

## Evaluasi Implementasi Pendekatan Multi-Institusi dalam Tata Kelola Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Perikanan Migran Indonesia

Tama Putra Tarigan<sup>1</sup>, Agusmidah<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara

### ARTICLE INFO

#### Article history:

DOI:

[10.30595/pssh.v29i.2092](https://doi.org/10.30595/pssh.v29i.2092)

Submitted:

November 24, 2025

Accepted:

December 01, 2025

Published:

December 03, 2025

#### Keywords:

Multi-Institusi; Sistem  
 Perizinan; Pelindungan Pekerja  
 Migran Indonesia; Awak Kapal

### ABSTRACT

*Pelindungan awak kapal perikanan migran Indonesia merupakan mandat penting dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017. Pengaturan tersebut juga menyebutkan pendekatan multi-institusi. Namun pendekatan multi-institusi belum berjalan secara optimal dikarenakan dualisme sistem perizinan dalam penempatan Awak Kapal Perikanan Migran (AKP) serta terlambatnya penerbitan peraturan turunan Undang-Undang 18 tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia untuk penempatan AKP Migran. Tujuan penelitian ini untuk mengevaluasi kebijakan serta optimalisasi pelaksanaan pelindungan AKP Migran dengan pendekatan multi-institusi, serta. Penelitian ini menggunakan yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual serta regulasi terkait penempatan dan pelindungan awak kapal perikanan migran. Selain itu, penelitian ini dilengkapi dengan pendekatan yuridis empiris melalui studi kasus dan data instansi terkait guna mengevaluasi implementasi pendekatan multi-institusi dilapangan.*

*This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).*



#### Corresponding Author:

**Tama Putra Tarigan**

Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara

Jl. Tri Dharma No.9, Padang Bulan, Kec. Medan Baru, Kota Medan, Sumatera Utara 20222

Email: [putratarigan2022@gmail.com](mailto:putratarigan2022@gmail.com)

### 1. PENDAHULUAN

Sektor perikanan merupakan salah satu pilar penting dalam memajukan perekonomian Indonesia, wajah sektor perikanan berubah dan mampu menunjukkan eksistensinya dalam perekonomian Indonesia. Sejak berdirinya Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP) pertumbuhan perikanan melaju dengan drastis. Hal ini dapat diukur dari indikator pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) sektor perikanan sejak tahun 2000 sampai 2004 yang mengalami peningkatan per tahun sebesar 17,07%.

Namun, di balik kontribusi ekonomi yang signifikan, Awak Kapal Perikanan Migran Indonesia masih menghadapi berbagai persoalan serius terkait kondisi kerja, pelindungan hukum dan sistem tata Kelola penempatan. Menurut *International Labour Organization I* (ILO) menyebutkan bahwa bisnis perikanan merupakan pekerjaan dengan potensi kerentanan terhadap pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) karena jauh dari sistem hukum pelindungan dan pengawasan negara. Berbeda dengan pekerja di sektor darat yang mudah dilakukannya pengawasan, bisnis perikanan tangkap sulit menerapkan standar pelindungan yang sesuai dengan standar HAM.

Permasalahan tersebut tidak dapat dilepaskan dari kompleksitas dan keburukan tata kelola penempatan Awak Kapal Perikanan Migran yang melibatkan berbagai institusi pemerintah. Pendekatan multi-institusi (*multi-*

*institutional approach*) diterapkan dalam tata kelola penempatan dan perlindungan Awak Kapal Perikanan, di mana masing-masing lembaga memiliki mandat yang berbeda.

Namun, perbedaan mandat dan kewenangan antar lembaga sering kali menimbulkan tumpang tindih dalam penerbitan izin keagenan perusahaan perekrutan dan penempatan awak kapal perikanan atau disebut dengan (*manning agency*). Saat ini, ada dualisme pengaturan izin penempatan Awak Kapal Perikanan Migran di kapal ikan asing: Pertama, *manning agency* yang memiliki Surat Izin Usaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (SIUPPAK) dari Kementerian Perhubungan; Kedua, *manning agency* yang memiliki Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (SIP3MI) dari Kementerian Ketenagakerjaan. Dualisme ini dapat menyebabkan tumpang tindih kewenangan, kebingungan dalam implementasi di lapangan, serta membuka peluang bagi praktik perekrutan tidak resmi yang mengabaikan aspek perlindungan hukum yang memadai dan berada dalam kondisi kerja yang eksploitatif.

Oleh karena itu, **Evaluasi Implementasi Pendekatan Multi-Institusi dalam Tata Kelola Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Perikanan Migran Indonesia** menjadi penting untuk dilakukan. Evaluasi ini diharapkan dapat mengidentifikasi efektivitas koordinasi antar lembaga, menilai sejauh mana kebijakan yang ada mampu memberikan perlindungan bagi AKP migran, serta memberikan rekomendasi kebijakan untuk memperkuat tata kelola yang lebih terpadu, adil, dan berkelanjutan. Melalui pendekatan ini, diharapkan pemerintah Indonesia dapat mewujudkan sistem penempatan dan perlindungan awak kapal perikanan migran yang sesuai dengan standar ketenagakerjaan internasional dan prinsip hak asasi manusia.

## 2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena tujuan penelitian adalah untuk memberikan gambaran, pemahaman, dan analisis perbedaan kewenangan antara Kementerian Perhubungan (Kemenhub) dan Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker) dalam penerbitan izin SIP3MI dengan SIUPPAK. Peneliti dalam penelitian ini menggunakan penelitian normatif dengan melakukan penelusuran literatur hukum, seperti buku, artikel/jurnal, dan jenis tulisan lainnya, serta dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami konsep dasar kewenangan antar lembaga serta prinsip tata kelola penempatan dan perlindungan awak kapal perikanan migran.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 1. Pengaturan Tata Kelola dan Pelindungan Awak Kapal Perikanan a) Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Pengaturan ini mengatur pelayaran dan perhubungan laut serta kegiatan laut pertama di Indonesia. Peraturan ini dibuat karena fakta bahwa sebagai negara kepulauan, pelayaran merupakan salah satu cara untuk pergi dari satu tempat ke tempat lain dalam sistem transportasi nasional yang dinamis dan dapat mengadaptasi kemajuan di masa depan. Pelayaran ini memiliki fitur yang mampu mengangkut orang secara massal, menghubungkan, dan menjangkau seluruh wilayah, dan memerlukan pengembangan lebih lanjut. Peraturan ini juga mengatur awak kapal perikanan migran Indonesia untuk pertama kalinya yang bekerja di kapal asing. Pasal 97 dalam Undang-Undang ini mengatakan.

- 1) Pelaut Indonesia yang bekerja di kapal berbendera asing wajib memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku baik nasional maupun internasional.
- 2) Pemerintah menetapkan tata cara perlindungan terhadap pelaut Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), yang diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Sebagaimana dikemukakan dalam Pasal 97 pengaturan mengenai Pelaut Indonesia yang bekerja di kapal berbendera asing diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Namun pengaturan ini dicabut dan digantikan oleh Undang-Undang 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

#### a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran

Pengaturan ini adalah lanjutan atas dicabutnya Undang-Undang 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, karena dianggap tidak relevan terhadap perkembangan lingkungan strategis nasional dan internasional yang menuntut penyelenggaraan pelayaran yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Peran swasta dan persaingan usaha, otonomi daerah dan akuntabilitas penyelenggara negara, dengan tetap mengutamakan keselamatan dan keamanan pelayaran demi kepentingan nasional. Namun dalam pengaturan ini masih mengatur sebatas jenis usaha jasa yang salah satunya mengenai keagenan awak kapal (*ship manning agency*). Lebih lanjut dalam UU ini ditegaskan bahwa ketentuan ketenagakerjaan di bidang pelayaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.

#### b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Pengaturan ini merupakan pengaturan yang setingkat Undang-Undang mengatur mengenai ketentuan penempatan tenaga kerja, dalam Pasal 31 menyebutkan Setiap tenaga kerja mempunyai hak dan kesempatan yang sama untuk memilih, mendapatkan, atau pindah pekerjaan dan memperoleh pekerjaan yang layak di dalam atau di luar negeri. Hak diartikan bahwa negara harus memenuhi hak pekerja yang ingin bekerja di luar negeri. Dalam

Pasal 34 juga disebutkan ketentuan mengenai penempatan tenaga kerja di luar negeri sebagaimana disebut dalam Pasal 33 huruf b diatur dengan undang-undang.

c) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

Lahirnya Undang-Undang ini merupakan bentuk menggantikan UU Nomor 39 Tahun 2004, faktor penyebabnya masih belum mampu melindungi pekerja Indonesia yang ada di luar negeri, juga dalam ketentuan UU 39 Tahun 2004 lebih mengatur peran swasta/perusahaan penempatan daripada pelindungan pekerja, sehingga dengan ditetapkannya UU 18 Tahun 2017 lebih mengedepankan peran negara dalam proses penempatan dan pelindungan. Terkait Awak Kapal Perikanan Migran diatur di dalam Pasal 4 yang menyebutkan Pekerja Migran Indonesia Meliputi:

- Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja berbadan hukum;
- Pekerja Migran Indonesia yang bekerja pada Pemberi Kerja perseorangan atau rumah tangga; dan
- Pelaut awak kapal dan Awak Kapal Perikanan Migran.

Dengan demikian, Undang-Undang 18 Tahun 2017 bagi pekerja migran Indonesia menjadi lebih komprehensif dan terintegrasi, dengan negara bertanggung jawab untuk setiap tahap penempatan dan perlindungan untuk melindungi pekerja migran, termasuk awak kapal perikanan migran, dari eksploitasi dan pelanggaran hak asasi manusia yang sebelumnya belum tertangani secara efektif di bawah undang-undang lama.

d) Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran

Lahirnya Peraturan Pemerintah ini merupakan aturan turunan dari Undang-Undang 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, bahwa melaksanakan ketentuan dalam Pasal 164 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran. Juga dapat dilihat atas penerbitan PP ini merupakan tindak lanjut atas Pasal 64 jo. Pasal 90 UU 18/2017. PP 22/2022 telah menetapkan standar-standar pelindungan yang dikhususkan bagi Awak Kapal Perikanan dan Awak Kapal Niaga Migran. Pertama, pengaturan tentang Perjanjian Kerja Laut. Kedua, pengaturan kesepakatan kerja bersama. Ketiga, penetapan bentuk-bentuk pelindungan ketenagakerjaan yang wajib diterbitkan oleh pemberi kerja ke Awak Kapal Perikanan Migran selama bekerja diatas kapal dan darat.

## 2. Evaluasi Pendekatan Multi-Institusi dalam Tata Kelola Penempatan

Pelindungan dalam Undang-Undang 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia sejatinya dilakukan dengan pendekatan multi-institusi, konsisten dengan pendekatan *whole-of-government approach* dalam United Nations Global Compact for Safe, Regular, and Orderly Migration. Hal tersebut memberikan mandat kepada Kementerian Ketenagakerjaan (Kemenaker), Kementerian Luar Negeri (Kemenlu) Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Hukum dan Ham, Kementerian Sosial, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa untuk memastikan optimalisasi pelindungan Awak Kapal Perikanan Indonesia. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 telah menempatkan negara secara kolektif bertanggung jawab untuk melindungi pekerja migran khususnya sektor perikanan. Ini berarti bahwa setiap instansi pemerintah yang disebutkan dalam undang-undang tersebut memiliki peran khusus yang saling berhubungan. Prinsip *whole-of-government* yang diamanatkan dapat menjadi tidak efektif di tingkat implementasi tanpa adanya mekanisme koordinasi yang jelas dan sistem pengawasan yang terintegrasi. Namun dengan pendekatan multi-institusi terdapat dualisme sistem perizinan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan dengan Kementerian Ketenagakerjaan.

### Dualisme sistem perizinan penempatan

Saat ini belum terintegrasinya pendataan Awak Kapal Perikanan Migran yang salah satu penyebabnya adalah masih belum berakhirnya dualisme perizinan penempatan, pada Pasal 43 ayat (2) PP 22 Tahun 2022 telah menegaskan bagi *manning agency* yang berstatus perizinan SIUPAK agar beralih ke SIP3MI dalam 2 (dua) tahun sejak PP ini diundangkan. Namun pelaku usaha hingga saat ini tak kunjung mematuhi PP 22/2022 yang merupakan aturan turunan dari UU 18/2017. Pada pelaksanaannya, Perusahaan pemegang SIUPAK masih mendominasi penempatan AKP Migran. Artinya penempatan Awak Kapal Perikanan Migran masih berada dalam kewenangan Kemenhub. Hal tersebut jika diamati dalam aspek kewenangan Kemenhub dalam Undang-Undang Pelayaran sudah jelas hanya sebatas usaha keagenan awak kapal, sertifikat keahlian pelaut dan dokumen pelaut, selanjutnya dalam Pasal 337 UU Pelayaran telah jelas menyatakan secara implisit bahwa ketentuan ketenagakerjaan di bidang pelayaran dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Menurut IOJI, SBMI dan DFW-Indonesia (2023) mengidentifikasi dampak dualisme perizinan penempatan. Pertama, ketiadaan data penempatan yang terintegrasi antara pemerintah pusat, daerah dan desa. Kedua, terhambatnya pelaksanaan pelindungan dengan pendekatan multi-institusi sebagaimana dijamin dalam UU 18/2017. Ketiga, lemahnya pengawasan terhadap penempatan dalam koridor penempatan SIUPAK.

Pendekatan multi-institusi belum berjalan secara optimal, dalam Undang-Undang PMI Kementerian Ketenagakerjaan dimandatkan untuk mengkoordinasikan antar instansi, pada pelaksanaannya mekanisme koordinasi belum terbentuk hingga sekarang yang menjangkau pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan desa. Sebagaimana yang telah disebutkan bahwa tidak efektifnya pendekatan multi-institusi berakibat pada tidak terlaksananya tugas dan fungsi perlindungan PMI di banyak daerah dan desa di seluruh Indonesia.

#### 4. SIMPULAN

Pada pembahasan di atas menunjukkan perkembangan regulasi yang mengatur tata kelola dan perlindungan Awak Kapal Perikanan Migran, hal tersebut upaya untuk memperbaiki sistem tata kelola dan perlindungan Awak Kapal Perikanan secara komprehensif dan terstruktur, namun dalam implementasinya masih mengalami keterhambatan. Salah satu kendala utama adalah belum berakhirnya dualisme perizinan penempatan yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan dan Kementerian Ketenagakerjaan, sehingga lemahnya koordinasi yang baik dengan Pemerintah Pusat, Daerah dan Desa. Menunjukkan bahwa pendekatan multi-institusi yang di amanatkan oleh Undang-Undang 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran belum berjalan secara optimal, akibatnya. Sistem pengawasan, penegakan standar perlindungan, serta penyediaan layanan bagi Awak Kapal Perikanan Migran belum mampu menjawab kompleksitas risiko yang mereka hadapi, termasuk terjadinya unsur kerja paksa, perdagangan orang, penyalahgunaan kerentanan dan lain sebagainya. Dengan demikian, meskipun kerangka hukum Indonesia telah mengalami kemajuan signifikan dalam merumuskan standar perlindungan bagi Awak Kapal Perikanan Migran, efektivitasnya sangat bergantung pada harmonisasi kelembagaan, integrasi data nasional, konsistensi pengawasan, serta penegakan kepatuhan terhadap regulasi yang berlaku. Tanpa pembenahan di tingkat implementasi, tujuan menghadirkan perlindungan yang menyeluruh, adil, dan berbasis hak asasi manusia bagi Awak Kapal Perikanan Migran akan sulit tercapai secara nyata.

#### REFERENSI

- Indonesia Ocean Justice Initiative (IOJI). *Kertas Posisi Urgensi Penerbitan Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Tentang Pelindungan Awak Kapal Perikanan Migran*. Jakarta: IOJI, 2023.
- Jaringan Advokasi Kawal Revisi UU PPMI. *Kertas Posisi: Revisi Terbatas UU PMI untuk Pelindungan Menyeluruh Pekerja Migran Indonesia*. April 2025.
- Tajerin. *Dinamika Peran Sektor Perikanan dalam Perekonomian Indonesia*. Riset KP Vol. 4/No. 1, 2009. Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP). *Laporan Kinerja DKP 2005a*. Mengutip data BPS 2000–2004.
- Adam, Lukman. “Kebijakan Pelindungan Pekerja Perikanan Tangkap Indonesia.” *Kajian* 21, no. 4 (2016): 321.
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran.