



**BADAN KEAHLIAN DPR RI**

***Bridging the Research to the Role and Functions of Parliament***  
***“EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLIC- MAKING”***

**SUMMARY**

**ANALISIS DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN**  
**UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 2017 TENTANG PELINDUNGAN PEKERJA MIGRAN**  
**INDONESIA**

**A. Latar Belakang**

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik<sup>1</sup>, jumlah penduduk bekerja sampai dengan february 2024 berjumlah 142.179.000 orang dengan tingkat pengangguran sebanyak 7.195 orang. Angka tersebut masih dimungkinkan untuk mengalami kenaikan jika dibandingkan jumlah pengangguran di Indonesia pada Agustus 2023 yang mencapai 7,86 juta. Masih tingginya tingkat pengangguran yang terjadi di Indonesia menunjukkan adanya gap yang terjadi antara angkatan kerja dengan lapangan/kesempatan kerja yang ada. Hal tersebut kemudian yang mengharuskan calon pekerja mencari alternatif lapangan pekerjaan guna mengatasi terbatasnya lapangan pekerjaan yang ada di Indonesia.

Adapun alternatif pekerjaan yang dipilih oleh sebagian tenaga kerja Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai pencari kerja adalah dengan bekerja di luar negeri sebagai Pekerja Migran Indonesia. Adanya Pekerja Migran Indonesia ini di satu sisi bermanfaat untuk mengurangi tingkat pengangguran yang ada di Indonesia dan di sisi yang lain juga memberikan manfaat bagi negara sebagai penerima devisa asing. Namun, penempatan Pekerja Migran Indonesia di luar negeri tersebut harus dilaksanakan dengan hati-hati mengingat terdapat juga dampak negatif yang akan timbul karena sangat rentan menjadi korban perdagangan manusia, perbudakan dan kerja paksa, korban kekerasan, kesewenang-wenangan, kejahatan atas harkat dan martabat manusia, serta perlakuan lain yang melanggar hak asasi manusia.

Oleh karena itu, guna memberikan upaya perlindungan yang optimal bagi Pekerja Migran Indonesia maka dibentuk Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

<sup>1</sup> Badan Pusat Staistik (BPS), 2024, *Jumlah dan Persentase Penduduk Bekerja dan Pengangguran 2024*, <https://www.bps.go.id/id/statistics-table/2/MTk1MyMy/jumlah-dan-persentase-penduduk-bekerja-dan-pengangguran.html> yang diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU PPMI). Hadirnya UU PPMI secara mendasar telah mengubah definisi Tenaga Kerja Indonesia menjadi Pekerja Migran Indonesia dengan pertimbangan bahwa tujuan undang-undang ini adalah menysasar pada tenaga kerja Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar Wilayah Indonesia. Undang-Undang ini juga lebih menekankan dan memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah dan mengurangi peran swasta dalam penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Pasca kurang lebih 6 tahun keberlakuannya, masih ditemukan beberapa permasalahan dalam pelaksanaan UU PPMI tersebut diantaranya:

1. Masih banyaknya kasus yang menimpa Pekerja Migran Indonesia yang menjadi korban perdagangan orang<sup>2</sup>;
2. Peran swasta dan calo masih mendominasi dalam pemberian informasi dan rekrutmen Pekerja Migran Indonesia<sup>3</sup>;
3. Berdasarkan data Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) terdapat 321 kasus kekerasan terhadap perempuan Pekerja Migran Indonesia sepanjang tahun 2023. Dari jumlah kasus tersebut, mayoritas 43% merupakan kasus kekerasan ekonomi seperti gaji yang tidak dibayar, upah rendah, hingga kerja paksa. Kemudian 27% merupakan kasus kekerasan psikis, 20% kasus kekerasan fisik dan 10% kasus kekerasan seksual dan perdagangan orang<sup>4</sup>; dan
4. Masih banyaknya Pekerja Migran ilegal<sup>5</sup>.

Adanya beberapa permasalahan tersebut menunjukkan masih belum optimalnya pelaksanaan UU PPMI selama ini.

Dalam rangka mendukung salah satu fungsi pengawasan DPR RI yaitu pelaksanaan undang-undang sebagaimana diatur dalam UU MD3 dan Tatib DPR RI, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) sebagai salah satu dari sistem pendukung (*supporting system*) di bidang keahlian melakukan kegiatan pemantauan dengan melakukan penyusunan analisis dan evaluasi pemantauan pelaksanaan UU PPMI. Hasil analisis tersebut diharapkan dapat digunakan sebagai salah satu bahan masukan khususnya bagi Pimpinan DPR RI, Pimpinan dan Anggota Komisi IX DPR RI dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi pengawasan serta kepada Pimpinan Badan Legislasi DPR RI dalam kaitannya dengan tugas pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang.

<sup>2</sup> BBC News Indonesia, 2023, *Mafia Perdagangan Pekerja Migran NTT: Mengungkap Modus "Rayuan Surgawi" hingga Jalur Kejahatan Mengerikan*, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-64363357> yang diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

<sup>3</sup> VOA Indonesia, 2021, *Migrant Care: Masih Banyak Masalah dalam Pelaksanaan UU Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, <https://www.voaindonesia.com/a/migrant-care-masih-banyak-masalah-dalam-pelaksanaan-uu-perlindungan-pekerja-migran-indonesia/6368324.html> yang diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

<sup>4</sup> Katadata Media Network, 2024, *Kekerasan yang Dialami Perempuan Pekerja Migran Indonesia pada 2023*, <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2024/03/08/ini-kekerasan-yang-dialami-perempuan-pekerja-migran-indonesia-pada-2023> yang diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

<sup>5</sup>Kompas, 2023, *Mahfud MD: Jumlah Pekerja Migran Indonesia 9,2 juta, separuhnya Ilegal*, <https://nasional.kompas.com/read/2023/06/19/20455491/mahfud-md-jumlah-pekerja-migran-indonesia-92-juta-separuhnya-ilegal> yang diakses pada tanggal 10 Juli 2024.

## B. Permasalahan

1. Bagaimana efektivitas dan dampak yang timbul dari pelaksanaan UU PPMI?
2. Apakah pelaksanaan UU PPMI telah sesuai dengan tujuan dibentuknya undang-undang ini?

## C. Analisis dan Evaluasi

Berdasarkan hasil pelaksanaan pemantauan UU PPMI yang dilaksanakan dengan mengundang berbagai pemangku kepentingan, ditemukan beberapa permasalahan yang terjadi baik secara normatif maupun empiris, yaitu dualisme pengaturan terkait perizinan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan pada UU Pelayaran dan UU PPMI; masih terdapat peraturan pelaksanaan UU PPMI yang belum diterbitkan; persoalan implementasi terkait pembebasan biaya penempatan Pekerja Migran Indonesia (*zero cost*); belum optimalnya pelaksanaan tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam menangani Pekerja Migran Indonesia; permasalahan jaminan sosial bagi Pekerja Migran Indonesia; permasalahan terkait perizinan pasca berlakunya UU Cipta Kerja; dan permasalahan terkait efektivitas penegakan hukum. Adapun analisis terhadap pelaksanaan UU PPMI akan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan berikut:

### 1. Permasalahan terkait Awak Kapal dan Pelaut Perikanan

UU PPMI mengatur bahwa Awak Kapal dan Pelaut Perikanan sebagai subjek Pekerja Migran Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat 2 (dua) persoalan, yaitu:

#### a. Permasalahan terkait Perizinan Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal

Berkaitan dengan perekrutan dan penempatan Awak Kapal diatur dalam 2 (dua) pengaturan, yaitu dalam Pasal 49 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 tentang Anggkitan di Perairan sebagaimana telah diubah dengan PP 31/2021 (PP 20/2020 jo. PP 31/2021), yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. PP 20/2010 tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (Permenhub PM 84/2013), dimana pada Pasal 4 Permenhub PM 84/2013 diatur bahwa untuk memperoleh **izin usaha perekrutan dan penempatan awak kapal**, Pemohon menyampaikan permohonan secara tertulis kepada Menteri (Menteri Perhubungan) melalui Direktur Jenderal (Direktur Jenderal Perhubungan Laut) disertai dengan dokumen persyaratan, yang apabila persyaratan tersebut telah terpenuhi maka Direktur Jenderal Perhubungan Laut atas nama Menteri (Menteri Perhubungan) menerbitkan **Surat Izin Usaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (SIUPPAK)**.

Namun, Permenhub PM 84/2013 tersebut kemudian telah dicabut oleh Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 59 Tahun 2021 tentang

Penyelenggaraan Usaha Jasa terkait dengan Angkutan di Perairan (Permenhub PM 59/2021), dimana Permenhub PM 59/2021 tersebut merupakan tindak lanjut atas diterbitkannya PP 31/2021 yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU Cipta Kerja. Dengan hadirnya Permenhub PM 59/2021 tersebut maka konsep perizinan untuk kegiatan Usaha Keagenan Awak Kapal tersebut beralih menjadi “konsep perizinan berusaha” yang penetapannya tetap dilakukan oleh Menteri (dalam hal ini **Menteri Perhubungan**).

Selain diatur dalam peraturan-peraturan sebagaimana tersebut di atas, terkait dengan Awak Kapal dalam perkembangannya juga diatur dalam UU PPMI dan peraturan turunannya. Dimana dalam UU PPMI tersebut diatur bahwa Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) adalah badan usaha berbadan hukum perseroan terbatas yang telah memperoleh izin tertulis dari Menteri **untuk menyelenggarakan pelayanan penempatan Pekerja Migran Indonesia**. Dimana izin yang diberikan oleh Menteri (Menteri Ketenagakerjaan) adalah **berupa Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (SIP3MI)**. Tindak lanjut atas adanya pengaturan tersebut juga kemudian dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran (PP 22/2022). Pada Pasal 45 PP 22/2022 tersebut diatur bahwa terdapat kewajiban bagi P3MI yang telah mengajukan permohonan SIUPPAK untuk menyesuaikan perizinan SIP3MI paling lama 2 (dua) tahun sejak PP 22/2022 diterbitkan yaitu paling lama 8 Juni 2024.

Merujuk pada kedua pengaturan tersebut, dalam implementasinya menimbulkan persoalan adanya 2 (dua) bentuk perizinan yang berkaitan dengan perekrutan dan penempatan Awak Kapal yang masing-masing perizinan tersebut juga ditetapkan oleh 2 (dua) kementerian yang berbeda, yaitu Kementerian Perhubungan dan Kementerian Ketenagakerjaan. Adanya 2 (dua) bentuk perizinan tersebut yang kemudian berimbas pada 2 (dua) kewenangan dalam pemberian perizinan perekrutan dan penempatan Awak Kapal dan Pelaut Perikanan.

**b. Pengujian Materiil terkait Pasal 93 ayat (1) huruf b Permenhub PM 59/2021 di Mahkamah Agung dan Pengujian Materiil terkait Pasal 4 ayat (1) huruf c UU PPMI di Mahkamah Konstitusi**

Pengujian materiil terhadap Pasal 93 ayat (1) huruf b Permenhub PM 59/2021 dalam hal ini diajukan oleh SBMI dan Jati Puji Santoso. Adapun yang menjadi objek permohonan tersebut yaitu Para Pemohon beranggapan bahwa

norma Pasal 93 ayat (1) huruf b Permenhub PM 59/2021 telah menimbulkan beberapa permasalahan, yaitu:

- 1) Kementerian Perhubungan merumuskan norma yang melampaui kewenangannya;
- 2) kewenangan Kementerian Perhubungan di sektor penyelenggaraan Keagenan Awak Kapal yang melakukan perekrutan dan penempatan awak kapal berbendera Indonesia dan kapal asing di luar negeri menimbulkan dualisme perizinan dan ketidakpastian hukum;
- 3) Kewenangan Kementerian Perhubungan di sektor penyelenggaraan Keagenan Awak Kapal yang melakukan perekrutan dan penempatan awak kapal berbendera Indonesia dan kapal asing di luar negeri menjadikan mekanisme pengawasan dan perlindungan hukum awak kapal niaga migran dan awak kapal perikanan migran menjadi tidak optimal; dan
- 4) Kewenangan Kementerian Perhubungan di sektor penyelenggaraan Keagenan Awak Kapal yang melakukan perekrutan dan penempatan awak kapal berbendera Indonesia dan kapal asing di luar negeri mempersulit terwujudnya tujuan pembentukan UU PPMI.

Dalam amar putusannya, Mahkamah Agung kemudian menolak permohonan pengujian tersebut. Sehingga, Merujuk pada Putusan MA Nomor 67P/HUM/2022 tersebut maka persoalan terkait kewenangan Kementerian Perhubungan di sektor penyelenggaraan keagenan awak kapal yang melakukan perekrutan dan penempatan awak kapal berbendera Indonesia dan kapal asing di luar negeri semakin mempertegas kewenangan Kementerian Perhubungan untuk mengeluarkan perizinan perekrutan dan penempatan awak kapal, yang senyatanya dalam praktiknya kewenangan tersebut berpotensi menimbulkan dualisme perizinan dengan Kementerian Ketenagakerjaan dan ketidakpastian hukum bagi perizinan perekrutan dan penempatan ABK Migran.

Selanjutnya, pengujian materiil yang berkaitan dengan ABK Migran juga saat ini tengah diujikan di Mahkamah Konstitusi melalui Perkara Nomor 127/PUU-XXI/2023. Dalam perkara tersebut, Para Pemohon mengajukan uji materiil terhadap norma Pasal 4 ayat (1) huruf c UU PPMI karena dianggap bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Dalam permohonannya, Para Pemohon beranggapan bahwa ketentuan *a quo* yang mengkategorikan pelaut sebagai Pekerja Migran telah bertentangan dengan Konvensi ILO yang mengecualikan pelaut sebagai Pekerja Migran dan pengaturan perizinan perekrutan awak kapal memiliki dualisme hukum yang diatur dalam UU PPMI dan UU Pelayaran.

Adanya kedua pengujian materiil tersebut menunjukkan masih ditemukannya persoalan yang berkaitan dengan Awak Kapal dan Pelaut Perikanan.

## 2. Belum Ditetapkannya Peraturan Pelaksanaan UU PPMI

UU PPMI mengamanatkan 27 (dua puluh tujuh) peraturan pelaksanaan yang berdasarkan Pasal 90 UU PPMI sejatinya harus ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun sejak UU PPMI diundangkan pada 22 November 2017 sebagai berikut:

- a. 11 (sebelas) peraturan pemerintah
- b. 2 (dua) peraturan presiden
- c. 11 (sebelas) peraturan menteri
- d. 3 (tiga) peraturan kepala badan

Namun, hingga saat ini masih terdapat peraturan pelaksanaan dari UU PPMI yang belum diterbitkan, yaitu amanat Pasal 22 ayat (4) UU PPMI terkait peraturan presiden mengenai atase ketenagakerjaan. Pengaturan ini dipandang penting mengingat peran atase ketenagakerjaan dalam hal memberikan pelayanan dan perlindungan bagi PMI di negara penempatan.

Selain peraturan pelaksanaan amanat dari UU PPMI, terdapat pula persoalan belum adanya tindak lanjut atas peraturan pelaksanaan dari PP 59/2021 dan PP 22/2022. Dimana PP 59/2021 berkaitan dengan tata cara keikutsertaan masyarakat dalam pengawasan ketenagakerjaan, dan PP22/2022 yang berkaitan dengan penempatan awak kapal niaga migran. Belum diterbitkannya peraturan menteri dari PP 22/2022 berdampak pada:

- a. Peralihan Perizinan dari SIUPPAK di Kemenhub ke SIP3MI di Kemenaker menjadi terhambat.
- b. Pelaksanaan tata kelola penempatan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah desa seperti pendataan awak kapal perikanan dari desa dan pendidikan vokasi yang belum dapat diselenggarakan.
- c. Mekanisme pengawasan terhadap perusahaan penempatan awak kapal perikanan tidak maksimal.
- d. Belum dapat diterapkannya biaya penempatan awak kapal perikanan.

## 3. Persoalan Pembebasan Biaya Penempatan (*Zero Cost*)

Pekerja Migran Indonesia menjadi salah satu penyumbang kedua terbesar devisa negara hal tersebut sebagaimana data Kementerian Perekonomian yang menyebutkan bahwa Pekerja Migran Indonesia berhasil menyumbangkan devisa sebesar USD 14,22 miliar atau berkontribusi sebesar 1,05 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) sepanjang Tahun 2023<sup>6</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa Pekerja Migran Indonesia memainkan peran penting pada pertumbuhan di banyak sektor ekonomi, baik bagi negara asal (*home state*) maupun negara tempat mereka bekerja

<sup>6</sup> Indonesia.go.id, 2024, *Program KUR Pekerja Migran: Solusi Pembiayaan tanpa Agunan Tambahan*, <https://indonesia.go.id/kategori/kependudukan/8355/program-kur-pekerja-migran-solusi-pembiayaan-tanpa-agunan-tambahan?lang=1> yang diakses pada tanggal 2 September 2024.

(*host state*).<sup>7</sup> Dalam rangka memberikan perlindungan kepada Pekerja Migran Indonesia, Pekerja Migran Indonesia tidak dapat dibebani biaya penempatan yang pengaturannya diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UU PPMI.

Lebih lanjut dalam Pasal 30 ayat (2) UU PPMI mengatur bahwa ketentuan mengenai biaya penempatan bagi Pekerja Migran Indonesia diatur dalam peraturan kepala badan, yaitu Peraturan Kepala Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 9 Tahun 2020 tentang Pembebasan Biaya Penempatan Pekerja Migran Indonesia (Perkaban P2MI 9/2020). Diterbitkannya Perkaban P2MI 9/2020 tersebut menjadi langkah awal dari BP2MI atas program kebijakan pembebasan biaya penempatan (*zero cost*) bagi Pekerja Migran Indonesia. Pengaturan mengenai *zero cost* tersebut dimaksudkan sebagai bentuk perlindungan pemerintah kepada calon Pekerja Migran Indonesia. Kebijakan ini bertujuan untuk memfasilitasi calon Pekerja Migran Indonesia agar tidak perlu mengeluarkan biaya untuk proses pemberangkatan ke luar negeri.

Namun, dalam Perkaban P2MI 9/2020 tersebut, terdapat pengaturan bahwa hanya beberapa komponen biaya yang dibebaskan dan jenis-jenis pekerjaan yang tidak dikenakan biaya penempatan, hal tersebut sebagaimana tertuang dalam Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 3 ayat (3) Perkaban P2MI 9/2020. Adapun untuk Pekerja Migran yang tidak termasuk dalam jenis pekerjaan yang diatur dalam Pasal 3 ayat (3) Perkaban P2MI 9/2020 tersebut, pemerintah telah menetapkan strategi kebijakan untuk membantu calon Pekerja Migran Indonesia untuk mendapatkan pembiayaan tanpa harus menanggung biaya penempatan, yaitu melalui Kredit Usaha Rakyat (KUR), yang diatur dalam Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 1 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 1 Tahun 2022 tentang Pedoman Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat (Permenko 1/2022 j.o 1/2023).

Adanya Perkaban P2MI 9/2020 dan Permenko 1/2022 jo. 1/2023 tersebut telah berpotensi multitafsir dengan pengaturan Pasal 30 ayat (1) UU PPMI. Sebab, masih banyaknya anggapan yang memaknai norma Pasal 30 ayat (1) UU PPMI tersebut bahwa penempatan Pekerja Migran Indonesia sama sekali tidak dikenakan biaya.

#### **4. Belum Optimalnya Pelaksanaan Tugas dan Tanggung Jawab Pemerintah dalam Penyelenggaraan Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia**

UU PPMI mengatur terkait tugas dan tanggung jawab pemerintah, pemerintah daerah, maupun pemerintah desa secara berjenjang dalam hal penyelenggaraan penempatan dan pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Pengaturan tersebut tertuang dalam Pasal 39 sampai dengan Pasal 42 UU PPMI. Dalam praktiknya, penyelenggaraan tugas dan tanggung jawab tersebut masih belum terimplementasi dengan baik, hal tersebut disebabkan oleh beberapa permasalahan, yaitu:

---

<sup>7</sup>Septi Hariani, 2023, *Strategi Preventif Pemerintah Nusa Tenggara Barat dalam Mewujudkan Zero Unprocedural PMI*, <file:///C:/Users/User/Downloads/23978-Article%20Text-82346-1-10-20230225.pdf>, Jurnal Vol. 3, yang diakses pada tanggal 2 September 2024.

- a. Minimnya koordinasi dalam penyelenggaraan perlindungan Pekerja Migran baik antar kementerian/Lembaga, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah maupun desa, dan antar OPD di daerah;
- b. Minimnya alokasi anggaran daerah dalam penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia;
- c. Minimnya tingkat pemahaman perangkat di Desa terkait tugas dan tanggung jawabnya dalam perlindungan Pekerja Migran;
- d. Penyelenggaraan Pendidikan dan pelatihan Pekerja Migran yang belum optimal dikarenakan keterbatasan SDM, fasilitas Pendidikan, dan anggaran;
- e. Pengelolaan sistem informasi terpadu penyelenggaraan penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang belum optimal karena pendataan dilakukan secara paraisal dan pendataan yang belum akurat dan aktual.

#### 5. Permasalahan terkait Jaminan Sosial bagi Calon Pekerja Migran Indonesia dan Pekerja Migran Indonesia

Jaminan sosial merupakan salah satu bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak, serta menghadapi risiko-risiko ekonomi atau sosial yang dapat mengakibatkan terhentinya atau sangat berkurangnya penghasilan. Jaminan Sosial tersebut merupakan salah satu hak yang juga diperoleh bagi calon Pekerja Migran Indonesia dan Pekerja Migran Indonesia, yang pengaturannya diatur di dalam Pasal 7 ayat (3) huruf c dan Pasal 29 UU PPMI. Jaminan sosial tersebut juga menjadi salah satu syarat yang wajib dipenuhi oleh setiap Calon Pekerja Migran Indonesia yang akan bekerja ke luar negeri.

Dalam implementasinya, terdapat beberapa permasalahan terkait jaminan sosial bagi calon Pekerja Migran Indonesia dan Pekerja Migran Indonesia, yaitu:

- a. Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022 diatur instruksi salah satunya kepada BP2MI untuk mewajibkan calon Pekerja Migran Indonesia sebagai Peserta aktif dalam program JKN. Namun, pengaturan tersebut tidak sejalan dengan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 59 Tahun 2024, dimana dalam Perpres tersebut diatur bahwa salah satu pelayanan Kesehatan yang **tidak dijamin** adalah pelayanan Kesehatan yang dilakukan di luar negeri;
- b. Belum adanya pengaturan khusus terkait jaminan sosial Kesehatan bagi Pekerja Migran Indonesia sebagai tindak lanjut atas amanat Pasal 29 ayat (5) UU PPMI;
- c. Jumlah kepesertaan Pekerja Migran Indonesia pada jaminan sosial ketenagakerjaan yang masih minim;
- d. Mekanisme klaim yang masih banyak belum diketahui oleh Pekerja Migran Indonesia; dan
- e. Banyaknya Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada sektor informal dan juga adanya Pekerja Migran Indonesia yang *unprocedural*, sehingga tidak terlindungi oleh jaminan sosial ketenagakerjaan.

#### 6. Permasalahan Izin P3MI Pasca Berlakunya UU Cipta Kerja

Pasca berlakunya UU Cipta Kerja, terdapat beberapa materi muatan dalam UU PPMI yang mengalami perubahan, yaitu Pasal 1 angka 9 dan angka 16, Pasal 51, Pasal 53, Pasal 57, dan Pasal 89A. Adanya beberapa materi perubahan tersebut secara substansial telah mengubah konsep perizinan bagi P3MI yang pada mulanya berupa Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran (SIP3MI) sebagai izin tertulis dari menteri, menjadi sebuah izin yang ditetapkan secara umum oleh pemerintah pusat. Perizinan secara umum yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat ini tidak hanya mencakup perizinan bagi P3MI, namun juga aspek perizinan lainnya dibidang kesehatan, sumber daya dll. Hal ini berarti dengan mempersamakan rezim perizinan bagi P3MI dalam perizinan lainnya secara umum pada perizinan berusaha tidak memberikan kekhususan syarat dalam perizinan P3MI. Ketiadaan kekhususan tersebut semakin konkret dengan adanya penghapusan syarat perpanjangan SP3MI yang sebelumnya diatur dalam Pasal 54 ayat (1) jo Pasal 57 ayat (2) UU PPMI. Selain menghapus persyaratan perpanjangan SIP3MI, UU Cipta Kerja juga telah menghapus ketentuan mengenai jangka waktu keberlakuan SIP3MI dan perpanjangannya yang sebelumnya berlaku selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang setiap 5 (lima) tahun sekali setelah mendapatkan rekomendasi dari badan dan memenuhi persyaratan perpanjangan.

Adanya perubahan mengenai proses perpanjangan perizinan P3MI menjadi perizinan berusaha mempermudah P3MI namun menyebabkan keberlakuan SIP3MI yang tidak terbatas. Selain itu, ketentuan mengenai batasan waktu penyerahan pembaharuan data dan penyelesaian persyaratan paling lambat 30 (tiga puluh) haru juga dihapus. Sehingga tidak ada kepastian terkait jangka waktu saat perpanjangan perizinan dalam UU Cipta Kerja. Selain itu penambahan pasal 89A yang menyamakan Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (SIP3MI) sesuai dengan ketentuan Perizinan Berusaha ini justru berpotensi melemahkan pengawasan terhadap P3MI.

## 7. Efektivitas Penerapan Ketentuan Pidana Perekrutan Pekerja Migran Secara Ilegal

UU PPMI telah mengatur sanksi pidana bagi perseorangan dan/atau korporasi yang terbukti melakukan tindak pidana seperti perekrutan pekerja migran secara ilegal, eksploitasi pekerja migran, maupun tidak memenuhi kewajiban dalam perlindungan hak pekerja migran. Dalam banyaknya kasus yang berkaitan dengan perekrutan pekerja migran secara ilegal seringkali berkelindan dengan kasus tindak pidana perdagangan orang. Data dari BP2MI, selama kurun waktu 2021 – September 2024, Satgas Sikat Sindikat BP2MI telah menyelamatkan 10.760 calon korban perdagangan orang dengan modus atau cara perekrutan calon pekerja migran secara ilegal. Dari 924 kali penggerebekan yang dilakukan oleh BP3MI pusat dan daerah, 90% dari mereka adalah ibu/ibu atau kaum perempuan.<sup>8</sup>

Dalam beberapa kasus yang korbannya calon Pekerja Migran Indonesia yang direkrut secara ilegal kaitannya kasus tindak pidana perdagangan orang, pelaku dijerat UU 21/2007 *jo*. UU PPMI atau hanya dengan UU PPMI. Akan tetapi yang

<sup>8</sup> <https://bp2mi.go.id/berita-detail/perangi-penempatan-ilegal-pekerja-migran-indonesia-bp2mi-gelar-diskusi-publik-perang-semesta-di-sulsel>, diakses pada tanggal 07 September 2024.

menjadi problematika ialah delik illegal rekrut dalam UU PPMI tidak ada ancaman pidana minimum sehingga hal ini menyebabkan terjadinya persoalan disparitas dalam penjatuhan pemidanaan.

Mendasar pada permasalahan-permasalahan di atas menunjukkan bahwa UU PPMI belum optimal dan efektif sebagai dasar hukum dalam memberikan perlindungan bagi Pekerja Migran Indonesia. Hal ini yang kemudian berdampak pada belum tercapainya tujuan pembentukan UU PPMI secara optimal.

#### D. Rekomendasi

1. Terhadap **permasalahan terkait Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:

Perlu dilakukannya harmonisasi regulasi antara UU Pelayaran berikut dengan peraturan turunannya dengan UU PPMI berikut dengan peraturan turunannya. Harmonisasi tersebut tentunya merujuk atau disesuaikan dengan hasil pengujian materiil UU PPMI yang saat ini belum diputuskan Mahkamah Konstitusi dalam perkara Nomor 127/PUU-XXI/2023. Apabila nantinya Mahkamah Konstitusi memutus Perkara Nomor 127/PUU-XXI/2023 menolak permohonan Para Pemohon atau dengan kata lain tetap menegaskan bahwa Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan merupakan Pekerja Migran maka selain diperlukan harmonisasi regulasi, maka Kementerian Perhubungan harus segera mematuhi ketentuan PP 22/2022 untuk segera menindaklanjuti peralihan SIUPPAK ke SP3MI dan Kementerian Ketenagakerjaan harus segera menyelesaikan mandat dari PP 22/2022 untuk menyelesaikan beberapa peraturan menteri yaitu peraturan menteri ketenagakerjaan tentang peralihan perizinan SIP3MI, peraturan menteri ketenagakerjaan tentang tata cara penempatan dan perlindungan awak kapal perikanan migran, dan peraturan menteri tentang tata cara pelaksanaan kesepakatan kerja bersama.

Adapun apabila Mahkamah Konstitusi memutus sebaliknya atau dengan kata lain mengabulkan permohonan Para Pemohon sehingga Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan **bukan merupakan PMI** maka selain tetap perlu dilakukan harmonisasi regulasi maka Kementerian Ketenagakerjaan harus mencabut pengaturan di dalam peraturan turunan dari UU PPMI terkait perizinan penempatan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan Migran dikarenakan tidak lagi menjadi kewenangannya untuk menerbitkan izin. Namun, guna memberikan kepastian hukum pada kondisi kebutuhan hukum masyarakat saat ini maka dipandang perlu bagi Kementerian Perhubungan untuk dapat mengikuti amanat PP 22/2022 untuk melakukan peralihan dari SIUPPAK ke SIP3MI.

2. Terhadap **tantangan belum diterbitkannya peraturan pelaksanaan UU PPMI dan peraturan pelaksanaan dari PP 59/2021 dan PP 22/2022**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. DPR RI mendorong pemerintah untuk segera menerbitkan peraturan presiden terkait tugas dan wewenang Atase Ketenagakerjaan yang merupakan mandat dari Pasal 22 ayat (4) UU PPMI; dan

- b. DPR RI mendorong pemerintah untuk segera menerbitkan peraturan menteri kesehatan terkait jaminan kesehatan bagi PMI dan juga menerbitkan peraturan pelaksanaan dari mandat PP 59/2021 dan PP 22/2022.

Pembentukan beberapa regulasi teknis tersebut diperlukan guna mengoptimalkan pelaksanaan UU PPMI beserta aturan turunannya sehingga tidak berdampak pada persoalan implementasi di lapangan.

3. Terhadap **persoalan terkait pembebasan biaya penempatan bagi PMI (zero cost)**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. perlu adanya perumusan ulang dalam Pasal 30 UU PPMI dengan menambahkan penjelasan pada Pasal 30 ayat (1) UU PPMI yaitu “pembebasan biaya penempatan tersebut dikenakan dengan aturan komponen biaya tertentu dan jenis pekerjaan tertentu yang pengaturannya diatur lebih lanjut dalam peraturan kepala badan” atau menambahkan rumusan delegasi yang mempertegas norma terkait dengan pengaturan komponen biaya tertentu dan jenis pekerjaan tertentu yang diatur dalam peraturan kepala badan; dan
  - b. perlu adanya kepastian akan dukungan anggaran khusus yang dialokasikan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah melalui APBN maupun APBD pada biaya penempatan Pekerja Migran Indonesia agar semangat pemenuhan dan perlindungan PMI dapat diimplementasikan dengan baik.
  - c. Pengaturan mengenai jangka waktu keberlakuan izin serta jangka waktu pemenuhan syarat perpanjangan perizinan perlu diatur guna memenuhi kepastian hukum dan mencegah adanya P3MI yang sudah tidak memenuhi persyaratan tetap menjalankan usahanya.
  
4. Terhadap **persoalan yang berkaitan dengan belum optimalnya tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam penyelenggaraan penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. Kementerian/Lembaga, Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah harus memiliki satu mekanisme sistem kerja bersama dalam menangani penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Melalui sistem kerja bersama tersebut memungkinkan terjadinya koordinasi yang terus dilakukan secara berkala dan batasan kewenangan yang jelas dalam penanganan Pekerja Migran Indonesia;
  - b. Perlu dibuatnya satu sistem data yang terintegrasi dalam hal penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan harus ada satu kementerian/lembaga/badan khusus yang mengkoordinir satu sistem data tersebut;
  - c. Perlu adanya pendidikan dan pelatihan secara berkala khususnya kepada pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota dan pemerintah desa terkait dengan kewenangannya dalam hal penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia dikarenakan pentingnya pemahaman mereka dalam menjalankan tupoksinya untuk mengedukasi masyarakat di daerah; dan

- d. Perlu adanya anggaran khusus baik di tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam menangani Pekerja Migran Indonesia. Anggaran tersebut harus dimasukkan pada saat perencanaan baik melalui RAPBN, RAPBD, maupun RAPBDesa ataupun melalui sumber-sumber pendanaan lainnya yang dapat dioptimalkan untuk membantu efektivitas pelaksanaan penempatan dan perlindungan Pekerja Migran Indonesia. Hal ini juga sebagai bentuk komitmen pemerintah pusat maupun daerah dalam melaksanakan UU PPMI.
5. Terhadap **permasalahan terkait Jaminan Sosial bagi calon Pekerja Migran Indonesia dan Pekerja Migran Indonesia**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
- a. Berkaitan dengan pemenuhan jaminan pra penempatan, penempatan, pasca penempatan, negara melalui BP2MI harus menjamin bahwa Calon PMI yang akan ditempatkan, pada saat penempatan, dan selesai penempatan telah terdaftar setidaknya-tidaknya dalam sistem jaminan sosial yang berlaku di Indonesia.
  - b. Kemenaker sebagai regulator PMI dan BP2MI sebagai pelaksana perlindungan PMI, serta pelaksana jaminan sosial sebagaimana dalam UU SJSN harus saling berkoordinasi dan bekerja sama melalui pembangunan sistem data PMI yang terintegrasi dan sosialisasi yang menyeluruh kepada calon PMI atau seluruh masyarakat yang berpotensi menjadi Calon PMI.
  - c. Kemenaker dan BP2MI sebagai K/L utama yang menjadi *leading sector* perlindungan PMI harus melaksanakan pengawasan baik kepada penyelenggara jaminan sosial maupun P3MI untuk memastikan PMI telah menerima jaminan sosial.
  - d. Kemenaker dan BP2MI bersama-sama dengan Kementerian Luar Negeri harus memastikan bahwa negara tujuan PMI telah memberikan jaminan sosial sebagaimana yang berlaku pada Konvensi Perlindungan Hak-Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya melalui fungsi diplomasi pemerintah.
6. Terhadap **persoalan terkait perpanjangan izin P3MI pasca berlakunya UU Cipta Kerja**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
- a. Meskipun seluruh perizinan telah ditarik menjadi satu atap melalui sistem OSS, tidak berarti persyaratan perizinan menjadi hapus. Sehingga landasan pengaturan mengenai persyaratan perizinan P3MI harus tetap diatur guna memberikan perlindungan kepada PMI.
  - b. Wewenang dalam pemberian perizinan merupakan suatu hal yang memiliki interelasi terhadap keterikatan dalam bentuk pengaturan (*regulation*), pengendalian (*controlling*) dan penegakan hukum/pemberian sanksi. Oleh sebab itu, untuk mengoptimalkan pengawasan terhadap P3MI, maka yang dimaksud dengan pemerintah pusat dalam perizinan berusaha di bidang ketenagakerjaan khususnya dalam perizinan SIP3MI harus diatur secara eksplisit agar kewenangan pemberi izin selaras dengan tanggung jawab pengawasannya.

7. Terhadap **permasalahan terkait efektivitas penerapan sanksi pidana**, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
  - a. Perlu adanya ancaman pidana minimum khusus dalam Pasal 79 sampai dengan Pasal 84 UU PPMI; dan
  - b. Peningkatan pemahaman aparat penegak hukum mengenai batasan delik tindak pidana perdagangan orang dengan delik illegal rekrut calon pekerja migran.