



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE



RINGKASAN EKSEKUTIF

Potret Kerawanan Kerja
Pelaut Perikanan di Kapal Asing:

TINJAUAN HUKUM, HAM DAN KELEMBAGAAN

Ringkasan Eksekutif

Kajian terkait pekerja migran Indonesia Pelaut Perikanan (PMI PP) ini mencoba menjawab tiga pertanyaan kunci. *Pertama*, bagaimana kerangka hukum, baik di tingkat nasional, regional dan internasional, mengatur hak-hak dan perlindungan PMI PP. *Kedua*, faktor-faktor yang mendorong penguatan atau perlindungan tersebut. *Ketiga*, rekomendasi perbaikan kerangka hukum dan tata kelola untuk pemenuhan hak dan perlindungan terhadap PMI PP. Riset ini secara umum menyimpulkan bahwa kerangka hukum yang tersedia belum memberikan perlindungan yang efektif kepada PMI PP. Berbagai permasalahan masih dialami oleh PMI PP, mulai dari penyimpangan dalam proses seleksi dan penempatan, pelanggaran HAM di berbagai tahapan kerja PMI PP, serta belum efektifnya mekanisme penanganan pengaduan dan penegakan hukum. Ditemukan ketimpangan relasi kuasa antara PMI PP dengan agen/caloe, pemilik kapal maupun perusahaan. Terdapat berbagai faktor yang menyebabkan lemahnya perlindungan terhadap PMI PP di Indonesia, yang dapat **disimpulkan** sebagai berikut:

a. Kelemahan instrumen hukum pada tingkat internasional, regional, nasional, dan daerah

Di tingkat internasional, *United Nations Convention on the Law of the Sea* 1982 (UNCLOS 1982) sebagai konstitusi hukum laut tidak responsif terhadap perlindungan hak asasi manusia PMI PP di laut. Tidak ada ketentuan dalam UNCLOS 1982 yang membahas perlindungan HAM pelaut secara eksplisit. Pembagian yurisdiksi di laut juga menghambat pelaksanaan perlindungan PMI PP. Negara bendera diwajibkan UNCLOS 1982 untuk menetapkan peraturan nasional terkait pengawakan, kondisi perburuhan, dan pelatihan awak sesuai dengan regulasi dan standar internasional yang disepakati secara umum (*generally accepted international regulations and standards/GAIRS*).

Berbagai instrumen internasional terkait dengan perlindungan PMI PP adalah *International Convention on the Rights of All migrant workers and Members of Their Families* (CMW), *ILO Work in Fishing Convention* 2007 (ILO C-188), *Cape Town Agreement* 2012 (CTA 2012), serta *International Convention*

on Standards of Training, Certification, and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel (STCW-F 1995). Berdasarkan Pasal 94 UNCLOS, instrumen-instrumen di atas belum diratifikasi secara luas dan belum dapat dikategorikan sebagai GAIRS.¹ Rendahnya ratifikasi keempat instrumen ini oleh negara-negara tujuan penempatan PMI PP, juga berdampak pada sulitnya pelaksanaan prinsip-prinsip HAM dalam perlindungan terhadap PMI PP. Negara tujuan penempatan yang belum melakukan ratifikasi tidak berkewajiban untuk mengadopsi standar-standar dalam instrumen tersebut dalam peraturan nasionalnya. Hal ini diperburuk oleh kebijakan dan peraturan nasional di Korea Selatan dan Taiwan. Kedua negara ini melakukan diskriminasi dengan mengistimewakan hak-hak pekerja berkewarganegaraan Korea Selatan dan Taiwan daripada pekerja migran yang berasal dari negara lain di kapal yang sama.

Kerangka hukum perlindungan PMI PP di tingkat regional juga belum memadai. ASEAN belum memiliki instrumen dan kebijakan khusus yang mengatur dan melindungi pelaut perikanan migran. ASEAN memiliki instrumen khusus HAM, perdagangan manusia, dan pekerja migran, namun standar-standar dalam semua instrumen tersebut belum sesuai dengan standar perlindungan pekerja migran perikanan di tingkat internasional. Mayoritas negara anggota ASEAN belum meratifikasi ILO C-188, STCW-F, dan CTA 2012.

Selain itu, belum ada *Regional Fisheries Management Organization* (RFMO)² yang mengatur mengenai standar perburuhan di kapal ikan, termasuk perlindungan PMI PP. Sejauh ini, RFMO hanya fokus pada pengaturan konservasi sumber daya ikan sebagaimana tercantum dalam Pasal 63 dan Pasal 64 UNCLOS 1982. RFMO memiliki peran signifikan dalam mengatur kapal-kapal ikan yang beroperasi di laut bebas apalagi menimbang yurisdiksi eksklusif negara bendera atas perburuhan dan keselamatan kapal ikan (*exclusive flag state jurisdiction*). Sebuah langkah awal yang baik, dimana saat ini sedang dilakukan negosiasi terkait penetapan standar perburuhan di *Western & Central Pacific Fisheries Commissions* (WCPFC) yang dipimpin secara bersama-sama oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah New Zealand.

1 GAIRS merupakan standar dan aturan internasional yang disepakati secara umum melalui tingkat ratifikasi serta tingkat domestikasi yang tinggi. Douglas Guilfoyle, 'Article 94: Duties of the flag state' dalam Alexander Proells (ed), *United Conventions on the Law of the Sea: A Commentary* (Munchen: Nomos Verlagsgesellschaft, 2017), hlm. 712.

2 *Regional Fisheries Management Organization* adalah organisasi antar negara yang berwenang untuk menetapkan aturan konservasi dan pengelolaan (*conservation and management measure*) mengenai sumber daya ikan yang bersifat lintas batas (*shared fish stocks*) di perairan yang disepakati negara-negara anggota, meliputi laut bebas dan ZEE negara-negara anggota RFMO.

Di tingkat nasional, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU 18/2017) telah mengatur mengenai pelindungan PMI PP. Namun, kelemahan *pertama* terkait kerangka hukum dan kebijakan adalah belum adanya pengaturan hak-hak dan bentuk-bentuk pelindungan PMI PP yang sesuai dengan karakteristik tempat kerja PMI PP di atas kapal. Karakteristik tersebut, antara lain adalah jam kerja yang tidak pasti dan risiko kekerasan yang tinggi. Lokasi kerja yang jauh di tengah laut menyulitkan akses PMI PP untuk berkomunikasi dengan dunia luar serta pengawasan dari instansi penegak hukum.

Kelemahan *kedua*, instrumen hukum di tingkat nasional belum mengatur standar perjanjian kerja PMI PP. Standar perjanjian kerja yang ditetapkan oleh instansi yang berwenang (BP2MI) masih berorientasi pekerja migran darat (*land-based migrant worker*) dan belum mengakomodir upaya pelindungan sesuai dengan karakteristik pekerja migran pelaut perikanan (*sea-based migrant workers*). Standar pelindungan PMI PP yang belum diakomodir dalam Peraturan Kepala BP2MI Nomor 1 Tahun 2020 adalah waktu istirahat minimum (*minimum hours of rest*) dan lama tinggal di atas laut (*maximum duration of service periods*), serta standar dan format Kesepakatan Kerja Bersama (*Collective Bargaining Agreement*). Ketentuan standar pelindungan PMI PP baru diatur dalam PP 22/2022, yang merupakan suatu langkah maju dari Pemerintah Indonesia.

Perjanjian berdimensi internasional (berdasarkan pihak dan jenisnya) mempengaruhi kompleksitas pilihan yurisdiksi dan pilihan forum penyelesaian sengketa. UU 18/2017 telah mengatur mekanisme penyelesaian perselisihan antara PMI dengan P3MI melalui musyawarah/negosiasi, penengahan/mediasi, dan pengadilan/litigasi. Penyelesaian sengketa PMI PP umumnya diselesaikan melalui negosiasi dan mediasi yang dibantu oleh Pemerintah Indonesia. Dengan adanya ketimpangan relasi kuasa antara PMI PP dengan perekrut dan pemberi kerja, pelaksanaan mediasi belum efektif. Bahkan ketika kesepakatan tercapai, tidak ada jaminan bahwa perekrut dan pemberi kerja akan membayar ganti rugi, terutama perusahaan yang tidak memiliki jaminan deposito yang dapat digunakan Kementerian Ketenagakerjaan apabila terjadi sengketa.

Jalur penempatan *government to government* (G-to-G) khusus PMI PP ke Korea Selatan telah dibuka Pemerintah Indonesia untuk memperkuat pelindungan PMI PP, namun masih terbatas pada penempatan ke perairan teritorial Korea Selatan. Padahal, penempatan di kapal yang beroperasi di perairan atau laut lepas lebih rentan terhadap pelanggaran HAM karena lokasinya yang jauh dari daratan dan keterbatasan pengawasan oleh otoritas berwenang.

Kelemahan lain pada instrumen hukum nasional adalah pembebanan biaya penempatan pada PMI PP, yang bertentangan dengan semangat *zero cost* UU 18/2017.³ PerKABP2MI Nomor 9/2020 jo. 1/2021 tentang *Pembebasan Biaya Penempatan Pekerja Migran Indonesia* diundur masa berlakunya sebanyak dua kali sehingga baru diterapkan pada Agustus 2021. Kebijakan *zero cost* juga belum terintegrasi dalam SISKOP2MI sehingga tidak bisa diikuti oleh Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (P3MI).

b. Tumpang tindih kewenangan dan kelembagaan perlindungan PMI PP

Pelindungan PMI dalam UU 18/2017 dan aturan turunannya dilaksanakan dengan pendekatan multi-institusi, mayoritas pelaksanaan perlindungan (27 bentuk) ditugaskan kepada lebih dari satu kementerian/lembaga/pemerintah daerah (K/L/D). Hal ini berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan ketidakterpaduan program perlindungan PMI yang dijalankan masing-masing instansi. Terlebih lagi koordinasi antar instansi belum berjalan dengan optimal. Salah satu contoh pelaksanaan perlindungan yang belum efektif adalah penyelenggaraan pelatihan dan pendidikan pekerja migran yang terkendala persoalan anggaran dari pemerintah daerah. Selain itu, terdapat tumpang tindih kewenangan perizinan dan pengawasan terhadap perusahaan penempatan antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Ketenagakerjaan. Penerbitan PP 22/2022 yang menegaskan kewenangan tunggal perizinan dan pengawasan oleh Kementerian Ketenagakerjaan dalam penempatan PMI PP diharapkan dapat menjadi solusi akhir atas persoalan duplikasi kewenangan.

Persoalan kelembagaan lainnya adalah pengawasan oleh Pemerintah Indonesia sebelum, selama, dan setelah bekerja. Kelemahan pengawasan tersebut terjadi di dalam negeri maupun di negara tujuan penempatan. Dalam tahapan sebelum bekerja, pengawasan terhadap perlindungan PMI PP masih sulit dilakukan karena masih banyak PMI PP yang diberangkatkan secara non-prosedural dan tidak adanya data keberangkatan yang terintegrasi. Selama bekerja, lokasi pekerjaan yang berada di tengah laut membatasi kemampuan PMI PP untuk melaporkan perilaku yang tidak manusiawi kepada otoritas berwenang. Sedangkan terkait pengawasan setelah bekerja, pendataan kepulauan dan pemenuhan hak sulit dipantau karena belum saling terintegrasinya sistem antar lembaga pemerintah.

3 Semangat *zero cost* yang dimaksud adalah larangan untuk membebani biaya penempatan kerja kepada PMI. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Pasal 30.

Selain itu, keberadaan Layanan Terpadu Satu Atap (LTSA) di berbagai wilayah belum berfungsi efektif untuk memberikan pelayanan penempatan dan perlindungan PMI yang terpadu. LTSA belum mampu memberikan pelayanan sesuai dengan fungsinya yang tercantum di dalam pasal 31 ayat (2) PP 59/2021.

c. Ketimpangan relasi kuasa (*imbalance power relation*) antara PMI PP dengan pemberi kerja

Relasi kuasa yang tidak seimbang antara perekrut dan PMI PP menyebabkan PMI PP tidak memiliki posisi tawar yang kuat dari sejak tahap perekrutan. Hal ini dibuktikan dengan penahanan dokumen pribadi, permintaan biaya ilegal, pemaksaan penandatanganan kontrak, hingga pembayaran gaji yang dipotong/dikurangi dengan biaya-biaya administrasi dalam jumlah besar. PMI PP juga memiliki pemahaman yang terbatas mengenai hak-hak yang dimiliki karena minimnya akses terhadap informasi dan edukasi. UU 18/2017 telah menyediakan payung hukum yang lengkap tentang hak-hak PMI.

Pemerintah Daerah berdasarkan UU 18/2017 dan PP 59/2021 bertanggung jawab atas pemberian informasi dan sosialisasi hak-hak PMI PP dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan. Pada kenyataannya, Pemerintah Daerah belum efektif melakukan edukasi kepada calon PMI PP, terkait informasi tentang: (i) modus-modus perekrutan yang ilegal/eksploitatif, (ii) hak-hak yang dimiliki dan harus tercantum dalam perjanjian kerja, (iii) standar gaji, (iv) hak atas penguasaan fisik dokumen perjanjian kerja dan dokumen pribadi lainnya. PMI PP yang tidak memiliki pemahaman tentang informasi-informasi tersebut diatas cenderung memiliki tingkat kerentanan yang tinggi terhadap kekerasan di tempat kerja. Ketimpangan relasi kuasa semakin diperbesar dengan belum terstandarisasi-nya sertifikasi, pelatihan, dan kualifikasi teknis perikanan PMI PP.

d. Pelanggaran sistemik (*systemic misconduct*) dalam proses perekrutan dan penempatan PMI PP

Banyak pemilik kapal, kapten kapal maupun perusahaan perekrut tidak menghormati HAM pekerja migran perikanan, yang dibayar murah untuk mendapatkan keuntungan yang maksimal. Di sisi lain, Pemerintah Indonesia membiarkan praktik pelanggaran HAM terhadap PMI PP terjadi pada kapal dengan bendera yang terbukti sering melakukan praktik-praktik eksploitatif dan pelanggaran HAM. Beberapa praktik

pelanggaran sistemik⁴ dalam perekrutan PMI PP adalah terkait jeratan hutang, pembayaran gaji yang tidak transparan dan sesuai perjanjian, jam kerja yang berlebihan, serta kekerasan. Sehubungan dengan pengiriman gaji, PMI PP juga masih harus menanggung biaya remitansi yang sangat tinggi, jauh di atas target UN SDGs.⁵

Penempatan melalui jalur perseorangan membuat PMI PP lebih rentan terhadap eksploitasi dan perbudakan modern dibandingkan dengan jalur penempatan oleh pemerintah dan swasta. Hal ini dikarenakan celah hukum dalam Pasal 63 UU 18/2017 yang dapat dimanfaatkan oleh perantara (perekrut) di Indonesia yang mengatur bahwa segala risiko ketenagakerjaan yang dialami oleh pekerja migran yang berangkat melalui jalur perseorangan menjadi tanggung jawab masing-masing pekerja migran.

Pelanggaran perilaku sistematis belum ditangani dengan penegakan hukum yang efektif dengan menerapkan Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dan tindak pidana perburuan. Dalam proses peradilan pidana atas TPPO dan tindak pidana perburuan, salah satu kesulitan utama yang dihadapi PMI PP adalah penetapan dan pembayaran restitusi yang kurang optimal. Selain itu, penegakan hukum atas TPPO juga masih terbatas pada pelaku fisik tindak pidana (*physical perpetrator*) yang berdomisili di **Indonesia**, sebagaimana terlihat dalam perkara Long Xing 629 yang telah diputus oleh Pengadilan Negeri Brebes pada tahun 2021. Hukum positif di Indonesia memungkinkan diberlakukannya pertanggungjawaban pidana korporasi, selain pertanggungjawaban terhadap pelaku fisik.

e. Lemahnya akses informasi publik dan penanganan pengaduan

Kajian ini menemukan fakta bahwa transparansi dan akuntabilitas diatur secara terbatas dalam UU 18/2017. Aspek transparansi yang diatur dalam undang-undang ini hanya terbatas pada informasi terkait permintaan pekerjaan, dan informasi terkait daftar mitra usaha dan calon pemberi kerja yang bermasalah. Informasi terkait kedua hal di atas, dalam pelaksanaannya, belum dapat diakses oleh publik. Sedangkan implementasi dari prinsip akuntabilitas juga belum berjalan secara efektif, antara lain dikarenakan persoalan tumpang tindih kewenangan pengaturan perekrutan dan penempatan di sektor pelaut perikanan migran.

4 Pelanggaran sistemik pada sistem perekrutan pekerja migran seringkali merupakan *enabling condition* dan berakibat langsung pada pelanggaran HAM pekerja migran. Bassina Farbenblum, 'Governance of Migrant Workers Recruitment: A Right-Based Framework for Countries of Origin' *Asian Journal of International Law* Vol. 7 No. 1 (2017), hlm. 156; Christina Stringer, *et al.*, 'They make a business out of desperate people': The role of recruitment agents in cross-border labour chains' *Australian Journal of Management* (2020), hlm. 5.

5 Pada kuartal ketiga tahun 2020, nilai remitansi global ada di angka 6,8 persen, lebih dari dua kali lipat target yang ingin dicapai SDGs. SDG 10 menetapkan biaya pengiriman uang dari luar negeri diturunkan menjadi kurang dari 3 persen.

Tidak terintegrasinya data dan informasi antar kementerian/lembaga merupakan salah satu akar masalah lemahnya perlindungan PMI PP yang menghambat pengawasan PMI PP. Data terkait PMI PP tersebar di beberapa kementerian/lembaga dan tidak selalu dapat diakses oleh instansi pemerintah dan aparat penegak hukum. Pengawasan pemenuhan hak asasi PMI PP juga terkendala oleh kontrak kerja yang penyusunannya tidak transparan dan dalam bahasa yang tidak selalu dimengerti oleh PMI PP. Kontrak kerja tidak menyediakan informasi-informasi yang penting bagi perlindungan PMI PP, seperti informasi tentang: (i) identitas kapal yang mencakup nama, nomor pendaftaran kapal serta bendera kapal, (ii) identitas kapten dan pemilik kapal, (iii) lokasi penangkapan ikan/*fishing ground*, dan (iv) lokasi pelabuhan yang akan didatangi oleh kapal dimana PMI PP bekerja.

Rendahnya efektivitas perlindungan juga disebabkan oleh sistem penanganan pengaduan yang belum dapat memberikan respon yang cepat dan akurat mengenai perkembangan penanganan pengaduan. Dalam banyak kasus, sistem penyelesaian sengketa belum mampu menjadi sarana penyelesaian sengketa yang efektif dikarenakan ketimpangan relasi kuasa antara PMI PP dengan pemberi kerja dan/atau perekrut. Proses perundingan (negosiasi) dan penengahan (mediasi) hanya akan efektif apabila masing masing pihak memiliki relasi kuasa yang relatif seimbang. Relasi kuasa yang seimbang menciptakan daya/posisi tawar (*bargaining power*) yang seimbang.

Dalam rangka mewujudkan perlindungan PMI PP yang efektif dan berkeadilan, kajian ini akan menjawab lima persoalan utama di atas. Dalam hal ini, poin-poin **rekomendasi** diusulkan sebagai berikut:

a. Pengembangan kerangka hukum dan tata kelola perlindungan PMI PP pada tingkat internasional, regional, dan daerah

Pemerintah Indonesia perlu meratifikasi ILO C-188 dan CTA 2012 serta mendomestikasi prinsip-prinsip dan ketentuannya ke dalam peraturan perundangan-undangan nasional untuk memastikan pelaksanaannya berjalan efektif. Langkah ratifikasi perlu didahului oleh penguatan kehendak politik di tingkat eksekutif dan legislatif. Selain itu, diperlukan pengembangan langkah-langkah perencanaan pelaksanaan ILO C-188 dan CTA 2012 yang telah diratifikasi melalui (i) harmonisasi substansi seluruh peraturan perundang-undangan terkait perlindungan PMI PP dengan kedua konvensi di atas, (ii) evaluasi kepatuhan setelah ratifikasi yang dilakukan secara berkala dan transparan dengan melibatkan seluruh *stakeholders* terkait, termasuk pelibatan masyarakat

dalam pelaporan mandiri (*self-reporting*) Indonesia yang diajukan ke ILO dan IMO (iii) edukasi PMI PP dan keluarganya, termasuk di dalamnya membuka mekanisme/ saluran hukum yang dapat ditempuh oleh PMI PP dalam memperjuangkan hak-haknya, (iv) internalisasi prinsip-prinsip ILO C-188 dan CTA 2012 ke dalam dokumen perencanaan pembangunan nasional dan daerah, yang dituangkan oleh Pemerintah ke dalam peta jalan, termasuk perencanaan anggaran.

Langkah selanjutnya yang perlu dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri adalah membangun aliansi dengan *like-minded countries* dan *non-state like-minded actors* (*alliance building*) untuk mempromosikan perluasan ratifikasi dan percepatan implementasi ILO C-188, STCW-F 1995, dan CTA 2012. Pemerintah Indonesia perlu menyampaikan dukungan terhadap ratifikasi yang luas terhadap konvensi-konvensi diatas, setidaknya dalam forum-forum Majelis Umum PBB, Dewan Ekonomi dan Sosial PBB, Komite HAM (*Human Rights Committee*), Konferensi Tahunan ILO, Konferensi IMO dan forum *Maritime Safety Committee* IMO, serta Konferensi FAO agar ketiga instrumen tersebut diterima dan diterapkan secara universal (*universally accepted*).

Di tingkat ASEAN, Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Hukum dan HAM perlu menginisiasi dan mendorong penetapan standar hak pekerja migran perikanan serta kelompok khusus untuk membahas mengenai perlindungan pekerja migran perikanan. Pada forum WCPFC, Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu terus mendorong pengadopsian *Conservation and Management Measure (CMM) on Labour Standards for Crews on Fishing Vessels* dan membangun aliansi dengan negara-negara anggota WCPFC, kelompok masyarakat sipil, dan asosiasi *seafood buyers* yang berpartisipasi sebagai *observers* dalam forum tersebut.

Di tingkat nasional, Pemerintah Indonesia perlu memastikan implementasi dari PP 22/2022 diantaranya: (i) penyelesaian duplikasi kewenangan perekrutan dan penempatan PMI PP; (ii) keberadaan perundingan bersama (*collective bargaining agreement*) dan penyesuaian standar perjanjian kerja bagi PMI PP; (iii) pengembangan standar kondisi kerja di atas kapal sesuai dengan ILO C-188, serta pengembangan mekanisme pengawasan oleh Perwakilan RI dan pengembangan mekanisme kerja sama dengan otoritas pelabuhan di negara penempatan serta negara yang disinggahi oleh kapal; (iv) pengembangan sistem pengelolaan pengaduan dan penyelesaian sengketa yang dapat dijangkau (*accessible*), serta hak PMI PP untuk mendapatkan pelayanan bantuan hukum secara cuma-cuma; (v) tindakan tegas dari Pemerintah terhadap perusahaan yang tidak mematuhi masa transisi untuk menyesuaikan dengan ketentuan SIP3MI berdasarkan UU 18/2017 dan PP 22/2022.

Selain itu, pemerintah provinsi, terutama daerah-daerah yang menjadi lumbung PMI PP, perlu memprioritaskan penyusunan peraturan daerah dan penganggaran terkait penempatan dan perlindungan pekerja migran, berdasarkan UU 18/2017, PP 22/2022, dan PP 59/2021.

Terkait penyelesaian sengketa antara PMI PP dengan pemberi kerja di luar negeri, Pemerintah Indonesia perlu menjajaki pengembangan alternatif penyelesaian sengketa pelaut perikanan migran melalui arbitrase internasional untuk pelaut.⁶ PP 22/2022 telah menyediakan peran Perwakilan RI dalam penyelesaian sengketa PMI PP, antara lain bantuan hukum, pendampingan, dan/atau mediasi. Pelaksanaan ketentuan bantuan hukum ini perlu diintegrasikan dengan mekanisme pelaksanaan bantuan hukum yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2011 tentang Bantuan Hukum.

b. Penguatan fungsi kelembagaan dan koordinasi lintas kementerian/lembaga untuk meningkatkan efektifitas perlindungan PMI PP

Diperlukan penguatan kelembagaan perlindungan PMI untuk membangun keterpaduan pelaksanaannya, termasuk dengan melakukan optimalisasi Sistem Informasi Terpadu Pelindungan PMI Lintas K/L/D di masing-masing instansi dan LTSA. Sesuai amanat Pasal 50 UU 18/2017, rapat terpadu antar K/L perlu dilaksanakan secara berkala dengan melibatkan pemangku kepentingan non-Pemerintah (serikat pekerja migran, akademisi, dan LSM) untuk kepentingan sinkronisasi, harmonisasi, dan evaluasi program dan kebijakan perlindungan PMI PP. Untuk menjawab persoalan kelembagaan perlindungan PMI PP, Tim Pelindungan PMI Terpadu beranggotakan K/L/D terkait perlu dibentuk oleh Presiden dan dipimpin oleh Kementerian Koordinator terkait. Tugas yang dapat diberikan kepada Tim ini bervariasi dari penyusunan strategi nasional perlindungan PMI PP, pengembangan peta jalan ratifikasi dan pelaksanaan ILO C-188 dan CTA 2012, mekanisme kolaborasi antara K/L terkait, hingga evaluasi pelaksanaan UU 18/2017, UU 11/2020, PP 59/2021, PP 22/2022 dan aturan turunan terkait.

Efektivitas perlindungan PMI PP dapat ditingkatkan melalui penguatan fungsi pemerintah provinsi/kabupaten/kota dalam perlindungan PMI PP sesuai tugas dan tanggung jawabnya sebagaimana tercantum dalam Pasal 40-42 UU 18/2017, PP 22/2022, dan PP 59/2021. Pemerintah Daerah perlu secara aktif memastikan

⁶ Saat ini, pembentukan arbitrase internasional untuk pelaut tengah diinisiasi dan di-advokasikan oleh kelompok masyarakat sipil, *Human Rights at Sea* dan firma hukum, *Shearman and Sterling* LLP. Forum ini bertujuan untuk menyelesaikan sengketa HAM pelaut, termasuk pelaut perikanan, yang berorientasi terhadap korban dan berwenang untuk mengeluarkan putusan yang mengikat secara hukum.

pemenuhan akses publik terhadap informasi kerja, baik itu melalui teknologi informasi maupun sosialisasi lapangan. IOJI merekomendasikan pembentukan NSPK (Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria) sebagai acuan peraturan daerah terkait perlindungan PMI. Diperlukan pembentukan atau perubahan peraturan daerah dalam rangka melaksanakan ketentuan, utamanya tentang LTSA, pendidikan dan pelatihan kerja, pengawasan sesuai dengan tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah perlu merumuskan program dan anggaran untuk pendidikan dan pelatihan kerja oleh lembaga pendidikan dan lembaga pelatihan kerja milik pemerintah dan/atau swasta yang terakreditasi. Pemerintah Daerah perlu meningkatkan pengawasan terhadap penyelenggaraan penempatan PMI dari wilayahnya.

Kementerian Ketenagakerjaan dan Kementerian Luar Negeri perlu membuat nota kesepahaman (*memorandum of understanding*) khusus terkait penempatan dan perlindungan PMI Pelaut Perikanan dengan negara-negara tujuan penempatan antara lain Taiwan, Tiongkok, dan Spanyol. Nota kesepahaman ini berlaku untuk penempatan PMI perikanan oleh pemerintah (G-to-G) dan P3MI (P-to-P) di semua zona maritim, termasuk perairan atau laut bebas. Dalam rangka menindaklanjuti nota kesepahaman di koridor penempatan G-to-G, BP2MI perlu segera menyusun perjanjian teknis antara BP2MI dengan lembaga yang ditunjuk oleh pemerintah negara tujuan penempatan. Pengawasan pemenuhan hak PMI akan mendorong pelaksanaan perlindungan yang lebih efektif. Perwakilan RI dan Kementerian Ketenagakerjaan, dalam hal ini Atase Ketenagakerjaan, perlu mengefektifkan pengawasan hak-hak PMI PP selama bekerja.

c. Penguatan posisi tawar PMI PP melalui pengorganisasian, edukasi dan standarisasi perjanjian kerja

Kajian ini merekomendasikan perlunya peningkatan kesadaran dan kapasitas PMI PP melalui pengorganisasian, pembentukan, dan penguatan serikat PMI PP, baik di dalam negeri maupun di negara penempatan dengan tujuan meningkatkan posisi tawar pekerja. Pemerintah atau sektor swasta berkontribusi untuk meningkatkan peran asosiasi atau serikat melalui pemberian peluang pendidikan atau peningkatan kapasitas melalui serikat pekerja atau asosiasi pekerja. BP2MI dapat memfasilitasi peningkatan posisi tawar PMI PP melalui pelaksanaan mandat BP2MI dalam Pasal 15 ayat (3) UU 18/2017 dan PP 22/2022, dengan menyusun standar perjanjian kerja laut bagi PMI PP yang mengakomodir prinsip-prinsip dan standar perjanjian kerja sesuai dengan instrumen internasional (Konvensi-Konvensi ILO, HAM, dan IMO, serta *Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration* serta *ILO General Principles and Operational Guidelines for Fair Recruitment and Definition of Recruitment Fees and Related Cost*).

Dalam rangka peningkatan posisi tawar PMI PP, Kementerian Ketenagakerjaan, BP2MI, dan pemerintah daerah perlu memberikan pelatihan mengenai hak-hak dasar (*knowing your rights*) dan kapasitas PMI PP. Pelatihan tersebut dapat diselenggarakan bekerjasama dengan lembaga bantuan hukum, perguruan tinggi, ataupun organisasi masyarakat sipil lainnya. Kementerian Kelautan dan Perikanan, perlu mempercepat perumusan kurikulum pelatihan pekerja perikanan sesuai dengan standar STCW-F agar dapat digunakan lembaga-lembaga penyelenggara pelatihan. Bersamaan dengan itu, kelompok masyarakat sipil dan lembaga bantuan hukum melakukan pendampingan untuk peningkatan kesadaran hak PMI PP dan melakukan pendampingan dalam penyelesaian sengketa.

Sehubungan dengan kebijakan zero cost, Pemerintah perlu menegakkan dan melakukan pengawasan keberlakuan peraturan *zero cost* serta melakukan negosiasi dengan negara tujuan penempatan sesuai dengan UU 18/2017. BP2MI dapat menekankan mengenai asas *zero cost* yang berlaku secara internasional untuk meningkatkan *leverage* Pemerintah RI dalam proses ini.

d. Perbaikan sistem dan praktik penegakan hukum untuk memberantas terjadinya pelanggaran perilaku sistematis

Sebagai upaya preventif terhadap penempatan PMI PP yang non-prosedural, Pemerintah Indonesia perlu memiliki database pelaut perikanan Indonesia yang terintegrasi, baik yang telah memiliki pengalaman kerja maupun pelatihan di bidang perikanan tangkap. Penegakan hukum juga perlu dilakukan secara efektif dan memberikan efek jera bagi perusahaan yang melakukan penempatan non-prosedural. Pemerintah perlu memperkuat kelembagaan di bidang penegakan hukum dan meningkatkan kerja sama internasional, baik secara bilateral maupun dengan Interpol dalam pencegahan dan penanganan kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) yang bersifat lintas batas/negara.

Kementerian Luar Negeri, Kementerian Ketenagakerjaan, Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), dan/atau Polri melalui NCB Interpol meminta Interpol HQ (Direktorat *Vulnerable Communities*) memfasilitasi forum pertukaran data intelijen penegakan hukum antar negara melalui *Multinational Investigative Support Team* (MIST) dan *Regional Investigative and Analytical Case Meeting* (RIACM)⁷ dalam rangka mendukung penegakan hukum lintas negara terhadap

⁷ Dalam kedua forum ini, pemerintah negara yang berkepentingan duduk bersama untuk bertukar data dan informasi untuk keperluan penegakan hukum di negara masing-masing. Penanganan kejahatan perikanan melalui MIST dan RIACM yang diprakarsai Satgas 115 tentang Pemberantasan *Illegal Fishing* (dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 115 Tahun

TPPO dan tindak pidana perburuan yang dialami oleh PMI PP. Terkait restitusi (ganti kerugian), perlu dilakukan pelatihan yang intensif oleh negara kepada semua instansi penegak hukum dan hakim terkait hak PMI korban atas restitusi, besaran restitusi, permohonan pengajuan restitusi, serta pembayaran restitusi.

e. Penguatan transparansi, akses informasi, dan akuntabilitas perlindungan PMI

PP melalui digitalisasi informasi

Diperlukan penguatan database penempatan PMI yang terintegrasi dan *real time* di semua instansi pemerintahan terkait, antara lain Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, dan BP2MI. Selain itu, Pemerintah perlu mengimplementasikan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas perlindungan PMI PP sejak sebelum, selama, dan setelah bekerja (*throughout the supply chain*) sesuai amanat UU 18/2017.

Pemerintah bersama masyarakat sipil perlu memprakarsai perbaikan tata kelola perlindungan PMI melalui solusi berbasis digital (*digital-based solution*). Solusi ini berpeluang untuk (i) mendorong realisasi dari rekrutmen dan pemenuhan hak yang adil dan aman (*fair and safe recruitment*) pada setiap tahap penempatan PMI PP melalui penyediaan informasi yang tepat waktu dan kredibel, (ii) memudahkan pengawasan pemenuhan hak-hak PMI PP oleh Pemerintah dan pemangku kepentingan terkait, termasuk *seafood buyer* di negara tujuan ekspor perikanan, (iii) memudahkan PMI PP dalam mengirimkan pengaduan dan pelaporan pelanggaran ketenagakerjaan, dan (iv) mewujudkan pembebanan biaya remitansi (pengiriman uang dari luar negeri) yang transparan. *Mobile money* dan dompet digital dinilai telah menurunkan biaya transaksi apabila dibandingkan dengan layanan transfer dana bank maupun non-bank. Kelima manfaat diatas akan meningkatkan posisi tawar PMI PP dalam menegosiasikan dan menuntut pemenuhan hak-hak PMI PP dari pemberi kerja maupun agen perekrut.

2015) berhasil mendorong pemerintah negara-negara terkait melakukan investigasi tindak pidana maupun menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku kejahatan.



INDONESIA
OCEAN JUSTICE
INITIATIVE

Indonesia Ocean Justice Initiative
Wisma Penta Lantai 1 Jalan Kebon Sirih Nomor 65
Jakarta Pusat, DKI Jakarta | Indonesia 10340



www.oceanjusticeinitiative.org



[@OceanJusticeID](https://twitter.com/OceanJusticeID)



[oceanjusticeinitiative](https://www.instagram.com/oceanjusticeinitiative)