



Jurnal Perspektif Hukum

Volume xx Issue xx

P-ISSN 2715-8888 (cetak)

E-ISSN 2716-527 (online)

Website: <https://jurnal.harapan.ac.id/index.php/JPH>

## **EFEKTIVITAS PROGRAM PERLINDUNGAN PEKERJA MIGRAN INDONESIA (P4MI) DALAM MENANGANI PRAKTIK EKSPLOITASI JARINGAN PENEMPATAN ILEGAL**

**Mohamad Razif Panigoro**

**\*Corresponding Email: [razifpanigoro@gmail.com](mailto:razifpanigoro@gmail.com)**

**Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo,  
Gorontalo, Indonesia**

**Lisnawaty W. Badu**

**Email: [lisnawaty.badu@ung.ac.id](mailto:lisnawaty.badu@ung.ac.id)**

**Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo,  
Gorontalo, Indonesia**

**Waode Mustika**

**Email: [waodwmustika@ung.ac.id](mailto:waodwmustika@ung.ac.id)**

**Fakultas Hukum, Universitas Negeri Gorontalo,  
Gorontalo, Indonesia**

### ***Abstract***

*This study aims to analyze the effectiveness of the Indonesian Migrant Worker Protection Program (P4MI) in handling exploitation practices through illegal placement networks, with a case study at P4MI Gorontalo for the 2024–2025 period. The research method employs an empirical juridical approach with descriptive-analytical specifications. Data were collected through documentation studies and in-depth interviews, then analyzed qualitatively. The results show that P4MI Gorontalo is moderately effective in its preventive function, evidenced by successfully preventing 5 prospective migrant workers from going to Cambodia and repatriating 2 victims of human trafficking. However, its effectiveness is low in the repressive function because P4MI lacks law enforcement authority, resulting in no illegal network perpetrators being prosecuted. Inhibiting factors include limited personnel and infrastructure, low public legal literacy, and overlapping regulations. The conclusion is that P4MI has not been optimal in providing comprehensive legal protection. Regulatory harmonization, strengthening P4MI's authority, and enhancing bilateral cooperation with destination countries are required.*

**Keywords:** *P4MI effectiveness; Migrant Worker Exploitation; Illegal Placement.*

### ***Abstrak***



Penelitian ini bertujuan menganalisis efektivitas Program Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (P4MI) dalam menangani praktik eksploitasi melalui jaringan penempatan ilegal, dengan studi kasus pada P4MI Gorontalo periode 2024–2025. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan spesifikasi deskriptif-analitis. Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi dan wawancara mendalam, kemudian dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa P4MI Gorontalo cukup efektif dalam fungsi preventif, terbukti dari keberhasilan mencegah 5 calon pekerja migran ke Kamboja dan memulangkan 2 korban tindak pidana perdagangan orang. Namun, efektivitasnya rendah dalam fungsi represif karena P4MI tidak memiliki kewenangan penindakan hukum, sehingga tidak ada pelaku jaringan ilegal yang diproses. Faktor penghambat meliputi keterbatasan aparat, sarana prasarana, rendahnya literasi hukum masyarakat, dan tumpang tindih regulasi. Kesimpulannya, P4MI belum optimal dalam memberikan perlindungan hukum yang utuh. Diperlukan harmonisasi regulasi, penguatan kewenangan P4MI, serta peningkatan kerja sama bilateral dengan negara tujuan.

***Kata Kunci:*** Efektivitas P4MI, Eksploitasi Pekerja Migran, Penempatan Ilegal.

## 1. PENDAHULUAN

Migrasi tenaga kerja lintas negara merupakan fenomena global yang kompleks dan terus berkembang seiring dengan ketimpangan ekonomi antarwilayah. Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) mencatat bahwa pada tahun 2021 terdapat lebih dari 169 juta pekerja migran di seluruh dunia, dengan mayoritas berasal dari negara berkembang, termasuk Indonesia. Bagi negara pengirim, migrasi pekerja menjadi strategi penting untuk mengatasi keterbatasan lapangan kerja domestik dan meningkatkan kesejahteraan keluarga melalui remitansi. Di sisi lain, migrasi pekerja juga berkontribusi signifikan terhadap devisa negara, sehingga pemerintah memiliki kepentingan besar dalam memastikan perlindungan hukum dan sosial bagi pekerja migran (Agmah, 2025). Namun, di balik upaya tersebut, muncul tantangan serius dari maraknya praktik penempatan pekerja migran secara ilegal atau non-prosedural. Jaringan ilegal ini kerap menawarkan kemudahan, kecepatan, dan biaya yang lebih rendah dibandingkan jalur resmi, namun justru menjebak calon pekerja migran dalam situasi berisiko tinggi seperti eksploitasi, penipuan, perdagangan orang, hingga kekerasan fisik maupun psikis. Negara tujuan seperti Kamboja sering menjadi sorotan karena banyaknya kasus Pekerja Migran Indonesia (PMI) ilegal yang berakhir dengan eksploitasi tenaga kerja, gaji tidak dibayar, bahkan penyekapan.

Fenomena penempatan ilegal pekerja migran juga terjadi secara signifikan di



Provinsi Gorontalo. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS), jumlah penduduk Provinsi Gorontalo pada tahun 2023 tercatat sebanyak 1.192.737 jiwa, dengan dominasi usia produktif yang mendorong sebagian masyarakat untuk mencari peluang kerja ke luar negeri. Kondisi ini menciptakan potensi penempatan pekerja migran Indonesia (PMI), baik secara prosedural maupun non-prosedural (Andita dkk., 2025). Pemerintah melalui Perwakilan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P4MI) Gorontalo yang diresmikan pada 3 Juni 2024 mencatat adanya 12.380 orang calon pekerja migran Indonesia (CPMI) dari enam kabupaten/kota di Gorontalo yang berpotensi bekerja ke luar negeri. Dari jumlah tersebut, pada tahun 2024 hanya tercatat 48 orang PMI yang berhasil ditempatkan secara resmi, terdiri atas 19 laki-laki dan 29 perempuan, dengan negara tujuan dominan di Asia-Afrika (30 orang), Eropa dan Timur Tengah (15 orang), serta Amerika dan Pasifik (3 orang). Angka ini menunjukkan adanya kesenjangan yang sangat lebar antara potensi dan realisasi penempatan resmi, yang menjadi celah bagi masuknya jaringan penempatan ilegal.

Sepanjang periode tahun 2024-2025, P4MI Gorontalo telah menangani sedikitnya sembilan kasus yang terdiri atas pendampingan pemulangan PMI bermasalah dari Malaysia (2 kasus), pencegahan CPMI dari Bandara Jakarta menuju Kamboja (5 kasus), serta pemulangan CPMI dengan indikasi tindak pidana perdagangan orang (TPPO) (2 kasus). Data ini menunjukkan bahwa praktik penempatan ilegal masih terus berlangsung dan menimbulkan dampak signifikan bagi CPMI, baik dari sisi psikologis, sosial, maupun ekonomi (Arifin, 2024). Kondisi ini secara nyata terlihat dalam laporan Pos Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P4MI) Gorontalo pada 9 Mei 2025. Kepala Kantor P4MI Gorontalo, Sutrisno, menyampaikan bahwa tim Satgas KP2MI berhasil mencegah keberangkatan empat warga Gorontalo menuju Kamboja secara ilegal, sementara satu lainnya diamankan di Kepulauan Riau. Hingga saat itu, telah terdapat enam kasus serupa yang ditangani, memperlihatkan pola peningkatan minat migrasi ilegal di wilayah dengan kondisi sosial-ekonomi menengah ke bawah.

Pos Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P4MI) merupakan unit pelaksana teknis di tingkat daerah yang dibentuk oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) sebagai representasi pelayanan terdekat kepada masyarakat. Pembentukan P4MI bertumpu pada kerangka hukum nasional yang mengatur perlindungan pekerja migran, khususnya Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) Nomor 6 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (Damas, 2021). Peraturan ini memberikan dasar normatif bagi setiap P4MI untuk menjalankan fungsi administratif dan teknis dalam pelayanan perlindungan, termasuk mencegah keberangkatan calon pekerja migran secara ilegal, menyediakan informasi prosedur kerja ke luar negeri, dan



menjadi titik rujukan awal bagi PMI yang menghadapi masalah hukum atau sosial sebelum bekerja (Darwis, 2024). Secara kelembagaan, P4MI memiliki fungsi utama sebagai unit pelayanan preventif yang bertugas melakukan pendataan, sosialisasi, edukasi, pendampingan awal, serta informasi prosedural kepada calon PMI sebelum keberangkatan, guna mencegah terjadinya penempatan non-prosedural yang berpotensi eksploitasi.

Namun demikian, tingkat perlindungan hukum yang dapat diberikan oleh P4MI secara administratif memiliki keterbatasan fundamental. P4MI tidak memiliki kewenangan penindakan hukum secara langsung terhadap aktor jaringan penempatan ilegal atau pelaku eksploitasi. Secara struktural, P4MI merupakan bagian dari sistem pelayanan yang bertujuan menghindarkan calon PMI dari masuk ke jalur yang melanggar hukum, bukan sebagai lembaga penegak hukum (Dwihastini, 2025). Fungsi penindakan berada di tangan aparat penegak hukum, seperti Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Kejaksaan, serta instansi terkait yang memiliki kewenangan penyidikan dan penuntutan. Penegakan hukum ini termasuk dalam ranah tindak pidana perdagangan orang, penempatan ilegal, dan pelanggaran peraturan ketenagakerjaan, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.

Kesenjangan antara fungsi preventif P4MI dan kebutuhan penindakan hukum terhadap jaringan ilegal menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai efektivitas program ini. Secara normatif, P4MI didesain sebagai garda terdepan perlindungan bagi calon pekerja migran. Namun secara empiris, kasus-kasus yang berhasil dicegah tidak serta-merta diikuti oleh proses hukum terhadap pelaku perekrutan ilegal. Banyak kasus berhenti pada tahap pencegahan keberangkatan, sementara aktor intelektual maupun jaringan di baliknya luput dari jerat hukum (Farisi, 2022). Hal ini menunjukkan adanya gap antara tujuan perlindungan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 dengan realitas implementasi di lapangan. Penelitian hukum sebelumnya juga menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum di Indonesia terhadap eksploitasi dan penempatan non-prosedural masih menghadapi tantangan serius, berupa minimnya koordinasi antarinstansi dan lemahnya implementasi sanksi terhadap pelaku penempatan ilegal.

Selain itu, dimensi perlindungan korban juga perlu mendapatkan perhatian serius. Calon PMI yang gagal berangkat akibat dicegah aparat sering kali tidak mendapat pemulihan yang memadai, baik dalam bentuk pendampingan psikologis, pemberdayaan ekonomi, maupun akses pekerjaan alternatif. Akibatnya, mereka rentan kembali tergiur oleh tawaran agen ilegal di kemudian hari. Dari perspektif hukum



pidana, persoalan ini menimbulkan pertanyaan krusial: sejauh mana instrumen hukum pidana mampu memberikan perlindungan yang efektif bagi calon PMI sebagai korban eksploitasi? Lebih lanjut, bagaimana efektivitas peran P4MI sebagai ujung tombak perlindungan administratif dalam menangani praktik eksploitasi yang dilakukan oleh jaringan penempatan ilegal?

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini menjadi sangat urgen untuk dilakukan. Belum banyak penelitian hukum yang secara khusus menganalisis efektivitas P4MI, terutama dalam konteks lokal Gorontalo yang memiliki karakteristik sosial-ekonomi dan tingkat migrasi ilegal yang tinggi. Studi ini tidak hanya akan mengevaluasi sejauh mana P4MI menjalankan fungsinya berdasarkan kerangka regulasi yang ada, tetapi juga mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat efektivitas program tersebut dalam menangani praktik eksploitasi oleh jaringan penempatan ilegal. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi kebijakan yang komprehensif, baik bagi BP2MI, pemerintah daerah, maupun aparat penegak hukum, guna memperkuat sistem perlindungan pekerja migran dan menekan angka penempatan ilegal di Indonesia.

## **2. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris (sosiologis) yang menggabungkan analisis norma hukum dengan realitas implementasinya di lapangan (Ali, 2021). Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif-analitis untuk menggambarkan efektivitas P4MI secara sistematis. Jenis data meliputi data primer hasil wawancara dengan petugas P4MI, calon pekerja migran, dan aparat penegak hukum, serta data sekunder berupa peraturan perundang-undangan, laporan kasus, dan literatur hukum. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi dokumentasi dan wawancara mendalam (*indepth interview*). Analisis data menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan interaktif (pengumpulan, reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan), serta diuji keabsahannya melalui triangulasi sumber.

## **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Efektivitas P4MI dalam Perspektif Lima Faktor Penegakan Hukum**

Efektivitas Pos Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P4MI) Gorontalo dalam menangani praktik eksploitasi melalui jaringan penempatan ilegal perlu dianalisis menggunakan kerangka lima faktor penegakan hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto, yaitu substansi hukum, aparat penegak hukum, sarana dan prasarana, kesadaran hukum masyarakat, serta budaya hukum. Berdasarkan data empiris P4MI Gorontalo dan laporan nasional tahun 2025, kelima faktor tersebut



menunjukkan kompleksitas yang saling terkait dan secara kolektif menentukan derajat efektivitas lembaga ini. Dari sisi substansi hukum, secara normatif P4MI telah dibentuk dengan landasan perundang-undangan yang relatif memadai (Fathun, 2022). Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) mengamanatkan perlindungan menyeluruh sejak pra-penempatan hingga purna penempatan, sementara Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) Nomor 6 Tahun 2022 memberikan dasar normatif bagi fungsi administratif dan teknis P4MI, termasuk upaya pencegahan keberangkatan calon pekerja migran secara ilegal. Sepanjang tahun 2025, BP2MI terus melakukan pembaruan regulasi, antara lain mengenai tata cara penerbitan dan pencabutan izin perekrutan pekerja migran serta mekanisme sanksi administratif bagi pelanggar ketentuan penempatan. Namun, kelemahan fundamental yang melekat pada substansi hukum adalah tidak diaturnya kewenangan penindakan bagi P4MI (Felicia, 2025). Lembaga ini tidak memiliki status sebagai penyidik atau pejabat yang diberi wewenang khusus, sehingga setiap temuan indikasi eksploitasi harus dilimpahkan ke instansi lain seperti kepolisian. Penelitian hukum mutakhir menegaskan bahwa regulasi penegakan hukum terhadap penempatan pekerja migran ilegal masih bersifat sektoral, tumpang tindih, dan belum terintegrasi secara efektif antara UU PPMI, Undang-Undang Tindak Pidana Perdagangan Orang, dan Undang-Undang Keimigrasian. Kesenjangan normatif ini menjadi akar masalah yang menghambat efektivitas P4MI pada tataran implementasi (Gibran, 2023).

Faktor kedua adalah aparat penegak hukum, yang dalam konteks P4MI Gorontalo menghadapi keterbatasan sumber daya manusia yang sangat signifikan. Berdasarkan observasi lapangan, P4MI Gorontalo yang baru beroperasi sejak 3 Juni 2024 hanya memiliki tiga orang petugas, sementara cakupannya meliputi enam kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo. Rasio yang timpang ini secara langsung menghambat kemampuan lembaga dalam melakukan sosialisasi, pendataan, pencegahan, dan pelayanan secara menyeluruh. Lebih dari sekadar jumlah personel, ketiadaan kewenangan penindakan menjadi kendala struktural yang berulang kali diakui oleh pimpinan nasional (Habib, 2024). Wakil Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P2MI) Dzulfikar secara terbuka menyatakan bahwa KP2MI memiliki keterbatasan dari sisi SDM, anggaran, dan kewenangan penegakan hukum, sehingga sangat membutuhkan peran Polri dalam proses pencegahan dan penindakan pelaku penempatan ilegal. Upaya mengatasi hal ini telah dilakukan di tingkat pusat dengan menempatkan perwira tinggi Polri sebagai Direktur Siber di KP2MI, yang berhasil melakukan patroli siber dan menurunkan 1.200 unggahan media sosial hasil koordinasi lintas instansi. Namun, inovasi kelembagaan tersebut belum menjangkau level daerah seperti Gorontalo, sehingga P4MI tetap bergantung sepenuhnya pada koordinasi dengan aparat kepolisian setempat yang belum terinstitusionalisasi secara efektif. Keterbatasan aparat ini menjadikan fungsi pencegahan dan penindakan berjalan parsial dan reaktif.

Faktor ketiga adalah sarana dan prasarana. Wilayah Provinsi Gorontalo yang berbukit-bukit dengan akses transportasi terbatas menjadi tantangan geografis yang serius. Petugas P4MI Gorontalo tidak memiliki angkutan operasional yang memadai, sehingga kegiatan sosialisasi dan pendataan hanya terpusat di ibu kota kabupaten.



Sementara itu, desa-desa terpencil yang justru paling rentan terhadap bujukan agen ilegal berada di luar jangkauan rutin. Secara nasional, Kementerian P2MI telah mengoperasikan 22 shelter aktif untuk pekerja migran yang membutuhkan bantuan darurat, tetapi keberadaan shelter tersebut belum menjangkau wilayah Gorontalo secara optimal. Selain itu, sistem digitalisasi layanan yang dicanangkan BP2MI sepanjang tahun 2025 melalui berbagai platform digital untuk memudahkan calon pekerja migran mendaftar, mengikuti pelatihan, dan memperoleh informasi belum sepenuhnya dapat diakses oleh masyarakat Gorontalo, yang sebagian besar tinggal di wilayah dengan keterbatasan akses internet dan literasi digital (Hamonangan, 2025). Kurangnya sarana prasarana ini tidak hanya menghambat jangkauan layanan, tetapi juga memperlebar jurang antara kebijakan nasional yang ambisius dan realitas lokal.

Faktor keempat, kesadaran hukum masyarakat, merupakan faktor paling dominan yang mempengaruhi efektivitas P4MI Gorontalo. Hasil wawancara dengan salah satu calon pekerja migran yang dicegah keberangkatannya ke Kamboja pada tahun 2025 mengungkapkan bahwa ia tidak mengetahui perbedaan antara jalur resmi dan ilegal. Ia menganggap pembayaran biaya besar kepada agen sebagai hal yang biasa karena diiming-imingi gaji Rp8 juta per bulan. Secara nasional, pemerintah telah mengampanyekan bahwa Kamboja bukan negara penempatan resmi pekerja migran Indonesia. Menteri P2MI Mukhtarudin menegaskan bahwa pemerintah tidak pernah menetapkan Kamboja sebagai negara penempatan, sehingga keberangkatan ke Kamboja untuk tujuan kerja dipastikan ilegal. Bahkan hingga akhir tahun 2025, tidak ada satupun Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang tercatat bekerja di Kamboja secara resmi. Namun, kampanye ini belum optimal menjangkau masyarakat Gorontalo. Data dari Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Jawa Barat menunjukkan bahwa setiap tahun selalu ada aduan kasus PMI di Kamboja, dan pada tahun 2025 saja sudah terdapat 20 aduan dengan 75 orang dipulangkan secara besar-besaran pada semester pertama. Rendahnya literasi hukum ini menyebabkan masyarakat tidak memiliki kemampuan membedakan prosedur resmi dan ilegal, sehingga mudah menjadi korban eksploitasi (Hidayat, 2017).

Faktor kelima adalah budaya hukum masyarakat Gorontalo yang memandang bekerja ke luar negeri sebagai jalan pintas keluar dari kemiskinan dan status sosial prestisius. Bekerja di luar negeri, terutama ke negara-negara Asia Timur dan Tenggara, telah menjadi tradisi lintas generasi dan simbol keberhasilan ekonomi. Akibatnya, informasi mengenai prosedur resmi sering diabaikan karena dianggap terlalu rumit, memakan waktu, dan mahal, sementara jalur ilegal yang ditawarkan agen dianggap lebih praktis dan cepat. Kepala P4MI Gorontalo, Sutrisno, menyampaikan bahwa hingga 9 Mei 2025 telah terdapat enam kasus pencegahan di wilayahnya, menunjukkan pola peningkatan minat migrasi ilegal di wilayah dengan kondisi sosial-ekonomi menengah ke bawah (Ismail, 2025). Data Kementerian P2MI secara nasional mengungkapkan bahwa jumlah PMI prosedural dan non-prosedural saat ini berbanding sama, dan mekanisme keberangkatan non-prosedural umumnya melibatkan pihak-pihak yang melanggar hukum. Diperkirakan lebih dari 50 persen warga Indonesia menggunakan jalur ilegal untuk bekerja di Malaysia. Budaya hukum yang mengakar ini



tidak dapat diubah hanya dengan sosialisasi sesaat; diperlukan pendekatan transformasi budaya jangka panjang yang melibatkan tokoh masyarakat, agama, dan pemerintah daerah.

Berdasarkan sintesis kelima faktor tersebut, efektivitas P4MI Gorontalo dalam menangani praktik eksploitasi melalui jaringan penempatan ilegal dapat dinilai sebagai belum optimal. Dari sisi substansi hukum, regulasi yang ada sudah cukup memadai namun menyisakan kelemahan struktural berupa tidak diaturnya kewenangan penindakan. Dari sisi aparat, P4MI Gorontalo menghadapi keterbatasan jumlah personel dan kewenangan yang ekstrem. Dari sisi sarana dan prasarana, akses ke wilayah terpencil menjadi kendala utama yang tidak diimbangi dengan solusi mobilitas dan digitalisasi inklusif. Dari sisi kesadaran dan budaya hukum, tingkat literasi yang rendah serta nilai sosial yang melekat pada migrasi ilegal menjadi faktor penghambat paling signifikan. Secara nasional, pemerintah menunjukkan kemajuan yang menggembirakan sepanjang 1 Januari hingga 14 Desember 2025, Kementerian P2MI berhasil mencegah 6.525 calon pekerja migran dari keberangkatan non-prosedural, dan Desk Koordinasi P2MI yang baru dibentuk berhasil meningkatkan efektivitas penanganan masalah dengan peningkatan laporan masyarakat sekitar 20% dari daerah rawan (Jaelani, 2025). Namun, capaian nasional tersebut belum sepenuhnya terbayang di tingkat lokal Gorontalo. Diperlukan penguatan kelembagaan P4MI secara vertikal melalui pemberian kewenangan penindakan minimal berupa penghentian sementara dan pengamanan bukti, serta secara horizontal melalui integrasi dengan aparat kepolisian di tingkat kecamatan dan desa. Tanpa intervensi sistemik yang menyentuh kelima faktor secara simultan, P4MI akan tetap menjadi lembaga yang reaktif dan berdaya jangkauan rendah, sementara praktik eksploitasi pekerja migran ilegal terus tumbuh subur di wilayah-wilayah kantong kemiskinan seperti Gorontalo.

### **Rekonstruksi Regulasi Penempatan Ilegal: Menjembatani Kesenjangan Norma dan Implementasi**

Praktik penempatan ilegal pekerja migran Indonesia (PMI) merupakan manifestasi nyata dari ketidakseimbangan antara norma hukum yang ideal dengan pelaksanaannya di lapangan, sehingga menuntut adanya rekonstruksi regulasi berbasis kepastian hukum sebagaimana diamanatkan Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Berdasarkan penelitian hukum mutakhir, sistem penegakan hukum di bidang ketenagakerjaan lintas negara masih menghadapi persoalan sistemik yang berakar pada tumpang tindih dan sektoralisme regulasi. Setidaknya terdapat tiga instrumen hukum utama yang mengatur masalah ini dengan pendekatan berbeda dan belum terintegrasi secara efektif. Pertama, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI), yang dalam Pasal 81 juncto Pasal 69 mengatur sanksi pidana bagi pihak yang menempatkan PMI secara non-prosedural (Junaidi & Khikmah, 2024). Dalam praktiknya, pasal ini sering digunakan untuk menjerat pelaku, sebagaimana kasus di Malang pada Agustus 2025 di mana tiga terdakwa kasus tindak pidana perdagangan orang (TPPO) dituntut berdasarkan Pasal 81 juncto Pasal 69 UU



PPMI karena unsur TPPO tidak cukup terbukti, namun pelanggaran terhadap perlindungan pekerja migran terpenuhi. Kedua, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (UU TPPO), khususnya Pasal 2, Pasal 4, dan Pasal 9 yang mengatur perekrutan, pengiriman, dan pemanfaatan orang dengan ancaman kekerasan atau penipuan untuk tujuan eksploitasi. Dalam kasus Malang yang sama, ketiga pasal dari UU TPPO ini juga dijeratkan kepada para terdakwa. Ketiga, Undang-Undang Keimigrasian yang mengatur dokumen perjalanan dan izin masuk ke wilayah Indonesia (Lestari, 2025). Tumpang tindih antara ketiga undang-undang ini menimbulkan kebingungan dalam penegakan hukum, terutama dalam menentukan pasal mana yang paling tepat untuk menjerat pelaku penempatan ilegal. Koordinasi antarinstansi meliputi P4MI, Kepolisian, Imigrasi, Dinas Sosial, dan Dinas Tenaga Kerja yang belum optimal semakin memperparah kondisi ini. Akibatnya, aparat penegak hukum sering kali menghadapi dilema normatif yang berujung pada lemahnya efek jera terhadap pelaku jaringan ilegal.

Kelemahan sistemik lainnya adalah ketiadaan kerja sama bilateral dengan negara-negara tujuan yang menjadi sasaran utama jaringan penempatan ilegal, dengan Kamboja sebagai contoh paling menonjol. Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (P2MI) Mukhtarudin dengan tegas menyatakan bahwa pemerintah tidak pernah menetapkan Kamboja sebagai negara penempatan pekerja migran, sehingga seluruh tawaran kerja dan keberangkatan WNI ke Kamboja untuk tujuan bekerja dipastikan ilegal atau non-prosedural. Namun, realitas di lapangan menunjukkan diferensiasi yang tajam antara norma dan fakta. Polresta Barelang berhasil menggagalkan empat calon PMI ilegal yang hendak ke Kamboja dengan modus perekrutan melalui aplikasi Telegram dan iming-iming bekerja sebagai scammer dengan gaji Rp8 juta per bulan. Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Jawa Barat mencatat bahwa sepanjang tahun 2025 sudah terdapat 20 aduan kasus PMI di Kamboja, dan pada semester pertama 2025 dilakukan pemulangan besar-besaran terhadap 75 orang dari Jawa Barat saja. Ketidadaan kerja sama bilateral berarti tidak ada mekanisme perlindungan hukum bagi PMI yang bekerja di Kamboja; mereka tidak memiliki akses ke perwakilan konsuler yang memadai, tidak dapat mengajukan gugatan hukum melalui saluran bilateral, dan berada dalam kondisi rentan terhadap eksploitasi tanpa kepastian hukum (Lestari, 2025). Hal ini menunjukkan bahwa penempatan ilegal tidak hanya merupakan pelanggaran administratif, tetapi juga cerminan kegagalan diplomasi ketenagakerjaan Indonesia yang memerlukan rekonstruksi regulasi di tingkat hubungan internasional, bukan sekadar perubahan hukum domestik. Di sisi lain, lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku jaringan ilegal tercermin dari masih rendahnya efek jera. Polda Jawa Tengah berhasil mengungkap kasus TPPO dengan dua tersangka asal Tegal dan Brebes yang menjerat 83 orang korban dengan total kerugian lebih dari Rp5,2 miliar (Madiyya & Kuswara, 2025). Korban dikirim ke Spanyol, Portugal, Yunani, dan Polandia dengan janji pekerjaan sebagai pelayan restoran dan anak buah kapal dengan gaji €1.200 hingga €1.500 per bulan, namun kenyataannya mereka dipaksa bekerja selama 24 jam dalam lima hari kerja dengan jatah istirahat hanya dua jam per hari, dan gaji yang diterima hanya €750 hingga €800 per bulan. Meskipun kasus-kasus besar seperti ini berhasil diungkap, masih banyak kasus lain yang tidak terungkap atau tidak diproses secara hukum. Kepala BP2MI Benny



Rhamdani menyatakan bahwa diperlukan tindakan terpadu yang memberikan efek jera, tidak hanya hukuman pidana tetapi juga upaya memiskinkan pelaku sindikat pengiriman ilegal PMI melalui due diligence atau audit kepatuhan terhadap korporasi dengan menelusuri sumber-sumber keuangan dan transaksi keuangan perusahaan penempatan PMI, serta membongkar pelaku utama (mastermind) di balik korporasi, bukan hanya pelaku antara (Mahmud, 2025).

Menghadapi kompleksitas tersebut, pemerintah telah meluncurkan sejumlah inovasi kebijakan dan strategi baru. Wakil Menteri P2MI Dzulfikar mengungkapkan bahwa KP2MI dan Polri telah menyepakati pembentukan desk khusus untuk menangani migran ilegal dan TPPO, yang membuat penanganan menjadi jauh lebih cepat karena koordinasi dapat dilakukan secara langsung. Pada peringatan Hari Migran Internasional 18 Desember 2025, Kementerian P2MI meluncurkan delapan strategi kebijakan baru, termasuk penguatan kolaborasi lintas sektor dengan kementerian, lembaga, pemerintah daerah, perguruan tinggi, dan institusi lainnya, serta program Desa Migran Emas yang kini telah berjalan di 70 desa yang tersebar di 17 kabupaten/kota dan 6 provinsi. Namun, kebijakan-kebijakan tersebut masih bersifat administratif dan belum menyentuh akar persoalan normatif. Oleh karena itu, urgensi rekonstruksi regulasi menjadi tidak terelakkan (Nissa, 2025). Rekonstruksi ini setidaknya harus mencakup tiga hal fundamental. Pertama, harmonisasi tiga undang-undang yang tumpang tindih (UU PPMI, UU TPPO, dan UU Keimigrasian) melalui revisi terbatas atau penyusunan peraturan pelaksana yang mengintegrasikan kewenangan penegakan hukum antarlembaga. Regulasi yang harmonis akan memberikan kepastian hukum bagi aparat penegak hukum dalam menentukan pasal yang tepat untuk menjerat pelaku, sekaligus mencegah eksepsi dan keraguan di persidangan. Kedua, pemberian kewenangan penindakan terbatas kepada P4MI, minimal sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS), sehingga dapat melakukan penyelidikan awal terhadap jaringan penempatan ilegal tanpa harus selalu menunggu koordinasi dengan kepolisian yang memakan waktu (Rafsanjani, 2025). Keterbatasan KP2MI dari sisi SDM, anggaran, dan kewenangan penegakan hukum dapat diatasi dengan menempatkan personel Polri di jajaran KP2MI, sebagaimana mulai dilakukan di tingkat pusat dengan mengisi Direktur Siber oleh perwira tinggi Polri. Ketiga, penguatan mekanisme kerja sama bilateral dengan negara-negara tujuan yang menjadi pusat jaringan penempatan ilegal. Tanpa perjanjian bilateral yang mengatur perlindungan hukum bagi PMI, setiap keberangkatan pekerja migran ke negara-negara tersebut akan selalu berisiko tinggi. Pemerintah harus mempertimbangkan minimal tiga syarat dalam memilih negara tujuan: aspek regulasi, jaminan sosial dan perlindungan, serta keberadaan Memorandum of Understanding (MoU). Dengan rekonstruksi regulasi yang komprehensif meliputi harmonisasi hukum domestik, penguatan kewenangan lembaga penegak hukum di tingkat lokal, dan diplomasi ketenagakerjaan yang proaktif kesenjangan antara norma dan implementasi dalam penanganan penempatan ilegal PMI dapat dijumpai secara bertahap, menuju sistem perlindungan pekerja migran yang berkeadilan dan berkepastian hukum.

#### **4. KESIMPULAN**



Berdasarkan analisis terhadap efektivitas P4MI Gorontalo dalam perspektif lima faktor penegakan hukum serta urgensi rekonstruksi regulasi penempatan ilegal pekerja migran Indonesia, dapat disimpulkan bahwa sistem perlindungan pekerja migran nasional masih menghadapi kesenjangan struktural dan normatif yang signifikan. Dari sisi faktor penegakan hukum, P4MI Gorontalo belum optimal karena keterbatasan aparat (hanya tiga petugas untuk enam kabupaten/kota), ketiadaan kewenangan penindakan, sarana prasarana yang tidak memadai untuk menjangkau wilayah terpencil, serta dominasi rendahnya kesadaran dan budaya hukum masyarakat yang memandang migrasi ilegal sebagai jalan pintas ekonomi. Sementara itu, dari aspek regulasi, terjadi tumpang tindih antara UU PPMI, UU TPPO, dan UU Keimigrasian yang menimbulkan kebingungan penegakan hukum, ditambah dengan ketiadaan kerja sama bilateral dengan negara tujuan seperti Kamboja yang menjadi kantong utama penempatan ilegal. Oleh karena itu, rekonstruksi regulasi yang mendesak meliputi harmonisasi tiga undang-undang tersebut, pemberian kewenangan sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) bagi P4MI, serta penguatan diplomasi ketenagakerjaan bilateral. Tanpa intervensi sistemik yang menyentuh kelima faktor penegakan hukum sekaligus merekonstruksi kerangka normatif, praktik eksploitasi melalui jaringan penempatan ilegal akan terus berlangsung, dan perlindungan terhadap pekerja migran Indonesia hanya akan menjadi slogan tanpa kepastian hukum yang berkeadilan.

## 5. UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga penelitian ini dapat terselesaikan dengan baik.

## 6. REFERENSI

- Agmah, R. T., & Nurika, R. R. (2025). *Analysis of P4MI Malang's program effectiveness in eliminating violence against migrant workers in Malaysia*. <https://doi.org/10.36624/jisora.v8i2.229>
- Ali, Z. (2021). *Metode penelitian hukum*. Sinar Grafika.
- Andita, B. P., Yitawati, K., & Haryani, A. T. (2025). Legal protection for Indonesian migrant workers against online scam-based human trafficking. *Pricise Proportion: Jurnal Hukum Dan Hak Asasi Manusia*, 1(1). <https://doi.org/10.37726/pp.v1i1.4139>
- Arifin, R., & Faiz, P. M. (2024). Guarantee of constitutional rights for legal protection of Indonesian migrant workers in Brebes Regency. *Asian Journal of Law and Humanity*, 4(1), 1–19. <https://doi.org/10.28918/ajlh.v4i1.1>
- Damas, D. F., Sugianto, F. B., & Purnomo, R. A. D. (2021). Tindak pidana penyelundupan manusia dengan modus operandi memperkerjakan PMI ke luar negeri ditinjau dari UNCATOC dan hukum internasional. *Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi*, 21(3), 1050. <https://doi.org/10.33087/jiubj.v21i3.1698>
- Darwis, D., & Pasaribu, M. (2024). System Maid Online as violations of the MoU on



- placement and protection of Indonesian migrant workers in the domestic sector in Malaysia 2022. *Veteran Law Review*, 7(2). <https://doi.org/10.35586/velrev.v7i2.9245>
- Dwihastini, E. R., & Perkasa, D. H. (2025). Kebijakan ketenagakerjaan internasional dan peran atase ketenagakerjaan dalam perlindungan pekerja migran. *Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia*, 10(6). <https://doi.org/10.36418/syntax-literate.v10i6.23471>
- Farisi, S. A., Darwin, M., Mas' oed, M., & Sukamdi, S. (2022). Protection of Indonesian migrant workers: Strategies for sustainable policies and best practices. *Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review*, 7(1), 118–133. <https://doi.org/10.15294/ipsr.v7i1.35917>
- Fathun, L. M., & Tanri, B. (2022). Exploitation of Indonesian migrant workers on foreign ship. *TRANSBORDERS: International Relations Journal*, 5(2), 75–89. <https://doi.org/10.23969/transborders.v5i2.5168>
- Felicia, N., Farizal, M. R., & Lasendo, M. F. (2025). Strategi upaya preventif tindak pidana perdagangan orang dalam memperkuat pengawasan keimigrasian untuk menghadapi tantangan di era globalisasi. *Journal of Law and Border Protection*, 7(1), 129–140. <https://doi.org/10.52617/jlbp.v7i1.695>
- Gibran, A. S., & Khusairy, M. F. (2023). Analysis and initiation of efforts to exterminate illegal Indonesian migrant workers syndicate through collaboration of the Indonesian Migrant Workers Protection Agency and the Directorate General of Immigration. *Journal of Law and Border Protection*, 5(1), 1–11. <https://doi.org/10.52617/jlbp.v5i1.414>
- Habib, Y. A., Roestamy, M., & Suhartini, E. (2024). Legal protection of Indonesian migrant workers in Malaysia from the International Labor Organization (ILO) perspective. *International Journal of Business, Law, and Education*, 5(2), 2714–2731. <https://doi.org/10.56442/ijble.v5i2.956>
- Hamonangan, F. (2025). Perlindungan hukum terhadap pekerja migran Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(5). <https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i5.852>
- Hidayat, H. (2017). Perlindungan hak tenaga kerja Indonesia di Taiwan dan Malaysia dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal HAM*, 8(2), 105. <https://doi.org/10.30641/ham.2017.8.272>
- Ismail, M. M., Ismail, Y., & Humiati, H. (2025). Tinjauan yuridis terhadap perlindungan pekerja migran Indonesia. *Indonesian Education Research Journal*, 3(2). <https://doi.org/10.62976/ierj.v3i2.1309>
- Jaelani, A. K., Robbani, A., Imomniyozov, D. B. U., Khairuldin, W. M. K. F. W., & Embong, A. H. (2025). Vulnerability and legal protection of Indonesian women migrant workers. *Ahwal: Journal of Islamic Family Law*, 18(2). <https://doi.org/10.14421/ahwal.2025.18203>
- Junaidi, M., & Khikmah, K. (2024). Perlindungan hukum dan penempatan pekerja migran Indonesia di luar negeri. *Jurnal USM Law Review*, 7(1), 490–501. <https://doi.org/10.26623/julr.v7i1.8127>
- Lestari, P. F. (2025). Efektivitas perlindungan hukum bagi pekerja migran korban tindak pidana perdagangan orang (Studi kasus PMI di Myanmar). *Jurnal Rechten: Riset*



Jurnal Perspektif Hukum

Volume xx Issue xx

P-ISSN 2715-8888 (cetak)

E-ISSN 2716-527 (online)

Website: <https://jurnal.harapan.ac.id/index.php/JPH>

- Hukum dan Hak Asasi Manusia*, 7(2). <https://doi.org/10.52005/rechten.v7i2.225>
- Madiyya, D. T., & Kuswara, K. P. (2025). *Legal protection of Indonesian migrant workers abroad: A review of Law No. 18 of 2017*. <https://doi.org/10.32505/jurisprudensi.v18i1.12930>
- Mahmud, A. S., Daud, A., & Tomayahu, N. S. (2025). Kepatuhan hukum PMI dan P3MI studi kasus penempatan ilegal pekerja migran dari Lombok ke Malaysia. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 24(2). <https://doi.org/10.47541/pj.v24i2.44970>
- Nissa, I., & Nasution, R. P. (2025). Perlindungan hukum terhadap pekerja migran Indonesia atas penempatan kerja ilegal (Studi putusan No.716/Pid.B/2025/PN Mdn. *Jurnal Fundamental: Jurnal Ilmiah Hukum*, 6(2). <https://doi.org/10.30812/fundamental.v6i2.5719>
- Rafsanjani, J. I., & Anggayudha, Z. H. (2025). Kegagalan sistem pemidanaan dalam memberi efek jera bagi pelaku eksploitasi pekerja migran. *Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum*, 24(2). <https://doi.org/10.47541/pj.v24i2.44018>