

SEA FORUM FOR FISHERS SEBAGAI SARANA PENINGKATAN PERLINDUNGAN NELAYAN MIGRAN DI ASIA TENGGARA

Nugroho Bangun Witono
Direktorat Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri
Jalan Jenderal Gatot Subroto Kavling 51 Jakarta Selatan

bwito01@gmail.com

Firdausi Nuzula
Pusat Penelitian dan Pengembangan Ketenagakerjaan, Kementerian Ketenagakerjaan
Jalan Jenderal Gatot Subroto Kavling 51 Jakarta Selatan

firdausinuzula.02225@gmail.com

ABSTRAK

Paper ini mencoba membahas terkait isu perlindungan pekerja migran (*work in fishing*) di kawasan ASEAN terkait dengan karakteristik ASEAN yang inklusif. Salah satu permasalahan dalam pekerja migran di ASEAN adalah isu perlindungan nelayan migran di sektor perikanan laut. Mekanisme perlindungan terhadap nelayan migran di sektor perikanan laut telah diatur dalam beberapa konvensi dan perjanjian internasional, terutama yang telah disediakan *International Labour Organization* (ILO) melalui *The Work in Fishing Convention* tahun 2007 (No. 188). Namun demikian masih banyak kendala yang dialami dalam implementasi regulasi tersebut. Salah satu alternatif dalam mengimplementasikan regulasi yang ada dalam kawasan ASEAN adalah adanya *SEA Forum for Fishers*. Berdasarkan literatur tentang masyarakat transnasional dan hukum internasional, maka *paper* ini berupaya memberi gambaran dan analisis *SEA Forum for Fishers* sebagai bentuk kerjasama ASEAN untuk lebih meningkatkan perlindungan terhadap nelayan migran sesuai dengan semangat "*ASEAN 2025 Forging Ahead Together*".

Kata Kunci: nelayan migran, The Work in Fishing Convention tahun 2007 (No. 188), SEA Forum for Fishers

ABSTRACT

This paper tries to discuss issues related to the protection of migrant workers (work in fishing) in the ASEAN region related to the characteristics of an inclusive ASEAN. One of the problems in migrant workers in ASEAN is the issue of protection of migrant fishermen in the marine fisheries sector. The mechanism of protection for migrant fishermen in the marine fisheries sector has been regulated in several international conventions and agreements, especially those provided by the International Labor Organization (ILO) through The Work in Fishing Convention in 2007 (No. 188). However, there are still many obstacles experienced in implementing the regulation. One alternative in implementing existing regulations in the ASEAN region is the existence of the SEA Forum for Fishers. Based on the literature on transnational society and international law, this paper seeks to illustrate and analyze the SEA Forum for Fishers as a form of ASEAN cooperation to further enhance the protection of migrant fishermen in accordance with the spirit of "ASEAN 2025 Forging Ahead Together".

Keywords: migrant fishermen, The Work in Fishing Convention 2007 (No. 188), SEA Forum for Fishers

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sektor perikanan dan sumber daya laut mempunyai potensi yang besar di kawasan Asia Tenggara. Mayoritas negara anggota *Association of South East Asian Nations* (ASEAN), terkecuali Laos, mempunyai wilayah laut. Bahkan beberapa negara ASEAN, seperti Indonesia dan Filipina, adalah negara kepulauan dengan potensi pengembangan industri sektor perikanan yang menjanjikan. Salah satu faktor utama dalam mengembangkan sebuah industri adalah adanya tenaga kerja yang kompeten. Pelaku industri perikanan tentu menginginkan tenaga kerja yang murah sehingga bisa mengurangi ongkos produksi. Dengan demikian maka perusahaan dapat menekan harga produk agar tetap bersaing, walaupun terkadang mengorbankan kesejahteraan para Anak Buah Kapal (ABK), termasuk didalamnya adalah nelayan migran. Perusahaan-perusahaan cenderung menggunakan tenaga kerja yang murah tanpa asuransi kecelakaan kerja dan perlindungan keselamatan apa pun. Penelitian *Food and Agricultural Organization* (FAO) dan *United States Institute for Occupational Safety and Health* (Instansi Keselamatan dan Kesehatan Kerja Amerika Serikat) menemukan bahwa para nelayan memiliki risiko keselamatan kerja lebih besar dalam perikanan kompetitif daripada dalam perikanan berbasis kuota. Publikasi ILO tahun 2006 juga menyatakan bahwa “Para tenaga kerja penangkapan ikan adalah di antara yang paling dieksploitasi apabila dibandingkan dengan sektor-sektor migran lainnya. Kondisi kerja pada kapal-kapal penangkapan ikan bahkan lebih buruk dari kondisi pada pabrik-pabrik pengolahan ikan. Kerja paksa bukan hal yang aneh pada kapal penangkapan ikan.”

Temuan dari FAO, Instansi Keselamatan dan Kesehatan Kerja Amerika Serikat dan ILO memperkuat indikasi adanya eksploitasi yang berlebihan terhadap pekerja migran dalam sektor industri perikanan laut. Bahkan ditengarai adanya tindak pidana *Trafficking in Person* (TIP) atau Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) dalam industri perikanan laut karena banyak proses perekrutan pekerja migran tidak melalui prosedur yang resmi. Dalam proses

perekrutannya, calon pekerja migran banyak yang mengalami penipuan, misalnya dengan iming-iming gaji yang besar, sehingga banyak dari mereka yang tidak menyadari telah menjadi korban perdagangan manusia. (IOM, 2016)

Salah satu contoh kasus eksploitasi pekerja migran sektor perikanan laut adalah kasus perbudakan ABK oleh pemilik dan Kapten kapal di Benjina, Maluku. Di pulau Benjina dan perairan sekitarnya, ratusan orang terperangkap dan dipekerjakan secara paksa oleh Kapten kapal untuk bekerja lebih dari 20 jam per hari diatas kapal di tengah laut, dan hampir mustahil untuk meloloskan diri. Walaupun berada di wilayah Indonesia, para korban dan pelaku perdagangan manusia berasal dari negara ASEAN lainnya. Para korban sebagian besar berasal dari Kamboja, Myanmar, Laos dan juga Thailand yang direkrut melalui tipu daya ke dalam industri perikanan di Thailand. Kapal-kapal penangkap ikan Thailand tersebut menangkap ikan di perairan Indonesia dengan mengubah benderanya menjadi bendera Indonesia ketika tiba di Benjina. Bahkan beberapa kapal Thailand berusaha untuk mendaftar secara tidak sah di Indonesia dengan cara menyuap pihak yang berwenang. Praporn Ekoru, seorang mantan anggota parlemen Thailand, mengaku kepada *Associated Press* (AP) bahwa dia telah menyuap pejabat-pejabat pemerintah Indonesia untuk masuk ke perairan Indonesia, dan mengeluh bahwa tindakan tegas pemerintah Indonesia saat ini telah merugikan bisnisnya. (AP Investigation, 2015)

B. Permasalahan

Berkaca pada maraknya kasus eksploitasi pekerja di sektor perikanan laut, maka negara-negara anggota ASEAN harus membuat suatu mekanisme perlindungan terhadap pekerja yang lebih komprehensif. Mekanisme perlindungan bagi pekerja di sektor perikanan laut sudah tertuang dalam *ILO Work in Fishing Convention* atau *WIF Convention 2007* (No.188). Namun demikian, masih banyak kendala dan permasalahan dalam implementasi *WIF Convention* tersebut di kawasan Asia Tenggara.

C. Tujuan Penelitian

Paper ini berupaya memberikan gambaran dan analisis kerjasama regional untuk meningkatkan perlindungan pekerja, terutama pekerja migran, di sektor perikanan laut.

II. Metodologi

Studi dalam paper ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan observasi mendalam untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan seputar isu perlindungan nelayan migran di sektor perikanan laut. Dengan demikian, ada dua jenis data yang digunakan dalam paper ini, yaitu data sekunder dengan menganalisis data ataupun dokumen yang diperoleh dari studi kepustakaan, dan data primer yang dirangkum dari observasi yang dilakukan dilapangan.

Data primer dari penelitian ini didapatkan dengan menggunakan metode *participant observation* atau observasi yang dilakukan dengan keterlibatan peneliti di dalam obyek yang tengah ditelitinya. Spradley sendiri membagi *participants observations* ke dalam lima tipe yaitu:

1. *Non Participatory*: Peneliti tidak berhubungan dengan populasi yang diteliti
2. *Passive Participation*: Peneliti hanya berperan menjadi pengamat
3. *Moderate Participation*: Peneliti mempertahankan keseimbangan peran sebagai “orang dalam” dan “orang luar”
4. *Active Participation*: Peneliti menjadi bagian dari kelompok atau obyek yang diteliti dengan mengembangkan kemampuan dan kebiasaan kelompok dimaksud agar bisa mendapatkan pemahaman yang lebih menyeluruh
5. *Complete Participation*: Peneliti telah terintegrasi secara menyeluruh dengan populasi (biasanya peneliti tersebut telah menjadi bagian dari kelompok tersebut sebelum penelitian berlangsung) (Spradley, 1980)

Dari pendapat Spradley tersebut, penelitian ini dilakukan dengan metode *passive participation* karena peneliti turut

hadir dan melakukan observasi secara langsung dalam *the Consultative Forum on Regional Cooperation against Human Trafficking, Labour Exploitation and Slavery at Sea (the Bali Forum)* dan *Workshop on Strengthened Regional Coordination to Combat trafficking and Labour Exploitation in Fisheries dan Workshop to Promote Decent Work for Fisheries in Southeast Asia (SEA Forum for Fishers)* yang diselenggarakan di Bali pada tahun 2018.

Sedangkan pengolahan data sekunder atau “*desk study*” dilakukan dengan menganalisis data sekunder yang telah ada sebelumnya. Data sekunder bisa diperoleh dari berbagai macam sumber tertulis yang berasal dari dokumen resmi, buku, internet dan sumber data lainnya. Data utama diperoleh dari publikasi yang dikeluarkan oleh ILO, IOM dan FAO yang disebar dalam bentuk buku dan dokumen di internet yang bisa diakses secara bebas dengan ditunjang dengan literatur lain yang sesuai dengan tema penelitian ini

Rentang waktu pengumpulan data penelitian adalah dari tahun 2017 sampai dengan tahun 2019. Data yang terkumpul kemudian diolah dan dianalisis dengan menggunakan metode analisis deskriptif guna memperoleh gambaran dan keterangan sesuai data yang diperoleh mengenai SEA Forum for Fisher sebagai salah satu alternatif mekanisme perlindungan bagi pekerja migran yang bekerja di sektor perikanan laut pada kawasan Asia Tenggara.

III. TINJAUAN PUSTAKA

A. Kebijakan Perlindungan Pekerja di Sektor Perikanan Laut

ASEAN merupakan salah satu organisasi regional yang memberi perhatian terhadap perlindungan pekerja migran. Pada tahun 2007, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN keduabelas di Cebu Filipina menghasilkan *Declaration on Protection and Promotion the rights of Migrant Workers*. Deklarasi tersebut menjadi tonggak bagi pengakuan kontribusi pekerja migran di dalam dan luar negeri dan juga menggarisbawahi pentingnya perlindungan terhadap hak, peningkatan kesejahteraan dan martabat pekerja migran. Deklarasi ini merupakan sebuah pernyataan yang masih harus

diwujudkan dalam sebuah tindakan yang nyata. (Pasadilla, 2011)

Pekerja migran sendiri bisa dibedakan menjadi dua berdasarkan lokasi dia bekerja, yaitu *land-based* dan *sea-based*. Perlindungan terhadap pekerja migran sendiri juga berbeda karena keduanya memiliki karakteristik yang khas. Salah satu contoh karakteristik yang khas bagi para pekerja di sektor perikanan laut adalah jumlah waktu istirahat dan waktu bekerja yang berbeda dengan mereka yang bekerja di darat. Waktu istirahat dan waktu bekerja lebih fleksibel karena disesuaikan dengan kondisi pada saat penangkapan ikan, seperti cuaca atau pergerakan ikan. Perbedaan waktu istirahat dan bekerja ini bisa menimbulkan eksploitasi seperti yang dialami oleh ABK di Benjina. Dengan demikian, diperlukan mekanisme perlindungan yang khusus bagi pekerja migran yang bekerja di sektor perikanan laut.

Jean-Calvin Njock dan Lena Westlund sendiri membagi migrasi di sektor perikanan, terutama perikanan rakyat dalam skala yang kecil, menjadi delapan yaitu sebagai berikut:

- 1) *International migration*: Migrasi yang melewati batas negara, biasanya dilakukan dalam periode yang panjang dan juga pendek.
- 2) *Internal migration*: Migrasi yang terjadi antar pemukiman nelayan yang berada dalam lingkup satu negara dengan tujuan untuk mendapatkan hasil tangkapan ikan yang lebih baik atau untuk mendapatkan fasilitas atau harga ikan yang lebih baik pada periode tertentu dalam satu tahun atau lebih.
- 3) *Short-term migration*: Migrasi yang bertahan hanya beberapa minggu tapi kurang dari satu musim penangkapan ikan.
- 4) *Seasonal migration*: Kelompok masyarakat nelayan, yang terkadang meliputi satu keluarga, yang menetap dalam pemukiman penangkap ikan asing selama satu atau dua musim dan akan kembali ke rumah pada satu waktu tertentu.
- 5) *Long-term migration*: Kelompok masyarakat nelayan yang menetap di luar negeri selama beberapa tahun (20-40 tahun bahkan lebih) tetapi selalu kembali ke negara asal, secara mandiri

selama periode mereka bekerja di luar negeri.

- 6) *Permanent migration*: Generasi kedua atau ketiga dari kelompok masyarakat nelayan yang terasimilasi dengan populasi di negara lain dan pada akhirnya akan berganti kewarganegaraan.
- 7) *Contractual migration*: Migrasi yang termotivasi dengan Perjanjian Kerja yang telah ditandatangani di negara asal. Durasi kontrak bisa selama satu tahun atau lebih dan nelayan akan kembali ke negara asal dalam periode tersebut.
- 8) *“Stop-over” migration*: Migran yang berniat untuk melanjutkan migrasi mereka tetapi berhenti dalam durasi yang panjang atau pendek di tempat tertentu untuk memulihkan dan mengatur kembali perjalanannya (Njock & Westlund, 2010).

Dalam konteks hukum internasional sendiri sebenarnya telah diatur mekanisme perlindungan melalui konvensi dan perjanjian internasional terhadap keselamatan dan kesejahteraan pekerja di sektor maritim. Berikut adalah beberapa konvensi dan perjanjian internasional tersebut:

- 1) *Maritime Labour Convention* (Konvensi Pekerja Maritim) tahun 2006. Konvensi ini dikenal juga dengan nama *“Seafarer’s Bill of Rights”* (Nota Hak-Hak Pelaut);
- 2) *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers* (Konvensi atas Standar Pelatihan, Sertifikasi, dan Pengawasan terhadap Pelaut) tahun 1978;
- 3) *Torremolines Protocol and Cape Town Agreement* (Protokol Torremolines and Perjanjian Cape Town) tahun 1977, yang mengatur tentang persyaratan keamanan dan keselamatan kapal ikan;
- 4) *ILO Forced Labour Convention* (Konvensi Kerja Paksa ILO) tahun 1930 yang menekan penggunaan tenaga kerja paksa atau wajib kerja dalam bentuk apapun di waktu yang sesingkat-singkatnya.
- 5) *Seafarers Identity Documents Convention* (Konvensi atas Dokumen

Identitas Pelaut) tahun 2003 yang mewajibkan negara anggotanya untuk menerbitkan dokumen identitas pelaut. (IOM, 2016)

Konvensi dan perjanjian internasional diatas mayoritas ditujukan terhadap pelaut atau awak kapal (*seafarer*) yang bekerja di sektor perdagangan atau jasa, bukan sektor perikanan laut (terkecuali Protokol Torremolines and Perjanjian Cape Town tahun 1977). Sedangkan untuk perlindungan yang lebih khusus kepada nelayan (*fisher*) yang bekerja di sektor perikanan diatur dalam *WIF Convention 2007 (No. 188)* dan juga *The Work in Fishing Recommendation* tahun 2007 (no. 199) yang bersifat tidak mengikat.

Tujuan dari *WIF Convention 2007 (No. 188)* adalah untuk memastikan bahwa nelayan mendapatkan kondisi pekerjaan yang layak diatas kapal penangkap ikan berdasarkan persyaratan minimal dalam bekerja di atas kapal; kondisi pelayanan, akomodasi dan makanan, keselamatan kerja dan perlindungan kesehatan dan perawata medis dan jaminan sosial. Ketentuan yang diatur dalam *WIF Convention 2007 (No. 188)* mencakup beberapa isu utama: usia minimal untuk bekerja, pemeriksaan kesehatan, waktu istirahat, daftar awak kapal, perjanjian kerja, pemulangan atau repatriasi, rekrutmen dan penempatan, pembayaran upah nelayan, akomodasi dan makanan, perawatan kesehatan, keselamatan kerja dan kesehatan serta pencegahan kecelakaan kerja, jaminan sosial, sakit terkait pekerjaan, kematian dan luka akibat bekerja, serta kepatuhan dan penerapannya. *WIF Convention 2007 (No. 188)* berlaku bagi semua kapal ikan komersial dan akan berketetapan hukum 12 bulan setelah sepuluh ratifikasi oleh negara anggota ILO, yang delapan diantaranya adalah *coastal countries* atau negara dengan pesisir pantai.

WIF Convention 2007 (No.188) mempunyai keunikan karena menghasilkan rekomendasi tersendiri yaitu *The Work in Fishing Recommendation, 2007 (No. 199)* yang berfungsi sebagai panduan yang melengkapi konvensi itu sendiri. Rekomendasi tersebut mempunyai beberapa ketentuan yang mencakup beberapa isu utama: kondisi minimal yang diperlukan untuk bekerja di atas kapal ikan, kondisi pelayanan, termasuk kondisi rekam pelayanan dan pembayaran

upah nelayan, akomodasi termasuk ruang tidur, area *sanitary*, dan makanan; pelayanan medis, perlindungan kesehatan dan jaminan sosial; dan isu lainnya seperti mematuhi ketentuan bagi kapal asing yang beroperasi di zona ekonomi eksklusif dari negara-negara anggota yang telah meratifikasi *WIF Convention 2007 (No.188)*. (ILO,2014).

B. Tindakan dalam Melindungi Pekerja Migran di Sektor Perikanan Laut

Ratner dkk. berargumen bahwa terdapat beberapa prioritas untuk segera diambil tindakan dalam menanggulangi permasalahan yang dialami oleh pekerja di sektor perikanan. Dengan berlandaskan pada pendekatan yang mengedepankan hak asasi manusia, Ratner dkk. menawarkan tiga prioritas tindakan yang bisa diambil:

- (a) memperkuat dokumen yang ada, meningkatkan kewaspadaan dan respon terhadap pelanggaran hak pekerja;
- (b) mengaplikasikan pendekatan berbasis hak asasi manusia untuk mengatasi akar dari kerentanan dan pengucilan komunitas yang bergantung dari penangkapan ikan;
- (c) mendukung advokasi hak asasi manusia sebagai pendorong dalam reformasi di sektor perikanan.

Memperkuat mekanisme dalam perluasan akses perlindungan hukum dapat membantu pengambilan respon yang cepat dalam menyelesaikan kasus pekerja yang dilanggar hak-haknya. Tindakan ini termasuk memperkuat mekanisme formal seperti pengadilan dan saluran resolusi perselisihan yang disponsori negara, termasuk misalnya pemberdayaan otoritas tradisional untuk pengelolaan tanah dan air serta pembentukan program bagi dialog antar *stakeholder*. Dialog yang dilakukan oleh para *stakeholder* dapat menjadi penyeimbang ketika kekuatan perundangan sangat lemah atau bahkan mempersulit dalam mengakses keadilan bagi para pekerja yang dilanggar hak-hak dasarnya. Ratner dkk. mencontohkan asosiasi pengacara lingkungan di Bangladesh yang telah membantu perempuan dan juga nelayan yang terpinggirkan pada komunitas penangkap ikan untuk mendapatkan pengakuan secara hukum

Marjinalisasi dan kerentanan dalam komunitas pekerja perikanan menjadi perhatian Ratner dkk., terutama yang dialami

oleh perempuan, anak-anak dan buruh miskin yang tertarik untuk bekerja di kapal ikan walaupun mengetahui resiko yang akan dihadapi. FAO merupakan salah satu lembaga internasional yang mengadopsi pendekatan yang berbasis hak asasi manusia dalam program normatif dan bantuan teknis yang diselenggarakannya. Selain itu terdapat organisasi lainnya seperti *International Collective Support of Fishworkers (ICSF)* yang terdiri dari perwakilan komunitas perikanan skala kecil di Asia yang berkumpul untuk menyatakan bahwa “perikanan yang dilakukan secara bertanggungjawab dapat dijamin hanya jika hak asasi manusia dari komunitas nelayan, termasuk hak atas pekerjaan yang layak dan standar tenaga kerja, dan perkembangan manusia dapat dipenuhi”. Sementara itu, *Siem Reap Statement* memperinci hak-hak pekerja yang membutuhkan perhatian yang meliputi “hak komunitas perikanan untuk mendapatkan pelayanan dan jaminan sosial termasuk pendidikan dan kesehatan, dengan fokus khusus kepada pencegahan dan perawatan penyakit seperti HIV/AIDS, akses bagi perempuan terhadap sumber perikanan dan juga dalam pengambilan keputusan yang berpengaruh terhadap kelangsungan hidupnya”. Perempuan sering berada di posisi yang rentan tetapi juga mempunyai peran yang krusial dalam menopang keuntungan sosial dan ekonomi yang dihasilkan oleh sektor perikanan. Ratner dkk. memberi contoh pembentukan manajemen bersama di Uganda yang mendasarkan pada kebijakan kesetaraan gender untuk memastikan keterwakilan perempuan pada komite manajemen pengelolaan pantai baru yang menghubungkan antara otoritas perikanan tradisional dengan pemerintah daerah.

Prioritas tindakan terakhir menurut Ratner dkk. adalah mendorong advokasi hak asasi manusia sebagai pendorong dalam reformasi bidang perikanan. Ratner dkk. memberi contoh advokasi hak asasi yang oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang dilakukan di Filipina telah memainkan peranan yang besar terhadap reformasi yang telah dilakukan pemerintah pada bidang perikanan. Pola manajemen bersama yang diterapkan LSM di Filipina menjadi sarana untuk mengubah paradigma pengelolaan sumber daya kelautan yang sebelumnya dilakukan

secara terpusat menjadi lebih terdesentralisasi. Advokasi hak asasi manusia juga mempunyai peranan yang besar pada reformasi bidang perikanan di Afrika Selatan. Peran nelayan pada sektor perikanan skala kecil yang semula termarginalkan, dapat berkembang dengan adanya keputusan peradilan di Afrika Selatan sebagai hasil dari advokasi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat. Peradilan Afrika Selatan memberikan mandat bahwa peraturan dan kerangka kebijakan baru dikembangkan dengan mengakomodasi kepentingan nelayan tradisional secara lebih efektif. Pengalaman yang bisa diambil dari Afrika Selatan mengilustrasikan bahwa untuk mendapatkan keadilan sosial bagi kelompok yang marginal membutuhkan lebih dari sekedar pengenalan adanya mekanisme penaturan perikanan yang bersifat spesifik. Kelompok nelayan yang marginal membutuhkan perlindungan melalui konstitusi pasca Apartheid (khusus Afrika Selatan) dan yang lebih penting adalah adanya advokasi berlandaskan paradigma hak asasi manusia serta dukungan yang memungkinkan masyarakat rentan yang hidup dalam kemiskinan untuk mempengaruhi dan mendapatkan keuntungan dari reformasi hak-hak pekerja perikanan (Ratner, Asgard, & Allison, 2014)

Beberapa tindakan lain telah diambil oleh beberapa pihak untuk menanggulangi eksploitasi pekerja di sektor perikanan laut. Melissa Marschke dan Peter Vandergeest mengklasifikasikan tindakan tersebut menjadi empat jenis yaitu *anti-trafficking*, Penanggulangan IUU (*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*), tekanan dari pembeli dalam *supply-chain* dan kebijakan nasional negara. Pendekatan *anti-trafficking* sering diterapkan dalam kasus pelanggaran hak asasi pekerja migran yang diindikasikan menjadi korban dalam Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO). Namun demikian, *framing anti-trafficking* kurang dapat melindungi dari segi permasalahan migrasi tenaga kerja yang ruang lingkungannya lebih luas. Dalam pelaksanaannya, aparat penegak hukum yang menggunakan pendekatan *anti-trafficking* cenderung menyederhanakan permasalahan yang kompleks. Sebagai contoh, aparat memposisikan calo pekerja migran sebagai tersangka tidak menyelesaikan akar permasalahan kerentanan calon pekerja migran

terhadap keberadaan calo itu sendiri yang terkadang adalah kerabat dekatnya.

Penanggulangan *IUU Fishing* telah diterapkan di Uni Eropa dengan menerapkan regulasi untuk memperketat impor hasil laut yang ditengarai berasal dari praktik *IUU Fishing*. Tindakan yang telah diambil oleh Uni Eropa merupakan salah satu langkah yang efektif untuk mengurangi *IUU Fishing* yang dilakukan oleh okunum yang tidak bertanggungjawab di negara pengekspor hasil laut. Namun demikian, masih terdapat beberapa kelemahan yang membuat kebijakan Uni Eropa ini tidak terlalu maksimal. Pertama, kebijakan Uni Eropa tidak terlalu menekankan pada pelanggaran bidang ketenagakerjaan, sehingga beberapa negara yang terindikasi masih banyak permasalahan ketenagakerjaan masih bisa mengekspor hasil laut ke Uni Eropa. Kedua, penanggulangan terhadap *IUU Fishing* hanya dilakukan oleh Uni Eropa, sehingga negara yang kurang bergantung kepada ekspor perikanan ke Uni Eropa dan memiliki rekam jejak yang buruk terkait *IUU Fishing* tidak terpengaruh dengan kebijakan ini.

Salah satu tindakan yang mempunyai peluang besar untuk bisa mengurangi eksploitasi pekerja migran adalah respon internasional yang signifikan dari pembeli hasil laut yang mayoritas berasal dari negara-negara maju di belahan utara. Marschke dan Vandergeest mengidentifikasi dua pendekatan yang diambil oleh para pembeli dalam melakukan seleksi produk hasil perikanan laut yang akan mereka beli. Pertama adalah melalui sertifikasi yang dilakukan oleh pihak ketiga yang ditunjuk oleh pembeli. Kedua adalah melalui regulasi berupa persyaratan tertentu yang diterapkan kepada *supplier*, bekerja sama dengan agensi atau organisasi yang bersifat nirlaba dan mempunyai spesialisasi di bidang perlindungan tenaga kerja. Para pengamat cukup optimis dengan dampak positif yang dihasilkan walaupun program yang diterapkan oleh calon pembeli potensial ini masih cukup baru sehingga belum dapat diperoleh data informasi hasil yang telah dicapai. Namun demikian, terdapat keterbatasan dalam penerapan program ini. Hampir serupa dengan tindakan lainnya, boikot yang dilakukan oleh pembeli dari negara-negara maju kurang memperhatikan kemungkinan peran dari calo yang

mendapatkan keuntungan dalam perekrutan pekerja migran secara non prosedural.

Langkah yang terakhir adalah kebijakan domestik yang diambil oleh pemerintah. Marschke dan Vandergeest berargumen bahwa kebijakan domestik suatu negara mempunyai keunggulan dapat mencakup isu migrasi dan ketenagakerjaan yang lebih luas dan dapat menjangkau akar permasalahan yang berada pada lingkup wilayah negara dimaksud. Kelebihan lainnya adalah pemerintah mempunyai regulasi yang mencakup seluruh warga negara sehingga secara legalitas lebih mengikat dibandingkan tindakan yang diambil oleh pembeli dalam *supply-chain*. Kekurangan yang ada dalam kebijakan domestik adalah pada tataran implementasi. Kesulitan yang terjadi adalah kurangnya koordinasi diantara lembaga pemerintahan, adanya ego sektoral dan juga respon yang sering kali lebih lambat dibandingkan dengan pihak swasta (Marschke & Vandergeest, 2016).

IV. HASIL PENELITIAN

A. Kendala Implementasi Mekanisme Perlindungan Pekerja di Sektor Perikanan Laut

Statistik global yang dipublikasikan oleh FAO menunjukkan bahwa pada tahun 2012 sekitar 16,4 juta orang bekerja atau terlibat dalam sektor perikanan laut dengan hasil tangkapan sekitar 81 juta ton. Sementara sektor penangkapan menyerap tenaga kerja perikanan yang besar, sektor lainnya seperti pemrosesan dan pemasaran hasil produksi laut juga menyerap tenaga kerja yang cukup signifikan. Dari setiap pekerja yang dipekerjakan di sektor penangkapan ikan, terdapat sekitar tiga atau empat pekerjaan yang bergerak pada kegiatan sekunder seperti pemrosesan, perdagangan dan juga pemasaran. Dengan demikian, jika diambil rata-rata setiap pekerja menghidupi tiga orang anggota keluarga, maka dapat diperkirakan secara keseluruhan sektor perikanan tangkap dan budidaya perikanan berkontribusi terhadap hajat hidup 10-12 persen populasi dunia.

Distribusi atau penyebaran nelayan atau pekerja migran di sektor perikanan laut dan budidaya perikanan mayoritas terdapat di Asia

sebanyak 84 persen dan diikuti oleh Afrika dan Amerika Latin Karibia masing-masing dengan persentase sebesar 10 persen dan 4 persen. Eropa dan Afrika Utara yang memiliki populasi lebih kecil dan secara ekonomis mengalami penurunan jumlah orang yang bekerja secara aktif di bidang pertanian, mengalami penurunan yang sangat besar dalam jumlah populasi yang bekerja di dibidang penangkapan ikan dan juga budidaya perikanan. Tren ini berkaitan juga dengan penurunan jumlah produksi penangkapan dan budidaya perikanan. Afrika dan Asia dengan populasi dan pertumbuhan ekonomi di bidang pertanian yang cukup besar, menunjukkan perkembangan jumlah populasi yang bekerja di bidang penangkapan ikan dan jumlah tersebut lebih besar lagi di bidang budidaya perikanan. Tren ini berbanding lurus dengan meningkatnya produksi hasil penangkapan dan budidaya perikanan (FAO, 2016)

Secara khusus, data dari FAO dalam *The State of World Fisheries and Aquaculture* (Kondisi Perikanan dan Budidaya Perairan Dunia) menunjukkan bahwa Indonesia adalah penghasil penangkapan ikan terbesar kedua di dunia setelah Tiongkok dengan jumlah produksi ikan mencapai 5.420.247 ton pada tahun 2012 (7,3% dari produksi ikan dunia). Vietnam menduduki peringkat kesembilan dengan jumlah produksi 2.418.700 ton dan Filipina di posisi kedua belas dengan jumlah produksi 2.127.046 ton.

Di sektor tenaga kerja, Industri perikanan laut menyerap tenaga kerja yang

sangat besar. Data statistik di Indonesia saja, diperkirakan 3,8 juta penduduk Indonesia bekerja dalam industri perikanan hilir ke hulu. Dari 3,8 juta tenaga kerja, sebanyak 2.641.967 orang bekerja sebagai nelayan (awak kapal/kapten kapal/pawang laut) di laut dalam 550.000 kapal penangkap ikan, dan sisanya 913.788 orang bekerja dalam industri perikanan lainnya seperti Unit Pengolahan Ikan (UPI) (IOM, 2016).

Dengan potensi yang sangat besar tersebut, maka pelaku industri perikanan laut di negara ASEAN tidak hanya merekrut pekerja domestik tetapi juga tenaga kerja dari luar negaranya. Perekrutan tenaga kerja ini bisa dari sesama negara anggota ASEAN atau juga dari negara di luar kawasan Asia Tenggara. Negara yang melakukan perekrutan ini adalah negara tujuan nelayan migran seperti Thailand. Sebaliknya, ada negara ASEAN yang mengirim tenaga kerjanya untuk bekerja ke sektor perikanan laut di luar negeri, baik ke sesama negara ASEAN maupun ke luar kawasan ASEAN. Indonesia merupakan negara pengirim nelayan migran, walaupun sebagian besar bekerja di negara di luar kawasan Asia Tenggara seperti di Taiwan, Jepang ataupun Korea Selatan. Dengan demikian, di kawasan ASEAN sendiri terdapat negara pengirim dan negara tujuan nelayan migran. Berikut adalah tabel jumlah nelayan migran yang berasal dan berada di kawasan Asia Timur dan Tenggara:

Tabel 1. Jumlah Nelayan Migran Sektor Perikanan Laut Yang Berasal Dan Berada di Kawasan Asia Timur dan Tenggara

Negara Pengirim	Negara Tujuan				
	Jepang	Malaysia	Korea Selatan	Taiwan	Thailand
Kamboja				66	Bagian dari 41.128
Tiongkok		157	721		
Indonesia	± 4.000	1.666	2.043	7.718	
Laos					Bagian dari 41.128
Myanmar					Bagian dari 41.128
Filipina		354		3.988	
Thailand		25.268			
Vietnam		1.771	961	1.900	
Negara lainnya		6.743	281	1.762	
Total	4.000	35.975	4.006	24.867	41.128

Sumber: Dokumen *ASEAN on Work in Fishing 2014*

Banyak faktor yang menyebabkan banyaknya nelayan untuk bekerja di luar negeri. Dari sisi nelayan migran sendiri, alasan untuk melakukan migrasi dan mencari pekerjaan di negara lain hampir sama dengan para pekerja migran lainnya. Alasan seperti permasalahan ekonomi atau konflik sosial dan politik di negara asal masih menjadi beberapa penyebab utama terjadinya migrasi para pekerja di sektor perikanan. Njock dan Westlund dalam penelitiannya di Afrika mengidentifikasi beberapa faktor yang menyebabkan nelayan untuk bermigrasi yaitu sebagai berikut:

- 1) Penurunan jumlah hasil tangkapan di dalam negeri yang membuat kondisi menjadi semakin berat bagi nelayan. Permasalahan ini diperburuk dengan tidak tersedianya alternatif untuk bekerja di bidang pertanian di kawasan Afrika karena kondisi negaranya yang tidak mendukung.
- 2) Dengan bekerja di luar negeri, maka nelayan dapat menabung karena kebutuhan sehari-hari tidak terlalu besar ketika berada di kapal penangkap ikan. Uang yang dihasilkan nelayan migran sering diinvestasikan dalam aset yang produktif atau dibelikan rumah di negara asalnya.
- 3) Adanya kebiasaan turun temurun yang menganggap perairan teritorial negara tetangga adalah wilayah perairan tradisional nelayan sebelum berdirinya negara modern sehingga nelayan kerap melakukan penangkapan ikan di wilayah negara tetangga. Kebiasaan ini sering didukung dengan persamaan budaya dengan etnis di wilayah negara lain sehingga tidak terdapat perasaan canggung ketika menangkap ikan di wilayah perairan negara tetangga.
- 4) Nelayan kerap mencari jenis ikan baru yang tidak terdapat di wilayah perairan negaranya dan juga untuk membuka akses pasar yang lebih besar di negara tetangganya (Njock & Westlund, 2010).

Dari beberapa faktor tersebut, ada salah satu penyebab terjadinya migrasi nelayan ke luar negeri yang berbeda dengan pekerja migran lainnya. Faktor tersebut adalah adanya penangkapan ikan yang berlebih di wilayah laut teritorial sehingga mendorong nelayan tradisional untuk bekerja di kapal-kapal asing

yang menangkap ikan di lautan lepas. Penurunan stok ikan di beberapa wilayah penangkapan ikan disebabkan oleh kesalahan pengelolaan industri perikanan yang mengizinkan penggunaan peralatan penangkapan ikan yang tidak ramah lingkungan, kesalahan pengelolaan penerbitan izin penangkapan ikan yang tidak sesuai dengan kapasitas sumber daya, dan jumlah kapal penangkap ikan yang melampaui kuota, dan kegiatan-kegiatan penangkapan ikan ilegal. Faktor-faktor ini menimbulkan eksploitasi dalam jumlah yang sangat besar yang menyebabkan penangkapan ikan berlebih sehingga mendorong nelayan tradisional untuk bermigrasi dan mencari penghidupan yang lebih baik.

FAO menggambarkan bahwa berbeda dengan permasalahan TPPO pekerja migran yang bekerja pada *land-based* yang sering dikaitkan dengan terminologi negara “asal”, “transit” dan “tujuan”, maka dikotomi tersebut tidak dapat diterapkan sepenuhnya dalam permasalahan TPPO yang terjadi pada pekerja migran yang bekerja di sektor perikanan laut. Pembahasan lebih lanjut terkait terminologi ini juga akhirnya memunculkan perbedaan terkait dengan apakah pemahaman negara “asal”, “transit” dan “tujuan” dapat diaplikasikan kepada lokasi dari kapal atau bendera yang dipakai oleh kapal ikan tersebut.

Dalam kajian yang telah dilakukan oleh FAO, walaupun nelayan migran dapat memperoleh keuntungan dari kesempatan bekerja yang telah didapatkan dan penghasilan yang lebih besar, namun demikian status sebagai pekerja migran membuat mereka mengalami berbagai kesulitan untuk sekadar dapat bekerja secara layak dalam kesehariannya dan juga mendapatkan hak-hak dasarnya. Nelayan migran rawan akan eksploitasi karena mereka tidak mengetahui apa yang menjadi hak dasar mereka ketika bekerja di kapal asing atau juga mereka sering berada di posisi yang lemah untuk menuntut perjanjian kerja yang lebih layak atau untuk mengakses bantuan dibidang hukum jika terjadi pelanggaran terhadap hak-haknya sebagai pekerja. Banyak kasus yang menunjukkan bahwa nelayan migran tidak mendapatkan perjanjian kerja secara tertulis, tidak dibayar secara tepat waktu, dan tidak mempunyai akses pada layanan kesehatan. Nelayan migran mempunyai resiko yang tinggi

terhadap terjadinya kerja paksa dan TPPO, dan anak nelayan migran sering terpaksa bekerja untuk membantu orang tuanya. Kemiskinan adalah salah satu faktor, tetapi juga keterbatasan akses pendidikan di tempat tujuan bekerja. Kendala bahasa atau tingkat pendidikan yang rendah menyebabkan nelayan migran tidak terlatih atau kurang menyadari tentang Kesehatan dan Keselamatan Kerja (K3). Mereka juga lebih terekspos dengan penyakit seperti HIV dan AIDS dan penyakit seksual menular lainnya karena gaya hidup dan kondisi bekerja karena keadaan yang mengharuskan mereka jauh dari rumah dalam jangka waktu yang panjang.

Permasalahan lainnya yang dihadapi oleh nelayan migran adalah mereka sebagian besar bekerja secara non prosedural atau tidak mempunyai dokumen yang lengkap atau nelayan yang tidak mempunyai ijin sama sekali sehingga mengalami kesulitan untuk bisa meninggalkan tempat kerjanya ketika berlabuh dipelabuhan. Mereka dihambat untuk direpatriasi, surat-surat disita, dipaksa untuk bekerja dalam waktu yang panjang dalam kondisi yang tidak aman dan tidak sehat, dan terkadang tidak mendapatkan pembayaran gaji, ditinggalkan di pelabuhan, diperas dan dikriminalisasi, ditempatkan dalam tempat yang terisolasi serta dihambat dalam mendapatkan akses hukum. Perbedaan gender juga berpengaruh dalam migrasi pekerja migran di sektor perikanan, karena laki-laki lebih mudah untuk bermigrasi secara independen, sedangkan perempuan bermigrasi sebagai bagian dari keluarganya.

Permintaan akan tenaga kerja yang muurah semakin meningkat dalam industri makanan hasil olahan laut netransional berkaitan dengan adanya kegiatan penangkapan ikan yang berlebihan dan kompetisi yang semakin ketat. Dalam beberapa contoh kasus, negara terlihat enggan untuk menerapkan peraturan ketenagakerjaan yang akan berpengaruh terhadap penurunan daya saing dalam menghasilkan produksi dalam pasar ekspor internasional. Isu lemahnya koordinasi antara negara pelabuhan dengan negara bendera serta terbatasnya kesadaran awak perusahaan, bersama dengan lemahnya kapasitas penegakan hukum lepas pantai di negara berkembang dimana TPPO dan kerja paksa sering terjadi semakin

menambah rumitnya permasalahan (FAO, 2016).

Dalam pertemuan regional ILO tanggal 12-13 September 2013 di hotel Aston, Makassar yang berjudul tentang *Work in Fishing: Increased Knowledge Base and Sharing Good Practices for Protection of Migrant Workers*, dan dihadiri oleh perwakilan dari pemerintah, pengusaha dan organisasi pekerja, telah diidentifikasi berbagai macam permasalahan dalam implementasi perlindungan pekerja di sektor perikanan.

Salah satu temuan dari pertemuan regional ILO tersebut adalah adanya perbedaan kebijakan nasional negara-negara ASEAN terhadap prosedur rekrutmen dan penempatan tenaga kerja di sektor perikanan. Dengan demikian terjadi celah antara kebijakan dan peraturan diantara negara penerima dan negara tujuan pekerja migran. *Gap* atau celah yang ada ini kemudian menjadi tantangan bagi implementasi mekanisme perlindungan pekerja migran yang bekerja di sektor perikanan laut (ILO, 2014).

Bagi negara pengirim pekerja migran seperti Kamboja, Indonesia, Filipina dan Vietnam, kendala utama adalah kurangnya kebijakan dan peraturan perundang-undangan dalam melindungi nelayan migran yang bekerja secara tidak sah di dalam negaranya. Kelemahan ini bisa menimbulkan permasalahan seperti misalnya kasus perbudakan awak kapal di Benjina.

Permasalahan lainnya bagi negara pengirim nelayan migran adalah banyaknya perekrutan yang tidak prosedural sehingga menimbulkan banyaknya nelayan migran yang tidak sah (*irregular migrant fishers*) di negara tujuan. Khusus untuk Indonesia, proses perekrutan dan penempatan bisa sangat kompleks, membutuhkan waktu yang panjang dan memakan biaya yang sangat besar.

Bagi negara tujuan pekerja migran seperti Jepang, Malaysia, Korea Selatan, Taiwan dan Thailand, salah satu kendala adalah kebijakan dan peraturan yang kurang melindungi nelayan migran dibandingkan nelayan yang berasal dari negaranya sendiri. Dengan demikian, pekerja migran di sektor perikanan laut di negara tujuan bisa mendapatkan perlakuan yang lebih buruk dibandingkan pekerja domestik karena ketimpangan peraturan tersebut.

Tantangan lainnya bagi negara tujuan nelayan migran adalah proses ijin untuk bekerja bisa berlangsung sangat lama dan kompleks, sehingga sering merugikan pekerja migran. Selain itu kurangnya kapasitas dan sumber daya untuk mengimplemetasikan kebijakan perlindungan kepada pekerja migran seperti yang dialami oleh Thailand. Dan tantangan terakhir adalah adanya perbedaan bahasa dan budaya yang menghambat nelayan migran untuk mendapatkan keadilan jika mengalami permasalahan.

Kebebasan untuk berorganisasi dan menyalurkan aspirasi dalam bentuk *trade union* atau serikat pekerja juga menjadi salah satu tantangan yang dihadapi oleh nelayan migran di negara penempatan. Sejauh ini hanya di Taiwan para nelayan migran mempunyai serikat pekerja yang mewakili kepentingannya. Salah satu contoh serikat pekerja ini adalah serikat pekerja migran di sektor perikanan Taiwan yang berasal dari Filipina. Namanya adalah *Yilan County Fishermen's Trade Union* yang beranggotakan 89 orang pekerja perikanan darat dari Filipina dan dibentuk 25 Mei 2013. Tujuannya adalah memperkuat suara buruh migran di Taiwan dan secara kolektif bernegosiasi dengan pengusaha untuk memperjuangkan isu seperti jumlah jam kerja dan upah lembur yang tidak dibayar. Organisasi ini kedepannya berniat untuk mengundang nelayan migran dari nnegara lain untuk bergabung didalamnya.

ILO juga menggarisbawahi bahwa semua negara ASEAN ternyata belum meratifikasi *WIF Convention 2007* (No. 188) terkecuali Thailand yang telah meratifikasi dan akan mulai berlaku pada tahun 2020. Patut dicatat bahwa hingga saat ini baru empat belas negara yang meratifikasi *WIF Convention 2007* (No. 188) (ILO, 2019). Dengan demikian, partisipasi dari negara ASEAN untuk segera meratifikasi *WIF Convention 2007* (No. 188) sangat dibutuhkan untuk membuktikan keseriusan dalam peningkatan perlindungan pekerja migran di sektor perikanan laut.

Tantangan terakhir adalah adanya celah dalam ketentuan yang diatur dalam *WIF Convention 2007* (No. 188). Salah satu poin yang disorot dalam *WIF Convention 2007* (No. 188) adalah tidak mengatur rekrutmen, penempatan dan perlindungan terhadap nelayan atau awak kapal yang bekerja di kapal

dengan ukuran panjang di bawah dua puluh empat meter atau kapal yang berlayar kurang dari tiga hari. ILO memberi kebebasan kepada pemerintah negara-negara anggota untuk membuat peraturan sendiri terhadap penempatan dan perlindungan pekerja di kapal-kapal yang lebih kecil dengan waktu pelayaran yang lebih pendek. Namun demikian, penulis berpendapat bahwa kebebasan yang diberikan oleh ILO tersebut bisa menjadi celah bagi para pelaku perdagangan manusia atau pemilik kapal untuk bertindak sewenang-wenang terhadap anak buah kapalnya.

B. Kerjasama ASEAN dalam melindungi Nelayan Migran di Sektor Perikanan Laut

Negara-negara anggota ASEAN sendiri menyadari pentingnya perlindungan terhadap pekerja migran di sektor perikanan laut. *The Southeast Asian Fisheries Development Center* (SEAFDEC) sebagai badan pusat pengembangan perikanan ASEAN telah merekomendasikan isu ketenagakerjaan di bidang perikanan harus didiskusikan pada level regional pada pertemuan dewan SEAFDEC ke 47 pada tahun 2015. Dengan bantuan proyek SEAFDEC-Swedia, maka SEAFDEC telah berhasil menyelenggarakan *Regional Technical Consultation* (RTC) yang pertama tentang aspek ketenagakerjaan dalam industri perikanan di ASEAN pada tanggal 25-27 Februari 2016 di Bangkok, Thailand sebagai forum regional bagi negara-negara Asia Tenggara untuk mendiskusikan isu ketenagakerjaan di sektor perikanan dan mengembangkan strategi untuk menyelesaikan isu permasalahan tersebut. Forum RTC telah mengidentifikasi beberapa isu ketenagakerjaan di sektor perikanan seperti upah yang rendah dan jaminan sosial yang tidak layak.

RTC juga menyadari adanya hubungan yang relevan antara sektor perikanan dan komitmen yang telah dibuat oleh negara-negara anggota ASEAN untuk mendukung kesejahteraan masyarakat di Asia Tenggara seperti yang telah diekspresikan dalam “*ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint*”, *ASEAN Human Rights Declaration* dan *ASEAN Declaration on Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* (2007). Rekomendasi terakhir dari RTC adalah

adanya *ASEAN Guidelines on Implementation of Labor Standards for Fisheries Sector* (Panduan ASEAN bagi implementasi standar ketenagakerjaan bagi sektor perikanan) yang sesuai dengan standar internasional dengan keterlibatan *stakeholders* yang relevan dan organisasi internasional dan regional (ASEAN, 2016).

Kerjasama regional ASEAN dalam melindungi nelayan migran terwujud dengan adanya bantuan fasilitasi ILO dengan tema *ILO's SEA Fisheries Project: Strengthened Coordination to Combat Labour Exploitation and Trafficking in Fisheries in Southeast Asia in April 2017*. Kegiatan ini bertujuan untuk mengurangi TPPO dan eksploitasi pekerja di bidang perikanan dengan memperkuat koordinasi pada level regional dan nasional dan bertindak sebagai inkubator bagi sebuah *Regional Coordination Body* (RCB). Proyek ini berbasis di Jakarta tapi meliputi seluruh kawasan Asia Tenggara.

Inisiasi dari ILO ini kemudian diteruskan dalam sebuah forum yaitu *the Consultative Forum on Regional Cooperation against Human Trafficking, Labour Exploitation and Slavery at Sea (the Bali Forum)* di Bali pada tanggal 27 dan 28 Maret 2018 dengan bekerja sama dengan Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman Indonesia. *The Bali Forum* mengumpulkan berbagai *stakeholders* di ASEAN untuk mendiskusikan permasalahan TPPO, eksploitasi pekerja dan pelanggaran hak asasi manusia pada sektor perikanan laut. Kesimpulan yang dihasilkan di *the Bali Forum* antara lain adalah rekomendasi untuk membentuk badan koordinasi regional yang terfokus kepada permasalahan TPPO dan eksploitasi pekerja sektor perikanan laut yang terjadi di kawasan Asia Tenggara.

Pada bulan November 2018, ILO menyelenggarakan *the Southeast Asia Conference on Regional Coordination and Action to Combat Trafficking and Labour Exploitation in Fisheries* yang terdiri dari dua workshops yaitu *Workshop on Strengthened Regional Coordination to Combat trafficking and Labour Exploitation in Fisheries* dan *Workshop to Promote Decent Work for Fisheries in Southeast Asia (SEA Forum for Fishers)*. Konferensi ini menyepakati pembentukan *the Southeast Asia Forum to End Human Trafficking and Forced Labour in*

Fisheries (SEA Forum for Fishers). Forum ini akan didesain sebagai inisiatif *multi-stakeholder* yang bersifat tidak mengikat untuk memperkuat koordinasi diantara negara anggota untuk memerangi TPPO, kerja paksa, *modern-slavery* dan juga eksploitasi pekerja di sektor perikanan laut melalui pendekatan yang terintegrasi, holistik, sesuai dengan hak asasi manusia (ILO, 2018).

Konferensi ini juga menyepakati adanya sebuah *Term of Reference* (TOR) yang menjadi landasan bagi pembentukan *SEA Forum for Fisher*. Salah satu bagian TOR yang telah disepakati oleh peserta konferensi adalah penegasan bahwa fase I atau durasi dari *SEA Forum for Fisher* adalah sampai 31 Maret 2020 yang bisa diperpanjang kembali. Struktur kelembagaan *SEA Forum for Fisher* yang terdapat dalam TOR adalah adanya keanggotaan, *Technical Advisor*, *Steering Committee*, *Sekretariat* dan *Working Group*. Anggota dari *SEA Forum for Fisher* terdiri dari otoritas pemerintah, serikat pekerja sebagai perwakilan pekerja dan *Civil Society Organizations* (CSO) yang berada di Asia Tenggara. *Technical Advisors* bisa terdiri dari lembaga riset atau akademis dan pakar di bidang teknis yang memberikan saran secara langsung atau tidak langsung kepada Sekretariat. *Steering Committee* bertugas memberikan arahan terhadap kegiatan yang dilaksanakan oleh *SEA Forum for Fisher* yang keanggotaannya terdiri secara tripartit mewakili pemerintah, pekerja dan pemberi kerja di ASEAN dan masing-masing terdiri dari tiga orang. Sekretariat yang akan menyediakan dukungan teknis dan administrasi kepada *SEA Forum for Fisher* dan akan mendukung implementasi setiap keputusan yang diambilnya. Struktur kelembagaan terakhir adalah *Working Group* dibentuk oleh anggota dari *SEA Forum for Fishers* untuk membahas isu yang menyangkut kepentingan bersama, mengambil tindakan yang praktis pada level teknis, dan membantu meningkatkan kerjasama diantara para anggota. Para anggota sendiri bisa mengajukan usul untuk pembentukan *Working Group* pada tema atau subyek tertentu (ASEAN, 2018).

SEA Forum for Fishers sendiri mengeluarkan beberapa rekomendasi pada pelaksanaan Pertemuan Pleno yang Pertama pada tanggal 26-27 September 2019 di Jakarta. Dengan Indonesia sebagai *Chair* dari *Steering*

Committee, SEA Forum for Fishers menghimbau kepada Negara Bendera untuk melindungi nelayan dan pekerja migran yang bekerja diatas kapal yang memasang bendera mereka, terutama bagi kapal yang menangkap ikan di laut lepas. Rekomendasi lainnya adalah mendorong pemerintah negara ASEAN dan Negara Bendera lainnya untuk mempercepat upaya untuk meratifikasi dan secara efektif mengimplementasikan *WIF Convention 2007* (No. 188) melalui konsultasi tripartit yang melibatkan pemerintah, pengusaha dan juga pekerja. Selain itu, rekomendasi lainnya adalah menghimbau negara pengimpor hasil laut untuk menerapkan regulasi yang lebih ketat untuk menghentikan penangkapan hasil laut seperti yang telah dilakukan oleh Uni Eropa (ILO, 2019).

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Kerjasama ASEAN dalam *SEA Forum for Fishers* merupakan salah satu alternatif dalam mensosialisasikan dan mengimplementasikan ILO WIF 2007 (No.188) sebagai mekanisme perlindungan bagi nelayan migran di kawasan Asia Tenggara. *SEA Forum for Fishers* adalah salah satu inisiatif awal negara ASEAN yang difasilitasi ILO yang bisa menawarkan perspektif baru dan langkah kongkret yang bisa diambil dalam menanggulangi eksploitasi pekerja migran yang bekerja di sektor perikanan laut.

B. Rekomendasi

Terdapat beberapa hal yang bisa diangkat untuk menjadi rekomendasi pada pertemuan *SEA Forum for Fishers* berikutnya yaitu sebagai berikut:

- 1) Menghimbau kepada pemerintah negara ASEAN untuk memperhatikan celah yang terdapat dalam ILO *WIF 2007* (No. 188) misalnya saja, tidak mencakup perekrutan, penempatan dan perlindungan pekerja atau awak kapal yang bekerja di kapal dengan ukuran panjang di bawah 24 meter atau kapal yang berlayar kurang dari tiga hari. Pengembangan *ASEAN Guidelines on Implementation of Labor Standards for the Fisheries Sector* diharapkan bisa menutup

celah yang ada dalam ILO WIF 2007 (No. 188) dan juga mencakup sektor perikanan yang lebih kecil.

- 2) Pemerintah negara ASEAN, khususnya negara pengirim pekerja migran, hendaknya mendukung pembentukan *trade union* atau serikat pekerja migran di negara penempatan. Dukungan pemerintah bisa diwujudkan dalam pemberian bantuan finansial atau penyuluhan. Jejaring atau *network* serikat pekerja migran di sektor perikanan ini diharapkan bisa membantu nelayan migran yang mengalami permasalahan di negara penempatan. Serikat pekerja ini bisa dikategorikan sebagai bentuk *transnational activism*. Menurut Sidney Tarrow, para aktivis ini mengandalkan sumber daya, *network* dan kesempatan yang ada di masyarakat di tempat mereka berada. Salah satu karakter yang menarik adalah adanya transformasi yang dihasilkan dari aktifitas transnasional ini. Contohnya adalah transformasi dari pekerja migran menjadi aktivis hak-hak pekerja migran (Tarrow, 2005). Jika pemerintah negara ASEAN berperan dalam pembentukan jejaring serikat pekerja yang kuat di negara penempatan, maka pemerintah negara ASEAN telah membantu mewujudkan misi Pilar Sosial Budaya Masyarakat ASEAN untuk menuju ASEAN yang inklusif.

Pembentukan *SEA Forum for Fishers* masih pada tahap awal sehingga masih terlalu dini untuk bisa melakukan penilaian terhadap efektifitas kinerja yang dihasilkan dalam mengurangi eksploitasi nelayan migran. Diharapkan negara di kawasan ASEAN bisa memanfaatkan forum yang difasilitasi oleh ILO ini sebagai sebuah agenda tetap di ASEAN mengingat Fase I dari *SEA Forum for Fishers* akan berakhir pada tahun 2020. Dengan demikian, Forum ini akan tetap berlanjut dan tidak layu sebelum berkembang.

DAFTAR PUSTAKA

- AP Investigation. (2015). *AP Investigation : Slaves may have caught the fish you bought*. Retrieved May 27, 2017, from <http://www.ap.org/explore/seafood-from-slaves/>.

- ASEAN. (2016). *ASEAN Guidelines on Implementation of Labor Standards for The Fisheries Sector*. Retrieved May 26, 2017, from <http://www.sefdec.org/documents/>.
- ASEAN. (2018, November). Terms of Reference Southeast Asian Forum To End Trafficking in Persons and Forced Labour of Fishers. ILO.
- FAO. (2016). *Scoping study on decent work and employment in fisheries and aquaculture: Issues and actions for discussion and programming*. Retrieved from [fao.org: http://www.fao.org/3/a-i5980e.pdf](http://www.fao.org/3/a-i5980e.pdf)
- ILO. (2014). *Document ASEAN Work in Fishing in the ASEAN Region; Protecting the rights of Migrant Fishers*. Retrieved May 26, 2017, from <http://www.ILO.org/publns> .
- ILO. (2018). *Inaugural Plenary Meeting of the SEA Forum for Fishers*. Retrieved from [ilo.org: https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/eventsandmeetings/WCMS_718351/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/eventsandmeetings/WCMS_718351/lang--en/index.htm)
- ILO. (2019). *Ratifications of C188-Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)*. Retrieved from [ilo.org: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312333](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312333)
- ILO. (2019, September). *Southeast Asian Forum for Fishers to enhance efforts to end human trafficking and forced labour in fisheries*. Retrieved from [ilo.org: https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_721951/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/jakarta/info/public/pr/WCMS_721951/lang--en/index.htm)
- IOM, T. P. (2016). *Laporan Mengenai Perdagangan Orang, Pekerja Paksa, dan Kejahatan Perikanan Dalam Industri Perikanan di Indonesia*. Jakarta: IOM.
- Marscke, M., & Vandergeest, P. (2016). Slavery scandals: Unpacking labour challenges and policy responses within the off-shore fisheries sector. *Marine Policy*, 39-46.
- Njock, J.-C., & Westlund, L. (2010). Migration, resource management and global change: Experience from fishing communities in West Africa and Central Africa. *Marine Policy* 34 , 752-760.
- Pasadilla, G. O. (2011, November). *Social Security and Labor Migration in ASEAN*. Retrieved May 26, 2017, from <http://www.adbi.org/publications>.
- Ratner, B. D., Asgard, B., & Allison, E. H. (2014). Fishing for justice : Human rights, development, and fisheries sector reform. *Global Environmental Change* 27, 120-130.
- Spradley, J. P. (1980). *Participant Observation*. Orlando, Florida: Harcourt College Publishers.
- Tarrow, S. (2005). *Transnational Activism*. New York: Cambridge University Press.