



UNIVERSITAS INDONESIA

**KAJIAN KEBIJAKAN TERKAIT PEKERJA ANAK
DI INDONESIA**

TESIS

**ACHMAD SUKRONI
NPM: 0806437891**

**MAGISTER MANAJEMEN PEMBANGUNAN SOSIAL
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS INDONESIA**

SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Saya yang bertandatangan di bawah ini sebenarnya menyatakan bahwa tesis ini disusun tanpa tindakan plagiarisme sesuai dengan peraturan yang berlaku di Universitas Indonesia.

Jika kemudian hari ternyata saya melakukan tindakan plagiarisme, saya akan bertanggung jawab sepenuhnya dan menerima sanksi yang dijatuhkan oleh Universitas Indonesia kepada saya.

Depok, 16 Januari 2011


(Achmad Sukroni)



HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Achmad Sukroni

NPM : 0806437891

Tanda Tangan : 

Tanggal :

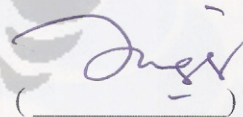
HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :
Nama : Achmad Sukroni
NPM : 0806437891
Program Studi : Magister Managemen Pembangunan Sosial
Judul Tesis : Kajian Kebijakan Terkait Pekerja Anak di Indonesia.

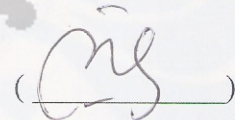
Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Akuntansi pada Program Studi Magister Akuntansi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

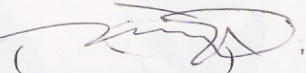
Ketua Sidang : Lugina Setyawati, Ph.D



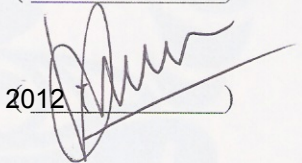
Sekretaris Sidang : Lidya Triana, M.Si



Pembimbing : Dra. Evelyn Suleman, MA



Penguji Ahli Kajian kebijakan, Achmad Sukroni, FISIP UI, 2012



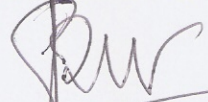
KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Manajemen Pembangunan Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Ibu Dra. Evelyn Suleman, MA., selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Seluruh staf administrasi program Magister Manajemen Pembangunan Sosial Universitas Indonesia;
- (3) Orang tua dan keluarga saya yang telah memberikan dukungan yang luar biasa;
- (4) Sahabat yang telah banyak membantu saya dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan.

Jakarta, 16 Januari 2011



HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Achmad Sukroni
NPM : 0806437891
Program Studi : Magister Manajemen Pembangunan Sosial
Departemen : Sosiologi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“ Kajian Kebijakan Terkait Pekerja Anak di Indonesia.”

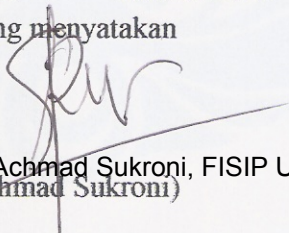
berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik hak cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : Januari 2011

Yang menyatakan



Kajian kebijakan..., Achmad Sukroni, FISIP UI, 2012

(Achmad Sukroni)

ABSTRAK

Nama : Achmad Sukroni
Program Studi : Magister Manajemen Pembangunan Sosial, Universitas Indonesia
Judul : Kajian Kebijakan Terkait Pekerja Anak di Indonesia.

Tesis ini membahas kaitan antar kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja anak. Kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah daerah terjadi sinergi yang saling menguatkan dan saling melengkapi dalam upaya untuk menghapus dan melindungi pekerja anak. Ditemukan beberapa kebijakan yang disebabkan kondisi perekonomian Indonesia masih memunculkan pasal-pasal yang terkesan tidak konsisten. Kebijakan-kebijakan yang dibuat sudah merefleksikan kebijakan dengan perspektif berpusat pada anak, dimana pasal-pasal yang terdapat di dalam kebijakan mencerminkan upaya yang serius dalam upaya melindungi dan meningkatkan harkat dan martabat anak..

Metode penelitian yang digunakan dalam penyelesaian karya akhir ini adalah analisis isi, dimana pertama-tama penulis mengumpulkan kebijakan-kebijakan yang berupa undang-undang, peraturan, dan keputusan menteri yang terkait dengan anak dan pekerja anak. Kemudian meneliti butir-butir pasal yang ada pada setiap kebijakan sesuai dengan fokus yang akan dikaji. Selanjutnya adalah memberikan kesimpulan apakah pasal-pasal dalam kebijakan itu saling bertentangan atau saling mendukung, serta apakah kebijakan-kebijakan tersebut sudah sesuai dengan perspektif berpusat pada anak..

Hasil penelitian menyarankan untuk menghindari bahwa kebijakan hanya menjadi catatan di atas kertas, maka perlu dukungan dari banyak semua pihak, mulai dari orang tua, masyarakat serta pemerintah dalam implementasi kebijakan dan dalam tataran kebijakan, terutama kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten harus dilakukan revisi dan disempurnakan agar terjadi konsistensi antar kebijakan.

Kata kunci : *Pekerja anak, Kebijakan, Perspektif berpusat pada anak,*

ABSTRACT

Name : Achmad Sukroni
Filed of Study : Magister Manajemen Pembangunan Sosial, Universitas Indonesia
Title : Policy Studies Related Child Labor in Indonesia

This thesis discusses a connection between the concerning with child labor at various level. Policy has been made by government or regional governments occurring synergy mutually strengthened and complementary in an effort to remove and protect child labor. Found some policy caused the condition of Indonesian economy still eliciting clauses impressed inconsistent . The policies that made already reflect policy with perspective child centered , where the provisions contained in policy reflect serious efforts in an attempt to protect and increase harkat blame worthiness child .

A method of research used in settlement work of the end of this is analysis of the contents , where first author collect the policies of the act of , regulation , and the ministerial decree associated with child and child labor . then examines items article that exist at any policy according to focus to be assessed . next thing is giving conclusion whether the provisions in the policy is mutually incompatible or mutual support , and whether the policies 's already in accordance with perspective child centered .

An research result of suggesting to avoid that the policy of only became the note on paper , hence need to support of numerous all parties , ranging from parents , the public as well as of the government in the implementation of the policy of and in landscape policy , especially the policies that not consistent to be done a revision and perfected so as to occurring the consistency of inter policy ..

Key Words : child labor , policy , the perspective of child centered.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
SURAT PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME	ii
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN	iv
KATA PENGANTAR	v
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii-viii
DAFTAR ISI	ix-x
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR LAMPIRAN	xii
1. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	12
1.3 Pertanyaan Penelitian.....	17
1.4 Tujuan Penelitian	17
1.5 Manfaat Penelitian	18
1.6 Sistematika Penulisan	19
2. LANDASAN KONSEPTUAL	20
2.1 Tinjauan Studi Pekerja Anak	20
2.2 Konsepsi Sosiologis dan Sosio kultural tentang Anak	32
2.3 Kebijakan tentang Anak dan Perspektif yang Mendasari	39
2.4 Kerangka konseptual.....	57
3. METODOLOGI	59
4.1 Metode Analisis	59
4.2 Cakupan dan Sumber Data	60
4.3 Tehnik Pengumpulan Data.....	62
4.4 Jadwal Penelitian	63
4.5 Keterbatasan Studi	63
4. DESKKRIPSI TEMUAN KEBIJAKAN-KEBIJAKAN TERKAIT PEKERJA ANAK	64
5.1 Konsepsi ”Anak” dalam berbagai Kebijakan	65

5.2	Konsepsi "Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan	82
5.3	Konsepsi tentang "Penghapusan Pekerja Anak" dan "Perlindungan Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan	90
5.	PEMBAHASAN HASIL ANALISA KEBIJAKAN	100
5.1	Hasil Analisa Tentang Konsepsi "Anak" dalam berbagai Kebijakan	101
5.2	Hasil Analisa Tentang Konsepsi "Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan	104
5.3	Konsepsi tentang "Penghapusan Pekerja Anak" dan "Perlindungan Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan	110
5.4	Hasil Analisa isi Kebijakan tentang Perspektif Berpusat pada Anak	111
6.	KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	118
6.1	Kesimpulan	118
6.2	Rekomendasi	120
	DAFTAR PUSTAKA	122

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1.	Jumlah Anak Berumur 5-17 tahun Menurut Umur dan Kegiatan Selama Seminggu	4
Tabel 1.2	”Anak yang Bekerja” Berumur 5-17 tahun Menurut Provinsi dan Daerah Tempat Tinggal, Tahun 2009	5
Tabel 1.3	”Anak yang Bekerja” Berumur 5-17 tahun Menurut Jenis Kelamin dan Daerah Tempat Tinggal Tahun 2009	6
Tabel 1.4	Perbandingan jumlah ”Anak yang bekerja ” dan jumlah “Pekerja Anak” Tahun 2009.....	9
Tabel 2.1	Matriks Perpektif Pekerja Anak.....	55
Tabel 4.1	Matriks Temuan Tentang Konsepsi Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional dan Lokal	81
Tabel 4.2	Matriks Temuan Tentang Konsepsi Pekerja Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional.....	89
Tabel 4.3.	Anak dan Perlindungan Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional dan Lokal	99
Tabel 5.1	Pekerja Anak Menurut Umur dan Status Perkawinan Tahun 2009	104
Tabel 5.2	Matrik Konsepsi Pekerja Anak	108
Tabel 5.3	Pekerja Anak Menurut Umur dan Total Jam Kerja Seminggu Tahun 2009	110
Tabel 5.4	Pekerja Anak Menurut Kondisi Tempat Kerja dan Perlakuan di Tempat Kerja dan Jenis Kelamin, Tahun 2009.....	117

DAFTAR TABEL

Lampiran 1 Daftar Kebijakan-kebijakan Terkait Pekerja Anak.....	126
---	-----

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Jumlah penduduk Indonesia berdasarkan hasil Sensus Penduduk Indonesia tahun 2010 sudah mencapai 237,6 juta orang dan merupakan negara dengan jumlah penduduk ke-4 terbesar di dunia. Jumlah penduduk Indonesia yang besar tersebut merupakan sumber daya manusia yang merupakan salah satu modal dasar dalam pembangunan di Indonesia. Dengan kualitas sumber daya manusia yang baik, diharapkan dapat membantu kelancaran pembangunan. Sehingga pembangunan sumber daya manusia merupakan bagian yang penting dalam proses pembangunan ekonomi.

Persentase anak¹ berdasarkan hasil Sensus Penduduk tahun 2010 dibandingkan dengan total penduduk Indonesia sebesar 34,2 persen atau sebanyak 81,4 juta anak-anak². Anak merupakan generasi penerus cita-cita perjuangan bangsa sekaligus sebagai sumber daya manusia di masa depan yang merupakan modal bangsa bagi pembangunan yang berkesinambungan (*sustainable development*). Oleh karena itu, posisi anak yang strategis sekaligus kritis ini harus dilakukan dampingan dan pengembangan secara terarah, terpadu di berbagai aspek kehidupan. Hal ini pada hakekatnya merupakan tanggung jawab semua pihak. Namun dalam melakukan dampingan dan pengembangan kepada anak terdapat berbagai rintangan, salah satunya banyaknya anak putus sekolah dan masuk ke pasar kerja sebagai pekerja anak. Berdasarkan data dari Kementerian Pendidikan Nasional, sampai akhir tahun 2011 terdapat 1,18 juta siswa putus sekolah dan 2,33 juta lulusan SD sampai SM yang tidak bisa melanjutkan ke jenjang pendidikan yang lebih tinggi karena alasan faktor ekonomi³. Padahal menurut Usman (2002) mengutip Wiratakusumah (1994) mengatakan bahwa tersitanya waktu anak untuk bekerja, dalam jangka panjang dikuatirkan akan mengancam mutu sumber daya manusia Indonesia. Selanjutnya disebutkan bahwa anak-anak yang harus bekerja, padahal belum saatnya adalah suatu

1 Menggunakan definisi penduduk yang berumur kurang dari 18 tahun

2 Hasil Sensus Penduduk 2010. Badan Pusat Statistik

3 Bahan Jumpa pers Akhir Tahun 2011. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, 30 Desember 2011

permasalahan yang akan mengakibatkan sumber daya manusia yang berkualitas rendah (Komnas Ham, 1998).

Jumlah pekerja anak menurut Susenas 2000 yang tidak atau belum pernah bersekolah sebesar 5,2 persen. Selanjutnya dikatakan bahwa untuk fenomena pekerja anak, jumlah anak laki-laki yang putus sekolah lebih banyak dari jumlah anak perempuan yang putus sekolah. Kondisi tersebut diduga karena lebih rendahnya persentase anak perempuan yang putus sekolah untuk masuk ke pasar tenaga kerja dibandingkan anak laki-laki dan masuknya anak-anak perempuan ke pasar tenaga kerja adalah untuk menyelamatkan sekolahnya (Usman, 2004).

Pada dasarnya, pekerja anak merupakan fenomena global, yang dapat ditemui baik di negara-negara berkembang maupun negara maju seperti Tanzania, Maroko, Portugal, Indonesia, Filipina, dan Inggris serta Amerika Serikat. Selanjutnya dikatakan bahwa pekerja anak terdapat baik di negara berkembang maupun di negara maju, tetapi tujuan mereka bekerja berbeda. Pada negara maju biasanya anak bekerja untuk uang saku sedangkan di negara berkembang anak bekerja untuk membantu ekonomi keluarga (Usman, 2002). Anak bekerja ada yang karena alasan ekonomi. Akan tetapi, pada kenyataannya, tidak semua orang miskin mempekerjakan anak-anaknya. Hanya sebagian dari mereka yang masih memegang budaya mendidik anak dengan melatih bekerja pada usia dini.

Pekerja anak memiliki dampak yang buruk terhadap kondisi anak, baik fisik maupun psikis. Pekerja anak dipermasalahkan bukan karena bentuk atau kegiatan itu sendiri, namun karena dampak negatif yang diderita anak ketika mereka menerjunkan diri ke dunia kerja. Selain kesehatan mereka terganggu, kesempatan sekolah hilang, kesempatan bermain dan bersosialisasi untuk mematangkan kepribadian terbengkalai, mereka juga rentan akan adanya eksploitasi. Selain itu Usman (2004) mengutip Irwanto (1993) menambahkan bahwa pekerja anak sering menghadapi kondisi kerja yang tidak sehat, tekanan/ancaman orang lain, laka, atau sakit.

Di Indonesia, dan di sejumlah negara lain, anak-anak pada kelompok umur tertentu dianggap sebagai penduduk umur sekolah yang diharapkan masih terdaftar dan aktif di sekolah, baik pra-sekolah, maupun jenjang sekolah dasar ataupun menengah. Namun demikian, faktanya tidak selalu seperti yang diharapkan. Sejumlah anak di Indonesia telah terlibat dalam kegiatan ekonomi, beberapa di antaranya tidak terdaftar di sekolah lagi, sebagian dari mereka

bekerja dengan jam kerja yang panjang bahkan untuk standar orang dewasa. Fakta dari pernyataan tersebut dapat dilihat dari hasil Survei Pekerja Anak tahun 2009 yang menunjukkan data-data tentang anak dan kegiatannya, yaitu sebagai berikut:

- Dari jumlah anak usia 5-17, sekitar 58,8 juta, terdapat 4,05 juta anak yang dianggap sebagai anak-anak yang bekerja atau sebesar 6,9 persen
- Dari total jumlah anak usia 5-17, terdapat 48,1 juta atau 81,8 persen mempunyai kegiatan sekolah, 24,3 juta atau 41,2 persen terlibat dalam kegiatan kerumahtanggaan dan 6,7 juta atau 11,4 persen dari anak-anak dianggap sebagai 'idle';⁴ baik sekolah maupun rumah tangga.
- Sekitar 50 persen dari anak-anak yang bekerja minimal bekerja 21 jam per minggu dan 25 persen 12 jam per minggu. Rata-rata, anak-anak bekerja 25,7 jam per minggu. Rata-rata, pekerja anak bekerja 35,1 jam per minggu. Beberapa bekerja sebanyak 20,7 persen anak-anak bekerja dalam situasi berbahaya karena mereka menghabiskan lebih dari 40 jam per minggu.

4 "Idle" didefinisikan sebagai anak-anak berumur 5-17 tahun, dimana mereka selama waktu referensi tertentu, tidak melakukan kegiatan apa pun: baik sekolah, mengurus rumah tangga maupun terlibat dalam pekerjaan. Buku Pekerja Anak 2009. BPS-ILO Halmanan 58.

Tabel 1.1
Jumlah Anak Berumur 5-17 tahun Menurut Umur dan
Kegiatan Selama Seminggu

Umur	Hanya bekerja	Bekerja dan Sekolah	Bekerja dan Mengurus Rumah tangga	Bekerja, Sekolah dan Mengurus RT	Hanya Sekolah	Sekolah dan Mengurus RT	Hanya Mengurus RT	Tidak memiliki kegiatan	Total
5	-	-	983	1.252	249.793	20.360	146.039	3.904.280	4.322.707
6	13.703	11.464	-	11.025	2.366.457	326.301	110.315	1.359.682	4.198.947
7	-	38.292	7.209	42.300	3.348.050	707.529	60.604	202.707	4.406.691
8	-	27.985	897	43.934	3.479.086	956.479	16.974	122.277	4.647.632
9	1.602	39.506	7.937	106.114	3.761.727	1.573.427	9.639	98.114	5.598.066
10	1.426	14.855	-	45.842	2.360.154	1.434.538	17.050	27.172	3.901.037
11	904	28.625	6.225	51.348	2.178.925	1.590.290	15.446	30.968	3.902.731
12	8.185	34.228	14.806	113.663	2.037.552	1.984.726	50.810	81.582	4.325.552
13	22.672	37.983	22.880	167.728	1.716.441	2.146.702	115.819	104.421	4.334.646
14	37.736	62.409	66.863	200.817	1.505.317	1.980.490	210.373	133.064	4.197.069
15	88.502	73.552	207.917	282.238	1.373.607	2.491.384	376.857	196.072	5.090.129
16	190.708	73.399	322.954	296.503	1.201.257	2.230.861	439.709	202.121	4.957.512
17	321.155	67.109	571.947	263.374	1.073.038	1.887.009	499.588	271.285	4.954.505
Total	686.593	509.407	1.230.618	1.626.138	26.651.404	19.330.096	2.069.223	6.733.745	58.837.224

Sumber: Pekerja

Anak di Indonesia 2009, BPS-ILO

Pada Tabel 1.1, terlihat bahwa anak-anak yang berusia dibawah 18 tahun sudah terlibat dalam beberapa kegiatan. Kegiatan dari anak terdiri dari berbagai macam. Walaupun dari data tersebut memperlihatkan bahwa anak yang melakukan kegiatan hanya sekolah saja sebesar 26.7 juta orang atau 45,3 persen, namun terdapat juga anak yang melakukan kegiatan yang hanya bekerja saja yaitu sebanyak 686,6 ribu orang atau 1,2 persen dari seluruh anak, kegiatan anak yang bekerja dan juga melakukan aktivitas sekolah sebanyak 509.4 ribu anak atau 0,9 persen, sedangkan anak yang mempunyai kegiatan bekerja dan sekolah serta mengurus rumah tangga sebanyak 1.7 juta orang atau sebesar 2,8 persen dari seluruh jumlah anak.

Kondisi seperti yang ditampilkan di atas menunjukkan bahwa kegiatan anak yang seharusnya sedang melakukan aktifitas sekolah, ternyata anak-anak masih mempunyai beban tambahan lain yang seharusnya tidak dilakukan oleh anak-anak seperti kegiatan bekerja dan mengurus rumah tangga.

Tabel 1.2
 ”Anak yang Bekerja” Berumur 5-17 tahun Menurut Provinsi dan
 Daerah Tempat Tinggal, Tahun 2009

Provinsi	Daerah		Total
	Perkotaan	Pedesaan	
NANGGROE ACEH DARUSSALAM		52.677	52.677
SUMATERA UTARA	122.024	599.257	721.281
SUMATERA BARAT		73.722	73.722
RIAU	6.723	34.978	41.701
JAMBI		27.384	27.384
SUMATERA SELATAN	22.983	68.394	91.377
BENGKULU	12.308	69.713	82.021
LAMPUNG		97.123	97.123
BANGKA BELITUNG		61.299	61.299
KEPULAUAN RIAU	22.131	25.380	47.511
DKI JAKARTA	67.245		67.245
JAWA BARAT	130.052	117.251	247.303
JAWA TENGAH	165.062	144.903	309.965
DI YOGJAKARTA	16.332		16.332
JAWA TIMUR	133.519	140.358	273.877
BANTEN	65.575	12.222	77.797
BALI	45.062	80.550	125.612
NUSA TENGGARA BARAT	61.211	110.595	171.806
NUSA TENGGARA TIMUR	25.161	193.357	218.518
KALIMANTAN BARAT	22.121	113.786	135.907
KALIMANTAN TENGAH	2.093	77.658	79.751
KALIMANTAN SELATAN	42.042	62.006	104.048
KALIMANTAN TIMUR	15.747	51.024	66.771
SULAWESI UTARA	8.784	31.841	40.625
SULAWESI TENGAH		94.274	94.274
SULAWESI SELATAN	34.609	118.199	152.808
SULAWESI TENGGARA	23.279	181.869	205.148
GORONTALO		47.687	47.687
SULAWESI BARAT	14.371	26.927	41.298
MALUKU		79.071	79.071
MALUKU UTARA		18.588	18.588
PAPUA BARAT	21.481	14.551	36.032
PAPUA	7.534	138.663	146.197
Total	1.087.449	2.965.307	4.052.756

Sumber: Pekerja Anak di Indonesia 2009, BPS-ILO

Tabel 1.3
 ”Anak yang Bekerja” Berumur 5-17 tahun Menurut Jenis Kelamin
 dan Daerah Tempat Tinggal
 Tahun 2009

Jenis Kelamin	Daerah		Total
	Perkotaan	Pedesaan	
Laki-laki	542.454	1.848.796	2.391.250
Perempuan	544.995	1.116.511	1.661.506
Total	1.087.449	2.965.307	4.052.756

Sumber: Pekerja Anak di Indonesia 2009, BPS-ILO

Berdasarkan sebaran wilayah, aktivitas bekerja yang dilakukan oleh anak-anak ini ternyata bukan hanya fenomena di salah satu provinsi saja, namun sudah menyebar ke seluruh provinsi di Indonesia. Sebaran anak yang bekerja menurut provinsi menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Utara merupakan provinsi dengan jumlah anak yang bekerja terbesar yaitu sebesar 17,8 persen, sedangkan urutan kedua dan ketiga terbesar terdapat di Pulau Jawa yaitu Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Jawa Barat, dengan persentase masing-masing sebesar 7,6 persen dan 6,1 persen.

Aktivitas bekerja pada anak tidak hanya terdapat di daerah perkotaan saja, atau pedesaan saja, namun menyebar baik di perkotaan maupun pedesaan. Hal ini terlihat bahwa dari seluruh anak yang bekerja terdapat 73,2 persen atau 3,0 juta anak yang bekerja berada di pedesaan dan selebihnya sebesar 26,8 persen atau 1,1 juta anak yang bekerja ada di di perkotaan. Jika ditinjau dari komposisi anak yang bekerja menurut jenis kelamin anak yang bekerja, maka terlihat bahwa jumlah anak yang bekerja di Indonesia mayoritas adalah anak laki-laki yaitu sebanyak 2,4 juta orang atau 59,0 persen, sedangkan anak perempuan yang bekerja sebanyak 1,7 juta orang atau sebesar 41,0 persen. Secara sosiologis aktivitas bekerja di daerah pedesaan berbeda dengan daerah perkotaan. Di pedesaan yang cenderung struktur pekerjaannya adalah pada pertanian, dan aktivitas anak-anaknya sering dilibatkan dalam aktivitas membantu orang tuanya. Dalam hal ini maka terlihat bahwa anak yang bekerja di pedesaan lebih banyak di dibandingkan di perkotaan dan anak laki-laki yang bekerja lebih banyak laki-laki dari perempuan.

Di dalam penjelasan terhadap data-data di atas telah dijelaskan fenomena anak yang bekerja, namun sebagian dari anak yang bekerja terdapat pekerja anak. Untuk menghindari salah tafsir terhadap istilah “bekerja” dan “pekerja” maka perlu dijelaskan konsep tersebut secara jelas.

Terkait dengan pengertian bekerja dan pekerja anak, BPS telah memberikan acuan dan digunakan dalam survei pekerja anak. Di dalam Survei Pekerja Anak 2009 yang dilakukan BPS mendefinisikan “anak bekerja” sebagai “anak dalam dunia kerja”. Yang termasuk dalam definisi ini adalah anak-anak yang terlibat dalam aktivitas produksi yang termasuk dalam SNA (*System of National Account*/sistem perhitungan neraca nasional) setidaknya selama satu jam dalam periode yang menjadi acuan survei⁵. Oleh karena itu anak-anak yang bekerja adalah anak-anak yang bekerja terlepas dari legalitasnya (tidak dilihat apakah bekerja pada instansi resmi atau tidak resmi). Pekerja anak⁶ dalam survei pekerja anak didefinisikan sebagai anak-anak yang bekerja dalam setiap pekerjaan yang dapat dianggap berbahaya yang diindikasikan oleh jumlah jam kerja yang ditentukan oleh Undang-undang No. 13 tahun 2003. Survei Pekerja Anak yang dilakukan BPS bekerja sama dengan ILO mempunyai tujuan utama yaitu: (1) untuk memperkirakan prevalensi anak-anak yang bekerja (termasuk pekerja anak) di Indonesia, dan (2) untuk mengumpulkan informasi mengenai karakteristik sosial-ekonomi anak-anak bekerja di Indonesia.

Munculnya pekerja anak merupakan permasalahan sosial ekonomi yang cukup memperhatikan, karena pada masa pertumbuhan dan perkembangannya, anak telah terbebani dengan kegiatan mencari nafkah. Data yang ditunjukkan pada tabel 1.4 menjadi salah satu indikator ketenagakerjaan atau signal yang sangat berguna sebagai peringatan dini “*early warning*” guna merumuskan atau menyusun langkah penanggulangan masalah pekerja anak di Indonesia. Dimana terdapat 43,3 persen dari seluruh anak yang bekerja termasuk kategori sebagai pekerja anak.

5 *Statistics Indonesia & ILO 2009, Working Children in Indonesia 2009, hal 14*

6 Istilah anak-anak yang bekerja lebih mengacu pada istilah teknis 'anak-anak yang melakukan kegiatan bekerja'.

Istilah pekerja anak merujuk kepada pekerja anak setelah mempertimbangkan kelompok usia dan jam kerja. Mereka meliputi, (1) Semua pekerja anak-anak berusia 5-12, tanpa jam kerja mereka, (2) anak-anak berusia 13-14 bekerja lebih dari 15 jam per minggu, dan (3) bekerja anak-anak berusia 15-17 bekerja lebih dari 40 jam per minggu). **Buku Pekerja Anak Indonesia, 2009, Halaman xi. Badan Pusat Statistik-ILO**

Berdasarkan hasil Survei Pekerja Anak yang dilakukan oleh BPS bekerja sama dengan ILO pada tahun 2009, dari 58,8 juta anak yang berumur 5 sampai 17 tahun terdapat 4,05 juta anak yang bekerja dan dari jumlah anak yang bekerja terdapat 1,8 juta anak yang termasuk pekerja anak.

Dari 33 Propinsi di Indonesia, jumlah pekerja anak terbanyak terdapat di Propinsi Sumatera Utara yaitu sebanyak 271,8 ribu pekerja anak. Namun jika dilihat persentase antara jumlah pekerja anak terhadap anak yang bekerja, Propinsi Yogyakarta menempati urutan pertama, yaitu sebesar 80,6 persen. Hal ini memberikan penjelasan bahwa sebagian besar anak yang bekerja merupakan pekerja anak dan hal ini merupakan gambaran bahwa banyak anak yang kemungkinan mendapatkan dampak negatif dari aktivitas bekerja yang digelutinya.

Tabel 1.4
Perbandingan jumlah "Anak yang bekerja" dan jumlah "Pekerja Anak"
Tahun 2009

Provinsi	Anak yang Bekerja	Pekerja Anak	Persentase Pekerja Anak Terhadap Anak yang Bekerja
NANGGROE ACEH DARUSSALAM	52.677	17.142	32,5
SUMATERA UTARA	721.281	271.814	37,7
SUMATERA BARAT	73.722	38.936	52,8
RIAU	41.701	14.266	34,2
JAMBI	27.384	6.701	24,5
SUMATERA SELATAN	91.377	27.321	29,9
BENGKULU	82.021	19.241	23,5
LAMPUNG	97.123	57.271	59,0
BANGKA BELITUNG	61.299	27.313	44,6
KEPULAUAN RIAU	47.511	35.213	74,1
DKI JAKARTA	67.245	46.371	69,0
JAWA BARAT	247.303	118.560	47,9
JAWA TENGAH	309.965	151.293	48,8
DI YOGJAKARTA	16.332	13.170	80,6
JAWA TIMUR	273.877	104.656	38,2
BANTEN	77.797	48.440	62,3
BALI	125.612	70.044	55,8
NUSA TENGGARA BARAT	171.806	78.951	46,0
NUSA TENGGARA TIMUR	218.518	63.612	29,1
KALIMANTAN BARAT	135.907	49.318	36,3
KALIMANTAN TENGAH	79.751	30.625	38,4
KALIMANTAN SELATAN	104.048	39.842	38,3
KALIMANTAN TIMUR	66.771	24.645	36,9
SULAWESI UTARA	40.625	22.442	55,2
SULAWESI TENGAH	94.274	45.873	48,7
SULAWESI SELATAN	152.808	85.833	56,2
SULAWESI TENGGARA	205.148	88.680	43,2
GORONTALO	47.687	21.439	45,0
SULAWESI BARAT	41.298	21.971	53,2
MALUKU	79.071	38.565	48,8
MALUKU UTARA	18.588	5.277	28,4
PAPUA BARAT	36.032	10.493	29,1
PAPUA	146.197	60.030	41,1
Total	4.052.756	1.755.348	43,3

Sumber: Survei Pekerja Anak 2009, BPS-ILO.

Melihat kondisi nyata, menunjukkan bahwa di Indonesia mempunyai masalah terkait pekerja anak. Isu sentral mengenai pekerja anak adalah timbulnya konsekuensi negatif dari usia yang terlalu dini untuk bekerja, yang hal ini jelas akan berpengaruh terhadap perkembangan anak. Untuk itu, yang paling penting dilakukan adalah bagaimana menanggulangi masalah pekerja anak ini agar anak tidak terjerumus ke dalam permasalahan yang lebih dalam dan lebih kompleks.

Seperti halnya di negara lain, di Indonesia anak-anak dianggap sangat berharga, baik sebagai diri mereka sendiri maupun sebagai sumber daya manusia yang akan menentukan masa depan negara. Oleh karena itu merupakan kewajiban bagi bangsa-bangsa dan para orang tua untuk menjamin agar setiap anak memiliki peluang terbaik untuk tumbuh sehat, memperoleh akses pendidikan yang layak dan pada gilirannya untuk menjadi warga negara yang produktif di masa depan. Adalah kewajiban bagi bangsa dan para orang tua juga untuk menjamin dan melindungi anak-anak dari segala jenis situasi berbahaya dan membahayakan bagi mereka. Singkatnya, semua pihak memiliki kewajiban yang sama untuk melakukan segala kemungkinan upaya dalam rangka menjamin pemenuhan hak asasi manusia bagi anak-anak.

Secara normatif pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi anak. Hal ini telah diakui oleh pemerintah dan dituangkan kedalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2010-2014 merupakan tahap kedua dari pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. RPJMN 2010-2014 ini selanjutnya menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga dalam menyusun Rencana Strategis kementerian/lembaga (Renstra-KL) dan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam menyusun/menyesuaikan rencana pembangunan daerahnya masing-masing dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. Untuk pelaksanaan lebih lanjut, RPJMN akan dijabarkan ke dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) yang akan menjadi pedoman bagi penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN).

Merujuk pada RPJMN 2010-2014, strategi dan arah kebijakan perlindungan anak diarahkan pada

- (a) peningkatan akses terhadap pelayanan yang berkualitas, peningkatan partisipasi anak dalam pembangunan, dan upaya menciptakan lingkungan yang ramah anak dalam rangka mendukung tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak;
- (b) peningkatan perlindungan anak dari kekerasan dan diskriminasi; dan
- (c) peningkatan efektivitas kelembagaan perlindungan anak.

Dalam rangka mencapai arah kebijakan tersebut, perlindungan anak dilaksanakan melalui tiga fokus prioritas. Pertama, peningkatan kualitas tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak, antara lain, melalui peningkatan aksesibilitas dan kualitas program pengembangan anak usia dini; peningkatan kualitas kesehatan anak; dan peningkatan pendidikan kesehatan reproduksi bagi remaja. Kedua, perlindungan anak dari segala bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi, antara lain melalui: peningkatan rehabilitasi dan perlindungan sosial anak; peningkatan perlindungan bagi pekerja anak dan penghapusan pekerja terburuk anak; dan peningkatan perlindungan bagi anak yang berhadapan dengan hukum. Ketiga, peningkatan kapasitas kelembagaan perlindungan anak, antara lain, melalui penyusunan dan harmonisasi peraturan perundang-undangan terkait perlindungan anak; peningkatan kapasitas pelaksana perlindungan anak; peningkatan penyediaan data dan informasi perlindungan anak; dan peningkatan koordinasi dan kemitraan antar pemangku kepentingan terkait pemenuhan hak-hak anak, baik lokal, nasional, maupun internasional.⁷

Berdasarkan penjelasan yang telah dituangkan di dalam RPJMN 2010-2014, memberikan indikasi bahwa pemerintah secara normatif telah mengakomodir upaya perlindungan dan peningkatan kualitas tumbuh kembang anak. Namun, berdasar fenomena/kondisi empiris tentang keberadaan pekerja anak sebagaimana data survei BPS, jelas menunjukkan masih adanya atau terdapatnya kesenjangan antara gagasan normatif (RPJMN) dengan kondisi nyata.

1.2. Permasalahan

⁷ Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 5 Tahun 2010, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) Tahun 2010-2014, Buku II, Halaman 47

Berkenaan dengan eksistensi kebijakan negara di berbagai sektor pembangunan, dalam konteks desentralisasi, ada indikasi ketidak sinkronan antara kebijakan di tingkat nasional dan di tingkat lokal. Kebijakan nasional seharusnya menjadi acuan untuk mengembangkan dan memberlakukan berbagai kebijakan ‘turunan’ di tingkat propinsi ataupun di tingkat kabupaten/kota. Beberapa Peraturan Daerah Provinsi, terdapat 1.500 perda di 31 provinsi Indonesia, 2.500 perda di 50 kabupaten/kota. Perda-perda ini ditetapkan dalam kurun waktu tahun 2004 hingga 2006. Dari situ diperoleh data bahwa 60 persen perda belum mengikuti sistematika teknik tentang penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan⁸.

Terkait dengan isu pekerja anak di Indonesia, negara telah memberikan landasan kebijakan dalam perlindungan hukum untuk melindungi kepentingan anak serta mengupayakan agar mereka tidak memasuki dunia kerja terlalu dini.

Indonesia telah menjadi salah satu negara yang produktif dalam mengeluarkan berbagai peraturan dan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja anak dan penghapusan Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak (BPTA). Para aktivis yakin bahwa Indonesia telah memiliki cukup peraturan untuk mengatasi permasalahan BPTA jika peraturan-peraturan yang ada tersebut dapat dijalankan dengan semestinya. Pemerintah telah menerbitkan berbagai Undang-undang, keputusan dan instruksi presiden maupun menteri serta peraturan-peraturan lainnya yang ditujukan untuk mencegah ataupun melarang anak-anak untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang memposisikan mereka dalam BPTA. Kebijakan-kebijakan ini dikeluarkan oleh berbagai sektor seperti seperti sektor tenaga kerja dan transmigrasi, kebudayaan dan turisme, sosial, serta pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak

Setiap peraturan idealnya adalah terjadi konsistensi antar isian dari setiap kebijakan, sehingga kandungan/isi dalam setiap peraturan dan kebijakan adalah saling melengkapi dan saling menguatkan. Konsisten yang dimaksudkan adalah setiap isi dari setiap kebijakan tidak ada yang saling bertentangan, saling melengkapi serta saling menguatkan. Selain itu, kebijakan-kebijakan itu idealnya juga adalah bahwa isi dari kebijakan tersebut ditujukan untuk kepentingan terbaik anak, dalam arti bahwa semua kebijakan tersebut memperhatikan kebutuhan

8 Erwin, S.H, M.H (Anggota Tim Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kanwil Dep.Hukum dan HAM - Tahun 2008/Dosen Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial UBB)

anak sebagai manusia yang dapat berinteraksi dengan orang lain, sehingga anak-anak pun dapat mengungkapkan pendapat terkait dengan peran dalam pembangunan. Pertanyaannya adalah: apakah kebijakan terkait dengan pekerja anak pada tingkatan nasional dan lokal juga masih mempunyai persoalan, seperti yang disinyalir terkait kebijakan-kebijakan lainnya.

Pada dasarnya keberadaan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja anak merupakan bentuk kepedulian dan sudah menjadi kewajiban negara dalam upaya pencegah, melindungi dan menghapuskan pekerja anak. Kebijakan berupa peraturan perundang-undangan dan beberapa kebijakan lainnya yang dibuat secara normatif untuk kepentingan anak dan berpihak pada pemenuhan hak-hak anak. Sehingga diharapkan upaya melindungi, mencegah dan menghapuskan pekerja anak akan mempunyai dampak yang positif buat anak, khususnya dalam proses tumbuh kembang anak. Hal ini sesuai dengan prinsip kebijakan yang berperspektif anak.

Salah satu upaya yang dilakukan pemerintah adalah dengan menerbitkan petunjuk tentang landasan kebijakan yang harus menjadi perhatian pada pembuat kebijakan, yaitu: Kebijakan yang berdasarkan Pengarusutamaan Hak Anak (PUHA). Di dalam PUHA (Pengarusutamaan Hak Anak - *Mainstreaming Children Rights*) sebagai suatu strategi dipandang mampu memastikan bahwa pembuatan peraturan perundang-undangan, kebijakan, program dan kegiatan berikut anggarannya akan berpihak kepada pemenuhan prinsip-prinsip hak anak. PUHA yang dimaksudkan disini adalah menjadikan pemenuhan hak anak sebagai pertimbangan utama dari para pengambil keputusan dan perencana pembangunan nasional, propinsi dan kabupaten/kota.⁹

PUHA adalah suatu strategi pelaksanaan perlindungan anak dengan mengintegrasikan hak anak dalam peraturan perundangan, kebijakan, program, kegiatan dan anggaran, mulai dari tahap perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi dengan prinsip kepentingan terbaik bagi anak. PUHA mensyaratkan adanya integrasi keseluruhan konvensi hak anak dan isu-isu anak ke dalam setiap peraturan perundang-undangan, kebijakan, kegiatan, dan program pembangunan nasional. Capaian dari pelaksanaan PUHA adalah adanya penghormatan, pemenuhan, dan perlindungan hak anak melalui penyelenggaraan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, dan evaluasi atas kebijakan dan program pembangunan yang

9 Sambutan deputi bidang perlindungan anak pada rapat pengarusutamaan hak anak (PUHA)Kementrian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

berperspektif anak. PUHA dijadikan batasan dan pijakan dalam menyusun suatu kebijakan serta program pembangunan. Paradigma PUHA adalah menempatkan isu anak ke dalam isu pembangunan dan mengaitkan semua analisis pembangunan berdasarkan prinsip kepentingan terbaik bagi anak.

Secara normatif pembuatan kebijakan dan peraturan, pemerintah pusat telah menyerahkan beberapa urusan untuk diserahkan kepada tingkat regional. Pemerintah pusat hanya menangani sebagian dari kewenangannya. Hal tersebut sudah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan yang terdapat pada pemerintah pusat terbatas hanya pada kewenangan di bidang: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan keamanan; (c) peradilan; (d) moneter dan fiskal; (e) agama; dan (f) kewenangan di bidang lain.

Kewenangan yang diberikan kepada daerah (propinsi) berdasarkan UU No. 32 tahun 2004 Pasal 13 terdiri dari 15 urusan yaitu::

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;

- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota ; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah di tingkat Kabupaten/kota adalah :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan lainnya diserahkan kepada daerah. secara eksplisit merupakan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai urusan penyelenggaraan pemerintahan di daerah bagi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Karenanya pemerintah daerah seharusnya menjadikan otonomi daerah dan desentralisasi sebagai modal awal bagi upaya peningkatan pelayanan masyarakat dan pembangunan daerah yang berorientasi untuk kepentingan daerah. Dalam beberapa hal pemerintah daerah dalam membuat kebijakan untuk daerah sendiri, dapat terjadi pertentangan dengan kebijakan yang bersifat nasional. Kebijakan yang bertentangan akan memberikan dampak negatif terhadap hasil pelaksanaannya, serta akan menimbulkan masalah hukum di kemudian hari.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya di dalam kebijakan yang dituangkan dalam RPJMN telah disebutkan terdapat tiga fokus prioritas dalam kaitannya dengan strategi perlindungan anak. yaitu **Pertama**, peningkatan kualitas tumbuh kembang dan kelangsungan hidup anak **Kedua**, perlindungan anak dari segala bentuk tindak kekerasan dan diskriminasi, **Ketiga**, peningkatan kapasitas kelembagaan perlindungan anak.

Melihat penjelasan di atas, kebijakan-kebijakan yang telah dibuat seluruhnya bertujuan positif, namun dari semua itu layak dan perlu untuk dilakukan kajian dan mempertanyakan apakah semua kebijakan yang bertujuan untuk kebaikan pada anak, memang telah benar-benar sesuai dengan prinsip kebijakan yang berspektif anak..

Kajian terhadap kebijakan tersebut menjadi sangat relevan untuk dilakukan, hal ini mengingat banyaknya produk kebijakan yang telah dibuat di tingkat nasional maupun. Variasi dari masing-masing isi dari kebijakan dimungkinkan untuk terjadi perbedaan dan ketidaksinkronan antar kebijakan. Walaupun dalam pada awalnya kebijakan yang dibuat, khususnya pada tingkat regional mengacu pada undang-undang atau peraturan di atasnya, namun peluang untuk terjadi perbedaan dapat dimungkinkan. Dengan melakukan kajian diharapkan akan dapat dilakukan pemetaan terhadap pasal-pasal yang tidak sinron atau pasal-pasal yang bertentangan dengan pasal-pasal yang lainnya baik di dalam satu kebijakan ataupun antar kebijakan.

Kajian ini menjadi lebih penting lagi, karena selain bertujuan untuk melihat sinkronisasi antar kebijakan , juga akan dikaji terkait dengan kebijakan yang dibuat sudah berspektif anak atau belum. Dengan adanya kajian ini diharapkan penyempurnaan akan dapat dilakukan secara lebih baik.

1.3. Pertanyaan Penelitian

Untuk mempertegas permasalahan terkait kebijakan pekerja anak, perlu dijabarkan dalam pertanyaan-pertanyaan penelitian. Adapun pertanyaan-pertanyaan tersebut adalah:

- a) Apakah muatan antar kebijakan yang terkait dengan pekerjaan anak yang sudah konsisten atau belum? Konsisten yang dimaksud adalah tidak saling bertentangan.

- b) Apakah Kebijakan -kebijakan yang terkait dengan pekerja anak sudah berspekpektif anak atau belum?

1.4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan untuk:

- a) Mengetahui konsistensi antar kebijakan (secara vertikal) baik kebijakan internasional, nasional maupun lokal terkait dengan kebijakan pekerja anak, yang meliputi:
- Konsistensi terkait konsepsi anak
 - Konsistensi terkait dengan konsepsi bekerja
 - Konsistensi terkait dengan konsepsi pekerja anak
- Konsistensi yang dimaksud adalah melihat apakah di dalam masing-masing kebijakan sudah sejalan antar kebijakan dan tidak saling bertentangan.
- b) Mengetahui kebijakan ada, apakah sudah berspekpektif anak atau belum. Perspektif anak dimana unsur yang akan dikaji adalah
- Unsur Proteksi
 - Unsur Pemberdayaan
 - Unsur Penghapusan

1.5. Manfaat/signifikansi Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas, diharapkan penelitian ini bermanfaat bagi berbagai pihak, seperti; pemerintah daerah, LSM, peneliti, serta kepada dunia akademik dan para praktisi yang berkecimpung dalam upaya melindungi dan penghapusan pekerja anak. Dengan kata lain penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dalam hal sebagaimana berikut ini:

- a. Secara akademis tulisan ini di harapkan dapat menambah referensi khasanah ilmu sosial dalam hal pembuatan kebijakan dalam upaya pemenuhan hak-hak anak dan perlindungan pekerja anak.
- b. Secara Praktisi tulisan ini dapat berkontribusi untuk memberikan masukan dan bahan evaluasi bagi para perumus dan pelaksana kebijakan pembangunan sektor sosial khususnya di daerah agar setiap kebijakan yang dirancang tetap mengutamakan kepentingan yang terbaik bagi anak dan terjadinya sinkronisasi antar peraturan dan kebijakan.

1.6. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dalam lima bab dengan rincian sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi latar belakang, permasalahan, tujuan penulisan, dan manfaat penulisan serta sistematika penulisan.

BAB II : Landasan Konseptual

Bab ini berisi kajian teori terkait pekerja anak dan studi-studi yang pernah dilakukan terkait pekerja anak.

BAB III : Metodologi

Bab ini berisi sumber data dan metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini.

BAB IV : Diskripsi Temuan Substansi Kebijakan Tentang Anak Dan Pekerja Anak

Bab ini berisi diskripsi terkait Kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja anak dan dijelaskan sesuai tema.

BAB V : Pembahasan Hasil Analisa Kebijakan

Bab ini berisi gambaran umum, serta interpretasi berdasarkan hasil penelitian.

BAB VI : Kesimpulan dan Rekomendasi

Bab ini berisi kesimpulan berdasarkan hasil pembahasan dan analisis, serta saran-saran yang relevan dengan topik penelitian.

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1. Tinjauan Studi Pekerja Anak

Beberapa studi telah dilakukan terkait dengan pekerja anak. Salah satu studi kasus mengenai pekerja anak di Jakarta seperti yang dilakukan Putranto, dkk. (1990) yang secara kualitatif meneliti pengalaman anak jalanan di Pasar Senen di Jakarta. Studi kasus serupa juga dilakukan oleh Soedijar (1989) dan Wibowo, dkk. (1989). BPS juga pernah melakukan sensus anak-anak yang aktif secara ekonomi di daerah Jawa Barat (Asra, 1993).

Berdasarkan teori, seperti yang dijelaskan oleh Elson (1982), Abdalla (1988), Tjandraningsih (1995) dalam Manurung (1998), faktor-faktor yang menyebabkan anak bekerja dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sisi penawaran (supply) dan sisi permintaan (demand). Teori yang mendukung sisi penawaran menyatakan bahwa kemiskinan merupakan sebab utama yang mendorong anak-anak bekerja untuk dapat menjamin kelangsungan hidup anak-anak itu sendiri maupun orang tua. Sehingga selain dapat memenuhi kebutuhannya sendiri ia dapat membantu mengurangi biaya yang harus dibayar oleh orang tuanya. Dorongan bekerja tersebut bisa datang dari anak itu sendiri maupun dari orang tua mereka.

Teori yang mendukung sisi permintaan menyatakan bahwa dengan mempekerjakan anak-anak (dan perempuan dewasa) yang dianggap sebagai pencari nafkah kedua dan mau dibayar rendah, mudah diatur, tidak mengenal haknya sebagai pekerja, tidak memiliki serikat pekerja sehingga majikan dapat melipatgandakan keuntungannya. Teori dari sisi penawaran nampaknya lebih mampu menjelaskan sebab-sebab anak bekerja.

Selanjutnya dari dua teori di atas, Manurung (1998) menyimpulkan bahwa jika dilihat dari sisi penawaran (supply) maka adanya pekerja anak dapat disebabkan oleh:

1. Pendapatan rumah tangga dan keadaan pekerja dewasa. Hal ini berarti bahwa pekerja anak berasal dari keluarga yang kurang mampu (miskin).

2. Sikap dan kesanggupan di sekolah. Adanya pekerja anak dapat disebabkan rasa bosan untuk belajar, sekolah jauh dari rumah, biaya sekolah tinggi, butuh uang untuk biaya sekolah, orang tua tinggal satu (ayah/ibu) sudah tidak ada lagi.
3. Karena tradisi atau budaya bahwa anak bekerja adalah melatih disiplin dan umumnya bekerja di sektor informal.

Dari sejumlah/berbagai survei maupun studi kasus yang dilakukan, penyebab utama pekerja anak adalah kemiskinan. Lebih lanjut Usman (2004) mengatakan bahwa penyebab utama anak di Indonesia bekerja adalah kemiskinan. Orang tua sangat membutuhkan anak-anaknya untuk membantu pendapatan rumah tangga. Meskipun kemiskinan merupakan sebab utama anak terjun ke dunia kerja, namun tidak menutup kemungkinan karakteristik demografi dan latar belakang sosial anak dan orang tualah yang ikut ambil bagian dalam menentukan keputusan anak untuk bekerja. Hal ini sejalan dengan studi yang dilakukan Rilantono, dkk. (1994) yang bermaksud mengetahui pengaruh variabel lain selain kemiskinan yang mempengaruhi adanya pekerja anak (Irwanto, 1995). Hal itu diperkuat dengan penelitian yang dilakukan oleh ILO (2006) yang mendapatkan hasil bahwa masih ada orang tua yang menganggap bahwa pendidikan belum tentu menjamin seseorang untuk mendapatkan pekerjaan. Selain itu ditemukan pula bahwa orang tua yang tidak berkeberatan bila anaknya tidak menyelesaikan sekolahnya. Hal ini berarti bahwa persepsi orang tua terhadap pendidikan anaknya mempengaruhi adanya pekerja anak.

UNICEF (2004) dalam penelitiannya di daerah Jawa Timur menemukan bahwa meskipun kemiskinan merupakan salah satu faktor pendorong, pekerja anak juga dipengaruhi oleh sikap orang tua dan masyarakat terhadap sekolah dan kerja, tekanan dari sesama anak sendiri, ketersediaan kesempatan kerja, serta akses terhadap sekolah dan kualitasnya. Selain itu ditemukan pula bahwa beberapa orang tua yang anaknya bekerja sambil sekolah menyatakan bahwa bekerja tidak mengganggu sekolah, hal ini diduga orang tua kurang paham terhadap pentingnya pendidikan atau tidak adanya perbedaan hasil prestasi antara bekerja maupun tidak bekerja.

Selanjutnya ILO (2006), dalam penelitiannya, juga menggunakan variabel persepsi orang tua terhadap pekerja anak. Hal ini berarti bahwa persepsi orang tua terhadap pekerja anak juga

ikut ambil bagian dalam menciptakan adanya pekerja anak. Dua variabel di atas (persepsi orang tua terhadap pendidikan dan persepsi orang tua terhadap pekerja anak) merupakan faktor terpenting setelah kemiskinan yang menyebabkan anak bekerja. Hal itu dikarenakan, ternyata tidak semua orang miskin mempekerjakan atau mengizinkan anaknya untuk bekerja.

Terkait dengan itu, Usman (2002) mengatakan bahwa dalam budaya Indonesia, kepala rumah tangga (KRT) terutama yang juga seorang ayah, mempunyai peran yang sangat besar dalam rumah tangga, termasuk dalam mengambil keputusan bagi seluruh keluarga. Sehingga adanya pekerja anak bisa juga disebabkan oleh keputusan yang dibuat oleh kepala rumah tangga. Keputusan kepala rumah tangga untuk membiarkan atau melarang anak-anak bekerja tentu tidak terlepas dari persepsi dan pandangan kepala rumah tangga terhadap anak-anak yang bekerja.

Persepsi orang tua terhadap pendidikan dan pekerja anak tidak terlepas dari pendidikan orang tua itu sendiri. Sehingga secara tidak langsung, dapat dikatakan bahwa tingkat pendidikan orang tua mempengaruhi adanya pekerja anak. Hal ini senada dengan pernyataan Asra (1995) dalam Manurung (1998) yang mengatakan bahwa terdapat hubungan yang negatif antara tingkat pendidikan orang tua dengan pekerja anak. Lebih lanjut Manurung mengutip perkataan Irwanto, dkk (1994) yang mengatakan bahwa pendidikan ibu mempunyai peranan yang penting dalam mempertahankan anak di sekolah. Anak dari ibu dengan tingkat pendidikan yang relatif lebih rendah cenderung meninggalkan sekolah lebih awal dibandingkan dengan anak dari ibu yang pendidikannya relatif lebih tinggi.

Faktor lain yang mempengaruhi adanya pekerja anak adalah jenis kelamin kepala rumah tangga. Hasil penelitian Manurung (1998) memperlihatkan bahwa mereka yang mempunyai kepala rumah tangga perempuan mempunyai risiko yang lebih besar menjadi pekerja anak dibandingkan dengan mereka yang kepala keluarganya laki-laki. Hal ini memang secara mayoritas kemampuan kepala rumah tangga perempuan secara umum mempunyai kemampuan yang lebih rendah dalam pendapatan mereka dibandingkan dengan kepala rumah tangga laki-laki. Dengan demikian jenis kelamin kepala rumah tangga mempengaruhi adanya pekerja anak.

Selain orang tua, keputusan bekerja juga dipengaruhi oleh anak. Sebagian anak mungkin bekerja tanpa sepengetahuan orang tuanya. Sehingga dapat dikatakan bahwa selain orang tua, anak juga berpengaruh dalam membuat keputusan untuk bekerja atau tidak. Faktor anak yang

dapat mempengaruhi anak untuk bekerja anak adalah status pendidikan anak. Biasanya anak yang sudah tidak bersekolah akan lebih terdorong untuk bekerja. Rilantaro, dkk. (1984) mengatakan bahwa kebanyakan pekerja anak di sektor formal telah keluar dari sekolah. Sedangkan Usman (2004) mengatakan bahwa hubungan antara pekerja anak dan sekolah anak merupakan hubungan dua arah. Sehingga anak dapat menjadi pekerja karena tidak bersekolah dan anak tidak bersekolah karena bekerja. Dalam penelitian ini diasumsikan bahwa seorang anak bekerja disebabkan karena berstatus tidak bersekolah. Dengan asumsi ini maka dapat dikatakan bahwa status pendidikan anak mempengaruhi anak-anak untuk bekerja.

Tidak jauh berbeda dengan orang tua, anak pun memiliki pandangan/persepsi mereka sendiri terhadap pendidikan. Sebagaimana yang telah disebutkan oleh Abdalla (1988) dalam Manurung (1998) yang mengatakan bahwa pekerja anak juga dapat disebabkan rasa bosan untuk belajar dan sekolah yang jauh. Sehingga dapat dikatakan bahwa persepsi anak terhadap pendidikan berhubungan dengan terjunnya anak ke dunia kerja. Bentri (2006) dalam mengukur persepsi anak terhadap sekolah adalah dengan mengukur pendapat siswa tentang manfaat sekolah untuk masa depan, kerugian material karena bersekolah, dan pendapat anak tentang sekolah, apakah untuk semua anak atau hanya untuk orang kaya saja.

Selain persepsi terhadap pendidikan, persepsi anak terhadap pekerjaannya pun turut mempengaruhi anak-anak untuk bekerja. Persepsi anak terhadap pekerjaan yang mereka lakukan dapat diukur melalui beberapa indikator. Nopianti (2003) mengatakan bahwa untuk mendapatkan persepsi anak terhadap pekerjaannya digali dari pertanyaan-pertanyaan yang berhubungan dengan penilaian responden tentang manfaat/kegunaan dari pekerjaannya, tingkat resiko pekerjaan, dan baik (positif) atau tidak (negatif) pekerjaan yang dilakukannya. Kemudian **Nopianti** juga menambahkan beberapa pertanyaan mengenai kesukaan terhadap pekerjaan yang dilakukan dan perasaan malu untuk melakukannya.

Disamping persepsi anak, masalah psikososial juga bisa menyebabkan anak terjun ke dalam dunia kerja. Sanie dan Agustian (2000) dalam Manurung (1998) menyebutkan hasil wawancara mendalam yang dilakukan dalam Pemetaan dan Survei Anak Jalanan 1999 menemukan bahwa selain keadaan ekonomi orang tua, anak-anak perempuan bekerja di jalanan

diakibatkan oleh kekerasan orang tua, ikut-ikutan teman, ingin hidup bebas, tidak mau diatur terus oleh orang tua, eksploitasi orang tua, atau suasana rumah yang kurang baik.

Teman sebaya anak merupakan faktor yang juga ikut berpengaruh terhadap pekerja anak. Meskipun kemiskinan merupakan salah satu faktor pendorong, pekerja anak juga dipengaruhi oleh sikap orang tua dan masyarakat terhadap sekolah dan kerja, tekanan dari sesama anak sendiri, ketersediaan kesempatan kerja, serta akses terhadap sekolah dan kualitasnya. Teman sebaya dapat menjadi figure bagi anak lainnya apalagi jika dianggap lebih hebat. Teman sebaya yang telah bekerja dapat menjadi sumber informasi efektif bagi anak. Cerita manfaat kerja yang dirasakan terutama mengenai penghasilan menjadi daya tarik tersendiri bagi anak yang menginginkan otoritas untuk memegang dan mengatur uang sendiri. Teman yang telah bekerja dapat menjadi alur rekrutmen bagi anak untuk bekerja (UNICEF, 2004).

Rilantaro (1984) dalam White dan Tjandraningsih (1998) menyebutkan bahwa mereka yang bekerja pada sektor-sektor informal adalah anak laki-laki yang telah putus sekolah. Hal ini disebabkan anak perempuan lebih mudah diserap dalam kegiatan ekonomi rumah tangga dibandingkan anak laki-laki. Penelitian sebelumnya (Irwanto, 1993, Asra, 1993) menyebutkan bahwa jumlah laki-laki yang bekerja lebih banyak dibandingkan dengan perempuan. ILO dalam Usman (2004) mengemukakan bahwa 56 persen dari anak (10-14 tahun) yang bekerja di negara-negara berkembang adalah laki-laki. Sehingga dapat dikatakan bahwa jenis kelamin mempengaruhi penyebab anak bekerja pada sektor informal.

Anak yang bekerja atau terpaksa bekerja akan mempunyai dampak buruk dari akibat bekerjanya. Dari hasil penelitian BPHN (1983) ada beberapa temuan yang didapat dari survey yang dilakukan di Tangerang, yaitu:

1. Dalam kemampuan komunikasi secara verbal, ada perbedaan anak yang bekerja dan yang tidak bekerja. Anak yang tidak bekerja dapat berkomunikasi lebih lancar daripada anak yang bekerja.
2. Anak yang bekerja lebih bersifat pasif daripada anak yang tidak bekerja yang lebih bersifat aktif.
3. Anak yang bekerja lebih memberi kesan, dalam penampilannya, sebagai anak yang ragu-ragu dan kurang percaya diri pada kemampuan sendiri.

4. Anak yang bekerja lingkup pergaulannya lebih sempit daripada anak yang tidak bekerja. Anak yang bekerja cenderung untuk bergaul secara terbatas dengan kawan sebaya tertentu saja.

Namun demikian, orang tua anak, masih ada yang menyuruh anaknya (dibawah umur) bekerja. Orang tua masih menganggap anak sebagai tenaga kerja pada keluarga, sebagai jaminan hari tua, membantu keluarga di kala ada kesulitan ekonomi. Dalam kondisi ini anak tidak mempunyai harga yang tinggi tetapi anak mempunyai manfaat yang tinggi bagi orang tua. Pendapatan yang tinggi dapat diraih apabila anak mempunyai mutu modal manusia yang baik, padahal dalam keadaan jumlah anak yang banyak, investasi sulit dilakukan oleh keluarga.

Secara spesifik karakteristik terkait dengan pekerja anak, telah juga dilakukan beberapa studi yang menerangkan tentang hal tersebut. Beberapa karakteristik seperti **karakteristik pendidikan anak, lapangan pekerjaan, jam kerja, upah/pendapatan pekerja anak, dan alasan bekerja**

Salah satu karakteristik yang berhubungan dengan pendidikan, dimana Pendidikan merupakan suatu investasi sumber daya manusia bagi bangsa yang sama pentingnya dengan investasi modal fisik (Schultz dalam Sicut dan Arndt (1991) dalam BPS, 2005 hal 12). Menurut (Schultz) sumber daya tenaga kerja bertambah baik bila dilakukan melalui perubahan input tenaga kerja itu sendiri. Karena semakin tinggi tingkat pendidikan yang dimiliki tenaga kerja akan menghasilkan output yang lebih baik.

Manurung (1998 hal 29) menyebutkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Rilantaro, dkk. (1984) yang menghasilkan kesimpulan bahwa pekerja anak di sektor formal telah keluar dari sekolah terutama yang bekerja di industri makanan dan minuman. Anak-anak yang bekerja di pabrik rata-rata putus sekolah ketika masih duduk di bangku sekolah dasar dan sekolah menengah tingkat pertama. Sementara itu, anak-anak yang bekerja di sektor informal dan upah harian seperti di industri rumah tangga masih duduk di sekolah dasar.

Selain partisipasi sekolah yang terganggu, mereka yang bekerja dan meninggalkan bangku sekolahnya mempunyai hasil test kognitif sederhana (Kent Intellegence Test) cenderung kurang baik dibandingkan dengan prestasi mereka yang masih bersekolah (Irwanto, dkk. (1995

hal xxii). Selanjutnya dikatakan bahwa pendidikan berkorelasi dengan kemampuan kognitif mereka. Dari studi terdahulu juga ditemukan bahwa semua pekerja anak di sektor industri adalah putus sekolah sekitar kelas 5 sekolah dasar. Demikian pula dikatakan oleh Putra (1996) dalam Manurung (1998 hal 31) tentang penelitiannya terhadap anak jalanan yaitu kebanyakan dari mereka (anak jalanan) adalah putus sekolah dan sedikit sekali yang tamat sekolah dasar.

Karakteristik pekerja anak ditinjau dari lapangan pekerjaan secara menyeluruh, sebagian besar pekerja anak berada di daerah pedesaan. Sehingga lapangan usahanya pun juga pekerjaan yang banyak terdapat di daerah pedesaan, yaitu pertanian (57,3%). Sedangkan untuk daerah perkotaan lapangan pekerjaan yang banyak dimasuki oleh anak-anak adalah sektor jasa yaitu sebesar 51,5% (BPS, 2005). Pada sektor ini juga terjadi eksploitasi terbesar terutama pada anak laki-laki.

Pada sektor pertanian, anak laki-laki lebih banyak terserap daripada anak perempuan. Sebaliknya pada sektor non pertanian, penyerapan terhadap anak perempuan lebih tinggi daripada anak laki-laki. Hal itu terjadi karena dugaan bahwa pekerjaan pada non pertanian lebih cocok bagi anak perempuan karena membutuhkan ketrampilan. Sebagaimana dikatakan Haryadi dan Tjandraningsih bahwa industri perumahan yang memerlukan kecermatan detail, mewarnai, menggosok, menjahit, dan memotong dengan gunting didominasi pekerja anak perempuan (Usman, 2004).

Sedangkan pada beberapa daerah atau tempat, lapangan pekerjaan anak adalah sama dengan lapangan pekerjaan orang tuanya. Hal seperti itu dapat dijumpai di pedesaan yang sebagian besar bekerja atau membantu bekerja sebagai petani. Hal serupa dapat kita lihat pada sebagian pemulung. Sebagian besar anak pemulung akan ikut membantu orang tuanya untuk memulung. Sehingga diduga bahwa lapangan pekerjaan orang tua mempengaruhi adanya pekerja anak.

Seorang "anak" seharusnya tidak boleh melakukan pekerjaan apapun. Namun dalam kondisi yang memaksa seorang anak untuk bekerja terdapat batasan terhadap diperbolehkannya seorang anak untuk melakukan pekerjaan tertentu. Salah satu batasan yang diberlakukan adalah mengenai jumlah jam kerja pekerja anak. UU RI No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan membatasi lama maksimum anak bekerja yaitu 3 jam sehari. Seorang anak yang bekerja lebih

dari 3 jam sudah dikategorikan sebagai bentuk eksploitasi anak. Sementara peraturan sebelumnya, Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 1 tahun 1987 membatasi jam kerja anak adalah 4 jam sehari atau 28 jam per minggu.

Data Sakernas 2005 menunjukkan bahwa lamanya jam kerja anak sebagian besar didominasi oleh mereka yang bekerja 35 jam atau lebih selama seminggu. Berarti mereka bekerja sehari rata-rata selama 5 jam dan ini termasuk kategori eksploitasi. Hal ini tentu tidak baik bagi perkembangan anak untuk masa depannya. Eksploitasi yang berkaitan dengan lama jam kerja ini lebih terlihat bagi mereka yang tinggal di daerah perkotaan, yaitu 57,7% pada tahun 2005 (BPS, 2005).

Hasil yang sama juga ditemukan oleh Usman (2004) yang menemukan bahwa 34,4% pekerja anak di perkotaan bekerja lebih dari 35 jam seminggu. Sedangkan untuk lapangan pekerjaan yang mempunyai jam kerja paling panjang adalah buruh. Anak di perkotaan yang bekerja sebagai buruh mempunyai kecenderungan bekerja lebih dari 35 jam seminggu (76,3%). Rilantaro, dkk. (1984) menemukan bahwa pekerja anak di sektor informal mempunyai kondisi yang lebih baik dalam batasan jumlah jam kerja per minggu. lebih dari 60% mereka bekerja hanya 3,5 jam sehari (Manurung, 1998 hal 31).

Sebagian besar tujuan dari aktivitas bekerja adalah memperoleh uang, meskipun tidak semuanya demikian. Untuk mengukur hal tersebut dapat digunakan besarnya upah yang diterima oleh pekerja. Sehingga upah adalah salah satu komponen atau alat penting dalam melihat keadaan pekerja anak. Rilantaro, dkk (1984) dalam Manurung (1998) mengatakan bahwa pendapatan atau penghasilan pekerja anak di sektor informal rata-rata lebih baik dibandingkan dengan pekerja anak di sektor formal. Perbedaan itu bisa mencapai 2,4 kali lebih besar pendapatan anak di sektor informal daripada di sektor formal. Sebagian besar penelitian yang meneliti tentang upah/pendapatan pekerja anak telah dilakukan sebelum Indonesia dilanda krisis. Sehingga data-data tentang upah pekerja anak pada tersebut tidak bisa dijadikan referensi karena kondisi Indonesia yang sudah berbeda dengan kondisi waktu itu.

Namun, hasil analisis yang dilakukan oleh Usman (2004) terhadap data Susenas memberikan gambaran kepada kita tentang upah yang diterima pekerja anak di Indonesia. Sebanyak 73% buruh anak di Indonesia mendapat upah di bawah UMP Bengkulu, yang

merupakan UMP terendah di Indonesia, yaitu di bawah Rp173.000,00. Sehingga berdasarkan asumsi bahwa pekerja anak di sektor informal memiliki pendapatan 2,4 kali pekerja sektor formal, maka pekerja sektor informal anak pada tahun 2000 adalah sekitar Rp415.200,00.

Telah disebutkan pada penjelasan di atas bahwa penyebab munculnya pekerja anak sebagian besar adalah karena ekonomi orang tua. Sehingga Alasan utama anak bekerja adalah membantu orang tuanya. BPS dalam publikasi Statistik Pekerja Anak 2005 menyebutkan bahwa alasan utama anak bekerja adalah karena membantu ekonomi rumah tangga. Sedangkan masih terdapat juga anak yang bekerja karena alasan ingin mempunyai penghasilan sendiri, karena tidak bersekolah lagi, dan karena ingin mencari pengalaman.

Selain dari beberapa alasan di atas terdapat satu alasan anak bekerja yang disebutkan oleh BPS, yaitu karena disuruh oleh orang tua. Dari alasan ini dapat terlihat sebenarnya bukanlah keinginan anak ia sampai bekerja, namun karena keinginan orang tua. Kondisi ini memungkinkan terjadinya eksploitasi anak. Orang tua yang seharusnya melarang anaknya bekerja malah menyuruh anaknya untuk bekerja.

Kontribusi beberapa penelitian tentang pekerja anak, dimana banyak studi yang memberikan kajian terkait faktor-faktor adanya pekerja anak, kondisi dan situasi pekerja anak adalah bahwa kondisi pekerja anak memerlukan kebijakan dan implementasi kebijakan yang harus sejalan. Dalam hal ini salahsatu aspek yang perlu dilihat adalah kebijakan-kebijakan yang telah dibuat apakah sudah saling melengkapi dan tidak ada pertentangan di dalamnya.

Salah satu upaya dalam penghapusan pekerja anak adalah dengan menghubungkan program-program penghapusan kemiskinan dengan reformasi pendidikan. Hal ini bedasarkan kajian ILO pada tahun 2005 membuktikan hasil yang signifikan, dalam artian bahwa upaya penghapusan kemiskinan dengan menghubungkan program reformasi pendidikan meberikan dampak yang signifikan bagi upaya pencegahan dan pengurangan pekerja anak¹:

Studi lain yang pernah dilakukan adalah Dalam kerangka kerja Proyek Pendukung bagi Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak di

1 Inter-Agency Working Group on Child Labour and Education, *Emerging Good Practices in the Elimination of Child Labour and the Achievement of Education For All*. First published by ILO 2005

Indonesia, ILO bekerja dengan para mitra di enam provinsi dalam upaya menangani masalah bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Untuk mendukung kegiatan ini, ILO pada tahun 2006² mengadakan survei mengenai sikap terhadap pekerja anak dan pendidikan. Survei ini dilaksanakan oleh Taylor Nelson Soffres (TNS), perusahaan penelitian pasar terkemuka, dan menjangkau 1212 rumah tangga sampel di enam kabupaten/kota di lima provinsi. Kelompok sasaran survei adalah rumah tangga-rumah tangga miskin yang mempunyai anak-anak usia SLTP, karena sangat besar kemungkinan bagi anak-anak ini untuk menjadi pekerja anak.

Beberapa temuan yang dihasilkan adalah Orang berpikir bahwa umur 15 tahun adalah umur yang terlalu muda untuk bekerja. Akan tetapi, banyak yang tidak memahami risiko pekerja anak seperti jam kerja yang lama dan proses industri yang berbahaya. Hampir seperempat responden mengatakan anak drop out dan mulai bekerja bukanlah merupakan masalah. Oleh karenanya tidak ada resistensi yang kuat terhadap hal ini. Mayoritas responden tidak bisa menangkap pesan tentang kampanye penghapusan pekerja anak secara lengkap. Perlu diperhatikan bahwa televisi dan radio adalah media komunikasi utama. Karena tidak ada perbedaan yang signifikan dalam sikap antara mereka yang mengetahui dan tidak mengetahui tentang kampanye penghapusan pekerja anak, ada kekuatiran bahwa ‘mengetahui’ saja tidak berarti ‘menerapkan’ dalam kehidupan sehari-hari. Perbedaan yang signifikan dalam hal sikap hanya ditemukan pada faktor situasi pendidikan/sekolah anak dalam rumah tangga (bersekolah formal, kursus atau tidak bersekolah).

Penelitian tentang sikap terhadap pekerja anak dan pendidikan di Indonesia mempunyai kontribusi terhadap penelitian ini, yaitu bahwa kebijakan-kebijakan tentang pekerja anak dapat memberikan masukan terkait dengan upaya penghapusan pekerja anak. Hal tersebut dapat dimungkinkan bila semua kebijakan terkait pekerja anak dapat saling menguatkan dan tidak ada pertentangan antar kebijakan. Dukungan terhadap sosialisasi kebijakan tersebut akan berdampak upaya penghapusan pekerja anak dapat dilakukan secara lebih efektif.

² Sikap terhadap Pekerja Anak dan Pendidikan di Indonesia, ILO, 2006

Beberapa kajian dan studi kebijakan terkait pekerja anak di Indonesia memberikan informasi tentang beberapa permasalahan terkait kebijakan dan implementasinya di lapangan. Irwanto (2011)³. Kajian yang menggunkan kajian literatur bertujuan untuk:

- untuk mengidentifikasi kasi dan mendokumentasikan kemajuan-kemajuan yang telah dicapai dalam peraturan-peraturan, kebijakan-kebijakan, serta program-program untuk mengatasi persoalan pekerja anak di Indonesia dari tahun 1999/2000;
- untuk mengidentifikasi kasi dan menganalisa kelemahan-kelemahan dalam respon nasional untuk menghapuskan pekerja anak yang masih harus ditangani
- untuk mengidentifikasi kasi pilihan-pilihan kebijakan dan praktik-praktik kebijakan yang baik
- untuk memberikan rekomendasi guna memberikan arah bagi peraturan-peraturan, kebijakan dan program-program yang efektif untuk penghapusan pekerja anak di Indonesia.

Temuan dari kajian literatur terkait dengan kebijakan dan peraturan tentang pekerja anak adalah: bahwa Indonesia yang menjadi salah satu negara yang produktif dalam mengeluarkan peraturan dan kebijakan yang terkait dengan pekerja anak dan penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Dan kebijakan -kebijakan tersebut telah membawa kemajuan dalam upaya penghapusan pekerja anak di Indonesia. Temuan yang lain adalah banyak program-program pemerintah yang telah dilaksanakan dalam upaya penghapusan pekerja anak, dan memberikan dampak yang baik dalam upaya penghapusan pekerja anak.

Di dalam kajian tersebut juga dikemukakan beberapa kelemahan dan tantangan dalam program-program, peraturan dan kebijakan-kebijakan nasional, diantaranya adalah yang masih terus terlihat adalah dalam hal kampanye dan advokasi penghapusan pekerja anak dan BPTA. Berdasarkan bukti-bukti yang ada, baik masyarakat, aparat penegak hukum, dan para pengambil keputusan masih belum secara menyeluruh memahami permasalahan pekerja anak serta upaya-upaya yang sedang dilaksanakan. Kelemahan yang lainnya adalah Indonesia masih belum mampu mengatasi hambatan-hambatan struktural dalam penegakan hukum dan kebijakan.

³ Kajian terhadap peraturan, kebijakan dan program-program penghapusan pekerja anak di Indonesia, Mei 2011, ILO-IPEC

Kontribusi yang dapat dipetik dari kajian yang dilakukan Irwanto (2011) adalah bahwa Temuan yang diperoleh berdasarkan kajian kebijakan kaitannya dengan implementasinya, maka perlu kajian kebijakan-kebijakan terhadap muatan dari masing-masing kebijakan , baik kebijakan nasional maupun laokal.

2.2. Konsepsi Sosiologis dan Sosio kultural tentang Anak

Secara sosiologis, pekerja anak dapat dijelaskan dengan salah satu pendekatan teori fungsional, dimana dalam teori fungsional atau fungsionalisme (struktural) tidak hanya bicara tentang tindakan, tetapi juga institusi-institusi sosial. Bahkan, teori tersebut dianggap teori makro, dalam arti lebih memfokuskan diri pada analisis mengenai hubungan antar institusi dan kurang memberi perhatian pada analisis tentang tindakan yang dianggap berciri individual. Namun, berkenaan dengan pembahasan tentang pekerja anak, teori ini dapat diambil sebagai hal yang dapat menjelaskan mengapa pekerja anak tetap berlangsung kendati sudah ada pelarangan melalui peraturan dan undang-undang. Daya eksplanatif teori ini terletak pada penegasannya mengenai konsep “fungsi” atau kegunaan “sesuatu” (barang, orang, atau institusi) bagi sesuatu yang lain atau bagi pelaku.

Jika dikaitkan dengan pekerja anak, teori fungsional akan mengulas apa manfaat dari pekerja anak bagi mereka yang terlibat sebagai orang yang “berhak” menentukan kegiatan anak. Dengan menunjuk fungsi, teori ini mengatakan bahwa pekerja anak dalam sebuah masyarakat masih dipertahankan karena pekerja anak itu membawa manfaat bagi orang dewasa atau pihak lain. Betapapun pekerja anak dilarang karena berdampak negatif terhadap anak dan melanggar hak asasi manusia. Selama para pelaku melihat belum ada alternatif terhadap fungsi pekerja anak bagi mereka, bisa diduga bahwa selama itu pula mereka akan memanfaatkan pekerja anak. Bahkan, lebih ekstrem dikatakan bahwa pekerja akan tetap ada selama mempunyai fungsi terhadap pihak-pihak tertentu.

Pentingnya pekerjaan anak-anak bagi kelangsungan hidup keluarga merupakan suatu kenyataan yang sulit dibantah mengingat sebagian besar penghasilan yang diperoleh anak dari pekerjaannya diberikan kepada orangtua. Meskipun kenyataan tersebut di Indonesia belum cukup terbukti secara kuantitatif melalui penelitian yang sistematis, tetapi mulai ada beberapa penelitian diantaranya yang dilakukan dalam program IPEC/ILO (*International Programme for*

the Elimination of Child Labour/International Labour Organization) yang menunjukkan pentingnya kontribusi penghasilan buruh anak dalam membantu pendapatan rumah tangga orang tuanya. Hampir 44% dari anak yang bekerja memberikan kontribusi sebesar 20%-75% pada pendapatan rumah tangga orangtuanya. Bahkan 16,6% diantaranya mampu menopang 75% lebih pendapatan orangtuanya (Haryadi dalam *Bisnis Indonesia*). Persentase sumbangan hasil kerja anak-anak tersebut signifikan bagi keluarga miskin oleh karena itu pada keluarga miskin terdapat kecenderungan untuk memiliki anak agar dapat dikerahkan untuk mencari penghasilan secara langsung atau mendukung kegiatan pencarian penghasilan.⁴

Bagi keluarga miskin, sumbangan penghasilan atau bantuan anak yang ikut bekerja akan sangat terasa. Oleh karena itu sebagian besar pekerja anak memberikan pendapatannya kepada orangtua mereka. Pekerjaan anak dianggap penting untuk mempertahankan tingkat ekonomi rumah tangga. Dengan membiarkan, meminta, atau bahkan memaksa anak bekerja dapat mengurangi beban dan tekanan ekonomi.⁵

Seperti dengan anak, keluarga (terutama orangtua) belum tentu menyadari benar bahwa dengan membiarkan anak akan sangat beresiko negatif untuk anak. Apa yang keluarga rasakan ialah bahwa ketika anak bekerja, pekerjaan anak nyatanya (bukan persepsi pekerja, melainkan keluarga) membawa “fungsi” positif di bidang ekonomi keluarga. Alasan utama anak terjun ke dunia kerja adalah kemiskinan keluarga. Dengan bekerjanya anak, keluarga memperoleh dukungan dana untuk keluarga bagi keperluan-keperluan rumahtangga. Manfaat ekonomis itulah yang menyebabkan orangtua tidak melarang anak mereka bekerja.

Jadi, relevansi analisis fungsional bukanlah bahwa orang tua dan keluarga telah melanggar hukum karena menjadikan anaknya sebagai pekerja, melainkan bahwa orangtua tidak mencegah anak mereka yang masih di bawah umur untuk bekerja dan tidak meminta anak berhenti bekerja.

4 Dedi Haryadi dan Indrasari Tjandraningsih, *Buruh Anak dan Dinamika Industri Kecil*, (Bandung: Yayasan AKATIGA, 1995), Hlm. 19

5 Ikawati, *Uji Coba Pola Pencegahan Hilangnya Masa Perkembangan Pada Pekerja Anak*, Cet. Ke-1, (Yogyakarta: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial, 2003), Hlm 18

Sebagai individu yang menjalani proses perkembangannya secara tidak sadar anak mengambil peran dalam interaksi sosial di masyarakat. Apakah peran yang dipengaruhi atau yang mempengaruhi sistem dan struktur dalam masyarakat. Sebagian besar masyarakat memiliki pandangan bahwa anak harus dibentuk dan diarahkan untuk memiliki fungsi dalam suatu sistem sosial dalam masyarakat. Salah satu kajian teori yang sering dijadikan referensi dalam mengkaji permasalahan anak secara sosiologi adalah teori dari Talcot Parsons.

Talcot Parsons memandang bahwa ada tiga sistem yang dapat mengkonstruksi dan mengorganisir tindakan sosial (peran) seorang individu yaitu sistem sosial, sistem kultural dan sistem personalitas⁶. Sistem kultural dan sistem personalitas oleh Parsons dihubungkan oleh internalisasi dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat melalui sosialisasi sedangkan sistem sosial dan sistem personalitas dihubungkan dengan mekanisme sosialisasi dan mekanisme kontrol sosial. Lebih jelasnya tentang sosialisasi dalam perkembangan anak, Parsons mengatakan;

“the acquisitions of the requisite orientation for satisfactory functioning in a role of learning process but it is not learning in general but a particular of learning. This process will be called the process of socialization and the motivational process by which is takes place, seem in terms in their functional significance to the interaction system, the mechanism of socialization. These all mechanism involved in the process of ‘normal’ functioning of social system.”(Parsons, 1951; p. 205)

Berdasarkan pandangan tersebut dapat dijelaskan bahwa perspektif ketidakmatangan dan ketergantungan anak terhadap orang dewasa merupakan fakta sosial yang mengkonstruksi bahwa anak hanya merupakan objek dari dominasi orang dewasa.

Pemaknaan tersebut telah mengakar dan membudaya sehingga dalam proses perkembangan anak, orang dewasalah yang memiliki dominasi dalam pengambilan segala keputusan akan peran anak dalam keluarga dan masyarakat. Pemaknaan tentang anak dan fungsinya dalam masyarakat sangat bersifat variatif dan kontekstual tergantung pada struktur dan kultural masyarakat dimana anak berdomisili dan berinteraksi. Dalam sistem struktural masyarakat, anak seringkali dianggap sebagai pelaksana dari keputusan yang ditetapkan oleh

6 Susanto, Astrid S., Pengantar Sosiologi dan Perubahan Sosial, Bina Cipta, Bandung, 1979

orang dewasa karena masih belum memiliki kapasitas untuk mandiri. Anak hanya dianggap sebagai konsumen dari budaya yang telah dikembangkan oleh orang dewasa. Agar proses menuju kematangan sebagai seorang individu diperlukan tindakan sosialisasi dari orang-orang dewasa sekitarnya.

Sehubungan dengan konsep pemaknaan anak (*children*), pada masa kanak-kanak (*childhood*) beberapa ahli sosiologi seperti Jenks serta James dan Prout menyatakan ada beberapa ciri-ciri paradigma baru tentang anak yaitu⁷:

- a) Masa kanak-kanak (*Childhood*) dipahami sebagai sebuah konstruksi sosial. Pandangan ini memiliki perbedaan dengan ketidakmatangan biologis yang memandang bahwa masa kanak-kanak sebagai sebuah gambaran natural dan universal. Memandang *childhood* sebagai sebuah komponen struktural dan kultural yang khusus dari berbagai masyarakat.
- b) *Childhood* merupakan sebuah variabel dari analisis sosial. Hal ini tidak pernah bisa terlepas dari variabel lain seperti gender, kelas dan etnisitas. Analisis komparatif dan '*cross-cultural*' lebih mengungkapkan keberagaman dari *childhood* daripada sebuah fenomena yang bersifat tunggal dan universal.
- c) Hubungan sosial anak dan budaya merupakan studi yang berguna dalam hak (*right*) anak, bebas dari perspektif dan kepentingan orang dewasa (*adults*)
- d) Anak merupakan dan harus dipandang sebagai subjek yang aktif dalam konstruksi dan determinasi dari kehidupan sosial mereka sendiri, kehidupan di seputar mereka dan dari masyarakat dimana mereka tinggal. Anak bukanlah subjek pasif dari struktur dan proses sosial
- e) *Childhood* merupakan sebuah fenomena dalam kaitan dengan mana hermeneutik ganda dari ilmu pengetahuan sosial merupakan pernyataan yang benar atau tajam (*acutely*). Untuk menyatakan sebuah paradigma baru dari sosiologi, *childhood* juga perlu ikut terlibat dalam proses rekonstruksi *childhood* dalam masyarakat.

Robert Park dari Universitas Chicago memandang bahwa masyarakat mengorganisasikan, mengintegrasikan, dan mengarahkan kekuatan-kekuatan individu ke dalam

7 Allison James and Prout, Allans; Construction and Reconstruction Childhood: contemporary issues in the sociology study of childhood, 1997, hal.8

berbagai macam peran (*roles*). Melalui peran inilah kita menjadi tahu siapa dan bagaimana posisi seseorang dalam masyarakat.

Dalam proses perkembangannya, anak mengambil peran untuk melaksanakan kegiatan – kegiatan yang mendukung sistem dan fungsi, serta memahami siapa dan bagaimana posisi seseorang yang berlaku dalam masyarakat tersebut. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Wenger dan Belle ketika mereka mengklasifikasikan kegiatan yang dilakukan oleh anak dalam bentuk; bekerja (*work*), bermain secara sosial (*social play*), sosiabilitas umum (*general sociability*), dan kegiatan individual (*individual activity*)⁸. Kegiatan-kegiatan yang termasuk dalam bekerja berdasarkan klasifikasi yang dibuat Wenger adalah melakukan pekerjaan atau tugas yang memiliki kontribusi mendukung pemeliharaan dan pemenuhan ekonomi keluarga seperti berkebun, (gerdening), suruhan untuk melakukan sesuatu (*errands*), membantu melaksanakan pekerjaan rumah tangga (memasak, membersihkan rumah, mencuci dan sebagainya), mencari dan membawa barang-barang keperluan rumah tangga seperti kebanyakan yang terjadi di desa-desa yaitu mencari kayu bakar, mengambil air dari sumur, membantu menjaga dan merawat anak yang lebih muda (adik).

Social Play menurut Wenger merupakan persiapan bagi anak-anak untuk memainkan peran dalam masyarakat ketika ia dewasa kelak. Sosiabilitas umum (*general sociability*) di bedakan dengan bermain secara sosial yaitu anak -anak melakukan kegiatan yang bukan bermain tetapi melakukan berdialog (bercakap -cakap) dengan teman sebaya, orang dewasa dari keluarga, tetangga dan masyarakat lainnya. Dalam melaksanakan kegiatan yang bersifat individual Wenger menemukan bahwa terdapat perbedaan antara kegiatan yang dilaksanakan oleh anak laki-laki dan perempuan . Anak laki-laki memiliki kecenderungan untuk mengisi waktu bermain bersama teman sebaya sedangkan anak perempuan lebih cenderung bersosialisasi dengan saudaranya (adik) dan orang dewasa.

Mengutip dari pendapat James dan Prout, Cosaro berpendapat bahwa perbedaan anak dari orang dewasa tidak hanya terletak dari tahap perkembangan tetapi dilihat dari konteks relasi sosial dengan sesama anak, keluarga, masyarakat bahkan negara. Pola relasi yang terbentuk akan

⁸ *Ibid, hal. 91-115*

menentukankan pandangan, perasaan maupun perilaku anak. Pola relasi tersebut akan mempengaruhi pandangan tentang masa kanak – kanak yang ideal serta perlakuan orang dewasa.

“ Childhood, as distinct from biological immaturity is neither or natural nor universe featuture of human groups but appears as a specific structural and cultural component of many societies... it can never be entirely divorced from other variable such as class, gender or ethnicity. Comparative and cross culutural reveals a variety of childhoods rather than a single and universe phenomenon”⁹

Teori ini menerangkan bahwa peran anak dalam masyarakat merupakan konstruksi sosial. Anak dijelaskan sebagai individu (aktor) menginternalisasi masyarakat dan budayanya serta aktif memberikan kontribusi terhadap produksi dan perubahan budaya masyarakat dan budaya teman sebaya dimana ia melakukan kegiatan secara bersama–sama. Melalui mekanisme sosialisasi pola- pola budaya berupa nilai, keyakinan, bahasa dan simbol–simbol lainnya diinternalisasikan ke dalam kepribadian anak sehingga mengikuti struktur yang telah terbentuk dalam masyarakat. Konstruksi sosial tentang pemaknaan anak sebagai individu selalu bergantung kepada keputusan orang dewasa yang secara eksplisit mendeskripsikan bahwa anak memiliki posisi yang rendah dalam suatu struktur masyarakat. Posisi yang rendah dalam masyarakat dan kebutuhan akan pendampingan dari orang dewasa menciptakan pola interaksi yang tidak seimbang antara orang dewasa dan anak, sehingga dalam beberapa keputusan di suatu sistem masyarakat suara anak tidak pernah menjadi pertimbangan.

Seperti telah dijelaskan pada penjelasan sebelumnya posisi dan peran anak secara sosio kultural berada pada posisi yang “lemah”, termasuk juga dalam menentukan kegiatannya semasa masih menjadi anak-anak dan lebih banyak tergantung pada orang dewasa. Posisi anak yang lemah memberikan peluang bagi orang dewasa untuk mengikutkan anak terlibat dalam aktivitas ekonomi. Terkait dengan hal tersebut sehingga mengalami kendala dalam intervensi kebijakan-kebijakan tentang pekerja anak

9 Allison James and Prout, Allans; Construction and Reconstruction Childhood: contemporary issues in the sociology study of childhood, 1997, hal.8

2.3. Kebijakan tentang Anak dan Perspektif yang Mendasari

2.3.1. Kebijakan

2.3.1.1. Pengertian Kebijakan

Ada berbagai pengertian tentang kebijakan. Di bawah ini, di ringkaskan beberapa pengertian kebijakan: Budi Winamo dalam bukunya "Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik". Kebijakan digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan atau sejumlah aktor) dalam suatu bidang kegiatan tertentu. (Budi Winamo, 2002:14). Menurut Charles O.Jones, istilah kebijakan digunakan dalam praktik sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda. (Budi Winamo 2002: 16). Dalam Sjahrir (1988:66). Hoogerwerf menyebutkan bahwa kebijakan pada hakekatnya: "Pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah. merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu. yaitu dengan tindakan yang terarah". Selain itu James E. Anderson (1978: 33), memberikan rumusan: "Kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat. kelompok. instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu". Sedangkan menurut Carl J. Friedrich dalam Soenarko (2005: 42) melihat bahwa:

"Kebijakan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang golongan. atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya. yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut dalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan."

Dengan demikian definisi kebijakan dapat disimpulkan sebagai berikut: Kebijakan adalah cara dan tindakan pemerintah untuk mengatasi masalah pembangunan tertentu atau untuk mencapai tujuan pembangunan tertentu dengan mengeluarkan keputusan. strategi. perencanaan maupun implementasinya di lapangan dengan menggunakan instrumen tertentu.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones, 1991: 166)

Dalam pendapat lain terkkait dengan istilah kebijakan sosial dan kebijakan publik, dalapt dijelaskan bahwa kebijakan sosial merupakan bagian dari kebijakan publik (public policy). Kebijakan publik meliputi semua kebijakan yang berasal dari pemerintah, seperti kebijakan ekonomi, transportasi, komunikasi, pertahanan keamanan (militer), serta fasilitas-fasilitas umum lainnya (air bersih, listrik). Kebijakan sosial merupakan satu tipe kebijakan publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan sosial (Magill, 1986)

Istilah kebijakan kemudian lebih tertuju pada kebijakan publik. Kebijakan publik adalah segala aturan-aturan dan keputusan yang dibuat pemerintah. termasuk didalamnya program dan proyek-proyek pembangunan. Berkaitan dengan kebijakan publik (public policy), Ambarsari Dewi memberikan pengertiannya bahwa:

"Kebijakan publik berarti serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat. Bentuk kebijakan publik itu bisa berupa undang-undang atau peraturan daerah (perda) dan yang lain" (Ambarsari Dewi 2002:1).

Robert Eyestone mendefinisikan kebijakan publik sebagai hubungan suatu pemerintahan dengan lingkimgannya. sedangkan Thomas K. Dye mengatakan bahwa kebijakan publik adalah apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan dan tidak dilakukan (Budi Winamo 2002: 15). Dalam Bambang Sunggono (1994: 22), James Anderson mengatakan bahwa: "*Public Policies those policies developed by governmental bodies and officials*", dapat diartikan kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah.

Menunit James E. Anderson dalam Bambang Sunggono (1994: 22). implikasi dari pengertian kebijakan publik tersebut adalah:

- a. Bahwa kebijakan publik selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan;

- b. Bahwa kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah:
- c. Bahwa kebijakan itu adalah apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah. jadi bukan merupakan apa yang pemerintah bermaksud akan melakukan sesuatu atau menyatakan akan melakukan sesuatu;
- d. Bahwa kebijakan publik itu bisa bersifat positif dalam arti merupakan beberapa bentuk tindakan pemerintah mengenai suatu masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
- e. Bahwa kebijaksanaan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu di landaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa (otoritatif).

Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta (dalam studi ini hanya akan melakukan kajian terkait kebijakan publik). Hal ini karena keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah. (Budi Winamo 2002:17). Amir Santoso menyimpulkan bahwa kebijakan publik dipandang sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu dan kebijakan publik adalah implementasi dan evaluasi kebijakan (Budi Winamo 2002: 17).

Dan beberapa pandangan tentang kebijakan publik tersebut. dengan mengikuti paham bahwa kebijakan publik itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat. Maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik. yaitu:

- a. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk peraturannya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah:
- b. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;

- c. Bahwa kebijakan publik. baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu:
- d. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

2.3.1.2. Jenis-Jenis Kebijakan

Kebijakan sosial adalah salah satu bentuk dan kebijakan publik. Kebijakan sosial merupakan ketetapan pemerintah yang dibuat untuk merespon isu-isu yang bersifat publik. yakni mengatasi masalah sosial atau memenuhi masyarakat banyak. Menurut Bessant, Watts, Dalton dan Smith (2006;4):

"In short, social policy refers to what governments do when they attempt to improve the quality of people's live by providing a range of income support, community services and support programs"

Artinya. kebijakan sosial menunjuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pembenahan beragam tunjangan pendapatan. pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan lainnya.

Sebuah fenomena dikatakan 5buah masalah sosial biasanya karena menjadi perhatian publik. Fenomena anak jalanan merupakan salah satu masalah sosial karena sering disiarkan atau dipublikasikan oleh media massa, bahkan sudah menjadi perbincangan semua kalangan masyarakat.

Dengan demikian. kebijakan sosial dapat diartikan sebagai kebijakan yang menyangkut aspek sosial dalam pengertian sempit, yakni yang menyangkut bidang kesejahteraan sosial.

Sedangkan jenis kebijakan menurut Kasni Hariwoeryanto (1987:9-10) dalam bukunya yang berjudul "Kebijaksanaan Sosial dan Evaluasi Program Kesejahteraan Sosial" menunjukkan terdapat 2 jenis kebijakan yaitu kebijakan vertikal dan kebijakan horisontal.

a. Kebijakan Vertikal (Berstruktur)

Kebijakan vertikal adalah kebijakan yang ditentukan dan ditetapkan oleh organisasi yang paling tinggi. dan berlaku sebagai petunjuk atau pedoman kegiatan bagi organisasi dibawahnya.

Dalam pemerintahan, kebijakan yang paling tinggi adalah kebijakan yang bersifat nasional dan berlaku sebagai petunjuk untuk kebijakan pada tingkatan dibawahnya, dalam hal ini adalah provinsi, sedangkan pada tingkat yang lebih bawah lagi adalah pada tingkat kabupaten/kota.

b. Kebijakan Horizontal (Mendatar)

Kebijakan secara horizontal ialah kebijakan yang ditentukan dan ditetapkan oleh masing-masing organisasi yang sederajat dan dipergunakan untuk kepentingan organisasi yang bersangkutan.

Sehubungan dengan kebijakan vertikal yang didasari hierarchis (jenjang) administratif. maka akan dikenal kebijakan tingkat atas (top level), tingkat menengah (middle level) dan tingkat bawah (bottom level). Tiap tingkat kebijakan mempunyai sifat kedalaman yang berbeda. Top level lebih bersifat policy dan menyeluruh dalam garis-garis besar. Middle level lebih bersifat menterjemahkan kebijaksanaan pada tingkat atas. sedangkan bottom level sudah bersifat pelaksanaan operasional. dan menghasilkan sesuatu yang kongkret. Sedangkan dalam kebijakan horizontal dalam rangka mencapai tujuan tertentu yang menyangkut kepentingan bersama diperlukan suatu kebijakan yang mengatur bentuk kerja sama antar organisasi yang terlibat di dalamnya. yang dijadikan pedoman kerja (working-paper) masing-masing organisasi tersebut.

Di Indonesia dengan pemberlakuan otonomi daerah, memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam pembuatan kebijakan lokal. Kebijakan-kebijakan ada yang dibuat untuk kepentingan secara nasional, namun terdapat juga kebijakan yang dibuat spesifik daerah masing-masing dalam rangka mengatur wilayahnya masing-masing. Kebijakan ini secara vertikal dimulai dari kebijakan berskala nasional, dan diturunkan kedalam kebijakan-kebijakan dalam lingkup lokal/wilayah.

Kebijakan yang secara vertikal idealnya adalah sejalan antara kebijakan nasional dengan kebijakan di tingkat lokal dalam hal ini adalah tingkat propinsi atau kabupaten/kota. Hal ini dimaksudkan agar tidak terjadi permasalahan dalam implementasi dan menghindari terjadinya persoalan hukum di masa yang akan datang.

2.3.1.3. Harmonisasi Kebijakan

Pembentukan kebijakan dalam bentuk peraturan perundang-undangan adalah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian atau konsistensi. Dengan demikian, pengharmonisasian merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Proses pengharmonisasian bisa dilakukan di tingkat mana pun, sejak dari tahap perencanaan hingga pada tahap pembahasan, baik di tingkat pembahasan internal/antardepartemen maupun di tingkat koordinasi. Proses pengharmonisasian bisa dilakukan sejak dari penyusunan Naskah Akademis, tidak harus menunggu di ujung proses pengharmonisasian. Dengan Naskah Akademis, fakta yang dianggap bermasalah dipecahkan secara bersama-sama oleh pihak yang berwenang (Pemerintah dan DPR-RI, Pemerintah daerah, DPRD) tanpa mementingkan golongan atau kepentingan individu. Jika Naskah Akademis selalu mendasarkan pada urgensi dan tujuan penyusunan, sasaran yang ingin diwujudkan, pokok pikiran, lingkup, atau objek yang akan diatur, inventarisasi (informasi) peraturan perundang-undangan yang terkait, serta jangkauan dan arah pengaturan yang memang dikehendaki oleh masyarakat, maka proses bottom up yang selama ini diinginkan oleh masyarakat, akan terwujud. Jika suatu kebijakan dihasilkan melalui proses bottom up, diharapkan undang-undang yang dihasilkan akan berlaku sesuai dengan kehendak rakyat dan berlakunya langgeng. Sedangkan untuk rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat pusat di bawah UU, pengharmonisasian dilakukan sejak persiapan sampai dengan pembahasan.

Proses pengharmonisasian dilakukan terhadap rancangan peraturan perundang-undangan, bukan terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi. Untuk peraturan perundang-undangan yang sudah jadi proses yang dilakukan adalah pengujian yang dilakukan oleh lembaga yudisial (judicial review). Hasil pengujian dapat berupa suatu pasal atau ayat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat atau secara keseluruhan peraturan perundang-undangan tersebut dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Selain pengujian oleh lembaga yudisial, terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah jadi juga dapat dilakukan pengkajian (non-judicial review). Hasil pengkajian tersebut dapat dijadikan pertimbangan oleh pemrakarsa untuk menentukan sikap atas peraturan perundang-undangan yang dikaji tersebut.

Sementara itu, perkembangan yang signifikan telah terjadi dalam lingkup sistem pemerintahan melalui mekanisme *check and balance*, termasuk menjangkau sistem pemerintahan daerah (otonomi daerah) sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945. Oleh sebab itu, pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus mampu menempatkan peraturan daerah (perda) secara proporsional dan konstitusional. Terhitung sejak diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dilanjutkan dengan UU No. 32 tahun 2004, terdapat kurang lebih 1.406 (seribu empat ratus enam) perda dalam kurun waktu 1999 s/d 2007 telah dibatalkan, karena dinilai bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum. Pasal 70 UU No. 22 Tahun 1999 dan Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 secara tegas melarang pembentukan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan kepentingan umum.

Bila dilihat dari kajian sistematika teknik penyusunan peraturan perundang-undangan yang dilakukan Direktorat Jendral Peraturan Perundang-undangan terhadap Peraturan Daerah Provinsi, terdapat 1.500 perda di 31 provinsi Indonesia, 2.500 perda di 50 kabupaten/kota. Perda-perda ini ditetapkan dalam kurun waktu tahun 2004 hingga 2006. Dari situ diperoleh data bahwa 60 persen perda belum mengikuti sistematika teknik tentang penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan fakta tersebut di atas, muncul kritikan dan arahan dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terhadap pemerintah daerah untuk tidak meremehkan pembentukan peraturan daerah, terutama perda tentang pajak, pungutan, dan redistribusi daerah

yang bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi. Penyusunan peraturan daerah harus dikoordinasikan dengan instansi pemerintah pusat, termasuk aspek-aspek hukum pembentukan perda yang harus dikoordinasikan langsung melalui Departemen Hukum dan HAM maupun pada kantor wilayah Departemen Hukum dan HAM yang ada pada setiap provinsi.

Mengapa perlu harmonisasi?

Kondisi tidak harmonis (disharmoni) dalam bidang peraturan perundang-undangan sangat besar potensinya. Hal ini terjadi karena begitu banyaknya peraturan perundang-undangan di negara kita. Untuk undang-undang saja bisa dilihat pada Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Sebagaimana diketahui bahwa jumlah program legislasi yang diajukan, setiap tahun terus bertambah, padahal oleh Baleg dan Pemerintah telah ditetapkan sebanyak 284 RUU dalam Prolegnas 2005-2009. Ternyata, perkembangan hukum dan kebutuhan hukum masyarakat berubah sesuai dengan perkembangan zaman itu sendiri. Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3) menentukan bahwa “Dalam keadaan tertentu, Dewan Perwakilan Rakyat atau Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang di luar Program Legislasi Nasional (Prolegnas).” Ketentuan ini kemudian digunakan oleh DPR-RI dan Pemerintah untuk mengembangkan keinginannya mengatur sesuatu dalam undang-undang di luar Prolegnas..

Selain itu, sistem hukum yang berlaku di negara kita juga paling tidak ada 3, yaitu sistem hukum adat, hukum Islam, dan hukum barat. Dengan 3 sistem hukum yang masih berlaku dan dihormati di negara kita, maka potensi untuk terjadi ketidakharmonisan sangat mungkin. Kemudian, lembaga/instansi yang berwenang membentuk peraturan perundang-undangan juga banyak sekali, hitung saja berapa departemen yang ada, berapa kementerian negara yang ada, berapa lembaga pemerintah nondepartemen yang ada, dan berapa komisi/dewan yang ada. Ditambah lagi, berapa provinsi dan berapa kabupaten/kota terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan di daerah.

Upaya pengharmonisasian peraturan perundang-undangan dilakukan, selain untuk memenuhi ketentuan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang

Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, paling tidak ada 3 alasan lain yang perlu dipertimbangkan, yaitu:¹⁰

1. Peraturan perundang-undangan merupakan bagian integral dari sistem hukum

Peraturan perundang-undangan sebagai suatu sistem atau sub sistem dari sistem yang lebih besar tentu harus memenuhi ciri-ciri antara lain ada saling keterkaitan dan saling tergantung dan merupakan satu kebulatan yang utuh, di samping ciri-ciri lainnya. Dalam sistem peraturan perundang-undangan yang tersusun secara hierarkis, ciri-ciri tersebut dapat diketahui dari ketentuan Pasal 2, Pasal 3, Pasal 7 ayat (5) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Pasal 2 menentukan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Penjelasan pasal tersebut menentukan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar ideologi negara serta sekaligus dasar filosofi bangsa dan negara, sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila

Kemudian Pasal 3 ayat (1) menentukan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan hukum dasar peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 3 ayat (1) menentukan bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang memuat hukum dasar negara merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Selanjutnya Pasal 7 ayat (5) menentukan kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

Penjelasan Pasal 7 ayat (5) menentukan bahwa yang dimaksud dengan “hierarki” adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas

10 Erwin, S.H, M.H (Anggota Tim Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan Kanwil Dep.Hukum dan HAM - Tahun 2008/Dosen Fakultas Hukum dan Ilmu Sosial UBB)

bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dari ketentuan di atas jelas bagaimana saling keterkaitan dan saling ketergantungan satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang merupakan satu kebulatan yang utuh.

Nilai-nilai Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara harus mengalir dalam materi muatan peraturan perundang-undangan. Demikian pula Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan sumber hukum bagi pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar.

Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pengharmonisasian dilakukan untuk menjaga keselarasan, kemantapan, dan kebulatan konsepsi peraturan perundang-undangan sebagai sistem agar peraturan perundang-undangan berfungsi secara efektif.

2. Peraturan perundang-undangan dapat diuji (*judicial review*) baik secara materiel maupun formal.

Pasal 24 A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan antara lain bahwa Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang terhadap Undang-Undang.

Kemudian Pasal 24 C ayat (1) antara lain menentukan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar. Berhubung dengan itu, pengharmonisasian rancangan peraturan perundang-undangan sangat strategis fungsinya sebagai upaya preventif untuk mencegah diajukannya permohonan pengujian peraturan perundang-undangan kepada kekuasaan kehakiman yang berkompeten.

Putusan kekuasaan kehakiman dapat menyatakan bahwa suatu materi muatan pasal, ayat, dan/atau bagian dari peraturan perundang-undangan tidak mempunyai kekuatan hukum

mengikat atau tidak mempunyai dampak yuridis, sosial dan politis yang luas. Karena itu pengharmonisasian perlu dilakukan secara cermat.

3. Menjamin proses pembentukan peraturan perundang-undangan dilakukan secara taat asas demi kepastian hukum. Proses pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan secara taat asas dalam rangka membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang memenuhi berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyampaian dan pembahasan, teknis penyusunan serta pemberlakuannya dengan membuka akses kepada masyarakat untuk berpartisipasi.

Peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis yang sangat penting dalam sistem hukum kita dan mengikat publik haruslah mengandung kepastian, sehingga akibat dari tindakan tertentu yang sesuai atau yang bertentangan dengan hukum dapat diprediksi. Dengan demikian peraturan perundang-undangan dapat menjadi sarana yang penting untuk menjaga hubungan yang sinergis antar warga masyarakat dan antara warga masyarakat dengan pemerintah untuk mewujudkan tujuan bersama secara dinamis, tetapi tertib dan teratur.

2.3.2. Perspektif anak

Literatur tentang pekerja anak sangat banyak di dalam ilmu-ilmu sosial. Meskipun banyak penelitian yang ditujukan untuk masalah pekerja anak, pertanyaan-pertanyaan dasar tentang apa pekerja anak, apa penyebabnya, bagaimana hal itu mempengaruhi anak-anak dan masyarakat dan cara terbaik untuk mengatasinya, masih tetap diperdebatkan.

Meskipun ada banyak pendekatan dalam mengkategorikan pekerja anak, tinjauan literatur tentang masalah ini mengungkapkan bahwa salah satu pendekatan yang digunakan dapat digambarkan dalam empat perspektif umum. Masing-masing perspektif memiliki pandangan yang berbeda tentang pekerja anak dan bagaimana mengatasi masalah tersebut. Empat perspektif umum tersebut yaitu perspektif modal manusia, perspektif pasar tenaga kerja, perspektif tanggung jawab sosial dan perspektif yang berpusat pada anak (Anker & Melk, 1996, Boyden, Ling & Myers, 1998).

Perspektif teoritis terkait pekerja anak, diharapkan akan dapat memberikan sumbangan dalam memberikan arah dan penjelasan terhadap masalah yang dituangkan dalam tulisan ini, terutama yang terkait dengan penjelasan secara teoritis sebab-sebab keterlibatan anak dalam aktivitas ekonomi di Indonesia dan resolusi yang dapat dilaksanakan.

1. **Perspektif Modal Manusia**

Perspektif Modal manusia melihat pekerja anak melalui aspek pembangunan ekonomi nasional. Menurut perspektif ini, pembangunan merupakan salah satu penyebab utama dari pekerja anak. Perspektif ini menekankan bahwa pendapatan rendah dan kemiskinan, yang mendorong munculnya kecenderungan pekerja anak di dunia.

Para pendukung perspektif ini berargumen bahwa salah satu solusi untuk masalah pekerja anak adalah dengan memberantas kemiskinan dan penyebabnya. Mereka berpendapat bahwa salah satu cara yang paling efektif untuk memutus siklus dari kemiskinan khususnya di negara berkembang adalah dengan memberikan beberapa pilihan, diantaranya adalah meningkatkan pendapatan, membuat kebijakan yang dapat mengembangkan dan mengajarkan keterampilan serta kemampuan lain yang diperlukan. Hal ini dapat memberikan kontribusi ketika dewasa dalam pembangunan ekonomi nasional dan kemajuan ekonomi mereka sendiri (Psacharopoulos 1999; Fallon & Tzannatos, 1998).

Perspektif modal manusia sangat mendukung bahwa mengeluarkan anak-anak dari pekerjaan harus disertai dengan program-program penyesuaian berupa rehabilitasi, pendidikan dan bantuan langsung. Pandangan ini menganggap bahwa pembangunan ekonomi adalah solusi terbaik untuk masalah pekerja anak secara menyeluruh. (Anker dan Melkas, 1996; Gootaert & Patrions, 1999). Perspektif modal manusia tidak menolak pekerja anak yang dapat berkontribusi terhadap perkembangan mereka sebagai orang dewasa yang bertanggung jawab dan bermanfaat untuk mereka dan keluarga mereka dimasa yang akan datang. Namun, menolak menghilangkan hak mereka untuk pendidikan dan eksploitasi fisik dan mental (Psacharopoulos, 1999; Anker 1999).

Perspektif modal manusia berpendapat bahwa pekerja anak tanpa sekolah terus menyebabkan kemiskinan antar generasi. Perspektif ini menunjukkan bahwa dengan

meningkatkan pendapatan dapat berkontribusi terhadap peningkatan pendapatan dan pembangunan ekonomi. Selain itu, di samping untuk menekankan pentingnya pendidikan, perspektif modal manusia juga memberikan penekanan pada nilai-nilai dan sikap seperti kewirausahaan yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Anker & Melkas, 1996; Gootaert & Patrions, 1999).

2. **Perspektif Pasar Tenaga Kerja**

Perspektif pasar tenaga kerja pada umumnya berpendapat bahwa ada hubungan negatif antara pekerja anak dan pekerjaan orang dewasa. Pandangan ini terutama prihatin mengenai potensi dampak dari pekerja anak di pasar tenaga kerja dewasa. Perspektif ini menunjukkan bahwa pekerja anak akan menggantikan tenaga kerja dewasa yang mengakibatkan pengangguran pada orang dewasa, yang pada gilirannya akan memperburuk pekerja menjadi semakin miskin. Menurut perspektif ini, pekerja anak akan meningkatkan pasokan tenaga kerja di pasar kerja, dan hal ini akan mengurangi tingkat upah dan meningkatkan pengangguran dewasa. Para pendukung perspektif pasar tenaga kerja merekomendasikan kebijakan-kebijakan yang mencegah anak-anak berpartisipasi dalam ekonomi, hal ini untuk melindungi lapangan pekerjaan orang dewasa dan persaingan upah dengan pekerja anak. Perspektif ini juga berpendapat bahwa negara memiliki tanggung jawab dalam melarang penggunaan pekerja anak yang minimal dan kewajiban untuk mendapatkan pendidikan. (Boyden, Ling & Myers, 1998).

Menurut perspektif pasar tenaga kerja, anak-anak tidak mampu mengenali kepentingan terbaik mereka sendiri karena mereka masih bersih, tidak menyadari dan tidak mempunyai kemampuan untuk melindungi dirinya sendiri. Sehingga anak-anak terbebas dari tanggung jawab untuk berkontribusi secara ekonomi bagi keluarga dan mewajibkan orang dewasa untuk mengurus anak-anak. Perspektif ini mengasumsikan bahwa anak-anak dibebaskan dari pekerjaan dan memaksa mereka untuk masuk sekolah akan menguntungkan keduanya yaitu anak-anak dan pekerja dewasa (Lavalette, 1999).

Beberapa peneliti (misalnya White, 1996; Boyden, Ling & Myers, 1998), mengkritik perspektif pasar tenaga kerja dengan berpendapat bahwa Perspektif ini menempatkan kepentingan pekerja dewasa sebelum anak-anak karena hal ini berkaitan dengan pasar tenaga kerja dewasa dan mengabaikan realitas situasional anak-anak.

3. **Perspektif Tanggung Jawab Sosial**

Perspektif tanggung jawab sosial berpendapat bahwa kemiskinan tidak dapat menjelaskan tentang pekerja anak. Menurut perspektif ini, masalah pekerja anak disebabkan oleh diferensiasi sosial dalam masyarakat, diskriminasi rasial dan budaya, disfungsional keluarga dan hubungan masyarakat, ketidakadilan dan penggunaan kekuasaan politik dan ekonomi, penurunan nilai-nilai sosial serta secara moral tidak ada tanggung sosial (Bachman, 2000).

Pandangan ini terutama berkaitan dengan marginalisasi dan pengucilan anak terhadap perlindungan dan pelayanan dasar yang seharusnya diberikan kepada mereka oleh masyarakat. Perspektif ini berpendapat bahwa cara yang paling efektif untuk mengeliminir pekerja anak tidak dengan cara mengurangi kemiskinan atau penegakan hukum melalui undang-undang tenaga kerja anak. Solusi untuk masalah ini terletak pada mengaitkan mereka dalam perlindungan yang lebih baik dan mengikutkan unsur masyarakat dalam melakukan mobilisasi kepedulian masyarakat yang dicapai melalui penguatan keluarga, tekanan publik pada pemerintah untuk lebih sensitif terhadap anak-anak, organisasi anak-anak untuk membela kepentingan mereka sendiri dan meningkatkan pelayanan dasar bagi anak-anak. (Myers, 2001; Swift, 1997).

4. **Perspektif berpusat pada anak**

Perspektif berpusat pada anak menunjukkan bahwa anak-anak harus memiliki dan memelihara lingkungan yang stabil untuk menjadi orang dewasa mandiri yang mampu merawat keluarga mereka sendiri. Perspektif ini mengakui anak-anak sebagai orang-orang dengan hak-hak dan suara mereka sendiri dan menempatkan kepentingan utama mereka tanpa melalui orang dewasa. Perspektif ini berpendapat bahwa ada kebutuhan untuk anak-anak untuk berpartisipasi aktif dalam pembangunan masyarakat untuk memastikan bahwa kepentingan mereka terpenuhi. Menurut perspektif ini anak bisa menjadi aktor dalam perkembangan mereka dan mereka memiliki ide-ide dan rencana seperti halnya orang dewasa dan mereka juga memiliki kemampuan untuk mengubah sesuatu dan mendapatkan sesuatu. **(Boyden dan Mayers, 1995).**

Perspektif berpusat pada anak memandang pekerja anak sebagai tenaga kerja yang merusak kesejahteraan anak-anak dan perkembangan individu dan sosial. Pendekatan ini mendefinisikan pekerjaan yang melibatkan lebih dari partisipasi ekonomi dan menyediakan

dukungan untuk kebijakan-kebijakan yang menjamin hak-hak, kesejahteraan dan perkembangan anak. Perspektif ini sangat menekankan pada kebutuhan untuk membuat kebijakan nasional dan tindakan lain yang lebih bertanggung jawab untuk anak-anak (Mayers & Boyden, 1995). Perspektif berpusat pada anak sangat didominasi oleh ide-ide modern tentang hak asasi manusia dan pembangunan manusia. Perspektif ini berpendapat bahwa anak-anak seharusnya tidak lagi dilihat sebagai anak-anak yang tidak perlu didengar, tetapi mereka harus dapat berkonsultasi dan terlibat. Perspektif ini menunjukkan bahwa anak-anak dapat mengambil bagian dalam kegiatan pembangunan untuk memperoleh keterampilan dan kepercayaan diri yang tidak hanya membantu mereka pada saat sekarang tapi juga di kemudian hari (Mayers, 2001).

Dalam perspektif berpusat pada anak, solusi yang ditawarkan berdasarkan perspektif ini adalah tersedianya kebijakan secara nasional dengan memperhatikan kebutuhan anak sebagai manusia yang dapat berinteraksi dengan orang lain, sehingga anak-anak pun dapat mengungkapkan pendapat terkait dengan peran dalam pembangunan.

Tabel 2.1
Matriks Perpektif Pekerja Anak

Perspektif pekerja anak	Cara pandang tentang Pekerja Anak	Solusi
Modal Manusia	melihat pekerja anak melalui aspek pembangunan ekonomi nasional dan pembangunan merupakan salah satu penyebab utama dari pekerja anak	salah satu cara yang paling efektif untuk memutus siklus dari kemiskinan khususnya di negara berkembang adalah dengan memberikan beberapa pilihan, diantaranya adalah meningkatkan pendapatan, membuat kebijakan yang dapat mengembangkan dan mengajarkan keterampilan
Pasar Tenaga Kerja	ada hubungan negatif antara pekerja anak dan pekerjaan orang dewasa. Perspektif ini menunjukkan bahwa pekerja anak akan menggantikan tenaga kerja dewasa yang mengakibatkan pengangguran pada orang dewasa, yang pada gilirannya akan memperburuk pekerja menj	anak-anak dibebaskan dari pekerjaan dan memaksa mereka untuk masuk sekolah akan menguntungkan keduanya yaitu anak-anak dan pekerja dewasa
Tanggung jawab Sosial	kemiskinan tidak dapat menjelaskan tentang pekerja anak. masalah pekerja anak disebabkan oleh diferensiasi sosial dalam masyarakat, diskriminasi rasial dan budaya, disfungsi keluarga dan hubungan masyarakat, ketidakadilan dan penggunaan kekuasaan poli	mengaitkan pekerja anak dalam perlindungan yang lebih baik dan mengikutkan unsur masyarakat dalam melakukan mobilisasi kepedulian masyarakat yang dicapai melalui penguatan keluarga, tekanan publik pada pemerintah untuk lebih sensitif terhadap anak-anak,
Berpusat pada anak	anak-anak harus memiliki dan memelihara lingkungan yang stabil untuk menjadi orang dewasa mandiri yang mampu merawat keluarga mereka sendiri. Perspektif ini mengakui anak-anak sebagai orang-orang dengan hak-hak dan suara mereka sendiri dan menempatkan kep	Tersedianya kebijakan secara nasional dengan memperhatikan kebutuhan anak sebagai manusia yang dapat berinteraksi dengan orang lain, sehingga anak-anak pun dapat mengungkapkan pendapat terkait dengan peran dalam pembangunan

2.3.3. Pendekatan terhadap Pekerja Anak

Terdapat Pendekatan dalam memandang masalah pekerja anak, yaitu penghapusan (*abolition*), perlindungan (*protection*), dan pemberdayaan (*empowerment*). Pendekatan **abolisi** mendasarkan pemikirannya pada bahwa setiap anak tidak boleh bekerja dalam kondisi apapun, karena anak punya hak yang seluas-luasnya untuk bersekolah dan bermain, serta mengembangkan dirinya seoptimal mungkin. Sementara pendekatan **proteksi** mendasarkan pemikirannya pada jaminan terhadap hak sipil yaitu bahwa sebagai manusia dan sebagai warga negara setiap anak punya hak untuk bekerja. Dan pendekatan **pemberdayaan** sebenarnya merupakan lanjutan dari pendekatan proteksi, yang mengupayakan pemberdayaan terhadap pekerja anak agar mereka dapat memahami dan mampu memperjuangkan hak-haknya. Pada dasarnya ILO didukung beberapa negara termasuk Indonesia secara terus-menerus mengupayakan pendekatan abolisi atau penghapusan terhadap segala bentuk pekerja anak.¹¹

Di dalam memandang permasalahan pekerja anak melalui tiga pendekatan beberapa kekurangan dan kelebihan serta mempunyai dampak tersendiri. Pada pendekatan abolisi dimana anak tidak diperkenankan untuk bekerja memberikan dampak secara ekonomi terhadap keluarga yang tidak mampu dan realitas di Indonesia masih banyak keluarga yang tergolong miskin. Sementara pendekatan proteksi adalah anak masih diijinkan bekerja sebagai pemenuhan hak anak, namun tetap di lindungi dan diawasi.

Di dalam permasalahan pekerja anak, peneliti cenderung menggunakan pendekatan abolisi atau penghapusan. Hal yang mendasari pada pilihan abolisi adalah pada kepentingan anak, dimana anak akan lebih menjadi manusia yang matang secara psikologis di kemudian hari bila masa anak-anaknya tidak melakukan aktivitas sebagai pekerja anak dan memberi bekal melalui pendidikan, bermain dan bekal khusus untuk masa dewasanya kelak. Selain alasan yang dikemukakan tersebut, dari aspek pemerintah akan memberikan ketegasan posisi pemerintah, sehingga segala kebijakan dapat diarahkan secara bersama pada upaya penghapusan pekerja anak.

2.4. Kerangka konseptual

Anak menjadi salah satu modal dasar dalam pembangunan, khususnya di masa yang akan datang. Hal ini menjadi penting untuk memberikan bekal yang cukup dalam hal kemampuan dan

¹¹ Santi Kusumaningrum, <http://hukumonline.com/klinik/detail/cl918>

kematangan secara fisik dan mental untuk masa yang akan datang. Peran keluarga dan pemerintah menjadi penting dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia, khususnya anak-anak. Beberapa anak ada yang "terpaksa" atau "dipaksa" menjadi pekerja anak. Di dalam memandang anak terdapat Hak-hak anak yang tercantum dalam KHA, PUHA, dan juga di tuangkan kedalam RPJMN 2010-2014.

Anak yang mempunyai aktivitas sebagai pekerja anak, perlu diberikan definisi yang jelas dan hal ini juga menjadi kriteria penentuan apakah seseorang dikategorikan sebagai pekerja anak atau bukan. Kepastian kategori seseorang masuk pekerja anak atau bukan, bertujuan untuk keperluan intervensi kebijakan yang tepat dalam upaya penghapusan pekerja anak. Di dalam pekerja anak menggunakan empat perspektif anak yaitu perspektif modal manusia, pasar tenaga kerja, tanggung jawab sosial dan berpusat pada anak serta menggunakan tiga pendekatan dalam memandang masalah pekerja anak yaitu pendekatan abolisi, perlindungan dan pemberdayaan.

Upaya pemerintah dalam memandang masalah pekerja anak adalah sudah menjadi kewajiban untuk membuat kebijakan dalam upaya penghapusan pekerja anak. Beberapa kebijakan yang dibuat dengan skala nasional diturunkan kedalam kebijakan yang bersifat lokal. Kebijakan-kebijakan tersebut memerlukan kajian apakah kebijakan ini sudah konsisten terkait dengan unsur-unsur konsepsi anak, bekerja dan pekerja, serta kebijakan ini sudah memenuhi kriteria sebagai kebijakan yang berperspektif anak atau belum yang diindikasikan dengan unsur-unsur proteksi, pemberdayaan dan penghapusan pekerja anak.

Gambar 2.1 Bagan Kerangka Berpikir



BAB III

METODOLOGI

3.1. Metode Analisis

Metode analisis dalam penelitian ini menggunakan Analisis isi. Analisis isi merupakan penelitian yang bersifat pembahasan/mengkaji dokumen-dokumen berupa kategori umum dari makna. Peneliti dapat menganalisis aneka ragam dokumen, dari mulai kertas pribadi (surat, laporan psikiatris) hingga sejarah kepentingan manusia (Gubrium et.al., 1992: 1577).

Analisis isi dapat digunakan untuk menganalisis semua bentuk komunikasi. Baik surat kabar, berita radio, iklan televisi maupun semua bahan-bahan dokumentasi yang lain, termasuk di antaranya adalah dokumen terkait kebijakan dan peraturan.

Kebijakan-kebijakan yang dituangkan dalam bentuk undang-undang, keputusan, dan peraturan, didalamnya memuat pasal-pasal yang ada kaitannya dengan anak dan pekerja anak. Beberapa pasal dipilih hanya yang ada kaitannya dengan anak dan pekerja anak yang selanjutnya dilakukan kajian secara mendalam isi dari pasal-pasal tersebut.

Analisis isi ini dilakukan dengan melihat isi dari kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah maupun pemerintah daerah di Indonesia. Isi dari masing-masing kebijakan akan dibandingkan dengan isi dari kebijakan yang lain yang isinya mengandung unsur topik yang sama dan dikelompokkan, seperti konsep umur, konsep bekerja, dan lain-lain. Setelah dilakukan pengelompokkan berdasarkan kelompok topik yang sama, selanjutnya akan dikaji konsistensi dari masing-masing kebijakan.

Strategi analisis yang dilakukan dalam melihat analisis isi terkait kebijakan, dilakukan pula kajian analisis isi secara vertikal, dimana kebijakan berskala nasional yang telah dituangkan kedalam kebijakan lokal dilakukan

identifikasi terhadap isi dari kebijakan tersebut. Apakah antara kebijakan nasional dan kebijakan lokal sudah sesuai atau masih terjadi pertentangan.

Alasan penggunaan metode analisis isi adalah faktor kecermatan dalam kajian terhadap kandungan atau isi dari pasal-pasal yang terdapat dalam masing-masing kebijakan. Selain hal tersebut, analisis isi merupakan salah satu metode yang banyak digunakan untuk melihat kandungan suatu dokumen-termasuk di dalamnya adalah dokumen yang berisi kebijakan-kebijakan.

3.2. Cakupan dan Sumber Data

Data-data yang digunakan dalam kajian ini adalah berupa dokumentasi peraturan dan kebijakan terkait pekerja anak, baik peraturan yang bersifat global, nasional maupun daerah.

Kebijakan-kebijakan yang dikaji berupa undang-undang, peraturan, keputusan menteri dan keputusan presiden. Beberapa Kebijakan yang menjadi data kajian adalah sebagai berikut:

Kebijakan Internasional

1. Konvensi Hak Anak (KHA) Tahun 1990
2. Konvensi ILO 138 Tahun 1989 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja
3. Konvensi ILO 182 Tahun 1999 Tentang Pelarangan Dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak

Kebijakan Nasional

1. Undang-undang nomor 20 tahun 1999 tentang pengesahan konvensi ILO mengenai usia minimum untuk diperbolehkan bekerja

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
4. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Tenaga Kerja
5. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Komite Aksi Nasional untuk Penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak
6. Keputusan Meteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Penanggulangan pekerjaan anak
7. Keputusan Presiden No. 88 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Perdagangan perempuan dan Anak
8. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 tahun 2003, tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak
9. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 6 Tahun 2004, ini tentang perlindungan bagi anak yang melakukan pekerjaan untuk mengembangkan bakat

Kebijakan Lokal

1. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak
2. Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 7 tahun 2005 Tentang Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan

3. Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 tahun 2007 Tentang Komite Aksi Kota Surakarta Penghapusan bentuk-bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak

Alasan pemilihan data terkait beberapa kebijakan adalah kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk Undang-undang, keputusan presiden dan beberapa peraturan merupakan kebijakan yang terkait erat dengan terhadap anak dan pekerja anak serta upaya perlindungan dan penghapusan pekerja anak. Khusus untuk kebijakan yang bersifat lokal, dipilih tiga daerah yang dapat mewakili kebijakan daerah. Pemilihan tiga daerah tersebut adalah ketiga daerah tersebut sudah memiliki kebijakan terlebih dahulu terkait dengan pekerja anak.

3.3. Tehnik Pengumpulan Data

Proses pengumpulan data dilakukan dengan cara mengumpulkan kebijakan-kebijakan yang terkait dengan ketenagakerjaan. Langkah selanjutnya adalah memilah beberapa kebijakan yang terkait erat dengan pekerja anak.

Pengelompokkan kebijakan dilakukan berdasarkan jenis kebijakan yang terdiri dari kebijakan internasional, kebijakan nasional dan kebijakan lokal atau wilayah.

Kebijakan lokal tidak seluruhnya digunakan, hanya diambil sebanyak 3 (tiga) kebijakan yang dapat mewakili kebijakan-kebijakan yang bersifat loka.

Pengumpulan data dilakukan menggunakan fasilitas pencarian di internet dan beberapa data dilakukan dengan kunjungan di perpustakaan, khususnya pengumpulan data terkait dengan kebijakan dan analisis yang pernah dilakukan.

3.4. Jadwal Penelitian

Penelitian dilakukan selama 6 (enam bulan) pada bulan Juni 2010 hingga Januari 2010. Di dalam penelitian ini dilakukan beberapa perbaikan dari hasil penelitian dan juga dilakukan revisi yang signifikan terkait topik penelitian. Berikut jadwal penelitian yang dilakukan.

Jadwal Penelitian

No.	Kegiatan	Waktu
1	Perencanaan	Minggu ke 1 Juni 2011
2	Identifikasi permasalahan	Minggu ke 2 Juni 2011
3	Pengumpulan Data	Minggu ke 3-4 Juni 2011
4	Eksplorasi data	Minggu ke 1-4 Juli 2011
5	Evaluasi Data	Minggu ke 1-4 Agustus 2011
6	Penulisan draft Laporan dan Hasil Analisis	September-Nopember 2011
7	Revisi Hasil Laporan	Desember 2011
8	Draft Final Laporan hasil	Desember 2011- Minggu ke 2 Januari 2012

3.5. Keterbatasan Studi

Peneliti memiliki keterbatasan dalam melakukan studi ini, beberapa keterbatasan adalah:

1. Secara substansial peneliti mengakui keterbatasan dalam melakukan identifikasi seluruh kebijakan-kebijakan yang terkait dengan pekerja anak, khususnya kebijakan-kebijakan yang bersifat lokal.
2. Keterbatasan dalam mencermati pasal-pasal secara keseluruhan yang terdapat kebijakan.
3. Keterbatasan dalam kajian ini juga adalah tidak melihat proses dan latar belakang dibuatnya kebijakan.

BAB IV

DESKRIPSI TEMUAN SUBSTANSI KEBIJAKAN TENTANG ANAK DAN PEKERJA ANAK

Pengantar

Pembentukan kebijakan dalam bentuk peraturan dan perundang-undangan adalah proses pembuatan kebijakan yang pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan, dan penyebarluasan. Di antara rangkaian proses di atas ada proses yang tidak disebutkan secara tegas tetapi mempunyai peran yang sangat penting, yaitu proses pengharmonisasian. Dengan demikian, pengharmonisasian atau konsistensi merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Proses pengharmonisasian dimaksudkan agar tidak terjadi atau mengurangi tumpang tindih peraturan perundang-undangan.

Salah satu kebijakan yang perlu dilakukan kajian adalah kebijakan yang menyangkut kebijakan tentang pekerja anak. Kebijakan-kebijakan tersebut perlu untuk dilakukan harmonisasi atau melihat konsistensi isian dalam satu kebijakan dan antar kebijakan lainnya. Hal ini perlu dilakukan agar kebijakan yang telah dibuat, selain agar tidak tumpang tindih juga agar kebijakan tersebut mudah dalam implementasi di lapangan.

Kebijakan tentang pekerja anak telah banyak dibuat baik oleh pemerintah pusat maupun daerah. Harapan yang ingin dicapai dengan pembuatan kebijakan tersebut pada hakekatnya adalah tercegahnya anak untuk menjadi pekerja anak, selain itu juga melindungi dan menghapuskan pekerja anak di Indonesia.

Dengan kebijakan yang konsisten atau harmonis akan menciptakan kondisi yang kondusif bagi tumbuh kembang anak-anak dan dalam rangka perlindungan anak. Perlindungan yang diberikan negara terhadap anak-anak meliputi berbagai

aspek kehidupan, yaitu aspek ekonomi, sosial, budaya, politik, hankam maupun aspek hukum.

Dalam kajian ini, kebijakan yang akan dikaji berfokus pada kebijakan-kebijakan terkait pekerja anak ayng dibuat dalam skala internasional, nasional maupun lokal. Beberapa produk kebijakan yang pernah dibuat akan dikaji sesuai dengan tema dari masing-masing kebijakan, diantaranya adalah konsepsi anak, konsepsi pekerja anak, dan konsepsi penghapusan pekerja anak.

4.1. Konsepsi "Anak" dalam berbagai Kebijakan

Di dalam kajian ini terdapat 10 (sepuluh) kebijakan yang mencantumkan konsepsi anak di dalam isi kebijakan tersebut. Berikut adalah hasil kompilasi kebijakan tentang konsepsi anak.

4.1.1. Konvensi Hak Anak (KHA) Tahun 1990

KHA yang disahkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan Resolusi 44/25 pada tanggal 20 November 1989, dan mulai mempunyai kekuatan memaksa (*entered in to force*) pada tanggal 2 September 1990. KHA merupakan perjanjian internasional mengenai Hak Azasi Manusia (HAM) yang mengintegrasikan hak sipil dan politik (*political and civil rights*), secara bersamaan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*economic, social and cultural rights*). Kehadirannya mengesampingkan dikotomisasi antara hak sipil dan politik sebagai generasi pertama HAM dengan dengan hak ekonomi, sosial dan budaya yang dikenal generasi kedua HAM.

Beberapa dasar pertimbangan adanya KHA seperti yang tercantum dalam dokumen KHA adalah sebagai berikut:

1. prinsip-prinsip yang dinyatakan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa pengakuan terhadap martabat yang melekat, dan hak-hak yang sama dan tidak terpisahkan dari semua anggota umat manusia, merupakan dasar dari kebebasan, keadilan dan perdamaian di dunia.

2. Pengakuan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa, dalam Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia dan Kovenan-kovenan Internasional tentang Hak-hak Asasi Manusia, menyatakan dan menyetujui bahwa setiap orang berhak atas semua hak dan kebebasan yang dinyatakan didalamnya, tanpa pembedaan macam apapun seperti ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, pendapat politik, atau pendapat yang lain, kewarganegaraan atau asal usul sosial, harta kekayaan atau status yang lain,
3. Dalam deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menyatakan bahwa anak-anak berhak atas pengasuhannya dan bantuan khusus, Meyakini bahwa keluarga, sebagai kelompok dasar masyarakat dan lingkungan alamiah bagi pertumbuhan dan kesejahteraan semua anggotanya dan terutama anak-anak, harus diberikan perlindungan dan bantuan yang diperlukan sedemikian rupa sehingga dapat dengan sepenuhnya memikul tanggung jawabnya di dalam masyarakat,
4. Mengaku bahwa anak, untuk perkembangan kepribadiannya sepenuhnya yang penuh dan serasi, harus tumbuh berkembang dalam lingkungan keluarganya dalam suasana kebahagiaan, cinta dan pengertian,
5. Mempertimbangkan bahwa anak harus dipersiapkan seutuhnya untuk hidup dalam suatu kehidupan individu dan masyarakat, dan dibesarkan semangat cita-cita yang dinyatakan dalam Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan terutama dalam semangat perdamaian, kehormatan, tenggang rasa, kebebasan, persamaan dan solidaritas,
6. Mengingat bahwa kebutuhan untuk memberikan pengasuhan khusus kepada anak, telah dinyatakan dalam Deklarasi Jenewa mengenai Hak-hak Anak tahun 1924 dan dalam Deklarasi Hak-hak Anak yang disetujui oleh Majelis Umum pada tanggal 20 November 1959 dan diakui dalam Deklarasi Universal tentang Hak-hak Asasi Manusia, dalam Kovenan Internasional tentang

Hak-hak Sipil dan Politik (terutama dalam pasal 23 dan pasal 24), dalam Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (terutama pasal 10) dan dalam statuta-statuta dan instrumen-instrumen yang relevan dari badan-badan khusus dan organisasi-organisasi internasional yang memperhatikan kesejahteraan anak,

7. Mengingat bahwa seperti yang ditunjuk dalam Deklarasi mengenai Hak-hak Anak, "anak, karena alasan ketidakdewasaan fisik dan jiwanya, membutuhkan perlindungan dan pengasuhan khusus, termasuk perlindungan hukum yang tepat, baik sebelum dan juga sesudah kelahiran",
8. Mengingat ketentuan-ketentuan Deklarasi tentang Prinsip-prinsip Sosial dan Hukum yang berkenaan dengan Perlindungan dan Kesejahteraan Anak, dengan Referensi Khusus untuk Meningkatkan Penempatan dan Pemakaian Secara Nasional dan Internasional; Aturan Standard Minimum Perserikatan Bangsa-Bangsa, untuk administrasi Peradilan Remaja (Aturan-aturan Beijing); dan Deklarasi tentang Perlindungan Wanita dan Anak-anak dalam Keadaan Darurat dan Konflik Bersenjata, Mengaku pentingnya kerjasama internasional untuk memperbaiki kehidupan anak-anak di setiap negara, terutama di negara-negara sedang berkembang,.

Cakupan KHA yang merupakan instrumen Internasional di bidang Hak Asasi Manusia dengan cakupan hak yang paling komprehensif terdiri dari 54 pasal yang terdiri dari empat kategori, yakni hak hidup dan kelangsungan hidup, hak atas perlindungan, hak untuk berkembang, dan hak untuk berpartisipasi.

Di dalam KHA terdapat pasal yang berkaitan dengan konsepsi anak, yakni Pasal 1 yang berbunyi:

"... seorang anak berarti setiap manusia di bawah umur delapan belas tahun kecuali menurut undang-undang yang berlaku pada anak, kedewasaan dicapai lebih awal."

Universitas Indonesia

Merujuk pada Konvensi Hak Anak, pasal 1 tersebut, secara tersurat dan tegas dinyatakan bahwa batasan umur yang dikategorikan sebagai adalah mereka yang di bawah 18 tahun. Namun dalam pasal tersebut juga mengakui kemungkinan adanya perbedaan atau variasi dalam penentuan batas usia kedewasaan di dalam peraturan perundang-undangan dari tiap-tiap Negara Peserta. Misalnya, untuk bekerja, untuk ikut pemilihan umum, untuk mengkonsumsi minuman beralkohol, untuk bertanggung jawab secara pidana atau untuk bisa dijatuhi hukuman mati dan sebagainya. Idealnya negara peserta memperlakukan standar yang ditetapkan dalam Standar Konvensi Hak Anak sebagai standar terendah dan sedikit demi sedikit mulai menyesuaikan batasan umur anak yang terdapat dalam perundang-undangan nasional agar sesuai dengan standar Konvensi Hak Anak.

Perbedaan anak dari orang dewasa tidak hanya terletak dari tahap perkembangan tetapi dilihat dari konteks relasi sosial dengan sesama anak, keluarga, masyarakat bahkan negara. Pola relasi yang terbentuk akan menentukan pandangan, perasaan maupun perilaku anak. Pola relasi tersebut akan mempengaruhi pandangan tentang masa kanak-kanak yang ideal serta perlakuan orang dewasa. Secara sosiologi penetapan umur dibawah 18 tahun memberikan makna bahwa proses perkembangan anak-anak pada usia dibawah 18 tahun perilakunya masih mencerminkan perilaku bukan orang dewasa dan masih banyak ditentukan oleh orang dewasa, sehingga konsepsi anak disepakati pada usia di bawah 18 tahun.

4.1.2. Konvensi ILO 182 Tahun 1999 Tentang Pelarangan Dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak

Konvensi ILO 182 yang disetujui pada Konferensi Ketenagakerjaan Internasional ke delapan puluh tujuh tanggal 17 Juni 1999 di Jenewa merupakan salah satu konvensi yang melindungi hak asasi anak. Konvensi ILO 182 sebagai instrumen hukum internasional memuat dasar-dasar yang menjadi pijakan dalam pelaksanaan praktek perburuhan.

Kekuatan mengikat Konvensi ILO 182 bagi suatu negara anggota ILO tergantung pada ada tidaknya komitmen suatu negara untuk meratifikasi konvensi tersebut. Bagi negara yang telah meratifikasi konvensi ILO 182 maka negara tersebut wajib mengambil tindakan segera dan efektif untuk menjamin pelarangan dan penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, wajib menyusun program aksi untuk menghapus bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, mengambil langkah-langkah agar ketentuan konvensi ini dapat diterapkan secara efektif, termasuk pemberian sanksi pidana serta wajib melaporkan pelaksanaannya.

Beberapa pertimbangan adanya Konvensi Hak Anak berdasarkan dokumen Konvensi ILO disebutkan sebagai berikut:

1. Penghapusan secara efektif bentuk-bentuk terburuk kerja anak memerlukan tindakan segera dan komprehensif, dengan memperhitungkan pentingnya pendidikan dasar secara cuma-cuma dan kebutuhan untuk membebaskan anak-anak dari segala bentuk terburuk kerja anak itu dan untuk mengupayakan rehabilitasi dan integrasi sosial mereka dengan memperhatikan kebutuhan keluarga mereka, dan
2. Memperhatikan, bahwa Pekerja anak kebanyakan diakibatkan oleh kemiskinan dan bahwa penyelesaian jangka panjang terletak pada pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan menuju kearah kemajuan sosial, khususnya penanggulangan kemiskinan serta wajib belajar, dan
3. Mengingat Konvensi mengenai Hak Anak yang diterima oleh Sidang Umum Perserikatan Bangsa-bangsa dan
4. Mengingat, bahwa beberapa bentuk terburuk kerja anak telah diatur oleh instrumen internasional lainnya, khususnya Konvensi Kerja Paksa, 1930 dan Konvensi Tambahan Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Penghapusan Perbudakan, Perdagangan Budak, dan Lembaga-lembaga serta Praktekpraktek Perbudakan atau Sejenis Perbudakan, 1956.

Dengan pertimbangan-pertimbangan tersebut akhirnya Konvensi ILO-pun disepakati untuk disetujui.

Terkait dengan konsepsi anak, dalam Konvensi ILO 182 dijelaskan pada pasal 2 yaitu :

Dalam konvensi ini, istilah “anak”berarti semua orang yang berusia di bawah 18 tahun.

Konsepsi anak menurut konvensi ini merupakan langkah dan merujuk pada Konvensi Hak Anak Tahun 1990. Hal ini dimaksudkan agar terjadi konsistensi terkait dengan konsepsi anak. Namun dalam konsepsi pada konvensi ini tidak ada persyaratan lain dalam batasan usia, seperti yang terdapat pada Konvensi Hak Anak.

4.1.3. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Pemerintah Indonesia telah membuat Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia dengan beberapa pertimbangan diantaranya:

- a. bahwa manusia, sebagai makhluk ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mengemban tugas mengelola dan memelihara alam semesta dengan penuh ketaqwaan dan penuh tanggung jawab untuk kesejahteraan umat manusia, oleh pencipta-Nya dianugerahi hak asasi untuk menjamin keberadaan harkat dan martabat kemuliaan dirinya serta keharmonisan lingkungannya;
- b. bahwa hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapapun;
- c. bahwa selain hak asasi, manusia juga mempunyai kewajiban dasar antara manusia yang satu terhadap yang lain dan terhadap masyarakat secara keseluruhan dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- d. bahwa bangsa Indonesia sebagai anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa mengemban tanggung jawab moral dan hukum untuk menjunjung tinggi

Universitas Indonesia

dan melaksanakan Deklarasi Universal tentang Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia yang telah diterima oleh negara Republik Indonesia;

Batasan dan konsepsi tentang anak di dalam Undang-undang No. 39 Tahun 2009 tentang Hak Asasi Manusia disebutkan dalam pasal 1, ayat 5 sebagai berikut:

”Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya”.

Pada undang-undang ini, konsepsi anak pada dasarnya juga dibatasi berdasar umur, yaitu di bawah 18 tahun. Namun demikian, terdapat penegasan konsepsi anak baik berdasar: (1) status perkawinan, yakni belum menikah, dan (2) usia batas bawah anak, yakni termasuk janin yang masih dalam kandungan. Konsekuensinya, bila ada orang yang berumur dibawah 18 tahun dan sudah menikah, maka konsekuensinya menurut undang-undang ini sudah tidak dikategorikan sebagai anak lagi.

Secara sosiologis seorang yang sudah menikah sesungguhnya pola pikirnya sudah mengalami perbedaan dengan orang yang belum menikah. Pada orang yang sudah menikah pola pikirnya lebih matang dan lebih stabil, sehingga dalam pandangan ini, sudah tidak dikategorikan sebagai anak lagi.

4.1.4. Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO no. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

Latar belakang adanya undang-undang ini merupakan tindak lanjut terhadap konvensi ILO no. 182 dan Indonesia sebagai negara anggota PBB dan Organisasi Ketenagakerjaan Internasional (ILO), sangat menghargai, menjunjung tinggi, dan berupaya menerapkan keputusan-keputusan lembaga internasional tersebut.

Di dalam Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak yang disetujui pada Konferensi Ketenagakerjaan Internasional ke delapan puluh tujuh tanggal 17 Juni 1999 di Jenewa merupakan salah satu Konvensi yang melindungi hak asasi anak dan Konvensi ini mewajibkan setiap negara anggota ILO yang telah meratifikasinya harus segera melakukan tindakan-tindakan untuk menghapus bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Isi dari Undang-undang ini adalah sama seperti yang tercantum dalam Konvensi ILO Nomor 182, karena melalui undang-undang ini Indonesia mengesahkan konvensi ILO sebagai Undang-undang.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Konvensi, maka

"anak" berarti semua orang yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.

Konsepsi anak yang tercantum sama sekali tidak ada yang dilakukan penyesuaian atau perubahan terhadap konsepsi atau batasan umur anak. Batas bawahnya tidak dijelaskan dan batas atas dari umur anak adalah di bawah 18 tahun.

4.1.5. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Komite Aksi Nasional Untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak

Latar belakang adanya keputusan presiden ini merupakan tindak lanjut dari langkah meratifikasi Konvensi 182 dan untuk memastikan pelaksanaan UU No. 1/2000, sehingga Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 12 Tahun 2001 tentang Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (KAN-PBPTA).

Komite ini memiliki mandat untuk mengidentifikasi permasalahan pekerja anak, merumuskan Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk

Pekerjaan Terburuk untuk Anak (RAN-PBPTA) serta melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap penerapan RAN-PBPTA tersebut.

Terkait dengan konsepsi tentang anak dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Komite Aksi Nasional untuk Penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak disebutkan secara tegas yaitu dalam Pasal 1, Ayat 1 sebagai berikut:

” Anak adalah semua orang yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun”.

Berkenaan dengan batasan anak, Keppres no.12/2001 ini juga merujuk pada mereka yang di bawah 18 tahun. Sebagaimana halnya Konvensi Hak Anak, konsepsi anak dalam Keppres ini tidak ada kriteria tambahan, misalnya status perkawinan (belum menikah), ataupun bayi yang masih dalam kandungan. Konsekuensinya sehingga walaupun seseorang yang berumur di bawah 18 tahun dan sudah menikah, maka berdasarkan pada Keppres ini masih dikategorikan sebagai anak, bahkan jika seseorang tersebut sudah mempunyai anak.

4.1.6. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Undang-undang yang telah disahkan pada 22 Oktober 2002, merupakan undang-undang yang menggantikan UU No. 3 Tahun 1997 tentang Pengadilan Anak. Ide dasar dari penyusunan UU ini bertujuan menjauhkan anak dari perampasan kemerdekaan.

UU ini tidak sekedar merevisi UU. No. 3 Tahun 1997, karena terdapat banyak perubahan di dalamnya seperti ide tentang anak nakal, usia anak, cakupan anak serta perlakuan terhadap anak yang mempunyai kasus hukum.

Pertimbangan adanya Undang-undang tentang perlindungan anak yang terdapat dokumen Undang-undang tersebut diantaranya adalah:

- a. Sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia menjamin kesejahteraan tiap-tiap warga negaranya, termasuk perlindungan terhadap hak anak yang merupakan hak asasi manusia.

Universitas Indonesia

- b. bahwa anak adalah amanah dan karunia Tuhan Yang Maha Esa, yang dalam dirinya melekat harkat dan martabat sebagai manusia seutuhnya;
- c. bahwa anak adalah tunas, potensi, dan generasi muda penerus cita-cita perjuangan bangsa, memiliki peran strategis dan mempunyai ciri dan sifat khusus yang menjamin kelangsungan eksistensi bangsa dan negara pada masa depan;
- d. bahwa agar setiap anak kelak mampu memikul tanggung jawab tersebut, maka ia perlu mendapat kesempatan yang seluas-luasnya untuk tumbuh dan berkembang secara optimal, baik fisik, mental maupun sosial, dan berakhlak mulia, perlu dilakukan upaya perlindungan serta untuk mewujudkan kesejahteraan anak dengan memberikan jaminan terhadap pemenuhan hak-haknya serta adanya perlakuan tanpa diskriminasi;
- e. bahwa untuk mewujudkan perlindungan dan kesejahteraan anak diperlukan dukungan kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang dapat menjamin pelaksanaannya;
- f. bahwa berbagai undang-undang hanya mengatur hal-hal tertentu mengenai anak dan secara khusus belum mengatur keseluruhan aspek yang berkaitan dengan perlindungan anak;

Tujuan dari dibuatnya Undang-undang ini adalah untuk menjamin dan melindungi anak dan hak-haknya agar dapat hidup, tumbuh, berkembang, dan berpartisipasi, secara optimal sesuai dengan harkat dan martabat kemanusiaan, serta mendapat perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Terkait dengan cakupan dalam konsepsi anak di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak disebutkan secara tegas yaitu dalam Pasal 1, Ayat 1 sebagai berikut:

” Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.

Berdasar undang-undang ini anak juga dikonsepsikan di bawah 18 tahun, termasuk bayi yang masih dalam kandungan. Konsepsi ini berbeda dengan

Undang-Undang HAM yang tidak mengikutkan anak di bawah 18 tahun yang sudah menikah. Dengan demikian pada Undang-undang perlindungan anak, memberikan batas bawah bayi yang masih dalam kandungan dan batas atas adalah sebelum berumur 18 tahun.

4.1.7. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 Tahun 2003, Tentang Jenis-Jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak

Adanya Kepmenakertrans didasari pada bahwa masa kanak-kanak merupakan masa pertumbuhan dan perkembangan, oleh karena itu seorang anak harus dihindarkan dari pekerjaan-pekerjaan yang membahayakan keselamatan, kesehatan atau moral, dilain pihak mereka juga harus diberi kesempatan untuk menikmati hak-hak mereka, diantaranya bersekolah, bermain dan beristirahat dengan cukup, sehingga mereka dapat tumbuh dan berkembang secara optimal baik fisik, mental sosial dan intelektualnya.

Cakupan dari kepmen ini adalah daftar tentang semua Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak, dan di dalam kepmen ini secara rinci dijelaskan masing-masing jenis pekerjaan sesuai dengan kategori.

Di dalam kepmen ini juga dijelaskan konsepsi tentang "anak" dan di dalam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 tahun 2003, tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak disebutkan dalam Pasal 1, sebagai berikut:

" Anak adalah setiap orang yang berumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun".

Pada Kepmen ini konsepsi anak juga merujuk pada usia biologis yaitu di bawah 18 tahun, serta tidak ada persyaratan khusus seperti belum menikah ataupun yang termasuk bayi yang masih dalam kandungan. Sehingga apapun kondisi seseorang selama masih berumur di bawah 18 tahun masih dikategorikan sebagai anak. Konsepsi tersebut sama dengan konsepsi pada UU no. 1 tahun 2000 maupun dalam Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001.

4.1.8. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak

Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai sebuah upaya Pemerintah Daerah dalam menjalankan kewajibannya sesuai dengan urusan pemerintahan yang diamanatkan oleh undang-undang untuk mengimplementasikan amanah Pasal 28 Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945 serta memenuhi tuntutan masyarakat dengan memberikan pelayanan terhadap hak-hak anak secara komprehensif, jelas dan tegas untuk melindungi anak, sesuai dengan prinsip-prinsip pengakuan otonomi daerah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Substansi yang diatur dalam Peraturan Daerah ini, antara lain adalah :

1. Tugas dan tanggung jawab Pemerintah Daerah

Pelayanan terhadap hak-hak anak diatur berdasarkan pokok pikiran :

- a. bahwa pemberian pelayanan terhadap hak-hak anak merupakan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sesuai kewenangan yang ada padanya.
- b. pemberian pelayanan terhadap hak-hak anak diutamakan bagi anak dari keluarga miskin, diberikan kepada anak dalam situasi darurat, anak yang berada dalam situasi eksploitasi ekonomi dan seksual, anak yang sedang berkonflik dengan 'hukum, anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkotika dan psikotropika serta anak yang menjadi korban perdagangan manusia (traliking).

2. Pelayanan dan Mekanisme Pelayanan

Pelayanan dan mekanisme pelayanan terhadap hak-hak anak sebagaimana ditetapkan dalam peraturan daerah ini. dilaksanakan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah Pemerintah Provinsi Lampung serta Dinas/Instansi/Lembaga terkait di lingkungan Pemerintah Provinsi Lampung sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya di bawah koordinasi Satuan Kerja Sekretariat Daerah yang menangani permasalahan anak. Mekanisme pelayanan terhadap hak anak dilakukan berdasarkan pendekatan kemitraan atau kerjasama antar Pemerintah Daerah atau

Pemerintah Daerah dengan Organisasi Masyarakat dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

3. Lembaga Pelayanan Hak-Hak Anak

Lembaga pelayanan hak-hak anak merupakan sebuah wadah bagi beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah serta Dinas/ Instansi terkait lainnya yang memiliki tugas pokok dan fungsi berhubungan dengan upaya perlindungan dan pelayanan terhadap hak-hak anak serta aparaturnya penegakan hukum.

4. Peran Serta Masyarakat

Peran serta masyarakat yang diatur dalam Peraturan Daerah ini dimaksudkan sebagai sebuah upaya Pemerintah Daerah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemberian pelayanan terhadap hak-hak anak baik secara individu, kelompok, maupun kelembagaan. Organisasi masyarakat, organisasi sosial atau lembaga swadaya masyarakat yang melayani masalah anak maupun pemerhati anak dapat terlibat aktif secara langsung atau tidak langsung dalam menangani, memberikan pelayanan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak anak.

5. Pembiayaan

Pembiayaan dalam pemberian pelayanan hak-hak anak dibebankan kepada Anggaran Satuan Kerja masing-masing, baik yang bersumber dari APBD, APBN maupun sumber pembiayaan lain yang sah.

Di dalam salah satu pasal yang terdapat dalam Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak disebutkan secara tegas dinyatakan tentang konsepsi anak yang tercantum dalam dalam Pasal 1, ayat (8) sebagai berikut

” Anak adalah seseorang yang belum mencapai usia 18 tahun termasuk anak yang berada dalam kandungan”.

Rujukan yang digunakan dalam Perda ini dalam memberikan batasan umur anak beragam, seperti KHA, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, namun Perda ini memilih salah satu dari rujukan yang

digunakan dalam mendefinisikan anak yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

4.1.9. Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 7 tahun 2005 Tentang Pelayanan di Bidang Ketenagakerjaan

Adanya perda ini di dasari pada bahwa pembangunan ketenagakerjaan merupakan bagian integral dari pembangunan di Kabupaten Malang yang dilaksanakan dalam rangka pembangunan manusia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Kabupaten Malang seluruhnya untuk meningkatkan harkat, martabat dan harga diri tenaga kerja serta mewujudkan masyarakat kabupaten Malang yang sejahtera, adil, makmur dan merata baik materiil maupun spirituil. Terkait dengan hal tersebut maka pembangunan ketenagakerjaan harus diatur sedemikian rupa sehingga terpenuhi hak-hak dan perlindungan yang mendasar bagi tenaga kerja dan pengusaha serta pada saat yang bersamaan dapat mewujudkan kondisi yang kondusif bagi pengembangan dunia usaha di Kabupaten Malang. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup pengembangan sumberdaya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja di Kabupaten Malang, dalam upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja dan pembinaan hubungan industrial

Di dalam salah satu pasal di dalam perda ini juga disebutkan tentang konsepsi anak. Konsepsi tentang telah disebutkan secara tegas yaitu dalam Pasal 1, ayat (34) sebagai berikut:

” Anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun”.

Walaupun dalam perda ini disebutkan tentang konsepsi anak, namun di dalam butir-butir pasal di dalamnya tidak ada yang menjelaskan secara jelas tentang pekerja anak. Dalam perda ini lebih menitik beratkan pada pengaturan tentang tenaga kerja bukan anak.

4.1.10. Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 tahun 2007 Tentang Komite Aksi Kota Surakarta Penghapusan bentuk-bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak

Adanya perda ini didasari bahwa praktek mempekerjakan anak pada berbagai jenis pekerjaan terburuk harus segera dihapuskan karena merendahkan harkat dan martabat manusia, khususnya anak-anak, serta merampas hak anak untuk tumbuh berkembang secara wajar. Selain hal tersebut perda ini merupakan tindak lanjut dari Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002, tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak.

Cakupan dari Perda ini adalah pembuatan struktur organisasi dan rencana aksi yang harus dilakukan di dalam lingkup Wilayah Kota Surakarta dalam upaya Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak.

Di dalam perda ini dijelaskan tentang konsepsi tentang anak dan disebutkan secara tegas dalam Pasal 1, ayat (4) yaitu sebagai berikut:

” Anak adalah setiap orang yang berusia kurang dari 18 (delapan belas) tahun

Konsepsi anak yang digunakan dalam perda ini merujuk pada Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO no. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak. Hal ini juga didasari bahwa perda ini merupakan merupakan tindak lanjut dari Rencana Aksi nasional yang juga merujuk pada Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO no. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

4.1.11. Temuan dan Kesimpulan

Mencermati dari kebijakan-kebijakan yang telah dikeluarkan, baik kebijakan yang berskala internasional, nasional maupun lokal terdapat beberapa

perbedaan tentang konsepsi anak. Pada tabel 4.1 memperlihatkan bahwa sebagian besar mempunyai konsepsi dasar yang sama, yaitu bahwa anak dibatasi oleh usia yang kurang dari 18 tahun. Beberapa perbedaan yang ada diantaranya adalah pada status perkawinan, dimana terdapat satu kebijakan yaitu pada UU No.. 30 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menyatakan bahwa anak harus belum menikah. Perbedaan lain adalah yang mengikutkan bayi yang masih dalam kandungan. Kebijakan yang mencantumkan termasuk bayi yang masih dalam kandungan adalah UU No.. 30 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

Tabel 4.1
Matriks Temuan Tentang Konsepsi Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional dan Lokal

Konsepsi Tentang Anak	Internasional	Nasional	Lokal
Batas Usia di bawah 18 Tahun	<ul style="list-style-type: none"> - Konvensi Hak Anak (KHA) Tahun 1990 Pasal 1 - Konvensi ILO 182 Tahun 1999 Pasal 2 	<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 - Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Pasal 2 - Keppres Nomor 12 Tahun 2001 Pasal 1 - Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 1 - Kepmenakertrans No. 235 Tahun 2003 Pasal 1 	<ul style="list-style-type: none"> - Perda Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Pasal 1 - Perda Kab Malang No. 7 tahun 2005 Pasal 1 - Perda Kota Surakarta No. 3 tahun 2007
Status Perkawinan (Belum Menikah)		<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 	
Bayi dalam Kandungan		<ul style="list-style-type: none"> - Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 - Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 1 	<ul style="list-style-type: none"> - Perda Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Pasal 1
Lain-lain	<ul style="list-style-type: none"> -Konvensi Hak Anak (KHA) Tahun 1990 Pasal 1: kecuali menurut undang-undang yang berlaku pada anak, kedewasaan dicapai lebih awal 		

4.2. Konsepsi ” Pekerja Anak” dalam berbagai Kebijakan

Di dalam kajian ini terdapat hanya terdapat 4 (empat) Kebijakan yang mencantumkan konsepsi pekerja anak di dalam isi kebijakan tersebut. Kebijakan terkait konsepsi pekerja anak ada yang tidak tercantum secara khusus di dalam banyak kebijakan yang berkait dengan anak, maupun ketenagakerjaan, namun menggunakan pendekatan tersendiri.

Berikut adalah hasil kompilasi kebijakan tentang konsepsi pekerja anak.

4.2.1. Konvensi ILO 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja

Konvensi ini sesungguhnya adalah memberikan batasan kepada negara-negara anggota ILO tentang batasan usia minimum untuk diperbolehkan bekerja. Konsepsi pekerja anak yang didasarkan pada Konvensi ILO no. 138 mengenai Usia Minimum untuk diperbolehkan bekerja, menggunakan definisi internasional yang paling komprehensif dan otoritatif tentang usia minimum untuk diperbolehkan bekerja, mengacu secara tidak langsung pada “kegiatan ekonomi”. Konvensi ILO No. 138 menetapkan kisaran usia minimum di bawah ini dimana anak-anak tidak boleh bekerja.

Tabel di bawah ini memperlihatkan usia minimum menurut Konvensi ILO no. 138.

Kelompok Umur	Bentuk Pekerjaan			
	Pekerjaan yang tidak berbahaya (di bidang industri dan pekerjaan yang tidak berbahaya)		Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak	
	Pekerjaan ringan	Pekerjaan yang Umum	Pekerjaan berbahaya*	Bentuk-bentuk terburuk yang bersifat mutlak **
5-11				
12-14				
15-17				

Kolom-kolom yang berwarna abu-abu memberi ringkasan tentang bentuk-bentuk pekerja anak yang perlu dihapus sesuai Konvensi ILO No. 138

* Dalam Konvensi ILO No. 138 maupun 182 menetapkan pekerjaan berbahaya hanya secara umum yaitu sebagai pekerjaan yang “kemungkinan besar merusak/mengganggu kesehatan, keselamatan atau moral anak-anak.” Daftar pekerjaan berbahaya ini harus

ditentukan di tingkat nasional melalui konsultasi dengan tripartit. Tripartit terdiri dari pihak pemerintah, organisasi pengusaha dan serikat pekerja/buruh.

****Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk yang bersifat mutlak untuk anak** mengacu pada bentuk-bentuk yang disebutkan dalam ayat (a) sampai (c) Pasal 3 Konvensi ILO no. 182 yang menyatakan sebagai berikut:

- (a) segala bentuk perbudakan atau praktek-praktek yang mirip dengan perbudakan, seperti penjualan dan perdagangan anak, perbudakan akibat hutang dan penghambaan dan kerja paksa atau kerja wajib, termasuk rekrutmen wajib atau rekrutmen paksa, terhadap anak-anak untuk digunakan dalam konflik bersenjata;
- (b) pemakaian, pengadaan atau penawaran anak untuk prostitusi, produksi pornografi atau pertunjukan pornografi;
- (c) pemakaian, pengadaan atau penawaran seorang anak untuk kegiatan-kegiatan haram, khususnya untuk produksi dan perdagangan narkoba sebagaimana yang ditentukan dalam perjanjian-perjanjian internasional terkait

Konsepsi pekerja anak di dalam Konvensi ILO 138 dan 182 tidak secara eksplisit menyebutkan konsepsi pekerja anak, namun dalam konvensi tersebut memberikan definisi teknis tentang pekerja anak. Konsepsi pekerja anak tersebut lebih merupakan sebuah pendekatan dengan menggunakan batasan umur. Sedangkan definisi yang tercantum dalam matriks di atas seperti pekerjaan ringan dan pekerjaan berbahaya diberikan kebebasan kepada negara-masing-masing untuk dilakukan kajian dan ditentukan oleh negara masing-masing.

Untuk Indonesia batasan pekerja anak yang merujuk pada konvensi ILO 138 telah disesuaikan seperti yang tercantum dalam tabel berikut:

Kelompok Umur	Bentuk Pekerjaan			
	Pekerjaan yang tidak berbahaya (di bidang industri dan pekerjaan yang tidak berbahaya)		Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak	
	Pekerjaan ringan Kurang dari 15 jam per minggu	Pekerjaan yang Umum 15 atau lebih, tapi tidak lebih dari 40 jam per minggu	Pekerjaan berbahaya	Bentuk-bentuk terburuk yang bersifat mutlak
5-11				
12-14				
15-17				

*) Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di dasarkan pada Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO no. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

4.2.2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Penanggulangan Pekerja Anak

Adanya kepmen ini didasari pada bahwa anak sebagai generasi penerus bangsa perlu dilindungi hak-haknya dan dibina sejak dini agar dapat tumbuh dan berkembang menjadi anak yang sehat jasmani dan rohani, maju, mandiri, dan sejahtera dan salah satu perlindungan dan pembinaan yang harus dilakukan terhadap anak yaitu pencegahan dan penanggulangan pekerja anak.

Tujuan Kepmendagri ini sangat jelas disebutkan bahwa kepmen ini untuk tujuan untuk pencegahan dan penanggulangan pekerja anak supaya anak dapat tumbuh dan berkembang menjadi anak yang sehat jasmani dan rohani, maju, mandiri, dan sejahtera

Cakupan dari kepmendagri ini adalah suatu kegiatan perlindungan anak yang dapat dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi, Lembaga Kemasyarakatan dan lembaga lain yang peduli terhadap pekerja anak. Di dalam kepmen ini juga disebutkan tentang program-program yang dapat dilakukan dalam rangka penanggulangan pekerja anak, khususnya bagi pemerintah daerah.

Di dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 dijelaskan tentang konsepsi pekerja anak dan disebutkan secara tegas dalam Pasal 1 sebagai berikut:

” Pekerja Anak adalah anak yang melakukan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan dan menghambat proses belajar serta tumbuh kembang”

Pada Kepmen ini konsepsi pekerja anak di berikan persyaratan yaitu konsepnya adalah membahayakan kesehatan dan menghambat proses belajar. Konsepsi tentang membahayakan dan menghambat juga dicantumkan dalam Kepmen ini yaitu tercantum dalam pasal 1 ayat (2) dan (3)

Pekerjaan berat dan berbahaya bagi Pekerja Anak adalah kegiatan yang dilakukan oleh pekerja anak yang dapat mengganggu proses tumbuh kembang anak, baik fisik maupun non fisik dan membahayakan kesehatan.

Tumbuh kembang anak adalah tumbuh dalam arti bertambahnya ukuran dan masa yaitu tinggi, berat badan, tulang dan panca indra tumbuh sesuai dengan usia, dan kembang dalam arti bertambahnya dalam kematangan fungsi tubuh yaitu pendengaran, penglihatan, kecerdasan dan tanggung jawab.

Di dalam Kepmen ini tidak dijelaskan secara jelas ukuran dari berbahaya, dan hanya diberi panduan bila mengganggu proses tumbuh kembang dan membahayakan kesehatan, maka dikategorikan sebagai pekerja anak.

4.2.3. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Peningkatan Ketahanan Keluarga Anak Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus

Peraturan yang dikeluarkan oleh Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia ini didasari pada bahwa akibat pengaruh kondisi sosial masyarakat dan kondisi ketahanan keluarga di Indonesia yang belum memiliki ketangguhan, menyebabkan anak tidak dapat tumbuh dan berkembang secara optimal, khususnya pada anak yang membutuhkan perlindungan khusus dan anak yang membutuhkan perlindungan khusus berhak mendapatkan perlindungan dari Pemerintah dan lembaga negara lainnya.

Cakupan dari peraturan ini adalah 1) anak dalam situasi darurat; 2) anak yang berhadapan dengan hukum; 3) anak dari kelompok minoritas dan terisolasi; 4) anak yang **tereksploitasi secara ekonomi** dan/atau seksual; 5) anak yang diperdagangkan; 6) anak yang menjadi korban penyalahgunaan narkoba, alkohol, psikotropika, dan zat aditif lainnya; 7) anak korban penculikan, dan perdagangan; 8) anak korban kekerasan baik fisik dan/atau mental; 9) anak yang menyandang kecacatan; 10) anak korban perlakuan salah dan penelantaran.

Di dalam Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Peningkatan Ketahanan Keluarga Anak Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus, telah dicantumkan tentang konsepsi pekerja anak yang disebutkan secara tegas dalam penjelasan BAB II sebagai berikut:

” pekerja anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun yang melakukan semua jenis pekerjaan yang memiliki sifat atau intensitas dapat mengganggu pendidikan atau berbahaya bagi kesehatan dan pertumbuhan anak atau tereksplorasi baik secara fisik maupun mental”

Didalam peraturan tersebut, telah disebutkonsepsi pekerja anak dengan beberapa indikator yang digunakannya. Namun didalam penjelasan dalam peraturan tersebut tidak secara jelas menjelaskan ukuran atau indikator dari pernyataan seperti sifat atau intensitas yang dapat mengganggu pendidikan atau berbahaya bagi kesehatan dan pertumbuhan anak. Hal ini akan dapat berakibat dalam menentukan kategori secara pasti tentang pekerja anak tersebut.

4.2.4. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Data Gender Dan Anak

Adanya Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Data Gender Dan Anak didasari pada data gender dan anak menjadi elemen pokok bagi terselenggaranya pengarusutamaan gender (PUG) dan pengarusutamaan hak anak (PUHA). Data gender dan anak dapat membantu para pengambil keputusan antara lain untuk: (i) mengidentifikasi perbedaan (kondisi/ perkembangan) keadaan perempuan dan laki-laki, termasuk anak, dalam dimensi tempat dan waktu (ii) mengevaluasi dampak dari intervensi pembangunan terhadap perempuan dan laki-laki; dan (iii) mengidentifikasi masalah, membangun opsi dan memilih opsi yang paling efektif untuk kemaslahatan perempuan dan laki-laki yang responsif terhadap masalah, kebutuhan, pengalaman perempuan dan laki-laki. Peraturan ini juga merupakan satu kesatuan yang saling melengkapi dan menunjang peraturan

sebelumnya dalam pelaksanaan program pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.

Tujuan dari peraturan ini adalah dapat meningkatkan komitmen pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam penggunaan data gender dan anak dalam perencanaan, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi kebijakan, program dan kegiatan pembangunan; serta meningkatkan efektifitas penyelenggaraan PUG dan PUHA di daerah secara sistematis, komprehensif dan berkesinambungan.

Cakupan dari peraturan ini adalah data-data yang dalam berbagai jenis yang dipilah berdasarkan kebutuhan untuk anak dan gender.

Di dalam peraturan ini dicantumkan juga secara khusus konsepsi tentang pekerja anak yang secara tegas tercantum sebagai berikut:

”Pekerja anak secara umum adalah partisipasi anak dalam berbagai aktifitas luas situasi pekerjaan, yang lebih atau kurang secara teratur untuk mencari nafkah bagi dirinya sendiri atau orang lain. Atau sering juga didefinisikan sebagai anak yang bekerja dan terenggut dari masa kanak-kanaknya, dari potensi dan harga dirinya, serta yang berbahaya bagi perkembangan fisik dan mentalnya”

Konsepsi yang tercantum dalam peraturan tersebut, disampaikan secara lengkap, namun terdapat beberapa kelemahan yang masih harus dijabarkan lebih lanjut. Kelemahan yang dimaksud adalah masih belum jelas ukuran dari berbahaya. Hal tersebut dapat memberikan pengertian berbeda bagi pelaksanaan peraturan tersebut, khususnya dalam mengkategorikan data yang diperlukan untuk keperluan kajian gender dan anak.

4.2.5. Temuan dan Kesimpulan

Berdasarkan temuan terhadap kebijakan-kebijakan yang menerangkan tentang konsepsi pekerja anak ditemukan bahwa dalam tataran kebijakan internasional, konsepsi pekerja anak dilakukan dengan cara mendefinisikan secara teknis tentang batasan pekerja anak yaitu mengacu pada jam kerja dan umur. Sedangkan kebijakan-kebijakan yang bersifat nasional lebih menjelaskan dengan bahasa yang tidak terlalu teknis, dan memerlukan penjelasan lebih lanjut terhadap arti dari konsepsi pekerja anak yang tertera dalam masing-masing kebijakan tersebut. Sedangkan kebijakan lokal tidak dijumpai konsepsi secara tegas tentang pekerja anak, namun penyebutannya mengacu pada kebijakan tentang penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Secara substansi kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah mengandung makna yang sama yaitu semua pekerjaan yang membahayakan anak, baik dari aspek fisik maupun mental.

Tabel 4.2
Matriks Temuan Tentang Konsepsi Pekerja Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional

Konsepsi Tentang Pekerja Anak	Internasional	Nasional	Lokal
Batas umur	Konvensi ILO 138 (dengan pembagian klasifikasi umur 5-11, 12-14,15-17 tahun)	- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 (dengan batasan umur kurang dari 18 tahun)	- Perda Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Pasal 1 - Perda Kab Malang No. 7 tahun 2005 Pasal 1 - Perda Kota Surakarta No. 3 tahun 2007
melakukan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan	Konvensi ILO 138 (dengan mengacu pada Onvensi 182, bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak) dan tidak berbahaya mengacu pada jam kerja	- Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 - Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011	- Perda Lampung No. 4 Tahun 2008 - Perda Kab Malang No. 7 tahun 2005 Pasal 1
menghambat proses belajar		- Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 - Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011	
Menghambat tumbuh kembang		- Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 - Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011	
tereksploitasi baik secara fisik maupun mental		- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 - Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2009	
Lain-lain: terenggut dari masa kanak-kanaknya, dari potensi dan harga dirinya.		- Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2009	

4.3. Konsep tentang “Penghapusan Pekerja Anak” dan ”Perlindungan Pekerja Anak” dalam berbagai Kebijakan

Di dalam kajian ini terdapat hanya terdapat 7 (tujuh) kebijakan yang mencantumkan konsepsi penghapusan pekerja anak di dalam isi kebijakan tersebut. Kebijakan terkait konsepsi penghapusan pekerja anak tercantum dalam beberapa kebijakan diuraikan ke dalam berbagai unsur yang berkaitan dengan upaya penghapusan pekerja anak, seperti upaya perlindungan, larangan dan penghapusan pekerja anak.

Berikut adalah hasil kompilasi kebijakan tentang konsepsi pekerja anak.

4.3.1. Konvensi Hak Anak

Seperi yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa KHA merupakan perjanjian internasional mengenai Hak Azasi Manusia (HAM) yang mengintegrasikan hak sipil dan politik (*political and civil rights*), secara bersamaan dengan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya (*economic, social and cultural rights*).

Didalam KHA konsepsi tentang “Penghapusan Pekerja Anak” dan ”Perlindungan Pekerja Anak” disebutkan secara tegas dan dicantumkan dalam pasal 32 dan 36 sebagai berikut:

Pasal 32

"Negara-negara Pihak mengakui hak anak untuk dilindungi dari eksploitasi ekonomi dan dari melakukan setiap pekerjaan yang mungkin berbahaya atau mengganggu pendidikan si anak, atau membahayakan kesehatan si anak atau pengembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosialnya. "

Pasal 36

"Negara-negara Pihak harus melindungi anak dari semua bentuk eksploitasi lainnya yang berbahaya untuk setiap segi-segi kesejahteraan si anak"

Pada KHA ini memberikan penjelasan tentang kewajiban negara dalam mengakui hak-hak anak dan memberikan perlindungan terkait eksploitasi ekonomi maupun eksploitasi lainnya yang berbahaya. Hal ini merupakan komitmen yang kuat dari negara terhadap hak-hak anak.

Pengakuan dan upaya perlindungan anak tidak hanya satu aspek saja namun meliputi semua aspek, yaitu aspek pendidikan, aspek kesehatan, aspek pengembangan fisik, mental, spiritual, moral. Upaya ini dilakukan agar kesejahteraan si anak dapat terpenuhi.

4.3.2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Di dalam Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia, sangat menjunjung tinggi upaya penghapusan pekerja anak dan perlindungannya. Hal ini merupakan bagian dari Hak-hak dasar bagi manusia, termasuk di dalamnya adalah hak anak.

Konsepsi tentang penghapusan dan perlindungan anak di cerminkan dalam unsur perlindungan hukum dari semua bentuk kekerasan fisik, disini termasuk pekerja anak yang juga hakekatnya mengalami dampak negatif dan cenderung mengalami eksploitasi secara ekonomi . Dalam hal ini di dalam Undang-undang ini juga diberikan sanksi bila melakukan pelanggaran. Pasal-pasal yang menyatakan tentang konsepsi pekerja anak dan perlindungannya terdapat dalam pasal 58 dan 64.

Pasal 58

"(1) Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya, atau pihak lain manapun yang bertanggungjawab atas pengasuhan

(2) Dalam hal orang tua, wali, atau pengasuh anak melakukan segala bentuk penganiayaan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual termasuk pemerkosaan, dan atau pembunuhan terhadap anak yang seharusnya dilindungi maka harus dikenakan pemberatan hukuman."

Pasal 64

"Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya."

Pada Undang-undang ini perlindungan hukum untuk anak menjadi perhatian yang sangat besar. Perlindungan hukum ini sangat diperlukan agar anak terlindungi dan dan terlindungi dari tindakan yang merusak dan membahayakan anak. Baik tindakan itu dilakukan oleh orang tua maupun orang lain, dan juga dalam bentuk tindakan yang beragam seperti eksploitasi ekonomi, kekerasan dan bebgai macam tindakan lain yang membahayakan anak.

4.3.3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Undang-undang yang terdiri dari 93 pasal ini memang dikhususkan pada perlindungan anak. Pasal-demi pasal menjelaskan barbagai macam upaya untuk melindungi anak dari hal-hal yang membahayakan anak.

Di dalam undang-undang ini konsepsi tentang penghapusan dan perlindungan anak dicerminkan dalam unsur perlindungan dari perlakuan eksploitasi ekonomi. Pasal-pasal yang menyatakan hal tersebut terdapat dalam pasal 13 sebagai berikut:.

Pasal 13

Setiap anak dalam pengasuhan orangtua/wali/pihak lain, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eskploitasi (ekonomi dan seksual), penelantaran, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya.

Di dalam undang-undang ini memberikan arahahan kepada pihak yang menjadi pengasu, baik orang tuan maupun pihak lain tentang larangan memperlakuan halhal seperti

- Diskriminasi, misalnya perlakuan yang membeda-bedakan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, etnik, budaya dan bahasa, status hukum anak, urutan kelahiran anak, dan kondisi fisik dan/atau mental.
- Perlakuan eksploitasi, misalnya tindakan atau perbuatan memperlalat, memanfaatkan, atau memeras anak untuk memperoleh keuntungan pribadi, keluarga, atau golongan.
- Perlakuan penelantaran, misalnya tindakan atau perbuatan mengabaikan dengan sengaja kewajiban untuk memelihara, merawat, atau mengurus anak sebagaimana mestinya.
- Perlakuan yang kejam, misalnya tindakan atau perbuatan secara zalim, keji, bengis, atau tidak menaruh belas kasihan kepada anak. Perlakuan kekerasan dan penganiayaan, misalnya perbuatan melukai dan/atau mencederai anak, dan tidak semata-mata fisik, tetapi juga mental dan sosial.
- Perlakuan ketidakadilan, misalnya tindakan keberpihakan antara anak yang satu dan lainnya, atau kesewenang-wenangan terhadap anak.
- Perlakuan salah lainnya, misalnya tindakan pelecehan atau perbuatan tidak senonoh kepada anak.

Undang-Undang ini menegaskan bahwa pertanggungjawaban orang tua, keluarga, masyarakat, pemerintah dan negara merupakan rangkaian kegiatan yang dilaksanakan secara terus-menerus demi terlindunginya hak-hak anak. Rangkaian kegiatan tersebut harus berkelanjutan dan terarah guna menjamin pertumbuhan dan perkembangan anak, baik fisik, mental, spiritual maupun sosial. Tindakan ini dimaksudkan untuk mewujudkan kehidupan terbaik bagi anak yang diharapkan sebagai penerus bangsa yang potensial, dan tangguh.

Di dalam undang-undang tersebut juga tidak hanya larangan terhadap tindakan yang dilarang terhadap anak, namun juga memberikan sanksi bila melakukan pelanggaran. Hal ini agar undang-undang tersebut memberikan efek yang mengikat kepada semua pihak dan agar menjamin anak terpenuhi hak-haknya.

4.3.4. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Tenaga Kerja

Undang-undang yang terdiri dari 193 pasal merupakan undang-undang yang secara khusus mengatur mengenai ketenagakerjaan di Indonesia. Dimana tujuan dari pembangunan ketenagakerjaan meliputi:

- a) memberdayakan dan mendayagunakan tenaga kerja secara optimal dan manusiawi;
- b) mewujudkan pemerataan kesempatan kerja dan penyediaan tenaga kerja yang sesuai
- c) dengan kebutuhan pembangunan nasional dan daerah;
- d) memberikan perlindungan kepada tenaga kerja dalam mewujudkan kesejahteraan; dan
- e) meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja dan keluarganya.

Salah satu tujuan yang tercantum adalah upaya perlindungan dan penghapusan pekerja anak dan di dalam undang-undang tersebut konsepsi penghapusan dan perlindungan anak dicerminkan dalam unsur bentuk larangan untuk melibatkan anak dalam pekerjaan terburuk

Pasal-pasal yang menyatakan hal tersebut terdapat dalam pasal 68 dan 74.

Pasal 68

Pengusaha dilarang mempekerjakan anak.

Pasal 74

Siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan pekerjaan yang terburuk.

Di dalam pasal tersebut memberikan pernyataan yang tegas tentang larangan menggunakan anak dalam aktivitas bekerja, khususnya pekerjaan yang terburuk untuk anak. Pasal tersebut juga memberikan sanksi bila melanggar yaitu dikenakan sanksi pidana penjara paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta

rupiah) dan paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) dan tindak pidana tersebut dikategorikan tindak pidana kejahatan.

Salah satu yang tidak terdapat dalam undang-undang tersebut adalah tidak secara jelas mekanisme untuk melakukan pemantauan terhadap beberapa peraturan yang tertulis dalam undang-undang. Sehingga peluang untuk melakukan pelanggaran dan tidak terpantau oleh pemerintah menjadi terbuka.

4.3.5. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 tahun 2003, tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak

Kemmen yang merupakan pelaksanaan Pasal 74 ayat (3) Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, telah menetapkan jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak. Dimana kepmen ini menjadi dasar dan pedoman untuk dapat dilaksanakan oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan terkait dengan anak.

Di dalam Kepmen tersebut konsepsi penghapsan pekerja anak di cerminkan dalam unsur-unsur larangan mempekerjakan anak. Pasal yang menyatakan hal tersebut dituangkan dalam pasal 4, sebagai berikut:

Pasal 4

”Pengusaha dilarang mempekerjakan anak untuk bekerja lembur.”

Konsekuensi dari Kepmen yang merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Ketenagakerjaan, maka bentuk larangan yang tertera pada kepmen ini juga memiliki konsekuensi hukum seperti yang tertulis dalam UU Ketenagakerjaan tersebut.

4.3.6. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 6 Tahun 2004, ini tentang perlindungan bagi anak yang melakukan pekerjaan untuk mengembangkan bakat

Dalam kepmen ini memberikan perlakuan khusus kepada anak yang melakukan pekerjaan untuk pengembangan bakat seperti mengembangkan bakat dalam bidang kesenian dan lain-lain. Kepmen ini mengatur dalam hal perlindungan terhadap anak, agar tidak terjadi eksploitasi dan hak-hak anak dapat terpenuhi.

Kepmen ini mengandung unsur melindungi terhadap pekerja anak, hal ini tertuang dalam pasal yang menyatakan persyaratan untuk mempekerjakan anak di bawah usia 15 tahun. Pernyataan tersebut dituangkan dalam pasal 5 sebagai berikut:

Pasal 5

(1) Pengusaha yang mempekerjakan anak yang berumur kurang dari 15 (lima belas) tahun untuk mengembangkan bakat dan minat, wajib memenuhi syarat-syarat dalam pasal ini

Pada saat ini banyak dijumpai anak-anak yang melakukan aktivitas ekonomi bekerja, khususnya dalam bidang seni. Pemerintah dalam melihat fenomena ini perlu untuk dilakukan pengaturan, agar anak tidak tereksplotasi oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Selain itu juga pengusaha terlindungi dari tindakan hukum bila sesuai dengan aturan.

Dalam kepmen yang mengatur untuk membolehkan pengusaha mempekerjakan anak dibawah 15 tahun untuk bekerja, sepanjang untuk aktivitas pengembangan bakat namundengan persyaratan khusus.

Namun kewajiban terhadap pengusaha untuk wajib memenuhi persyaratan yang harus dipenuhi tidak terdapat keterangan tentang sanksi bila persyaratan tidak terpenuhi dalam kepmen ini. Pelanggaran yang dilakukan oleh pengusaha akan di arahkan kepada undang-undang mengenai keternagakerjaan.

4.3.7. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak

Di dalam perda ini, pelayanan terhadap hak-hak anak bertujuan :

- a. Menjamin upaya perlindungan, penghormatan dan pemenuhan hak-hak anak;
- b. Menjamin terselenggaranya kepentingan yang terbaik bagi anak dalam setiap pengambilan kebijakan;
- c. Memberikan perlindungan dan bantuan terhadap anak yang berada dalam situasi darurat, anak yang sedang berhadapan dengan hukum, dan anak yang mengalami eksploitasi seksual;
- d. Mencegah segala bentuk eksploitasi terhadap anak;
- e. Menjamin upaya reintegrasi dan reunifikasi anak yang terpisah dari dukungan keluarganya;
- f. Meningkatkan kepekaan dan kesadaran kepada masyarakat tentang kesejahteraan anak.

Terkait dengan konsepsi penghapusan dan perlindungan anak, di cerminkan dalam unsur melindungi yang terdapat dalam pasal 6 sebagai berikut.

"Pemerintah Daerah berkewajiban :

- a. Melakukan upaya perlindungan, penghargaan dan pemenuhan terhadap hak-hak anak;*
- b. Menjamin agar anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat yang dikemukakan orang lain;"*

Dalam perda tersebut memberikan penjelasan bahwa salah satu kewajiban pemerintah daerah adalah memberikan perlindungan kepada anak. Bentuk perlindungan yang wajib diberikan pemerintah kepada anak adalah perlindungan dari diskriminasi dan pemenuhan hak-hak anak. Namun kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan tertera pada pasal 6 tersebut, tidak ada

satu butir pasal yang menyatakan sanksi atau tindakan apabila pemerintah daerah mengabaikan kewajiban yang sudah diamanatkan dalam perda tersebut..

4.3.8. Temuan dan Kesimpulan

Temuan terhadap kebijakan-kebijakan tentang penghapusan dan perlindungan pekerja anak adalah tidak ada satu kebijakan yang dikaji memiliki pasal-pasal yang lengkap tentang penghapusan dan perlindungan anak.

Secara substansial kebijakan-kebijakan yang menyangkut penghapusan dan perlindungan pekerja anak merupakan kebijakan yang saling melengkapi dan menutupi kekurangan dari kebijakan-kebijakan lainnya. Seperti pada kebijakan yang menyangkut pengusaha, tidak terdapat pada Konvensi Hak anak dan juga pada beberapa undang-undang, hanya ada pada Undang-undang no. 13 tahun 2003 tentang ketenagakerjaan dan pada Kepmenakertrans No. 235 tahun 2004 tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak.

Tabel 4.3

Matriks Temuan Tentang Konsepsi Penghapusan Pekerja Anak dan Perlindungan Anak Menurut Kebijakan Internasional, Nasional dan Lokal

Konsepsi Tentang "Penghapusan Pekerja Anak" dan "Perlindungan Pekerja Anak"	Internasional	Nasional	Lokal
hak anak untuk dilindungi dari eksploitasi ekonomi dan seksual	Konvensi Hak Anak pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 64	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 13	Perda Lampung No. 4 Tahun 2008
hak anak untuk dilindungi dari setiap pekerjaan yang mungkin berbahaya atau mengganggu pendidikan si anak,	Konvensi Hak Anak pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 64		
hak anak untuk dilindungi dari pekerjaan yang membahayakan kesehatan si anak atau pengembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosialnya.	Konvensi Hak Anak pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 64		
melindungi anak dari semua bentuk eksploitasi lainnya yang berbahaya untuk setiap segi-segi kesejahteraan si anak	Konvensi Hak Anak pasal 36	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 13	
mendapatkan perlindungan hukum	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 58		Perda Lampung No. 4 Tahun 2008
Mendapat perlindungan selama dalam pengasuhan orang tua atau walinya	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 58	Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Pasal 13	
Sanksi Hukum bila terjadi pelanggaran terhadap anak	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Pasal 58		
Pengusaha dilarang mempekerjakan anak		Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 pasal 68	
Pengusaha dilarang mempekerjakan anak untuk bekerja lembur		Kepmenakertrans No. 235 tahun 2003 Pasal 4	
Siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan pekerjaan yang terburuk		Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 pasal 74	
Pengusaha yang mempekerjakan anak yang berumur kurang dari 15 (lima belas) tahun untuk mengembangkan bakat dan minat, wajib memenuhi syarat-syarat tertentu		Kepmenakertrans No. 235 tahun 2004 pasal 5	

BAB V

PEMBAHASAN HASIL ANALISA KEBIJAKAN

Sebagai Negara yang telah meratifikasi Konvensi Hak Anak (KHA) dalam Keppres No.36 Tahun 1990 , pada pasal 32 dari KHA, dinyatakan bahwa anak mempunyai hak untuk dilindungi dari segala bentuk eksploitasi ekonomi dan dari setiap bentuk pekerjaan yang berbahaya dan mengganggu pendidikannya, membahayakan kesehatannya atau mengganggu perkembangan fisik, mental, spiritual, moral, dan sosial anak. Oleh karena itu negara mempunyai kewajiban untuk menentukan, mengatur dan menetapkan kebijakan serta memastikan sanksi dan menjatuhkan hukuman kepada pihak-pihak yang melanggar peraturan tersebut.

Dalam hal ini, bisa dikatakan bahwa Negara telah menunaikan *core obligation*-nya melalui UU Ketenagakerjaan dan beberapa kebijakan lainnya. Negara telah menetapkan batas usia minimum pekerja anak, telah mengatur bahwa anak harus dihindarkan dari kondisi pekerjaan yang berbahaya, dsb.

Terkait dengan hal tersebut kompleksnya masalah pekerja anak di Indonesia, membuat pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan, membuat undang-undang, bahkan konvensi ILO pun ikut diratifikasi.

Idealnya pekerja anak tidak pernah ada, karena mereka tidak layak bekerja untuk mencari nafkah, seharusnya mereka sedang menikmati masa pendidikan yang dibiayai oleh negara. Demikian juga setiap peraturan idealnya terjadi sinkronisasi antar isian dari masing-masing kebijakan , sehingga kandungan/isi dalam setiap peraturan dan kebijakan adalah saling melengkapi, saling mendukung dan saling menguatkan.

Seperti telah diuraikan sebelumnya terkait beberapa undang-undang dan peraturan yang telah dibuat oleh pemerintah pusat maupun upaya yang telah

dilakukan oleh beberapa pemerintah daerah, seluruhnya berupaya untuk menghapus dan melindungi pekerja anak di Indonesia.

Dengan banyaknya peraturan dan perundang-undangan menimbulkan pertanyaan apakah seluruh isi dari peraturan dan perundang-undangan tersebut telah sejalan dengan tujuan penghapusan pekerja anak dan tidak ada butir pasal yang saling bertentangan. Selain hal tersebut juga apakah kebijakan tersebut sudah sesuai dengan perspektif pada anak, sehingga kebijakan tersebut sudah memperhatikan kebutuhan terbaik untuk anak dan dapat diimplementasikan secara benar.

Berikut hasil analisa terkait kebijakan -kebijakan berdasarkan topik-topik yang terkait.

5.1 Hasil Analisa Tentang Konsepsi "Anak" dalam berbagai Kebijakan

Sinkronisasi terkait pemahaman atau konsep anak yang digunakan dalam suatu kebijakan akan berpengaruh terhadap sasaran dari kebijakan yang pada akhirnya akan mengarah pada intervensi kebijakan. Dengan pemahaman konsep yang sama akan mempunyai dampak yang signifikan terhadap hasil dari kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan sasaran yang benar.

Setiap institusi atau lembaga yang akan melakukan intervensi kebijakan terkait dengan anak, akan lebih mudah dalam menetapkan sasaran kebijakan khususnya kebijakan dalam upaya penghapusan pekerja anak, dan perlindungannya.

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap beberapa kebijakan yang terkait dengan konsep anak telah dilakukan dengan cara melihat pasal-demi pasal dari kebijakan yang mencantumkan konsep atau definisi anak yang digunakan. Kebijakan dipilih berdasarkan kandungan yang melibatkan anak di dalam kebijakan tersebut.

Dari sejumlah kebijakan yang mencantumkan konsep atau definisi anak, sebagian besar menggunakan konsep yang relatif sama, yaitu anak didefinisikan

sebagai setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun. Redaksi yang tercantum pada setiap pasal beragam diantaranya adalah:

1. Kurang dari 18 tahun.
2. Di bawah 18 tahun.
3. Belum berusia 18 tahun.
4. Belum mencapai usia 18 tahun.
5. Berumur di bawah 18 tahun.
6. Berusia kurang dari 18 tahun.

Namun dari beragamnya redaksi yang tertulis dalam kebijakan tersebut, semuanya mengandung arti yang sama yaitu orang yang berumur dibawah 18 tahun.

Beberapa kebijakan mencantumkan secara lebih rinci definisi tentang “anak”. Beberapa kebijakan mencantumkan “anak” termasuk didalamnya adalah bayi yang masih di dalam kandungan seperti pada Undang-undang No. 23 tahun 2002 tentang perlindungan anak, Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak, bahkan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, ditambahkan lagi persyaratan belum menikah termasuk bayi yang masih di dalam kandungan.

Mencermati kebijakan ditinjau dari kebijakan vertikal. Dimana kebijakan vertikal merupakan yang ditentukan dan ditetapkan oleh organisasi yang paling tinggi dan berlaku sebagai petunjuk atau pedoman kegiatan pada organisasi di bawahnya. Dalam hal ini organisasi yang paling tinggi di cerminkan pada kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan dibawahnya adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah.

Terkait dengan konsepsi anak ditinjau dari jenis kebijakan vertikal, dimana konsepsi anak dalam kebijakan yang berada pada tatanan tertinggi, dalam hal ini kebijakan yang dibuat oleh pemerintah dalam bentuk Undang-undang dan

Keputusan Presiden menunjukkan terdapat keseragaman dalam konsepsi umur yaitu semuanya merujuk pada batasan di bawah 18 tahun. Namun kedalaman dari beberapa undang-undang dan kepres terdapat perbedaan yang signifikan dan ini yang menjadi salah satu yang tidak konsisten. Perbedaan/inkonsistensi yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- Hanya memberikan batasan umur dibawah 18 tahun saja.
- Memberikan batasan umur di bawah 18 tahun dan termasuk bayi yang masih dalam kandungan
- Memberikan batasan umur di bawah 18 tahun dan termasuk bayi yang masih dalam kandungan dan tidak termasuk anak yang sudah menikah.

Dampak dari perbedaan konsep, akan memberikan kebingungan di dalam implementasi kebijakan . Hal ini sangat berkaitan erat dengan intervensi kebijakan . Pelaksana kegiatan akan "terpaksa" harus merujuk hanya pada salah satu undang-undang saja agar memudahkan dalam membuat petunjuk teknisnya..

Beberapa penyebab dari kebijakan yang tidak sama dalam hal kedalaman substansinya, beberapa diantaranya adalah kurang jenlinya pembuat kebijakan dalam melihat undang-undang atau kebijakan yang sejenis pada periode seblumnya.

Implikasi lain terkait kebijakan yang akan menjadi acuan dalam pembuatan kebijakan dibawahnya, dalam hal ini kebijakan bersifat lokal. Maka pembuat kebijakan ditingkat lokal atau daerah "terpaksa" membuat konsepsi dengan cara memilih salah satu undang-undang atau kebijakan di atasnya.

Sehingga dari temuan berdasarkan kajian kebijakan dengan memandang kebijakan yang bersifa vertikal, masih ditemukan kebijakan yang tidak konsisten. Namun demikian kebijakan tersebut tidak bertentangan, hanya terdapat perbedaan cakupan substansi.

Beberapa bukti empiris terkait dengan usia pekerja anak, maka berikut data hasil Survei Pekerja Anak tahun 2009 yang memperlihatkan bahwa pekerja anak masih banyak terdapat pada usia di bawah 18 tahun. Pada hasil survei tersebut bahkan ada sebanyak 5.334 anak yang sudah menikah. Dalam konsep yang tidak mengikutkan anak yang belum menikah, maka jumlah pekerja anak akan berkurang dan tidak dikategorikan sebagai pekerja anak. Jika menggunakan konsep hanya umur saja tanpa ada persyaratan belum menikah, maka jumlah pekerja anak akan lebih besar.

Tabel 5.1
Pekerja Anak Menurut Umur dan Status Perkawinan
Tahun 2009

Umur	Status perkawinan		Total	%
	Belum kawin	Kawin		
5	2.235		2.235	0,1
6	36.192		36.192	2,1
7	87.801		87.801	5,0
8	72.816		72.816	4,1
9	155.159		155.159	8,8
10	62.123		62.123	3,5
11	87.102		87.102	5,0
12	170.882		170.882	9,7
13	123.540		123.540	7,0
14	197.660		197.660	11,3
15	131.723		131.723	7,5
16	233.063		233.063	13,3
17	389.718	5.334	395.052	22,5
Total	1.750.014	5.334	1.755.348	100,0

Sumber: Survei Pekerja Anak Indonesia 2009, BPS-ILO

5.2 Hasil Analisa Tentang Konsepsi "Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan

Kebijakan -kebijakan yang berkaitan dengan ketenagakerjaan mempunyai tujuan untuk melindungi tenaga kerja dan digunakan dalam rangka intervensi kebijakan . Khusus kebijakan yang menyangkut dengan "anak" maka pemahaman terhadap konsep pekerja anak harus dapat dipahami secara sama. Hal ini juga bertujuan agar intervensi kebijakan tidak salah sasaran atau bias.

Dari hasil analisa terhadap beberapa kebijakan yang secara tegas mencantumkan definisi pekerja anak di dalamnya, sedikitnya terdapat 3 kebijakan yang mencantumkan definisi pekerja anak. Diantaranya terdapat satu keputusan menteri dan dua peraturan menteri. Dari konsep yang dicantumkan didalam kebijakan, semuanya memiliki pemahaman yang sama, yaitu bahwa anak yang bekerja dan mempunyai resiko atau berbahaya terhadap proses belajar dan tumbuh kembang anak baik secara fisik maupun mental.

Untuk beberapa kebijakan yang lainnya tidak mencantumkan konsep pekerja anak, di dalam implementasi di lapangan konsep-konsep yang dicantumkan dalam 3 (tiga) kebijakan tersebut, dapat dijadikan sebagai acuan.

Dalam menjabarkan konsep pekerja anak seperti yang tercantum dalam tabel 5.2. (membahayakan atau mengganggu) memerlukan konsep yang jelas dan hal ini diperlukan untuk melakukan identifikasi mana yang termasuk pekerja anak atau bukan.

Salah satu upaya pemerintah dalam memudahkan dalam melakukan identifikasi adalah membuat pendekatan dengan membuat konsep bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di Indonesia yang dituangkan di dalam Rencana Aksi Nasional yaitu meliputi anak-anak yang dieksploitasi secara fisik maupun ekonomi yang antara lain dalam bentuk:

1. Anak-anak yang dilacurkan.
2. Anak-anak yang bekerja dipertambangan.
3. Anak-anak yang bekerja sebagai penyelam mutiara.
4. Anak-anak yang bekerja di sektor konstruksi.
5. Anak-anak yang bekerja di jermal.
6. Anak-anak yang bekerja sebagai pemulung sampah.
7. Anak-anak yang dilibatkan dalam produksi dan kegiatan yang menggunakan bahan-bahan peledak.
8. Anak-anak yang bekerja di jalan
9. Anak-anak yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga.
10. Anak-anak yang bekerja di industri rumah tangga.

11. Anak-anak yang bekerja di perkebunan.
12. Anak-anak yang bekerja pada penerbangan, pengolahan dan pengangkutan kayu.
13. Anak-anak yang bekerja pada industri dan jenis kegiatan yang menggunakan bahan kimia yang berbahaya (Kepres RI No 59 tahun 2002).

Namun di dalam 13 bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, belum dapat seluruhnya menggambarkan pekerja anak. Karena kalau yang digunakan hanya konsep 13 pekerjaan terburuk untuk anak, jumlahnya relatif kecil. Hal ini akan menimbulkan banyak konsekuensi.

Dari hasil analisa terkait konsep pekerja anak yang mencantumkan konsep pekerja anak, tidak terdapat pertentangan dan semuanya mengandung makna yang sama, satu dengan yang lainnya. Hal ini dapat membantu di dalam intervensi kebijakan, karena konsep yang digunakan sama dan saling melengkapi dan saling mendukung, walaupun dalam implementasi harus dijabarkan dengan lebih rinci konsep-konsep, karena untuk menghindari pemahaman yang “subyektif” terhadap pengertian tertentu seperti “berbahaya” atau “mengganggu”.

Terkait dengan beberapa konsep dan definisi pekerja anak, maka Badan Pusat Statistik telah memberikan batasan sebagai pekerja anak dengan mengacu pada beberapa pertimbangan: yaitu "anak yang bekerja yang terlibat dalam jenis pekerjaan yang berbahaya, seperti ditunjukkan oleh jam kerja". Definisi ini menekankan dua hal: (1) pekerja anak adalah bagian dari anak-anak dan ini konsisten dengan resolusi, dan (2) jam kerja digunakan sebagai indikator pendekatan dalam menentukan pekerjaan berbahaya.

Berdasarkan definisi ini, serta mengingat peraturan dan hukum yang relevan bagi perlindungan anak, pekerja anak seperti yang dilaporkan di sini terdiri dari komponen sebagai berikut:

- Semua anak-anak yang bekerja umur 6-11 tahun, tanpa melihat jam kerja mereka. Hal ini sesuai dengan kebijakan terkait dengan usia wajib belajar dan faktor psikologis anak.
- Anak-anak berumur 12-14 tahun yang bekerja lebih dari 15 jam per minggu. Peraturan memungkinkan anak-anak pada kelompok umur ini terlibat dalam pekerjaan ringan. Jam kerja kurang dari 15 jam per minggu digunakan sebagai indikator pekerjaan ringan.
- Anak-anak yang bekerja umur 15-17 tahun yang bekerja lebih dari 40 jam per minggu. Peraturan mendefinisikan umur 15 tahun sebagai umur minimum untuk pekerjaan umum. Namun, untuk anak-anak ada aturan khusus yang didedikasikan untuk melindungi anak-anak dari bentuk-bentuk pekerjaan terburuk dan berbahaya. Di sini, 40 jam per minggu digunakan sebagai indikator pendekatan untuk pekerjaan berbahaya⁹

Dengan menuangkan kedalam definisi operasional akan lebih memudahkan dalam mendefinisikan pekerja anak dan diharapkan akan lebih mudah dalam intervensi kebijakan .

⁹ Pekerja Anak di Indonesia 2009, BPS-ILO

Tabel 5.2
Matrik Konsepsi Pekerja Anak

Kelompok Umur ¹⁾	(1a) Pekerjaan ringan	(1b) Pekerjaan Tetap	Bentuk-bentuk terburuk pekerja anak	
			(2a) Pekerjaan berbahaya	(2b) Bentuk-bentuk terburuk pekerja anak dari pekerjaan berbahaya lainnya
Anak-anak di bawah usia minimum yang ditetapkan untuk pekerjaan ringan (misalnya, 6-11 tahun) ¹⁾	Tenaga kerja di bawah usia minimum untuk pekerjaan ringan	Tenaga kerja di bawah usia minimum umum	Ketenagakerjaan dalam industri dan pekerjaan yang ditunjuk sebagai berbahaya, atau bekerja selama berjam-jam dan /atau pada malam hari industri dan pekerjaan tidak ditunjuk sebagai berbahaya	Anak-anak yang diperdagangkan untuk bekerja; paksa dan buruh anak berikat; eksploitasi seksual komersial anak; penggunaan anak-anak untuk kegiatan terlarang dan konflik bersenjata.
Anak-anak dalam rentang usia yang ditetapkan untuk pekerjaan ringan (misal 12-14 tahun)				
Anak-anak pada atau di atas usia kerja minimum umum (misal 15-17 tahun)				

Catatan:

1. Batas-batas kelompok usia ini mungkin berbeda di berbagai negara, tergantung pada situasi nasional: umumnya 5 tahun adalah usia resmi di negara-negara untuk masuk ke sekolah tingkat dasar wajib namun dengan pertimbangan kondisi di Indonesia, maka dipilih umur 6 tahun sebagai usia mulai masuk sekolah, 12-14 tahun mencerminkan ketentuan untuk 'pekerjaan ringan' di mana ada dengan undang-undang, 15 mencerminkan usia masuk untuk bekerja atau pekerjaan.

Menunjukkan '**pekerja anak**' seperti yang didefinisikan oleh resolusi PBB mengenai pekerja anak yang diadopsi oleh ke-18 Negara pada Konferensi Perburuhan Internasional pada Desember 2008

Hasil kajian dengan melihat aspek kebijakan yang bersifat vertikal menunjukkan belum ada kebijakan lokal yang secara spesifik menyebutkan konsepsi pekerja anak dan hal ini memberikan indikasi belum sepenuhnya pemahaman terkait konsepsi anak yang telah dibuat pada level nasional belum dijabarkan kedalam peraturan dibawahnya.

Implikasi dari belum sepenuhnya diakomodir konsepsi pekerja dalam bentuk peraturan daerah, akan mengalami kesulitan dalam melakukan identifikasi

terkait dengan penentuan pekerja anak atau bukan. Walaupun pada kenyataannya beberapa kebijakan yang dibuat pada tingkatan lokal melakukan penyesuaian, khususnya tentang bentuk-bentuk pekerjaan berbahaya.

Hasil kajian terkait konsistensi terhadap isian dari masing-masing kebijakan, menunjukkan kebijakan terkait konsepsi pekerja anak sudah konsisten dalam hal isinya. Dan hal ini membawa manfaat terhadap upaya intervensi kebijakan yang dilakukan baik untuk tingkat nasional maupun lokal.

Konsepsi pekerja anak akan lebih memudahkan dalam identifikasi pekerja anak dan juga dalam hal implementasi di lapangan jika konsep yang digunakan merupakan konsep yang baku. Dengan konsepsi yang baku maka pembuatan peraturan dan kebijakan akan menjadi lebih mudah dan tidak mengakibatkan persepsi yang berbeda.

Untuk melengkapi analisis pekerja anak yang merujuk pada jam kerja, maka berdasarkan hasil Survei Pekerja Anak tahun 2009, menunjukkan bahwa sebagian besar atau 47,8 persen pekerja anak bekerja lebih dari 40 jam perminggu. Bahkan ada sebanyak 24.625 anak yang bekerja lebih dari 40 jam, hal ini eksploitasi sangat jelas terlihat dan juga sangat membahayakan untuk anak.

Tabel 5.3
Pekerja Anak Menurut Umur dan Total Jam Kerja Seminggu
Tahun 2009

Umur	Total Jam Kerja seminggu				Total
	0 - 15	16 - 30	31 - 40	> 40	
5	2.235				2.235
6	13.124	23.068			36.192
7	42.817	20.359		24.625	87.801
8	62.067	10.749			72.816
9	135.176	15.067	3.546	1.370	155.159
10	49.229	12.894			62.123
11	56.371	28.923	904	904	87.102
12	90.727	72.543	6.465	1.147	170.882
13		96.397	15.791	11.352	123.540
14		137.382	20.098	40.180	197.660
15				131.723	131.723
16				233.063	233.063
17				395.052	395.052
Total	451.746	417.382	46.804	839.416	1.755.348
%	25,7	23,8	2,7	47,8	100,0

Sumber: Survei Pekerja Anak Indonesia 2009, BPS-ILO

5.3 Konsep tentang “Penghapusan Pekerja Anak” dan “Perlindungan Pekerja Anak” dalam berbagai Kebijakan

Seperti yang telah diuraikan pada bab sebelumnya, bahwa konsepsi tentang penghapusan pekerja anak dan perlindungan terdapat beberapa kebijakan yang mengandung unsur-unsur dalam hal penghapusan, larangan dan perlindungan pekerja anak.

Dari hasil kajian terdapat 7 kebijakan, baik kebijakan yang bersifat nasional maupun lokal. Dari ketujuh kebijakan yang dikaji dengan melihat apakah kebijakan yang dibuat pada level nasional terjadi inkonsisten atau tidak secara normatif seluruh kebijakan yang telah dikaji tidak terjadi inkonsisten dalam hal isi. Dan hal ini dapat memberikan pemahaman yang sama dalam kepentingan intervensi kebijakan

Dalam kajian ini, jika dilihat berdasarkan kajian kebijakan yang bersifat vertikal menunjukkan belum ditemukan kebijakan lokal yang bertentangan dengan kebijakan di atasnya. Hal ini terlihat dari kebijakan yang bersifat lokal, juga mengacu pada kebijakan yang telah dibuat pada level nasional. Sehingga kebijakan lokal tidak terjadi inkonsistensi dalam hal isian.

Hal tersebut di atas memberikan dampak yang bagus dalam keseragaman dalam hal implementasi di lapangan. Dengan tidak adanya inkonsistensi dalam isi dari masing-masing kebijakan akan memudahkan dalam intervensi kebijakan .

Namun terdapat beberapa temuan menarik dari hasil kajian terhadap kebijakan -kebijakan adalah terdapat pasal yang memberikan larangan terhadap penggunaan pekerja anak. Berdasarkan penelusuran pasal demi pasal yang dilakukan terhadap kebijakan tersebut tidak dijumpai sanksi yang mengikutinya bila larangan tersebut dilanggar. Salah satu kebijakan tersebut adalah kepmenakertrans no. 235 tahun 2003, tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak dimana pada pasal 4 disebutkan dilarang mempekerjakan anak untuk lembur. Pada pasal tersebut tidak ada pasal tentang sanksi yang mengikutinya. Dari aspek ini secara normatif sudah melindungi namun dalam aspek implementasi akan mengalami kendala jika ditemukan kasus yang melakukan pelanggaran.

Dampak dari kebijakan yang mencantumkan kewajiban tetapi tidak menyertakan sanksi akan memperlemah kebijakan itu sendiri dalam tataran implementasi.

5.4 Hasil Analisa isi Kebijakan tentang Perspektif Berpusat pada Anak

Seperti yang telah diuraikan pada bab tentang kajian teori, bahwa persepektif berpusat pada anak memandang pekerja anak sebagai tenaga kerja yang merusak kesejahteraan anak-anak dan perkembangan individu dan sosial. Dalam perspektif berpusat pada anak, salah satunya adalah tersedianya kebijakan secara nasional dengan memperhatikan kebutuhan anak sebagai manusia yang dapat berinteraksi dengan orang lain, sehingga anak-anak pun dapat

mengungkapkan pendapat terkait dengan peran dalam pembangunan. Dalam hal ini kebijakan harus bersifat memberi dukungan bagi perkembangan anak dan adanya perlindungan untuk anak. Hal ini sesuai dengan konsep PUHA dimana pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan nasional, propinsi dan kabupaten/kota menjadikan pemenuhan hak anak sebagai pertimbangan utama.

Di Indonesia pelanggaran hak-hak anak baik yang tampak mata maupun tidak tampak mata, menjadi pemandangan yang lazim dan biasa diberitakan di media masa, seperti mempekerjakan anak baik di sektor formal, maupun informal, eksploitasi hak-hak anak. Upaya mendorong prestasi yang terlampau memaksakan kehendak pada anak secara berlebihan, atau untuk mengikuti berbagai kegiatan belajar dengan porsi yang melampaui batas kewajaran agar mencapai prestasi seperti yang diinginkan orang tua. Termasuk juga meminta anak menuruti kehendak pihak tertentu (produser) untuk menjadi penyayi atau bintang cilik, dengan kegiatan dan jadwal yang padat, sehingga anak kehilangan dunia anak-anaknya.

Atas dasar kesetaraan hak, maka perlu upaya untuk melindungi hak-hak anak, khususnya pekerja anak. Upaya perlindungan terhadap tenaga kerja termasuk pekerja anak, meliputi aspek-aspek :

- 1) Perlindungan hukum, yaitu apabila dapat dilaksanakan peraturan perundang-undangan dalam bidang ketenaga kerjaan yang mengharuskan atau memaksakan majikan bertindak sesuai dengan perundang-undangan tersebut dan benar-benar dilaksanakan oleh semua pihak yang terkait.
- 2) Perlindungan ekonomi, yaitu perlindungan yang berkaitan dengan usahausaha untuk memberikan kepada pekerja suatu penghasilan yang cukup memenuhi keperluan sehari-hari baginya dan keluarganya.
- 3) Perlindungan sosial, yaitu perlindungan yang berkaitan dengan usaha kemasyarakatan yang tujuannya memungkinkan pekerja itu mengenyam dan mengembangkan perikehidupannya sebagai manusia dan sebagai anggota masyarakat.

- 4) Perlindungan teknis, yaitu perlindungan yang berkaitan dengan usaha untuk menjaga pekerja dari bahaya kecelakaan yang ditimbulkan atau berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan kerja¹⁰

Secara umum ayat-ayat di dalam kebijakan pemerintah dalam upaya melindungi pekerja anak dan hak-haknya terjadi saling penguatan dan melengkapi antara satu kebijakan yang satu dengan yang lain. Sulit ditemukan satu kebijakan yang bersifat komprehensif lengkap, sehingga kebijakan yang dibuat bersifat reaktif untuk menyempurnakan kekurangan yang ada pada kebijakan yang lain.

Di dalam undang-undang ketenagakerjaan no.13 tahun 2003, tidak ada secara spesifik menjelaskan tentang perdagangan orang dan pornografi. Tindak lanjut untuk melengkapi kekurangan tersebut dibuat undang-undang khusus terkait dengan perdagangan orang dan pornografi, khususnya yang melibatkan anak-anak. Sanksi dan hukuman bagi pelanggar dicantumkan di dalam kedua undang-undang tersebut.

Demikian juga di dalam undang-undang sistem pendidikan nasional terjadi penguatan dalam upaya untuk penghapusan pekerja anak. Hal ini dimungkinkan karena anggaran untuk sektor pendidikan menerima dalam jumlah besar. Jika digunakan dengan baik, maka dapat memberikan sumbangan yang sangat besar terhadap upaya penghapusan pekerja anak secara signifikan.

Salah satu kebijakan yang masih menimbulkan kerancuan adalah pada penggolongan pekerja rumahtangga sebagai suatu bentuk terburuk pekerja anak. Di dalam Rencana Aksi Nasional tentang Penghapusan Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan untuk Anak (2002), pekerjaan rumah tangga secara eksplisit disebut sebagai bentuk terburuk pekerjaan untuk anak. Di dalam surat Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi tentang pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak (KEP.235/MEN/ 2003), pekerjaan rumah tangga tidak disebut-sebut. Kepmen 235/2003 ini merupakan langkah lanjutan dari Rencana aksi nasional dalam penghapusan Bentuk-bentuk Terburuk

10 Asikin Zaenal, 1993, *Dasar-dasar Hukum Perburuhan*, Raja Grafindo, Jakarta, hal : 76

Pekerjaan untuk Anak, namun didalam penguangannya masih ada yang tidak konsisten dalam penguangan butir-butir isi dari kebijakan tersebut.

Beberapa pasal dari kebijakan menyatakan kewajiban dan larangan, namun tidak disertai sanksi bagi yang melanggar. Beberapa diantaranya adalah Kepmen 235/2003, di dalam pasal 4 dinyatakan pengusaha dilarang mempekerjakan anak untuk bekerja lembur, namun tidak ada butir sanksi yang menjelaskan apabila hal tersebut dilanggar.

Di dalam undang-undang sistem pendidikan nasional, mewajibkan orang tua yang mempunyai anak berumur 6 sampai 14 tahun untuk bersekolah, namun tidak ada sanksi yang diterapkan bila hal ini tidak dilaksanakan.

Kewajiban pemerintah yang tercantum di dalam beberapa undang-undang, seperti seperti Pemerintah dan pemerintah daerah “wajib” menjamin tersedianya dana guna terselenggaranya pendidikan bagi setiap warga negara yang berusia tujuh sampai dengan lima belas tahun, namun bila pemerintah tidak melaksanakan kewajiban (melanggar) tersebut, tidak ada konsekuensi hukum yang harus diterima. Hal ini menimbulkan dilematis bagi masyarakat, karena masyarakat yang selalu harus melaksanakan kewajiban dengan disertai sanksi sedangkan pemerintah yang juga mempunyai kewajiban tidak ada konsekuensi hukum.

Secara sosiologis adanya peraturan atau kebijakan harus disertai sanksi, hal ini agar terjadinya ketertiban dan keteraturan dalam pelaksanaannya. Selain itu agar terjadinya keadilan, keseimbangan dan kesetaraan. Jika suatu kebijakan hanya ada kewajiban tanpa adanya sanksi, maka akan timbul kekacauan bahkan ketidakpercayaan terhadap kebijakan tersebut. Mencermati beberapa pernyataan “wajib” di dalam beberapa undang-undang (khususnya kewajiban pemerintah), produk undang-undang ini dikhawatirkan hanya akan menjadai catatan saja, tanpa mempunyai kekuatan yang mengikat antara masyarakat dan pemerintah.

Melihat beberapa kelemahan dalam sebagian kecil produk kebijakan, tetap masih ada ruang untuk dilakukan penyempurnaan, sehingga kebijakan yang

dibuat terjadi harmonisasi dalam isi maupun mudah untuk dilaksanakan di lapangan.

Kebijakan -kebijakan yang yang dibuat pemerintah sebagian sudah berpusat pada anak, hal ini terlihat dari upaya pemerintah dalam melindungi dan meningkatkan harkat dan martabat anak, namun terdapat beberapa kekurangan yang harus disempurnakan terkait dengan beberapa konsep yang telah disebutkan sebelumnya agar terjadi penguatan terhadap pelaksanaan di lapangan. Beberapa catatan masih terdapat beberapa hal yang perlu dilakukan penyempurnaan. Penyempurnaan yang perlu dilakukan diantaranya:

1. Perlu dilengkapi terkait dengan pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak (KEP.235/MEN/ 2003), khususnya ketidakkonsistenan antara (KEP.235/MEN/ 2003) dan Rencana Aksi Nasional tentang Penghapusan Bentuk-bentuk Terburuk Pekerjaan untuk Anak (2002).
2. Perlu ada kesetaraan antara kewajiban pemerintah dan masyarakat. Perlu dijelaskan secara detail terkait tindakan yang tidak melaksanakan kewajiban, khususnya sanksi yang diterapkan.

Jika dikaji dengan melalui pendekatan dalam memandang masalah pekerja anak, yaitu penghapusan (*abolition*), perlindungan (*protection*), dan pemberdayaan (*empowerment*). Terlihat bahwa beberapa kebijakan terkait dengan perlindungan terus diupayakan, walaupun masih menemukan kendala dalam pelaksanaannya. Secara teoritis kebijakan pemerintah sudah berpusat pada anak.

Salah satu cara untuk mengukur implementasi kebijakan di lapangan, dicerminkan di dalam salah satu hasil survei yang dilakukan khusus untuk menggali informasi terkait dengan anak yang bekerja dan pekerja anak. Survei pekerja anak yang dilakukan oleh BPS-ILO pada tahun 2009, mencoba menggali informasi berdasarkan instrumen yang dirancang khusus untuk menggali informasi tentang anak dan kegiatan anak.

Hasil dari survei tersebut memperlihatkan jumlah pekerja anak pada kelompok umur 5-17 tahun sebanyak 1,8 juta orang atau sekitar 3,0 persen dari total anak umur 5-17, dengan komposisi jenis kelamin adalah 126 pekerja anak laki-laki untuk 100 perempuan. Hasil survei ini juga menunjukkan bahwa komposisi kelompok umur menunjukkan bahwa pekerja anak lebih mungkin umur 15-17 tahun daripada kelompok umur lainnya.

Dengan melihat jumlah pekerja anak berdasarkan hasil survei pekerja anak, terlihat bahwa pelaksanaan dari kebijakan masih menemukan kendala dalam upaya menghapuskan pekerja anak. Upaya penghapusan masih sangat berat untuk dapat dilaksanakan sepenuhnya.

Untuk kondisi Indonesia seperti hal tersebut, sementara negara belum bisa sepenuhnya menghapus pekerja anak, setidaknya negara dapat menjamin terpenuhinya hak-hak pekerja anak, sebagai anak dan sebagai pekerja, serta memberikan perlindungan bagi anak-anak yang terpaksa bekerja, melalui cara memfasilitasi mereka dengan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan.

Berdasarkan pendekatan penghapusan, proteksi dan pemberdayaan, maka peneliti cenderung upaya yang dilakukan pemerintah harus konsisten, yaitu melalui pendekatan penghapusan. Hal ini didasari pada efek psikologis terhadap implementasi di lapangan. Jika semua kebijakan di arahkan pada upaya penghapusan dan dilakukan sosialisasi kepada masyarakat, serta dengan dukungan dana dari pemerintah serta memberikan sanksi yang tegas kepada yang melakukan pelanggaran.

Untuk melengkapi terkait kajian ini, peneliti memandang perlu untuk melihat kondisi pekerja anak, ditinjau dari tempat bekerja dan perlakuan yang diterima ditempat kerja berdasarkan hasil Survei Pekerja Anak tahun 2009. Pada tabel 5.4 menunjukkan bahwa perlindungan anak masih sangat minim, hal ini terlihat masih ada pelecehan seksual, dipukul/mengalami kekerasan fisik, mengalami penghinaan. Kondisi tempat kerjanyaapun banyak yang sangat berbahaya seperti, bekerja dengan ventilasi kurang, bekerja dengan bahan kimia, bekerja dengan bahan peledak, dan lain-lain.

Kondisi ini memberikan bukti bahwa kondisi pekerja anak di Indonesia masih sangat memprihatinkan dan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat belum sepenuhnya dapat di implementasikan di lapangan. Hal ini dapat digunakan sebagai dasar, bahwa kebijakan yang sudah dibuat, wajib dilaksanakan secara tegas termasuk dengan pemberian sanksi bila terjadi pelanggaran. Dengan pelaksanaan kebijakan yang tegas, diharapkan kondisi anak Indonesia akan menjadi lebih baik dan hak-hak anak dapat terpenuhi.

Tabel 5.4
Pekerja Anak Menurut Kondisi Tempat Kerja dan Perlakuan di Tempat Kerja dan Jenis Kelamin, Tahun 2009

Kondisi Tempat Kerja dan Perlakuan di tempat Kerja	Laki-laki	Perempuan	Total
Api, gas	73.749	100.455	174.204
Suara bising/getaran	134.287	55.376	189.663
Dingin/panas yg ekstrem	257.246	80.153	337.399
Benda berbahaya (Pisau dll)	238.632	178.054	416.686
Bekerja di bawah tanah	12.725	23.404	36.129
Bekerja di ketinggian	36.711	4.983	41.694
Bekerja di air/danau/kolam/sunagi/laut	85.379	15.032	100.411
Tempat kerja yg terlalu gelap/tertutup	10.095	9.071	19.166
Ventilasi yg kurang	7.358	38.542	45.900
Bahan Kimia (pestisida, lem dll)	46.467	34.375	80.842
Bahan Peledak	3.752	719	4.471
Hal2 lain yg berdampak buruk	46.509	15.034	61.543
Mengalami kejadian di tpt kerja (Diteriaki/dibentak)	110.948	44.834	155.782
Sering dihina	16.594	13.714	30.308
Dipukul/mengalami tindak kekerasan fisik	20.943	11.737	32.680
Pelecehan seksual	1.801	931	2.732

Sumber: Survei Pekerja Anak Indonesia 2009, BPS-ILO

BAB VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Penelitian yang dituangkan dalam tulisan ini bertujuan untuk mengkaji konsistensi antara isian terkait dengan kebijakan pekerja anak. Konsistensi yang dilihat dari aspek konsepsi anak, konsepsi pekerja anak dan konsepsi penghapusan pekerja anak. Tujuan lain juga melihat kebijakan yang ada sudah mempunyai perspektif anak ditinjau dari penghapusan, melindungi dan memberdayakan pekerja anak. Berikut disajikan beberapa kesimpulan yang diperoleh.

6.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil kajian terkait konsepsi anak ditemukan terjadinya inkonsistensi konsepsi anak dalam kebijakan, dimana kebijakan tersebut seluruhnya didasarkan pada umurbiologis. Terdapat kebijakan yang hanya mendasarkan pada hanya umur di bawah 18 tahun saja tanpa adanya kondisi lain, namun terdapat juga yang didasari pada umur dibawah 18 tahun dan termasuk bayi dalam kandungan, kebijakan yang lain didasari pada umur dibawah 18 tahun, belum kawin dan termasuk bayi dalam kandungan. Permasalahan terkait dengan batasan umur adalah pada batas bawah, dimana seperti yang dijelaskan sebelumnya terdapat beberapa perbedaan.

Aspek kebijakan yang bersifat vertikal, dimana kebijakan nasional menjadi acuan pada kebijakan dibawahnya, menunjukkan kebijakan lokal merujuk pada rujukan yang berbeda sehingga konsepsi yang digunakan tergantung pada rujukan yang dipakai. Hal ini dilakukan karena dalam kebijakan yang ada di atasnya terjadi inkonsistensi antar kebijakan .

Hasil kajian terkait konsistensi tentang konsepsi pekerja anak terhadap isian dari masing-masing kebijakan ,menunjukkan kebijakan terkait konsepsi pekerja anak sudah konsisten dalam hal isinya. Dan hal ini membawa manfaat dan memudahkan terhadap upaya intervensi kebijakan yang dilakukan baik untuk tingkat nasional maupun lokal

Kajian terkait dengan konsepsi pekerja anak memperlihatkan aspek kebijakan yang bersifat vertikal menunjukkan belum ada kebijakan lokal yang secara spesifik menyebutkan konsepsi pekerja anak. Hal ini memberikan indikasi belum sepenuhnya pemahaman terkait konsepsi anak yang telah dibuat pada level nasional belum di jabarkan kedalam peraturan dibawahnya.

Dari hasil kajian tentang konsepsi penghapusan pekerja anak. dengan melihat apakah kebijakan yang dibuat pada level nasional terjadi inkonsisten atau tidak secara normatif seluruh kebijakan yang telah dikaji tidak terjadi inkonsisten dalam hal isi. Dan hal ini dapat memberikan pemahaman yang sama dalam kepentingan intervensi kebijakan

Dalam kajian tentang konsepsi kajian kebijakan yang bersifat vertikal menunjukkan belum ditemukan kebijakan lokal yang bertentangan dengan kebijakan di atasnya. Hal ini terlihat dari kebijakan yang bersifat lokal, juga mengacu pada kebijakan yang telah dibuat pada level nasional. Sehingga kebijakan lokal tidak terjadi inkonsistensi dalam hal isian.

Kajian kebijakan apakah kebijakan yang dibuat sudah sesuai dengan prinsip berperspektif anak atau belum, menunjukkan bahwa kebijakan secara normatif sudah berspektif anak, namun dengan beberapa catatan bahwa masih terdapat kebijakan yang tidak lengkap seperti antara RAN dan KEPMENAKERTRANS NO. 235 tahun 2003, tentang keterlibatan pekerja anak dalam rumahtangga. Di dalam rencana aksi nasional disebutkan sebagai pekerjaan berbahaya, namun dalam petunjuk pelaksanaan yang dituangkan dalam keputusan menteri justru tidak tercantum.

Kebijakan yang tidak terkait langsung dengan upaya penghapusan pekerja anak, namun secara tidak langsung menjadi kebijakan yang dapat mempercepat upaya penghapusan pekerja anak dan melindungi pekerja anak dapat saling menguatkan. Hal ini terdapat pada kebijakan sistem pendidikan nasional, kebijakan dalam UU pornografi dan kebijakan IT serta UU perdagangan manusia yang mendukung upaya percepatan penghapusan pekerja anak secara tidak langsung.

Terkait dengan adanya peraturan yang menyertakan kewajiban tanpa adanya sanksi, secara sosiologis jika suatu kebijakan hanya ada kewajiban tanpa adanya sanksi, maka akan timbul kekacauan bahkan ketidakpercayaan terhadap kebijakan tersebut yang pada akhirnya kebijakan ini dikhawatirkan hanya akan menjadi catatan saja, tanpa mempunyai kekuatan yang mengikat antara masyarakat dan pemerintah.

Seperti yang ditunjukkan dari hasil survei pekerja anak, masih terdapat pekerja anak dengan kondisi pekerjaan yang berbahaya dan menerima perlakuan yang tidak wajar ditempat kerja. Sehingga masih terdapat kesenjangan antara kebijakan dan implementasi di lapangan.

Dengan melihat kondisi Indonesia saat ini, sementara negara belum bisa sepenuhnya menghapus pekerja anak, setidaknya negara dapat menjamin terpenuhinya hak-hak pekerja anak, sebagai anak dan sebagai pekerja, serta memberikan perlindungan bagi anak-anak yang terpaksa bekerja, melalui cara memfasilitasi dengan pelayanan kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan.

6.2. REKOMENDASI

Mempertimbangkan hasil analisis, bila tujuan utama dari pengambil kebijakan yang terkait dengan pekerja anak adalah upaya penghapusan pekerja anak. Maka dalam tataran kebijakan, terutama kebijakan-kebijakan yang tidak konsisten harus dilakukan revisi dan disempurnakan agar terjadi konsistensi antar kebijakan. Hal ini bertujuan untuk menghindari multi tafsir dan memudahkan dalam memahami kandungan dari kebijakan tersebut.

Untuk Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, harus melakukan koordinasi dan melakukan kajian ulang terkait dengan muatan dari masing-masing kebijakan untuk dilakukan sinkronisasi atau harmonisasi.

Malalui Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Kementerian dalam Negeri, harus mendorong wilayah, baik provinsi maupun Kabupaten/kota untuk

membuat kebijakan terkait dengan pekerja anak dengan mengacu pada kebijakan nasional yang telah ada. Untuk dapat melakukan koordinasi dalam hal kebijakan, maka wajib menyatukan program-program yang berkaitan dengan kebijakan yang ada pada masing-masing kementerian sehingga kebijakannya dapat sinkron pada kebijakan yang dibuat, sehingga terjadi pemahaman yang sama dalam upaya penghapusan pekerja anak dapat.

Terkait dengan masih banyaknya pekerja anak yang mengalami perlakuan tidak wajar dan kondisi pekerjaan yang berbahaya, maka Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak serta Pemerintah Daerah, harus mempunyai program untuk melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap pekerja anak. Pemantauan harus dilaksanakan secara terkoordinasi dan berkesinambungan.

Untuk menghindari bahwa kebijakan hanya menjadi “catatan” di atas kertas, maka perlu dukungan dari banyak semua pihak, mulai dari orang tua, masyarakat serta pemerintah. Hal ini dapat terwujud bila pemerintah menerapkan kebijakan tersebut beserta dengan konsekuensinya termasuk didalamnya masalah pendanaan dan sanksi yang mengikutinya.

BAB VI

KESIMPULAN, IMPLIKASI, SARAN DAN KETERBATASAN PENELITIAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil deskripsi data penelitian dan pembahasan pada bab IV, maka kesimpulan pada penelitian ini adalah :

1. Dari deskripsi variabel iklim, sekolah di SMA 78 maka terlihat bahwa klasifikasi tertinggi dari jawaban responden ada pada indikator adanya unsur-unsur fisik dan psikologis yang mempengaruhi perilaku yaitu sebesar 87,10 % sedangkan klasifikasi terendah ada pada jawaban untuk indikator kebijakan organisasi formal dan informal yaitu 46,77 %. Hal ini menunjukkan bahwa faktor fisik sekolah dan psikologis yang paling berpengaruh terhadap perilaku guru-guru di SMA 78.
2. Untuk variabel profesionalisme guru maka klasifikasi tertinggi dari jawaban responden adalah pada indikator kompetensi pedagogik yaitu 90,32 %, sedangkan yang terendah ada pada indikator kompetensi profesional dan kemasyarakatan yaitu 83,87 %
3. Untuk profesionalisme berdasarkan jenis kelamin pada guru SMA 78 terlihat bahwa rata-rata (mean) untuk jenis kelamin laki-laki 82,27 dan untuk perempuan 81,47 artinya bahwa rata-rata profesionalisme guru laki-laki lebih tinggi dari profesionalisme guru perempuan
4. Untuk kelompok berdasarkan tingkat pendidikan maka rata-rata profesionalisme guru untuk kelompok guru SMA78 yang berlatar belakang pendidikan s1 paling tinggi yaitu 82,79, sedangkan rata-rata paling rendah adalah guru-guru yang berlatar pendidikan D3.
5. Untuk kelompok berdasarkan pangkat/golongan maka rata-rata (mean) tertinggi adalah kelompok guru SMA 78 yang memiliki pangkat/golongan III, sedangkan rata-rata terendah adalah kelompok guru dengan pangkat/golongan IV.

6. Untuk kelompok berdasarkan usia maka rata-rata (mean) tertinggi untuk kelompok guru SMA78 berdasarkan usia adalah kelompok guru dengan usia 41-50 ,sedangkan untuk rata-rata terendah adalah kelompok guru dengan usia 21-30.
7. Untuk SMA 112 pada variabel iklim sekolah maka terlihat bahwa klasifikasi tertinggi ada pada jawaban untuk indikator unsur-unsur psikologi yaitu 95,92%, sedangkan klasifikasi terendah ada pada jawaban untuk indikator adanya kebijakan organisasi secara formal maupun informal yaitu sebesar 59,18 %
8. Untuk variabel profesionalisme guru di SMA 112 maka klasifikasi jawaban tertinggi ada pada indikator kompetensi kemasyarakatan yaitu sebesar 97,96 %, sedangkan klasifikasi terendah ada pada jawaban indikator kompetensi pedagogik yaitu sebesar 93,88 %.
- 9 Untuk profesionalisme guru berdasarkan jenis kelamin maka kelompok guru perempuan di SMA 112 memiliki rata-rata (mean)yang lebih tinggi dari kelompok guru laki-laki.
10. untuk kelompok berdasarkan tingkat pendidikan maka profesionalisme guru di SMA 112 kelompok guru dengan tingkat pendidikan s2 memiliki rata-rata (mean) yang lebih tinggi yaitu 85,64 dibandingkan kelompok guru dengan tingkat pendidikan s1.
11. Untuk profesionalisme guru SMA 112 berdasarkan pangkat/golongan maka rata-rata (mean) tertinggi untuk kelompok guru berdasarkan pangkat/golongan adalah kelompok guru yang memilki gol IV yaitu 87,04, sedangkan yang terendah adalah kelompok guru honorer dengan rata-rata (mean) 77,43.
12. Untuk profesionalisme guru berdasarkan kelompok usia, maka kelompok guru dengan usia 41-50 memiliki rata-rata (mean) tertinggi yaitu 86,23, sedangkan kelompok dengan usia 20-30 memiliki rata-rata (mean) terendah yaitu 77,00

Sedangkan berdasarkan hasil analisis data dengan menggunakan SPSS, maka dapat disimpulkan :

1. Bahwa korelasi antara iklim sekolah dengan profesionalisme guru didapat nilai koefisien korelasi sebesar 0,998. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan yang terjadi adalah positif, artinya semakin tinggi iklim sekolah maka semakin tinggi profesionalisme guru. Nilai 0,998 menunjukkan besarnya koefisien korelasi, dan dapat disimpulkan bahwa hubungan sangat kuat karena berada pada rentang 0,80 – 1,000.

2. Dari output diketahui bahwa korelasi antara iklim sekolah dengan profesionalisme guru di SMA 78 didapat nilai koefisien korelasi sebesar 0,668. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan yang terjadi adalah positif, artinya semakin tinggi iklim sekolah maka semakin tinggi profesionalisme guru. Nilai 0,668 menunjukkan besarnya koefisien korelasi, dan dapat disimpulkan bahwa hubungan kuat karena berada pada rentang 0,60 – 1,000.

3. Dari output di atas diketahui bahwa korelasi antara iklim sekolah dengan profesionalisme guru di SMA 112 didapat nilai koefisien korelasi sebesar 0,633. Hal ini menunjukkan bahwa hubungan yang terjadi adalah positif, artinya semakin tinggi iklim sekolah maka semakin tinggi profesionalisme guru. Nilai 0,633 menunjukkan besarnya koefisien korelasi, dan dapat disimpulkan bahwa hubungan kuat karena berada pada rentang 0,60 – 1,000.

4. Untuk menggambarkan derajat keeratan hubungan antarvariabel, maka diperoleh angka R sebesar 0,595(a) menunjukkan bahwa korelasi/hubungan antara Profesionalisme guru dengan variabel independen-nya adalah kuat (karena besarnya $> 0,05$). Angka R Square atau Koefisien Determinasi adalah 0,354 (berasal dari $0,595 \times 0,595$). Ini artinya bahwa 0,354 atau 35,4% variasi dari Profesionalisme dapat dijelaskan oleh variasi dari variabel independen, yaitu iklim sekolah. Sedangkan sisanya ($100 - 35,4 = 64,6$) atau 64,6% dijelaskan oleh sebab-sebab yang lain.

5. Persamaan regresi yang diperoleh adalah sebagai berikut: Profesionalisme = $31,601 + 0,586$ iklim sekolah. Koefisien regresi 0,586 menunjukkan bahwa setiap

pengetahuan iklim sekolah seseorang bertambah +1 poin, maka profesionalismenya akan bertambah 0,586 poin.

6. Dari hasil out put pada uji independent sample t-test diketahui nilai signifikansi dari uji Levene's adalah 0,940. Karena nilai signifikansi lebih besar dari 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa data iklim sekolah antara guru SMA 78 dengan guru-guru SMA 112 memiliki varian yang sama. Sedangkan nilai mean guru-guru SMA 78 sebesar 77,48 dan nilai mean guru-guru SMA 112 sebesar 80,92 menunjukkan bahwa iklim sekolah pada SMA 112 lebih tinggi dari pada guru-guru SMA 78.

7. Sedangkan untuk variabel profesionalisme guru, dari hasil out put uji independent sample t-test diketahui nilai signifikansi dari uji Levene's adalah 0,629. Karena nilai signifikansi lebih besar dari 0,05 maka dapat disimpulkan bahwa data profesionalisme guru antara guru SMA 78 dengan guru-guru SMA 112 memiliki varian yang sama. Sedangkan nilai mean guru-guru SMA 78 sebesar 81,85 dan nilai mean guru-guru SMA 112 sebesar 85,39 menunjukkan bahwa profesionalisme guru pada SMA 112 lebih tinggi dari pada guru-guru SMA 78.

8. Dari hasil wawancara dengan beberapa guru dapat disimpulkan pula bahwa iklim sekolah dan profesionalisme guru sangat dipengaruhi oleh peran kepala sekolah, latar belakang sosial ekonomi guru dan juga faktor in-put dan out put peserta didik.

5.2. Implikasi

Dari hasil analisis dan kesimpulan terbukti bahwa iklim sekolah mempunyai hubungan yang kuat dengan profesionalise seorang guru. Kekuatan hubungan ini mengimplikasikan bahwa di dalam sikap profesional seorang guru maka aspek iklim sekolah perlu diperhatikan.

Sebagai implikasi teoritisnya maka Iklim sekolah dirasakan oleh para guru menjadi bagian tak terpisahkan dari kinerja para guru. Terbentuknya iklim yang kondusif pada tempat kerja dapat menjadi faktor penunjang bagi peningkatan motivasi guru dalam bekerja sebab kenyamanan dalam bekerja membuat guru

berpikir dengan tenang dan terkonsentrasi hanya pada tugas yang sedang dilaksanakan. Jika suasana kerja menyenangkan, para guru mempunyai rasa aman dan hidup layak, rasa diikutsertakan, perlakuan yang wajar dan jujur, rasa mampu, pengakuan dan penghargaan, ikut ambil bagian dalam pembentukan kebijakan, kesempatan untuk mempertahankan diri, merupakan bagian dari iklim sekolah yang bisa menumbuhkan kinerja guru semakin baik. Sebaliknya, suasana kerja yang kurang menyenangkan, tidak adanya rasa aman pada diri guru, rasa tidak diikutsertakan, perlakuan yang tidak wajar dan tidak jujur, guru dianggap tidak mampu, guru tidak diakui dan dihargai, maka semua keadaan ini akan mengakibatkan kinerja guru akan semakin jelek. Sejalan dengan pendapat Sutermeister bahwa sebagai seorang tenaga profesional, maka posisi guru merupakan tenaga profesional di bidang pendidikan yang sangat dipengaruhi oleh factor-faktor pembentuknya yaitu “*ability*” dan “*motivation*” (Sutermeister, 1976:11).

Antara iklim sekolah dengan profesionalisme itu sendiri memiliki hubungan timbal balik. Pada satu sisi peningkatan profesionalisme guru di suatu sekolah akan membangun iklim sekolah untuk menjadi lebih baik, sedangkan iklim sekolah yang kondusif akan memberikan motivasi kepada guru untuk lebih meningkatkan kinerjanya.

5.3. Saran

1. Untuk meningkatkan profesionalisme guru maka pihak-pihak yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan pendidikan perlu senantiasa menjaga dan meningkatkan iklim sekolah agar senantiasa kondusif seperti memperhatikan lingkungan fisik berupa sarana dan prasarana yang berkaitan dengan kegiatan belajar mengajar, agar para guru dapat mengembangkan diri sebagai seorang profesional.
2. Para guru dan kepala sekolah hendaknya terus menerus menjaga kondisi sekolah baik secara fisik maupun psikologis agar dapat menciptakan kondisi yang maksimal dalam proses belajar mengajar sehingga akan menghasilkan out put pendidikan yang bermutu.

3. Pelaksanaan Manajerial dari Kepala Sekolah harus memperhatikan tingkat SDM di sekolah dan kepala sekolah juga harus mampu melaksanakan evaluasi program.
4. Mengingat pentingnya kajian mengenai profesionalisme guru di abad globalisasi ini maka perlu adanya penelitian lebih lanjut mengenai faktor-faktor pendukung dan penghambat terbentuknya sikap profesionalisme dari seorang guru.

5.4 Keterbatasan Penelitian

1. Penelitian ini belum mengelaborasi pertanyaan-pertanyaan negatif pada item pertanyaan pada angket penelitian .
2. Penelitian ini juga belum mengelaborasi secara lebih mendalam tentang hubungan antara faktor usia, tingkat pendidikan, pangkat /golongan serta jenis kelamin dengan profesionalisme seorang guru.
3. Penelitian ini baru meneliti hubungan antara iklim sekolah dengan profesionalisme guru pada 2 sekolah yang berkategori RSBI dan Mandiri saja belum meneliti pada sekolah yang berstatus Reguler.

Daftar Pustaka

- Ancok, D. *Revitalisasi Sumber Daya Manusia dalam Era Perubahan*, Kelola: Gadjah Mada University Business Review, No.8, 104-117. 1995
- Ancok, D. (1998). *Membangun Kompetensi Manusia dalam Milenium ke Tiga*. Psikologika, No. 6, 5-17.
- Anker, Richard (2000) Conceptual and Research Frameworks for the Economics of Child Labour and its elimination. ILO/IPEC Working Paper
- Basu, Kaushik and Van, Pham Hoang (1998) The Economics of Child Labor. The American Economic Review, Vol 88, No 3, June.
- Departemen Kehakiman Republik Indonesia. Masalah Anak Yang Bekerja Di Bawah Usia Kerja. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1983.
- Ikawati, et al. Uji Coba Pola Pencegahan Hilangnya Masa Perkembangan Pada Pekerja Anak. Cet. Ke-1. Yogyakarta: Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Pelayanan Kesejahteraan Sosial Departemen Sosial RI, 2003.
- Manning, Chris (2000) The Economic Crisis and Child Labour in Indonesia. ILO/PEC Working Paper.
- Manulang, Sendjum. Poko-poko Hukum Ketenagakerjaan Indonesia, Cet 1; Jakarta: Rineka Cipta, 1990
- Edmonds, Eric and Pavcnik, Nina (2004) International Trade and Child Labour: Cross-Country Evidence. NBER Working Paper 10317.
- Frederickson, George H. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Fransisco : Jossey Bas.Inc. Publisher.
- Gosita, Arif. Masalah Perlindungan Anak. Ed. Ke-1. Cet. Ke-2. Jakarta: kademika Pressindo.
- Haryadi, Dedi dan Indrasari Tjandraningsih. Buruh Anak dan Dinamika Industri Kecil. Bandung: Yayasan Akatiga, 1995.
- Herlina, Apong, et al. Perlindungan Anak Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak. Jakarta: UNICEF Indonesia, 2003.
- Horton, Paul B. dan Chester L. Hunt. 1984. *Sociology*. Sixth Edition. McGraww-Hill Book
- Huraerah, Abu. Child Abuse (Kekerasan Terhadap Anak). Ed. Rev. Cet. Ke-2. Bandung: Nuansa, 2007.

- Husni, Lalu. Pengantar Hukum Ketenagakerjaan Indonesia. Edisi Revisi. Cet.V. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2005.
- Irawaty, Diah. "PRT: Sebuah Masalah Rumit-Memprihatinkan yang Terabaikan," <<http://www.komnasperempuan.or.id/2010/02/prt-sebuah-masalah-rumitmemprihatinkan- yang-terabaikan/>>, 18 Februari 2010.
- Irwanto dkk.1995. *Pekerja Anak di Tiga Kota Besar : Jakarta, Surabaya, Medan*. Jakarta: Pusat Penelitian Unika Atma Jaya
- Irwanto, Muhammad Farid, dan Jeffry Anwar. Anak Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus di Indonesia: Analisis Situasi. Jakarta: Unika Atma Jaya Jakarta, 1999.
- Irwanto, Martini, T., Wutun, Y., Prihartono, J., Marina, K., Sutyanto, B., Susanti, E., & Jalal, M. (1998). Children in prostitution: Case studies in Jakarta, West Java, and East Java. Jakarta: IPEC-ILO.
- Irwanto, Farid, M. & Anwar, J. (1998). Situational analysis of children in need of special protection. Jakarta: CSDS Atma Jaya & UNICEF.
- Moh. Nasir (1983), *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia
- Nielson, S. (1997). Child labor or school attendance? Evidence from Zambia. *Journal of Population Economics*. London: Oxford University Press.
- Pekerja Anak di Indonesia, 2009. Badan Pusat Statistik-ILO, Februari 2010
- Priyambada, Agus., Suryahadi, Asep and Sumarto, Sudarno (2002) What Happen to Child Labor in Indonesia during the Economic Crisis? The Trade-off between School and Work. SMERU Research Institute.
- Suharto, Edi (2005a), *Analisis Kebijakan Publik: Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Bandung, Alfabeta.
- Suharto, Edi (2007), *Kebijakan Sosial; Sebagai Kebijakan Publik*, Bandung, Alfabeta.
- Usman, Hardius dan Nachrowi Djalal Nachrowi. *Pekerja Anak di Indonesia Kondisi, Determinan dan Eksploitasi (Kajian Kuantitatif)*. Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia, 2004.
- White dan Tjandraningsih. (1998). *Child Workers in Indonesia*. Bandung: AKATIGA.
- UNICEF Indonesia, *Pengertian Konvensi Hak Anak*. Jakarta: UNICEF Indonesia, 2003.

Instrumen Hukum Nasional

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945.

- _____. Undang-Undang Tentang Kesejahteraan Anak, UU No. 4 tahun 1979, LN No. 32 tahun 1979, TLN No. 3143.
- _____. Keputusan Presiden Tentang Pengesahan Convention On The Rights Of The Child (Konvensi Tentang Hak-Hak Anak), UU No. 36 Tahun 1990, LN No. 57 Tahun 1990.
- _____. Undang-Undang Tentang Pengadilan Anak, No. 3 tahun 1997, LN No. 3 Tahun 1997, TLN No. 3668.
- _____. Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 tahun 1999, LN No. 165 tahun 1999, TLN No. 3886.
- _____. Undang-Undang Tentang Pengesahan ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age For Admission to Employment (Konvensi ILO No. 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja), UU No. 20 Tahun 1999, LN No. 56 Tahun 1999, TLN No.3835.
- _____. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak (ILO Convention No. 182 Concerning The Prohibition and Immediate Action For The Elimination of the Worst Forms of Child Labour), LN No. 30 Tahun 2000. TLN No. 3941.
- _____. Undang-Undang Tentang Perlindungan Anak, UU No. 23 tahun 2002, LN No. 109 tahun 2002, TLN No. 4235.
- _____. Undang-Undang Tentang Ketenagakerjaan, UU No. 13 tahun 2003, LN No. 13 tahun 2003, TLN No. 4279.
- _____. Undang-Undang Tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, UU No. 23 tahun 2004, LN No. 95 tahun 2004, TLN No. 4419.
- _____. Undang-Undang Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, UU No. 21 Tahun 2007, LN No. 58 Tahun 2007, TLN No. 4720.
- _____. Keputusan Presiden Tentang Pengesahan Convention on the Rights of the Child, Keppres No. 36 Tahun 1990, LN No. 57 Tahun 1990, Pasal 2.
- _____. Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Penanggulangan Pekerja Anak, ditetapkan di Jakarta pada tanggal 8 Januari 2001.

_____. Keputusan Presiden Tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak, Keppres No. 59 Tahun 2002, Ditetapkan di Jakarta pada tanggal 13 Agustus 2002, Konsiderans.

_____. Peraturan Menteri Tenaga Kerja Tentang Perlindungan Bagi Anak Yang Terpaksa Bekerja, Permen Tenaga Kerja No. PER/01/MEN/1987.

Instrumen Hukum Internasional

Universal Declaration of Human Rights, 10 Desember 1948.

Kovenan Internasional tentang Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights/ICESCR).

Konvensi tentang Hak-hak Anak (Convention on the Rights of the Child).
Konvensi ILO tentang Usia Minimum, 1973 (Konvensi ILO No. 138).

Konvensi ILO tentang Bentuk-bentuk Terburuk Perburuhan Anak, 1999 (Konvensi ILO No. 182).

Daftar Kebijakan-kebijakan Terkait Pekerja Anak

A. Konsepsi "Anak" dalam berbagai Kebijakan

1. Konvensi Hak Anak (KHA) Tahun 1990

Pasal 1 yang berbunyi:

"... seorang anak berarti setiap manusia di bawah umur delapan belas tahun kecuali menurut undang-undang yang berlaku pada anak, kedewasaan dicapai lebih awal."

2. Konvensi ILO 182 Tahun 1999 Tentang Pelarangan Dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak

pasal 2:

Dalam konvensi ini, istilah "anak" berarti semua orang yang berusia di bawah 18 tahun.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia pasal 1, ayat 5

"Anak adalah setiap manusia yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya".

3. Undang-undang Nomor 1 tahun 2000 Tentang Pengesahan Konvensi ILO no. 182 Mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

Pasal 2

"anak" berarti semua orang yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun.

4. Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001 Tentang Komite Aksi Nasional Untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak

Pasal 1, Ayat 1:

- ” Anak adalah semua orang yang berusia di bawah 18 (delapan belas) tahun”.*
5. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak
Pasal 1, Ayat 1 sebagai berikut:
” Anak adalah seseorang yang belum berusia 18 (delapan belas) tahun, termasuk anak yang masih dalam kandungan”.
 6. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 Tahun 2003, Tentang Jenis-Jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak
Pasal 1, sebagai berikut:
” Anak adalah setiap orang yang berumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun”.
 7. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak
Pasal 1, ayat (8)
” Anak adalah seseorang yang belum mencapai usia 18 tahun termasuk anak yang berada dalam kandungan”.
 8. Peraturan Daerah Kabupaten Malang No. 7 tahun 2005 Tentang Di Pasal 1, ayat (34)
” Anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun”.
 9. Peraturan Daerah Kota Surakarta No. 3 tahun 2007 Tentang Komite Aksi Kota Surakarta Penghapusan bentuk-bentuk Pekerjaan terburuk untuk Anak
Pasal 1, ayat (4)
” Anak adalah setiap orang yang berusia kurang dari 18 (delapan belas) tahun

B. Konsepsi "Pekerja Anak" dalam berbagai Kebijakan

1. Konvensi ILO 138 Mengenai Usia Minimum Untuk Diperbolehkan Bekerja

Tabel usia minimum menurut Konvensi ILO no. 138.

Kelompok Umur	Bentuk Pekerjaan			
	Pekerjaan yang tidak berbahaya (di bidang industri dan pekerjaan yang tidak berbahaya)		Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak	
	Pekerjaan ringan	Pekerjaan yang Umum	Pekerjaan berbahaya*	Bentuk-bentuk terburuk yang bersifat mutlak **
5-11				
12-14				
15-17				

Kolom-kolom yang berwarna abu-abu memberi ringkasan tentang bentuk-bentuk pekerja anak yang perlu dihapus sesuai Konvensi ILO No. 138

* Dalam Konvensi ILO No. 138 maupun 182 menetapkan pekerjaan berbahaya hanya secara umum yaitu sebagai pekerjaan yang "kemungkinan besar merusak/mengganggu kesehatan, keselamatan atau moral anak-anak." Daftar pekerjaan berbahaya ini harus ditentukan di tingkat nasional melalui konsultasi dengan tripartit. Tripartit terdiri dari pihak pemerintah, organisasi pengusaha dan serikat pekerja/buruh.

****Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk yang bersifat mutlak**

untuk anak mengacu pada bentuk-bentuk yang disebutkan dalam ayat (a) sampai (c) Pasal 3 Konvensi ILO no. 182 yang menyatakan sebagai berikut:

- (a) segala bentuk perbudakan atau praktek-praktek yang mirip dengan perbudakan, seperti penjualan dan perdagangan anak, perbudakan akibat hutang dan penghambaan dan kerja paksa atau kerja wajib, termasuk rekrutmen wajib atau rekrutmen paksa, terhadap anak-anak untuk digunakan dalam konflik bersenjata;
- (b) pemakaian, pengadaan atau penawaran anak untuk prostitusi, produksi pornografi atau pertunjukan pornografi;
- (c) pemakaian, pengadaan atau penawaran seorang anak untuk kegiatan-kegiatan haram, khususnya untuk produksi dan perdagangan narkoba

sebagaimana yang ditentukan dalam perjanjian-perjanjian internasional terkait

2. Keputusan Menteri Dalam Negeri Dan Otonomi Daerah Nomor 5 Tahun 2001 Tentang Penanggulangan Pekerja Anak

Pasal 1:

” Pekerja Anak adalah anak yang melakukan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan dan menghambat proses belajar serta tumbuh kembang”

pasal 1 ayat (2) dan (3)

Pekerjaan berat dan berbahaya bagi Pekerja Anak adalah kegiatan yang dilakukan oleh pekerja anak yang dapat mengganggu proses tumbuh kembang anak, baik fisik maupun non fisik dan membahayakan kesehatan.

Tumbuh kembang anak adalah tumbuh dalam arti bertambahnya ukuran dan masa yaitu tinggi, berat badan, tulang dan panca indra tumbuh sesuai dengan usia, dan kembang dalam arti bertambahnya dalam kematangan fungsi tubuh yaitu pendengaran, penglihatan, kecerdasan dan tanggung jawab.

3. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 07 Tahun 2011 Tentang Kebijakan Peningkatan Ketahanan Keluarga Anak Yang Membutuhkan Perlindungan Khusus

penjelasan BAB II:

” pekerja anak adalah setiap orang yang berumur dibawah 18 (delapan belas) tahun yang melakukan semua jenis pekerjaan yang memiliki sifat atau intensitas dapat mengganggu pendidikan atau berbahaya bagi kesehatan dan pertumbuhan anak atau tereksplorasi baik secara fisik maupun mental”

4. Peraturan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Republik Indonesia Nomor 06 Tahun 2009 Tentang Penyelenggaraan Data Gender Dan Anak

”Pekerja anak secara umum adalah partisipasi anak dalam berbagai aktifitas luas situasi pekerjaan, yang lebih atau kurang secara teratur untuk mencari nafkah bagi dirinya sendiri atau orang lain. Atau sering juga didefinisikan sebagai anak yang bekerja dan terenggut dari masa kanak-kanaknya, dari potensi dan harga dirinya, serta yang berbahaya bagi perkembangan fisik dan mentalnya”

C. Konsepsi tentang “Penghapusan Pekerja Anak” dan ”Perlindungan Pekerja Anak” dalam berbagai Kebijakan

1. Konvensi Hak Anak

Pasal 32

"Negara-negara Pihak mengakui hak anak untuk dilindungi dari eksploitasi ekonomi dan dari melakukan setiap pekerjaan yang mungkin berbahaya atau mengganggu pendidikan si anak, atau membahayakan kesehatan si anak atau pengembangan fisik, mental, spiritual, moral dan sosialnya. "

Pasal 36

"Negara-negara Pihak harus melindungi anak dari semua bentuk eksploitasi lainnya yang berbahaya untuk setiap segi-segi kesejahteraan si anak"

2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Pasal 58

"(1) Setiap anak berhak untuk mendapatkan perlindungan hukum dari segala bentuk kekerasan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual selama dalam pengasuhan orang tua atau waljanya, atau pihak lain manapun yang bertanggungjawab atas pengasuhan

(2) Dalam hal orang tua, wali, atau pengasuh anak melakukan segala bentuk penganiayaan fisik atau mental, penelantaran, perlakuan buruk, dan pelecehan seksual termasuk pemerkosaan, dan atau pembunuhan terhadap anak yang seharusnya dilindungi maka harus dikenakan pemberatan hukuman."

Pasal 64

"Setiap anak berhak untuk memperoleh perlindungan dari kegiatan eksploitasi ekonomi dan setiap pekerjaan yang membahayakan dirinya, sehingga dapat mengganggu pendidikan, kesehatan fisik, moral, kehidupan sosial, dan mental spiritualnya."

3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak

Pasal 13

Setiap anak dalam pengasuhan orangtua/wali/pihak lain, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi (ekonomi dan seksual), penelantaran, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya.

4. Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Tenaga Kerja
Pasal 68
Pengusaha dilarang mempekerjakan anak.
Pasal 74
Siapapun dilarang mempekerjakan dan melibatkan anak pada pekerjaan pekerjaan yang terburuk.
5. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 235 tahun 2003, tentang jenis-jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak
Pasal 4
"Pengusaha dilarang mempekerjakan anak untuk bekerja lembur."
6. Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 6 Tahun 2004, ini tentang perlindungan bagi anak yang melakukan pekerjaan untuk mengembangkan bakat
Pasal 5
(1) Pengusaha yang mempekerjakan anak yang berumur kurang dari 15 (lima belas) tahun untuk mengembangkan bakat dan minat, wajib memenuhi syarat-syarat dalam pasal ini
7. Peraturan Daerah Provinsi Lampung No. 4 tahun 2008 Tentang Pelayanan terhadap Hak-hak Anak
"Pemerintah Daerah berkewajiban :
 - a. *Melakukan upaya perlindungan, penghargaan dan pemenuhan terhadap hak-hak anak;*

Menjamin agar anak dilindungi dari semua bentuk diskriminasi atau hukuman yang didasarkan pada status, kegiatan, pendapat yang dikemukakan orang lain;"