

BAB II

LANDSKAP PERLINDUNGAN NELAYAN MIGRAN DI ASIA TENGGARA

Bab ini menyajikan konteks isu secara mendalam, termasuk profil nelayan migran di Asia Tenggara, tantangan dan kerentanan yang dihadapi, serta perkembangan upaya perlindungan di tingkat nasional, regional, dan internasional. Bab ini bertujuan agar pembaca memahami situasi nelayan migran dan upaya perlindungan mereka sebelum masuk ke tahap analisis.

2.1. Konteks Perlindungan Nelayan Migran Asia Tenggara

Asia Tenggara merupakan salah satu kawasan dengan industri perikanan terbesar di dunia, yang menyumbang sekitar 25% dari total produksi perikanan global (FAO, 2022). Industri ini sangat bergantung pada tenaga kerja migran, dengan estimasi lebih dari 200.000 nelayan migran bekerja di perairan regional ini (ILO, 2013). Kompleksitas industri perikanan yang melibatkan berbagai negara, ditambah dengan lemahnya pengawasan di laut lepas, menciptakan kondisi yang rentan terhadap eksploitasi pekerja migran.

Perlindungan nelayan migran di kawasan Asia Tenggara menjadi isu yang semakin mendesak mengingat laporan-laporan yang terus bermunculan mengenai praktik kerja paksa, perdagangan manusia, dan pelanggaran hak asasi manusia lainnya di atas kapal-kapal penangkap ikan (Greenpeace, 2019; Human Rights Watch, 2018). Kondisi geografis kawasan yang terdiri dari ribuan pulau dan perairan yang luas menjadikan pengawasan dan penegakan hukum menjadi tantangan tersendiri.

2.1.1. Definisi dan Karakteristik Nelayan Migran

Untuk memahami isu perlindungan nelayan migran, perlu terlebih dahulu mendefinisikan dengan jelas mengenai siapa yang dimaksud dengan nelayan migran. Penamaan ini cukup membingungkan karena diskrepansi diantara banyaknya laporan, pemberitaan, literatur akademik hingga definisi di dalam kerangka hukum. Pada bagian awal ini akan membahas mengenai siapa yang mengacu pada nelayan migran serta karakteristik yang melekat dan membedakan dari sektor pekerja migran lainnya.

Pertama, penelitian akan berangkat dengan membongkar istilah “nelayan migran” itu sendiri. International Organization for Migration (IOM) menyatakan bahwa tidak ada definisi universal yang disepakati untuk "migrasi" atau "migran", namun untuk tujuan demografi, migrasi internasional terjadi ketika seseorang melintasi batas negara untuk tinggal di negara lain dalam jangka waktu minimum. Sementara migran internasional didefinisikan sebagai individu yang mengubah negara tempat tinggal tetapnya selama satu tahun atau lebih. Definisi ini juga mencakup mereka yang tinggal kurang dari satu tahun tetapi bermaksud menetap minimal satu tahun .

ILO mendefinisikan "pekerja migran" sebagai kombinasi dari konsep demografi (tempat lahir atau tempat tinggal sebelumnya, atau kebangsaan) dan konsep sosio-ekonomi (aktivitas ekonomi). Kategori ini sangat luas, mencakup "pekerja perbatasan, pekerja musiman, pekerja keliling, pekerja migran berdokumen maupun tidak berdokumen, pekerja yang terikat proyek, pelaut, dan pekerja di instalasi lepas pantai" (ILO, 2018). Sementara Konvensi ILO 188 artikel

1 poin e mendefinikan istilah “fisher” atau nelayan (International Labour Organization, 2007):

“Fishers are any persons employed or engaged in any capacity or carrying out an occupation on board any fishing vessel— i.e., a vessel used or intended to be used for the purpose of commercial fishing—including persons working on board who are paid on the basis of a share of the catch. Fishers do not include pilots, naval personnel, other persons in the permanent service of a government, shore-based persons carrying out work aboard a fishing vessel and fisheries observers (C188, article 1 (e)).”

Nelayan migran dianggap dalam konteks ini sebagai nelayan yang bekerja di kapal penangkap ikan yang mengibarkan bendera negara selain negara asal atau negara tempat tinggal biasa mereka (ILO, 2017), tetapi juga mencakup nelayan skala kecil, pesisir, atau nelayan tradisional yang mungkin beroperasi di kapal berbendera atau tidak berbendera di wilayah asing. Nelayan dapat dianggap sebagai "migran" dalam kaitannya dengan bendera kapal karena alasan berikut: Negara bendera kapal menentukan yurisdiksi yang berlaku relatif terhadap kondisi ketenagakerjaan, bahkan ketika nelayan tidak secara fisik berada di wilayah (termasuk zona ekonomi eksklusif atau perairan teritorial) negara bendera.

Dalam regulasi domestik Indonesia, nelayan migran secara tegas diklasifikasikan sebagai bagian dari pekerja migran. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) secara eksplisit mengklasifikasikan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan yang bekerja

pada kapal asing atau kapal berbendera asing sebagai kategori Pekerja Migran Indonesia (Pemerintah Indonesia, 2017). Selanjutnya, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 22 Tahun 2022 secara spesifik mengatur "Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran" (Pemerintah Indonesia, 2022).. Di tingkat regional, Deklarasi ASEAN tentang Penempatan dan Perlindungan Nelayan Migran juga secara tegas mengakui nelayan migran sebagai pekerja migran yang berhak atas hak-hak yang sama (ASEAN, 2023).

Istilah nelayan sering digunakan secara bergantian dengan “Awak Kapal Perikanan” atau “Anak Buah Kapal” (*Fishing Crew*) dalam berbagai literatur dan laporan, begitu juga dalam penelitian ini. Bagaimanapun nelayan migran tidak dapat ditukar dengan istilah “*seafarer*” (pelaut). Pelaut merupakan kategori khusus pekerja maritim. Mereka didefinisikan dalam Konvensi Perburuhan Maritim, 2006, sebagaimana telah diubah (Maritime Labour Convention, 2006) sebagai semua orang yang dipekerjakan atau terlibat atau bekerja dalam kapasitas apa pun di atas kapal, termasuk personel yang tidak terlibat langsung dalam menavigasi atau mengoperasikan kapal, asalkan kapal tersebut biasanya terlibat dalam kegiatan komersial. MLC mengecualikan kapal yang terlibat dalam penangkapan ikan dan kapal yang beroperasi secara eksklusif di perairan pedalaman atau perairan terlindung. Oleh karena itu, pelaut didefinisikan berbeda dari nelayan dan bukan fokus intervensi model ini.

Berbeda dengan pekerja migran di sektor lain, nelayan migran memiliki karakteristik unik yang membuat mereka lebih rentan terhadap eksploitasi. Pertama, sifat pekerjaan yang dilakukan di laut lepas membuat mereka terisolasi dari

pengawasan otoritas dan bantuan hukum (Marschke & Vandergeest, 2016). Kedua, durasi kerja yang dapat berlangsung berbulan-bulan tanpa kembali ke darat menciptakan ketergantungan total pada pemilik kapal (Surtees, 2013).

Karakteristik lain yang membedakan nelayan migran adalah mobilitas mereka yang tinggi, seringkali berpindah dari satu kapal ke kapal lain atau dari satu perairan ke perairan lain tanpa dokumentasi yang jelas (Yea, 2013). Hal ini membuat pencatatan dan pemantauan kondisi kerja mereka menjadi sangat sulit dilakukan. Selain itu, sebagian besar nelayan migran berasal dari kalangan ekonomi lemah dan memiliki tingkat pendidikan yang rendah, sehingga pengetahuan mereka tentang hak-hak pekerja sangat terbatas (Yea, 2013).

Banyak nelayan menghadapi tantangan dalam mengakses perlindungan sosial. Hal ini khususnya berlaku bagi nelayan migran, baik selama bertugas di luar negeri maupun saat kembali ke negara asal (ILO, 2017). Kurangnya perlindungan tersebut membuat mereka sangat rentan terhadap guncangan sosial-ekonomi, yang dapat mengakibatkan dampak buruk yang berkepanjangan terhadap mata pencaharian mereka. Misalnya, selama pandemi COVID-19, pekerja perikanan sangat terpengaruh oleh langkah-langkah yang ditetapkan, termasuk pembatasan ekonomi dan tindakan pencegahan. (ILO, 2020b).

2.1.2. Isu Kerentanan Nelayan Migran Asia Tenggara

Eksplotasi terhadap nelayan migran di atas kapal merupakan fenomena yang sistematis dan meluas di kawasan Asia Tenggara. Laporan dari berbagai organisasi hak asasi manusia menunjukkan bahwa pelanggaran HAM terhadap nelayan migran

terjadi dalam berbagai bentuk, mulai dari kekerasan fisik, penahanan dokumen identitas, hingga pembatasan kebebasan bergerak (Greenpeace & SBMI, 2019). Kekerasan fisik seringkali digunakan sebagai alat kontrol dan disiplin di atas kapal. Studi yang dilakukan oleh Greenpeace (2019) menemukan bahwa 73% nelayan migran yang diwawancarai melaporkan mengalami kekerasan fisik dari kapten atau awak kapal lainnya. Bentuk kekerasan ini berkisar dari pemukulan ringan hingga penyiksaan yang mengakibatkan cedera serius. Dalam kasus-kasus ekstrem, beberapa nelayan bahkan kehilangan nyawa akibat kekerasan atau kondisi kerja yang tidak aman (Human Rights Watch, 2018).

Penahanan dokumen identitas merupakan praktik umum yang dilakukan untuk mencegah nelayan migran melarikan diri atau melaporkan kondisi kerja mereka kepada otoritas. Tanpa dokumen identitas, nelayan migran menjadi sangat bergantung pada pemilik kapal dan tidak dapat mengakses layanan perlindungan atau bantuan hukum (IOM, 2016). Praktik ini juga mempersulit proses identifikasi korban perdagangan manusia dan pemberian bantuan yang tepat.

Industri perikanan di Asia Tenggara telah diidentifikasi sebagai salah satu sektor dengan prevalensi kerja paksa tertinggi di dunia (Walk Free Foundation, 2023). Kerja paksa dalam konteks nelayan migran dapat didefinisikan sebagai situasi di mana pekerja dipaksa bekerja di bawah ancaman hukuman dan tidak dapat meninggalkan pekerjaan atas kehendak sendiri (ILO, 2012). Indikator kerja paksa yang umum ditemukan pada nelayan migran meliputi penipuan mengenai kondisi kerja, isolasi geografis, penahanan dokumen identitas, pembatasan kebebasan bergerak, dan ancaman atau penggunaan kekerasan (Polaris Project, 2020). Sistem

utang yang mengikat (debt bondage) juga menjadi salah satu mekanisme utama untuk mempertahankan kontrol terhadap nelayan migran. Pekerja seringkali harus membayar biaya rekrutmen, transportasi, dan kebutuhan sehari-hari dengan harga yang sangat tinggi, sehingga gaji mereka tidak pernah cukup untuk melunasi utang.

Perdagangan manusia dalam industri perikanan seringkali melibatkan jaringan yang kompleks, mulai dari agen rekrutmen di negara asal, makelar di pelabuhan, hingga pemilik kapal (UNODC, 2018). Korban perdagangan manusia biasanya direkrut dengan janji-janji palsu mengenai kondisi kerja dan upah yang layak, namun kenyataannya mereka dipaksa bekerja dalam kondisi yang eksploitatif tanpa dapat meninggalkan pekerjaan. Salah satu faktor utama yang memungkinkan eksploitasi nelayan migran berlanjut adalah lemahnya sistem pengawasan dan penegakan hukum di sektor perikanan. Sifat industri perikanan yang beroperasi di laut lepas dan seringkali melintasi batas-batas yurisdiksi nasional menciptakan tantangan tersendiri dalam pengawasan (Telesetsky, 2014).

Kapasitas pengawasan perikanan di negara-negara ASEAN masih sangat terbatas, baik dari segi sumber daya manusia maupun teknologi. Indonesia, meskipun memiliki wilayah perairan terluas di kawasan, hanya memiliki sekitar 300 kapal patroli untuk mengawasi 5,8 juta km² perairan (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020). Keterbatasan ini memungkinkan kapal-kapal yang melakukan praktik ilegal, termasuk eksploitasi pekerja, untuk beroperasi tanpa terdeteksi. Koordinasi antar negara dalam penegakan hukum juga masih lemah. Meskipun telah ada berbagai inisiatif kerja sama regional, seperti *Regional Plan of Action to Promote Responsible Fishing Practices*, implementasinya masih

menghadapi berbagai kendala politik dan teknis (Rusli, 2019). Perbedaan sistem hukum dan standar perlindungan pekerja antar negara juga mempersulit upaya penegakan hukum yang efektif.

Tekanan ekonomi global pada industri perikanan telah mendorong praktik-praktik yang merugikan nelayan migran. Persaingan ketat dalam pasar ikan global memaksa pemilik kapal untuk menekan biaya operasional, dan upah pekerja seringkali menjadi target utama pemotongan biaya (Havice et al., 2019). Kondisi ini diperparah oleh permintaan konsumen akan seafood yang murah, yang secara tidak langsung mendorong praktik eksploitasi dalam rantai pasokan. Sistem rekrutmen yang tidak teratur juga berkontribusi terhadap kerentanan nelayan migran. Mayoritas nelayan migran direkrut melalui agen informal atau makelar yang tidak memiliki lisensi resmi (Bélanger, 2014). Praktik rekrutmen yang tidak teratur ini seringkali melibatkan penipuan mengenai kondisi kerja, pembebanan biaya rekrutmen yang berlebihan, dan tidak adanya kontrak kerja yang jelas. Dalam banyak kasus, nelayan migran harus membayar biaya rekrutmen yang dapat mencapai 3-6 bulan gaji mereka (Verité, 2016). Biaya ini seringkali dipinjam dengan bunga tinggi, sehingga menciptakan sistem utang yang mengikat sejak awal. Ketiadaan kontrak kerja yang jelas juga membuat nelayan migran tidak memiliki kepastian hukum mengenai hak dan kewajiban mereka.

Nelayan migran juga menghadapi berbagai ancaman keamanan maritim non-tradisional yang dapat mengancam keselamatan dan keamanan mereka. Kejahatan terhadap nelayan migran di kapal penangkapan merupakan suatu kejahatan transnasional karena sifatnya yang berkaitan dengan teritorial negara bendera kapal,

negara asal pekerja, dan negara ketiga dimana kapal berlabuh. Kejahatan ini menunjukkan bahwa terdapat jejaring keterkaitan dengan kejahatan lain diantaranya seperti Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), IUU Fishing, *human smuggling*, pencucian uang, suap, korupsi, serta pemalsuan dokumen keimigrasian (Alfian, 2024).

Pembajakan laut (*piracy*) dan perampokan bersenjata di laut merupakan ancaman nyata yang dihadapi nelayan migran, terutama di perairan dengan tingkat kejahatan tinggi seperti Selat Malaka dan perairan Laut Sulu (Environmental Justice Foundation, 2018). Pencurian ikan (*illegal fishing*) juga menciptakan lingkungan yang tidak aman bagi nelayan migran. Kapal-kapal yang melakukan pencurian ikan seringkali beroperasi di perairan berbahaya dan menggunakan praktik-praktik yang tidak aman untuk menghindari deteksi (Pramod et al., 2014). Nelayan migran yang bekerja di kapal-kapal seperti ini menghadapi risiko kecelakaan yang tinggi dan tidak memiliki akses terhadap asuransi atau kompensasi.

Selain itu, konflik perikanan antar negara juga dapat membahayakan nelayan migran. Kasus penangkapan kapal ikan asing oleh otoritas keamanan maritim seringkali melibatkan nelayan migran yang kemudian menjadi korban dalam sengketa bilateral (Butcher, 2016). Nelayan migran seringkali tidak memiliki perlindungan diplomatik yang memadai, sehingga mereka dapat ditahan dalam waktu yang lama tanpa bantuan hukum yang layak.

Perbudakan modern terutama berlaku dan terkenal buruk dalam industri perikanan yang sangat mengkhawatirkan, diantaranya ialah yang dialami anak buah

kapal yang terjebak situasi kerja paksa di laut. Terlepas dari pengungkapan perbudakan modern yang terjadi di sebagian besar rantai pasokan di dunia, estimasi dari praktik perbudakan modern yang dapat diandalkan di sektor spesifik ini masih sedikit. Hal ini disebabkan dengan sifat penangkapan ikan, terutama bagi armada air yang jauh, memiliki wilayah kerja sangat luas bahkan melampaui batas wilayah suatu negara, hingga laut lepas.

2.2. Konteks Krisis HAM di Sektor Perikanan Asia Tenggara

2.2.1. Kasus Pelanggaran HAM terhadap Nelayan Migran di Asia Tenggara

Seperti industri lain di mana penggunaan kerja paksa telah terungkap, eksploitasi tenaga kerja di laut juga didorong oleh motivasi untuk mengurangi biaya dalam industri yang relatif laba rendah dan padat karya. Nelayan dijebak dalam situasi perbudakan modern dengan peluang kerja yang terlihat sah, namun mendapati diri tidak bisa keluar dari situasi dengan ancaman kekerasan, kurungan di lepas pantai, pemotongan upah dan jeratan hutang melalui proses rekrutmen. Kasus perbudakan modern dilaporkan dari sektor atau negara sumber melalui laporan LSM atau media berdasarkan keterangan saksi mata atau korban. Belakangan ini mereka menarik perhatian beberapa organisasi dan outlet media internasional. Terjadinya eksploitasi tenaga kerja dan perbudakan di sektor perikanan beberapa negara didokumentasikan dengan baik, data dan informasi yang melimpah telah dipublikasikan oleh berbagai organisasi internasional dan LSM.

Beberapa tahun terakhir media internasional juga telah menyoroti kondisi kerja yang tidak manusiawi dari nelayan migran terutama yang terjadi di Asia Tenggara.

Pada tahun 2016, Associated Press (AP) memenangkan Pulitzer Price untuk laporan investigasi selama setahun tentang perbudakan industri makanan laut di Asia Tenggara yang membebaskan lebih dari 2.000 budak. Kasus yang dipublikasikan pada Maret 2015 melaporkan ratusan pelaut yang menjadi budak di kapal penangkap ikan dari perusahaan PT. Pusaka Benjina Resources, eksploitasi laut maupun darat di tanah Benjina, salah satu desa di bagian paling timur Indonesia (Associated Press, 2016). Menurut imvestigasi AP dan wawancara panjang Innternational Organisation for Migration (IOM) dan keterangan korban, nahkoda kapal memperbudak seluruh awak kapal asing di hampir semua kapal PT. PBR. Pekerja mengalami tindak kekerasan, diberi sedikit makanan dan minuman kotor untuk bertahan hidup, dipaksa bekerja 20-22 jam serta tidak diizinkan untuk menghubungi keluarga. Beberapa dari mereka yang meninggal di Laut Arafura dimakamkan di Benjina dan kematiannya disembunyikan untuk menutupi jejak (McDowell, et al., 2015).

Asia Tenggara merupakan kawasan regional yang dikelilingi wilayah perairan yang luas. Berada diantara Samudera Pasifik dan Samudera Hindia dan laut nasional maupun internasional memberikan keisimewaan tersendiri bagia kawasan. Perairan di Asia Tenggara tidak hanya dimanfaatkan sebagai jalur transportasi dan potensi pariwisata, namun juga memberikan keuntungan ekonomi bagi negara melalui SDA diantaranya ketersediaan ikan untuk di konnsumsi atau diperdagangkan. Industri perikanan memberikan kontribusi besar terhadap ketahanan pangan global, kesejahteraan manusia, dan kemakmuran ekonomi, selain itu, sangat penting bagi masyarakat pesisir di banyak negara berkembang (FAO,

2012). Sektor ini juga membantu menghasilkan pendapatan rumah tangga dan lapangan kerja di seluruh rantai pasokan (ARF, 2019).

Bagaimanapun persaingan usaha yang ketat dan kelangkaan sumber daya ikan telah menimbulkan dampak negatif tertentu. Kerja paksa dan perdagangan manusia dalam industri ini tetap menjadi masalah akut dan terkait erat dengan *illegal, unreported, and unregulated fishing* (IUU fishing) karena kejahatan perikanan mengancam ekosistem laut dan stok ikan, yang berdampak buruk pada ketahanan pangan dan penangkapan ikan berkelanjutan di masyarakat pesisir sekitar. dunia, seperti yang ditunjukkan oleh ILO (Erou & Shahrin, 2021). Terlepas dari rencana dan strategi besar ASEAN untuk memerangi IUU Fishing di seluruh kawasan seperti yang tercantum dalam Rencana Strategis Kerjasama ASEAN untuk Perikanan 2016 hingga 2020 yang diadopsi pada 2018, penangkapan ikan ilegal masih merajalela di Asia Tenggara.

Di ASEAN, ada banyak kekuatan pendorong penangkapan ikan IUU yang melanggengkan perbudakan modern di laut termasuk tidak adanya kontrol regulasi yang memadai atas nelayan dan kapal penangkap ikan, dan kurangnya alat manajemen yang efektif untuk mengelola kapasitas penangkapan ikan (Erou & Shahrin, 2021). Situasi ini telah diidentifikasi oleh berbagai organisasi masyarakat sipil sebagai permasalahan yang dipengaruhi oleh lemahnya penegakkan undang-undang penangkapan ikan, penghindaran biaya dan pajak terkait penangkapan ikan serta kerangka hukum yang tidak sesuai dalam menghadapi IUU Fishing. Selain itu, sistem perizinan kapal masih dinilai lemah serta monitoring control and surveillance (MCS) Perikanan ASEAN yang dikelola dengan buruk.

Dengan sejumlah kasus pelanggaran HAM terhadap awak kapal di Asia Tenggara, diperlukan adanya pengelolaan dengan perjanjian dan kerangka kerja yang efektif antar pemerintah, Lembaga Swadaya Masyarakat, dengan para pemangku kepentingan terkait. Pasalnya peraturan pemerintah untuk penempatan dan perlindungan awak kapal niaga maupun perikanan yang bekerja di kapal berbendera asing masih belum terlaksana dengan baik. Kasus eksploitasi pekerja dan perbudakan laut dalam batas tertentu, dan di banyak kasus seperti yang telah disebutkan, merupakan suatu kejahatan transnasional karena melibatkan banyak ABK berkewarganegaraan asing. Maka dari itu, satu negara seperti Indonesia tidak dapat menghadapinya sendiri, melainkan membutuhkan penguatan kemitraan maritim antara negara-negara anggota ASEAN untuk mengambil tindakan yang cepat dan menghasilkan keputusan yang koheren untuk memberantas perbudakan modern.

2.2.2. Indonesia dan Kepentingan Pelindungan Nelayan Migran

Indonesia, sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan industri perikanan yang signifikan, memiliki posisi unik dalam isu perlindungan nelayan migran. Sebagai negara pengirim dan penerima nelayan migran, Indonesia menghadapi tantangan ganda dalam mengembangkan kebijakan perlindungan yang komprehensif. Kasus kerja paksa dan perbudakan dalam industri perikanan bukan hal yang baru, dan sebagian besarnya tidak dilaporkan jangankan dihukum selama bertahun-tahun.

Dalam kasus Benjina sebagai contoh, situasi tersebut menjadi gejala dari perbudakan dan kerja paksa yang jauh lebih luas dan berbahaya tidak hanya bagi

industri perikanan Indonesia, tetapi juga secara global. Yang mana tentunya hal tersebut mengundang perhatian dan reaksi internasional dalam menanggapi isu tersebut. Merespons isu produk yang dihasilkan oleh budak, menyusul laporan investigasi di Benjina, Pemerintah AS memberlakukan larangan impor barang yang dibuat anak-anak atau budak dibawah ketentuan Undang-Undang baru yang ditandatangani Presiden Obama pada 24 Februari 2016 (Mendoza, 2016). Sebelumnya, pada bulan Desember 2015 Kementerian Kelautan dan Perikanan Indonesia menerbitkan Peraturan Menteri tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia di Bidang Usaha Perikanan berdasarkan Prinsip-Prinsip Panduan PBB tentang Bisnis dan Hak Asasi Manusia dan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

Pada tahun 2017 muncul wacana ratifikasi Konvensi ILO C-188 oleh Menteri Ketenagakerjaan, Hanif Dhakiri sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum yang terjamin secara internasional pada sektor perikanan yang juga didukung oleh Menteri Kelautan dan Perikanan, Susi Pudjiastuti saat itu. Bagaimanapun ratifikasi tersebut terlihat masih berwujud wacana hingga mencuat kembali di tahun 2020 yang dilatarbelakangi oleh laporan pengungkapan perlakuan dan kondisi kerja buruk yang kian marak terhadap awak kapal Indonesia. Salah satunya setelah perusahaan penyiaran Munhwa (MBC) dari Korea Selatan yang memberitakan pelarungan awak kapal perikanan Indonesia yang bekerja di kapal berbendera Tiongkok.

Kasus terungkap pada Mei 2020 dan menjadi viral setelah video diliput yang menunjukkan pembuangan tiga orang ke laut yang merupakan bagian dari 20 nelayan migran Indonesia yang bekerja di kapal China Long Xing 629 saat kapal

merapat di sebuah pelabuhan Korea Selatan. Selain pelarungan, ABK Indonesia juga dilaporkan mengalami perbudakan dan pelanggaran HAM seperti jam kerja berlebihan, akses yang terbatas untuk makanan yang layak, air bersih dan sanitasi yang buruk, kekerasan fisik dan verbal, serta gaji yang ditahan, dipotong atau tidak dibayarkan. Kapal-kapal yang mempekerjakan ABK Indonesia di perairan Korea Selatan juga terbukti melakukan praktik penangkapan ikan secara ilegal (Friends of the Earth Asia Pacific, 2020). Laporan ini didukung oleh hasil investigasi dari Mongabay bersama Tasa dan Environmental Reporting Collective yang menemukan terjadinya siksaan dan kematian pada ABK Indonesia di banyak kapal yang dimiliki dan dioperasikan Dalian Ocean Fishing (DOF), sebuah perusahaan Tiongkok.

Setelah insiden Long Xing, empat awak kapal Indonesia menerima total 176,5 juta rupiah sebagai restitusi dan pengadilan di Brebes, Jawa Tengah memvonis tiga perusahaan penyalur ABK. Dalam hal ini, Indonesia melalui Kemenlu menggali informasi dan mendalami kasus dugaan eksploitasi terhadap korban awak buah kapal Indonesia yang bekerja di kapal ikan Tiongkok. Pada Agustus 2021, Menteri Luar Negeri Retno Marsudi menyampaikan keprihatinan mengenai penganiyaan terhadap pekerja Indonesia di kapal penangkap ikan berbendera Tiongkok dan meminta kerja sama RRT dalam memberikan bantuan hukum timbal balik yang ditanggapi positif oleh Wang Yi, rekan imbangannya di Tiongkok.

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (2020) kembali menyatakan komitmen untuk percepatan ratifikasi ILO C-188 sebagai respons terhadap pelarungan dan perbudakan modern di atas

kapal tersebut. Upaya tersebut sejalan dengan dorongan dan tekanan dari pihak non-pemerintah mulai dari organisasi masyarakat sipil hingga akademisi. Pemerintah tengah menyusun draf kerangka acuan dan mendukung harmonisasi regulasi dan implementasi hukum yang mengatur tentang perlindungan pekerja sektor perikanan di Indonesia karena saat ini terdapat kekosongan hukum tentang perlindungan pelaut atau ABK seperti yang disampaikan Basilio Dias Araujo, Deputy Bidang Koordinasi Kedaulatan Maritim dan Energi (Karunia, 2021). Bahwa UU Ketenagakerjaan tidak mengatur tentang pelaut, sementara ketentuan dalam UU Pekerja Migran Indonesia mengenai awak kapal perikanan tidak sesuai dengan konvensi pokok ILO. Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia tengah melakukan studi analisis bersama kementerian/lembaga terkait di Indonesia dengan fokus perbandingan 2019-2021 tentang peraturan perundang-undangan Indonesia dan ILO C-188. Sementara itu, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia mengatakan bahwa Indonesia sedang mempersiapkan peta jalan untuk melakukan ratifikasi ILO C-188 karena perlindungan ABK perikanan merupakan prioritas pemerintah (ILO, 2021).

Indonesia juga telah mendorong upaya diplomatik untuk mencari keadilan dan meningkatkan perlindungan terhadap pekerja perikanan Indonesia. Hal ini diperlihatkan upaya Kemenlu RI membangun kerjasama dengan pemerintah RRT untuk menyelesaikan kasus-kasus ketenagakerjaan termasuk kerja sama penegakan hukum melalui *mutual legal assistance*. Disampaikan Direktur Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia Kementerian Luar Negeri Yudha Nugraha bahwa pihaknya melalui KBRI Beijing telah berkomunikasi melalui

jalur diplomatik, pihak otoritas Tiongkok melakukan langkah lebih lanjut dengan membentuk Satgas antar-departemen untuk melakukan investigasi yang komprehensif. Sementara itu pada Desember 2020, Majelis Umum PBB mengadopsi resolusi dengan suara bulat tentang kerja sama internasional untuk melindungi pelaut selama pandemi dengan menunjuk pelaut dan personel kelautan lain sebagai *'key worker'*. Resolusi tersebut diprakarsai oleh Indonesia dan disponsori 71 negara anggota yang mengusulkan negara-negara untuk segera menerapkan langkah-langkah untuk memfasilitasi perubahan awak kapal yang aman, memulangkan pelaut yang terdampar, dan untuk memastikan akses ke perawatan medis bagi semua pelaut dan personel kelautan lainnya.

Laporan dan pemberitaan berbagai media telah menyebutkan berbagai pelanggaran dan kekerasan terhadap para awak kapal Indonesia yang bekerja di perusahaan penangkapan ikan. Nelayan migran dari Indonesia sangat banyak mengalami kasus ini di berbagai kapal di dunia. Dengan lebih dari 200.000 pelaut, Indonesia adalah angkatan kerja pelaut terbesar ketiga di dunia, di belakang China dan Filipina, menurut data dari kementerian luar negeri Indonesia (Yuniar, 2021). Pada tahun 2020, kemenlu menerima 1.451 laporan yang melibatkan penganiayaan ABK Indonesia di atas kapal penangkap ikan, naik dari 1.095 laporan pada tahun 2019 dan 1.079 laporan pada tahun 2018. Sebagian besar kasus terkait dengan upah yang tidak dibayar atau ditahan.

Dalam laporan terbaru pada Mei 2021 "Forced Labour at Sea: The Case of Indonesian Migrant Fishers," Greenpeace Asia Tenggara bersama dengan Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) menyatakan bahwa 20 *manning agency* Indonesia

dan 26 perusahaan perikanan dari China, Hong Kong, Taiwan, Pantai Gading, dan Nauru diduga terlibat dalam praktik kerja paksa terhadap nelayan migran Indonesia. SBMI menerima 338 aduan terkait praktik perbudakan modern di laut dari 2014 – 2020. Dari 338 jumlah aduan, 104 diantaranya diajukan pada tahun 2020 sendiri, naik dari tahun sebelumnya yang berjumlah 86. Laporan tersebut mengidentifikasi praktik kerja paksa terhadap awak kapal Indonesia dengan menggunakan 11 indikator kerja paksa ILO. Dalam analisis laporan dari Mei 2019 hingga Juni 2020, Greenpeace mengidentifikasi 62 kasus kerja paksa dan 45 kapal terkait. Serta mengidentifikasi indikator kerja paksa teratas, untuk memasukkan pemotongan upah (87%), kondisi kerja dan hidup yang kejam (82%), penipuan (80%), dan penyalahgunaan kerentanan (67%) (Greenpeace Southeast Asia dan Serikat Buruh Migran Indonesia, 2021).

Kerangka hukum Indonesia untuk perlindungan nelayan migran didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 tentang Perikanan menjadi landasan utama pengaturan sektor perikanan (Pemerintah Indonesia, 2009). Undang-undang ini mengatur berbagai aspek pengelolaan perikanan, termasuk perizinan, pengawasan, dan penegakan hukum.

Untuk perlindungan pekerja migran secara umum, Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia yang menggantikan undang-undang sebelumnya (Pemerintah Indonesia, 2017). Undang-undang ini memberikan perlindungan komprehensif bagi pekerja migran Indonesia, termasuk sebelum keberangkatan, selama bekerja di luar negeri,

dan setelah kepulangan. Namun, UU PPMI hanyalah payung hukum. Pasal 64 dari undang-undang tersebut mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai penempatan dan perlindungan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan harus diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP). Keterlambatan dalam penerbitan PP ini menciptakan periode kekosongan hukum yang signifikan. Selama hampir lima tahun, banyak aspek perlindungan yang diamanatkan oleh UU PPMI tidak dapat diimplementasikan secara efektif untuk nelayan migran.

Kekosongan ini akhirnya terisi dengan disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran. PP ini merupakan langkah maju yang krusial, karena memberikan detail teknis yang telah lama ditunggu. PP 22/2022 berupaya menyelaraskan standar domestik dengan norma-norma internasional, terutama yang terkandung dalam ILO C188, dengan mengatur standar skema kerja, perjanjian kerja, dan jaminan sosial. Salah satu reformasi kelembagaan terpenting dalam PP ini adalah penegasan bahwa Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker) menjadi otoritas tunggal yang mengeluarkan izin bagi perusahaan penempatan, sebuah langkah yang dirancang untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan yang selama ini menjadi masalah

Dalam implementasinya, Indonesia telah mengembangkan berbagai program untuk melindungi nelayan migran, termasuk sistem sertifikasi awak kapal perikanan, program pelatihan keselamatan kerja, dan mekanisme pengaduan untuk korban eksploitasi. Kementerian Kelautan dan Perikanan juga telah memperkuat sistem pengawasan melalui program vessel monitoring system (VMS) dan

peningkatan patroli laut (Satgas 115, 2020). Selain itu, Indonesia juga telah meratifikasi Konvensi Internasional tentang Standar Pelatihan, Sertifikasi, dan Tugas Jaga bagi Personel Kapal Penangkap Ikan (STCW-F) 1995 melalui Peraturan Presiden No. 18/2019, yang bertujuan untuk meningkatkan standar kompetensi dan keselamatan awak kapal.

Dengan sejumlah kasus pelanggaran HAM terhadap awak kapal Indonesia, diperlukan adanya pengelolaan dengan perjanjian dan kerangka hukum yang efektif antar pemerintah dan para pemangku kepentingan terkait, dengan melibatkan peran Lembaga Swadaya Masyarakat dan Organisasi Masyarakat Sipil lain. Pasalnya peraturan pemerintah untuk penempatan dan perlindungan awak kapal niaga maupun perikanan yang bekerja di kapal berbendera asing masih belum dapat terlaksana. Kasus eksploitasi pekerja dan perbudakan laut dalam batas tertentu, dan di banyak kasus seperti yang telah disebutkan, merupakan suatu kejahatan transnasional karena melibatkan beragam kebangsaan ABK, perusahaan perikanan, agen perekrut awak dan bendera kapal. Maka dari itu, Indonesia sebagai satu negara tidak dapat menghadapinya sendiri, melainkan membutuhkan penguatan kemitraan maritim untuk mengambil tindakan yang cepat dan menghasilkan keputusan yang koheren dalam memberantas perbudakan modern.

2.3. Menuju Deklarasi ASEAN 2023: Dinamika Respons Internasional

Menanggapi Kerentanan Nelayan Migran

2.3.1. Norma Internasional terkait Perlindungan Nelayan Migran

Konvensi ILO Work in Fishing 188 (ILO C-188) diadopsi pada tahun 2007 mengingat kepentingan dalam industri perikanan. Konvensi ini memainkan peran

penting dalam meningkatkan kesejahteraan nelayan dengan menetapkan standar minimum keselamatan dan kesehatan kerja (K3) juga perawatan kesehatan, jam istirahat kontrak tertulis serta perlindungan jaminan sosial (ILO, 2007).

Salah satu aspek penting dari konvensi ini adalah pengakuan terhadap karakteristik unik dari pekerjaan di sektor perikanan yang memerlukan pendekatan perlindungan yang khusus. Dalam konteks nelayan migran, Konvensi C188 memberikan perlindungan yang tidak membedakan antara pekerja lokal dan migran. Konvensi ini mewajibkan negara-negara untuk memastikan bahwa semua pekerja perikanan, termasuk migran, memiliki akses terhadap kontrak kerja yang jelas, kondisi hidup yang layak, jam kerja yang wajar, dan akses terhadap perawatan kesehatan.

C188 berfungsi sebagai tolok ukur (benchmark) yang krusial untuk menilai komitmen suatu negara terhadap perlindungan nelayan. Ratifikasi konvensi ini merupakan sinyal politik yang kuat bahwa sebuah negara secara serius mengakui dan berupaya mengatasi masalah eksploitasi di sektor perikananannya. Ketentuan dalam konvensi ini tidak hanya berguna bagi pekerja, namun juga menguntungkan pemilik kapal dengan pengurangan biaya terkait kecelakaan kerja, menghindari potensi penahanan di pelabuhan dengan dokumen yang tepat, serta tenaga kerja yang lebih efisien dan tersedia melalui perlindungan yang lebih baik. Thailand sebagai negara yang berada dalam *high-risk* menurut Global Slavery Index, memerlopori ratifikasi ILO C-188 di konteks Asia dan ASEAN. Implementasi Konvensi C188 di Asia Tenggara masih menghadapi berbagai tantangan. Selain rendahnya tingkat ratifikasi, negara-negara yang telah meratifikasi konvensi juga

mengalami kesulitan dalam implementasi karena keterbatasan kapasitas pengawasan dan penegakan hukum. Thailand, sebagai salah satu negara yang telah meratifikasi konvensi, masih menghadapi kritik terkait implementasi yang belum optimal (Human Rights Watch, 2020).

2.3.2. Dinamika Badan ASEAN Kebijakan Perlindungan Tenaga

Kerja Migran

Sebelum adopsi Deklarasi ASEAN tentang Penempatan dan Perlindungan Nelayan Migran, ASEAN telah memiliki kerangka kerja untuk perlindungan pekerja migran secara umum melalui ASEAN Consensus on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers yang diadopsi pada tahun 2017. Konsensus ini menetapkan prinsip-prinsip dasar untuk perlindungan pekerja migran di kawasan ASEAN (ASEAN Secretariat, 2017).

Konsensus ini menekankan pentingnya pendekatan komprehensif yang melibatkan negara pengirim dan penerima dalam melindungi hak-hak pekerja migran. Prinsip-prinsip yang ditetapkan meliputi non-diskriminasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, transparansi dalam rekrutmen, dan akses terhadap keadilan (Kaur, 2018). Namun, implementasi konsensus ini masih menghadapi berbagai tantangan, terutama karena sifatnya yang tidak mengikat secara hukum dan perbedaan prioritas politik antar negara anggota. Konsensus ini juga tidak secara khusus mengatur nelayan migran, sehingga perlindungan untuk kelompok ini masih memerlukan instrumen yang lebih spesifik.

Sebagai respons terhadap meningkatnya kesadaran tentang eksploitasi nelayan migran, ASEAN telah mengembangkan Deklarasi tentang Penempatan dan Perlindungan Nelayan Migran yang diadopsi pada tahun 2023. Deklarasi ini merupakan komitmen politik tingkat tinggi dari negara-negara ASEAN untuk melindungi hak-hak nelayan migran dan mempromosikan praktik perikanan yang bertanggung jawab (ASEAN Secretariat, 2023).

Deklarasi ini mengakui kerentanan khusus nelayan migran dan menetapkan prinsip-prinsip dasar untuk perlindungan mereka, termasuk non-diskriminasi, penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan kerja sama regional dalam penegakan hukum. Deklarasi juga menekankan pentingnya pendekatan holistik yang melibatkan semua pemangku kepentingan, termasuk pemerintah, industri, dan masyarakat sipil (Davies & Chantavanich, 2023). Meskipun deklarasi ini tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, ia memberikan dasar politik yang penting untuk pengembangan mekanisme perlindungan yang lebih efektif di tingkat regional. Deklarasi juga menjadi landasan untuk pengembangan rencana aksi regional yang lebih konkret dan terukur.

ASEAN telah mengembangkan berbagai mekanisme untuk mendukung implementasi kebijakan perlindungan tenaga kerja migran. ASEAN Committee on the Implementation of the Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers (ACMW) berperan sebagai koordinator utama dalam upaya perlindungan pekerja migran di tingkat regional (Piper & Withers, 2018). ACMW bekerja sama dengan berbagai badan ASEAN lainnya, termasuk ASEAN Senior Labour Officials Meeting (SLOM) dan ASEAN Senior Officials Meeting on

Transnational Crime (SOMTC), untuk mengembangkan pendekatan holistik dalam perlindungan pekerja migran. Kerja sama ini mencakup pertukaran informasi, pengembangan kapasitas, dan harmonisasi kebijakan (ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, 2019). Selain itu, ASEAN juga mengembangkan kemitraan dengan organisasi internasional seperti ILO, IOM, dan UNODC untuk mendukung implementasi kebijakan perlindungan pekerja migran. Kemitraan ini mencakup bantuan teknis, pelatihan, dan dukungan finansial untuk program-program perlindungan pekerja migran (ILO-ASEAN, 2020).

2.4. Kesimpulan

Nelayan migran di Asia Tenggara menghadapi tantangan yang multidimensional dan saling terkait. Berbeda dengan pekerja migran di sektor lain, nelayan migran memiliki karakteristik unik dengan tingkat kerentanan yang lebih tinggi karena bekerja di lingkungan maritim yang terisolasi dan sulit diawasi. Distribusi nelayan migran yang tersebar di berbagai negara ASEAN menunjukkan bahwa isu ini bukan hanya masalah nasional, tetapi memerlukan pendekatan regional yang terkoordinasi.

Analisis terhadap tantangan dan kerentanan nelayan migran mengungkapkan adanya pola sistemik pelanggaran hak asasi manusia. Eksploitasi dan pelanggaran HAM yang meluas di atas kapal, praktik kerja paksa, dan perdagangan manusia menjadi isu utama yang memerlukan penanganan segera. Lemahnya pengawasan dan penegakan hukum, dikombinasikan dengan faktor ekonomi dan praktik rekrutmen yang merugikan, menciptakan lingkaran setan yang sulit diputus. Ancaman keamanan maritim non-tradisional semakin memperburuk

situasi, sementara kurangnya ratifikasi konvensi internasional menghambat upaya perlindungan yang efektif.

Meskipun terdapat berbagai norma internasional seperti Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, implementasinya masih terfragmentasi. Kebijakan nasional dan kerangka hukum domestik di negara-negara kunci ASEAN (Indonesia, Thailand, Filipina, Malaysia, dan Vietnam) menunjukkan variasi yang signifikan dalam tingkat komitmen dan efektivitas perlindungan. Hal ini mencerminkan perlunya harmonisasi kebijakan yang lebih kuat di tingkat regional.