

KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEKERJA PERIKANAN TANGKAP INDONESIA

THE PROTECTION OF WORKER CAPTURE FISHERIES POLICY IN INDONESIA

Lukman Adam

(Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Nusantara II, Lantai 2, DPR RI,
Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta 10270, Indonesia;
email: mada.kenn@gmail.com dan lukman.adam@dpr.go.id)

Naskah Diterima: 24 Oktober 2016, direvisi: 20 November 2016,
disetujui: 2 Desember 2016

Abstract

Employment in the capture fisheries is one type of high-risk occupations. A number of measures of protection should be given by the state on its citizens working in this sub-sector, both domestically and abroad. Indonesia, one of the countries that have not ratified ILO Convention, 188, of 2007 on captures fisheries employment. Indonesia had a national policy that applies which aims to provide protection to worker capture fisheries, but not yet sufficient. Meanwhile to ratify ILO Convention, 188, 2007, is a must. The ILO Convention aims to ensure the crew's fisheries have decent working conditions on board fishing vessels in terms of minimum requirements for work; standards of service requirements; accommodation and food; protection of health and safety; health care and social security. Resistance factors that cause a lack of effective protection of capture fisheries workers are that sectoral policies, the duration of implementation rules, weakness dissemination, data collection and certification, policy enforcement, and the lack of government attention. Support policies that need to be done by the state are to provide comprehensive protection, through the fulfillment of basic rights and capacity building. Increased capacity provided through a number of fiscal policies, operational support, and access to comprehensive information on the utilization of fishery resources. Worker protection policies capture fisheries should involve many sectors, and includes economic, legal, and social policies.

Keywords: high risk, capture fisheries worker, ILO Convention, resistance factor, fiscal policy.

Abstrak

Pekerjaan di perikanan tangkap merupakan salah satu jenis pekerjaan berisiko tinggi. Sejumlah langkah perlindungan harus diberikan negara pada warga negaranya yang bekerja di sub-sektor ini, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Indonesia, salah satu negara yang belum meratifikasi Konvensi ILO Nomor 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan Perikanan Tangkap. Walaupun Indonesia telah memiliki kebijakan yang berlaku secara nasional yang bertujuan memberikan perlindungan pada pekerja perikanan tangkap, namun belum memadai. Sehingga langkah untuk meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 merupakan sebuah keharusan. Konvensi ILO tersebut bertujuan memastikan awak kapal perikanan tangkap mempunyai kondisi kerja yang layak di kapal penangkap ikan dalam hal persyaratan minimal untuk bekerja di kapal; standar-standar persyaratan layanan; akomodasi dan makanan; perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja; perawatan kesehatan dan jaminan sosial. Faktor-faktor penghambat yang menyebabkan kurang efektifnya perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap adalah kebijakan yang bersifat sektoral, lamanya penetapan aturan pelaksana, lemahnya sosialisasi, pendataan dan sertifikasi, penegakkan kebijakan, dan rendahnya perhatian pemerintah. Dukungan kebijakan yang perlu dilakukan oleh negara adalah memberikan perlindungan secara menyeluruh, melalui pemenuhan hak dasar dan peningkatan kapasitas. Peningkatan kapasitas diberikan melalui sejumlah kebijakan fiskal, dukungan operasional, dan akses informasi luas terhadap pemanfaatan sumber daya hasil perikanan. Kebijakan perlindungan pekerja perikanan tangkap seharusnya melibatkan banyak sektor, dan memuat kebijakan ekonomi, hukum, dan sosial.

Kata kunci: risiko tinggi, pekerja perikanan tangkap, faktor penghambat, Konvensi ILO, kebijakan fiskal.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Sampai triwulan terakhir tahun 2016, Indonesia telah meratifikasi delapan konvensi penting ILO¹,

serta Konvensi PBB tentang perlindungan bagi pekerja migran.² Terakhir pada 9 September 2016, Indonesia meratifikasi *Maritime Labour Convention* (MLC), 2006, yang berisi standar perlindungan bagi

¹ Kedelapan konvensi penting ILO adalah: Konvensi No. 29 tahun 1930 tentang Kerja Paksa; Konvensi No. 87 tahun 1948 tentang Kebebasan Berserikat dan Perlindungan atas Hak untuk Berorganisasi; Konvensi No. 98 tahun 1949 tentang Hak Berorganisasi dan Perundingan Bersama; Konvensi No. 100 tahun 1951 tentang Kesetaraan Upah; Konvensi No. 105 tahun 1957 tentang Penghapusan Kerja

Paksa; Konvensi No. 111 tahun 1958 tentang Diskriminasi (dalam hal Pekerjaan dan Jabatan); Konvensi No. 138 tahun 1973 tentang Usia Minimum; dan Konvensi No. 182 tahun 1999 tentang Bentuk-bentuk Terburuk dari Pekerjaan Anak.
² International Labour Organization (ILO), *Pekerjaan Layak untuk Pekerja Kerja Migran Indonesia, Asia-Pacific Decent Work Decade*, Jakarta: ILO, 2015, hlm. 1.

tenaga kerja maritim. MLC 2006 yang diratifikasi menjadi Undang-Undang (UU) tentang Pengesahan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim 2006 ini mengatur lima hal: ketentuan minimum bagi pelaut bekerja di kapal, mengatur kondisi kerja, akomodasi, perlindungan kesehatan, dan penegakan hukum. Salah satu keuntungan ratifikasi konvensi ini adalah calon Anak Buah Kapal (ABK) mudah mendapatkan sertifikasi. Selama ini, sertifikasi agar bisa berlayar hanya dikeluarkan oleh *Recognized Organization* (RO), sedangkan sesudah Indonesia meratifikasi Konvensi MLC 2006, maka Indonesia bisa mengeluarkan sertifikasi sendiri, melalui perusahaan yang telah ditetapkan. Ada pesimisme mengemuka yang menyebutkan bahwa aturan ini sulit diterapkan berkaitan dengan kapal-kapal domestik berukuran kecil seperti pada jenis *tug boat* dan kapal penunjang lepas pantai.³ Konvensi ini lebih banyak mengarah pada industri pelayaran. MLC, 2006, yang diratifikasi 9 September 2016 tersebut tidak mencakup kapal penangkap ikan, sedangkan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan di Sektor Perikanan difokuskan pada penangkapan ikan dan merefleksikan karakter unik tentang kegiatan penangkapan ikan untuk tujuan komersial. Indonesia juga belum meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan di Sektor Perikanan.

Organisasi Buruh Internasional (ILO) menyatakan bisnis perikanan tangkap merupakan sektor yang paling rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia (HAM) karena jauh dari sistem hukum dan pengawasan negara. Berbeda dari bisnis di daratan yang dapat mudah diawasi, bisnis perikanan tangkap sulit menerapkan standar perlindungan yang peka HAM. ILO selama ini juga lebih sering mengawasi kondisi dan lingkungan kerja di daratan, padahal pekerja di sektor perikanan juga berhak mendapatkan lingkungan pekerjaan yang baik. Pekerja di bidang perikanan berhak mendapatkan hak dasar, di antaranya akomodasi, makanan, jaminan kesehatan, upah, dan perlindungan sosial. Direktorat Jenderal Pembinaan dan Pengawasan Ketenagakerjaan, Kementerian Tenaga Kerja, mengakui bahwa pengawasan ketenagakerjaan di sektor perikanan tidak bisa maksimal karena keterbatasan sumber daya dan pengetahuan. Oleh karena itu, mereka berencana membentuk lembaga pengawasan untuk mengidentifikasi ketenagakerjaan perikanan, diantaranya dengan koordinasi bersama

kementerian perhubungan. Meskipun sejumlah kementerian sudah memiliki tugas dan fungsi masing-masing, Kementerian Tenaga Kerja berpendapat, tenaga kerja perikanan memiliki karakteristik unik dan spesifik yang membutuhkan perlakuan khusus.⁴ Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) seharusnya juga menjadi *focal point* dari rencana ini, mengingat KKP, melalui Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia juga memiliki kewenangan untuk meningkatkan keterampilan pekerja perikanan tangkap di Indonesia.

Di Indonesia, pekerjaan di sektor perikanan dan industri kelautan berhubungan dengan pekerja lokal dan migran. Secara khusus, jumlah penduduk yang bekerja sebagai pekerja migran di sektor perikanan dan kelautan meningkat selama beberapa tahun terakhir. Sebagai contoh, pada tahun 2011, pekerja di sektor perikanan dan kelautan adalah 2,33 persen dari semua pekerja migran yang terdaftar, dan pada tahun 2014, angka ini meningkat menjadi 4,67 persen.

Kementerian Kelautan dan Perikanan mengakui tenaga kerja perikanan menghadapi sejumlah masalah dan telah menjadi perhatian pemerintah. Masalah yang dihadapi adalah maraknya kasus perbudakan di kapal perikanan, adanya penerbitan perizinan yang tumpang tindih, seperti pengurusan Surat Izin Usaha Perdagangan (SIUP) di bidang perikanan tangkap, agen tenaga kerja, dan sertifikasi izin berlayar. Selain itu, banyak pelaut Indonesia menghadapi rendahnya upah, produktivitas, perlindungan, dan SDM kompeten bersertifikat. Guna mengatasi hal tersebut, KKP memfasilitasi sertifikasi profesi melalui uji kompetensi. Dari data Pusat Pelatihan Kelautan dan Perikanan menyebutkan, KKP telah mensertifikasi 56.593 orang yang terdiri dari penangkapan ikan sebanyak 11.793 sertifikasi, pelaut berupa ahli nautika kapal penangkap ikan (Ankapin) dan Ahli Teknik Kapal Penangkap Ikan (Atkapin) sebanyak 24.230 sertifikasi, serta *Basic Safety Training* sebanyak 29.570 sertifikasi.⁵ Tentu saja angka ini masih sangat jauh dengan jumlah pekerja perikanan tangkap yang telah didata, seperti pada Tabel 1.

³ Tribun Batam, 9 September 2016, UU Pekerja Maritim Telah Disahkan DPR, Kesejahteraan Para Anak Buah Kapal Lebih Terjamin, (*online*), (<http://batam.tribunnews.com/2016/09/09/uu-pekerja-maritim-telah-disahkan-dpr-kesejahteraan-para-anak-buah-kapal-lebih-terjamin>, diakses 5 Oktober 2016).

⁴ Bisnis Indonesia, 30 November 2015, ILO: Bisnis Perikanan Rentan Pelanggaran HAM, (*online*), (<http://kabar24.bisnis.com/read/20151130/16/497132/ilo-bisnis-perikanan-rentan-pelanggaran-ham>, diakses 5 Oktober 2016).

⁵ Info Publik, 6 Juni 2015, Pekerja Perikanan Punya Sejumlah Masalah, BPSDM KKP Siapkan Sertifikasi, (*online*), (<http://infopublik.id/read/117525/pekerja-perikanan-punya-sejumlah-masalah-bpsdm-kp-siapkan-sertifikasi-profesi>, diakses 5 Oktober 2016).

Tabel 1. Perbandingan Pekerja Migran dan Jenis Pekerjaan di Sektor Perikanan oleh Tenaga Kerja Indonesia, Tahun 2011 – 2014

Jenis Pekerjaan	Tahun			
	2011	2012	2013	2014
Nelayan	4.371	5.213	5.559	4.852
Jurumudi	4.777	7.796	8.719	4.810
Kelasi	4.509	12.283	11.249	10.410
Jumlah pekerja migran	586.802	494.609	512.168	429.872
% pekerja migran di sektor perikanan	2,33%	5,11%	4,98%	4,67%

Sumber: BNP2TKI (2014)

Terjadinya peningkatan pekerja migran di sektor perikanan dan kasus-kasus yang mendera pekerja perikanan di Indonesia maupun di luar negeri, baik asal Indonesia maupun asing, membuat perlunya ratifikasi terhadap Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 agar dapat dipastikan kondisi kerja, upah, dan jaminan hari tua yang layak bagi pekerja sektor perikanan. Hal ini diperlukan karena rata-rata jumlah gaji tenaga kerja perikanan tangkap sangat menarik. Di dalam negeri, rata-rata jumlah gaji mencapai Rp2,5 juta per bulan. Sedangkan di Jepang rata-rata Rp7,5 juta-Rp8 juta per bulan, Korea Selatan Rp11 juta-Rp12 juta per bulan, Taiwan Rp10 juta per bulan, dan Australia bisa mencapai Rp14 juta-Rp16 juta per bulan.⁶ Oleh karena itu, banyak pekerja perikanan tangkap Indonesia yang tertarik bekerja di luar negeri. Apabila Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, maka sulit untuk memastikan bahwa tenaga kerja perikanan tangkap memperoleh kondisi kerja, upah, dan jaminan hari tua yang layak.

Kasus PT Pusaka Benjina *Resources* di Tual, Maluku Tenggara, merupakan rangkaian dari kasus-kasus lain sebelumnya, baik yang menimpa pekerja perikanan asal Indonesia maupun negara lain di Indonesia. Contoh terkait perlakuan buruk terhadap pekerja perikanan asal Indonesia adalah kejadian tahun 2011 dimana 7 pekerja dari kapal *Shin Ji* asal Korea dan 32 pekerja dari kapal *Oyang 75* asal Korea melarikan diri setelah mengalami penyiksaan fisik, mental dan seksual, serta upah yang tidak dibayarkan.⁷ Selain itu, tahun 2012, sebanyak 187

pekerja perikanan asal Indonesia yang bekerja di kapal penangkap ikan asal Taiwan terdampar di Trinidad-Tobago dan Pantai Gading, dan telah mendapatkan perlakuan tidak manusiawi selama bekerja.⁸ Terakhir berita yang mencuat terkait kejadian tragis nelayan Indonesia adalah Supriyatno, nelayan asal Tegal, yang tewas di atas kapal ikan asal Taiwan.⁹

Secara nasional, pengaturan terhadap pelaksanaan penempatan dan perlindungan tenaga kerja Indonesia ke luar negeri adalah Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Peraturan Menteri Perhubungan No. 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal, dan yang paling khusus mengatur penempatan dan perlindungan pelaut perikanan di kapal asing adalah Peraturan Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing. Terakhir Indonesia juga sudah memiliki Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan. Namun, kebijakan nasional tersebut belum memadai karena belum didukung oleh ratifikasi konvensi internasional terkait. Konvensi yang sangat penting terkait perlindungan pekerja migran bidang perikanan yang belum diratifikasi Indonesia adalah *Standard of Training and Certification for Watchkeeping Personnel at Fishing Vessel (STCWV)* 1995 dan *Work in Fishing Convention 2007*. Jadi, jika dilihat dari segi perlindungan hukum bagi tenaga kerja Indonesia di kapal perikanan asing saat ini masih sangat lemah dan terbatas, sehingga konsekuensinya para pekerja mudah dieksploitasi dan menjadi korban berbagai masalah ketenagakerjaan.

Apabila ditinjau dari kesempatan kerja pada sub sektor perikanan tangkap di Indonesia, kondisi tenaga kerja Indonesia sangat memprihatinkan dari segi pendidikan, pengalaman, dan keterampilan. Hal ini mengakibatkan daya saingnya rendah dan tidak dapat dibandingkan dengan tenaga kerja asing. Syarat penting yang harus dimiliki supaya tenaga kerja lokal memiliki kompetensi yang sama dengan

⁶ Jurnal Maritim, 29 Januari 2015, Gaji Pelaut di Luar Negeri Lebih Baik Dibanding Indonesia, (*online*), (<http://jurnalmaritim.com/2015/01/gaji-pelaut-di-luar-negeri-lebih-baik-dibanding-indonesia/>), diakses 20 Juni 2016).

⁷ Christina Stringer, dkk., 2011, dikutip dari Muhammad Nur, "Perlindungan Hukum Internasional Pekerja Migran Bidang Perikanan di Kapal Perikanan Asing", *Skripsi*, tidak diterbitkan, Makassar: Universitas Hasanuddin, 2014, hlm 70.

⁸ BNP2TKI, 2013, 187 ABK Indonesia yang Terdampar di Trinidad dan Abijidan Sudah Tiba, (*online*), (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/7914-187-abk-indonesia-yang-terdampar-di-trinidad-dan-abijidan-sudah-tiba.html>), diakses 5 Oktober 2016).

⁹ BBC, 19 Agustus 2016, Kisah Supriyatno, Nelayan Indonesia yang Tewas Akibat Disiksa di Kapal Taiwan, (*online*), (http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/08/160816_indonesia_kisah_supriyatno), diakses 2 September 2016).

tenaga kerja asing adalah memiliki modal dasar yang kurang lebih sama. Persaingan hanya akan terjadi jika tenaga kerja lokal memiliki pendidikan dan keterampilan yang sama serta pengalaman kerja yang kurang lebih sama. Apabila kualifikasi tersebut tidak dipenuhi, maka persaingan tidak akan terjadi. Bahkan yang mungkin terjadi kesempatan kerja milik tenaga lokal akan tergusur oleh tenaga kerja asing.¹⁰

Selain itu, pekerjaan pada kapal penangkap ikan merupakan pekerjaan yang tergolong membahayakan dibanding pekerjaan lainnya. Rata-rata tingkat kecelakaan sampai meninggal pada awak kapal penangkap ikan di dunia mencapai 80 orang per 100 ribu awak kapal. Tingginya tingkat kecelakaan awak kapal penangkap ikan memerlukan perhatian lebih serius melalui pengaturan standar minimum pengetahuan dan keterampilan awak kapal penangkap ikan, standar kapal penangkap ikan dan alat tangkap ikan, standar pengawakan kapal penangkap ikan, standar operasi penangkapan ikan, dan standar ketenagakerjaan pada kapal penangkap ikan. Standar tersebut harus disesuaikan dengan ukuran kapal, daya mesin utama kapal, daerah pelayaran, dan teknologi penangkapan yang digunakan.¹¹ Pemenuhan persyaratan pengawakan kapal perikanan belum berjalan dengan baik; tidak adanya pedoman kerja; adanya ketentuan internasional yang telah mengatur pekerjaan penangkapan ikan, namun ketentuan nasional belum spesifik mengatur perlindungan tenaga kerja perikanan; jam kerja/istirahat yang tidak memadai; jaminan kesehatan dan keselamatan kerja; jaminan asuransi; dan kondisi kerja sangat sulit, berbahaya dan kotor.¹²

B. Perumusan Masalah

Resiko yang dihadapi dalam bekerja, rendahnya daya saing dan daya tawar pekerja perikanan tangkap Indonesia merupakan permasalahan yang harus dipecahkan bersama. Perhatian pemerintah dalam bentuk instrumen kebijakan yang berdaya guna bagi mereka sangat diperlukan karena menunjukkan adanya perhatian khusus dan keberpihakan. Oleh karena itu, Indonesia perlu memerhatikan kebijakan

global yang terkait dengan perlindungan terhadap hak-hak pekerja asal Indonesia di sektor perikanan tangkap, yang bukan saja bekerja di perairan internasional atau negara lain, tetapi juga di dalam negeri. Sekaligus juga kemungkinan mengadopsinya dalam kebijakan nasional.

Kebijakan internasional telah banyak dibuat untuk memberikan perlindungan terhadap pekerja migran perikanan tangkap. Secara umum pekerja migran bidang perikanan masuk dalam kategori perlindungan pekerja migran yang diatur dalam *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 2000* yang mengatur perlindungan dan ketentuan dasar bagi pekerja migran dan keluarganya. Namun, pengaturan secara khusus terkait pekerjaan di bidang perikanan ini telah diatur dalam berbagai kebijakan internasional yang disusun oleh ILO, *International Maritime Organization (IMO)* atau FAO. Sedangkan kebijakan nasional yang ada masih memberikan celah terjadinya pelanggaran. Selain itu, hal yang juga penting adalah meningkatkan kapasitas dan kemampuan pekerja perikanan tangkap Indonesia agar mampu meningkatkan daya saing dan juga meningkatkan kapasitasnya agar mampu memberikan manfaat positif bagi keluarganya. Sehingga konteks perlindungan harus dilihat secara menyeluruh, karena bukan saja perlindungan terhadap hak-hak dasar, tetapi juga perlindungan untuk dapat mengembangkan kemampuan.

Atas dasar tersebut pertanyaan yang diangkat dalam tulisan ini, yaitu: Apa saja pengaturan dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007? Bagaimana kebijakan nasional yang ada saat ini untuk melindungi pekerjaan di sektor perikanan tangkap? Apa saja faktor penghambat dalam melindungi pekerja perikanan tangkap Indonesia? Bagaimana seharusnya dukungan kebijakan yang diberikan untuk meningkatkan taraf ekonomi pekerja perikanan tangkap Indonesia?

C. Tujuan

Tujuan penulisan ini adalah untuk mengetahui: pengaturan dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, kebijakan nasional yang terkait dengan perlindungan pekerja perikanan tangkap, faktor penghambat dalam melindungi pekerja perikanan tangkap Indonesia, dan dukungan kebijakan yang diperlukan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi pekerja perikanan tangkap.

D. Kerangka Teori

Tenaga kerja adalah semua orang yang bersedia dan sanggup bekerja, yang meliputi semua orang

¹⁰ Frankiano B. Randang, "Kesiapan Tenaga Kerja Indonesia dalam Menghadapi Persaingan dengan Tenaga Kerja Asing", *SERVANDA Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 5 No. 1, Januari 2011, hlm. 24.

¹¹ Djodjo Suwardjo, John Haluan, Indra Jaya, & Soen'an H. Poernomo, "Keselamatan Kapal Penangkap Ikan, Tinjauan dari Aspek Regulasi Nasional dan Internasional", *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan*, Vol. 1 No. 1, 2010, hlm. 2.

¹² M.A. Nareswari, 30 Desember 2015, International Workshop on Human Rights Protection in Fisheries Business, (*online*), (<http://mariaainditanareswari.blogspot.com/2015/12/international-workshop-on-human-rights.html>), diakses 6 Oktober 2016).

yang bekerja baik untuk diri sendiri ataupun untuk anggota keluarganya yang menerima imbalan dalam bentuk upah, atau semua orang yang sesungguhnya bersedia dan mampu untuk bekerja, dalam arti mereka menganggur dengan terpaksa karena tidak adanya kesempatan kerja.¹³ Kajian ini bukan saja semata memberikan perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap yang ada di Indonesia, tetapi juga pekerja migran. Sehingga juga digunakan teori migrasi tenaga kerja.

Migrasi adalah perpindahan penduduk dari satu wilayah ke wilayah lain, yang terjadi karena adanya perbedaan kondisi kedua wilayah tersebut. Perbedaan terbesar yang mendorong terjadinya migrasi adalah kondisi ekonomi dan non-ekonomi.¹⁴ Migrasi internasional merupakan proses perpindahan penduduk suatu negara ke negara lain yang umumnya orang melakukan migrasi ke luar negeri untuk memperoleh kesejahteraan ekonomi yang lebih baik bagi dirinya dan keluarganya. Pendapat seperti ini didasarkan atas fakta yang memperlihatkan bahwa pengangguran, upah yang rendah, prospek karir yang kurang menjanjikan untuk orang-orang yang berpendidikan tinggi dan risiko untuk melakukan investasi di dalam negeri merupakan faktor-faktor yang memengaruhi seseorang sehingga melakukan migrasi ke luar negeri.¹⁵

Migrasi penduduk terjadi karena adanya keperluan pekerja yang bersifat hakiki (*intrinsic labour demand*) pada masyarakat industri modern. Pernyataan ini merupakan salah satu aliran yang menganalisis keinginan seseorang melakukan migrasi yang disebut dengan *dual labour market theory*. Menurut aliran ini, migrasi terjadi karena adanya keperluan pekerja tertentu pada daerah atau negara yang telah maju. Oleh karena itu, migrasi bukan hanya terjadi karena *push factors* yang ada di daerah asal, tetapi juga adanya *pull factors* di daerah tujuan. Faktor yang mendorong pekerja untuk melakukan migrasi dibedakan dalam tiga kategori, yaitu: *demand pull* (faktor *demand pull* terjadi jika ada permintaan pekerja dari negara tujuan, seperti pekerja Meksiko yang direkrut untuk bekerja pada sektor pertanian di Amerika); *supply push* (faktor *supply push* terjadi jika pekerja sudah tidak mungkin lagi memperoleh pekerjaan di negaranya sendiri,

sehingga mendorong mereka untuk migrasi ke negara lain); dan *network* (*network factor* merupakan faktor yang dapat memberi informasi bagi pekerja migran dalam mengambil keputusan untuk migrasi).¹⁶

Arus migrasi pekerja ini diperkirakan akan terus meningkat setiap tahunnya sejalan dengan melonggarnya hambatan-hambatan resmi migrasi di negara-negara yang tergabung dalam *World Trade Organization* (WTO). Melonjaknya arus migrasi ini pada hakikatnya merupakan akibat dari perbedaan tingkat kemakmuran antara negara maju dan negara berkembang.¹⁷

Sedangkan makna perlindungan dimaksudkan untuk menegaskan bahwa negara hadir dan tampil membela kepentingan pekerja perikanan tangkap. Sumber utama kemerosotan perikanan tradisional belakangan ini adalah pendekatan eksploitatif dengan pendekatan intensifikasi yang telah terbukti mengalami kegagalan. Pendekatan intensifikasi hanya akan mendorong modernisasi alat tangkap yang justru lebih merusak ekosistem dan hanya berorientasi pada penyuplai permintaan pasar semata. Akibat kesalahan cara pandang terhadap laut dan pekerja perikanan tangkap, cara pandang soal bagaimana perlindungan yang seharusnya bertujuan mensejahterakan pekerja perikanan tangkap sering menjadi keliru. Perikanan tangkap bukan sekedar *livelihood* tapi lebih dari itu merupakan '*way of life*', yang merupakan cara kehidupan dalam budaya masyarakat maritim.

Oleh karenanya makna perlindungan memiliki arti yang sangat politis, karena terkait masalah hak yang harus dijamin perlindungannya oleh negara dan perundang-undangan. Perlindungan tidak hanya pada saat pekerja perikanan tangkap mencari penghidupan di laut lepas tapi juga pada saat berada di darat. Di laut bentuk perlindungan dapat berupa pemberian informasi dan petunjuk serta perlindungan dari berbagai tindakan seperti upah, kondisi kerja, dan jaminan hari tua yang layak. Sedangkan di darat, perlindungan dapat berwujud meningkatkan kompetensi bagi pekerja perikanan tangkap agar dapat berdaya saing.

Subekti¹⁸ mengemukakan bahwa peraturan yang mengatur tentang pengelolaan tenaga kerja

¹³ Sony Sumarsono, *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*, Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu, 2003, hlm. 6.

¹⁴ P.L. Martin, *Sustainable Migration Policies in A Globalizing World*, Geneve: International Institute for Labour Studies, 2003, hlm. 9.

¹⁵ A., Solimano, "International Migration and the Global Economic Order", *Policy Research Working Paper*, Washington D.C.: World Bank Development Research Group, 2001, hlm. 17.

¹⁶ Safrida, "Dampak Kebijakan Migrasi Terhadap Pasar Kerja dan Perekonomian di Indonesia", *Disertasi*, tidak diterbitkan, Bogor: Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor, 2008, hlm. 1.

¹⁷ Elwin Tobing, *Pendidikan, Pasar Pekerja dan Kewiraswastaan*, Jakarta: The Prospect & The Indonesian Institute, 2003, hlm.2.

¹⁸ Subekti, "Implikasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut di Indonesia Berlandaskan *Code of Conduct for Responsible Fisheries* (CCRF)," *Jurnal Ilmiah Hukum QISTI*, 2010, hlm. 47.

perikanan tangkap pada dasarnya dimaksudkan untuk mewujudkan pemenuhan hak dasar, yang meliputi: hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; hak untuk memperoleh perlindungan hukum; hak untuk memperoleh rasa aman; hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup yang terjangkau; dan hak untuk memperoleh keadilan. Sesungguhnya makna perlindungan dapat diterjemahkan dari Pasal 28A sampai Pasal 28I UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Makna perlindungan harus dilihat secara lebih luas, yaitu pengembangan kapasitas dari setiap orang untuk mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, memajukan dirinya dalam memperjuangkan haknya secara kolektif untuk membangun masyarakat dan juga untuk hidup sejahtera lahir dan batin, dan mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Fakta yang mengemuka di lapangan terhadap pekerja migran perikanan tangkap asal Indonesia dibagi dua, yaitu¹⁹: masalah gaji/upah, seperti: gaji cukup kecil yaitu sebesar US\$150 atau besarnya tidak sesuai kontrak kerja, bahkan ada yang tidak dibayar; pembayaran gaji tidak sesuai peraturan, diterima di kapal US\$50, dikirim kepada keluarga US\$50 dan US\$50 disimpan; gaji dikirim dari luar negeri kepada *manning agency* di Indonesia, kemudian dipotong untuk *fee agency* dan sisanya dikirim kepada keluarga; besarnya gaji ditetapkan oleh *manning agency* di Indonesia; dan diskriminasi penggajian (Pelaut Uruguay US\$600, Pelaut Indonesia US\$180). Selain itu, masalah perjanjian, seperti: tidak memiliki kesepakatan kerja sama (*Collective Labour Agreement*); tidak memiliki Perjanjian Kerja Laut (PKL), yang ada hanya Perjanjian Kerja; perjanjian kerja tidak ditandatangani *manning agency* sebagai kuasa dari pemilik kapal tetapi hanya ditandatangani oleh pelaut dan saksi mata *manning agency*.

Indonesia bisa mengambil pelajaran dari negara maju bagaimana mengatur pekerja perikanan tangkap. Amerika Serikat melalui standar perikanan tangkap yang disahkan tahun 2014 dan direvisi paling tidak setiap lima tahun memuat 6 kriteria, yang terdiri dari: ketentuan struktural; pemberdayaan dan pengembangan masyarakat; hak asasi yang mendasar; upah, ketentuan kerja dan akses ke pelayanan; pengelolaan sumber daya; dan ketentuan perdagangan. Di AS, usia minimum bekerja di atas kapal penangkapan ikan adalah 16

tahun dan dimungkinkan keikutsertaan anak berusia di bawah 15 tahun membantu dalam kegiatan penangkapan ikan, tetapi tidak diikutsertakan dalam kegiatan langsung menangkap ikan. Keikutsertaan anak dibawah usia 15 tahun juga diperlakukan secara ketat dan harus memenuhi standar yang ditetapkan. Substansi lain yang juga penting adalah diberikannya jaminan sosial, pensiun, asuransi kesehatan, dan disabilitas.²⁰ Hak-hak yang harus diberikan merupakan upaya sekarang, namun ada beberapa hal yang harus dilakukan sehingga perlu membuat kebijakan ekonomi yang mendorong agar pekerja perikanan tangkap tidak hanya menjadi pekerja, tetapi juga ikut menikmati secara nyata keunggulan komparatif Indonesia. Ketika pekerja perikanan tangkap mampu berdikari, mempunyai modal sendiri, baik perorangan maupun berkelompok, maka hal itu akan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi.

Faktor-faktor yang menentukan pertumbuhan ekonomi adalah:²¹ barang modal (dapat dilakukan melalui investasi); tenaga kerja (kualitas sumber daya manusia terkait dengan kemajuan teknologi produksi); teknologi (dapat memanfaatkan teknologi informasi atau tepat guna secara optimal); uang (memegang peranan dan fungsi sentral dalam proses produksi); manajemen (peralatan yang dibutuhkan untuk mengelola perekonomian modern); kewirausahaan (diharapkan dapat menjadi motor pertumbuhan dan modernisasi perekonomian); dan informasi (pengambilan keputusan dapat lebih cepat dan lebih baik sehingga alokasi sumber daya ekonomi makin efisien).

Pertumbuhan ekonomi yang pesat mendorong penyediaan berbagai sarana dan prasarana perekonomian yang dibutuhkan untuk mempercepat pembangunan ekonomi. Indikator pembangunan ekonomi suatu negara terletak pada pertumbuhan ekonomi dan kesempatan kerja. Sumber daya manusia merupakan faktor terpenting dalam pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi tidak semata-mata tergantung pada sumber daya manusia saja, tetapi lebih menekankan pada efisiensi mereka.²² Pertumbuhan ekonomi yang pesat harus mampu meningkatkan produktivitas bangsa, sehingga kualitas sumber daya manusia menjadi faktor utama.

Faktor yang menentukan produktivitas dapat diaplikasikan terhadap perekonomian yang lebih

¹⁹ Lihat bagian Latar Belakang Poin 6 Peraturan Kepala BNP2TKI PER/03/KA/I/2013 tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing.

²⁰ Fair Trade USA, *Capture Fisheries Standard*, 2014, Washington, hlm. 9-10.

²¹ Prathama Rahardja & Mandala Manurung, *Teori Ekonomi Makro*, Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2001, hlm. 84.

²² M. L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2012, hlm 103.

kompleks dan realistis. Faktor yang dimaksud adalah²³ modal fisik (peralatan dan infrastruktur yang digunakan untuk memproduksi barang dan jasa); modal manusia (pengetahuan dan keahlian-keahlian yang diperoleh pekerja melalui pendidikan, pelatihan dan pengalaman); sumber daya alam (input-input produksi barang dan jasa yang disediakan oleh alam, sungai dan deposit-deposit mineral); pengetahuan dan teknologi (pemahaman masyarakat tentang cara terbaik untuk memproduksi barang dan jasa).

II. PEMBAHASAN

A. Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007

Konvensi ini terdiri dari delapan bagian, yaitu bagian pertama mengenai definisi dan ruang lingkup; bagian kedua mengenai prinsip-prinsip umum; bagian ketiga mengenai persyaratan minimal untuk bekerja di kapal penangkap ikan; bagian keempat mengenai persyaratan layanan; bagian kelima mengenai perawatan kesehatan, perlindungan kesehatan, dan jaminan sosial; bagian keenam mengenai mematuhi dan menegakkan peraturan; bagian ketujuh mengenai lampiran dan bagian kedelapan sebagai ketentuan akhir. Selain itu terdapat tiga lampiran yaitu Lampiran I mengenai Kesetaraan dalam pengukuran; Lampiran II mengenai Perjanjian kerja awak kapal dan Lampiran III mengenai Akomodasi di kapal penangkap ikan.

Tujuan dari Konvensi ini adalah untuk memastikan bahwa awak kapal mempunyai kondisi kerja yang layak di kapal penangkap ikan dalam hal persyaratan minimal untuk bekerja di kapal; standar-standar persyaratan layanan; akomodasi dan makanan; perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja; perawatan kesehatan dan jaminan sosial. Konvensi ini berlaku terhadap pekerja perikanan tangkap komersil baik di perairan tawar maupun di perairan air asin (pesisir dan laut). Standar perlindungan dalam konvensi diberlakukan terhadap satu atau beberapa syarat kapal perikanan sebagai berikut: kapal dengan panjang 24 meter atau lebih; kapal yang berlayar di laut selama lebih dari tujuh hari; kapal dengan rute melaut berjarak lebih dari 200 mil laut garis pantai; kapal dengan rute melaut lebih dari garis terluar landas kontinen; dan pekerja yang berada di kapal penangkap ikan.

Dari syarat tersebut konvensi ini berlaku secara luas kepada kapal skala besar di atas 24 meter maupun terhadap kapal skala kecil apabila secara khusus melakukan kegiatan melaut lebih dari tujuh hari atau dengan jarak di atas 200 mil. Juga tingkat

penggunaan teknologi yang tidak terbatas. Konvensi ini berlaku juga terhadap pekerja perikanan dalam usaha pengolahan yang dilakukan di atas kapal, baik perairan umum maupun perairan laut lepas/laut teritorial.

Pengecualian pemberlakuan konvensi dilakukan terhadap perikanan subsisten dan perikanan rekreasi (memancing untuk olahraga). Sebagai penjas, subsisten maksudnya hanya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari sebagai penyedia makan kepada keluarga dan tidak menjual hasil tangkapan.

Konvensi ini menitikberatkan terhadap kapal yang izinnnya dikeluarkan oleh negara tempat mendaftarkan kapal-kapal perikanan dan sebagai yurisdiksi keberlakuan hukum negara tersebut. Tidak terbatas kepada tempat melakukan penangkapan ikan. Selain itu juga terhadap negara pelabuhan yang memiliki yurisdiksi terhadap kapal perikanan terlepas dari kebangsaan kapal, dimana kapal tersebut akan melapor kepada pelabuhan di bawah yurisdiksi negara tersebut. Negara tersebut, baik negara bendera maupun negara pelabuhan, dimandatkan untuk memenuhi standar-standar yang ada dalam konvensi.

Spesifikasi keselamatan secara teknis diatur dalam *Recommendation for Work in Fishing Convention 2007* pada angka 47 bahwa Negara Anggota perlu menangani hingga ke tingkat yang dapat diterapkan dan sesuai kondisi yang ada di sektor penangkapan ikan; kelaikan laut dan stabilitas kapal penangkap ikan; komunikasi radio; temperatur; ventilasi dan penerangan tempat kerja; pengurangan tingkat kelicinan di permukaan dek; keamanan mesin; termasuk pelindung mesin; pemahaman tentang kapal untuk awak kapal dan pemantau perikanan yang baru di kapal; alat pelindung pribadi; pemadaman kebakaran dan penyelamatan jiwa; bongkar muat kapal; gir pengangkat (*lifting gear*); peralatan jangkar dan tambatan; keselamatan dan kesehatan di tempat tinggal; kebisingan dan getaran di tempat kerja; ergonomi, termasuk yang terkait dengan susunan tempat kerja serta pengangkatan dan penanganan secara manual; peralatan dan prosedur untuk menangkap, menangani, menyimpan dan memproses ikan dan sumber daya laut lainnya; desain, konstruksi dan modifikasi kapal yang terkait dengan kesehatan dan keselamatan kerja; navigasi dan penanganan kapal; bahan-bahan berbahaya yang digunakan di kapal; sarana aman untuk keluar masuk kapal penangkap ikan di pelabuhan; ketentuan keselamatan dan kesehatan khusus untuk remaja; upaya untuk mencegah keletihan; dan persoalan-persoalan lain yang terkait dengan keselamatan dan kesehatan.

²³ N. Gregory Mankiw, *Teori Makro Ekonomi*, terjemahan oleh Imam Nurmawan. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 94 - 96.

Setiap pekerja yang bekerja di bidang kemaritiman kenyataannya memiliki potensi kecelakaan kerja yang sangat tinggi. Dari berbagai kecelakaan yang selama ini terjadi, banyak diantaranya yang disebabkan oleh tenaga kerja itu sendiri yang tidak menguasai bidang pekerjaannya. Salah satu pengetahuan yang sudah seharusnya dimiliki oleh pelaut kapal perikanan adalah *Basic Safety Training* (BST), yakni kemampuan pelaut dalam kompetensi penyelamatan diri, pencegahan dan pemadaman kebakaran, pertolongan pertama pada kecelakaan, pencegahan polusi dari kegiatan kapal dan hubungan manusia di atas kapal. Sertifikat tersebut harus dimiliki oleh seluruh awak kapal tanpa memerhatikan jabatan apapun di atas kapal. Sedangkan untuk perwira kapal masih diperlukan sertifikat-sertifikat keterampilan lainnya serta menguasai teknologi dan kompetensi tentang: bernavigasi, penangkapan ikan, komunikasi, penanganan hasil tangkap, bahasa internasional serta budaya dan bahasa asing sesuai dengan negara tempat bekerja.

Untuk mengurangi dan mencegah kecelakaan kerja, pembentukan instrumen hukum internasional terhadap standar kompetensi bagi setiap pekerja kemaritiman yang mengikat bagi setiap negara sangat dibutuhkan. Instrumen hukum internasional yang mengatur tentang standar kompetensi berupa pelatihan dan sertifikasi bagi pekerja perikanan tangkap adalah *International Convention on Standard of Training, Certification, and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel* (STCW-F) yang digagas oleh IMO pada tahun 1995 dan *Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less than 12 meter in Length and Undecked Fishing Vessels* dan *Work in Fishing Convention 2007* yang digagas oleh ILO. Kedua konvensi yang disebutkan di awal lebih terkait pada spesifikasi kapal yang seharusnya digunakan sehingga keselamatan anak buah kapal didalamnya lebih terjamin agar kecelakaan kapal dapat diminimalkan. Sedangkan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 mengatur hak dan kewajiban yang harus dipenuhi pekerja perikanan tangkap.

Indonesia sampai saat ini belum meratifikasi STCW-F dan *Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less than 12 meter in Length and Undecked Fishing Vessels* dengan berbagai pertimbangan teknis dan nonteknis diantaranya bahwa kapal-kapal penangkap ikan di Indonesia menghadapi kesulitan teknis dan juga mempertimbangkan bahwa armada kapal penangkap ikan di Indonesia 94% berbobot kurang dari 5 GT. Apabila konvensi ini diamandemen berkaitan dengan dimasukkannya kesetaraan kriteria panjang kapal dengan GT di mana panjang kapal 24 meter setara

dengan 300 GT, maka kapal-kapal di Indonesia yang terkena peraturan hanya sedikit.²⁴

Ketentuan Pasal 6 STCW-F 1995 mengatur tentang sertifikat bagi pelaut yang menyatakan bahwa "Personil kapal penangkap ikan harus disertifikasi sesuai dengan ketentuan lampiran Konvensi ini". Ketentuan BST yang telah disebutkan sebelumnya telah diatur di bagian *Annex, Chapter III Regulation 1* konvensi ini yang mengatur bahwa personil kapal perikanan wajib, sebelum ditugaskan di sebuah kapal, menerima pelatihan dasar yang telah disetujui dalam bidang: teknik bertahan hidup termasuk cara menggunakan pakaian keselamatan dan, jika perlu, pakaian penyelaman; pencegahan kebakaran dan pemadaman kebakaran; prosedur darurat; dasar-dasar pertolongan pertama; pencegahan pencemaran laut; dan pencegahan kecelakaan kapal. Agar ketentuan tersebut dapat berjalan dengan baik, maka negara harus menentukan bagaimana dan, lalu sejauh mana, ketentuan-ketentuan ini berlaku untuk personil kapal perikanan kecil atau orang yang sudah bekerja di kapal perikanan. Sehingga antara STCW-F dan *Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less than 12 meter in Length and Undecked Fishing Vessels* dengan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 (*Work in Fishing Convention 2007*) saling melengkapi.

Ketentuan terkait pelatihan dan kompetensi telah dijabarkan dalam rekomendasi *Work in Fishing Convention 2007* yang menjelaskan bahwa setiap negara perlu: mempertimbangkan standar-standar internasional yang diterima secara umum tentang pelatihan dan kompetensi untuk awak kapal dalam menentukan kompetensi yang dibutuhkan untuk nakhoda, kelasi, masinis dan pihak lain yang bekerja di kapal penangkap ikan; menangani persoalan-persoalan yang terkait dengan pelatihan kejuruan untuk awak kapal: perencanaan dan administrasi nasional, termasuk koordinasi; standar keuangan dan pelatihan; program-program pelatihan, termasuk prapelatihan kejuruan serta kursus-kursus singkat untuk awak kapal yang sedang bekerja; metoda pelatihan; kerjasama internasional; dan memastikan tidak ada diskriminasi yang terkait atas akses kepelatihan.

Secara khusus, dalam rekomendasi *Work in Fishing Convention 2007* mengatur tentang sertifikasi dan pelatihan untuk melindungi remaja yang berumur 16 sampai 18 tahun yang bekerja di kapal perikanan dalam bentuk perlunya negara anggota menetapkan

²⁴ Djodjo Suwardjo, John Haluan, Indra Jaya & Soen'an H. Poernomo, "Keselamatan Kapal Penangkap Ikan, Tinjauan dari Aspek Regulasi Nasional dan Internasional", *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan*, Vol. 1 No. 1, 2010, hlm. 7.

persyaratan tentang pelatihan sebelum melaut bagi mereka yang berusia 16 sampai 18 tahun yang bekerja di kapal penangkap ikan, dengan mempertimbangkan instrumen-instrumen internasional mengenai pelatihan kerja di kapal penangkap ikan, termasuk masalah kesehatan dan keselamatan kerja seperti kerja di malam hari, tugas-tugas berbahaya, bekerja menggunakan mesin berbahaya, penanganan secara manual dan transportasi muatan yang berat, pekerjaan dengan ruang gerak yang besar, pekerjaan yang lama serta persoalan-persoalan terkait lainnya yang diidentifikasi setelah dilakukan penilaian resiko terkait.

Selain itu, hal yang juga penting adalah perlunya pelatihan bagi mereka yang berusia antara 16 sampai 18 tahun melalui partisipasi dalam program magang atau program pelatihan yang telah disetujui, yang harus beroperasi sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dan dipantau oleh pihak berwenang yang berkompeten, dan tidak boleh mengganggu pendidikan umum mereka.

Penentuan standar jumlah upah bulanan seorang pekerja bidang perikanan di sebuah kapal juga diatur oleh *Joint Maritime Commission* (JMC) atau badan lain yang berwenang menurut Badan Pengurus Kantor Perburuhan Internasional. Setiap hasil keputusan Badan Pengurus, harus memberitahukan nominal yang direvisi kepada semua anggota organisasi. Pada tahun 2014, JMC telah menetapkan standar terendah upah bulanan setiap pelaut adalah US\$585 - US\$592, mulai pada Januari 2015 dan US\$614 mulai pada Januari 2016.²⁵ Mengingat Indonesia belum meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, maka Indonesia bukan anggota JMC dan tidak berhak memperoleh informasi atau mengikuti ketentuan yang disepakati dalam pertemuan tersebut. Akibatnya upah tenaga kerja perikanan asal Indonesia yang diterima lebih rendah dari tenaga kerja perikanan asal negara lain yang sudah meratifikasi.

Aspek perlindungan terhadap penempatan tenaga kerja Indonesia di kapal perikanan asing sangat terkait pada sistem pengelolaan dan pengaturan yang dilakukan berbagai pihak yang terlibat pada pengiriman tenaga kerja Indonesia keluar negeri. Sampai saat ini agensi yang menempatkan TKI pelaut ke luar negeri sebanyak 104 perusahaan, terdiri dari 48 perusahaan di kapal perikanan dan 66 perusahaan di kapal niaga.²⁶

Untuk langkah penempatan tenaga kerja di kapal perikanan asing, Indonesia telah menetapkan mekanisme melalui tiga fase tanggung jawab penempatan yakni fase pra penempatan, selama penempatan, dan purna penempatan. Proses penempatan tenaga kerja Indonesia pada umumnya sangat berbeda dengan penempatan tenaga kerja pelaut Indonesia, demikian juga proses penempatan tenaga kerja yang bekerja di kapal perikanan berbeda dengan pelaut yang bekerja di kapal niaga (kargo, *cruise*, *tanker*, dan *offshore*). Perbedaan ini meliputi berbagai aspek seperti: fungsi kapal, wilayah pelayaran, muatan, jam kerja, gaji, sifat pekerjaan, pemimpin di atas kapal maupun keahlian.

B. Kebijakan Nasional terkait Perlindungan Pekerja Perikanan Tangkap

Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam yang disahkan dalam Rapat Paripurna DPR tanggal 15 Maret 2016 juga mengatur mengenai pekerjaan perikanan tangkap, yang dalam konteks pengaturan di undang-undang tersebut disebut sebagai nelayan buruh. Bahkan dalam Pasal 28 disebutkan mengenai keharusan pemilik dan penyewa kapal yang melakukan kegiatan penangkapan ikan dengan melibatkan nelayan buruh harus membuat perjanjian kerja atau perjanjian bagi hasil secara tertulis. Perjanjian kerja tersebut paling sedikit harus memuat hak dan kewajiban, jangka waktu perjanjian, dan pilihan penyelesaian sengketa. Bahkan dalam Pasal 34 disampaikan kewajiban bagi pelaku usaha besar untuk memberikan jaminan risiko penangkapan ikan pada nelayan buruh melalui asuransi perikanan untuk kecelakaan kerja dan asuransi jiwa untuk kehilangan jiwa.

KKP sebagai kementerian yang mengurus sub sektor perikanan tangkap juga memiliki Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) No. 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan. Apabila ditelaah seksama, maka terlihat bahwa Permen KP ini merupakan kebijakan nasional yang berupaya menerjemahkan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dengan melakukan penyesuaian terhadap karakteristik dan kebutuhan nasional. Permen KP ini dibuat dengan tujuan memastikan pengusaha perikanan menghormati HAM para pihak yang terkait dengan kegiatan usaha perikanan, termasuk awak kapal perikanan dan masyarakat sekitar dengan mencegah terjadinya pelanggaran HAM dan/atau mengatasi dampak pelanggaran HAM yang telah terjadi. Bahkan Permen KP ini juga memberikan sanksi administratif terhadap pelanggaran yang dilakukan

²⁵ ILO, 2014, ILO Body Adopts New Minimum Monthly Wage For Seafarers, (*Online*), (<http://www.ilo.org/suva/information>), diakses 11 Maret 2016).

²⁶ Imam Bukhori, 2014, BNP2TKI - HNSI Tandatangani MoU Peningkatan Kompetensi TKI Pelaut Perikanan, (*Online*), (<http://www.bnptki.go.id/berita-mainmenu231/9772-bnptki-hnsi-tandatangani-mou-peningkatan-kompetensi-tki-pelaut-perikanan.html>) diakses pada tanggal 17 Oktober 2016).

oleh pengusaha perikanan yang tidak memiliki sertifikat HAM. Namun dari 14 isu yang dirangkum dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 masih ditemukan 2 isu yang belum terakomodasi dalam Permen KP No. 35 Tahun 2015, yaitu larangan untuk membayar apapun demi mengamankan pekerjaan mereka atau dari dimasukkannya ke dalam daftar hitam untuk alasan apapun, dan mengharuskan setiap perusahaan jasa perekrutan dan penempatan swasta dan agen tenaga kerja swasta untuk diatur dan dikendalikan dengan benar. Selain itu, beberapa isu yang sangat rinci dalam Konvensi ILO tersebut tidak dinyatakan secara jelas dalam Permen KP. Contoh Konvensi ILO mengatur mengenai jam istirahat minimum bagi awak kapal penangkap ikan yang berada di laut selama lebih dari tiga hari tidak boleh kurang dari 10 jam dalam rentang waktu 24 jam dan/atau 77 jam dalam rentang waktu 7 hari, namun pihak berwenang yang berkompeten dapat mengizinkan pengecualian sementara terhadap batas-batas ini. Termasuk konvensi ini mengatur rinci mengenai kebutuhan akomodasi yang disesuaikan dengan ukuran kapal, seperti jarak langit-langit dan kepala, jalan masuk ke dalam dan antara ruang akomodasi, penyekatan, kebisingan dan getaran.

Peraturan Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Perlindungan TKI di Luar Negeri. Substansi dari peraturan ini adalah pendaftaran pelaksana penempatan pelaut perikanan (P4); pelaksana penempatan; tata cara penempatan pelaut perikanan; perlindungan pelaut perikanan; dan pengawasan. Dalam pengertian peraturan ini, pelaut perikanan didefinisikan sebagai TKI yang bekerja di kapal penangkap ikan berbendera asing yang beroperasi di laut internasional untuk jangka waktu tertentu dengan menerima upah. Dalam peraturan ini memuat mengenai syarat-syarat kerja (gaji, jam kerja, upah lembur, cuti, istirahat, bonus sesuai perhitungan, dan jaminan sosial); kewajiban pelaut perikanan memiliki dokumen, seperti: perjanjian penempatan, sertifikat pemeriksaan kesehatan, paspor, buku pelaut, perjanjian kerja laut, asuransi di Indonesia, visa, dan kartu tenaga kerja luar negeri, asuransi, dan pemulangan. Termasuk juga didalamnya bagaimana penyelesaian perselisihan.

Tabel 2. Identifikasi Isu dalam Konvensi ILO dengan Kebijakan Nasional mengenai Pekerja Perikanan Tangkap

No.	Isu dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007	Permen KP No. 35 Tahun 2015	Peraturan Kepala BNP2TKI
	Tanggung Jawab Pemilik Kapal Penangkap Ikan dan Nakhoda Bagi Keselamatan Pelaut dan Kapalnya	V	V
	Usia minimum untuk bekerja di kapal penangkap ikan	V	V
	Pemeriksaan medis berkala untuk bekerja di kapal penangkap ikan	V	
	Diawasi dengan cukup dan efisien dan di bawah kendali yang terus-menerus dari Nakhoda yang berkompeten	V	
	Waktu istirahat yang cukup	V	
	Memiliki daftar awak kapal dan harus memiliki perjanjian kerja laut yang sudah ditandatangani	V	
	Hak untuk dipulangkan saat perjanjian kerja berakhir	V	V
	Melarang untuk membayar apapun demi mengamankan pekerjaan mereka atau dari dimasukkannya ke dalam daftar hitam untuk alasan apapun		
	Mengharuskan setiap perusahaan jasa perekrutan dan penempatan swasta dan agen tenaga kerja swasta untuk diatur dan dikendalikan dengan benar		
	Membahas bagaimana nelayan dibayar	V	
	Menetapkan standar minimum rinci untuk akomodasi dan makanan di kapal	V	
	Menetapkan persyaratan minimum untuk keselamatan dan kesehatan kerja	V	
	Menekankan kebutuhan perawatan medis di kapal penangkap ikan	V	V
	Mendapatkan manfaat dari ketentuan jaminan sosial	V	V

Saat ini dukungan legislatif terhadap Permen KP No. 35 Tahun 2015 belum terasa, baik dukungan politik, anggaran, dan pengawasan. Dalam konteks tersebut, maka peraturan yang sudah diterbitkan

belum sepenuhnya memberikan pemenuhan hak dasar, terutama hak untuk memperoleh perlindungan hukum dan hak untuk memperoleh rasa aman.

C. Faktor Penghambat

Kebijakan tenaga kerja perikanan tangkap harus sejalan dengan kebijakan ketenagakerjaan secara umum yang ada di Indonesia. Oleh karena itu, harmonisasi terhadap ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dengan kebijakan nasional harus terlebih dahulu dilakukan. Kelemahan dari kebijakan yang ada di Indonesia adalah masih banyak kebijakan yang bersifat sektoral tanpa melakukan harmonisasi dengan kebijakan yang sudah lebih dahulu ada. Sehingga ketika kebijakan tersebut dilaksanakan akan terkendala pada tahapan implementasi.

Kedua adalah lamanya penetapan aturan dibawahnya baik dalam bentuk peraturan pemerintah, peraturan menteri, bahkan sampai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. Sering dijumpai peraturan setingkat undang-undang sudah diterbitkan lebih dari 10 tahun, namun peraturan pelaksanaannya belum juga terbit. Sejumlah alasan dikemukakan oleh pihak eksekutif, mulai dari sulitnya melakukan koordinasi, kesulitan penyamaan persepsi pada tahap inter-kementerian dan sejumlah alasan lain.

Ketiga, lemahnya sosialisasi di pemangku kepentingan utama, yaitu tenaga kerja perikanan tangkap. Sesungguhnya permasalahan yang terjadi bukan hanya membelenggu tenaga kerja perikanan tangkap, tetapi juga tenaga kerja di sektor lainnya. Pemangku kepentingan utama tidak tahu mengenai hak dan kewajiban mereka. Selain itu, pemangku kepentingan utama juga harus pro-aktif untuk mencari informasi. Apalagi permasalahan klasik selalu dikemukakan oleh pemerintah, seperti kekurangan anggaran atau kekurangan sumber daya manusia. Berapapun anggaran yang diberikan proporsinya hanya akan digunakan untuk pembiayaan rutin, bukan untuk pembiayaan pembangunan. Pembiayaan rutin yang dimaksud adalah lebih banyak proporsi hanya untuk perjalanan dinas atau penambahan pegawai yang sifatnya hanya berada di kantor, bukan di lapangan.

Teknologi komunikasi yang sudah mutakhir seharusnya dimanfaatkan pemerintah untuk membantu tenaga kerja migran sektor perikanan tangkap. Hal ini lumrah terjadi, ketika seorang WNI sampai di luar negeri, bahkan baru menginjakkan kaki di bandara, pesan singkat akan muncul yang memberikan informasi mengenai nomor telepon dan alamat perwakilan Indonesia terdekat. Hal ini harus dimanfaatkan oleh tenaga kerja migran perikanan

tangkap dan pemerintah seharusnya tidak hanya memerhatikan tenaga kerja migran yang bekerja di darat, tetapi juga termasuk tenaga kerja di laut. Pesan singkat tersebut harus meliputi juga setiap pelabuhan perikanan di seluruh dunia, karena di situ menunjukkan bahwa negara hadir dan memerhatikan rakyatnya. Tenaga kerja migran sektor perikanan juga harus memerhatikan hal tersebut dan memberikan informasi yang benar sehingga pemerintah dapat memantau perkembangan dan pergerakan tenaga kerja migran perikanan tangkap.

Keempat, pendataan dan sertifikasi. Pendataan terhadap tenaga kerja sektor perikanan tangkap sangat lemah. Angka yang saat ini berkembang lebih kecil dari angka sesungguhnya, karena banyak tenaga kerja yang tidak menggunakan agen dan jalur resmi, dan tidak melapor. Bahkan ada kasus yang ditemui tenaga kerja migran perikanan tangkap bekerja di sektor perikanan tangkap negara lain dengan menggunakan keterangan berbeda di Indonesia. Sehingga perlu peningkatan kesadaran dari tenaga kerja migran perikanan tangkap agar memberikan keterangan sebenarnya, menggunakan agen tenaga kerja resmi, dan selalu memberikan informasi pada perwakilan Indonesia terdekat, atau menginformasikan pada keluarga dan keluarga memberikan informasi pada dinas tenaga kerja setempat.

Sertifikasi terkait dengan aspek keterampilan, karena keterampilan akan berujung pada penghargaan dalam bentuk upah. Masih sangat sedikit tenaga kerja perikanan tangkap Indonesia yang memiliki sertifikasi seperti yang diinginkan pemberi kerja. Bahkan hal ini juga terjadi pada pemberi kerja asal Indonesia. Seperti di Sulawesi Utara, pengusaha besar lebih senang mempekerjakan *fishing master* asal Filipina daripada asal Indonesia, karena kemampuan dan kepemilikan sertifikasi. Oleh karena itu, pemerintah, baik melalui KKP atau Kementerian Tenaga Kerja seharusnya memberikan pelatihan secara berkala pada calon tenaga kerja asal Indonesia, dengan instruktur yang berpengalaman dan sertifikasi memadai.

Kelima, penegakan kebijakan yang lemah. Tindakan tegas pemerintah terhadap agen tenaga kerja nakal harus terus ditingkatkan. Pemerintah seringkali lemah dalam menindak agen tenaga kerja tersebut. Sanksi administratif dan juga pidana terhadap pengelola seharusnya berani dilakukan pemerintah. Mengingat tenaga kerja migran sektor perikanan tangkap memiliki harapan besar untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga dan merupakan WNI yang berada di negara lain, dan sesungguhnya benar-benar bertindak sebagai duta bagi Indonesia. Seperti dikemukakan Martin (2003),

bahwa pendorong terjadinya migrasi adalah kondisi ekonomi dan non-ekonomi dan Solimano (2001) bahwa umumnya orang melakukan migrasi ke luar negeri untuk memperoleh kesejahteraan ekonomi yang lebih baik bagi dirinya dan keluarganya.

Keenam, rendahnya perhatian pemerintah. Keberadaan mereka seringkali dilupakan. Hanya apabila ada kasus tragis atau beberapa saat sesudah kabinet baru terbentuk, maka perhatian akan terpusat pada keadaan tenaga kerja sektor perikanan tangkap. Pemerintah juga tidak memiliki sasaran dan tujuan yang nyata untuk meningkatkan kualitas mereka. Pergantian pejabat yang sering terjadi, tidak ada arah dan sasaran yang memadai membuat masa depan tenaga kerja sektor perikanan tangkap menjadi tidak menentu. Diperlukan semacam peta jalan bagaimana mengelola sumber daya manusia Indonesia yang besar, yang berhasrat untuk menjadi tenaga kerja sektor perikanan tangkap. Keberadaan sekolah tinggi perikanan di wilayah perikanan memberikan bukti bahwa sesungguhnya pemerintah sudah menyiapkan tempat untuk pemuda yang berminat menimba ilmu di sini. Namun, keseriusan dari seluruh jajaran pemerintah, bukan cuma dari satu sektor, tapi dari seluruh sektor yang terkait harus bekerja bersama, terpadu, dan bahu-membahu. Sehingga dalam membuat peta jalan harus melibatkan sektor-sektor terkait.

Profesi sebagai pelaut termasuk dalam pekerjaan atau jabatan tertentu yang membutuhkan pengaturan secara khusus. Pada tahun 2013, Menteri Perhubungan mengeluarkan Peraturan Menteri Perhubungan No. 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal. Dalam Permenhub itu antara lain ditegaskan tentang persyaratan dan kelengkapan izin usaha keagenan awak kapal, tanggung jawab perusahaan keagenan awak kapal, pencabutan surat izin usaha perekrutan dan penempatan awak kapal, serta sanksi-sanksi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh usaha keagenan awak kapal. Satu-satunya pengaturan penempatan dan perlindungan yang khusus untuk pekerja asal Indonesia yang bekerja di kapal perikanan asing yang dibuat untuk mengatasi kekosongan regulasi di sektor tersebut adalah Peraturan Kepala BNP2TKI No. 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing. Namun, peraturan yang diterbitkan oleh Kepala BNP2TKI tersebut juga menjadi polemik mengingat kewenangan pembuatan regulasi harusnya ada pada Kemenakertrans dan BNP2TKI adalah pelaksana seperti yang diamanatkan dalam Permenakertrans No. 14 tahun 2010.

Di luar negeri perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap, pastinya disamakan dengan

TKI, dilaksanakan oleh perwakilan Pemerintah Negara Republik Indonesia, dimana perlindungan itu didasarkan pada peraturan perundang-undangan serta hukum dan kebiasaan internasional. Dalam rangka pemberian perlindungan selama masa penempatan pekerja perikanan tangkap di luar negeri, perwakilan Republik Indonesia melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perwakilan pelaksana penempatan pekerja yang ditempatkan di luar negeri. Selama masa penempatan tersebut, maka Pemerintah/perwakilan Pemerintah juga bertugas untuk: pemberian bantuan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di negara tujuan serta hukum dan kebiasaan internasional; dan pembelaan atas pemenuhan hak-hak sesuai dengan perjanjian kerja dan/atau peraturan perundang-undangan di negara TKI ditempatkan.

Berdasarkan hal tersebut, maka pelaksanaan perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap di luar negeri selain mengacu pada peraturan perundang-undangan negara juga mengacu pada hukum internasional. Jika peraturan perundang-undangan Indonesia masih lemah dan ratifikasi konvensi internasional terkait belum dilaksanakan, maka kemungkinan eksploitasi pekerja perikanan tangkap di luar negeri masih sangat mungkin terus terjadi.

Berkaca dari sistem pengawasan tenaga kerja perikanan tangkap di beberapa negara, seperti Filipina dan Australia, pemerintah seharusnya melakukan pendataan terhadap penempatan dan lokasi kerja setiap tenaga kerja perikanan tangkap sehingga petugas pengawas di luar negeri sewaktu-waktu dapat melaksanakan *monitoring* terhadap pemenuhan hak-hak pekerja perikanan tangkap Indonesia di setiap kapal. Selain itu, keterbatasan petugas pengawas tenaga kerja di luar negeri juga merupakan salah satu hambatan efektifitas pengawasan selama ini. Tingginya peningkatan jumlah tenaga kerja perikanan tangkap yang bekerja di kapal perikanan asing setiap tahun, terutama di beberapa negara tujuan utama, seperti Taiwan, Korea Selatan, Jepang, dan Australia menyebabkan pengawas di luar negeri yang jumlahnya cenderung tidak bertambah harus kewalahan dalam melaksanakan pengawasan. Pengawas-pengawas ini juga seharusnya tidak hanya menunggu laporan, tetapi secara berkala melaksanakan *monitoring* terhadap keadaan pekerja perikanan tangkap sehingga langkah-langkah yang diperlukan dapat diambil untuk mencegah kasus pelanggaran yang dialami oleh pekerja di sub sektor ini.

D. Dukungan Kebijakan

Indonesia merupakan negara maritim yang memiliki luas perairan mencapai 3,25 juta km² atau

sekitar 63 persen wilayah Indonesia, memiliki garis pantai sepanjang 95.181 km, luas perairan kepulauan mencapai 2,95 juta km², luas laut teritorial mencapai 0,30 juta km², dan luas ZEE yang mencapai 2,55 juta km².²⁷ Luas perairan tersebut, termasuk didalamnya laut, memiliki potensi produksi lestari ikan laut yang cukup besar, dengan asumsi sekitar 6,51 juta ton/tahun atau 8,2 persen dari total potensi produksi ikan laut dunia.²⁸ Ditinjau dari potensi yang sangat luar biasa tersebut, maka laut Indonesia seharusnya mampu memberikan kesempatan kerja bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa ada yang harus menjadi pekerja migran. Pencurian ikan yang dilakukan oleh negara tetangga menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu mengurus dan memanfaatkan laut untuk kepentingan rakyatnya.

Kebijakan perlindungan pekerja perikanan tangkap merupakan upaya jangka pendek, karena yang terpenting adalah memanfaatkan laut sebagai mesin pertumbuhan ekonomi, baik di masa ini maupun yang akan datang. Dengan demikian makna perlindungan bagi pekerja perikanan tangkap tidak bisa dipandang hanya memberikan hak dasar seperti yang dimaksud oleh Subekti (2010), yaitu: hak untuk memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; hak untuk memperoleh perlindungan hukum; hak untuk memperoleh rasa aman; hak untuk memperoleh akses atas kebutuhan hidup yang terjangkau; dan hak untuk memperoleh keadilan. Tetapi juga hak seperti yang dimaksud dalam Pasal 28H UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hak yang dimaksud adalah sejahtera lahir dan batin, mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan.

Oleh karena itu, selain meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dan konvensi lain yang terkait dengan perlindungan pekerja perikanan tangkap, sejumlah kebijakan lain juga harus dilakukan pemerintah dan pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas pekerja perikanan tangkap agar mampu berdikari. Sebuah penelitian yang dilakukan oleh Wijaya dkk (2012) memberikan rekomendasi bahwa untuk menciptakan usaha yang baik untuk penangkapan ikan tuna, melalui: (1) peningkatan ketersediaan informasi yang cukup terkait dengan struktur penerimaan dan biaya yang dibutuhkan dalam melakukan investasi penangkapan

ikan tuna bagi investor yang ingin menanamkan modalnya; (2) menjembatani antara investor yang ingin menanamkan modalnya dengan masyarakat nelayan lokal yang telah memiliki pengalaman usaha di penangkapan tuna untuk meningkatkan efisiensi hasil tangkapan melalui konsep mitra usaha dengan prinsip bagi hasil yang adil; dan (3) membentuk satuan pengelola informasi harga ikan tuna khusus pada wilayah Kota Bitung dan selalu menginformasikan kepada nelayan tuna agar tidak terjadi penipuan harga yang dilakukan oleh karyawan perusahaan penampung tuna.²⁹ Dari penelitian tersebut terlihat bahwa informasi dan investasi merupakan usaha penting untuk memanfaatkan salah satu potensi laut Indonesia. Informasi yang dimaksud antara lain terkait dengan potensi sumber daya ikan, kemudahan memperoleh akses kredit untuk mendapatkan kapal dan alat tangkap yang efisien dan ekonomis serta berwawasan lingkungan. Karena diharapkan pemerintah membuat kebijakan yang mampu mendorong pekerja perikanan tangkap memiliki kapal sendiri, baik secara perorangan maupun berkelompok.

Dalam mengelola potensi laut Indonesia beserta isinya, maka ada beberapa faktor yang dapat memengaruhi keunggulan kompetitif di samping SDA, yaitu ketersediaan sumber daya manusia, sumber daya pengetahuan (ilmu pengetahuan dan teknologi), sumber daya modal dan sumber daya infrastruktur, keadaan permintaan dan tuntutan mutu, eksistensi industri terkait dan pendukung yang kompetitif secara internasional, hubungan dan koordinasi dengan pemasok terutama dalam menjaga dan memelihara *value chain*, strategi perusahaan, dan struktur serta sistem persaingan antar perusahaan.³⁰ Kelemahan dari pengembangan usaha di Indonesia adalah lemahnya kualitas sumber daya manusia, khususnya pada aspek hilir. Sedangkan kelemahan aspek hulu terjadi akibat belum adanya sertifikasi. Namun, ditinjau dari keterampilan yang dimiliki, sesungguhnya pekerja perikanan tangkap Indonesia cukup mumpuni. Hanya saja pengakuan resmi terhadap kemampuan mereka masih sangat sedikit karena sertifikasi dalam dunia ketenagakerjaan sangat penting.

Lemahnya daya saing beberapa produk perikanan tidak terlepas dari berbagai kendala yang masih dihadapi oleh industri perikanan di

²⁷ Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011*, Jakarta: Kelompok Kerja Penyelaras Data Kelautan dan Perikanan, 2011, hlm. 255.

²⁸ Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.

²⁹ Rizki Aprilian Wijaya, Hakim Miftakhul Huda, & Manadiyanto, "Penguasaan Aset dan Struktur Pembiayaan Usaha Penangkapan Ikan Tuna Menurut Musim yang Berbeda", *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol. 7 No. 2, 2012, hlm. 153 – 163.

³⁰ Michael E. Porter, *Keunggulan Bersaing*, Jakarta: Binarupa Aksara, 1994, hlm. 94.

dalam negeri dan masalah kebijakan di negara tujuan ekspor. Berbagai kendala di dalam negeri di antaranya seperti pelaku industri perikanan masih kesulitan untuk mendapatkan permodalan dari bank karena dianggap sektor perikanan merupakan usaha yang kurang menjanjikan. Kurang memadainya pasokan bahan bakar minyak (BBM) untuk nelayan dan kurang memadainya infrastruktur terutama jalan, listrik dan air juga menjadi kendala yang masih terus terjadi. Selain itu, sampai saat ini dalam sektor perikanan, promosi dan partisipasi *stakeholders* masih rendah. Dalam sisi kebijakan perdagangan, yang menjadi hambatan atau kendala diantaranya adalah masih tingginya tarif bea masuk bahan penolong industri perikanan di dalam negeri, antara lain kaleng; dan adanya hambatan tarif dan non tarif di negara tujuan ekspor, baik di negara maju maupun di negara sedang berkembang.

Dalam konteks ini, maka yang diharapkan adalah stimulasi dari pemerintah dan pemerintah daerah mendorong terciptanya kemitraan antara pelaku usaha pengolahan hasil perikanan skala besar dengan tenaga kerja perikanan tangkap. Sehingga akan muncul pekerja perikanan tangkap yang mampu memiliki kapal sendiri, tanpa harus bekerja dengan juragan/tauke. Prinsip *one fisheries one boat* harus dicanangkan agar produktivitas sub sektor perikanan tangkap dapat meningkat dan usaha perikanan dapat menjadi efisien.

Sebuah studi yang dilakukan oleh Cahyadin dan Nihayah tahun 2013 menyebutkan model umum akselerasi daya saing tenaga kerja Indonesia yang menekankan pada lima aspek, yaitu: kompetensi keilmuan; *hard-skill* dan *soft-skill*; sertifikasi keahlian; standar gaji/upah yang layak berdasarkan pendekatan kewilayahan, kebutuhan, dan disparitas dengan negara-negara di ASEAN; dan *property right*. Aspek tersebut menjadi salah satu bagian penting dalam penciptaan daya saing Indonesia. Pemerintah perlu melakukan tindakan cepat untuk mewujudkan aspek tersebut di atas, dan sudah saatnya Indonesia menolak hipotesis “menjadi buruh di negara sendiri”, serta mewujudkan hipotesis “menjadi tenaga kerja terampil dan berdaya saing”. Upaya akselerasi daya saing tenaga kerja Indonesia harus didukung oleh komitmen bersama, kesadaran bersama, kebutuhan bersama, kerjasama, dan tanggung jawab bersama.³¹

Keunggulan komparatif yang dimiliki Indonesia, dalam bentuk potensi sumber daya ikan dan laut yang luas sesungguhnya merupakan peluang bagi pekerja

perikanan tangkap untuk memanfaatkan secara mandiri atau bersama-sama dengan kelompok. Sehingga hal yang penting adalah memunculkan wirausahawan baru sub sektor perikanan tangkap. PDRB perikanan tangkap atas dasar harga berlaku tahun 2012 mencapai Rp 142,535 triliun³² merupakan angka yang luar biasa besar. Bahkan secara ekonomi sektor perikanan tahun 2014 meningkat lebih besar dibandingkan sektor pertanian dan kehutanan. Peningkatan sektor perikanan mencapai 4,18 persen³³. PDRB yang besar dengan potensi laut yang fantastis seharusnya menjadi daya tarik agar pekerja perikanan tangkap, baik migran maupun di Indonesia, memanfaatkan potensi tersebut secara berkelanjutan. Pekerja perikanan tangkap dapat memiliki kapal secara sendiri maupun berkelompok dengan mengajukan usulan pada pemerintah dan pemerintah daerah. Namun, alat tangkap yang digunakan bukan lagi alat tangkap pukat yang akan membuat keseimbangan ekosistem terganggu karena *juvenile* ikan dapat tertangkap. Pemerintah dan pemerintah daerah tentu harus melakukan pengawasan secara ketat mengenai pemberian bantuan kapal atau pengajuan kredit kepemilikan kapal. Keberadaan kelompok nelayan dapat menjadi solusi terhadap keinginan pekerja perikanan tangkap memiliki kapal sendiri. Sehingga di masa yang akan datang, pekerja migran perikanan tangkap akan menurun, dan wirausahawan sub sektor perikanan tangkap meningkat.

Dalam konteks kewirausahaan di Indonesia, telah diidentifikasi kehadiran generasi baru dalam kewirausahaan di Indonesia. Mereka adalah Generasi Y (lahir setelah tahun 1981), memiliki kemampuan teknis yang baik, lebih percaya diri serta lebih terbuka untuk menerima dan melakukan perubahan dibandingkan generasi sebelumnya.³⁴ Selain itu, di sisi lain, rasio wirausahawan Indonesia 1:83 karena diperkirakan hanya terdapat sekitar 2.891.500 orang wirausahawan atau hanya 1,20% dari 240 juta penduduk. Negara-negara tetangga punya angka lebih baik: Filipina, 1:66 (1,52%). Singapura memiliki wirausaha 7,2%, Malaysia 2,1%, Thailand 4,1%, Korea Selatan 4,0%, dan Amerika Serikat 11,5% dari seluruh populasi penduduknya. Untuk tahun 2014 Menteri Koperasi dan UMKM hanya menargetkan

³² Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan, *Kelautan dan perikanan Dalam Angka Tahun 2014*, Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2015, hlm. 10.

³³ *Ibid.*

³⁴ Soutar G. Douglas Games, & J. Sneddo, “Entrepreneurship, Values, and Muslim Values: Some Insights from Minangkabau Entrepreneurs”, *International Journal of Social Entrepreneurship and Innovation*, Vol. 2 No. 4, 2013, hlm. 361-373.

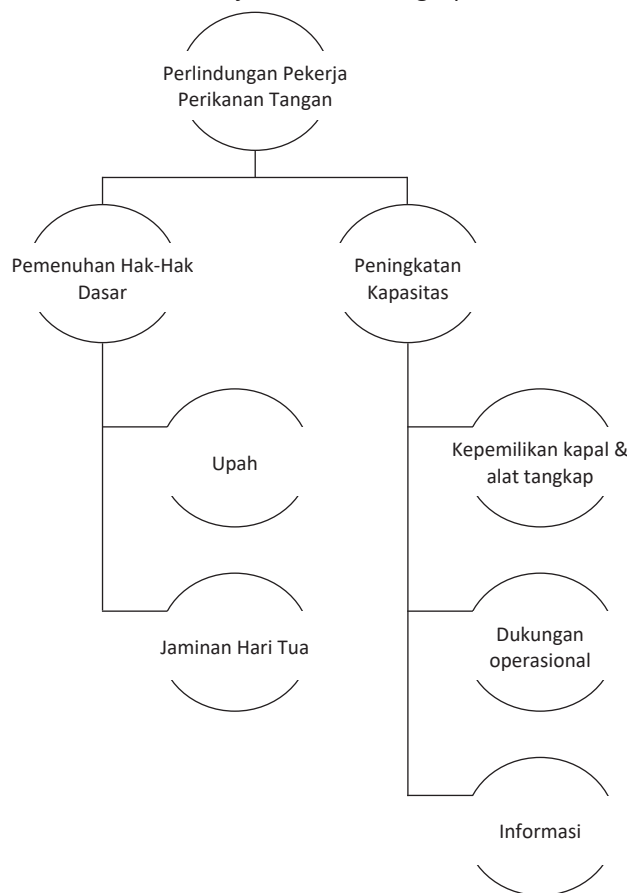
³¹ Malik Cahyadin dan Dyah Maya Nihayah, “Model Akselerasi Daya Saing Industri dan Tenaga Kerja Indonesia Dalam Menghadapi ASEAN *Economic Community 2015*,” *Kajian Ekonomi dan Bisnis Kontemporer*, No. 11/Tahun I, 2013, hlm. 37 – 38.

agar Indonesia mempunyai wirausahawan lebih dari 2,0%.³⁵

Munculnya wirausahawan baru sub sektor perikanan tangkap akan mendorong terciptanya pertumbuhan ekonomi yang kondusif. Karena salah satu faktor pendorong pertumbuhan ekonomi, seperti yang disebutkan Rahardja dan Manurung (2001) adalah kewirausahaan. Upaya nyata untuk mendorong kewirausahaan adalah kebijakan fiskal yang berpihak pada pekerja perikanan tangkap. Persyaratan pemberian suku bunga pinjaman bagi pekerja perikanan tangkap untuk memiliki kapal secara mandiri harus memerhatikan karakteristik perikanan tangkap itu sendiri. Di tahap awal, pemerintah dapat mendorong agar Bank Indonesia dapat memberikan suku bunga kredit yang lebih rendah.

Pengembangan pendidikan kewirausahaan sangat dibutuhkan bagi pengembangan perekonomian Indonesia yang sedang tumbuh, tetapi perhatian besar juga harus ditujukan pada perbaikan pengembangan pendidikannya dengan strategi, konsep, metode dan kurikulum yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya, bukan bersifat instan atau asal-asalan. Pengembangan pendidikan kewirausahaan akan semakin berhasil jika sistem persaingan bisnis juga diregulasi, difasilitasi, dan diintervensi oleh pemerintah secara efektif dan fungsional. Sistem persaingan yang baik akan menjadi wahana bagi persemaian, pertumbuhan, dan pengembangan kewirausahaan yang akan melahirkan dan menumbuh-kembangkan *genuine entrepreneurs*. Bertambah-banyaknya *genuine entrepreneurs* akan meningkatkan daya saing produk Indonesia di pasar domestik maupun pasar internasional, dan pada gilirannya akan mempercepat penciptaan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.³⁶ Sehingga makna perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap, tidak hanya terbatas pada perlindungan terhadap pemenuhan hak-hak dasar mereka selama bekerja, tetapi lebih luas dari itu, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Atas kesadaran pentingnya memunculkan wirausaha perikanan tangkap, maka garis besar perlindungan pekerja perikanan tangkap secara menyeluruh dapat dilihat pada Gambar 1.

Gambar 1. Dukungan Kebijakan Perlindungan Pekerja Perikanan Tangkap



III. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan Perikanan Tangkap bertujuan memastikan awak kapal perikanan tangkap mempunyai kondisi kerja yang layak di kapal penangkap ikan dalam hal persyaratan minimal untuk bekerja di kapal; standar-standar persyaratan layanan; akomodasi dan makanan; perlindungan kesehatan dan keselamatan kerja; perawatan kesehatan dan jaminan sosial. Konvensi ini berlaku terhadap pekerja perikanan tangkap komersil baik di perairan tawar maupun di perairan air asin (pesisir dan laut). Konvensi ini perlu diratifikasi, karena masih terdapat celah dalam kebijakan yang sudah dibuat secara nasional untuk memberikan perlindungan bagi pekerja perikanan tangkap. Kebijakan nasional yang terkait langsung dengan perlindungan pekerja perikanan tangkap dibagi dua, yaitu terhadap pekerja migran dan pekerja di dalam negeri. Kebijakan nasional yang dianggap belum memberikan perlindungan bagi pekerja perikanan tangkap adalah Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri; Peraturan Kepala BNP2TKI Nomor 3 Tahun 2013

³⁵ Indonesia, Negara Miskin Pengusaha, (Online) (<http://bisniskeuangan.kompas.com,22/3/2013>; <http://www.setkab.go.id,22/3/2013>; <http://www.timlo.net,22/3/2013>, diakses 18 Maret 2016).

³⁶ Wibisono Hardjopranoto, "Pendidikan Kewirausahaan dan Pengembangan Perekonomian Indonesia", *Kajian Ekonomi dan Bisnis Kontemporer*, No. II/Tahun I 2013, hlm. 14 – 15.

tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing; Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam; dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan.

Faktor-faktor penghambat yang menyebabkan kurang efektifnya perlindungan terhadap pekerja perikanan tangkap adalah kebijakan yang bersifat sektoral, lamanya penetapan aturan pelaksana, lemahnya sosialisasi, pendataan dan sertifikasi, penegakan kebijakan, dan rendahnya perhatian pemerintah.

Kebijakan yang seharusnya diberikan negara pada pekerja perikanan tangkap adalah memberikan perlindungan secara menyeluruh. Kebijakan perlindungan pekerja perikanan tangkap dalam pemenuhan hak dasar merupakan upaya jangka pendek, karena yang terpenting adalah memanfaatkan laut sebagai mesin pertumbuhan ekonomi, sehingga hak untuk sejahtera lahir dan batin, mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai persamaan dan keadilan dapat terwujud. Di masa yang akan datang, dengan potensi laut dan isinya yang fantastis, tidak ada lagi pekerja migran perikanan tangkap asal Indonesia. Mereka memanfaatkan laut Indonesia bersama-sama untuk kepentingan bersama, sehingga laut Indonesia dimanfaatkan oleh rakyatnya sendiri. Oleh karena itu, yang perlu dilakukan adalah mengeluarkan sejumlah kebijakan fiskal (mendorong kredit kepemilikan kapal dan alat tangkap yang berwawasan lingkungan), dukungan operasional (seperti BBM dengan harga terjangkau), dan akses informasi luas terhadap pemanfaatan sumber daya hasil perikanan, termasuk pengolahan dan pemasaran, agar muncul wirausahawan perikanan tangkap.

B. Saran

Perlindungan pekerja Indonesia di perikanan tangkap belum memadai, melalui bermacam undang-undang, seperti Undang-Undang No. 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam, dan Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan (Permen KP) Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan. Sehingga ratifikasi konvensi ILO menjadi pelengkap dari kekurangan dalam pelaksanaan perlindungan pekerja Indonesia di perikanan tangkap, khususnya yang berada di luar negeri.

Sejumlah konvensi ILO yang belum diratifikasi seperti STCW-F dan *Safety Recommendations for Decked Fishing Vessels of Less than 12 meter in Length and Undecked Fishing Vessels* dapat mulai dipikirkan untuk ikut serta diratifikasi karena dapat melengkapi upaya perlindungan pekerja perikanan tangkap.

Untuk mengatasi permasalahan pekerja perikanan tangkap, maka hal utama yang harus segera dilakukan adalah membuat peta jalan dengan melibatkan seluruh pemangku kepentingan. Tidak mungkin perlindungan bisa dilakukan oleh satu sektor saja, sehingga komando seharusnya ada di kementerian koordinator untuk menghindari ego-sektoral. Kebijakan yang dibuat harus setidaknya memuat kebijakan ekonomi, hukum, dan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Jhingan, M. L. (2012). *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Martin, P.L. (2003). *Sustainable Migration Policies in A Globalizing World*. Geneve: International Institute for Labour Studies..
- Porter, Michael. E. (1994). *Keunggulan Bersaing*. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Rahardja, Prathama & Manurung, Mandala. (2001). *Teori Ekonomi Makro*. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Sumarsono, Sony. (2003). *Ekonomi Manajemen Sumber Daya Manusia dan Ketenagakerjaan*. Yogyakarta: Penerbit Graha Ilmu.
- Tobing, Elwin. (2003). *Pendidikan, Pasar Pekerja dan Kewiraswastaan*. Jakarta: The Prospect & The Indonesian Institute.

Artikel dalam jurnal atau majalah

- Cahyadin, Malik, & Nihayah, Dyah Maya. (2013). Model Akselerasi Daya Saing Industri dan Tenaga Kerja Indonesia Dalam Menghadapi ASEAN Economic Community 2015, *Kajian Ekonomi dan Bisnis Kontemporer*, No. II/Tahun I, Juni.
- Douglas Games, Soutar G., & Sneddo, J. (2013). Entrepreneurship, Values, and Muslim Values: Some Insights from Minangkabau Entrepreneurs, *International Journal of Social Entrepreneurship and Innovation*, Vol. 2 No. 4.

- Hardjopranoto, Wibisono. (2013). Pendidikan Kewirausahaan dan Pengembangan Perekonomian Indonesia, *Kajian Ekonomi dan Bisnis Kontemporer*. No. II/Tahun I, Juni.
- Randang, Frankiano B. (2011). Kesiapan Tenaga Kerja Indonesia dalam Menghadapi Persaingan dengan Tenaga Kerja Asing”, *SERVANDA Jurnal Ilmiah Hukum*, Vol. 5 No. 1, Januari.
- Subekti. (2010). Implikasi Pengelolaan Sumberdaya Perikanan Laut di Indonesia Berlandaskan *Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF)*, *Jurnal Ilmiah Hukum QISTI*.
- Suardjo, Djodjo, Haluan, John, Jaya, Indra, & Poernomo, Soen’an H. (2010). Keselamatan Kapal Penangkap Ikan, Tinjauan dari Aspek Regulasi Nasional dan Internasional, *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan*, Vol. 1 No. 1.
- Wijaya, Rizki Aprilian, Huda, Hakim Miftakhul, & Manadiyanto. (2012). Penguasaan Aset dan Struktur Pembiayaan Usaha Penangkapan Ikan Tuna Menurut Musim yang Berbeda, *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*, Vol. 7 No. 2.
- Dokumen resmi**
- Fair Trade USA. (2014). *Capture Fisheries Standard*. Washington.
- International Labour Organization (ILO). (2015). *Pekerjaan Layak untuk Pekerja Kerja Migran Indonesia, Asia-Pacific Decent Work Decade*. Jakarta: ILO.
- International Labour Organization (ILO). (2007). *Konvensi ILO tentang Bekerja di Industri Perikanan*, edisi Indonesia. Jakarta: Federasi Buruh Transport Internasional (ITF).
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45 Tahun 2011 Tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan Di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia No. 3 Tahun 2013 tentang Tata Cara Penempatan dan Perlindungan TKI Pelaut Perikanan di Kapal Berbendera Asing.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan.
- Peraturan Menteri Perhubungan No. 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal.
- Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2015). *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka Tahun 2014*. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Pusat Data, Statistik, dan Informasi, Kementerian Kelautan dan Perikanan. (2011). *Kelautan dan Perikanan Dalam Angka 2011*. Jakarta: Kelompok Kerja Penyelarasan Data Kelautan dan Perikanan.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.
- Buku terjemahan**
- Mankiw, N. Gregory. (2003). *Teori Makro Ekonomi*, terjemahan oleh Imam Nurmawan. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Skripsi, Tesis, Disertasi, Laporan Penelitian**
- Nur, Muhammad. (2014). “Perlindungan Hukum Internasional Pekerja Migran Bidang Perikanan di Kapal Perikanan Asing”. Skripsi, tidak diterbitkan. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Safrida. (2008). “Dampak Kebijakan Migrasi Terhadap Pasar Kerja dan Perekonomian di Indonesia”. Disertasi, tidak diterbitkan. Bogor: Sekolah Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.
- Solimano, A. (2001). “International Migration and the Global Economic Order”. Policy Research Working Paper. Washington D.C.: World Bank Development Research Group.
- Internet (artikel dalam jurnal online)**
- Gaji Pelaut di Luar Negeri Lebih Baik Dibanding Indonesia, (*online*), (<http://jurnalmaritim.com/2015/01/gaji-pelaut-di-luar-negeri-lebih-baik-dibanding-indonesia/>, diakses 20 Juni 2016).
- Imam Bukhori. (2014). BNP2TKI - HNSI Tandatangani MoU Peningkatan Kompetensi TKI Pelaut Perikanan, (*online*), (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu231/9772-bnp2tki-hnsi-tandatangani-mou-peningkatan-kompetensi-tki-pelaut-perikanan.html> diakses pada tanggal 17 Oktober 2016).
- Indonesia, Negara Miskin Pengusaha, (*online*) (<http://bisniskeuangan.kompas.com,22/3/2013>; <http://www.setkab.go.id,22/3/2013>; <http://www.timlo.net,22/3/2013>, diakses 18 Maret 2016).
- ILO. (2014). Body Adopts New Minimum Monthly Wage For Seafarers, (*online*), (<http://www.ilo.org/suva/information>, diakses 11 Maret 2016).

- ILO: Bisnis perikanan rentan pelanggaran HAM, (*online*), (<http://kabar24.bisnis.com/read/20151130/16/497132/ilo-bisnis-perikanan-tertentu-pelanggaran-ham>, diakses 5 Oktober 2016).
- Kisah Supriyanto, Nelayan Indonesia yang Tewas Akibat Disiksa di Kapal Taiwan, (*online*), (http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/08/160816_indonesia_kisah_supriyatno, diakses 2 September 2016)
- 187 ABK Indonesia yang Terdampar di Trinidad dan Abijidan Sudah Tiba, (*online*), (<http://www.bnp2tki.go.id/berita-mainmenu-231/7914-187-abk-indonesia-yang-terdampar-di-trinidad-dan-abijidan-sudah-tiba.html>, diakses 18 Maret 2016)
- Pekerja Perikanan Punya Sejumlah Masalah, BPSDM KKP Siapkan Sertifikasi, (*online*), (<http://infopublik.id/read/117525/pekerja-perikanan-punya-sejumlah-masalah-bpsdm-kp-siapkan-sertifikasi-profesi.html>, diakses 5 Oktober 2016).
- Nareswari, M.A. (2015). International Workshop on Human Rights Protection in Fisheries Business, (*online*), (<http://mariaaninditanareswari.blogspot.com/2015/12/international-workshop-on-human-rights.html>, diakses 6 Oktober 2016).
- UU Pekerja Maritim Telah Disahkan DPR, Kesejahteraan Para Anak Buah Kapal Lebih Terjamin, (*online*), (<http://batam.tribunnews.com/2016/09/09/uu-pekerja-maritim-telah-disahkan-dpr-kesejahteraan-para-anak-buah-kapal-lebih-terjamin>, diakses 5 Oktober 2016).