ULIL ALBAB : Jurnal Ilmiah Multidisiplin
Vol.5, No.11, Oktober 2026

Tata Kelola Kolaboratif dalam Pelindungan Awak Kapal Migran Indonesia: Analisis Akar Masalah dan Alternatif Kebijakan Berbasis *Collaborative Governance*

Octisa Hemayanti[1], Faza Dhora Nailufar[2]
[1]Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
[2]Politeknik STIA LAN Jakarta
Email: fazadhoran@gmail.com[2]

Article History:
Received: 12 Oktober 2026
Revised: 24 Oktober 2026
Accepted: 26 Oktober 2026

Keywords: *collaborative governance; awak kapal migran; koordinasi antarlembaga; kebijakan publik; tata kelola maritim*

Abstrak: *Indonesia merupakan salah satu negara penyumbang pelaut terbesar di dunia, dengan lebih dari 1,4 juta pelaut terdaftar dan hampir 1,5 juta pelaku usaha perikanan tangkap tercatat dalam sistem KUSUKA per akhir 2025. Di balik capaian tersebut, tata kelola pelindungan awak kapal (ABK) migran masih menghadapi tantangan serius, tercermin dari ribuan pengaduan Pekerja Migran Indonesia, ribuan kasus penelantaran pelaut global yang turut melibatkan WNI, serta maraknya modus Tindak Pidana Perdagangan Orang berkedok perekrutan awak kapal. Penelitian ini menganalisis akar masalah lemahnya tata kelola pelindungan ABK migran melalui kerangka collaborative governance serta merumuskan alternatif kebijakan paling layak untuk mengatasinya, menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis analisis dokumen dan data sekunder, metode Urgency-Seriousness-Growth (USG) untuk prioritas masalah, dan kriteria Bardach (2012) untuk evaluasi kebijakan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akar masalah utama adalah lemahnya kepemimpinan bersama, minimnya standar operasional kolaboratif, dan terbatasnya pelibatan aktor non-pemerintah, yang secara simultan melemahkan seluruh komponen Collaborative governance Regime (Emerson & Nabatchi, 2015). Dari tiga alternatif kebijakan yang dievaluasi, pembentukan forum koordinasi kolaboratif permanen lintas kementerian/lembaga terpilih sebagai kebijakan prioritas dengan skor kelayakan tertinggi. Penelitian ini berkontribusi pada literatur tata kelola pekerja migran Indonesia melalui pemetaan akar masalah terhadap kerangka Collaborative governance Regime serta evaluasi alternatif kebijakan yang sistematis.*

PENDAHULUAN

Sektor maritim memegang peranan strategis dalam perekonomian dan ketenagakerjaan Indonesia. Hingga pertengahan tahun 2025, Kementerian Perhubungan melalui Direktorat Jenderal Perhubungan Laut mencatat lebih dari 1,4 juta pelaut atau Anak Buah Kapal (ABK)

berkewarganegaraan Indonesia yang terdaftar di basis data nasional, menempatkan Indonesia sebagai salah satu dari lima negara penyumbang pelaut terbesar di dunia. Sejalan dengan itu, rekapitulasi Pusat Data dan Informasi (Pusdatin) Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) mencatat 1.484.646 pelaku usaha perikanan tangkap perseorangan, termasuk ABK dan nelayan, yang terdaftar secara nasional melalui sistem satu data KUSUKA per akhir tahun 2025. Sepanjang periode Januari–Desember 2025, tercatat 6.847 ABK migran yang ditempatkan pada kapal niaga maupun kapal perikanan, terdiri atas 4.939 ABK niaga dan 1.908 ABK perikanan.

Skala penempatan yang besar tersebut tidak diikuti oleh tata kelola pelindungan yang memadai. Data Kementerian Perhubungan menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2025 masih terjadi peningkatan kasus penelantaran pelaut di berbagai negara; secara global tercatat sekitar 6.000 awak kapal mengalami penelantaran, dan ratusan di antaranya adalah warga negara Indonesia yang bekerja pada kapal niaga maupun kapal perikanan. Kondisi ini mengindikasikan bahwa sistem pengawasan dan pelindungan terhadap ABK migran belum sepenuhnya mampu menjangkau pekerja yang berada di luar yurisdiksi nasional. Pada aspek keselamatan kerja, Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) sepanjang tahun 2025 menangani sedikitnya delapan investigasi kecelakaan pelayaran serius yang didominasi kasus kapal tenggelam dan kapal terbakar, dengan temuan berulang berupa kelebihan muatan, lemahnya pencatatan manifes, dan rendahnya kepatuhan terhadap standar keselamatan.

Permasalahan yang tidak kalah mengkhawatirkan adalah masih maraknya kasus Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) berkedok perekrutan awak kapal migran, khususnya pada sektor perikanan. Kompleksitas regulasi dan keterlibatan banyak institusi dengan kewenangan berbeda dalam proses perekrutan, penempatan, hingga pengawasan berpotensi menimbulkan tumpang tindih maupun kekosongan fungsi pengawasan yang dimanfaatkan oleh pihak tidak bertanggung jawab (Dawani, 2025; Kunarti & Iryantin, 2025). KKP mencatat bahwa sebagian besar kasus pada sektor awak kapal perikanan berkaitan dengan eksploitasi tenaga kerja, perbudakan modern di laut, dan penyelundupan melalui kapal perikanan. Data Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI) turut menunjukkan bahwa sepanjang tahun 2025 terdapat 2.849 pengaduan yang disampaikan oleh Pekerja Migran Indonesia, dengan 846 di antaranya berkaitan dengan permintaan pemulangan ke tanah air, dan sektor awak kapal migran menjadi salah satu penyumbang utama laporan kekerasan, kerja paksa, dan TPPO.

Akumulasi berbagai kasus tersebut mengindikasikan bahwa permasalahan pelindungan awak kapal migran bukan semata persoalan individual atau operasional, melainkan mencerminkan tantangan tata kelola yang lebih mendasar: kompleksitas aktor yang terlibat, belum optimalnya koordinasi lintas sektor, lemahnya integrasi data dan informasi, serta belum efektifnya mekanisme pengawasan dan evaluasi bersama (Irawati, 2024; Kunarti & Iryantin, 2025). Pelindungan awak kapal migran secara hukum melibatkan banyak institusi, yaitu Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (KP2MI/BP2MI), Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta pemerintah daerah, sebagaimana tercermin dalam konsideran dan substansi Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Pelindungan Awak Kapal Migran dan Penempatan Awak Kapal Niaga dan Perikanan (Republik Indonesia, 2022). Kompleksitas keterlibatan aktor tersebut menjadikan sinkronisasi lintas kementerian/lembaga sebagai prasyarat mendasar bagi efektivitas pelindungan awak kapal migran, dan sekaligus menjadi persoalan yang secara konseptual relevan untuk dikaji melalui perspektif *collaborative governance* (Emerson et al., 2012; Emerson & Nabatchi, 2015).

Kajian mengenai tata kelola kolaboratif pada isu pekerja migran Indonesia bukanlah hal

baru dalam literatur administrasi publik nasional. Fitriani, Mirnawati, Anzani, dan Dewanti (2024) mengkaji penerapan *collaborative governance* dalam tata kelola pekerja migran Indonesia di era *Society* 5.0 dan menyoroti pentingnya kolaborasi lintas aktor dalam pemanfaatan teknologi digital untuk pelindungan pekerja migran secara umum. Irawati (2024) mengidentifikasi persoalan adopsi teknologi sebagai hambatan birokrasi dalam pelayanan pekerja migran Indonesia, namun kajian tersebut lebih berfokus pada aspek teknologi informasi ketimbang struktur kelembagaan kolaboratif itu sendiri. Sementara itu, Kunarti dan Iryanti (2025) secara spesifik mengangkat problematika pelindungan dan tata kelola pekerja migran awak kapal perikanan pada kapal perikanan asing, namun kajian tersebut lebih menitikberatkan pada aspek hukum ketenagakerjaan internasional ketimbang analisis kelembagaan kolaboratif secara sistematis. Dawani (2025) turut mengidentifikasi disharmonisasi hukum status awak kapal sebagai persoalan yang berkepanjangan, namun analisisnya berhenti pada tataran diagnosis hukum tanpa merumuskan alternatif kebijakan kelembagaan yang dapat dievaluasi secara sistematis.

Dari penelusuran terhadap studi-studi terdahulu tersebut, teridentifikasi kesenjangan (*gap*) penelitian yang relevan untuk diisi. Pertama, sebagian besar kajian terdahulu membahas persoalan koordinasi antarlembaga dalam tata kelola pekerja migran secara umum, namun belum secara spesifik memetakan akar masalah pelindungan awak kapal migran ke dalam komponen-komponen *Collaborative governance Regime* sebagaimana dikembangkan Emerson dan Nabatchi (2015), yang mencakup *principled engagement*, *shared motivation*, dan *capacity for joint action* (Emerson et al., 2012; Emerson & Nabatchi, 2015). Kedua, kajian-kajian tersebut umumnya berhenti pada tahap diagnosis masalah tanpa dilanjutkan dengan identifikasi dan evaluasi sistematis terhadap alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk mengatasi persoalan yang telah diidentifikasi. Ketiga, belum ditemukan kajian yang secara eksplisit menautkan data empiris terkini mengenai pengaduan, penelantaran, dan kecelakaan awak kapal migran sepanjang tahun 2025 dengan analisis kelembagaan berbasis teori *collaborative governance*. Kekosongan inilah yang menjadi landasan kebaruan (*novelty*) penelitian ini.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini dirumuskan untuk menjawab dua pertanyaan penelitian: pertama, bagaimana akar masalah lemahnya tata kelola pelindungan awak kapal migran Indonesia dapat dijelaskan melalui kerangka *collaborative governance*; dan kedua, alternatif kebijakan apa yang paling layak untuk mengatasi akar masalah tersebut. Untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut, penelitian ini bertujuan: (1) mengidentifikasi dan memprioritaskan masalah utama dalam tata kelola pelindungan awak kapal migran Indonesia; (2) menganalisis akar masalah tersebut menggunakan kerangka teori *collaborative governance*, khususnya *Collaborative governance Regime* (Emerson & Nabatchi, 2015); dan (3) mengevaluasi alternatif kebijakan yang dapat diambil untuk mengatasi akar masalah tersebut menggunakan kriteria kelayakan kebijakan publik. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi teoretis berupa penerapan kerangka *Collaborative governance Regime* pada konteks spesifik pelindungan awak kapal migran Indonesia, serta kontribusi praktis berupa rekomendasi kebijakan konkret yang dapat ditindaklanjuti oleh pemangku kepentingan terkait.

Artikel ini disusun dalam lima bagian. Bagian pertama menguraikan latar belakang, kajian terdahulu, dan tujuan penelitian sebagaimana telah disampaikan di atas. Bagian kedua menjelaskan metode penelitian yang digunakan. Bagian ketiga menyajikan hasil dan pembahasan, mencakup kondisi tata kelola pelindungan awak kapal migran saat ini, identifikasi dan prioritisasi masalah, kerangka teori dan urgensi *collaborative governance*, kerangka regulasi dan kesenjangannya, pola kasus empiris, analisis akar masalah, serta evaluasi dan pemilihan alternatif kebijakan. Bagian keempat menyajikan kesimpulan dan saran, dan bagian kelima memuat daftar pustaka.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain analisis kebijakan (*policy analysis*) yang bersifat terapan (Bardach, 2012; Sandelowski, 2000). Pendekatan kualitatif dipilih karena tujuan penelitian adalah memahami secara mendalam bagaimana faktor-faktor kelembagaan, regulasi, dan relasi antaraktor membentuk kegagalan tata kelola pelindungan awak kapal migran, sebuah fenomena yang lebih tepat dijelaskan melalui analisis interpretatif atas dokumen dan data ketimbang pengukuran statistik inferensial (Bowen, 2009).

Data yang digunakan dalam penelitian ini seluruhnya berupa data sekunder, yang bersumber dari: (1) data statistik resmi Kementerian Perhubungan (basis data pelaut nasional), Kementerian Kelautan dan Perikanan (sistem satu data KUSUKA), Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (rekapitulasi pengaduan), dan Komite Nasional Keselamatan Transportasi (rekapitulasi investigasi kecelakaan pelayaran), seluruhnya untuk periode tahun 2025; (2) peraturan perundang-undangan yang relevan, meliputi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023, serta peraturan menteri teknis dari KP2MI, Kementerian Perhubungan, dan KKP; (3) publikasi lembaga internasional, khususnya International Labour Organization (2022); dan (4) literatur akademik mengenai *collaborative governance* dan analisis kebijakan publik, termasuk Ansell dan Gash (2008), Emerson dan Nabatchi (2015), Bryson, Crosby, dan Stone (2015), Kania dan Kramer (2011), serta Bardach (2012).

Analisis data dilakukan melalui lima tahapan yang saling berurutan. Tahap pertama adalah identifikasi isu dan masalah melalui penelusuran data sekunder dan studi literatur, yang menghasilkan rumusan isu strategis dan tiga kandidat masalah utama (Bardach, 2012; Bowen, 2009). Tahap kedua adalah penentuan prioritas masalah menggunakan metode *Urgency-Seriousness-Growth* (USG), yaitu teknik penskoran multikriteria dengan skala 1 hingga 5 untuk menilai tingkat urgensi, keseriusan, dan potensi perkembangan masing-masing masalah, sehingga diperoleh satu masalah utama dengan skor kumulatif tertinggi untuk didalami lebih lanjut (Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2019). Tahap ketiga adalah penelusuran penyebab masalah secara berjenjang (*root cause analysis*) hingga tiga level, dari penyebab langsung (level 1) hingga akar masalah (level 3), yang kemudian dirangkai menjadi satu pernyataan masalah (*problem statement*) yang memenuhi kaidah metodologis, yaitu menggambarkan kesenjangan yang telah/sedang terjadi, didukung data dan fakta yang valid, tidak berupa kalimat tanya, dan tidak mengandung indikasi solusi (Bardach, 2012; Doggett, 2005).

Tahap keempat adalah analisis akar masalah menggunakan kerangka teori *collaborative governance*, khususnya dengan memetakan setiap akar masalah ke dalam tiga komponen dinamika kolaboratif dalam *Collaborative governance Regime* (Emerson & Nabatchi, 2015): principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action (Emerson et al., 2012). Pemetaan ini dilakukan secara kualitatif-interpretatif dengan menelaah kesesuaian karakteristik masing-masing akar masalah terhadap definisi konseptual setiap komponen, kemudian ditriangulasi dengan kajian regulasi yang berlaku dan pola kasus empiris yang terdokumentasi dalam pemberitaan dan laporan resmi lembaga terkait (Bowen, 2009). Tahap kelima adalah identifikasi, penilaian, dan pemilihan alternatif kebijakan menggunakan empat kriteria kelayakan kebijakan publik menurut Bardach (2012), yaitu *technical feasibility*, *economic* and *financial possibility*, *political viability*, dan *administrative operability*. Setiap alternatif kebijakan dinilai dengan skala 1 hingga 5 pada masing-masing kriteria berdasarkan pertimbangan analitis atas karakteristik implementasi setiap opsi, sehingga diperoleh alternatif kebijakan dengan skor kumulatif tertinggi sebagai rekomendasi

prioritas.

Unit analisis dalam penelitian ini adalah kebijakan dan kelembagaan tata kelola pelindungan awak kapal migran Indonesia pada tingkat nasional, dengan fokus pada relasi antarkementerian/lembaga yang memiliki kewenangan dalam siklus pelindungan awak kapal migran. Keterbatasan metodologis penelitian ini perlu dikemukakan: penilaian USG dan kriteria Bardach dalam penelitian ini dilakukan berdasarkan analisis dokumen dan data sekunder oleh peneliti, bukan melalui pelibatan panel ahli atau pemangku kepentingan secara langsung sebagaimana idealnya dilakukan dalam praktik analisis kebijakan partisipatif. Dengan demikian, skor yang dihasilkan bersifat indikatif dan terbuka untuk divalidasi lebih lanjut melalui penelitian lanjutan yang melibatkan wawancara mendalam atau diskusi kelompok terarah bersama pemangku kepentingan terkait.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kondisi Tata Kelola Pelindungan Awak Kapal Migran Indonesia

Data penempatan dalam naskah menunjukkan adanya kebutuhan pelindungan awak kapal migran Indonesia sepanjang 2025. Tabel 1 menyajikan rekapitulasi bulanan yang digunakan peneliti. Angka-angka ini telah diperiksa konsistensi penjumlahannya, tetapi dokumen sumber resmi dan cakupan pencatatannya masih perlu dilengkapi sebelum digunakan sebagai estimasi nasional.

Tabel 1. Rekapitulasi Data Sektor Awak Kapal Migran per 1 Januari–31 Desember 2025

Jenis	Jan	Feb	Mar	Apr	Mei	Jun	Jul	Agu	Sept	Okt	Nov	Des	Total
Awak Kapal Niaga Migran	310	367	377	273	278	436	443	363	475	555	500	562	4.939
Awak Kapal Perikanan Migran	89	72	63	100	151	234	285	222	267	220	121	84	1.908
Grand Total	399	439	440	373	429	670	728	585	742	775	621	646	6.847

Berdasarkan Tabel 1, penempatan pada semester kedua berjumlah 4.197 orang, lebih tinggi daripada semester pertama yang berjumlah 2.650 orang. Puncak penempatan terjadi pada Oktober, sebanyak 775 orang. Jumlah tahunan mencapai 6.847 orang, terdiri atas 4.939 awak kapal niaga (72,1 persen) dan 1.908 awak kapal perikanan (27,9 persen). Perbandingan ini bersifat deskriptif dan tidak menunjukkan signifikansi statistik. Sebagai konteks yang berbeda, Kementerian Perhubungan pada Mei 2024 menyebut sekitar 1,4 juta pelaut Indonesia dan menempatkan Indonesia sebagai salah satu dari lima negara penyumbang pelaut terbesar di dunia (Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2024). Jumlah pelaut terdaftar tidak dapat disamakan dengan arus penempatan awak kapal migran selama satu tahun. Angka 1.484.646 dalam sistem KUSUKA serta rincian pelaut menurut jenis kelamin tidak digunakan sebagai bukti tambahan karena sumber dan tanggal acuannya belum terverifikasi.

Hubungan antara basis data pelaut, sistem KUSUKA, dan pencatatan pekerja migran memerlukan pemeriksaan lebih lanjut. Keberadaan sistem yang berbeda belum membuktikan bahwa pertukaran data antarsistem tidak berlangsung. Karena itu, interoperabilitas diperlakukan sebagai persoalan yang perlu diuji melalui dokumen teknis atau konfirmasi pengelola, bukan sebagai temuan yang sudah dipastikan. Indikator pelindungan juga memiliki cakupan berbeda: Databoks, dengan merujuk data BP2MI, melaporkan 2.849 pengaduan PMI pada 2025, termasuk

846 permintaan pemulangan (Muhamad, 2026). Data tersebut mencakup PMI secara umum, bukan khusus awak kapal. Pada tingkat global, ITF mencatat 6.223 pelaut mengalami penelantaran pada 2025, termasuk 274 pelaut Indonesia (*International Transport Workers' Federation* [ITF], 2026). Angka-angka tersebut menunjukkan kebutuhan pelindungan, tetapi belum cukup untuk menghitung tingkat risiko atau membuktikan penyebab kelembagaan tertentu.

Identifikasi dan Prioritisasi Masalah

Berdasarkan penelusuran data dan studi literatur, dirumuskan tiga kandidat masalah untuk ditelaah dalam pelindungan awak kapal migran. Rincian berikut merupakan kategori analisis dan dugaan penyebab yang memerlukan bukti implementasi, bukan seluruhnya fakta yang sudah terverifikasi. Masalah pertama adalah lemahnya koordinasi antarstakeholders, yang didukung oleh kajian *collaborative governance* dalam tata kelola pekerja migran Indonesia (Fitriani et al., 2024; Irawati, 2024) serta kerangka teoretis Ansell dan Gash (2008) dan Emerson dan Nabatchi (2015), dengan penyebab pendukung antara lain tumpang tindih kewenangan antarinstansi, belum adanya mekanisme koordinasi permanen, lemahnya integrasi data, ego sektoral antarlembaga, lemahnya koordinasi pusat-daerah, rendahnya komitmen kolaboratif, serta belum optimalnya pengawasan lintas sektor.

Kandidat masalah kedua adalah lemahnya prosedur monitoring dan evaluasi kolaboratif, merujuk pada Emerson dan Nabatchi (2015), Bryson, Crosby, dan Stone (2015), Kania dan Kramer (2011), Kunarti dan Iryantin (2025), serta publikasi International Labour Organization (2022) mengenai praktik baik inspeksi dan monitoring ketenagakerjaan pelaut, dengan penyebab pendukung berupa belum adanya indikator kinerja bersama antarinstansi, monitoring yang masih berjalan sektoral, tidak tersedianya dashboard pelaporan bersama, pertukaran data pengawasan yang belum terintegrasi, belum tersedianya SOP monitoring kolaboratif, serta kemungkinan belum memadainya mekanisme umpan balik bersama terhadap kasus ABK migran. Kandidat masalah ketiga adalah belum harmonisnya pembagian kewenangan dan tanggung jawab antarinstansi, merujuk pada Ansell dan Gash (2008), Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023, serta kajian Dawani (2025) mengenai disharmonisasi hukum status awak kapal, dengan penyebab pendukung berupa belum sinkronnya pengaturan kewenangan antarsektor, belum jelasnya pembagian peran dalam pengawasan dan penanganan kasus, dualisme mekanisme perizinan dan pembinaan perusahaan penempatan, perbedaan prioritas program dan indikator kinerja antarinstansi, serta belum optimalnya pelibatan aktor non-pemerintah.

Ketiga kandidat masalah selanjutnya dinilai menggunakan metode *Urgency–Seriousness–Growth* (USG), sebagaimana digunakan dalam modul analisis isu Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (2019). Penilaian menggunakan skala 1–5 dan penjumlahan tanpa bobot. Skor pada Tabel 2 merupakan penilaian peneliti berdasarkan pembacaan dokumen, bukan hasil panel ahli atau pengukuran objektif atas tingkat keparahan masalah.

Tabel 2. Penilaian Prioritas Masalah dengan Metode USG

Masalah	*Urgency*	*Seriousness*	*Growth*	Nilai Total
Masalah 1: Lemahnya koordinasi antarstakeholders	4	4	4	12
Masalah 2: Lemahnya prosedur monitoring dan evaluasi kolaboratif	3	3	4	10
Masalah 3: Belum harmonisnya pembagian kewenangan antarinstansi	3	4	4	11

Dalam penilaian peneliti pada Tabel 2, lemahnya koordinasi antarpemangku kepentingan memperoleh skor tertinggi, yaitu 12, sehingga dipilih sebagai fokus pendalaman. Monitoring dan evaluasi serta pembagian kewenangan tetap diperhatikan sebagai dimensi yang berhubungan dengan koordinasi. Ketiga kategori tidak sepenuhnya terpisah; karena itu, skor digunakan untuk memusatkan analisis, bukan membuktikan bahwa satu masalah secara empiris lebih menentukan daripada masalah lain. Dasar pemberian skor per kriteria perlu dicatat agar penilaian dapat diperiksa ulang.

Kerangka Teori dan Urgensi *Collaborative governance*

Analisis akar masalah dalam penelitian ini menggunakan kerangka teori *collaborative governance*. Ansell dan Gash (2008) mendefinisikan *collaborative governance* sebagai suatu pengaturan tata kelola di mana satu atau lebih lembaga publik secara langsung melibatkan pemangku kepentingan non-pemerintah dalam suatu proses pengambilan keputusan kolektif yang bersifat formal, berorientasi konsensus, dan deliberatif. Prasyarat keberhasilan *collaborative governance* menurut kerangka ini mencakup dialog tatap muka yang berkelanjutan, pembangunan kepercayaan (trust building), komitmen terhadap proses, pemahaman bersama (shared understanding), dan tercapainya hasil antara (intermediate outcomes) yang mendorong keberlanjutan kolaborasi.

Emerson et al. (2012) dan Emerson dan Nabatchi (2015) menjelaskan *Collaborative governance Regime* (CGR) melalui tiga komponen dinamika kolaboratif: principled engagement, shared motivation, dan capacity for joint action. Principled engagement mencakup proses penemuan, pendefinisian, deliberasi, dan penentuan bersama. Shared motivation mencakup kepercayaan, pemahaman bersama, legitimasi internal, dan komitmen. Capacity for joint action mencakup pengaturan prosedural dan kelembagaan, kepemimpinan, pengetahuan, serta sumber daya. Ketiganya saling berhubungan. Pemetaan dalam penelitian ini digunakan untuk menafsirkan persoalan kelembagaan dan tidak mengasumsikan bahwa setiap akar masalah hanya berkaitan dengan satu komponen.

Bryson, Crosby, dan Stone (2015) menekankan bahwa kolaborasi lintas sektor memerlukan kejelasan struktur tata kelola bersama, mekanisme akuntabilitas yang terbagi, serta kepemimpinan bersama untuk mengatasi kompleksitas dan ketegangan antaraktor yang memiliki mandat, sumber daya, dan budaya organisasi berbeda. Kania dan Kramer (2011) melalui konsep Collective Impact menegaskan pentingnya lima kondisi keberhasilan kolaborasi lintas lembaga: agenda bersama, sistem pengukuran bersama, aktivitas yang saling menguatkan, komunikasi yang berkesinambungan, dan keberadaan organisasi tulang punggung (backbone support organization) yang mengoordinasikan keseluruhan inisiatif. Secara konseptual, kerangka tersebut membantu menilai pengaturan kelembagaan, pengukuran bersama, komunikasi, dan kepemimpinan. Penerapannya tidak berarti bahwa satu bentuk forum permanen merupakan syarat universal atau satu-satunya pilihan kelembagaan.

Pelindungan awak kapal migran mempunyai karakter persoalan lintas sektor dan lintas yurisdiksi. Kerumitan tersebut dapat dibaca dengan konsep wicked problem, terutama ketika perumusan masalah, kepentingan para pihak, dan penilaian atas solusi tidak sepenuhnya disepakati (Rittel & Webber, 1973). Namun, banyaknya institusi saja belum cukup untuk menetapkan suatu persoalan sebagai wicked problem. UU Nomor 18 Tahun 2017 dan PP Nomor 22 Tahun 2022 menjadi dasar untuk membaca pembagian peran pemerintah pusat, pemerintah daerah, pelaksana penempatan, serta pihak terkait lainnya. Dalam konteks kelembagaan saat ini, aktor yang relevan meliputi KP2MI/BP2MI, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perhubungan, KKP,

pemerintah daerah, Kementerian Luar Negeri, perwakilan RI, dan aparat penegak hukum, sesuai kewenangan masing-masing. KNKT ditempatkan terpisah sebagai lembaga investigasi keselamatan; KNKT bukan unit di bawah Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Republik Indonesia, 2022b).

Penanganan penelantaran awak kapal dapat memerlukan verifikasi hubungan kerja, status penempatan, dokumen kepelautan, pemulangan, dan koordinasi dengan otoritas asing. Kebutuhan tersebut memberikan alasan untuk mengembangkan mekanisme kerja bersama. Namun, peran setiap instansi harus ditetapkan berdasarkan mandat dan jenis kasus, bukan diasumsikan berlaku seragam. Misalnya, kewenangan KKP atas kapal asing tidak dapat disamakan dengan kewenangannya atas kapal perikanan Indonesia. Kerangka kolaborasi lintas sektor membantu menilai kejelasan pembagian tugas, akuntabilitas, dan kesinambungan hubungan antarlembaga (Bryson et al., 2015). Apakah koordinasi yang berlangsung bersifat ad hoc atau telah dilembagakan tetap memerlukan bukti berupa keputusan, SOP, perjanjian kerja sama, atau rekaman pelaksanaan.

Kerangka Regulasi dan Kesenjangannya

Landasan hukum utama penelitian ini ialah UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan PP Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran (Republik Indonesia, 2017, 2022a). Putusan MK Nomor 127/PUU-XXI/2023, yang diucapkan pada 29 November 2024, menolak permohonan pengujian serta menegaskan relevansi pelindungan PMI bagi pelaut dan pentingnya pelayanan terpadu (Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2024). Putusan tersebut tidak digunakan di sini sebagai dasar untuk menyatakan bahwa seluruh awak kapal, termasuk yang bukan pekerja migran, wajib memiliki Kartu e-PMI.

Tabel 3 membedakan regulasi yang relevan bagi pembacaan periode 2025 dari perkembangan regulasi pada 2026. Peraturan yang terbit pada 2026 digunakan sebagai konteks tindak lanjut, bukan sebagai penyebab kejadian pada 2025. Nomenklatur lembaga dalam dokumen lama juga perlu dibaca sesuai waktu penerbitannya.

Tabel 3. Perbandingan Regulasi terkait Pelindungan Awak Kapal Migran

Instrumen	Pokok relevansi	Kedudukan waktu dan batas pembacaan
UU Nomor 18 Tahun 2017	Kerangka pelindungan PMI, termasuk pelaut awak kapal dan pelaut perikanan dalam cakupan undang-undang	Dasar hukum penelitian periode 2025
PP Nomor 22 Tahun 2022	Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran	Dasar pengaturan khusus; pembagian tugas perlu ditelusuri per pasal
Putusan MK Nomor 127/PUU-XXI/2023, diucapkan 29 November 2024	Penolakan pengujian UU PMI dan pertimbangan mengenai pelayanan terpadu serta pelindungan pelaut	Tidak digeneralisasi menjadi kewajiban e-PMI bagi seluruh awak kapal
Permenhub PM 84 Tahun 2013	Riwayat pengaturan perekrutan dan penempatan awak kapal	Telah dicabut oleh Permenhub PM 59 Tahun 2021; bukan regulasi berlaku untuk 2025
Permenhub PM 59 Tahun 2021	Penyelenggaraan Usaha Jasa Terkait dengan Angkutan di Perairan	Relevan untuk menelusuri perubahan rezim usaha jasa; perubahan berikutnya perlu diperiksa sesuai tanggal analisis
Permen KP Nomor 33 Tahun 2021	Antara lain mengatur tata kelola pengawakan kapal perikanan	Dibaca untuk konteks 2025; sebagian ketentuan kemudian dicabut melalui

		Permen KP Nomor 4 Tahun 2026
Permen P2MI/BP2MI Nomor 2 Tahun 2026	Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia oleh Pelaksana Penempatan	Perkembangan setelah periode data 2025
Permen KP Nomor 4 Tahun 2026	Tata Kelola Pengawakan Kapal Perikanan, Pendidikan dan Pelatihan, Ujian, dan Sertifikasi Awak Kapal Perikanan	Perkembangan setelah periode data 2025

Dawani (2025) membahas disharmonisasi status hukum awak kapal. Kajian tersebut dapat digunakan untuk mengidentifikasi persoalan yang perlu ditelusuri dalam regulasi, tetapi keberadaan beberapa regulasi sektoral tidak dengan sendirinya membuktikan konflik norma. Konflik kewenangan perlu ditunjukkan melalui perbandingan pasal, objek pengaturan, lembaga pelaksana, dan akibat hukumnya. Dari perspektif *collaborative governance*, perbandingan ini membantu menilai apakah pembagian tugas dapat mendukung tindakan bersama (Bryson et al., 2015; Emerson & Nabatchi, 2015).

Empat aspek dipilih sebagai agenda pemeriksaan kelembagaan. Pertama, keberadaan, mandat, komposisi, dan pelaksanaan forum koordinasi lintas kementerian/lembaga. Naskah belum menyajikan inventaris instrumen dan bukti pelaksanaan yang cukup untuk menyimpulkan bahwa forum semacam itu sama sekali tidak tersedia. Karena itu, kebutuhan kebijakan dirumuskan sebagai penguatan atau pelembagaan koordinasi, dengan pembentukan forum baru hanya dipertimbangkan apabila mekanisme yang ada memang belum memadai.

Kedua, standar pendaftaran, verifikasi identitas, dan pertukaran data antarsistem perlu diperiksa melalui dokumen tata kelola data, SOP, dan perjanjian kerja sama. Ketiga, mekanisme kerja sama dengan negara bendera dan negara pelabuhan perlu dinilai berdasarkan perjanjian yang relevan serta praktik penanganan kasus. Keempat, pembagian kewenangan inspeksi dan penanganan pengaduan perlu dipetakan menurut regulasi dan prosedur yang berlaku. Belum tersajinya dokumen dalam penelitian ini tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai ketiadaan pengaturan. International Labour Organization (2022) justru mendokumentasikan pengembangan inspeksi ketenagakerjaan bersama di pelabuhan Indonesia; keberadaan inisiatif tersebut perlu diperhitungkan ketika menilai kesenjangan implementasi.

Keempat aspek tersebut merupakan titik pemeriksaan, bukan empat kekosongan hukum yang sudah dibuktikan. Penilaian efektivitasnya memerlukan pembandingan antara mandat normatif, prosedur operasional, dan rekaman pelaksanaan. Dengan pembatasan ini, analisis diarahkan pada kemungkinan kesenjangan implementasi tanpa mengabaikan mekanisme koordinasi atau pelindungan yang telah tersedia.

Pola Kasus Empiris yang Mencerminkan Lemahnya Pelindungan Kolaboratif

Kasus historis dapat membantu menunjukkan jenis persoalan pelindungan, tetapi perlu dibedakan dari data periode 2025. Laporan Kinerja Kementerian Luar Negeri Tahun 2020, misalnya, mencatat fasilitasi penyelesaian hak finansial ABK Long Xing 629 (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2021). Sumber ini menunjukkan adanya penanganan kasus lintas batas. Rincian mengenai perekrutan, kerja paksa, kematian awak, dan tanggung jawab para pihak memerlukan dokumen penyidikan, putusan, atau laporan investigasi tersendiri. Kasus tersebut tidak digunakan untuk menggeneralisasi kondisi seluruh awak kapal migran pada 2025.

Laporan ILO membahas risiko eksploitasi tenaga kerja pada sektor perikanan serta kebutuhan pengawasan dan pelindungan yang lebih kuat (International Labour Organization, 2022). Pekerjaan di laut menyulitkan akses pengawasan dan pengaduan, tetapi tingkat kesulitan

berbeda menurut wilayah operasi, jenis kapal, hubungan kerja, dan yurisdiksi. Kunarti dan Iryantin (2025) juga menekankan persoalan tata kelola, sinergi antarlembaga, integrasi data, dan pengawasan. Karena itu, kajian mereka diperlakukan sebagai kontribusi yang relevan terhadap dimensi kelembagaan, bukan hanya hukum ketenagakerjaan internasional.

Kerangka *collaborative governance* digunakan untuk mengelompokkan kebutuhan koordinasi sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja. Verifikasi perekrutan dan kontrak, akses pengawasan, serta pemulangan merupakan bidang yang dapat ditelaah pada setiap tahap. Namun, data 2.849 pengaduan PMI dan 846 permintaan pemulangan belum memisahkan awak kapal dari pekerjaan lain (Muhamad, 2026). Demikian pula, 6.223 pelaut terlantar merupakan angka global, sedangkan 274 di antaranya berkewarganegaraan Indonesia (ITF, 2026). Kedua sumber tidak dapat dijumlahkan atau digunakan sebagai bukti langsung bahwa koordinasi domestik merupakan penyebab seluruh kasus.

Pemaparan kinerja KNKT yang diberitakan Rakyat Merdeka menyebut delapan investigasi pelayaran pada 2025: enam kapal tenggelam, satu kapal terbakar, dan satu tubrukan (Rakyat Merdeka, 2026). Data tersebut menggambarkan kecelakaan yang diinvestigasi, bukan keseluruhan kecelakaan pelayaran atau khusus awak kapal migran. Tanpa pembacaan laporan setiap kejadian, penelitian ini tidak menyimpulkan bahwa seluruh investigasi mempunyai penyebab yang sama. Hubungan keselamatan pelayaran dan pelindungan ketenagakerjaan diperlakukan sebagai kebutuhan analisis bersama, bukan sebagai hubungan kausal yang telah terbukti dari angka agregat.

Akar Masalah dan Pemetaan terhadap *Collaborative governance Regime*

Berdasarkan pembacaan dokumen dan penilaian prioritas, pernyataan masalah penelitian dirumuskan sebagai berikut: koordinasi dalam pelindungan awak kapal migran Indonesia menghadapi kebutuhan penyelarasan pembagian peran, prosedur kerja, dan informasi antarlembaga. Rumusan ini menjadi dasar untuk mengevaluasi alternatif penguatan kelembagaan. Bukti yang tersedia belum cukup untuk menetapkan besarnya dampak setiap faktor atau memastikan hubungan sebab-akibat. Penelusuran tiga level penyebab merupakan alat pengorganisasian analisis peneliti, bukan hasil pengujian kausal (Bardach, 2012).

Analisis mengajukan tiga dugaan akar masalah untuk divalidasi lebih lanjut: kelemahan kepemimpinan bersama, ketidakcukupan prosedur bersama, dan keterbatasan partisipasi aktor non-pemerintah. Pemetaan mengikuti definisi komponen CGR, sehingga kepemimpinan dan pengaturan prosedural ditempatkan terutama dalam capacity for joint action. Pengaruhnya terhadap kepercayaan dan komitmen dibaca sebagai keterkaitan dengan shared motivation, bukan penggantian kategori konseptual (Emerson et al., 2012; Emerson & Nabatchi, 2015).

Tabel 4. Pemetaan Akar Masalah terhadap Komponen Collaborative governance Regime

Dugaan akar masalah	Komponen CGR yang relevan	Implikasi dan kebutuhan pembuktian
Kelemahan kepemimpinan dan pengendalian bersama	*Capacity for joint action*: kepemimpinan dan pengaturan kelembagaan; berkaitan dengan shared motivation	Perlu diperiksa melalui mandat koordinator, pembagian tanggung jawab, dan rekaman tindak lanjut
Ketidakcukupan SOP kolaboratif	*Capacity for joint action*: pengaturan prosedural, pengetahuan, dan sumber daya	Perlu diperiksa melalui SOP, indikator bersama, akses data, dan pelaksanaan monitoring
Keterbatasan keterlibatan aktor non-pemerintah	*Principled engagement*; berkaitan dengan legitimasi internal dan komitmen dalam shared motivation	Perlu diperiksa melalui komposisi forum, akses deliberasi, representasi pekerja, dan mekanisme pengaduan

Pemetaan pada Tabel 4 menunjukkan keterkaitan yang secara teoretis mungkin terjadi antara kepemimpinan, prosedur, dan partisipasi. Kepemimpinan yang jelas dapat membantu menyepakati prosedur, sementara prosedur yang transparan dapat memperkuat komitmen dan kepercayaan. Meskipun demikian, hubungan timbal balik tersebut belum diuji secara empiris. Penelitian ini tidak menyebutnya sebagai reinforcing loop yang telah terbukti, melainkan sebagai proposisi analitis untuk ditelusuri melalui dokumen pelaksanaan dan penelitian lanjutan.

Perbedaan sistem informasi perlu ditelaah bersama aturan pertukaran data, kualitas pencatatan, dan hak akses. Integrasi tidak harus berarti menggabungkan seluruh data ke satu pangkalan; interoperabilitas dapat dirancang dengan tetap mempertahankan kewenangan pengelola masing-masing sistem. Partisipasi serikat pekerja, asosiasi pelaut, dan organisasi masyarakat sipil juga dapat memperluas sumber informasi. Efektivitasnya bergantung pada akses pengaduan, perlindungan pelapor, dan tindak lanjut, sehingga tidak dapat diasumsikan muncul hanya karena pembentukan forum (Emerson & Nabatchi, 2015; Kania & Kramer, 2011).

Sintesis ini melengkapi kajian Fitriani et al. (2024), Irawati (2024), serta Kunarti dan Iryantin (2025) dengan pengorganisasian persoalan melalui komponen CGR. Kontribusinya terletak pada penerapan kerangka dan perbandingan alternatif, bukan pada klaim telah membuktikan sistem kegagalan yang saling mengunci. Penguatan koordinasi dipertimbangkan sebagai salah satu intervensi yang memungkinkan, dengan tetap membuka kemungkinan bahwa perbaikan SOP dan interoperabilitas dapat dimulai melalui mekanisme yang sudah ada.

Alternatif Kebijakan dan Evaluasi Kelayakan

Berdasarkan hasil analisis akar masalah pada bagian sebelumnya, teridentifikasi tiga alternatif kebijakan yang secara logis berpotensi menjadi solusi penyelesaian masalah utama, yaitu lemahnya koordinasi antarstakeholders dalam pelindungan awak kapal migran. Alternatif pertama adalah pembentukan forum atau gugus tugas kolaboratif permanen lintas kementerian/lembaga, yang beranggotakan KP2MI/BP2MI, Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta perwakilan pemerintah daerah, dan berfungsi untuk mendukung fungsi backbone support organization dengan dukungan sekretariat yang menjalankan fungsi backbone support dalam konsep Collective Impact (Kania & Kramer, 2011). Forum ini bertugas merumuskan agenda bersama, menyelaraskan kebijakan lintas sektor, serta menjadi wadah kepemimpinan bersama sebagaimana ditekankan Bryson, Crosby, dan Stone (2015). Output yang diharapkan dari alternatif ini adalah terbitnya instrumen kelembagaan formal, tersusunnya agenda bersama dan indikator kinerja antarlembaga, serta terselenggaranya rapat koordinasi berkala yang terdokumentasi, sedangkan outcome jangka menengah hingga panjang yang diprediksi adalah menurunnya waktu respons penanganan kasus ABK migran, berkurangnya duplikasi maupun kekosongan fungsi pengawasan antarlembaga, serta terbukanya jalan bagi penyusunan sistem data terpadu dan SOP kolaboratif sebagai program kerja turunan forum.

Alternatif kedua adalah pengembangan sistem data dan informasi terpadu awak kapal migran, yang mengusulkan interoperabilitas dan integrasi antara basis data pelaut Kementerian Perhubungan, sistem KUSUKA KKP, dan basis data Kartu e-PMI BP2MI ke dalam satu platform data bersama, dilengkapi dashboard pelaporan bersama yang dapat diakses oleh seluruh kementerian/lembaga terkait. Alternatif ini menyasar kebutuhan pertukaran informasi yang diajukan dalam analisis; kondisi aktual interoperabilitas perlu diperiksa sebelum desain teknis ditetapkan (Emerson & Nabatchi, 2015; Irawati, 2024). Output yang diharapkan adalah tersusunnya arsitektur data dan protokol interoperabilitas antarsistem serta beroperasinya dashboard pelaporan bersama, sedangkan outcome yang diprediksi adalah meningkatnya

kecepatan dan akurasi verifikasi status pelindungan ABK migran ketika terjadi kasus darurat. Kebutuhan biaya dan waktu alternatif ini belum dihitung. Keduanya bergantung pada kondisi sistem yang sudah ada, pilihan arsitektur, cakupan data, dan protokol akses; karena itu, dugaan kebutuhan investasi digunakan hanya sebagai pertimbangan awal.

Alternatif ketiga adalah penyusunan Standar Operasional Prosedur (SOP) kolaboratif dan mekanisme monitoring-evaluasi bersama, yang mengusulkan penyusunan SOP lintas kementerian/lembaga untuk pengawasan, penanganan pengaduan, dan evaluasi bersama terhadap kasus-kasus yang menimpa ABK migran, merujuk pengalaman inspeksi bersama yang didokumentasikan International Labour Organization (2022), dilengkapi indikator kinerja bersama antarinstansi. Output yang diharapkan adalah tersusunnya dokumen SOP kolaboratif yang disepakati bersama, mencakup penegasan pembagian peran pengawasan lapangan yang perlu diperiksa kecukupan pengaturannya, sedangkan outcome yang diprediksi adalah berkurangnya kekosongan maupun tumpang tindih fungsi pengawasan lapangan yang berpotensi menghambat deteksi pelanggaran.

Penilaian menggunakan empat dimensi: kelayakan teknis, ekonomi dan finansial, politis, serta administratif. Pengelompokan kriteria merujuk Patton et al. (2013), sedangkan Bardach (2012) digunakan untuk mendukung proses perumusan masalah dan pembandingan alternatif. Skor 1–5 dan penjumlahan tanpa bobot merupakan operasionalisasi peneliti. Skor bukan pengukuran biaya, dukungan politik, atau kapasitas administratif secara langsung. Hasilnya disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5. Penilaian Alternatif Kebijakan berdasarkan Kriteria Kelayakan Kebijakan

Alternatif Kebijakan	*Technical Feasibility*	*Economic/ Financial Possibility*	*Political Viability*	*Administrative Operability*	Total
Opsi 1: Forum Koordinasi Kolaboratif Permanen	4	4	4	4	16
Opsi 2: Sistem Data dan Informasi Terpadu	3	2	3	3	11
Opsi 3: SOP Kolaboratif dan Monitoring-Evaluasi Bersama	4	3	3	4	14

Dengan skor dalam Tabel 5, Opsi 1 memperoleh nilai tertinggi (16), diikuti Opsi 3 (14) dan Opsi 2 (11). Skor rendah Opsi 2 pada dimensi ekonomi dan finansial mencerminkan dugaan peneliti tentang kebutuhan sumber daya, bukan hasil estimasi anggaran. Demikian pula, dukungan politik dan kemudahan administratif Opsi 1 belum dibuktikan melalui konsultasi atau kajian hukum pembentukan forum. Selisih dua poin antara Opsi 1 dan Opsi 3 dapat hilang apabila penilaian dua kriteria berubah masing-masing satu poin; karena itu, urutan pilihan perlu diuji melalui validasi pemangku kepentingan dan analisis sensitivitas. Instrumen pembentukan atau penguatan koordinasi harus ditentukan berdasarkan mandat, kewenangan, dan mekanisme yang sudah tersedia.

Kebijakan Terpilih dan Prediksi Dampak

Berdasarkan penilaian indikatif, rekomendasi prioritas 8529ecret penguatan koordinasi kolaboratif permanen lintas 8529ecretariat/8529ecreta. Bentuknya dapat berupa penguatan mekanisme yang sudah ada atau pembentukan forum apabila inventaris kelembagaan menunjukkan kebutuhan tersebut. Fungsi koordinasi mencakup agenda 8529ecreta, penyelarasan prosedur, interoperabilitas data, dan partisipasi 8529ecre non-pemerintah. Konsep backbone support dari

Kania dan Kramer (2011) digunakan sebagai rujukan fungsional; forum perlu mempunyai dukungan 8530ecretariat, mandat, dan sumber daya yang jelas agar dapat menjalankan fungsi tersebut.

Untuk memastikan koherensi antara kebijakan yang direkomendasikan dengan akar masalah yang telah dianalisis, Tabel 6 menyajikan prediksi dampak pembentukan Forum Koordinasi Kolaboratif terhadap masing-masing komponen *Collaborative governance Regime* yang sebelumnya teridentifikasi lemah.

Tabel 6. Prediksi Dampak Opsi Terpilih terhadap Komponen *Collaborative Governance Regime*

Komponen CGR yang Lemah	Intervensi melalui Forum Koordinasi	Dampak yang Diprediksi
Shared motivation	Forum menjadi ruang dialog tatap muka berkala dan penetapan agenda bersama antarlembaga	Meningkatnya rasa saling percaya dan komitmen kolaboratif antarlembaga secara bertahap
Capacity for joint action	Forum menugaskan dan mengawal penyusunan sistem data terpadu (Opsi 2) dan SOP kolaboratif (Opsi 3)	Tersedianya prosedur dan data bersama yang memperkuat kapasitas bertindak kolektif
Principled engagement	Forum membuka kanal partisipasi formal bagi asosiasi pelaut, serikat PMI, dan organisasi masyarakat sipil	Meningkatnya deteksi dini kasus pelanggaran melalui informasi dari aktor non-pemerintah

Tabel 6 menyajikan dampak yang diharapkan, bukan hasil pelaksanaan kebijakan. Pengaruh koordinasi terhadap kepercayaan, kapasitas bertindak, dan partisipasi perlu dievaluasi setelah implementasi. Indikator yang dapat dipertimbangkan meliputi waktu respons kasus, penyelesaian tindak lanjut, kejelasan penanggung jawab, serta akses pekerja terhadap pengaduan. Target numerik memerlukan data dasar. Risiko utamanya ialah bertambahnya forum tanpa perubahan kewenangan, sumber daya, atau praktik kerja (Bryson et al., 2015; Emerson & Nabatchi, 2015).

Kontribusi terhadap Literatur dan Implikasi Kebijakan

Penelitian ini menawarkan penerapan CGR pada pelindungan awak kapal migran Indonesia melalui pembacaan dokumen dan penilaian alternatif kebijakan. Fitriani et al. (2024) menelaah tata kelola PMI di Kota Metro dalam konteks Society 5.0. Perbedaan penelitian ini terletak pada objek awak kapal migran dan unit analisis kebijakan nasional, bukan pada anggapan bahwa penelitian terdahulu mengabaikan persoalan kelembagaan. Klaim kebaruan yang lebih luas memerlukan penelusuran pustaka sistematis.

Irawati (2024) membahas persoalan adopsi teknologi dalam pelindungan PMI. Penelitian ini menghubungkan persoalan informasi dengan kebutuhan prosedur, kepemimpinan, dan sumber daya bersama. Hubungan tersebut merupakan penafsiran berdasarkan kerangka CGR, bukan bukti bahwa persoalan teknologi selalu merupakan gejala ketiadaan forum. Hasil pembandingan alternatif juga tidak membuktikan bahwa investasi teknologi harus menunggu pembentukan lembaga baru.

Kunarti dan Iryantin (2025) telah membahas sinergi antarlembaga, integrasi data, dan pengawasan pada pelindungan awak kapal perikanan. Penelitian ini melanjutkan perhatian tersebut melalui pemetaan komponen CGR dan penilaian indikatif alternatif. Kajian Dawani (2025) mengenai disharmonisasi hukum membantu menunjukkan relevansi pembacaan antarrezim regulasi, sedangkan Putusan MK Nomor 127/PUU-XXI/2023 memberikan konteks penting tentang

pelayanan terpadu dan pelindungan pelaut. Perbandingan ini menunjukkan kesinambungan antarpenelitian tanpa menyederhanakan kontribusi kajian terdahulu.

Implikasi kebijakannya ialah perlunya mandat koordinasi yang jelas, pembagian tugas yang dapat ditelusuri, prosedur pertukaran informasi, dan ruang partisipasi pekerja. Forum permanen layak dipertimbangkan apabila memberikan manfaat tambahan dibandingkan mekanisme yang telah berjalan. Rekomendasi ini tetap bersifat sementara karena skor disusun oleh peneliti, data penempatan belum dilengkapi dokumen sumber, dan bukti implementasi lintas instansi belum memadai. Validasi melalui wawancara, diskusi pemangku kepentingan, inventaris regulasi, dan pemeriksaan data kasus diperlukan sebelum menentukan desain kelembagaan akhir.

KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa lemahnya pelindungan awak kapal migran Indonesia tidak semata-mata disebabkan oleh keterbatasan regulasi, tetapi juga oleh belum terbentuknya mekanisme koordinasi yang mampu menyatukan kewenangan, sumber daya, dan tanggung jawab antarlembaga. Persoalan tersebut berakar pada lemahnya kepemimpinan bersama, belum tersedianya prosedur operasional yang terintegrasi, serta terbatasnya keterlibatan aktor nonpemerintah dalam proses pengambilan keputusan. Dalam perspektif *Collaborative Governance Regime*, kondisi ini mencerminkan keterkaitan antara lemahnya motivasi bersama (*shared motivation*), kapasitas untuk bertindak secara kolektif (*capacity for joint action*), dan keterlibatan yang berlandaskan kesepahaman bersama (*principled engagement*). Ketiganya membentuk hambatan kelembagaan yang saling memperkuat dan membatasi kemampuan negara dalam menyelenggarakan pelindungan awak kapal migran secara terpadu.

Temuan penelitian juga memperlihatkan adanya kesenjangan antara kerangka regulasi yang tersedia dan kebutuhan koordinasi dalam praktik pelindungan lintas sektor maupun lintas yurisdiksi. Belum memadainya pengaturan mengenai pertukaran data, pengawasan bersama, penanganan pengaduan, dan kerja sama dengan negara bendera kapal berpotensi memperlambat respons kelembagaan serta menyulitkan deteksi dini terhadap praktik eksploitasi. Berdasarkan evaluasi alternatif kebijakan, pembentukan forum koordinasi kolaboratif permanen lintas kementerian dan lembaga merupakan pilihan yang paling layak secara komparatif. Forum tersebut diharapkan tidak hanya menjadi ruang komunikasi antarlembaga, tetapi juga berfungsi sebagai mekanisme pengambilan keputusan, pembagian tanggung jawab, dan pengawasan bersama yang memiliki dasar hukum serta mandat kelembagaan yang jelas.

Implikasi kebijakan dari temuan ini adalah perlunya pelembagaan koordinasi melalui instrumen hukum formal yang menetapkan kewenangan, keanggotaan, dan mekanisme akuntabilitas forum lintas sektor. Prioritas implementasi perlu diarahkan pada penyusunan agenda dan indikator kinerja bersama, pengembangan interoperabilitas sistem data awak kapal migran, serta harmonisasi prosedur pengawasan dan penanganan pengaduan. Pelibatan organisasi masyarakat sipil, serikat pekerja, dan pemangku kepentingan nonpemerintah lainnya juga diperlukan untuk memperkuat keterwakilan kepentingan awak kapal dalam proses perumusan dan evaluasi kebijakan. Dalam konteks pekerjaan lintas negara, forum tersebut perlu mendorong penguatan mekanisme kerja sama internasional, khususnya dengan negara bendera kapal, agar pelindungan tidak berhenti pada batas kewenangan administratif nasional. Keberhasilan pendekatan ini bergantung pada kejelasan mandat, komitmen antarlembaga, dukungan sumber daya, dan mekanisme evaluasi yang dapat memastikan bahwa koordinasi menghasilkan perubahan nyata dalam penyelenggaraan pelindungan.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena penentuan prioritas masalah dan evaluasi

alternatif kebijakan didasarkan pada interpretasi peneliti terhadap dokumen dan data sekunder, tanpa validasi langsung melalui panel ahli maupun pemangku kepentingan terkait. Selain itu, penelitian belum mencakup pengamatan lapangan terhadap praktik koordinasi dan analisis pembiayaan secara terperinci. Oleh karena itu, hasil pemeringkatan kebijakan perlu dipahami sebagai penilaian awal atas kelayakan relatif, bukan sebagai bukti efektivitas implementasi. Penelitian selanjutnya perlu menguji temuan melalui wawancara mendalam dan diskusi kelompok terarah, mengkaji kebutuhan sumber daya serta pembiayaan kelembagaan, dan mengevaluasi kinerja mekanisme koordinasi apabila telah diterapkan. Dengan demikian, kontribusi utama penelitian ini terletak pada penjelasan bahwa pelindungan awak kapal migran memerlukan lebih dari sekadar penguatan regulasi sektoral, yakni pembentukan kapasitas kelembagaan yang memungkinkan berbagai aktor menjalankan tanggung jawab pelindungan secara bersama, konsisten, dan akuntabel.

DAFTAR REFERENSI

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory, 18*(4), 543–571. https://doi.org/10.1093/jopart/mum032

Bardach, E. (2012). *A practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). CQ Press.

Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal, 9*(2), 27–40. https://doi.org/10.3316/QRJ0902027

Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2015). Designing and implementing cross-sector collaborations: Needed and challenging. *Public Administration Review, 75*(5), 647–663. https://doi.org/10.1111/puar.12432

Dawani, A. A.-S. (2025). Disharmonisasi hukum status awak kapal yang tak kunjung reda: Antara pekerja migran dan bukan pekerja migran. *Prosiding Seminar Hukum Aktual Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 3*(6).

Direktorat Jenderal Perhubungan Laut. (2024, May 19). *Kemenhub tingkatkan kualitas diklat kepelautan untuk dukung kemajuan industri maritim Indonesia*. Kementerian Perhubungan.

Doggett, A. M. (2005). Root cause analysis: A framework for tool selection. *Quality Management Journal, 12*(4), 34–45. https://doi.org/10.1080/10686967.2005.11919269

Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory, 22*(1), 1–29. https://doi.org/10.1093/jopart/mur011

Fitriani, Y., Mirnawati, M., Anzani, R. D., & Dewanti, A. A. (2024). Collaborative governance dalam tata kelola pekerja migran Indonesia di era Society 5.0. *Jurnal Administrasi Politik dan Sosial, 5*(3), 255–264. https://doi.org/10.46730/japs.v5i3.183

International Labour Organization. (2022, October 17). *Preventing forced labour at sea in Indonesia through labour inspections at Indonesian fishing ports*.

International Transport Workers' Federation. (2026, January 22). *Seafarer abandonment crisis: Thousands left behind in shipping's worst year on record*.

Irawati, I. (2024). Technology adoption problems as bureaucracy streamlining tools in Indonesian migrant worker protection. *IAPA Proceedings Conference*, 505–516.

Kania, J., & Kramer, M. (2011). Collective impact. *Stanford Social Innovation Review, 9*(1), 36–

41.

Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2021). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 33 Tahun 2021 tentang Log Book Penangkapan Ikan, Pemantauan di Atas Kapal Penangkap Ikan dan Kapal Pengangkut Ikan, Inspeksi, Pengujian, dan Penandaan Kapal Perikanan, serta Tata Kelola Pengawakan Kapal Perikanan*.

Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2026). *Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 4 Tahun 2026 tentang Tata Kelola Pengawakan Kapal Perikanan, Pendidikan dan Pelatihan, Ujian, dan Sertifikasi Awak Kapal Perikanan*.

Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2021). *Laporan kinerja Kementerian Luar Negeri tahun 2020*.

Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. (2026). *Peraturan Menteri Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Nomor 2 Tahun 2026 tentang Tata Cara Penempatan Pekerja Migran Indonesia oleh Pelaksana Penempatan*.

Kementerian Perhubungan. (2013). *Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal*.

Kementerian Perhubungan. (2021). *Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 59 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Terkait dengan Angkutan di Perairan*.

Kunarti, S., & Iryantin, A. F. N. (2025). Problematika perlindungan dan tata kelola pekerja migran awak kapal perikanan (AKP) pada kapal perikanan asing. *Proceedings Series on Social Sciences & Humanities, 29*, 205–211.

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. (2019). *Analisis isu kontemporer: Modul pelatihan dasar calon pegawai negeri sipil*.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2024). *Putusan Nomor 127/PUU-XXI/2023*.

Muhamad, N. (2026, January 15). *Ada 2.849 aduan pekerja migran Indonesia pada 2025, ini keluhannya*. Databoks.

Patton, C. V., Sawicki, D. S., & Clark, J. J. (2013). *Basic methods of policy analysis and planning* (3rd ed.). Pearson.

Rakyat Merdeka. (2026, January 28). *Sepanjang 2025, KNKT lakukan 40 investigasi kecelakaan*.

Republik Indonesia. (2017). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia*.

Republik Indonesia. (2022a). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran*.

Republik Indonesia. (2022b). *Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 102 Tahun 2022 tentang Komite Nasional Keselamatan Transportasi*.

Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences, 4*, 155–169. https://doi.org/10.1007/BF01405730

Sandelowski, M. (2000). Whatever happened to qualitative description? *Research in Nursing & Health, 23*(4), 334–340.