

ALASAN INDONESIA TIDAK MERATIFIKASI KONVENSI ILO NO. 188/2007 TENTANG PEKERJAAN DALAM PENANGKAPAN IKAN

Ahda Mujahidah Ibrahim¹

Abstract: *This research aims to explain why Indonesia did not ratify the ILO Work In Fishing Convention No. 188/2007. The research method used in this thesis is explanatory research. The technique of data collection was conducted with literature study using primary sources in the form of ILO Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188), and Recommendation, 2007, Law No. 15 of 2016 regarding the Ratification of Maritime Labour Convention, 2006 and secondary sources from data, documents, or reports related with the topic of this thesis. The author used Anatol Rapoport's Rational Choice Theory in this thesis. The results of this study showed that the reason why Indonesia did not ratify the ILO Work In Fishing Convention No. 188/2007 is based on Indonesia's rational choices that related to the consideration of profit and loss calculations in order to maximize the profits and minimize the costs in the decision-making process. Indonesia's profits are not comparable to the economics costs and the administrative burden in reporting and implementing the ILO Convention No. 188/2007. As a result of Indonesia's consideration on not ratifying the ILO Convention No. 188/2007, it poses a risk where Indonesia's fisheries sailors work under the uncertainty of legal protection, Indonesia must accept the principle of no more favourable treatments, and the number of illegal manning agencies is increasing due to overlapping rules from the authorities regarding permits and license.*

Keywords: *ILO Convention No. 188 of 2007, Fisheries Sailor, Ratification*

Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan yang memiliki wilayah laut dengan luas total 7,81 juta km² sehingga memiliki banyak potensi perikanan dan kelautan yang sangat potensial bagi pembangunan nasional Indonesia (Oki Pratama, 2020). Banyaknya potensi sumber daya kelautan yang Indonesia miliki menyebabkan sebagian besar masyarakat Indonesia bermata pencaharian dibidang perikanan dan kelautan, baik bekerja sebagai pelaut di kapal lokal maupun pelaut di kapal asing. Berdasarkan data statistik Kementerian Kelautan dan Perikanan, jumlah masyarakat Indonesia yang bekerja pada sektor perikanan dan kelautan sebagai pelaut perikanan di kapal lokal pada tahun 2017 sebanyak 2,67 juta orang, tahun 2018 sebanyak 2,64 juta orang, tahun 2019 sebanyak 2,74 juta orang (Statistik Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2021). Namun, data per bulan maret tahun 2020 mengalami sedikit penurunan sebanyak 1,46 juta orang masyarakat Indonesia yang tercatat bekerja sebagai pelaut perikanan di kapal lokal (Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2020).

Bekerja sebagai pelaut perikanan di kapal-kapal asing memiliki ketertarikan tersendiri dan menjadi impian bagi sejumlah masyarakat dikarenakan standar gaji yang ditawarkan untuk bekerja di kapal asing lebih tinggi dengan bayaran dalam mata uang dolar dikisaran US\$ 500 (Rp7 juta) hingga US\$ 1.500 (Rp21 juta) setiap bulannya dimana jika dibandingkan dengan rata-rata gaji yang diterima oleh pelaut perikanan yang bekerja di kapal lokal hanya sebesar Rp2,5 juta per bulan (Redaksi Asiatoday,

¹ Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail : ahda.mujahidah31@gmail.com.

2021). Bekerja di kapal asing memiliki kepastian dalam kontrak kerja yang dijanjikan dimana hal ini berbanding terbalik jika bekerja di kapal lokal yang masih bergantung terhadap hasil tangkapan dan pendapatan yang tidak menentu berdasarkan sistem bagi hasil, dimana sistem bagi hasil ini dianggap kurang adil dikarenakan hasil penjualan dibagi untuk pemilik kapal, nahkoda dan awak kapal (Anisyah Al Faqir, 2020). Selain itu, tingkat pendidikan para pelaut perikanan Indonesia pun masih sangat rendah dengan persentase 27-32% tidak tamat SD dan 43-50% tamat SD (Arif Satria et al, 2015). Hal ini kemudian turut mempengaruhi masyarakat Indonesia yang bekerja sebagai pelaut perikanan dalam mengambil keputusan dengan memilih untuk bekerja di kapal-kapal asing agar dapat memberikan kehidupan yang lebih layak.

Pelaut perikanan Indonesia khususnya yang bekerja pada kapal-kapal asing merupakan sumber devisa yang sangat menjanjikan bagi Indonesia. Namun, bekerja sebagai seorang pelaut perikanan merupakan pekerjaan yang berisiko tinggi sehingga sangat rentan mengalami eksploitasi di negara tujuan tempat pelaut perikanan Indonesia bekerja. Berdasarkan data yang dihimpun dari Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) mengenai pengaduan pelaut perikanan tahun 2018 sampai tahun 2020 berdasarkan negara menunjukkan bahwa dari 411 kasus pengaduan, pengaduan terbanyak dengan 128 kasus pengaduan terjadi pada pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di Taiwan (Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2020). Mengenai pengaduan pelanggaran HAM yang dialami oleh para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal-kapal asing disepanjang tahun 2018 sampai tahun 2020 tercatat bahwa kasus pelaut perikanan yang mengalami gaji tidak dibayar merupakan kasus yang paling banyak terjadi di rentang tahun tersebut yakni berjumlah 183 kasus lalu diikuti 46 kasus meninggal dunia di negara tujuan, 46 kasus kecelakaan serta 44 kasus pelanggaran HAM lainnya yang terjadi pada pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal-kapal asing (Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2020).

Maraknya kasus pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal-kapal asing menjadi faktor pendorong bagi Pemerintah Indonesia untuk membuat aturan dan pengawasan terhadap penempatan serta perlindungan pelaut perikanan (Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia, 2020). Pemerintah Indonesia juga membuat aturan mengenai perlindungan bagi pelaut perikanan yang tertuang di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Pengesahan *Maritime Labour Convention*, 2006 (Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006) yang menjadi acuan dalam perlindungan hak-hak bagi para pelaut perikanan Indonesia baik yang bekerja di kapal lokal maupun bekerja di kapal asing.

Perlindungan internasional bagi para pelaut perikanan ini juga secara khusus tertuang dalam *International Labour Organisation (ILO) Convention No. 188 Tahun 2007* yang terdiri dari sembilan bagian serta secara signifikan mengatur mengenai pekerjaan di sektor penangkapan ikan, termasuk mengatur mekanisme dan perlindungan bagi para pelaut perikanan di dalamnya (Jurnal Maritim, 2020). Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 ini mulai berlaku (*enter into force*) sejak tahun 2017 dan sudah diratifikasi oleh 19 negara serta sudah berlaku penuh di 18 negara pada tahun 2021. Namun, hingga tahun 2021, Indonesia masih mengambil sikap untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Sejatinya jika Indonesia meratifikasi konvensi tersebut sejak awal maka para pelaut perikanan Indonesia akan mendapatkan jaminan kepastian perlindungan saat terjadi kasus pelanggaran HAM dan penanganan serta penyelesaian masalah tersebut dapat diselesaikan dengan cepat. Oleh sebab itu hal inilah yang

menjadi dasar bagi penulis untuk meneliti Alasan Indonesia Tidak Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007 Tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan.

Kerangka Teori

Teori Pilihan Rasional

Rational choice atau pilihan rasional merupakan pendekatan yang berpusat pada individu atau aktor sehingga apapun yang terjadi dalam dunia sosial termasuk dalam hubungan internasional baik yang dilakukan oleh negara atau organisasi dapat diterangkan melalui pilihan-pilihan yang dibuat oleh individu. Dalam bertindak, aktor individu mengambil keputusan dengan cara yang rasional dan egois untuk memaksimalkan kemungkinan hasil atau keuntungan yang terbaik bagi negara atau sistem. Dasar dari teori pilihan rasional yakni jika kita ingin memahami apa yang dilakukan oleh pemerintah maka kita harus memahami preferensi atau tujuan dari pejabat publik dalam membuat atau mengambil suatu kebijakan karena perilaku manusia berkaitan erat dengan keinginan atau tujuan mereka. (Robert Jackson dan Georg Sorensen, 2013)

Pilihan rasional memiliki dua batasan utama dalam membatasi tindakan tersebut. Pertama, adanya kelangkaan sumber daya (*resources*) dikarenakan kepemilikan serta akses sumber daya antar aktor berbeda satu sama lain. Bagi aktor yang memiliki sedikit sumber daya hasil akhir yang diharapkan atau yang ingin dicapai menjadi lebih sulit bahkan cenderung mustahil. Namun sebaliknya jika aktor memiliki banyak sumber daya maka pencapaian akan hasil akhir yang diharapkan menjadi relatif lebih mudah. Akibat adanya kelangkaan sumber daya ini maka munculah konsep biaya atau *opportunity cost* dimana para aktor memusatkan perhatian terhadap biaya-biaya yang akan dikeluarkan sehingga jika sumber daya yang dimiliki oleh aktor sedikit maka aktor dapat menentukan untuk tidak mengejar nilai paling tinggi demi mencegah kemungkinan tidak maksimalnya hasil yang akan dicapai. Kedua, batasan-batasan dari lembaga sosial yang memberikan sanksi positif maupun negatif dengan menekankan perlunya dilakukan tindakan-tindakan tertentu dan sebaliknya. (Prof. DR. I.B Wirawan, 2012)

Anatol Rapoport mengasumsikan proses penalaran dalam pembuatan keputusan melalui landasan pemikiran bahwa para aktor bersifat rasional sehingga memilih strategi atas dasar pertimbangan untung-rugi dalam mencapai suatu tujuan. Para aktor dianggap mempunyai kemampuan untuk mengetahui kemungkinan situasi yang akan dihadapi, kemungkinan sumber daya yang dimiliki dan kemampuan untuk menjabarkan urutan prioritas dari tujuan-tujuan yang hendak dicapai. (Mohtar Mas'ood, 1990) Dalam mengambil keputusan mengenai pilihan rasional seorang aktor lebih memperhatikan struktur logis dari masalah yang timbul sehubungan dengan kebutuhan membuat suatu keputusan yang mana masalah keputusan yang ada berkaitan dengan serangkaian tindakan alternatif serta gagasan mengenai konsekuensi atau risiko dari suatu pilihan. Oleh karena itu, para aktor harus sudah mengetahui konsekuensi dari pilihan yang dipilih. Konsekuensi yang ada diurutkan berdasarkan tingkatan konsekuensi pilihan yang paling disukai terlebih dahulu, pilihan kedua yang paling disukai berikutnya, dll. (Anatol Rapoport, 1970)

Hasil dari pilihan tindakan seseorang akan ditentukan bukan secara kebetulan melainkan turut dipengaruhi oleh pilihan tindakan orang lain. Dengan kata lain, strategi pilihan yang paling baik bergantung pada keputusan atau strategi yang diambil oleh orang lain. Hal ini kemudian menyebabkan adanya ketergantungan antara keputusan-keputusan yang telah dibuat oleh masing-masing aktor serta adanya ketidakpastian akan

hal tersebut sehingga para aktor dalam menentukan pilihan atau strategi harus memilih tindakan yang paling rasional, paling efisien serta yang paling menjanjikan akan sebuah keberhasilan. (Anatol Rapoport, 1970)

Dari penjelasan mengenai teori pilihan rasional diatas, keputusan pemerintah Indonesia untuk tidak meratifikasi ILO *Convention* No. 188 Tahun 2007 dipengaruhi oleh pertimbangan untung-rugi dalam menerapkan suatu pilihan atau strategi yang mana menurut Anatol Rapoport pertimbangan untung-rugi ini dipengaruhi oleh kondisi sumber daya aktor hingga konsekuensi atau risiko dari suatu pilihan tersebut. Indonesia sebagai aktor negara yang rasional berusaha untuk memilih pilihan alternatif yang ada untuk memaksimalkan keuntungan (*benefit*), meminimalkan biaya (*cost*) hingga konsekuensi atau risiko yang timbul atas pilihan yang ada dalam hal tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 ini. Sehingga dengan menggunakan teori pilihan rasional yang dikemukakan oleh Anatol Rapoport dalam menganalisis alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka keputusan Indonesia untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut dapat diketahui.

Metode

Dalam penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian eksplanatif untuk menjelaskan hubungan antara pemberlakuan *International Labour Organization* (ILO) *Convention* No. 188 Tahun 2007 dengan alasan Indonesia untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 mengenai Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan, Rekomendasi ILO No. 199 Tahun 2007 mengenai Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan dan Undang-Undang No. 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 sementara data sekunder diperoleh dari buku, jurnal, artikel, *policy brief*, maupun sumber-sumber yang berasal dari media elektronik serta publikasi lainnya yang relevan dengan topik penelitian. Pengumpulan data menggunakan telaah pustaka (*library research*). Teknik analisis data adalah analisis kualitatif dimana penulis akan menganalisis dan menjelaskan permasalahan berdasarkan data yang telah diperoleh kemudian mengaitkannya dengan teori kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggambarkan data yang telah dihasilkan ke dalam uraian kalimat atau penjelasan.

Hasil dan Pembahasan

Kasus Pelanggaran HAM Pelaut Perikanan Indonesia di Kapal Asing

Industri penangkapan ikan akan terus bertumbuh sejalan dengan peningkatan penduduk dan peningkatan pasokan ikan dunia sehingga akan berdampak pada peningkatan permintaan pekerja pada kapal ikan atau pelaut perikanan. Stok perikanan global sebagian besar ditemukan di wilayah pesisir di atas landas kontinen. Namun, stok ikan yang ditemukan di wilayah pesisir di atas landas kontinen ini secara bertahap mengalami penurunan (Todd Woody, 2019). Kondisi kelangkaan sumber daya ikan ini kemudian memaksa kapal-kapal penangkap ikan untuk mencari ikan semakin jauh ke laut untuk menemukan daerah penangkapan ikan yang melimpah. Sehingga hal ini mengakibatkan tingginya biaya operasional dan meningkatkan pelanggaran dan eksploitasi terhadap pelaut perikanan yang bekerja di atas kapal penangkap ikan. (*Greenpeace*, 2019). Akibatnya kerap terjadi penipuan kerja, pemotongan upah, kapal ikan yang digunakan cenderung kecil, minimnya perlindungan keselamatan bagi para pelaut perikanan dan semakin bertambahnya tekanan dan tuntutan pekerjaan sehingga

berimbang pada kondisi kerja yang buruk di atas kapal serta ketidakpastian repatriasi ketika operator kapal tertangkap melakukan pelanggaran (Greenpeace, 2019).

Kegiatan penangkapan ikan melibatkan berbagai pihak di dalamnya, diantaranya negara asal pengirim pelaut perikanan, negara bendera, dan negara pelabuhan (Ahriani et al, 2021). Dengan adanya tanggung jawab dari negara asal pengirim pelaut perikanan, negara bendera dan negara pelabuhan serta adanya aturan internasional yang mengatur mengenai perlindungan bagi pelaut perikanan, permasalahan mengenai pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan semestinya dapat diminimalisir dan diselesaikan dengan ketentuan hukum yang ada. Namun, pada kenyataannya kasus pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan masih sering terjadi dan penyelesaian permasalahan HAM yang ada belum dilaksanakan secara maksimal. Sebagai contoh, pada tahun 2020 pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal Long Xing milik China menerima perlakuan yang tidak manusiawi dan mendapatkan perlakuan kasar sehingga berujung pada meninggalnya 4 pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di atas kapal tersebut (Ahriani et al, 2021). Selain itu, di tahun yang sama kasus pelanggaran HAM menimpa para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal ikan Lu Huang Yuan Yu milik China yang dilakukan oleh mandor kapal tersebut mengakibatkan meninggalnya satu orang pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di atas kapal tersebut (Dewi Sinta dan Zuhdi Arman, 2021).

Kasus eksploitasi dan pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal China Long Xing dan Lu Huang Yuan Yu pada tahun 2020 ini kemudian membuat pemerintah Indonesia untuk mewujudkan upaya agar mencegah kasus yang sama tidak akan terulang lagi dengan mengajak Pemerintah China untuk menjalin kerja sama bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) (Ratna Puspita, 2020). Dikarenakan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 masih belum diratifikasi oleh Indonesia dan China maka hukum yang digunakan untuk melindungi pelaut perikanan menggunakan *Maritime Labour Convention* (MLC) 2006 maupun regulasi nasional yang ada. Namun, perlindungan bagi para pelaut perikanan masih tergolong lemah sehingga dibutuhkan ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 baik oleh negara pengirim pelaut perikanan, negara bendera kapal dan negara pelabuhan.

Perlindungan Hukum Internasional Terhadap Pelaut Perikanan

International Labour Organisation (ILO) sebagai badan yang membuat peraturan, program-program serta menangani berbagai masalah terkait dengan hak-hak di dalam dunia kerja membuat peraturan mengenai perlindungan bagi para pekerja termasuk perlindungan bagi para pelaut perikanan dalam dua macam instrumen yakni konvensi dan rekomendasi. Diantara beberapa konvensi ILO yang ada, konvensi yang mengatur mengenai perlindungan bagi pelaut atau pekerja kapal yakni *Maritime Labour Convention* (MLC) 2006 yang mengatur tentang pelaut dan *International Labour Organization* (ILO) *Convention* No. 188 Tahun 2007 yang mengatur mengenai pekerjaan dalam penangkapan ikan. Kedua aturan internasional tersebut akan dijelaskan secara rinci dibawah ini.

a. *Maritime Labour Convention* (MLC) 2006

Maritime Labour Convention (MLC) 2006 atau Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 merupakan konvensi yang mengatur mengenai perlindungan bagi pelaut. Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 ini disahkan di Jenewa pada saat sidang konferensi umum ILO yang ke 94 pada 23 Februari 2006 dan mulai berlaku sejak 20 Agustus 2013 setelah 30 negara anggota ILO meratifikasi dengan total tonase kapal

dunia (*World Gross Tonnage of Ships*) mencapai 33 persen (*International Labour Organization*, 2006). Konvensi ini terdiri dari tiga bagian yaitu *Articles/Pasal-Pasal*, *Regulations/Peraturan* dan *Code/Koda*. Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 hingga tahun 2021 telah diratifikasi oleh 98 negara anggota ILO.

Indonesia telah meratifikasi konvensi ini sejak 8 September 2016 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Maritime Labour Convention* 2006 dengan tujuan untuk memberikan jaminan perlindungan, kesejahteraan dan pemenuhan hak-hak dasar bagi pelaut yang akan bekerja di atas kapal serta untuk memajukan industri kapal Indonesia (Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2020). Adapun implementasi Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 ke dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2016 ini memberikan manfaat dalam hal upah kerja maupun tunjangan lainnya yang sesuai dengan jabatan atau golongan para pelaut serta pemberian hak cuti terhadap pelaut dalam kurun waktu bekerja 3 bulan dan 1 bulan cuti (Arleiny et al, 2021). Sehingga dengan adanya pengimplementasian pedoman dalam Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 mengenai pengaturan upah serta hak untuk cuti bagi para pelaut, kesejahteraan mengenai upah serta hak-hak untuk cuti semestinya dapat dirasakan secara maksimal oleh pelaut.

Dengan adanya ratifikasi Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 yang dituangkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 maka perlindungan yang berlaku bagi para pelaut perikanan Indonesia baik yang bekerja di kapal lokal maupun di kapal asing secara umum mengacu pada peraturan internasional yang telah diratifikasi ini. Namun, di dalam Pasal II Ayat 4 Definisi dan Ruang Lingkup Penerapan *Maritime Labour Convention*, 2006 disebutkan bahwa pekerja maupun pelaut di bidang perikanan tidak termasuk di dalam *Maritime Labour Convention*, 2006. Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 secara eksplisit memberikan pengecualian kepada pekerja maupun pelaut di bidang perikanan dikarenakan permasalahan di dalam bidang perikanan merupakan masalah yang kompleks tidak hanya terkait dengan bisnis atau komersial tetapi menyangkut mengenai permasalahan kemanusiaan (*humanitarian*) yang sangat krusial (Jurnal Maritim, 2020).

Pengecualian terhadap pekerja maupun pelaut perikanan di dalam Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap hak-hak pekerja maupun pelaut perikanan yang ada di Indonesia belum seutuhnya diatur berdasarkan hukum internasional. Akibatnya kasus-kasus pelanggaran HAM masih banyak dialami oleh pekerja perikanan selama bekerja di kapal karena tidak memadainya aturan yang ada. Oleh karena itu, dibutuhkan ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang memuat peraturan yang memberikan perlindungan bagi hak-hak pekerja maupun pelaut di bidang perikanan yang mana dalam Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 hal ini secara eksplisit dikecualikan.

b. Konvensi ILO No. 188/2007

Salah satu konvensi ILO yang mengatur mengenai perlindungan bagi pelaut perikanan yakni Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan. Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 disahkan di Jenewa pada saat sidang konferensi umum ILO yang ke 96 tanggal 14 Juni 2007 dan mulai berlaku sejak 16 November 2007 pasca diratifikasi oleh sepuluh negara anggota ILO dimana delapan diantaranya adalah negara pantai dan telah didaftarkan pada Direktur Jenderal (*International Labour Organization*, 2007). Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 terdiri

dari sembilan bagian yang mengatur dan memastikan bahwa para pelaut perikanan memiliki kondisi pekerjaan yang layak di kapal penangkap ikan dengan memperhatikan persyaratan minimum untuk bekerja di kapal yang sesuai dengan standar internasional (*International Labour Organization*, 2007). Adapun rekomendasi yang memberikan pedoman bagi negara anggota ILO dalam bertindak serta dalam menerapkan kebijakan nasional mengenai pelaut perikanan ini dimuat di dalam Rekomendasi ILO No. 199 Tahun 2007 mengenai Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan (*International Labour Organization*, 2007).

Dalam pengembangan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, konstituen tripartit ILO menyadari bahwa berbagai jenis kapal penangkap ikan dan operasi penangkapan ikan, dan perbedaan di antara negara-negara, memerlukan fleksibilitas dalam penerapannya oleh negara-negara anggota ILO yang ada. Fleksibilitas dimaksudkan untuk mendukung negara-negara anggota ILO yang mungkin memerlukan masa transisi sebelum mereka dapat sepenuhnya menerapkan ketentuan-ketentuan tertentu dari konvensi ini (*International Labour Organization*), 2018). Sehingga dengan adanya fleksibilitas dalam penerapan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka ratifikasi dan implementasi konvensi tersebut dapat diterapkan secara luas oleh semua negara anggota ILO. Namun, hingga tahun 2021 ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 hanya 19 negara yang baru memutuskan untuk meratifikasi konvensi tersebut.

Salah satu negara di Asia yang pertama kali meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 ini yakni Thailand. Thailand meratifikasi konvensi ini pada tanggal 30 Januari 2019 dan telah berlaku di Thailand pada tanggal 30 Januari 2020. Keputusan yang Thailand ambil dalam meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 didasari oleh kesadaran pemerintah Thailand untuk meningkatkan standar perlindungan bagi pekerja maupun pelaut perikanan Thailand, memastikan kondisi kerja industri perikanan domestik Thailand telah memenuhi standar ILO, dan menghapus kerja paksa maupun praktik pelanggaran HAM lainnya yang kerap terjadi di atas kapal penangkap ikan (*International Labour Organization*), 2019). Sehingga dengan adanya ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 oleh Thailand maka menghasilkan kondisi yang lebih baik lagi bagi sektor industri perikanan di Thailand.

Berbanding terbalik dengan Thailand, Indonesia sebagai negara dengan penyuplai pelaut perikanan dunia terbesar ketiga hingga tahun 2021 masih memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 (Nurmayanti, 2021). Padahal Indonesia sebagai negara anggota ILO memiliki kewajiban untuk meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Lebih dari itu kewajiban Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 juga didasari dengan masih banyaknya kasus pelanggaran HAM seperti kekerasan serta perbudakan yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia khususnya yang bekerja pada kapal asing yang terus mengalami peningkatan setiap tahunnya (Rhamdani, 2020). Dengan adanya fleksibilitas yang dimiliki oleh Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, maka semestinya Indonesia dapat membuat regulasi nasional, peraturan, praktik atau tindakan lainnya yang sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam konvensi tersebut. Namun, Indonesia sebagai negara pengirim pelaut perikanan sekaligus negara bendera hingga tahun 2021 ini masih belum memiliki undang-undang nasional yang komprehensif yang sesuai dengan standar dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan (Mi Zhou et al, 2020).

Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 jika diterapkan ke dalam regulasi nasional Indonesia maka akan memberikan manfaat dan dampak bagi perlindungan pelaut

perikanan Indonesia baik yang bekerja pada kapal lokal maupun pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal asing. Namun, hingga tahun 2021 Indonesia masih memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sehingga peraturan yang digunakan dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan Indonesia masih mengacu kepada Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 yang telah diimplementasikan ke dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2016. Namun, Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 secara eksplisit mengecualikan sektor perikanan. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan bagi pelaut perikanan Indonesia belum maksimal. Semestinya Indonesia dapat mengikuti langkah Thailand untuk meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 ini agar memberikan perlindungan yang sesuai bagi pelaut perikanan Indonesia dan menciptakan kondisi kerja yang lebih baik di atas kapal penangkap ikan.

Alasan Indonesia Tidak Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007 Tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan

Indonesia sebagai salah satu negara maritim dunia hingga tahun 2021 masih memilih untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2021). Ini menjadi penting bagi Indonesia dikarenakan upaya serta aturan yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia untuk melindungi dan menangani kasus pelanggaran HAM terhadap para pelaut perikanan dinilai masih belum efektif dikarenakan masih kurangnya pengawasan dari pemerintah dan lembaga terkait sehingga kasus pelanggaran HAM terhadap pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal asing ini terus bertambah setiap tahunnya (Rhamdani, 2020). Hal-hal yang menjadi alasan Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang dipengaruhi oleh berbagai pertimbangan kalkulasi untung-rugi dalam mengambil sebuah keputusan akan dijelaskan lebih rinci di bawah ini dengan menggunakan teori pilihan rasional *cost*, *benefit* dan *risk*.

a. Cost Bagi Indonesia Jika Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007

Pertimbangan Indonesia dalam memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dipengaruhi oleh sejumlah pilihan rasional untuk memaksimalkan keuntungan (*benefit*) dan meminimalkan biaya atau beban (*cost*) dalam jangka panjang. Keputusan yang Indonesia ambil untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dipengaruhi oleh pertimbangan bahwasanya biaya-biaya yang akan dikeluarkan oleh Indonesia tidak sebanding dengan keuntungan yang akan didapatkan dengan kata lain jika Indonesia memutuskan untuk meratifikasi konvensi tersebut terlalu banyak biaya maupun beban yang akan bermunculan bagi Pemerintah Indonesia. Adapun biaya atau beban yang akan dikeluarkan maupun diterima oleh Indonesia jika meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, yakni :

a. Keuntungan Secara Ekonomi yang Didapatkan Oleh Pemerintah Indonesia Tidak Sebanding Dengan Harga yang Dikeluarkan

Untuk meminimalisir risiko dan meningkatkan keselamatan, pelaut perikanan diwajibkan untuk memiliki kompetensi khusus terutama yang berkaitan dengan sertifikasi kompetensi keahlian yang berkaitan dengan navigasi, keselamatan serta pengoperasian kapal ikan yang berstandar internasional (Suwardjo et al, 2010). Dengan adanya standarisasi dan sertifikasi kompetensi bagi para pelaut perikanan akan menghasilkan pelaut perikanan yang kompeten serta dapat meningkatkan penyerapan pelaut perikanan Indonesia di pasar global. Standarisasi dan sertifikasi internasional yang berlaku bagi para pelaut perikanan diatur dalam Konvensi STCW-F (*Standard of*

Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel). Konvensi STCW-F mengatur standar kurikulum pendidikan dan pelatihan, sertifikasi bagi awak kapal serta tugas jaga pada kapal ikan dengan dimensi panjang 24 meter atau lebih. Di dalam Rekomendasi 199 Pekerjaan dalam Penangkapan Ikan, bagian IV. Perawatan Kesehatan, Perlindungan Kesehatan dan Jaminan Sosial dijelaskan juga bahwa partisipasi awak kapal atau perwakilan mereka dalam penilaian dan pengelolaan risiko harus merujuk pada pertimbangan ketentuan yang terkait dalam Bab III Konvensi STCW-F (*International Labour Organization, 2007*).

Sebagaimana yang tertulis di dalam pasal 41 Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, adanya penetapan standarisasi dan sertifikasi internasional ini juga memberikan manfaat bagi kapal ikan yang memiliki panjang minimal 24 meter, kapal ikan yang melaut lebih dari tiga hari, kapal ikan yang berlayar sangat jauh dari garis pantai sehingga pihak otoritas atau pihak yang berkepentingan kemudian akan menerbitkan dokumen sah yang menyatakan bahwa kapal ikan tersebut sudah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Namun, kurikulum pendidikan dan pelatihan pelaut dan ABK Indonesia masih belum sinkron dengan standar yang diatur di dalam STCW-F. Hal ini dikarenakan Kementerian Kelautan dan Perikanan masih belum mengalokasikan uang guna membeli silabus-silabus kurikulum yang sesuai dengan standar STCW-F dengan harga perpaket silabusnya mencapai Rp. 60.000.000,- dan silabus tersebut harus dibeli dari Singapura (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, 2021).

Dengan biaya besar yang harus dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia untuk membeli silabus yang sesuai dengan kurikulum STCW-F kemudian membuat pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Anatol Rapoport mengenai teori pilihan rasional, keputusan Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 ini dipengaruhi oleh kalkulasi untung-rugi dengan pertimbangan bahwasanya biaya yang telah dikeluarkan untuk membeli silabus tidak sebanding dengan keuntungan ekonomi yang nantinya akan didapatkan oleh Indonesia. Sehingga demi mencapai keuntungan jangka panjang dan menekan biaya yang ada, pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengambil kebijakan dengan tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

b. Ada Kewajiban Pelaporan Dalam Pengimplementasian Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007

Ratifikasi konvensi ILO memiliki arti bahwasanya negara anggota yang telah meratifikasi secara sukarela mengikatkan diri pada ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan di dalam konvensi serta secara sadar telah memberikan “sebagian kedaulatannya” pada masyarakat internasional (Khasan Ashari, 2015). Dengan adanya ratifikasi pada konvensi ILO maka mengakibatkan “kewajiban ganda” dimana negara yang meratifikasi harus bersedia untuk melaksanakan aturan dan ketentuan yang tertuang di dalam konvensi yang telah diratifikasi serta siap untuk menerima pengawasan internasional. Hal tersebut dikarenakan negara anggota yang telah meratifikasi Konvensi ILO wajib menindaklanjuti konvensi yang telah diratifikasi ke dalam regulasi nasional yang sejalan dengan substansi konvensi. Selain itu, negara tersebut wajib untuk memberikan laporan secara berkala mengenai penerapan implementasi dan pengawasan yang telah dilakukan (Kementerian Ketenagakerjaan, 2020).

Sesuai dengan ketentuan yang telah disebutkan di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 Bagian VII Pasal 40, Pasal 41 dan Pasal 42 mengenai mematuhi dan menegakkan peraturan, pihak otoritas wajib menerbitkan dokumen sah yang berisi mengenai pemeriksaan sesuai standar konvensi bagi kapal ikan dengan panjang 24 meter, kapal ikan yang berlayar lebih dari tiga hari maupun kapal ikan yang berlayar sangat jauh dari garis pantai. Oleh karena itu, jika Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka Indonesia wajib untuk mengikuti prosedur dan aturan yang ada, sementara kapal-kapal ikan Indonesia masih banyak yang belum sesuai dengan standar dan aturan internasional. Hal ini kemudian memberikan beban bagi kapal-kapal ikan Indonesia karena akan mendapati pemeriksaan yang lebih ketat dan panjang (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, 2020).

Selain itu, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia salah dalam menyebutkan nomenklatur pelaut. Istilah pelaut baik itu pelaut awak kapal maupun pelaut perikanan tidak dikenal dalam konvensi-konvensi internasional bahkan pelaut tidak diakui sebagai pekerja migran dalam konvensi ILO (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, 2020). Konvensi ILO menggunakan istilah *seafarer* atau *seaman* yang memiliki arti bahwa semua pelaut baik kapal niaga atau pelaut kapal ikan. Kemudian di dalam Konvensi ILO juga menggunakan istilah *fisher* yang berarti semua orang yang terlibat ataupun dipekerjakan di dalam kapasitas apapun di atas kapal ikan sementara *fisher* yang Indonesia maksud adalah mata pencaharian atau pekerjaan yang melakukan penangkapan ikan. Pelaut perikanan diakui sebagai pekerja migran jika bekerja di laut territorial sedangkan pelaut perikanan Indonesia mayoritas bekerja di laut bebas sehingga tidak dianggap sebagai pekerja migran (Nindya Aldila, 2021).

Pertimbangan yang diambil oleh Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 berdasarkan pilihan rasional dimana Indonesia memperhitungkan kemungkinan situasi yang akan dihadapi serta kemungkinan sumber daya yang dimiliki oleh Indonesia jika meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Hal ini kemudian berdampak pada keputusan Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 karena pemerintah Indonesia menilai bahwa jika meratifikasi konvensi tersebut akan memberikan beban politik bagi Indonesia karena kondisi regulasi dan sumber daya yang dimiliki Indonesia belum sesuai dengan standar yang diatur di dalam konvensi tersebut.

b. Benefit Bagi Indonesia Jika Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007

Penerapan ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 memberikan sejumlah manfaat dan keuntungan tidak hanya bagi para pelaut perikanan saja namun memberikan manfaat dan keuntungan yang sama bagi negara anggota ILO yang telah meratifikasi konvensi tersebut. Adapun manfaat dan keuntungan yang akan diperoleh Indonesia jika meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 akan dijelaskan secara rinci dibawah ini (Jurnal Maritim, 2020) :

- a. Meratifikasi dan menerapkan Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 akan menaikkan kualitas kehidupan dan meningkatkan kualitas kondisi kerja para pelaut perikanan di kapal ikan yang mengibarkan bendera mereka. Hal ini berkaitan dengan keuntungan di dalam perjanjian kerja awak kapal, pemulangan, akomodasi dan makanan, kesehatan dan keselamatan kerja dan pencegahan kecelakaan, perlindungan terhadap penyakit, cedera atau kematian terkait pekerjaan.

- b. Bagi negara pantai atau pelabuhan dengan meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 akan menaikkan kualitas kehidupan serta tempat kerja para pelaut perikanan di atas kapal ikan berbendara asing saat mengunjungi pelabuhan atau pada saat beroperasi di perairan negara pantai.
- c. Ikan-ikan yang beredar di pasar domestik negara-negara pembeli dapat dipertanggungjawabkan kepada warganya karena ikan yang ditangkap oleh kapal ikan sudah sesuai dengan aturan yang ada serta tidak melanggar hak-hak dasar para pekerjanya.
- d. Dengan meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka akan tercipta iklim persaingan bisnis yang sehat diantara para pelaku usaha perikanan tangkap, meminimalisir terjadinya praktik perbudakan serta mengurangi risiko kondisi pekerjaan yang buruk dan tidak layak di atas kapal ikan.
- e. Terciptanya kondisi kesehatan dan keselamatan yang lebih baik sehingga dapat menghemat biaya mengenai kompensasi jika terjadi kecelakaan kerja. Selain itu, rekrutmen para pelaut perikanan akan berjalan dengan baik karena sudah sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan.
- f. Bagi kapal ikan yang melaut selama lebih dari tiga hari serta berlayar sangat jauh dari garis pantai maka diwajibkan bagi pihak otoritas untuk menerbitkan dokumen yang sah bahwa kapal tersebut sudah sesuai dengan ketentuan yang berada di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sehingga dengan adanya hal ini dapat meminimalisir terjadinya tindakan pelanggaran HAM diantara para pelaut perikanan.

Jika Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka pelaut perikanan Indonesia akan mendapatkan pemenuhan hak-hak dasar yang sesuai dengan standar konvensi sehingga tercipta kondisi kerja yang layak baik di kapal ikan lokal maupun kapal ikan asing dan pelaut perikanan Indonesia akan mendapatkan jaminan kepastian perlindungan saat terjadi kasus pelanggaran HAM serta penanganan dan penyelesaian masalah tersebut dapat diselesaikan dengan cepat (*Indonesia Ocean Justice Initiative*, 2020). Meskipun berbagai keuntungan dan manfaat yang ada dalam meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 telah ditawarkan, Indonesia sampai tahun 2021 masih memutuskan untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut dengan berbagai pertimbangan kalkulasi untung-rugi dalam menentukan serta mengambil suatu keputusan yang berkaitan dalam jangka waktu panjang.

c. Risk Indonesia Tidak Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007

Semua pilihan ataupun keputusan yang diambil oleh para aktor telah berdasarkan pertimbangan struktur logis dari masalah yang timbul sehubungan pertimbangan untung-rugi untuk mencapai suatu keuntungan dalam jangka panjang. Keputusan yang ada ini berkaitan dengan serangkaian tindakan alternatif serta gagasan mengenai konsekuensi dari suatu pilihan. Oleh karena itu, setiap keputusan maupun kebijakan yang diambil oleh para aktor memiliki risiko atau konsekuensi dari pilihan yang dipilih. Keputusan yang Indonesia ambil untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 memiliki risiko atau konsekuensi sebagai dampak dari keputusan tersebut. Adapun risiko yang diterima oleh Indonesia akibat tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yakni:

a. Pelaut Perikanan Indonesia Bekerja Dalam Ketidakpastian Perlindungan Hukum

Dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan, Indonesia masih merujuk pada Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006. Konvensi ini kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim. Namun, dalam penjelasan Pasal II Ayat 4 Definisi dan Ruang Lingkup Penerapan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 secara jelas mengecualikan sektor perikanan sehingga perlindungan bagi pelaut perikanan masih belum diatur dengan seutuhnya.

Indonesia sebagai negara pengirim pelaut perikanan dan negara bendera hingga tahun 2021 juga tidak memiliki regulasi nasional maupun kebijakan yang memungkinkan untuk memeriksa kapal penangkap ikan berbendera asing saat singgah di pelabuhannya untuk menilai kondisi hidup dan kerja di atas kapal ikan berbendera asing tersebut (Mi Zhou et al, 2018). Selain itu, masih terdapat kesenjangan legislatif terkait dengan peraturan perekrutan dan penempatan pelaut perikanan untuk bekerja di kapal penangkap ikan asing. Peraturan ini terkait dengan penempatan dan perlindungan pelaut perikanan serta mengatur mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan penempatan dan perlindungan bagi pelaut perikanan. Peraturan mengenai perekrutan dan penempatan pelaut perikanan untuk bekerja di kapal asing ini semestinya dikeluarkan dalam bentuk peraturan menteri ketenagakerjaan, namun hingga tahun 2021 peraturan tersebut masih belum diterbitkan (*Indonesia Ocean Justice Initiative*, 2020).

Adanya ketidakpastian dalam perlindungan hukum bagi pelaut perikanan Indonesia baik yang bekerja di kapal lokal maupun kapal asing semakin memberikan kontribusi terhadap praktik pelanggaran HAM di atas kapal seperti praktik kerja paksa, penyeludupan manusia, hingga tindak pidana perdagangan orang (*Indonesia Ocean Justice Initiative*, 2020). Akibatnya, pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia terus mengalami peningkatan dan penanganan serta penyelesaian bagi permasalahan tersebut tidak terlaksana secara maksimal dikarenakan tidak adanya kepastian perlindungan hukum bagi pelaut perikanan Indonesia. Risiko ini timbul akibat keputusan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang mengatur mengenai perlindungan dalam sektor pekerjaan dalam penangkapan ikan.

b. Adanya Prinsip No More Favourable Treatments yang Diterima Indonesia

Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 memberlakukan prinsip *no more favourable treatments* yang mengandung arti bahwasanya kapal ikan dari semua negara baik yang sudah meratifikasi maupun belum meratifikasi konvensi ini akan dikenakan inspeksi di negara mana pun yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 (Jurnal Maritim, 2020). Prinsip *no more favourable treatments* ini secara jelas diatur di dalam Pasal 44 Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa setiap negara anggota perlu menerapkan konvensi ini dengan cara yang dapat memastikan bahwa kapal penangkap ikan, yang mengibarkan bendera negara manapun yang belum meratifikasi konvensi ini, tidak akan menerima perlakuan yang lebih menguntungkan daripada kapal penangkap ikan yang mengibarkan bendera negara anggota yang telah meratifikasi konvensi ini.

Prinsip *no more favourable treatments* memberikan standar yang sama yang berlaku untuk semua kapal penangkap ikan yang mengunjungi pelabuhan negara anggota yang telah meratifikasi dan harus diperiksa oleh petugas kontrol negara pelabuhan tersebut. Negara pelabuhan yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan dan mengambil langkah-langkah untuk memperbaiki kondisi di atas kapal terutama terhadap kapal ikan

yang menunjukkan kondisi berbahaya bagi keselamatan maupun kesehatan para pekerjanya. Akibatnya Indonesia sebagai negara pelabuhan yang tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 harus menerima risiko karena adanya prinsip *no more favourable treatments* ini. Risiko tersebut yakni Indonesia sebagai negara pelabuhan tidak dapat melakukan pemeriksaan maupun penahanan terhadap semua kapal ikan asing yang bersandar di pelabuhan Indonesia sehingga Indonesia tidak bisa mengontrol kondisi kerja di atas kapal asing tersebut (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Ivestasi, 2020).

Risiko selanjutnya bagi Indonesia selaku negara bendera karena adanya kewenangan bagi negara pelabuhan yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yakni kapal ikan Indonesia akan diinspeksi dengan ketentuan yang ada di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang mengakibatkan kapal ikan milik Indonesia tertahan di negara pelabuhan yang telah meratifikasi konvensi tersebut karena belum mempunyai standar sertifikasi yang sah maupun dokumen terkait lainnya yang sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Ivestasi, 2020).

Akibat Indonesia tidak dapat menerapkan ketentuan yang ada di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 didukung dengan adanya prinsip *no more favourable treatments* ini akan semakin mendorong terjadinya peningkatan terhadap pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia terutama yang bekerja di kapal ikan asing. Sehingga selama Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka prinsip *no more favourable treatments* ini akan berlaku bagi Indonesia selaku negara pelabuhan karena tidak bisa melakukan inspeksi terhadap kapal asing yang bersandar, dan akan memberikan pengaruh bagi Indonesia selaku negara bendera terhadap penahanan kapal ikan Indonesia yang bersandar di pelabuhan negara yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

c. Manning Agency Illegal Semakin Banyak Bermunculan Akibat Tumpang Tindihnya Aturan Dari Pihak Berwenang

Proses perekrutan dan penempatan pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal asing masih mengalami tumpang tindih atau dualisme perizinan diantara Kementerian Ketenagakerjaan melalui Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran (SIP3MI) untuk penempatan pekerja migran Indonesia dan Kementerian Perhubungan melalui Surat Izin Usaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (SIUPPAK) untuk perusahaan pengiriman awak kapal (*manning agency*) (Kementerian Ketenagakerjaan, 2020). Dualisme yang terjadi diantara kementerian terkait semakin memperbesar peluang bagi *manning agency* untuk melakukan perekrutan dan penempatan para pelaut Indonesia di kapal asing secara ilegal maupun hanya mendapatkan izin dari pemerintah daerah saja. Dualisme yang terjadi ini juga mengakibatkan semakin banyaknya *manning agency* menempatkan pelaut perikanan dengan cara non-prosedural serta tidak adanya basis data terpadu dan terintegrasi mengenai data *manning agency*, data agensi di luar negeri, serta data pengguna jasa pelaut perikanan tersebut (M. Ambari, 2021). Hal ini kemudian menyulitkan pendataan dan perlindungan terhadap pelaut perikanan Indonesia serta menyebabkan adanya ketidakpastian dan tingginya biaya ekonomi bagi semua pihak yang terlibat di dalamnya (Antara, 2021).

Di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 Pasal 7 yang mengatur mengenai pihak berwenang yang berkompeten dan koordinasi dijelaskan bahwa perekrutan dan

penempatan bagi pelaut perikanan harus terkoordinasi antara lembaga maupun pihak berwenang di tingkat daerah maupun nasional. Sehingga ketika Indonesia masih memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka dualisme masih akan terjadi serta tidak ada basis data terpadu dan terintegrasi mengenai pelaut perikanan dan akan menyebabkan sulitnya pendataan dan perlindungan bagi pelaut perikanan Indonesia. Hal ini merupakan bentuk dari risiko yang harus Indonesia terima akibat Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

Kesimpulan

Bekerja sebagai pelaut perikanan merupakan pekerjaan yang sangat berisiko tinggi dan sangat rentan mengalami pelanggaran HAM. ILO sebagai organisasi perburuhan internasional kemudian mengambil tindakan dengan membuat Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 mengenai Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan. Indonesia sebagai negara anggota ILO memiliki kewajiban untuk meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Tetapi, Indonesia hingga tahun 2021 masih memutuskan untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut. Alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 didasarkan pada pilihan rasional dengan pertimbangan kalkulasi *cost*, *benefit* dan *risk*.

Cost yang harus dikeluarkan oleh Indonesia jika meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tidak sebanding dengan keuntungan ekonomi yang didapatkan dan bertambahnya beban politik Indonesia akibat adanya kewajiban pelaporan dalam pengimplementasian konvensi tersebut. Sementara itu, Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 menawarkan banyak *benefit* bagi pelaut perikanan maupun bagi negara-negara anggota yang telah meratifikasi konvensi tersebut. Namun, Indonesia dengan segala pertimbangan kalkulasi untung-rugi dalam jangka panjang hingga tahun 2021 tetap mengambil sikap untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

Pilihan yang Indonesia ambil untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 mengandung risiko atau konsekuensi sebagai akibat dari keputusan tersebut. Adapun *risk* yang Indonesia terima karena tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yakni pelaut perikanan Indonesia bekerja dalam ketidakpastian perlindungan hukum, adanya prinsip *no more favourable treatments* yang diterima Indonesia, dan *manning agency illegal* semakin banyak bermunculan akibat tumpang tindihnya aturan dari pihak berwenang.

Daftar Pustaka

- Ahriani et al., "Tanggungjawab Negara Bendera Kapal Terhadap Perbudakan ABK Indonesia," *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum* Vol 1. No 2. (2021). 53-67.
- Antara. "DFW Catat 103 Korban Awak Kapal Perikanan Terjebak Praktik Kerja Merugikan," *Tempo.co*, 09 Januari 2021, tersedia di <https://bisnis.tempo.co/read/1421593/dfw-catat-103-korban-awak-kapal-perikanan-terjebak-praktik-kerja-merugikan/full&view=ok>
- Arleiny et al., "Optimalisasi Penerapan MLC (Maritime Labour Convention) di Atas Kapal KM Bukit Siguntang," *Dinamika Bahari* Vol 2. No 2. (Oktober 2021): 126.
- Ashari, Khasan. *Kamus Hubungan Internasional*, Bandung: Nuansa, 2015.
- Greenpeace, "Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas", 09 Desember 2019, tersedia di <https://www.greenpeace.org/static/planet4-southeastasia-stateless/2019/12/c4f6f6b4-greenpeace-seabound-b.pdf>

- Indonesia Ocean Justice Initiative. *Perbaikan Tata Kelola Pelindungan ABK Indonesia di Kapal Ikan Asing*. Policy Brief 3. Jakarta, 2020. <https://oceanjusticeinitiative.org/wp-content/uploads/2020/06/IOJI-Policy-Brief-3.pdf>
- International Labour Organization (ILO.org)*, “C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188).” tersedia di https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P2100_ILO_CODE:C188
- International Labour Organization*, “About the ILO in Indonesia,” tersedia di https://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS_412168/lang--en/index.htm
- International Labour Organization*, “MLC, 2006 - Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006),” tersedia di https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C186
- International Labour Organization*, “Thailand ratifies Work in Fishing Convention,” 30 Januari 2019, tersedia di https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_666581/lang--en/index.htm
- International Labour Organization*. *The flexibility clauses of the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188)*. Working Paper No. 315. Geneva, 2018. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---sector/documents/publication/wcms_618563.pdf
- Jackson, Robert dan Georg Sorensen. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2013.
- Jurnal Maritim*, “ILO Work In Fishing Convention (C188), Instrumen Khusus Perlindungan Awak Kapal Ikan,” 14 September 2020, tersedia di <https://jurnalmaritim.com/ilo-work-in-fishing-convention-c188-instrumen-khusus-perlindungan-awak-kapal-ikan/>
- Kementerian Ketenagakerjaan*, “Mekanisme Pengawasan ILO di Negara Anggota Atas Penerapan Konvensi ILO yang Telah di Ratifikasi,” tersedia di https://jdih.kemnaker.go.id/asset/data_artikel/info_hukum_2_3_2013.pdf
- Kementerian Ketenagakerjaan*, “Peran Kementerian Ketenagakerjaan Dalam Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Yang Bekerja Di Kapal Berbendera Asing,” tersedia di <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/pekerja-migran/PELINDUNGAN%20ABK%20INDONESIA%20DI%20KAPAL%20ASING.pdf>
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Ivestasi*, “Kemenko Marves Tekankan Komitmen Percepat Ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Guna Lindungi Awak Kapal Perikanan,” 14 Juli 2020, <https://maritim.go.id/kemenko-marves-tekanan-komitmen-percepat-ratifikasi-konvensi-ilo/>
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia*, “Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2021,” 6 Januari 2021, tersedia di <https://kemlu.go.id/portal/id/read/2048/berita/pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-tahun-2021>
- Mas'ood, Mohtar. *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES), 1990.

- Nurmayanti. “Setahun, Pelaut Indonesia Bisa Beri Devisa ke Negara hingga Rp 151,2 Triliun,” *Liputan6.com*, 17 Februari 2021, tersedia di <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4485733/setahun-pelaut-indonesia-bisa-beri-devisa-ke-negara-hingga-rp-1512-triliun>
- Pratama, Oki. “Konservasi Perairan Sebagai Upaya menjaga Potensi Kelautan dan Perikanan Indonesia.” tersedia di *Direktorat Jenderal Pengelolaan Ruang Laut*, 01 Juli 2020, <https://kkp.go.id/djprl/artikel/21045-konservasi-perairan-sebagai-upaya-menjaga-potensi-kelautan-dan-perikanan-indonesia#:~:text=Terbentang%20dari%20Sabang%20hingga%20Merauke,km%20adalah%20Zona%20Ekonomi%20Eksklusif>
- Rapoport, Anatol. *Two – Person Game Theory, The Essential Ideas*. Canada: The University of Michican Press, 1970.
- Rhamdani, Benny. “Peran Pemerintah Dalam Penempatan Dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Di Kapal Ikan Asing,” *Badan Perlindungan Pekerja Migran Indonesia*, 14 Mei 2020, tersedia di <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/pekerja-migran/BAHAN%20KA%20BP2MI%20WEBINAR%20PELINDUNGAN%20ABK%20DI%20KAPAL%20ASING.pdf>
- Sinta, Dewi dan Zuhdi Arman. “Penegakan Hukum Terhadap Eksploitasi ABK WNI Pada Kapal Ikan Tiongkok Lu Huang Yuan Yu di Perairan Kepulauan Riau,” *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa* Vol 4. No 3. (2021). 3-8.
- Statistik Kementerian Kelautan dan Perikanan*, “Pencarian Nelayan/Pembudidaya Ikan Menurut Jenis Nelayan/Pembudidaya Ikan, Jenis Kegiatan, Tahun dan Provinsi,” 17 November 2021, tersedia di <https://statistik.kkp.go.id/home.php?m=nelayan&i=6#panel-footer>
- Suwardjo, Djojo et al., “Telaah Kebijakan Perlindungan Nelayan Dan Pembudi Daya Ikan Di Indonesia,” *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan* Vol 1. No 1. (2010).
- Wirawan, I.B. *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2012.
- Woody, Todd. “The sea is running out of fish, despite nations’ pledges to stop it”, *National Geographic*, 8 Oktober 2019, tersedia di <https://www.nationalgeographic.com/science/article/sea-running-out-of-fish-despite-nations-pledges-to-stop>
- Zhou, Mi et al., *Indonesia and the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188): a comparative analysis*, RAS/16/11/AS, International Labour Organization, 2020. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_739445.pdf