

PENGUATAN PELINDUNGAN HUKUM BAGI PEKERJA MIGRAN INDONESIA (PMI) AWAK KAPAL PERIKANAN

Luthvi Febryka Nola

Abstrak

Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang menimpa Pekerja Migran Indonesia (PMI) Awak Kapal Perikanan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Beberapa pihak menilai bahwa aturan yang ada belum mampu memberikan perlindungan. Tulisan ini akan membahas apa kelemahan aturan perlindungan hukum terhadap PMI Awak Kapal Perikanan dan upaya penguatannya. Berdasarkan hasil pembahasan diketahui bahwa kondisi kerja yang jauh di tengah laut sangat memungkinkan terjadinya pelanggaran HAM. Selain itu aturan hukum yang ada memiliki sejumlah kelemahan berupa ketidaksinkronan, kekosongan, dan ketidakjelasan pengaturan, sehingga tidak mampu memberi perlindungan. Dalam rangka penguatan pengaturan, Peraturan Pemerintah (PP) terkait PMI Awak Kapal Perikanan sebagaimana diamanatkan UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan PMI perlu segera dibentuk. Selain itu untuk memperkuat diplomasi pelindungan PMI, Konvensi ILO 188 Tahun 2007 juga perlu diratifikasi. DPR melalui Tim Pengawas Pelindungan PMI. Komisi IX perlu mendesak pemerintah untuk segera mengundang PP dan melakukan ratifikasi Konvensi ILO NO.188 Tahun 2007.

Pendahuluan

Nelayan Indonesia dikenal sebagai nelayan yang tangguh sejak berabad lalu sehingga banyak kapal perikanan asing yang mempekerjakan nelayan asal Indonesia. Hanya saja beberapa tahun terakhir mencuat kasus kekerasan terkait Pekerja Migran Indonesia (PMI) yang bekerja sebagai awak kapal di kapal ikan asing (PMI Awak Kapal Perikanan). Pada Mei 2020 terjadi pelarungan

mayat PMI Awal Kapal Perikanan oleh kapal ikan Long Xin 629 yang akhirnya menguak maraknya permasalahan yang menimpa PMI di kapal perikanan milik Cina. Pada 2021, kasus PMI Awak Kapal Perikanan kembali terjadi. Setidaknya ada 4 kasus penelantaran PMI Perikanan, yaitu oleh MV Voyager di Guam, FV COBIJA di Yaman, MT Ocean Star di Timor-Leste, dan FV Liao Dong Yu di Somalia (idntimes.com, 18 Oktober 2021).



Permasalahan yang menimpa PMI Awak Kapal Perikanan ini cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2018 dilaporkan sebanyak 1.079 kasus; 2019 sebanyak 1.095 kasus; dan 2020 sebanyak 1.450 kasus (kompas.com, 16 April 2021). Di sisi lain setiap tanggal 13 Januari, kita peringati sebagai Hari Hak Asasi Manusia (HAM) Nelayan. Oleh karena itu perlindungan terhadap hak-hak nelayan yang bekerja di luar negeri sebagai PMI Awak Kapal Perikanan seharusnya selalu menjadi perhatian.

Terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perlindungan terhadap PMI Nelayan, seperti: UU No. 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU Pelayaran) dan UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Banyak pihak berpendapat bahwa aturan tersebut belum mampu memberikan perlindungan, seperti diungkap Fadilla Octaviani, Direktur Dukungan Hukum dan Akses terhadap Keadilan, *Indonesia Ocean Justice Initiative* (kjp.go.id, 14 Mei 2020). Oleh karena itu tulisan ini akan membahas apa yang menjadi kelemahan dari aturan perlindungan PMI Awak Kapal Perikanan dan bagaimana upaya penguatannya.

Kondisi PMI Awak Kapal Perikanan

Awak Kapal Perikanan (*fisher*) adalah setiap orang yang dipekerjakan di kapal perikanan untuk kegiatan usaha perikanan tangkap (Pasal 1 angka 5 Permen No. 42 Tahun 2016 tentang Perjanjian Kerja Laut Bagi Awak Kapal Perikanan). Sedangkan pengertian PMI berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU PPMI adalah setiap warga

negara Indonesia yang akan, sedang, atau telah melakukan pekerjaan dengan menerima upah di luar wilayah Republik Indonesia. Dengan demikian awak kapal yang bekerja pada kapal perikanan di luar wilayah Indonesia disebut juga sebagai PMI Awak Kapal Perikanan.

Saat ini tidak ada data pasti mengenai jumlah PMI Awak Kapal Perikanan. Menurut Kementerian Luar Negeri (Kemlu) dalam kurun waktu 2013-2015 terdapat lebih dari 200.000 PMI Awak Kapal Perikanan dengan penempatan paling banyak di Taiwan sebanyak 217.655 orang dan Korea Selatan sebanyak 31.792 orang. Berbeda dengan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI) yang mengungkapkan bahwa dalam kurun waktu 2011-2019 PMI Awak Kapal Perikanan berjumlah 30.864 orang. Mayoritas PMI berasal dari Jawa Tengah dan Jawa Barat (Fadilla Octaviani, 14 Mei 2020).

Menurut Pasal 151 UU Pelayaran, awak kapal berhak mendapatkan kesejahteraan dalam bentuk gaji, jam kerja dan jam istirahat, jaminan pemberangkatan ke tempat tujuan dan pemulangan ke tempat asal, kompensasi apabila kapal tidak dapat beroperasi karena mengalami kecelakaan, kesempatan mengembangkan karir, pemberian akomodasi, fasilitas rekreasi, makanan/minuman, pemeliharaan dan perawatan kesehatan, serta pemberian asuransi kecelakaan kerja. PMI Awak Kapal Perikanan pada dasarnya berhak mendapatkan kesejahteraan tersebut. Hanya saja tempat kerja PMI Awak Kapal Perikanan yang jauh di laut lepas membuat sulitnya pengawasan.

Kondisi tersebut juga memungkinkan terjadinya praktik kerja paksa, penyelundupan manusia, dan *human trafficking*. Belum lagi maraknya tindakan *manning agency* atau agen

penempatan PMI Awak Kapal Perikanan yang kerap merugikan PMI. *Agency* kerap memberikan informasi kerja yang tidak sesuai, mengenakan biaya rekrutmen yang tidak seharusnya, memalsukan, serta menahan dokumen identitas dan penghasilan PMI. Kondisi ini tentunya merugikan PMI Awak Kapal Perikanan. Pengawasan terhadap *agency* sulit dilakukan mengingat banyak pihak yang dapat mengeluarkan izin usaha bagi *agency* (Fadilla Octaviani, 14 Mei 2020).

Selama Pandemi COVID-19, nasib PMI Awak Kapal Perikanan semakin memburuk. Pandemi membuat perbatasan ditutup, baik laut maupun darat, sehingga para PMI harus bertahan lebih lama di dalam kapal. Selain itu situasi ekonomi yang tidak menentu juga mempengaruhi pemilik kapal untuk melakukan pelanggaran hukum, seperti menahan gaji dan meminimalisasi berbagai fasilitas yang seharusnya diterima PMI (biz.kompas.com, 16 April 2021).

Lemahnya Pelindungan Hukum bagi PMI Awak Kapal Perikanan

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia (HAM) yang dimiliki oleh subjek hukum berdasarkan ketentuan hukum supaya terhindar dari kesewenangan (C.S.T. Kansil, 1989: 40). Ketentuan hukum yang baik akan menjamin adanya perlindungan hukum yang baik pula sedangkan ketentuan hukum yang bermasalah akan membuat perlindungan hukum terhadap subjek hukum menjadi bermasalah.

Suatu aturan disebut bermasalah apabila ada pelanggaran terhadap asas hukum yang berlaku, ketiadaan aturan pelaksana, dan ketidakjelasan pengaturan (Soerjono Soekanto, 2004). Terkait dengan ketentuan yang mengatur PMI Awak

Kapal Perikanan, 3 permasalahan tersebut juga ditemukan. *Pertama*, pelanggaran asas hukum terjadi dalam bentuk tumpang tindih aturan (ketidaksinkronan). Ketidaksinkronan terjadi terkait istilah PMI Awak Kapal Perikanan. Pasal 4 ayat (1) UU PPMI menggunakan istilah “Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan”, sedangkan aturan turunannya yaitu PP No. 59 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PP PPMI) pada Penjelasan Pasal 21 menggunakan istilah “Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran”. Dalam pembahasan aturan turunan dari UU PPMI, salah satu RPP yang akan diterbitkan adalah RPP tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga dan Awak Kapal Perikanan Migran. Dalam tulisan ini digunakan istilah PMI Awak Kapal Perikanan untuk menjembatani perbedaan istilah tersebut. Ketidaksinkronan juga terjadi terkait pendataan jumlah PMI Awak Kapal Perikanan yang berbeda antar-instansi.

Kedua, tidak adanya aturan pelaksana sehingga mengakibatkan terjadinya kekosongan hukum. Kekosongan hukum terjadi akibat belum adanya PP turunan dari UU PPMI yang khusus melindungi PMI Awak Kapal Perikanan. Pasal 64 UU PPMI mengamanatkan penempatan dan perlindungan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP). PP tersebut berdasarkan Pasal 90 UU PPMI harus sudah ditetapkan paling lambat 2 tahun sejak UU PPMI diundangkan. Namun, hingga saat ini PP khusus tersebut belum ditetapkan. Bahkan PP PPMI terbit lebih dahulu, sehingga menimbulkan persepsi bahwa PP PPMI ini berlaku juga bagi

PMI pelaut awak kapal dan pelaut perikanan. Padahal tidak begitu adanya, PP PPMI hanya berlaku bagi PMI Awak Kapal Perikanan sebatas pemberdayaan PMI saja. Ketiadaan aturan pelaksana selain menciptakan kekosongan hukum juga menimbulkan ketidakjelasan pengaturan terkait PMI Awak Kapal Perikanan

Ketiga, ketidakjelasan hukum terkait perizinan. Terkait PMI Awak Kapal Perikanan, terdapat beberapa instansi yang memberikan izin. Setidaknya terdapat 3 instansi yang terlibat, yaitu (1) Kementerian Perhubungan dengan Surat Izin Usaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (Permenhub No. 59 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa terkait dengan Angkutan di Perairan); (2) Kementerian Ketenagakerjaan melalui penerbitan Surat Izin Perusahaan Penempatan PMI (UU PPMI dan Permenaker No. 10 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pemberian Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia); dan (3) BP2MI terkait Surat Izin Perekrutan PMI (UU PPMI). Meskipun banyak instansi yang terlibat pada saat memberikan izin, namun mekanisme pengawasannya tidak jelas. Akibatnya marak terjadi pelanggaran terhadap hak-hak PMI Awak Kapal Perikanan dan ketika pelanggaran terjadi instansi yang terlibat saling lempar tanggung jawab. Kondisi ini sebagaimana dipaparkan oleh Koordinator Departemen Sosialisasi dan Pendidikan Serikat Buruh Migran Indonesia, Maizidah Salas (sbmi.or.id, 2020).

Ketidaksinkronan, kekosongan hukum, dan ketidakjelasan aturan telah melemahkan perlindungan hukum terhadap PMI Awak Kapal

Perikanan. Dampaknya sangat serius. Berdasarkan investigasi yang dilakukan oleh Destructive Fishing Watch (DFW), sepanjang kurun waktu November 2019 – Maret 2021, 35 WNI telah meninggal saat bekerja menjadi awak kapal ikan di luar negeri (tempo.co, 28 Juni 2021). Oleh karena itu aturan yang ada harus diperkuat.

Upaya Penguatan Aturan Pelindungan bagi PMI Awak Kapal Perikanan

PP penempatan dan pelindungan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan harus segera ditetapkan untuk mengatasi kekosongan hukum pelaksanaan UU PPMI. Pembentukan PP juga dapat mengatasi permasalahan ketidaksinkronan istilah dan sistem pendataan. Istilah yang digunakan dalam PP seharusnya sejalan dengan UU PPMI. Sedangkan terkait pendataan, dalam PP perlu diatur satu sistem pendataan yang terintegrasi. Keberangkatan PMI Awak Kapal Perikanan hendaknya dilakukan dengan *one-stop validation system*. Philipina memiliki *Philippine Overseas Employment Administration* (POEA) yang berfungsi melakukan validasi tersebut (Kemlu, 2016:25). Sedangkan berkaitan dengan perizinan, harus diperjelas kewenangan dari masing-masing instansi. Seharusnya tidak ada kementerian yang memiliki kewenangan perizinan yang sama guna menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan.

Terkait dengan perizinan, peraturan yang bermasalah berada pada tingkatan di bawah PP, sehingga PP penempatan dan pelindungan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan seharusnya dapat menjadi solusi pengaturan. Berkaitan dengan pengawasan, Idealnya pihak yang mengeluarkan izin yang

melakukan pengawasan terhadap izin yang diterbitkan. Selain itu dalam PP penempatan dan perlindungan pelaut awak kapal dan pelaut, aturan pemberdayaan PMI Awak Kapal Perikanan hendaknya sinkron dengan PP PPMI yang telah mengatur pemberdayaan terhadap PMI Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran [Penjelasan Pasal 21 ayat (1) PP PPMI].

Ratifikasi terhadap Konvensi ILO No.188 Tahun 2007 juga perlu dilakukan. Konvensi ILO No.188 Tahun 2007 berisi tentang pekerjaan dalam penangkapan ikan yang bertujuan untuk memastikan awak kapal mempunyai kondisi kerja yang layak, meliputi persyaratan layanan, akomodasi makanan, perlindungan kesehatan serta jaminan sosial. Ratifikasi konvensi akan membantu proses diplomasi apabila kemudian terjadi masalah PMI. Secara umum, salah satu dampak apabila Indonesia belum meratifikasi sejumlah instrumen hukum internasional tersebut, yaitu akan ada tuntutan untuk mengikuti standar dan prosedur yang berlaku secara internasional; dan kapal-kapal Indonesia dapat dikenakan pemeriksaan yang lebih ketat dan memakan waktu lama. Selain itu, Indonesia juga tidak berhak untuk mendapatkan perlakuan yang lebih baik (*more favorable treatment*) dari pihak yang telah meratifikasi, serta adanya keengganan negara lain untuk menggunakan Awak Kapal Perikanan Indonesia karena standar keterampilan yang berbeda. Oleh sebab itu, penting bagi Indonesia untuk melakukan ratifikasi (Kemlu, 2016).

Penutup

Kondisi kerja PMI Awak Kapal Perikanan yang bekerja di tengah laut membutuhkan perlindungan hukum yang memadai, terutama terkait pendataan, perizinan, dan pengawasan. Hanya saja saat ini perlindungan hukum belum memadai akibat ketidaksinkronan

istilah dan data PMI; kekosongan hukum sebagai dampak belum terbitnya PP; dan ketidakjelasan aturan perizinan dan pengawasan. Oleh karena itu dibutuhkan penguatan perlindungan hukum terhadap PMI Awak Kapal Perikanan.

Penguatan dapat dilakukan dengan cara mengundang aturan pelaksana dari UU PPMI terkait PMI Awak Kapal Perikanan. DPR melalui Tim Pengawas Pelindungan Pekerja Migran Indonesia dan Komisi IX perlu mendesak Pemerintah untuk segera menerbitkan PP ini dan segera melakukan ratifikasi terhadap Konvensi ILO No. 188 Tahun 2007. Ratifikasi konvensi perlu mengingat beberapa negara yang telah melakukan ratifikasi merupakan mitra penting dalam penempatan PMI Awak Kapal Perikanan seperti Afrika Selatan.

Referensi

“Ada 4 Kasus Penelantaran ABK di Negeri Asing”, 18 Oktober 2021, <https://www.idntimes.com/business/economy/vadhialidyana-1/ada-4-kasus-baru-penelantaran-abk-di-negeri-asing>, diakses 5 Januari 2021.

Fadilla Oktaviani, “Governance Perlindungan Migran Indonesia (PMI) di Kapal Ikan Asing”, 14 Mei 2020, makalah pada webinar Perlindungan ABK Indonesia di Kapal Ikan Asing, <https://kkp.go.id/an-component/media/upload-gambar-pendukung/DitJaskel/publikasi-materi-2/pekerja-migran/200513-%20Presentasi%20Fadilla%20Webinar%20IOJI.pdf>, diakses 5 Januari 2022.

Kansil, C.S.T. (1989). *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Kementerian Luar Negeri. (2016). *Strategi Perlindungan dan Penanganan Kasus Anak Buah Kapal (ABK) Sektor Perikanan Indonesia yang Bekerja di Luar Negeri*. Jakarta: BPPK.

“Sengkarut Permasalahan Pelanggaran HAM Tak Kunjung Usai, IOJI Angkat Suara ABK Perikanan Indonesia”, 16 April 2021, <https://biz.kompas.com/read/2021/04/16/171747828/sengkarut-permasalahan-pelanggaran-ham-tak-kunjung-usai-ioji-angkat-suara-abk> diakses 5 Januari 2021.

“Sengkarut Pengiriman ABK ke Luar Negeri: Ada yang Meninggal, Jenazah Ditaruh Difreezer Dicampur Ikan”, <https://sbmi.or.id/sengkarut-pengiriman-abk-ke-luar-negeri-ada-yang-meninggal-jenazah-ditaruh-difreezer-dicampur-ikan/>, diakses 5 Januari 2022.

Soekanto, Soerjono. (2004). *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Press.

“35 ABK Indonesia Meninggal di Luar Negeri, Terbanyak di Kapal Ikan Cina”, 28 Juni 2021, <https://bisnis.tempo.co/read/1477428/35-abk-indonesia-meninggal-di-luar-negeri-terbanyak-di-kapal-ikan-cina#:~:text=TEMPO.CO%2C%20Jakarta%20%2D%20Sebanyak,selama%20November%202019%2DMaret%202021.&text=Sisanya%20bekerja%20di%20kapal%20ikan,16%20perusahaan%20perekrut%20dan%20penempatan,> diakses 5 Januari 2022.



Luthvi Febryka Nola
luthvi.nola@dpr.go.id

Luthvi Febryka Nola, S.H., M.Kn., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran pada tahun 2003 dan pendidikan S2 Kenotariatan di Universitas Indonesia pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda Hukum Perdata pada Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan antara lain: “Permasalahan Hukum dalam Praktik *Pre-Project Selling Apartemen*” (2017); Perjanjian Kemitraan Vs Perjanjian Kerja bagi Pengemudi Ojek Online” (2018); dan “Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 67/PUU-XI/2013 Terkait Kedudukan Upah Pekerja dalam Kepailitan” (2019).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.