

Implementasi Norma Internasional mengenai Safety at Sea bagi Awak Kapal Perikanan ke dalam Hukum Nasional

Emiel Salim Siregar¹, Tasya Januardani², Nuriani Ningsih³, M. Aldi Setiawan⁴, Jaka Karya Suherman⁵

^{1,2,3,4,5}Universitas Asahan, Indonesia

E-mail: emielsalimsrg1988@gmail.com¹

Article History:

Received: 29 Januari 2026

Revised: 21 Maret 2026

Accepted: 04 April 2026

Keywords: *Safety at Sea, Awak Kapal Perikanan, STCW-F 1995, Cape Town Agreement, Hukum Perikanan.*

Abstract: Keselamatan di laut (*Safety at Sea*) bagi awak kapal perikanan merupakan isu krusial mengingat profesi ini dikategorikan sebagai *3D (Dirty, Dangerous, and Difficult)*. Secara internasional, standar keselamatan telah diatur melalui instrumen International Maritime Organization (IMO) seperti *Cape Town Agreement 2012* dan *STCW-F 1995*, serta instrumen International Labour Organization (ILO) yakni Konvensi ILO No. 188 (C-188). Artikel ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana Indonesia telah mengadopsi dan mengimplementasikan norma-norma internasional tersebut ke dalam hukum positif nasional. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan perbandingan hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah meratifikasi STCW-F 1995 melalui Perpres No. 18 Tahun 2019, harmonisasi aturan terkait kelaiklautan kapal perikanan (sebagaimana standar *Cape Town Agreement*) masih menghadapi dualisme kewenangan antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Kelautan dan Perikanan. Implementasi norma keselamatan sering kali terbentur pada kesiapan infrastruktur kapal tradisional dan minimnya pelatihan keselamatan dasar bagi nelayan skala kecil. Oleh karena itu, diperlukan integrasi regulasi yang lebih kuat dan percepatan ratifikasi instrumen kunci lainnya untuk menjamin perlindungan jiwa awak kapal perikanan secara komprehensif.

PENDAHULUAN

Sektor perikanan, dalam lanskap ekonomi global maupun nasional, sering kali digambarkan sebagai paradoks yang tragis. Ia adalah lumbung pangan yang vital bagi ketahanan dunia, namun sekaligus menjadi ladang kematian bagi para pekerjanya. Secara universal, profesi nelayan atau awak kapal perikanan telah lama diklasifikasikan oleh *International Labour Organization (ILO)* sebagai pekerjaan yang berkarakter *3D (Dirty, Dangerous, and Difficult)*. Laut, dengan segala ketidakpastian cuaca dan isolasi geografisnya, menempatkan awak kapal pada risiko fatalitas yang

jauh melampaui sektor industri berbasis daratan(ILO 2018). Data empiris global menunjukkan realitas yang suram; ILO memperkirakan setidaknya 24.000 nelayan tewas setiap tahunnya akibat kecelakaan kerja di laut, sebuah angka statistik yang mencerminkan betapa rentannya perlindungan jiwa manusia di atas gelombang(FAO 2020). Angka ini bukan sekadar statistik, melainkan representasi dari kegagalan sistem hukum dalam melindungi subjek hukum yang paling rentan dalam rantai pasok perikanan global.

Merespons urgensi kemanusiaan tersebut, komunitas internasional melalui *International Maritime Organization* (IMO) telah membangun rezim hukum keselamatan yang komprehensif. Jika dalam pelayaran niaga dikenal *Safety of Life at Sea* (SOLAS) 1974 sebagai "kitab suci" keselamatan, maka dalam sektor perikanan, rezim keselamatan ditopang oleh pilar-pilar instrumen khusus(Vrancken, 2019). Norma internasional ini mengerucut pada tiga aspek fundamental: kelaikan kapal yang diatur dalam *Cape Town Agreement 2012* (sebagai penyempurnaan Protokol Torremolinos)(I. M. Organization, 2012), kompetensi awak kapal yang diatur dalam *STCW-F 1995*, dan kesejahteraan kerja yang diatur dalam Konvensi ILO No. 188. Filosofi dasar dari rezim internasional ini adalah penciptaan standar *safety at sea* yang holistik; bahwa keselamatan di laut tidak mungkin terwujud tanpa adanya kapal yang laik laut (*seaworthy vessel*) yang diawaki oleh personel yang kompeten (*competent crew*) dalam kondisi kerja yang manusiawi(Petrig, 2019).

Dalam konteks nasional, Indonesia sebagai negara kepulauan (*archipelagic state*) terbesar di dunia memikul tanggung jawab konstitusional yang berat. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 secara tegas memandatkan bahwa "tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan"(UUD 1945). Frasa "layak" dalam konstitusi ini harus dimaknai secara ekstensif, tidak hanya mencakup kelayakan upah, tetapi juga kelayakan keselamatan kerja (*occupational safety*). Namun, realitas implementasi norma keselamatan di perairan yurisdiksi Indonesia masih menampakkan kesenjangan (*gap*) yang lebar antara *das sollen* (apa yang seharusnya hukum atur) dan *das sein* (apa yang terjadi di lapangan). Data Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) periode 2018-2021 mencatat setidaknya terdapat 483 kecelakaan kapal perikanan dengan korban jiwa mencapai 443 orang. Tingginya angka mortalitas ini mengindikasikan bahwa hukum nasional belum sepenuhnya hadir sebagai pelindung (*protector*) di ruang-ruang kerja perikanan(Nugraha & Sudarwanto, 2022).

Problematisasi hukum di Indonesia semakin kompleks akibat adanya dualisme rezim pengaturan dan kelembagaan yang belum terharmonisasi secara sempurna. Di satu sisi, pengaturan teknis keselamatan kapal secara umum tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang dikelola oleh Kementerian Perhubungan(UU No. 17 Tahun 2008). Di sisi lain, operasional kapal perikanan tunduk pada rezim Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan yang berada di bawah otoritas Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP)(UU No. 45 Tahun 2009). Fragmentasi kewenangan ini sering kali menciptakan area abu-abu (*grey area*) dalam pengawasan. Misalnya, standar kelaiklautan kapal perikanan kerap kali diperlakukan sama dengan kapal niaga, atau sebaliknya, diberikan kelonggaran berlebihan (diskresi) atas nama karakteristik kapal tradisional, sehingga standar keselamatan menjadi kabur dan tidak terstandarisasi(Setyawan, et al., 2025).

Lebih jauh, komitmen Indonesia dalam mengadopsi norma internasional juga menunjukkan ketimpangan. Pemerintah Indonesia telah mengambil langkah progresif dengan meratifikasi *STCW-F 1995* melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2019, yang mewajibkan sertifikasi kompetensi khusus bagi awak kapal perikanan. Namun, langkah ini menjadi timpang ketika Indonesia hingga saat ini belum meratifikasi *Cape Town Agreement 2012* yang mengatur standar konstruksi dan keselamatan fisik kapal kapal itu sendiri(Sefriani & Wartini, 2018). Kondisi ini

menciptakan anomali hukum: kita menuntut awak kapal untuk memiliki kompetensi berstandar internasional, namun membiarkan mereka bekerja di atas kapal yang standar keselamatannya belum tentu memenuhi parameter global. Padahal, dalam doktrin keselamatan maritim, kompetensi manusia tidak akan mampu menanggulangi kegagalan struktural kapal yang tidak laik laut (*unseaworthy*).

Ketidakhadiran standar hukum yang rigid mengenai konstruksi dan perlengkapan keselamatan kapal perikanan—seperti stabilitas kapal, perlindungan kebakaran, dan alat keselamatan jiwa—bagi kapal-kapal berukuran 24 meter ke atas, sebagaimana diamanatkan *Cape Town Agreement*, menjadi celah hukum yang fatal. Alasan ekonomi sering kali menjadi tameng penundaan ratifikasi, di mana penyesuaian standar kapal dianggap akan membebani industri perikanan rakyat. Namun, pendekatan yang menempatkan ekonomi di atas keselamatan ini justru mencederai prinsip keadilan ekologis dan kemanusiaan. Kapal perikanan yang tidak aman tidak hanya mengancam nyawa awak kapal, tetapi juga berpotensi menjadi kontributor praktik *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*, karena kapal yang tidak terpantau standar keselamatannya cenderung beroperasi tanpa pengawasan yang ketat (Shafira et al., 2021).

Oleh karena itu, penelitian mengenai implementasi norma internasional *safety at sea* ini menjadi sangat mendesak (*urgent*) untuk dilakukan. Penelitian ini tidak hanya bertujuan untuk membedah anatomi peraturan perundang-undangan nasional yang ada, tetapi juga untuk mengkritisi politik hukum pemerintah dalam memprioritaskan keselamatan warga negaranya di laut. Diperlukan analisis mendalam mengenai bagaimana norma-norma dalam *Cape Town Agreement* dapat ditransformasikan ke dalam hukum positif Indonesia tanpa mematikan usaha perikanan rakyat, melainkan justru memodernisasinya. Artikel ini akan menelaah titik temu antara kewajiban negara bendera (*flag state responsibility*) dalam hukum internasional dan mandat perlindungan warga negara dalam konstitusi, guna merumuskan konstruksi hukum keselamatan kapal perikanan yang berkeadilan, efektif, dan berkepastian hukum.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*yuridis normatif*), yang difokuskan pada pengkajian kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif (Efendi & Ibrahim, 2018). Metode ini dipilih karena objek kajian utama artikel ini adalah harmonisasi dan sinkronisasi antara instrumen hukum internasional—khususnya *Cape Town Agreement 2012* dan *STCW-F 1995*—dengan peraturan perundang-undangan nasional Indonesia terkait keselamatan awak kapal perikanan. Penelitian ini bergerak dari tataran inventarisasi hukum positif menuju analisis kritis terhadap kekosongan norma (*vacuum of norm*) atau konflik norma yang terjadi dalam implementasi keselamatan di laut.

Untuk membedah permasalahan tersebut secara komprehensif, penelitian menerapkan dua pendekatan utama, yaitu Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah konsistensi vertikal dan horizontal antara instrumen ratifikasi (seperti Perpres No. 18 Tahun 2019) dengan undang-undang sektoral, yakni Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 *jo.* Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami prinsip-prinsip hukum internasional yang relevan, seperti tanggung jawab negara bendera (*flag state responsibility*) dan konsep kelaiklautan kapal (*seaworthiness*) sebagai prasyarat perlindungan hak asasi manusia di laut.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum

primer meliputi teks konvensi internasional (IMO dan ILO) serta regulasi nasional terkait kelaikan kapal dan pengawakan. Bahan hukum sekunder bersumber dari literatur, jurnal ilmiah, dan dokumen resmi organisasi maritim yang relevan (Efendi & Ibrahim, 2018). Seluruh bahan hukum tersebut dianalisis secara deskriptif-analitis untuk memberikan preskripsi mengenai bagaimana seharusnya hukum nasional dikonstruksi agar selaras dengan standar keselamatan global.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Rezim Hukum Internasional tentang Safety at Sea: Dari *Flag State Responsibility* Menuju Standardisasi Global

Perubahan Keselamatan di laut (*safety at sea*) dalam rezim hukum internasional tidak berdiri di ruang hampa, melainkan berakar kuat pada prinsip kedaulatan negara atas kapal-kapalnya. Landasan fundamental dari kewajiban ini tertuang dalam *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982. Pasal 94 UNCLOS 1982 secara eksplisit mengatur tentang "Tanggung Jawab Negara Bendera" (*Duties of the Flag State*), yang memandatkan bahwa setiap negara wajib menjamin keselamatan kapal yang mengibarkan benderanya (Vrancken, 2019). Mandat ini mencakup kewajiban untuk mengatur konstruksi kapal, peralatan keselamatan, kelaikan laut, serta pelatihan dan ketenagakerjaan awak kapal.

Namun, dalam sejarah perkembangan hukum maritim, terdapat dikotomi yang tajam antara perlakuan terhadap kapal niaga (*merchant vessels*) dan kapal perikanan (*fishing vessels*). Jika kapal niaga telah lama diatur secara ketat melalui rezim *Safety of Life at Sea* (SOLAS) 1974, kapal perikanan sering kali luput dari jangkauan regulasi internasional yang seragam karena keragaman ukuran, desain, dan area operasionalnya (Petrig, 2019). Akibatnya, sektor perikanan global beroperasi dalam area yang sering disebut sebagai *juridical grey area*, di mana standar keselamatan diserahkan sepenuhnya pada diskresi masing-masing negara tanpa standar minimum global yang mengikat. Menyadari tingginya angka fatalitas di sektor ini, komunitas internasional melalui *International Maritime Organization* (IMO) dan *International Labour Organization* (ILO) kemudian membangun arsitektur hukum baru yang spesifik untuk kapal perikanan (FAO 2020). Arsitektur ini ditopang oleh tiga pilar instrumen utama yang saling menopang: standar keselamatan kapal (*vessel safety*), standar kompetensi manusia (*human element*), dan standar kondisi kerja (*decent work*).

1. Konstruksi Kelaikan Kapal: Evolusi dari Torremolinos ke Cape Town Agreement 2012

Pilar pertama dan yang paling fundamental berkaitan dengan fisik kapal itu sendiri. Upaya internasional untuk menstandarisasi keselamatan kapal perikanan memiliki sejarah panjang dan berliku. Pada tahun 1977, IMO mengadopsi *Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels*. Konvensi ini merupakan upaya pertama untuk menerapkan standar ala-SOLAS ke kapal perikanan. Namun, konvensi ini gagal berlaku efektif (*entry into force*) karena persyaratan teknisnya dianggap terlalu tinggi dan kaku bagi banyak negara (Sefriani & Wartini, 2018), terutama negara-negara Asia dengan armada perikanan tradisional. Upaya revisi dilakukan melalui *Torremolinos Protocol 1993*, namun kembali menghadapi kendala ratifikasi yang serupa (IMO 2012).

Kebuntuan hukum (*legal deadlock*) ini akhirnya terpecahkan dengan diadopsinya The Cape Town Agreement of 2012 (CTA 2012). Perjanjian ini dirancang untuk memfasilitasi pemberlakuan ketentuan-ketentuan dalam Protokol Torremolinos dengan memberikan fleksibilitas administratif bagi negara-negara berkembang. Secara substansi, CTA 2012 menetapkan standar keselamatan minimum yang wajib dipenuhi oleh kapal penangkap ikan dengan panjang 24 meter ke atas (atau setara dengan 300 Gross Tonnage).

Konstruksi hukum dalam CTA 2012 sangat komprehensif, mencakup aspek-aspek vital yang menjadi penyebab utama kecelakaan di laut. Beberapa bab krusial di dalamnya meliputi:

- a. Stabilitas dan Kelaikan Laut (Bab II & III): Mengatur syarat stabilitas kapal dalam berbagai kondisi cuaca, termasuk saat kapal memuat hasil tangkapan penuh. Hal ini krusial mengingat banyak kapal perikanan terbalik (*capsizing*) akibat modifikasi struktur yang tidak terkontrol atau kelebihan muatan.
- b. Permesinan dan Instalasi Listrik (Bab IV): Menetapkan standar ruang mesin untuk mencegah kebakaran dan kegagalan mesin di tengah laut yang dapat menyebabkan kapal terombang-ambing tanpa kendali (*drifting*).
- c. Perlindungan Kebakaran dan Alat Pemadam (Bab V): Mewajibkan instalasi sistem deteksi dan pemadam kebakaran yang memadai, mengingat risiko kebakaran di kapal perikanan sangat tinggi karena bahan bakar dan material kapal (seperti *fiberglass* atau kayu) yang mudah terbakar.
- d. Alat Keselamatan Jiwa (Bab VII): Mengatur ketersediaan dan spesifikasi *life-saving appliances* seperti sekoci, rakit penolong (*life rafts*), baju pelampung (*life jackets*), dan pakaian cebur (*immersion suits*) yang harus mampu menampung seluruh awak kapal dalam kondisi darurat.
- e. Komunikasi Radio (Bab IX): Mewajibkan kapal dilengkapi dengan peralatan *Global Maritime Distress and Safety System* (GMDSS) agar dapat mengirimkan sinyal darurat (*distress signal*) yang dapat diterima oleh stasiun pantai atau kapal lain secara instan.

Secara filosofis, CTA 2012 menempatkan "kapal" sebagai objek hukum yang harus memenuhi syarat kelaikan mutlak. Tanpa kepatuhan terhadap standar ini, kapal perikanan dianggap sebagai *substandard vessel* yang membahayakan nyawa manusia.

2. Standarisasi Kompetensi Manusia: STCW-F 1995

Pilar kedua berfokus pada elemen manusia (*human element*). Data statistik kecelakaan laut secara global menunjukkan bahwa 80% kecelakaan disebabkan oleh *human error*. Oleh karena itu, IMO mengadopsi International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel, 1995 (STCW-F 1995). Konvensi ini merupakan *lex specialis* dari konvensi STCW 1978 yang berlaku bagi pelaut kapal niaga.

Pemisahan rezim pengaturan ini didasarkan pada *ratio legis* bahwa karakteristik pekerjaan di kapal perikanan berbeda secara diametral dengan kapal niaga (Nugraha & Sudarwanto, 2022). Awak kapal perikanan tidak hanya bertugas menavigasikan kapal dari poin A ke poin B, tetapi juga melakukan operasi penangkapan ikan yang melibatkan manuver berbahaya, penggunaan alat berat, dan kerja fisik yang intens di dek terbuka yang basah dan licin.

STCW-F 1995 menetapkan standar kompetensi minimum yang harus dimiliki oleh personel kunci di kapal perikanan dengan ukuran 24 meter ke atas. Konvensi ini dibagi menjadi beberapa bab utama (Perpres No. 18 Tahun 2019):

- a. Bab II (Sertifikasi Nakhoda dan Perwira): Mengatur kompetensi navigasi, penanganan hasil tangkapan, dan manajemen keselamatan kapal. Seorang nakhoda kapal perikanan harus memiliki pengetahuan mendalam tentang stabilitas kapal saat menarik jaring, yang sering kali menjadi momen kritis terjadinya kecelakaan.
- b. Bab III (Sertifikasi Perwira Mesin): Menetapkan standar bagi kepala kamar mesin dan masinis untuk memastikan operasional mesin penggerak utama dan mesin bantu tetap andal selama operasi penangkapan yang bisa berlangsung berbulan-bulan.
- c. Pelatihan Keselamatan Dasar (Basic Safety Training): Salah satu norma terpenting dalam STCW-F adalah kewajiban bagi seluruh awak kapal—tanpa memandang

jabatan—untuk mengikuti pelatihan keselamatan dasar. Materi ini mencakup teknik bertahan hidup di laut (*personal survival techniques*), pencegahan dan pemadaman kebakaran, pertolongan pertama (*first aid*), serta keselamatan diri dan tanggung jawab sosial.

Secara yuridis, STCW-F 1995 mengubah paradigma sertifikasi dari yang sebelumnya berbasis "pengalaman turun-temurun" menjadi berbasis "kompetensi terukur". Hal ini memberikan jaminan hukum bahwa setiap orang yang bekerja di atas kapal perikanan memiliki kualifikasi teknis untuk menghadapi situasi darurat.

3. Perlindungan Kondisi Kerja: ILO Convention No. 188

Pilar ketiga melengkapi aspek teknis IMO dengan aspek sosial-kemanusiaan yang diusung oleh ILO melalui Work in Fishing Convention, 2007 (No. 188). Konvensi ini hadir sebagai respons terhadap realitas eksploitasi dan kondisi kerja buruk yang kerap dialami nelayan, yang secara langsung berkorelasi dengan keselamatan.

Hubungan antara kondisi kerja dan keselamatan sangat erat. Awak kapal yang mengalami kelelahan ekstrem (*fatigue*) akibat jam kerja yang tidak diatur, atau yang menderita malnutrisi akibat makanan yang buruk, memiliki kewaspadaan (*situational awareness*) yang rendah (Nugraha & Sudarwanto, 2022). Kondisi ini meningkatkan risiko kecelakaan kerja secara signifikan. Oleh karena itu, ILO C-188 mengatur standar minimum terkait:

- a. Persyaratan Usia Minimum: Melarang pekerja anak di lingkungan berbahaya kapal perikanan.
- b. Pemeriksaan Medis: Mewajibkan sertifikat kesehatan untuk memastikan awak kapal bugar secara fisik untuk bekerja di laut.
- c. Jam Kerja dan Istirahat: Menetapkan batas jam istirahat minimal untuk mencegah kelelahan kronis.
- d. Akomodasi dan Makanan: Mengatur standar kelayakan ruang tidur, sanitasi, dan kualitas makanan di atas kapal.
- e. Keselamatan dan Kesehatan Kerja (K3): Mewajibkan pemilik kapal untuk menyediakan perlengkapan pelindung diri dan melakukan penilaian risiko (*risk assessment*) di atas kapal.

B. Implementasi dan Harmonisasi Norma Internasional dalam Hukum Positif Indonesia

Transformasi norma hukum internasional ke dalam sistem hukum nasional merupakan konsekuensi logis dari keterlibatan negara dalam pergaulan global. Indonesia, yang menganut sistem hukum *civil law* dan cenderung menerapkan paham dualisme dalam hubungan hukum internasional dan nasional, mensyaratkan adanya tindakan legislatif (*legislative act*) berupa ratifikasi untuk memberlakukan perjanjian internasional ke dalam hukum positifnya. Dalam konteks keselamatan awak kapal perikanan (*safety at sea*), potret hukum nasional Indonesia menunjukkan wajah yang ambivalen: progresif dalam aspek sumber daya manusia, namun stagnan dan terfragmentasi dalam aspek keselamatan teknis kapal.

1. Progresivitas Hukum pada Aspek Sumber Daya Manusia: Ratifikasi STCW-F 1995

Langkah paling signifikan yang diambil Pemerintah Indonesia dalam merespons standar global adalah melalui ratifikasi *International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel, 1995* (STCW-F 1995). Ratifikasi ini dikukuhkan melalui Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2019, yang menandai babak baru dalam rezim sertifikasi pelaut perikanan nasional. Secara yuridis, keberadaan Perpres ini mengisi kekosongan hukum (*vacuum of norm*) yang selama ini terjadi, di mana standar kompetensi awak kapal

perikanan sering kali disamakan dengan pelaut niaga atau bahkan diabaikan sama sekali.

Implementasi norma STCW-F 1995 ke dalam hukum nasional telah mendorong Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) untuk merevisi kurikulum pelatihan dan pendidikan vokasi perikanan. Hukum nasional kini mengenal klasterisasi sertifikasi yang spesifik, yaitu Sertifikat Ahli Nautika Kapal Penangkap Ikan (ANKAPIN) dan Ahli Teknik Kapal Penangkap Ikan (ATKAPIN) dengan berbagai tingkatan (I, II, dan III), serta sertifikat dasar *Basic Safety Training Fisheries* (BST-F).

Secara teoretis, harmonisasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa setiap individu yang bekerja di atas kapal perikanan memiliki kompetensi *survival* yang terstandarisasi. Namun, tantangan implementasi muncul pada level aturan teknis dan pengawasan. Kewajiban sertifikasi ini sering kali berbenturan dengan realitas sosiologis nelayan tradisional yang menganggap sertifikasi sebagai beban administratif dan finansial (Afif & Sunggara, 2025). Akibatnya, hukum sering kali "melunak" melalui mekanisme pemutihan atau penyederhanaan sertifikasi (seperti SKK 60 Mil) yang, meskipun legal secara administratif, namun secara substansi keselamatan sering kali belum sepenuhnya memenuhi standar ketat STCW-F, khususnya terkait manajemen keadaan darurat di laut lepas.

2. Stagnasi pada Aspek Keselamatan Kapal: Absennya Cape Town Agreement

Berbeda dengan aspek SDM yang telah memiliki payung hukum ratifikasi, aspek keselamatan teknis kapal perikanan di Indonesia masih berada dalam situasi yang kompleks karena belum diratifikasinya *Cape Town Agreement 2012*. Ketidadaan ratifikasi ini menyebabkan tidak adanya standar nasional yang seragam mengenai konstruksi kapal dan keselamatan bagi kapal perikanan berukuran besar. Mendesaknya akses terhadap perjanjian ini sangat penting untuk memberikan perlindungan komprehensif bagi awak kapal perikanan Indonesia yang sering bekerja pada kapal di bawah standar (Sefriani & Wartini, 2018).

Pengaturan keselamatan kapal perikanan saat ini tunduk pada rezim hukum yang terpecah (*fragmented legal regime*). Secara umum, kelaiklautan kapal diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Undang-undang ini menempatkan keselamatan kapal sebagai domain mutlak Kementerian Perhubungan (Kemenhub). Pasal 1 angka 33 UU Pelayaran mendefinisikan kelaiklautan kapal secara luas, mencakup keselamatan kapal, pencegahan pencemaran, pengawakan, hingga manajemen keselamatan. Namun, dalam praktiknya, standar teknis yang diterapkan oleh ahli ukur dan pemeriksa keselamatan kapal di bawah rezim ini sering kali bias pada standar kapal niaga (*merchant centric*), yang sering kali tidak kompatibel dengan karakteristik operasional kapal perikanan.

Di sisi lain, operasional kapal perikanan diatur secara *lex specialis* dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 tentang Perikanan. Undang-undang ini memberikan kewenangan kepada KKP untuk mengatur tata kelola perikanan, termasuk penerbitan Surat Izin Penangkapan Ikan (SIPI). Konflik norma terjadi ketika persyaratan "kelaiklautan" (domain Kemenhub) menjadi prasyarat penerbitan "izin operasi" (domain KKP), namun tidak ada integrasi standar pemeriksaan yang baku. Akibatnya, sering terjadi kapal perikanan yang secara dokumen administrasi dinyatakan "laik" oleh satu instansi, namun secara faktual memiliki kondisi fisik yang membahayakan (misalnya modifikasi palka tanpa uji stabilitas ulang), namun tetap diizinkan berlayar karena telah memegang dokumen perizinan (Supriyatin et al., 2023).

3. Dualisme Kelembagaan: Syahbandar Umum vs Syahbandar Perikanan

Salah satu isu hukum paling krusial dalam implementasi *safety at sea* di Indonesia adalah dualisme kewenangan syahbandar. Dalam hukum maritim internasional, Syahbandar

(*Harbormaster*) adalah otoritas tertinggi di pelabuhan yang memiliki wewenang menahan kapal yang tidak laik laut (*detention of unseaworthy vessels*).

UU Perikanan memperkenalkan institusi Syahbandar di Pelabuhan Perikanan (Syahbandar Perikanan), yang memiliki kewenangan menerbitkan Surat Persetujuan Berlayar (SPB) bagi kapal perikanan. Secara normatif, pembentukan institusi ini bertujuan untuk mempercepat pelayanan dan memastikan pemeriksaan kapal sesuai dengan karakteristik perikanan. Namun, dalam tataran implementasi, sering terjadi tumpang tindih kewenangan dengan Syahbandar Umum di bawah Kemenhub, terutama di pelabuhan-pelabuhan yang belum ditetapkan sebagai pelabuhan perikanan khusus (Setyawan et al., 2025).

Masalah timbul dalam hal kompetensi teknis pemeriksaan keselamatan. Syahbandar Perikanan, yang secara administratif berada di bawah KKP, lebih memfokuskan pemeriksaan pada aspek ketaatan alat tangkap, zona penangkapan, dan dokumen hasil tangkapan (untuk mencegah *IUU Fishing*). Sementara itu, aspek fundamental keselamatan kapal—seperti kondisi pelat lambung, fungsi pompa bilga, atau kedaluwarsa rakit penolong—sering kali tidak mendapatkan porsi pemeriksaan yang mendalam sebagaimana standar *Cape Town Agreement*. Dualisme ini menciptakan celah pengawasan: kapal perikanan bisa saja lolos pemeriksaan karena fokus pemeriksa terbelah antara "keselamatan navigasi" dan "kepatuhan perikanan" (Handoyo et al., 2024).

4. Implikasi UU Cipta Kerja: Pergeseran Paradigma dari Pidana ke Administratif

Dinamika hukum nasional semakin kompleks dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, yang kemudian dikukuhkan menjadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023. Regulasi *omnibus law* ini membawa pergeseran paradigma penegakan hukum di sektor perikanan dari dominasi sanksi pidana (*criminal law oriented*) menjadi sanksi administratif (*administrative penal law*). Paradigma baru ini mengedepankan asas *ultimum remedium*, di mana sanksi pidana menjadi upaya terakhir, sementara penyelesaian pelanggaran difokuskan pada denda administratif dan pemulihan ekonomi (Fathurrahim et al., 2025).

Perubahan ini memiliki implikasi serius terhadap penegakan standar keselamatan. Sebelumnya, mengoperasikan kapal yang tidak laik laut atau tanpa dokumen yang sah dapat diancam pidana berat. Namun, dalam rezim UU Cipta Kerja dan aturan turunannya seperti Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2021 dan Permen KP Nomor 31 Tahun 2021, banyak pelanggaran yang berkaitan dengan perizinan dan kepatuhan teknis kini dikategorikan sebagai pelanggaran administratif yang dikenakan denda (Anam et al., 2025).

Meskipun tujuannya adalah efisiensi dan kemudahan berusaha, terdapat kekhawatiran yuridis bahwa mekanisme denda administratif ini akan dimaknai oleh pemilik kapal besar hanya sebagai biaya operasional (*cost of doing business*). Jika denda akibat pelanggaran standar keselamatan (misalnya tidak melengkapi alat pemadam kebakaran) lebih murah dibandingkan biaya pengadaan alat tersebut, maka pemilik kapal yang berorientasi profit akan cenderung memilih membayar denda. Hal ini berpotensi mendegradasi kepatuhan terhadap standar *safety at sea*. Hukum yang seharusnya berfungsi melindungi nyawa (fungsi proteksi) bergeser menjadi instrumen penerimaan negara (fungsi fiskal).

Selain itu, dalam konteks tindak pidana perikanan yang sering terjadi di Zona Ekonomi Eksklusif Indonesia (ZEEI), penerapan hukum yang tegas sangat diperlukan. Pergeseran ke arah administratif harus tetap diimbangi dengan ancaman pidana yang nyata bagi pelanggaran berat yang membahayakan nyawa atau lingkungan, agar hukum tidak kehilangan wibawanya (Telaumbanua, 2023). Tanpa pengawasan yang ketat, kebijakan yang lunak ini berpotensi dimanfaatkan untuk melanggengkan praktik eksploitasi di laut yang merugikan nelayan

kecil dan keselamatan mereka(Shafira et al., 2021).

5. Sintesis: Kesenjangan antara *Das Sollen* dan *Das Sein*

Dari uraian di atas, terlihat jelas adanya kesenjangan antara norma internasional yang ideal (*das sollen*) dengan realitas hukum nasional (*das sein*). Indonesia telah berhasil mengadopsi standar kompetensi manusia (STCW-F), namun gagal menyediakan "wahana" yang aman bagi manusia tersebut karena belum adanya standar keselamatan kapal yang terpadu (Cape Town Agreement).

Hukum nasional saat ini bekerja secara reaktif dan sektoral. Regulasi keselamatan tersebar di berbagai peraturan menteri yang sering kali tidak sinkron satu sama lain. Ketiadaan kodifikasi hukum khusus tentang keselamatan kapal perikanan menyebabkan ketidakpastian hukum. Nelayan dan pemilik kapal dihadapkan pada birokrasi perizinan yang berbelit antara dua kementerian, namun ironisnya, perlindungan keselamatan jiwa mereka justru belum terjamin secara maksimal. Oleh karena itu, harmonisasi hukum tidak cukup hanya dengan menempelkan aturan baru, tetapi memerlukan restrukturisasi kewenangan dan integrasi standar keselamatan yang menempatkan nyawa manusia di atas ego sektoral maupun kepentingan ekonomi semata.

C. Urgensi Integrasi Hukum

Analisis terhadap rezim hukum internasional dan realitas implementasi nasional di atas bermuara pada satu kesimpulan krusial: Indonesia mengalami ketimpangan regulasi (*regulatory imbalance*). Ratifikasi STCW-F 1995 tanpa disertai ratifikasi *Cape Town Agreement 2012* menciptakan anomali hukum di mana negara menuntut standar tinggi pada kompetensi manusia, namun membiarkan mereka bekerja pada wahana (kapal) yang standar keselamatannya belum terjamin secara internasional. Kondisi ini diperparah oleh fragmentasi kewenangan antar-kementerian yang menjadikan pengawasan keselamatan kapal perikanan tidak efektif, padahal urgensi akses terhadap instrumen keselamatan kapal sudah sangat mendesak untuk perlindungan awak kapal(Sefriani & Wartini, 2018).

Oleh karena itu, penguatan hukum nasional tidak bisa lagi dilakukan secara parsial, melainkan harus bersifat integratif. Strategi hukum ke depan harus difokuskan pada harmonisasi substantif antara rezim "keselamatan pelayaran" (UU Pelayaran) dan rezim "pengelolaan perikanan" (UU Perikanan). Diperlukan satu standar kelaiklautan nasional yang terpadu untuk mengatasi tumpang tindih kewenangan antara pusat dan daerah serta antar-sektor yang selama ini terjadi pasca regulasi baru(Setyawan et al., 2025). Standar ini harus menjadi rujukan tunggal bagi Syahbandar—baik di bawah Kementerian Perhubungan maupun Kementerian Kelautan dan Perikanan—dalam menerbitkan persetujuan berlayar, sehingga tidak ada lagi disparitas hasil pemeriksaan.

Selanjutnya, dalam konteks berlakunya UU Cipta Kerja yang menggeser paradigma pidana menjadi administratif, pemerintah harus sangat berhati-hati dalam merumuskan sanksi terkait keselamatan. Sebagaimana dikhawatirkan bahwa denda administratif berpotensi dianggap sebagai biaya operasional (*cost of doing business*) oleh korporasi, maka pelanggaran terhadap standar *safety at sea* tidak boleh hanya diganjar dengan denda ringan. Mekanisme sanksi administratif harus dirancang secara progresif dan memberatkan, hingga pada tahap pencabutan izin usaha (SIUP/SIPI) secara permanen bagi pemilik kapal yang lalai menyediakan alat keselamatan. Keselamatan nyawa manusia tidak dapat dikonversi menjadi penerimaan negara (PNBP); ia adalah hak asasi yang absolut.

Sebagai penutup pembahasan, implementasi norma internasional *safety at sea* sejatinya adalah manifestasi dari kehadiran negara dalam melindungi segenap bangsa Indonesia. Hukum

harus bertransformasi dari sekadar instrumen perizinan administratif menjadi instrumen perlindungan sosial. Hanya dengan mengintegrasikan standar kapal (Cape Town), kompetensi manusia (STCW-F), dan kondisi kerja layak (ILO C-188) ke dalam satu nafas hukum nasional yang koheren, Indonesia dapat menghapus stigma industri perikanan sebagai pekerjaan yang mematikan, dan mengembalikannya sebagai sumber penghidupan yang bermartabat sebagaimana amanat konstitusi.

KESIMPULAN

Implementasi norma internasional mengenai *safety at sea* ke dalam hukum nasional Indonesia masih bersifat parsial dan mengalami ketimpangan regulasi yang serius. Meskipun Indonesia telah menunjukkan progresivitas dengan meratifikasi STCW-F 1995 untuk standarisasi kompetensi awak kapal, ketiadaan ratifikasi *Cape Town Agreement 2012* menciptakan kekosongan norma pada aspek kelaiklautan kapal yang fundamental. Efektivitas perlindungan keselamatan semakin terhambat oleh dualisme kewenangan pengawasan antara rezim pelayaran dan perikanan, serta adanya pergeseran paradigma penegakan hukum pasca UU Cipta Kerja yang mengutamakan sanksi administratif; sebuah pendekatan yang berisiko mendegradasi kepatuhan keselamatan menjadi sekadar kalkulasi biaya operasional korporasi sebagaimana terjadi pada penanganan *IUU Fishing*. Oleh karena itu, diperlukan integrasi hukum yang menempatkan keselamatan jiwa sebagai variabel non-negosiable, melampaui sekat-sekat sektoral dan pragmatisme ekonomi, guna mewujudkan perlindungan awak kapal perikanan yang konstitusional dan berkeadilan.

DAFTAR REFERENSI

- Afif, M., & Sunggara, M. A. (2025). Analisis Penerapan Sanksi Administrasi Terhadap Kepatuhan Usaha Bidang Perikanan. *Jurnal USM Law Review*, 8(1), 491–508. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i1.11797>
- Anam, S., Amboro, Y. P., & Shahrullah, R. S. (2025). Sanksi Administratif sebagai Primum Remedium Pelanggaran Pemanfaatan Ruang Laut: Efek Jera atau Negosiasi. *Perspektif Hukum*, 25(1), 35–65. <https://doi.org/10.30649/ph.v25i1.326>
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2018). *Metode Penelitian Hukum Normatif & Empiris*. Kencana.
- Fathurrahim, Limatahu, M., & Mufti, A. (2025). The Urgency Of Shifting The Regulation Of Enforcement Of Fisheries Criminal Laws From Criminal Sanctions To Administrative Sanctions. *Jurnal USM Law Review*, 8(3), 1869–1889. <https://doi.org/10.26623/julr.v8i3.12758>
- Handoyo, W., Suprijatna, D., & Mulyadi. (2024). Upaya Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Illegal Fishing di Perairan Natuna Kepulauan Riau. *Karimah Tauhid*, 3(3), 3564–3582. <https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v3i3.12657>
- Nugraha, A. A., & Sudarwanto, A. S. (2022). Perlindungan Hukum Terhadap Awak Kapal Perikanan Migran Indonesia Dikaitkan Dengan Convention No. 188 Work In Fishing. *Jurnal Komunikasi Hukum*, 8(1), 221–235.
- Organization, F. and A. (2020). *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in Action*. FAO.
- Organization, I. L. (2018). *Guidelines on Flag State Inspection Concerning Work and Living Conditions on Board Fishing Vessels*. ILO Publications.
- Organization, I. M. (2012). *Cape Town Agreement of 2012 on the Implementation of the Provisions of the Torremolinos Protocol of 1993 Relating to the Torremolinos International Convention for the Safety of Fishing Vessels, 1977*. IMO Publishing.

-
- Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Pengesahan International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Fishing Vessel Personnel, 1995 (2019).
- Petrig, A. (2019). Syncretism of Safety and Security in the Fisheries Sector. *International Journal of Marine and Coastal Law*, 34(2), 299–336.
- Sefriani, S., & Wartini, S. (2018). The Urgency of Indonesia's Accession to The 2012 Cape Town Agreement for The Protection of Fishing Vessel Crews. *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, 5(3), 441–462.
- Setyawan, A., Sinaga, P., & Bhakti, T. S. (2025). Pengelolaan Pesisir Pasca UU Cipta Kerja: Harmonisasi Kewenangan Pusat dan Daerah. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4(4), 520–539. <https://doi.org/10.55606/jurris.v4i4.6592>
- Shafira, M., Firganefi, F., Gustiniati, D., & Anwar, M. (2021). Illegal Fishing: Optimalisasi Kebijakan Penegakan Hukum Pidana sebagai Primum Remedium. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 5(1), 40–59. <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.391>
- Supriyatin, U., Hermana, A., Galih, Y. S., Mulyadi, D., & Hardiman, D. M. (2023). Tinjauan Yuridis Terhadap Tindak Pidana Budi Daya Ikan Tanpa Surat Izin Usaha Perikanan. *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 11(2), 282. <https://doi.org/10.25157/justisi.v11i2.12007>
- Telaumbanua, F. H. (2023). Penerapan Hukum Dalam Pemidanaan Pada Tindak Pidana Perikanan Tanpa Izin Di ZEEI (Studi Putusan Nomor 6/PID.SUS-PRK/2022/PN.MDN). *Jurnal Panah Hukum*, 2(2), 101–110. <https://doi.org/10.57094/jph.v2i2.1038>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. (1945).
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran (2008).
- Undang-Undang Nomor 45 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2004 Tentang Perikanan (2009).
- Vrancken, P. (2019). The Law of the Sea and the Safety of Fishing Vessels. *Ocean Yearbook Online*, 33(1), 227–258.