

P R A K A R S A *Policy Brief*

September 2024

Karam Nasib Pekerja Perikanan di Indonesia: Absennya Perlindungan Hak Asasi Manusia

Pesan Kunci:

- Kasus-kasus pelanggaran HAM pada pekerja di sektor perikanan masih tinggi dan masih sering terabaikan.
- Implementasi uji tuntas HAM dapat berkontribusi pada pencapaian kerja layak, pertumbuhan ekonomi yang inklusif, serta konsumsi dan produksi yang bertanggung jawab.
- Pemerintah perlu mendukung implementasi uji tuntas HAM melalui kebijakan dan regulasi yang jelas dan kuat, serta menyediakan mekanisme penegakan yang efektif.



Permasalahan Tenaga Kerja di Sektor Perikanan di Indonesia

Indonesia merupakan produsen terbesar di sektor perikanan tangkap di Asia Tenggara. Secara global, Indonesia juga merupakan penghasil perikanan tangkap dan akuakultur terbesar kedua di dunia (setelah Tiongkok), yang kontribusi lebih dari 36% dari total produksi kawasan tersebut pada tahun 2015. Permintaan ikan dan produk perikanan di pasar internasional dan regional telah meningkat selama beberapa dekade terakhir, menyebabkan produksi perikanan terus meningkat dan memenuhi 25% dari permintaan perikanan dunia. Selain berperan di tingkat global, sektor perikanan juga memberikan nutrisi dan sumber pendapatan bagi masyarakat di Indonesia (WRI, 2024). Lebih dari 60 juta orang di Indonesia tinggal di masyarakat pesisir, di mana penangkapan ikan menyediakan sumber pendapatan dan lapangan kerja utama. Jumlah nelayan di Indonesia sebanyak 2,24 juta pada tahun 2017 dan rumah tangga perikanan sekitar 1,64 juta pada tahun 2018 (BPS, 2020).

Meskipun pertumbuhan produksi yang lebih tinggi, tingkat kemiskinan di masyarakat pesisir relatif tinggi. Tingkat kemiskinan di wilayah pesisir Indonesia tahun 2021 sebesar 4,19%, angka ini lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata nasional. Dari jumlah penduduk miskin ekstrem sebesar 10,86 juta jiwa, 12,5 persen atau 1,3 juta jiwa diantaranya berada di wilayah pesisir (Wapresri, 2021). Hal ini salah satunya seperti hasil penelitian PRAKARSA (2022), disebutkan bahwa nelayan tangkap memiliki kemampuan terbatas dalam menghitung hasil panen dan tangkapan karena rendahnya latar belakang pendidikan dan literasi keuangan. Ini menciptakan peluang bagi pedagang grosir dan

pengecer tingkat menengah untuk mengeksploitasi mereka, karena posisi tawar yang lemah – dalam kasus terburuk, menyebabkan jeratan utang. Hal ini juga berlaku untuk pekerja migran sektor perikanan dari Indonesia yang juga sangat rentan terhadap jeratan utang yang berasal dari agen perekrutan lokal maupun luar negeri.

Meskipun terdapat berbagai capaian signifikan, upaya implementasi United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs) di Indonesia masih menghadapi sejumlah tantangan. Hal ini dapat dilihat dari lemahnya *political will* pemerintah dalam pemajuan dan perlindungan HAM. Pemerintah dan DPR dalam beberapa waktu terakhir justru fokus mengakselerasi pembahasan dan pengesahan sejumlah legislasi yang berpotensi menggerus jaminan perlindungan dan pemulihan HAM, serta berpotensi merusak lingkungan hidup serta sumber daya alam, seperti revisi UU Minerba dan pengesahan UU Cipta Kerja (Elsam, 2021).

Permasalahan-permasalahan tersebut masih terjadi karena lemahnya penegakan hukum dan juga kerangka hukum di Indonesia yang belum mampu memberikan perlindungan kepada pekerja perikanan dari bentuk-bentuk pekerjaan yang eksploitatif. Penegakan hukum terhadap pekerja anak, kerja paksa, dan anti-perdagangan manusia masih belum efektif. Masalah teknis seperti kurangnya sumber daya manusia untuk pengawasan ketenagakerjaan yang tidak memadai bagi jumlah tenaga kerja yang ada, serta kapasitas yang terbatas dari pengawas ketenagakerjaan terutama di daerah-daerah terpencil juga masih menjadi permasalahan serius (PRAKARSA, 2024). Karena itu, pemerintah perlu serius melakukan langkah-langkah untuk menghormati, memenuhi dan melindungi pekerja di sektor perikanan dan di daerah pesisir melalui

instrumen kebijakan, untuk memperkuat sektor perikanan di Indonesia serta mengurangi kemiskinan masyarakat pesisir.

Kompleksitas rantai pasok perikanan dan kondisi pelanggaran HAM

Industri perikanan memiliki karakteristik yang unik dibandingkan dengan industri berbasis darat. Sulitnya pengawasan terhadap aktivitas kapal-kapal penangkapan ikan di tengah laut menjadi salah satu tantangan utama. Hal ini mengakibatkan kurangnya informasi yang jelas mengenai kondisi dan perlakuan terhadap para awak kapal perikanan.

Perbedaan kontrak kerja dan sistem upah menjadi permasalahan tersendiri. Para Awak Kapal Perikanan umumnya memiliki kontrak yang tidak pasti, berjangka pendek, dan menggunakan sistem bagi hasil. Upah yang mereka terima bergantung pada jumlah tangkapan, bukan upah minimum regional. Karakteristik waktu dan istirahat yang berbeda dengan pekerja di darat juga menyulitkan penerapan standar kerja layak sesuai kebijakan.

Di sektor pengolahan ikan yang berbasis di daratan, aturan ketenagakerjaan sudah lebih jelas dan diimplementasikan. Namun, pada industri pengolahan ikan yang berbasis kelautan, pengawasan terhadap aturan tersebut masih lemah (DFW, 2023). PRAKARSA (2024) menemukan bahwa beberapa perusahaan pengolahan ikan besar mengklaim tanggung jawab mereka atas isu HAM, tetapi implementasi dan pengawasannya tidak dijelaskan lebih lanjut. Permasalahan ini semakin kompleks karena tidak seluruh rantai pasok perikanan tersentuh oleh aturan yang ada. Buruh perempuan di industri perikanan juga tidak terjamin hak-haknya di tempat kerja, contohnya tidak mendapatkan cuti melahirkan, melainkan akan kehilangan pekerjaan.

ABK (Anak Buah Kapal) atau buruh di industri perikanan kerap diabaikan dan sering terlantar. PRAKARSA (2024) menyebutkan hal ini terjadi akibat ketidakmampuan pemerintah dalam menangani kompleksitas persoalan ini. Lemahnya pengawasan dan isu kejahatan terorganisir transnasional juga menambah kerumitan penanganan kasus, yang masih didasarkan pada tanggung jawab di masing-masing yurisdiksi negara. Pekerja migran, perempuan, dan anak-anak paling rentan menjadi korban eksploitasi karena posisi tawar mereka yang lemah. Seringkali dokumen legal mereka ditahan sehingga mereka terpaksa terus bekerja dalam kondisi kerja yang sangat buruk. Kasus-kasus pelanggaran HAM pada kelompok pekerja tersebut masih belum dianggap serius dan mereka masih sering terabaikan. Penerapan hak asasi manusia dan uji tuntas masih sulit karena minimnya institusi penting dan komitmen politik.

Greenpeace (2022) melaporkan bahwa sepanjang 2021, Serikat Buruh Migran Indonesia (SBMI) menerima 188 aduan kasus perbudakan terhadap ABK Indonesia yang bekerja di kapal ikan berbendera asing. Berdasarkan catatan SBMI, jumlah 188 kasus pada tahun 2021 merupakan yang tertinggi yang diterima SBMI dalam satu

tahun. Ini menambah total kasus ABK yang ditangani oleh SBMI sejak 2013 menjadi 634 kasus. Dari 188 kasus baru tersebut, 98 berasal dari Jawa Tengah, 43 dari Jawa Barat, dan selebihnya dari berbagai provinsi lain di Indonesia. Tidak ditemukan informasi lebih lanjut mengapa pengaduan paling banyak berasal dari dua provinsi tersebut.

Uji Tuntas HAM (HRDD): Bukan Sekedar Kepatuhan dan Lebih dari Sekedar Pelaporan

Mencegah dampak buruk terhadap manusia merupakan tujuan utama uji tuntas HAM. Tanggung jawab untuk menghormati HAM merupakan standar global yang wajib dipatuhi oleh semua badan usaha di mana pun mereka beroperasi, sesuai dengan prinsip UNGP. Aktivitas usaha dapat mempengaruhi berbagai spektrum HAM yang diakui secara internasional, dan tanggung jawab ini berlaku untuk semua hak tersebut. Dalam praktiknya, beberapa HAM mungkin lebih rentan di industri tertentu, sehingga menjadi fokus perhatian yang lebih besar (UNDP, 2011).

Uji tuntas HAM memiliki tiga pilar: tugas negara untuk melindungi dari pelanggaran hak asasi manusia oleh perusahaan; tanggung jawab perusahaan untuk menghormati hak asasi manusia; dan hak untuk mendapatkan pemulihan yang efektif bagi korban pelanggaran hak asasi manusia. Uji tuntas HAM merupakan hal mendasar bagi pilar kedua yaitu tanggung jawab perusahaan untuk menghormati. Perusahaan diharapkan untuk melaksanakan proses uji tuntas hak asasi manusia untuk mengidentifikasi, mencegah, mengurangi, dan menjelaskan cara mereka mengatasi dampaknya terhadap hak asasi manusia (UNGP, Guiding Principles 15).

Penelitian yang dilakukan oleh Smit, et al. (2020), menunjukkan bahwa beberapa perusahaan di berbagai sektor berupaya mengembangkan cara untuk mengelola risiko pelanggaran HAM yang terjadi di rantai pasok perusahaan mereka. Untuk memahami, mengendalikan, dan mengelola risiko ini, banyak industri dan perusahaan menggunakan kerangka kerja UNGP untuk melakukan uji tuntas HAM saat mempertimbangkan risiko pelanggaran HAM dalam operasi dan rantai pasokan mereka. Proses uji tuntas HAM memungkinkan dilakukannya pemetaan untuk mengidentifikasi pemasok dan menelusuri rantai pasokan, sehingga perusahaan dapat mengidentifikasi risiko HAM.

Gambar 1. Proses uji tuntas dan langkah-langkah pendukung



Sumber: OECD, 2024 dan Elsam, 2021

OECD membuat panduan dalam melakukan uji tuntas HAM yang dimulai dari perubahan kebijakan internal perusahaan, mengidentifikasi dan menilai dampak buruk bisnis hingga ke rantai pasokan, melacak implementasi dan hasil, mengomunikasikan cara mengatasi dampak, hingga proses pemulihan (Gambar 1).

Belum Memadainya Kebijakan Bisnis dan HAM di Indonesia

Kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang terjadi dalam industri perikanan tangkap di Indonesia sebagian besar disebabkan oleh absennya uji tuntas HAM di perusahaan-perusahaan terkait. Banyak perusahaan belum sepenuhnya menerapkan prinsip uji tuntas HAM dalam operasional mereka, seperti yang tercermin dalam laporan pertanggungjawaban perusahaan (PRAKARSA, 2024). Tanggung jawab perusahaan terhadap uji tuntas HAM saat ini masih terbatas pada pengakuan terhadap peraturan yang mendukung pemenuhan HAM, tanpa disertai dengan strategi yang jelas untuk menghadapi pelanggaran yang mungkin terjadi. Banyak perusahaan hanya fokus pada pemenuhan regulasi minimal, tanpa mengembangkan mekanisme untuk memastikan bahwa HAM terintegrasi secara menyeluruh dalam kegiatan operasional.

Salah satu faktor yang memengaruhi kondisi ini adalah regulasi yang ada di Indonesia. Greenpeace (2022) menyatakan bahwa hukum nasional masih bersifat terlalu umum dan tidak cukup spesifik untuk memberikan perlindungan menyeluruh bagi anak buah kapal (ABK). Ketergantungan ABK pada perjanjian kerja yang dibuat dengan pemilik kapal sebelum mereka memulai pekerjaan menjadikan mereka rentan terhadap pelanggaran hak dan eksploitasi.

Terdapat empat pilar utama dalam konvensi internasional yang mendukung sektor perikanan dan perlindungan tenaga kerjanya, yaitu: Port State Measures Agreement (PSMA) - mengenai pengelolaan ikan untuk mencegah penangkapan ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak diatur (IUUF); Cape Town Agreement (CTA) 2012 - mengenai stabilitas dan konstruksi kapal perikanan yang layak; ILO C-188 - mengenai pemenuhan hak awak kapal perikanan; SCTW-F - mengenai kualifikasi dan sertifikasi awak kapal perikanan.

Indonesia telah meratifikasi Konvensi Internasional tentang Standar Pelatihan, Sertifikasi, dan Dinas Jaga bagi Awak Kapal Penangkap Ikan (SCTW-F) pada tahun 1995, yang kemudian disahkan melalui Peraturan Presiden RI Nomor 18 Tahun 2019. Pada tahun 2016, Indonesia juga meratifikasi Konvensi Perjanjian Negara-Negara Pelabuhan untuk Tindakan Kepelabuhan, yang semakin memperkuat kemampuan negara dalam mengawasi pelabuhan dan mencegah berbagai aktivitas negatif. Ratifikasi ini secara resmi disahkan melalui Perpres RI No. 43/2016 tentang Pengesahan Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing (Mongabay, 2023).

Di tingkat nasional, Indonesia telah mengeluarkan beberapa kebijakan untuk melindungi anak buah kapal.

Salah satunya adalah Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 2 Tahun 2017, yang menetapkan persyaratan dan mekanisme sertifikasi hak asasi manusia di sektor perikanan. Kebijakan ini melengkapi Peraturan Menteri No. 42 Tahun 2016 tentang Perjanjian Kerja Laut bagi Awak Kapal Perikanan, serta Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Namun, meskipun ada kebijakan ini, masih banyak aspek penting yang belum diatur secara komprehensif, seperti standar pengupahan, jam kerja dan istirahat, jaminan transportasi, kompensasi saat kapal tidak operasional akibat kecelakaan, peluang pengembangan karier, serta penyediaan akomodasi, fasilitas rekreasi, nutrisi, perawatan kesehatan, dan asuransi kecelakaan kerja. Hal ini disebabkan oleh perbedaan karakteristik pekerjaan di laut dan di darat.

Dalam konteks kebijakan bisnis dan HAM, Indonesia juga telah mengeluarkan regulasi seperti Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan No. 35/PERMEN-KP/2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia pada Usaha Perikanan. Peraturan ini diterbitkan sebagai respons terhadap tingginya pelanggaran HAM dalam kegiatan usaha perikanan, termasuk perdagangan orang, kerja paksa, pekerja anak, dan kondisi kerja yang tidak layak. Selain itu, Strategi Nasional Bisnis dan HAM, yang disahkan melalui Perpres No. 60 Tahun 2023, juga merupakan langkah penting dalam upaya ini.

Namun, peraturan dan kebijakan yang ada masih belum mencakup implementasi uji tuntas HAM secara komprehensif. Belum ada penjelasan rinci mengenai penerapan kebijakan ini bagi perusahaan multinasional yang beroperasi di Indonesia dan memanfaatkan sumber daya alam negara ini. Kebijakan-kebijakan tersebut juga masih lemah dalam mengatasi permasalahan di industri perikanan, mengingat banyaknya kapal asing yang terlibat dan kompleksitas wilayah teritorial negara.

Kondisi ini menegaskan pentingnya ratifikasi konvensi internasional seperti ILO C-188, yang secara khusus mengatur tentang pekerjaan di sektor perikanan, termasuk hak-hak pekerja, kondisi kerja, keselamatan dan kesehatan kerja, serta perlindungan sosial. Dengan meratifikasi konvensi tersebut, Indonesia akan memiliki kerangka hukum yang lebih kuat dan spesifik untuk melindungi ABK dari pelanggaran dan memastikan mereka bekerja dalam kondisi yang adil dan layak.

Meratifikasi konvensi internasional ini tidak hanya akan meningkatkan perlindungan hukum bagi ABK, tetapi juga memperkuat posisi Indonesia dalam standar global terkait perlindungan pekerja di sektor perikanan. Hal ini sangat penting mengingat sektor perikanan adalah salah satu sektor kunci dalam ekonomi Indonesia, dengan banyak pekerja yang merupakan migran berisiko tinggi mengalami eksploitasi dan pelanggaran hak asasi manusia (DFW, 2023). Ratifikasi ini juga dapat memperkuat diplomasi Indonesia dan memberikan perlindungan hukum bagi semua awak kapal perikanan yang bekerja di kapal ikan asing maupun kapal ikan Indonesia.

Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan

The PRAKARSA Executive Director

Ditulis oleh:

- Samira Hanim
- Herni Ramdlaningrum
- Eka Afrina Djamhari

Diulas oleh:

Victoria Fanggidae

Didesain oleh:

Bambang Nurjaman

PRAKARSA Policy Brief adalah analisis dan rekomendasi kebijakan tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



PRAKARSA

Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E
Pasar Minggu, Jakarta Selatan
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798
perkumpulan@theprakarsa.org

The PRAKARSA adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi **PRAKARSA Policy Brief** dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

www.theprakarsa.org

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan analisis di atas maka terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diberikan kepada para pemangku kebijakan, diantaranya:

1. Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, serta Kementerian Hukum dan HAM perlu berkolaborasi untuk menyusun peraturan turunan dari UU Cipta Kerja yang secara khusus mengatur perlindungan hak-hak pekerja di sektor perikanan. Rekomendasi ini bertujuan untuk memperkuat perlindungan hak pekerja, menetapkan prosedur perekrutan yang transparan, meningkatkan standar keselamatan kerja, dan penegakan hukum yang ketat.
2. Pemerintah perlu segera mempercepat meratifikasi Konvensi ILO C-188 untuk memperkuat perlindungan terhadap pekerja di sektor perikanan dan mengeluarkan Peraturan turunan mengenai Penempatan dan Perlindungan Awak Kapal Perikanan, khususnya bagi pekerja migran.
3. Kementerian Hukum dan HAM perlu mengeluarkan panduan uji tuntas HAM dan memastikan bahwa perusahaan-perusahaan mengadopsi prinsip uji tuntas HAM di dalam kebijakan perusahaan dan mengungkapkannya kepada publik, sejalan dengan UNGP serta peraturan terkait lainnya, sebagai bentuk tanggung jawab sosial perusahaan.
4. Kementerian Kelautan dan Perikanan bekerjasama dengan Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Hukum dan HAM, Organisasi Masyarakat Sipil dan Pihak Ketiga membuka kanal pengaduan resmi untuk pelanggaran HAM, menindaklanjuti pengaduan dan secara terbuka mempublikasikannya kepada publik.
5. Pemerintah bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan terhadap perusahaan-perusahaan ataupun usaha perorangan di sektor perikanan secara berkala untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas. Pengawasan ini penting untuk mengidentifikasi dan mengatasi potensi pelanggaran HAM di seluruh proses mulai dari hulu hingga hilir dalam rantai pasok.

Referensi

- BPS. (2020). Statistik Sumber Daya Laut dan Pesisir. <https://shorturl.at/9BdO5>
- DFW. (2023). Stranas Bisnis HAM: Dapatkah Menyelesaikan Pelanggaran HAM di Laut?. <https://dfw.or.id/stranas-bham-dimana-isu-kelautan/>
- Elsam. (2021). Satu Dekade Implementasi UNGPs di Indonesia: Catatan dan Rekomendasi Masyarakat Sipil. <https://www.elsam.or.id/bisnis-dan-ham/satu-dekade-implementasi-ungps-di-indonesia-catatan-dan-rekomendasi-masyarakat-sipil>
- Elsam. (2021). Pedoman Uji Tuntas OECD untuk Perilaku Bisnis yang Bertanggung Jawab. <https://mne-guidelines.oecd.org/oecd-due-diligence-guidance-for-responsible-business-conduct-bahasa-edition.pdf>
- OECD. (2024). Due Diligence. <https://www.oecdguidelines.nl/oecd-guidelines/due-diligence>
- Portal Informasi Indonesia. (2023). Menyiapkan Tata Kelola Laut Berkelanjutan. <https://indonesia.go.id/kategori/ragam-ais-forum-2023/7295/menyiapkan-tata-kelola-laut-berkelanjutan?lang=1>
- Smit, L., Holly, G., McCorquodale, R., & Neely, S. (2020). Human rights due diligence in global supply chains: evidence of corporate practices to inform a legal standard. *The International Journal of Human Rights*, 25(6), 945–973. <https://doi.org/10.1080/13642987.2020.1799196>
- The PRAKARSA. (2022). Global Value Chain on Palm Oil, Fisheries, Rice, and Coffee Commodities in Indonesia, Thailand, The Philippines, and Viet Nam.
- The PRAKARSA. (2024). Kebijakan Insentif dan Hak Asasi Manusia di Rantai Pasok Perikanan.
- UNDP. (2020). Human Rights Due Diligence: An Interpretive Guide. <https://www.undp.org/thailand/publications/human-rights-due-diligence-interpretive-guide>
- UNDP. (2011). Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations 'Protect, Respect and Remedy' Framework. Human Rights Council Resolution 17/4, 16 Juni 2011.
- Wapresri. (2021). Pimpin Rapat Kemiskinan Ekstrem, Wapres Sebut Wilayah Pesisir Angkanya Lebih Tinggi dan Lebih Kompleks. <https://www.wapresri.go.id/pimpin-rapat-kemiskinan-ekstrem-wapres-sebut-wilayah-pesisir-angkanya-lebih-tinggi-dan-lebih-kompleks/>
- WRI. (2024). Menuju Hilirisasi Sektor Perikanan Indonesia yang Kuat dan Berkelanjutan. <https://wri-indonesia.org/id/wawasan/menuju-hilirisasi-sektor-perikanan-indonesia-yang-kuat-dan-berkelanjutan>