

Disharmonisasi Hukum Status Awak Kapal yang Tak Kunjung Reda: Antara Pekerja Migran dan Bukan Pekerja Migran

Aliqa Al-Syidriyah Dawani¹

Abstract

*This study examines the regulatory disharmony concerning the legal status of Indonesian seafarers working on foreign-flagged vessels and its legal implications for the protection of seafarers as migrant workers. Although Indonesia has ratified Law Number 18 of 2017 concerning the Protection of Indonesian Migrant Workers (PPMI), the regulation does not explicitly accommodate seafarers within its protection scheme. The Constitutional Court Decision Number 127/PUU-XXI/2023 affirms that seafarers are categorized as migrant workers who are entitled to state protection. Nevertheless, there remains regulatory and institutional disharmony among the Ministry of Manpower, the Ministry of Transportation, and the Indonesian Migrant Workers Protection Agency (BP2MI), resulting in overlapping authorities, administrative barriers, and normative uncertainty. This research employs a normative juridical approach by examining relevant legislation and the Constitutional Court's decision to identify the forms of disharmony and analyze their legal implications for the protection of seafarers working abroad. The findings indicate that seafarers constitute migrant workers subject to a *lex specialis* legal regime, thereby necessitating cross-sectoral policy harmonization and the establishment of an integrated and comprehensive legal framework to ensure legal certainty and optimal protection for Indonesian seafarers employed on foreign vessels.*

Keywords: *Seafarers, Migrant Workers, Disharmony, Employment, Legal Status*

Abstrak

Penelitian ini membahas bentuk disharmonisasi regulasi terkait status hukum awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal berbendera asing serta implikasi hukumnya terhadap pelindungan awak kapal sebagai pekerja migran. Meskipun Indonesia telah meratifikasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (PPMI), ketentuan tersebut belum secara eksplisit mengakomodasi pelaut dalam skema pelindungan pekerja migran. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023 menegaskan bahwa pelaut termasuk dalam kategori pekerja migran yang berhak memperoleh pelindungan negara. Namun demikian, masih terdapat disharmoni regulatif dan kelembagaan antara Kementerian Ketenagakerjaan, Kementerian Perhubungan, dan Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, yang menimbulkan tumpang tindih kewenangan, hambatan administratif, serta ketidakpastian norma hukum. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan dan putusan Mahkamah Konstitusi untuk mengidentifikasi bentuk disharmonisasi serta menganalisis implikasi hukumnya terhadap pelindungan awak kapal di luar negeri. Hasil penelitian menunjukkan bahwa awak kapal merupakan pekerja migran yang tunduk pada rezim hukum *lex specialis*, sehingga dibutuhkan harmonisasi kebijakan lintas sektoral dan pembentukan instrumen hukum yang terintegrasi dan komprehensif guna menjamin kepastian serta pelindungan hukum yang optimal bagi awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal asing.

Kata kunci: *Awak Kapal, Disharmonisasi, Ketenagakerjaan, Pekerja Migran, Status Hukum*

Pendahuluan

Di tengah arus globalisasi yang terus menguat, tenaga kerja Indonesia semakin banyak terlibat dalam sektor-sektor lintas negara, salah satunya dalam industri pelayaran global. Pelaut atau Awak Kapal asal Indonesia, baik di kapal niaga maupun kapal perikanan, telah menjadi bagian penting dari rantai pasok maritim internasional. Hal tersebut terbukti dari data yang tercatat oleh Kementerian Perhubungan, bahwa sampai dengan 2024 terdapat 1,4 juta pelaut Indonesia yang tersebar di belahan laut dunia, dan hal ini menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara pemasok pelaut terbanyak di

¹ Aliqa Al-Syidriyah Dawani, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: Aliqadawani@gmail.com

dunia.² Namun, peran strategis tersebut justru berbanding terbalik dengan kerangka hukum nasional yang melindungi pelaut Indonesia dalam menjalankan tugasnya.

Pelaut Indonesia, terutama yang bekerja di kapal asing, memiliki pekerjaan yang berisiko tinggi dan jauh dari pengawasan negara asal. Banyak di antara mereka yang mengalami tindakan sewenang-wenang saat bekerja di atas kapal. Seperti, waktu kerja yang melebihi ketentuan dalam PKL, tidak dipenuhinya hak atas upah, hak cuti sakit, hingga timbulnya eksploitasi tenaga kerja di sektor maritim. Di sisi lain, regulasi nasional yang mengatur tentang kepelautan tidak cukup menopang problematika yang ada, bukan karena lemah, namun lebih tepat dikatakan “kegemukan” karena regulasi yang dikeluarkan terus mengalami tumpang tindih dengan peraturan lainnya.

Dalam kerangka hukum nasional, status awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal asing masih menjadi perdebatan panjang akibat tumpang tindih regulasi yang ada. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) menyebutkan bahwa pelaut atau awak kapal termasuk dalam kategori pekerja migran. Namun demikian, regulasi di bidang pelayaran dan ketenagakerjaan, memiliki pendekatan berbeda, sehingga menimbulkan disharmonisasi dalam definisi dan pengaturannya. Kondisi ini mengakibatkan awak kapal terombang-ambing dalam ambiguitas hukum, mereka diakui sebagai pekerja migran dalam satu regulasi, tetapi tidak di dalam regulasi lain. Padahal, status hukum ini merupakan hal dasar yang memberikan implikasi besar dalam pelindungan awak kapal Indonesia saat bekerja di kapal asing.

Disharmonisasi hukum yang terjadi tidak hanya terletak pada aspek konseptual, tetapi juga berdampak nyata terhadap penegakan hukum oleh badan atau lembaga yang berwenang dalam pelindungan awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal asing. Badan/lembaga terkait seperti Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (BP2MI), Kementerian Ketenagakerjaan, dan Kementerian Perhubungan cenderung menjalankan fungsi secara sektoral tanpa kerangka koordinasi yang terintegrasi, sehingga penegakan hukumnya berjalan sendiri-sendiri, tidak sinkron, dan kerap saling tumpang tindih.

Disharmonisasi kewenangan ini turut mengganjal penyelesaian masalah yang dialami awak kapal migran. Selama ini, para awak kapal yang menghadapi persoalan di kapal asing sering menganggap permasalahan tersebut sebagai urusan ketenagakerjaan, sehingga laporan lebih banyak disampaikan ke dinas ketenagakerjaan, Kementerian Ketenagakerjaan, hingga BP2MI. Namun, seluruh lembaga tersebut tidak dapat menjatuhkan sanksi kepada perusahaan pelayaran atau agen perekrutan karena secara yuridis tidak memiliki hubungan industrial langsung dengan pihak perusahaan penyalur yang dimiliki oleh Kementerian Perhubungan.³

Akibatnya, ketika muncul persoalan hukum yang menimpa awak kapal Indonesia di kapal berbendera asing, penanganannya menjadi lambat, tidak terintegrasi, bahkan sering kali terabaikan tanpa solusi yang jelas. Kondisi ini menunjukkan tidak adanya lembaga yang secara tegas mengemban tanggung jawab secara utuh terhadap pelindungan dan

² Direktorat Jenderal Perhubungan Laut Kementerian Perhubungan RI

³ Hartini Retnaningsih, *Masalah Perlindungan Anak Buah Kapal (ABK) Migran*, yang terdapat dalam https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---V-PUSLIT-Agustus-2023-175.pdf, diakses pada 30 Oktober 2025 pukul 22.10 WIB.

penyelesaian sengketa awak kapal migran, yang pada akhirnya melemahkan efektivitas pelaksanaan prinsip perlindungan negara terhadap warga negara di luar negeri.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran kompleksitas hukum yang terjadi terhadap status awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal asing serta implikasinya. Selanjutnya, penulis akan mengkaji lebih dalam bentuk dan problematika disharmonisasi hukum yang ada di Indonesia terkait status awak kapal sebagai pekerja migran atau bukan pekerja migran. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat mendorong terbentuknya sistem hukum yang lebih harmonis, terintegrasi, dan berpihak pada kepentingan dan pelindungan hukum awak kapal Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian pendahuluan di atas, maka pembahasan yang akan dirumuskan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana status hukum Awak Kapal Migran dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia?
2. Bagaimana bentuk disharmonisasi regulasi sektoral terkait ketentuan ketenagakerjaan Awak Kapal Migran di Indonesia?
3. Apa implikasi disharmonisasi regulasi sektoral terhadap pelindungan Awak Kapal Migran?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan data sekunder, yakni berbagai peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Sumber data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, dan putusan pengadilan. Adapun bahan hukum sekunder mencakup literatur hukum seperti jurnal ilmiah, artikel, serta tulisan dari para praktisi dan pengamat hukum maritim yang memberikan analisis dan interpretasi terhadap isu yang diteliti.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Status Hukum Awak Kapal Migran dalam UU No. 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI)

Pelaut atau Awak Kapal telah diakui sebagai Pekerja Migran dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI). Undang-undang ini secara eksplisit memasukkan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut perikanan dalam lingkup pengaturannya. Pengakuan yuridis terhadap status hukum Awak Kapal sebagai pekerja migran diperkuat oleh Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023, yang menjadi tonggak penting dalam penguatan posisi hukum Awak Kapal dalam rezim hukum ketenagakerjaan.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut merupakan respon atas permohonan uji materiil terhadap Pasal 4 ayat (1) huruf c UU PPMI, yang pada intinya pemohon meminta

untuk mengecualikan Awak Kapal dari kategori pekerja migran. Pemohon berpendapat bahwa Awak Kapal yang bekerja di kapal di luar negeri tidak dapat disamakan dengan pekerja migran darat yang menetap dan bekerja di suatu negara tujuan. Hal ini dikarenakan sifat pekerjaan Awak Kapal yang berpindah-pindah lintas negara, dengan waktu *transit* yang singkat di pelabuhan negara tertentu hanya untuk keperluan bongkar muat barang atau penumpang.

Argumentasi pemohon juga merujuk pada instrumen hukum internasional seperti Konvensi ILO No. 97 Tahun 1949, Konvensi ILO No. 143 Tahun 1975, serta Konvensi Internasional tentang Pelindungan Hak-hak Seluruh Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya Tahun 1990 ("ICRMW"), yang secara konsisten tidak mengkategorikan Awak Kapal sebagai pekerja migran. Selain itu, dimasukkannya Awak Kapal ke dalam rezim UU PPMI dipandang menimbulkan dualisme hukum. Selama ini, ketentuan hukum yang mengatur Awak Kapal secara khusus tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran ("UU Pelayaran 17/2008"). Namun, UU PPMI tidak mengintegrasikan kerangka hukum pelayaran tersebut dalam konstruksi normatif maupun konsiderannya.⁴

Kekhawatiran akan terjadinya tumpang tindih pengaturan juga diperparah dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2022 (PP 22/2022) sebagai peraturan pelaksana UU PPMI yang mengatur khusus tentang penempatan dan pelindungan Awak Kapal Migran. PP tersebut juga kembali tidak mencantumkan rujukan terhadap UU Pelayaran maupun *Maritime Labour Convention* 2006 yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016. Oleh karena itu, pemohon menilai bahwa pengaturan semacam ini akan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelindungan awak kapal. Persoalan perizinan, pelindungan serta hak bagi Awak Kapal yang telah diformulasikan pada peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelayaran tidak dapat diaplikasikan, namun dialihkan ke peraturan terkait ketenagakerjaan yang tidak berkiblat padanya.

Permohonan uji materi terhadap Pasal 4 ayat (1) huruf c UU PPMI pada akhirnya ditolak oleh Mahkamah Konstitusi. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menyatakan bahwa kedua konvensi ILO yang dijadikan dasar argumentasi pemohon, yakni Konvensi ILO No. 97 Tahun 1949 dan Konvensi ILO No. 143 Tahun 1975, belum diratifikasi oleh Indonesia, sehingga tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat dalam sistem hukum nasional. Sebaliknya, Mahkamah Konstitusi merujuk pada ICRMW Tahun 1990 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui UU No. 6 Tahun 2012. UU ini mengecualikan kategori pekerja non migran terhadap Awak Kapal yang memenuhi syarat izin tinggal dan melakukan aktivitas yang dibayar di Negara tujuan kerja. Sesungguhnya, norma *a quo* hendak menegaskan tidak diperbolehkannya adanya pekerja migran, *in casu* Pelaut yang *illegal* atau *nonprocedural*.⁵ Artinya, jika Awak Kapal telah memenuhi kedua syarat tersebut, maka Awak Kapal tersebut termasuk dalam kategori pekerja migran sebagaimana dimaksud dalam konvensi. Oleh karena itu, Mahkamah menilai permohonan tersebut tidak berdasar secara hukum.

⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023 hlm. 208

⁵ *Ibid*, hlm. 256

Lebih lanjut, Mahkamah menolak dalil pemohon mengenai dualisme hukum antara UU PPMI dan UU Pelayaran. Dalam pertimbangannya, Mahkamah menegaskan bahwa tidak terdapat pertentangan normatif antara keduanya. Justru, Pasal 337 UU Pelayaran secara eksplisit menyatakan bahwa ketentuan mengenai ketenagakerjaan di bidang pelayaran dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan. Dengan demikian, Awak Kapal diakui sebagai pekerja migran dan tunduk pada ketentuan dalam UU PPMI sejauh menyangkut aspek pelindungan ketenagakerjaan. Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut pun dianggap menjadi titik akhir dualisme hukum yang terjadi, mengingat sifatnya yang final dan mengikat.

Bentuk Disharmonisasi Regulasi Sektoral Terhadap Ketentuan Ketenagakerjaan Awak Kapal Migran

Dari pengamatan peneliti, sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 127/PUU-XXI/2023 maupun UU PPMI, status awak kapal serta pelindungan hak-hak awak kapal telah terombang ambing tanpa kepastian. UU Pelayaran tidak mengkualifikasikan secara eksplisit Awak Kapal sebagai pekerja migran atau bukan, namun tidak juga mengatur secara rinci aspek ketenagakerjaan seperti hak-hak awak kapal, upah, jam kerja, Perjanjian Kerja Laut (PKL), maupun penyelesaian perselisihan industrial di dalamnya. Pasal 337 UU Pelayaran justru mengarahkan agar urusan ketenagakerjaan di bidang pelayaran tunduk pada peraturan ketenagakerjaan. Namun, ketentuan umum ketenagakerjaan yang diatur dalam UU Nomor 13 Tahun 2004 belum mampu menjawab kebutuhan spesifik pelindungan bagi Awak Kapal, terutama yang bekerja di kapal luar negeri dengan risiko tinggi dan minim pengawasan.

Hingga kini, pemangku kebijakan di bidang ketenagakerjaan belum juga menerbitkan regulasi turunan yang mengatur hubungan industrial Awak Kapal niaga maupun perikanan secara komprehensif dan progresif. Tidak tersedia pula regulasi nasional terkait hubungan industrial Awak Kapal yang menjadikan Pasal 337 UU Pelayaran sebagai konsideran dalam pembentukannya. Sementara, *Maritime Labour Convention* 2006 yang telah diratifikasi UU No. 15 Tahun 2016, serta merupakan induk peraturan bagi Awak Kapal nasional maupun internasional pun tidak turut mengeluarkan aturan pelaksanaan yang benar-benar mengadopsi struktur dan isi dari *Maritime Labour Convention* 2006 secara utuh.⁶ Akibatnya, banyak awak kapal dan perusahaan keagenan awak kapal yang masih mengandalkan PP No. 7 Tahun 2000, yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Pelayaran No. 21 Tahun 1992, undang-undang yang telah dicabut dan tidak berlaku lagi. Namun ironisnya, PP tersebut belum dicabut atau diperbaharui hingga hari ini. Akibatnya, pengaturan ketenagakerjaan Awak Kapal bertumpu pada aturan turunan dari regulasi induk yang sudah tidak eksis. Hal ini menciptakan sebuah *vacuum of norms*, situasi di mana hak-hak dasar pelaut dibiarkan mengambang tanpa jaminan pelindungan hukum yang kuat.⁷

⁶Syofyan El Comandante, “Menyoal Pasal 337 UU Pelayaran”, terdapat dalam <https://rmol.id/publika/read/2025/04/20/663616/menyoal-pasal-337-uu-pelayaran>, diakses pada 02 Juni 2025

⁷ Syofyan El Comandante, “Opini Hukum: Penyelundupan Legislasi dalam Pasal 337 Ayat (2) UU No. 66 Tahun 2024 dan Kekosongan Regulasi Ketenagakerjaan Awak Kapal”, terdapat dalam <https://sakti.or.id/opini-hukum->

Oleh karena itu, Putusan Mahkamah Konstitusi No. 127/PUU-XXI/2023 yang menegaskan status hukum Awak Kapal sebagai Pekerja Migran patut diapresiasi sebagai langkah awal menuju penguatan perlindungan hukum bagi Pelaut Migran. Putusan ini juga disambut positif oleh berbagai pihak, seperti Indonesia Ocean Justice Initiative (IOJI)⁸ dan Serikat Awak Kapal Transportasi Indonesia (SAKTI)⁹, yang menilai putusan tersebut sebagai momentum yang tepat untuk penguatan tata kelola perlindungan Awak Kapal Migran yang selama ini terporak-poranda. Karena pada akhirnya, kehadiran peraturan pelaksana dari UU PPMI, yakni PP 22/2022, memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan bagi Awak Kapal Migran secara komprehensif di luar kekurangan dalam pembentukannya yang tidak melibatkan kerangka hukum pelayaran nasional maupun internasional.

Belum tepat satu tahun dari Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, UU Pelayaran mengalami perubahan melalui UU No. 66 Tahun 2024. Perubahan ketiga atas UU Pelayaran ini menyisipkan tambahan ayat dalam Pasal 337, sehingga berbunyi:

- (1) Pengaturan mengenai ketenagakerjaan di bidang Pelayaran dilaksanakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang ketenagakerjaan.
- (2) Pengaturan mengenai kepelautan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang ini.

Sekilas, perubahan tersebut tidak tampak menimbulkan implikasi besar terhadap pengaturan ketenagakerjaan Awak Kapal Migran. Namun, hal ini berubah ketika mencermati penjelasan Pasal 337, khususnya ayat (1), yang menyatakan bahwa ketentuan ketenagakerjaan hanya berlaku secara umum bagi pekerja selain Awak Kapal. Sementara untuk Awak Kapal, ketentuan ketenagakerjaan diatur secara khusus dalam Perjanjian Kerja Laut (PKL), Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD), UU No. 15 Tahun 2016 tentang Pengesahan *Maritime Labour Convention* 2006, serta peraturan perundang-undangan di bidang pelayaran.

Dengan demikian, penjelasan Pasal 337 secara eksplisit mengecualikan Awak Kapal dari rezim hukum ketenagakerjaan yang berlaku umum. Posisi Awak Kapal kini dikembalikan semata-mata pada kerangka regulasi sektoral pelayaran, bukan pada regulasi ketenagakerjaan maupun regulasi perlindungan pekerja migran, khususnya UU PPMI.¹⁰ Meskipun adanya penegasan terhadap Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2016 yang merupakan ratifikasi dari *Maritime Labour Convention* 2006, yang semestinya menjadi pintu masuk bagi integrasi norma ketenagakerjaan internasional ke dalam perlindungan Awak Kapal Migran, namun, hingga kini belum ada satu pun aturan pelaksanaan di Indonesia yang benar-benar mengadopsi struktur dan isi dari *Maritime Labour Convention* 2006 secara utuh.

[penyelundupan-legislasi-dalam-pasal-337-ayat-2-uu-no-66-tahun-2024-dan-kekosongan-regulasi-ketenagakerjaan-awak-kapal/](#), diakses pada 02 Juni 2025

⁸ Indonesia Ocean Justice Initiative (“IOJI”) adalah lembaga *think tank* yang bergerak dalam bidang advokasi kebijakan untuk mencapai tata kelola laut berkelanjutan.

⁹ Serikat Awak Kapal Transportasi Indonesia (“SAKTI”) adalah organisasi serikat pekerja pelaut dengan misi melakukan advokasi kasus dan kebijakan yang berkaitan dengan pelayaran, perikanan dan ketenagakerjaan.

¹⁰ Syofyan El Comandante, *Loc.cit*

Penjelasan Pasal 337 tersebut juga sama sekali tidak menyinggung eksistensi UU PPMI yang padahal secara tegas telah memberikan payung hukum bagi pelindungan ketenagakerjaan Awak Kapal Migran. Alih-alih memperkuat status hukum Awak Kapal dan memberikan kewenangan kepada rezim ketenagakerjaan, UU Pelayaran terbaru ini justru enggan menyambut kerangka pelindungan yang diberikan oleh UU PPMI beserta aturan turunannya, PP 22/2022. Di sisi lain, UU Pelayaran terbaru tidak memberikan kepastian status Awak Kapal sebagai pekerja migran atau bukan pekerja migran, justru menarik kembali pengaturan ketenagakerjaan Awak Kapal Migran dari UU PPMI untuk tunduk pada UU Pelayaran, yang pada kenyataannya juga tidak memberikan pengaturan lebih lanjut terkait ketenagakerjaan Awak Kapal Migran. Menjadi persoalan rumit, bagaimana mungkin Awak Kapal yang telah dinyatakan sebagai pekerja migran oleh Putusan Mahkamah Konstitusi justru tidak tunduk pada kerangka hukum yang pertama kali secara eksplisit memberikan pelindungan terhadap mereka.

Menyadari bahwa UU Pelayaran terbaru tidak cukup memadai dalam menjawab persoalan ketenagakerjaan dan hubungan industrial awak kapal, Mahkamah Agung menerbitkan SEMA No. 2 Tahun 2024. Edaran ini mengatur bahwa; a) Penyelesaian Perselisihan antara anak buah kapal dengan pengusaha kapal diselesaikan dengan berpedoman pada PKL yang didasarkan pada KUHD dan Undang-Undang Pelayaran. Dalam hal KUHD dan Undang-Undang Pelayaran beserta aturan pelaksanaannya tidak mengatur maka penyelesaiannya berpedoman pada ketentuan ketenagakerjaan. b) Para pihak yang berselisih terkait hubungan pekerja/buruh di sektor perkapalan yang didasarkan pada PKL dapat mengajukan gugatan ke pengadilan hubungan industrial.

Ketentuan huruf (a) SEMA *a quo* hanya menyoroti PKL berdasarkan KUHD dan UU Pelayaran sebagai dasar penyelesaian perselisihan hubungan industrial awak kapal, tanpa merujuk pada regulasi ketenagakerjaan nasional maupun UU PPMI. Sebaliknya, ketentuan huruf (b) justru membuka ruang bagi penyelesaian sengketa di ranah hubungan industrial yang berada di bawah yurisdiksi rezim ketenagakerjaan. Hal ini menunjukkan ketidakjelasan sikap hukum, bahkan cenderung inkonsisten dalam menentukan kerangka hukum ketenagakerjaan awak kapal. Kehadiran SEMA *a quo* juga memperkuat indikasi penolakan UU Pelayaran terbaru terhadap status Awak Kapal sebagai pekerja migran, serta kerangka pelindungan yang telah dibangun melalui UU PPMI.

Baik perubahan ketiga UU Pelayaran maupun SEMA No. 2 Tahun 2024 mencerminkan ketidakharmonisan dengan regulasi sebelumnya. UU Pelayaran lama telah mengamankan ketentuan ketenagakerjaan bagi Awak Kapal termasuk Awak Kapal Migran di bawah rezim ketenagakerjaan. Meskipun tidak diwujudkan sedemikian rupa, namun dengan terbitnya UU PPMI yang memasukkan pelaut ke dalam ruang lingkup kerangka perlindungannya, dapat menjadi langkah awal yang baik. Terlebih dengan lahirnya PP No. 22 Tahun 2022 (PP 22/2022) tentang Penempatan dan Pelindungan Awak Kapal Niaga dan Perikanan, sehingga sampai titik ini Status Awak Kapal sebagai Pekerja Migran telah memiliki kerangka pelindungan yang cukup menopang dibalik kekurangan-kekurangan yang ada. Putusan Mahkamah Konstitusi pun telah menegaskan kedudukan awak kapal sebagai pekerja migran yang tunduk pada UU PPMI dan PP 22/2022. Namun, kehadiran UU No. 66 Tahun 2024 dan SEMA No. 2 Tahun 2024 bagaikan air keruh yang dituangkan ke air jernih, yang justru kembali menciptakan ambiguitas. Keduanya

menegaskan bahwa ketentuan ketenagakerjaan Awak Kapal tunduk pada UU Pelayaran, tanpa sedikit pun menyinggung keberadaan UU PPMI maupun PP 22/2022. Dengan demikian, situasi porak poranda yang sempat mendapatkan ketenangan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut, kembali bangkit dan terombang-ambing oleh disharmonisasi regulasi yang ada.

Peneliti dalam hal ini memiliki pendapat dalam problematika hukum yang terjadi, bahwa, meskipun secara *lex posterior derogat legi priori* UU No. 66 Tahun 2024 dan SEMA No. 2 Tahun 2024 menjadi acuan hukum terbaru, namun SEMA No. 2 Tahun 2024 juga menyatakan apabila KUHD dan UU Pelayaran tidak mengaturnya (terkait ketenagakerjaan), maka ketentuan ketenagakerjaan tetap menjadi rujukan. Oleh karena itu, dengan tidak adanya pengaturan ketenagakerjaan yang rinci dalam UU Pelayaran maupun KUHD, peneliti berkesimpulan bahwa ketentuan ketenagakerjaan bagi Awak Kapal Migran tetap tunduk pada rezim ketenagakerjaan, termasuk UU PPMI dan PP 22/2022. Dengan demikian, status Awak Kapal sebagai pekerja migran masih dapat dipertahankan secara sah oleh para Awak Kapal Migran.

Implikasi Disharmonisasi Regulasi Sektoral Terhadap Pelindungan Awak Kapal Migran.

Regulasi yang terus hadir dalam kerangka pelindungan bagi Awak Kapal Migran belum juga menghadirkan secercah kepastian hukum, justru menimbulkan tumpang tindih regulasi dengan implikasi yang semakin melebar dan tidak terarah. Salah satunya adalah kehadiran UU PPMI dan PP 22/2022 yang pembentukannya tidak mempertimbangkan secara memadai keberadaan regulasi di sektor pelayaran maupun ketentuan dalam *Maritime Labour Convention* 2006. Akibatnya, norma-norma pelindungan yang diatur dalam UU PPMI tidak selaras dengan regulasi sektoral pelayaran yang telah lebih dahulu ada.

Sebagai contoh, baik UU PPMI maupun PP 22/2022 tidak memuat ketentuan mengenai kewajiban penyijilan buku pelaut oleh syahbandar.¹¹ Kondisi ini berdampak pada terbatasnya kewenangan *manning agency* untuk memantau status dan keberadaan Awak Kapal yang masih aktif bekerja di atas kapal. Hal ini berbeda dengan regulasi sektoral pelayaran yang telah mengatur secara komprehensif prosedur penyijilan buku pelaut, termasuk kewajiban Pelaut untuk melakukan sijil saat naik dan turun kapal kepada syahbandar¹². Ketidakhadiran ketentuan tersebut menjadi kekurangan dalam UU PPMI dan PP 22/2022, yang meskipun layak diapresiasi, namun belum mampu menghindari dampak disharmonisasi yang lebih luas. Implikasi dari disharmonisasi kerangka regulasi ini juga mencakup persoalan lain.

¹¹ Penyijilan adalah pencatatan dan pengesahan daftar awak kapal yang bekerja di atas kapal dan wajib untuk dilaksanakan bagi pelaut akan atau telah bertugas.

¹² Syahbandar adalah pejabat pemerintah di pelabuhan yang diangkat oleh Menteri (Kementerian Perhubungan) dan memiliki kewenangan tertinggi untuk menjalankan dan melakukan pengawasan terhadap dipenuhinya ketentuan peraturan perundang-undangan untuk menjamin keselamatan dan keamanan pelayaran, yang mencakup pelaksanaan, pengawasan dan penegakan hukum di bidang angkutan di perairan, kepelabuhan, dan perlindungan lingkungan maritim di pelabuhan.

1. Implikasi Kewenangan Lembaga/Badan Pelindungan Awak Kapal Migran

Disharmonisasi hukum yang terjadi antara ketiga sektoral, yakni sektor pelayaran, sektor ketenagakerjaan, serta sektor pelindungan pekerja migran, tidak hanya berimplikasi pada status Awak Kapal sebagai pekerja migran, namun juga terhadap badan/lembaga yang berwenang dalam penegakan regulasi ketenagakerjaan serta pelindungan bagi Awak Kapal Migran.

Secara normatif, UU Pelayaran 17/2008 mengamanatkan Kementerian Ketenagakerjaan sebagai penegak hukum Awak Kapal Migran dalam ketentuan ketenagakerjaannya. Namun Kementerian Ketenagakerjaan ini justru mengabaikan amanat tersebut dengan tidak mengeluarkan satu pun peraturan pelaksana maupun membentuk suatu badan pelindungan yang menaunginya. Sementara di sisi seberangnya, Kementerian Perhubungan yang merupakan penegak hukum dari induk kerangka regulasi pelayaran itu tidak pernah menawarkan solusi atas problematika hukum yang ada. Mereka terkesan berpihak kepada pengusaha, bukan kepada pelaut setiap kali muncul sengketa antara pelaut versus pengusaha ini. Itulah sebabnya setiap kali terjadi kasus antara Awak Kapal Migran dan *principal/manning agency* terkait hak pelaut, penyelesaiannya kerap diawali oleh serikat pelaut, bukan pemerintah.¹³

Diundangkannya UU PPMI yang serta membentuk Badan Pelindungan Pekerja Migran (BP2MI) memberikan topangan pelindungan bagi Awak Kapal Migran yang selama ini ditarik ulur oleh kedua sektoral lainnya. Namun dengan adanya permohonan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi terhadap UU PPMI, justru melahirkan kerumitan kembali terkait lembaga mana yang akhirnya berwenang melindungi Awak Kapal Migran. Putusan Mahkamah Konstitusi akhirnya mengamanatkan pelindungan menyeluruh terhadap Awak Kapal sebagai pekerja migran yang berada di bawah kewenangan BP2MI. Putusan tersebut juga menandakan akhir dari dualisme dan ego sektoral antar kementerian yang mengorbankan dan membiarkan banyak Pelaut Migran bekerja tanpa pelindungan sejak dua dekade terakhir.¹⁴

Fase disharmonisasi kedua terjadi pasca perubahan ketiga atas UU Pelayaran, khususnya pada Pasal 337 yang kembali menghidupkan dominasi rezim pelayaran yang berupaya menarik kembali kewenangan pelindungan awak kapal migran dari tangan BP2MI. Menurut Sekretaris Jenderal SAKTI, Syofyan El Comandante, rezim pelayaran ini enggan memberikan kewenangan tersebut kepada rezim pelindungan pekerja migran. Sementara, perubahan UU Pelayaran tersebut tidak pula dibarengi dengan langkah konkret dari Kementerian Perhubungan untuk menetapkan ketentuan lebih lanjut mengenai pelindungan bagi Awak Kapal Migran. Menurut Syofyan, semestinya Kementerian Perhubungan memang tidak memiliki kewenangan untuk mengatur aspek ketenagakerjaan Awak Kapal, karena ranah tersebut berada di bawah rezim

¹³ Siswanto Rusdi, *Siapa Pelindung Pelaut Migran*, terdapat dalam <https://rmol.id/publika/read/2024/01/27/606990/siapa-pelindung-pelaut-migran>, diakses pada 03 Juni 2024.

¹⁴ Greenpeace Indonesia, *Mahkamah Konstitusi Kukuhkan Posisi dan Hak Pelaut Migran sebagai Pekerja Migran dalam UU PPMI*, terdapat dalam <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers-2/61982/mahkamah-konstitusi-kukuhkan-posisi-dan-hak-pelaut-migran-sebagai-pekerja-migran-dalam-uu-ppmi/>, diakses pada 03 Juni 2024

ketenagakerjaan serta perlindungan pekerja migran.¹⁵ Sehingga, ketidaksinkronan kebijakan antara Kementerian Perhubungan dan Kementerian Ketenagakerjaan, serta BP2MI, yang kini berubah menjadi Kementerian Pelindungan Pekerja Migran (KP2MI), terus menjadi hambatan struktural yang berdampak pada efektivitas perlindungan hukum. Oleh karena itu, dibutuhkan upaya harmonisasi yang terintegrasi antara ketiga kementerian terkait agar perlindungan terhadap Awak Kapal Migran dapat diwujudkan secara optimal.

2. Implikasi Tantangan Administratif dan Sistem Perizinan dalam Pelindungan Awak Kapal Migran

Aspek administratif dan sistem perizinan yang memegang peranan vital sebagai pertahanan pertama dalam menjamin legalitas, akuntabilitas, dan pemantauan Awak Kapal Migran, juga terkena dampak dari arus disharmonisasi yang terjadi. Ketidakharmonisan tersebut menyebabkan masing-masing sektor menetapkan kebijakan administratif dan sistem perizinannya sendiri secara sektoral, sehingga menciptakan tumpang tindih kewenangan yang berujung pada ketidakjelasan status hukum dan lemahnya perlindungan bagi awak kapal.

Mengacu pada ketentuan PP 22/2022, Awak Kapal Migran seharusnya wajib untuk memiliki Elektronik Pekerja Migran Indonesia (E-PMI) sebagai bukti legalitas status mereka untuk bekerja di luar negeri. Namun dalam praktiknya, E-PMI cenderung formalitas semata, keberadaannya tidak diwujudkan secara nyata, dan ketidak pemenuhannya pun tidak menimbulkan konsekuensi preventif yang tegas.

Implikasi dari disharmonisasi ini berlanjut pada sistem perizinan usaha penempatan dan perekrutan Awak Kapal yang belum terintegrasi dengan sistem perizinan usaha penempatan dan perekrutan pekerja migran, yang memunculkan ambiguitas administratif. Hal ini terlihat dalam peralihan kewajiban perizinan dari Surat Izin Usaha Penempatan dan Perekrutan Awak Kapal (SIUPPAK) yang dikeluarkan oleh Kementerian Perhubungan, ke Surat Izin Perusahaan Penempatan Pekerja Migran Indonesia (SIP3MI) yang dikeluarkan oleh BP2MI. Ketentuan peralihan ini diamanatkan dalam PP 22/2022 yang secara eksplisit meminta setiap perusahaan perekrut Awak Kapal, baik niaga maupun perikanan, menyesuaikan izinnya ke dalam kerangka SIP3MI. Alih-alih memperkuat integrasi, perubahan ketiga atas UU Pelayaran justru menghadirkan kebijakan yang bertolak belakang, dengan mengalihkan SIUPPAK dan memperkenalkan nomenklatur baru berupa Surat Izin Keagenan Awak Kapal (SIUKAK), sebagaimana ditegaskan dalam regulasi turunan dari Kementerian Perhubungan, yang secara implisit meminggirkan keberlakuan SIP3MI.

Dorongan untuk mempertahankan kewenangan perizinan oleh Kementerian Perhubungan juga diperkuat oleh Putusan Mahkamah Agung No. 67/P.HUM/2022, yang menyatakan bahwa penempatan Awak Kapal merupakan kewenangan Kementerian Perhubungan. Berangkat dari putusan MA tersebut, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut menerbitkan Surat Edaran Nomor 17 Tahun 2024 yang menginstruksikan perusahaan *manning agency* untuk beralih ke SIUKAK. Langkah ini memicu respons keras dari Serikat

¹⁵ Wawancara dengan Syofyan El Comandante, Sekjen SAKTI, dalam telepon, di Jakarta, 29 Mei 2025.

Buruh Migran Indonesia (SBMI) yang menilai tindakan tersebut bertentangan dengan PP 22/2022 dan mengabaikan ketentuan di dalamnya. SBMI mendesak Kementerian Perhubungan agar menghentikan penerbitan izin yang tidak sejalan dengan regulasi tersebut dan menolak penerbitan SIUPPAK baru bagi perusahaan *manning agency*.¹⁶ Namun demikian, masa transisi yang diberikan oleh PP 22/2022 selama dua tahun untuk melakukan penyesuaian terhadap tata kelola administratif dan sistem perizinan sebagai upaya pelindungan Awak Kapal Migran tidak dilaksanakan secara optimal.

Hingga saat ini, belum ada keharmonisan yang utuh antar kementerian dan badan sektoral yang terlibat. Dalam praktiknya, kondisi ini berimbas langsung pada Awak Kapal Migran yang harus menanggung beban administratif tambahan, baik dari segi waktu maupun biaya, untuk memenuhi kewajiban izin yang tumpang tindih. Hal ini berpotensi membuat Pelaut Indonesia tersisih dari pasar kerja internasional, karena pemilik kapal asing cenderung memilih pelaut dari negara lain yang memiliki sistem penempatan lebih cepat dan efisien. Di sisi lain, *manning agency* juga dihadapkan pada beban administratif ganda karena harus mengurus izin ganda, yakni penyesuaian terhadap pola perizinan SIP3MI sekaligus tunduk pada ketentuan perizinan sektoral pelayaran.¹⁷

Kesimpulan

Bentuk disharmonisasi regulasi terhadap status hukum awak kapal Indonesia yang bekerja di kapal asing tercermin dari tumpang tindih norma antara UU PPMI dan PP 22/2022 dengan UU Pelayaran serta regulasi turunannya, termasuk SEMA No. 2 Tahun 2024. Ketidaksinkronan tersebut diperparah oleh perbedaan tafsir kewenangan antara Kementerian Perhubungan, Kementerian Ketenagakerjaan, dan BP2MI/KP2MI, yang menimbulkan dualisme rezim hukum antara pelayaran dan ketenagakerjaan. Akibatnya, terjadi tumpang tindih kewenangan, kekosongan norma, serta kebingungan administratif yang berimplikasi pada tidak efektifnya pelindungan hukum bagi awak kapal migran.

Disharmonisasi tersebut berdampak langsung pada lemahnya mekanisme pengawasan dan penyelesaian sengketa, serta menurunnya akuntabilitas lembaga dalam menjamin hak-hak dasar pelaut seperti upah, jaminan sosial, dan keselamatan kerja. Di sisi lain, tumpang tindih sistem perizinan antara SIUPPAK, SIP3MI, dan SIUKAK juga menambah beban administratif bagi *manning agency* dan menurunkan daya saing pelaut Indonesia di pasar global. Dengan demikian, disharmonisasi regulatif ini tidak hanya berdampak pada aspek normatif, tetapi juga struktural dan administratif yang melemahkan efektivitas pelindungan terhadap awak kapal Indonesia di kapal berbendera asing.

Sebagai respons atas kondisi tersebut, diperlukan langkah konkret berupa harmonisasi regulasi lintas sektoral dengan sejumlah rekomendasi sebagai berikut:¹⁸

¹⁶ DPN SBMI. *Dianggap Tidak Melaksanakan PP 22/2022, SBMI Layangkan Somasi Kepada Menhub*, terdapat dalam <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers-2/61982/mahkamah-konstitusi-kukuhkan-posisi-dan-hak-pelaut-migran-sebagai-pekerja-migran-dalam-uu-ppmi>, diakses pada 03 Juni 2025

¹⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023 hlm. 62

¹⁸ Wawancara dengan Akbar Yahya Yogerasi, Kepala Asosiasi Master Mariner Indonesia, dalam telepon, di Jakarta, 30 Mei 2025

1. Penyusunan regulasi terpadu yang secara komprehensif mengatur perlindungan Awak Kapal Migran;
2. Revisi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (UU PPMI) agar secara eksplisit mencantumkan ketentuan bagi Awak Kapal sebagai bagian dari pekerja migran;
3. Menempatkan kerangka regulasi pelayaran seperti UU Pelayaran dan *Maritime Labour Convention* 2006 ke dalam konsideran revisi UU PPMI.
4. Harmonisasi yang terintegrasi antara ketiga kementerian terkait agar pelindungan terhadap Awak Kapal Migran dapat diwujudkan secara optimal.

Pelaksanaan langkah-langkah tersebut akan memperkuat sistem pelindungan bagi Awak Kapal Migran secara menyeluruh, menciptakan kondisi kerja yang lebih layak dan sejahtera, serta sekaligus meningkatkan kepatuhan Indonesia terhadap norma-norma dan standar internasional di sektor maritim.

Menurut Syofyan, apabila kementerian-kementerian sektoral ini bisa bersinergi, maka pembagian tugas dan kewenangan dapat berjalan lebih harmonis. Kementerian Perhubungan tetap memiliki kewenangan penuh dalam aspek teknis pelayaran. Sementara, Kementerian Ketenagakerjaan atau KP2MI berwenang dalam aspek pelindungan ketenagakerjaan Awak Kapal. Dengan pembagian peran yang jelas dan terkoordinasi, masing-masing kementerian dapat lebih fokus menjalankan tugas sesuai mandatnya, sehingga potensi tumpang tindih regulasi dapat dihindari dan pelindungan terhadap Awak Kapal Migran dapat dioptimalkan.¹⁹

Daftar Pustaka

- Akbar Yahya Yogerasi, *Langkah Konkret Di Tengah Disharmonisasi*, Hasil Wawancara dalam telepon tanggal 30 Mei 2025.
- DPN SBMI, *Dianggap Tidak Melaksanakan PP 22/2022, SBMI Layangkan Somasi Kepada Menhub*, <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers-2/61982/mahkamah-konstitusi-kukuhkan-posisi-dan-hak-pelaut-migran-sebagai-pekerja-migran-dalam-uu-ppmi>, diakses pada 03 Juni 2025.
- Greenpeace, *Mahkamah Konstitusi Kukuhkan Posisi dan Hak Pelaut Migran sebagai Pekerja Migran dalam UU PPMI*, <https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers-2/61982/mahkamah-konstitusi-kukuhkan-posisi-dan-hak-pelaut-migran-sebagai-pekerja-migran-dalam-uu-ppmi/>, diakses pada 4 Juni 2025.
- Hartini Retnaningsih, *Masalah Perlindungan Anak Buah Kapal (ABK) Migran*, yang terdapat dalam https://berkas.dpr.go.id/pusaka/files/isu_sepekan/Isu%20Sepekan---V-PUSLIT-Agustus-2023-175.pdf, diakses pada 30 Oktober 2025 pukul 22.10 WIB.
- Indira. Sugianto. Jennifer. *Kegagalan Perlindungan Hukum Bagi Awak Kapal Indonesia Sebagai Implikasi dari Disharmonisasi Mekanisme Perekrutan Awak Kapal*, Makalah pada Webinar Strategi Peningkatan Sitasi Internasional. 4 Juni 2024

¹⁹ Syofyan El Comandante, *Disharmoni Regulasi : Mengapa tata kelola Awak kapal migran Indonesia masih bermasalah* ?, terdapat dalam <https://www.kompasiana.com/syofyankoto3106/67998589c925c473fa270263/disharmoni-regulasi-mengapa-tata-kelola-awak-kapal-migran-indonesia-masih-bermasalah?page=all#section1>, diakses pada 04 Juni 2025

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 127/PUU-XXI/2023.

Siswanto Rusdi, *Siapa Pelindung Pelaut Migran*,
<https://rmol.id/publika/read/2024/01/27/606990/siapa-pelindung-pelaut-migran>, diakses pada 03 Juni 2024.

Suparman. Panjaitan. Widiarty. "Status Ketenagakerjaan Pelaut Dalam Perspektif Hukum Positif Di Indonesia" *Journal Syntax Idea*, Vol. 5, No. 12, 2023

Syofyan El Comandante, *Disharmoni Regulasi: Mengapa tata kelola Awak kapal migran Indonesia masih bermasalah?*,
<https://www.kompasiana.com/syofyankoto3106/67998589c925c473fa270263/disharmoni-regulasi-mengapa-tata-kelola-awak-kapal-migran-indonesia-masih-bermasalah?page=all#section1>, diakses pada 4 Juni 2025.

Syofyan El Comandante, *Disharmonisasi Pengaturan Pelindungan Awak Kapal di Kapal Asing*, Hasil Wawancara dalam telepon tanggal 29 Mei 2025.

Syofyan El Comandante, *Menyoal Pasal 337 UU Pelayaran*,
<https://rmol.id/publika/read/2025/04/20/663616/menyoal-pasal-337-uu-pelayaran>, diakses pada 02 Juni 2025.

Undang-Undang No. 17 Tahun 2008 Tentang Pelayaran, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 64.

Undang-Undang No. 18 Tahun 2017 Tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 6141.

Undang-Undang No. 66 Tahun 2024 Tentang Perubahan Ketiga UU Pelayaran, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 7003.