

Pembentukan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Masa Depan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia

Ahsanul Minan¹, Kartini Laras Makmur²

Universitas Nahdlatul Ulama Indonesia¹, University of Warwick, United Kingdom²

minan@unusia.ac.id¹, kartinilarasmakmur@gmail.com²

Article Info

Received: 2025-09-12

Revised: 2025-09-21

Accepted: 2025-10-12

DOI:

10.47776/alwasath.v6i2

Keywords: Migrant Worker, Institutional Reform, Legal Framework

Kata Kunci: Perlindungan Pekerja Migran, Reformasi Birokrasi, Kerangka Hukum

Abstract

This study examines the institutional transformation of migrant worker protection in Indonesia through the establishment of the Ministry for the Protection of Indonesian Migrant Workers (KP2MI) under Presidential Regulations No. 165 and 166 of 2024. Using historical institutionalism and legal institutionalism, the research explores the interplay between the evolution of policy and law as a normative framework. The findings indicate that the formation of KP2MI marks a critical juncture in the reform of Indonesia's labor migration governance. The transition from an agency to a ministerial body reflects a shift from a coordinative to an executorial protection paradigm. Nonetheless, the institution's performance is still constrained by bureaucratic path dependence, overlapping ministerial authorities, and limited legal and service integration. The study concludes that KP2MI's effectiveness hinges on strengthening its legal foundation, enhancing cross-sectoral coordination, and adopting a human-centered and accountable governance model. It further recommends reforming the legal framework, digitizing protection mechanisms, and expanding public participation as key pillars for establishing a just and effective institutional system for migrant worker protection.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji transformasi kelembagaan perlindungan pekerja migran di Indonesia melalui pembentukan Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI) berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 165 dan 166 Tahun 2024. Dengan menggunakan pendekatan institisionalisme historis dan institisionalisme hukum, penelitian ini menelaah keterkaitan antara evolusi kebijakan dan hukum sebagai kerangka normatif. Temuan menunjukkan bahwa pembentukan KP2MI menandai titik kritis (critical juncture) dalam reformasi tata kelola migrasi tenaga kerja di Indonesia. Peralihan dari badan ke kementerian mencerminkan perubahan paradigma perlindungan dari sifat koordinatif menjadi eksekutorial. Namun, kinerja kelembagaan masih terhambat oleh ketergantungan jalur birokrasi (bureaucratic path dependence), tumpang tindih kewenangan antarkementerian, serta keterbatasan integrasi hukum dan layanan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa efektivitas KP2MI bergantung pada penguatan landasan hukum, peningkatan koordinasi lintas sektor, dan penerapan model tata kelola yang berpusat pada manusia serta akuntabel. Penelitian ini juga merekomendasikan reformasi kerangka hukum, digitalisasi mekanisme perlindungan, dan perluasan partisipasi publik sebagai pilar pembentukan sistem kelembagaan yang adil dan efektif bagi perlindungan pekerja migran.

Copyright: © 2025. The Authors (Ahsanul Minan). Licensee: AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum. This work is licensed under the Creative Commons Attribution Noncommercial Share Alike 4.0 License.

How to Cite: Ahsanul Minan, Kartini Laras Makmur "Pembentukan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Masa Depan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia," *Al Wasath Jurnal Ilmu Hukum* 6, No. 2 (2025): 67- 82.

PENDAHULUAN

Indonesia menghadapi tantangan serius dalam menyediakan lapangan kerja yang cukup bagi angkatan kerja baru yang bertambah sekitar 2,9 juta orang per tahun (Kementerian PPN/Bappenas, 2025). Berdasarkan Sakernas Agustus 2024, jumlah Angkatan Kerja Indonesia sudah mencapai 152,11 juta orang, tetapi terdapat 7,47 juta orang (4,91 %) yang belum terserap dalam pasar kerja—sementara sektor formal hanya menyerap 42 % dari total tenaga kerja. Lebih mengkhawatirkan, sekitar 30 % atau 64,6 juta orang usia produktif (15–64 tahun) di luar angkatan kerja juga tidak terlibat dalam kegiatan ekonomi apa pun, baik bekerja maupun mencari kerja.

Situasi ini dapat memicu masalah sosial-ekonomi serius, antara lain meningkatnya kemiskinan, penurunan daya beli, bahkan potensi kerentanan sosial seperti kriminalitas dan eksplorasi. Kondisi ini akan semakin memburuk jika strategi penyerapan tenaga kerja domestik tidak didukung dengan kebijakan yang tepat, sehingga gagal mengatasi persoalan.

Keterbatasan sektor formal dalam menyerap tenaga kerja domestik berbanding terbalik dengan meningkatnya peluang kerja di luar negeri, terutama di sektor jasa perawatan, manufaktur, dan pertanian di negara-negara seperti Jepang, Korea Selatan, negara-negara Eropa, dan Timur Tengah. Data SiskoP2MI Kementerian KP2MI melaporkan adanya lebih dari 1,5 juta peluang kerja dari luar negeri (*job order*) pada tahun 2025, menegaskan bahwa peluang penempatan secara global sangat besar.

Migrasi kerja dalam situasi demikian menjadi alternatif strategis dalam kebijakan pembangunan nasional. Namun, pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI) menghadapi tantangan kompleks, baik secara struktural maupun praktik. Di negara penempatan, PMI tak jarang mengalami eksplorasi, korban perdagangan orang, tidak aman kerja, dan diskriminasi hukum. Faktor lemahnya kebijakan, kelembagaan dan tata kelola pemerintah menjadi problem fundamental di samping kurangnya kompetensi calon PMI, rendahnya literasi hukum dan keuangan. Maka, membangun ekosistem pelindungan yang kokoh dan adaptif menjadi kebutuhan mendesak bagi masa depan PMI.

Pemerintahan baru di bawah kepemimpinan Presiden Prabowo mencoba mengatasi masalah tersebut, salah satunya dengan cara mentransformasikan kelembagaan pelindungan PMI dari Badan di bawah Kementerian Ketenagakerjaan menjadi Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI)/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI). Kebijakan pemerintah ini penting untuk dikaji, guna mengetahui dampaknya terhadap kebijakan pelindungan PMI.

Selama ini telah cukup banyak penelitian hukum yang dilakukan terkait dengan topik pekerja migran Indonesia. Penelitian-penelitian ini pada umumnya berfokus pada isu pelindungan hukum terhadap pekerja migran antara lain yang dilakukan oleh Ismail, dkk, Sonhaji, Akay, dkk, dan lain-lain. Namun belum ada penelitian yang mengkaji evolusi kelembagaan penata kelola pelindungan pekerja migran di Indonesia, padahal aspek kelembagaan dalam sistem hukum memegang peran yang sangat penting dalam pelaksanaan hukum.

Penelitian ini mengkaji dampak pembentukan KP2MI melalui Perpres Nomor 165 dan 166 Tahun 2024 terhadap perbaikan tata kelola dan program pelindungan PMI dalam tahun pertama usia pemerintahan (2024-2025). Penelitian ini akan menjawab dua pertanyaan. Bagaimana evolusi kelembagaan penata kelola pekerja migran dalam regulasi di Indonesia? Bagaimana pembentukan Kementerian P2MI dapat memperkuat pelindungan PMI?

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris yakni penelitian hukum yang dilakukan untuk mengkaji pelaksanaan ketentuan hukum positif dan dokumen tertulis pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi. Metode penelitian ini bertujuan untuk bisa memastikan jika penerapan hukum pada peristiwa hukum *in concreto* sesuai atau tidak sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku atau apakah ketentuan telah dilaksanakan sebagaimana mestinya. Penelitian hukum normatif-empiris menekankan penelitian hukum yang bukan hanya mengkaji mengenai sistem norma dalam peraturan perundang-undangan, namun mengamati reaksi dan interaksi yang terjadi.

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan: *Pertama*, pendekatan sejarah norma hukum (*historical approach*) untuk menjawab pertanyaan penelitian terkait evolusi kelembagaan penata kelola pekerja migran dalam regulasi di Indonesia. Historical Approach menurut Peter Mahmud, dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi dari aturan hukum dari waktu ke waktu. *Kedua*, pendekatan kelembagaan (*Institutional approach*) yakni cara melihat hukum sebagai fenomena sosial yang terjadi dan dioperasionalkan di dalam sebuah institusi. Fokusnya adalah pada analisis institusi-institusi hukum itu sendiri, dalam hal ini KP2MI, dan bagaimana mekanisme kerja mereka dalam menghasilkan dan menerapkan hukum.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penelitian ini, yakni UU Ketenagakerjaan, UU Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Selain itu, bahan hukum lainnya yang dipergunakan adalah bahan hukum sekunder sebagai bahan penunjang yang terdiri dari teori-teori yang digunakan sebagai bahan untuk menganalisa perundang-undangan. Bahan-bahan hukum tersebut dikumpulkan melalui studi pustaka.

Penelitian ini menggunakan perpaduan antara *Historical Institutionalism* dan *Legal Institutionalism* sebagai pisau analisa. Teori Historical Institutionalism (HI) menekankan bahwa kebijakan publik dan struktur hukum selalu terbentuk dalam lintasan sejarah tertentu (*path dependence*) yang membatasi pilihan aktor di masa kini. Menurut Hall dan Taylor, institusi dipahami sebagai "*formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity*" yang memengaruhi perilaku aktor politik¹. Pierson menambahkan bahwa begitu suatu jalur kebijakan terbentuk, "*the costs of reversal are very high*" karena adanya efek penguncian (*lock-in effect*) yang membuat perubahan arah sulit dilakukan². Dengan demikian, HI membantu menjelaskan mengapa reform kelembagaan sering bersifat gradual dan bergantung pada konteks historis keputusan masa lalu.

Mahoney dan Thelen memperkaya teori HI dengan konsep "*gradual institutional change*", yaitu perubahan kelembagaan yang berlangsung perlakuan melalui mekanisme *layering, conversion*, atau *drift* tanpa perlu krisis besar³. Pendekatan ini memungkinkan analisis terhadap dinamika kelembagaan yang bersifat evolutif, seperti transformasi lembaga pelindungan pekerja migran dari badan ke kementerian. Fokus HI bukan hanya pada asal-usul institusi, tetapi juga pada bagaimana sejarah kebijakan menciptakan pola stabilitas dan resistensi terhadap perubahan. Teori ini relevan untuk menelusuri bagaimana kebijakan migrasi Indonesia berkembang dari masa ke masa hingga lahirnya Kementerian P2MI.

¹ Hall & Taylor, 1996. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00319.x>, hlm. 938

² Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>, hlm. 252.

³ Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press. hlm. 4-7.

Sementara itu, *Legal Institutionalism* (LI) memandang hukum bukan sekadar norma tertulis, tetapi “*an institutional normative order*” yang memperoleh makna melalui praktik dan struktur kelembagaan⁴. Deakin menegaskan bahwa “*law is a key institution for overcoming contracting uncertainties*” karena hukum menyediakan stabilitas dan koordinasi dalam hubungan sosial serta ekonomi⁵. Hukum, dengan demikian, bersifat konstitutif ia menciptakan tatanan sosial yang memungkinkan lembaga-lembaga bekerja efektif. Dalam konteks kelembagaan publik, efektivitas hukum ditentukan oleh sejauh mana struktur organisasi, mekanisme pengawasan, dan budaya institusional menopang pelaksanaannya.

Penggunaan kedua teori dalam penelitian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa terdapat *critical juncture* berupa elevasi kelembagaan dari badan ke kementerian; terdapat persoalan lama berupa fragmentasi kewenangan dan koordinasi lintas-K/L yang ingin diputus; (iii) perlu menilai kapasitas eksekutorial dan desain mandat baru sebagai *institutional normative order* (MacCormick) serta peran hukum sebagai institusi yang mengatasi ketidakpastian koordinasi (Deakin).

Kombinasi kedua teori ini memungkinkan analisis dua arah: sejarah menjelaskan mengapa reform dilakukan, sedangkan kelembagaan menjawab bagaimana reform itu diimplementasikan dan dilembagakan. Dengan pendekatan ganda ini, penelitian dapat menilai efektivitas struktur hukum baru dalam mengatasi warisan birokrasi lama dan memperkuat tata kelola pelindungan PMI⁶.

Berdasarkan teori tersebut, maka penelitian ini akan menguji beberapa hipotesis sebagai berikut:

1. *Displacement Effect*: Elevasi dari badan menjadi kementerian menghasilkan *displacement* arsitektur tata kelola yang menurunkan fragmentasi kewenangan. Variabel yang dikaji adalah Desain kelembagaan dan koordinasi lintas-K/L, dengan indikator: jumlah K/L yang terlibat langsung dalam penentuan kebijakan PMI sebelum & sesudah reform, jumlah peraturan koordinatif baru yang menetapkan kewenangan tunggal Kemen P2MI, dan proporsi keputusan lintas-sektor yang dipimpin oleh Kemen P2MI.
2. *Coordination & Enforcement Gain*: Status kementerian meningkatkan koordinasi dan daya laksana pelindungan PMI. Variabel yang dinilai adalah efektivitas koordinasi dan enforcement hukum dengan indikator: waktu respons penanganan kasus PMI lintas negara, persentase kasus PMI yang terselesaikan melalui intervensi lintas-K/L, dan frekuensi penerbitan sanksi administratif atau rekomendasi PPNS.
3. *Path-Dependence Friction*: Praktik lama bertahan karena efek ketergantungan jalur (*increasing returns*). Varibelnya adalah ketahanan praktik birokratis lama, dengan indikator: frekuensi konflik wewenang antar-unit pasca reform dan persistensi SOP lama yang belum disesuaikan.
4. *Conversion/Layering Dynamics*: Reform berlangsung bertahap melalui mekanisme layering dan conversion fungsi. Varibelnya adalah pola perubahan kelembagaan, dengan indikator: penambahan fungsi baru tanpa pembubaran unit lama, reinterpretasi tugas atau redefinisi jabatan, dan revisi SOP bertahap (tanpa reposisi struktural besar).
5. *Service Delivery Outcomes*: Peningkatan layanan signifikan pada fungsi inti kementerian dibanding fungsi lintas-K/L. Variabel yang dinilai adalah kinerja pelayanan publik KP2MI, dengan indikator: SLA (service level agreement) layanan verifikasi dan pelindungan dan jumlah aduan yang terselesaikan.

⁴ MacCormick, N. (2007). *Institutions of law: An essay in legal theory*. Oxford: Oxford University Press. hlm. 15.

⁵ Deakin, S., Gindis, D., Hodgson, G. M., Huang, K., & Pistor, K. (2016). Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 188–200. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.02.002>. hlm. 6

⁶ Hall & Taylor, *Op Cit.* hlm. 938. Dan MacCormick, *Op Cit.* hlm. 15

HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan Regulasi dan Kelembagaan

Sejarah perkembangan regulasi mengenai tata kelola pekerja migran Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam tiga fase: *Pertama*, Fase Pra-Kemerdekaan. Pada fase ini, terdapat dua regulasi berupa: (1) Ordonansi tentang Pengerahan Orang Indonesia Untuk Melakukan Pekerjaan di Luar Indonesia (Staatsblad Tahun 1887 Nomor 8). Ordonansi ini diterbitkan pada masa penjajahan Belanda, tepatnya pada tahun 1887, dan bertujuan untuk mengatur pengiriman tenaga kerja Indonesia ke luar negeri, terutama ke wilayah jajahan Belanda lainnya atau ke negara-negara yang memiliki perjanjian kerja dengan Belanda. Pada intinya melarang perekrutan penduduk asli untuk melakukan pekerjaan di luar Hindia Timur. (2) Ordonansi tentang Pemulangan Buruh yang Diterima atau Dikerahkan dari Luar Indonesia (Staatsblad Tahun 1939 Nomor 545). Ordonansi ini mengatur pemulangan/repatriasi buruh yang direkrut atau dipekerjakan di luar Indonesia (Hindia Belanda), termasuk kerangka kewajiban terkait pengaturan kepulangan.

Kedua, Fase Era Orde Lama - Orde Baru. Pada fase ini, terdapat beberapa regulasi ketenagakerjaan, namun sayangnya tidak ada pengaturan secara terperinci dan khusus tentang tata kelola pekerja migran Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1948 Tentang Undang-Undang Kerja Tahun 1948, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1951 Tentang Pernyataan Berlakunya Undang-Undang Kerja Tahun 1948, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 1954 Tentang Perjanjian Perburuhan Antara Serikat Buruh Dan Majikan tidak mengatur tentang tenaga kerja Indonesia di luar negeri. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1969 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja Pasal 1 ayat (2) mengatur peran Pemerintah dalam mengatur penyebaran tenaga kerja sedemikian rupa sehingga memberi dorongan kearah penyebaran tenaga kerja.

Ketiga, Fase Era Reformasi. Baru pada era Reformasi yang dimulai sejak tahun 1998, Pemerintah mengeluarkan regulasi yang mengatur tentang tata kelola pekerja migran Indonesia. Adapun desain tata kelola pekerja migran Indonesia yang diatur dalam regulasi selama era Reformasi dapat digambarkan dalam tabel sebagai berikut:

1. Keppres No. 29/1999 tentang Tentang Badan Koordinasi Penempatan Tenaga Kerja Indonesia mengatur pembentukan Badan Koordinasi penempatan Tenaga Kerja Indonesia (BKPTKI) lembaga nonstruktural yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Keppres ini memiliki karakteristik koordinatif, melibatkan Menteri Tenaga Kerja sebagai Ketua dan Anggota terdiri atas: Menteri Dalam Negeri sebagai Ketua, dengan anggota terdiri atas: Menteri Luar Negeri; Menteri Kehakiman; Menteri Penerangan; Menteri Agama; Menteri Negara Peranwan Wanita; Kepala Kepolisian; dan Gubernur Bank Indonesia.

Namun demikian, Keppres ini mengandung beberapa kelemahan. Pada aspek kelembagaan, kedudukan BKPTKI Hanya Bersifat Koordinatif, Bukan Eksekutif. BKPTKI hanya bertugas mengkoordinasikan penempatan TKI, tanpa kewenangan operasional langsung dalam pelindungan, rekrutmen, atau pengawasan. Akibatnya: tidak ada satu badan yang bertanggung jawab penuh secara langsung atas pelindungan TKI dan Kewenangan tersebut di berbagai kementerian (Menaker, Kemlu, Dephub, Depsos), menimbulkan fragmentasi dan tumpang tindih fungsi.

Struktur lintas kementerian yang tidak efektif. BKPTKI terdiri dari pejabat-pejabat lintas kementerian (Menko Kesra, Menaker, Mendagri, Kemlu, Kapolri, dll.), namun tanpa sekretariat tetap atau unit operasional khusus. Akibatnya: Koordinasi hanya bersifat formal dan lambat, dan tidak ada daya paksa atau instrumen kontrol terhadap pelaksanaan di daerah atau oleh P3TKI.

Pada aspek Tata Kelola Pelindungan PMI, kelemahan Keppres ini adalah fokusnya pada penempatan, bukan pelindungan hak PMI sebelum, selama, dan setelah bekerja di luar negeri. Akibatnya: Pelindungan PMI hanya muncul sebagai konsekuensi administratif, bukan sebagai hak

fundamental yang dijamin negara. Tidak ada mekanisme khusus untuk menangani sengketa, kekerasan, pengaduan, dan bantuan hukum. Keppres ini tidak mengatur mekanisme penanganan kasus dan repatriasi. Tidak tersedia prosedur baku atau lembaga yang bertanggung jawab langsung terhadap: PMI bermasalah di luar negeri, Repatriasi dan reintegrasi, dan Pendampingan hukum di negara tujuan. Akibatnya Tugas-tugas pelindungan sepenuhnya dibebankan ke perwakilan RI, tanpa dukungan struktural dari pusat.

Keppres ini juga tidak mengatur dana pelindungan dan penempatan. Keppres ini tidak menetapkan mekanisme pembiayaan program penempatan dan pelindungan, baik dari APBN, dana subsidi, maupun pembiayaan mandiri PMI. Akibatnya membuka ruang bagi ketergantungan PMI kepada calo atau agen swasta (PPTKIS) yang membebani biaya besar dan Menimbulkan praktik eksploitasi ekonomi terhadap calon PMI.

Keppres ini juga tidak mengatur sistem pendataan dan pengawasan yang terintegrasi. BKPTKI tidak dibekali kewenangan atau sistem untuk memantau jumlah, sebaran, dan kondisi PMI secara real-time. Akibatnya: Sulit mengidentifikasi PMI ilegal atau overstay, dan data antar kementerian berbeda-beda (tidak interoperabel). Keppres ini juga tidak mendorong peran Pemerintah Daerah. Penempatan PMI dipusatkan di level nasional, tanpa mandat yang jelas bagi Pemda untuk melakukan pembinaan calon PMI, menyediakan layanan migrasi aman dan melakukan pengawasan terhadap sponsor lokal.

Keppres No. 29 Tahun 1999 mencerminkan era awal tata kelola migrasi tenaga kerja yang masih lemah secara kelembagaan. Ketiadaan lembaga pelaksana yang kuat, tidak adanya prinsip pelindungan sebagai hak asasi, dan lemahnya sistem pengawasan menjadikan skema ini tidak responsif terhadap krisis dan eksploitasi PMI.

2. Kepmenaker 104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke Luar Negeri. Kepmen ini mengatur secara teknis mekanisme penempatan, terutama melalui Perusahaan Pelaksana Penempatan TKI Swasta (PPTKIS). Kepmen ini memiliki karakteristik sentralistik pada peran Menteri Tenaga Kerja. Kepmenaker 104A/MEN/2002 memiliki beberapa kelemahan. Pada aspek Kelembagaan, ketiadaan lembaga pelaksana tunggal yang bertanggung jawab. Kepmen ini tidak membentuk lembaga pelaksana khusus yang memiliki mandat penuh terhadap penempatan dan pelindungan PMI. Hal ini menyebabkan fungsi-fungsi kunci seperti pelatihan, pengawasan, dan perlindungan menjadi bersifat tersebar (*fragmented*) di berbagai unit. Koordinasi antar instansi lemah karena tidak ada lembaga yang memiliki kewenangan sentral dan operasional.

Kelemahan lainnya pada aspek kelembagaan adalah ketiadaan pembagian peran lembaga secara tegas. Tidak diatur secara rinci siapa mengerjakan apa antara: Kementerian Ketenagakerjaan, Dinas Tenaga Kerja Daerah, KBRI/Perwakilan RI, LPK, LSM, atau instansi pelatihan. Dampak: Tumpang tindih tugas dan lemahnya rantai tanggung jawab vertikal dan horizontal, dan Ketiadaan kepastian siapa yang wajib bertindak jika terjadi masalah (misalnya pemulangan PMI bermasalah).

Pada aspek Tata Kelola Pelindungan PMI, Kepmenaker ini tidak mengembangkan sistem pelayanan terpadu. Tidak ada ketentuan tentang pembentukan layanan satu atap (*one stop service*) atau sistem digital terintegrasi untuk seluruh proses penempatan. Akibatnya, PMI harus melalui berbagai pintu yang tidak saling terhubung, mulai dari sponsor lokal, PPTKIS, pelatihan, paspor, visa, dan asuransi. Rentan terhadap praktik percaloan, dokumen palsu, dan beban biaya tersembunyi. Kepmen ini juga tidak mewajibkan sistem pendataan terintegrasi PMI dari tahap pendaftaran hingga pascapenempatan. Dampaknya, negara tidak memiliki data akurat jumlah, lokasi, sektor, dan status hukum PMI. Sulit melakukan pengawasan, pengambilan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*), maupun pelindungan darurat.

PPTKIS dalam Kepmenaker ini tidak dikenai kewajiban melaporkan kinerja, menyampaikan pengaduan, atau menyusun laporan pemantauan penempatan. Sehingga tidak ada sistem evaluasi kinerja berbasis pelindungan dan keberhasilan kerja PMI.

Kepmenakertrans No. 104A/MEN/2002 memiliki kelemahan mendasar dari aspek kelembagaan, karena tidak membangun sistem tata kelola yang: Terpusat namun terdesentralisasi (melibatkan Pemda), Berbasis mandat pelindungan, Tersambung antarinstansi dan lintas negara, dan Berorientasi pada pelayanan publik. Fungsi negara lebih bersifat pengesahan administratif, bukan sebagai pelindung aktif atau pelaksana layanan migrasi tenaga kerja.

3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. UU ini memiliki karakteristik tatakelola berkarakter terfragmentasi ke beberapa lembaga. Kelemahan UU 39/2004 pada aspek Kelembagaan adalah lahirnya lembaga baru (BNP2TKI) tanpa disertai desain yang tegas dalam UU. UU 39/2004 memunculkan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) melalui Pasal 94, namun tanpa kejelasan posisi hukum, peran utama, atau relasi struktural dengan kementerian teknis (khususnya Kementerian Tenaga Kerja). Akibatnya, muncul tumpang tindih antara BNP2TKI dan Kementerian Tenaga Kerja, Dualisme kewenangan dalam fungsi pelindungan, penempatan, dan pengawasan, dan Lemahnya posisi BNP2TKI dalam mengatur, menindak, dan mengawasi aktor penempatan.

Fragmentasi Kewenangan antar Lembaga Negara. UU ini tidak menetapkan dengan jelas lembaga pelaksana utama, melainkan membagi-bagi fungsi antara: Kementerian Tenaga Kerja (regulasi & pengesahan), BNP2TKI (badan baru tanpa status jelas), Perwakilan RI (pelindungan di luar negeri), Pemda (tidak disebut eksplisit). Dampak: Tidak ada struktur vertikal dan horizontal yang solid, dan Koordinasi tidak berjalan efektif, karena tidak ada rujukan tunggal lembaga penanggung jawab.

Tidak Mendorong Sinergi Antar Kementerian/Lembaga. UU ini tidak membentuk kerangka kelembagaan antar-K/L (Kemnaker, Kemlu, Kemenkes, Imigrasi, Perhubungan, Kepolisian) untuk penanganan komprehensif. Dampak: Banyak kasus PMI terlantar atau bermasalah tidak cepat tertangani karena instansi saling lempar tanggung jawab, dan Respons negara terhadap krisis PMI lamban, tidak terkonsolidasi.

Tidak Ada Kelembagaan Reintegrasi dan Pemberdayaan Purna PMI. UU tidak mewajibkan pembentukan kelembagaan atau mekanisme permanen di daerah untuk: Pelatihan ulang, Dukungan usaha purna PMI, dan Reintegrasi sosial dan keluarga. Dampak: Banyak PMI pulang ke kampung halaman tanpa dukungan kesinambungan ekonomi. Rentan kembali ke luar negeri secara ilegal karena tidak punya alternatif kerja.

Pada aspek Tata Kelola Pelindungan PMI, kelemahan UU ini antara lain pelindungan tidak didefinisikan sebagai hak Konstitusional. UU ini tidak menjadikan pelindungan sebagai hak fundamental PMI yang dijamin negara, melainkan lebih sebagai kewajiban administratif yang dijalankan melalui prosedur. Akibatnya: Tidak ada pendekatan berbasis hak asasi manusia atau perlindungan pekerja migran menurut hukum internasional, dan Negara tidak wajib hadir secara aktif, cukup dengan mengatur perizinan dan pengesahan.

Pelindungan PMI dalam UU ini didelegasikan ke PPTKIS (Swasta). Penyelenggaraan pelindungan PMI, termasuk informasi kerja, kontrak, pelatihan, dan bahkan repatriasi, lebih banyak dibebankan kepada Perusahaan Pelaksana Penempatan (PPTKIS). Akibatnya, Negara melepaskan tanggung jawab langsung atas pelindungan warganya di luar negeri, dan Pelindungan terkomersialisasi dan tidak independen dari kepentingan bisnis.

Dengan demikian, UU No. 39 Tahun 2004 ini memiliki kelemahan mendasar dalam aspek pelindungan PMI, karena: lebih menekankan kepada penempatan PMI, tidak berbasis pada hak asasi manusia, tidak menjadikan negara sebagai pelindung aktif, dan Menyerahkan fungsi pelindungan kepada mekanisme pasar (PPTKIS). Pelindungan dalam UU ini lebih bersifat administratif daripada substantif, dan tidak memenuhi prinsip-prinsip Konvensi PBB 1990 tentang Perlindungan Hak-Hak Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya.

4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PMI). UU ini memiliki karakteristik: State-Led Protection, Koordinatif-Mandat K/L, tetapi Tidak Eksekutorial. BP2MI diatur sebagai lembaga pelaksana tugas teknis pelindungan dan penempatan, namun belum dilengkapi otoritas regulatif dan sanksional. Pada aspek kelembagaan, kelemahan UU ini adalah ketiadaan desain lembaga pengarah yang tegas. UU 18/2017 tidak membentuk lembaga pengarah atau koordinasi nasional antar kementerian/lembaga, sehingga fungsi koordinasi strategis bersifat sektoral dan parsial. Hal ini menyebabkan tidak adanya pemimpin koordinasi nasional dalam pelindungan PMI, dan Penanganan lintas isu (misalnya hukum, keuangan, perjanjian bilateral) berjalan sendiri-sendiri oleh K/L terkait.

Kedudukan BP2MI tidak disebut sebagai regulator atau pengendali sistem. BP2MI dalam UU hanya disebut sebagai pelaksana pelindungan dan penempatan, tetapi tidak memiliki fungsi pengawasan atau penindakan terhadap aktor lain, seperti: P3MI (perusahaan penempatan), LPK (lembaga pelatihan), Pemerintah daerah yang tidak menjalankan kewajibannya. BP2MI terbatas sebagai operator teknis, bukan pengendali sistem migrasi tenaga kerja. Ketika terjadi pelanggaran, BP2MI tidak punya kewenangan memberi sanksi administratif.

Kewajiban Pemerintah Daerah tidak diikuti desain kelembagaan yang memadai. UU mewajibkan Pemda melaksanakan banyak tugas: pendataan, layanan LTSA, pelatihan, reintegrasi. Namun tidak menentukan bentuk kelembagaan minimal (unit kerja, dinas, atau badan khusus). Banyak Pemda tidak punya struktur organisasi atau SDM khusus untuk pelindungan PMI. Tugas pelindungan PMI disubordinasikan ke dinas tenaga kerja umum.

Pada aspek Tata Kelola Pelindungan PMI, UU ini memiliki kelemahan berupa ketiadaan pengaturan tentang pembiayaan pelindungan secara Terstruktur. UU tidak mengatur secara detail bagaimana pembiayaan pelindungan di daerah didukung oleh pusat, atau pendanaan reintegrasi purna PMI dijalankan secara berkelanjutan. Hal ini mengakibatkan pelaksanaan tugas pelindungan PMI tidak optimal karena tidak ada sumber anggaran pasti. Daerah tidak menganggarkan karena tidak diwajibkan oleh regulasi keuangan daerah.

5. Perpres Nomor 165 dan 166 Tahun 2024. Perpres ini mengubah nomenklatur dari BP2MI (Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia) menjadi KP2MI, tanpa mengubah fungsi utama lembaga tersebut sebagai pelaksana pelindungan dan penempatan PMI sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017. Perpres 165/2024 mengubah status organisasi dari lembaga non-kementerian (BP2MI) menjadi kementerian penuh—KemenP2MI. Struktur organisasi yang komprehensif: KemenP2MI dijalankan oleh Menteri dan Wakil Menteri, dengan lima direktorat jenderal (Promosi/Pemanfaatan Pasar Kerja, Penempatan, Pelindungan, Pemberdayaan, dan sebagainya), serta didukung oleh Inspektorat Jenderal, Staf Ahli, Balai Pelayanan (BP3MI), dan Pos Layanan (P4MI) di berbagai wilayah. Sebagai kementerian, KemenP2MI memiliki kewenangan lebih luas dibandingkan badan sebelumnya, termasuk dalam pencegahan eksploitasi, penegakan hukum, dan penguatan pelayanan publik.

Kelemahan mendasar Perpres ini pada aspek kelembagaan adalah ketidaksesuaian dengan UU Nomor 18 tahun 2017. Hal ini memerlukan revisi UU 18/2017. Harmonisasi nomenklatur antara UU dan Perpres menjadi urgensi, karena sekarang sudah muncul nama kementerian baru dengan mandat eksplisit. Kelemahan lainnya adalah beban kekuasaan terlalu besar di dalam kelembagaan KP2MI. Kombinasi kewenangan legislatif, regulatif, dan operasional dalam satu lembaga memungkinkan potensi over-concentration kekuasaan.

Sedangkan pada aspek Tata Kelola Pelindungan PMI, kelemahan Perpres ini adalah bahwa kehadiran Perpres ini masih belum mampu mengatasi kontradiksi kewenangan dalam tata kelola pelindungan PMI, antara lain pelindungan PMI yang bekerja sebagai anak buah kapal, pelindungan PMI yang bekerja dengan menggunakan skema magang. Di sisi lain, ketergantungan pada Anggaran Negara untuk pelindungan PMI menjadi semakin tinggi. Semua tugas operasional dan pengawasan aktor lain kini berada di bawah APBN KemenP2MI—tanpa dukungan anggaran lokal

atau kolaborasi multistakeholder, ada risiko overload birokrasi.

Penguatan Pelindungan PMI Paska Pembentukan KP2MI

Perpres 165 dan 166 Tahun 2024 telah mengatur pembentukan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia yang berarti meningkatkan status kelembagaan pelindungan pekerja migran Indonesia dari sebelumnya berbentuk Badan di bawah Kementerian Ketenagakerjaan menjadi kementerian tersendiri. Dengan status kelembagaan yang demikian, maka KP2MI berada di bawah dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden. Menurut Abdul Kadir Karding, pembentukan kementerian ini adalah bentuk “*political will* dari Presiden Prabowo untuk melindungi Pekerja Migran Indonesia dengan lebih baik.”

Elevasi dari badan menjadi kementerian menghasilkan *displacement effect* pada arsitektur tata kelola yang dapat menurunkan fragmentasi kewenangan. Desain kelembagaan KP2MI sebagaimana diatur dalam Perpres Nomor 165 tahun 2024 menunjukkan bahwa KemenP2MI dijalankan oleh Menteri dan Wakil Menteri, dengan dukungan sekretariat jenderal. Sekretariat ini terdiri atas sekretaris jenderal dan lima direktorat jenderal yang bertugas menyelenggarakan urusan sesuai dengan alur tata kelola pelindungan PMI. Kelima direktorat jenderal (Ditjen) ini meliputi: Ditjen Promosi/Pemanfaatan Pasar Kerja, Ditjen Penempatan, Ditjen Pelindungan, dan Ditjen Pemberdayaan, serta didukung oleh Inspektorat Jenderal, Staf Ahli. Di samping itu, terdapat Balai Pelayanan (BP3MI), dan Pos Layanan (P4MI) di berbagai wilayah.

Pendekatan yang dipergunakan dalam membuat desain direktorat jenderal yang baru ini sangat berbeda dengan pendekatan lama yang menekankan pada pembagian wilayah sebagaimana diatur dalam Peraturan BP2MI No. 4 Tahun 2020. Pendekatan berbasis wilayah telah menyebabkan munculnya fragmentasi kewenangan antar deputi dalam struktur organisasi BP2MI yang lama, serta mempersulit koordinasi dengan lintas-K/L. Namun demikian, desain kelembagaan yang baru ini hingga akhir tahun 2025 (setahun usia kementerian) masih belum mampu mengatasi fragmentasi kewenangan dalam penatakelolaan pekerja migran di sektor anak buah kapal yang ditandai oleh masih adanya resistensi dari kementerian perhubungan c.q ditjen perhubungan laut. Kendala serupa juga masih muncul dalam hal penatakelolaan penempatan pekerja migran melalui skema pemagangan.

Kementerian baru ini juga masih menghadapi hambatan internal maupun kendala eksternal dalam membuat peraturan baru yang menetapkan kewenangan tunggal KP2MI dalam penatakelolaan PMI. Hingga Oktober 2025, data yang tersedia dalam website KP2MI menunjukkan bahwa dalam rentang satu tahun usia kementerian baru berhasil menetapkan 19 Peraturan Menteri (Permen), dimana 13 Permen mengatur urusan administratif internal seperti Permen tentang pakaian dinas, dan tunjangan kinerja. dan proporsi keputusan lintas-sektor yang dipimpin oleh Kemen P2MI. Sedangkan baru 5 Permen yang mengatur tata kelola PMI yang berhasil ditetapkan.

Pada aspek *Coordination & Enforcement Gain*, peningkatan status kelembagaan menjadi kementerian seharusnya meningkatkan koordinasi dan daya laksana pelindungan PMI. KP2MI sepanjang Oktober 2024 hingga akhir september 2025 telah menandatangani puluhan perjanjian kerja sama (MoU) dengan berbagai stakeholder baik Kementerian/Lembaga, Perguruan Tinggi maupun organisasi kemasyarakatan dalam rangka mengoptimalkan pelindungan PMI. Namun demikian, kementerian ini masih menghadapi tantangan dalam penyusunan perjanjian dengan negara penempatan. Di sisi lain, dalam tahun pertama, KP2MI cukup aktif mengawasi dan menerbitkan sanksi administratif kepada perusahaan penempatan PMI (P3MI) yang dianggap melanggar ketentuan. P3MI yang telah diberi sanksi antara lain PT Multi Intan Amanah Internasional, PT Elshafah Adi Wiguna Mandiri, PT Tulus Widodo Putra, dan PT Alwihda Jaya Sentosa. Sedangkan pada aspek respons penanganan kasus PMI lintas negara, KP2MI masih terkendala oleh rentang kendali atase ketenagakerjaan yang masih berada di bawah Kementerian Ketengakerjaan.

Dalam aspek *Path-Dependence Friction*, KP2MI masih diliputi kendala berupa praktik lama yang bertahan karena efek ketergantungan jalur (*increasing returns*). Upaya kementerian untuk menyusun Standar Prosedur Operasi (SOP) sejak Desember tahun 2024 belum juga diselesaikan secara tuntas. Praktik birokratis lama sebagai badan yang pelaksana masih dominan, sehingga menghambat kecepatan dan responsifitas dalam mengambil keputusan dan membuat kebijakan.

Reformasi kelembagaan di dalam KP2MI berlangsung bertahap melalui mekanisme layering dan conversion fungsi. Pola perubahan kelembagaan dilakukan dengan tetap mempertahankan beberapa fungsi lama yang ada di dalam BP2MI, khususnya pada level direktorat, disertai dengan penambahan fungsi-fungsi baru yang diperlukan. Perubahan ini dapat disajikan dalam tabel perbandingan tabel 1.1. :

Tabel 1.1. Perbandingan Struktur Organisasi

Struktur Organisasi BP2MI Perban Nomor 4 Tahun 2020	Struktur Organisasi KP2MI Permen Nomor 1 Tahun 2024
Sekretariat Utama terdiri atas: 1. Biro Perencanaan dan Kerja Sama; 2. Biro Sumber Daya Manusia dan Organisasi; 3. Biro Keuangan dan Umum; 2. d. Biro Hukum dan Hubungan Masyarakat.	Susunan organisasi Sekretariat Jenderal terdiri atas: 1.Biro Manajemen Kinerja dan Kerja Sama; 2.Biro Keuangan dan Umum; 3.Biro Organisasi dan Sumber Daya Manusia; 4.Biro Hukum; 5.Biro Hubungan Masyarakat.
1. Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Asia dan Afrika: 2. Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Amerika dan Pasifik; 3. Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Eropa dan Timur Tengah;	1.Direktorat Jenderal Promosi dan Pemanfaatan Peluang Kerja Luar Negeri; 2.Direktorat Jenderal Penempatan; 3.Direktorat Jenderal Pelindungan; 4.Direktorat Jenderal Pemberdayaan;
Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Asia dan Afrika: 1. Direktorat Sistem dan Strategi Penempatan dan Pelindungan; 3. Direktorat Penempatan Pemerintah; 4. Direktorat Penempatan Nonpemerintah; dan 5. Direktorat Pelindungan dan Pemberdayaan.	Direktorat Jenderal Promosi dan Pemanfaatan Peluang Kerja Luar Negeri; 1.Sekretariat Direktorat Jenderal Promosi dan Pemanfaatan Peluang Kerja Luar Negeri; 2.Direktorat Pemetaan Pasar Kerja Luar Negeri; 3.Direktorat Peningkatan Kapasitas Pekerja Migran Indonesia; 4.Direktorat Pembinaan Kelembagaan Vokasi Pekerja Migran Indonesia; dan 5.Direktorat Promosi dan Kerja Sama Luar Negeri.
Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Amerika dan Pasifik; 1. Direktorat Sistem dan Strategi Penempatan dan Pelindungan; 3. Direktorat Penempatan; dan 4. Direktorat Pelindungan dan Pernberdayaan.	Direktorat Jenderal Penempatan; 1. Sekretariat Direktorat Jenderal Penempatan; 2. Direktorat Penempatan Nonpemerintah pada Pemberi Kerja Perseorangan; 3. Direktorat Penempatan Nonpemerintah pada Pemberi Kerja Berbadan Hukum; 4. Direktorat Penempatan Pemerintah; 5. Direktorat Penempatan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran; dan 6. Direktorat Kelembagaan Penempatan.

Deputi Bidang Penempatan dan Pelindungan Kawasan Eropa dan Timur Tengah; 1. Direktorat Sistem dan Strategi Penempatan dan 2. Pelindungan; 3. Direktorat Penempatan Pemerintah: 4. Direktorat Penempatan Nonpemerintah; dan 5. Direktorat Pelindungan dan Pemberdayaan.	Direktorat Jenderal Pelindungan; 1. Sekretariat Direktorat Jenderal Pelindungan; 2. Direktorat Siber Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; 3. Direktorat Bina Kemitraan Pelindungan; 4. Direktorat Pengawasan, Pencegahan, dan Penindakan; 5. Direktorat Layanan Pengaduan, Mediasi, dan Advokasi Pekerja Migran Indonesia pada Pemberi Kerja Perseorangan; 6. Direktorat Layanan Pengaduan, Mediasi, dan Advokasi Pekerja Migran Indonesia pada Pemberi Kerja Berbadan Hukum.
	Direktorat Jenderal Pemberdayaan 1. Sekretariat Direktorat Jenderal Pemberdayaan; 2. Direktorat Literasi Keuangan dan Pemanfaatan Remitansi; 3. Direktorat Kepulangan dan Rehabilitasi; 4. Direktorat Reintegrasi dan Penguatkan Keluarga; dan 5. Direktorat Kewirausahaan dan Pengembangan Usaha Produktif.
Inspektorat;	Inspektorat Jenderal
Pusat Data dan Informasi	Pusat Data dan Informasi
Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia	Pusat Pengembangan Sumber Daya Manusia

Sumber: Dokumentasi Peneliti

Tabel struktur organisasi KP2MI tersebut memperlihatkan bahwa perubahan struktur kelembagaan dilakukan dengan tetap mempertahankan mayoritas fungsi lama di dalam BP2MI. Perubahan yang terjadi hanya pada: a) peningkatan eselonisasi pada beberapa jabatan di level eselon 1, dan pemisahan Biro Hukum dengan Biro Humas. b) Perubahan pendekatan dalam penentuan fungsi deputi yang berbasis wilayah menjadi direktorat jenderal yang berbasis alur tata kelola PMI disertai dengan reposisi pada level direktorat. c) penambahan beberapa direktorat baru yakni Direktorat Siber Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. d) pemecahan beberapa direktorat menjadi lebih terperinci, misalnya direktorat pemberdayaan yang dipecah menjadi 4 direktorat baru.

Sedangkan pada aspek *Service Delivery Outcomes*, peningkatan layanan signifikan pada fungsi inti kementerian belum tampak secara signifikan. Layanan penempatan PMI secara *year on year* pada tahun 2023 (masa BP2MI) dibandingkan dengan era KP2MI belum menunjukkan perbaikan, meskipun telah dibentuk dua direktorat jenderal baru yang menangani urusan penempatan PMI, yakni Dirjen P3KLN dan Dirjen Penempatan. Data Laporan Bulanan KP2MI periode Agustus 2025 menunjukkan tren penurunan yang signifikan berdasarkan Tabel 1.2:

Tabel 1.2. Perbandingan Data Penempatan PMI secara Year on Year

TAHUN	JUMLAH	TREN
2023 (Agustus)	29.212	
2024 (Agustus)	23.197	▼ 20,59% Penurunan dari Agustus 2023
2025 (Agustus)	18.847	▼ 18,75% Penurunan dari Agustus 2024

Sumber: KP2MI

Kondisi serupa juga tampak dalam kinerja layanan penyelesaian pengaduan. Data Laporan Bulanan KP2MI periode Agustus 2025 menunjukkan rendahnya persentase penyelesaian pengaduan yang hanya mencapai 7,34%.

Tabel 1.13. Data Pengelolaan Pengaduan

STATUS KASUS	JUMLAH	PERSENTASE
DALAM PROSES	164	92,66%
1. Terima Pengaduan	45	25,42%
2. Penugasan Klarifikator oleh Pimpinan	20	11,30%
3. Penugasan Validator oleh Pimpinan	49	27,68%
4. Penentuan Unit Kerja oleh Pimpinan Klarifikator	1	0,56%
5. Klarifikasi	29	16,38%
6. Validasi	20	11,30%
SELESAI	13	7,34%
Jumlah	177	100,00%

Sumber: KP2MI

KESIMPULAN

Pembentukan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI) melalui Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 merupakan tonggak penting dalam sejarah tata kelola pelindungan pekerja migran di Indonesia. Transformasi kelembagaan dari badan menjadi kementerian menandai perubahan paradigma dari model koordinatif menjadi eksekutorial yang menempatkan pelindungan sebagai mandat utama negara, bukan sekadar fungsi administratif. Namun, capaian tahun pertama menunjukkan bahwa perubahan struktural ini belum sepenuhnya diikuti oleh penguatan kapasitas institusional, reformasi prosedural, serta harmonisasi regulasi turunan yang memadai.

Secara historis, perubahan tersebut merupakan bagian dari evolusi panjang kebijakan dan kelembagaan yang bergerak dari sistem terfragmentasi menuju tata kelola yang lebih terpusat dan terintegrasi. Berdasarkan perspektif *historical institutionalism*, proses ini menunjukkan adanya *path dependence*—yakni warisan kebijakan dan praktik birokratis lama yang masih memengaruhi efektivitas perubahan. Resistensi sektoral, tumpang tindih kewenangan lintas kementerian/lembaga, serta lambatnya pembaruan SOP menunjukkan bahwa reform kelembagaan cenderung bersifat gradual dan membutuhkan konsolidasi berkelanjutan untuk mencapai

efektivitas yang diharapkan.

Dari perspektif *legal institutionalism*, pembentukan KP2MI memperkuat kedudukan hukum pelindungan PMI sebagai *institutional normative order*, dengan integrasi fungsi regulatif, koordinatif, dan eksekutorial dalam satu entitas kelembagaan. Namun, efektivitas sistem hukum baru ini masih sangat bergantung pada kemampuan kementerian dalam membangun mekanisme koordinasi antarinstansi, menegakkan norma secara konsisten, serta membentuk budaya pelayanan publik yang berorientasi pada pelindungan manusia, bukan sekadar administratif.

Peningkatan status kelembagaan menjadi kementerian telah memperluas daya jangkau kebijakan dan kapasitas koordinasi, termasuk melalui penandatanganan berbagai *memorandum of understanding* (MoU) dengan lembaga nasional maupun internasional, serta penerbitan sanksi terhadap perusahaan penempatan (P3MI) yang melanggar aturan. Namun, efektivitas kelembagaan ini masih terbatas oleh ketergantungan struktural terhadap sistem birokrasi lama dan belum optimalnya sinergi dengan kementerian lain, seperti Kementerian Ketenagakerjaan dan Kementerian Perhubungan.

Dengan demikian, transformasi kelembagaan KP2MI merupakan *critical juncture* dalam tata kelola migrasi tenaga kerja Indonesia. Keberhasilannya dalam jangka panjang akan sangat ditentukan oleh kemampuan kementerian ini untuk: (1) memperkuat basis hukum pelindungan PMI melalui revisi terhadap UU Nomor 18 Tahun 2017; (2) memastikan integrasi sistem layanan dan pengaduan berbasis data; serta (3) memperluas kolaborasi lintas sektor dan pemerintah daerah sebagai pilar pelindungan PMI berbasis komunitas.

Reformasi kelembagaan pelindungan PMI tidak boleh berhenti pada tataran struktur, melainkan harus berlanjut pada perubahan paradigma birokrasi menuju pelayanan publik yang humanis, adaptif, dan akuntabel. Jika konsolidasi ini berhasil dilakukan, KP2MI berpotensi menjadi model kelembagaan pelindungan pekerja migran yang efektif dan berkeadilan—sejalan dengan amanat konstitusi serta komitmen Indonesia terhadap prinsip hak asasi manusia dan keadilan sosial.

REFERENSI

Jurnal

- Ariyanti, T., & Nurmala, I. (2024). Protection of migrant workers in Indonesia: Legal review and challenges. *Journal of Legal Development*, 3(1), 51–64.
- Deakin, S., Gindis, D., Hodgson, G. M., Huang, K., & Pistor, K. (2016). Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 188–200. <https://doi.org/10.1016/j.jce.2016.02.002>
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00319.x>
- Ismail, M. M., Ismail, Y., & Humiati, H. (2025). Tinjauan yuridis terhadap pelindungan pekerja migran Indonesia. *Interdisciplinary Explorations in Research Journal*, 3(2). <https://doi.org/10.62976/ierj.v3i2.1309>
- Pierson, C. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>
- Salma, Y. S. L. (2023). Perlindungan pekerja migran Indonesia dalam perspektif hak asasi manusia. *Jurnal Ilmu Hukum dan Sosial*, 12(2), 155–170.

Buku

- Badan Pusat Statistik. (2024). *Survei angkatan kerja nasional (Sakernas), Agustus 2024*. Jakarta: BPS.
- Bappenas. (2025). *Proyeksi angkatan kerja Indonesia dalam kerangka RPJMN 2025–2029*. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.
- International Labour Organization. (2023). *Global estimates on international migrant workers: Results and methodology*(4th ed.). Geneva: ILO Publications.
- Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. (2025). *Rencana strategis dan prioritas program KP2MI tahun 2025*. Jakarta: KP2MI.
- Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. (2025). *Laporan kinerja semester I tahun 2025*. Jakarta: KP2MI.
- MacCormick, N. (2007). *Institutions of law: An essay in legal theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). *International migration outlook 2022*. Paris: OECD Publishing.
- Sonhaji. (2020). Kajian yuridis terhadap pemenuhan kewajiban penyelenggaraan pelatihan kerja bagi calon pekerja migran Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal*, 3(4).
- United Nations. (2023). *Migration policy and data: Informing the 2030 agenda*. UN Network on Migration.
- Wewengkang, F. S., Tangkere, I. A., & Zefanya Akay, A. (2024). Perlindungan hukum bagi pekerja migran Indonesia ditinjau dari Peraturan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 7 Tahun 2021. *Lex Privatum*, 13(4), Juli 2024. Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi.
- World Bank. (2017). *Indonesia's global workers: Juggling opportunities and risks*. Washington, DC: World Bank.

Peraturan:

- Republik Indonesia. (1999). *Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 1999 tentang Pembentukan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI)*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2002). *Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 104A/MEN/2002 tentang Penempatan Tenaga Kerja ke Luar Negeri*. Jakarta: Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
- Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2024 tentang Pembentukan Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2024). *Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*. Jakarta: Sekretariat Negara.
- Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 1 Tahun*

2025 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.

Republik Indonesia. (2025). *Peraturan Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Tata Cara Penempatan dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.*

Republik Indonesia. (2025). *Keputusan Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 14 Tahun 2025 tentang Pencabutan Sanksi Administratif terhadap Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI).*

Internet:

BP2MI. (2025, April 17). *DPR dukung transformasi lembaga untuk perkuat pelindungan pekerja migran Indonesia.* BP2MI. <https://bp2mi.go.id/berita-detail/dpr-dukung-transformasi-lembaga-untuk-perkuat-pelindungan-pekerja-migran-indonesia>

BP2MI. (2025, September 11). *Laporan publikasi data pekerja migran Indonesia, Agustus 2025.* BP2MI. https://www.bp2mi.go.id/uploads/statistik/images/data_11-09-2025_LAPBUL_Laporan_Publikasi_Data_PMI_Agustus_2025.pdf

Yulianus, A. (2025, Februari 22). *Menteri Karding paparkan alasan Presiden Prabowo Subianto membentuk KP2MI.* *Antara News*

Ambon. <https://ambon.antaranews.com/berita/283265/menteri-karding-paparkan-alasan-presiden-prabowo-subianto-membentuk-kp2mi>