

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan tenaga kerja menjadi permasalahan global yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan suatu negara. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) membentuk program pembangunan yang berkelanjutan (SDGs) salah satunya ialah kesetaraan gender dengan memastikan partisipasi dan kesempatan perempuan dalam bidang politik, publik dan ekonomi, serta mengakhiri diskriminasi terhadap perempuan. Selain itu, PBB membentuk Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) pada tanggal 18 Desember 1979.¹

Diskriminasi menurut jenis kelamin menjadi permasalahan global yang terjadi di berbagai negara seperti di Korea Selatan, Jepang, Turki, dan Amerika Serikat.² Menurut Global Gender Gap Report tahun 2022, indeks partisipasi perempuan dalam ekonomi nomor dua terendah dalam kesenjangan gender yang mana kesenjangan tersebut berpengaruh pada tingkat pendapatan suatu negara.³ Dilansir International Labour Organization (ILO), pada tahun 2021 partisipasi perempuan dalam tenaga kerja lebih kecil yaitu sebanyak 46% sedangkan partisipasi laki-laki dalam tenaga kerja sebanyak 72%.⁴ Selain itu, dalam Global Gender Gap Report,

¹ Nuraida Jamil, "Hak Asasi Perempuan Dalam Konstitusi dan Konvensi CEDAW", *Jurnal Kajian Gender*, Vol.6, No.2 (Desember 2015): 178.

² "The Economist's Glass-Ceiling Index", *The Economist*, diakses pada 09 November 2022 <https://www.economist.com/graphic-detail/glass-ceiling-index>

³ World Economic Forum, *Global Gender Gap Report 2022* (Geneva: World Economic Forum, 2022), 11, diakses pada 9 November, 2022, https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2022.pdf

⁴ ILO, "Labor Force Participation Rate (%of female/male population ages 15+) (modeled ILO estimate)", *The World Bank*, diakses pada 9 November 2022 <https://data.worldbank.org/>

persentase partisipasi perempuan dalam ekonomi tahun 2020 sebanyak 58%, tahun 2021 sebanyak 58% dan tahun 2022 sebanyak 60,3%.⁵ Terlihat bahwa partisipasi perempuan dalam tenaga kerja secara global mulai mengalami kenaikan namun masih stagnan dan masih menjadi permasalahan.

Hak pekerja perempuan telah diatur oleh lembaga internasional khususnya International Labour Organization (ILO). ILO membentuk konvensi perempuan dalam ketenagakerjaan seperti, Equal Remuneration Convention 1951 (No.100), Discrimination (Employment & Occupation) Convention 1958 (No.111), the Workers with Family Responsibilities Convention 1981 (No.156), dan the Maternity Protection Convention 2000 (No.183). Namun, konvensi perlindungan kehamilan dan pekerja dengan tanggung jawab keluarga belum diratifikasi oleh Indonesia.⁶ Di sisi lain, Indonesia meratifikasi konvensi CEDAW sejak tahun 1984 yang mencakup hak pekerja perempuan dalam Artikel 11-13. Artikel 11 berisi hak perempuan untuk mendapatkan kesempatan dan upah yang setara, selanjutnya Artikel 12 berisi hak untuk mendapatkan perlindungan kesehatan termasuk perlindungan kehamilan dan melahirkan, dan Artikel 13 berisi hak atas tunjangan keluarga.⁷ Terlihat di dalam CEDAW terdapat hak pekerja perempuan seperti perlindungan kehamilan dan tunjangan keluarga yang tidak diratifikasi oleh Indonesia di Konvensi ILO.

indicator/

SL.TLF.CACT.FE.ZS?end=2021&most_recent_year_desc=false&start=1990&view=chart

⁵ World Economic Forum

⁶ International Labour Organization, "Ratifications of ILO Convention", diakses pada 9 November 2022

<https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NOhttps://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NO::>

⁷ UN Women, "Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women", diakses pada 9 November 2022 <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#article11> <https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm#article11>

Pemerintah Indonesia telah membentuk berbagai kebijakan seperti Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 mengatur pengarusutamaan gender, Undang-Undang No. 7 Tahun 1984, dan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 ketenagakerjaan.⁸ Lembaga nasional dibentuk seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) dan Komisi Nasional Anti-Kekerasan (Komnas) Perempuan yang bertugas melakukan pengawasan kebijakan dan menyelenggarakan pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.⁹ Pemerintah Indonesia turut mengambil peran dalam mengentaskan diskriminasi pada perempuan khususnya pada ketenagakerjaan.

Indonesia telah membentuk peraturan domestik, namun realitas yang terjadi di lapangan masih belum maksimal. Rendahnya partisipasi perempuan pada tahun 2021 sebanyak 55.157.803, dan laki-laki sebanyak 84.994.772.¹⁰ Pendistribusian upah yang tidak setara juga terlihat, dilansir melalui Badan Pusat Statistik pada tahun 2021 upah rata-rata per jam laki-laki sebanyak Rp18.210 sedangkan perempuan Rp17.848.¹¹ Selain itu, adanya pelanggaran hak pekerja perempuan oleh beberapa industri perkebunan sawit¹², industri garmen¹³, dan industri

⁸ Sali Susiana, "Perlindungan Hak Pekerja Perempuan dalam Perspektif Feminisme", *Aspirasi*, Vol 8, No. 2 (Desember 2017): 216-219

⁹ "Informasi Kelembagaan KPP-PA," Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, diakses 10 November 2022, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/85/833/informasi-kelembagaan-kpp-pa>. "Informasi Kelembagaan KPP-PA," Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, diakses 10 November 2022, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/85/833/informasi-kelembagaan-kpp-pa>.

¹⁰ Badan Pusat Statistik, "Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia Agustus 2021" (Jakarta: Badan Pusat Statistik, 2021), 6-7, diakses pada 9 November, 2022, <https://www.bps.go.id/publication/2021/12/07/ee355feca591c3b6841d361b/keadaan-angkatan-kerja-di-indonesia-agustus-2021.html>

¹¹ "Upah Rata-Rata Per Jam Pekerja Menurut Jenis Kelamin", Badan Pusat Statistik, diakses pada 9 November 2022 <https://www.bps.go.id/indicator/19/1174/1/upah-rata---rata-per-jam-pekerja-menurut-jenis-kelamin.html> "Upah Rata-Rata Per Jam Pekerja Menurut Jenis Kelamin", Badan Pusat Statistik, diakses pada 9 November 2022 <https://www.bps.go.id/indicator/19/1174/1/upah-rata---rata-per-jam-pekerja-menurut-jenis-kelamin.html>

¹² CNN Indonesia, "Pemerintah Didesak Tindak Perusahaan Sawit Perampas Hak Butuh", *CNN Indonesia*, 29 April 2019, diakses pada 9 November 2022 <https://>

makanan dengan meminta perempuan hamil untuk bekerja hingga malam, sehingga tingkat kasus perempuan hamil yang mengalami keguguran cukup tinggi.¹⁴ Akan tetapi, menurut Survei Sosial Ekonomi Nasional tahun 2020, Angka Partisipasi Murni (APM) perempuan dalam Perguruan Tinggi lebih tinggi sebanyak 20,59% dibandingkan dengan laki-laki sebanyak 18,11%.¹⁵ Sebaliknya, partisipasi perempuan dalam ketenagakerjaan masih rendah yang dipengaruhi oleh pemikiran atau budaya dalam masyarakat terhadap perempuan yang bekerja.

Faktor budaya dinilai penting dalam transfer kebijakan dikarenakan kebijakan yang diadopsi oleh negara akan melibatkan setiap elemen aktor seperti pemerintah, lembaga masyarakat dan masyarakat. Setiap elemen aktor tersebut mempunyai norma dan kebiasaan lokal yang turun temurun, sehingga setiap kebijakan yang diadopsi oleh suatu negara akan disesuaikan dengan kebiasaan atau budaya dalam masyarakat.¹⁶ Budaya dalam transfer kebijakan didefinisikan sebagai praktik dan representasi bersama dalam kelompok profesional tertentu dan kelompok sosial tertentu dalam konteks tertentu.¹⁷ Budaya dalam transfer kebijakan dilihat melalui kebijakan tersebut, aktor pembuat kebijakan dan aktor yang menerima kebijakan. Pembentukan konvensi CEDAW didominasi oleh budaya barat yang pada saat itu menginginkan kesetaraan bagi perempuan yang dituntut oleh kelompok

www.cnnindonesia.com/nasional/20190428160927-20-390286/pemerintah-didesak-tindak-perusahaan-sawit-perampas-hak-buruh

¹³ CNN Indonesia, "Aksi Hari Perempuan, Buruh-buruh Kecam Pengawasan Lemah Negara", *CNN Indonesia*, 08 Maret 2022, diakses pada 9 November 2022 <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20220308160519-20-768355/aksi-hari-perempuan-buruh-buruh-kecam-pengawasan-lemah-negara>

¹⁴ CNN Indonesia, "Cerita Buruh di Tengah Ramai Tagar Boikot Aice di Twitter", *CNN Indonesia*, 28 Juni 2022, diakses pada 9 November 2022 <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220628123100-92-814451/cerita-buruh-di-tengah-ramai-tagar-boikot-aice-di-twitter>

¹⁵ KPPA, "Profil Perempuan Indonesia 2021", hlmn 44.

¹⁶ Giulia C. Romano, "Understanding the Role of Culture in Policy Transfer", *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*, ed. Osmany Porto de Oliveira (United Kingdom: Edward Elgar Publishing, 2021), 258-273.

¹⁷ Giulia C. Romano, 265.

feminisme liberal. Konvensi CEDAW dibentuk oleh PBB sebagai organisasi internasional yang mendorong adanya hak asasi manusia khususnya bagi perempuan. Nilai budaya dalam organisasi PBB dapat dilihat melalui budaya internal PBB yang sebagian besar dipengaruhi oleh fungsi institusional sistem seperti terbatasnya ruang untuk berkolaborasi dengan berbagai entitas yang terlihat dari pengaruh dominasi negara-negara Barat yang hanya ingin mencapai kepentingan nasional negaranya saja.¹⁸

Indonesia sebagai negara yang menerima kebijakan CEDAW memiliki nilai-nilai yang berbeda dengan nilai yang terdapat pada konvensi CEDAW dan PBB. Menurut Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, konstruksi sosial seperti budaya patriarki menjadi salah satu yang mempengaruhi pengadopsian dan penerapan kebijakan CEDAW di Indonesia.¹⁹ Selain itu, Indonesia didominasi oleh budaya timur dengan menjunjung tinggi norma yang berasal dari ajaran agama. Indonesia juga mengalami kendala dalam meratifikasi suatu konvensi seperti kekurangan jumlah Sumber Daya Manusia (SDM) dalam membuat laporan ratifikasi, bagaimana menyesuaikan standar yang ditetapkan konvensi internasional dengan peraturan domestik, belum dibentuknya Undang-Undang Ratifikasi, serta proses birokrasi yang lama sehingga pengesahan konvensi menjadi terhambat.²⁰ Perbedaan nilai-nilai dan budaya antara konvensi

¹⁸ Alisa Clarke, "Organizational Culture, System Evolution and the United Nations of the 21st Century", *The Journal of International Organization Studies*, 129.

¹⁹ Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, "Menteri PPPA: Budaya Patriarki Pengaruhi Rendahnya IPM Perempuan", diakses pada 10 November 2022, <https://www.kemenpppa.go.id/index.php/page/read/29/3114/menteri-pppa-budaya-patriarki-pengaruh-rendahnya-ipm-perempuan>

²⁰ Karmila Hippy, "Praktik Ratifikasi Perjanjian Internasional di Indonesia", *Lex Administratum*, Vol. 1, No.2 (April-Juni 2013).

CEDAW, PBB dan Indonesia menimbulkan tantangan dalam proses transfer kebijakan, sehingga memerlukan analisis lebih lanjut.

1.2 Rumusan Masalah

Indonesia adalah salah satu anggota PBB yang mendukung program pembangunan berkelanjutan (SDGs) salah satunya ialah kesetaraan gender dengan meratifikasi konvensi anti-diskriminasi bagi perempuan yaitu CEDAW. Indonesia telah meratifikasi konvensi CEDAW melalui Undang-Undang No.7 Tahun 1984 dan membentuk lembaga-lembaga untuk mendukung pengentasan diskriminasi pada perempuan seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Komnas Perempuan. Namun, upaya pemerintah dalam mengentaskan diskriminasi perempuan dipengaruhi oleh berbagai aspek terutama aspek budaya yang mempengaruhi kinerja dari kebijakan tersebut. Terlihat sejak tahun 2017 sampai tahun 2021 masih terdapat permasalahan diskriminasi perempuan khususnya dalam ketenagakerjaan seperti pendistribusian upah, partisipasi perempuan dalam tenaga kerja, serta masih terdapat industri-industri yang melanggar ketentuan pekerja perempuan.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dijelaskan, maka pertanyaan penelitian yang diajukan adalah “Bagaimana aspek budaya menjadi tantangan dalam mentransfer kebijakan CEDAW khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia?”

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis tantangan aspek budaya dalam mentransfer kebijakan Convention on the Elimination of All Forms of

Discrimination Against Women (CEDAW) khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Akademis

Diharapkan penelitian ini nantinya dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengembangan studi Hubungan Internasional bagi mahasiswa, terutama bagi mahasiswa Hubungan Internasional khususnya dalam melihat aspek budaya dalam mentransfer kebijakan CEDAW khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pembaca dan masyarakat luas khususnya pemerintah Indonesia dan pelaku industri di Indonesia dalam mengambil kebijakan terkait aspek budaya dalam mentransfer kebijakan CEDAW khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

1.6 Tinjauan Pustaka

Studi pustaka pertama penulis merujuk pada artikel jurnal yang berjudul “Kebijakan Pemerintah Terhadap Implementasi Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) Atas Hak Perempuan di Indonesia” oleh Ade Yuliany Siahaan dan Fitriani.²¹ Artikel jurnal ini menjelaskan implementasi CEDAW di Indonesia khususnya pada upaya pemerintah dalam mengimplementasikan CEDAW. Dalam hal ini dijelaskan bahwa pemerintah telah melakukan upaya dalam mengatasi diskriminasi

²¹ Ade Yuliany Siahaan dan Fitriani, “Kebijakan Pemerintah Terhadap Implementasi Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) Atas Hak Perempuan di Indonesia, *Jurnal Darma Agung*, vol. 29, no. 2 (Agustus 2021): 193-203.

perempuan di Indonesia seperti meratifikasi konvensi CEDAW melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 1984, serta menetapkan peraturan perundang-undangan terkait perempuan dan anak. Selain upaya dari pemerintah, diperlukan partisipasi dari pihak lainnya seperti Civil Society Organizations (CSOs), pihak Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA) untuk mempromosikan hak-hak perempuan, serta pemerintah daerah.

Penelitian ini memberikan kontribusi pada upaya yang dilakukan oleh pemerintah secara umum, seperti membuat regulasi dan berkolaborasi dengan berbagai pihak guna meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap isu diskriminasi perempuan. Hal ini menjadi pertanda bahwa Indonesia berkomitmen untuk memenuhi hak-hak perempuan dan mengurangi diskriminasi pada perempuan melalui pembuatan kebijakan secara legal. Perbedaan penelitian terletak pada fokus penelitian yang mana peneliti berfokus pada kebijakan pemerintah dalam mengimplementasikan CEDAW di Indonesia, sedangkan penulis berfokus pada aspek budaya dalam proses transfer kebijakan CEDAW di Indonesia khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan.

Selanjutnya, penelitian kedua merujuk pada artikel jurnal yang berjudul “Perlindungan Hak Pekerja Perempuan Dalam Perspektif Feminisme” oleh Sali Susiana.²² Artikel ini menjelaskan bagaimana perlindungan pekerja perempuan dalam undang-undang dan pelaksanaannya ditinjau melalui perspektif feminisme. Dalam hal ini Indonesia telah membentuk peraturan perundang-undangan khususnya dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan terdapat aturan persamaan hak bagi pekerja perempuan dan laki-

²² Sali Susiana, “Perlindungan Hak Pekerja Perempuan Dalam Perspektif Feminisme”, *Aspirasi*, vol. 8, no. 2 (Desember 2017): 207-221.

laki tanpa diskriminasi. Selain itu, artikel ini menjabarkan beberapa hak pekerja perempuan yang harus dipenuhi baik dalam pengupahan, reproduksi, kesehatan dan keselamatan kerja, dan kehormatan perempuan. Selain itu, artikel ini juga menjabarkan bahwa adanya hak perempuan secara normatif, masih terdapat adanya kesenjangan antara perempuan dan laki-laki dalam ketenagakerjaan khususnya dalam Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) di Indonesia.

Penelitian ini memberikan kontribusi khususnya dengan penjabaran hak-hak perempuan dalam konvensi CEDAW, serta penjabaran perlindungan perempuan dalam tenaga kerja seperti perlindungan jam kerja, cuti haid, cuti hamil, dan pemberian fasilitas menyusui dan memerah ASI. Walaupun peraturan perundang-undangan telah dibentuk oleh Indonesia secara legal, akan tetapi masih terdapat diskriminasi yang terjadi pada perempuan. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis ialah batasan penelitian yang mana batasan penelitian ini dari tahun 2011-2017 sedangkan penelitian penulis dari tahun 2017-2021.

Penelitian ketiga merujuk pada artikel jurnal yang berjudul “Pengarutamaan Gender di Bidang Ketenagakerjaan”, oleh Hervina Puspitosari dan Andina Elok Puri Maharani.²³ Artikel ini menjelaskan mengenai bagaimana keefektifan dari pelaksanaan pembangunan ketenagakerjaan yang sudah dianggarkan oleh pemerintah Indonesia masih belum memberikan dampak yang positif bagi program pengarusutamaan gender. Selain itu, dijelaskan bahwa pengarusutamaan gender sebagai program pembangunan nasional memiliki prinsip yaitu *good governance*, pembangunan yang berkelanjutan, partisipasi masyarakat, desentralisasi dan gender. Selain itu, artikel ini menjabarkan mengenai program-

²³ Hervina Puspitosari dan Andina Elok Puri Maharani, “Pengarutamaan Gender di Bidang Ketenagakerjaan”, vol. 3, no. 1 (2014): 1-19

program responsif gender yang dibentuk oleh pemerintah khususnya dalam ketenagakerjaan serta evaluasi dari perkembangan pengarusutamaan gender di Indonesia.

Artikel ini berkontribusi pada penulisan yang mana artikel ini menjelaskan bahwa masih terdapatnya diskriminasi yang dialami oleh pekerja perempuan di Indonesia. Secara khusus perkembangan pengarusutamaan gender sudah cukup bagus dengan menyelenggarakan sosialisasi dan pelatihan mengenai kesetaraan gender secara internal, namun belum dilaksanakan secara maksimal khususnya pada pengarusutamaan gender dalam ketenagakerjaan. Diskriminasi pekerja perempuan di Indonesia sudah terjadi dimulai dari proses rekrutmen hingga penempatan kerja, sehingga masih adanya pengelompokan bidang pekerjaan menurut jenis kelamin. Perbedaan penelitian ini terlihat dari fokus penelitian yang mana penelitian ini berfokus pada program pengarusutamaan gender di Indonesia khususnya dalam ketenagakerjaan sedangkan penulis berfokus pada aspek budaya dalam proses transfer kebijakan CEDAW di Indonesia khususnya diskriminasi pekerja perempuan.

Penelitian keempat merujuk pada artikel jurnal yang berjudul “Culture, Religion and Gender” oleh Frances Raday.²⁴ Artikel ini menjelaskan bagaimana keterkaitan antara gender dengan budaya dan kepercayaan dalam konteks hukum hak asasi manusia. Hubungan antara gender dengan budaya dan kepercayaan yang saling mempengaruhi satu sama lain yang mana gender, budaya dan kepercayaan merupakan sebuah konstruksi sosial yang tidak bisa dipisahkan. Selain itu, artikel jurnal ini menjelaskan bagaimana permasalahan gender dan hak asasi manusia

²⁴ Frances Raday, “Culture, Religion and Gender”, Vol. 1, No. 4 (2003): 663-715.

menjadi isu global yang ditandai dengan adanya pembentukan Universal Declaration of Human Rights yang diadopsi pada tahun 1948, sehingga adanya peraturan mengenai hak asasi manusia menjadi sebuah jaminan bagi semua individu di dunia untuk diperlakukan secara adil tanpa diskriminasi terlepas dari ras, agama atau jenis kelamin.

Penelitian ini berkontribusi pada penulisan yang mana artikel ini menjelaskan bagaimana budaya dan agama dalam melihat kesetaraan gender. Menurut penelitian ini, permasalahan muncul ketika suatu budaya yang dituntut untuk dilestarikan yang mana praktik dari budaya tersebut melanggar hak asasi manusia. Praktik budaya yang melanggar hak asasi manusia bersifat gender dengan melestarikan budaya patriarki yang mana budaya ini mengorbankan hak-hak pada perempuan seperti adanya praktik pembunuhan bayi perempuan, perkawinan dini, laki-laki yang mengontrol kebebasan bertindak dalam rumah tangga, hak suami untuk melakukan tindakan kekerasan terhadap istrinya, dan pembatasan peran perempuan sebagai ibu rumah tangga untuk produktif. Selain itu, pada penelitian ini juga menjelaskan bagaimana Artikel 5 dalam konvensi CEDAW untuk mengharuskan bagi negara yang meratifikasi konvensi ini untuk dapat memodifikasi sosial dan budaya dari negara tersebut untuk disesuaikan dengan standar konvensi CEDAW. Perbedaan penelitian ini terletak dari fokus penelitian yang mana penelitian ini berfokus konstitusi hukum hak asasi manusia internasional, sedangkan penulisan ini berfokus pada konvensi CEDAW.

Penelitian kelima merujuk pada artikel jurnal yang berjudul “Culture and Policy Transfer: From Insight to Impact” oleh Hang Duong.²⁵ Artikel jurnal ini

²⁵ Hang Duong, “Culture and Policy Transfer: From Insight to Impact”, *Political Studies Review*, Vol. 00, No 0: 1-15.

menjelaskan bagaimana budaya menjadi variabel penting untuk mentransfer sebuah kebijakan. Penelitian ini juga menjelaskan definisi budaya dalam proses dan hasil transfer, bagaimana pengaruh budaya dalam proses transfer dan hasil kebijakan, dan dampak budaya dari kebijakan tersebut. Penelitian ini berkontribusi pada penulisan ini dikarenakan penelitian ini menjelaskan bahwa adanya dua fokus mengenai studi transfer kebijakan ini yaitu adanya *political culture* dan *administrative culture*, yang mana kedua fokus tersebut saling berkaitan satu sama lain yang dapat mempengaruhi proses dan hasil transfer kebijakan. Penelitian ini berfokus pada aspek *transfer objects* dan hasil dari kebijakan yang dilihat melalui dua aspek yaitu sejarah, asal usul dan perkembangan kebijakan dan budaya individu yang membuat kebijakan tersebut. Perbedaan penelitian ini terletak dari fokus penelitian yang mana penelitian ini melihat bagaimana transfer dan implementasi *Merit-Based Policy* di Vietnam sedangkan penelitian penulis berfokus pada transfer dan implementasi CEDAW di Indonesia.

1.7 Kerangka Konsep

Dalam melihat bagaimana aspek budaya dalam proses transfer kebijakan Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) khususnya dalam pengentasan diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia, diperlukan kerangka konsep untuk menganalisis fenomena yang terjadi. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kerangka konsep sebagai berikut:

1.7.1 Budaya dalam Transfer Kebijakan (*the Role of Culture in Policy Transfer*)

Suatu program yang dibentuk oleh pemerintah tidak langsung menjadi sebuah kebijakan yang legal. Sebelum terbentuknya sebuah kebijakan, adanya sebuah proses pembuatan kebijakan (*policy process*). Konsep *policy process* sendiri dikemukakan pertama kali oleh Lasswell pada tahun 1956 yang mana di dalam *policy process* terdapat siklus kebijakan (*policy cycle*) yang terdiri dari tujuh tahapan yang harus dilakukan seperti intelijen (*intelligence*), promosi (*promotion*), rekomendasi (*prescription*), pemanggilan (*invocation*), aplikasi (*aplication*), penghentian (*termination*), dan penilaian (*appraisal*).²⁶ Namun, menurut Jann dan Wegrich terdapat lima tahapan atau proses dalam siklus kebijakan (*policy cycle*) yaitu penyusunan agenda (*agenda setting*), formulasi kebijakan (*policy formulation*), pengambilan keputusan (*decision making*), implementasi kebijakan (*implementation*), dan evaluasi kebijakan (*evaluation*).²⁷

Setelah kebijakan dibentuk melalui tahapan-tahapan di atas, kemudian kebijakan tersebut dapat diadopsi dan ditransfer kepada negara-negara yang telah meratifikasi kebijakan tersebut yang dikenal dengan *policy transfer*. Menurut Timothy Legrand *policy transfer* didefinisikan sebagai sebuah proses yang mana pembuat kebijakan (*policy makers*) mengadopsi sebuah kebijakan baik secara sukarela maupun tidak atau komponen-komponen terkait, pengaturan kelembagaan dari luar negeri.²⁸ *Policy transfer* dikemukakan oleh David Dolowitz dan David Marsh yang mana *policy transfer* merupakan suatu proses yang mana

²⁶ Werner Jann dan Kai Wegrich, *Handbook of Public Policy Analysis*, ed. Frank Fischer, Gerald J. Miller dan Mara S. Sidney (United States: CRC Press,2007), 43-44.

²⁷ Werner Jann dan Kai Wegrich,

²⁸ Timothy Legrand, *The Architecture of Policy Transfer: Ideas, Institutions and Networks in Transnational Policymaking* (Australia: Palgrave Macmillan,2020), 28-29.

sebuah pengetahuan mengenai kebijakan, pengaturan administratif, gagasan serta lembaga di dalam satu sistem politik yang dulu maupun sekarang yang digunakan untuk pengembangan kebijakan, ide, pengaturan administratif dan institusi dalam sistem pengaturan politik yang lain.²⁹ Dalam proses *policy transfer* ini terdapat enam aktor yang terlibat yaitu, pejabat terpilih, partai politik, birokrat atau Aparatur Sipil Negara (ASN), pakar pengusaha kebijakan, kelompok penekan, dan lembaga supranasional yang mana dalam *policy transfer* tidak hanya kebijakan saja yang diadopsi, namun juga tujuan dari kebijakan tersebut, struktur dan isi, ideologi, instrumen kebijakan atau teknik administrasi, institusi, gagasan, sikap dan konsep serta *negative lessons*.³⁰

Budaya memiliki pengaruh yang penting dalam proses transfer kebijakan. Budaya dalam proses transfer kebijakan diartikan sebagai suatu bentuk representasi atau praktik yang dilihat dalam masyarakat yang terdiri dari keberagaman isi, bentuk atau pikiran yang mengikuti referensi dari masyarakat tersebut.³¹ Suatu kebijakan yang diadopsi dan ditransfer oleh negara akan mempengaruhi tindakan negara dan masyarakatnya. Saat suatu negara mengadopsi atau mentransfer suatu kebijakan, negara tersebut melalui proses adaptasi yang melibatkan berbagai elemen seperti kelompok kepentingan, kebiasaan, kepercayaan, pengaturan administrasi, dan juga praktik adat di negara tersebut.³² Dalam hal ini kehidupan sosial, politik dan budaya dari suatu negara

²⁹ David Dolowitz dan David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making", *an Internasional Journal of Policy and Administration*, Vol.13, No.1 (Januari 2000), 5-24.

³⁰ David Dolowitz dan Marsh, 349-350.

³¹ Giulia C. Romano, 258-273.

³² Giulia C. Romano, 265.

mempengaruhi proses transfer kebijakan sendiri dan juga tergantung bagaimana negara menginterpretasikan kebijakan yang ditransfer.

Terdapat tiga kategori untuk melihat bagaimana aspek budaya terlibat dalam proses transfer kebijakan suatu negara, yaitu³³:

1. *Transfer Objects*

Pada objek transfer ini melibatkan budaya, ide, pengetahuan, kebijakan, institusi dan praktik yang terlibat dalam proses transfer kebijakan. Budaya yang telah tertanam lama pada masyarakat akan mempengaruhi pembentukan suatu kebijakan yang merujuk pada sejarah dari suatu objek dan proses sosial dari suatu objek. Objek transfer ini dikaitkan dengan kebijakan publik yang mana kebijakan tersebut akan membawa nilai atau representasi tertentu yang berasal dari fenomena sosial dan di dalamnya terdapat solusi dan teknis pelaksanaan peraturan.

2. *Transfer Entrepreneurs*

Dalam *transfer entrepreneurs* ini melihat dari aktor yang memproduksi dan mengoperasionalkan suatu kebijakan. Dalam hal ini negara, kelompok atau organisasi atau individu memiliki peran dalam proses transfer kebijakan. Dalam melihat budaya pada transfer kebijakan ini memerlukan latar belakang, representasi dan praktik dari pembuat kebijakan.

3. *Transfer Recipients*

Dalam *transfer recipients* ini melihat dari aktor yang menyesuaikan atau menolak suatu kebijakan. Proses adopsi kebijakan ini bergantung pada budaya lokal dan aktor lokal yang menjalankan kebijakan tersebut. Terlihat bahwa kebijakan yang diadopsi oleh suatu negara sangat bergantung pada keadaan

³³ Giulia C. Romano, 267-271.

budaya atau sosial. Aktor lokal yang terlibat meliputi partisipasi dari warga negara, lembaga masyarakat, atau lembaga kerja sama yang mana setiap aktor tersebut berinteraksi dengan keadaan sosial, sejarah dan budaya lokal.

Ketiga kategori di atas saling berkaitan satu sama lain dalam menjelaskan aspek budaya dalam proses transfer kebijakan. *Transfer objects* berfokus pada latar belakang pembentukan kebijakan dan *transfer entrepreneurs* serta *transfer recipients* sebagai fasilitator atau aktor yang terlibat dalam proses transfer kebijakan. Untuk melihat aspek budaya dalam proses transfer kebijakan CEDAW khususnya diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan, penulis akan menggunakan konsep budaya dalam *policy transfer* untuk menganalisis permasalahan tersebut.

1.8 Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan teknik penulis dalam melihat suatu fenomena yang diperoleh yang bertujuan untuk menganalisis fenomena tersebut secara terperinci dan sistematis agar mendapatkan hasil penelitian yang lebih baik. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif.

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini ialah penelitian kualitatif yang menggunakan pendekatan deskriptif analisis. Penelitian deskriptif ini menjelaskan tantangan atau hambatan dalam proses transfer kebijakan suatu program yang sedang dilaksanakan.³⁴ Dalam penelitian ini, pendekatan deskriptif

³⁴ Sugiyono, “*Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*” (Bandung: Alfabeta, 2017), Hal 35-36. Dikutip dari Dwi Ahmad Arif, Skripsi S1 “*Efektivitas Program Pembelajaran Sekolah Sub T-Tep Toyota (Toyota Technical Education Program) di SMK Negeri 2 Pengasih*”, Universitas Negeri Yogyakarta 2019, Hal 37.

analisis ini akan menjelaskan aspek budaya dalam transfer kebijakan CEDAW khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

1.8.2 Batasan Penelitian

Batasan penelitian aspek budaya dalam transfer kebijakan CEDAW khususnya pada diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan ialah pada tahun 2017-2021. Tahun 2017 hingga 2021 menjadi batasan penelitian dikarenakan tahun 2017 terdapat pembentukan kebijakan khususnya pada pekerja migran yang di dalamnya menyangkut aturan pekerja migran perempuan dan tahun 2021 menjadi batasan penelitian dikarenakan data terbaru yang dikeluarkan Indonesia terkait perempuan dalam ketenagakerjaan.

1.8.3 Unit Analisis dan Unit Eksplanasi

Menurut Mochtar Mas'ood unit analisis didefinisikan sebagai variabel dependen yang mana adanya objek yang akan dianalisis, dijelaskan dan dideskripsikan oleh penulis.³⁵ Pada penelitian ini yang akan menjadi unit analisisnya adalah aspek budaya dalam transfer kebijakan Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). Unit eksplanasi didefinisikan sebagai objek yang akan berdampak atau yang mempengaruhi unit analisa yang disebut juga dengan variabel independen.³⁶ Unit eksplanasi pada penelitian ini ialah diskriminasi perempuan khususnya dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

³⁵ Mochtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (Jakarta: LP3ES, 1990), Hlm. 35.

³⁶ Mochtar Mas'ood

1.8.4 Level Analisis

Menurut Singer, level analisis didefinisikan sebagai sebuah target analisis yang mana di dalam target analisis ini penulis akan memperoleh penjelasan, gambaran dan juga perkiraan yang tepat.³⁷ Level analisis ini akan memilih faktor-faktor yang paling banyak ditekankan dalam penelitian. Menurut Singer, terdapat tiga tingkatan analisis yaitu individu, sistem, dan tingkat negara. Penelitian ini berada dalam tingkat negara dikarenakan penelitian ini melihat aspek budaya dalam transfer kebijakan CEDAW khususnya diskriminasi pada perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia.

1.8.5 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka yang menjadi sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer terdiri dari artikel dan jurnal internasional yang relevan dengan penelitian. Teknik pengumpulan data didefinisikan sebagai proses mengumpulkan suatu data dan informasi yang berkaitan dengan penelitian secara sistematis yang memungkinkan dapat membantu menjawab pertanyaan penelitian.³⁸ Data yang digunakan pada penelitian ini berasal dari laman resmi World Economic Forum (WEF), Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak (KPPPA) Indonesia, United Nations Women, Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia, dan lain-lain. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan sumber laporan dari Global Gender Gap Report, laporan resmi Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), dan laporan resmi

³⁷ J. David Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, (Oktober 1961), Vol. 14, No. 1, 77-92

³⁸ Kristanto Adi Nugroho, "Implementasi Pendidikan Jasmani dalam International Primary Curriculum", *Jurnal Keolahragaan*, Vol. 6, No.2, 110-119.

dari Badan Pusat Statistik. Untuk mendukung penelitian ini, terdapat artikel jurnal yang berkaitan dengan budaya dalam transfer kebijakan dan buku seperti *Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation*, dan buku lainnya yang terkait dengan penelitian.

1.8.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data merupakan sebuah proses untuk mencari atau mengumpulkan data secara sistematis dan menyusun data berdasarkan hasil dari dokumentasi, catatan lapangan, dan wawancara yang dilanjutkan dengan mengelompokkan data tersebut ke dalam beberapa kategori, menjelaskan data tersebut ke beberapa unit, selanjutnya melakukan sintesis, menyusun data dengan memilah data yang akan digunakan, dan terakhir menarik kesimpulan dengan tujuan agar dapat dipahami oleh orang lain.³⁹

Penulis melakukan beberapa tahapan untuk menganalisis dan menjawab pertanyaan penelitian. Penulis mencari dan mengumpulkan data-data serta informasi yang berhubungan dengan penelitian dan informasi mengenai kebijakan pemerintah Indonesia dalam mencapai kesetaraan gender, kondisi perempuan dalam ketenagakerjaan di Indonesia, dan kondisi budaya serta keadaan sosial di Indonesia. Dalam mengumpulkan data, penulis membandingkan data partisipasi perempuan dalam pendidikan dan tenaga kerja, yang mana penulis menggunakan data yang bersumber dari Badan Pusat Statistik. Dalam bidang pendidikan, partisipasi perempuan sudah cukup banyak dalam menempuh pendidikan baik dari jenjang SD hingga perguruan tinggi, namun ketika telah menyelesaikan pendidikan, perempuan minim untuk berpartisipasi dalam tenaga kerja. Selain itu,

³⁹ Sugiyono, *Metode Penelitian Pendidikan: Pendekatan Kuantitatif, Kualitatif dan R&D* (Bandung:Alfabeta, 2006)

penulis menemukan bahwa nilai-nilai yang membentuk kebijakan CEDAW dan budaya organisasi dari PBB juga mempengaruhi dalam proses transfer kebijakan. Penulis menggunakan informasi seperti latar belakang pembentukan CEDAW, bagaimana budaya organisasi dalam PBB yang mana kedua hal tersebut memiliki nilai-nilai yang berbeda dengan yang dianut Indonesia. Di sisi lain, Indonesia cenderung didominasi oleh budaya timur yang cenderung agamis, sedangkan konvensi CEDAW dan budaya organisasi dari PBB didominasi oleh budaya barat sehingga, ditemukan bahwa nilai budaya yang berbeda tersebut menjadi tantangan dalam proses transfer kebijakan. Selanjutnya, data yang didapatkan akan dielaborasi dengan konsep yang penulis gunakan yaitu konsep transfer kebijakan (*policy transfer*).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan konsep budaya dalam transfer kebijakan (*policy transfer*) oleh Giulia C. Romano yang mana terdapat tiga kategori untuk menjelaskan aspek budaya dalam proses transfer kebijakan yaitu *transfer objects*, *transfer entrepreneurs*, dan *transfer recipients*. Kategori *transfer objects* pada penelitian ini adalah Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW). Aspek budaya yang dilihat dalam objek transfer khususnya pada CEDAW, melihat bagaimana asal-usul pembentukan kebijakan tersebut, tujuan dari pembentukan kebijakan, masalah serta solusi dan teknis penyelesaian masalah tersebut. Selain dari segi kebijakan, perlu juga dilihat dari proses adaptasi kebijakan tersebut ke suatu negara dengan mempertimbangkan aturan lokal, pembagian kekuasaan dalam institusi lokal, pemahaman masyarakat lokal terkait kebijakan, dan kebiasaan lokal.

Kategori *transfer entrepreneurs* pada penelitian ini yang menginisiasi pembuatan kebijakan CEDAW ialah Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa bersama dengan *Commission on the Status of Women* (CSW) yang didukung dengan aktivis perempuan baik aktivis yang berada di dalam sistem PBB dan di luar sistem PBB. Selain itu, terdapat juga aktor yang terlibat dalam mengoperasionalkan kebijakan CEDAW seperti *UN Women Committee on the Elimination of Discrimination Against Women*.

Serta, *transfer recipients* berperan sebagai aktor yang terlibat dalam proses transfer kebijakan. Pada penelitian ini yang menjadi *transfer recipients* adalah Indonesia melalui aktor domestik atau lembaga seperti Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (KPPPA), Komnas Perempuan di Indonesia dan Kementerian Ketenagakerjaan. Pada proses transfer dan implementasi kebijakan CEDAW ke Indonesia sangat bergantung pada budaya lokal dan keadaan sosial dari masyarakat Indonesia sendiri. Budaya patriarki yang masih melekat seperti dalam kehidupan bermasyarakat dan berkeluarga di Indonesia akan mempengaruhi transfer dan pelaksanaan dari kebijakan CEDAW tersebut yang menyebabkan diskriminasi perempuan masih terjadi. Tahapan terakhir adanya penarikan kesimpulan berdasarkan analisis yang telah dilakukan.

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I: Pendahuluan

Pada bab ini terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II: Isu Diskriminasi Terhadap Perempuan dalam Sistem Ketenagakerjaan di Indonesia

Pada bab ini akan menjelaskan bagaimana keadaan pekerja perempuan di Indonesia, faktor yang menjadi pendorong adanya diskriminasi pekerja perempuan di Indonesia, serta bagaimana permasalahan ketenagakerjaan di Indonesia khususnya pada pekerja perempuan.

BAB III: Sejarah Diskriminasi Pada Perempuan dan Sejarah Pembentukan Convention On The Elimination Of All Forms Of Discrimination Against Women (CEDAW)

Pada bab ini akan menjelaskan mengenai sejarah pembentukan CEDAW, aturan dalam konvensi CEDAW dan bagaimana aturan mengenai diskriminasi pada pekerja perempuan dalam CEDAW.

BAB IV: Tantangan Aspek Budaya dalam Transfer Kebijakan CEDAW di Indonesia dalam Mengatasi Diskriminasi Perempuan dalam Ketenagakerjaan

Bab ini memaparkan bagaimana aspek budaya dalam transfer kebijakan CEDAW di Indonesia dalam mengatasi diskriminasi perempuan dalam ketenagakerjaan dengan menggunakan kerangka konsep yang digunakan.

BAB V: Penutup

Bab terakhir ini berisikan ringkasan dari hasil penelitian yang telah dilakukan serta memaparkan saran-saran terkait penelitian yang telah dilakukan. Sehingga dapat menjawab pertanyaan penelitian yang telah diangkat.