



**IKHTISAR PUTUSAN
PERKARA NOMOR 127/PUU-XXI/2023**

Tentang

Pelaut Sebagai Pekerja Migran Indonesia

- Pemohon** : **Asosiasi Pekerja Perikanan Indonesia (AP2I) yang diwakili oleh Imam Syafi'i sebagai Ketua Umum AP2I, dkk**
- Jenis Perkara** : Pengujian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU 18/2017) terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).
- Pokok Perkara** : Pengujian Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 terhadap Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.
- Amar Putusan** : Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya
- Tanggal Putusan** : Jumat, 29 November 2024

Ikhtisar Putusan

Bahwa para Pemohon adalah perkumpulan bernama Asosiasi Pekerja Perikanan Indonesia (AP2I), perorangan warga negara Indonesia dan perusahaan yang bergerak dalam usaha perekrutan dan penempatan anak buah kapal niaga dan anak buah kapal perikanan bernama PT. Mirana Nusantara Indonesia. Menurut para Pemohon, Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2018 merugikan karena menghalangi hak konstitusionalnya sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD 1945;

Terkait dengan kewenangan Mahkamah, oleh karena yang dimohonkan oleh Pemohon adalah pengujian Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2018 terhadap UUD NRI Tahun 1945, yang menjadi salah satu kewenangan Mahkamah maka berdasarkan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a UU MK, dan Pasal 29 ayat (1) UU Kekuasaan Kehakiman, Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

Mengenai kedudukan hukum, para Pemohon menjelaskan sebagai berikut:

1. Pemohon I menjelaskan sebagai badan hukum privat berupa perkumpulan bernama Asosiasi Pekerja Perikanan Indonesia (AP2I) yang dalam hal ini diwakili oleh Imam Syafi'i selaku Ketua Umum;
2. Pemohon II menjelaskan dirinya sebagai perseorangan warga negara Indonesia yang berprofesi sebagai Pelaut;
3. Pemohon III menjelaskan sebagai badan hukum berbentuk perusahaan yang bergerak dalam usaha perekrutan dan penempatan anak buah kapal niaga dan anak buah kapal perikanan bernama PT. Mirana Nusantara Indonesia yang dalam

hal ini diwakili oleh Ahmad Daryoko selaku Direktur.

4. Pemohon I dan Pemohon II merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma *a quo* karena dengan dimaknai “pelaut awak kapal” dan “pelaut perikanan” sebagai pekerja migran maka segala aturan dan ketentuan yang berkaitan dengan pelaut mengikuti aturan dan ketentuan pekerja migran yang menjadi kewenangan mutlak Kementerian Ketenagakerjaan dan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI). Berlakunya norma *a quo* menyebabkan peraturan mengenai pelaut menjadi tumpang tindih karena berbenturan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran (UU 17/2008) dan peraturan pelaksanaannya, dan hal ini menyebabkan jaminan perlindungan bagi pelaut awak kapal dan pelaut perikanan yang telah diformulasikan pada peraturan perundang-undangan terkait dengan pelayaran tidak dapat diaplikasikan kepada pelaut awak kapal dan pelaut perikanan. Selain itu, kewajiban pendaftaran bagi awak kapal sebelum keberangkatan memiliki sertifikat kompetensi kerja membebani dan menghambat khususnya Pemohon II yang ingin segera bekerja tersita waktu dan biaya, khususnya bagi pelaut mandiri
5. Pemohon III merasa dirugikan hak konstitusionalnya dengan berlakunya norma *a quo* karena adanya dualisme pengaturan perijinan perusahaan yang bergerak pada usaha perekrutan dan penempatan anak buah kapal niaga dan anak buah kapal perikanan, selama ini melakukan aktifitas usahanya dengan berdasarkan pada dokumen Perizinan Berusaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (SIUPPAK) sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Usaha Jasa Terkait Dengan Angkutan di Perairan, sebagai peraturan pelaksana dari UU 17/2008. Sementara saat ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga Migran dan Awak Kapal Perikanan Migran, yang merupakan peraturan pelaksana dari UU 18/2017, Pemohon III diwajibkan memiliki Surat Izin Perekrutan Pekerja Migran Indonesia (SIP2MI) yang diterbitkan oleh Kepala Badan Pelindungan Pekerja Migran (BP2MI). Oleh karena Pemohon III belum memiliki SIP2MI ditetapkan sebagai tersangka dalam kasus dugaan tindak pidana perdagangan orang yang menyebabkan Pemohon III berpotensi tidak dapat menjalankan usahanya karena permasalahan perijinan tersebut dan juga berpotensi tidak dapat bekerjasama dengan pemilik kapal, operator kapal, dan/atau perusahaan keagenan awak kapal di luar negeri yang tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Pemerintah Negara Indonesia sebagaimana pada Pasal 10 ayat (1) PP 22/2022

Berdasarkan uraian yang dikemukakan oleh Pemohon I sampai dengan Pemohon III dalam menjelaskan kedudukan hukumnya di atas, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon III telah dapat menjelaskan adanya hak konstitusional yang dianggap dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 yang dimohonkan pengujian. Anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon I sampai dengan Pemohon III dimaksud bersifat spesifik dan aktual, setidaknya-potensial serta memiliki hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara anggapan kerugian hak konstitusional Pemohon dengan berlakunya ketentuan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian karena adanya dualisme pengaturan yang tidak sesuai diberlakukan bagi pelaut yang memiliki karakteristik berbeda dengan pekerja migran di darat. Oleh karena itu, apabila permohonan *a quo* dikabulkan oleh Mahkamah maka anggapan kerugian hak konstitusional dimaksud tidak lagi terjadi atau tidak akan terjadi. Dengan demikian, terlepas dari terbukti atau tidaknya persoalan

konstitusionalitas norma yang didalilkan dalam permohonan, menurut Mahkamah, Pemohon I sampai dengan Pemohon III (selanjutnya disebut sebagai para Pemohon) memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam Permohonan *a quo*;

Bahwa terhadap pokok permohonan dalam permohonan Pemohon, Mahkamah memberikan pertimbangan sebagai berikut:

- 1) Bahwa dalam mempertimbangkan dalil para Pemohon yang mempersoalkan pengaturan kategori pelaut sebagai pekerja migran yang mengabaikan eksklusivitas dan perlindungan khusus yang diberikan kepada pelaut berdasarkan MLC 2006 yang telah diratifikasi melalui UU 15/2016 sehingga menimbulkan ketidakadilan dan ketidakpastian hukum, menurut Mahkamah istilah "pelaut" dan "awak kapal" dalam MLC 2006 telah terakomodasi dalam Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 yang diatur lebih lanjut dalam PP 22/2022. Tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas PP *a quo*, hal yang membedakan antara awak kapal niaga migran dan awak kapal perikanan migran adalah awak kapal dimaksud dipekerjakan atau bekerja di atas kapal niaga atau kapal perikanan berbendera asing oleh pemilik atau operator kapal untuk melakukan tugas di atas kapal sesuai dengan jabatan yang tercantum dalam buku siji. Dalam konteks ini, UU 18/2017 dan PP 22/2022 menggunakan istilah "pelaut awak kapal" dan "pelaut perikanan" dalam satu kesatuan karena berbagai dokumen yang terkait dengan pelaut dan awak kapal sebagai pekerja migran juga menggunakan istilah "pelaut", misalnya "buku pelaut" yang digunakan sebagai dokumen identitas baik bagi awak kapal niaga migran maupun awak kapal perikanan. Sebab, pada prinsipnya UU 18/2017 dibentuk untuk mengatur perlindungan pelaut awak kapal dan pelaut perikanan yang selama ini belum ada kejelasan pengaturan pelindungannya. Pelindungan demikian sejalan dengan MLC 2006 sebagaimana dijelaskan pula dalam Penjelasan Umum UU 15/2016. Dengan demikian, pelindungan yang diberikan kepada pelaut awak kapal dan pelaut perikanan dalam UU 18/2017 tidak hanya mencakup pemenuhan hak-hak dasar sebagai pekerja, tetapi juga meliputi pengaturan yang lebih rinci dan komprehensif mengenai kondisi kerja yang aman, jaminan sosial, serta hak-hak lainnya. Lebih lanjut, jika norma Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 dikaitkan dengan Pasal 1 angka 5 UU 18/2017, maka dengan dimasukkannya pelaut awak kapal dan pelaut perikanan sebagai bagian dari pekerja migran Indonesia sesungguhnya dimaksudkan agar mendapatkan perlindungan pekerja migran Indonesia yang merupakan upaya untuk melindungi kepentingan calon pekerja migran Indonesia dan/atau pekerja migran Indonesia dan keluarganya dalam mewujudkan terjaminnya pemenuhan haknya dalam keseluruhan kegiatan sebelum bekerja, selama bekerja, dan setelah bekerja dalam aspek hukum, ekonomi, dan sosial. Secara lebih rinci, UU 18/2017 juga mengatur bentuk-bentuk perlindungan yang harus diberikan pada setiap tahap perjalanan pekerja migran, baik sebelum bekerja, selama bekerja, maupun setelah kontrak kerja selesai. Oleh karena itu, setelah mencermati secara keseluruhan UU 18/2017 telah ternyata undang-undang *a quo* sesungguhnya berkesesuaian dengan prinsip-prinsip perlindungan pelaut sebagaimana diatur dalam MLC 2006;
- 2) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan adanya inkonsistensi berlakunya norma *a quo* dengan Konvensi ILO 143, setelah Mahkamah mencermati secara saksama norma *a quo*, pengecualian pemberlakuan bagi pelaut dalam ketentuan Pasal 11 angka 2 Konvensi ILO 143 harus dilihat dari perspektif sifat pekerjaan pelaut yang sangat berbeda dari pekerja migran pada umumnya.

Pengecualian pemberlakuan bagi pelaut dalam Konvensi ILO 143 disebabkan karena sifat unik dari pekerjaan pelaut dan kerangka ketentuan internasional yang mengatur pekerjaan pelaut. Dalam konteks ini, pelaut bekerja dalam lingkungan yang sangat *mobile* dan *transien*, sering berpindah lintas perbatasan internasional tanpa menetap secara permanen di satu tempat. Pekerjaan pelaut melibatkan kerja di kapal yang sering melintasi yurisdiksi negara berbeda, hal ini menjadikan pelaut sebagai kategori pekerja migran yang unik. Karena sifat yang *mobile* dan *transien* ini, maka pelaut diatur secara terpisah dari pekerja migran pada umumnya yang berpindah dari satu negara ke negara lain untuk mencari pekerjaan permanen atau semi-permanen. Konvensi ILO 143 juga dimaksudkan untuk mengatur pekerja migran yang meninggalkan negara asalnya untuk bekerja dan tinggal di negara asing dalam jangka waktu yang lebih lama. Oleh karena itu, Konvensi ILO 143 memberikan pengecualian terhadap beberapa kategori pekerja migran yang sifatnya pekerjaan musiman atau jangka pendek (*short-term work*) dan tidak berencana untuk tinggal dalam jangka waktu yang cukup lama di negara tujuan. Dengan demikian, pengecualian pelaut dari cakupan Konvensi ILO 143 adalah hasil dari pengakuan atas kondisi kerja pelaut yang unik dan berbeda dari pekerja migran lainnya yang bekerja dan menetap di negara asing. Namun, dengan telah adanya regulasi khusus bagi Pelaut dalam MLC 2006 yang telah diratifikasi melalui UU 15/2016, pelaut mendapatkan perlindungan yang lebih sesuai dengan tantangan dan kondisi yang mereka hadapi dalam lingkungan kerja yang berbeda, sehingga tidak membutuhkan cakupan tambahan dari Konvensi ILO 143. Terlebih, Konvensi ILO 143 saat ini belum diratifikasi oleh Indonesia, sehingga tidak ada kewajiban menjadikannya sebagai rujukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan;

- 3) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 menimbulkan inkonsistensi dengan ICRMW yang telah diratifikasi melalui UU 6/2012, setelah Mahkamah mencermati secara saksama ketentuan dari Pasal 2 angka 2 huruf (c) dan Pasal 3 huruf f Lampiran UU 6/2012 tidak dapat diartikan bahwa pelaut (*seafarer*) bukan merupakan bagian perlindungan ICRMW. Definisi yang diberikan pada Pasal 2 angka 2 huruf (c) Lampiran UU 6/2012 tersebut menunjukkan lingkup perlindungan konvensi secara umum, yang menyatakan bahwa pelaut, termasuk awak kapal perikanan, telah secara jelas dimasukkan sebagai bagian pekerja migran yang berhak mendapatkan perlindungan sesuai dengan ketentuan ICRMW. Selain itu Pasal 3 huruf f Lampiran UU 6/2012 merujuk pada situasi tertentu yang tidak menghalangi hak-hak pelaut sebagai bagian dari pekerja migran untuk dilindungi berdasarkan prinsip-prinsip umum dalam ICRMW. Ketentuan tersebut dimaksudkan untuk memberikan pengecualian terkait status izin tinggal atau izin kerja bagi pelaut yang memiliki mobilitas tinggi, tetapi tidak boleh diterjemahkan sebagai pengabaian terhadap hak-hak dasar pelaut yang tetap harus dipenuhi oleh negara tempat mereka bekerja. Pengecualian dalam Pasal 3 huruf f Lampiran UU 6/2012 *a quo* lebih menekankan pada situasi administratif terkait izin tinggal dan bukan pada hak-hak pelaut secara keseluruhan yang sudah diatur dalam ICRMW. Andai pun terdapat pengecualian, hal ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa perlindungan yang tercakup dalam ICRMW hanya berlaku bagi mereka yang telah memperoleh izin tinggal dan melakukan aktivitas yang dibayar di negara tujuan kerja, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 huruf f Lampiran UU 6/2012. Dengan demikian, menurut Mahkamah, Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 tidak bertentangan dengan ICRMW yang telah diratifikasi melalui UU 6/2012. Meskipun terdapat pengecualian dalam Pasal 3 huruf f Lampiran UU

6/2012 terkait status izin tinggal dan aktivitas yang dibayar, sesungguhnya norma *a quo* hendak menegaskan tidak diperbolehkannya adanya pekerja migran, *in casu* pelaut yang *illegal* atau *nonprocedural*;

- 4) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 telah menimbulkan dualisme hukum dengan UU 17/2008 yang berdampak pada ketidakpastian hukum serta menyulitkan bagi pelaku usaha keagenan (*manning agency*) untuk memenuhi kewajiban perizinan perekrutan dan penempatan awak kapal, terkait dengan persoalan perizinan yang dianggap oleh para Pemohon sebagai muara terjadinya “dualisme”, setelah Mahkamah mencermati secara saksama perizinan yang dimaksud, adanya “dualisme” yang dimaksud oleh para Pemohon dikarenakan sebelum berlaku UU 18/2017 terhadap *manning agency* diberlakukan Surat Izin Usaha Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal (SIUPPAK) yang didasarkan pada Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan dan Penempatan Awak Kapal di mana dengan mengantongi SIUPPAK, *manning agency* dapat melaksanakan penempatan awak kapal niaga migran atau awak kapal perikanan migran, tanpa ada kewajiban untuk memasukkan modal disetor dan uang jaminan sebagaimana telah diatur dalam Pasal 54 ayat (1) UU 18/2017. Terkait dengan keberlakuan SIUPPAK, tanpa Mahkamah bermaksud menilai legalitas PP 22/2022, ketentuan Pasal 43 dan Pasal 45 PP 22/2022 telah menentukan SIUPPAK yang sebelumnya diharuskan dimiliki oleh perusahaan penempatan awak kapal dialihkan menjadi SIP3MI, sehingga perusahaan perekrut dan penempatan awak kapal yang telah memiliki SIUPPAK wajib melakukan penyesuaian dengan SIP3MI. Artinya, secara jelas telah ditentukan peralihan tersebut sehingga tidak terdapat dualisme perizinan sebagaimana dalil para Pemohon *a quo*;
- 5) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 menghambat para pelaut untuk segera bekerja karena terdapat kewajiban tambahan bagi pelaut dalam proses keberangkatan yang dianggap rumit dan tidak lazim sehingga tidak sejalan dengan hak atas kepastian hukum yang adil, setelah Mahkamah mencermati secara saksama, UU 18/2017 dibentuk salah satunya karena hendak menerapkan pendekatan perlindungan kelembagaan dengan menghilangkan adanya dualisme. Oleh karena itu, diperlukan adanya sistem pelayanan terpadu yang bertujuan untuk mempermudah penyelenggaraan berbagai bentuk pelayanan publik, *in casu* terkait dengan persyaratan untuk dapat menjadi pelaut (awak kapal), di mana berbagai bentuk pelayanan tersebut tidak lagi dilakukan secara parsial tetapi dengan sistem pelayanan terpadu. Untuk menegaskan tujuan dimaksud, UU 18/2017 mendasarkan penyelenggaraan pelayanannya pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU 25/2009). Dengan demikian, dalil para Pemohon yang mempersoalkan sistem pelayanan terpadu sebagai keruwetan dalam pengurusan izin bekerja merupakan dalil yang tidak berdasar. Sebaliknya, dalam konteks pelayanan perizinan bagi pekerja migran, *in casu* pelaut awak kapal, sistem pelayanan terpadu tersebut justru dimaksudkan untuk mempermudah dalam upaya memberikan perlindungan dan kepastian hukum yang adil dan lebih baik bagi pekerja migran, termasuk pelaut (awak kapal) dalam pengurusan dokumen yang diperlukan;
- 6) Bahwa terhadap dalil para Pemohon yang mendalilkan Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 tidak memisahkan dengan tegas pekerja migran berbasis darat (*migrant workers land-based*) dan pekerja migran berbasis laut (*migrant workers sea-based*) yang kemudian menimbulkan disharmoni regulasi antara UU 18/2017 dan PP

22/2022 dengan berbagai regulasi kepelautan yang selama ini sudah eksis, sehingga bertentangan dengan hak-hak konstitusional para Pemohon sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) dan ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, menurut Mahkamah ketentuan dalam UU 18/2017 yang tidak secara eksplisit memisahkan pengaturan pekerja migran berbasis laut dan darat, tidak dengan sendirinya menghilangkan kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada semua pekerja migran, termasuk pelaut. Sebab, UU 18/2017 dibentuk dengan maksud untuk memberikan kepastian perlindungan bagi pekerja migran, termasuk pelaut yang memiliki karakter khusus.

Bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan hukum di atas, menurut Mahkamah, telah ternyata ketentuan norma Pasal 4 ayat (1) huruf c UU 18/2017 telah memberikan perlindungan dan jaminan kepastian hukum yang adil sehingga tidak bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 bukan sebagaimana yang didalilkan oleh para Pemohon. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat, dalil-dalil para Pemohon adalah tidak beralasan menurut hukum untuk seluruhnya. Selain itu, terhadap hal-hal lain dan selebihnya tidak dipertimbangkan lebih lanjut karena dinilai tidak ada relevansinya.

Selanjutnya Mahkamah menjatuhkan putusan yang amarnya Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.