

Migrasi Tenaga Kerja dan Perlindungan Sosial:

Kebijakan Inklusif di Era Mobilitas Tinggi



Oleh: Rudy C Tarumingkeng

*Rudy C Tarumingkeng: Migrasi Tenaga Kerja dan Perlindungan Sosial:
Kebijakan Inklusif di Era Mobilitas Tinggi*

Oleh:

[Prof Ir Rudy C Tarumingkeng, PhD](#)

Professor of Management NUP: 9903252922

Professor Emeritus, IPB-University

Rektor, Universitas Cenderawasih, Papua (1978-1988, dan

Rektor, Kampus AGRO Manokwari sekarang Universitas Papua Manokwari

Coordinator, CIDA/DIKTI SFU Burnaby BC Canada 1988-1991

Rektor, Universitas Kristen Krida Wacana, Jakarta (1991-2000)

Chairman. Board of Professors, IPB-University, Bogor (2005-2006)

AI - Data Analyst, dan Chairman, Academic Senate, IBM-ASMI, Jakarta 2024-

© RudyCT Academic Series

rudyc75@gmail.com

28 March 2026

MIGRASI TENAGA KERJA DAN PERLINDUNGAN SOSIAL: KEBIJAKAN INKLUSIF DI ERA MOBILITAS TINGGI

Abstrak

Mobilitas tenaga kerja internasional telah menjadi ciri penting ekonomi global kontemporer. Pada 2024, jumlah migran internasional di dunia mencapai 304 juta orang, hampir dua kali lipat dibandingkan 1990. Di dalam arus yang besar itu, ILO memperkirakan bahwa pada 2022 terdapat 167,7 juta migran yang menjadi bagian dari angkatan kerja di negara tujuan, atau 4,7 persen dari total angkatan kerja global. Mayoritas pekerja migran ini terkonsentrasi di negara berpendapatan tinggi dan memainkan peran yang sangat penting di sektor jasa, termasuk ekonomi perawatan. Namun, di balik kontribusi ekonomi tersebut, akses pekerja migran terhadap perlindungan sosial masih tertinggal. ILO mencatat bahwa secara global baru 52,4 persen populasi dunia yang tercakup oleh setidaknya satu manfaat perlindungan sosial, sementara 3,8 miliar orang masih tidak tercakup sama sekali. Dalam konteks migrasi tenaga kerja, celah ini menjadi lebih serius karena hak, iuran, manfaat, dan akses layanan sering kali terputus ketika pekerja berpindah lintas yurisdiksi. ([United Nations](#))

Makalah ini berargumen bahwa di era mobilitas tinggi, kebijakan migrasi tenaga kerja tidak lagi memadai bila hanya berfokus pada penempatan, remitansi, dan kontrol perbatasan. Perlindungan sosial harus ditempatkan sebagai inti tata kelola migrasi tenaga kerja, karena ia menentukan apakah

mobilitas menghasilkan peningkatan kesejahteraan atau justru reproduksi kerentanan baru. Tantangan utama mencakup biaya rekrutmen yang membebani pekerja, eksklusif hukum bagi sektor-sektor tertentu, lemahnya cakupan bagi pekerja migran perempuan, tidak portabelnya manfaat jaminan sosial, hambatan administratif dan bahasa, serta keterbatasan koordinasi antara negara asal dan negara tujuan. ILO, IOM, ASEAN, World Bank, dan regulasi Indonesia menunjukkan bahwa kebijakan inklusif harus dibangun di sepanjang seluruh siklus migrasi: pra-keberangkatan, masa kerja di negara tujuan, situasi krisis, dan kepulangan. Oleh karena itu, makalah ini menawarkan kerangka kebijakan yang menekankan inklusi legal, rekrutmen yang adil, portabilitas manfaat, interoperabilitas data, mekanisme pengaduan lintas batas, pendekatan sensitif gender, dan kerja sama bilateral maupun regional. Dengan kerangka tersebut, migrasi tenaga kerja dapat dikelola bukan sekadar sebagai arus tenaga kerja, melainkan sebagai proses pembangunan manusia yang bermartabat.

Kata kunci: migrasi tenaga kerja, perlindungan sosial, pekerja migran, portabilitas jaminan sosial, rekrutmen yang adil, kebijakan inklusif, ASEAN, Indonesia

Migrasi Tenaga Kerja dan Perlindungan Sosial: Kebijakan Inklusif di Era Mobilitas Tinggi

Pendahuluan

Dunia kerja abad ke-21 ditandai oleh dua kecenderungan yang berjalan bersamaan. Di satu sisi, banyak negara menghadapi penuaan penduduk, kekurangan tenaga kerja pada sektor tertentu, dan kebutuhan keterampilan yang semakin spesifik. Di sisi lain, banyak negara asal masih menghadapi surplus tenaga kerja, pengangguran, setengah menganggur, atau ketidakcocokan keterampilan dengan permintaan domestik. Dalam

konteks inilah migrasi tenaga kerja menjadi salah satu mekanisme yang menjembatani kebutuhan ekonomi lintas negara. World Bank menegaskan bahwa banyak negara kini tertarik pada *managed migration* karena di satu pihak ada ketimpangan demografis dan kekurangan tenaga kerja, sementara di pihak lain ada pengangguran tinggi dan kekurangan kesempatan kerja yang layak. ([World Bank](#))

Namun, mobilitas yang meningkat tidak otomatis menghasilkan keadilan. UN DESA melaporkan bahwa pada 2024 jumlah migran internasional mencapai 304 juta orang. Sementara itu, ILO menunjukkan bahwa 167,7 juta migran merupakan bagian dari angkatan kerja negara tujuan pada 2022, dengan 155,6 juta di antaranya bekerja dan 12,1 juta menganggur. Data yang sama memperlihatkan bahwa pekerja migran terkonsentrasi pada negara berpendapatan tinggi, yang menampung 68,4 persen dari seluruh migran dalam angkatan kerja. Dengan demikian, migrasi tenaga kerja bukan fenomena perifer, melainkan bagian struktural dari ekonomi global. ([United Nations](#))

Masalahnya, kontribusi ekonomi yang besar itu tidak selalu diiringi akses yang setara terhadap perlindungan sosial. ILO menegaskan bahwa perlindungan sosial adalah hak dasar, tetapi secara global baru 52,4 persen penduduk dunia tercakup oleh setidaknya satu manfaat perlindungan sosial dan 47,6 persen masih tidak terlindungi. Ketika angka global yang sudah rendah itu bertemu dengan realitas pekerja migran—yang sering berpindah yurisdiksi, sektor, dan status hukum—maka kerentanannya menjadi berlapis. Seorang pekerja dapat membayar iuran di negara tujuan, tetapi kehilangan akses manfaat saat pulang; pekerja lain mungkin memiliki hak atas kompensasi kecelakaan kerja, tetapi tidak mengetahui prosedurnya; pekerja perempuan di sektor domestik mungkin bekerja di sektor vital, tetapi tetap berada di luar cakupan yang efektif. ([International Labour Organization](#))

Karena itu, judul makalah ini sengaja menempatkan dua istilah utama secara berdampingan: migrasi tenaga kerja dan perlindungan sosial. Keduanya terlalu lama diperlakukan sebagai dua bidang kebijakan yang berjalan sendiri-sendiri. Kebijakan migrasi sering menekankan perizinan, penempatan, dan devisa remitansi, sedangkan kebijakan perlindungan sosial lebih banyak dirancang untuk penduduk yang menetap. Dalam era mobilitas tinggi, pemisahan ini menjadi semakin tidak realistis. Seseorang dapat lahir di satu negara, direkrut di negara kedua, bekerja di negara ketiga, menanggung keluarga di negara asal, lalu kembali dengan risiko kesehatan atau usia tua yang memerlukan perlindungan lintas batas. Bila kebijakan tetap berpikir secara nasional-teritorial semata, maka hak-hak sosial pekerja migran akan terus terpotong di perbatasan.

Makalah ini berupaya menjawab persoalan tersebut melalui enam langkah. Pertama, menjelaskan lanskap mobilitas tenaga kerja global dewasa ini. Kedua, menunjukkan mengapa perlindungan sosial harus dipahami sebagai inti keadilan dalam migrasi tenaga kerja. Ketiga, menguraikan titik-titik kerentanan sepanjang siklus migrasi. Keempat, membahas portabilitas manfaat sebagai masalah kelembagaan paling penting. Kelima, merumuskan pilar kebijakan inklusif pada level nasional, bilateral, regional, dan global. Keenam, menempatkan Indonesia dan ASEAN sebagai konteks yang relevan bagi pembelajaran kebijakan. Semua itu dilakukan dengan argumen utama bahwa migrasi tenaga kerja yang adil bukan hanya soal membuka peluang bekerja di luar negeri, tetapi juga soal menjamin bahwa hak-hak sosial pekerja tetap hidup ketika mereka bergerak.

1. Era Mobilitas Tinggi dan Arti Strategis Pekerja Migran

Istilah "era mobilitas tinggi" dalam makalah ini tidak sekadar berarti bahwa jumlah orang yang berpindah meningkat. Yang lebih penting adalah bahwa perpindahan manusia kini semakin tertanam dalam cara ekonomi global

berfungsi. IOM dalam *World Migration Report 2024* masih menggunakan estimasi UN 2020 sebesar sekitar 281 juta migran internasional, sedangkan pembaruan UN DESA untuk 2024 menaikkan angka itu menjadi 304 juta. Perbedaan angka ini tidak bertentangan; ia justru menunjukkan bahwa mobilitas internasional terus bertambah. Artinya, perdebatan kebijakan hari ini tidak lagi dapat memperlakukan migrasi sebagai pengecualian, melainkan sebagai bagian normal dari sistem tenaga kerja global. ([IOM Publications](#))

ILO menambahkan lapisan yang lebih spesifik: dari keseluruhan migran internasional itu, 167,7 juta adalah migran dalam angkatan kerja pada 2022. Mereka membentuk 4,7 persen dari angkatan kerja global. Meskipun persentasenya tampak kecil, peran mereka strategis karena sangat terkonsentrasi pada sektor dan wilayah tertentu. Mayoritas migran pekerja berada di negara berpendapatan tinggi, dan proporsi besar dari mereka bekerja di sektor jasa. ILO juga mencatat bahwa 68,4 persen migran pekerja berada di sektor jasa, dibanding 51,5 persen pekerja nonmigran, dan bahwa ekonomi perawatan sangat bergantung pada pekerja migran—28,8 persen perempuan migran dan 12,4 persen laki-laki migran bekerja di sektor perawatan, jauh di atas proporsi nonmigran. ([International Labour Organization](#))

Di sinilah paradoks migrasi tenaga kerja muncul. Pekerja migran adalah fondasi bagi banyak fungsi ekonomi modern—perawatan lansia, layanan rumah tangga, konstruksi, logistik, perkapalan, pertanian, dan manufaktur tertentu—tetapi mereka sering tidak diperlakukan sebagai subjek kebijakan sosial yang utuh. UN DESA dalam sintesis 2025 mencatat bahwa pekerja migran rata-rata memperoleh upah hampir 13 persen lebih rendah daripada pekerja lokal di negara berpendapatan tinggi, dan di beberapa negara kesenjangannya dapat mencapai 42 persen. Ini menunjukkan bahwa mobilitas tenaga kerja tidak sekadar soal berpindah untuk mendapat pekerjaan, tetapi juga soal struktur ketidaksetaraan yang mengikuti pekerja ke tempat kerja baru.

Dalam bahasa yang lebih sederhana, ekonomi global memerlukan pekerja migran, tetapi sistem sosialnya belum dirancang sepenuhnya untuk memelihara mereka. Bayangkan seorang perawat dari Asia Tenggara yang bekerja di negara lain. Ia membantu menopang sistem kesehatan, mengirim remitansi ke keluarganya, dan mengisi kekurangan tenaga kerja di negara tujuan. Akan tetapi, bila ia sakit, hamil, kehilangan pekerjaan, mengalami kecelakaan kerja, atau pulang sebelum masa pensiun, rangkaian perlindungan yang mengikutinya sering kali tidak utuh. Di sinilah mobilitas tinggi berubah dari peluang menjadi risiko. Analisis ini sejalan dengan temuan ILO bahwa kebijakan yang mendukung migran pekerja harus meningkatkan akses ke pekerjaan layak dan memperkuat perlindungan pekerja migran secara lebih terarah. ([International Labour Organization](#))

2. Mengapa Perlindungan Sosial Harus Menjadi Inti Kebijakan Migrasi Tenaga Kerja

Secara normatif, titik berangkatnya jelas: perlindungan sosial bukan hadiah administratif, melainkan hak. ILO menegaskan bahwa semua anggota masyarakat memiliki hak atas jaminan sosial, termasuk pekerja migran, pengungsi, dan keluarga mereka. ASEAN dalam Deklarasi tentang Portabilitas Manfaat Jaminan Sosial bagi Pekerja Migran juga menegaskan bahwa semua pekerja, termasuk pekerja migran, memiliki hak atas jaminan sosial, dan negara pengirim maupun negara penerima memiliki tanggung jawab bersama untuk mempromosikan martabat, hak fundamental, dan perlakuan yang adil bagi pekerja migran serta anggota keluarganya. ([International Labour Organization](#))

Secara fungsional, perlindungan sosial adalah alat stabilisasi kehidupan. Ia melindungi pendapatan ketika terjadi sakit, kecelakaan, kematian, kehamilan, pengangguran, hari tua, atau krisis lain. Bagi pekerja migran,

fungsi ini bahkan lebih penting karena mereka sering berada jauh dari jaringan dukungan keluarga, bekerja dalam relasi kuasa yang timpang, dan menghadapi hambatan bahasa atau dokumentasi. ILO menegaskan bahwa jutaan pekerja migran masih terpinggirkan dari sistem perlindungan sosial nasional karena pembatasan hukum, hambatan administratif, portabilitas manfaat yang terbatas, dan informalisasi yang meluas. ([International Labour Organization](#))

Secara ekonomi, perlindungan sosial juga menopang keberlanjutan migrasi itu sendiri. World Bank menunjukkan bahwa remitansi tetap menjadi sumber keuangan eksternal yang sangat penting bagi negara berkembang dan pada 2023 melampaui FDI serta ODA. Pertumbuhan remitansi ke negara berpendapatan rendah dan menengah diperkirakan berlanjut pada 2024. Akan tetapi, terlalu sering kebijakan publik berhenti pada fakta bahwa pekerja migran mengirim uang pulang. Padahal, remitansi adalah hasil dari kerja manusia yang rentan terhadap risiko kesehatan, kecelakaan, PHK, atau krisis. Jika sistem perlindungan sosial pekerja rapuh, maka keberlanjutan remitansi dan kesejahteraan keluarga di negara asal juga ikut rapuh. ([World Bank](#))

Karena itu, perlindungan sosial tidak boleh diperlakukan sebagai pelengkap sesudah penempatan kerja selesai diatur. Ia harus menjadi bagian dari desain migrasi tenaga kerja sejak awal. Dalam kerangka ini, migrasi yang baik tidak hanya diukur dari jumlah penempatan atau nilai remitansi, tetapi juga dari seberapa aman pekerja direkrut, seberapa setara mereka diperlakukan di negara tujuan, seberapa mudah mereka mengakses layanan kesehatan dan kompensasi, dan seberapa portabel hak sosial mereka saat kembali. ILO dalam panduan perjanjian bilateral menyatakan secara eksplisit bahwa akses terhadap perlindungan sosial termasuk layanan kesehatan harus diberikan setara dengan warga negara, dan manfaat jaminan sosial harus dibuat portabel bagi pekerja migran serta anggota keluarganya.

3. Titik-Titik Kerentanan Sepanjang Siklus Migrasi

3.1. Pra-penempatan: rekrutmen, utang, dan asimetri informasi

Tahap pra-penempatan sering dipahami sebatas urusan administrasi keberangkatan, padahal di sinilah banyak kerentanan pertama kali tercipta. ILO dalam pedoman rekrutmen yang adil menegaskan bahwa biaya rekrutmen dan biaya terkait tidak boleh dibebankan kepada pekerja; pemberi kerja atau perantara merekalah yang seharusnya menanggung biaya tersebut. Pedoman yang sama juga menuntut agar pekerja mendapat informasi gratis, akurat, dan komprehensif tentang hak serta syarat kerja, agar dokumen identitas tidak disita, dan agar pekerja migran tidak bergantung pada izin majikan untuk berganti pekerjaan.

Mengapa tahap ini krusial? Karena begitu seorang calon pekerja membayar biaya tinggi untuk berangkat, ia masuk ke dalam relasi utang yang membuat posisi tawarnya melemah. Utang ini dapat mengubah migrasi dari strategi mobilitas menjadi jebakan kepatuhan paksa. ILO menegaskan bahwa penghapusan pembebanan biaya kepada pekerja bertujuan mencegah praktik curang, penyalahgunaan, dan *debt bondage*. Bila kita ingin kebijakan migrasi yang inklusif, maka keadilan harus dimulai bahkan sebelum pekerja naik pesawat atau kapal: pada saat kontrak ditandatangani, informasi diberikan, dan biaya dibebankan secara benar.

Asimetri informasi juga merupakan masalah besar. Banyak pekerja berangkat dengan pemahaman terbatas tentang hak sosial mereka, jenis jaminan apa yang berlaku, kepada siapa mereka harus mengadu, atau bagaimana manfaat dapat diklaim saat pulang. ASEAN Guidelines on Portability 2024 secara eksplisit merekomendasikan kampanye informasi, penerjemahan formulir dan situs ke bahasa relevan, pelatihan sebelum keberangkatan, orientasi setibanya di negara tujuan, dan juga orientasi

sebelum pulang. Fakta bahwa ASEAN perlu menuliskan rekomendasi sangat rinci ini menunjukkan bahwa masalah informasi bukan hal kecil, tetapi hambatan kebijakan yang sistemik.

3.2. Di negara tujuan: eksklusi hukum dan hambatan administratif

Sesampainya di negara tujuan, tantangan kedua muncul: pekerja migran sering tidak masuk penuh ke dalam sistem perlindungan sosial nasional. ILO Strategy on extending social protection to migrant workers mencatat sejumlah hambatan utama, yaitu eksklusi hukum terhadap kategori pekerja tertentu seperti pekerja mandiri, pertanian, domestik, dan informal; ketiadaan perjanjian bilateral atau multilateral yang memungkinkan portabilitas manfaat; lemahnya penegakan hukum; prosedur administratif yang rumit dan memakan waktu; serta kurangnya informasi dalam bahasa yang sesuai. ([International Labour Organization](#))

Masalah ini menjadi lebih tajam di koridor migrasi tertentu. ILO STREAM menunjukkan bahwa di negara-negara GCC, pekerja migran membentuk antara 76 persen hingga 95 persen dari angkatan kerja, banyak di antaranya bekerja dalam pekerjaan rendah upah dan tidak aman. Meski kontribusi mereka sentral bagi pembangunan ekonomi, banyak yang menghadapi hambatan besar untuk mengakses perlindungan dasar seperti layanan kesehatan, manfaat maternitas, asuransi pengangguran, atau kompensasi kecelakaan kerja. Temuan ini memperlihatkan paradoks ekstrem: suatu ekonomi dapat sangat bergantung pada pekerja migran, tetapi tetap tidak membangun perlindungan sosial yang setara bagi mereka. ([International Labour Organization](#))

Di sinilah kebijakan inklusif perlu menolak logika “pekerja dibutuhkan, tetapi haknya bersifat parsial”. Bila seorang pekerja dianggap cukup sah untuk bekerja, seharusnya ia juga cukup sah untuk dilindungi. Ini bukan hanya argumen moral, melainkan argumen kelembagaan. Sistem yang mengecualikan kelompok besar pekerja dari jaminan kesehatan, kompensasi kecelakaan, atau pensiun akan memindahkan biaya sosial ke

rumah tangga, komunitas asal, atau negara asal. Dengan kata lain, eksklusif sosial di negara tujuan sering kali hanyalah cara mengalihkan biaya reproduksi tenaga kerja ke pihak lain. Analisis ini selaras dengan dorongan ILO dan ASEAN agar akses terhadap manfaat diberikan secara lebih setara dan lintas batas.

3.3. Saat krisis, pemutusan kerja, dan kepulangan

Kerentanan ketiga muncul pada saat hubungan kerja berakhir, terjadi krisis, atau pekerja harus pulang. Di sinilah banyak sistem menunjukkan bahwa perlindungan sosial mereka tidak dirancang untuk mobilitas. ILO fair recruitment guidelines menekankan bahwa pekerja, tanpa memandang status kehadiran atau legalitasnya, harus memiliki akses kepada mekanisme pengaduan yang gratis atau terjangkau, dan pemerintah harus memastikan mekanisme itu tetap dapat diakses lintas batas setelah pekerja pulang ke negara asal. Ini poin yang sangat penting: hak atas pemulihan tidak boleh hilang hanya karena pekerja sudah menyeberangi perbatasan pulang.

Pada level yang lebih operasional, panduan ILO tentang perjanjian bilateral menekankan bahwa manfaat kesehatan dan jaminan sosial harus tersedia dan dapat diakses bagi semua pekerja migran, sedangkan manfaat pensiun dan manfaat lain—termasuk manfaat cedera kerja—perlu dipindahkan atau dibayarkan sesuai peraturan dan perjanjian yang berlaku antara negara asal dan negara tujuan. Dengan kata lain, kepulangan tidak boleh menjadi titik putus atas hak-hak yang telah diperoleh pekerja. Tanpa mekanisme seperti ini, iuran yang dibayar selama bertahun-tahun bisa berubah menjadi kontribusi yang secara praktis hilang.

Indonesia memberi contoh yang menarik dalam hal ini. UU No. 18 Tahun 2017 menempatkan perlindungan pekerja migran sebagai tujuan hukum dan menggantikan kerangka lama yang lebih menekankan penempatan. Regulasi itu juga diikuti perangkat pelaksana, termasuk pengaitan dengan jaminan sosial pekerja migran. Pada portal resmi BPJS Ketenagakerjaan untuk Pekerja Migran Indonesia, tersedia perlindungan sebelum bekerja,

selama bekerja, dan setelah bekerja, termasuk manfaat JKK, JKM, bantuan pemulangan, santunan tertentu ketika penempatan gagal bukan karena kesalahan pekerja, dan dukungan beasiswa untuk anak dalam kondisi tertentu. Portal yang sama juga menampilkan skema iuran sekaligus bagi PMI perseorangan. Contoh ini menunjukkan bahwa perlindungan lintas siklus migrasi bukan konsep abstrak; ia bisa diterjemahkan ke dalam instrumen yang sangat konkret. ([BPK Regulation](#))

4. Pekerja Migran Perempuan dan Sektor Perawatan: Inti dari Inklusivitas

Setiap diskusi tentang migrasi tenaga kerja dan perlindungan sosial akan timpang bila tidak memberi perhatian khusus pada perempuan. ILO menunjukkan bahwa perempuan migran memiliki *employment-to-population ratio* yang jauh lebih rendah daripada laki-laki migran, dan tingkat penganggurannya lebih tinggi. ILO juga mencatat bahwa 28,8 persen perempuan migran bekerja di ekonomi perawatan, jauh di atas laki-laki migran maupun pekerja nonmigran. Ini berarti pekerja migran perempuan berada pada dua posisi sekaligus: mereka menopang kebutuhan sosial yang sangat penting, tetapi juga lebih mungkin menghadapi kerentanan struktural. ([International Labour Organization](#))

Kerentanan itu bukan sekadar akibat “jenis kelamin”, melainkan akibat interseksi antara gender, sektor kerja, status migrasi, dan desain kelembagaan. ILO STREAM menegaskan bahwa perempuan migran, khususnya yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga atau pengasuh, secara tidak proporsional terdampak oleh kurangnya perlindungan hukum, layanan yang terfragmentasi, dan praktik diskriminatif. Karena itu, sistem perlindungan sosial yang mengaku universal tetapi tidak sensitif terhadap pengalaman pekerja perempuan sesungguhnya belum inklusif. ([International Labour Organization](#))

Narasi sederhananya begini. Banyak negara maju dan negara kaya mengalami krisis perawatan: populasi menua, partisipasi kerja perempuan lokal meningkat, dan kebutuhan pengasuhan bertambah. Kekurangan itu ditutup oleh pekerja migran perempuan dari negara berkembang. Akan tetapi, jika pekerja yang menopang keseharian rumah tangga dan sistem perawatan itu justru tidak memperoleh perlindungan maternitas, cuti yang adil, kompensasi kerja, atau akses kesehatan yang mudah, maka ekonomi perawatan global sesungguhnya dibangun di atas asimetri perlindungan. Itulah sebabnya kebijakan inklusif harus secara eksplisit *gender-responsive* dan bukan sekadar netral di atas kertas. ([International Labour Organization](#))

5. Portabilitas Manfaat: Jantung Masalah Kelembagaan

Bila ada satu isu yang paling menentukan masa depan perlindungan sosial pekerja migran, isu itu adalah portabilitas. Portabilitas berarti hak dan manfaat jaminan sosial tidak hilang ketika pekerja bergerak dari satu negara ke negara lain atau ketika ia pulang. ILO dalam strateginya menyebut ketiadaan perjanjian bilateral dan multilateral, atau sempitnya cakupan perjanjian tersebut, sebagai salah satu hambatan paling besar. Tanpa portabilitas, migrasi menghasilkan “diskontinuitas hak”: pekerja bekerja secara formal, membayar iuran, tetapi haknya tidak dapat diakumulasi atau diakses lintas batas. ([International Labour Organization](#))

ILO guidance on BLMAAs secara tegas menyarankan agar perjanjian bilateral tenaga kerja menyediakan akses perlindungan sosial, termasuk layanan kesehatan, setara dengan warga negara, dan memfasilitasi portabilitas manfaat jaminan sosial bagi pekerja migran serta anggota keluarga mereka. Pedoman itu juga menyebut keterlibatan institusi jaminan sosial sebagai penting dalam negosiasi perjanjian. Dengan demikian, portabilitas

bukan isu teknis kecil yang bisa diserahkan belakangan; ia harus dinegosiasikan sejak awal sebagai bagian dari arsitektur migrasi.

ASEAN telah bergerak ke arah yang sama. Deklarasi ASEAN 2022 tentang Portabilitas Manfaat Jaminan Sosial bagi Pekerja Migran memerintahkan upaya terkoordinasi lintas badan sektoral dan menugaskan pengembangan dokumen panduan sebagai peta jalan hingga 2030. Guidelines 2024 lalu merinci langkah-langkah praktis seperti peningkatan kesadaran hak, penerjemahan informasi, pelatihan sebelum keberangkatan dan saat kedatangan, kampanye anti-diskriminasi, serta penguatan penegakan hukum dan perjanjian. Ini menunjukkan bahwa ASEAN memahami portabilitas tidak hanya sebagai transfer manfaat, tetapi sebagai ekosistem yang membutuhkan data, informasi, koordinasi, dan kepercayaan antarlembaga.

Tetapi portabilitas juga memiliki batas. ILO model on social security agreements mengingatkan bahwa banyak perjanjian bilateral dan multilateral pada praktiknya tidak menjangkau pekerja migran di ekonomi informal atau mereka yang berstatus tidak teratur. ASEAN Consensus 2017 juga memperlihatkan batasan serupa karena cakupannya pada dasarnya berfokus pada pekerja migran terdokumentasi dan mereka yang menjadi tidak terdokumentasi bukan karena kesalahan sendiri. Karena itu, kebijakan inklusif tidak boleh hanya membangun portabilitas bagi kelompok yang sudah relatif formal; ia juga harus memikirkan jalur regularisasi, perluasan cakupan sektoral, dan mekanisme perlindungan minimal bagi kelompok yang paling mudah terlempar keluar dari sistem. ([International Labour Organization](#))

6. Kebijakan Inklusif di Era Mobilitas Tinggi: Pilar-Pilar Utama

6.1. Inklusi legal universal sepanjang siklus migrasi

Pilar pertama adalah inklusi legal. Hukum jaminan sosial dan ketenagakerjaan tidak boleh membiarkan sektor-sektor yang banyak diisi migran—seperti domestik, pertanian, perawatan, perikanan, dan kerja informal—tetap berada di luar cakupan. ILO secara eksplisit mengidentifikasi eksklusi legal kategori-kategori pekerja ini sebagai masalah inti. Karena itu, reformasi kebijakan harus dimulai dari pertanyaan sederhana: siapa yang saat ini masih belum dihitung sebagai subjek perlindungan? ([International Labour Organization](#))

6.2. Rekrutmen yang adil dan prinsip employer-pays

Pilar kedua adalah rekrutmen yang adil. ILO fair recruitment guidelines memberi arah yang sangat tegas: pekerja tidak boleh menanggung biaya rekrutmen; kontrak harus jelas dan transparan; dokumen pekerja tidak boleh ditahan; mekanisme pengaduan harus tersedia, terjangkau, dan dapat diakses lintas batas; serta informasi hak harus diberikan secara gratis dan akurat. Ini bukan agenda moral tambahan, melainkan fondasi perlindungan sosial. Sistem jaminan sosial akan selalu bekerja buruk bila tahap awal migrasi sudah dibangun di atas utang, penipuan, dan asimetri informasi.

6.3. Bilateral labour migration agreements dan social security agreements

Pilar ketiga adalah kerja sama antarnegara. ILO guidance on BLMAS menunjukkan bahwa perjanjian bilateral dapat memasukkan ketentuan mengenai kesehatan, jaminan sosial, portabilitas manfaat, akses keluarga, pengakuan keterampilan, dan mekanisme penyelesaian masalah. Perjanjian semacam ini membantu memindahkan migrasi dari ruang abu-abu pasar tenaga kerja ke ruang tata kelola yang lebih teratur. Bagi negara asal, perjanjian bilateral adalah cara menegosiasikan perlindungan, bukan hanya kuota penempatan. Bagi negara tujuan, ia adalah cara memastikan pasokan tenaga kerja berlangsung dalam kerangka yang lebih sah, stabil, dan manusiawi.

6.4. Administrasi yang sederhana, digital, dan multibahasa

Pilar keempat adalah reformasi administrasi. Salah satu hambatan yang paling sering disebut ILO adalah prosedur yang rumit, memakan waktu, dan tidak tersedia dalam bahasa yang sesuai. ASEAN Guidelines 2024 juga menekankan penerjemahan formulir, laman, dan sesi orientasi dalam bahasa relevan. Maka, kebijakan inklusif harus memanfaatkan interoperabilitas data, identitas digital, rekam iuran yang dapat dibaca lintas lembaga, kanal pengaduan daring, serta pelayanan konsuler yang terhubung dengan sistem jaminan sosial. Ini adalah inferensi kebijakan yang kuat dari masalah administratif yang diidentifikasi ILO dan ASEAN: jika mobilitas makin tinggi, administrasi yang kaku dan monolingual akan menjadi bentuk baru eksklusif. ([International Labour Organization](#))

6.5. Pendekatan sensitif gender dan sektor

Pilar kelima adalah desain yang sensitif gender. Data ILO tentang peran pekerja migran perempuan dalam ekonomi perawatan, dan temuan ILO STREAM tentang hambatan yang mereka hadapi, menunjukkan bahwa kebijakan netral secara formal belum tentu adil secara substantif. Manfaat maternitas, layanan kesehatan reproduksi, perlindungan kerja rumah tangga, dan mekanisme pengaduan yang aman harus menjadi bagian eksplisit dari kerangka perlindungan. Negara tidak cukup hanya berkata bahwa semua pekerja "setara"; negara harus memastikan bahwa desain sistem benar-benar menjangkau pengalaman pekerja perempuan dan sektor perawatan. ([International Labour Organization](#))

6.6. Integrasi remitansi, reintegrasi, dan pembangunan sosial

Pilar keenam adalah menghubungkan migrasi dengan pembangunan sosial, bukan sekadar dengan remitansi. World Bank menegaskan remitansi tetap vital dan bahkan melampaui FDI serta ODA di banyak konteks negara berkembang. Namun, remitansi tidak boleh dijadikan pembenaran untuk membiarkan negara lepas tangan dari tanggung jawab perlindungan.

Kebijakan yang matang justru harus menggunakan remitansi sebagai salah satu hasil positif migrasi, sambil memastikan bahwa pekerja yang menghasilkan remitansi tersebut terlindungi ketika sakit, kecelakaan, kehilangan kerja, atau kembali pulang. Dengan demikian, migrasi tidak sekadar menjadi strategi rumah tangga, tetapi bagian dari kontrak sosial yang lebih adil antara negara, pasar kerja, dan pekerja. ([World Bank](#))

7. Indonesia dan ASEAN: Laboratorium Kebijakan yang Penting

Bagi Indonesia, migrasi tenaga kerja adalah isu ekonomi, sosial, dan politik sekaligus. UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia menjadi penanda penting karena memindahkan fokus dari sekadar penempatan menuju perlindungan hak. Ringkasan resmi regulasi menunjukkan bahwa undang-undang ini menggantikan UU lama dan secara eksplisit terkait dengan perlindungan pekerja migran, dengan pelaksanaan antara lain melalui Permenaker tentang jaminan sosial PMI. Ini penting karena menunjukkan bahwa perlindungan sosial bukan tambahan administratif, tetapi bagian dari arsitektur hukum nasional pekerja migran. ([BPK Regulation](#))

Implementasinya terlihat, misalnya, pada portal resmi BPJS Ketenagakerjaan untuk Pekerja Migran Indonesia. Portal itu menunjukkan bahwa PMI dapat mengakses perlindungan JKK dan JKM, manfaat beasiswa anak, serta bantuan pemulangan dalam sejumlah kondisi, termasuk saat terjadi kecelakaan kerja, masalah penempatan, atau kegagalan penempatan yang bukan karena kesalahan pekerja. Portal yang sama juga memperlihatkan skema iuran yang dirancang khusus bagi PMI, termasuk pembayaran sekaligus pada tahap tertentu dan opsi JHT. Dari sudut kebijakan, ini adalah langkah penting karena menjadikan perlindungan sosial lebih konkret, terukur, dan dapat diakses bahkan dari luar negeri. ([BPJS Ketenagakerjaan](#))

Meski demikian, Indonesia tidak dapat bekerja sendirian. Migrasi tenaga kerja selalu melibatkan negara tujuan, sehingga efektivitas perlindungan sangat bergantung pada kerja sama bilateral dan regional. Di sinilah ASEAN menjadi penting. ASEAN Consensus 2017 menegaskan tanggung jawab bersama negara pengirim dan penerima untuk menjamin potensi, martabat, hak, dan perlakuan adil bagi pekerja migran. Deklarasi ASEAN 2022 tentang portabilitas jaminan sosial kemudian menggerakkan agenda yang lebih spesifik, sedangkan Guidelines 2024 memberi langkah-langkah praktis hingga 2030. Bagi Indonesia, ASEAN menyediakan ruang untuk menyelaraskan perlindungan sosial, memperkuat portabilitas manfaat, dan membangun standar minimum regional. ([ASEAN](#))

Secara naratif, kawasan ASEAN dapat dibaca sebagai laboratorium kebijakan. Kawasan ini memiliki negara pengirim besar, negara penerima utama, koridor migrasi intensif, dan keragaman tingkat pembangunan. Karena itu, bila ASEAN berhasil membangun sistem portabilitas yang lebih nyata—misalnya pengakuan masa iur, transfer manfaat tertentu, pelayanan multibahasa, dan mekanisme pengaduan lintas batas—maka ia dapat menjadi model kebijakan yang sangat relevan bagi kawasan lain. Tetapi bila ASEAN berhenti pada deklarasi tanpa implementasi, maka dokumen-dokumen progresif itu akan tetap berjarak dari kehidupan pekerja migran sehari-hari. Penilaian ini merupakan inferensi kelembagaan yang kuat dari rangkaian komitmen dan panduan ASEAN yang sudah ada.

Penutup

Migrasi tenaga kerja di era mobilitas tinggi tidak bisa lagi dipahami hanya sebagai perpindahan pekerja dari negara asal ke negara tujuan. Ia adalah proses sosial yang menyangkut hak, risiko, keluarga, remitansi, martabat, dan masa depan kesejahteraan. Data mutakhir menunjukkan besarnya skala mobilitas: 304 juta migran internasional pada 2024 menurut UN

DESA, dan 167,7 juta migran dalam angkatan kerja negara tujuan pada 2022 menurut ILO. Pada saat yang sama, perlindungan sosial global masih sangat timpang, dengan hanya 52,4 persen populasi dunia tercakup dan 3,8 miliar orang belum terlindungi sama sekali. Dalam kerangka itu, pekerja migran berada pada simpul risiko yang sangat nyata. ([United Nations](#))

Makalah ini menunjukkan bahwa celah perlindungan sosial pekerja migran lahir dari gabungan faktor: rekrutmen yang membebani pekerja, eksklusif hukum sektoral, minimnya perjanjian portabilitas, prosedur administratif yang rumit, hambatan bahasa, serta lemahnya koordinasi antarnegara. Kelompok perempuan, pekerja domestik, pekerja di sektor perawatan, dan mereka yang bekerja dalam kondisi tidak aman menghadapi risiko yang lebih besar lagi. Karena itu, kebijakan yang hanya menghitung jumlah penempatan atau nilai remitansi sesungguhnya gagal membaca inti persoalan. Migrasi tenaga kerja yang adil harus dinilai dari seberapa jauh pekerja dapat membawa serta hak-hak sosialnya ketika ia bergerak.

Arah kebijakannya sudah cukup jelas. Negara perlu memperluas inklusi legal, menegakkan rekrutmen yang adil dengan prinsip employer-pays, membangun perjanjian bilateral dan jaminan sosial yang memungkinkan portabilitas manfaat, menyederhanakan administrasi dengan dukungan sistem digital dan multibahasa, serta merancang perlindungan yang sensitif gender dan sektor. Di tingkat kawasan, ASEAN telah memberi fondasi normatif yang penting. Di tingkat nasional, Indonesia telah memiliki kerangka hukum dan kelembagaan yang dapat terus diperkuat. Tugas berikutnya adalah menjembatani norma dengan implementasi. Dalam dunia yang semakin mobile, perlindungan sosial harus ikut bergerak bersama manusia. Itulah makna kebijakan inklusif yang sesungguhnya.

Glosarium

Migrasi tenaga kerja: perpindahan seseorang ke negara atau wilayah lain dengan tujuan utama bekerja, baik sementara maupun jangka lebih panjang. ILO dan IOM memandang migrasi tenaga kerja sebagai bagian penting dari dinamika pasar kerja global. ([International Labour Organization](#))

Pekerja migran: orang yang bekerja atau akan bekerja dalam kegiatan yang dibayar di negara yang bukan negara kewarganegaraannya. Definisi regional ASEAN juga merujuk pada seseorang yang akan bekerja, sedang bekerja, atau baru saja bekerja dalam kegiatan berupah di negara lain. ([ASEAN](#))

Perlindungan sosial: seperangkat kebijakan dan program untuk melindungi individu dari risiko seperti sakit, kecelakaan kerja, pengangguran, kehamilan, hari tua, dan kematian, serta menjamin pendapatan dan akses layanan dasar. ILO menegaskan perlindungan sosial sebagai hak dasar. ([International Labour Organization](#))

Portabilitas manfaat: kemampuan seorang pekerja untuk mempertahankan, memindahkan, atau mengakumulasi hak dan manfaat jaminan sosial ketika berpindah negara atau kembali ke negara asal. Ini adalah isu sentral bagi pekerja migran. ([International Labour Organization](#))

BLMA (Bilateral Labour Migration Agreement): perjanjian bilateral antara negara asal dan negara tujuan mengenai tata kelola migrasi tenaga kerja, yang dapat mencakup rekrutmen, kontrak, perlindungan sosial, kesehatan, dan penyelesaian sengketa.

Fair recruitment / rekrutmen yang adil: prinsip bahwa perekrutan pekerja harus menghormati HAM dan standar perburuhan, tidak membebani pekerja dengan biaya rekrutmen, memberi informasi yang benar, dan menyediakan akses pengaduan serta pemulihan.

Employer-pays principle: prinsip bahwa biaya rekrutmen harus ditanggung oleh pemberi kerja atau perantaranya, bukan oleh pekerja. ILO menganggap prinsip ini penting untuk mencegah penyalahgunaan dan utang paksa.

JKK: Jaminan Kecelakaan Kerja dalam sistem BPJS Ketenagakerjaan Indonesia, termasuk untuk Pekerja Migran Indonesia pada skema tertentu. ([BPJS Ketenagakerjaan](#))

JKM: Jaminan Kematian dalam sistem BPJS Ketenagakerjaan Indonesia, termasuk manfaat bagi ahli waris PMI dalam kondisi yang ditentukan. ([BPJS Ketenagakerjaan](#))

PMI: Pekerja Migran Indonesia, yaitu warga negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah bekerja dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia sesuai ketentuan hukum. ([BPK Regulation](#))

Daftar Pustaka (APA 7)

Association of Southeast Asian Nations. (2017). *ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers*. ASEAN.

Association of Southeast Asian Nations. (2022). *ASEAN Declaration on Portability of Social Security Benefits for Migrant Workers in ASEAN*. ASEAN.

Association of Southeast Asian Nations. (2024). *ASEAN Guidelines on Portability of Social Security Benefits for Migrant Workers in ASEAN*. ASEAN.

Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. (2026). *Portal perlindungan pekerja migran Indonesia*. BPJS Ketenagakerjaan.

International Labour Organization. (2019). *General principles and operational guidelines for fair recruitment and definition of recruitment fees and related costs*. ILO.

International Labour Organization. (2021). *Extending social protection to migrant workers, refugees and their families: A guide for policymakers and practitioners*. ILO.

International Labour Organization. (2021). *Guidance on bilateral labour migration agreements*. ILO.

International Labour Organization. (2024). *ILO strategy on extending social protection to migrant workers, refugees and their families*. ILO.

International Labour Organization. (2024). *World social protection report 2024–26: Universal social protection for climate action and a just transition*. ILO.

International Labour Organization. (2024). *ILO global estimates on international migrants in the labour force* (4th ed.). ILO.

International Labour Organization. (2025). *STREAM: Extending social protection to migrant workers and their families in the South Asia–Gulf corridor*. ILO.

International Organization for Migration. (2024). *World migration report 2024*. IOM.

Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*. Pemerintah Republik Indonesia.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2024). *International migrant stock 2024: Key facts and figures*. UN DESA.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2025). *Synthesis of key messages on full employment and decent work for all*. UN DESA.

World Bank. (2024). *Remittances slowed in 2023, expected to grow faster in 2024*. World Bank.

*Rudy C Tarumingkeng: Migrasi Tenaga Kerja dan Perlindungan Sosial:
Kebijakan Inklusif di Era Mobilitas Tinggi*

World Bank. (2024, December 18). *In 2024, remittance flows to low- and middle-income countries are expected to reach \$685 billion, larger than FDI and ODA combined.* World Bank Blogs.

Copilot for this article: ChatGPT 5.4. Thinking (2026). Access date: 28 March 2026. Author's account ([Rudy C Tarumingkeng](#))

<https://chatgpt.com/c/69c74424-da60-839b-b67d-e27863f37fac>