

Beyond Procedural Status: Tata Kelola Perlindungan Kemanusiaan terhadap Pekerja Migran Indonesia Nonprosedural di Nusa Tenggara Timur

Marianus Carol Joka^{1*}, Veronika Ruba Pena²

¹⁻²Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Katolik Widya Mandira Kupang, Indonesia

E-mail: carolmarianus@gmail.com¹, penickpena@gmail.com²

*Penulis Korespondensi: carolmarianus@gmail.com

Abstract. *Studies on Indonesian migrant workers have predominantly focused on migration legality, placement governance, and human trafficking prevention, while the protection of non-procedural migrant workers is often regarded as an administrative issue. In reality, this group represents the most vulnerable category, facing various social, economic, and humanitarian risks. This study aims to analyze the protection practices implemented by the Indonesian Migrant Worker Protection Service Center (BP3MI) of East Nusa Tenggara (NTT) for non-procedural Indonesian Migrant Workers (PMI) and to develop a conceptual model of these practices. Using a qualitative approach with a case study design, data were collected through interviews, observation, and document analysis, then analyzed using the interactive model of Miles, Huberman, and Saldaña. The findings reveal that from 2021 to 2026, BP3MI NTT managed 2,862 PMI protection cases, with approximately 93% involving non-procedural workers. Protection measures included emergency case handling, deportation assistance, repatriation of remains, family support, and inter-agency coordination. The study introduces the concept of “Beyond Procedural Status” as a Humanitarian Protection Governance model that prioritizes human vulnerability as the basis for state intervention beyond administrative status.*

Keywords: *Beyond Procedural Status; Human Security; Humanitarian Protection Governance; Indonesian Migrant Workers; Non-procedural PMI.*

Abstrak. Kajian mengenai Pekerja Migran Indonesia (PMI) selama ini lebih banyak berfokus pada aspek legalitas migrasi, tata kelola penempatan, dan pencegahan perdagangan manusia, sehingga perlindungan terhadap PMI nonprosedural sering dipandang hanya sebagai persoalan administratif. Padahal, kelompok ini merupakan kategori pekerja migran yang paling rentan terhadap berbagai risiko sosial, ekonomi, dan kemanusiaan. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik perlindungan yang dilakukan oleh Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Nusa Tenggara Timur (NTT) terhadap PMI nonprosedural serta mengembangkan model konseptual yang menjelaskan praktik tersebut. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data dikumpulkan melalui wawancara mendalam, observasi, dan analisis dokumen, kemudian dianalisis menggunakan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldaña. Hasil penelitian menunjukkan bahwa selama periode 2021–2026, BP3MI NTT menangani 2.862 kasus perlindungan PMI, sekitar 93% di antaranya merupakan PMI nonprosedural. Perlindungan diberikan melalui penanganan kasus darurat, fasilitasi deportasi, pemulangan jenazah, dukungan keluarga, dan koordinasi antarinstansi. Penelitian ini memperkenalkan konsep “Beyond Procedural Status” sebagai model Tata Kelola Perlindungan Kemanusiaan yang menempatkan kerentanan manusia sebagai dasar utama intervensi negara, bukan semata-mata status administratif.

Kata kunci: *Beyond Procedural Status; Human Security; PMI Nonprosedural; Pekerja Migran Indonesia; Tata Perlindungan Kemanusiaan.*

1. PENDAHULUAN

Migrasi tenaga kerja internasional telah menjadi salah satu strategi masyarakat dalam meningkatkan kesejahteraan ekonomi, khususnya di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Dalam perspektif teori migrasi, perpindahan tenaga kerja dipengaruhi oleh faktor pendorong (*push factors*) seperti keterbatasan lapangan pekerjaan, rendahnya tingkat pendapatan, dan ketimpangan pembangunan, serta faktor penarik (*pull factors*) berupa peluang kerja dan tingkat upah yang lebih tinggi di negara tujuan (Lee, 1966; Castles et al., 2020). Laporan *World Migration Report 2024* juga menunjukkan bahwa migrasi internasional terus

meningkat sebagai bagian dari strategi rumah tangga untuk mempertahankan keberlangsungan ekonomi di tengah perubahan kondisi sosial dan ekonomi global (*International Organization for Migration* [IOM], 2024). Oleh karena itu, migrasi internasional tidak lagi dipahami semata sebagai mobilitas tenaga kerja, tetapi juga sebagai fenomena sosial yang berkaitan dengan pembangunan, kesejahteraan, dan tanggung jawab negara dalam memberikan perlindungan kepada warga negaranya.

Fenomena tersebut terlihat secara nyata di Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT), yang merupakan salah satu daerah pengirim Pekerja Migran Indonesia (PMI) terbesar di Indonesia. Meskipun beberapa indikator pembangunan menunjukkan tren positif, NTT masih menghadapi persoalan struktural berupa terbatasnya kesempatan kerja formal, rendahnya produktivitas ekonomi, tingginya tingkat kemiskinan, dan kesenjangan pembangunan antarwilayah yang mendorong masyarakat memilih bekerja di luar negeri sebagai strategi meningkatkan kesejahteraan keluarga (BPS Provinsi NTT, 2025; World Bank, 2024). Data BP3MI NTT menunjukkan bahwa selama periode 2021–2026 terdapat 5.940 PMI asal NTT yang ditempatkan di berbagai negara tujuan. Namun, pada periode yang sama BP3MI NTT juga menangani 2.862 kasus perlindungan PMI, dan sekitar 93 persen di antaranya merupakan PMI nonprosedural (BP3MI NTT, 2026).

Tingginya jumlah kasus yang melibatkan PMI nonprosedural menunjukkan bahwa migrasi internasional tidak hanya menghasilkan mobilitas ekonomi, tetapi juga melahirkan berbagai bentuk kerentanan seperti deportasi, eksploitasi, kekerasan, kecelakaan kerja, sakit, hingga pemulangan jenazah. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa persoalan utama pekerja migran tidak lagi semata-mata berkaitan dengan legalitas keberangkatan, melainkan juga menyangkut keselamatan, keamanan, hak asasi manusia, dan martabat sebagai warga negara (UNDP, 1994; Barnett, 2011; IOM, 2024). Dengan demikian, perlindungan terhadap pekerja migran perlu dipahami sebagai bagian dari tanggung jawab negara dalam menjamin hak-hak dasar setiap warga negara tanpa mengabaikan tingkat kerentanan yang mereka hadapi (Marshall, 1950; Rawls, 1971).

Secara normatif, sistem pelindungan pekerja migran di Indonesia dibangun berdasarkan prinsip legalitas administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Akan tetapi, realitas empiris menunjukkan adanya paradoks. Meskipun sebagian besar PMI yang mengalami permasalahan merupakan PMI nonprosedural, negara melalui BP3MI NTT tetap memberikan perlindungan berupa penanganan kasus darurat, fasilitasi deportasi, pemulangan jenazah, pendampingan keluarga, serta koordinasi dengan berbagai lembaga terkait (BP3MI NTT, 2026). Fenomena

tersebut menunjukkan bahwa praktik perlindungan negara dalam kenyataannya tidak hanya didasarkan pada kepatuhan terhadap prosedur administratif, tetapi juga pada prinsip kemanusiaan, hak kewarganegaraan, dan tanggung jawab negara sebagai penyelenggara kesejahteraan sosial (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1990).

Berbagai penelitian sebelumnya lebih banyak membahas pekerja migran dari perspektif migrasi aman, tata kelola penempatan, perdagangan orang, maupun perlindungan hukum (Castles et al., 2020; Piper, 2022; Collrin & Bauder, 2025). Di sisi lain, kajian yang secara khusus menjelaskan bagaimana negara tetap memberikan perlindungan kepada PMI nonprosedural sebagai praktik kemanusiaan masih relatif terbatas. Sebagian besar penelitian masih menempatkan status prosedural sebagai dasar utama dalam menentukan akses terhadap perlindungan, sementara dimensi kerentanan manusia belum menjadi fokus utama analisis (Barnett, 2011; Fassin, 2012). Kesenjangan tersebut menunjukkan masih terbatasnya kajian yang menjelaskan perlindungan pekerja migran nonprosedural dari perspektif tata kelola kemanusiaan (*humanitarian governance*), sehingga membuka ruang akademik bagi penelitian ini.

Untuk menjelaskan fenomena tersebut, penelitian ini menggunakan perspektif *Human Security* yang menempatkan manusia sebagai pusat perlindungan dengan menekankan pentingnya keamanan ekonomi, kesehatan, keselamatan, dan martabat manusia (UNDP, 1994; Alkire, 2003; Tadjbakhsh & Chenoy, 2007). Perspektif tersebut dipadukan dengan konsep *Welfare State* yang menegaskan bahwa negara memiliki tanggung jawab melindungi warga negara dari berbagai risiko sosial (Marshall, 1950; Esping-Andersen, 1990). Selanjutnya, konsep *Humanitarian Governance* digunakan untuk menjelaskan bagaimana institusi negara menjalankan fungsi kemanusiaan dalam memberikan perlindungan kepada kelompok rentan (Barnett, 2011; Fassin, 2012), sedangkan perspektif *Street-Level Bureaucracy* menjelaskan bagaimana petugas BP3MI menerjemahkan kebijakan melalui diskresi dan pertimbangan kemanusiaan ketika menghadapi kasus-kasus PMI nonprosedural (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2012). Keempat perspektif tersebut menjadi landasan analisis dalam memahami praktik perlindungan yang berlangsung di BP3MI Nusa Tenggara Timur.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan menganalisis praktik perlindungan terhadap PMI nonprosedural yang dilakukan oleh BP3MI Nusa Tenggara Timur serta mengembangkan konsep *Beyond Procedural Status* sebagai model *Humanitarian Protection Governance*. Kebaruan penelitian ini terletak pada argumentasi bahwa status nonprosedural tidak seharusnya menjadi dasar pengecualian perlindungan negara, melainkan menjadi indikator kerentanan yang justru memperkuat legitimasi intervensi negara dalam melindungi

warga negaranya (Collrin & Bauder, 2025; IOM, 2024).

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus untuk memahami secara mendalam praktik perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) nonprosedural yang dilakukan oleh Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Nusa Tenggara Timur. Pendekatan kualitatif dipilih karena penelitian ini bertujuan mengungkap makna, proses, dan rasionalitas yang melandasi praktik perlindungan negara terhadap PMI nonprosedural, bukan untuk menguji hubungan antarvariabel secara kuantitatif (Creswell & Poth, 2018; Merriam & Tisdell, 2016). Melalui pendekatan ini, peneliti dapat memperoleh pemahaman yang lebih komprehensif mengenai pengalaman aktor, konteks kelembagaan, serta dinamika sosial yang memengaruhi pelaksanaan perlindungan pekerja migran.

Desain studi kasus digunakan karena fenomena perlindungan PMI nonprosedural merupakan fenomena kontemporer yang terjadi dalam konteks nyata dan tidak dapat dipisahkan dari lingkungan kebijakan, kelembagaan, dan sosial tempat praktik perlindungan tersebut berlangsung (Yin, 2018). Studi kasus memungkinkan peneliti mengeksplorasi berbagai sumber informasi secara mendalam sehingga dapat menghasilkan deskripsi dan interpretasi yang kaya terhadap fenomena yang diteliti (Stake, 1995; Yin, 2018).

Lokasi penelitian ditetapkan di BP3MI Nusa Tenggara Timur dengan pertimbangan bahwa provinsi ini merupakan salah satu daerah pengirim PMI terbesar di Indonesia sekaligus memiliki jumlah kasus PMI nonprosedural yang relatif tinggi. Kondisi tersebut menjadikan BP3MI NTT sebagai lokasi yang representatif untuk mengkaji bagaimana negara menjalankan fungsi perlindungan terhadap warga negara yang berada dalam kondisi rentan di luar sistem migrasi formal (BP3MI NTT, 2026; IOM, 2024).

Sumber data penelitian terdiri atas data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan informan yang dipilih secara *purposive*, yaitu Kepala BP3MI NTT, Kepala Seksi Perlindungan PMI, petugas perlindungan yang menangani pemulangan PMI dan jenazah PMI, serta keluarga PMI nonprosedural yang pernah menerima layanan perlindungan. Teknik *purposive* digunakan karena informan dipandang memiliki pengetahuan dan pengalaman yang relevan dengan fokus penelitian sehingga mampu memberikan informasi yang mendalam dan kaya makna (Patton, 2015). Sementara itu, data sekunder diperoleh dari dokumen resmi BP3MI NTT, laporan penanganan kasus PMI periode 2021–2026, data penempatan PMI, regulasi terkait pelindungan pekerja migran, serta berbagai

dokumen pendukung lainnya yang relevan dengan fokus penelitian.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara digunakan untuk menggali pengalaman, pandangan, dan pertimbangan petugas BP3MI maupun keluarga PMI dalam proses perlindungan. Observasi dilakukan untuk memahami secara langsung proses pelayanan dan koordinasi perlindungan PMI, sedangkan studi dokumentasi digunakan untuk menelusuri data kasus, regulasi, serta dokumen administratif yang berkaitan dengan praktik perlindungan pekerja migran (Creswell & Poth, 2018).

Untuk menjamin kredibilitas data, penelitian ini menerapkan triangulasi sumber dan triangulasi metode dengan membandingkan informasi yang diperoleh dari berbagai informan, hasil observasi lapangan, dan dokumen resmi yang berkaitan dengan penanganan kasus PMI nonprosedural. Teknik triangulasi digunakan untuk meningkatkan validitas temuan dan mengurangi kemungkinan bias dalam proses interpretasi data (Lincoln & Guba, 1985; Patton, 2015).

Analisis data menggunakan model interaktif Miles et al. (2014) yang meliputi tiga tahapan, yaitu kondensasi data (*data condensation*), penyajian data (*data display*), serta penarikan dan verifikasi kesimpulan (*conclusion drawing and verification*). Analisis dilakukan secara simultan sejak proses pengumpulan data hingga penelitian selesai sehingga memungkinkan peneliti melakukan refleksi dan penyesuaian fokus penelitian secara berkelanjutan (Miles et al., 2014). Selanjutnya, hasil analisis diinterpretasikan menggunakan perspektif *Human Security* (UNDP, 1994), *Welfare State* (Esping-Andersen, 1990), *Humanitarian Governance* (Barnett, 2011), dan *Street-Level Bureaucracy* (Lipsky, 2010) untuk menjelaskan praktik perlindungan terhadap PMI nonprosedural serta merekonstruksi konsep *Beyond Procedural Status* sebagai model *Humanitarian Protection Governance*.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perlindungan PMI Nonprosedural sebagai Praktik *Humanitarian Protection Governance*

Provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan salah satu daerah pengirim Pekerja Migran Indonesia (PMI) terbesar di Indonesia. Tingginya angka migrasi tenaga kerja dipengaruhi oleh keterbatasan kesempatan kerja, rendahnya tingkat pendapatan masyarakat, serta kesenjangan ekonomi antara daerah asal dan negara tujuan. Fenomena tersebut sejalan dengan teori push and pull yang menjelaskan bahwa keputusan seseorang untuk bermigrasi dipengaruhi oleh faktor pendorong di daerah asal dan faktor penarik di daerah tujuan (Lee, 1966). Castles et al. (2020) juga menegaskan bahwa migrasi tenaga kerja merupakan strategi rumah tangga dalam

meningkatkan kesejahteraan ekonomi sekaligus bentuk adaptasi terhadap ketimpangan pembangunan. Sejalan dengan itu, *World Migration Report 2024* menunjukkan bahwa migrasi internasional terus meningkat sebagai respons terhadap perubahan ekonomi global dan terbatasnya kesempatan kerja di negara berkembang (IOM, 2024).

Data BP3MI NTT menunjukkan bahwa selama periode 2021–2026 terdapat 5.940 PMI asal NTT yang ditempatkan di berbagai negara tujuan, sedangkan pada periode yang sama BP3MI NTT menangani 2.862 kasus perlindungan, dengan sekitar 93% merupakan PMI nonprosedural (BP3MI NTT, 2026). Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kelompok pekerja migran yang paling membutuhkan perlindungan justru berasal dari mereka yang berada di luar sistem migrasi formal.

Tabel 1. Penempatan dan Kasus Perlindungan PMI Asal Nusa Tenggara Timur Tahun 2021–2026.

Indikator	Jumlah
Penempatan PMI	5.940
Kasus Perlindungan	2.862
PMI Nonprosedural	±93%
Negara tujuan dominan	Malaysia

Sumber: BP3MI NTT (2026).

Data tersebut menunjukkan bahwa meningkatnya mobilitas pekerja migran berbanding lurus dengan meningkatnya kebutuhan terhadap perlindungan negara. Mayoritas kasus yang ditangani BP3MI NTT meliputi pekerja migran sakit, deportasi, kecelakaan kerja, kekerasan, hingga pemulangan jenazah. Temuan ini memperlihatkan bahwa persoalan pekerja migran tidak lagi hanya berkaitan dengan kepatuhan terhadap prosedur administrasi migrasi, tetapi juga menyangkut ancaman terhadap keselamatan, kesehatan, keamanan, dan martabat manusia. Dalam perspektif *Human Security*, perlindungan negara seharusnya berorientasi pada keamanan individu (*people-centered security*), bukan semata-mata pada keamanan negara atau legalitas administratif (UNDP, 1994). Barnett (2011) juga menjelaskan bahwa tata kelola kemanusiaan modern berkembang dari orientasi administratif menuju perlindungan terhadap kelompok yang mengalami kerentanan. Oleh karena itu, tingginya jumlah PMI nonprosedural yang memperoleh layanan BP3MI menunjukkan bahwa praktik perlindungan negara telah bergerak menuju pendekatan yang lebih humanis.



Gambar 1. Proses Pemulangan Jenazah PMI Nonprosedural oleh BP3MI NTT

Sumber: Dokumentasi BP3MI NTT (2026).

Dokumentasi pada Gambar 1 memperlihatkan bahwa pemulangan jenazah tidak hanya merupakan kegiatan administratif, tetapi juga bentuk nyata kehadiran negara dalam memenuhi hak-hak dasar warga negara. Proses tersebut melibatkan koordinasi antara BP3MI NTT, Perwakilan Republik Indonesia di negara tujuan, maskapai penerbangan, pemerintah daerah, aparat keamanan, serta keluarga PMI. Keterlibatan berbagai aktor tersebut menunjukkan bahwa perlindungan pekerja migran dilaksanakan melalui pendekatan kemanusiaan yang mengutamakan penghormatan terhadap martabat manusia. Menurut Barnett (2011), praktik *humanitarian governance* menempatkan perlindungan terhadap manusia sebagai tujuan utama intervensi negara, sedangkan Fassin (2012) menekankan bahwa tindakan kemanusiaan merupakan bentuk tanggung jawab moral dan politik negara dalam melindungi kelompok rentan. Dengan demikian, pemulangan jenazah PMI nonprosedural dapat dipahami sebagai implementasi nyata prinsip kemanusiaan dalam tata kelola perlindungan pekerja migran.

Praktik Perlindungan BP3MI NTT terhadap PMI Nonprosedural

Hasil penelitian menunjukkan bahwa BP3MI NTT tetap memberikan perlindungan kepada PMI nonprosedural meskipun mereka tidak memenuhi prosedur penempatan resmi. Bentuk perlindungan tersebut meliputi penanganan kasus darurat, fasilitasi deportasi, pemulangan jenazah, pendampingan keluarga, serta koordinasi lintas lembaga. Praktik tersebut memperlihatkan bahwa orientasi perlindungan tidak lagi bertumpu pada status administratif pekerja migran, tetapi pada kondisi kerentanan yang mereka hadapi. Perspektif ini sejalan dengan konsep *Humanitarian Governance* yang menempatkan kebutuhan kemanusiaan sebagai dasar utama tindakan negara (Barnett, 2011; Fassin, 2012). Selain itu, dalam perspektif *Street-Level Bureaucracy*, petugas pelayanan publik memiliki ruang diskresi untuk menyesuaikan implementasi kebijakan dengan kondisi nyata yang dihadapi masyarakat (Lipsky, 2010). Oleh karena itu, keputusan BP3MI untuk tetap memberikan perlindungan

kepada PMI nonprosedural menunjukkan adanya penerapan diskresi administratif yang berorientasi pada kepentingan kemanusiaan.

Tabel 2. Bentuk Perlindungan PMI Nonprosedural oleh BP3MI NTT.

Bentuk Perlindungan	Implementasi
Penanganan kasus darurat	Pendampingan PMI sakit, kecelakaan kerja, dan korban kekerasan
Fasilitasi deportasi	Koordinasi pemulangan PMI dari negara tujuan
Pemulangan jenazah	Pengurusan administrasi hingga daerah asal
Pendampingan keluarga	Konsultasi, komunikasi, dan bantuan administrasi
Koordinasi lintas lembaga	BP3MI, Perwakilan RI, Pemda, Rumah Sakit, organisasi sosial

Sumber: Hasil analisis peneliti berdasarkan data BP3MI NTT.

Temuan tersebut menunjukkan bahwa negara hadir tidak hanya sebagai regulator migrasi, tetapi juga sebagai pelaksana fungsi kemanusiaan. Perlindungan diberikan kepada PMI nonprosedural karena mereka merupakan warga negara Indonesia yang berada dalam kondisi rentan dan membutuhkan intervensi negara. Kondisi ini mencerminkan pergeseran orientasi dari *status-based protection* menuju *needs-based protection*, sebagaimana dijelaskan dalam konsep *Humanitarian Governance*.

“Ketika menerima laporan adanya PMI yang sakit, mengalami kecelakaan, atau meninggal dunia, kami tetap melakukan penanganan tanpa membedakan apakah mereka berangkat secara prosedural atau nonprosedural. Prioritas kami adalah memastikan mereka memperoleh perlindungan sebagai warga negara Indonesia.” (Kepala Seksi Perlindungan, 23 Mei, 2026).

Temuan hasil wawancara tersebut memperlihatkan bahwa pertimbangan utama petugas BP3MI dalam memberikan perlindungan bukanlah status administratif pekerja migran, melainkan tingkat kerentanan yang dihadapi sebagai warga negara Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan di tingkat lapangan tidak selalu berlangsung secara mekanis sesuai ketentuan formal, tetapi juga dipengaruhi oleh pertimbangan profesional, nilai kemanusiaan, dan tanggung jawab moral aparatur. Lipsky (2010) menjelaskan bahwa birokrat tingkat pelaksana (*street-level bureaucrats*) sering menggunakan diskresi ketika menghadapi situasi yang tidak sepenuhnya diatur dalam kebijakan formal. Brodtkin (2012) juga menegaskan bahwa diskresi tersebut merupakan bagian dari upaya organisasi publik dalam menjamin efektivitas pelayanan kepada masyarakat yang berada dalam kondisi rentan.



Gambar 2. Pendampingan PMI dan Keluarga oleh BP3MI NTT.

Sumber: Dokumentasi BP3MI NTT (2026)

Gambar 2 menunjukkan bahwa perlindungan yang diberikan BP3MI NTT tidak berhenti pada proses pemulangan pekerja migran, tetapi juga mencakup pendampingan administrasi, dukungan psikologis, serta koordinasi dengan keluarga dan pemerintah daerah. Hal tersebut memperlihatkan bahwa perlindungan pekerja migran merupakan proses yang berkelanjutan dan berorientasi pada pemulihan kondisi sosial pekerja migran beserta keluarganya.

Collaborative Humanitarian Network sebagai Instrumen Perlindungan

Temuan penelitian menunjukkan bahwa perlindungan PMI nonprosedural tidak dapat dilaksanakan hanya oleh BP3MI NTT sebagai satu-satunya aktor. Penanganan kasus memerlukan kolaborasi antara Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, pemerintah daerah, rumah sakit, aparat keamanan, organisasi keagamaan, organisasi sosial, relawan kemanusiaan, dan keluarga PMI. Temuan ini menunjukkan bahwa perlindungan pekerja migran telah berkembang dari pendekatan *government* yang berorientasi pada tindakan satu institusi menuju *governance* yang menekankan kolaborasi antarlembaga dan partisipasi berbagai pemangku kepentingan dalam penyelesaian masalah publik (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Dalam konteks migrasi internasional, kolaborasi tersebut menjadi prasyarat penting karena persoalan pekerja migran bersifat lintas wilayah, lintas yurisdiksi, dan melibatkan berbagai aktor dengan kewenangan yang berbeda (IOM, 2024; Collrin & Bauder, 2025).

Tabel 3. Aktor dalam Collaborative Humanitarian Network.

Aktor	Peran
BP3MI NTT	Koordinator perlindungan
Perwakilan RI	Pendampingan dan fasilitasi di negara tujuan
Pemerintah Daerah	Reintegrasi dan dukungan sosial
Rumah Sakit	Pelayanan kesehatan PMI
Organisasi Keagamaan/Relawan	Bantuan kemanusiaan dan pendampingan keluarga
Keluarga PMI	Dukungan sosial dan komunikasi

Sumber: Hasil analisis peneliti.

Kolaborasi yang terbangun dalam perlindungan PMI nonprosedural menunjukkan bahwa setiap aktor memiliki fungsi yang saling melengkapi dalam menjamin keselamatan pekerja migran. BP3MI NTT berperan sebagai koordinator perlindungan, Perwakilan Republik Indonesia menjalankan fungsi diplomasi dan pendampingan di negara tujuan, pemerintah daerah mendukung proses reintegrasi sosial, sedangkan rumah sakit, organisasi sosial, organisasi keagamaan, serta keluarga memberikan dukungan kemanusiaan sesuai kapasitas masing-masing. Menurut Provan & Kenis (2008), efektivitas *network governance* sangat ditentukan oleh koordinasi, kejelasan peran, dan kepercayaan antarlembaga. Emerson dan Nabatchi (2015) juga menjelaskan bahwa keberhasilan *collaborative governance* bergantung pada komitmen bersama, kepemimpinan kolaboratif, serta pertukaran sumber daya antaraktor. Oleh karena itu, perlindungan PMI nonprosedural di BP3MI NTT dapat dipahami sebagai praktik tata kelola kolaboratif yang berorientasi pada penyelesaian persoalan kemanusiaan secara terpadu.



Gambar 3. Koordinasi Lintas Aktor dalam Perlindungan PMI Nonprosedural.

Sumber: Dokumentasi BP3MI NTT (2026).

Dokumentasi pada Gambar 3 memperlihatkan bahwa perlindungan PMI nonprosedural merupakan hasil koordinasi lintas sektor yang mengintegrasikan sumber daya pemerintah, masyarakat, dan berbagai institusi pendukung. Kolaborasi tersebut memungkinkan proses perlindungan berlangsung lebih cepat, responsif, dan komprehensif dibandingkan apabila hanya dilakukan oleh satu institusi. Perspektif ini sejalan dengan Ansell & Gash (2008) yang menyatakan bahwa kolaborasi merupakan mekanisme penting dalam menyelesaikan persoalan publik yang kompleks. Dalam konteks migrasi internasional, pendekatan kolaboratif juga menjadi karakter utama *migration governance*, yaitu tata kelola yang mengintegrasikan berbagai aktor negara maupun nonnegara untuk menjamin perlindungan migran secara berkelanjutan (IOM, 2024; Collrin & Bauder, 2025).

Beyond Procedural Status sebagai Sintesis Humanitarian Protection Governance

Berdasarkan keseluruhan temuan penelitian, perlindungan terhadap PMI nonprosedural yang dilaksanakan oleh BP3MI Nusa Tenggara Timur menunjukkan bahwa praktik perlindungan negara telah berkembang melampaui pendekatan yang hanya berorientasi pada kepatuhan terhadap prosedur administrasi migrasi. Perlindungan diberikan berdasarkan tingkat kerentanan yang dihadapi pekerja migran sebagai warga negara Indonesia. Temuan tersebut menunjukkan bahwa orientasi perlindungan telah bergeser dari *status-based protection* menuju *human-centered protection*, yaitu pendekatan yang menempatkan keselamatan, keamanan, dan martabat manusia sebagai dasar utama intervensi negara (UNDP, 1994; Barnett, 2011). Pergeseran tersebut juga sejalan dengan perkembangan tata kelola migrasi global yang menempatkan perlindungan terhadap kelompok rentan sebagai prioritas utama dalam kebijakan migrasi internasional (IOM, 2024; McAuliffe & Oucho, 2024).

BP3MI NTT tidak menjadikan status prosedural sebagai dasar utama dalam menentukan akses terhadap perlindungan, tetapi mempertimbangkan kondisi kemanusiaan yang dihadapi pekerja migran. Praktik tersebut menunjukkan bahwa negara menjalankan fungsi perlindungan berdasarkan prinsip hak kewarganegaraan dan tanggung jawab konstitusional terhadap seluruh warga negara tanpa membedakan jalur migrasi yang ditempuh. Dalam perspektif *Welfare State*, negara memiliki kewajiban menjamin perlindungan sosial bagi seluruh warga negara yang menghadapi risiko kehidupan (Marshall, 1950; Andersen, 1990). Di sisi lain, teori *Street-Level Bureaucracy* menjelaskan bahwa birokrat pelaksana memiliki ruang diskresi dalam menerapkan kebijakan ketika menghadapi kondisi nyata yang tidak sepenuhnya dapat diakomodasi oleh aturan formal (Lipsky, 2010; Brodtkin, 2012). Oleh karena itu, perlindungan yang diberikan BP3MI NTT dapat dipahami sebagai bentuk implementasi kebijakan yang mengedepankan nilai kemanusiaan tanpa mengabaikan tanggung jawab administratif negara.

Temuan penelitian juga menunjukkan bahwa perlindungan terhadap PMI nonprosedural tidak mungkin dilaksanakan hanya oleh satu institusi. Penanganan kasus melibatkan BP3MI NTT, Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, pemerintah daerah, rumah sakit, aparat keamanan, organisasi sosial, organisasi keagamaan, serta keluarga pekerja migran. Kolaborasi tersebut membentuk suatu *Collaborative Humanitarian Network* yang memungkinkan perlindungan diberikan secara cepat, terpadu, dan berkelanjutan. Temuan ini memperkuat teori *Collaborative Governance* yang menempatkan kolaborasi lintas aktor sebagai mekanisme utama dalam menyelesaikan persoalan publik yang kompleks (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015). Selain itu, konsep *Network Governance* menjelaskan

bahwa efektivitas tata kelola publik semakin ditentukan oleh kemampuan membangun jejaring kerja sama yang adaptif, fleksibel, dan berbasis kepercayaan antarlembaga (Provan & Kenis, 2008).

Berdasarkan sintesis temuan empiris dan analisis teoritis, penelitian ini menawarkan konsep *Beyond Procedural Status* sebagai kebaruan (*novelty*) dalam kajian perlindungan pekerja migran Indonesia. Konsep ini menegaskan bahwa dasar utama perlindungan pekerja migran bukanlah status prosedural keberangkatan, melainkan tingkat kerentanan yang dialami pekerja migran serta statusnya sebagai warga negara Indonesia. Dalam perspektif ini, status nonprosedural dipandang bukan sebagai dasar pengecualian perlindungan, tetapi sebagai indikator meningkatnya kebutuhan terhadap intervensi negara. Dengan demikian, penelitian ini memperluas diskursus *Humanitarian Governance* dengan menempatkan kerentanan manusia sebagai fondasi utama tata kelola perlindungan migran. Gagasan tersebut juga melengkapi perkembangan kajian *migration governance* yang selama ini lebih banyak menitikberatkan pada aspek legalitas, pengendalian migrasi, dan kepatuhan administratif (Collrin & Bauder, 2025; IOM, 2024; Piper, 2022).

Konsep *Beyond Procedural Status* memperluas kajian perlindungan pekerja migran yang selama ini lebih banyak berfokus pada kepatuhan terhadap prosedur administrasi migrasi. Penelitian ini menunjukkan bahwa dalam praktik perlindungan di BP3MI NTT, orientasi utama telah bergeser menuju perlindungan berbasis kemanusiaan (*humanitarian-based protection*), di mana negara tetap hadir memberikan perlindungan kepada setiap warga negara yang menghadapi risiko di luar negeri tanpa membedakan status prosedural keberangkatannya. Dengan demikian, penelitian ini memberikan kontribusi konseptual berupa model *Humanitarian Protection Governance* yang menempatkan kerentanan manusia, hak kewarganegaraan, dan kolaborasi lintas aktor sebagai fondasi utama perlindungan PMI nonprosedural.



Gambar 4. Model Humanitarian Protection Governance: Beyond Procedural Status.

Sumber: Hasil konstruksi peneliti berdasarkan temuan penelitian.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa perlindungan terhadap Pekerja Migran Indonesia (PMI) nonprosedural yang dilaksanakan oleh Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Nusa Tenggara Timur telah berkembang melampaui pendekatan yang semata-mata berorientasi pada kepatuhan terhadap prosedur administrasi migrasi. Praktik perlindungan tidak lagi didasarkan pada legalitas keberangkatan, tetapi pada tingkat kerentanan yang dihadapi pekerja migran sebagai warga negara Indonesia. Perlindungan diwujudkan melalui penanganan kasus darurat, fasilitasi pemulangan pekerja migran sakit, pemulangan jenazah, pendampingan keluarga, serta koordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan. Temuan ini memperkuat perspektif *Human Security* yang menempatkan keselamatan, martabat, dan hak-hak dasar manusia sebagai fokus utama perlindungan negara (UNDP, 1994), sekaligus sejalan dengan konsep Humanitarian Governance yang menekankan bahwa intervensi negara harus berorientasi pada kebutuhan kemanusiaan, terutama bagi kelompok yang berada dalam kondisi rentan (Barnett, 2011).

Penelitian ini juga menemukan bahwa efektivitas perlindungan PMI nonprosedural sangat dipengaruhi oleh kolaborasi lintas aktor yang melibatkan BP3MI NTT, Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, pemerintah daerah, rumah sakit, aparat keamanan, organisasi sosial, organisasi keagamaan, serta keluarga pekerja migran. Kolaborasi tersebut membentuk suatu *Collaborative Humanitarian Network*, yaitu jejaring tata kelola perlindungan yang memungkinkan proses penanganan kasus berlangsung secara cepat, terintegrasi, dan berkelanjutan. Temuan ini menguatkan teori *Collaborative Governance* yang menyatakan bahwa penyelesaian persoalan publik yang kompleks memerlukan sinergi berbagai aktor pemerintah dan nonpemerintah melalui mekanisme kolaboratif yang didasarkan pada kepercayaan, koordinasi, dan tujuan bersama (Ansell & Gash, 2008; Emerson & Nabatchi, 2015).

Kontribusi utama penelitian ini adalah pengembangan konsep *Beyond Procedural Status* sebagai model *Humanitarian Protection Governance* dalam perlindungan PMI nonprosedural. Konsep ini menegaskan bahwa status nonprosedural tidak seharusnya menjadi dasar pengecualian perlindungan, tetapi justru menjadi indikator meningkatnya kerentanan yang memperkuat legitimasi intervensi negara. Dengan demikian, penelitian ini memperluas kajian *migration governance* yang selama ini lebih banyak menitikberatkan pada aspek legalitas administratif menuju pendekatan yang menempatkan kerentanan manusia, hak kewarganegaraan, dan kolaborasi lintas aktor sebagai fondasi utama tata kelola perlindungan pekerja migran (Collrin & Bauder, 2025; IOM, 2024).

Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah perlu memperkuat kebijakan perlindungan yang lebih adaptif terhadap kondisi PMI nonprosedural melalui penguatan koordinasi antarlembaga, peningkatan kapasitas pelayanan kemanusiaan, optimalisasi sistem pelaporan kasus, serta penguatan kerja sama dengan Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri dan pemerintah daerah. Di sisi akademik, penelitian selanjutnya disarankan menguji penerapan konsep *Beyond Procedural Status* pada berbagai daerah pengirim pekerja migran maupun konteks migrasi internasional lainnya guna menguji validitas konseptual dan memperkaya pengembangan teori *Humanitarian Protection Governance*.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP3MI) Nusa Tenggara Timur atas dukungan dan akses data selama proses penelitian. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada seluruh informan yang telah meluangkan waktu untuk memberikan informasi, pengalaman, dan pandangan yang menjadi bagian penting dalam penelitian ini. Apresiasi diberikan kepada semua pihak yang telah mendukung penyelesaian penelitian hingga tersusunnya artikel ini.

DAFTAR REFERENSI

- Alkire, S. (2003). *A conceptual framework for human security*. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), University of Oxford.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur. (2025). *Provinsi Nusa Tenggara Timur dalam angka 2025*. Badan Pusat Statistik Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Balai Pelayanan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nusa Tenggara Timur. (2026). *Data penempatan dan pelindungan Pekerja Migran Indonesia Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2021–2026*. BP3MI Nusa Tenggara Timur.
- Barnett, M. (2011). *Empire of humanity: A history of humanitarianism*. Cornell University Press.
- Brodin, E. Z. (2012). Reflections on street-level bureaucracy: Past, present, and future. *Public Administration Review*, 72(6), 940–949. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6212.2012.02657.x>
- Castles, S., de Haas, H., & Miller, M. J. (2020). *The age of migration: International population movements in the modern world* (6th ed.). Guilford Press.
- Collrin, C., & Bauder, H. (2025). *Migration governance and migrant protection*. Routledge.
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). Sage Publications.

- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press. <https://doi.org/10.1353/book44406>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1177/095892879100100108>
- Fassin, D. (2012). *Humanitarian reason: A moral history of the present*. University of California Press. <https://doi.org/10.1525/california/9780520271166.001.0001>
- International Organization for Migration. (2024). *World migration report 2024*. International Organization for Migration. <https://doi.org/10.18356/9789292685980>
- Lee, E. S. (1966). A theory of migration. *Demography*, 3(1), 47–57. <https://doi.org/10.2307/2060063>
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Sage Publications.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services* (30th anniversary expanded ed.). Russell Sage Foundation.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class*. Cambridge University Press.
- McAuliffe, M., & Oucho, L. A. (Eds.). (2024). *World migration report 2024*. International Organization for Migration. <https://doi.org/10.1002/wom3.36>
- Merriam, S. B., & Tisdell, E. J. (2016). *Qualitative research: A guide to design and implementation* (4th ed.). Jossey-Bass.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). Sage Publications.
- Piper, N. (2022). *International labor migration and governance*. Routledge.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674042605>
- Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage Publications.
- Tadjbakhsh, S., & Chenoy, A. M. (2007). *Human security: Concepts and implications*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203965955>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- United Nations Development Programme. (1994). *Human development report 1994: New dimensions of human security*. Oxford University Press.
- World Bank. (2024). *Indonesia economic prospects 2024*. World Bank.
- Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). Sage Publications.