

Perlindungan Hukum Nelayan Skala Kecil terhadap Kecelakaan Kerja di Maluku melalui Program Jaminan Sosial

Ahmad Sadam*, Jemmy Jefry Pietersz, Renny Heronia Nendissa

Universitas Pattimura Ambon, Indonesia

Email: ahmadsadam272@gmail.com*

Keywords:

*legal protection;
small-scale fishers;
occupational accidents.*

Abstract

This study examines the legal protection of small-scale fishers against occupational accidents in Maluku through the social security program. The research is based on the constitutional obligation of the state to provide protection and social welfare for vulnerable groups, including fishers. Although regulations concerning fisher protection and employment social security have been established through various laws and regulations, their implementation in Maluku Province has not yet been optimal. This study aims to analyze the construction of regional government authority in supervising occupational safety for small-scale fishers and to examine the legal responsibilities of local governments in providing protection through the social security system. The research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches. The findings indicate that the authority and responsibilities of local governments have been normatively regulated; however, practical implementation still faces various obstacles, such as overlapping authority, weak inter-agency coordination, limited resources, and low participation of fishers in BPJS Ketenagakerjaan programs. Therefore, harmonization of regulations, institutional strengthening, integrated fisher data collection, and cross-sector coordination are required to ensure effective and sustainable legal protection and occupational safety for small-scale fishers in Maluku.

Kata Kunci:

perlindungan hukum;
nelayan skala kecil;
kecelakaan kerja.

Abstrak

Penelitian ini mengkaji perlindungan hukum nelayan skala kecil terhadap kecelakaan kerja di Maluku melalui program jaminan sosial. Penelitian ini dilatarbelakangi oleh kewajiban konstitusional negara untuk memberikan perlindungan dan kesejahteraan sosial kepada kelompok rentan, termasuk nelayan. Meskipun pengaturan mengenai perlindungan nelayan dan jaminan sosial ketenagakerjaan telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, pelaksanaannya di Provinsi Maluku masih belum optimal. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis konstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil serta tanggung jawab hukum pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan melalui sistem jaminan sosial. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah secara normatif telah diatur, namun implementasinya masih menghadapi berbagai kendala, seperti tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya, dan rendahnya kepesertaan nelayan dalam program BPJS Ketenagakerjaan. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi, penguatan kelembagaan, pendataan nelayan secara terpadu, serta koordinasi lintas sektor agar perlindungan hukum

PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kepulauan terbesar di dunia dengan luas wilayah laut yang dapat dikelola sebesar 5,8 juta km persegi. Luasnya lautan Indonesia memiliki potensi lestari produksi ikan berjumlah 6,51 juta ton per tahun yang dianggap signifikan karena menyumbang sekitar 8,2% dari total potensi produksi ikan laut dunia (Adam, 2015). Namun, kekayaan sumber daya kelautan ini berbanding terbalik dengan kondisi sosial ekonomi nelayan yang cenderung miskin. (Kusnadi, 2007) mengungkapkan bahwa kemiskinan nelayan bersifat struktural dan kultural, disebabkan oleh keterbatasan akses terhadap modal, teknologi, pasar, serta kebijakan yang kurang berpihak. Data menunjukkan bahwa terdapat 7,87 juta masyarakat pesisir miskin dan 2,2 juta jiwa sangat miskin yang tersebar di 10.640 desa nelayan di seluruh Indonesia. Retnowati, (2011) menegaskan bahwa nelayan tradisional berada dalam pusaran kemiskinan struktural akibat ketergantungan pada tengkulak dan ketiadaan jaring pengaman sosial. Nelayan skala kecil pada umumnya dicirikan oleh keterbatasan teknologi penangkapan, jarak jelajah yang terbatas, rendahnya tingkat pendidikan, serta pendapatan yang tidak stabil (Triyanti & Firdaus, 2017).

Meskipun memiliki potensi sumber daya kelautan dan perikanan yang sangat besar, Realita di lapangan menunjukan kondisi sosial ekonomi masyarakat nelayan di Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan. Banyak kajian menunjukkan bahwa nelayan merupakan salah satu kelompok masyarakat yang rentan terhadap kemiskinan. Kondisi ini menunjukkan adanya paradoks antara kekayaan sumber daya kelautan yang melimpah dengan tingkat kesejahteraan masyarakat yang menggantungkan hidupnya pada sektor tersebut.

Data menunjukkan bahwa sekitar 7,87 juta masyarakat pesisir berada dalam kondisi miskin dan sekitar 2,2 juta jiwa tergolong sangat miskin yang tersebar di lebih dari 10.000 desa nelayan di Indonesia. Kondisi nelayan tradisional pada umumnya ditandai dengan keterbatasan teknologi penangkapan, jarak jelajah yang terbatas, rendahnya tingkat pendidikan, serta pendapatan yang tidak stabil. Selain menghadapi persoalan ekonomi, nelayan juga menghadapi risiko pekerjaan yang cukup tinggi. Aktivitas penangkapan ikan di laut sangat dipengaruhi oleh kondisi alam seperti cuaca ekstrem, gelombang tinggi, serta perubahan musim penangkapan ikan. Risiko alam tersebut tidak hanya mempengaruhi keberhasilan penangkapan ikan, tetapi juga dapat menimbulkan kecelakaan kerja yang membahayakan keselamatan jiwa nelayan. Oleh karena itu, pekerjaan sebagai nelayan dapat dikategorikan sebagai pekerjaan dengan tingkat risiko tinggi yang membutuhkan sistem perlindungan sosial yang memadai.

Realitas di lapangan menunjukkan bahwa aktivitas nelayan sering kali dihadapkan pada ketidakpastian hasil tangkapan yang dipengaruhi oleh kondisi alam serta perubahan iklim. Ketidakpastian tersebut menyebabkan pendapatan nelayan menjadi tidak stabil sehingga berpengaruh terhadap kondisi sosial ekonomi rumah tangga nelayan. Risiko usaha yang dihadapi nelayan akibat faktor alam sebenarnya dapat diminimalkan melalui mekanisme perlindungan sosial seperti asuransi atau jaminan sosial. Program jaminan sosial tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perlindungan terhadap risiko kecelakaan kerja, tetapi juga dapat membantu menjaga stabilitas ekonomi rumah tangga nelayan.

Nelayan kecil merupakan kelompok masyarakat yang secara khusus diakui dalam peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 selanjutnya disingkat UU No.7/2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan mendefinisikan nelayan kecil sebagai orang yang mata pencahariannya melakukan penangkapan ikan untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dengan menggunakan kapal perikanan berukuran paling besar 10 Gross Ton. Nelayan kecil umumnya bekerja secara mandiri tanpa hubungan kerja formal dengan pemberi kerja sehingga termasuk dalam kategori pekerja sektor informal. Kondisi ini menyebabkan nelayan kecil tidak secara otomatis memperoleh perlindungan ketenagakerjaan sebagaimana pekerja formal.

Karakteristik pekerjaan nelayan yang memiliki risiko tinggi serta pendapatan yang tidak menentu menjadi alasan penting bagi nelayan untuk memperoleh perlindungan melalui sistem jaminan sosial. Pertama, penghasilan nelayan bersifat tidak pasti karena sangat bergantung pada hasil tangkapan yang bervariasi. Kedua, kegiatan penangkapan ikan membutuhkan biaya operasional yang cukup besar seperti bahan bakar, perawatan kapal, serta pemeliharaan alat tangkap. Ketiga, aktivitas melaut memiliki risiko tinggi terhadap keselamatan jiwa nelayan. Keempat, masyarakat pesisir pada umumnya memiliki tingkat pendidikan yang relatif rendah sehingga mempengaruhi kemampuan mereka dalam mengakses berbagai program perlindungan sosial.

Perubahan iklim global juga memperburuk kondisi tersebut karena menyebabkan perubahan pola musim penangkapan ikan serta meningkatnya ketidakpastian cuaca di laut. Kondisi ini berdampak langsung terhadap produktivitas nelayan serta stabilitas pendapatan rumah tangga nelayan. Dengan demikian, nelayan kecil tidak hanya menghadapi risiko ekonomi tetapi juga risiko keselamatan kerja yang tinggi dalam menjalankan aktivitas penangkapan ikan.

Dalam hal ini, Provinsi Maluku sebagai wilayah kepulauan, pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah yang menghadapi tantangan geografis berupa luasnya wilayah laut, banyaknya pulau kecil, serta keterbatasan akses transportasi antarwilayah. bahwa wilayah kepulauan memerlukan model tata kelola pemerintahan dan pelayanan publik yang menyesuaikan karakter geografis daerah. Oleh karena itu, pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah di Maluku tidak dapat disamakan dengan daerah kontinental, karena membutuhkan koordinasi yang lebih efektif dan kebijakan yang adaptif.

Secara filosofis dan konstitusional, negara memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan kepada kelompok masyarakat rentan, termasuk nelayan skala kecil. Ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan hak warga negara atas pekerjaan yang layak serta jaminan sosial. Amanat konstitusi tersebut kemudian diwujudkan melalui berbagai regulasi, seperti Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan yang memberikan perlindungan terhadap risiko kecelakaan kerja, kematian, dan risiko usaha bagi nelayan. Dalam kerangka desentralisasi, pemerintah daerah juga memiliki peran penting dalam pelaksanaan perlindungan nelayan melalui pendataan, sosialisasi, serta fasilitasi kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.

Meskipun kerangka hukum perlindungan nelayan telah diatur secara cukup komprehensif, pelaksanaannya di Provinsi Maluku masih menghadapi berbagai kendala.

Rendahnya kepesertaan nelayan dalam program BPJS Ketenagakerjaan menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas di lapangan. Dari sekitar 250.000 nelayan di Maluku, hanya sebagian kecil yang terdaftar sebagai peserta jaminan sosial ketenagakerjaan. Kondisi ini dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti kurangnya sosialisasi, rendahnya kesadaran nelayan, lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan anggaran, serta minimnya pengawasan keselamatan kerja di wilayah laut yang luas. Selain itu, perubahan pembagian kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 juga menimbulkan tantangan dalam koordinasi antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dalam pelaksanaan perlindungan nelayan.

Berdasarkan kondisi tersebut, penting untuk mengkaji konstruksi kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil serta penguatan BPJS Ketenagakerjaan sebagai instrumen perlindungan hukum dan sosial bagi nelayan di Provinsi Maluku. Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap kecelakaan kerja penangkapan ikan melalui program jaminan sosial, sekaligus memberikan rekomendasi yang konstruktif guna meningkatkan perlindungan, keselamatan kerja, dan kesejahteraan nelayan skala kecil secara efektif dan berkelanjutan. Manfaat penelitian ini secara teoritis diharapkan dapat memperkaya kajian hukum perlindungan nelayan dan hukum pemerintahan daerah, sedangkan secara praktis memberikan rekomendasi kebijakan bagi pemerintah daerah dan BPJS Ketenagakerjaan dalam meningkatkan efektivitas perlindungan hukum terhadap nelayan skala kecil.

METODE PENELITIAN

Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif). Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah (*das sollen*), bukan sebagai perilaku nyata (*das sein*). Penelitian ini berfokus pada pengkajian asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Dalam konteks penelitian ini, objek kajian difokuskan pada peraturan perundang-undangan, teori hukum, dan doktrin yang berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap nelayan skala kecil melalui program jaminan sosial.

Pendekatan Masalah

Untuk menjawab rumusan masalah, penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan sebagai berikut:

1. Pendekatan perundang undangan (Statute Approach)

Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan nelayan skala kecil dan sistem jaminan sosial.

Peraturan yang dikaji meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (2));
- b. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN);
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS);
- d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri terkait perlindungan sosial nelayan.

Pendekatan ini digunakan untuk menilai konsistensi, harmonisasi, serta batas kewenangan antarlevel pemerintahan.

2. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach)

Pendekatan konseptual dilakukan dengan menelaah doktrin dan teori hukum yang berkembang dalam literatur akademik sebagai dasar pembentukan argumentasi hukum. Pendekatan ini digunakan ketika peraturan perundang-undangan belum memberikan pengaturan yang lengkap atau masih memerlukan penafsiran lebih lanjut, sehingga diperlukan konstruksi konseptual dari para sarjana hukum.

Dalam penelitian ini, pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji dan menganalisis:

- a. Teori Kewenangan, untuk menentukan batas dan sumber kewenangan pemerintah dalam pengawasan dan perlindungan nelayan skala kecil;
- b. Teori Tanggung Jawab Pemerintah, untuk menilai bentuk dan konsekuensi pertanggungjawaban hukum pemerintah daerah;
- c. Teori Perlindungan Hukum, untuk menguji apakah regulasi dan kebijakan yang ada telah memberikan perlindungan preventif dan represif;

Pendekatan konseptual ini berfungsi untuk membangun konstruksi argumentasi normatif serta memberikan kerangka analisis dalam menilai kesesuaian antara norma hukum, teori hukum, dan implementasi kebijakan perlindungan nelayan skala kecil melalui program jaminan sosial

Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif dan memiliki kekuatan mengikat. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 27 ayat (2), Pasal 33 ayat (3), dan Pasal 34 ayat (2);
- b. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional;
- c. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS;
- d. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan;
- e. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

- f. Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri terkait perlindungan sosial nelayan;
- g. Instruksi Presiden dan kebijakan administratif yang berkaitan dengan optimalisasi program jaminan sosial ketenagakerjaan.

Bahan hukum primer ini digunakan untuk menganalisis dasar kewenangan, bentuk tanggung jawab pemerintah, serta konstruksi normatif perlindungan nelayan skala kecil.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini meliputi:

- a. Buku teks hukum administrasi negara, hukum tata negara, dan hukum perikanan;
- b. Literatur mengenai teori kewenangan, tanggung jawab pemerintah, perlindungan hukum, keadilan, dan negara kesejahteraan;
- c. Artikel jurnal ilmiah nasional dan internasional yang terindeks Google Scholar;
- d. Disertasi, tesis, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Bahan hukum sekunder ini berfungsi untuk membangun argumentasi hukum dan memperkuat analisis doktrinal terhadap peraturan perundang-undangan.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti:

- a. Kamus hukum;
- b. Ensiklopedia hukum;
- c. Indeks dan bibliografi hukum.

Bahan hukum tersier digunakan untuk memperjelas istilah, konsep, dan terminologi hukum yang digunakan dalam penelitian ini.

Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu pengumpulan bahan hukum dengan cara menelusuri dan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, doktrin, dan literatur ilmiah yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Langkah-langkah yang dilakukan meliputi:

1. Inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan nelayan skala kecil dan sistem jaminan sosial;
2. Penelusuran literatur hukum melalui buku teks, jurnal ilmiah, dan karya akademik yang terindeks Google Scholar;
3. Seleksi bahan hukum berdasarkan relevansi dengan rumusan masalah dan kerangka teori;
4. Klasifikasi bahan hukum ke dalam kategori primer, sekunder, dan tersier untuk memudahkan analisis sistematis.

Teknik ini bertujuan untuk memperoleh bahan hukum yang komprehensif, sistematis, dan relevan sebagai dasar analisis normatif.

Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif normatif, yaitu dengan menelaah dan menafsirkan norma hukum yang berlaku serta mengkonstruksikan argumentasi hukum berdasarkan doktrin dan asas hukum.

Tahapan analisis dilakukan melalui:

1. Interpretasi hukum, dengan menggunakan metode penafsiran:
 - a. Penafsiran gramatikal, untuk memahami makna tekstual norma;
 - b. Penafsiran sistematis, untuk melihat hubungan antar peraturan dalam satu sistem hukum;
 - c. Penafsiran teleologis, untuk memahami tujuan pembentukan norma perlindungan nelayan dan jaminan sosial.
2. Analisis sinkronisasi dan harmonisasi peraturan, guna menilai kesesuaian antara:
 - a. Peraturan pusat dan daerah;
 - b. UU SJSN, UU BPJS, dan UU Perlindungan Nelayan;
 - c. Kebijakan implementatif dengan norma konstitusi.
3. Analisis doktrinal, yaitu menguji norma hukum berdasarkan teori kewenangan, tanggung jawab pemerintah, perlindungan hukum, dan keadilan.
4. Argumentasi hukum (legal reasoning), untuk menentukan batas dan bentuk tanggung jawab pemerintah daerah terhadap nelayan skala kecil.

Penarikan kesimpulan dilakukan secara deduktif, yaitu dari norma umum dan prinsip hukum menuju penerapan pada perlindungan nelayan skala kecil dalam program jaminan sosial.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konstruksi Kewenangan Pemerintah Dalam Pengawasan Keselamatan Kerja Nelayan Skala Kecil Di Provinsi Maluku

A. Dasar Konstitusional dan Normatif Kewenangan Pemerintah dalam Perlindungan Nelayan Skala Kecil

Kewenangan pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap keselamatan kerja nelayan skala kecil berakar pada konstruksi konstitusional mengenai penguasaan negara atas sumber daya alam serta kewajiban negara dalam menjamin kesejahteraan warga negara. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Norma tersebut memberikan legitimasi konstitusional kepada negara untuk melakukan pengaturan, pengelolaan, dan pengawasan terhadap pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan.

Konsep “dikuasai oleh negara” dalam Pasal 33 ayat (3) tidak dimaknai sebagai kepemilikan dalam arti privat, melainkan sebagai kewenangan publik yang mengandung fungsi pengaturan (regelendaad), pengelolaan (beheersdaad), dan pengawasan (toezichthoudensdaad).⁵⁸ Dengan demikian, pengawasan terhadap aktivitas penangkapan ikan termasuk aspek keselamatan kerja nelayan, merupakan bagian dari kewenangan konstitusional negara sebagai regulator dan pelindung kepentingan umum.

Pada Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menjamin hak setiap warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Jaminan konstitusional ini

mengandung implikasi bahwa negara wajib menciptakan kondisi kerja yang aman dan memberikan perlindungan terhadap risiko yang timbul dari aktivitas pekerjaan, termasuk pekerjaan sebagai nelayan. Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 lebih lanjut menegaskan bahwa negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat.⁵⁹ Norma ini memperkuat landasan konstitusional perlindungan nelayan skala kecil dalam kerangka sistem jaminan sosial nasional.

Secara normatif, perlindungan terhadap nelayan skala kecil diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 selanjutnya disingkat UU No.7/2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam. Undang-undang ini menempatkan pemerintah dan pemerintah daerah sebagai pihak yang bertanggung jawab memberikan perlindungan terhadap risiko usaha dan risiko sosial yang dihadapi nelayan.⁶⁰ Risiko tersebut termasuk kecelakaan kerja dan kematian saat melaut.

Penyelenggaraan jaminan sosial diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 selanjutnya disingkat UU No.40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Kedua undang-undang tersebut membentuk kerangka hukum nasional mengenai perlindungan terhadap risiko sosial, termasuk Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK).

Oleh karena itu, kewenangan pengawasan terhadap keselamatan kerja nelayan tidak berdiri sendiri dalam rezim hukum perikanan, melainkan terintegrasi dengan sistem jaminan sosial nasional. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan pemerintah harus dianalisis berdasarkan teori sumber kewenangan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁶¹ Atribusi merupakan pemberian kewenangan secara langsung oleh undang-undang kepada organ pemerintahan. Dalam konteks ini, pembagian urusan pemerintahan di bidang kelautan dan perikanan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah merupakan bentuk atribusi kewenangan kepada pemerintah daerah.⁶²

Distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam bidang kelautan dan perikanan menunjukkan adanya pembagian yang kompleks, khususnya terkait pengelolaan wilayah laut dan pengawasan kegiatan penangkapan ikan. Pemerintah provinsi memiliki kewenangan pengelolaan wilayah laut sampai dengan 12 mil laut, sedangkan pemerintah pusat memiliki kewenangan di atasnya. Pembagian ini berdampak pada konstruksi kewenangan pengawasan keselamatan kerja nelayan, terutama dalam menentukan batas tanggung jawab pemerintah daerah.

Berdasarkan asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*), setiap tindakan pengawasan harus memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak boleh melampaui kewenangan yang telah ditetapkan.⁶³ Apabila pemerintah daerah tidak menjalankan kewenangan yang telah diatribusikan kepadanya, maka dapat terjadi kekosongan perlindungan hukum bagi nelayan. Sebaliknya, apabila pemerintah daerah melampaui batas kewenangan yang menjadi domain pemerintah pusat, maka tindakan tersebut berpotensi dinilai sebagai tindakan tanpa dasar kewenangan yang sah.

Secara normatif kewenangan pemerintah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil telah memiliki dasar konstitusional dan undang-undang yang jelas. Akan tetapi, konstruksi kewenangan tersebut memerlukan kejelasan distribusi dan koordinasi antarlevel pemerintahan agar tidak menimbulkan tumpang tindih maupun kekosongan tanggung jawab dalam praktik.

Dengan demikian dapat ditegaskan bahwa kewenangan pemerintah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil di Provinsi Maluku bersumber pada mandat konstitusional Pasal 33 ayat (3), Pasal 27 ayat (2), dan Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, serta diatur lebih lanjut dalam UU 7 Tahun 2016, UU SJSN, UU BPJS, dan UU Pemerintahan Daerah. Namun, efektivitas pelaksanaannya sangat bergantung pada kejelasan distribusi kewenangan dan konsistensi penerapan asas legalitas dalam sistem desentralisasi.

Penguatan konstruksi kewenangan pemerintah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil tidak hanya dapat dipahami dari aspek konstitusional dan undang-undang sektoral, tetapi juga harus dianalisis secara lebih sistematis dalam kerangka hukum pemerintahan daerah. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi instrumen penting yang mengatur bagaimana kewenangan tersebut didistribusikan dan dijalankan dalam sistem desentralisasi.

Ketentuan Pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota. Ketentuan ini menunjukkan bahwa kewenangan dalam sektor kelautan dan perikanan, termasuk pengawasan keselamatan kerja nelayan, tidak sepenuhnya berada pada satu tingkat pemerintahan, melainkan merupakan kewenangan bersama yang pelaksanaannya harus disesuaikan dengan pembagian urusan yang telah ditentukan.⁶⁴

Lebih lanjut, dalam Pasal 11 ayat (2) ditegaskan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berarti bahwa kewenangan di bidang kelautan dan perikanan yang diberikan kepada pemerintah daerah, khususnya pemerintah provinsi, merupakan bagian dari tanggung jawab otonomi yang harus dilaksanakan secara efektif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.⁶⁵ Dalam konteks ini, pengawasan keselamatan kerja nelayan menjadi bagian dari tanggung jawab pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang telah didesentralisasikan.

Selain itu, pengaturan yang lebih teknis dan spesifik mengenai kewenangan di bidang kelautan dan perikanan terdapat dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 selanjutnya di singkat UU No.23/2014, yang secara tegas menyatakan bahwa pemerintah provinsi memiliki kewenangan dalam pengelolaan ruang laut sampai dengan 12 (dua belas) mil laut yang diukur dari garis pantai.⁶⁶ Kewenangan ini mencakup aspek pengelolaan sumber daya kelautan, pembinaan terhadap pelaku usaha perikanan, serta pengawasan terhadap kegiatan penangkapan ikan.

Kewenangan pengelolaan wilayah laut tersebut secara implisit mencakup tanggung jawab untuk memastikan keselamatan kerja nelayan yang beroperasi dalam wilayah tersebut. Hal ini karena keselamatan kerja merupakan bagian integral dari aktivitas penangkapan ikan yang berada dalam ruang lingkup pengelolaan pemerintah daerah. Dengan demikian, pengawasan terhadap keselamatan kerja nelayan dapat dipandang sebagai perwujudan konkret dari kewenangan pengelolaan wilayah laut yang dimiliki oleh pemerintah provinsi.

Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah, pembagian kewenangan tersebut seringkali menimbulkan dinamika yang kompleks. pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan, tetapi di sisi lain, terdapat keterbatasan dalam hal sumber daya, kapasitas kelembagaan, serta koordinasi dengan pemerintah pusat.

Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketidakefektifan dalam pelaksanaan pengawasan, yang pada akhirnya dapat berdampak pada lemahnya perlindungan terhadap nelayan skala kecil.⁶⁷

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma dan implementasi. Kewenangan yang secara normatif telah jelas diatur dalam peraturan perundang-undangan belum tentu dapat dilaksanakan secara optimal tanpa adanya dukungan kelembagaan dan mekanisme koordinasi yang memadai. Oleh karena itu, analisis terhadap kewenangan pemerintah tidak hanya berhenti pada aspek normatif, tetapi juga harus mencakup aspek empiris dalam pelaksanaannya.

Konstruksi kewenangan dalam sistem desentralisasi menuntut adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga pelaksanaan kewenangan oleh pemerintah daerah harus tetap berada dalam kerangka kebijakan nasional. Dalam hal ini, pengawasan keselamatan kerja nelayan memerlukan sinergi antara kebijakan pusat di bidang perikanan dan jaminan sosial dengan pelaksanaan di tingkat daerah.

Provinsi Maluku yang memiliki karakteristik wilayah kepulauan dan tingkat ketergantungan yang tinggi terhadap sektor perikanan, pengawasan keselamatan kerja nelayan menjadi sangat krusial. Kondisi geografis yang menantang serta keterbatasan akses terhadap fasilitas keselamatan menuntut adanya peran aktif pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, kewenangan yang telah diberikan melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 harus diimplementasikan secara optimal untuk memberikan perlindungan yang nyata bagi nelayan.⁶⁸

Dengan demikian, dapat ditegaskan bahwa konstruksi kewenangan pemerintah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil tidak hanya memiliki dasar konstitusional dan normatif yang kuat, tetapi juga didukung oleh pengaturan yang jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya melalui Pasal 9 ayat (3), Pasal 11 ayat (2), serta Lampiran undang-undang tersebut. Namun, efektivitas pelaksanaannya sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola kewenangan tersebut, serta pada adanya koordinasi yang sinergis dengan pemerintah pusat dalam kerangka sistem desentralisasi.

B. Distribusi dan Batas Kewenangan Pemerintah Daerah dalam Pengawasan Keselamatan Kerja Nelayan Skala Kecil

Distribusi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 selanjutnya di singkat UU No.23/2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menegaskan bahwa urusan pemerintahan dibagi ke dalam urusan absolut, urusan konkuren, dan urusan umum pemerintahan.⁶⁹ Urusan kelautan dan perikanan termasuk dalam kategori urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam bidang kelautan dan perikanan, pembagian kewenangan dilakukan berdasarkan wilayah laut. Pemerintah provinsi memiliki kewenangan pengelolaan sumber daya laut sampai dengan 12 mil laut dari garis pantai, sedangkan kewenangan di atas 12 mil berada pada pemerintah pusat.⁷⁰ Pembagian ini pada dasarnya bertujuan untuk memperjelas tanggung jawab administratif dan menghindari tumpang tindih kewenangan.

Dalam konteks pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil, distribusi kewenangan tersebut tidak selalu bersifat linier. Keselamatan kerja nelayan tidak hanya

berkaitan dengan wilayah tangkap, tetapi juga menyangkut aspek perlindungan sosial, jaminan kecelakaan kerja, serta pemberdayaan nelayan. Aspek-aspek tersebut diatur dalam rezim hukum yang berbeda, yakni hukum perikanan dan hukum jaminan sosial.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 memberikan mandat kepada pemerintah dan pemerintah daerah untuk memberikan perlindungan kepada nelayan terhadap risiko usaha dan risiko sosial.⁷¹ Akan tetapi, undang-undang tersebut tidak secara rinci mengatur batas operasional kewenangan pemerintah daerah dalam memastikan kepesertaan nelayan dalam program jaminan sosial ketenagakerjaan. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN dan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS menempatkan BPJS sebagai badan penyelenggara jaminan sosial yang bersifat nasional.⁷²

Konstruksi normatif ini menimbulkan pertanyaan kritis: sejauh mana pemerintah daerah memiliki kewenangan aktif dalam menjamin kepesertaan nelayan skala kecil dalam program Jaminan Kecelakaan Kerja? Apakah kewenangan tersebut bersifat atribusi langsung atau hanya bersifat fasilitatif?

Dalam perspektif teori kewenangan, atribusi berarti kewenangan tersebut diberikan secara langsung oleh undang-undang kepada pemerintah daerah. Apabila kewenangan perlindungan nelayan telah diatribusikan melalui UU 7 Tahun 2016 dan UU 23 Tahun 2014, maka pemerintah daerah tidak hanya berfungsi sebagai pelaksana administratif, tetapi memiliki tanggung jawab hukum untuk memastikan perlindungan tersebut berjalan efektif.

Apabila peran pemerintah daerah dalam jaminan sosial hanya bersifat koordinatif dan fasilitatif tanpa kewenangan pengambilan keputusan substantif, maka batas tanggung jawabnya menjadi terbatas pada aspek administratif, bukan substantif. Di sinilah muncul potensi kekosongan tanggung jawab (accountability gap) apabila terjadi kecelakaan kerja nelayan yang tidak terdaftar dalam program jaminan sosial.

Oleh karena itu, dari sudut pandang asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*), pemerintah daerah hanya dapat bertindak dalam batas kewenangan yang diberikan undang-undang.⁷³ Akan tetapi, dalam kerangka negara kesejahteraan, pembatasan kewenangan secara formal tidak boleh dijadikan alasan untuk menghindari tanggung jawab substantif terhadap kelompok rentan. Negara, termasuk pemerintah daerah sebagai perpanjangan tangan negara, memiliki kewajiban positif (*positive obligation*) untuk memastikan perlindungan sosial berjalan efektif.⁷⁴

Di Provinsi Maluku yang memiliki karakteristik geografis kepulauan dan dominasi nelayan skala kecil menimbulkan tantangan khusus dalam implementasi kewenangan tersebut. Distribusi kewenangan yang terlalu administratif tanpa disertai mekanisme koordinasi yang jelas antara pemerintah daerah dan BPJS berpotensi menghambat efektivitas pengawasan keselamatan kerja nelayan.

Secara normatif distribusi kewenangan telah diatur dalam UU Pemerintahan Daerah dan UU Perlindungan Nelayan. Akan tetapi, batas kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil masih menimbulkan ruang interpretasi, khususnya terkait kewenangan proaktif dalam memastikan kepesertaan jaminan sosial. Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan disharmonisasi tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Distribusi kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil secara formal telah memiliki dasar hukum. Namun, batas kewenangan tersebut

belum sepenuhnya dirumuskan secara operasional dalam konteks integrasi antara rezim hukum perikanan dan sistem jaminan sosial nasional, sehingga berpotensi menimbulkan kekosongan tanggung jawab dalam praktik perlindungan nelayan di Provinsi Maluku. Berkaitan dengan jaminan sosial ketenagakerjaan, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan

Penyelenggara Jaminan Sosial menegaskan bahwa setiap pekerja berhak memperoleh perlindungan melalui program BPJS Ketenagakerjaan. Dalam konteks nelayan skala kecil, program yang paling relevan ialah Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, mengingat tingginya risiko pekerjaan yang dihadapi saat melaut. Akan tetapi, implementasi program tersebut di daerah masih menghadapi berbagai kendala, antara lain rendahnya tingkat kepesertaan nelayan, keterbatasan data, minimnya sosialisasi, serta belum adanya dukungan pembiayaan yang memadai dari pemerintah daerah.

Oleh karena itu, pemerintah daerah perlu mengambil langkah konkret melalui penguatan basis data nelayan, peningkatan koordinasi lintas sektor, pemberian subsidi iuran BPJS Ketenagakerjaan bagi nelayan tidak mampu, serta pembinaan berkelanjutan mengenai keselamatan kerja di laut. Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap nelayan skala kecil tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga terwujud secara nyata melalui kebijakan daerah yang efektif, terintegrasi, dan berkeadilan sosial.

C. Problematika Kewenangan dalam Praktik Perlindungan Nelayan di Maluku

Secara normatif, konstruksi kewenangan pemerintah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil telah memperoleh dasar konstitusional dan yuridis melalui Pasal 33 ayat (3) dan Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan. Namun demikian, dalam praktik penyelenggaraan di Provinsi Maluku, pelaksanaan kewenangan tersebut masih menghadapi berbagai problematika yang bersifat normatif maupun administratif.

1. Terdapat persoalan disharmoni dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Undang-undang tersebut melakukan reposisi kewenangan urusan kelautan dan perikanan dari kabupaten/kota kepada provinsi. Konsekuensinya, pemerintah kabupaten yang sebelumnya memiliki peran signifikan dalam pembinaan dan pengawasan nelayan menjadi kehilangan sebagian kewenangannya. Kondisi ini menimbulkan kekosongan operasional di tingkat lapangan, terutama dalam aspek pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil yang secara faktual berinteraksi langsung dengan pemerintah kabupaten. Dalam perspektif hukum administrasi negara, pembagian kewenangan harus dirumuskan secara tegas untuk menghindari tumpang tindih maupun kekosongan kewenangan. Ridwan HR menegaskan bahwa setiap kewenangan yang diberikan melalui atribusi harus memiliki batas yang jelas agar tidak menimbulkan konflik yurisdiksi antar-organ pemerintahan.⁷⁵ Ketidakjelasan batas kewenangan tersebut berpotensi melanggar asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) yang mensyaratkan bahwa setiap tindakan pemerintahan harus memiliki dasar hukum yang tegas dan pasti.⁷⁶
2. Dari aspek regulasi teknis, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 memang menegaskan hak nelayan atas perlindungan risiko kecelakaan kerja. Akan tetapi, norma tersebut belum diikuti dengan pengaturan teknis yang memadai terkait standar keselamatan kerja nelayan

skala kecil, mekanisme pengawasan, serta sistem evaluasi kepatuhan. Ketidaklengkapan norma ini mengakibatkan perlindungan yang bersifat normatif belum sepenuhnya terimplementasi secara substantif.⁷⁷ Dalam teori perlindungan hukum, Hadjon menyatakan bahwa perlindungan hukum preventif memerlukan instrumen regulasi yang jelas dan operasional agar mampu mencegah terjadinya pelanggaran hak warga negara.⁷⁸

3. Persoalan koordinasi antar-lembaga masih menjadi kendala utama. Perlindungan nelayan melalui program jaminan sosial melibatkan berbagai institusi, antara lain Dinas Kelautan dan Perikanan, Dinas Tenaga Kerja, BPJS Ketenagakerjaan, dan instansi pengawasan pelayaran. Fragmentasi kewenangan ini sering kali tidak disertai dengan mekanisme koordinasi yang efektif. Dalam kajian kebijakan publik, lemahnya koordinasi antar-organ pemerintahan merupakan salah satu faktor penyebab rendahnya efektivitas implementasi kebijakan sosial.⁷⁹ Akibatnya, pengawasan keselamatan kerja nelayan berjalan secara parsial dan tidak terintegrasi.
4. Terdapat indikasi lemahnya pengawasan administratif di tingkat daerah. Banyak nelayan skala kecil yang belum memperoleh edukasi keselamatan kerja, belum memiliki perlengkapan keselamatan standar, serta belum terdaftar dalam program jaminan kecelakaan kerja. Padahal, dalam konsep negara kesejahteraan, pemerintah memiliki kewajiban aktif (*positive obligation*) untuk memastikan perlindungan sosial berjalan efektif.⁸⁰ Kewajiban aktif tersebut menuntut pemerintah daerah tidak hanya bersifat fasilitatif, tetapi juga proaktif dalam memastikan kepesertaan dan pengawasan keselamatan kerja.
5. Terdapat kekosongan norma dalam pengaturan sanksi dan mekanisme penegakan hukum apabila kewajiban perlindungan keselamatan kerja tidak dilaksanakan. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tidak secara rinci mengatur sanksi administratif terhadap pemerintah daerah atau pihak terkait apabila lalai melaksanakan kewajiban perlindungan. Kekosongan ini berimplikasi pada lemahnya daya paksa norma hukum. Dalam doktrin hukum administrasi, Indroharto menjelaskan bahwa tindakan pemerintahan yang tidak memenuhi kewajiban hukum dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum oleh pemerintah (*onrechtmatige overheidsdaad*).⁸¹ Namun, tanpa mekanisme penegakan yang jelas, pertanggungjawaban tersebut sulit direalisasikan.

Apabila ditelaah lebih lanjut dalam konteks empiris Provinsi Maluku sebagai wilayah kepulauan, problematika kewenangan tersebut menjadi semakin kompleks. Karakteristik geografis Maluku yang terdiri dari gugusan pulau-pulau kecil menyebabkan pengawasan keselamatan kerja nelayan menghadapi hambatan struktural berupa keterbatasan akses transportasi, minimnya pengawas lapangan, serta lemahnya sistem pelaporan kecelakaan kerja di sektor perikanan.

Secara faktual, sebagian besar nelayan skala kecil di Maluku beroperasi menggunakan kapal di bawah 5 GT dengan teknologi sederhana. Mereka tidak terikat dalam hubungan kerja formal sebagaimana pekerja sektor industri, sehingga berada dalam kategori pekerja sektor informal. Dalam sistem jaminan sosial nasional, pekerja informal memerlukan pendekatan afirmatif untuk memastikan kepesertaan mereka dalam program jaminan kecelakaan kerja.⁸² Namun dalam praktiknya, pemerintah daerah belum memiliki sistem pendataan nelayan yang terintegrasi dan mutakhir sebagai dasar pengawasan maupun perluasan kepesertaan.

Kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara norma atribusi kewenangan dan pelaksanaan kewenangan secara konkret. Dalam teori kewenangan, atribusi memberikan legitimasi hukum kepada organ pemerintahan untuk bertindak. Akan tetapi, legitimasi tersebut harus diikuti dengan kapasitas institusional.⁸³ Tanpa dukungan sumber daya manusia, anggaran, serta perangkat regulasi teknis, kewenangan yang diatribusikan menjadi tidak efektif dan berpotensi hanya bersifat formalitas administratif.

Selain itu, pengawasan keselamatan kerja nelayan di Maluku belum didukung oleh sistem evaluasi berbasis indikator keselamatan kerja. Tidak terdapat standar baku mengenai kewajiban penggunaan alat keselamatan, pelatihan mitigasi risiko laut, maupun kewajiban pelaporan kecelakaan kerja oleh pemerintah daerah. Padahal, dalam perspektif perlindungan hukum preventif, pengawasan harus dilakukan sebelum terjadi kecelakaan, bukan hanya melalui pemberian santunan setelah kecelakaan terjadi.⁸⁴

Dalam praktik desentralisasi, pembagian kewenangan antara pusat dan daerah seringkali menimbulkan apa yang disebut sebagai administrative fragmentation.⁸⁵ Fragmentasi ini terlihat dalam pelaksanaan program jaminan sosial nelayan, di mana BPJS Ketenagakerjaan berada di bawah kewenangan nasional, sementara pendataan dan pembinaan nelayan berada di bawah pemerintah daerah. Ketidaksinkronan ini menyebabkan pemerintah daerah cenderung berperan sebagai fasilitator administratif tanpa memiliki kewenangan penuh untuk memastikan kepesertaan secara wajib.

Perspektif teori tanggung jawab pemerintah, kondisi tersebut dapat dianalisis sebagai bentuk kelalaian administratif apabila pemerintah daerah tidak menjalankan kewenangan pengawasan secara optimal. Ridwan HR menegaskan bahwa tanggung jawab pemerintah tidak hanya timbul dari tindakan aktif yang melanggar hukum, tetapi juga dari kelalaian dalam melaksanakan kewajiban hukum yang telah ditetapkan oleh undang-undang.⁸⁶ Apabila kewenangan pengawasan keselamatan kerja telah diberikan melalui atribusi undang-undang, maka kegagalan melaksanakan pengawasan dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran asas kepastian hukum dan asas perlindungan terhadap warga negara.

Rendahnya tingkat kepesertaan nelayan di Maluku dalam program jaminan kecelakaan kerja dapat menjadi indikator belum optimalnya pelaksanaan kewenangan tersebut. Jika dibandingkan dengan amanat Pasal 34 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, negara memiliki kewajiban aktif untuk mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Kewajiban ini tidak berhenti pada pembentukan regulasi nasional, tetapi menuntut implementasi efektif di tingkat daerah. Dari sudut pandang keadilan distributif, nelayan skala kecil termasuk kelompok least advantaged dalam struktur ekonomi perikanan.⁸⁷

Oleh karena itu, pemerintah daerah seharusnya menerapkan kebijakan afirmatif berupa subsidi iuran, program edukasi keselamatan kerja, serta pengawasan aktif terhadap kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan. Ketidakhadiran kebijakan afirmatif tersebut menunjukkan belum optimalnya penerapan prinsip difference principle dalam kebijakan perlindungan nelayan.

Berdasarkan analisis normatif dan empiris tersebut, dapat ditegaskan bahwa problematika kewenangan dalam praktik perlindungan keselamatan kerja nelayan di Maluku mencerminkan tiga persoalan utama:

- a. Ketidakjelasan operasional pembagian kewenangan pasca desentralisasi.
- b. Lemahnya regulasi teknis dan mekanisme pengawasan preventif.
- c. Minimnya koordinasi kelembagaan serta kapasitas administratif daerah.

Oleh karena itu, konstruksi kewenangan pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja nelayan skala kecil di Maluku belum sepenuhnya ideal dan masih bersifat problematik. Kewenangan yang telah diatribusikan secara normatif belum sepenuhnya diikuti oleh kapasitas implementatif dan tanggung jawab administratif yang efektif. Kondisi ini berimplikasi pada lemahnya perlindungan hukum nelayan skala kecil terhadap risiko kecelakaan kerja.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah dalam pengawasan keselamatan kerja serta perlindungan hukum bagi nelayan skala kecil di Provinsi Maluku secara normatif telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun pelaksanaannya masih belum optimal akibat tumpang tindih kewenangan, lemahnya koordinasi antarinstansi, keterbatasan sumber daya, serta rendahnya kepesertaan nelayan dalam program jaminan sosial. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi regulasi, penguatan kelembagaan, peningkatan koordinasi lintas sektor, pendataan nelayan secara terpadu, serta dukungan anggaran daerah untuk membantu iuran BPJS Ketenagakerjaan agar perlindungan hukum dan keselamatan kerja nelayan dapat terlaksana secara efektif dan berkelanjutan, disertai peningkatan kesadaran nelayan terhadap pentingnya keselamatan kerja dan jaminan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- Adam, L. (2015). Telaah kebijakan perlindungan nelayan dan pembudi daya ikan di Indonesia. *Kajian*, 20(2), 145–162.
- Ali, A. (2009). Menguak teori hukum (Legal theory) dan teori peradilan (Juridicial prudence) termasuk interpretasi undang-undang (Legisprudence). Jakarta: Kencana.
- Arif Satria. (2016). “Perlindungan nelayan kecil dalam kebijakan pembangunan perikanan.” *Jurnal Masyarakat & Budaya*, 18(2).
- Asshiddiqie, J. (2006). Konstitusi dan konstiusionalisme Indonesia. Jakarta: Konstitusi Press.
- Bagir Manan. (2001). Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Efendi, J., & Ibrahim, J. (2018). Metode penelitian hukum normatif dan empiris. Jakarta: Kencana.
- Food and Agriculture Organization. (2015). Voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries. Rome: FAO.
- Hadjon, P. M. (1987). Perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia. Surabaya: Bina Ilmu.
- Halim, A. (2020). Merumuskan definisi perikanan skala kecil untuk Indonesia. JFMR Universitas Brawijaya.
- HR, Ridwan. (2018). Hukum administrasi negara. Jakarta: Rajawali Pers.
- Indroharto. (1993). Usaha memahami undang-undang tentang peradilan tata usaha negara. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 tentang Optimalisasi Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.
- International Labour Organization. (2011). Social security for social justice and a fair globalization. Geneva: ILO.

- Jemmy Pieters. (2017). "Pembangunan wilayah kepulauan dan tantangan pelayanan publik di Maluku." *Jurnal Bina Praja*, 9(2).
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 45 Tahun 2011 tentang Estimasi Potensi Sumber Daya Ikan di Wilayah Pengelolaan Perikanan Negara Republik Indonesia.
- Kusnadi. (2007). *Jaminan sosial nelayan*. Yogyakarta: LKIS Pelangi Aksara.
- Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. (2014). *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 25/PUU-XII/2014*.
- Marlien I. Matitaputty. (2012). "Desentralisasi dan hubungan pemerintah pusat dan daerah di Indonesia: Problem dan tantangan." *Jurnal Sasi*, 18(1), Januari–Maret.
- Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2016 tentang *Jaminan Perlindungan atas Risiko kepada Nelayan*.
- Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2016 tentang *Jaminan Perlindungan Sosial Nelayan*.
- Philipus M. Hadjon. (2005). *Pengantar hukum administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Renny H. Nendissa. (2018). "Pembangunan ekonomi kelautan dan perikanan di Provinsi Maluku." *Jurnal Agrilan*, 6(2).
- Retnowati, E. (2011). *Nelayan Indonesia dalam pusaran kemiskinan struktural*. *Jurnal Hukum*.
- Ridwan HR. (2018). *Hukum administrasi negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Satria, A. (2015). *Pengantar sosiologi masyarakat pesisir*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Siombo, M. R. (2010). *Hukum perikanan nasional dan internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Suharto, E. (2005). *Membangun masyarakat memberdayakan rakyat: Kajian strategis pembangunan kesejahteraan sosial*. Bandung: Refika Aditama.
- Suroso. (2004). *Ekonomi produksi*. Bandung: Lubuk Agung.
- Tambunan, T. (2002). *Tenaga kerja*. Yogyakarta: BPFE.
- Triyanti, R., & Firdaus, M. (2017). *Tingkat kesejahteraan nelayan skala kecil dengan pendekatan penghidupan berkelanjutan*. *Jurnal Sosial Ekonomi Kelautan dan Perikanan*.
- Ulfa, M. (2018). *Persepsi masyarakat nelayan dalam menghadapi perubahan iklim*. *Jurnal Pendidikan Geografi*.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah*.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang *Badan Penyelenggara Jaminan Sosial*.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang *Sistem Jaminan Sosial Nasional*.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2016 tentang *Perlindungan dan Pemberdayaan Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Petambak Garam*.
- Wisnu, D. (2013). *Politik sistem jaminan sosial*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.