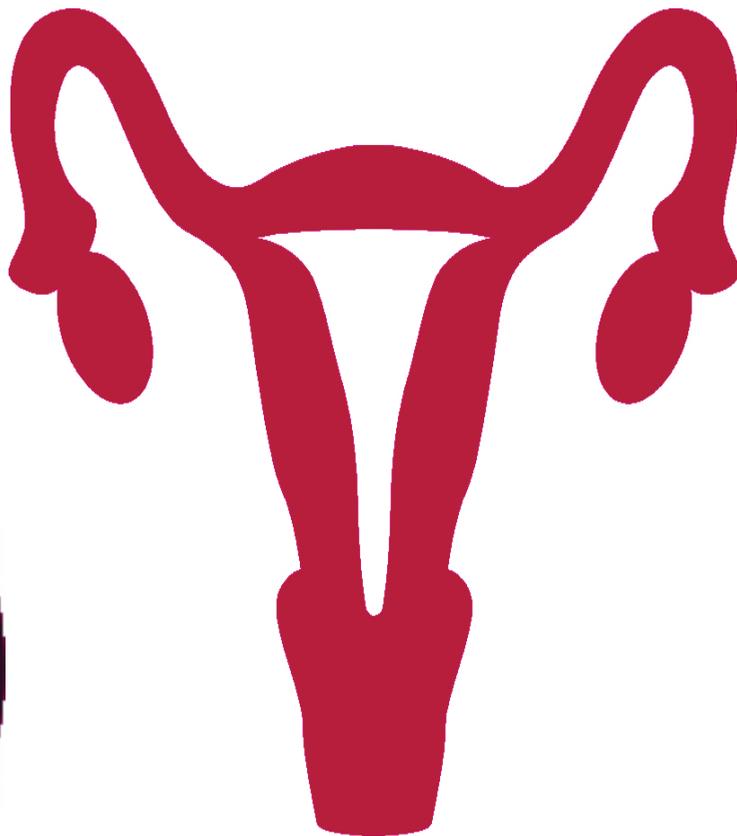


**RISALAH KEBIJAKAN**

# **PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN**

**Kekerasan Seksual dan  
Tercerabutnya Hak Masa Depan**



NATIONAL COMMISSION ON  
VIOLENCE AGAINST WOMEN **KOMNAS PEREMPUAN**  
KOMISI NASIONAL ANTI KEKERASAN TERHADAP PEREMPUAN

**Risalah Kebijakan  
Perempuan Pekerja Migran:  
Kekerasan Seksual dan Tercerabutnya Hak Masa Depan**

© Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), 2019

**Tim Diskusi:**

Azriana Manalu  
Annette Sachs Robertson  
Budi Wahyuni  
Desti Murdijana  
Ema Mukarramah  
Imam Nakhei  
Indriyati Suparno  
Irawati Harsono  
Khariroh Ali  
Martha Santoso Ismail  
Melania Hidayat  
Nina Nurmila  
Risya Kori  
Shanti Ayu Prawitasari  
Siti Nurwati Hodijah  
Yuni Chuzaifah  
Yuniasri

**Penulis dan Peneliti:**

Desti Murdijana  
Siti Nurwati Hodijah  
Ema Mukarramah  
Shanti Ayu Prawitasari  
Dea Prameswari  
Raisa Nur Sugiri

**Penyelaras Akhir:**

Desti Murdijana  
Siti Nurwati Hodijah

Kertas Kebijakan ini ditulis dalam bahasa Indonesia. **Komnas Perempuan** adalah pemegang tunggal hak cipta atas dokumen ini dan seluruh isi dari Kertas Kebijakan dan Risalah Kebijakan ini menjadi tanggung jawab Komnas Perempuan. Kertas Kebijakan dan risalah kebijakan ini dibuat atas kerjasama Komnas Perempuan dan United Nations Population Fund (UNFPA). Meskipun demikian, silakan menggandakan sebagian atau seluruh isi dokumen untuk kepentingan pendidikan publik atau advokasi kebijakan untuk memajukan pemenuhan hak perempuan korban kekerasan dan demi terlembagakannya pengetahuan dari perempuan, dan tidak diperjualbelikan.

ISBN 978-602-330-037-2

**Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan**

Jl. Latuharhari No. 4B, Jakarta 10310  
Tel. +62 21 390 3963  
Fax. +62 21 390 3922  
mail@komnasperempuan.go.id  
<http://www.komnasperempuan.go.id>

## RISALAH KEBIJAKAN

# PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN

## Kekerasan Seksual dan Tercerabutnya Hak Masa Depan

**Ditujukan utamanya kepada Kementerian Sosial, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Kesehatan, BNP2TKI, dan DPR RI, dan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Kementerian Kesehatan, Kementrian Sosial, Ditujukan kepada**

### SITUASI FAKTUAL

1. Berdasarkan Catatan Tahunan (Catahu) Komnas Perempuan Tahun 2014, terdapat 310 kasus perdagangan orang (*trafficking*) yang terjadi pada perempuan pekerja migran, serta 226 kasus kekerasan terjadi pada perempuan pekerja migran. Bentuk-bentuk kekerasan yang dialami ini terjadi mulai dari masa perekrutan, penempatan dan hingga kepulangan. Bentuk dan jenis kekerasan ini terjadi dari ranah personal hingga kekerasan yang dilakukan oleh negara melalui kebijakan yang tidak berpihak kepada pekerja migran. Pada masa perekrutan, pekerja migran mengalami pelecehan seksual maupun perkosaan yang dilakukan *calo/sponsor*, jeratan hutang yang tidak berkesudahan pada *calo*, larangan penggunaan busana tertentu, minimnya akses informasi dan pengetahuan mengenai hak dan kesehatan reproduksi dan seksual, pemeriksaan kesehatan (*medical check up*), yang melakukan pemeriksaan pada vagina, sterilisasi paksa (berupa konsumsi pil KB) karena adanya aturan yang melarang hamil selama bekerja di luar negeri. Jika terjadi kasus yakni adanya pekerja migran yang sedang hamil saat penempatan, maka pada beberapa kasus, pihak PJTKI melakukan aborsi kepada pekerja migran tersebut.<sup>1</sup>
2. Bentuk kekerasan yang dialami selama dalam penempatan kerja di luar negeri adalah sebagai berikut perkosaan, percobaan perkosaan, dipaksa oleh majikan menonton video pornografi, diraba-raba bagian tubuh seperti vagina, dada, serta pantat, oleh majikan laki-laki, diminta memijat majikan laki-laki, dipaksa melihat alat kelamin majikan laki-laki, dipaksa memegang alat kelamin majikan laki-laki, dipaksa melayani

---

1 Tim SRHR Komnas Perempuan. 2015. Prosiding Workshop Persiapan Pengembangan Policy Brief SRHR. Komnas Perempuan. Jakarta; Justina, Rostiawati et al (penyelarasan akhir). 2014. Prosiding Pemetaan Kekerasan terhadap Perempuan di Kelompok Perempuan Pekerja Migran di Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur. Komnas Perempuan. Jakarta

hasrat seksual majikan laki-laki dan anaknya, dijual menjadi pekerja seksual, deportasi bagi pekerja migran yang terdeteksi sedang hamil di negara tujuan, pelecehan seksual serta perkosaan yang dilakukan majikan/keluarga majikan/maupun sesama pekerja migran, pemaksaan melakukan telepon yang bernuansa seksual oleh pasangan di Indonesia, menjadi korban perdagangan manusia berupa dijual sebagai pekerja seks oleh sesama pekerja migran, larangan hamil selama bekerja, tidak adanya cuti menstruasi yang diberikan oleh majikan, ancaman kematian ibu yang disebabkan oleh tingkat aborsi tidak aman yang tinggi di negara tujuan karena mengalami perkosaan dari majikan, serta tidak adanya akses terhadap tempat perlindungan yang diberikan negara bagi perempuan pekerja migran yang menjadi korban kekerasan. Pemerintah belum serius melakukan perlindungan untuk pekerja migran, terutama migran perempuan. Khususnya mengimplementasikan.<sup>2</sup>

3. Kekerasan yang juga terjadi dalam masa kepulangan ke Indonesia antara lain, perselingkungan yang dilakukan oleh pasangan (baik pacar maupun suami), memiliki anak dari hasil tindakan perkosaan yang dilakukan oleh majikan, menjadi disabilitas (fisik dan/mental) karena kekerasan yang diterima selama dalam proses penempatan. Kekekerasan seksual yang dialami perempuan pekerja migran ini berdampak kepada kesehatan seksual dan kesehatan reproduksinya;<sup>3</sup>
4. Perempuan pekerja migran rentan menjadi korban kekerasan karena tidak memiliki *bargaining position* karena sebagai pencari kerja. Sehingga, pekerja migran rentan terhadap tindakan eksploitatif yang dilakukan oleh berbagai pihak. Penegak hukum cenderung melakukan pengabaian terhadap kasus perdagangan manusia maupun kasus kekerasan lainnya yang dialami oleh perempuan pekerja migran.<sup>4</sup> Indonesia termasuk negara pengirim pekerja migran terbesar. Dari seluruh pekerja migran asal Indonesia sekitar 70 persennya berjenis kelamin perempuan. Oleh karenanya, ketika ada persoalan yang menimpa pekerja migran, secara langsung bersinggungan dengan nasib perempuan. Sampai akhir 2012 Migrant Care mencatat ada 420 pekerja migran terancam hukuman mati. Salah satunya pekerja migran asal Semarang, Jawa Tengah, Satinah. Begitu pula dengan nasib tragis seorang pekerja migran yang diperkosa beramai-ramai oleh polisi Malaysia.<sup>5</sup>
5. Menurut Data BNP2TKI di tahun 2010, dari 750 ribu pekerja migran yang ada di luar negeri, 80%nya adalah perempuan. Lebih lanjut, Migrant Workers/Peduli Buruh Migran melaporkan bahwa kasus HIV and AIDS di alami perempuan pekerja migran di tahun 2010 sebanyak 23 orang perempuan, dan hingga bulan Juli 2011 sebanyak

---

2 ibid

3 opcit

4 lokcit

5 Komnas Perempuan. 2015. Prosiding Pertemuan Validasi Region Indonesia Barat. Jakarta. Komnas Perempuan

12 orang perempuan. Meningkatnya angka penderita HIV AIDS dan kerentanan untuk terpapar HIV AIDS di perempuan pekerja migran ini terjadi karenanya rendahnya pengetahuan, kurangnya perlindungan dari Negara dan sulitnya mengakses layanan kesehatan. Hal lainnya adalah adanya pola relasi kuasa yang tidak seimbang antara perempuan dan laki-laki. Dalam kasus kekerasan dalam pacaran, perempuan pekerja migran rentan terinfeksi HIV AIDS oleh pasangannya, karena posisi tawar yang rendah dalam relasi pacaran dan tidak mampu bernegosiasi untuk melakukan hubungan seks yang aman. Kekerasan seksual juga dialami perempuan pekerja migran saat perekrutan, penempatan, dan kepulangan. Dalam masa tersebut, perempuan pekerja migran rentan mengalami perkosaan dan tentunya mengalami hubungan seks yang tidak aman secara kesehatan reproduksi dan seksual.<sup>6</sup>

## **ANALISIS KEBIJAKAN**

6. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 28H(1) tentang Hak untuk hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat, Hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan; dan Pasal 28I(2) tentang Hak untuk bebas dari perlakuan diskriminasi atas dasar apapun dan berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminatif tersebut; Merujuk Situasi Faktual Paragraf 1, 2 dan 3, angka pengaduan kasus kekerasan terhadap pekerja migran sejak dari penempatan hingga kepulangan memperlihatkan adanya diskriminasi kepada pekerja migran semakin tinggi dari tahun ke tahun dengan jenis yang beragam, menunjukkan Negara belum memberikan perlindungan dan pemenuhan kepada warga negaranya untuk sejahtera lahir dan batin;
7. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 jo Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2014 tentang Perlindungan Anak, tentang Perlindungan Anak mengatur delik bagi orang yang membiarkan anak yang tereksplotasi secara ekonomi dan/atau seksual; dan mengatur perlindungan khusus bagi anak yang tereksplotasi tsb. Pada beberapa kasus yang terjadi, kelompok pekerja migran menjadi korban eksploitasi seksual ketika menjadi korban perdagangan orang dan biasanya pekerja migran ini masih berusia kategori anak ;
8. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang mendefinisikan eksploitasi seksual dalam Ketentuan Umum. Pekerja migran rentan mengalami perdagangan orang, terutama perempuan korban perkawinan anak;
9. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Lampiran Undang-Undang Nomor 7 tahun 1984 Pasal 2(d) menegaskan bahwa adanya peran negara memastikan tidak adanya tindakan yang diskriminatif terhadap perempuan; Merujuk Situasi Faktual

---

<sup>6</sup> International Labour Organization. 2011. The Desk Study on Gender Based Violence and HIV and AIDS Vulnerabilities among Migrant Workers and families

Paragraf 1-5, pekerja migran khususnya perempuan mengalami tindakan diskriminatif dan belum mendapatkan pemenuhan hak secara maksimal dari Negara;

10. Undang-Undang Nomor 11 tahun 2005 tentang Pengesahan Internasional Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Konvenan Internasional Tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya) Lampiran Undang-Undang No. 11 Tahun 2005 Pasal 2 (2) dan article 6 -15 memperlihatkan adanya larangan terhadap praktek yang diskriminatif dan Negara menjamin penghargaan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak perempuan dan anak perempuan dari praktek yang melakukan diskriminatif, seperti praktek kekerasan terhadap pekerja migran dan perlindungan dari Negara belum optimal dilakukan;
11. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 3 (3) dan pasal 4 menegaskan adanya hak asasi manusia (termasuk perempuan pekerja migran) untuk tidak disiksa dan tidak mendapat perlakuan yang diskriminatif dan mendapatkan hak sama di hadapan hukum.
12. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Pengesahan Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat Manusia, Penjelasan IV Bab I (pasal 1-16) menegaskan peran setiap negara memastikan untuk mencegah di wilayah kewenangan hukumnya atas perlakuan atau penghukuman lain yang kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat manusia. Perempuan Pekerja Migran mengalami kekerasan fisik, psikis, seksual dan ekonomi dari mulai penempatan hingga pemulangan, dan kondisi serta situasi ini memperlihatkan Negara belum memberikan pemenuhan hak atas perlakuan yang manusiawi.
13. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Sistem Pendidikan Nasional, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 (1) Setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun wajib mengikuti pendidikan dasar, (2) Setiap warga negara bertanggung jawab terhadap keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa negara menjamin pendidikan bagi anak-anak Indonesia dengan sistem wajib belajar. Untuk itu, Negara harus melakukan menyediakan dan meberikan hak atas pendidikan kepada pekerja migran yang mengalami kasus perdagangan orang (*trafficking*) dan masih berusia anak;
14. Undang-Undang Kesehatan Nomor 36 Tahun 2009, Pasal 5 (ayat 1 dan 2), setiap orang, termasuk perempuan pekerja migran korban kekerasan mendapatkan akses sumberdaya kesehatan dan hak atas layanan kesehatan. Merujuk Paragraf 1-5, perempuan pekerja migran korban kekerasan belum mendapatkan pelayanan kesehatan dan akses sumberdaya di bidang kesehatan;
15. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2012 tentang Ratifikasi Konvensi Internasional Mengenai Perlindungan Hak Pekerja Migran dan Keluarganya; Konvensi ini memberikan perlindungan dan pemenuhan hak sejahtera lahir dan batin atas pekerja migran dan

keluarganya selama masa penempatan hingga pemulangan. Meskipun, kasus yang terjadi perlindungan Negara terhadap keselamatan kerja pekerja migran masih belum maksimal, merujuk Paragraf 1- 5;

16. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan bahwa setiap kegiatan dalam upaya untuk memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya dilaksanakan berdasarkan prinsip non diskriminatif, partisipatif dan berkelanjutan, dan berlaku untuk perempuan pekerja International Convention on the Political Rights of Human (ICCPR) Article 2 menegaskan adanya pencegahan dan penghapusan bentuk-bentuk diskriminatif kepada perempuan dan laki-laki, termasuk perempuan pekerja migran. Merujuk Paragraf 1 - 5 memperlihatkan bahwa penyelesaian dan penanganan kekerasan kasus terhadap perempuan masih belum maksimal dan diskriminatif, baik secara penganggaran negara juga penanganan kasus kekerasan ;
17. Convention on Protection of Labour Rights, Konvensi ini memberikan perlindungan dan hak-hak yang berkeadilan kepada pekerja, termasuk pekerja migran di dalamnya. Merujuk Paragraf 1- 5 Situasi Faktual, Negara wajib memberikan pemenuhan hak kepada pekerja migran dimanapun berada, sebagai bagian dari warga negaranya;

## **REKOMENDASI**

### **Ditujukan kepada Kementerian Sosial**

18. Kementerian Sosial membangun mekanisme pemulihan bagi pekerja migran yang menjadi korban kekerasan seksual, terutama perkosaan dan kehamilan tak dikehendaki baik yang dialami pada masa keberangkatan, masa dari tempat bekerja hingga kembali pulang ke rumah
19. Kementerian Sosial bekerjasama dengan Pemerintah Daerah asal Pekerja Migran dalam membangun mekanisme rujukan untuk penyelenggaraan layanan bagi Perempuan Pekerja Migran yang menjadi korban kekerasan seksual dan Pekerja Migran yang mengalami Infeksi Menular Seksual dan HIV-AIDS.

### **Ditujukan kepada Kementerian Luar Negeri**

20. Kementerian Luar Negeri agar membangun sistem pengawasan untuk perlindungan pekerja migran, termasuk pengawasan terhadap memastikan pekerja migran pemenuhan mengakses hak dan kesehatan reproduksi dan seksual bagi pekerja migran pada masa keberangkatan, masa bekerja dan masa kembali.
21. Kementerian Luar Negeri membangun sistem perlindungan bagi Perempuan Pekerja Migran yang menjadi korban kekerasan seksual di Negara mereka bekerja.

#### **Ditujukan kepada Kementerian Kesehatan**

22. Kementerian Kesehatan bekerja sama dengan Kementerian Luar Negeri menyediakan layanan kesehatan termasuk kesehatan reproduksi dan seksual yang bisa diakses oleh pekerja migran di negara penempatan tanpa diskriminasi.
23. Kementerian Kesehatan melakukan pengawasan pada pelaksanaan pemeriksaan kesehatan bagi pekerja migran dan melaporkan pelanggaran kepada pihak yang berwajib apabila terdapat PPTKIS yang melakukan pemeriksaan kesehatan bukan oleh tenaga kesehatan dan bukan di layanan kesehatan yang ditunjuk.

#### **Ditujukan kepada Kementerian Ketenagakerjaan dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI):**

24. Kementerian Ketenagakerjaan dan BNP2TKI menyelenggarakan perlindungan bagi Perempuan Pekerja Migran dari berbagai kekerasan termasuk kekerasan seksual.
25. Kementerian Ketenagakerjaan dan BNP2TKI menyelenggarakan konseling sebelum dilakukan tes HIV kepada Perempuan Calon Pekerja Migran.

#### **Ditujukan kepada Kementerian Ketenagakerjaan:**

26. Kementerian Ketenagakerjaan bersama dengan Kementerian Perempuan dan Perlindungan Anak menyiapkan layanan bagi Perempuan Pekerja Migran dan Perempuan Calon Pekerja Migran yang menjadi korban kekerasan, termasuk kekerasan seksual.
27. Kementerian Ketenagakerjaan bersama dengan Kementerian Kesehatan menyelenggarakan layanan bagi Perempuan dan Perempuan Calon Pekerja Migran yang teridentifikasi mengalami Infeksi Menular Seksual dan HIV-AIDS.

#### **Ditujukan kepada Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI):**

28. BNP2TKI melakukan pengawasan kepada Pelaksana Penempatan Tenaga Kerja Indonesia Swasta (PPTKIS), dan memberikan sanksi kepada PPTKIS yang melakukan pemeriksaan kesehatan bukan oleh tenaga kesehatan dan bukan di layanan kesehatan yang ditunjuk.

#### **Ditujukan kepada DPR RI**

29. DPR RI membangun peraturan perundang-undangan terkait perlindungan pekerja migran yang di dalamnya menyediakan jaminan bagi pekerja migran untuk mengakses hak dan kesehatan reproduksi dan seksual selama masa keberangkatan, masa bekerja dan masa kembali.

#### **Ditujukan kepada Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota**

30. Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menyiapkan layanan pemulihan yang komprehensif dan anggaran yang memadai dalam proses pemulihan perempuan pekerja migran yang menjadi korban kekerasan, termasuk kekerasan seksual.

31. Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota bekerjasama dengan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota wilayah transit untuk menyiapkan layanan memadai bagi pekerja migran yang menjadi korban kekerasan, termasuk kekerasan seksual.

## RISALAH KEBIJAKAN

# PEREMPUAN PEKERJA MIGRAN

Di Indonesia, setelah 20 tahun Rencana Aksi ICPD diadopsi, sejumlah kemajuan bisa kita catat untuk merealisasikan komitmen negara memberikan perlindungan dan pemenuhan hak kesehatan reproduksi dan seksual bagi warga negaranya. Namun, sejumlah tantangan juga masih kita hadapi antara lain, angka kematian ibu hamil dan melahirkan yang masih cukup tinggi, merujuk data SUPAS (Badan Pusat Statistik, 2015) Indonesia, sebesar 305 per 100.000 kelahiran, padahal program pemerintah untuk meningkatkan pelayanan kesehatan bagi ibu hamil dan melahirkan, cukup gencar dilakukan. Di sisi lain pendidikan seks untuk remaja dan aborsi yang aman masih menjadi menjadi perdebatan yang tidak kunjung selesai.

Dari hasil kajian Komnas Perempuan terhadap Catatan Tahunan (CATAHU) Kekerasan terhadap Perempuan di Indonesia ditemukan, sepanjang tahun 2001 sampai dengan 2011 ada 93.960 kasus kekerasan seksual yang dilaporkan. Artinya, setiap hari setidaknya terdapat 35 perempuan (termasuk anak perempuan) yang menjadi korban kekerasan seksual. Selain itu hasil pemantauan Komnas Perempuan juga menunjukkan kekerasan seksual yang dialami perempuan juga berdampak pada kesehatan seksual dan reproduksi perempuan.

Berdasarkan hasil kajian dan pemantauan tersebut, Komnas Perempuan merasa perlu mengembangkan Kertas Konsep dan Risalah Kebijakan terkait Hak Kesehatan Reproduksi dan Seksual, sebagai bahan pertimbangan dan masukan terhadap Pemerintah dalam memenuhi dan melindungi hak asasi perempuan Indonesia terhadap sumber daya kesehatannya.

