

# PENYELESAIAN KASUS KEKERASAN TERHADAP TENAGA KERJA WANITA INDONESIA DI MALAYSIA MELALUI IMPLEMENTASI KONVENSI CEDAW PBB 1979

Umi Qodarsasi

SMK MUHAMMADIYAH KUDUS

Jawa Tengah Indonesia

umiqadarsasiumi@gmail.com

## ABSTRAK

Diskriminasi terhadap perempuan umumnya disebabkan budaya patriarki. Kekhawatiran tentang kondisi perempuan muncul dan diwujudkan melalui gerakan perempuan yang kemudian melahirkan konvensi internasional perlindungan hukum bagi perempuan. Salah satu konvensi tersebut adalah Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW). CEDAW mewajibkan negara-negara yang meratifikasi untuk mengutuk segala bentuk diskriminasi dan menerapkan kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui masalah yang dihadapi oleh pekerja Indonesia di Malaysia. Bagaimanapun, artikel ini menemukan bahwa efektivitas CEDAW yang dilihat dari tiga aspek, yaitu kewajiban, presisi, dan delegasi masih relatif rendah. Hal ini memungkinkan pelanggaran isi konvensi, Indonesia dan Malaysia masih belum mampu menyelesaikan kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan secara efektif.

**Kata kunci:** Diskriminasi, CEDAW, Efektifitas Perjanjian Internasional

## ABSTRACT

*The discrimination of women generally due to the patriarchal culture. Concerns about the condition of women is arised and presented through the women's movement that comes with international conventions to establish a legal protection for women. One of these conventions is the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). CEDAW obliges ratifying countries to condemn all forms of discrimination and implement policies that eliminate discrimination against women. This article aimed to know the problems faced by the Indonesian workers in Malaysia. However, this article finds that the effectiveness of CEDAW which is seen from three aspects, namely obligation, precision, and delegation is relatively low. This allows the violation of the contents of the convention, Indonesia and Malaysia are still not able to resolve the cases of violence against women effectively.*

**Keyword:** *Discrimination, CEDAW, Effectiveness of International Agreement*

## A. Pendahuluan

Perempuan dalam masyarakat umum seringkali dipandang berdasarkan kacamata patriarkhi terhadap lawan jenisnya. Perempuan dianggap tidak setara atau lebih rendah daripada laki-laki. Anggapan tersebut melahirkan berbagai tindakan diskriminasi atau ketidakadilan yang dialami oleh perempuan, antara lain; marginalisasi, subordinasi, kekerasan, maupun beban ganda terhadap perempuan (Fakih, 1996: 32). Upaya untuk mengatasi permasalahan diskriminasi ini telah dilakukan baik dalam lingkup nasional maupun internasional. Pada tahun 1979, Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) mengadopsi sebuah konvensi yang dikenal dengan *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW). Isi dari konvensi ini terdiri dari pembukaan dan 30 pasal yang mendefinisikan hal-hal apa yang termasuk

diskriminasi terhadap perempuan serta membuat agenda untuk aksi nasional dalam upaya penghapusan diskriminasi tersebut. CEDAW memberikan dasar untuk mewujudkan kesetaraan antara perempuan dan laki-laki melalui menjamin akses yang sama perempuan ke, dan kesempatan yang sama dalam, kehidupan politik dan publik, pendidikan, kesehatan dan pekerjaan.

Ratifikasi CEDAW merupakan puncak dari upaya internasional dalam dekade perempuan yang ditujukan untuk melindungi dan mempromosikan hak-hak perempuan di seluruh dunia. Dengan adanya konvensi ini maka negara-negara peratifikasi termasuk Indonesia dan Malaysia mempunyai kewajiban untuk mengutuk diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuknya, dan bersepakat dengan segala cara yang tepat dan tanpa ditunda-tunda, untuk menjalankan suatu kebijakan yang menghapus diskriminasi terhadap perempuan. Salah satu pembahasan dalam konvensi ini adalah mengenai ketenagakerjaan atau perburuhan perempuan dimana salah satu poin pentingnya adalah pemberian hak terhadap perempuan untuk mendapat perlindungan dan keselamatan dalam kondisi kerja. Terkait perlindungan dan keselamatan dalam kondisi kerja, Indonesia masih terganjal permasalahan pelik yakni masalah buruh migran perempuan atau Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia yang masih mengalami kasus kekerasan (Saprianti, 2003: 61-62).

Jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, terutama Tenaga Kerja Wanita (TKW). Hal tersebut ditunjukkan dengan data selama periode 20 tahun (1974-1994) jumlah tenaga kerja perempuan meningkat sebesar 116 kali lipat. Data tahun 2002 dari Departemen Tenaga Kerja RI menunjukkan jumlah Tenaga Kerja Wanita sebanyak 1.206.103 orang (Depnaker RI, 2002). Migrasi buruh legal dari Indonesia didominasi oleh perempuan pekerja rumah tangga. Menurut Pemerintah

Indonesia dan Bank Dunia, di tahun 2002, 76% dari 480.393 pekerja di luar negeri dari Indonesia adalah perempuan, dan 94% dari perempuan tersebut dipekerjakan sebagai pekerja rumah tangga di negara-negara Timur Tengah, Asia Timur, dan Asia Tenggara. Malaysia merupakan negara tujuan TKI dengan jumlah TKI yang tinggi. Data dari Kementerian Dalam Negeri Malaysia mencatat jumlah Tenaga Kerja Asing yang bekerja di Malaysia pada Desember 2006 sebanyak 63% dari total seluruh Tenaga Kerja Asing dari negara lainnya yang antara lain berasal dari Nepal, India, Myanmar, Vietnam.

Peningkatan jumlah Tenaga Kerja Indonesia (TKI) terutama Tenaga Kerja Wanita (TKW) berbanding lurus dengan tingkat kerentanan yang dialami antara lain perdagangan perempuan, kekerasan terhadap buruh migran perempuan, konflik perburuhan (gaji tidak dibayar, dll), hilang kontak, deportasi, perdagangan anak perempuan, serta kematian di tempat kerja (Krisnawati, 2006 : 23). Kasus kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2005 Depnakertrans mencatat sejumlah 1.091 kasus kekerasan, sedangkan di tahun 2010 angka kekerasan mencapai 4.532 kasus. Kasus kekerasan TKW di Malaysia kembali menjadi sorotan publik dan Pemerintah Indonesia menyusul mencuatnya kasus Winfaedah, tenaga kerja wanita asal Lampung berusia 26 tahun yang dianiaya dan diperkosa majikannya, dan kemudian dibuang pelaku di jalan sebelum ditemukan warga setempat pada 13 September 2010. Sederet kasus kekerasan TKW di Malaysia juga sebelumnya mewarnai pemberitaan media, antara lain kasus kekerasan terhadap Nirmala Bonat dan Sumiati.

Secara *de jure*, Pemerintah Indonesia telah mengimplementasikan Konvensi CEDAW melalui undang-undang untuk melindungi Tenaga Kerja Indonesia khususnya Tenaga Kerja Wanita berikut lembaga yang melindungi

TKI di luar negeri. Pemerintah membentuk Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI (BNP2TKI) sesuai dengan UU No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan TKI, dan Instruksi Presiden No. 6 Tahun 2006 tentang Kebijakan Reformasi Sistem Penempatan dan Perlindungan TKI. Namun, pada realitanya payung hukum yang dibentuk Pemerintah Indonesia tersebut belum cukup mampu memberikan perlindungan dan keselamatan kerja terhadap TKW Indonesia di Malaysia. Pasal 11 Konvensi CEDAW dimana salah satu poinnya adalah memberikan hak perlindungan dan keamanan kondisi kerja belum sepenuhnya dipenuhi Indonesia sebagai negara pengirim tenaga kerja. Di Indonesia sendiri masih sering terjadi pengiriman TKW secara ilegal, hal ini sangat beresiko terlebih lagi apabila tenaga kerja yang dikirim tidak mempunyai bekal keterampilan yang mendukung pekerjaannya. Sedangkan Malaysia sebagai negara tujuan Tenaga Kerja Indonesia dengan jumlah terbesar yang meratifikasi konvensi ini pada 15 Juli 1995 juga belum memberikan tindakan hukum yang tegas terhadap warganya yang menjadi pelaku kekerasan. Kedua negara yang telah meratifikasi Konvensi CEDAW ini belum bisa mengimplementasikan Konvensi CEDAW dalam menangani kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia yang terus terjadi dalam rentang waktu yang lama.

Berdasarkan latar belakang yang penulis deskripsikan di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan “bagaimana kendala implementasi Konvensi CEDAW PBB 1979 dalam Penyelesaian Kasus Kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia?”. Sedangkan tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana implementasi pasal 11 dari Konvensi CEDAW terhadap

TKW Indonesia di Malaysia serta bagaimana kendala implementasi konvensi ini dalam upaya penyelesaian kasus kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dan menggunakan teknik analisis kualitatif untuk menganalisa data. Untuk mengumpulkan data dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian kepustakaan (*Library Reseach*), yakni dengan cara mengumpulkan data-data dari buku, literatur, dokumen, artikel, jurnal ilmiah, buletin dan berbagai sumber lain yang berhubungan dengan penelitian ini.

## B. Pembahasan

### 1. Konvensi CEDAW Sebagai Perjanjian Internasional dan Standar Diskriminasi

Salah satu aspek yang sangat menentukan efektivitas suatu perjanjian internasional menurut Kenneth W. Abbot adalah legalisasi. Legalisasi didefinisikan Abbot sebagai *the degree to wich rules are obligatory, the precision of those rules, and the delegation of some functions of interpretation, monitoring, and implementation to a third party* (Abbot, 2000: 89) Derajat tiga elemen legalisasi yaitu obligasi, presisi dan delegasi menurut Abbot akan mempengaruhi efektivitas sebuah hukum internasional.

Obligasi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan tingkat kewajiban atau pengikatan negara atau aktor lain oleh sekumpulan komitmen yang akhirnya berefek pada tingkah laku dan tindakan-tindakan aktor tersebut sesuai dengan aturan-aturan umum, prosedur serta diskursus-diskursus hukum internasional dan juga domestik. Ada beberapa indikator yang menentukan tinggi dan rendahnya obligasi suatu perjanjian internasional.

Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidak-ambiguan aturan-aturan yang ada, sehingga

bisa secara pasti (*unambiguously*) dijadikan sebagai suatu acuan tingkah laku yang diperbolehkan, dan dikehendaki ataupun yang dilarang bagi para aktor-aktornya. Sedangkan delegasi berarti ditetapkannya pihak ketiga yang diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan yang baru.

Suatu perjanjian internasional dapat dikatakan memiliki tingkat legalisasi yang tinggi jika ketiga aspek dari legalisasi (obligasi, presisi, dan delegasi) tinggi, atau setidaknya aspek obligasi dan delegasinya tinggi. Begitu juga sebaliknya, jika ketiga aspek legalisasi itu rendah, maka menjadi rendah pula tingkat legalisasi suatu perjanjian internasional.

*Convention on the Elimination of All Form of Discrimination Against Women* (CEDAW) atau Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan adalah suatu perjanjian internasional yang diadopsi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1979 dan mulai berlaku pada tanggal 3 Desember 1981. Pada tanggal 18 Maret 2005, 180 negara, lebih dari sembilan puluh persen negara-negara anggota PBB, merupakan negara peserta konvensi. Isi konvensi ini terdiri dari 30 pasal. Isi dari pasal tersebut mendefinisikan apa yang merupakan diskriminasi terhadap perempuan dan membuat agenda untuk aksi nasional untuk mengakhiri diskriminasi tersebut. Diskriminasi dalam konvensi ini didefinisikan sebagai perbedaan pengucilan atau pembatasan yang dibuat atas dasar jenis kelamin, yang berakibat atau bertujuan untuk mengurangi atau menghapuskan pengakuan, penikmatan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan-kebebasan pokok di bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, sipil atau apapun lainnya oleh kaum perempuan, terlepas dari status

perkawinan mereka, atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan.

CEDAW menetapkan secara universal prinsip-prinsip persamaan hak antara laki-laki dan perempuan. Konvensi menetapkan persamaan hak untuk perempuan, terlepas dari status perkawinan mereka, di semua bidang-politik, ekonomi, sosial, budaya dan sipil. Dengan menerima konvensi tersebut, negara-negara berkomitmen untuk melakukan serangkaian tindakan untuk mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan dalam segala bentuk, termasuk (Ledi Ayu, 2000: 64 ):

- a) Untuk memasukkan prinsip kesetaraan laki-laki dan perempuan dalam sistem hukum mereka, menghapuskan semua hukum yang diskriminatif dan mengadopsi sesuai yang melarang diskriminasi terhadap perempuan;
- b) Untuk membentuk pengadilan dan lembaga-lembaga publik lainnya untuk menjamin perlindungan yang efektif bagi perempuan dari diskriminasi; dan
- c) Untuk memastikan penghapusan segala tindakan diskriminasi terhadap perempuan oleh orang, organisasi atau perusahaan.

CEDAW adalah satu-satunya perjanjian hak asasi manusia yang menegaskan mengenai hak-hak reproduksi perempuan serta perempuan dalam budaya dan tradisi sebagai kekuatan berpengaruh membentuk peran gender dan hubungan keluarga. CEDAW menekankan bahwa pendekatan hukum formal atau program saja tidak mencukupi untuk mencapai persamaan substantif antara perempuan dan laki-laki. Selanjutnya sasaran konvensi ini juga meliputi dimensi-dimensi diskriminatif dari konteks-konteks sosial budaya di masa lampau yang masih dianut dewasa ini. Maka tujuan utama konvensi ini ialah penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan, termasuk sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensinya pada persamaan substantif

antara perempuan dan laki-laki di seluruh dunia dan di sepanjang masa.

Konvensi CEDAW merupakan perjanjian internasional tentang perempuan yang paling komprehensif, menetapkan kewajiban hukum yang mengikat untuk mengakhiri diskriminasi. Konvensi ini sering digambarkan sebagai *International Bill of Rights* ini menetapkan persamaan antara perempuan dan laki-laki dalam menikmati hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Diskriminasi terhadap kebijakan dan program melalui langkah-langkah hukum, kebijakan dan program, maupun melalui “tindakan khusus sementara” untuk mempercepat persamaan atau kesetaraan antara perempuan dan laki-laki dalam menikmati HAM-nya, yang diartikan sebagai tindakan non diskriminasi.

Untuk melakukan pembahasan tentang perkembangan dan kemajuan situasi yang dicapai dalam pelaksanaan konvensi di berbagai negara (khususnya negara yang telah meratifikasi konvensi). Konvensi ini mensyaratkan adanya sebuah Komite Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (selanjutnya disebut komite). Setelah ada 35 negara yang meratifikasi konvensi ini, jumlah komite terdiri dari 23 ahli. Para ahli tersebut dipilih oleh negara peratifikasi dengan kualifikasi bahwa yang bersangkutan memiliki moral yang tinggi dan kompeten di bidang yang dicakup oleh konvensi dengan mempertimbangkan pembagian geografis yang adil, dan terwakilinya berbagai peradaban yang berbeda serta prinsip sistem hukum yang beragam. Komite juga berwenang untuk memberikan saran serta rekomendasi umum berdasarkan penelitian atas laporan dan informasi yang diterima dari negara-negara yang menjadi pihak. Di samping itu komite juga berwenang untuk meminta laporan kepada badan khusus di bawah badan PBB, dan kemudian memberikan rekomendasi terhadap badan tersebut.

## 2. Diskriminasi Terhadap Perempuan: Kekerasan Terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia

Buruh Migran Perempuan atau yang lebih dikenal dengan istilah Tenaga Kerja Wanita merupakan jumlah terbesar dari penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Peningkatan jumlah tenaga kerja wanita berlangsung secara besar-besaran dibandingkan dengan jumlah tenaga kerja laki-laki. Selama periode 20 tahun (1974-1994) jumlah tenaga kerja perempuan meningkat sebesar 116 kali lipat, sementara jumlah tenaga kerja laki-laki hanya meningkat sebesar 17 kali lipat saja. Data Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi menunjukkan bahwa Tenaga Kerja Wanita merupakan jumlah terbesar dari penempatan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri. Hal ini tercermin dalam data sebagai berikut :

Tabel: 1  
Jumlah Buruh Migran Indonesia  
Berdasarkan Komposisi Jenis Kelamin

Tahun	Perempuan	Laki-laki	Jumlah
1967-1974	d.t.t.	d.t.t.	5,624
1974-1979	3,817	12,235	15,052
1979-1984	55,000	41,410	96,410
1984-1989	198,735	93,527	292,362
1989-1994	422,210	208,962	650,172
1994-1998*	699,946	349,681	1,049,627
1999-2002**	1,206,103	446,120	1,652,223

Sumber : Departemen Tenaga Kerja RI, Dit Jasa TKLN 1998 dan Direktorat Jenderal Pembinaan dan Penempatan Tenaga Kerja Luar Negeri, tahun 2002

Peningkatan jumlah TKW ini berkaitan erat dengan beberapa faktor, di antaranya adalah: (Kartikasari, 2005: 107)

- a) Meningkatnya permintaan jasa tenaga kerja/buruh migran perempuan di beberapa negara.
- b) Adanya kebijakan-kebijakan Pemerintah Indonesia (khususnya dari Depnaker) yang mendorong terjadinya migrasi kerja ke luar negeri.
- c) Makin maraknya bisnis pengerahan tenaga kerja ke luar negeri termasuk lahirnya agen-agen pengerah tenaga kerja.
- d) Kemiskinan di pedesaan yang kian parah, termasuk sulitnya mendapatkan penghasilan yang layak baik bagi laki-laki maupun perempuan.

Dibandingkan dengan tenaga kerja laki-laki, kondisi Tenaga Kerja Wanita terutama yang bekerja pada sektor Pembantu Rumah Tangga (PRT), cenderung lebih rentan terhadap proses eksploitasi, diskriminasi, dan kekerasan karena posisinya sebagai perempuan, sebagai buruh pada sektor informal, dan sebagai warga negara asing di negara asing, di tempat kerjanya. Di tengah budaya patriarki yang hidup dalam sistem sosial, sistem politik, bahkan dalam sistem ekonomi, keberadaan TKW-PRT meskipun dibutuhkan akan tetapi mereka cenderung disubordinasikan, dikecilkan maknanya, tidak terlindungi oleh hukum setempat, bahkan sering dilanggar hak-hak asasinya.

Sebagian besar Tenaga Kerja Wanita Indonesia yang bekerja di Malaysia berada pada sektor informal, yakni sebagai Pekerja Rumah Tangga (PRT). Pada tahun 2007, *Migrant Care* mencatat jumlah kasus kekerasan terhadap buruh migran tertinggi terdapat di Malaysia, yakni mencapai prosentase 39%. Diikuti dengan kasus kekerasan buruh migran di Arab Saudi sebesar 38%. Kekerasan juga terjadi di Kuwait, Taiwan, Hongkong, Yordania, Brunei Darussalam, Bahrain, Singapura, dan Amerika Serikat. TKW di Malaysia memiliki persoalan yang kompleks. Menurut data imigrasi Malaysia, hampir setiap tahun sekitar 30.000 TKW lari dari

majikan dan hanya sebagian kecil yang ditampung di KBRI/ KJRI Malaysia. TKW di Malaysia menghadapi banyak kasus gaji yang tidak dibayar, pelecehan seksual, penipuan agen, kekerasan fisik, hingga korban perdagangan manusia.

Dari kasus-kasus baik yang ditangani oleh Depnakertrans, Perwakilan RI di luar negeri, R.S Polri maupun oleh lembaga-lembaga non pemerintah, terlihat adanya pelanggaran hak asasi Buruh Migran Perempuan/ Tenaga Kerja Wanita Indonesia di Malaysia, di antaranya adalah:

- a) Hak untuk bebas bergerak memasuki negara lain atau pulang ke negara asalnya (dilanggar oleh ketentuan izin suami, penahanan paspor, dll).
- b) Hak untuk bekerja dan upah layak, jaminan sosial, serta keamanan (dilanggar antara lain oleh kontrak kerja yang disusun sepihak oleh “kesepakatan” pemotongan upah, juga oleh sistem jaminan sosial yang tidak ramah konsumen).
- c) Hak atas waktu istirahat dan hak cuti dengan tetap dibayar (dilanggar oleh kontrak kerja dan kebiasaan bahwa Pekerja Rumah Tangga (PRT) tidak punya batasan ruang lingkup kerja layak, tidak ada standar.
- d) Hak untuk bergabung dengan atau membentuk serikat pekerja.
- e) Hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan/kekejaman dan perbudakan (dilanggar oleh ketidaktersediaannya mekanisme perlindungan, terutama perlindungan aksi).

Pada tahun 2007 data mengenai kasus kekerasan yang berujung pada kematian TKI ataupun TKW, di luar negeri menunjukkan angka yang sangat mengejutkan. Berdasarkan data yang di kutip dari kantorberita Antara pada tahun 2007, terjadi 45 kasus kekerasan fisik yang dilakukan. Angka

kematian TKI dan TKW dalam setahun terakhir dilaporkan tercatat sebanyak 102 kasus.

Tabel: 2

Data Tindak Kekerasan Terhadap TKI dan TKW

No	Negara	Jumlah Kasus
1	Malaysia	36
2	Arab Saudi	18
3	Singapura	12
4	Yordania	7
5	Hongkong	5
6	Taiwan	9
7	Kuwait	3
8	Jepang	3

Kekerasan terhadap TKW ini merupakan bentuk diskriminasi terhadap perempuan dan pelanggaran terhadap isi Konvensi CEDAW.

**3. Ketidakefektifan CEDAW dalam Upaya Penyelesaian Kasus Kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia**

Salah satu aspek yang sangat menentukan efektivitas suatu perjanjian internasional menurut Kenneth W. Abbot adalah legalisasi. Legalisasi didefinisikan Abbot sebagai *the degree to which rules are obligatory, the precision of those rules, and the delegation of some functions of interpretation, monitoring, and implementation to a third party* (Abbot: 2000). Derajat tiga elemen legalisasi yaitu obligasi, presisi dan delegasi ini menurut Abbot akan mempengaruhi efektivitas sebuah hukum internasional.

Obligasi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan tingkat kewajiban atau pengikatan negara atau aktor lain oleh sekumpulan aturan atau sekumpulan komitmen yang akhirnya berefek pada tingkah laku dan tindakan aktor

tersebut sesuai dengan aturan-aturan umum, prosedur serta diskursus-diskursus hukum internasional dan juga domestik.

Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidak-ambiguan aturan-aturan yang ada, sehingga bisa secara pasti (*unambigously*) dijadikan sebagai suatu acuan tingkah laku yang diperbolehkan, dan dikehendaki ataupun yang dilarang bagi para aktor-aktornya.

Sedangkan delegasi, berarti ditetapkannya pihak ketiga yang diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan yang baru (Abbot, 2000: 105). Suatu hukum internasional dapat dikatakan memiliki tingkat legalisasi yang tinggi, jika ketiga aspek dari legalisasi tersebut (obligasi, presisi, dan delegasi), atau setidaknya aspek obligasi dan delegasinya tinggi. Begitu juga sebaliknya, jika ketiga aspek legalisasi tersebut rendah, maka menjadi rendah pula tingkat legalisasi suatu hukum internasional.

Implementasi dan efektivitas Konvensi CEDAW PBB 1979 dalam upaya penyelesaian kasus kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia terkendala dalam tiga hal, yakni:

**a. Kendala Obligasi**

Obligasi dalam suatu perjanjian ditunjukkan dengan adanya pasal-pasal yang mengikat negara-negara peratifikasi. Daya ikat suatu perjanjian juga ditunjukkan dengan penggunaan kata “wajib” dalam beberapa pasal di dalamnya. Dalam Konvensi CEDAW, beberapa pasal mengatur mengenai kewajiban negara-negara peratifikasi terhadap isi Konvensi CEDAW. Pasal-pasal dalam Konvensi CEDAW menunjukkan bentuk keterikatan negara peratifikasi terhadap hasil

dari konvensi. Seperangkat kewajiban telah mengikat negara peratifikasi untuk diimplementasikan dalam setiap kebijakan, baik dalam level domestik maupun internasional. Dalam indikator obligasi Abbot dapat dimaknai CEDAW memiliki obligasi yang kuat. Pada pasal 27 dinyatakan bahwa konvensi ini mulai berlaku pada hari ketiga puluh setelah tanggal diserahkannya instrumen ratifikasi atau aksesi yang kedua puluh pada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk disimpan. Dengan adanya keharusan ratifikasi berarti konvensi ini diharapkan diadopsi dalam hukum-hukum domestik tiap-tiap negara pihak sehingga memiliki konsekuensi domestik. Di samping seperangkat kewajiban yang tertuang dalam isi konvensi, terdapat pula rekomendasi dari Komite CEDAW sebagai penanggungjawab pemantauan implementasi Konvensi CEDAW di negara-negara peratifikasi.

Namun jika dilihat secara keseluruhan obligasi yang dirancang, tidak adanya aturan tentang sanksi bagi pelanggar peraturan menjadikan tingkat obligasi konvensi ini lemah. Dengan ketiadaan sanksi yang jelas dalam konvensi membuat kemungkinan untuk melanggar tinggi. Hal ini akan mempengaruhi efektivitas konvensi. Ketiadaan sanksi ini tidak memperkuat seperangkat kewajiban yang ada, sehingga masih membuka kemungkinan terjadinya berbagai pelanggaran isi dari Konvensi CEDAW. Dalam tataran operasionalnya, kasus diskriminasi terhadap perempuan masih terus saja terjadi walaupun negara-negara tersebut sudah meratifikasi konvensi ini. Seperti Indonesia dan Malaysia yang masih terganjal kasus diskriminasi terhadap perempuan. Kasus yang dari tahun ke tahun terus terjadi dan belum menemui titik penyelesaian adalah kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita

Indonesia di Malaysia. Pergantian pemerintahan tak juga menghasilkan payung hukum yang efektif untuk menghapus tindak kekerasan terhadap perempuan ini. Meskipun dalam kebijakan domestik masing-masing pemerintah telah mengimplementasikan hasil Konvensi CEDAW ke dalam berbagai kebijakan/perundang-undangan, namun dalam kebijakan bilateral antara Indonesia dan Malaysia belum ada kesepakatan bersama yang efektif untuk menindaklanjuti apabila terjadi pelanggaran terhadap hasil Konvensi CEDAW. Di Indonesia sendiri, implementasi Konvensi CEDAW masih belum maksimal dalam menangani keberangkatan TKI terutama TKW.

**b. Kendala Presisi**

*Convention On The Elimination of All Form of Discrimination Against Women (CEDAW)* jika dianalisis menggunakan indikator *precision* Abbot dapat dikatakan memiliki presisi yang rendah. Aturan yang tercantum tidak detail membahas berbagai hal substansi dalam upaya penghapusan segala bentuk diskriminasi terhadap perempuan cenderung membuka kemungkinan untuk perbedaan tafsir. Ada istilah di dalamnya seperti “yang tepat” terdapat dalam beberapa pasal dalam Konvensi CEDAW, salah satunya terdapat dalam pasal 11 yang berbunyi “Negara-negara pihak wajib untuk melakukan semua upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam bidang pekerjaan dalam rangka untuk memastikan persamaan hak antara perempuan dan laki-laki terutama :

- 1) Hak untuk bekerja sebagai suatu hak yang melekat pada semua umat manusia;

- 2) Hak atas kesempatan kerja yang sama, termasuk penerapan kriteria seleksi yang sama terhadap suatu pekerjaan;
- 3) Hak atas kebebasan memilih profesi dan pekerjaan, hak atas pengangkatan, keamanan bekerja dan seluruh tunjangan dan kondisi pelayanan, dan hak untuk mendapat pelatihan kejuruan dan pelatihan ulang, termasuk magang, pelatihan kejuruan lanjutan serta pelatihan kembali;
- 4) Hak atas persamaan pendapatan termasuk tunjangan, dan persamaan perlakuan sehubungan dengan pekerjaan yang sama nilainya, seperti juga persamaan perlakuan dalam melakukan evaluasi terhadap kualitas kerja;
- 5) Hak atas jaminan sosial, terutama dalam hal pensiun, pengangguran, sakit, cacat dan lanjut usia, serta semua bentuk ketidakmampuan untuk bekerja, seperti juga hak atas masa cuti yang dibayar;
- 6) Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan dalam kondisi kerja, termasuk atas perlindungan untuk reproduksi.

Adanya istilah tersebut dapat menimbulkan keragaman tafsir di antara negara-negara peratifikasi, terutama Indonesia dan Malaysia terkait pemberian hak-hak terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia sehingga dapat menimbulkan persengketaan dalam implementasi konvensi tersebut. Tafsir Indonesia dan Malaysia terimplementasi dalam undang-undang yang diatur pada tiap-tiap negara. Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Menakertrans) Erman Suparno mengatakan tindak kekerasan yang dialami tenaga kerja Indonesia (TKI) akibat perbedaan undang-undang (UU) ketenagakerjaan kedua negara. Erman mengatakan adanya perbedaan undang-undang yang mengatur

permasalahan ketenagakerjaan mengakibatkan kasus kekerasan terhadap TKI sering terjadi, dan tidak mendapatkan penanganan sesuai dengan yang diharapkan masyarakat Indonesia. Menurut Erman, perbedaan mencolok pada undang-undang tentang ketenagakerjaan dengan Indonesia yang mengakibatkan tindakan kekerasan terhadap TKI, terutama berkaitan dengan unsur pemenuhan hak asasi manusia (HAM) dan jaminan sosial bagi para TKI yang diatur dalam undang-undang tersebut. Pemenuhan hak asasi manusia dan jaminan sosial bagi para TKI tersebut antara lain :

1. Menyimpan/memegang dokumen milik pribadi, seperti : KTP, visa, paspor. Bila paspor harus dipegang oleh majikan, maka TKI berhak meminta kartu identitas pengganti yang sah menurut peraturan negara setempat.
2. Mendapatkan gaji dan hak-hak normatif lainnya sesuai dengan kontrak kerja.
3. Memperoleh kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan TKI.
4. Bekerja selama 8 jam dalam sehari.
5. Memperoleh hari libur setiap satu hari dalam seminggu.
6. Mendapat perlakuan setara, bebas dari pelecehan seksual, bebas dari eksploitasi ekonomi, bebas dari tindak kekerasan di tempat kerja.
7. Mendapatkan fasilitas, perlindungan kesehatan, dan keselamatan kerja.
8. Mendapatkan perlakuan wajar dan manusiawi.
9. Memperoleh cuti hamil dan melahirkan.
10. Membentuk organisasi untuk memperjuangkan kepentingan TKI.
11. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama dengan yang diperoleh tenaga kerja asing

lainnya sesuai peraturan perundang-undangan di negara tujuan.

12. Apabila mengalami musibah atau pemutusan kontrak kerja maka TKI berhak mendapatkan santunan asuransi.

Adapun kebijakan yang diatur di Malaysia antara lain (Widodo, 2005: 130):

- a) Dokumen milik pribadi, seperti KTP, visa, paspor tidak diizinkan disimpan sendiri melainkan disimpan oleh majikan.
- b) Tidak adanya waktu istirahat yang cukup dikarenakan jam kerja yang panjang melebihi delapan jam.
- c) Bagi pekerja domestik, tidak punya batasan ruang lingkup kerja yang layak, seperti tidak adanya hari libur setiap minggunya serta larangan berkomunikasi dengan keluarga.
- d) Tidak adanya kebebasan untuk berserikat dan berkumpul atau berorganisasi, sebagaimana para TKI di Hongkong.
- e) Mengenai *cost structure* dan batasan gaji minimum, Malaysia tidak mempunyai regulasi khusus baik tingkat lokal maupun nasional yang mengatur pekerja asing.

Pada dasarnya, baik Indonesia dan Malaysia mendapatkan manfaat dari penempatan TKI. Bagi Indonesia, pemasukan devisa dari TKI yang didata oleh Bank Indonesia (BI) mencapai US\$ 6,6 miliar atau urutan kedua setelah migas. Penempatan Tenaga Kerja Indonesia ke luar negeri juga menurunkan angka pengangguran di Indonesia. Sedangkan manfaat bagi Malaysia adalah ketersediaan tenaga kerja kasar dan bisa dibayar dengan harga yang lebih murah, seperti di sektor perkebunan, konstruksi, jasa pembantu

rumah tangga dan manufaktur. Artinya, roda ekonomi kedua negara juga terbantu dengan kerjasama ini. Adanya manfaat bagi kedua belah pihak ini seharusnya diiringi dengan peningkatan perlindungan terhadap TKI terutama TKW di Malaysia. Untuk menyamakan penafsiran antara kedua negara terkait implementasi Pasal 11 Konvensi CEDAW terkait kondisi kerja TKW di Malaysia, maka Indonesia dan Malaysia menyusun *Memorandum of Understanding (MoU)*. Penyusunan MoU ini terus mengalami revisi dikarenakan perbedaan pendapat antara Indonesia dan Malaysia. Ada beberapa kesepakatan penting yang tertera dalam MoU tersebut, diantaranya; a) Hak buruh migran untuk memegang paspor dan dokumen kerja; b) Hak buruh migran untuk mendapatkan jatah libur satu hari per minggu; c) Masalah *cost-structure* (struktur biaya penempatan); d) Tim gabungan perlindungan TKI. Perbedaan undang-undang ketenagakerjaan membuat kesepakatan ini belum menemukan titik terang.

### c. Kendala Delegasi

Konvensi CEDAW mensyaratkan adanya komite yang mempunyai fungsi delegasi untuk memantau perkembangan dan implementasi Konvensi CEDAW di negara peratifikasi. Komite juga bertugas untuk mengkaji laporan dari negara peratifikasi serta berwenang untuk memberikan saran serta rekomendasi umum berdasarkan penelitian atas laporan dan informasi yang diterima dari negara peratifikasi. Dalam penyelesaian kasus perselisihan antara dua negara peratifikasi atau lebih terkait perbedaan penafsiran dan penerapan konvensi ini, Komite CEDAW menerima pengajuan arbitrase atas permohonan dari salah satu Negara yang berselisih. Hal ini sebagaimana termuat dalam pasal 29:

“Setiap perselisihan antara dua atau lebih negara-negara pihak mengenai penafsiran atau penerapan konvensi ini yang tidak diselesaikan melalui perundingan, diajukan untuk arbitrase atas permohonan salah satu negara tersebut. Jika dalam waktu enam bulan sejak tanggal permohonan untuk arbitrase para pihak tidak dapat bersepakat mengenai penyelenggaraan arbitrase itu, salah satu dari pihak-pihak tersebut dapat menyerahkan perselisihan mereka kepada Mahkamah Internasional melalui permohonan yang sesuai dengan peraturan Mahkamah tersebut.”

Arbitrase merupakan penyelesaian atau pemutusan sengketa oleh seorang hakim atau para hakim berdasarkan persetujuan bahwa para pihak akan tunduk pada atau menaati keputusan yang diberikan oleh hakim yang mereka pilih. Pada dasarnya arbitrase adalah suatu bentuk khusus pengadilan. Poin penting yang membedakan pengadilan dan arbitrase adalah bila jalur pengadilan (*judicial settlement*) menggunakan satu peradilan permanen atau *standingcourt*, sedangkan arbitrase menggunakan forum tribunal yang dibentuk khusus untuk kegiatan tersebut. Dalam arbitrase, arbitrator bertindak sebagai “hakim” dalam mahkamah arbitrase, sebagaimana hakim permanen, walaupun hanya untuk kasus yang sedang ditangani.

Mekanisme penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Malaysia masih sebatas pada perundingan antara dua negara. Salah satu negara belum mengajukan upaya arbitrase kepada Komite CEDAW. Padahal kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia sudah terjadi dalam rentang waktu yang lama dan jumlah korban kekerasan semakin bertambah dari tahun ke tahun. Namun dalam kasus penyelesaian kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia, baik Indonesia maupun Malaysia belum mengajukan permohonan arbitrase terhadap Komite CEDAW. Komite CEDAW sendiri tidak mempunyai

wewenang untuk memberikan sanksi terhadap pelanggaran isi konvensi ini serta tidak bisa menjadi arbitrator suatu kasus perselisihan tanpa diminta oleh salah satu pihak yang berselisih. Ketiadaan mekanisme *dispute settlement* yang kuat menjadikan implementasi Konvensi CEDAW ini belum berjalan efektif.

### C. Simpulan

Konvensi CEDAW hadir untuk memberikan payung advokasi terhadap perempuan dalam menghadapi ketidakadilan gender. Namun dalam implementasi konvensi ini masih terdapat kendala di beberapa negara baik internal negara tersebut maupun hubungannya dengan negara lain, salah satunya adalah yang terjadi antara Indonesia dan Malaysia yang masih terganjal kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia. Penyelesaian kasus ini belum menemui titik temu, hal ini terkait dengan perbedaan sosio-kultural di berbagai negara serta perbedaan penafsiran terhadap isi Konvensi CEDAW. Kendala implementasi ini juga dipengaruhi oleh beberapa aspek yang mempengaruhi efektivitas Konvensi CEDAW, yaitu aspek obligasi, presisi, serta delegasi. Analisis dari ketiga aspek tersebut menunjukkan bahwa tingkat efektivitas Konvensi CEDAW tergolong rendah sehingga belum mampu sepenuhnya mengatasi permasalahan diskriminasi terhadap perempuan di berbagai belahan dunia.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ayu, A., 2010, “Efektivitas Implementasi Konvensi CEDAW Tahun 1979 terhadap Upaya Penghapusan Diskriminasi Perempuan di Indonesia” dalam *Skripsi : Fisipol Departemen Ilmu Politik – USU. Sumatra Utara*.
- Fakih, M., 1996, *Analisis Gender dan Transformasi Sosial*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Kartikasari, W., 2005, “Meningkatkan Peran Perlindungan PJTKI Terhadap Tenaga Kerja Wanita” dalam *Jurnal Pusat Studi Wanita Universitas Muhammadiyah Yogyakarta III*, No. 2.
- Kenneth W, Abbot, et.al., 2000, “*The Concept of Legalization*”. Dalam *International Organization* 54, No. 3.
- Krisnawaty, T., 2006, “Mengenal Masalah-masalah yang Dihadapi Buruh Migran Perempuan” dalam *Jurnal Konsultasi Nasional Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Pemerhati dan Pembela Hak Buruh Migran Indonesia dengan Pelapor Khusus PBB tentang Hak Asasi Migran*. No. 23.
- Saprianti, 2003, “Upaya Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan dari Kekerasan di Indonesia Berdasarkan ketentuan Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Woman 1984 (CEDAW '84),” dalam *Skripsi : Fakultas Hukum – UMY. Yogyakarta*.
- Widodo, R., dkk., 2005, *Panduan Buruh Migran (Tenaga Kerja Indonesia/ TKI) di Malaysia*, Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Halaman Ini Bukan Sengaja Untuk Dikosongkan