standar bekerja di luar negeri dengan syarat dan peraturan terikat serta ketentuan yang berlaku yang disebut PMI prosedural atau PMI legal, namun meskipun demikian tidak menutup kemungkinan adanya PMI Non-prosedural atau ilegal. Dalam penelitian kali ini, penulis akan menjelaskan tentang PMI Non-prosedural. Pradnya mengatakan:

”Selain perlindungan hukum dari Hak Asasi Manusia untuk saat ini tidak ada perlindungan hukum yang mengikat atau melindungi PMI Non-prosedural, sehingga perlindungan PMI Non-prosedural masuk dalam aspek perlindungan warga negara bermasalah” (Pradnya 2025).

PMI Non-prosedural merujuk pada Pekerja Migran Indonesia yang beroperasi di luar negeri, baik di sektor informal maupun formal, tanpa mematuhi syarat dan ketentuan yang berlaku bagi PMI. Contohnya adalah warga negara Indonesia yang berlibur ke negara lain, seperti Malaysia, kemudian menetap dan bekerja di negara tersebut, atau melalui penipuan yang dilakukan oleh agen ilegal. PMI Non-prosedural menghadapi risiko eksploitasi yang lebih tinggi

dibandingkan dengan PMI Prosedural, serta kurangnya dukungan hukum yang mengikat, selain dari aspek Hak Asasi Manusia (HAM).

Permasalahan Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Malaysia telah menjadi isu yang kompleks dan berkepanjangan. Dalam beberapa tahun terakhir, Malaysia telah menjadi salah satu tujuan utama bagi para PMI. Data dari Kementerian P2MI menyatakan bahwa pada Juni 2025 terdapat 127 PMI yang dideportasi dari Sabah, Malaysia. Dari jumlah tersebut, 56 orang di antaranya merupakan PMI Non-prosedural yang berasal dari Kalimantan Utara, menjadikannya sebagai kelompok terbesar dari PMI Non-prosedural yang dideportasi. Sebanyak 42 orang berasal dari Kalimantan Selatan, 8 dari Nusa Tenggara Timur, 7 dari Sulawesi Barat, 5 dari Sulawesi Tenggara, 4 dari Kalimantan Timur, 4 dari Sulawesi Tengah, dan 3 dari Nusa Tenggara Barat. Pemulangan PMI Non-prosedural ini merupakan kasus keempat yang ditangani langsung oleh konsulat republik Indonesia (KRI) di Malaysia. Wakil Menteri Perlindungan Pekerja Migran Indonesia mengungkapkan bahwa alasan PMI Non-prosedural memilih jalur Non-prosedural adalah karena ketidaksabaran menunggu proses pengurusan dokumen, sehingga mereka menggunakan jasa calo, namun pada akhirnya tertipu dan terjebak sebagai PMI Non-prosedural. Dari 127 PMI yang dideportasi, 51 di antaranya merupakan PMI yang masuk ke Malaysia secara ilegal, 41 orang adalah PMI yang *overstay*, 31 di antaranya terkait kasus narkoba, dan 4 lainnya terlibat dalam kasus kriminal (Kementerian P2MI 2025).

Pada Februari 2025, pihak berwenang telah berhasil mencegah pemberangkatan calon PMI Non-prosedural. Sebanyak tujuh orang tersangka telah

diamankan. Beberapa calon korban akan diberangkatkan sebagai jamaah umroh untuk mengelabui petugas imigrasi (Imigrasi Kelas I khusus TPI Soekarno Hatta 2025).

Situasi ini diperburuk oleh kurangnya kesadaran masyarakat mengenai hak-hak pekerja migran serta minimnya akses informasi. Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang beroperasi secara ilegal sangat rentan terhadap eksploitasi, termasuk penipuan, perdagangan manusia, kekerasan, dan pemerasan. Dalam konteks ini, sangat penting untuk menganalisis faktor-faktor yang mendorong PMI memilih jalur tidak prosedural serta tantangan yang mereka hadapi di negara tujuan. Beberapa faktor yang menyebabkan PMI mudah dieksploitasi antara lain adalah ketidakmampuan mereka dalam berbahasa asing, kurangnya keahlian, dan tidak adanya persiapan mental yang memadai. (Kementerian P2MI 2024)

Permasalahan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural merupakan isu yang harus ditangani dengan segera, mengingat dampaknya yang signifikan dalam berbagai aspek. Pertama, terkait dengan Hak Asasi Manusia, pemerintah berkewajiban untuk melindungi warganya. Selain itu, fenomena PMI Non-prosedural yang terus meningkat setiap tahun memerlukan kebijakan yang terkoordinasi. Dari segi hukum, kurangnya pengawasan hukum menyebabkan banyaknya calo yang memberangkatkan PMI secara Non-prosedural. Dalam aspek hubungan diplomatik, jika tidak ada kebijakan konkret untuk mengatasi masalah ini, hal tersebut berpotensi merusak hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia.

Salah satu pendorong utama Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-

prosedural adalah tingginya permintaan tenaga kerja di Malaysia, yang dimanfaatkan oleh berbagai pihak, termasuk agen ilegal yang menawarkan iming-iming peluang kerja dengan imbalan gaji tinggi. Akibatnya, PMI yang kurang berpengalaman terjebak dalam situasi yang merugikan, di mana mereka berhadapan dengan majikan yang tidak layak dan tanpa perlindungan hukum. Kebijakan yang telah diterapkan oleh pemerintah Indonesia mencakup pemeriksaan khusus terhadap calon PMI Non-prosedural. Pada Mei 2023, terdapat sejumlah calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI) yang telah digagalkan keberangkatannya oleh pihak imigrasi, kantor Imigrasi Kelas I khusus TPI secara khusus bekerja sama dengan BP2MI dalam upaya mencegah pemberangkatan Calon Pekerja Migran Indonesia (CPMI) Non-prosedural (Direktorat Jenderal Imigrasi 2023)

Pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai upaya dalam penanganan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural, khususnya yang berada di Malaysia. Namun, terdapat sejumlah kasus dimana PMI Non-prosedural menggunakan data palsu, seperti pada Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI), yang bukan merupakan dokumen asli milik calon PMI, melainkan milik anggota keluarga atau pihak lain. Beberapa di antaranya menggunakan data palsu seperti pada PMI asal Medan yang ditangkap di Malaysia akibat pemalsuan identitas (Suhendra, Alfiana and S. 2025).

Dalam menghadapi masalah PMI Non-prosedural, Pemerintah Indonesia telah menetapkan kebijakan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, yang bertujuan untuk

memastikan perlindungan hukum bagi PMI. Namun, dalam kasus PMI Non-prosedural, pemerintah menghadapi tantangan dalam memberikan perlindungan dan hak-hak mereka, disebabkan oleh keberangkatan PMI dalam kondisi dokumen yang tidak lengkap serta tidak adanya perlindungan hukum yang mengikat bagi PMI Non-prosedural tersebut. PMI Non-prosedural yang tidak memiliki data valid lebih rentan terhadap eksploitasi, pelecehan, kekerasan, dan perdagangan manusia. Berbeda dengan PMI yang legal, PMI Non-prosedural sangat sulit untuk dipantau dan diakses keberadaannya, disebabkan oleh kurangnya data yang valid serta tidak adanya perlindungan hukum yang dapat melindungi mereka. Satu-satunya perlindungan yang dapat diberikan kepada PMI Non-prosedural adalah melalui pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (Kementerian P2MI 2017)

Dalam konteks upaya pencegahan terhadap Penempatan Tenaga Kerja Indonesia (PMI) Non-prosedural, khususnya di Malaysia, pemerintah Indonesia telah melaksanakan berbagai inisiatif. Namun, masih terdapat sejumlah oknum yang terlibat dalam praktik ilegal untuk mencapai negara tujuan dan menjadi PMI Non-prosedural. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024, kementerian akan mengemban tanggung jawab serta melaksanakan sub-tugas dalam urusan pemerintahan yang berkaitan dengan perlindungan PMI. Tugas ini merupakan bagian dari mandat Kementerian Ketenagakerjaan dalam mendukung pelaksanaan fungsi pemerintahan oleh Presiden, yang meliputi perumusan kebijakan terkait promosi dan perluasan kesempatan kerja di luar negeri, penempatan serta perlindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI), pemberdayaan

PMI, hingga penyediaan bimbingan teknis dan supervisi terhadap pelaksanaan urusan ketenagakerjaan di tingkat daerah. Adapun kebijakan perlindungan PMI di Malaysia diatur melalui regulasi yang ditetapkan oleh Menteri Ketenagakerjaan (Kementerian P2MI 2024).

Pemerintah Indonesia dan Malaysia telah sepakat untuk menjalin kerjasama yang saling menguntungkan bagi kedua belah pihak, yang tercatat dalam Nota Kesepahaman (MoU). Indonesia berkomitmen untuk meningkatkan perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang berada di Malaysia, guna memperkuat mekanisme perekrutan dan penempatan sebagaimana diatur dalam MoU 2006 yang telah diperbaharui pada tahun 2013. Pada tahun 2022, Indonesia melakukan pembaruan terhadap Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding/MoU) pada tanggal 1 April 2022. Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Ketenagakerjaan Republik Indonesia, Ida Fauziyah, dan Menteri Sumber Daya Manusia Malaysia, dengan disaksikan secara langsung oleh Presiden Republik Indonesia, Joko Widodo, serta Perdana Menteri Malaysia, Ismail Sabri bin Yaakob, di Istana Merdeka, Jakarta. (Direktorat Bina Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia 2023)

Memorandum Saling Pengertian (MSP) merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan perlindungan bagi pemberi kerja dan PMI di Malaysia dengan memperkuat mekanisme yang tepat dalam perekrutan dan penempatan tenaga kerja. Mekanisme perekrutan, pemberangkatan, penempatan, dan pengawasan PMI ke Malaysia akan menggunakan Sistem Penempatan Satu Kanal (SPSK) atau *One Channel System* (OCS). Poin-poin penting terkait penempatan PMI meliputi:

- (1) Hanya bekerja di satu premis dan bekerja sesuai dengan deskripsi pekerjaan perjabatan.
- (2) Bekerja pada rumah tangga yang terdiri dari paling banyak orang anggota keluarga diatas lima tahun dan tidak berkebutuhan khusus.
- (3) Memiliki tiga kategori pekerjaan diantaranya: Pengurus rumah tangga dan juru masak keluarga, pengasuh anak, dan pengasuh lanjut usia.

PMID juga memiliki hak berupa:

- (1) Berhak berkomunikasi dengan keluarga mereka
- (2) Tidak menanggung biaya apapun
- (3) Mendapat asuransi ketenagakerjaan Malaysia dan asuransi kesehatan
- (4) Mendapat fasilitas pemulangan secara aman setelah berakhirnya perjanjian kerja
- (5) Mendapatkan upah sebulan tidak kurang dari RM 1500 atau setara dengan 5,12 juta.

Adapun pernyataan bersama Indonesia dan Malaysia:

- (1) Sistem Penempatan Satu Kanal (SPSK) atau *One Channel System* (OCS) merupakan satu-satunya sistem yang terverifikasi hukum untuk perekrutan dan penempatan PMID ke Malaysia.
- (2) Penanganan permasalahan di selesaikan melalui Kerjasama Bilateral yang terjalin antara Pemerintah Indonesia dan Malaysia

(3) Sebuah proyek percontohan akan dilakukan guna menilai efektifitas sistem setelah penandatanganan memorandum Saling Percaya memiliki perhatian utama diantaranya:

- 1) Portabilitas jaminan sosial antar lembaga jaminan sosial di Indonesia dan Malaysia
- 2) Pemantauan dan evaluasi berkala
- 3) Kepatuhan semua pihak yang terlibat
- 4) Penegakkan hukum

Adapun hak-hak PMID diantaranya:

- (1) Penerapan *e-wages*
- (2) Pembentukan mekanisme panduan, pemantauan dan evaluasi berkala
- (3) Penyediaan akses konsuler
- (4) Penegakan hukum
- (5) Penyediaan asuransi kesehatan dan jaminan sosial.

Saat ini, Kebijakan Pemerintah Indonesia, khususnya dalam penanganan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural, belum memiliki dasar hukum yang mengikat maupun melindungi mereka. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia hanya berupaya melakukan pencegahan terhadap PMI Non-prosedural. Namun, terkait dengan PMI Non-prosedural, tidak terdapat kebijakan hukum yang mengikat atau melindungi mereka, dan satu-satunya landasan hukum yang dapat memberikan perlindungan adalah Hak Asasi Manusia.

Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), yang sebelumnya bernama Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia

(BNP2TKI), mengalami transformasi kelembagaan menjadi BP2MI pada tahun 2017. Lembaga ini memiliki mandat sebagai institusi yang bertanggung jawab dalam merumuskan dan menyediakan kebijakan pelayanan serta perlindungan bagi pekerja migran Indonesia secara terintegrasi. Dalam fase kelembagaan baru ini, BP2MI mengusung pendekatan kebijakan yang berfokus pada pemberantasan praktik pengiriman pekerja migran Indonesia (PMI) secara non-prosedural. Visi kebijakan BP2MI diarahkan pada peningkatan kesejahteraan dan perlindungan menyeluruh bagi PMI dan keluarganya, sejalan dengan upaya memperkuat tata kelola pemerintahan yang transparan dan akuntabel. Tujuan strategisnya adalah menciptakan sistem penempatan PMI yang profesional dan berbasis kompetensi, sebagai upaya optimalisasi kontribusi PMI sebagai aset nasional, dengan tata kelola kelembagaan yang efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan (Kementerian P2MI 2025)

Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja (Ditjen Binapenta dan PKK) merupakan unit pelaksana teknis di lingkungan Kementerian Ketenagakerjaan yang berada di bawah koordinasi langsung Menteri Ketenagakerjaan. Ditjen ini dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal yang memiliki tanggung jawab dalam merumuskan, mengoordinasikan, dan melaksanakan kebijakan strategis terkait pembinaan penempatan tenaga kerja serta pengembangan program perluasan kesempatan kerja di tingkat nasional:

1. Merumuskan kebijakan terkait penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik di dalam maupun luar negeri, serta kebijakan mengenai perluasan

kesempatan kerja, pengawasan penggunaan tenaga kerja asing, dan pengembangan fungsi pengantar kerja.

2. Melaksanakan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja di dalam dan luar negeri, memperluas akses terhadap kesempatan kerja, mengendalikan penggunaan tenaga kerja asing, serta membina fungsi pengantar kerja.
3. Menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam sektor penempatan dan perlindungan tenaga kerja, baik domestik maupun internasional, termasuk dalam pengembangan kesempatan kerja dan pengawasan tenaga kerja asing.
4. Memberikan bimbingan teknis dan melakukan supervisi di bidang penempatan dan perlindungan tenaga kerja domestik dan internasional, serta dalam upaya memperluas kesempatan kerja dan mengatur penggunaan tenaga kerja asing.
5. Melaksanakan evaluasi dan menyusun laporan mengenai kebijakan dan program penempatan serta perlindungan tenaga kerja di dalam dan luar negeri, termasuk dalam konteks perluasan kesempatan kerja, pengendalian tenaga kerja asing, serta pembinaan pengantar kerja.
6. Mengelola administrasi di lingkungan Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja secara efektif dan efisien.
7. Melaksanakan tugas tambahan lainnya yang diberikan secara langsung oleh Menteri Ketenagakerjaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. (Direktorat Bina Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran 2023)

Dampak dari kebijakan BP2MI adalah dengan banyaknya menyelamatkan calon PMI yang terlibat penempatan ilegal. dalam 2 tahun belakangan di era kepemimpinan BP2MI Benny Rhamdani yang dilantik oleh Presiden Joko Widodo di tahun 2020. Kepala BP2MI mengatakan:

“Selama dua tahun terakhir BP2MI telah melakukan penyelamatan PMI dari sindikat penempatan ilegal, PMI yang telah diselamatkan dalam 2 tahun belakangan ini mencapai 2.450. Kebijakan ini akan terus diberlakukan sehingga dapat mencegah PMI dari sindikat penempatan PMI ilegal, sehingga korban penempatan PMI ilegal dapat berkurang.” (bp2mi 2022).

Namun demikian sampai sekarang efektivitas dari kebijakan yang telah diberikan oleh pemerintah belum dapat terlaksana dengan baik di lapangan karena sampai sekarang masih banyak PMI Non-prosedural diluar sana yang masih berangkat ke Malaysia sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam penanganan kasus Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural di Malaysia dalam periode 2015-2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Melalui penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan wawasan yang lebih komprehensif mengenai tantangan dan permasalahan yang akan timbul di masa mendatang yang dihadapi oleh pemerintah dalam mengimplementasikan

kebijakan tersebut. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang akan berkontribusi pada peningkatan perlindungan PMI Non-prosedural, khususnya dengan menganalisis kesenjangan dalam kebijakan yang ada serta mengidentifikasi praktik terbaik di negara lain. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memberikan dukungan yang lebih signifikan terhadap perlindungan hak-hak pekerja migran.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat akademis dari penelitian ini terletak pada bidang tenaga kerja migran dan Hak Asasi Manusia, di mana penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan dengan menyajikan data dan analisis yang komprehensif bagi peneliti selanjutnya, khususnya terkait topik tenaga kerja migran. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk memahAMI situasi prosedural Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Malaysia, tetapi juga dapat memberikan dorongan positif bagi PMI.

1.4.1 Manfaat akademis

Manfaat akademis dari penelitian ini terletak pada bidang buruh migran dan hak asasi manusia, di mana penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan dengan menyajikan data dan analisis yang komprehensif bagi peneliti selanjutnya. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk memahAMI situasi Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Malaysia, tetapi juga diharapkan dapat memberikan dorongan positif bagi PMI.

1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat akademis dari penelitian ini terletak Pekerja Migran Indonesia dan Hak Asasi Manusia, di mana penelitian ini berkontribusi pada pengembangan ilmu pengetahuan dengan menyajikan data dan analisis yang komprehensif bagi peneliti selanjutnya, khususnya terkait topik buruh migran. Oleh karena itu, penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk memahami situasi prosedural Pekerja Migran Indonesia (PMI) di Malaysia, tetapi juga diharapkan dapat memberikan dorongan positif bagi PMI.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam kajian Kebijakan pemerintah mengenai penanganan Pekerja Migran Indonesia (PMI) Non-prosedural, penelitian ini disusun dalam beberapa bab yang terstruktur secara sistematis. Terdapat empat bab, di mana setiap bab menyajikan analisis yang mendalam.

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini memuat latar belakang, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan yang menjelaskan mengenai kebijakan pemerintah.

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Bab ini memuat tinjauan pustaka, kerangka teoritis, kerangka pemikiran, serta hipotesis yang menguraikan kebijakan Pemerintah Indonesia dan Malaysia. Kajian ini dilakukan dengan pendekatan

teori Kebijakan Publik dan menggunakan metode penelitian deskriptif yang bersifat kualitatif serta berbasis studi kasus.

BAB III ANALISIS KEBIJAKAN PEMERINTAH INDONESIA DALAM PENANGANAN PMI NON-PROSEDURAL DI MALAYSIA

Bab ini, peneliti akan mendeskripsikan dan menjelaskan mengenai teori kebijakan publik dapat di implementasikan dalam kebijakan yang akan dibuat oleh pemerintah dalam penanganan Pekerja Migran Indonesia Non-prosedural.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan rekomendasi yang merujuk untuk manfaat penelitian yang diangkat.

