

Kebijakan Indonesia Tidak Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007 tentang Pekerjaan Penangkapan Ikan

Ahda Mujahidah Ibrahim
Universitas Mulawarman

Abstract

This research aims to explain why Indonesia did not ratify the ILO Convention No. 188/2007. The technique of data collection was conducted with literature study using primary sources in the form of ILO Convention No. 188/2007, 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 results of this study showed that the reason why Indonesia did not ratify the ILO 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. In addition, the ratification of the convention is still not an urgency for the Ministry of Manpower because the Ministry of Manpower considers that the regulations are sufficient in providing protection for fishermen. This is also supported by the fact that only 19 ILO member countries have ratified ILO Convention No. 188 of 2007 so that it does not have a significant impact on Indonesian fishermen.

Keywords: *ILO Convention No. 188/2007; fishermen; ratification*

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan alasan Indonesia tidak meratifikasi ILO Convention No. 188/2007 Tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan. Teknik pengumpulan data menggunakan telaah pustaka, dengan menggunakan jenis data primer dalam bentuk Konvensi dan Rekomendasi ILO No. 188 Tahun 2007 tentang Pekerjaan dalam Penangkapan Ikan, Undang-Undang No. 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 dan data sekunder yang bersumber dari data, dokumen atau laporan terkait dengan topik penelitian ini. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa alasan Indonesia tidak meratifikasi ILO Convention No. 188/2007 Tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan didasarkan pada pilihan rasional Indonesia terkait pertimbangan kalkulasi untung-rugi untuk memaksimalkan keuntungan dan meminimalkan biaya dalam mengambil suatu keputusan. Keuntungan yang didapatkan oleh Indonesia tidak sebanding dengan biaya ekonomi yang harus dikeluarkan dan adanya beban politik yang harus diterima Indonesia dalam hal pelaporan pengimplementasian Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Selain itu, ratifikasi konvensi tersebut masih belum menjadi urgensi Kementerian Ketenagakerjaan dikarenakan Kementerian Ketenagakerjaan menganggap peraturan yang ada sudah cukup dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan. Hal ini juga didukung dengan hanya 19 negara anggota ILO yang meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sehingga tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pelaut perikanan Indonesia.

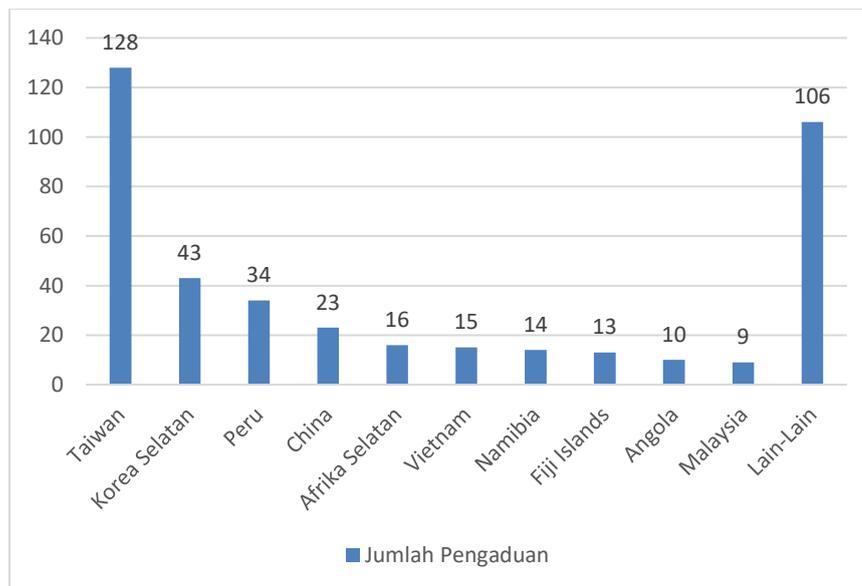
Kata-kata kunci: *Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007; pelaut perikanan; ratifikasi*

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 (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, 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 (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 (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.

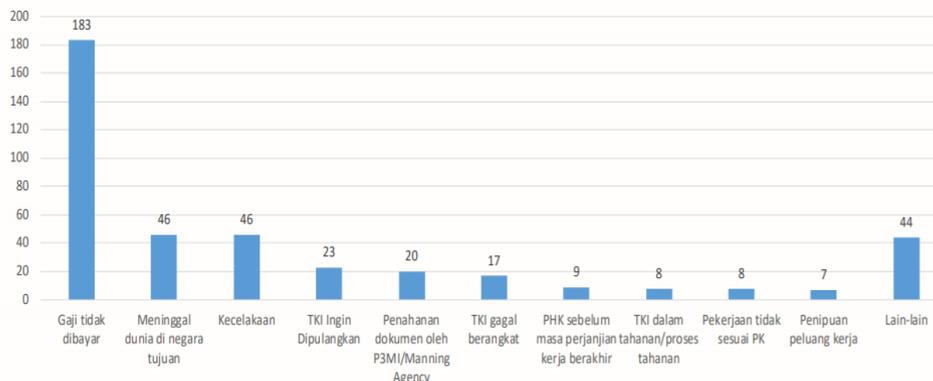
Grafik 1.
Grafik Pengaduan Pelaut Perikanan Tahun 2018 s.d 2020
Berdasarkan Negara



Sumber: Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

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 grafik diatas yang dihimpun dari Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) mengenai pengaduan pelaut perikanan tahun 2018 sampai tahun 2020 berdasarkan negara menunjukkan bahwa pengaduan terbanyak dengan 128 kasus pengaduan terjadi pada pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di Taiwan lalu diikuti oleh 43 kasus pengaduan pelaut perikanan yang bekerja di Korea Selatan hingga 106 kasus pengaduan pelaut perikanan yang bekerja di negara-negara lainnya (Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, 2020)

Grafik 2.
Grafik Pengaduan Pelanggaran HAM Yang Dialami Oleh Pelaut Perikanan (2018-2020)



Sumber : Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia

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. Oleh sebab itu hal inilah yang menjadi dasar bagi penulis untuk meneliti Alasan Indonesia Tidak Meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007.

Pada penelitian ini, penulis menggunakan beberapa sumber terdahulu sebagai tinjauan pustaka guna memperkaya literatur mengenai pembahasan pelaut perikanan maupun pembahasan mengenai ratifikasi perjanjian internasional oleh Indonesia. Penelitian Djodjo Suwardjo et., al (2010) memaparkan bahwa menjadi seorang pelaut perikanan merupakan pekerjaan dengan risiko yang sangat tinggi sehingga banyak sekali terjadi kecelakaan maupun praktik-praktik pelanggaran HAM di dalamnya. Selain itu, pendataan mengenai jumlah kecelakaan dan pelanggaran HAM di Indonesia masih belum terlaksana secara terstruktur. Penyebab kecelakaan yang dialami oleh para pelaut perikanan ini disebabkan oleh rendahnya kesadaran awak kapal tentang keselamatan kerja pada pelayaran dan kegiatan penangkapan, kapal yang tidak dilengkapi dengan peralatan keselamatan sebagaimana harusnya, cuaca buruk seperti gelombang besar dan menderita sakit keras dalam pelayaran hingga rendahnya penguasaan kompetensi keselamatan pelayaran dan penangkapan ikan pada para pekerja.

Sejalan dengan itu, penelitian dari Rizki Pratiwi (2020) menerangkan bahwa banyak pekerja dibidang perikanan mengalami perlakuan tidak sebagaimana mestinya saat bekerja sehingga menyebabkan permasalahan yang dialami pekerja perikanan karena hak-hak nya yang tidak terpenuhi. Masalah yang sering dialami pekerja perikanan umumnya berupa pelanggaran HAM seperti diskriminasi yang dilakukan oleh majikannya dan upah yang tidak dibayar. Selain itu perekrutan pelaut perikanan secara informal menyebabkan tidak adanya dokumen resmi yang dimiliki oleh para pelaut perikanan ketika bekerja sehingga menyebabkan pelanggaran HAM berupa perdagangan manusia yang banyak menimpa pelaut perikanan. Oleh karena itu, pemerintah berkewajiban untuk memberikan perlindungan hukum kepada rakyatnya dalam hal ini yakni fungsi membuat peraturan, mengawasi pelaksanaan pengaturan, menyelenggarakan pengadilan dan membina hubungan industrial.

Berbeda dengan penelitian-penelitian sebelumnya yang telah disebutkan di atas, artikel ini lebih menekankan pada alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang dipengaruhi oleh pilihan rasional Indonesia dengan pertimbangan untung-rugi dalam menentukan suatu pilihan. Selain itu, penelitian ini juga membahas mengenai contoh spesifik kasus pelanggaran HAM yang menimpa pelaut

perikanan Indonesia khususnya yang bekerja pada kapal-kapal ikan di luar negeri.

Terdapat dua arus kebijakan yang mengatur tentang pekerja kapal dalam perspektif hukum internasional, yaitu *Maritime Labour Convention* (MLC) 2006 yang mengatur tentang pelaut dan *International Labour Organization* (ILO) No. 188 tahun 2007 Tentang Pekerjaan Dalam Penangkapan Ikan. Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dalam penelitian yang dijelaskan oleh Zhou et al., (2020) memiliki fleksibilitas yang bertujuan untuk memfasilitasi penerimaan konvensi secara luas dengan mengizinkan untuk menyesuaikan, jika perlu dan dalam kondisi tertentu, tingkat perlindungan yang diberikan oleh konvensi terhadap praktik dan keadaan nasional yang ada. Oleh karena itu Zhou et al., (2020) berpendapat dengan fleksibilitas yang dimiliki oleh Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007, maka seharusnya Indonesia dapat membuat regulasi nasional, peraturan, praktik atau tindakan lainnya yang sesuai dengan ketentuan yang ada di dalam konvensi tersebut.

Namun, ILO No. 188 Tahun 2007 hingga tahun 2021 masih tidak diratifikasi oleh Indonesia sehingga dalam pengaturan mengenai kebijakan perlindungan bagi para pelaut perikanan masih menggunakan peraturan nasional yang mengadopsi aturan di dalam MLC 2006. Dalam hal ini seperti yang dijelaskan dalam penelitian Ria Rosianna Simbolon (2014) dengan mengambil contoh pada kasus Konvensi 1951 dan Protokol 1967, sikap Indonesia dalam memutuskan untuk menunda atau tidak meratifikasi suatu perjanjian internasional dipengaruhi oleh pilihan rasional mengenai kepentingan nasional yang ingin Indonesia capai terkait dengan kesejahteraan dan keamanan bangsa dengan pertimbangan untung-rugi serta biaya (*cost*) yang akan dikeluarkan jika meratifikasi suatu perjanjian internasional.

Artikel ini menggunakan jenis penelitian eksplanatif untuk menjelaskan hubungan antara pemberlakuan Konvensi ILO 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.

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 (Jackson & Sorensen, 2013:355). 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 (Jackson & Sorensen, 2013:356).

J.M. Keynes dan F. Knight memandang pilihan di dalam rational choice sebagai ketidakpastian sebagaimana ketika aktor dihadapkan dengan pilihan dalam risiko maka aktor dapat mengatribusikan probabilitas ke berbagai hasil (*outcome*) (Wirawan, 2012:212). Para penteoris pilihan rasional memfokuskan pilihan pada risiko dengan asumsi bahwa para aktor atau individu dapat mengalkulasi keuntungan yang diharapkan bagi setiap tindakan karena mempertimbangkan hasil maupun kerugian dari pilihan tersebut. Agar aksi ataupun pilihan yang dilakukan oleh aktor maupun individu tergolong rasional, maka harus memiliki karakteristik berikut: pertama, aksi atau pilihan dalam mewujudkan keinginan aktor harus menjadi alat terbaik; kedua, sepanjang aktor masih mampu untuk mencapai kesejahteraan maka harus mengoptimalkan keinginan; ketiga, keseimbangan antara biaya dan keuntungan harus dikumpulkan bukti-buktinya oleh aktor untuk mendukung pandangan ini (Wirawan, 2012:230).

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 (Wirawan, 2012:245).

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 (Mas'ood, 1990:289). 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 (Rapoport, 1970:16-17).

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 (Rapoport, 1970:16-17).

Selain itu, terdapat tiga poin asumsi pilihan rasional yang dijelaskan oleh Stephen M. Walt dalam jurnalnya yang berjudul *Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies*. Pertama, hasil sosial dan politik dipandang sebagai produk kolektif dari pilihan individu atau produk pilihan yang dibuat oleh aktor kesatuan sehingga teori pilihan rasional ini bersifat individualistis. Kedua, Walt mengasumsikan bahwa para aktor berusaha untuk memaksimalkan keuntungan dengan memilih hasil yang memberikan manfaat terbesar bagi pencapaian kepentingan para aktor. Ketiga, preferensi harus bersifat transitif dimana jika A lebih disukai daripada B dan B daripada C, maka kesimpulannya A lebih disukai daripada C sehingga teori pilihan rasional diasumsikan oleh Walt sebagai alat bagi para aktor untuk membuat suatu kesimpulan yang logis mengenai bagaimana para aktor mengambil suatu keputusan (Walt, 1999:10-11).

Istilah perjanjian internasional dalam bahasa Indonesia lazim dikenal dengan kata persetujuan, traktat, maupun konvensi dengan pengertian luas menurut I Wayan Parthiana bahwa perjanjian internasional merupakan kata sepakat diantara dua atau lebih subyek hukum internasional yang berkenaan dengan suatu obyek atau masalah tertentu dengan maksud untuk membentuk hubungan hukum atau melahirkan hak dan kewajiban yang telah diatur oleh hukum internasional (Parthiana, 2002:12). Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan oleh anggota negara-negara bangsa dan bertujuan untuk menciptakan atau mengakibatkan hukum tertentu (Kusumaatmadja, 2000). Perjanjian internasional merupakan satu diantara sumber hukum internasional yang keberadaannya diakui oleh masyarakat internasional.

Dari pengertian yang dikemukakan oleh para ahli diatas dapat disimpulkan bahwa perjanjian internasional memiliki unsur pembentuk sebagai berikut; ada kata sepakat, subyek-subyek tertentu, obyek tertentu, tunduk pada atau diatur oleh hukum internasional dan berbentuk tulisan (Parthiana, 2002). Subyek-subyek atau pihak-pihak yang mengadakan perjanjian internasional ini yakni anggota negara-negara bangsa yang di dalamnya termasuk lembaga-lembaga internasional. Di dalam perjanjian internasional para subyek atau pihak yang mengadakan perjanjian saling sepakat atau saling menyetujui sehingga menimbulkan hak dan kewajiban dalam bidang internasional. Perjanjian internasional memiliki beberapa tahapan yang telah diatur dalam Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian Internasional diantaranya yakni perundingan (*negotiation*), penandatanganan (*signature*) dan pengesahan (*ratification*) (Pratomo, 2011:35).

Berdasarkan pemaparan teori perjanjian internasional di atas, ILO Nomor 188 Tahun 2007 merupakan perjanjian internasional yang termasuk dalam istilah konvensi dan berbentuk tertulis sehingga sifat dari perjanjian internasional ILO Nomor 188 Tahun 2007 adalah formal. ILO Nomor 188 Tahun 2007 merupakan perjanjian internasional yang mengatur bentuk-bentuk perlindungan terhadap para pelaut perikanan atau Anak Buah Kapal (ABK) perikanan dan mengatur mekanisme untuk memastikan kapal-kapal ikan yang mempekerjakan pelaut perikanan dengan kondisi yang layak dimana kesepakatan untuk mengikatkan diri pada konvensi tersebut harus dinyatakan dengan ratifikasi. Selain itu, negara juga harus siap dengan segala bentuk hak dan kewajiban yang dibebankan sesuai dengan yang tertulis di dalam perjanjian internasional tersebut.

Dari penjelasan mengenai teori pilihan rasional dan perjanjian internasional diatas, keputusan pemerintah Indonesia untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dipengaruhi oleh pertimbangan untung-rugi dalam menetapkan 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 dalam menganalisis alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dan di dukung dengan adanya kemelekatan dalam suatu perjanjian internasional mengenai hak dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh Indonesia ketika meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka keputusan Indonesia untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut dapat diketahui.

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. Namun, stok pasokan ikan dunia yang ditemukan di wilayah pesisir di atas landas kontinen secara bertahap mengalami penurunan (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 berimbas 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). Adapun tanggung jawab negara asal pengirim pelaut perikanan dan negara bendera telah tertuang di dalam perjanjian kerja antara pelaut perikanan dengan pemilik kapal yang dibuat sebelum pelaut perikanan bekerja pada kapal penangkap ikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah berlaku di negara asal pengirim pelaut perikanan dan negara bendera (Kartini, 2015). Negara pelabuhan memiliki tanggung jawab ketika kapal penangkap ikan memasuki wilayah teritorial dari negara pelabuhan, sehingga yurisdiksi atau hukum yang

berlaku terhadap kapal penangkap ikan dan pelaut perikanan adalah hukum dari negara pelabuhan tersebut (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 dan berujung pada meninggalnya satu orang pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di atas kapal tersebut (Sinta & 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*) (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.

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. Konvensi dibuat dengan tujuan untuk diratifikasi, terdapat kewajiban hukum yang mengikat serta ada supervisi atau pengawasan internasional secara berkala atas pemenuhan kewajibannya. Apabila suatu konvensi sudah diratifikasi maka negara memiliki kewajiban untuk memberikan laporan mengenai langkah-langkah yang telah dilakukan. Adapun Rekomendasi ILO

merupakan pedoman khusus kepada negara-negara anggota dalam membuat peraturan perundang-undangan yang sesuai serta dibuat untuk tidak diratifikasi. Rekomendasi ILO juga berperan sebagai panduan bagi pelaksanaan isi Konvensi ILO (Kementerian Ketenagakerjaan, 2020).

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 di bawah ini.

Pertama, *Maritime Labour Convention* (MLC) 2006 atau Konvensi Ketenagakerjaan Maritim 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). Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 mengatur mengenai perlindungan prioritas bagi pelaut dengan menjamin hak-hak dasar para pelaut seperti syarat kerja termasuk di dalamnya waktu kerja dan waktu beristirahat, upah, perekrutan dan penempatan, perawatan medis, jaminan kesehatan, perekrutan dan penempatan, pelatihan dan pengawasan dengan tetap memperhatikan perkembangan yang ada di dalam industri pelayaran nasional maupun internasional (Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, 2020). Hal ini kemudian dijadikan pedoman oleh pemerintah Indonesia dalam membuat pedoman bagi para pelaut.

Dengan adanya ratifikasi MLC, 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.

Kedua, Konvensi ILO No. 188/2007 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; kondisi pelayanan; usia; pengupahan; kontrak kerja; akomodasi dan makanan; perlindungan keselamatan dan kesehatan kerja; perawatan medis dan jaminan sosial; kepatuhan dan penegakan aturan 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 yang terdiri dari perwakilan pemerintah, pengusaha dan pekerja 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 ini yakni Thailand pada tanggal 30 Januari 2019 dan telah berlaku di Thailand pada tanggal 30 Januari 2020. 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).

Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sejatinya 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 MLC, 2006 yang telah diimplementasikan ke dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2016.

Selain itu, dengan banyaknya aduan yang Indonesia terima mengenai kasus pelanggaran HAM yang menimpa para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja pada kapal asing, membuat pemerintah Indonesia membentuk *roadmap* ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dengan melakukan penyusunan *Memorandum Of Understanding* (MoU) penempatan khusus pelaut perikanan dengan negara tujuan, pemanfaatan perjanjian bantuan hukum timbal balik (*mutual legal assistance*) untuk penegakan hukum yang tegas bagi pelaku. Kemudian, pemerintah Indonesia juga berupaya untuk membangun Satu Data Indonesia dengan memperkuat data pelaut perikanan Indonesia maupun Warga Negara Indonesia (WNI) yang bekerja sebagai Pekerja Migran Indonesia (PMI) secara akurat melalui pemutakhiran secara serempak di seluruh perwakilan dengan menggunakan *platform* Portal Peduli WNI serta membangun sistem digital terintegrasi (*integrated data*

operating centre) (Kementerian Luar Negeri, 2021).

Pilihan rasional Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007

Keputusan yang Indonesia ambil 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.

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.

Pertama, keuntungan secara ekonomi yang didapatkan oleh pemerintah Indonesia tidak sebanding dengan harga yang dikeluarkan. Pekerjaan sebagai pelaut perikanan merupakan pekerjaan yang tergolong pekerjaan “3d” yakni membahayakan (*dangerous*), kotor (*dirty*) dan sulit (*difficult*), hal ini kemudian sangat memberikan risiko terhadap keselamatan para pelaut perikanan (Prigi, 2020). Sehingga 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).

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). 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).

Di dalam pasal 41 Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dijelaskan bahwa penetapan standarisasi dan sertifikasi internasional ini 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 dikarenakan Kementerian Kelautan dan Perikanan masih belum mengalokasikan uang guna membeli paket-paket silabus yang 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 membuat pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007.

Sebagaimana yang telah dijelaskan oleh Anatol Rapoport mengenai teori pilihan rasional, Indonesia sebagai aktor rasional memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 yang 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.

Kedua, ada kewajiban pelaporan dalam pengimplementasian Konvensi ILO No. 188 tahun 2007. Dalam meratifikasi suatu konvensi Indonesia harus mempertimbangkan 4 aspek, pertama apakah instrumen internasional yang akan diratifikasi dapat diadopsi oleh hukum nasional. Kedua, komitmen pemerintah khususnya mengenai pendanaan harus diukur sejauh mana komitmen tersebut akan dijalankan jika ratifikasi dilakukan. Ketiga, harus dipertimbangkan apakah sistem penegakan hukum yang ada di Indonesia sudah berjalan dengan baik atau belum. Keempat, bagaimana implementasi selanjutnya, khususnya yang berkaitan dengan pelaporan serta pemantauan (Wagiman & Anasthasya, 2016:400).

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 (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).

Sehubungan dengan adanya kewajiban bagi negara anggota yang telah meratifikasi konvensi, maka 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 Ivestasi, 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 Ivestasi, 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 (Aldila, 2021).

Proses perekrutan dan penempatan pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal asing masih mengalami 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). Adanya dualisme dalam perekrutan maupun penempatan para pelaut perikanan Indonesia yang bekerja di kapal asing membuat Indonesia harus terlebih dahulu menyiapkan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang terkait dengan pemberian izin kepada perusahaan penempatan pekerja migran

Indonesia yang mana berbagai pihak terkait harus mematuhi persyaratan yang telah disepakati atau ditetapkan di dalam RPP serta menyiapkan pembentukan *roadmap* ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sebelum meratifikasi konvensi tersebut (Karunia, 2020).

Dengan adanya kewajiban Indonesia untuk mengikuti aturan dan prosedur yang tertuang di dalam Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka Indonesia memiliki hak yang terbatas untuk menerapkan standar yang berbeda sehingga hal ini memberikan beban politik ketika Indonesia meratifikasi konvensi tersebut (Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi, 2021). Selain itu, jika Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 maka Indonesia pun harus mengimplementasikannya ke dalam peraturan perundang-undangan yang ada termasuk dengan menyelaraskan penyebutan maupun isitilah yang ada di dalam konvensi tersebut.

Pertimbangan yang diambil oleh Indonesia sebagai aktor rasional 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 berkaitan dengan risiko bagi Indonesia jika memilih untuk memutuskan meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 karena harus patuh terhadap ketentuan yang telah ditetapkan di dalam konvensi tersebut.

Dalam suatu perjanjian internasional, ada kepatuhan dalam menjalankan serta memenuhi hak dan kewajiban yang sudah tertulis di dalam konvensi jika suatu negara telah meratifikasi konvensi tersebut sehingga 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.

Ketiga, ratifikasi konvensi ILO No. 188/2007 belum menjadi urgensi bagi kementerian ketenagakerjaan. Ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 belum menjadi urgensi bagi Kementerian Ketenagakerjaan dikarenakan pemerintah Indonesia sudah terlebih dahulu meratifikasi *Maritim Labour Convention* (MLC) tahun 2006 yang mengatur mengenai pekerja kapal. Konvensi ini kemudian diimplementasikan dalam Undang-Undang No. 15 Tahun 2016 tentang Konvensi Ketenagakerjaan Maritim yang bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi pekerja kapal mengenai pemenuhan hak-hak dasar antara lain syarat kerja, penempatan, perawatan medis, waktu dan jam untuk beristirahat, upah, jaminan sosial dan pengawasan yang kemudian dijadikan pedoman oleh pemerintah Indonesia dalam membuat

pedoman bagi pekerja (Pratiwi, 2020).

Maritim Labour Convention (MLC) tahun 2006 ini kemudian menjadi acuan bagi Indonesia dalam memberikan perlindungan hukum bagi pekerja perikanan. Sehingga Indonesia merasa sudah cukup dengan meratifikasi konvensi tersebut sebagai wujud perlindungan bagi para pekerja maritim. Selain itu, Kementerian Ketenagakerjaan beranggapan bahwa UU Nomor 18 Tahun 2017 tentang Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan UU Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudidaya Ikan dan Pertambangan Garam dirasa sudah cukup dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan (Merdeka, 2020).

Maritim Labour Convention (MLC) tahun 2006 sudah terlebih dahulu diratifikasi oleh Indonesia dan ada beberapa peraturan nasional yang Indonesia rasa sudah cukup dalam memberikan perlindungan bagi para pelaut perikanan. Akibatnya, Indonesia sebagai aktor rasional dengan pertimbangan pilihan rasional terkait untung-rugi dalam meratifikasi suatu konvensi kemudian memutuskan untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 karena ratifikasi konvensi tersebut saat ini belum menjadi urgensi dan bukan prioritas bagi tujuan-tujuan yang kelak akan Indonesia capai.

Keempat, baru 19 negara yang meratifikasi Konvensi ILO No. 188/2007. Selain itu, ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 oleh negara-negara anggota ILO hingga tahun 2021 hanya 19 negara anggota ILO yang baru meratifikasi konvensi tersebut (International Labour Organization, 2007). Dari 19 negara yang telah meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 hanya Angola, Afrika Selatan dan Namibia sebagai sasaran dalam tujuan penempatan para pelaut perikanan Indonesia yang sudah meratifikasi konvensi tersebut. Adapun Taiwan yang merupakan sasaran dan tujuan penempatan para pelaut perikanan Indonesia paling banyak hingga tahun 2021 masih belum meratifikasi konvensi tersebut (Rhamdani, 2020).

Sehingga jika Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 tidak akan memberikan dampak yang cukup signifikan dalam perlindungan bagi para pelaut perikanan Indonesia. Hal ini dikarenakan sesuai dengan ketentuan yang telah disebutkan di dalam Pasal 44 Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 bahwasanya 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 (Pasal 44 Konvensi ILO No. 188/2007).

Dengan menimbang risiko yang ditimbulkan dan dampak yang tidak cukup signifikan jika Indonesia meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun

2007, Indonesia sebagai aktor rasional memutuskan untuk tidak meratifikasi konvensi tersebut. Hal ini menurut Anatol Rapoport pertimbangan Indonesia dalam menunda untuk meratifikasi konvensi ini turut dipengaruhi oleh pilihan tindakan orang lain. Dimana dalam hal ini Indonesia melihat bahwa negara-negara yang menjadi tujuan dalam penempatan para pelaut perikanan Indonesia hanya Angola, Afrika Selatan dan Namibia saja yang meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sehingga tidak akan memberikan dampak yang cukup signifikan bagi Indonesia. Dengan kata lain, strategi pilihan yang dipilih oleh Indonesia untuk menunda ratifikasi konvensi tersebut bergantung pada keputusan atau strategi yang diambil oleh negara lain.

Kesimpulan

Bekerja sebagai pelaut perikanan merupakan pekerjaan yang sangat berisiko tinggi dan sangat rentan mengalami pelanggaran HAM. ILO 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 untung-rugi untuk memaksimalkan keuntungan yang ada.

Alasan Indonesia tidak meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 disebabkan oleh biaya maupun beban yang harus dikeluarkan dan ditanggung oleh Indonesia tidak sebanding dengan keuntungan ekonomi yang didapatkan serta bertambahnya beban politik Indonesia akibat adanya kewajiban pelaporan dan pengawasan dalam pengimplementasian konvensi tersebut. Kemudian adanya kewajiban dalam penyesuaian peraturan nasional yang ada dengan substansi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 dan ratifikasi konvensi tersebut masih belum menjadi urgensi Kementerian Ketenagakerjaan dikarenakan Kementerian Ketenagakerjaan menganggap peraturan yang ada sudah cukup dalam memberikan perlindungan bagi pelaut perikanan. Hal ini juga didukung dengan hanya 19 negara anggota ILO yang meratifikasi Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007 sehingga tidak akan memberikan dampak yang signifikan bagi pelaut perikanan Indonesia. Oleh karena itu, 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.

Daftar pustaka

- Ahriani et al., (2021). Tanggungjawab Negara Bendera Kapal Terhadap Perbudakan ABK Indonesia. *TATOHI Jurnal Ilmu Hukum*, 1 (2), hlm. 53-67.
- Al Faqir, Anisyah (2020) Membongkar Alasan ABK Indonesia Memilih Bekerja di Kapal Ikan Tangkap Asing [Online]. Tersedia di: <https://www.merdeka.com/uang/membongkar-alasan-abk-indonesia-memilih-bekerja-di-kapal-ikan-tangkap-asing.html> [diakses pada 16 November 2021].
- Al Faqir, Anisyah (2020) Kemenaker Diminta Ratifikasi Konvensi ILO 188 Lindungi ABK WNI di Luar Negeri [Online] 13 Mei. Tersedia di: <https://www.merdeka.com/uang/kemenaker-diminta-ratifikasi-konvensi-ilo-188-lindungi-abk-wni-di-luar-negeri.html> [diakses pada 12 Januari 2022]
- Arleiny et al., (2021). Optimalisasi Penerapan MLC (Maritime Labour Convention) di Atas Kapal KM Bukit Siguntang. *Dinamika Bahari*, 2 (2), hlm. 126.
- Ashari, K. (2015) *Kamus Hubungan Internasional*. Bandung: Nuansa.
- Asiatoday (2021) 1,2 Juta Pelaut Indonesia Bekerja di Kapal Asing di Dunia [Online] 18 Februari. Tersedia di: <https://asiatoday.id/read/12-juta-pelaut-indonesia-bekerja-di-kapal-asing-di-dunia#:~:text=Rata%2Drata%20gaji%20pelaut%20Indonesia,Rp%207%20juta%20per%20bulan> [diakses pada 07 Maret 2021].
- Greenpeace (2019) Seabound: The Journey to Modern Slavery on the High Seas [Online] 09 Desember. Tersedia di: <https://www.greenpeace.org/static/planet4-southeastasia-stateless/2019/12/c4f6f6b4-greenpeace-seabound-b.pdf> [diakses pada 27 Februari 2022].
- Gozali İdrus, Pizaro (2018) Thailand Negara Asia Pertama Ratifikasi Konvensi Soal Nelayan [Online] 30 November 2018. Tersedia di: <https://www.aa.com.tr/id/ekonomi/thailand-negara-asia-pertama-ratifikasi-konvensi-soal-nelayan/1325594> [diakses pada 11 Maret 2022]
- International Labour Organization (ILO.org) C188 - Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188) [Online]. Tersedia di: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P2100_ILO_CODE:C188 [diakses pada 08 Januari 2022].
- International Labour Organization, "About the ILO in Indonesia," [Online]. Tersedia di https://www.ilo.org/jakarta/info/WCMS_412168/lang-en/index.htm [diakses pada 08 Januari 2022].
- International Labour Organization, "MLC, 2006 - Maritime Labour Convention, 2006 (MLC, 2006) [Online]. Tersedia di:

- https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_ILO_CODE:C186 [diakses pada 15 Maret 2022].
- International Labour Organization (2019) Thailand ratifies Work in Fishing Convention, 30 Januari [Online]. Tersedia di: https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_666581/lang--en/index.htm [diakses pada 11 Maret 2022].
- 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, R. & Georg, S. (2013) *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Pustaka Belajar.
- Jurnal Maritim (2020) ILO Work In Fishing Convention (C188), Instrumen Khusus Perlindungan Awak Kapal Ikan [Online] 14 September. Tersedia di: <https://jurnalmaritim.com/ilo-work-in-fishing-convention-c188-instrumen-khusus-perlindungan-awak-kapal-ikan/> [diakses pada 12 Februari 2021].
- Kartini, E. (2015). *Hukum Maritim*, Bantul: K-Media.
- Kementerian Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia (2021) Dukung Program Prioritas, KKP Siapkan Lembaga Diklat Pelaut KAPI Sesuai Konvensi STCW-F 1995 [Online] 25 Mei. Tersedia di: <https://kkp.go.id/artikel/30799-dukung-program-prioritas-kkp-siapkan-lembaga-diklat-pelaut-kapi-sesuai-konvensi-stcw-f-1995> [diakses pada 12 Januari 2022].
- 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 [diakses pada 08 Januari 2022].
- 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> [diakses pada 15 Januari 2022].
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Ivestasi (2020) Kemenko Marves Tekankan Komitmen Percepat Ratifikasi Konvensi ILO No. 188 Guna Lindungi Awak Kapal Perikanan [Online] 14 Juli. Tersedia di: <https://maritim.go.id/kemenko-marves-tekankan->

- komitmen-percepat-ratifikasi- konvensi-ilo/ [diakses pada 11 Januari 2022].
- Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (2021) Perbaiki Tata Kelola Pelindungan Pelaut Dan ABK Indonesia: Kemenko Marves Desak Segera Finalisasi RAN-PPAKP [Online] 8 Februari. Tersedia di: <https://maritim.go.id/perbaiki-tata-kelola-pelindungan-pelaut-abk-indonesia-kemenko/> [diakses pada 12 Januari 2022]
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (2021) Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2021 [Online] 6 Januari. Tersedia di: <https://kemlu.go.id/portal/id/read/2048/berita/ Pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-tahun-2021> [diakses pada 12 Februari 2021].
- Kementerian Perhubungan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (2020) Komitmen Pemerintah Dalam Melindungi Awak Kapal Indonesia [Online] 18 Agustus. Tersedia di: <https://hubla.dephub.go.id/home/post/read/7808/komitmen-pemerintah-dalam-melindungi-awak-kapal-indonesia#:~:text=Sejak%20tanggal%2012%20Juni%202018,2006%20k epada%20International%20Labour%20Organization> [diakses pada 18 Februari 2022].
- Kusumaatmadja, Mochtar (2000) *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Mas'ood, M. (1990) *Ilmu Hubungan Internasional Disiplin dan Metodologi*. Jakarta: Lembaga Penelitian, Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES).
- Miranti Karunia, Ade (2020) Ada Dualisme Izin, Menaker Kesulitan Awasi Penempatan ABK RI [Online] 10 Juli. Tersedia di: <https://money.kompas.com/read/2020/07/10/153303126/ada-dualisme-izin-menaker-kesulitan-awasi-penempatan-abk-ri?page=all> [diakses pada 12 Januari 2022]
- Nurmayanti (2021) Setahun, Pelaut Indonesia Bisa Beri Devisa ke Negara hingga Rp 151,2 Triliun [Online] 17 Februari. Tersedia di: <https://www.liputan6.com/bisnis/read/4485733/setahun-pelaut-indonesia-bisa-beri-devisa-ke-negara-hingga-rp-1512-triliun> [diakses pada 07 Maret 2021].
- Octaviani, Fadilla (2020) Governance Perlindungan Migran Indonesia (PMI) di Kapal Ikan Asing [Online] 14 Mei. Tersedia di: <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/pekerja-migran/200513-%20Presentasi%20Fadilla%20Webinar%20IOJI.pdf> [diakses pada 12 Maret 2022].

- Parthiana, I Wayan (2002) *Hukum Perjanjian Internasional Bag: 1*. Bandung: Mandar Maju.
- Pratama, Oki (2020) Konservasi Perairan Sebagai Upaya menjaga Potensi Kelautan dan Perikanan Indonesia [Online] 01 Juli. Tersedia di: <https://kkp.go.id/djprl/artikel/21045-konservasi-perairan-sebagai-upaya-menjaga-potensi-kelautan-dan-perikanan-indonesia#:~:text=Terbentang%20dari%20Sabang%20hingga%20Merauke,km2%20adalah%20Zona%20Ekonomi%20Eksklusif> [diakses pada 10 Februari 2021].
- Pratomo, Eddy (2011) *Hukum Perjanjian Internasional (Pengertian, Status Hukum, dan Ratifikasi)*. Bandung: Penerbit PT. Alumni Bandung.
- Prigi (2020) Pemeriksaan Nautis Dan Alat Keselamatan Dalam Rangka Pemenuhan Kelaiklautan Kapal Penangkap Ikan [Online] 16 September. Tersedia di: <https://kkp.go.id/djpt/ppnprigi/artikel/23277-pemeriksaan-nautis-dan-alat-keselamatan-dalam-rangka-pemenuhan-kelaiklautan-kapal-penangkap-ikan> [diakses pada 09 Maret 2021]
- Rapoport, A. (1970) *Two – Person Game Theory, The Essential Ideas*. Canada: The University of Michican Press.
- Rhamdani, Benny (2020) Peran Pemerintah Dalam Penempatan Dan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia Di Kapal Ikan Asing [Online] 14 Mei. 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> [diakses pada 10 Maret 2021].
- Satria, Arif et al., (2015) *Analisis Kesejahteraan Rumah Tangga Usaha Perikanan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Sinta, D. & Zuhdi A. (2021) Penegakan Hukum Terhadap Eksploitasi ABK WNI Pada Kapal Ikan Tiongkok Lu Huang Yuan Yu di Perairan Kepulauan Riau. *Scientia Journal: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 4 (3), hlm. 3-8.
- Statistik Kementerian Kelautan dan Perikanan (2021) Pencarian Nelayan/Pembudidaya Ikan Menurut Jenis Nelayan/Pembudidaya Ikan, Jenis Kegiatan, Tahun dan Provinsi [Online] 17 November. Tersedia di: <https://statistik.kkp.go.id/home.php?m=nelayan&i=6#panel-footer> [diakses pada 17 November 2021].
- Suwardjo, Djojo et al., (2010) Telaah Kebijakan Perlindungan Nelayan Dan Pembudi Daya Ikan Di Indonesia, *Jurnal Teknologi Perikanan dan Kelautan*, 1(1).

- Walt, Stephen M. (1999) Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies. *International Security*, 23 (4) hlm. 10-11.
- Wirawan, I.B. (2012) *Teori-Teori Sosial dalam Tiga Paradigma*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Woody, T. (2019) The sea is running out of fish, despite nations' pledges to stop it", National Geographic [Online] 8 Oktober. Tersedia di: <https://www.nationalgeographic.com/science/article/sea-running-out-of-fish-despite-nations-pledges-to-stop> [diakses pada 27 Februari 2022].
- Zhou, Mi et al., (2020) Indonesia and the Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188): a comparative analysis, RAS/16/11/AS, International Labour Organization. Tersedia di: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-jakarta/documents/publication/wcms_739445.pdf