

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

Desember 2024

Mendorong Keadilan: Reformasi Insentif Pemerintah dalam Sektor Perikanan untuk Kesejahteraan Pekerja dan Keberlanjutan

Pesan Kunci:

- Dominasi insentif yang berfokus pada peningkatan kapasitas tanpa pertimbangan keberlanjutan yang memadai dapat memperburuk penangkapan ikan secara berlebihan dan meningkatkan risiko pelanggaran hak asasi manusia (HAM).
- Beragam bantuan pemerintah di sektor perikanan belum menunjukkan dampak signifikan terhadap kesejahteraan pekerja di sektor ini.
- Pemerintah perlu mengevaluasi dan mereformasi skema bantuan di sektor perikanan agar tepat sasaran untuk memastikan pemenuhan hak asasi manusia dan kesejahteraan pekerja dalam rantai pasok.



Potensi Ekonomi Sektor Kelautan: Menelusuri Ancaman di Baliknnya

Sektor perikanan dan kelautan memiliki peran penting dalam perekonomian Indonesia. Pada tahun 2019, sektor ini menyumbang sekitar USD 27 miliar bagi ekonomi nasional. Ketergantungan Indonesia pada sektor ini lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara tetangga di kawasan. Kontribusi sektor perikanan terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia mencapai 2,6 persen, lebih tinggi dibandingkan Tiongkok (1,4%), Filipina (1,5%), Malaysia (1,1%), dan Thailand (0,67%) (World Bank, 2021).

Dari sisi produksi, perikanan tangkap Indonesia menghasilkan rata-rata 7,2 juta metrik ton per tahun antara tahun 2017 hingga 2022, menjadikan Indonesia sebagai produsen terbesar kedua di dunia setelah Tiongkok. Pada tahun 2020, nilai ekspor komoditas perikanan Indonesia mencapai USD 4,8 miliar, menyumbang 3,8 persen dari kebutuhan pasar dunia. Indonesia bahkan mengalami surplus perdagangan komoditas perikanan terbesar keenam di dunia dengan nilai ekspor bersih sebesar USD 4,4 miliar (FAO, 2023).

Namun, kondisi produksi yang tinggi saat ini tidak menjamin pertumbuhan jangka panjang yang berkelanjutan. Tantangan utama yang dihadapi adalah penangkapan ikan yang berlebihan (*overfishing*), yang dapat mengurangi stok ikan secara signifikan dan merusak ekosistem laut. Selain itu, praktik penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak diatur (*illegal, unreported and unregulated* atau *IUU fishing*) semakin memperburuk situasi ini. Penurunan stok ikan tidak hanya berdampak pada keberlanjutan hasil tangkapan, tetapi juga menghambat pencapaian target pertumbuhan

ekonomi, penciptaan lapangan kerja, ketahanan pangan, serta penerimaan pemerintah dan ekspor di sektor perikanan.

Penangkapan ikan melebihi batas biologis akan mengurangi cadangan ikan, menurunkan hasil, dan berdampak negatif pada sumber pangan, penghidupan, serta pendapatan masa depan. Banyak stok ikan di Indonesia kini terancam akibat penangkapan berlebihan. Menurut Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) pada tahun 2022, 38% perikanan tangkap di Indonesia telah dieksploitasi secara berlebihan, dan 44% telah dieksploitasi penuh. Kondisi ini mengancam keberlanjutan biomassa dan hasil tangkapan di masa depan, serta membatasi manfaat perikanan bagi generasi mendatang.

Menelusuri Ancaman Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Balik Penangkapan Ikan

Salah satu penyebab penurunan stok ikan yaitu kegiatan *IUU Fishing*. Kerugian akibat penangkapan ilegal tidak hanya berdampak pada degradasi lingkungan perairan, tetapi juga menimbulkan kerugian ekonomi yang signifikan. Pada tahun 2019, negara-negara ASEAN mengalami kerugian ekonomi lebih dari USD 6 miliar, dengan kerugian terbesar dialami oleh Indonesia (Lee & Viswanathan, 2020). Secara global, penangkapan ikan yang tidak dilaporkan mencapai 8-14 juta ton per tahun, menyebabkan kerugian ekonomi antara USD 26-50 miliar dan hilangnya pendapatan pajak sebesar USD 2-4 miliar. Meskipun data spesifik untuk Indonesia belum tersedia, kerugian akibat penangkapan ilegal diperkirakan berdampak signifikan pada pendapatan pajak negara.

Praktik *IUU Fishing* tidak hanya merugikan lingkungan, tetapi juga berimplikasi serius terhadap hak asasi manusia (HAM). Aktivitas ini sering kali memicu kondisi kerja yang tidak manusiawi, termasuk kerja paksa bagi anak buah kapal (ABK). Laporan Greenpeace (2019) mengungkapkan sebanyak 13 kapal penangkap ikan asing terlibat dalam berbagai pelanggaran HAM, seperti menahan upah kru, jam kerja yang sangat panjang, pelecehan fisik dan seksual, serta ketidakpatuhan terhadap kontrak kerja. Kondisi serupa juga dialami oleh ABK kapal yang beroperasi dari DKI Jakarta (PRAKARSA, 2024).

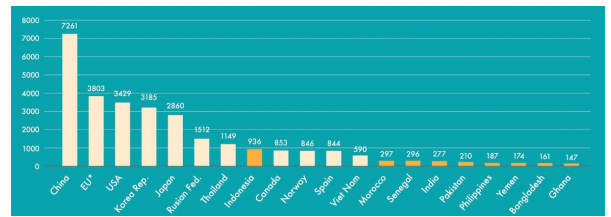
Selain itu, ancaman terhadap HAM juga muncul di sepanjang rantai pasokan, terutama di sektor pengolahan hasil tangkapan ikan, di mana pekerja menghadapi kondisi kerja dan upah yang tidak layak. Sektor perikanan tangkap dan budidaya diperkirakan mempekerjakan sekitar 2,7 juta dan 3,3 juta pekerja, masing-masing, serta lebih dari 1 juta pekerja terlibat dalam pengolahan dan pemasaran produk perikanan. Temuan PRAKARSA (2024) menunjukkan terdapat praktik pelanggaran HAM di salah satu pabrik pengolahan hasil tangkapan laut di Jakarta Utara, dimana pekerja perempuan bekerja lebih dari 40 jam per minggu dengan pendapatan dibawah Upah Minimum Provinsi (UMP). Selain itu, mereka juga tidak mendapatkan peralatan keselamatan kerja, perlengkapan medis dasar dan tempat istirahat yang layak. Ancaman ini memperburuk kesejahteraan pekerja di sektor ini dan menjauhkan mereka dari kondisi kerja layak (PRAKARSA, 2024).

Masyarakat pesisir yang bergantung pada sektor perikanan juga menghadapi banyak kerentanan. Mereka memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Pada tahun 2021, Indonesia mencatat 10,86 juta orang miskin, di mana sekitar 1,3 juta atau 12,5 persen di antaranya tinggal di wilayah pesisir. Tingkat kemiskinan ekstrem di wilayah pesisir mencapai 4,19 persen lebih tinggi dibandingkan angka nasional yang sebesar 4 persen (Kantor Wakil Presiden Republik Indonesia, 2021). Menurut Cahagi dan Gurning (2018), tingkat kemiskinan di desa pesisir 1,27 persen lebih tinggi dibandingkan wilayah non-pesisir, dengan pendapatan nelayan berada di bawah upah minimum. Kondisi ini semakin memperburuk kemiskinan di sektor perikanan skala kecil.

Urgensi Reformasi Insentif Fiskal Sektor Perikanan

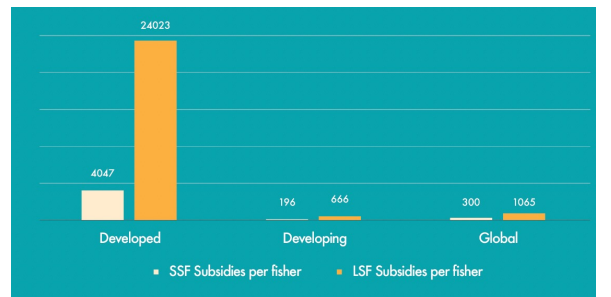
Kebijakan fiskal memiliki peran strategis dalam pengembangan ekonomi sektor perikanan. Pemerintah Indonesia telah mengalokasikan subsidi yang signifikan untuk mendukung sektor perikanan. Tahun 2019 Indonesia mengeluarkan subsidi sebesar USD 936 juta, lebih tinggi dibandingkan dengan negara berkembang lainnya seperti Vietnam (USD 844 juta) dan Filipina (USD 210 juta) (Sumaila, 2019). Namun, subsidi ini masih jauh lebih kecil dibandingkan dengan negara-negara maju, yang mengalokasikan anggaran lebih besar untuk sektor perikanan mereka. Ketimpangan dukungan fiskal ini dapat mempengaruhi daya saing dan keberlanjutan sektor perikanan Indonesia.

Grafik 1. Perbandingan Subsidi Perikanan antar negara (dalam Jutaan USD)



Sumber: Sumaila (2019) via Focus on the Global South (2023)

Grafik 2. Perbandingan Subsidi Perikanan per Nelayan di Negara Maju dan Berkembang (Dalam USD)



Sumber: Schuhbauer (2020) via Focus on the Global South (2023)

Ketimpangan dalam hal pemberian subsidi juga terjadi, baik antara negara maju dan negara berkembang, maupun antara perikanan skala kecil dan besar. Subsidi per nelayan di sektor perikanan skala besar (LSF) di negara maju tercatat 36 kali lebih tinggi dibandingkan negara berkembang. Di sektor perikanan skala kecil (SSF), subsidi per nelayan di negara maju mencapai 21 kali lipat lebih besar daripada di negara berkembang (Schuhbauer, 2020). Grafik 1 menunjukkan bahwa di negara maju, subsidi untuk nelayan skala besar (LSF) jauh lebih tinggi, mencapai USD 24.023 per nelayan, dibandingkan negara berkembang yang hanya USD 666. Untuk nelayan skala kecil (SSF), negara maju memberikan subsidi sebesar USD 4.047 per nelayan, sedangkan negara berkembang hanya memberikan USD 196.

Negosiasi tentang penghapusan subsidi perikanan di WTO masih berlangsung alot, karena negara-negara maju mendukung penghapusan subsidi, namun ini dianggap tidak adil bagi negara-negara berkembang. Negara berkembang seperti Indonesia, masih membutuhkan insentif fiskal untuk mengembangkan kapasitas dan produktivitas sektor perikanan. Banyak masyarakat di negara-negara ini bergantung pada sektor perikanan, sehingga subsidi dari pemerintah sangat berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas dan kesejahteraan sosial.

Dilain pihak, meskipun Indonesia telah mengalokasikan dana yang cukup besar untuk subsidi perikanan, efektivitasnya perlu ditinjau ulang. Saat ini, bantuan pemerintah di sektor perikanan masih didominasi oleh insentif fiskal yang berfokus pada peningkatan kapasitas, seperti bantuan modal dan infrastruktur. Bantuan kategori ini mencakup 60% dari total bantuan, yang berpotensi meningkatkan aktivitas penangkapan ikan secara berlebihan, menciptakan keuntungan buatan, dan memperburuk masalah

overfishing. Oleh karena itu, kontribusi signifikan dari jenis bantuan ini memerlukan evaluasi mendalam terkait efektivitasnya dalam mencapai tujuan kesejahteraan yang berkelanjutan.

Subsidi bahan bakar untuk sektor perikanan merupakan bantuan pemerintah yang paling signifikan dalam kategori peningkatan kapasitas. Subsidi bahan bakar penting dan paling berpengaruh terhadap nelayan kecil untuk tetap bertahan disektor ini. Namun subsidi ini tidak selalu berdampak positif karena di wilayah dengan stok perikanan yang telah dieksploitasi berlebihan, seperti Laut Jawa bagian utara, subsidi ini hanya meningkatkan frekuensi penangkapan ikan tanpa memperbaiki hasil tangkapan (IISD, 2021).

Hanya saja nelayan tradisional dan kecil yang lebih membutuhkan tidak mendapatkan akses. Sejak tahun 2012, subsidi bahan bakar hanya diberikan untuk kapal di bawah 30 GT dengan kuota bulanan terbatas. Meskipun prosedur pendaftaran dan verifikasi yang berbeda berdasarkan kapasitas kapal membantu mengurangi ketidakadilan antara nelayan skala besar dan kecil, sistem ini masih belum sempurna. Survei KNTI dan Koalisi Kusuka (2022) menunjukkan di 10 provinsi sekitar 82,8% nelayan kecil tidak memiliki akses terhadap BBM bersubsidi pada tahun 2020 dan 2021. Selain itu, subsidi BBM cenderung lebih menguntungkan pemilik dan operator kapal, sementara ABK tidak merasakan peningkatan kesejahteraan dengan pendapatan yang masih dibawah upah minimum provinsi (IISD, 2021).

Insentif fiskal yang bertujuan mendorong pertumbuhan cadangan perikanan melalui konservasi dan pengolahan berkelanjutan masih belum memadai, hanya menyumbang sekitar 33% dari total subsidi yang diberikan pemerintah Indonesia. Subsidi ini berfungsi untuk mendukung pengelolaan perikanan, penelitian, serta pengembangan Kawasan Konservasi Laut (KKL) atau *Marine Protected Areas* (Sumaila et al., 2012; Willis & Bailey, 2020). Rendahnya bantuan untuk kategori ini mengakibatkan perkembangan KKL masih menghadapi tantangan seperti keterbatasan staf dan sumber daya keuangan (Napitupulu, 2022). Yukri et al., (2024) juga menyoroti kualitas manajemen kawasan ini masih kurang mendapat perhatian yang memadai.

Kemudian, program perlindungan sosial memiliki potensi besar untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir namun belum dioptimalkan. Nelayan yang memiliki asuransi kesehatan dan kecelakaan kerja mengalami peningkatan kesejahteraan ekonomi yang signifikan (Maisandi & Halimatussadiyah, 2022). Bantuan yang ditargetkan dengan baik dapat membantu meningkatkan keberlanjutan sektor perikanan dengan memastikan manfaat sampai kepada nelayan yang paling membutuhkan, serta menghindari praktik *IUU Fishing* (OECD, 2006). Namun, alokasi bantuan ini masih sangat terbatas yaitu sebesar 0,5 persen dari total bantuan perikanan di Indonesia.

Secara keseluruhan, subsidi perikanan di Indonesia memiliki peran krusial dalam menjaga keberlanjutan sektor perikanan dan kesejahteraan masyarakat pesisir. Namun, alokasi subsidi dan insentif fiskal saat ini masih didominasi oleh bantuan peningkatan kapasitas seperti subsidi bahan bakar, yang dalam beberapa kasus justru

malah memperburuk masalah eksploitasi berlebihan dan tidak tepat sasaran. Selain itu, dukungan terhadap program konservasi dan perlindungan sosial bagi nelayan masih sangat terbatas, sehingga banyak masyarakat pesisir yang belum sepenuhnya merasakan manfaat dari insentif-insentif tersebut.

Sinergi Kebijakan untuk Keberhasilan Reformasi Fiskal di Sektor Perikanan

Keberhasilan reformasi fiskal sektor perikanan Indonesia bergantung pada kebijakan yang sinergis, jika tidak maka akan menghambat pencapaian tujuan keberlanjutan yang diharapkan. Namun, ketidaksesuaian sering terjadi pada kebijakan subsidi perikanan yang menghambat tujuan lingkungan serta sosial. Hal ini tidak terlepas dari berbagai faktor salah seperti kebijakan dan koordinasi antar stakeholder.

Peraturan yang tidak terharmonisasi dan kewenangan dalam mengelola industri perikanan sering kali menciptakan kebingungan dan ketidakpatuhan, yang pada akhirnya menghambat implementasi kebijakan yang efektif. Sebagai contoh, dalam melindungi hak-hak pekerja di sektor perikanan, kebijakan ketenagakerjaan harus selaras dengan kebijakan fiskal yang memberikan insentif kepada perusahaan yang mematuhi standar HAM dan keberlanjutan. Permen KKP No. 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia Pada Usaha Perikanan merupakan salah kebijakan yang progresif dalam melindungi hak-hak pekerja di sektor perikanan. Namun, implementasinya terhambat karena kurangnya koordinasi lintas sektor dan harmonisasi kebijakan. Akibatnya, regulasi yang bertujuan untuk memberikan perlindungan HAM di sektor perikanan tidak berjalan efektif karena kurangnya integrasi antara kebijakan fiskal, ketenagakerjaan, dan kelautan.

Kebijakan juga masih belum sepenuhnya sejalan dengan norma-norma internasional seperti ILO Work in Fishing Convention dan Maritime Labour Convention, yang memberikan perlindungan HAM kepada para pekerja perikanan. Ratifikasi konvensi-konvensi tersebut disertai dengan kebijakan fiskal yang mendukung akan memberikan kerangka hukum yang lebih kuat dan mendorong Indonesia memenuhi standar global dalam pengelolaan sektor perikanan (Mohammed et al., 2017).

Selanjutnya, kebijakan fiskal yang berfokus pada keberlanjutan dan keadilan seharusnya dapat memastikan distribusi manfaat yang adil bagi masyarakat pesisir dan nelayan skala kecil. Pada implementasinya, pendekatan holistik, seperti insentif pajak untuk perusahaan belum mengikutkan aturan mengenai standar yang dapat mendorong pemenuhan HAM dan keberlanjutan.

Rekomendasi Kebijakan

Berdasarkan analisis di atas maka terdapat beberapa rekomendasi yang dapat diberikan kepada beberapa stakeholder:

- 1. Sekretariat ASEAN** perlu memastikan semua kebijakan dan inisiatif dalam Deklarasi Ekonomi Biru ASEAN mencakup prinsip-prinsip HAM, dengan penekanan

Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan
The PRAKARSA Executive Director

Ditulis oleh:

- Farhan Medio Yudiantyo
- Ah Maftuchan
- Eka Afrina Djahhari

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.



P R A K A R S A
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

pada perlindungan hak pekerja di sektor perikanan.

2. Kementerian Kelautan dan Perikanan dan Kementerian Keuangan harus mengevaluasi kebijakan insentif yang ada, dengan fokus pada peningkatan kontribusi bagi pelaku rentan dalam rantai pasok, serta memastikan bahwa insentif tersebut memberikan manfaat langsung kepada nelayan kecil dan masyarakat pesisir.

3. Kementerian Kelautan dan Perikanan merevisi Permen KKP No. 17 Tahun 2018 tentang pengelolaan Kawasan Konservasi Perairan dan Kepulauan (KKP3K) dengan membangun insentif finansial untuk mendukung kegiatan konservasi, dan memperkuat kolaborasi antara pemerintah, LSM, dan masyarakat lokal dalam pengelolaan kawasan konservasi

4. Kementerian Kelautan dan Perikanan merevisi Permen KKP No. 29 Tahun 2020 tentang Subsidi Bahan Bakar Minyak untuk Nelayan dengan mengubah struktur subsidi agar mendukung penggunaan teknologi penangkapan yang berkelanjutan, serta mengurangi subsidi untuk kapal yang beroperasi di wilayah dengan stok perikanan yang terancam.

5. Kementerian Koordinator Bidang Maritim dan Investasi dan Kementerian Kelautan dan Perikanan perlu meninjau kembali Undang-Undang No. 45 tahun 2009 tentang Perikanan dan memastikan mekanisme penegakan hukum dan sanksi bagi pelanggar yang terlibat dalam praktik penangkapan ikan ilegal dan pelanggaran HAM di semua tingkatan.

Referensi

- Darusman, M. (2022). Human Rights at Sea: Protecting Workers in the Fishing Industry. Presented at the Southeast Asia Forum on Sustainable Capture Fisheries, September 19.
- FAO. 2023. Fishery and Aquaculture Statistics – Yearbook 2020. FAO Yearbook of Fishery and Aquaculture Statistics. Rome.
- Focus on the Global South. (2023). Infografis tentang Perikanan. Diakses dari <https://focusweb.org/infographics-on-fisheries/>.
- International Institute for Sustainable Development (IISD). (2021). Supporting Marine Fishing Sustainably: A review of central and provincial government support for marine fisheries in Indonesia
- Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP). (2022). Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan di Indonesia. Jakarta: Kementerian Kelautan dan Perikanan.
- Kantor Wakil Presiden Republik Indonesia. (2021, Desember 21). Pimpin rapat kemiskinan ekstrem, Wapres sebut wilayah pesisir angkanya lebih tinggi dan lebih kompleks.
- Koalisi KUSUKA. (2023). Reformasi Belanja Subsidi BBM Untuk Akses Nelayan Kecil. Koalisi KUSUKA.
- Lee, B., & Viswanathan, V. (2020). Economic losses from IUU fishing in Southeast Asia. *Journal of Fisheries and Aquatic Sciences*, 12(4), 230-245.
- Maisandi, M., & Halimatussadiyah, A. (2022). The impact of insurance on the economic well-being of fishers in Indonesia. *Journal of Maritime Economics*, 15(2), 125-140.
- Mohammed, E. Y. et al., (2017). Fiscal reforms for sustainable marine fisheries governance: Institutional frameworks and design essentials. In *Handbook on the Economics and Management of Sustainable Oceans* (pp. 320–338). Edward Elgar Publishing.
- Napitupulu, L., et al. (2022). Trends in Marine Resources and Fisheries Management in Indonesia: A Review. *World Resources Institute Indonesia*.
- OECD. (2006). *Financial Support to Fisheries: Implications for Sustainable Development*. OECD Publishing.
- Porras, I. (2019). *Fair fishing: Supporting inclusive policies in marine fisheries*. IIED Publications.
- PRAKARSA. (2024). *Kebijakan Insentif dan Hak Asasi Manusia di Rantai Pasok Perikanan ASEAN*.
- Schuhbauer, A. (2020). Global subsidies in fisheries: A comparative analysis. *World Fisheries Journal*, 24(1), 89-105.
- Sumaila, U.R., & Bailey, M. (2019). The impact of fisheries subsidies on global overfishing. *Nature Communications*, 10(1), 1-10.
- Willis, S., & Bailey, M. (2020). Marine protected areas: Their role in sustainable fisheries management. *Marine Policy Review*, 38(4), 45-62.
- World Bank. (2024). *Capture fisheries production (metric tons)*.
- World Bank. (2024). *Reforms for a Blue Economy in Indonesia*. World Bank Report.