

## Model Perlindungan Berlapis : Tata Kelola Migrasi Pekerja Migran Sebagai Upaya Dekonstruksi Pencegahan Perdagangan Orang

I Kadek Sudiarsana<sup>1\*</sup>, Ni Putu Tya Suindrayani,<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Universitas Mulawarman, Samarinda, Indonesia, Email: [kadeksudiarsana@fh.unmul.ac.id](mailto:kadeksudiarsana@fh.unmul.ac.id)

<sup>2</sup>Universitas Nusa Cendana, Kupang, Indonesia, Email: [ni.putu.suindrayani@staf.undana.ac.id](mailto:ni.putu.suindrayani@staf.undana.ac.id)

\*Corresponding Author's Email : [kadeksudiarnasa@fh.unmul.ac.id](mailto:kadeksudiarnasa@fh.unmul.ac.id)

### Abstract

*This study questions the remittance-focused policy paradigm, where economic interests often overshadow essential protections for migrant workers. The state tends to respond reactively (repatriating victims) after exploitation occurs, rather than adopting preventive measures to stop people from falling prey to human trafficking. Using a qualitative method and a normative juridical approach that is both descriptive and prescriptive, this study identifies significant legal gaps that call for tighter regulation. It emphasizes the urgent need for policy reform, shifting from a model that views "placement as a source of foreign exchange" to a proactive, human rights-based protection framework and suggests a comprehensive protection model covering the entire migrant worker cycle, from prerecruitment to postplacement. The findings expose regulatory gaps related to recruitment crimes, a tendency to criminalize migrant workers who bypass official procedures, and a lack of coherence in criminal justice policies all of which create opportunities for exploitation by transnational syndicates. To break the cycle of modern slavery, this study calls on the state to become a proactive protector that prioritizes human rights above all else. Additionally, it proposes an operational framework a multi-layered protection model covering five key stages: predeparture, transit, destination country, repatriation, and postrepatriation. These efforts must be supported by legal reforms, strong action against corporate offenders, international diplomacy, and grassroots community empowerment, ensuring human dignity is no longer diminished by mere economic commodification.*

**Keywords :** Migrant Workers; Trafficking; Multi-Layer Protection Model

### Abstrak

Kajian ini menggugat paradigma kebijakan yang berorientasi pada remitansi semata, orientasi ekonomi lebih mendominasi dibandingkan perlindungan fundamental bagi pekerja migran. Negara cenderung terjebak dalam respons reaktif (pemulangan korban) pasca-eksploitasi, alih-alih mengedepankan pendekatan preventif guna mencegah jatuhnya korban Tindak Pidana Perdagangan Orang. Penelitian dilakukan dengan metode kualitatif dan pendekatan yuridis-normatif, yang bersifat deskriptif dan preskriptif. Kajian berupaya membedah terkait adanya celah persoalan substansi hukum yang perlu diperketat, sehingga ada urgensi reformasi kebijakan yang berpindah dari paradigma "penempatan sebagai devisa" menuju perlindungan proaktif berbasis HAM, serta mengusulkan *multi-layer protection model* sejak pra-rekrutmen hingga purna penempatan pekerja migran. Terdapat kekosongan regulasi terkait kejahatan berbasis rekrutmen, kecenderungan kriminalisasi terhadap PMI non-prosedural, serta disfungsi integrasi kebijakan pidana telah membuka ruang eksploitasi bagi sindikat transnasional. Guna memutus mata rantai perbudakan modern, studi ini mendesak transformasi negara menjadi entitas pelindung proaktif yang menempatkan HAM sebagai prioritas utama. Artikel ini mengusulkan kerangka operasional berupa *multi-layer protection model* yang mencakup lima titik kritis: pra-keberangkatan, transit, negara tujuan, pemulangan, dan pasca-pemulangan. Keseluruhan upaya ini harus ditopang oleh reformasi normatif, ketegasan penindakan korporasi, diplomasi internasional, dan pemberdayaan komunitas di akar rumput, agar martabat manusia tidak lagi tereduksi oleh komodifikasi ekonomi.

**Kata Kunci :** Pekerja Migran; Perdagangan Orang; Multi-Layer Protection Model

## 1. PENDAHULUAN

Digitalisasi membawa berbagai dampak terhadap perkembangan hidup dan penghidupan, khususnya Indonesia sebagai salah satu negara bagian dunia ketiga (saat ini dikenal sebagai negara berkembang). Gejolak geopolitik dunia hingga saat ini sangat mempengaruhi bagaimana cara Indonesia membawa iklim ekonomi, sosial hingga pada kebijakan dan supremasi hukum. Sejak lama, Indonesia menjadi pemasok komoditi pekerja migran yang sangat besar di penjuru dunia, sehingga komodifikasi terhadap sumber daya manusia Indonesia ke luar negeri dipandang sangat menjanjikan oleh rakyat atau warga negara Indonesia itu sendiri. Indonesia telah lama menempatkan Pekerja Migran Indonesia (PMI) pada posisi strategis dalam konstelasi perekonomian nasional. Label “pahlawan devisa” yang dilekatkan oleh negara kepada mereka bukan sekadar retorika seremonial, melainkan cerminan ketergantungan struktural perekonomian Indonesia terhadap aliran remitansi yang mengalir deras dari luar negeri. Pada tahun 2022, Indonesia menerima remitansi senilai USD 9,61 miliar, menjadikannya salah satu penerima remitansi terbesar di kawasan Asia Tenggara.<sup>1</sup> Bahkan pada periode Januari-April 2026, penempatan PMI meningkat sebesar 6.493 orang (25,59%) dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya<sup>2</sup> menunjukkan laju penempatan yang terus dipercepat.

Namun di balik gemerlapnya angka remitansi tersebut, tersembunyi realitas kelam yakni ribuan PMI menjadi korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Dalam periode 2020 sampai dengan 2023, Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) mencatat telah melakukan penyelamatan terhadap 7.268 kasus PMI non-prosedural, 714 di antaranya dilimpahkan ke pihak kepolisian, dan hanya 42 kasus yang berhasil mendapat vonis pengadilan.<sup>3</sup> Disparitas angka yang mencolok antara kasus teridentifikasi dan kasus yang berhasil dipidana, menggambarkan adanya kelemahan sistemik dalam kerangka hukum dan kelembagaan perlindungan PMI. *International Organization for Migration* (IOM) mencatat tindak pidana perdagangan orang di Indonesia ke luar negeri mencapai 82%, sedangkan sisanya 18 % menjadi perdagangan orang di dalam negeri.<sup>4</sup> Lebih lanjut dipaparkan oleh IOM bahwa terdapat 3.840 orang pekerja migran asal Indonesia mengalami kasus perdagangan orang, lebih miris lagi 90 % dari jumlah tersebut adalah perempuan.<sup>5</sup> Berdasarkan data BP2MI sebagaimana dikutip dalam *regional.kompas*, bahwa dalam kurun waktu tahun 2014 sampai Agustus 2021 terdapat sejumlah 550 pekerja migran Indonesia yang berasal dari Nusa Tenggara Timur dipulangkan dalam peti mati.<sup>6</sup>

Ironisnya, kondisi di atas memunculkan kekhawatiran tentang posisi strategis status PMI bagi Indonesia, namun apakah hal itu sejalan dengan perlindungan yang diberikan oleh negara Indonesia bagi PMI secara baik?. Masyarakat yang tergolong sebagai PMI sendiri adalah manusia yang diakui hak asasinya dalam konstitusi negara. Hal itu membawa kedudukan atau status PMI bukan hanya sebagai alat atau komoditi ekonomi saja. Perspektif hak asasi ini, selain telah diatur dalam UU HAM, juga menjadi amanah dari ICCPR yang secara khusus meliputi Hak untuk hidup dan memperoleh kehidupan yang layak, Hak memperoleh keadilan dan bantuan hukum apabila menghadapi masalah hukum di dalam maupun luar negeri. Diratifikasinya Konvensi Penghapusan Segala Bentuk

<sup>1</sup>World Bank, “Personal Remittances, Received – Indonesia,” World Development Indicators 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=ID>, diakses pada 15 Juni 2026

<sup>2</sup>Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI), “Data Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Periode Januari-April 2026,” 17 Juni 2026, <https://www.kp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-januari-april-2026>

<sup>3</sup>Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Data Penempatan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2020-2023*, (Jakarta : BP2MI, 2026)

<sup>4</sup>Laporan United States Department of State, 2011, “Trafficking in Persons Report Indonesia 27 June 2011”, *refworld.org*, diakses pada 10 Juni 2026

<sup>5</sup>*Ibid.*

<sup>6</sup>Rachmawati, “Jalan Panjang Mencari Keadilan untuk Adelina buruh migran yang tewas”, <https://regional.kompas.com/read/2021/12/10/061600578/jalan-panjang-mencari-keadilan-untuk-adelina-lisao-buruh-migran-yang-tewas>, diakses pada 17 Juni 2026

Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW) melalui Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 menegaskan bahwa Indonesia memiliki kewajiban untuk memenuhi hal tersebut.<sup>7</sup> Hal ini sebagai upaya negara dalam mengatasi adanya kondisi bahwa kerentanan ekonomi, budaya patriarki mendorong Perempuan menjadi pekerja migran secara ilegal hingga kemudian berpotensi menjadi korban perdagangan orang.<sup>8</sup> Hal itu bermula dari adanya kondisi Perempuan Pekerja Migran Indonesia Non Reguler (PPMI Non-Reguler), yang mengarah pada kerangka UU TPPO bahwa PPMI non reguler diletakkan sebagai korban sepanjang unsur eksploitasi terpenuhi, akan tetapi dalam kerangka UU Imigrasi, PPMI non reguler dianggap sebagai PPMI bermasalah yang melanggar UU Imigrasi.<sup>9</sup>

Sri Wiyanti Eddyono dalam penelitiannya, di berbagai wilayah perbatasan Kalimantan dan Malaysia menemukan terkait Pemerintah memposisikan PMI non-reguler sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) atau PMI bermasalah. Tidak ada identifikasi lebih lanjut mengapa mereka menjadi TKI bermasalah, baik karena sistem pendataan di luar negeri dan dalam negeri yang berbeda antar instansinya, maupun karena cara pengambilan data yang tidak berorientasi untuk menggali lebih lanjut persoalan dari PMI tersebut. Artikel tersebut juga menegaskan bahwa diantara PMI yang dianggap bermasalah tersebut, mereka adalah juga korban perdagangan orang. Seperti di beberapa tahun terakhir, terjadi peningkatan kasus PMI yang terjebak dalam perdagangan manusia di luar negeri khususnya di Kamboja. Banyak dari mereka berangkat dengan harapan memperoleh kehidupan yang lebih baik tetapi justru berakhir sebagai korban eksploitasi. Hal itu dipengaruhi dari aspek kemiskinan, terbatasnya lapangan kerja di dalam negeri (khususnya daerah asal PMI) dan iming-iming gaji besar yang ditawarkan oleh perekrut. Kurangnya informasi, serta rendahnya tingkat pendidikan juga membuat mereka rentan menjadi korban penipuan. Situasi ini menunjukkan bahwa perdagangan orang bukan hanya masalah kriminal, tetapi juga permasalahan sosial dan ekonomi yang kompleks.<sup>10</sup>

Kondisi tersebut membawa inti persoalan terkait negara Indonesia yang secara bersamaan mendorong kuantitas penempatan PMI demi memaksimalkan devisa, juga sekaligus diwajibkan oleh undang-undang untuk memberikan perlindungan penuh kepada setiap PMI. Realitasnya, dua tujuan ini tidak selalu berjalan linier bahkan cenderung memunculkan paradoks yang tidak pernah selesai. Orientasi kuantitas penempatan ini yang mendominasi kebijakan, justru secara tidak langsung memperlemah fungsi pengawasan dan perlindungan, sehingga membuka celah struktural yang dimanfaatkan oleh sindikat TPPO. Hal tersebut membawa urgensi dalam artikel ini untuk menganalisis kelemahan perlindungan bagi PMI yang berpotensi menjadi korban TPPO, serta mengusulkan model perlindungan berlapis bagi PMI agar terhindar dari jerat perdagangan orang.

## 2. METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan adalah metodologi kualitatif dengan penelitian hukum normatif (*normative legal research*). Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Data penelitian berbasis pada bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan nasional dan instrumen hukum internasional, bahan hukum sekunder berupa doktrin, artikel ilmiah, dan laporan lembaga, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Adapun teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan

<sup>7</sup>Eddyono, Sri Wiyanti, "Perempuan Pekerja Migran Non-Reguler : Konflik Hukum dalam Pengaturan Perdagangan Orang dan Penyelundupan Orang", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51, No 4, (2021) : 1052. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol51/iss4/12/>

<sup>8</sup>I Kadek Sudiarsana, "Pemenuhan Restitusi bagi Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Kerangka Keadilan Restoratif" (Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2023).

<sup>9</sup>*Ibid*, 144.

<sup>10</sup>Pratiwi HW, Sukandar R. "Indonesia's strategy in ASEAN in handling the issues of human trafficking in Cambodia", *Jurnal Mantik*, Vol.8 No. 1 (2022): 311 – 320, <https://www.ejournal.iocscience.org/index.php/mantik/article/view/4895/3555>

melalui studi kepustakaan (*library research*), serta dilanjutkan dengan analisis yang bersifat deskriptif dan preskriptif.

Hal tersebut dipilih oleh Penulis, sebab isu yang dikaji pada dasarnya adalah persoalan koherensi dan konsistensi norma dalam sistem hukum positif Indonesia. Metode ini merujuk pada bahwa akar masalah TPPO terhadap PMI bukan sekadar kegagalan implementasi, melainkan kekosongan dan disharmoni regulasi antara UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan TPPO. Sifat deskriptif digunakan untuk memetakan norma yang berlaku saat ini secara apa adanya, sementara sifat preskriptif diperlukan karena artikel ini tidak berhenti pada diagnosis, tetapi bergerak lebih jauh mengusulkan model perlindungan berlapis sebagai bagian dari urgensi pembaharuan kebijakan. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan sebab kajian ini bertumpu pada konsep-konsep yang belum sepenuhnya *established* dalam hukum positif Indonesia, seperti *proactive state*, *multi-layer protection model*, dan pergeseran paradigma dari "penempatan sebagai devisa" menuju "perlindungan berbasis HAM". Konsep-konsep ini tidak dapat dijelaskan hanya dengan merujuk pasal, sehingga pendekatan konseptual membantu dalam membangun argumentasi teoretis terkait bagaimana negara seharusnya memposisikan diri, yang kemudian dipertemukan dengan norma yang ada. Sementara itu, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) menjadi instrument untuk menelusuri secara sistematis pasal-pasal aturan nasional, serta internasional seperti Palermo Protocol dan ICCPR, guna mengidentifikasi terkait *inconsistency* dan *conflict of norms* yang mengarah pada, bahwa kedua undang-undang tersebut secara bersamaan membuka ruang bagi sindikat perdagangan orang untuk beroperasi.<sup>11</sup>

### 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 3.1 Kelemahan Perlindungan Hukum bagi PMI dalam Pencegahan TPPO

Sebelum menguraikan lebih lanjut, Penulis mengemukakan analisis awal bahwa kelemahan perlindungan PMI selama ini bersumber dari tiga persoalan yang saling berkelindan. Pertama, kelemahan paradigmatis, yakni cara pandang negara yang menempatkan PMI sebagai sumber devisa, sehingga orientasi kebijakan lebih menitikberatkan pada kuantitas penempatan dibandingkan kualitas perlindungan. Kedua, kelemahan normatif, yakni adanya kekosongan, ketidakjelasan, dan disharmoni norma antara UU PPMI dan UU TPPO yang membuka celah bagi sindikat perdagangan orang. Ketiga, kelemahan implementatif, yakni praktik penegakan hukum yang cenderung memosisikan PMI non-prosedural sebagai pelanggar administrasi alih-alih sebagai korban, disertai layanan pemulihan yang belum memadai. Ketiga kelemahan tersebut menjadikan perlindungan yang diberikan negara bersifat reaktif dan parsial, yakni negara baru hadir setelah eksploitasi terjadi, sementara pada fase hulu (pra-rekrutmen dan pra-keberangkatan) perlindungan belum bekerja secara efektif.

Analisis tersebut relevan untuk dibaca melalui teori perlindungan hukum. Satjipto Rahardjo memaknai perlindungan hukum sebagai upaya memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dirugikan orang lain, dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum.<sup>12</sup> Dengan demikian, hukum tidak semata berfungsi sebagai alat penghukum, melainkan sebagai sarana pengayoman yang harus menjangkau PMI sebagai subjek hak, termasuk PMI non-prosedural. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum ke dalam dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif yang bertujuan mencegah terjadinya sengketa atau pelanggaran, dan perlindungan hukum represif yang bertujuan menyelesaikan sengketa atau pelanggaran yang telah terjadi.<sup>13</sup> Apabila dikaitkan dengan isu yang dibahas, perlindungan PMI di Indonesia masih timpang karena bertumpu pada perlindungan represif (pemulangan korban dan pemidanaan pelaku lapangan), sedangkan perlindungan preventif pada fase pra-rekrutmen hingga pra-keberangkatan belum dibangun secara sistematis. Selain itu, dalam kerangka teori tanggung jawab

<sup>11</sup>Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2010), 20

<sup>12</sup>Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000), 54.

<sup>13</sup>Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1987), 2.

negara dalam hak asasi manusia, negara memikul kewajiban untuk menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak warga negara. Kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) menuntut negara bertindak aktif mencegah pihak ketiga, termasuk sindikat TPPO dan P3MI yang menyimpang, melanggar hak-hak PMI. Berdasarkan kerangka tersebut, kelemahan perlindungan PMI diuraikan ke dalam tiga kelompok, yaitu kelemahan paradigmatis (paradoks pahlawan devisa), kelemahan normatif (celah struktural dalam UU PPMI dan UU TPPO), serta kelemahan implementatif (kriminalisasi dan viktimisasi PMI non-prosedural).

### 3.1.1 Paradoks Pahlawan Devisa

Konsep pahlawan devisa yang melekat pada PMI mencerminkan konstruksi negara yang menempatkan warga negaranya sebagai aset ekonomi transnasional. Kontribusi remitansi PMI terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) nasional tidak dapat dipandang remeh. Pada tahun 2020, remitansi mencapai USD 9,43 miliar atau sekitar 0,86% PDB Indonesia, dan angka ini terus berfluktuasi seiring dengan dinamika penempatan. Namun, konstruksi simbolik pahlawan tersebut justru menyimpan ironi yang mendalam, mereka yang dipandang sebagai pahlawan kerap kali dibiarkan berjuang sendirian di medan yang paling berbahaya. Dalam perspektif hak asasi manusia, PMI bukan sekadar subjek ekonomi. Mereka adalah warga negara yang dijamin hak-haknya oleh konstitusi dan instrumen HAM internasional, termasuk *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) yang telah diratifikasi Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005.<sup>14</sup> ICCPR secara tegas menjamin hak untuk hidup (*right to life*), hak atas kebebasan dari perbudakan (*freedom from slavery*), dan hak atas keadilan serta bantuan hukum. Ironisnya, jaminan normatif ini acapkali tidak termanifestasi dalam realitas perlindungan yang dialami PMI. Paradoks ini lahir dari fondasi kebijakan yang timpang. Ketika negara mendorong semakin banyak warganya untuk bekerja di luar negeri demi memaksimalkan devisa, tanpa dibarengi dengan penguatan proporsional pada sistem perlindungan, maka yang terjadi adalah komersialisasi jiwa manusia yang dibungkus dengan narasi kepahlawanan. Aparatur negara terlalu asyik menghitung volume remitansi, sementara mengabaikan fakta bahwa setiap PMI yang diberangkatkan tanpa perlindungan memadai adalah calon korban potensial khususnya menjadi korban perdagangan orang.

Laporan UNODC tahun 2022 mengonfirmasi bahwa Indonesia masih menjadi salah satu negara asal utama korban perdagangan orang di kawasan Asia-Pasifik.<sup>15</sup> Lebih dari 70% korban TPPO yang berhasil diidentifikasi secara global adalah perempuan dan anak-anak, dan sebagian besar dari mereka direkrut dengan modus iming-iming pekerjaan yang menjanjikan di luar negeri persis sama dengan jalur yang digunakan oleh agen tenaga kerja ilegal yang beroperasi di wilayah-wilayah kantong PMI di Indonesia.<sup>16</sup> Komnas Perempuan dalam Catatan Tahunan 2023 mencatat bahwa PMI perempuan yang menjadi korban TPPO terus mengalami peningkatan, dengan modus terbanyak berupa penipuan pekerjaan (68,4%), pemalsuan dokumen (21,3%), dan penahanan dokumen oleh majikan atau agen (10,3%).<sup>17</sup> Ketiga modus ini sesungguhnya dapat dicegah apabila sistem verifikasi pra-keberangkatan dan pengawasan pasca-penempatan berjalan dengan efektif. Kenyataannya, kedua sistem tersebut lemah secara struktural. Ada kenyataan bahwa narasi kepahlawanan tersebut justru digunakan oleh sindikat TPPO sebagai alat perekrutan. Framing bekerja di luar negeri sama dengan pahlawan keluarga telah menciptakan tekanan sosial yang membuat calon PMI, terutama perempuan dan remaja putus sekolah (khususnya di wilayah desa dan pedalaman), mengurangi hingga mengabaikan kewaspadaan

<sup>14</sup>International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), diadopsi oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi 2200A (XXI), 16 Desember 1966, diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005

<sup>15</sup>United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2022* (Vienna: UNODC, 2022), hal. 12–18, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)

<sup>16</sup>International Labour Organization (ILO), "Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking," ILO, 2022, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>

<sup>17</sup>Komnas Perempuan, "Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan 2023," Jakarta: Komnas Perempuan, 2023, hal. 45–52, <https://komnasperempuan.go.id/catatan-tahunan>

diri, sehingga masuk dan terbujuk dalam jebakan sindikat *transnastional crime*. Ini adalah paradoks paling berbahaya, yang awalnya menjadi simbol kemuliaan berubah menjadi perangkap.

Perlu untuk disadari bahwa terdapat kelemahan pada kebijakan tenaga kerja migran yang berorientasi atau hanya berbasis pada kuantitas pemenuhan kuota di negara tujuan. Kondisi itu mengarah pada fokus tata kelola yang terlalu bertumpu pada angka pasokan, tanpa disadari memberikan ruang adanya pemelemahan fungsi pengawasan secara struktural di dalam negeri. Akibatnya, rantai birokrasi dan kebijakan tata kelola tenaga kerja migran memiliki celah keamanan yang sangat rawan, yang kemudian dimanfaatkan secara sistemik oleh sindikat Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) sebagai jalur utama operasi mereka. Hal tersebut menjadi kelemahan mendasar pada aspek kontrol, hingga terhadap aspek verifikasi administrasi di tahap pra-rekrutmen, yang memberikan peluang besar bagi kejahatan transnasional seperti TPPO untuk bergerak bebas. Wilayah dan daerah yang marjinal kerap kali menjadi ladang dan target utama, karena keterbatasan ruang pengawasan dan instrumen terstruktur secara akar rumput untuk melakukan deteksi dini terhadap modus operandi sindikat tindak pidana perdagangan orang tersebut. Minimnya sistem proteksi di tingkat akar rumput ini membuat wilayah asal pekerja migran menjadi zona rentan yang mudah disusupi, bahkan hingga diintervensi langsung oleh jaringan kriminal transnasional. Posisi rentan tersebut diperparah oleh kondisi kelompok, sasaran atau calon korban, khususnya bagi perempuan dan anak remaja putus sekolah, yang minim pencatatan sipil serta memiliki keterbatasan literasi terhadap kesadaran hukum. Hal ini juga akibat dari lemahnya perlindungan berbasis komunitas di daerah asal, sehingga memberikan ruang yang sangat luas bagi sindikat untuk melakukan manipulasi data administrasi kependudukan. Tanpa adanya dokumen identitas yang valid dan pengawasan komunitas yang ketat, kelompok rentan tersebut dengan mudah dikeluarkan dari jangkauan perlindungan hukum yang semestinya.

### 3.1.2 Kelemahan UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

UU PPMI dirancang sebagai instrumen perlindungan komprehensif bagi PMI, menggantikan UU No. 39 Tahun 2004 yang dianggap terlalu berorientasi pada penempatan. Namun dalam implementasinya, UU PPMI masih menyimpan sejumlah kelemahan mendasar yang menjadikannya tidak sepenuhnya efektif sebagai perisai perlindungan. *Pertama*, UU PPMI masih mempertahankan logika kuantitas penempatan sebagai tolok ukur keberhasilan. Pasal-pasal yang mengatur tentang penempatan lebih rinci dan lebih banyak dibandingkan pasal-pasal yang mengatur perlindungan selama masa kerja. Hal ini mencerminkan bahwa spirit regulasi masih lebih condong pada pandangan tentang bagaimana menempatkan PPMI ketimbang mengupayakan pelindungannya. *Kedua*, mekanisme verifikasi dan sertifikasi perusahaan penempatan (P3MI) dalam UU PPMI tidak dilengkapi dengan instrumen pengawasan yang ketat dan berkelanjutan. Pasal 50-54 UU PPMI mengatur persyaratan perizinan P3MI, namun tidak memiliki mekanisme *fit and proper test* yang efektif untuk mencegah aktor-aktor yang terafiliasi dengan sindikat TPPO mendirikan perusahaan penempatan. Dalam praktiknya, P3MI ilegal atau semi-ilegal justru beroperasi di bawah radar pengawasan dengan memanfaatkan celah administrasi ini.

*Ketiga*, UU PPMI tidak mengatur secara eksplisit tentang kewajiban negara untuk menyediakan layanan perlindungan bagi PMI non-prosedural. Implikasinya, PMI yang berangkat tanpa dokumen lengkap, apakah karena tertipu calo atau dipaksa oleh sindikat, justru berada di luar jangkauan perlindungan hukum secara formal. Mereka menjadi kelompok tidak terlihat di mata hukum, padahal justru kelompok inilah yang paling rentan menjadi korban TPPO.<sup>18</sup> *Keempat*, terdapat kekosongan regulasi terkait pekerja rumah tangga migran (PRTM). Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki Undang-Undang Pekerja Rumah Tangga (UU PRT) yang memadai, sehingga PRTM berada dalam posisi yang rentan, bahkan tidak terlindungi oleh UU Ketenagakerjaan (yang mengecualikan PRT dari

<sup>18</sup>Migrant Care, "Peta Masalah Buruh Migran Indonesia 2022," Jakarta: Migrant Care, 2022, hal. 18-25, <https://www.migrantcare.net/2022/09/peta-masalah-bmi-2022/>

cakupannya), serta tidak mendapat perlindungan khusus yang memadai di bawah UU PPMI.<sup>19</sup> ILO Konvensi No. 189 tentang Pekerja Rumah Tangga, yang membuka kerangka perlindungan komprehensif bagi PRT, belum diratifikasi oleh Indonesia hingga saat ini,<sup>20</sup> sehingga Indonesia kehilangan landasan normatif internasional yang penting. Kelima, UU PPMI lemah dalam mengatur aspek perlindungan pasca-penempatan, khususnya mekanisme pengaduan dan pemulihan (redress mechanism) bagi PMI yang mengalami eksploitasi. Pasal 31 UU PPMI hanya menyebutkan hak PMI untuk mendapat perlindungan, tanpa dibarengi dengan prosedur operasional standar yang mengikat bagi instansi-instansi terkait untuk merespons laporan eksploitasi secara cepat dan efektif.

### 3.1.3 Kelemahan UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

UU TPPO secara normatif merupakan instrumen kriminalisasi yang cukup komprehensif, mengacu pada definisi perdagangan orang sebagaimana termuat dalam Protokol Palermo 2000.<sup>21</sup> Namun dalam dimensi implementasinya, UU TPPO menghadapi berbagai hambatan yang bersumber dari kelemahan tekstual maupun kelembagaan. *Pertama*, definisi TPPO dalam Pasal 1 angka 1 UU TPPO mensyaratkan adanya unsur eksploitasi yang dapat dibuktikan. Dalam konteks PMI, pembuktian eksploitasi kerap menjadi batu sandungan di tingkat penyidikan dan penuntutan, terutama karena eksploitasi sering terjadi di luar yurisdiksi Indonesia. Keterbatasan kerja sama hukum internasional (*mutual legal assistance*) menjadikan pengumpulan bukti sangat sulit, sehingga banyak kasus TPPO yang berujung pada SP3 (Surat Perintah Penghentian Penyidikan) atau dakwaan yang lemah. *Kedua*, UU TPPO tidak secara eksplisit mengatur tentang “perdagangan orang berbasis rekrutmen” (*recruitment-based trafficking*), yakni modus di mana pelaku tidak secara langsung mengeksploitasi korban, melainkan hanya merekrut dan menyerahkan korban kepada pihak lain. Kekosongan ini dimanfaatkan oleh aktor-aktor di hilir rantai TPPO untuk menghindari dari jerat hukum dengan berdalih hanya membantu penempatan.

*Ketiga*, Pasal 44 UU TPPO mengatur tentang pemulihan dan rehabilitasi korban, namun tidak menetapkan standar minimum layanan yang harus disediakan oleh negara. Akibatnya, layanan pemulihan korban TPPO sangat bervariasi antardaerah, bergantung pada ketersediaan anggaran dan kemauan politik pemerintah daerah.<sup>22</sup> *Keempat*, sanksi pidana dalam UU TPPO, meskipun relatif berat (penjara 3–15 tahun), dalam praktiknya sering tidak memberi efek jera yang signifikan karena rendahnya tingkat penuntutan dan vonis. Data MA RI menunjukkan bahwa rata-rata vonis dalam perkara TPPO yang melibatkan PMI masih jauh di bawah ancaman maksimum undang-undang. Ketidak-konsistenan penegakan hukum ini justru memperkuat keyakinan sindikat bahwa risiko bisnis TPPO masih layak dibandingkan dengan keuntungannya. Kelima, UU TPPO belum mengakomodasi secara memadai dimensi digital perdagangan orang. Sindikat TPPO kini semakin masif menggunakan media sosial, aplikasi pesan instan, dan platform online untuk merekrut korban. Ketidadaan ketentuan khusus tentang perdagangan orang berbasis digital (*cyber trafficking*) dalam UU TPPO menciptakan kekosongan hukum yang terus dieksploitasi oleh pelaku.

### 3.1.2 Problematika Perlindungan PMI yang menjadi Korban TPPO

Salah satu kelemahan paling ironis dalam sistem perlindungan PMI adalah kecenderungan aparat penegak hukum untuk memperlakukan PMI non-prosedural sebagai pelanggar administrasi,

<sup>19</sup>Dewan Perwakilan Rakyat RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pekerja Rumah Tangga, (Jakarta : Badan Legislasi DPR RI, 2023), 10–15

<sup>20</sup>ILO, Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), diadopsi pada Konferensi Perburuhan Internasional ke-100, Juni 2011, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C189](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189)

<sup>21</sup>Palermo Protocol: United Nations, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 November 2000, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>

<sup>22</sup>Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial (Puslitbangkesos) Kemensos RI, “Kajian Sistem Perlindungan Sosial bagi Pekerja Migran dan Korban TPPO,” (Jakarta: Kemensos, 2021), 60–67

bukan sebagai korban kejahatan. PMI yang dideportasi dari negara tujuan atau yang tertangkap saat hendak berangkat tanpa dokumen lengkap kerap kali menghadapi proses hukum yang memposisikan mereka, seakan-akan mereka adalah pelaku kejahatan, bukan sebagai korban eksploitasi.<sup>23</sup> Berdasarkan data IOM dalam rentang waktu 2005 hingga 2017 terdapat sekitar 8,929 korban perdagangan orang di Indonesia. Data ini diperkuat dengan data BNP2TKI, di tahun 2014-2018 terdapat 22.768 pengaduan dari PMI dan anggota keluarganya terdapat 7.069 kasus yang berkaitan dengan perdagangan orang.<sup>24</sup> Sementara itu, praktek perdagangan dan penyelundupan orang yang dialami oleh Perempuan PMI non-reguler relative tidak terdata dan tidak terdokumentasi.<sup>25</sup> Kondisi ini diperparah oleh ketidakjelasan panduan operasional bagi petugas di lapangan (imigrasi, Polri, BP2MI) untuk membedakan antara PMI non-prosedural yang merupakan korban sindikat TPPO, dengan mereka yang secara sadar memilih jalur non-prosedural. Ketiadaan SOP yang terintegrasi dan berbasis perspektif korban menyebabkan banyak korban TPPO yang justru mengalami reviktimisasi (*victimization* oleh sistem hukum itu sendiri). Selain itu, terdapat minimnya upaya dan layanan pemulihan yang berbasis pemulihan trauma.

UU TPPO Pasal 51 mengamanatkan pemulihan korban ke daerah asal, namun tidak mengatur secara memadai tentang layanan pemulihan psikososial jangka panjang. Rumah Singgah (*shelter*) yang dikelola pemerintah seringkali kelebihan kapasitas, kekurangan tenaga psikolog terlatih, dan tidak dilengkapi dengan program reintegrasi ekonomi yang berkelanjutan. Akibatnya, korban yang dipulangkan kerap kali kembali ke kondisi sosial-ekonomi yang sama yang semula mendorong mereka untuk bermigrasi, sehingga rentan direkrut ulang oleh sindikat yang sama. Hal tersebut menjadi penanda adanya hambatan yang sangat tinggi bagi korban TPPO untuk mengakses keadilan (realitas cenderung mengabaikan posisi PMI yang secara nyata rentan dan mengalami viktimisasi berulang).

Korban TPPO yang merupakan PMI menghadapi berlapis hambatan dalam mengakses keadilan, hambatan bahasa, hambatan geografis (korban sering berada di negara lain saat melapor), hambatan biaya, hambatan psikologis (rasa malu, takut dibalas oleh sindikat), serta hambatan prosedural (tidak tahu cara dan harus melapor ke mana). Mekanisme pengaduan terpadu yang ditetapkan dalam UU PPMI dan UU TPPO belum terimplementasi secara efektif di tingkat daerah.<sup>26</sup> Instrumen hukum internasional seperti *ASEAN Convention Against Trafficking in Persons* (ACTIP) 2015 yang telah diratifikasi Indonesia sebenarnya menyediakan kerangka kerja sama regional untuk mengatasi hambatan lintas-batas dalam penanganan korban TPPO.<sup>27</sup> Namun implementasi ACTIP di tingkat nasional masih sangat minim, dengan adanya koordinasi antar lembaga yang lemah dan kapasitas diplomatik yang tidak memadai, guna mendorong negara tujuan memberikan perlindungan bagi PMI yang merupakan korban TPPO.

Kondisi viktimisasi berulang ini, juga didasarkan atas adanya interseksionalitas yang cenderung mengakibatkan kerentanan berbasis gender dan usia. Perempuan dan remaja putus sekolah di wilayah pedesaan bahkan pedalaman, adalah kelompok yang paling rentan menjadi PMI yang juga menjadi sasaran dari sindikat perdagangan orang, terutama dalam konteks migrasi kerja. Kombinasi dari tekanan ekonomi keluarga, keterbatasan akses pendidikan, minimnya literasi hukum, dan lemahnya perlindungan berbasis komunitas menjadikan mereka sebagai target empuk bagi sindikat perekrut. Fakta bahwa mayoritas korban TPPO yang teridentifikasi adalah perempuan usia produktif (rentang usia 15–35 tahun) menunjukkan bahwa dimensi gender tidak dapat dipisahkan dari analisis kerentanan PMI terhadap TPPO. Kebijakan tenaga kerja migran Indonesia hingga saat ini belum

<sup>23</sup>Koalisi Buruh Migran Berdaulat (KBMB), "Rapor Merah Perlindungan Pekerja Migran Indonesia 2023," (Jakarta: KBMB, 2023), 5–12

<sup>24</sup>Eddyono, Sri Wiyanti, *loc.cit.*

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Tahun 2023*, (Jakarta: Kemenkumham, 2023), 88–95

<sup>27</sup>ASEAN, *Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children* (ACTIP), diadopsi di Kuala Lumpur, 21 November 2015, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/27th-summit/ACTIP.pdf>

mengintegrasikan secara konsisten perspektif pengarusutamaan gender (*gender mainstreaming*). Misalnya dalam program pra-keberangkatan, seringkali tidak memberikan pengetahuan yang memadai tentang risiko TPPO berbasis gender, hak-hak spesifik perempuan migran, atau mekanisme pengaduan yang aman dan ramah gender. Kekosongan ini menjadi salah satu faktor yang terus-menerus memproduksi korban. IOM dalam *World Migration Report 2022* menegaskan bahwa migrasi yang aman, teratur, dan reguler (*safe, orderly, and regular migration*) memerlukan kebijakan yang secara eksplisit mengintegrasikan dimensi gender dan perlindungan dari sejak fase pra-keberangkatan.<sup>28</sup> Indonesia belum sepenuhnya mengadopsi prinsip ini dalam tataran kebijakan operasional.

### 3.2 Model Perlindungan Berlapis bagi PMI

Bertolak dari kelemahan paradigmatis, normatif, dan implementatif sebagaimana diuraikan di atas, pembahasan pada bagian ini diarahkan untuk menjawab persoalan tersebut melalui dua kelompok gagasan, yakni model perlindungan berlapis sebagai kerangka operasional dan reformasi kebijakan sebagai landasan normatifnya. Secara teoretis, model ini merupakan upaya menyeimbangkan perlindungan hukum preventif dan represif sebagaimana dikemukakan Hadjon.<sup>29</sup> Lapisan pra-keberangkatan, transit, dan negara tujuan menitikberatkan pada fungsi preventif, sedangkan lapisan pemulangan dan pasca-pemulangan mengintegrasikan fungsi represif dan pemulihan agar korban tidak kembali terjebak dalam siklus kerentanan. Dengan cara demikian, negara menjalankan kewajiban untuk melindungi (*obligation to protect*) secara utuh, tidak hanya hadir setelah pelanggaran terjadi.

#### 3.2.1 Model Perlindungan Berlapis

Berdasarkan analisis atas berbagai kelemahan di atas, tulisan ini mengusulkan sebuah model perlindungan berlapis (*multi-layer protection model*) yang saling berintegrasi dalam lima lapisan, serta mengutamakan keterhubungan antara lain: *pre-departure*, *in-transit*, *in-destination*, *return*, dan *post-return*. Model ini berpijak pada tiga pilar utama (1) reformasi normatif, (2) penguatan kelembagaan, dan (3) pemberdayaan komunitas berbasis HAM.

#### Lapisan 1: Perlindungan Pra-Keberangkatan (*Pre-Departure Protection*)

Lapisan pertama dan sangat krusial adalah perlindungan sejak fase *pra-rekrutmen*. Usulan reformasi pada lapisan ini meliputi :

- Integrasi Sistem Deteksi Dini TPPO Berbasis Desa. Pemerintah desa perlu dilengkapi dengan instrumen “Peta Risiko Migrasi” yang memuat data tentang calon PMI, P3MI yang beroperasi di desa, dan indikator risiko TPPO. Sistem ini dapat diintegrasikan dengan Sistem Informasi Desa (SID) dan dikelola oleh Kader Desa Siaga TPPO yang terlatih.<sup>30</sup>
- Mandatory Pre-Departure Orientation* yang Berbasis Hak. Program Pembekalan Akhir Pemberangkatan (PAP) yang saat ini ada perlu direvolusi dari sekadar orientasi administratif menjadi pembekalan komprehensif berbasis hak, yang mencakup: pengenalan modus TPPO dan cara mengenalinya, hak-hak PMI di negara tujuan, prosedur pengaduan dan akses bantuan, serta pengetahuan dasar hukum negara tujuan.
- Verifikasi Berlapis P3MI. UU PPMI perlu diamendemen untuk memperketat persyaratan perizinan P3MI, termasuk kewajiban due diligence terhadap mitra pengguna jasa di negara tujuan, audit rutin rantai rekrutmen, dan mekanisme sanksi yang lebih tegas bagi P3MI yang terlibat dalam TPPO.

#### Lapisan 2 : Perlindungan Selama Transit (*in-transit*)

Fase transit merupakan salah satu titik paling rawan bagi PMI, terutama mereka yang menggunakan jalur non-prosedural. Pada lapisan ini, usulan meliputi:

<sup>28</sup>International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2022*, Geneva: IOM, 2022, hal. 240–258, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>

<sup>29</sup>Hadjon, Philipus M., *loc.cit.*

<sup>30</sup>Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), *Rencana Aksi Nasional Pemberantasan TPPO 2020–2024*, (Jakarta : Kemenko PMK, 2020), 30–40

- a. Penguatan Satgas Anti-TPPO di Titik-Titik Perbatasan. Satuan Tugas Anti-TPPO yang diperkuat perlu ditempatkan di seluruh pos perbatasan darat, laut, dan udara yang menjadi jalur utama keberangkatan PMI, dengan kapasitas identifikasi korban (victim identification) yang terlatih dan prosedur operasional standar yang jelas.
- b. Protokol Identifikasi Korban yang Tidak Kriminalkan Korban. Petugas di titik transit harus dilengkapi dengan protokol identifikasi korban yang berperspektif korban, bukan pelaku. Setiap PMI non-prosedural yang teridentifikasi harus diperlakukan sebagai potensial korban TPPO terlebih dahulu, sebelum ditentukan status hukumnya. Ini sesuai dengan prinsip non-punishment yang diakui dalam Protokol Palermo.

#### Lapisan 3: Perlindungan di Negara Tujuan (*In-Destination Protection*)

Perlindungan PMI di negara tujuan merupakan lapisan yang paling kompleks karena melibatkan dimensi hubungan internasional dan yurisdiksi asing. Pada lapisan ini, usulan meliputi:

- a. Penguatan Fungsi Atase Ketenagakerjaan. Jumlah dan kapasitas Atase Ketenagakerjaan di KBRI/KJRI pada negara-negara tujuan utama PMI perlu ditingkatkan secara signifikan. Atase Ketenagakerjaan harus dilengkapi dengan: tim lawyer pendamping PMI, layanan hotline 24/7, shelter darurat berkapasitas memadai, dan anggaran khusus untuk litigasi kasus PMI.
- b. *Bilateral Agreement* yang Memuat Klausul Anti-TPPO. Pemerintah Indonesia perlu menegosiasikan ulang *Memorandum of Understanding* (MoU) ketenagakerjaan dengan seluruh negara tujuan utama, memastikan setiap MoU memuat klausul eksplisit tentang perlindungan dari perdagangan orang, mekanisme penanganan PMI korban TPPO, dan kewajiban pengguna jasa untuk tidak melakukan pemungutan biaya ilegal.
- c. Penguatan Implementasi ACTIP. Indonesia perlu lebih aktif mendorong implementasi ACTIP di tingkat ASEAN, termasuk melalui mekanisme *ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime* (SOMTC) untuk mempercepat realisasi MLA dalam kasus TPPO yang melibatkan warga negara Indonesia.

#### Lapisan 4: Perlindungan Saat Pemulangan (*Return Protection*)

Pada lapisan ini diperlukan perlindungan pekerja migran pada pemulangan yakni:

- a. Standardisasi Layanan Pemulangan Korban TPPO. UU TPPO perlu direvisi untuk menetapkan standar minimum layanan pemulangan yang mencakup: pemeriksaan medis komprehensif, asesmen psikologis oleh psikolog klinis terlatih, konsultasi hukum gratis, dan jaminan kerahasiaan identitas korban.
- b. Unit Terpadu Penanganan Korban TPPO. Pemerintah perlu mendirikan Unit Terpadu Penanganan Korban TPPO (UPTKT) di setiap provinsi kantong PMI, yang mengintegrasikan layanan dari Dinas Sosial, Dinas Ketenagakerjaan, Dinas Kesehatan, kepolisian, dan LSM mitra dalam satu atap. Model ini telah berhasil diterapkan di beberapa negara Asia Tenggara, seperti Thailand dan Filipina.<sup>31</sup>

#### Lapisan 5: Perlindungan Pasca-Pemulangan (*Post-Return Protection*)

Lapisan kelima dan paling sering diabaikan adalah perlindungan pasca-pemulangan, yang mencakup reintegrasi ekonomi dan sosial korban ke komunitas asal. Tanpa lapisan ini, siklus kerentanan akan terus berulang.

- a. Program Reintegrasi Ekonomi Berbasis Komunitas. Korban TPPO yang dipulangkan perlu mendapat akses ke program pemberdayaan ekonomi yang terstruktur, termasuk pelatihan vokasional, akses modal usaha, dan pendampingan bisnis selama minimal 12 bulan pasca-pemulangan. Program ini harus dikoordinasikan antara Kemenaker, BP2MI, dan pemerintah daerah.

<sup>31</sup>Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan IOM Indonesia, "Kajian Risiko Perdagangan Orang pada Konteks Bencana dan Migrasi," Jakarta: IOM, 2022, <https://indonesia.iom.int/sites/g/files/tmzbd1121/files/documents/IOM-Kajian-Risiko-TPPO.pdf>

- b. Reformasi Kurikulum Pendidikan Berbasis Migrasi Aman. Sekolah-sekolah di daerah kantong PMI perlu memasukkan materi tentang migrasi aman, pengenalan TPPO, dan hak-hak PMI ke dalam kurikulum lokal. Ini merupakan investasi jangka panjang yang paling efektif untuk membangun “imunitas komunitas” terhadap perekrutan oleh sindikat TPPO. Langkah ini selaras dengan SDGs Goal 4 (Pendidikan Berkualitas) dan Goal 8 (Pekerjaan Layak).<sup>32</sup>

### 3.2.2 Reformasi Kebijakan PMI mencegah TPPO

Pada skema kelima lapisan operasional tersebut, diperlukan reformasi normatif yang mendasar pada level legislasi. Pertama, UU PPMI perlu diamendemen untuk secara eksplisit menegaskan bahwa tujuan utama regulasi adalah perlindungan HAM PMI, bukan optimalisasi penempatan. Pergeseran orientasi ini harus tercermin dalam seluruh mekanisme implementasi, dari perizinan P3MI hingga pengawasan di negara tujuan. Kedua, Indonesia perlu segera mengesahkan UU PRT yang komprehensif, mengakomodasi standar ILO Konvensi No. 189, dan mengintegrasikannya secara harmonis dengan UU PPMI dan UU TPPO agar tidak ada lagi kekosongan perlindungan bagi PRTM yang saat ini berada di zona abu-abu hukum. Ketiga, UU TPPO perlu direvisi untuk mengakomodasi dimensi digital perdagangan orang (*cyber trafficking*), mekanisme khusus identifikasi korban yang tidak kriminalkan korban, standar minimum layanan pemulihan, dan ketentuan khusus tentang pertanggungjawaban pidana oleh korporasi bagi P3MI yang terbukti memfasilitasi TPPO. Keempat, Indonesia perlu meratifikasi ILO Konvensi No. 189 tentang Pekerja Rumah Tangga sebagai sinyal komitmen internasional yang kuat terhadap perlindungan kelompok PMI yang paling rentan, sekaligus membuka akses terhadap mekanisme dukungan teknis ILO untuk implementasinya.

Pada sisi lain, dalam konteks migrasi tenaga kerja di Indonesia, kegagalan integrasi *criminal policy* menjadi ruang kerentanan warga negaranya dengan mengadopsi paradigma “penempatan sebagai devisa” (remitansi). Hukum pidana tidak boleh hanya bekerja di hilir. Dalam diskursus kriminologi dan hukum pidana kontemporer, penegakan hukum yang hanya mengandalkan instrumen pidana pasca-terjadinya kejahatan (*post-factum*) sering kali terbukti ilusionis dalam memberantas kejahatan struktural. Kebijakan penanggulangan kejahatan secara inheren mensyaratkan adanya integrasi yang koheren antara sarana penal (penegakan hukum pidana represif) dan non-penal (pencegahan melalui kebijakan sosial, ekonomi, dan administrasi).<sup>33</sup> Ketika hukum pidana difungsikan sendirian sebagai “obat mujarab” (*panacea*), ia hanya akan menjadi instrumen pembalasan yang gagal mengidentifikasi dan memulihkan akar kriminogenik kejahatan itu sendiri

Praktik saat ini, ketika pekerja migran menjadi korban TPPO, negara sering kali baru hadir di tahap paling akhir sebagai “pemadam kebakaran” melakukan repatriasi korban, menangkap perekrut tingkat bawah (*calo*), dan menyajikan retorika perlindungan. Oleh karena itu, urgensi reformasi kebijakan migrasi mutlak harus berpindah haluan menuju paradigma perlindungan sebagai prioritas utama. Reformasi ini tidak bisa parsial, melainkan harus merekonstruksi secara fundamental tiga pilar utama yakni birokrasi (administrasi), penegakan hukum korporasi (pidana), dan ketahanan akar rumput (sosial-ekonomi). Hal ini untuk implementasi bahwa negara hadir, secara teoretis, negara memiliki kewajiban positif untuk melindungi warganya, sesuai dengan teori tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia yang menyatakan bahwa negara wajib menghormati (*to respect*), melindungi (*to protect*), dan memenuhi (*to fulfill*) hak-hak dasar warga negara.

Konteks bahwa potensi PMI rentang menjadi korban TPPO yang notabene sifatnya lintas negara, penanganan perdagangan manusia memerlukan diplomasi aktif. Indonesia perlu memperluas kerja sama bilateral dengan negara tujuan migran, misalnya melalui perjanjian perlindungan tenaga kerja,

<sup>32</sup>United Nations, Sustainable Development Goals – Goal 8: Decent Work and Economic Growth, <https://sdgs.un.org/goals/goal8>; dan Goal 10: Reduced Inequalities, <https://sdgs.un.org/goals/goal10>

<sup>33</sup>Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010), 45-48

mekanisme repatriasi cepat dan sistem pengawasan bersama terhadap agen perekrut.<sup>34</sup> Pada level regional ASEAN dapat menjadi platform utama dalam membangun standar bersama.<sup>35</sup> Kerja sama internasional juga perlu melibatkan lembaga multilateral seperti *International Organization for Migration*, *International Labour Organization* dan *United Nations Office on Drugs and Crime*. Lembaga-lembaga ini tidak hanya membantu dari sisi teknis, tetapi juga memberikan legitimasi internasional terhadap kebijakan yang diambil. Kerja sama ini sejalan dengan teori regime complex dimana isu global yang kompleks tidak dapat ditangani oleh satu institusi saja melainkan memerlukan kolaborasi antara berbagai rezim internasional.<sup>36</sup>

Paradoks antara target devisa negara dan rentetan tragis korban TPPO membuktikan bahwa arsitektur hukum dan tata kelola migrasi di Indonesia telah mengalami kegagalan struktural. Memutus rantai perbudakan modern tidak bisa dicapai dengan sekadar memperberat hukuman pidana bagi pelaku kelas teri atau pelaku lapangan semata. Hukum harus bekerja secara terintegrasi dan holistik. Transformasi birokrasi yang beralih menjadi entitas *proactive state*, ketegasan peradilan pidana dalam memutus impunitas korporasi (P3MI), serta pemberdayaan sosiologis di tingkat akar rumput adalah sebuah *conditio sine qua non* (syarat mutlak) bagi terciptanya ekosistem migrasi yang bermartabat. Pada akhirnya, paradigma kebijakan harus dikembalikan pada satu titik fundamental bahwa martabat, nyawa, dan kebebasan warga negara tidak boleh direduksi, dikomodifikasi, apalagi dikorbankan demi kalkulasi ekonomi dan devisa semata.

#### 4. KESIMPULAN

Kerentanan Pekerja Migran Indonesia terhadap kejahatan transnasional Tindak Pidana Perdagangan Orang bukanlah sebuah insiden kebetulan, melainkan manifestasi dari kegagalan struktural dan kerangka hukum yang berakar pada paradigma komodifikasi warga negara. Kebijakan tata kelola migrasi Indonesia selama ini terjebak dalam disonansi antara ambisi meraup devisa remitansi dengan kewajiban konstitusional untuk melindungi hak asasi manusia (HAM) warganya. Kelemahan normatif pada UU No. 18 Tahun 2017 dan UU No. 21 Tahun 2007 menciptakan celah berlapis mulai dari minimnya pengawasan terhadap korporasi penempatan (P3MI), ketiadaan regulasi yang menaungi Pekerja Rumah Tangga Migran (PRTM), hingga kecenderungan penegak hukum yang secara keliru mengkriminalisasi PMI non-prosedural alih-alih melihat mereka sebagai korban yang terjatuh sindikat eksploitasi. Akibatnya, negara sering kali hanya hadir secara reaktif di fase hilir layaknya pemadam kebakaran, dan gagal mencegah kejahatan di fase hulu.

Untuk mengurai benang kusut ini, kebijakan hukum pidana (*criminal policy*) tidak boleh lagi dibiarkan bekerja sendirian secara represif. Dibutuhkan integrasi yang kuat antara sarana penal seperti halnya mengejar pertanggungjawaban pidana korporasi dan mengakomodasi jerat hukum *cyber trafficking* dengan sarana non-penal yakni perbaikan tata kelola birokrasi, pencegahan sosial, dan diplomasi internasional. Transformasi ini diwujudkan melalui penerapan Model Perlindungan Berlapis (*multi-layer protection model*) secara komprehensif pada lima tahapan krusial migrasi, yaitu perlindungan pra-keberangkatan berbasis desa, perlindungan di fase transit yang berperspektif non-kriminalisasi korban, perlindungan aktif di negara tujuan melalui diplomasi bilateral dan regional (ASEAN/ACTIP), serta standarisasi layanan pemulangan hingga reintegrasi ekonomi pada masa pasca-pemulangan.

Pada akhirnya, memutus rantai perdagangan orang untuk mensyaratkan perubahan fundamental dari paradigma penempatan sebagai devisa menuju paradigma perlindungan berbasis HAM. Negara

<sup>34</sup>Ragil Pangestu dan Stanislaus, "Perdagangan Manusia Bermodus Pekerjaan Ilegal: Nasib Pekerja Migran Indonesia di Kamboja" *Sentri : Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 4, No. 11, (2025) : 3633, <https://doi.org/10.55681/sentri.v4i11.4982>

<sup>35</sup>Feronica P. "Peran United Nations Office on Drugs and Crime dalam menangani kasus kejahatan perdagangan manusia menurut hukum internasional", *Lex Privatum*, Vol.13, No.5, (2024), <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/57071>

<sup>36</sup>*Ibid.*

harus segera bertransformasi menjadi entitas proaktif (*proactive state*) yang mengawal keselamatan warganya sejak dari desa hingga kembali ke tanah air. Pemberantasan TPPO tidak cukup hanya dengan memenjarakan calo kecil di lapangan, akan tetapi membutuhkan reformasi legislasi, kerja sama rezim internasional (*regime complex*), dan pemberdayaan hukum-ekonomi di akar rumput. Keseluruhan kerangka perbaikan ini menegaskan satu prinsip moral dan hukum yang tidak bisa ditawar bahwa martabat, keselamatan, dan kebebasan manusia tidak boleh direduksi, dikomodifikasi, ataupun dikorbankan demi kalkulasi angka-angka pertumbuhan ekonomi semata.

## DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN, Convention Against Trafficking in Persons, Especially Women and Children (ACTIP), diadopsi di Kuala Lumpur, 21 November 2015, <https://asean.org/wp-content/uploads/images/2015/November/27th-summit/ACTIP.pdf>
- Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dan IOM Indonesia, “Kajian Risiko Perdagangan Orang pada Konteks Bencana dan Migrasi,” Jakarta: IOM, 2022, <https://indonesia.iom.int/sites/g/files/tmzbd1121/files/documents/IOM-Kajian-Risiko-TPPO.pdf>
- Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), *Data Penempatan Pekerja Migran Indonesia Tahun 2020-2023*, (Jakarta : BP2MI, 2026)
- Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana: Perkembangan Penyusunan Konsep KUHP Baru*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010)
- Dewan Perwakilan Rakyat RI, Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pekerja Rumah Tangga, (Jakarta : Badan Legislasi DPR RI, 2023)
- Eddyono, Sri Wiyanti, “Perempuan Pekerja Migran Non-Reguler : Konflik Hukum dalam Pengaturan Perdagangan Orang dan Penyelundupan Orang”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 51, No 4, (2021) : 1052. <https://scholarhub.ui.ac.id/jhp/vol51/iss4/12/>
- Feronica P. “Peran United Nations Office on Drugs and Crime dalam menangani kasus kejahatan perdagangan manusia menurut hukum internasional”, *Lex Privatum*, Vol.13, No.5, (2024), <https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/lexprivatum/article/view/57071>
- International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), diadopsi oleh Majelis Umum PBB melalui Resolusi 2200A (XXI), 16 Desember 1966, diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 12 Tahun 2005
- International Labour Organization (ILO), “Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking,” ILO, 2022, <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/lang--en/index.htm>
- I Kadek Sudiarsana, “Pemenuhan Restitusi bagi Korban Tindak Pidana Perdagangan Orang dalam Kerangka Keadilan Restoratif” (Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, 2023).
- International Organization for Migration (IOM), *World Migration Report 2022*, Geneva: IOM, 2022, hal. 240–258, <https://worldmigrationreport.iom.int/wmr-2022-interactive/>
- ILO, Domestic Workers Convention, 2011 (No. 189), diadopsi pada Konferensi Perburuhan Internasional ke-100, Juni 2011, [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C189](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189)
- Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI), “Data Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Periode Januari-April 2026,” 17 Juni 2026, <https://www.kp2mi.go.id/statistik-detail/data-penempatan-dan-pelindungan-pekerja-migran-indonesia-periode-januari-april-2026>
- Koalisi Buruh Migran Berdaulat (KBMB), “Rapor Merah Perlindungan Pekerja Migran Indonesia 2023,” (Jakarta: KBMB, 2023)
- Kementerian Hukum dan HAM RI, *Laporan Kinerja Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Tahun 2023*, (Jakarta: Kemenkumham, 2023)

- Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK), *Rencana Aksi Nasional Pemberantasan TPPO 2020–2024*, (Jakarta : Kemenko PMK, 2020)
- Komnas Perempuan, “Catatan Tahunan tentang Kekerasan terhadap Perempuan 2023,” Jakarta: Komnas Perempuan, 2023, hal. 45–52, <https://komnasperempuan.go.id/catatan-tahunan>
- Laporan United States Department of State, 2011, “Trafficking in Persons Report Indonesia 27 June 2011”, *refworld.org*, diakses pada 10 Juni 2026
- Migrant Care, “Peta Masalah Buruh Migran Indonesia 2022,” Jakarta: Migrant Care, 2022, hal. 18–25, <https://www.migrantcare.net/2022/09/peta-masalah-bmi-2022/>
- Palermo Protocol: United Nations, Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, GA Res. 55/25, 15 November 2000, <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/protocol-prevent-suppress-and-punish-trafficking-persons>
- Pratiwi HW, Sukandar R. “Indonesia’s strategy in ASEAN in handling the issues of human trafficking in Cambodia”, *Jurnal Mantik*, Vol.8 No. 1 (2022) : 311–320, <https://www.ejournal.iocscience.org/index.php/mantik/article/view/4895/3555>
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*, (Surabaya : Bina Ilmu, 1987),
- Pusat Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial (Puslitbangkesos) Kemensos RI, “Kajian Sistem Perlindungan Sosial bagi Pekerja Migran dan Korban TPPO,” (Jakarta: Kemensos, 2021),
- Rachmawati, “Jalan Panjang Mencari Keadilan untuk Adelina buruh migran yang tewas”, <https://regional.kompas.com/read/2021/12/10/061600578/jalan-panjang-mencari-keadilan-untuk-adelina-lisao-buruh-migran-yang-tewas>, diakses pada 17 Juni 2026
- Ragil Pangestu dan Stanislaus, “Perdagangan Manusia Bermodus Pekerjaan Ilegal: Nasib Pekerja Migran Indonesia di Kamboja” *Sentri : Jurnal Riset Ilmiah*, Vol. 4, No. 11, (2025) : 3633, <https://doi.org/10.55681/sentri.v4i11.4982>
- Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada, 2010), 20
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2000), 54.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Global Report on Trafficking in Persons 2022 (Vienna: UNODC, 2022), hal. 12–18, [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP\\_2022\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/glotip/2022/GLOTiP_2022_web.pdf)
- United Nations, Sustainable Development Goals – Goal 8: Decent Work and Economic Growth, <https://sdgs.un.org/goals/goal8>; dan Goal 10: Reduced Inequalities, <https://sdgs.un.org/goals/goal10>
- World Bank, “Personal Remittances, Received – Indonesia,” World Development Indicators 2023, <https://data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.CD.DT?locations=ID>, diakses pada 15 Juni 2026