

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Pembangunan nasional merupakan rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan yang meliputi seluruh kehidupan masyarakat, bangsa dan negara untuk mewujudkan tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan atas kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Di dalam tujuan nasional yang termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan tumpah darah Indonesia, diwujudkan dalam pasal 27 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yang menyatakan bahwa:

- (1) Segala warganegara bersamaan kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warganegara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Mengacu pada pasal 27 ayat (1) dan (2) UUD 1945 diatas ternyata dalam kehidupan sehari-hari masalah perlindungan hukum bagi warga negara masih belum menjadi perhatian yang serius oleh banyak pihak. Hal ini dapat dilihat dengan masih banyaknya bentuk-bentuk pelanggaran dan pencideraan terhadap hak-hak warga

negara seperti eksploitasi, kekerasan dan diskriminasi (baik yang secara nyata maupun tersembunyi).

Bentuk-bentuk pelanggaran dan pencideraan tersebut dalam pembangunan nasional kita sekarang ini terutama banyak terjadi pada pekerja kita. Banyak terjadi pelanggaran terhadap hak-hak para pekerja baik secara ekonomi dengan minimnya upah ataupun pelanggaran hak-hak pekerja lainnya. Posisi pekerja lebih lemah jika dibandingkan dengan posisi pengusaha karena kurangnya pengetahuan mereka, padahal pekerja yang berkualitas dan unggul sangat dibutuhkan dalam pembangunan di segala bidang di negara kita saat ini. Machsoen Ali, S.H., M.S., menyatakan¹:

“Pekerja sebagai pelaku pembangunan, menduduki posisi yang strategis untuk meningkatkan produktivitas nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka sudah selayaknya jika tenaga kerja tersebut memperoleh perlindungan dalam berbagai aspek. Diantaranya, perlindungan untuk memperoleh pekerjaan di dalam dan di luar negeri; perlindungan hak-hak dasar pekerja; perlindungan upah dan jaminan sosial sehingga menjamin rasa aman, tenteram, terpenuhinya keadilan serta terwujudnya kehidupan yang sejahtera, selaras, serasi dan seimbang yang kesemuanya itu juga akan menggairahkan motivasi kerja dan meningkatkan produktivitas kerja”.

Berhubungan dengan masalah perlindungan pekerja, khususnya pekerja anak yang hak-haknya tidak dilindungi. Pada kenyataannya anak masih terus tereksplorasi baik secara ekonomi menjadi pekerja anak ataupun secara seksual dengan menjadikannya anak-anak yang dilacurkan (prostituted child). Kita belum mampu untuk sangat konsisten menegakkan hak anak, terutama hak-hak pekerja anak.

¹ Machsoen Ali, *“Sistem Pengupahan Untuk Pemenuhan Hidup Layak Sebagai Refleksi Hubungan Industrial Yang Kondusif”*, Majalah Yuridika volume 14, nomor 3, Mei 1999 hal . 162.

Pada saat dimana dunia akan memasuki era globalisasi disegala bidang, permasalahan perlindungan bagi pekerja anak masih merupakan masalah yang potensial dan rawan, bahkan semakin terlihat. Krisis ekonomi yang berkepanjangan sejak pertengahan 1997 lalu sampai saat ini berdampak buruk tidak hanya bagi pekerja dewasa tetapi juga terhadap pekerja anak. Secara umum akibat krisis ekonomi telah meningkatkan jumlah penduduk miskin di Indonesia. Hal ini disebabkan karena adanya peningkatan tajam harga kebutuhan pokok, biaya pendidikan, kesehatan maupun kebutuhan sekunder lainnya. Realitas keadaan anak di muka bumi masih belum menggembirakan. Nasib mereka belum seindah ungkapan verbal yang seringkali memposisikan anak paling bernilai, penting, penerus masa depan bangsa dan sejumlah ungkapan simbolik lainnya.

Kemiskinan seringkali dituduh sebagai salah satu penyebab utama adanya pekerja anak. Walaupun sebenarnya kemiskinan bukanlah satu-satunya penyebab anak bekerja, akan tetapi kecenderungan peningkatan angka pekerja anak saat ini sangat berkaitan dengan peningkatan angka kemiskinan tersebut akibat krisis. Hal ini tidak saja terjadi di daerah perkotaan atau daerah urban industri tetapi juga terjadi di daerah perkebunan dan pertanian yang ada di pedesaan.

Dalam kurun waktu dua puluh tahun terakhir ini program pengentasan kemiskinan di Indonesia telah membawa hasil yang cukup menggembirakan dalam mengurangi jumlah penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan. Pengurangan jumlah penduduk miskin dari 40 persen pada tahun 1976 menjadi 11 persen pada tahun 1996 merupakan suatu prestasi besar. Kendati begitu, jumlah pekerja anak

ternyata tidak berkurang secepat itu dalam kurun waktu yang kurang lebih sama (dari 13,9 persen pada tahun 1976 menjadi 7,71 persen pada tahun 1997) sehingga mendorong timbulnya pemikiran bahwa kemiskinan bukanlah satu-satunya penyebab pekerja anak. Menurut Biro Pusat Statistik, pada tahun 1997 terdapat sekitar 1,6 juta anak berusia 10 hingga 14 tahun yang aktif secara ekonomi. Biro Pusat Statistik tidak memberikan data mengenai jumlah pekerja anak yang berusia di bawah 10 tahun maupun mengenai jumlah anak yang disuruh bekerja membantu kegiatan rumah tangga atau bisnis orang tua mereka tanpa dibayar. Penelitian Sosial Ekonomi Tahun 1997 (yang dilakukan Biro Pusat Statistik) menunjukkan bahwa 4,44 juta anak Indonesia berusia tujuh hingga 15 tahun berada di luar sistem sekolah.²

Berdasarkan hal itu kemungkinan besar sebagian besar anak tersebut tidak bersekolah karena sibuk membantu pekerjaan orang tua mereka tanpa dibayar, dan sebagian besar anak ini tinggal di daerah pedesaan. Meskipun secara keseluruhan jumlah pekerja anak di Indonesia telah menurun, jumlah jam kerja yang cenderung dihabiskan oleh pekerja anak untuk bekerja justru bertambah. Begitu pula halnya dengan jumlah pekerja anak yang melakukan pekerjaan-pekerjaan berbahaya.

Meningkatnya harga kebutuhan pangan, kesehatan dan biaya hidup mengakibatkan kondisi pekerja anak semakin terpuruk sehingga mengalami kondisi pemiskinan berganda. Kondisi di atas tergambar dari hasil penelitian Simon Jonhson,

² Data ILO "*Program Internasional tentang pengentasan Buruh Anak*", 1999, <http://www.uninet.net.id/DIA-IPEC/program.html>, Juni 2000.

Wynandin Imawan dan Arum R Kusumanegara 1998 tentang pengaruh dampak krisis ekonomi terhadap kondisi pekerja anak, antara lain³:

1. Jumlah jam kerja pekerja anak di sektor informal meningkat rata-rata 3 (tiga) jam walaupun pendapatan yang diperoleh tetap;
2. Di sektor formal terjadi penurunan jam kerja pekerja anak akibat penurunan produksi pabrik. Sebagian pekerja anak tersebut berpindah profesi ke sektor informal;
3. Anak bekerja dengan kondisi kerja dan pekerjaan yang lebih eksploitatif dan membahayakan;
4. Anak terpaksa masuk pasar kerja pada usia yang semakin dini pekerja anak di sektor pertanian terpaksa berpindah ke sektor informal di perkotaan atau berganti ke pekerjaan pertanian yang lain;
5. Kecenderungan pekerja anak perempuan lebih tereksplorasi;
6. Secara umum peningkatan pekerja anak disebabkan oleh meningkatnya kemiskinan keluarga setelah krisis sehingga anak dipaksa memberi kontribusi untuk kelangsungan hidup keluarga, berkurangnya sumber tersebut menyebabkan turunnya standar kualitas dan kuantitas hidup keluarga pekerja anak, akhirnya prioritas kebutuhan makan lebih diutamakan daripada pendidikan

Masalah ketenagakerjaan terutama masalah pekerja anak sangatlah kompleks karena mengandung dimensi ekonomis, dimensi sosial kesejahteraan dan dimensi

³ Data ILO "*Permasalahan dan Program Penanggulangan Pekerja Anak di Asia Tenggara*", 1998, <http://www.uninet.net.id/DIA-IPEC/artikel.html>, 14 Juni 2000.

sosial politik. Pada tataran hukum, hak-hak sebagaimana dimaksud dalam dokumen hukum mengenai perlindungan hak-hak anak masih belum cukup ampuh bisa menyingkirkan keadaan yang buruk bagi anak. Pada kenyataannya, tatanan dunia dan perilaku kehidupan masyarakat masih menyimpan berbagai permasalahan mengenai pekerja anak. Keadaan seperti itu bukan saja melanda Indonesia, namun juga hampir di seluruh dunia. Padahal di Indonesia perangkat hukum tentang perlindungan hak-hak pekerja anak relatif telah tersedia, misalnya Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER-01/MEN/1987 tentang Perlindungan Bagi Anak Yang Terpaksa Bekerja. Pasal 1 peraturan ini menetapkan bahwa anak yang terpaksa bekerja adalah anak yang berumur di bawah 14 tahun karena alasan sosial ekonomi terpaksa bekerja untuk menambah penghasilan baik untuk keluarga maupun memperoleh penghasilan untuk dirinya sendiri.

Berhubungan dengan perlindungan bagi pekerja anak, pemerintah Indonesia telah meratifikasi Konvensi ILO Nomor 182 mengenai bentuk-bentuk terburuk pekerja anak pada tanggal 8 Maret 2000. Konvensi ini disahkan dalam bentuk Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000. Bertepatan dengan diadakannya ILO Asian Regional High Level Meeting on Child Labour, dihadiri pihak pemerintah, pengusaha dan serikat pekerja seluruh negara Asia dan Pasific.⁴ Dengan telah diratifikasinya konvensi ILO Nomor 182 tersebut maka Indonesia adalah negara pertama di Asia dan keenam di dunia yang telah meratifikasi seluruh konvensi fundamental ILO yaitu

⁴ Data ILO "*Pemerintah Indonesia Telah Meratifikasi Konvensi ILO 182: The Worst Form of Child Labour*", www.ilo.org/IPEC/bahasa/pem.htm, 14 Juni 2000.

sebanyak 8 konvensi. Indonesia juga merupakan negara pertama di Asia atau negara kesembilan yang telah meratifikasi Konvensi ILO Nomor 182 yang bertujuan untuk segera melaksanakan aksi untuk menghapus bentuk-bentuk terburuk pekerja anak. Bentuk-bentuk terburuk pekerja anak yang perlu segera dihapuskan adalah semua pekerjaan yang melibatkan perbudakan dan kerja paksa anak, anak jalanan, anak terlibat dengan aktivitas pelacuran/pornografi/pertunjukan porno, anak yang dimanfaatkan untuk pekerjaan ilegal/kriminal, anak yang dipaksa terlibat dalam konflik senjata, pekerjaan yang baik sifat maupun lingkungan kerjanya dapat membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak.

Keberlakuan atau daya ikat konvensi ini adalah sekaligus merekomendasikan negara yang telah meratifikasi untuk segera melakukan langkah-langkah konkrit untuk mengimplementasikan konvensi tersebut. Pemerintah dan semua kalangan yang terkait langsung maupun tidak langsung perlu segera merespon konvensi ini agar nasib konvensi ini tidak hanya berbunyi di kertas. Apong Herlina, S.H., menyatakan bahwa “Penandatanganan Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 tentang Ratifikasi Konvensi ILO Nomor 182 memperkuat konvensi Hak Anak yang telah diratifikasi dalam bentuk Keputusan Presiden, dengan memberikan batasan untuk melindungi kepentingan pekerja anak”.⁵

Sebenarnya isu utama yang ada bukan pada anak yang bekerja, melainkan adanya potensi untuk mengeksploitasi anak. Pekerja anak umumnya tidak menyadari

⁵ Harian Kompas, “*Perlindungan Anak Harus Direalisasikan Dengan UU*” tanggal 10 Maret 2000, www.kompas.com, 6 Setember 2000.

timbulnya kesulitan-kesulitan akibat kurangnya perhatian terhadap jaminan sosial dari pengusaha, karena mereka masih terlalu muda untuk mengerti hal-hal demikian, sehingga mereka tidak menyadari bahwa dalam melakukan pekerjaan mereka, bahaya selalu mengancam dan untuk itu diperlukan suatu perlindungan hukum terhadap resiko tersebut.

Maka berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat ditarik suatu permasalahan yang perlu dikaji, antara lain:

- A. Bagaimanakah kondisi dan perkembangan pekerja anak ?
- B. Bagaimanakah upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk menghapuskan adanya pekerja anak ?

2. Penjelasan Judul

Skripsi ini berjudul "Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Anak". Pada dasarnya perlindungan hukum merupakan suatu prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila.

Philipus M. Hardjon menyatakan pendapatnya bahwa ⁶:

"Perlindungan hukum dibedakan menjadi dua yaitu perlindungan hukum yang preventif dan perlindungan hukum yang represif, pada perlindungan hukum yang preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (inspraak) atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Dengan demikian, perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa sedangkan sebaliknya perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa."

⁶ P.M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia", Cetakan Pertama, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.3.

Pekerja anak menurut Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1999 adalah anak yang berusia di bawah 15 tahun yang sudah melakukan pekerjaan berat dan berbahaya, baik yang tidak bersekolah maupun yang bersekolah.

3. Alasan Pemilihan judul

Persoalan pekerja anak pada dasarnya merupakan salah satu permasalahan yang belum pernah tuntas ditanggulangi hingga kini. Persoalan pekerja anak semakin kompleks ketika krisis ekonomi melanda Indonesia. Secara substansial, akibat atau dampak dari krisis ekonomi terhadap kehidupan anak-anak adalah kesempatan anak untuk berkembang secara wajar akan semakin berkurang terutama pada keluarga miskin, dan besar kemungkinan akan menyebabkan anak-anak potensial terpuruk dalam kondisi hubungan kerja yang merugikan, eksploitatif, dan tidak mustahil pula memaksa mereka masuk pada sektor-sektor yang sesungguhnya sangat tidak dapat ditoleransi.

Dengan mengemukakan realitas pekerja anak dewasa ini, dimaksudkan untuk memberikan gambaran betapa masalah anak belum mereda dalam perkembangan pembangunan dunia yang pesat, diantaranya termasuk di Indonesia. Gambaran di muka menunjukkan bahwa perlindungan pekerja anak dan pelaksanaan hak-haknya masih perlu dimaksimalkan untuk melindungi hak-hak mereka sebagai anak yang sebagaimana mestinya.

4. Tujuan Penulisan

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah untuk memenuhi persyaratan untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Dan untuk mengetahui sejauh mana perlindungan hukum terhadap pekerja anak tersebut diimplementasikan, serta untuk memberikan sumbangan pemikiran yang diharapkan dapat berguna bagi pekerja anak tersebut.

5. Metodologi

a. Pendekatan Masalah

Pembahasan permasalahan dalam penulisan skripsi ini menggunakan metode pendekatan secara yuridis normatif (legal research), yang mana pendekatan tersebut dilakukan dengan penelitian terhadap perundang-undangan yang berlaku khususnya yang berkaitan dengan pembahasan dalam penulisan skripsi ini.

b. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan primer dan sumber bahan sekunder. Bahan hukum primer diperoleh dari berbagai peraturan perundang-undangan yaitu Undang-undang Nomor 14 tahun 1969 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Mengenai Tenaga Kerja, Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER-01/MEN/1987 tentang Perlindungan Bagi Anak Yang Terpaksa Bekerja, Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak-Hak Asasi Manusia, Undang-undang Nomor 20 Tahun 1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 138 Mengenai Usia Minimum Yang Diperbolehkan Bekerja, Undang-undang Nomor 1 Tahun 2000

tentang Pengesahan Konvensi ILO Nomor 182 Mengenai Pelanggaran dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Untuk Anak, Instruksi Menteri Dalam Negeri nomor 3 tahun 1999 tentang Pelaksanaan Penanggulangan Pekerja Anak dan Konvensi Hak-Hak Anak.

Bahan hukum sekunder diperoleh dari berbagai literatur, internet, tulisan-tulisan dari berbagai media massa dan tulisan-tulisan ilmiah yang berhubungan dengan permasalahan yang dapat mendukung dalam penyusunan skripsi ini.

c. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan data penulisan skripsi ini penulis menggunakan metode pengumpulan bahan dengan Studi kepustakaan yaitu dengan mengumpulkan bahan-bahan yang berhubungan dengan pokok bahasan sehingga dapat memperoleh data yang dapat dipertanggungjawabkan dari segi hukum.

d. Analisis Bahan Hukum

Dalam menganalisa bahan yang diperoleh dilakukan dengan menggunakan metode deskriptif analisis, yaitu bahan yang telah diperoleh dan dianalisa akan disusun dan dijelaskan dengan memberikan landasan teori atau landasan hukum yang berkaitan dengan permasalahan tersebut diatas.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Pada BAB I ini berisikan uraian singkat mengenai latar belakang permasalahan yang sangat berguna sebagai awal pembuka pikiran sebelum masuk pada bab selanjutnya. Pada latar belakang diuraikan hal-hal yang berkenaan dengan masalah

masih kurangnya perlindungan hukum bagi tenaga kerja kita pada umumnya dan pekerja anak pada khususnya. Semakin banyaknya jumlah pekerja anak akibat terjadinya krisis ekonomi yang berkepanjangan mengakibatkan anak-anak semakin tereksplotasi untuk bekerja menambah penghasilan untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarganya. Dalam bab ini menguraikan analisa dengan menggunakan metode deskriptif analitis untuk memperoleh gambaran yang jelas tentang pekerja anak tinjauan dari sudut hukum dan untuk memberikan arah terhadap analisis lebih lanjut dalam bab-bab selanjutnya.

Dalam BAB II, dibahas mengenai kondisi serta perkembangan pengaturan hukum positif yang berkaitan dengan perlindungan terhadap pekerja anak .

Pada BAB III ini akan dijelaskan upaya-upaya yang dilakukan untuk menghapuskan adanya pekerja anak sehingga dapat meminimalkan timbulnya pekerja anak tersebut.

Pada BAB IV yang merupakan bab terakhir dari skripsi ini berisi penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran, yang juga merupakan penyempurnaan dari bab-bab sebelumnya.