

BAB IV

KETIDAKEFEKTIVAN KONVENSI CEDAW PBB 1979 SEBAGAI KENDALA IMPLEMENTASI KONVENSI CEDAW PBB 1979 DALAM UPAYA PENYELESIAN KASUS KEKERASAN TERHADAP TENAGA KERJA WANITA INDONESIA DI MALAYSIA

Bab ini akan membahas mengenai efektifitas konvensi CEDAW PBB 1979. Implementasi dan efektifitas Konvensi CEDAW PBB 1979 dalam upaya penyelesaian kasus kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia terkendala dalam tiga hal, yakni (1) Kendala Obligasi; (2) Kendala Presisi; (3) Kendala Delegasi.

A. Kendala Obligasi

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.⁵⁶

Ada beberapa indikator yang menentukan tinggi dan rendahnya obligasi suatu perjanjian internasional. Indikator tersebut antara lain :

⁵⁶ Kenneth W. Abbot et.al. 2000. "The Concept of Legalization" *International Organization*, Volume 54 Number 3 Summer 2000.

- a. Kewajiban yang tidak bersyarat, terdapat indikator yang mengikat.
- b. Kewajiban bersyarat dalam perjanjian yang melibatkan isu yang secara politik bersifat sensitif.
- c. Kewajiban bersyarat dengan klausul penarikan diri.
- d. Desakan (*hortatory obligation*).
- e. Rekomendasi atau garis panduan (*guideline*).
- f. Penolakan untuk terikat kewajiban secara eksplisit.

Obligasi dalam suatu perjanjian ditunjukkan dengan adanya pasal-pasal yang mengikat negara-negara peratifikasi. Dalam Konvensi CEDAW PPB 1979, obligasi secara umum adalah :

- a. *Discrimination is defined in article 1 as both overt and subtle, intended or unintended direct or indirect.*
- b. *Discrimination is an act that has the purpose or the effect of denying women the exercise of human rights and fundamental freedoms in all economic, social political and cultural fields.*
- c. *In other words an act, even if its purpose was to open up options for the exercise of rights by women but failed to do so because it did not take into consideration the pre existing subordination and disadvantage experienced by women, then it would constitute discrimination.*
- d. *An act, even if its purpose was to open up options for the exercise of rights by women but failed to do so because it did not take into consideration the pre existing subordination and disadvantage experienced by women, then it would constitute discrimination.*⁵⁷

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, antara lain :

⁵⁷ Lihat di CEDAW in Malaysia dalam <http://www.wao.org.my/research/cedaw.htm> diakses pada

Pasal 9 : 1) Negara-negara Pihak wajib memberikan kepada perempuan hak yang sama dengan laki-laki untuk memperoleh, mengubah atau mempertahankan kewarganegaraannya. Negara-negara Pihak khususnya wajib menjamin bahwa baik perkawinan dengan orang asing maupun perubahan kewarganegaraan oleh suami selama perkawinan, tidak secara otomatis mengubah kewarganegaraan si istri, menjadikannya tidak berkewarganegaraan atau memaksakan kewarganegaraan suami kepadanya. 2) Negara-negara Pihak wajib memberikan kepada perempuan hak yang sama dengan laki-laki berkenaan dengan kewarganegaraan anak-anak mereka.

Pasal 10: Negara-negara Pihak wajib untuk mengambil semua upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam rangka untuk memastikan hak yang sama dengan laki-laki dalam bidang pendidikan, dan terutama untuk menjamin atas dasar persamaan antara laki-laki dan perempuan

Pasal 11: 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

Pasal 12: 2) Negara-negara pihak wajib memastikan bahwa perempuan mendapatkan pelayanan yang layak sehubungan dengan kehamilan,

kelahiran dan masa setelah lahir, demikian juga dengan gizi selama hamil dan menyusui.

Pasal 13: Negara-negara Pihak wajib melakukan upaya-upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan pada bidang-bidang kehidupan ekonomi dan sosial lainnya dalam rangka memastikan hak yang sama, berdasarkan persamaan antara laki-laki dan perempuan

Pasal 14: 1) Negara-negara Pihak wajib memperhatikan masalah-masalah khusus yang dihadapi perempuan pedesaan, dan peran penting yang dimainkan perempuan pedesaan untuk mempertahankan kehidupan keluarganya, termasuk pekerjaan mereka di luar sektor moneter dalam ekonomi, dan wajib untuk melakukan upaya-upaya yang tepat untuk memastikan penerapan ketentuan Konvensi ini pada perempuan pedesaan. 2) Negara-negara Pihak wajib untuk melakukan upaya-upaya yang tepat untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan di pedesaan dalam rangka memberi kepastian, berdasarkan persamaan antara laki-laki dan perempuan, bahwa mereka turut berpartisipasi dan mendapat keuntungan dari pembangunan desa dan terutama harus memberi kepastian bagi perempuan

Pasal 15: 1) Negara-negara Pihak wajib memberikan perempuan persamaan dengan laki-laki di hadapan hukum. 2) Negara-negara Pihak wajib memberikan pada perempuan, dalam masalah perdata, kapasitas hukum yang sama dengan laki-laki dan kesempatan yang sama untuk

melaksanakan kapasitas tersebut. Secara khusus, Negara-negara harus memberikan pada perempuan hak yang sama untuk melakukan perjanjian dan mengelola kekayaan, dan harus memperlakukan mereka secara sama dalam setiap tahapan prosedur dalam sidang dan pengadilan. 4) Negara-negara Pihak wajib memberikan kepada laki-laki dan perempuan hak yang sama berdasarkan hukum, sehubungan dengan pindahnya seseorang, dan kebebasan untuk memilih tempat tinggal dan domisilinya.

Pasal 16: 1) Negara-negara Pihak wajib melakukan upaya-upaya khusus untuk menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan dalam setiap masalah yang berhubungan dengan perkawinan dan hubungan keluarga, dan berdasarkan persamaan antara laki-laki dan perempuan

Pasal-pasal di atas 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 aksesinya 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. Rekomendasi dari komite CEDAW untuk Negara-negara peratifikasi adalah⁵⁸ :

1. Menentukan suatu ukuran yang tepat dan efektif untuk mengatasi segala bentuk kekerasan yang berbasis gender, dalam hal apakah hal tersebut merupakan suatu tindakan yang bersifat umum atau privat.
2. Membuat undang-undang mengenai Kekerasan Dalam Rumah Tangga (domestic violence) dan penganiayaan, perkosaan, penyerangan seksual dan bentuk-bentuk lain dari kekerasan yang berbasis gender, bertujuan memberikan perlindungan yang cukup terhadap perempuan serta untuk menghargai integritas dan martabatnya. Perlindungan dan pelayanan yang tepat harus disediakan bagi korban-korban. Pelatihan bersensitif gender kepada Hakim Pengadilan dan Penegak Hukum serta pekerja sosial di masyarakat harus diberikan dan sangat penting bagi efektifnya pelaksanaan Konvensi ini.
3. Mendorong diadakannya kompilasi data statistik dan penelitian tentang penyebab dan akibat dari kekerasan dan keefektifan ukuran/ standar untuk mencegah dan mengatasi kekerasan.
4. Ukuran/ standar efektif harus diambil untuk memastikan bahwa media menghormati adanya dukungan penghargaan terhadap perempuan.

⁵⁸ *Butir-butir Rekomendasi untuk Negara-negara yang telah Meratifikasi CEDAW* (Jakarta : Jurnal

5. Dalam hal laporan kekerasan ini harus dengan mengidentifikasi sifat dan tingkat sikap, kebiasaan-kebiasaan dan praktek-praktek yang menghidupkan terus kekerasan terhadap perempuan, serta macam-macam kekerasan yang mereka harus melaporkan ukuran-ukuran yang harus mereka lakukan untuk menanggulangi kekerasan dan efek dari ukuran/standar tersebut.
6. Memperkenalkan pendidikan dan program informasi untuk umum guna membantu menghapus berbagai prasangka yang menghalangi kesamaan hak perempuan.
7. Pencegahan yang efektif dan standar hukuman yang sangat penting untuk mengatasi perdagangan perempuan serta eksploitasi seksual.
8. Dalam laporannya harus menggambarkan tingkat dari semua masalah ini dan standar-standarnya termasuk ketentuan-ketentuan pidana, perlindungan, dan standar rehabilitasi yang sudah dilakukan untuk melindungi perempuan sehubungan dengan pelacuran paksa atau perdagangan perempuan dan bentuk lain dari eksploitasi. Efektifitas dari pelaksanaan standar ini, juga harus digambarkan dengan jelas.
9. Prosedur pengaduan dan bantuan yang efektif termasuk ganti rugi, harus diberikan.
10. Memasukkan dalam laporan yakni informasi tentang pelecehan seksual dan standar-standar untuk melindungi perempuan dari pelecehan dan bentuk lain dari paksaan atas kekerasan di tempat kerja.
11. Membentuk dan mendukung berbagai pelayanan untuk korban-korban kekerasan dalam rumah tangga, perkosaan, penyerangan seksual dan bentuk

lain dari kekerasan berbasis gender termasuk pengungsi, khususnya pelatihan kesehatan bagi pekerja rehabilitasi dan konseling.

12. Mengambil ukuran untuk mengatasi praktik-praktik tersebut dan harus mempertimbangkan adanya rekomendasi Komite atas penyunatan perempuan (Rekomendasi No.14) dalam laporan masalah kesehatan.
13. Memastikan bahwa standar yang harus diambil untuk mencegah paksaan dalam hubungannya dengan kesuburan dan reproduksi perempuan serta memastikan bahwa perempuan tidak dipaksa untuk menggunakan prosedur medis yang tidak aman misalnya aborsi yang tidak aman karena tidak tersedia pelayanan yang tepat/ layak sehubungan dengan kontrol kesuburan.
14. Dalam laporannya harus memastikan tingkat ketidakberhasilan dari masalah-masalah itu dan harus menunjukkan standar yang sudah diambil dan akibatnya.
15. Memastikan bahwa pelayanan untuk korban kekerasan dapat dicapai oleh perempuan di pedesaan dan dipadukan pelayanan khusus di masyarakat.
16. Standar-standar untuk melindungi korban kekerasan adalah termasuk pelatihan dan kesempatan-kesempatan dalam pekerjaan serta pengawasan atas kondisi pekerjaan serta pekerja rumah tangga (PRT).
17. Melaporkan risiko-risiko yang dialami perempuan di pedesaan, tingkat dan sifat dari kekerasan dan penganiayaan di mana mereka adalah subjeknya, kebutuhannya, dan akses untuk mendukung dan pelayanan lain serta efektifitas dari standar tersebut untuk mengatasi kekerasan

18. Ukuran-ukuran penting untuk mengatasi hal tersebut harus termasuk : hukuman pidana jika dibutuhkan dalam kasus Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT); undang-undang untuk mengubah/ menggantikan “the defence of honour” sehubungan dengan penyerangan atau pembunuhan dari seorang anggota keluarga; pelayanan untuk menjamin keselamatan dan keamanan korban KDRT termasuk tempat pengungsian (shelter), konseling dan program rehabilitasi untuk pelaku KDRT; serta mendukung pelayanan bagi keluarga-keluarga di mana penganiayaan seksual telah terjadi.
19. Melaporkan tentang tingkat kekerasan dalam rumah tangga dan penganiayaan seksual dalam pencegahannya, hukuman dan standar bantuan yang sudah diambil.
20. Mengambil semua standar hukum dan standar lain yang penting untuk memberikan perlindungan efektif kepada perempuan dari kekerasan berbasis gender. Termasuk di dalamnya : ukuran/standar hukum yang efektif, termasuk sanksi pidana, bantuan perdata dan ketentuan yang mengatur kewajiban untuk melindungi perempuan terhadap segala bentuk kekerasan termasuk kekerasan dan penganiayaan dalam keluarga, penyerangan dan pelecehan seksual di tempat kerja.
 - Ukuran/standar pencegahan termasuk informasi publik dan program pendidikan untuk merubah sikap, dalam hubungannya dengan peranan dan status laki-laki dan perempuan

- Melampirkan semua bentuk kekerasan berbasis gender dalam laporannya dan memasukkan semua data yang ada atas kejadian dari setiap kekerasan dan akibatnya bagi perempuan yang menjadi korban.
- Laporan-laporan harus termasuk informasi hukum, pencegahan dan standar perlindungan yang sudah diambil untuk mengatasi kekerasan terhadap perempuan dan sejauhmana efektifitas dari standar itu.⁵⁹

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 efektifitas 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 kesepakatan bersama untuk menghapus tindak kekerasan terhadap perempuan ini. Meskipun dalam kebijakan domestik masing-masing Pemerintah telah mengimplementasikan hasil Konvensi CEDAW ke dalam

⁵⁹ Rita Serena Kolibonso, "Diskriminasi Itu Bernama Kekerasan Terhadap Perempuan" *Jurnal Perempuan* 45, (2006) : 23-24

berbagai kebijakan/ perundang-undangan, namun dalam kebijakan bilateral antara Indonesia dan Malaysia belum ada kesepakatan bersama untuk menindaklanjuti apabila terjadi pelanggaran terhadap hasil Konvensi CEDAW.

Sebagaimana tercantum dalam pasal 11 Konvensi CEDAW bahwa 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, termasuk di dalamnya keamanan dan keselamatan kondisi kerja. Namun pada kenyataannya, pelanggaran terhadap hak-hak perempuan masih terus terjadi. Di Malaysia, dari kasus-kasus baik yang ditangani oleh Depnakertrans, Perwakilan RI di Malaysia, R.S Polri maupun oleh lembaga-lembaga non pemerintah, terlihat adanya pelanggaran hak asasi Buruh Migran Perempuan/ Tenaga Kerja Wanita, seperti :

- Hak untuk bebas bergerak memasuki negara lain atau pulang ke negara asalnya (dilanggar oleh ketentuan izin suami, penahanan paspor, dll)
- 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).
- 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).
- Hak untuk bergabung dengan atau membentuk serikat pekerja.

- Hak untuk bebas dari segala bentuk kekerasan/ kekejaman dan perbudakan (dilanggar oleh ketidak tersediaannya mekanisme perlindungan, terutama perlindungan aksi).⁶⁰

Sejumlah kasus kekerasan terhadap Tenaga Kerja Wanita (TKW) Indonesia di Malaysia yang diberitakan oleh media antara lain adalah kasus Ceriyati, Siti Hajar serta Winfaedah. Ceriyati, TKW-PRT asal Brebes, Jawa Tengah, pada Juni 2007 kabur melalui jendela dan turun dengan memanjat tali yang terbuat dari guntingan kain. Ceriyati meluncur turun dari lantai 15 kondominium (apartemen) Tamarind, Sentul, Kuala Lumpur, Malaysia. Ceriyati terpaksa melarikan diri karena tidak tahan disiksa oleh majikannya selama bekerja empat bulan.⁶¹

Pada kasus Siti Hajar, TKW-PRT asal Desa Limbangan Barat, Kecamatan Limbangan, Garut, Jawa Barat, itu disiksa majikan selama tiga tahun sejak Juli 2006. Selain disiksa, Siti Hajar itu tak digaji dan hanya diberi nasi dengan lauk daging babi, padahal ia seorang muslim.⁶² Sementara Winfaedah (26), TKI asal Lampung selain mengalami penganiayaan fisik juga menjadi korban

⁶⁰ Tati Krisnawaty, "Mengenali masalah-masalah yang dihadapi oleh buruh migran perempuan", *Konsultasi Nasional Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Pemerhati dan Pembela Hak Buruh Migran Indonesia dengan Pelapor Khusus PBB tentang Hak Asasi Migran* (2006): 27-28

⁶¹ *Stop Kekerasan Terhadap TKW* (diakses pada 05 Februari 2011) tersedia dalam <http://www.harianjoglosemar.com/berita/stop-kekerasan-terhadap-tkw-29294.html>

⁶² *Kekerasan Terhadap TKW-PRT Indonesia di Malaysia* (diakses pada 05 Februari 2011) tersedia dalam <http://www.menegpp.go.id>

pemeriksaan. Winfaedah dibuang oleh majikannya di jalan dan akhirnya ditemukan warga pada 13 September 2010.⁶³

Masih banyak kasus penyiksaan TKW-PRT yang dilakukan oleh majikan di Malaysia. Beberapa kasus diproses secara hukum. Namun, hal tersebut tidak menghentikan terjadinya kekerasan terhadap TKW. Terkait kekerasan TKW di Malaysia. Proses hukum yang berlaku sebagai konsekuensi terhadap tindak kekerasan hanya pada tataran domestik saja, yakni hukum yang berlaku di Malaysia. Tidak ada sanksi dalam Konvensi CEDAW kepada Indonesia sebagai negara pengirim Tenaga Kerja Wanita serta Malaysia sebagai negara penerima Tenaga Kerja Wanita yang seharusnya bertanggungjawab mengimplementasikan kewajiban untuk memberikan hak-hak pekerja migran perempuan. Dalam pasal 18 Konvensi CEDAW serta rekomendasi-rekomendasi Komite CEDAW, mekanisme yang ada sebatas mekanisme pemantauan dan pelaporan, misalnya saja dalam rekomendasi 10 yang menyatakan bahwa Negara-negara pihak memasukkan dalam laporan yakni informasi tentang pelecehan seksual dan standar-standar untuk melindungi perempuan dari pelecehan dan bentuk lain dari paksaan atas kekerasan di tempat kerja. Tidak ada sanksi terhadap negara sebagai penanggungjawab terjadinya kekerasan terhadap perempuan yang terjadi di negaranya. Ketiadaan sanksi dalam payung Konvensi CEDAW ini membuka peluang berlanjutnya kasus kekerasan terhadap perempuan.

⁶³ *Presiden Minta Proses Hukum Penganiaya Winfaedah* (diakses pada 05 Februari 2011) tersedia dalam <http://hatamku.info/presiden-minta-proses-hukum-penganiaya-winfaedah-dikawal>

B. Kendala Presisi

Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidakambiguan 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.⁶⁴

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, salah satunya dalam pasal 11 (1) 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 :

- a. Hak untuk bekerja sebagai suatu hak yang melekat pada semua umat manusia;
- b. Hak atas kesempatan kerja yang sama, termasuk penerapan kriteria seleksi yang sama terhadap suatu pekerjaan;
- c. 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.
- d. 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;
- e. Hak atas jaminan sosial, terutama dalam hal pensiun, pengangguran, sakit, cacat dan lanjut usia, serta semua bentuk ketidakmampuan untuk bekerja,

- f. Hak atas perlindungan kesehatan dan keselamatan dalam kondisi kerja, termasuk atas perlindungan untuk reproduksi.⁶⁵

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.⁶⁶ Pemenuhan hak asasi manusia dan jaminan sosial bagi para TKI antara lain :

⁶⁵ Lihat Lampiran Isi Konvensi CEDAW PBB 1979 Hal. 3

⁶⁶ *Benarkah Kekerasan TKI Akibat Perbedaan UU Tenaga Kerja* (diakses pada 25 Febuari 2011) tersedia dalam <http://www.lintasberita.com>

- a. Menyimpan/ memegang dokumen milik pribadi, seperti KTP, visa, paspor. Bila paspor harus dipegang oleh majikan maka mintalah kartu identitas pengganti yang sah menurut peraturan negara setempat.
- b. Mendapatkan gaji dan hak-hak normatif lainnya sesuai dengan kontrak kerja.
- c. Memperoleh kebebasan menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan buruh migran.
- d. Bekerja selama 8 jam dalam sehari.
- e. Memperoleh hari libur setiap satu hari dalam seminggu.
- f. Mendapat perlakuan setara, bebas dari pelecehan seksual, bebas dari eksploitasi ekonomi, bebas dari tindak kekerasan di tempat kerja.
- g. Mendapatkan fasilitas, perlindungan kesehatan, dan keselamatan kerja.
- h. Mendapatkan perlakuan secara wajar dan manusiawi.
- i. Memperoleh cuti haid, hamil, dan melahirkan.
- j. Membentuk organisasi untuk memperjuangkan kepentingan buruh migran.
- k. Memperoleh hak, kesempatan, dan perlakuan yang sama dengan yang diperoleh tenaga kerja asing lainnya sesuai peraturan perundang-

1. Apabila mengalami musibah atau pemutusan kontrak kerja maka buruh migran berhak mendapatkan santunan asuransi.⁶⁷

Sedangkan kebijakan yang diatur di Malaysia antara lain :

- a. Dokumen milik pribadi, seperti KTP, visa, paspor tidak diizinkan disimpan sendiri melainkan disimpan oleh majikan sehingga bebas bergerak memasuki negara lain atau pulang ke negara asalnya.
- b. Tidak adanya waktu istirahat yang cukup dikarenakan jam kerja yang panjang yakni lebih dari 8 jam.
- c. Bagi pekerja domestik, tidak punya batasan ruang lingkup kerja layak 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 di 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

⁶⁷ Rusman Widodo., Ignas Triyono, dan Pihri, *Panduan Buruh Migran (Tenaga Kerja Indonesia/TKI) di Malaysia*. (Jakarta : Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM).

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 kerja sama ini.⁶⁸ 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.⁶⁹ Perbedaan undang-undang ketenagakerjaan membuat kesepakatan ini belum menemukan titik terang. Sejalan dengan komitmen tersebut, pemerintah Malaysia sedang menunggu hasil pembahasan di parlemen

⁶⁸ *Akar Permasalahan Tenaga Kerja Indonesia di Malaysia* (diakses pada 15 Februari 2011) tersedia dalam <http://suarapembaca.detik.com> diakses pada 15 Februari 2011

⁶⁹ *MoU Indonesia-Malaysia Masih Jauh Dari Harapan* (diakses pada 15 Februari 2011) tersedia

terkait revisi undang-undang ketenagakerjaan tahun 1955 yang diharapkan dapat selesai pada pertengahan Maret 2011.⁷⁰

C. Kendala Delegasi

Aspek delegasi adalah ada atau tidaknya pihak ketiga yang diberikan kuasa mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan yang baru.⁷¹

Dalam aspek penyelesaian sengketa, ketika terjadi perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan konvensi akan diselesaikan melalui perundingan. 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.⁷²

Dengan ketiadaan mekanisme dispute settlement yang kuat menjadikan CEDAW sangat lemah. Tidak ada insentif bagi para pihak untuk patuh terhadap isi konvensi. Sementara dari aspek keberadaan pihak ketiga yang diberi kewenangan untuk mengontrol implementasi pelaksanaan CEDAW di negara-

⁷⁰ *Malaysia Ingin Tuntaskan Kesepahaman Ketenagakerjaan dengan Indonesia* (diakses pada 25 Febuari 2011) tersedia dalam <http://www.antaraneews.com>

⁷¹ Sidik Ahmadi, *op. cit.*, hlm. 62

⁷² Lihat Lampiran Isi Konvensi CEDAW PBB 1979 Hal. 9

negara peratifikasi. Dalam CEDAW bagian V pasal 21 disebutkan mengenai Komite CEDAW yang dibentuk untuk :

Melalui Dewan Ekonomi dan Sosial, Komite setiap tahunnya wajib menyampaikan laporan kepada Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai kegiatannya, serta dapat memberikan saran-saran dan rekomendasi umum berdasarkan penelaahan atas laporan-laporan dan keterangan yang diterimanya dari Negara-negara Pihak. Saran-saran dan rekomendasi umum tersebut harus dimasukkan ke dalam laporan Komite bersama-sama dengan tanggapan dari Negara-negara Pihak, jika ada.⁷³

Komite CEDAW ini juga dibentuk untuk melakukan pembahasan tentang perkembangan dan kemajuan situasi yang dicapai dalam pelaksanaan konvensi di berbagai negara (khususnya negara yang telah meratifikasi konvensi). Guna memantau perkembangan dari pelaksanaan CEDAW, negara pihak berkewajiban menyerahkan laporan mengenai langkah-langkah legislatif, yudikatif, administratif atau lainnya, sebagaimana telah diadopsi oleh negara tersebut. Laporan tersebut diserahkan kepada Sekertaris Jenderal PBB. Atas laporan tersebut, Komite CEDAW berwenang membahasnya.⁷⁴ Komite juga berwenang untuk memberikan saran serta rekomendasi umum berdasarkan penelitian atas laporan dan informasi yang diterima dari negara-negara peratifikasi. Di samping itu Komite juga berwenang untuk meminta laporan kepada badan khusus di bawah badan PBB, dan kemudian memberikan rekomendasi terhadap badan tersebut.⁷⁵

⁷³ Lihat Lampiran Isi Konvensi CEDAW PBB 1979 Hal. 7

⁷⁴ Lihat pasal 18 Konvensi CEDAW PBB 1979

⁷⁵ *Committee on the Elimination of Discrimination against Women* (diakses pada 15 Februari 2011) tersedia dalam <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/committee.htm>

Penyelesaian sengketa Indonesia dan Malaysia menjadi upaya bilateral kedua negara saja untuk membuat suatu *Memorandum of Understanding* (MoU). Komite CEDAW tidak terlibat langsung dalam perundingan antara Indonesia dengan Malaysia. Begitu pula dalam pemantauan implementasi hasil perundingan tersebut. Baik Indonesia dan Malaysia belum bersepakat untuk menyerahkan perkara kekerasan terhadap TKW ini kepada komite CEDAW untuk meminta intervensi. Padahal kasus kekerasan terhadap TKW ini merupakan isu dan kejadian yang relevan dalam kerangka kekerasan sebagai diskriminasi gender, seperti dicakup dalam Pasal-Pasal 5, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 Konvensi CEDAW dan Rekomendasi Umum (*General Recommendation*) 19 Komite CEDAW. Kegagalan dan keterlibatan negara ditegaskan dalam kerangka Pasal-Pasal 1 sampai 4 Konvensi CEDAW dan prinsip-prinsip inti hak-hak azasi manusia. Fungsi Komite CEDAW dalam kasus ini tergolong rendah dikarenakan tidak adanya intervensi dalam kasus kekerasan TKW Indonesia di Malaysia, sehingga kasus kekerasan ini dari tahun ke tahun terus terjadi. Meskipun MoU antara kedua negara telah dirancang, namun perbedaan undang-undang dan kebijakan terkait TKI kedua negara menyebabkan MoU ini terus direvisi.

Kasus kekerasan perempuan dalam tahap yang luar biasa atau terjadi dalam kurun waktu yang lama dan terus menerus, dapat menjadi kasus yang diajukan ke komite CEDAW untuk meminta intervensi. Salah satu kasus kekerasan terhadap perempuan yang pernah diintervensi oleh komite CEDAW adalah kejahatan berbasis gender serta dampak gender dari peristiwa pembantaian di Gujarat 2002.

Hal ini dilakukan karena hukum domestik sudah tidak mampu lagi menyelesaikan kasus ini.

Kasus kekerasan terhadap TKW Indonesia di Malaysia merupakan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia. Tindak kekerasan ini juga terjadi dalam rentang waktu yang lama dan terus-menerus. Upaya penyelesaian kasus ini terganjal pada hukum ketenagakerjaan kedua negara yang berbeda yang mempersulit kedua negara menemukan titik kesepakatan. Kondisi seperti ini memerlukan adanya pihak ketiga untuk melakukan intervensi atau menjadi mediator perundingan kedua negara. Namun sejauh ini belum ada kesepakatan baik dari Indonesia maupun Malaysia untuk membawa kasus ini pada CEDAW internasional dan meminta