

Kontinuitas Praktik *Modern Slavery* terhadap Anak Buah Kapal Indonesia sebagai Refleksi Kusutnya Instrumen Hukum Indonesia

I. Batasan dan Asumsi

1. *Legal opinion* ini disusun dan ditujukan semata-mata untuk mengikuti Kompetisi ALSA Indonesia *Legal Opinion* Periode 1 2020-2021. Apabila terjadi pengungkapan *Legal Opinion* ini terhadap pihak ketiga, Kami tidak bertanggung jawab kepada pihak ketiga tersebut.
2. *Legal opinion* ini hanya didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku, baik di negara Republik Indonesia maupun negara yang bersangkutan dengan isu hukum yang Penulis angkat.

II. Kasus Posisi

1. Bahwa pada tanggal 7 Mei 2020, Anak Buah Kapal Indonesia (“**ABK**”) yang bekerja di kapal berbendera Tiongkok, Long Xing 629 yaitu Effendi Pasaribu dikabarkan meninggal dunia saat menjalani pengobatan di Busan, Korea Selatan.
2. Bahwa setelah ditelusuri lebih lanjut, terdapat 3 ABK lainnya yang meninggal yaitu Sepri, Alfatah, dan Ari (ketiganya dilarung di Samudera Pasifik). Diketahui pula bahwa kondisi ketiga ABK tersebut saat meninggal dunia memiliki ciri-ciri yang sama, yaitu badan membengkak, sakit bagian dada, dan sesak nafas.
3. Bahwa menurut pengakuan salah satu ABK, mereka mengalami perbudakan saat bekerja berupa *overworking*, fasilitas tidak layak, hingga hanya mendapat upah sebesar US\$120 selama 13 bulan bekerja.
4. Bahwa selanjutnya ditemukan fakta bahwa ABK yang bekerja di Kapal Long Xing 629 tersebut disalurkan dan ditempatkan oleh agen-agen ilegal.
5. Bahwa Pemerintah Tiongkok telah menginvestigasi kasus *a quo*. Namun, investigasi tersebut berjalan dengan lamban.

III. Isu Hukum

1. Bagaimana urgensi penerbitan Peraturan Pemerintah tentang Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan sebagai upaya restrukturisasi sistem penyaluran dan penempatan ABK selaku Pekerja Migran Indonesia?
2. Bagaimana efektivitas Sino-Indonesia *Comprehensive Strategic Partnership Agreement* (Sino-Indonesia CSPA) dalam upaya penyelesaian kasus *a quo*?

IV. Dasar Hukum

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
3. Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia Pada Usaha Perikanan.
4. Sino-Indonesia *Comprehensive Strategic Partnership Agreement*.

V. Analisis

1. **Urgensi Penerbitan Peraturan Pemerintah tentang Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan sebagai Upaya Restrukturisasi Sistem Penyaluran dan Penempatan ABK selaku Pekerja Migran Indonesia**

Indonesia yang merupakan *rechtstaat*¹ telah memiliki payung hukum utama dalam pelindungan Pekerja Migran Indonesia (“PMI”) yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (“UU PPMI”). UU *a quo* secara tegas menyatakan bahwa ABK kapal ikan merupakan PMI yang harus diberikan pelindungan.² Salah satu bentuk pelindungan yang harus diberikan adalah pelindungan dalam proses penyaluran dan penempatan

¹ Merujuk Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *expressive verbis* dijelaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

² *Vide* Pasal 4 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.

ABK yang diatur dalam Pasal 64 UU PPMI. Pasal *a quo* berisi amanat tentang pembentukan peraturan pelaksana berupa Peraturan Pemerintah (“PP”). PP tersebut nantinya akan memegang peranan penting terhadap upaya restrukturisasi sistem penyaluran dan penempatan ABK. Namun, terhitung setelah 3 (tiga) tahun sejak UU tersebut diundangkan, bahkan setelah beberapa kali pembahasan, PP tersebut nyatanya masih jauh dari kata tuntas.³ Hal ini kemudian menyebabkan berlanjutnya kasus-kasus *overworking*, tidak diperolehnya fasilitas yang layak, hingga upah yang tidak sesuai dengan kontrak sebagai bentuk *modern slavery* yang menimpa ABK Indonesia.

Berdasarkan Kasus Posisi, salah satu penyebab ABK rentan mengalami praktik *modern slavery* adalah adanya agen-agen penyalur ABK ilegal yang terlibat dalam praktik perbudakan manusia.⁴ Agen-agen ilegal merupakan agen yang tidak terdaftar secara resmi sebagai Usaha Keagenan Awak Kapal (*Ship Manning Agency*) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 84 Tahun 2013 tentang Perekrutan Dan Penempatan Awak Kapal. Keberadaan agen-agen ilegal tersebut berimplikasi pada sulitnya pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap proses penempatan dan penyaluran ABK Indonesia. Lebih lanjut, penyaluran dan penempatan ilegal tersebut turut mengacaukan *database* yang dimiliki oleh Pemerintah Indonesia terhadap keberadaan ABK Indonesia yang bekerja di kapal asing. Hambatan-hambatan tersebut di satu sisi seharusnya dapat membantu pemerintah dalam memetakan permasalahan untuk merumuskan kebijakan, namun di sisi lain tidak adanya data yang jelas turut mempersulit upaya pencegahan dan penanganan praktik *modern slavery* terhadap ABK

Sebenarnya, sudah ada Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia Pada Usaha Perikanan, namun aturan tersebut hanya berlaku untuk kapal perikanan dalam

³ Migrant Care, ‘Migrant Care Outlook 2020: Proyeksi Isu Pekerja Migran Indonesia dalam Analisis Berbasis Data’ (Migrant Care 2020) <<https://migrantcare.net/2020/01/migrant-care-outlook-2020/>> diakses 14 Juli 2020.

⁴ International Labour Office and Sectoral Activities Department, *Caught at Sea: Forced Labour and Trafficking in Fisheries* (International Labour Office and Sectoral Activities Department 2013). [18].

negeri.⁵ Sementara itu, pengaturan untuk kapal perikanan yang ada di luar negeri hingga saat ini masih belum ada. Ketidakjelasan proses penempatan dan penyaluran ABK seperti ini membuat semakin lemahnya aspek perlindungan hukum terhadap ABK Indonesia yang bekerja di luar negeri. Kondisi *a quo* semakin menjadi anomali mengingat Indonesia merupakan negara maritim. Keniscayaan tersebut secara *mutatis mutandis* memberikan obligasi bagi Pemerintah Indonesia untuk menyusun kerangka regulasi yang jelas dan komprehensif terkait segala hal yang berkaitan dengan kelautan, termasuk terhadap ABK sebagai profesi yang erat kaitannya dengan laut demi restrukturisasi sistem penyaluran dan penempatan ABK selaku pekerja migran Indonesia.

2. Efektivitas Sino-Indonesia *Comprehensive Strategic Partnership Agreement* (“Sino-Indonesia CSPA”) dalam Upaya Penyelesaian Kasus *A Quo Quo*

Berdasarkan Kasus Posisi, Tiongkok menjadi pihak yang bertanggung jawab sesuai dengan asas *flag state responsibility* dan nasionalitas aktif. Sejak Mei 2020, Tiongkok telah melakukan investigasi terhadap kasus *a quo*.⁶ Kewenangan investigasi tersebut merupakan pengejawantahan salah satu poin Sino-Indonesia CSPA yang telah ditandatangani pada tahun 2013. Sebagai sebuah dokumen hukum, CSPA merupakan *upgraded form* dari *strategic partnership* yang berisi kesepakatan antara dua aktor internasional untuk meningkatkan kerja

⁵ Bahwa menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia Pada Usaha Perikanan, hanya berlaku untuk:

a. setiap orang, baik warga negara Indonesia maupun warga negara asing, termasuk Pengusaha Perikanan yang melakukan kegiatan usaha perikanan di wilayah pengelolaan Negara Republik Indonesia; dan

b. setiap Kapal Perikanan berbendera Indonesia yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia maupun di luar wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia, serta kapal pengangkut ikan berbendera asing, yang melakukan kegiatan perikanan di wilayah pengelolaan perikanan Negara Republik Indonesia.

⁶ Tommy Kurnia, ‘China Serahkan Hasil Investigasi Awal Perbudakan ABK WNI ke Indonesia’ (Liputan6.com, 2020) <<https://www.liputan6.com/global/read/4259351/china-serahkan-hasil-investigasi-awal-perbudakan-abk-wni-ke-indonesia>> diakses 17 Juli 2020.

sama yang saling menguntungkan.⁷ Beberapa poin dalam Sino-Indonesia CSPA yang relevan dengan kasus *a quo* adalah memperkuat kerja sama antara lembaga-lembaga penegak hukum untuk mencegah dan memberantas perdagangan orang, perlindungan HAM, dan pergerakan serta perlindungan pekerja migran.⁸

Dalam praktiknya, terdapat kesulitan dalam mengimplementasikan CSPA baik dari sisi hukum maupun politik. Dari sisi hukum, sifat CSPA sebagai instrumen hubungan bilateral adalah *non-binding*.⁹ Hal ini berarti negara terkait memiliki kebebasan untuk mematuhi maupun tidak mematuhi CSPA tanpa adanya sanksi tegas. Sebagai konsekuensinya, Tiongkok bisa saja menolak melakukan investigasi kasus *a quo* secara tuntas. Selain itu, CSPA bersifat abstrak yang berarti pengaturannya tidak disertai tolok ukur keberhasilan implementasi yang jelas. Hal ini menyebabkan sulitnya penyusunan strategi penerapan CSPA. Contohnya, Sino-Indonesia CSPA tidak mengatur secara spesifik mengenai teknis penyelenggaraan kerja sama tersebut. Sejatinya, Indonesia dan Tiongkok pada tahun 2017 telah menandatangani *Plan of Action* (“**PoA**”) sebagai pengaturan lebih lanjut dari CSPA, hanya saja PoA juga dinilai kurang konkret pengimplementasiannya.

Sementara, penerapan Sino-Indonesia CSPA dari sisi politik juga mengalami kendala. Indonesia dan Tiongkok merupakan dua negara yang memiliki relasi kuasa yang timpang baik secara ekonomi maupun politik. Dari segi ekonomi, Tiongkok merupakan negara dengan ekonomi terkuat kedua di dunia, sementara Indonesia berada di posisi ke-16.¹⁰ Patut diingat pula bahwa dari segi politik Tiongkok merupakan negara terkuat ke-3 di dunia.¹¹ Relasi kuasa

⁷ Ieva Gajauskaite, ‘*Strategic Partnership in Foreign Policy: Comparative Analysis of Polish – Ukrainian and Lithuanian – Ukrainian Strategic Partnerships*’ (2013) 11 *Lithuanian annual strategic review*. [191].

⁸ Redaksi Kumparan, ‘Pemerintah RI dan China Wajib Investigasi Tuntas Dugaan Perbudakan ABK WNI’ (Kumparan, 2020) <<https://kumparan.com/kumparannews/pemerintah-ri-dan-china-wajib-investigasi-tuntas-dugaan-perbudakan-abk-wni-1tNOHKz4yDp/full>> diakses 11 Juli 2020.

⁹ Gatra Priyandita, ‘*From Rivals to Partners: Constructing the Sino-Indonesian Strategic Partnership*’ (2019) 21 *Global: Jurnal Politik Internasional*. [6].

¹⁰ International Monetary Fund, ‘*World Economic Outlook Database*’ (IMF, 2019) <<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending/>> diakses 16 Juli 2020.

¹¹ U.S News and World Report, ‘*The 2020 Best Countries Rankings*’ (U.S. News and World Report, 2020) <<https://www.usnews.com/news/best-countries>> diakses 16 Juli 2020.

yang timpang tersebut akan berdampak pada lemahnya kekuatan Indonesia untuk memengaruhi kebijakan yang diambil oleh Pemerintah Tiongkok. Hal ini ditunjukkan melalui sikap Tiongkok yang sejauh ini cenderung mengambil langkah berdasarkan kepentingannya daripada mendengarkan masukan dari Pemerintah Indonesia.¹² Contohnya dalam kasus *a quo*, Pemerintah Tiongkok dinilai tidak transparan dalam mengungkapkan hasil investigasi.¹³ Lebih lanjut, pelaksanaan CSPA juga membutuhkan realisasi anggaran yang tidak sedikit. Dengan adanya CSPA, program yang dijalankan oleh pemerintah akan bertambah, tetapi hal ini tidak disertai dengan peningkatan anggaran yang cukup oleh Pemerintah Indonesia.¹⁴

Sino-Indonesia CSPA sejatinya merupakan suatu pembuka jalan demi menuntaskan kasus tersebut. Akan tetapi, *status quo* justru menyingkap realita yang tidak sesuai dengan *das sollen* dari Sino-Indonesia CSPA. Maka dari itu, Pemerintah Indonesia harus memastikan bahwa Tiongkok telah menjalankan investigasi terhadap kasus *a quo* dengan serius. Hal ini akan menjadi preseden penting untuk menilai komitmen masing-masing negara terhadap eksistensi Sino-Indonesia CSPA.

VI. Penutup

1. Kesimpulan

Praktik *modern slavery* terhadap ABK merupakan bentuk represi terhadap hak asasi manusia pada pekerja migran. Salah satu faktor utama yang menyebabkan langgengnya praktik tersebut adalah penyaluran dan penempatan PMI yang dilakukan oleh agen-agen ilegal yang kerap kali terlibat dalam aksi perbudakan manusia. Hal tersebut diperparah dengan tidak kunjung diterbitkannya Peraturan Pemerintah tentang Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan yang telah diamanatkan pada Pasal 64 UU PPMI sehingga menyebabkan terjadinya *vacuum of law*. Melihat fakta di lapangan

¹² Gatra Priyandita, (n 9).[20].

¹³ Reja Hidayat, 'Yang Tidak Terungkap dalam Perbudakan ABK Indonesia di Kapal Cina' (Tirto.id, 2020) <<https://tirto.id/yang-tidak-terungkap-dalam-perbudakan-abk-indonesia-di-kapal-cina-fE4V>> diakses 22 Juli 2020.

¹⁴ Gatra Priyandita, (n 9).[12].

yang semakin memburuk, Pemerintah Indonesia seharusnya lebih tanggap menyelesaikan permasalahan *a quo* dengan segera menerbitkan PP Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan.

Selanjutnya, Indonesia dengan Tiongkok pada hakikatnya telah menandatangani CSPA yang seharusnya memiliki dampak signifikan terhadap upaya preventif ataupun represif terhadap kasus *modern slavery* yang dialami ABK. Kendatipun demikian, terdapat kelemahan CSPA baik dari sisi hukum berupa sifatnya yang abstrak dan tidak mengikat maupun dari sisi politik berupa relasi kuasa yang timpang antara Indonesia dan Tiongkok serta kurangnya anggaran dari Pemerintah Indonesia. Kelemahan ini akan berdampak pada tingkat efektivitas Sino-Indonesia CSPA dalam upaya penyelesaian kasus *a quo*.

2. Saran

- a. Berangkat dari carut-marutnya aspek tata kelola penempatan dan pelindungan ABK yang disebabkan oleh kusutnya instrumen hukum Indonesia tentang penyaluran PMI, Pemerintah Indonesia harus segera menerbitkan PP tentang Penempatan dan Pelindungan Pelaut Awak Kapal dan Pelaut Perikanan.
- b. Pemerintah Indonesia seharusnya memaksimalkan koordinasi antarsektoral dalam bidang penempatan dan pelindungan ABK.
- c. Sino-Indonesia CSPA hendaknya dimaksimalkan fungsinya, jangan hanya menjadi *das sollen* saja, tetapi harus diwujudkan menjadi *das sein*.
- d. Mengingat adanya relasi kuasa yang timpang antara kedua negara, Pemerintah Indonesia hendaknya meningkatkan pengawasan dan pengawalan sebagai bentuk desakan kepada Pemerintah Tiongkok untuk segera menyelesaikan investigasi kasus *a quo* secara serius.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

International Labour Office and Sectoral Activities Department, *Caught at Sea: Forced Labour and Trafficking in Fisheries* (Ebrary, 2013).

Jurnal

Gatra Priyandita, 'From Rivals to Partners: Constructing the Sino-Indonesian Strategic Partnership' (2019) 21 *Global: Jurnal Politik Internasional*.

Ieva Gajauskaite, 'Strategic Partnership in Foreign Policy: Comparative Analysis of Polish – Ukrainian and Lithuanian – Ukrainian Strategic Partnerships' (2013) 11 *Lithuanian annual strategic review*.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2017 tentang Pelindungan Pekerja Migran Indonesia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 242, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6141).

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 35 Tahun 2015 tentang Sistem dan Sertifikasi Hak Asasi Manusia Pada Usaha Perikanan (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 1851).

Laman

International Monetary Fund, 'World Economic Outlook Database' (IMF, 2019).

Migrant Care, 'Migrant Care Outlook 2020: Proyeksi Isu Pekerja Migran Indonesia dalam Analisis Berbasis Data' (Migrant Care 2020).

Redaksi Kumparan, 'Pemerintah RI dan China Wajib Investigasi Tuntas Dugaan Perbudakan ABK WNI' (Kumparan, 2020).

Reja Hidayat, 'Yang Tidak Terungkap dalam Perbudakan ABK Indonesia di Kapal Cina' (Tirto.id, 2020).

Tommy Kurnia, 'China Serahkan Hasil Investigasi Awal Perbudakan ABK WNI ke Indonesia' (Liputan6, 2020).

U.S News and World Report, 'The 2020 Best Countries Rankings' (U.S. News and World Report, 2020).

Yohana Artha Uly, 'Perlindungan ABK Indonesia di Kapal Ikan Asing Belum Optimal, Ini Sebabnya' (Kompas, 2020).