

BAB I

LATAR BELAKANG PEMILIHAN MASALAH HUKUM

Mengirimkan tenaga kerja ke luar negeri menjadi salah satu upaya yang diambil oleh banyak negara dalam menangani persoalan ketenagakerjaan serta sebagai sarana untuk meningkatkan pemasukan devisa. Indonesia termasuk negara yang aktif menyalurkan tenaga kerjanya ke luar negeri, terutama untuk sektor informal seperti pekerja rumah tangga (ART) yang tersebar di sejumlah negara Asia. Kondisi ini membuka peluang bagi Perusahaan Jasa Tenaga Kerja Indonesia (sekarang penyebutannya menjadi “Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia” (P3MI)) untuk memanfaatkan dan memenuhi beragam kebutuhan akan tenaga kerja (Henny Nuraeny, 2016). Pengiriman tenaga kerja asal Indonesia ke luar negeri telah dimulai sejak kurang lebih tahun 1950-an. Sejak saat itu, jumlah warga negara Indonesia yang bekerja di luar negeri terus mengalami peningkatan seiring dengan perkembangan zaman. Hal ini disebabkan oleh pertumbuhan angkatan kerja yang terus berkembang, sementara lowongan pekerjaan di dalam negeri semakin terbatas. Di sisi lain, beberapa negara justru menghadapi kekurangan tenaga kerja untuk pekerjaan tertentu. (Nola, 2017)

Kesulitan dalam mencari pekerjaan, kemiskinan, dan rendahnya tingkat pendidikan menjadi beberapa faktor yang mendorong banyak warga

Indonesia untuk mencoba peruntungan menjadi Tenaga Kerja Indonesia (sekarang penyebutannya menjadi “Pekerja Migran Indonesia” (PMI)). Meskipun banyak dari mereka yang memiliki pemahaman terbatas mengenai prosedur menjadi Pekerja Migran Indonesia (PMI), mereka berharap dapat memperoleh penghasilan yang lebih baik. Kondisi ini dimanfaatkan oleh pelaku perdagangan manusia, yang memanfaatkan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI) untuk memenuhi berbagai kepentingan tenaga kerja.

Secara umum, terdapat sejumlah faktor yang mendorong terjadinya Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) antara lain adalah hak atas pekerjaan yang terabaikan, ketidaksetaraan gender dalam politik, ketidakmampuan pekerja untuk memenuhi kebutuhan pangan, kurangnya perhatian dari masyarakat sipil terhadap kepentingan pekerja, lemahnya penegakan hukum, pelayanan publik yang terdapat praktik korupsi, serta sistem ketenagakerjaan yang juga terpengaruh oleh praktik korupsi (Paul Sinlaeloe, 2017). Faktor-faktor tersebut saling berkaitan dan membentuk lingkungan yang rentan terhadap eksploitasi, khususnya bagi calon pekerja migran yang tidak memiliki akses terhadap informasi, perlindungan hukum, serta dukungan sosial yang memadai.

Selain itu, maraknya praktik perdagangan manusia sering kali berakar pada persoalan ekonomi, khususnya kemiskinan. Banyak korban berasal dari latar belakang keluarga dengan kondisi serba kekurangan. Demi memperbaiki nasib dan membantu perekonomian keluarga, tidak

sedikit orang yang tergoda menerima tawaran pekerjaan di luar daerah. Tetapi, langkah ini justru membuka peluang bagi para perekrut ilegal untuk menipu dan menjerumuskan mereka secara tanpa disadari (Saimima, 2020). Pemerintah memperkirakan bahwa dari sekitar 4,5 juta pekerja migran Indonesia yang berada di luar negeri, sekitar 1,9 juta di antaranya tidak memiliki dokumen yang sah atau telah melewati batas waktu izin tinggal yang ditentukan. Sebagian besar dari mereka adalah perempuan, diikuti oleh anak-anak. Kondisi ini membuka peluang terjadinya perdagangan manusia (Any Suryani H, 2020). Tanpa dokumen resmi, para pekerja migran tersebut berada dalam situasi yang sangat rawan terhadap berbagai bentuk penyalahgunaan dan eksploitasi, termasuk kekerasan fisik, pelecehan seksual, kerja paksa, serta penipuan oleh agen atau perantara. Minimnya perlindungan hukum di negara penempatan dan kurangnya pengawasan dari negara asal semakin memperparah situasi, menjadikan mereka sasaran empuk bagi jaringan perdagangan orang yang beroperasi secara terorganisir lintas negara.

Menurut istilah, perdagangan manusia dalam bahasa Inggris dikenal sebagai *human trafficking*, yang berasal dari kata *trafficking* yang berarti "perdagangan secara ilegal," dan *human* yang berarti "manusia." Aktivitas perdagangan manusia memiliki keterkaitan erat dengan praktik perbudakan atau tindakan yang menyerupai bentuk perbudakan. Menurut Protokol Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang telah diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana

Perdagangan Orang, perdagangan manusia meliputi "perekrutan, pengiriman, atau penerimaan" yang dilakukan melalui "ancaman, paksaan, kekerasan, penculikan, penipuan, penyalahgunaan kekuasaan, atau penjeratan utang," dengan tujuan untuk "eksploitasi dalam berbagai bentuk" (Muhammad Kamal, 2019).

Para pelaku perdagangan manusia beroperasi dengan cara yang sangat sistematis dan terencana. Mereka mencari korban dengan berbagai metode, seperti memberi janji-janji palsu untuk menarik calon korban. Beberapa pelaku langsung menghubungi korban, disisi lain ada oknum-oknum tertentu yang menyalahgunakan mekanisme pengiriman tenaga kerja, baik domestik maupun internasional, dengan melakukan proses pemindahan, pengiriman, penerimaan, hingga penampungan secara sistematis dan tersusun rapi, sehingga sukar dijangkau oleh pengawasan hukum. Ironisnya, sebagian dari mereka justru mendapatkan perlindungan dari aparat pemerintah atau penegak hukum. Pelaku bisa beroperasi secara mandiri atau sebagai bagian dari kelompok yang lebih besar, dengan menggunakan berbagai strategi, mulai dari mencari dan menjebak korban di lokasi tertentu hingga membujuk, menipu, serta mengeksploitasi kelemahan calon korban dan keluarganya (Damanik et al., 2023). Kondisi ini menunjukkan bahwa tindak pidana perdagangan orang bukan hanya persoalan individu semata, melainkan telah menjadi bentuk kejahatan terorganisir yang melibatkan berbagai pihak, termasuk oknum yang seharusnya menjalankan fungsi perlindungan dan penegakan hukum.

Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) tidak menargetkan gender tertentu untuk menjadi korbannya. Namun, perempuan dan anak-anak paling sering menjadi sasaran karena posisi mereka yang rentan terhadap berbagai bentuk eksploitasi (Justitia Avila Veda, 2021). Korban perdagangan manusia biasanya mengalami penipuan, perlakuan kejam, dan eksploitasi. Bentuk eksploitasi ini dapat mencakup pemaksaan untuk bekerja dalam kondisi yang berpotensi mengarah pada eksploitasi seksual, perbudakan, atau bentuk perbudakan modern lainnya, serta kejahatan seperti perdagangan organ untuk tujuan komersial dan penjualan bayi oleh pelaku perdagangan manusia. Selain itu, keberadaan tempat kerja yang berada di dalam rumah tangga dan keluarga (tempat yang tidak terlihat) menyulitkan proses pengawasan. Situasi ini meningkatkan risiko terjadinya kekerasan (Devi Rahayu et al., 2021). Kondisi ini diperparah dengan minimnya akses korban terhadap bantuan hukum dan pendampingan psikologis, terutama ketika mereka berada di wilayah yang jauh dari jangkauan layanan pemerintah atau lembaga perlindungan.

Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan hak mendasar yang secara alami dimiliki setiap individu, bersifat universal dan abadi (Hijrah Lahaling, 2021). Hak Asasi Manusia yang melekat pada setiap individu, seperti hak untuk hidup dengan aman, hak atas kebebasan, dan hak untuk mendapatkan perlakuan yang setara, adalah hak-hak yang tidak boleh dilanggar oleh siapa pun. Perdagangan manusia adalah pelanggaran hak asasi manusia yang melibatkan ancaman, pemaksaan, penculikan,

penipuan, penyalahgunaan kekuasaan, dan bertujuan untuk eksploitasi seksual, pornografi, kekerasan, kerja paksa, perbudakan, atau praktik sejenis. Apabila salah satu tindakan tersebut terjadi, maka hal itu dapat dianggap sebagai perdagangan manusia, yang merupakan kejahatan yang melanggar hak asasi manusia. Permasalahan pelanggaran Hak Asasi Manusia dalam konteks perdagangan orang, khususnya yang dialami oleh Pekerja Migran Indonesia (PMI), tidak hanya berdampak pada individu korban, tetapi juga memiliki implikasi yang lebih luas terhadap kepentingan nasional. Di satu sisi, Pekerja Migran Indonesia (PMI) memberikan kontribusi signifikan terhadap devisa negara, namun di sisi lain, mereka justru menjadi kelompok yang paling rentan terhadap eksploitasi dan pelanggaran hak.

Devisa negara itu sendiri adalah seluruh alat pembayaran luar negeri yang dimiliki oleh suatu negara dan dapat digunakan untuk membiayai transaksi internasional. Devisa ini berperan vital dalam menjaga stabilitas ekonomi makro, terutama dalam perdagangan luar negeri, investasi internasional, dan pembayaran utang luar negeri. Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang bekerja ke luar negeri dapat memberikan manfaat ganda, selain bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) dan anggota keluarganya juga bagi negara, di mana hingga tahun 2022 Pekerja Migran Indonesia (PMI) merupakan salah satu penyumbang devisa terbesar bagi negara dengan menempati posisi kedua setelah devisa dari sektor minyak bumi dan gas, dengan besaran devisa yang disumbangkan ke negara

mencapai Rp.159,6 Triliun per tahun namun nasibnya tidak terjamin sehingga sudah semestinya Pemerintah untuk memperhatikan hak- haknya (Manek et al., 2023). Perlindungan menyeluruh bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI) perlu dijadikan prioritas dalam kebijakan negara, baik sebelum keberangkatan, selama masa kerja, maupun setelah kembali ke tanah air. Hal ini mencakup perlindungan hukum, akses terhadap informasi yang memadai, pendampingan selama proses penempatan, serta jaminan sosial dan kesehatan.

Melihat tingginya antusiasme masyarakat Indonesia untuk bekerja di luar negeri, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) mengambil langkah strategis dengan menyusun regulasi sebagai landasan hukum guna menjamin proses penempatan Pekerja Migran Indonesia (PMI) berlangsung secara tertib dan aman. Upaya ini diwujudkan melalui penerbitan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Regulasi tersebut dirancang untuk memberikan perlindungan kepada pekerja migran dengan menjunjung tinggi prinsip keadilan sosial, kesetaraan hak, kesetaraan gender, serta penolakan terhadap segala bentuk diskriminasi dan praktik perdagangan manusia. Kemudian, pada tahun 2012, Indonesia mengesahkan Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Pengesahan Konvensi International Mengenai Perlindungan Hak-

Hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya. Ratifikasi ini mencerminkan komitmen kuat pemerintah dalam memperkuat perlindungan bagi pekerja migran Indonesia di luar negeri.

Pemerintah terus berupaya untuk meningkatkan perlindungan bagi tenaga kerja Indonesia yang bekerja di luar negeri dengan memperbaiki regulasi dan undang-undang, salah satu langkah yang diambil pemerintah adalah melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 mengenai Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Revisi tersebut menghasilkan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang diberlakukan sebagai pengganti undang-undang sebelumnya. Regulasi baru ini menghadirkan perlindungan yang lebih menyeluruh bagi pekerja migran Indonesia, dengan mencakup sejumlah aspek penting yang belum terakomodasi dalam aturan lama. Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang yang bertujuan untuk menjamin hak-hak dasar Pekerja Migran Indonesia (PMI) sebagai bagian dari warga negara, serta

memberikan perlindungan hukum, ekonomi, dan sosial, tidak hanya bagi para pekerja tetapi juga bagi keluarga mereka.

Menurut ketentuan dalam Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang dimaksud dengan “Calon Pekerja Migran Indonesia” memiliki makna yaitu warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat sebagai pencari kerja dan berniat untuk bekerja di luar negeri, serta telah tercatat secara resmi pada instansi pemerintah yang berwenang di tingkat kabupaten atau kota. Sementara itu, “Pekerja Migran Indonesia” merujuk pada warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah bekerja di luar negeri dengan menerima imbalan. Berdasarkan definisi ini, istilah Tenaga Kerja Indonesia digantikan dengan Pekerja Migran Indonesia (Tantri, 2022).

Atas pengesahan Undang Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang dan Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2019 mengenai Pembentukan Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) diubah menjadi Badan Perlindungan Pekerja

Migran Indonesia (BP2MI), yang kini merupakan badan non-departemen (Manek et al., 2023). Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) bertugas untuk melaksanakan kebijakan yang menyediakan layanan dan perlindungan terpadu bagi Pekerja Migran Indonesia (PMI). Lembaga ini bertanggung jawab dalam mengkoordinasikan berbagai upaya perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI), termasuk dalam hal penempatan, penyediaan informasi yang akurat, perlindungan hukum, pemulangan, serta pembinaan dan pengawasan terhadap agen penyalur tenaga kerja. Tujuan utamanya adalah memastikan bahwa Pekerja Migran Indonesia (PMI) mendapatkan perlindungan yang cukup dan memperoleh penghidupan yang layak selama bekerja di luar negeri. (Sutra & Hadi, 2023). Dengan keberadaan Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), diharapkan terjadi peningkatan efektivitas dalam pelaksanaan perlindungan menyeluruh terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI), termasuk penguatan sinergi antar instansi, peningkatan kualitas layanan migrasi, serta penindakan terhadap praktik-praktik perekrutan ilegal yang selama ini merugikan calon pekerja migran.

Perlindungan terhadap pekerja migran menjadi perhatian utama dalam setiap tahapan perjalanan migrasi. Proses migrasi sendiri mencakup tahapan yang dimulai dari daerah asal, termasuk proses pendaftaran serta persiapan sebelum keberangkatan, dilanjutkan dengan perjalanan ke negara tujuan, masa tinggal dan bekerja selama periode kontrak berlangsung, hingga tahap pemulangan ke daerah asal setelah kontrak kerja berakhir.

Pekerja migran berhak mendapatkan perlindungan di setiap tahap siklus tersebut. Oleh karena itu, berbagai pihak memiliki tanggung jawab untuk memastikan adanya perlindungan bagi pekerja migran internasional (Noveria & Fitranita, 2020). Keterlibatan berbagai instansi, termasuk pemerintah pusat dan daerah, agen penyalur, organisasi masyarakat sipil, serta negara tujuan, menjadi sangat penting untuk menciptakan sistem migrasi yang aman, tertib, dan manusiawi. Kolaborasi lintas sektor ini diperlukan guna mengatasi kerentanan yang dihadapi pekerja migran, seperti eksploitasi, perdagangan orang, hingga pelanggaran hak-hak dasar mereka selama bekerja di luar negeri. Dalam perlindungan terhadap pekerja migran, pendekatan hukum memiliki peran yang sangat penting untuk memastikan terpenuhinya hak-hak Pekerja Migran Indonesia (PMI) secara menyeluruh. Perlindungan hukum menjadi salah satu instrumen penting dalam menjamin keamanan dan kesejahteraan pekerja migran, terutama saat mereka menghadapi resiko pelanggaran hak atau menjadi korban tindak pidana, termasuk perdagangan orang.

Perlindungan hukum dapat diklasifikasikan ke dalam dua jenis, yakni perlindungan pasif dan aktif. Perlindungan pasif merujuk pada bentuk pengakuan dan jaminan hak, yang diwujudkan melalui kebijakan atau regulasi di luar proses peradilan, baik untuk korban maupun pelaku. Sementara itu, perlindungan aktif terbagi menjadi dua bentuk, yaitu preventif dan represif. Perlindungan aktif preventif mencakup pemberian hak-hak tertentu dari pelaku kepada korban, khususnya yang berkaitan

dengan penerapan hukum dan kebijakan pemerintah. Sedangkan perlindungan aktif represif mencerminkan bentuk perlawanan atau tuntutan terhadap negara atau aparat penegak hukum, ketika kebijakan atau aturan yang diterapkan dianggap menimbulkan kerugian bagi korban.

Salah satu bentuk pemulihan hak korban dalam perlindungan hukum diwujudkan melalui pemberian restitusi. Restitusi yang berlandaskan pada asas pemulihan seperti semula (*restitutio in integrum*), merupakan bentuk upaya untuk mengembalikan korban tindak pidana pada keadaan sebelum peristiwa kejahatan terjadi. Meskipun secara ideal hal tersebut sulit untuk benar-benar diwujudkan sepenuhnya, prinsip ini menekankan pentingnya usaha maksimal untuk memulihkan kondisi korban mendekati keadaan semula (Wibowo et al., 2020). Pemberian restitusi kepada korban tindak pidana perdagangan orang merupakan bagian dari pemberian perlindungan hukum dari pemerintah ataupun Negara. Restitusi atau penggantian kerugian adalah sejumlah uang yang wajib dibayarkan oleh seseorang sebagai konsekuensi atas kerugian finansial yang dialami oleh pihak lain.

Proses pengajuan restitusi dimulai ketika korban melaporkan kejadian yang dialaminya kepada kepolisian, yang kemudian ditindaklanjuti oleh penyidik. Setelahnya, jaksa penuntut umum bertanggung jawab untuk memberikan informasi kepada korban terkait haknya dalam menuntut restitusi. Selain itu, jaksa juga dapat mengajukan nilai kerugian yang dialami korban sebagai dampak dari tindak pidana

perdagangan orang (Rahman, 2019). Proses ini bukan sekadar prosedur administratif semata, melainkan didukung oleh landasan hukum yang tegas dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut ketentuan Pasal 48 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, korban maupun ahli warisnya memiliki hak untuk memperoleh restitusi. Bentuk ganti rugi ini mencakup berbagai kerugian, seperti kehilangan aset atau pendapatan, penderitaan yang dialami korban, biaya untuk penanganan medis dan psikologis, serta kerugian lainnya yang ditimbulkan sebagai akibat dari tindak pidana perdagangan orang. Hal-hal tersebut dapat meliputi kehilangan harta benda, pengeluaran untuk transportasi dasar, biaya jasa hukum, atau kerugian karena tidak menerima pendapatan yang dijanjikan oleh pelaku (Paul Sinlaeloe, 2017). Pada pasal ini menunjukkan bahwa negara memiliki tanggung jawab tidak hanya dalam menindak pelaku, tetapi juga memberikan pemulihan menyeluruh bagi korban, termasuk penggantian kerugian materiil dan immateriil yang timbul akibat tindakan perdagangan orang.

Meskipun pengiriman tenaga kerja ke luar negeri memberikan kontribusi signifikan terhadap perekonomian negara melalui devisa, namun pekerjaan ini memiliki kerentanan yang tinggi terhadap eksploitasi dan tindak pidana perdagangan orang, terutama pada sektor informal. Oleh karena itu, dibutuhkan penguatan sistem perlindungan hukum dan sosial yang tidak hanya bersifat preventif, tetapi juga represif dan rehabilitatif,

guna memastikan hak-hak pekerja migran Indonesia, khususnya perempuan dan anak-anak. Keberadaan regulasi seperti Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang Indonesia serta pembentukan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) harus diiringi dengan implementasi yang konsisten, pengawasan yang efektif, serta kerja sama lintas sektor agar tidak hanya melindungi pekerja dari kejahatan perdagangan orang, tetapi juga memulihkan martabat korban yang telah menjadi bagian dari praktik kejahatan kemanusiaan tersebut.