

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Pekerja Migran Indonesia (yang beriktunya dikenal menjadi PMI) merupakan masyarakat indonesia yang akan, sedang, maupun sudah bekerja di luar negeri yang mendapatkan upahnya dari luar wilayah Republik Indonesia. Pekerja Migran adalah seseorang yang mencari pekerjaan di luar negara Indonesia. Calon pekerja migran bekerja di luar negeri memiliki alasan yaitu sangat menguntungkan apabila bekerja di luar negeri, hal tersebut dikarenakan pekerja migran mendapat pendapatan secara lebih tinggi daripada di indonesia.¹ Indonesia, sebagai negara paling tinggi kedua sesudah Filipina di Asia Tenggara yang mengirimkan pekerja migran ke lebih dari 25 negara.

Para PMI telah menjadi bagian penyumbang devisa terbesar negara, PMI memiliki peran secara sangat krusial terhadap pertumbuhan ekonomi, baik dari dalam negeri atau juga di luar negeri.

Berdasarkan data World Bank ketika tahun 2017, tercatat 9 juta PMI yang ditempatkan di luar negeri. Sedangkan data oleh Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia ketika tahun 2025 menyebutkan bahwa terdapat 5,2 juta pekerja migran. Perbedaan jumlah pekerja migran dikarenakan adanya sindikasi pengiriman pekerja migran nonprosedural yaitu diperkirakan sekitar 4,3 juta.² Hal

¹ Fernando Hamonangan, “Menjamin Hak Pekerja Migran Indonesia: Tinjauan Perlindungan Hukum Berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 2017”, 8, no. 18 (2025), <https://doi.org/https://doi.org/10.56370/jhlg.v6i5.852>.

² Editorial Desk, “Saling Silang Data Pekerja Migran,” *Next Indonesia*, Mei 2025, <https://nextindonesia.id/Research/2025/05/18/116/Saling-Silang-Data-Pekerja-Migran>.

ini menimbulkan berbagai masalah ketenagakerjaan sekaligus keimigrasian.³ Oleh karena itu, dengan banyaknya para pekerja yang bermigrasi ke luar negeri maka dibuatlah beberapa peraturan tentang PMI untuk melindungi para pekerja tersebut.

Seiring dengan meningkatnya jumlah PMI yang bekerja di Jepang, muncul berbagai permasalahan hukum, baik berupa pelanggaran ketentuan keimigrasian maupun ketertiban umum. Kondisi tersebut menimbulkan kekhawatiran terhadap efektivitas fungsi pengawasan pemerintah terhadap aktivitas PMI selama bekerja di luar negeri.

Beberapa kasus dengan melibatkan PMI di Jepang antara lain keterlibatan Warga Negara Indonesia (yang berikutnya dikenal sebagai WNI) dalam tindak pidana perampokan pada tahun 2025, pelanggaran izin tinggal (overstay), serta pelanggaran ketertiban umum seperti konvoi dan pemasangan atribut organisasi di ruang publik. Kasus-kasus tersebut mencerminkan lemahnya pengawasan terhadap status dan aktivitas PMI di negara penerima yang seharusnya menjadi tanggung jawab pemerintah terhadap peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (yang selanjutnya disebut dengan UU Perlindungan PMI) dalam Pasal 76 telah mengatur mengenai pengawasan terhadap PMI yang bekerja di negara penerima dengan melibatkan peran pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan penempatan. Namun demikian, ketentuan tersebut belum menjelaskan secara tegas bentuk dan mekanisme pengawasan yang dilakukan

³ Hartono Widodo and R. Jossi Belgradoputra, "Perlindungan Pekerja Migran Indonesia," *Binamulia Hukum* 8, no. 1 (2019): 107–16, <https://doi.org/10.37893/jbh.v8i1.42>.

terhadap PMI selama bekerja di negara penerima, sehingga masih banyak ditemukan permasalahan yang dialami oleh PMI di Jepang.

Meskipun pengaturan lebih banyak terkait pengawasan juga dijelaskan pada Peraturan Pemerintah, namun ketentuan tersebut juga belum memberikan kejelasan yang memadai. Hal ini terlihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia (yang selanjutnya disebut dengan PP Pelaksanaan Perlindungan PMI), khususnya Pasal 95 ayat (1) yang pengawasannya masih terbatas pada aspek administratif dan belum mencakup pengawasan terhadap aktivitas dan kondisi kerja PMI di negara penerima. Oleh karena itu, diperlukan penguatan fungsi pengawasan pemerintah guna meningkatkan perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia, khususnya yang bekerja di Jepang.

Berdasarkan PP Pelaksanaan Perlindungan PMI, pengawasan terhadap PMI juga diatur dalam Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasayarakatan Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2025 tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian (yang selanjutnya disebut dengan Permenimipas). Berdasarkan pada Pasal 15 Permenimipas mengatur pengawasan lapangan terhadap WNI di luar wilayah Indonesia yang hanya berupa pengumpulan data keberadaan WNI guna mendukung pencegahan tindak pidana perdagangan orang, tanpa mencakup pengawasan terhadap aktivitas dan perilaku PMI di negara penerima. Akibatnya, pengawasan pemerintah masih terbatas pada aspek administratif sebagaimana tercermin dalam UU Perlindungan PMI, PP Pelaksanaan

Perlindungan PMI, dan Permenimipas, tanpa adanya pengawasan substantif terhadap aktivitas Pekerja Migran Indonesia.

Ketentuan sebagaimana Pasal 76 UU Perlindungan PMI terletak pada belum optimalnya pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pemerintah pusat juga pemerintah daerah. Hal tersebut dikarenakan peraturan pelaksana, baik Peraturan Pemerintah atau juga Peraturan Menteri, belum mengatur secara jelas mengenai bentuk dan mekanisme pengawasan yang seharusnya dilakukan, sehingga pengawasan masih terbatas pada aspek administratif dan belum menyentuh pengawasan terhadap aktivitas PMI di negara penerima.

Penelitian ini penting dilakukan karena menunjukkan adanya kekosongan hukum dalam pengaturan pengawasan terhadap aktivitas PMI selama bekerja di luar negeri, khususnya di Jepang. Meskipun UU Perlindungan PMI telah mengatur fungsi pengawasan oleh pemerintah pusat dan daerah, namun belum terdapat pengaturan yang secara spesifik menjelaskan bentuk, mekanisme, dan tanggung jawab pengawasan terhadap perilaku dan aktivitas PMI di negara penerima.

Kelemahan pengaturan tersebut tercermin dari meningkatnya pelanggaran hukum oleh Pekerja Migran Indonesia, mulai dari pelanggaran izin tinggal, ketertiban umum, hingga tindak pidana. Keadaan ini tidak sebatas merugikan PMI secara individual, namun juga berpotensi mencoreng citra Indonesia serta mengganggu hubungan dengan negara penerima. Isu hukum dalam penelitian ini terletak pada adanya kekosongan dan lemahnya fungsi pengawasan pemerintah terhadap aktivitas PMI di negara penerima akibat belum jelasnya mekanisme

pemantauan dan tanggung jawab pengawasan, sehingga memicu terjadinya berbagai pelanggaran hukum di Jepang.

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan permasalahan hukum berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan yaitu seperti di bawah ini:

1. Bagaimana bentuk pengawasan terhadap Pekerja Migran Indonesia dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya?
2. Bagaimana implementasi fungsi pengawasan pemerintahan terhadap aktivitas para pekerja migran Indonesia di Jepang yang menyebabkan maraknya pelanggaran hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dilakukannya penelitian ini sebagaimana disebutkan sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis peran pemerintah dalam merumuskan serta menetapkan peraturan Perundang-Undangan yang mengatur mekanisme pengawasan terhadap aktivitas PMI pada tahap sedang bekerja di negara penerima, guna mewujudkan sistem pengawasan yang efektif, dan berkeadilan bagi para PMI yang sedang bekerja di luar negeri.
2. Untuk menganalisis terkait dengan pengawasan yang dilaksanakan dari pemerintah dalam merumuskan peraturan perundang-undangan yang mengatur aktivitas PMI, sebagai upaya untuk memperkuat perlindungan

hukum dan mencegah terjadinya pelanggaran selama para pekerja migran sedang bekerja di negara penerima.

1.4 Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan penelitian ini dilakukan dengan harapan agar memberikan kegunaan dan juga manfaat untuk kedepannya yaitu sebagai berikut:

1.4.1 Tujuan teoritis

Penelitian ini ditujukan untuk menunjukkan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, utamanya hukum administrasi negara, mengenai fungsi pengawasan terhadap PMI. Penelitian ini dimaksudkan untuk memperluas diskursus mengenai pengawasan komprehensif yang tidak sebatas bersifat administratif, namun juga substantif terhadap aktivitas PMI di negara penerima. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkuat kerangka teoritis mengenai sistem pengawasan pemerintah yang efektif, integratif, dan berkeadilan dalam lingkup pengawasan terhadap PMI.

1.4.2 Tujuan Praktis

Penelitian ini diharapkan mampu sebagai bahan pertimbangan dan masukan untuk pemerintah serta Lembaga terkait dalam menyempurnakan regulasi bagi pemerintah serta Lembaga terkait dalam menyempurnakan regulasi pengawasan Pekerja Migran Indonesia. Selain itu, penelitian ini bertujuan mendorong terciptanya sistem pengawasan yang terukur dan aplikatif guna mencegah pelanggaran hukum, sekaligus memperkuat perlindungan hak-hak PMI di negara penempatan.

1.5 Keaslian Penelitian

Agar dapat mengetahui penelitian sebelumnya dari penelitian yang akan penulis laksanakan, berikut merupakan keaslian pustaka penelitian korelasinya dengan penelitian sebelumnya, sebagaimana dijelaskan dalam tabel dibawah ini:

No.	Judul Penelitian	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas akhir yang diusulkan
1.	Peran BP2MI dalam Upaya Memberikan Perlindungan Pekerja Migran di Provinsi Lampung	Bagaimana peran BP2MI dalam memberikan perlindungan pekerja migran di Lampung?	Perlindungan BP2MI melalui Lembaga BP2MI; implelementasi UU No. 18 Tahun 2017 Pasal 6 Ayat (1)	Penelitian sebelumnya berfokus pada perlindungan oleh Lembaga BP2MI, sedangkan penelitian ini menekankan pada aspek pengawasan oleh pemeritah pusat dalam memberikan pengawasan kepada PMI.
2.	Eksistensi E-KTKLN Terhadap Syarat Wajib PMI	1. Apa bentuk perlindungan hukum E-	Isu hukum perfokus kepada	Penelitian sebelumnya berfokus pada

	Pasca Berlaku UU No. 18 Tahun 2017	KTKLN sebagai syarat wajib terhadap Pekerja Migran Indonesia pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia? 2. Apa akibat hukum dari tidak terpenuhinya E-KTKLN sebagai syarat wajib oleh Pekerja Migran Indonesia?	perlindungan hukum Pekerja Migran Indonesia terkait dengan dokumen E-KTKLN dan kepastian hukum.	aspek dokumen administratif, sedangkan penelitian ini berfokus pada fungsi pengawasan pemerintah terhadap pekerja migran dengan mengkaji undang-undang.
3.	Perlindungan Hukum Terhadap Pekerja Migran Indonesia dalam Hukum Internasional	1. Bagaimana ketentuan hukum bagi pekerja migran Indonesia dalam hukum Internasional? 2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap	Perlindungan hukum Pekerja Migran Indonesia dalam Perspektif hukum Internasional. Konvensi ICRMW 1990,	Penelitian sebelumnya berfokus pada hukum internasional dengan mengkaji peraturan internasional, sedangkan

		pekerja migran Indonesia dalam Hukum Internasional?	ILO Conventions No 97, 183	dalam penelitian ini berfokus pada hukum nasional UU No. 18 Tahun 2017, PP No. 59 Tahun 2021, dan PERMEN IMIPAS Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian
--	--	--	----------------------------------	--

1.6 Metode Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, metode penelitian yaitu kegiatan yang didasarkan pada proses dalam memperoleh dan menemukan peraturan hukum, prinsip hukum, atau juga doktrin hukum yang digunakan untuk menanggapi isu hukum yang ada sejalan terhadap karakter ilmu hukum.⁴ Metode penelitian hukum dibedakan menjadi penelitian hukum normatif dan empiris, metode penelitian

⁴ Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, 13th ed. (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017).

normatif sebagai penelitian hukum yang mengkaji hukum menjadi norma maupun kaidah yang menjadi acuan perilaku setiap orang.⁵

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian menggunakan penelitian hukum normatif yaitu suatu kegiatan yang berisi kajian-kajian aspek internal dari hukum positif. Dengan demikian, hukum menjadi sebuah sistem terdapat kemampuan untuk hidup, tumbuh serta berkembang pada sistemnya pribadinya. Penelitian hukum normatif merupakan suatu metode penelitian terkait dengan peraturan perundang-undangan yang ditinjau baik pada sudut pandang hierarki perundang-undangan (vertikal) atau juga harmonisasi peraturan perundang-undangan (horizontal).⁶ Penelitian normatif sebagai studi dokumen yang sejalan terhadap pengertian dari hukum normatif itu sendiri yaitu mengkaji dokumen yang menjadi bahan dari sumber hukum. Sumber hukum tersebut tersusun atas peraturan perundang-undangan, perjanjian, teori hukum, serta doktrin maupun pendapat ahli hukum.

Metode ini dipilih karena berfokus pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu UU Perlindungan PMI, PP Pelaksanaan Perlindungan PMI, serta Permenimipas. Penelitian ini sebagai penelitian hukum normatif dengan mengkaji norma hukum positif melalui studi kepustakaan untuk menganalisis pengawasan pemerintah terhadap aktivitas PMI di Jepang.

⁵ Muhaimin, ed., "*Metode Penelitian Hukum*", vol. 1 (Majapahit: Mataram University Press, 2020).

⁶ Kornelius Benuf and Muhamad Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum Sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Jurnal Gema Keadilan* 7 (2020): 23–24, <https://doi.org/10.24246/jrh.2019.v3.i2.p145-160>.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian ini memanfaatkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan kasus (*case approach*). Menurut Peter Marzuki, pendekatan perundang-undangan dilaksanakan mengkaji dan menganalisis keseluruhan peraturan perundang-undangan juga regulasi dengan memiliki keterkaitan terhadap isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan perundang-undangan mempelajari konsistensi keselarasan diantara satu undang-undang terhadap perundang-undangan lainnya.⁷

Penggunaan pendekatan perundang-undangan pada penelitian ini yaitu karena penelitian ini mengkaji beberapa peraturan Perundang-Undangan yaitu Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, PERMEN IMIPAS Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian, dalam pengawasan terhadap aktivitas pekerja migran Indonesia, serta Peraturan Pemerintah No, 59 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia.

Selanjutnya, penelitian ini menerapkan pendekatan kasus (*case approach*), yaitu melalui mengkaji berbagai kasus dengan berhubungan terhadap isu hukum yang diteliti yaitu aktivitas PMI yang terjadi di negara penerima. Melalui pendekatan ini, penelitian diharapkan mampu menunjukkan analisis hukum secara komprehensif, baik dari sisi normatif atau juga perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia.

⁷ Peter Marzuki, *Penelitian Hukum*, ed. Peter Marzuki (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021).

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dimanfaatkan untuk penelitian ini yaitu terdiri dari sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, serta sumber bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum itu diuraikan seperti di bawah ini:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum dengan tersusun dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah resmi, juga dokumen resmi negara.⁸ Adapun yang menjadi bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya:

- 1) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia;
- 2) Peraturan Menteri Imigrasi dan Pemasayarakatan Nomor 2 Tahun 2025 Tentang Pengawasan Keimigrasian dan Tindakan Administratif Keimigrasian
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia;

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan gagasan dengan menjadi pendukung dari bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder terdiri dari berbagai buku hukum mencakup skripsi, tesis, serta disertasi hukum, maupun berbagai jurnal hukum, yang relevan dengan penelitian.⁹ Maka melalui dukungan bahan hukum sekunder,

⁸ Yulianto Fajar, Mukti, Achmad, “*Dualisme Penelitian Hukum Normatif Dan Empiris*”, ed. Yulianto Fajar, Mukti, Achmad (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009).

⁹ Marzuki, op. Cit., 195.

penelitian ini diarahkan untuk menelaah secara mendalam atas pengawasan terhadap pekerja migran Indonesia.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang dapat memberikan petunjuk dan penjelasan yang digunakan dalam menjelaskan sumber bahan hukum primer serta sekunder. Bahan hukum tersier terdiri dari kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia.¹⁰

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum untuk penelitian ini dilaksanakan melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, sekunder, tersier, serta bahan nonhukum. Penelusuran dilaksanakan melalui literatur, peraturan perundang-undangan, juga sumber daring secara relevan guna mendapatkan bahan hukum yang bersifat normatif dan teoritis sebagai dasar analisis dan pedoman dalam pembahasan permasalahan penelitian.

1.6.5 Metode Analisa Bahan Hukum

Metode yang dimanfaatkan untuk penelitian ini memanfaatkan metode analisis bahan hukum dengan bersifat kualitatif, metode normatif kualitatif adalah metode dengan cara melaksanakan interpretasi (penafsiran) terhadap bahan-bahan hukum yang sudah diolah. Pemanfaatan penafsiran ini terdapat tujuan dalam menafsirkan hukum, ketika dalam bahan hukum tersebut utamanya dalam bahan hukum primer adanya kekosongan norma hukum, antinomi norma hukum dan

¹⁰ Bambang Sunggono, “*Metode Penelitian Hukum*” (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2002).

norma hukum yang kabur, sehingga, analisis kualitatif adalah analisis yang didasarkan pada kualitas dari norma hukum itu sendiri.¹¹

Penggunaan metode normatif kualitatif dalam penelitian ini yaitu untuk menganalisis sejauh mana pengawasan pemerintah terhadap aktivitas PMI di Jepang telah diatur dalam UU Perlindungan PMI, PP Pelaksanaan Perlindungan PMI, dan Permenimpas. Analisis dilakukan dengan menelaah kesesuaian dan kekuatan norma dalam ketiga regulasi tersebut untuk menjawab permasalahan mengenai lemahnya pengawasan pemerintah terhadap aktivitas PMI di negara penerima.

¹¹ Muhammad Armia, “*Penentuan Metode & Pendekatan Penelitian Hukum*”, Ed. Chairul Fahmi (Aceh: Lembaga Kajian Konstitusi Indonesia (Lkki), 2022).