PERLINDUNGAN HAK-HAK ASASI PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN: PELUANG DAN TANTANGAN INDONESIA

UNIVERSITAS GADJAH MADA

Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar
pada Fakultas Hukum
Universitas Gadjah Mada

Oleh:
Prof. Dr. Agustinus Supriyanto

PERLINDUNGAN HAK-HAK ASASI PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN: PELUANG DAN TANTANGAN INDONESIA

UNIVERSITAS GADJAH MADA

Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar
pada Fakultas Hukum
Universitas Gadjah Mada

Diucapkan di depan Rapat Terbuka Majelis Guru Besar
Universitas Gadjah Mada
pada tanggal 21 Juli 2011
di Yogyakarta

Oleh:
Prof. Dr. Agustinus Supriyanto

PERLINDUNGAN HAK-HAK ASASI PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN: PELUANG DAN TANTANGAN INDONESIA

Berdasarkan data Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), keseluruhan penempatan pekerja migran Indonesia berjumlah 126.031 dengan perincian 98.372 (78,05%) perempuan dan 27.659 (21,95%) laki-laki. Khusus untuk kawasan Timur Tengah dan Afrika perbandingan perempuan dan laki-laki pekerja migran adalah 30.547 (91,89%) perempuan dan 2.698 (8,11%) laki-laki (www.bnp2tki.go.id).

Fenomena besarnya jumlah pekerja migran asal Indonesia mengandung hakikat transnasional yang dapat dimaknai bahwa fenomena tersebut "memperbanyak berbagai ikatan dan interaksi yang menghubungkan baik orang maupun lembaga lintas batas negara bangsa" (Vertovec, 2009:1). Selain membutuhkan komitmen nasional, isu ini membutuhkan kerjasama baik pada level bilateral, regional, maupun multilateral. Fenomena ini juga mengandung hakikat perlindungan hak-hak asasi perempuan mengingat jumlah perempuan pekerja migran sangat besar, terutama di kawasan Timur Tengah dan Afrika. Di kawasan ini pula sering dijumpai pelanggaran terhadap hak-hak asasi perempuan pekerja migran asal Indonesia. Kasus-kasus yang dialami perempuan pekerja migran tersebut meliputi antara lain pelecehan seksual, penganiayaan, proses peradilan yang tidak adil, gaji tidak dibayar, dokumen dipalsukan, pekerjaan tidak sesuai dengan perjanjian kerja, dan pemutusan hubungan kerja sepihak.

Dilihat dari mekanisme nasional ataupun internasional, dalam perlindungan hak-hak asasi perempuan itu sendiri tersirat peluang dan tantangan. "Kepedulian terhadap perempuan tidak hanya diupayakan dengan memikirkan kembali nilai-nilai dasar keadilan, tetapi juga merumuskan kembali prioritas-prioritas kebijakan, baik pada level negara maupun global" (Robinson, 2006:23). Pada level internasional, kajian ini mendiskusikan pentingnya Rekomendasi Komite CEDAW, ratifikasi *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families* (Konvensi Migran 1990), kerjasama ASEAN, diplomasi bilateral dan perjanjian

Mandatory Consular Notification. Pada level nasional, kajian ini menegaskan pentingnya (1) perspektif hak-hak asasi manusia (HAM) berbasis gender dalam melakukan Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri, serta (2) penguatan kelembagaan dan mandat *National Human Rights Institution*.

Prinsip kesamaan dan kesederajatan dalam hubungan antarindividu, antarmanusia, dan antarbangsa merupakan spirit kemanusiaan. Nilai kemanusiaan yang diperkaya dengan nilai adil dan keadaban yang terkandung dalam sila kedua Pancasila mengajarkan bahwa persamaan kemanusiaan dalam pergaulan nasional dan antarbangsa perlu ditegakkan.

Mengacu kepada prinsip kesamaan serta kemanusiaan yang adil dan beradab, komitmen kemanusiaan dan ikatan persaudaraan bangsa Indonesia seyogyanya menembus batas individual, lokal, nasional, dan regional, menjangkau persaudaraan antarbangsa secara global. Sila kedua Pancasila yang merujuk nilai-nilai dasar manusia, diterjemahkan dalam HAM, taraf kehidupan yang layak bagi manusia, dan sistem pemerintahan yang demokratis serta adil. Nilai-nilai tersebut merupakan dasar dari apa yang sekarang disebut sebagai HAM (Latif, 2011:242-243). Adapun pembangunan sistem hukum yang berdasarkan jaminan perlindungan HAM memungkinkan warga negara dan komunitas-komunitas dalam masyarakat majemuk dapat mempertahankan nilai-nilai khas masing-masing (Jegalus, 2011:324).

Lebih dari itu, pemaparan Mohammad Hatta (1956:29-94, 1959 [II]:83-93, [III]:39-51, tanpa tahun:379-381) dapat dijadikan bahan refleksi bahwa para pendiri negeri ini mempunyai kesadaran yang tinggi akan pentingnya nilai transnasional. Dalam menyusun konstitusi, para pendiri bangsa dengan tekun mempelajari dan mengambil *lesson learned* dari berbagai konstitusi bangsa-bangsa lain, antara lain Amerika Serikat, Perancis, Jerman, dan Belanda, dengan mengambil nilai-nilai positif dalam hukum modern, termasuk di dalamnya jaminan perlindungan HAM. Sejak awal secara substantif Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 merupakan hasil refleksi hukum modern yang mensyaratkan HAM yang diakui oleh masyarakat internasional, tanpa membedakan suku, golongan, agama, dan jenis kelamin.

Menyangkut hak-hak asasi perempuan Florence Butegwa berpendapat antara lain bahwa *women have certain characteristics for which there is no equivalent experience for men and thus a legitimate claim to human rights and fundamental freedoms rests on these differences.* Butegwa juga meminta supaya *the construction of a specific framework for women's rights ... would offer the human rights system effective mechanisms to address women specific issues including … violence against women* (Schuler, 1995:9-10). Dalam kaitan ini maka secara deduktif, intensifikasi globalisasi modern saat ini menuntut setiap bangsa lebih memiliki wawasan internasional dalam rangka mewujudkan kemanusiaan universal, termasuk perlindungan hak-hak asasi perempuan. Secara induktif dapat dikatakan bahwa partisipasi warga negara dalam mewujudkan kemanusiaan universal tersebut, termasuk perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran, diperlukan dalam proses humanisasi globalisasi.

Memang diakui bahwa masih dijumpai instrumen-instrumen hukum, termasuk hukum internasional, yang bias gender. Namun, menurut Charlesworth *et al.* (1995:278) hukum internasional lebih terbuka terhadap analisis feminis daripada bidang hukum yang lain (*international law may be more open to feminist analysis than other areas of law*). Hal ini dapat dilihat dari misalnya *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (CEDAW). Seperti telah diketahui bersama bahwa CEDAW telah diratifikasi oleh Indonesia dengan UU No. 7 Tahun 1984. Dalam mengimplementasikan konvensi ini dibentuklah *Committee of Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (Komite CEDAW). Berbicara mengenai perlindungan hak-hak asasi terhadap perempuan, termasuk terhadap perempuan pekerja migran, tentu saja, tidak dapat dipisahkan dari Komite CEDAW. Mengingat pentingnya perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran ini, Komite CEDAW mengeluarkan rekomendasi umum tentang perempuan pekerja migran. Selanjutnya Rekomendasi ini disebut *General Recommendation Number 26 on Women Migrant Workers* yang diterima 5 Desember 2008 (www.cedawseasia.org/docs/Indonesia/

General Recommendation_2). Rekomendasi-rekomendasi yang tertuang di dalamnya sangat penting diperhatikan oleh *stakehorders* terkait, supaya hak-hak asasi perempuan pekerja migran terjamin.

Sementara itu, para pengambil kebijakan di departemen-departemen tertentu sering berargumentasi bahwa Indonesia perlu menyiapkan terlebih dahulu perangkat hukum, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia yang memadai sebelum meratifikasi Konvensi Migran 1990. Argumentasi semacam itu seharusnya tidak perlu terjadi jika berbagai pihak terkait memahami fungsi *International Labour Organization* (ILO*)*. Dalam Pasal 10 ayat 2 Konstitusi ILO disebutkan antara lain: "Kantor Perburuhan Internasional berkewajiban (1) memberikan kepada pemerintah yang memintanya semua bantuan yang layak dan dapat diberikannya dengan wewenang dan kuasa yang dimilikinya sehubungan dengan penyusunan kerangka undang-undang dan peraturan, dan (2) menjalankan tugas yang diberikan oleh ketentuan-ketentuan konstitusi dalam hubungannya dengan pelaksanaan konvensi secara efektif." Berdasarkan ketentuan tersebut, pemerintah Indonesia seyogyanya tidak ragu dalam meminta bantuan teknis kepada ILO dalam rangka melaksanakan Konvensi Migran 1990 setelah diratifikasi dalam waktu dekat ini. Dalam Pasal 10 ayat 1 Konstitusi ILO disebutkan bahwa "fungsi Kantor Perburuhan Internasional mencakup pengumpulan dan penyebaran informasi mengenai semua materi yang berkaitan dengan penyesuaian secara internasional kondisi-kondisi industrial dan perburuhan". Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat juga mengundang ahli dari sebuah badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang relevan untuk mendukung pertimbangannya bagi ratifikasi dengan melalui rapat dengar pendapat, rapat kerja dengan DPR ataupun dengan cara meminta dokumen-dokumen terkait kepada badan khusus tersebut. Organisasi seperti ILO sering mengadakan kerjasama dalam beragam bentuk pertemuan dengan mitra-mitra kerjanya untuk meningkatkan kesadaran dan berbagi informasi.

Selanjutnya dalam kaitannya dengan ASEAN, pada tanggal 13 Januari 2007 Kepala Negara dan/ Pemerintahan se-ASEAN menyepakati *ASEAN Declaration on the Protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers* di Cebu, Filipina. Kendala dijumpai dalam mengejawantahkan klausul-klausul deklarasi ke dalam

instrumen yang lebih konkret. *Pertama*, Malaysia menolak untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hak-hak pekerja migran yang tidak berdokumen. *Kedua*, hanya Filipina yang telah meratifikasi Konvensi Migran 1990 sehingga di antara negara-negara ASEAN Filipina mempunyai *leverage* yang tinggi dalam diplomasi untuk mewujudkan terjaminnya hak-hak *Filipino Overseas Workers* (FILOW). Sudah sepantasnya kohesivitas masyarakat ASEAN dapat mendorong para pemimpin ASEAN, terlebih lagi Indonesia sebagai pemimpin ASEAN, untuk mewujudkan implementasi deklarasi yang menyangkut pekerja migran tersebut dengan mengoptimalkan peran *ASEAN Intergovernmental Commission of Human Rights* (AICHR) sebagai mekanisme HAM regional.

Tanggal 18 Desember 1990 merupakan hari bersejarah bagi pekerja migran karena pada tanggal tersebut negara-negara yang tergabung dalam Majelis Umum PBB menerima Konvensi Migran 1990. Baru pada 22 September 2004, Menteri Luar Negeri, atas nama Pemerintah Indonesia, menandatangani Konvensi Migran 1990 tersebut.

Sampai saat ini terdapat 28 negara mengaksesi dan 16 negara meratifikasi Konvensi Migran 1990 ini. Implikasi hukum aksesi sama dengan ratifikasi. “Berdasarkan doktrin aksesi merupakan keikutsertaan suatu negara, yang bukan negara penandatangan suatu perjanjian internasional, sedangkan ratifikasi ialah perbuatan negara yang dalam taraf internasional menetapkan persetujuannya untuk terikat pada suatu perjanjian internasional yang sudah ditandatangani perutusannya” (Istanto, 2010:94, 101). Dengan demikian sebanyak 44 negara sudah menjadi pihak konvensi tersebut. Konvensi ini berlaku sejak 1 Juli 2003 berdasarkan Pasal 87 ayat 1 konvensi itu yang menyatakan bahwa konvensi ini berlaku pada hari pertama dalam bulan setelah jangka waktu tiga bulan setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi atau aksesi yang keduapuluh.

Salah satu alasan yang sering dikemukakan oleh Pemerintah Indonesia mengenai kenyataan bahwa Indonesia belum meratifikasi Konvensi Migran 1990 adalah bahwa negara-negara penerima pekerja migran sendiri banyak yang belum meratifikasinya. Namun, sebagai perbandingan dapat disebutkan bahwa negara-negara yang menerima FILOW belum meratifikasi Konvensi Migran 1990, tetapi Filipina

telah meratifikasi konvensi tersebut dan Filipina telah menerima banyak manfaat dan peluang untuk memperjuangkan hak-hak asasi FILOW.

Dengan eksistensi Konvensi Migran 1990, sesungguhnya masyarakat internasional telah menyediakan peluang yang sangat besar bagi perlindungan pekerja migran. Konvensi ini menyediakan regulasi perlindungan pekerja migran dalam seluruh proses migrasi (Pasal 1 ayat 2). Ketentuan-ketentuan dalam Konvensi Migran 1990 memiliki kesesuaian dengan prinsip perlindungan HAM. Dalam Pasal 9 konvensi ini, misalnya, disebutkan bahwa "negara-negara pihak berjanji, sesuai dengan instrumen-instrumen internasional tentang hak asasi manusia, untuk menghormati dan memastikan bahwa semua pekerja migran dan anggota keluarganya … memperoleh hak yang diatur dalam konvensi ini tanpa pembedaan apapun seperti jenis kelamin, ras, warna kulit, bahasa, agama atau kepercayaan, pendapat politik atau lainnya, kebangsaan, asal usul etnis atau sosial, kewarganegaraan, usia, kedudukan ekonomi, kekayaan, status perkawinan, status kelahiran atau status lainnya." Ketentuan tersebut sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia, khususnya Pasal 27 (2), Pasal 28 A, 28 D, 28 H (3), dan 28 I yang menjamin hak-hak warga negara berkenaan dengan hak bekerja dan hidup layak.

Jaminan perlindungan HAM bagi pekerja migran, pada dasarnya, mengandung makna perlindungan HAM bagi perempuan pekerja migran karena sebagian besar pekerja migran Indonesia adalah perempuan. Lebih dari 20 tahun Indonesia tidak memanfaatkan peluang perlindungan HAM bagi pekerja migran yang disediakan oleh Konvensi Migran 1990. Ratifikasi Konvensi Migran 1990 merupakan *conditio sine qua non* bagi terciptanya kondisi yang kondusif bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran Indonesia.

Apabila Indonesia meratifikasi Konvensi Migran 1990, tindakan ini dapat memperkuat *leverage* Indonesia di masyarakat internasional dalam melindungi pekerja migran Indonesia (Soeprapto, 2010:31). Dalam arti bahwa status sebagai negara yang meratifikasi Konvensi Migran 1990 Indonesia dapat meningkatkan posisi tawarnya dalam diplomasi memperjuangkan hak-hak asasi pekerja migran.

Secara normatif diplomasi Indonesia yang diatur dalam Undang-undang Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar

Negeri (UUHLN) mengamanatkan diplomasi total. Mengingat diplomasi berkaitan dengan politik luar negeri, Pasal 1 butir 2 UUHLN mengamanatkan antara lain bahwa politik luar negeri adalah kebijakan, sikap, dan langkah Pemerintah Republik Indonesia yang diambil dalam melakukan hubungan dengan negara lain dalam rangka menghadapi masalah internasional guna mencapai tujuan nasional. Termasuk dalam tujuan nasional tersebut adalah melindungi segenap bangsa Indonesia, tidak terkecuali perempuan pekerja migran.

Untuk mencapai hal tersebut penjelasan UUHLN mengutarakan bahwa diplomasi Indonesia harus ditopang oleh profesionalisme yang tangguh dan tanggap, tidak sekedar bersikap reaktif tetapi mampu secara aktif, kreatif, dan antisipatif berperan dan berprakarsa. Sementara itu, menyangkut perlindungan perempuan pekerja migran di Arab Saudi maupun di negara penerima lainnya, diplomasi Indonesia dalam kenyataannya masih bersifat reaktif. Idealnya, diplomasi dilakukan *by design* dan dengan kreatif.

Dalam hubungannya dengan diplomasi dengan negara penerima pekerja migran, perlu di-*design* dari awal untuk memberi perlindungan hukum kepada pekerja migran Indonesia demi kepentingan jauh ke depan. Perhatian Pemerintah Indonesia terhadap perempuan pekerja migran seyogyanya tidak melulu sebagai sikap reaktif terhadap kasus-kasus tertentu yang muncul di masyarakat berkaitan dengan perempuan pekerja migran sebagai korban pelanggaran hak-hak asasi atau korban proses peradilan yang tidak adil di negara penempatan, tetapi diperuntukkan bagi pekerja migran asal Indonesia di luar negeri secara keseluruhan.

UUHLN sendiri mengisyaratkan nilai kreatif dalam berdiplomasi, dalam kenyataannya para pejabat lebih sering melakukan jalur resmi saja. Jalur tidak resmi dapat dilakukan setiap saat dengan bekerja sama dengan berbagai elemen bangsa. Menurut UUHLN, hubungan luar negeri adalah setiap kegiatan yang menyangkut aspek regional dan internasional yang dilakukan oleh pemerintah di tingkat pusat dan daerah, atau lembaga-lembaganya, lembaga negara, badan usaha, organisasi politik, organisasi masyarakat, lembaga swadaya masyarakat, atau warga negara Indonesia (Pasal 1). Mengingat yang lebih sering menjadi korban adalah perempuan, sikap responsif gender para pejabat, baik

perempuan maupun laki-laki, sangat diperlukan dalam melakukan diplomasi ini. Apalagi menyangkut perempuan pekerja migran, “hak-hak asasi perempuan sering diabaikan melalui kebijakan migrasi yang sangat ketat oleh negara penerima” (Parrenas, 2002:37).

Negara kita dapat belajar dari Filipina yang menempatkan FILOW hanya di negara-negara yang hak-hak FILOW-nya terlindungi. FILOW dikelola oleh Departemen Luar Negeri (Deplu) Filipina dengan dibantu oleh *Department of Labor and Employment* (DOLE). Melalui perwakilannya di luar negeri, Deplu Filipina memberi perlindungan FILOW dengan bekerjasama dengan lembaga asing yang terkait. Dengan begitu, FILOW sejak awal (*by design*) sudah dalam pengawalan diplomasi Filipina. Berkaitan dengan pertanggungjawabannya, seorang duta besar Filipina dapat memberikan rekomendasi kepada Deplu supaya menarik petugasnya yang melakukan perbuatan yang bertentangan dengan atau kurang mendukung kepentingan nasional untuk melindungi FILOW.

Agar sejak awal perlindungan perempuan pekerja migran diperjuangkan secara diplomatik, diperlukan adanya perubahan paradigma dalam mengelola pekerja migran. Pengelolaan ini sebaiknya tidak dimonopoli oleh Depnakertrans dan BNP2TKI, tetapi dikelola secara lintas sektoral. Belajar dari Filipina, perlu kiranya ditata ulang secara konkret dan tepat keterlibatan Deplu untuk mendukung diplomasi kreatif dalam memberikan perlindungan perempuan pekerja migran Indonesia. Selama ini yang menjadi garda depan pemerintah Indonesia adalah atase perburuhan. Akhir-akhir ini pemerintah merencanakan membentuk atase hukum dan HAM. Atase merupakan jabatan diplomatik yang tempat kedudukannya ada di Kedutaan Besar RI di ibukota negara penerima (Penjelasan Pasal 33 UUHLN). Menurut hemat saya, justru kelembagaan kekonsuleran, dengan kantor di wilayah-wilayah yang banyak perempuan pekerja migran asal Indonesia, kiranya diperbanyak dan diperkuat. Sebagai perbandingan Meksiko, yang mempunyai banyak pekerja migran, membuka 50 Kantor Konsuler di Amerika Serikat. Selain itu, para pejabat lintas sektoral terkait perlu dipersiapkan dengan perspektif HAM berbasis gender dan kepedulian terhadap perempuan pekerja migran yang rentan menjadi korban pelanggaran HAM.

Dalam Butir 21 *General Recommendation* Komite CEDAW disebutkan bahwa "perempuan pekerja migran sering tidak memperoleh bantuan hukum yang layak dari pemerintah secara cuma-cuma dan masih menghadapi berbagai rintangan lainnya, seperti petugas yang tidak tanggap dan justru bersikap memusuhi dan sering terjadi kolusi antara petugas dan pelaku kekerasan terhadap perempuan". Hal ini merupakan salah satu kondisi yang perlu mendapat perhatian pemerintah dalam menyusun perjanjian bilateral dengan negara penempatan.

Dalam hal perempuan pekerja migran kehilangan dokumen yang dimilikinya dan bersamaan dengan itu mengalami penganiayaan dan diskriminasi, ketika yang bersangkutan melaporkan kondisinya berada dalam situasi sulit tersebut justru menanggung biaya yang harus dikeluarkan untuk tetap tinggal di negara tersebut selama kasusnya diproses. Selain itu masih banyak jenis masalah yang dihadapi perempuan pekerja migran di negara penempatan. Untuk mempermudah mengatasi persoalan tersebut sebenarnya dalam masyarakat internasional tersedia mekanisme *Mandatory Consular Notification* (MCN) yang dalam implementasinya melibatkan para petugas negara khususnya petugas konsuler.

Seperti yang diketahui bersama bahwa tugas paling pokok dari pejabat konsuler berdasarkan Konvensi Wina 1963 tentang Hubungan Konsuler adalah "melindungi kepentingan-kepentingan negara pengirim dan kepentingan-kepentingan warga negaranya yang berada di negara penerima, baik perseorangan maupun badan hukum, dalam batas-batas yang dibenarkan oleh hukum internasional" (Pasal 5 butir a). Lebih tegas lagi, hal tersebut diatur dalam Pasal 36 *jo.* Pasal 37. Berdasarkan Pasal 36 diatur ketentuan mengenai kebebasan yang diberikan terhadap petugas konsuler di negara penerima untuk mengadakan komunikasi dengan warga negaranya dalam hal memberikan bantuan dan perlindungan bagi yang menghadapi masalah hukum di negara penerima melalui petugas konsuler. Berdasarkan Pasal 37 konvensi tersebut diatur kewajiban bagi negara penerima untuk memberitahukan kepada perwakilan konsuler negara pengirim tentang adanya masalah-masalah yang menimpa warga negara pengirim.

Dalam praktiknya sering dijumpai dilema dalam mengimplementasikan hal tersebut. Di satu sisi, perlindungan individu yang sedang berada di luar negeri merupakan hak konstitusional warga negara yang bersangkutan. Di sini lain, walaupun sudah diatur dalam Konvensi Wina 1963, negara-negara tidak melaksanakannya.

Jalan keluar yang sudah dipraktikkan adalah dua negara membuat Perjanjian MCN. Dilema masih juga dihadapi bahwa perjanjian MCN ini bersifat *reciprocal* dalam arti bahwa kedua negara melaksanakan hak dan kewajibannya secara seimbang. Berdasarkan MCN, negara penerima mempunyai kewajiban memberitahukan situasi dan kondisi WNI yang sedang menghadapi masalah. Selain tiadanya Perjanjian MCN, yang menjadi penyebab mengapa proses peradilan bagi perempuan pekerja migran tertentu di luar negeri yang tidak adil menjadi kontroversial adalah minimnya perspektif gender dan rendahnya kepekaan pejabat negara terhadap perempuan pekerja migran yang menjadi korban pelanggaran HAM.

Dalam Perjanjian MCN, sebaliknya jika warga negara dari negara sahabat tersebut menghadapi masalah di Indonesia, Indonesia berkewajiban untuk memberitahukan kepada negara sahabat. Hal ini menimbulkan dilema yaitu wilayah Indonesia sangat luas, dengan begitu, amat sulit untuk memberitahukan situasi dan kondisi warga negara asing (WNA) yang bermasalah di Indonesia kepada negara dari WNA tersebut dengan cepat dan tanpa ditunda (*fast without delay*) sebagai asas dalam MCN. Hal ini juga masih berkaitan dengan kondisi kapasitas pejabat terkait.

Namun, demi terpenuhinya hak-hak asasi WNI di luar negeri, Perjanjian MCN sangat direkomendasikan dibuat dengan segala konsekuensinya. Sangat menarik perkembangan terakhir dengan ditandatanginya *Arrangment between the Government of Australia and the Government of the Republic of Indonesia on Consular Notification and Assistance* pada 10 Maret 2010. *Arrangment* ini merupakan Perjanjian MCN yang pertama ditandatangani Indonesia. Pembuatan Perjanjian MCN merupakan kebutuhan mendesak untuk dilakukan dengan negara penerima pekerja migran asal Indonesia.

Selanjutnya pada 28 Mei 2011 Indonesia dan Arab Saudi telah menandatangani Pra MoU mengenai penempatan dan perlindungan TKI di Arab Saudi. Selanjutnya pada 29 Mei 2011 ditandatangani

Statement of Intent. Dalam waktu 6 bulan ke depan antara kedua negara akan menandatangani MoU yang mengikat. Dalam waktu itu kedua belah pihak melalui *joint working committee* seyogyanya melakukan inventarisasi secara optimal permasalahan penempatan dan perlindungan pekerja migran yang kebanyakan perempuan.

Selama ini pada umumnya permasalahan-permasalahan perempuan diberi eksplanasi sebagai implikasi dari kondisi patriarkis dan dicari penyelesaiannya dengan cara berpikir dekonstruksi dalam memandang kesamaan dan perbedaan serta relasi antara perempuan dan laki-laki (Scott, 1995:37-48) sebagai dasar mengupayakan kesetaraan dan keadilan gender. Dalam kesempatan ini perkenankanlah eksplanasinya digunakan konsep *kyriarchy* (kyriarki) yang diperkenalkan pertama kalinya oleh Elisabeth S. Fiorenza. Kata *kyriarchy* berasal dari bahasa Yunani *kyros* yang berarti tuan dan *arche* yang berarti kuasa. Secara etimologis, kyriarki berarti tuan yang berkuasa. "Kyriarki merujuk pada dominasi lain yang jauh lebih luas daripada dominasi laki-laki terhadap perempuan, *a complex social pyramid of graduated dominations and subordinations … with interlocking structures of domination* (Fiorenza, 2002:8, 117-118, 123). Patriarki merupakan bagian dari dominasi-dominasi lain yang saling bersinggungan dan memperkuat satu dengan yang lainnya.

Permasalahan-permasalahan yang dihadapi perempuan pekerja migran bukan semata-mata "*problems in the implementing of employment guarantee scheme (EGS)*" (Patel 2006:5-7) saja, tetapi terutama ketimpangan-ketimpangan hubungan (*unequal relationship*) antarpara aktor terkait yang sumbernya berakar pada budaya kyriarki. Ketimpangan hubungan ini misalnya (1) ketimpangan hubungan antara perempuan pekerja migran dan Perusahaan Pengerah Tenaga Kerja Indonesia Swasta, (2) ketimpangan hubungan antara perempuan pekerja migran dan Pemerintah (Depnakertrans dan BNP2TKI), (3) ketimpangan hubungan antara perempuan pekerja migran dan *user*, dan bahkan (4) ketimpangan hubungan antara Indonesia dan negara penerima. Berbagai ketimpangan hubungan tersebut kait mengkait.

Berkaitan dengan konsep keadilan dan kesetaraan gender, Rekomendasi Umum No. 26 tentang Perempuan Pekerja Migran menyatakan antara lain bahwa "negara peserta hendaknya menyelenggarakan program wajib peningkatan kesadaran tentang hak

perempuan pekerja migran dan pelatihan kepekaan gender untuk perusahaan penempatan tenaga kerja pemerintah dan swasta terkait, majikan dan pegawai negeri sipil terkait, seperti aparat penegak hukum, polisi tapal batas, pihak berwenang keimigrasian, penyedia pelayanan sosial dan kesehatan". Kepekaan gender ini juga harus tertuang dalam kebijakan-kebijakan negara pada level mikro dan makro sedemikian rupa hak-hak spesifik yang dimiliki dan diperlukan perempuan dapat diwujudkan (Unni, 2004:352). Sudah sepatutnya Rekomendasi Umum Komite CEDAW ini diperhatikan. Jika demikian, perihal nilai kepekaan gender seyogyanya dimiliki oleh para *stakeholders* yang berkaitan dengan pekerja migran dan nilai-nilai tersebut diupayakan mewarnai materi Perubahan atas UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan TKI di Luar Negeri. Selain itu, pada level individual para perempuan pekerja migran perlu diberdayakan dan pada level negara perlu diupayakan *leverage* politik dan diplomatik (*political dan diplomatic leverage*).

Ratifikasi Konvensi Migran 1990, yang rencananya akan dilakukan tahun ini, baru merupakan langkah awal dalam menata ulang mekanisme perlindungan pekerja migran. Nilai-nilai dalam Konvensi Migran 1990 – demikian juga nilai-nilai dalam *ILO Convention No. 189 on Decent Work for Domestic Workers* - yang pada 16 Juni 2011 diterima oleh berbagai negara pada Konferensi ke-100 ILO, dapat diintegrasikan di dalam melakukan Perubahan atas UU 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri. Seyogyanya dalam regulasi baru dirumuskan dengan konsep "kultur hak" dalam arti bahwa hak asasi warga negara ditempatkan pada posisi sentral (Hardiman, 2010: 15-23). Sebagai contoh, klausula "setiap calon TKI/TKI memberitahukan atau melaporkan kedatangan, keberadaan dan kepulangan TKI kepada Perwakilan RI di negara tujuan", sebaiknya dalam regulasi baru dirumuskan dengan konsep "kultur hak" bahwa "setiap calon TKI/TKI berhak memperoleh akses semaksimal mungkin dari dan/ atau ke Perwakilan RI di negara tujuan" (Supriyanto, 2011).

Meminjam konsep Thomas Kuhn (1986:86), *often a new paradigm emerges, at least in embryo, before a crisis has developed far or been explicitly recognized*. Nilai-nilai dalam Konvensi Migran 1990 dapat dijadikan paradigma baru dalam menata ulang mekanisme

perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran. Terlebih lagi di era globalisasi ini, kita perlu melakukan “humanisasi globalisasi yang kita alami melalui solidaritas yang mengglobal” (Imeri, 2007:42) melalui kerja sama dengan berbagai pihak terkait sebagai bagian dari upaya menata ulang mekanisme perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran.

Mengingat ratifikasi Konvensi Migran 1990 sebagai syarat pertama dan utama yang merupakan langkah awal dalam menata ulang mekanisme perlindungan pekerja migran, Indonesia masih mempunyai banyak “pekerjaan rumah” dalam mewujudkan hak-hak asasi perempuan pekerja migran Indonesia. Satu prinsip yang dapat dijadikan dasar dalam menyelesaikan “PR” tersebut adalah bahwa Konvensi Migran 1990 melindungi pekerja migran dari tahap persiapan dari hingga kepulangan ke negara asal.

Lemahnya mekanisme perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran merupakan bagian kecil dari lemahnya perlindungan hak-hak asasi perempuan pada umumnya di mana perempuan mempunyai kebutuhan khusus. Lemahnya mekanisme ini sangat berkaitan dengan proses penyusunan peraturan perundang-undangan, penafsiran peraturan perundang-undangan, dan penegakan hukum.

Hal tersebut erat kaitannya dengan lemahnya pemahaman kesetaraan dan keadilan gender. Gender di sini diartikan sebagai konstruksi sosial menyangkut persepsi anggota masyarakat mengenai perbedaan peran perempuan dan laki-laki. Hal tersebut perlu diutarakan karena sampai saat ini “tidak sedikit kalangan yang masih mendefinisikan isu gender sebagai isu yang sama dan sebangun dengan isu perempuan semata” (Soetjipto, 2011: 120).

Dalam kaitannya dengan hal tersebut budaya patriarki yang menyebabkan bias gender, perlu dipahami dalam konteks yang lebih luas. Patriarki merupakan salah satu variasi dari hegemoni (dominasi kekuasaan) kelompok yang kuat terhadap kelompok lainnya yang lemah. Dominasi kekuasaan dapat terjadi antarberbagai macam kelompok masyarakat; patriarki hanya salah satu bentuk saja, seperti yang sudah dijelaskan tentang konsep kyriarki di atas.

Terjadinya ketidakadilan gender diakibatkan oleh struktur dan kultur sosial yang cenderung membenarkan hegemoni dan diskriminasi oleh pihak laki-laki terhadap perempuan. Struktur sosial

meletakkan laki-laki pada posisi dominan dan perempuan pada posisi subordinat. Di zaman yang banyak didominasi neoliberalisme saat ini misalnya, kapitalisme global jelas sekali terlibat secara mendalam dan sangat menentukan cara-cara mengeksploitasi perempuan, termasuk perempuan pekerja migran. Perempuan pekerja migran sering dijadikan komoditas dalam memperoleh kepentingan bisnis. Dari sini-lah asal muasal fenomena terjadinya *human trafficking* yang banyak berkaitan dengan proses migrasi perempuan pekerja migran.

Hal tersebut memang termasuk situasi bias gender, tetapi tidak semata-mata karena budaya patriarki. Dominasi kekuasaan yang lebih luas ikut menentukan. Bias gender dan dominasi lebih luas (kyriarki) merupakan faktor sosial tetapi sangat mempengaruhi hubungan antar negara dan bangsa ataupun penyusunan kebijakan, terutama berkaitan dengan perempuan, termasuk perempuan pekerja migran. Dalam kesempatan ini sebagai rekomendasi mohon diperkenankan supaya dibuka mata kuliah baru dengan perspektif *socio-legal* di Fakultas Hukum (FH) UGM yaitu "Hukum dan Gender" dan/ atau "Hukum Internasional dan Gender". Pemahaman gender dalam konteks *socio-legal* bermanfaat bagi lulusan Fakultas Hukum supaya responsif akan kesetaraan dan keadilan gender dalam menerapkan *knowledge*, *skill*, dan *value* dalam pembentukan, penafsiran, dan penegakan hukum.

Di tengah upaya-upaya tersebut di atas dan berbagai negara mendorong terwujudnya kesetaraan dan keadilan gender maupun perlindungan hak-hak asasi perempuan, sangat menarik pendapat Jill Steans untuk dijadikan bahan refleksi bersama. "*Human rights is not a 'gift' to be conferred on women by benevolent elites, but an outcome of tough battles fought over time, in which there are advances and setbacks and in which the specific character on the struggles is shaped by both international, national and local contexts. At a time when human rights talk is seemingly everywhere and the widespread acceptance of human rights notwithstanding, human rights continue to be violated and specific categories of rights continue to be disputed and women's human rights remain among the most contested and among the most violated*" (Jill Steans, 2010:85). Sehubungan masih sering dan banyaknya pelanggaran terhadap hak-hak asasi perempuan Indonesia mempunyai satu institusi yang tidak dapat dipisahkan dalam pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban

dan penanganan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi perempuan yaitu Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).

Salah satu mandat Komnas Perempuan adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi kemasyarakatan guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia serta perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak-hak asasi perempuan. Tanpa mengurangi penghormatan saya pada lembaga-lembaga lain, Komnas Perempuan bekerja sama dengan jaringan aktif mendorong proses menuju ratifikasi Konvensi Migran 1990 dan proses perubahan atas UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri.

Meskipun begitu peran kelembagaan Komnas Perempuan layak dipikirkan strategi pengembangannya ke depan. Belajar strategi dari pandangan Majury (1993:269-272) bahwa "*strategy involves two very separate undertakings. First, one has to isolate the problem, the specific inequality to be addressed and determine the desire solution. Second, one has to devise an oppropriate way to achieve that solution*". *Pertama*, fokus kerja Komnas Perempuan tetap pada ranah hak-hak asasi perempuan. *Kedua*, sebagai *National Human Rights Institution* (NHRI) yang khusus menangani kekerasan terhadap perempuan, kelembagaan dan mandat Komnas Perempuan sudah sepatutnya diperkuat. Komnas Perempuan merupakan NHRI *sui generis* (dalam bahasa Latin, *sui* artinya khusus dan *generis* artinya jenis), jenis khusus, yang merupakan institusi yang unik dan khas Indonesia serta belum ada contoh yang mendahuluinya, baik di tingkat nasional maupun internasional. Sebagai lembaga unik dan khas, Komnas Perempuan merupakan *niche* Indonesia dalam upaya promosi dan penegakan hak-hak asasi perempuan.

Saat ini keberadaan institusi ini didasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 1998 dan telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005. Menurut hemat saya penguatan eksistensi Komnas Perempuan di masa mendatang seyogyanya dituangkan dalam undang-undang karena materi muatan hak-hak asasi

manusia diatur dengan undang-undang (Pasal 8 Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan). Sementara itu pengaturan detail mengenai Komnas Perempuan untuk menjalankan undang-undang dimaksud dapat dituangkan dalam Peraturan Pemerintah (Periksa Pasal 10). Hal terakhir ini dimaksudkan untuk menjamin keluwesan Komnas Perempuan dalam menghadapi dinamika perubahan dan perkembangan baik dalam ranah nasional maupun internasional.

Sebagai NHRI mandat Komnas Perempuan seyogyanya diperkuat dengan menyesuaikan diri dengan instrumen-instrumen internasional yang relevan. Diinspirasi oleh pandangan Roth (1994:336-339) *fact-finding* dapat digolongkan sebagai prioritas mandat NHRI. Selanjutnya berkenaan dengan hakikat transnasional yang sudah dibahas di awal pidato ini, Komnas Perempuan sebagai NHRI bertanggung jawab "untuk bekerja sama dengan PBB dan organisasi-organisasi lain dalam sistem PBB, lembaga-lembaga regional dan institusi-institusi negara lain yang kompeten dalam bidang promosi dan perlindungan hak-hak asasi manusia" (Butir 3 e Annex A/Res/48/ 134). Komnas Perempuan sebagai NHRI juga bertanggung jawab terhadap generasi penerus dan masyarakat "untuk membantu memformulasikan program-program pengajaran dan penelitian bidang HAM dan berpartisipasi dalam pelaksanaannya di lingkungan sekolah, universitas, dan profesional" (Butir 3 f Annex A/Res/48/134). Kedua tanggung jawab tersebut perlu lebih diformulasikan dan dikonkretkan secara kelembagaan sebagai bagian dari strategi advokasi bagi promosi, perlindungan, dan pemenuhan hak-hak asasi perempuan dalam makna luas.

Strategi-strategi tersebut penting dipertimbangkan oleh pemerintah dalam rangka restrukturisasi Lembaga Non Struktural yang *grand design*-nya segera diwujudkan pada tahun 2012. Penguatan kelembagaan dan mandat Komnas Perempuan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perlindungan hak-hak asasi perempuan, termasuk dalam menata ulang mekanisme perlindungan hak-hak asasi perempuan pekerja migran. Semua yang telah diutarakan dari awal hingga akhir tadi merupakan peluang dan sekaligus tantangan bagi Indonesia dalam upaya menjamin perlindungan HAM perempuan pekerja migran asal Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Abdon, Cynthia Caridad, "GATS and Migrant Workers' Rights–Impacts on and Alternatives from Women", *Women and Economic Justice*, Vol. 25, No. 1, March 2006, pp. 37-42.

Charlesworth, Hilary, *et al.*, "Feminist Approaches to International Law", in Frances E. Olsen, 1995, *Feminist Legal Theory: Foundations and Outlooks*, Vol. II, New York University Press, New York, pp. 247-279.

Fiorenza, Elisabeth Schüssler, 1992, *But She Said: Feminist Practices of Biblical Interpretation*, Beacon Press, Boston, Massachusetts.

Hardiman, Fransisco Budi, "Peradaban Hak-hak Asasi Manusia sebagai Nilai Kewargaan", dalam Kontras, 2010, *Human Loves Human: Politik Kewargaan Sebuah Harapan Kemanusiaan Indonesia*, 12 Tahun Kontras, Jakarta.

Imeri, Alvaro Leonel Ramazzini, "Globalization, Poverty, and Migration", *NTR*, Vol. 20, No. 3, August 2007, pp. 36-43.

Istanto, F. Sugeng, 2010, *Hukum Internasional*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Jegalus, Norbertus, 2011, *Hukum Kata Kerja: Diskursus Filsafat tentang Hukum Progresif*, Penerbit Obor, Jakarta.

Kuhn, Thomas, 1986, *The Structure of Scientific Revolution*, Second Edition, New American Library, New York.

Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Majuri, Diana, "Strategizing in Equality", in D. Kelly Weisberg (Ed.), 1993, *Feminist Legal Theory: Foundations*, Temple University Press, Philadelphia, pp. 264-275.

Parrenas, Rhacel Salazar, "Between Women: Migrant Domestic Work and Gender Inequalities in the New Global Economy", *Concilium*, 2002/ 5, pp. 28-39.

Patel, Vibhuti, "Women and Work in an Era of Neoliberal Globalization", *In God's Image*, Vol. 25, No. 1, March 2006, pp.4-12.

Robinson, Fiona, "Care, Gender and Global Social Justice: Rethinking 'Ethical Globalization'", *Journal of Global Ethics*, Vol. 2, No. 1, June 2006, pp.5-25.

Roth, Kenneth, "Domestic Violence as an International Human Rights Issue", in Rebecca J. Cook (Ed.), 1994, *Human Rights of Women: National and International Perspective*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp. 326-339.

Schular, Margaret A., "From Basic Needs to Basic Rights: Women's Claim to Human Rights", in Margaret A. (Ed.), 1995, *From Basic Needs to Basic Rights: Women's Claim to Human Rights*, Women, Law & Development International, Washington D.C., pp. 1-24.

Scott, Joan W., "Deconstructing Equality-Versus-Difference: Or, The Uses of Poststructuralist Theory for Feminism", in Frances E. Olsen, 1995, *Feminist Legal Theory: Foundations and Outlooks*, Vol. I, New York University Press, New York, pp. 261-278.

Soeprapto, Enny, "Tersusunnya Naskah Akademis Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Their Families (Konvensi Internasional tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarganya) sebagai Langkah Pertama Menuju Pengesahan Konvensi ini", Makalah Disampaikan dalam *Expert Forum: Sosialisasi Pentingnya Perlindungan Pekerja Migran yang Peka terhadap Perempuan*, Diselenggarakan Komnas Perempuan, 12 Mei 2010, Jakarta.

Soetjipto, Ani, 2011, *Politik Harapan: Perjalanan Politik Perempuan Indonesia Pasca Reformasi*, PT Wahana Aksi Kritika, Tangerang.

Steans, Jill, "Body Politics: Human Rights in International Relations", in Laura J. Shepherd (Ed.), 2010, *Gender Matters in Global Politics: A Feminist Introduction to International Relations*, Routledge, London and New York.

Supriyanto, Agustinus, "Perubahan atas Undang-undang Nomor 39 Tahun 2004 Tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga

Kerja Indonesia di Luar Negeri", *Buletin SMERU*, No. 33/ 2011.

Unni, Jeemol, "Globalization and Securing Rights for Women Informal Workers in Asia", *Jurnal of Human Development*, Vol. 5, No. 3, November 2004, pp. 335-354.

Vertovec, Steven, 2009, *Transnationalism*, Routledge, London and New York.

www.bnp2tki.go.id, "Statistik Penempatan TKI di Luar Negeri", diakses 13 Juni 2011.

www.cedawseasia.org/docs/indonesia/GeneralRecommendation_26_ind38hal.pdf, "Documen: CEDAW/ C/ 2009/ WP.1/ R2 08-63558", diakses 8 Desember 2010.

www.un.org/documents/ga/res/48/a48r134.htm, "National Institution for the Promotion and Protection of Human Rights", diakses 1 Juni 2011.

Yamin, Muhammad, 1956, *Konstituante Indonesia dalam Gelanggang Demokrasi: Pendjelasan tentang Dasar dan Tudjuan Konstituante Indonesia dan Perkembangann Konstituante Membuat Undang-Undang Dasar Seluruh Dunia Sedjak Tahun 1787 Sampai Sekarang*, Djambatan, Djakarta.

Yamin, Muhammad, 1959, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid II-III, Jajasan Prapantja, Djakarta.

Yamin, Muhammad, Tanpa Tahun, *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapantja, Djakarta.