

BAB 1

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Masyarakat Indonesia dinilai banyak yang bergantung pada sektor kemaritiman dan mengandalkan sumber daya perikanan sebagai sumber penghasilan, pangan, dan bahan-bahan mentah yang dapat diolah kembali. *CoFounder and Chief Sustainability Officer Aruna, Utari Octaviany* pun juga mengatakan jika garis pantai yang dimiliki Indonesia juga panjang dengan wilayah perairan yang luas memiliki banyak komoditas perikanan yang dihasilkan dari tangkapan atau budidaya (Hafiyyan, 2023).

Indonesia sebagai salah satu negara yang dikenal sebagai negara dengan berbagai pulau atau negara kepulauan menjadi salah satu negara dengan kekuatan maritim yang besar. Jika maritim Indonesia mendapat perhatian khusus dan lebih dikembangkan lagi, kekuatan maritim yang dimiliki oleh Indonesia dapat menjadi kekuatan nasional. Kekuatan tersebut sudah sangat menonjol dengan fakta jika Indonesia menduduki peringkat ketiga sebagai negara terbesar pemasok tenaga kerja kelautan dan perikanan. Indonesia memiliki sebanyak 1,2 juta awak kapal perikanan (AKP) baik pada kapal niaga maupun kapal perikanan. Pemerintah Indonesia sudah semestinya memberi perlindungan khusus kepada para tenaga kerja tanpa terkecuali. Pernyataan mengenai perlindungan penuh terhadap tenaga kerja perikanan dan kelautan tersebut dinyatakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marves). Menurut Deputy Bidang Koordinasi Kedaulatan Maritim dan Energi Kemenko Marves Basilio Dias Araujo, klaim yang dimiliki Indonesia sebagai negara pemasok tenaga kerja perikanan pun juga dinyatakan oleh salah satu organisasi internasional yaitu Organisasi Buruh Internasional (ILO) dan mengatakan jika akan memberikan perhatian khusus bagi para tenaga kerja yang bekerja di sektor maritim khususnya nelayan. (Ambari M. , 2021)

Sektor maritim dan perikanan merupakan salah satu sektor yang dinilai penting untuk perekonomian Indonesia, namun penurunan jumlah nelayan terjadi di Indonesia sejak tahun 2017. Menurut catatan Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), jumlah nelayan semakin menurun sejak tahun 2017. Tercatat pula pada tahun 2017, sempat mengalami kenaikan namun tidak drastis, yakni hanya 1% saja dari 2,64 juta naik menjadi 2,67 juta. Pada tahun berikutnya, yaitu 2018, nelayan di Indonesia mengalami penurunan 1,1% yang menjadikan angkanya kembali seperti tahun 2017 yaitu 2,64 juta. Persenan dari penurunan jumlah nelayan semakin bertambah setiap tahunnya hingga menyentuh 9,5% di tahun 2019. Menurut data tersebut, penurunan terbesar dan skala persenan terendah yaitu dari tahun 2018-2019 sebesar 460.000 nelayan (Jayani, 2021). Data tersebut sudah mencakup nelayan perairan umum, darat, laut, dan nelayan pembudidaya. Adanya ekspansi industri ekstraktif yang dilakukan di wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, dan laut menjadi alasan penurunan jumlah nelayan di Indonesia. Salah satu LSM yaitu Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) mengatakan akibat dari diberlakukannya ekspansi industri ekstratif tersebut menyebabkan lebih dari 35.000 keluarga nelayan yang tinggal di Indonesia kehilangan rumahnya. Tidak hanya nelayan saja, namun sebanyak kurang lebih 6081 desa yang berada di pesisir tidak mendapatkan air bersih karena sudah tercemar oleh limbah (WALHI, 2022).

Dalam upaya melindungi tenaga kerja maritim, Pemerintah Indonesia meratifikasi Maritime Labour Convention (MLC, 2006) atau Ketenagakerjaan Maritim, 2006 milik ILO pada 8 September 2016. Upaya tersebut adalah salah satu upaya pemerintah Indonesia dalam menjaga dan memberikan proteksi kepada buruh pelaut (ILO, 2016). Sidang Ketenagakerjaan Internasional ke-94 yang dilakukan oleh ILO di Jenewa pada 7 Februari 2006 menghasilkan Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006. Sidang tersebut mengacu pada tujuan yang sudah dikeluarkan oleh ILO yaitu menetapkan kebebasan dasar dan

hak-hak untuk semua tenaga kerja tanpa terkecuali. Konvensi Ketenagakerjaan Maritim, 2006 memuat 5 klausul dasar yaitu persyaratan minimal pelaut yang bekerja di kapal, kondisi kerja, akomodasi, perlindungan, penerapan dan pelaksanaan (Konsultan ISO, n.d.).

Namun setelah Pemerintah Indonesia meratifikasi Ketenagakerjaan Maritim 2006 tersebut masih banyak permasalahan yang muncul pada sektor tenaga kerja maritim terlebih terhadap nelayan. Terhitung sepanjang tahun 2017 hingga 2020 masih tercatat beberapa permasalahan yang seharusnya sudah diatasi oleh pemerintah seperti kasus penelantaran dan eksploitasi yang dialami oleh nelayan Indonesia sebanyak 5.371 kasus (Ambari M. , 2021). Kasus lain yang terjadi adalah penangkapan dua nelayan oleh Pemerintah Malaysia karena diduga melakukan penangkapan ilegal pada Rabu, 7 September 2022 (Sahputra, 2022). Kasus-kasus eksploitasi dan penelantaran yang masih banyak terjadi membuktikan bahwa ratifikasi MLC 2006 yang dilakukan Pemerintah Indonesia belum cukup memadai untuk melindungi nelayan Indonesia.

Dalam upaya untuk memperkuat perlindungan terhadap perlindungan maritim, ILO mengeluarkan konvensi baru yaitu Konvensi ILO Nomor 188 yang disahkan di Jenewa pada 14 Juni 2007. Konvensi ILO 188/2007 merupakan penguat dari Konvensi Ketenakerjaan Kemaritiman, 2006 karena disahkannya Konvensi Ketenagakerjaan Kemaritiman, 2006 hanya mengatur tentang perlindungan pelaut saja namun tidak mengatur tentang perlindungan nelayan. Tertulis pada MLC 2006 Paragraf 4 Artikel II yang berbunyi, “Except as expressly provided otherwise, this Convention applies to: All seafarers, except for: fishing vessels, traditionally build ships, war ships, and naval auxiliaries.” Sedangkan disahkannya Konvensi ILO 188/2007 mengatur tentang perlindungan awak buah kapal nelayan perikanan yang saat ini jumlahnya mencapai 77% (DPN SBMI, 2016). Isi dari Konvensi ILO 188/2007 tidak jauh beda dengan Konvensi Ketenagakerjaan Kemaritiman 2006 hanya

saja Konvensi ILO 188/2007 mengatur tentang perlindungan terhadap nelayan yang tidak diatur pada Konvensi Ketenagakerjaan Kemaritiman 2006. Seperti yang sudah tertulis pada *Part 1 Definition and Scope* artikel 2 Konvensi ILO 188/2007 yaitu, “this Convention applies to all fishers and all fishing vessels engaged in commercial fishing operations.” (International Labour Organization, 2007). Beberapa negara yang menjadi anggota dari ILO sudah melakukan ratifikasi terhadap Konvensi ILO 188/2007 karena pentingnya ratifikasi Konvensi ILO 188/2007 untuk menjadi landasan hukum internasional pekerja perikanan negara-negara tersebut. Negara-negara yang sudah menyetujui konvensi tersebut total 19 negara yaitu Bosnia, Angola, Herzegovina, Argentina, Kongo, Maroko, Prancis, Lithuania, Estonia, Norwegia, Inggris, Senegal, Namibia, Denmark, Afrika Selatan, Portugal, Belanda, Polandia, dan Irlandia Utara (Wahyudi, 2021). Disayangkan dari 19 negara yang sudah meratifikasi Konvensi ILO 188/2007, Indonesia masih belum termasuk didalamnya meskipun ASEAN sudah mendesak Indonesia untuk segera meratifikasinya. Disahkannya Konvensi ILO 188/2007 bertujuan untuk memastikan para awak kapal nelayan yang bekerja di atas kapal dan melakukan penangkapan ikan secara komersil mendapatkan kondisi kerja yang sangat layak. Isi dari Konvensi ILO 188/2007 meliputi kondisi kerja, minimum layanan dan usia, pengupahan yang layak, kerja kontrak, akomodasi dan makanan, jaminan sosial, penegakan hukum, dan kesehatan para tenaga kerja (Hadi, 2021).

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah pada penelitian ini adalah faktor apa yang menghambat Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari dituliskannya penelitian ini antara lain:

1. Memaparkan faktor penghambat Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi Konvensi ILO 188/2007

2. Menjelaskan faktor penghambat Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi Konvensi ILO 188/2007

D. KERANGKA TEORI

Mengacu pada penelitian terdahulu yang sudah sempat diteliti dan juga menjelaskan mengenai hambatan-hambatan apa saja yang menjadi alasan Indonesia untuk belum sempat meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 tertulis pada karya tulis milik Ahda Mujahidah Ibrahim dari Universitas Mulawarman yang berhasil dipublikasi pada 2023. Tertuang pada publikasi milik Ahda tersebut, hambatan-hambatan yang menjadi alasan mengapa Indonesia masih belum sempat meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 ditinjau dari kalkulasi untung-rugi untuk memaksimalkan hasil yang akan diperoleh untuk pihak Indonesia. Kalkulasi untung-rugi untuk memaksimalkan hasil tersebut diperoleh dari pemakaian teori pilihan rasional pemerintah Indonesia. Pada publikasi jurnal tersebut juga memaparkan berapa banyak korban dan kasus yang terjadi karena Indonesia masih belum sempat meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 sebagai landasan hukum internasional untuk melindungi tenaga kerja perikanan Indonesia.

Pada penelitian kali ini, mengacu pada jurnal acuan yang memakai teori pemikiran rasional, penulis disini menggunakan teori dari *Decision Making Process Theory-Foreign Policy* (Richard Snyder) dan teori legislasi untuk menganalisis bagaimana cara Pemerintah Indonesia mengambil keputusan untuk belum meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 dan siapa saja aktor di balik pengambilan keputusan tersebut.

D.1 Teori *Decision Making Process (Foreign Policy)*

Kemunculan dari teori *decision making process (foreign policy)* diawali dari Richard C. Snyder, H. W. Bruck, dan Burton Sapin yang membantu terciptanya Proyek Analisis Kebijakan Luar Negeri yang diselenggarakan oleh Universitas Princeton pada bulan Juni 1954. Kolaborasi yang dijalin oleh The Snyder menjadi landasan dari awal kemunculan teori *decision making process (foreign policy)* (Snyder, Bruck, & Sapin, 1954). Pendekatan yang dipelajari

oleh The Snyder adalah pendekatan dalam bidang politik internasional yang dipaparkan dalam buku “American Foreign Policy Formulation: Principles and Programmes” yang berhasil diterbitkan pada tahun 1953. Hingga pada akhirnya pendekatan dan diskusi dari The Snyder inilah dijabarkan pada Proyek Analisa Kebijakan Luar Negeri milik Universitas Princeton setahun setelahnya (GK Scientist, 2022).

The Snyder menjelaskan jika proses-proses yang dilalui dalam pengambilan keputusan adalah suatu proses untuk menghasilkan suatu proyek-proyek alternatif yang sudah diseleksi dalam proses-proses tersebut. Penentuan dari seleksi dan proses-proses tersebut ditentukan secara sosial, jumlah masalah yang ada, dan jalan alternatif yang sudah dipikirkan oleh para pengambil keputusan. Pendekatan yang dicetuskan oleh The Snyder melalui teori *decision making process (foreign policy)* dianggap menjadi salah satu pendekatan yang utama dan signifikan untuk menganalisis kebijakan luar negeri suatu negara secara internasional (GK Scientist, 2022). Meskipun pada awalnya pemikiran The Snyder ini hanya menganggap negara menjadi salah satu aktor yang mempunyai peran dalam mengambil keputusan, namun pada pertengahan abad ke-20 aktor non-negara pun bisa menjadi aktor dalam pengambilan keputusan dan dianggap menjadi aktor internasional (Al-Najjar & Husien, 2022).

Pendekatan yang dilakukan oleh The Snyder hingga akhirnya memunculkan teori *decision making process (foreign policy)* juga bentuk dari kurang puasannya penggunaan teori rasional yang kurang konkret. Teori rasional dinilai terlalu memihak karena keputusan rasional bisa jadi rasional untuk satu pihak namun kurang dianggap rasional untuk pihak lainnya. Maka dari itu The Snyder dengan *decision making process* ini membantu untuk merumuskan politik luar negeri yang bersifat lebih unggul dari teori rasional karena juga memikirkan faktor internal dan eksternal yang memengaruhi perilaku dari politik luar negeri suatu negara yang dimaksud. Analisis- analisis yang digunakan oleh teori *decision making process (foreign policy)* ini sangat

menekankan fokus utamanya pada proses analisis jaringan birokrasi suatu kelompok yang bersifat kompleks dengan segala prosedur-prosedur kelebagaannya yang sudah ada (Yanyan Mochamad Yani, 2019).

Pemikiran The Snyder mengenai fokus utama dalam decision making process berada pada proses analisis jaringan birokrasi ini adalah hasil dari keikutsertaan The Snyder dalam evolusi model politik birokrasi milik Allison yang terkandung dalam bukunya yang berjudul *Graham Allison's Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis (1969)* and *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis (1971)*. Pendapat The Snyder mengenai analisis jaringan birokrasi sangat penting dalam pengambilan keputusan adalah untuk memahami perilaku kebijakan luar negeri. Menurut The Snyder untuk memahami perilaku kebijakan luar negeri tersebut ditentukan oleh bagaimana yang mempunyai kuasa dan yang sudah memiliki tanggung jawab dapat membuat Keputusan dengan 4 variabel yaitu faktor eksternal, faktor internal, faktor organisasi, dan sifat situasi dari negara tersebut. Tidak hanya itu saja, The Snyder juga menekankan bahwa pada analisis jaringan birokrasi dalam pembuatan keputusan harus memperlihatkan siapa saja yang terlibat dan alasan yang mendasari untuk mengambil keputusan tersebut (Jones, 2010).

Mengacu pada rumusan masalah pada penelitian ini yaitu apa saja kah hambatan yang dimiliki Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007, teori *decision making process (foreign policy)* ini sangat penting. Selaras dengan tujuan penelitian ini yaitu memaparkan apa saja hambatan yang menghambat Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007. Pengaplikasian teori *decision making process* dalam penelitian ini sudah dipastikan ada aktor-aktor yang terlibat dan bagaimana jalannya pengambilan keputusan Pemerintah Indonesia masih belum meratifikasi Konvensi ILO 188/2007. Dua aktor yang mempunyai peran penting dalam pengambilan keputusan mengenai pentingnya ratifikasi Konvensi ILO 188/2007 ini adalah Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenco

Marves) dan Kementerian Luar Negeri (KEMENLU) karena keduanya telah mendapat mandat dari negara untuk mendiskusikan mengenai tata kelola kelautan dan perikanan yang juga mencakup pekerja perikanan lokal maupun migran. Aktor lain yang ikut andil dalam alasan kementerian Indonesia melakukan diskusi mengenai pentingnya ratifikasi tersebut adalah *Greenpeace* dan ASEAN yang mendesak Indonesia untuk segera meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 (Ambari M. , Kapan Indonesia Memulai Ratifikasi Konvensi ILO 188?, 2023). Dari banyaknya pertimbangan-pertimbangan Kementerian Ketenagakerjaan dan desakan-desakan dari beberapa arah untuk Indonesia dengan segera meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 ini membutuhkan riset lebih jauh mengenai bagaimana pengambilan keputusan yang dilakukan para aktor-aktor yang terlibat dalam pengambilan keputusan mengapa Indonesia tidak dengan segera meratifikasi Konvensi ILO 188/2007. Apa saja faktor yang menghambatnya akan diteliti menggunakan teori *decision making process (foreign policy)*.

D.2. Teori Legislasi Internasional

Penggunaan teori legislasi ini dapat dikatakan penting dalam proses analisis mengenai penyusunan peraturan undang-undang. Kata legislasi sendiri sudah tercantum dalam kamus hukum yang dimana menurut Anis Ibrahim, proses legislasi adalah suatu proses yang dilewati untuk membuat peraturan hukum dengan tujuan melahirkan hukum positif atau hukum perundang-undangan. Teori legislasi ini juga berasal dari bahasa Belanda yaitu *theorie van de wetgeving* atau teori yang dibuat untuk menyusun undang-undang. Legislasi tidak hanya diartikan sebagai satu arti namun mempunyai banyak arti juga seperti adanya kekuasaan dalam membentuk undang-undang, tindakan yang bersifat legislatif, penyusunan undang-undang, pembuatan hukum yang diproses melalui undang-undang, dan yang terakhir adalah perumusan aturan untuk masa depan (Dianisa & Suprobowati, 2022).

Munculnya teori legislasi ini pada awalnya digunakan untuk menjabarkan proses pembentukan legislasi pada negara-negara berkembang yang masih bergantung pada tingkat demokratisasi dan kebebasan sosialnya. Dikarenakan proses legislasi ini kerap kali berasal dari tatanan negara yang berkuasa dan berada di atas kekuasaan. Pada hal ini seperti presiden atau tatanan negara yang berada pada kekuasaan memberi arahan untuk menjalankan atau mengeluarkan kebijakan baru atau akan muncul legislasi baru untuk negara tersebut. Arahan yang diberikan oleh presiden atau tatanan negara yang berkuasa tersebut harus dilakukan oleh jajaran birokrasi pemerintahan sesuai dengan arahan karena kuasa mereka tidak sebesar presiden dan tatanan negara yang berkuasa tersebut (Otto, Stoter, & Arnscheidt, 2012).

Pengaplikasian teori legislasi pada penelitian ini adalah bagaimana jaringan birokrasi Indonesia yang masih bersikeras untuk tidak meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 dan mengatakan jika RPP yang berbasis nasional sudah cukup kuat untuk memproteksi para nelayan di Indonesia. Bertujuan untuk menyelaraskan dengan tujuan penelitian ini yaitu menjabarkan faktor apa saja kah yang menghambat Pemerintah Indonesia untuk belum meratifikasi Konvensi ILO 188/2007. Menggunakan teori legislasi ini akan membantu untuk menjabarkan bagaimana proses dari pembentukan dan rapat yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia yang masih bersikeras untuk belum meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 walaupun sudah banyaknya kasus yang menimpa nelayan perikanan di Indonesia.

E. HIPOTESIS

Berdasarkan pada kerangka teoretik di atas, hipotesis penelitian ini adalah jaringan birokrasi menjadi faktor penghambat Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007.

F. METODOLOGI

Penggunaan metode kualitatif akan digunakan untuk menganalisa hambatan apa saja yang menghambat Indonesia untuk tidak segera meratifikasi

Konvensi ILO 188/2007 Dipilih sebagai metode yang digunakan untuk menganalisa penelitian ini dikarenakan metode kualitatif pada umumnya menganalisis sesuatu yang ada dengan tidak menggunakan pendekatan statistik dan hitungan, melainkan menggunakan penafsiran dan pemahaman terhadap suatu peristiwa yang telah atau sedang terjadi. Teknik yang digunakan dalam metode kualitatif untuk mengumpulkan informasi dan data dengan menggunakan opini, konsep, atau pengalaman. Penggunaan metode kualitatif yang dilakukan untuk mengumpulkan informasi dan data untuk menganalisa penelitian ini adalah dengan menggunakan *literature review*. Melalui bacaan seperti artikel, jurnal, website, dan buku-buku digital yang tersebar di internet sangat membantu untuk proses pengumpulan data dan informasi mengenai apa saja hambatan yang menghambat Indonesia tidak segera meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 yang juga mencakup siapa saja aktor dan apa saja faktor yang menghambat Indonesia untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007 walau sudah banyak desakan-desakan dari berbagai pihak dan banyaknya tenaga kerja maritim Indonesia yang menjadi korban dari ketidakadilan dan pelanggaran HAM yang terjadi kepada awak buah kapal nelayan.

G. JANGKAUAN PENELITIAN

Dalam rangka untuk membatasi fokus pembahasan dalam melakukan menganalisis mengenai mengapa Pemerintah Indonesia harus meratifikasi Konvensi ILO 188/2007. Fokus penulis dalam melakukan analisis penelitian ini dalam kurun waktu antara tahun 2016-2022. Dimulai dari 2016 setelah Pemerintah Indonesia melakukan ratifikasi MLC 2006 hingga pada tahun 2022 untuk melihat efek dari hasil rapat internal Kementerian Ketenagakerjaan RI pada tahun 2021 yang masih menunda untuk meratifikasi Konvensi ILO 188/2007.

H. SISTEMATIKA PENULISAN

Penelitian dinilai sebagai karya tulis yang benar adalah ketikan penelitian tersebut fokus kepada salah satu masalah yang diteliti dengan struktur yang jelas. Penulisan yang formal dan objektif pun juga menjadi

keharusan saat melakukan penelitian yang bersifat karya tulis. Lalu yang terakhir adalah penelitian karya tulis harus mempunyai sistematika yang jelas. Maka dari itu, penelitian ini mempunyai sistematika sebagai berikut:

BAB I : Bab I berisikan tentang uraian pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, kerangka berpikir, hipotesa, metodologi, jangkauan penelitian, dan sistematika penelitian.

BAB II : Bab II berisikan tentang pembentukan Rezim Internasional Perlindungan Tenaga Kerja Maritim.

BAB III : Bab III berisi tentang analisis mengenai faktor penghambat Indonesia dalam meratifikasi Konvensi ILO 188/2007.

BAB IV : Bab IV berisi tentang kesimpulan yang membahas mengenai poin-poin penting yang ditemukan selama proses penelitian dan analisis dari hambatan Pemerintah Indonesia dalam meratifikasi Konvensi ILO 188/2007.