

BAB VI

KESIMPULAN DAN SARAN

6.1 Kesimpulan

Pekerja migran Anak Buah Kapal (ABK) Indonesia merupakan salah satu kelompok tenaga kerja paling rentan dalam sistem ketenagakerjaan global. Bekerja di atas kapal penangkap ikan berbendera asing di tengah laut lepas, para ABK menghadapi kondisi kerja yang ditandai oleh jam kerja ekstrem, penahanan upah, ketiadaan kontrak tertulis, minimnya jaminan sosial, hingga tindak kekerasan fisik dan verbal dari kapten maupun pemilik kapal. Survei ILO dan BRIN (2024) terhadap 3.396 nelayan di 18 pelabuhan mencatat bahwa lebih dari 90 persen ABK tidak memiliki kontrak kerja tertulis, 71 persen tidak terdaftar dalam jaminan sosial ketenagakerjaan, dan 1,5 persen menghadapi kondisi kerja yang terindikasi kerja paksa. Kerentanan ini bukan semata produk dari kelalaian individual, melainkan hasil dari kerentanan struktural yang berakar pada sifat pekerjaan di laut yang sulit diawasi, lemahnya kerangka regulasi domestik, serta sistem rekrutmen yang didominasi oleh jalur informal dan perantara tidak resmi.

Merespons kondisi tersebut, Pemerintah Indonesia telah menempuh sejumlah langkah perlindungan, di antaranya penerbitan UU No. 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, pembentukan sistem pengaduan melalui KP2MI, serta penandatanganan sejumlah perjanjian bilateral dengan negara-negara tujuan. Namun, upaya-upaya tersebut terhambat oleh fragmentasi kelembagaan yang akut, di mana kewenangan atas perizinan, pengawasan, dan perlindungan ABK tersebar di antara setidaknya lima kementerian tanpa mekanisme koordinasi yang memadai. Ketiadaan regulasi pelaksana yang komprehensif sebelum terbitnya PP No. 22 Tahun 2022 menciptakan ruang kosong hukum yang kerap dimanfaatkan oleh agen perekrut nakal. Di tengah keterbatasan kapasitas negara inilah International Labour Organization (ILO) hadir melalui program Ship to Shore Rights South-East Asia (S2SR), sebuah inisiatif regional yang didanai oleh Uni Eropa dan berjalan dari Agustus 2020 hingga Desember 2024 sebagai

respons terhadap urgensi perlindungan pekerja migran di sektor perikanan yang tidak dapat diselesaikan oleh satu negara secara sepihak.

Melalui program S2SR, ILO hadir secara aktif dengan menjalankan beragam bentuk intervensi yang mencakup pendampingan teknis pembentukan regulasi nasional, fasilitasi forum diplomasi multilateral, pembentukan mekanisme inspeksi ketenagakerjaan lintas kementerian, pendirian Migrant Resource Center (MRC) di Jawa Tengah, serta pelaksanaan survei kondisi kerja nelayan berskala nasional bersama Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). Keberagaman bentuk intervensi ini sejalan dengan konsep peran organisasi internasional yang dikembangkan oleh Clive Archer, yakni sebagai instrument, arena, dan actor. Ketiga dimensi tersebut ditemukan dalam praktik ILO melalui S2SR, meskipun dengan intensitas dan distribusi yang tidak merata.

Sebagai aktor, ILO bertindak dengan kehendak bebas (*agency*) yang independen dari mandat negara anggota. Hal ini dibuktikan melalui inisiatif mandiri ILO dalam merancang agenda Work in Fishery Consultation Meeting (Maret 2022), mengorganisir dua sesi *joint labour inspection* percontohan di Pelabuhan Benoa dan Jakarta yang menghasilkan penandatanganan MoU antara Kemnaker dan KKP, serta memformulasikan survei kerja layak bersama BRIN sebagai instrumen *epistemic authority* untuk meruntuhkan penyangkalan negara (*state denial*) dan mendorong reformasi kebijakan berbasis bukti. ILO juga mendorong adopsi norma Konvensi No. 188 ke dalam birokrasi lokal Jawa Tengah, mengubah paradigma pemerintah daerah yang semula berfokus pada aspek teknis perikanan menjadi mengakui perlindungan hak asasi buruh sebagai prioritas yang mendesak.

Sebagai arena, ILO berhasil menjadi wadah negosiasi netral yang mempertemukan aktor-aktor yang sebelumnya terbelah oleh ego sektoral. Forum dialog tripartit yang difasilitasi ILO memungkinkan lintas kementerian, asosiasi pengusaha keagenan, dan serikat pelaut untuk duduk bersama merumuskan konsensus regulasi nasional yang melahirkan PP No. 22 Tahun 2022. Pada skala regional, The Fair Seas Conference di Bali yang mempertemukan perwakilan dari delapan negara ASEAN untuk membangun

kemitraan regional dan merevitalisasi SEA Forum for Fishers sebagai platform koordinasi perlindungan pekerja perikanan lintas batas.

Sebagai instrumen, ILO dapat memfungsikan standar normatif internasionalnya khususnya Konvensi No. 188 dan prinsip *Decent Work* sebagai alat yang dimanfaatkan oleh aktor-aktor domestik. Pemerintah Indonesia menggunakan standar tersebut sebagai justifikasi untuk menekan harmonisasi perizinan lintas kementerian, sementara organisasi masyarakat sipil seperti SBMI memanfaatkannya sebagai *leverage tool* untuk mendesak percepatan pengesahan kebijakan perlindungan yang tertunda.

Namun, dalam praktik yang telah berjalan, terdapat sejumlah tantangan struktural yang secara signifikan membatasi jangkauan dan dampak nyata program S2SR terhadap kondisi perlindungan ABK di lapangan. Pertama, absennya KP2MI dari ekosistem program S2SR menyebabkan dampak program bersifat parsial dan tidak menyentuh rantai perlindungan yang paling krusial. Kedua, tumpang tindih kewenangan perizinan *manning agency* antara Kemenhub, KKP, dan KP2MI tetap menciptakan celah hukum yang terus dimanfaatkan oleh agen perekrut tidak berizin. Ketiga, MRC di Tegal yang merupakan salah satu capaian akar rumput terpenting S2SR kini beroperasi sepenuhnya dari anggaran mandiri SBMI, mencerminkan bahwa internalisasi ke dalam sistem kelembagaan permanen belum terwujud. Keempat, sebagian besar ABK tetap tidak mengetahui hak-hak normatifnya dan lebih mempercayai pengaduannya kepada serikat pekerja dibandingkan kanal resmi pemerintah, sebagaimana ditunjukkan oleh 170 kasus yang diterima SBMI Tegal sejak MRC berdiri pada 2024.

Secara keseluruhan, program S2SR menunjukkan bahwa keterlibatan organisasi internasional seperti ILO memiliki nilai yang nyata dalam mendorong perubahan normatif dan kelembagaan di negara-negara anggotanya, terutama dalam konteks isu lintas batas yang melampaui kapasitas regulasi satu negara. Namun, pengalaman S2SR juga mengonfirmasi bahwa intervensi berbatas waktu dan berbasis proyek memiliki keterbatasan inheren dalam mengatasi masalah yang berakar pada

fragmentasi kelembagaan jangka panjang dan kesenjangan implementasi yang bersifat struktural.

6.2 Saran

6.2.1 Saran Akademis

Disarankan bagi peneliti selanjutnya untuk melakukan kajian mendalam mengenai strategi integrasi kelembagaan nasional, khususnya menganalisis hambatan struktural terkait belum masuknya lembaga penting seperti KP2MI ke dalam skema kerja sama formal (MoU) dengan proyek bantuan internasional seperti S2SR. Selain itu, diperlukan penelitian akademis lanjutan mengenai efektivitas penerapan PP No. 22 Tahun 2022 di lapangan. Studi ini penting untuk memetakan jalan keluar atas kompleksitas hukum di laut, seperti penanganan kapal tanpa izin, pembagian wilayah kerja di perairan internasional, dan keterbatasan akses perlindungan oleh KBRI/KJRI. Peneliti masa depan dapat mengkaji lebih jauh bagaimana produksi data ilmiah berskala besar (seperti hasil survei kolaboratif ILO-BRIN) dapat digunakan secara efektif untuk meruntuhkan penyangkalan negara (*state denial*) serta mempercepat ratifikasi Konvensi ILO No. 188.

6.2.2 Saran Praktis

Pemerintah pusat harus mempertegas dan mengharmonisasikan pembagian wewenang lisensi *manning agency* antara KKP, Kemnaker, dan Kemenhub, serta memperluas jangkauan pengawasan ketenagakerjaan daerah agar tidak ada lagi celah hukum bagi agen nakal atau tidak berizin. ILO bersama kementerian terkait perlu segera menyusun nota kesepahaman (MoU) dan mengintegrasikan KP2MI ke dalam ekosistem program perlindungan masa depan, mengingat KP2MI memiliki mandat legal dalam perlindungan pekerja migran namun belum tersentuh langsung oleh program S2SR. Pemerintah daerah (khususnya Pemprov Jawa Tengah dan Pemkot Tegal) perlu mengalokasikan anggaran daerah (APBD) yang mandiri untuk keberlanjutan operasional *Migrant Resource Center* (MRC), sehingga fungsinya sebagai garda depan pengaduan dan pengawasan tidak mandek

atau sepenuhnya membebani keuangan mandiri organisasi masyarakat sipil (seperti SBMI) setelah kontrak proyek internasional berakhir. Pemerintah bersama serikat pekerja perlu meningkatkan sosialisasi dan edukasi hak-hak normatif secara masif ke kantong-kantong nelayan. Hal ini krusial untuk membangun kesadaran hukum bagi para ABK dan memperkenalkan kanal-kanal pelaporan resmi milik pemerintah agar mereka dapat bertindak aktif saat menghadapi eksploitasi kerja.