

KEBIJAKAN PERLINDUNGAN PEKERJA ANAK

(Kasus Pekerja Anak yang Terperangkap Dalam Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk di Kota Surakarta)

D. Priyo Sudibyo

Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP UNS
Jl. Ir. Sutami No.36A Ketingan Surakarta, 57126, Telp./Fax. 0271-637358

Abstract of Child Labour Protection Policy. Policies on the protection of child labor has been created and implemented by the government, but cases of child labor issues always arise. This study aims to determine the profile of child labor, the factors that lie behind them, and an alternative implementation of child labor protection policy. By the survey design, data were collected through questionnaire instruments, in-depth interviews, and observation. The population was children trapped in the intolerable forms of child labor. The sampling technique used was purposive sampling with a sample of 45 child labor. Data were analyzed using descriptive statistical analysis, and categorization analysis. The results showed that in general, children are not school workers, male sex, having work between 4-8 hours per day, with an average income of Rp 25.000,- per day. The background conditions they work is because the economic conditions are worse, some have experienced sexual violence, and are victims of sexual trafficking. In addition, the implementation of child protection policies have not been effective due to problems concerning child labor parties and is multidimensional.

Keywords: policy implementation, child labor, intolerable forms of child labor, sexual violence, sexual trafficking.

Abstrak Kebijakan Perlindungan Pekerja Anak. Berbagai kebijakan tentang perlindungan pekerja anak telah dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah namun kasus-kasus permasalahan pekerja anak selalu muncul. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui profil pekerja anak, faktor-faktor yang melatarbelakanginya, dan alternatif implementasi kebijakan perlindungan pekerja anak. Desain penelitian berbentuk penelitian survey. Pengumpulan data dengan instrumen kuesioner, wawancara mendalam, dan observasi. Populasi penelitian adalah pekerja anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak. Teknik sampling yang dipergunakan adalah *purposive sampling* dengan sampel sebanyak 45 pekerja anak. Data dianalisis dengan menggunakan analisis statistik deskriptif, dan analisis kategorisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada umumnya pekerja anak sudah tidak sekolah, berjenis kelamin laki-laki, memiliki jam kerja antara 4-8 jam per hari, dengan pendapatan rata-rata Rp 25.000,- per hari. Adapun kondisi yang melatar belakangi mereka bekerja adalah karena kondisi ekonomi keluarga yang terpuruk, beberapa karena mengalami kekerasan seksual, dan menjadi korban perdagangan seks. Selain itu, implementasi kebijakan perlindungan anak belum efektif karena permasalahan pekerja anak menyangkut berbagai pihak dan bersifat multidimensional.

Kata kunci: implementasi kebijakan, pekerja anak, pekerjaan terburuk untuk anak, kekerasan seksual, perdagangan seks.

PENDAHULUAN

Merujuk kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, maka negara, pemerintah, masyarakat, keluarga, dan orang tua berkewajiban dan bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan perlindungan anak (Pasal 20). Pasal 13 Undang-Undang tersebut menyebutkan bahwa: “setiap anak selama dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan: (1) diskriminasi, (2) eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual, (3) penelantaran, (4) kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan, (5) ketidakadilan, dan (6) perlakuan salah lainnya. Meski sudah diundangkan selama lebih dari lima tahun, namun pada tataran empiris (hasil observasi) masih menunjukkan adanya berbagai pelanggaran terhadap hak-hak anak, baik yang dilakukan oleh negara, masyarakat, keluarga, maupun orang tua. Salah satu pelanggaran yang cukup menonjol adalah terjadinya eksploitasi anak, baik secara ekonomi maupun seksual. Adapun bentuk eksploitasi anak yang paling gampang dikenali adalah pekerja anak, yang mencakup di berbagai sektor, baik sektor industri, sektor jasa, maupun sektor pertanian. Permasalahan eksploitasi anak ini menjadi semakin serius ketika mereka terperangkap pada bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000, secara umum mendefinisikan bahwa pekerjaan terburuk untuk anak adalah mereka yang dieksploitasi secara fisik maupun ekonomi.

Semenjak digulirkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (direvisi dengan Undang-Undang No.32 Tahun 2004), maka kewenangan Daerah (Kabupaten/Kota) menjadi sangat luas dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Konsekuensi logis dari pemberlakuan Undang-Undang tersebut, adalah Kabupaten/Kota harus bertanggung jawab terhadap berbagai permasalahan yang muncul di daerah, termasuk didalamnya adalah masalah pekerja anak. Demikian halnya dengan Pemerintah Kota (Pemkot) Surakarta, juga tidak terlepas dari permasalahan yang berkenaan dengan pekerja anak, yang merupakan salah satu bentuk eksploitasi anak, dan terutama anak-anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk (*intolerable form of child labour*). Terlebih dalam konteks untuk mencapai predikat Kota Surakarta sebagai ”Kota Layak Anak”, maka permasalahan ini harus segera ditangani secara lebih serius dan komprehensif, serta menuntut tindakan riil untuk mengeliminasi, dan tidak boleh dibiarkan terlalu lama terperangkap dalam kondisi tersebut. Untuk menangani masalah ini, sudah barang tentu dibutuhkan komitmen yang nyata dari pembuat kebijakan dan juga pemangku kepentingan terkait.

Langkah strategis pertama yang perlu dilakukan dalam upaya menuntaskan masalah pekerja anak di Kota Surakarta, terutama mereka yang terperangkap kedalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, adalah dengan melakukan riset mendalam terhadap mereka. Oleh karena dengan cara tersebutlah, maka akan diperoleh *databased*, sehingga dapat diketahui data yang akurat tentang kondisi riil mereka baik secara kuantitatif maupun kualitatif, di mana saja titik-titik persebarannya, dan apa saja faktor-faktor penyebabnya. Berdasarkan *databased* tersebut, maka dapat dilakukan langkah strategis berikutnya, yakni dengan menyusun berbagai alternatif kebijakan dalam upaya mengentaskan pekerja anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Berdasarkan uraian diatas, maka riset ini akan menjawab dua pertanyaan penting, yakni: (1) bagaimana profil pekerja anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di Kota Surakarta?, (2) faktor-faktor apa sajakah yang melatarbelakangi anak terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di Kota Surakarta?, dan (3) alternatif kebijakan apakah yang tepat untuk menanggulangi dilema pekerja anak?

Fenomena pekerja anak sudah merupakan masalah publik karena sudah hampir setengah abad semenjak berbagai kajian tentang pekerja anak dilakukan, namun tampaknya fakta empiris masih menunjukkan fenomena yang sama meski dengan berbagai wujud yang relatif berbeda. Jika dahulu anak perempuan lebih banyak terlibat dalam urusan domestik, namun kini sudah jamak ditemui anak-anak perempuan juga sudah aktif secara ekonomi sebagaimana anak laki-laki, baik di daerah pedesaan maupun perkotaan. Pada umumnya pekerja anak bekerja pada sektor informal (terutama di perkotaan), terdiri dari: pengasong (makanan dan minuman, koran dan hasil kerajinan tangan), pemulung sampah, pengamen di jalanan (lebih dikenal dengan istilah “anak jalanan” atau “anjaj”), sebagai buruh pada penjaja hidangan istimewa (HIK); dan buruh pada industri rumahan (makanan dan minuman, garment), bahkan tidak sedikit pula yang terjerumus dalam lingkaran anak yang dilacurkan atau ‘ayla” (Sutomo, 2001, SARI & Terre des Hommes Netherlands, 2001, Unicef, 2004, BPS, 2010).

Berbagai kebijakan telah dilakukan untuk menanggulangi masalah pekerja anak dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan, namun masih terjadi pelanggaran terhadap hak-hak anak baik dilakukan oleh pemerintah, masyarakat, keluarga, maupun orang tua. Dalam penentuan alternatif kebijakan permasalahan pekerja anak terdapat beberapa model pendekatan dalam implementasi kebijakan. Erwan Agus (2004), mengemukakan tiga pendekatan dalam penelitian kebijakan yang disebut dengan peneliti generasi pertama, generasi kedua, dan generasi ketiga. Generasi pertama yang disponsori oleh Nakamura dan Smallwood (1980), Edward III (1980), dan Grindle (1990), sebagian besar menghasilkan studi kasus untuk menjelaskan apa yang mereka sebut sebagai *missing link* yaitu kegagalan pemerintah dalam mentransformasikan *good intentions* menjadi *good policy*. Generasi kedua muncul dengan pendekatan lebih kompleks. Para peneliti telah menggunakan hipotesis untuk membuat model-model tentang implementasi kebijakan dengan data empiris di lapangan. Pendekatan generasi kedua ini diklasifikasi sebagai *top-downer* dan *bottom-upper*. Pendekatan *top-down* sangat dipengaruhi oleh kejelasan perintah atasan kepada bawahan dan cara atasan mengawasi bawahan, sedangkan pendekatan *bottom-up* bahwa untuk memahami implementasi kebijakan secara lebih detail maka para peneliti harus memulainya dari level paling bawah yaitu dengan memahami konstelasi politik aktor-aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan. Generasi ketiga mencoba mengembangkan suatu pendekatan baru yang lebih *scientific*. Implementasi kebijakan memiliki kompleksitas yang tinggi menyangkut hubungan antara berbagai lembaga yang bertugas mengimplementasikan kebijakan, baik di pusat maupun di daerah. Para peneliti generasi ketiga yang disponsori oleh Goggin (1990) membuat berbagai macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antara lembaga tersebut untuk menjawab pertanyaan mengapa perilaku implementator bervariasi pada waktu yang berbeda, pada jenis kebijakan yang berbeda, serta pada unit organisasi yang berbeda.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui profil pekerja anak, faktor-faktor yang melatarbelakangi dan alternatif implementasi kebijakan dalam penanggulangan permasalahan pekerja anak.

METODE

Penelitian ini dilaksanakan di Kota Surakarta, yang terdiri dari 5 wilayah Kecamatan, dan dibagi kedalam 51 wilayah Kelurahan. Dipilihnya Kota Surakarta sebagai lokasi penelitian terutama didasarkan atas fakta adanya pekerja anak yang bekerja pada pekerjaan terburuk untuk anak.

Desain penelitian yang digunakan berbentuk *survey research*, sedangkan tipe penelitian bersifat eksplanatif, yakni mencoba melakukan eksplanasi terhadap berbagai faktor yang melatarbelangi munculnya pekerja anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Populasi penelitian adalah seluruh anak yang terperangkap dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di Kota Surakarta. Teknik *sampling* yang digunakan adalah *purposive sampling*. Mengingat tidak ada data akurat tentang jumlah (populasi) pekerja anak di Kota Surakarta, maka sampel penelitian ditetapkan sebanyak 45 anak dengan harapan dapat diperoleh gambaran akurat tentang profil pekerja anak serta faktor-faktor yang melatarbelakanginya.

Responden dalam penelitian ini adalah anak yang berusia dibawah 18 tahun dan terperangkap dalam pekerjaan terburuk untuk anak. Sedangkan informan penelitian ini adalah pekerja anak, orangtua pekerja anak, dan pemilik usaha tempat anak bekerja. Adapun unit analisisnya adalah individu, yakni anak yang terperangkap dalam pekerjaan terburuk untuk anak. Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan kuesioner, wawancara mendalam (*indepth interview*), dan observasi.

Data kuantitatif akan diolah dan kemudian dianalisis dengan menggunakan statistik deskriptif, yang mencakup analisis tabel tunggal, analisis tabel silang, dan uraian deskriptif. Sedangkan untuk data kualitatif, akan dilakukan analisis kategorisasi, yang kemudian dijadikan “penguat” argumentasi pada analisis statistik deskriptif. Diharapkan dengan “memadukan” dua teknik analisis ini akan dapat diperoleh suatu analisis yang komprehensif, sehingga akan menghasilkan suatu kajian yang bersifat komprehensif pula.

HASIL

Profil Pekerja Anak

Karakteristik Pekerja Anak

Hal-hal yang berhubungan dengan karakteristik pekerja anak meliputi : 1) umur dan jenis kelamin. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa sebagian besar pekerja anak adalah laki-laki, yaitu sebanyak 33 orang atau sekitar 73,33% sedangkan sisanya sebanyak 12 orang atau sebesar 26,67% adalah perempuan. Selanjutnya jika dilihat menurut kelompok umur, maka sebagian besar pekerja anak yakni sebanyak 26 orang (57,78%) masuk kedalam kelompok umur 16-17 tahun, sebanyak 15 orang (33,33%) termasuk kedalam kelompok umur 13-15 tahun, sedangkan sisanya (4 orang atau sebesar 8,89%) termasuk kedalam kelompok umur 5-12 tahun. Kondisi tersebut memberi arti bahwa sebagian besar pekerja anak, yakni sebanyak 41 orang (91,11%) termasuk kedalam kategori ”remaja” atau masuk kedalam kelompok umur 13-17 tahun, namun tetap masih dalam batasan umur anak, 2) status pendidikan. Dilihat dari variabel status pendidikan, maka hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja anak, yakni sebanyak 37 (82,22%) berstatus tidak sekolah, sedangkan sisanya (sebanyak 8 orang atau sebesar 17,78%) berstatus sekolah. Jika dilihat menurut jenis kelamin, maka terlihat adanya kecenderungan bahwa pekerja anak laki-laki cenderung masuk kedalam kategori tidak sekolah dibandingkan pekerja anak perempuan.

Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa dengan menyandang status tidak sekolah serta masuk kedalam kategori umur remaja, maka dapat dipahami bahwa mereka adalah anak-anak yang masih dalam proses sedang ”mencari identitas diri”. Hal demikian akan menentukan pula perilaku mereka, sehingga tidak mengherankan jika perilaku mereka terkadang atau bahkan seringkali memunculkan berbagai masalah sosial yaitu: masuk

kedalam komunitas kelompok "PUNK", mengamen di jalan raya, sebagai pemulung dan bahkan sangat mungkin mereka juga terlibat dalam tindak kriminal.

Jenis Pekerjaan

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa dari 7 jenis pekerjaan terburuk bagi anak tersebut, maka yang terbanyak adalah anak yang bekerja pada industri rumah tangga, yakni sebanyak 11 orang (24,44%). Disusul kemudian secara berturut-turut: anak jalanan (10 orang atau 22,22%); anak yang bekerja pada industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya (7 orang atau 15,56%); pemulung (6 orang atau 13,33%); ayla dan anak yang berkerja di konstruksi (masing masing 5 orang atau 11,11%); dan yang paling sedikit adalah anak yang bekerja sebagai pembantu rumah tangga (1 orang atau 2,22%).

Jumlah Jam Kerja

Hasil survai pekerja anak yang dilakukan BPS-ILO (2010) menginformasikan bahwa sebanyak 20,7% anak-anak bekerja dalam situasi berbahaya karena mereka menghabiskan lebih dari 40 jam per minggu. Berdasarkan temuan survai tersebut, maka hasil penelitian di Kota Surakarta memperlihatkan bahwa terdapat sekitar 15,56% pekerja anak yang selain bekerja pada jenis pekerjaan terburuk untuk anak, mereka juga menjalani pekerjaan dengan jam kerja lebih dari 8 jam per hari atau lebih dari 40 jam per minggu. Namun demikian, sebagian besar pekerja anak, yakni sebanyak 32 orang (71,11%) menjalani jam kerja antara 4–8 jam per hari, dan sisanya sebanyak 6 orang (13,33%) menjalani jam kerja kurang dari 4 jam per hari. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa khusus pekerja anak sebagai ayla tidak memiliki jam kerja yang pasti, karena hal ini sangat tergantung dari pengguna jasa (*users*), sehingga tidak dapat terdeteksi secara akurat.

Jumlah Pendapatan

Dengan menggunakan asumsi bahwa besarnya upah minimum Kota Surakarta (UMK Solo) sebesar Rp. 750.000,- per bulan, maka dalam penelitian ini besarnya pendapatan dibedakan menjadi dua, yakni < Rp. 25.000,- dan \geq Rp. 25.000,- per hari. Berdasarkan kategori tersebut, maka fakta empiris memperlihatkan bahwa sebagian besar pekerja anak, yakni sebanyak 28 orang atau sekitar 62,22% memiliki penghasilan < Rp. 25.000,- per hari (kurang dari UMK Solo). Mereka yang memiliki penghasilan kuang dari UMK Solo terdiri dari: pekerja industri rumah tangga, anjal, pekerja industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya, pemulung, PRT, dan pekerja konstruksi. Kemudian, untuk pekerja anak yang memiliki penghasilan di atas UMK Solo ada sebanyak 17 orang (27,78%), yang terdiri dari: ayla; pekerja konstruksi; pemulung; bekerja di jalan; pekerja industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya; dan pekerja industri rumah tangga.

Penggunaan Upah/Gaji

Tentunya amat menarik untuk diketahui perihal penggunaan uang hasil kerja yang telah diperoleh anak. Hal ini mengingat posisi mereka yang masih tergolong anak, yang amat mungkin belum memiliki kemampuan untuk membuat keputusan secara dewasa.

Hasil penelitian memperlihatkan bahwa sebanyak 19 pekerja anak (42,22%) menyatakan bahwa uang hasil kerja digunakan untuk membantu orang tua dan juga untuk memenuhi kebutuhan sendiri. Kemudian sebanyak 18 pekerja anak (40%) menyatakan untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, 6 pekerja anak (13,34%) menyatakan untuk membantu orang tua, dan masing-masing 1 pekerja anak (2,22%) menyatakan untuk diri sendiri dan untuk saudara.

Sumber Informasi Pekerjaan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hampir separuh pekerja anak, yakni sebanyak 20 orang (44,44%) mendapatkan informasi tentang pekerjaan dari temannya, disusul kemudian sebanyak 15 orang (33,34%) mendapatkan informasi dari sumber lainnya yaitu: pemilik usaha; dari pergaulan; orang lain; tetangga; dan pacar). Sedangkan sisanya, sebanyak 10 pekerja anak (22,22%) memperoleh informasi pekerjaan dari keluarga. Kondisi tersebut mengisyaratkan bahwa teman (pergaulan) merupakan sebuah kondisi yang paling mempengaruhi sikap dan perilaku anak dalam mengambil keputusan untuk bekerja.

Kekerasan di Tempat Kerja

Pada umumnya pekerja anak sangat rentan terhadap berbagai tindak eksploitasi baik di bidang ekonomi, seksual dan politik, maupun tindak kekerasan fisik dan kekerasan psikis. Fakta empiris menunjukkan bahwa hampir semua pekerja anak (kecuali pekerja anak sebagai PRT) mengalami kekerasan, baik kekerasan fisik maupun kekerasan psikis. Pekerja anak di bidang konstruksi, dan yang bekerja pada industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya mengalami kekerasan psikis. Adapun bentuk kekerasan psikis yang dialami berupa: (1) dibentak-bentak secara tidak wajar; dan (2) sering dimarahi apabila melakukan kesalahan kerja.

Sementara pekerja anak yang bekerja di jalanan, pada industri rumah tangga, sebagai pemulung, dan sebagai ayla mengalami dua macam kekerasan sekaligus, yakni kekerasan fisik dan kekerasan psikis. Adapun kekerasan fisik yang mereka terima berupa: (1) dipaksa melakukan hubungan seksual; (2) berantem dengan teman; (3) dihajar pada waktu ditertibkan; dan (4) disuruh kerja cepat tetapi waktu istirahat tidak cukup; Sedangkan kekerasan psikis berupa: (1) sering diolok-olok sebagai “baulan”; (2) dicap sebagai cewek “matre”; (3) diejek karena berebut barang rongsok; (4) dilarang mengamen di dalam bus oleh kondektur; dan (5) dimarahi dengan kata-kata kotor.

Kecelakaan Kerja, dan Penyakit Akibat Kerja

Selain rentan terhadap berbagai tindak kekerasan dan eksploitasi, pada umumnya pekerja anak juga rentan terhadap terjadinya berbagai kecelakaan kerja dan juga terkena penyakit sebagai akibat dari jenis pekerjaan yang digelutinya. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa sebagian pekerja anak pernah mengalami kecelakaan pada waktu bekerja, dan juga ada sebagian yang lainnya pernah terkena penyakit sebagai akibat jenis pekerjaan yang digelutinya.

Adapun jenis kecelakaan yang pernah dialami pekerja anak yang bekerja di konstruksi berupa: terkena paku, kejatuhan batu bata, dan jatuh. Pekerja anak sebagai pemulung pada umumnya mendapat kecelakaan kerja berupa terkena pecahan kaca sewaktu memulung. Sementara anak yang bekerja di jalanan pernah jatuh karena mengejar bus, dan pekerja anak sebagai PRT pernah mengalami kecelakaan kerja terkena pisau dapur. Sedangkan pekerja anak pada industri rumahan pernah jatuh dari motor.

Perihal penyakit yang diderita pekerja anak cukup bervariasi, dan sangat tergantung dari jenis pekerjaannya. Pekerja anak sebagai pemulung pernah terkena penyakit gatal-gatal, sedangkan pekerja anak sebagai ayla terkena penyakit infeksi menular seksual (IMS).

Cita-Cita Pekerja Anak

Meskipun fakta menunjukkan bahwa pekerja anak pada umumnya sudah tidak sekolah (putus sekolah), namun ketika mereka ditanya tentang ”cita-citanya kedepan” jawaban

mereka sangat bervariasi. Namun jika kita cermati secara detail, maka pada umumnya mengarah pada nilai-nilai yang positif, seperti: mau menjadi polisi, mau menjadi guru; mau menjadi pemain sepak bola, mau menjadi anak band, mau menjadi tentara; dan mau menjadi PNS.

Faktor-Faktor Yang Melatarbelakangi Pekerja Anak

Pada bagian ini akan dideskripsikan faktor-faktor yang melatarbelakangi munculnya pekerja anak di Kota Surakarta dilihat dari: (1) persepsi orang tua terhadap anaknya yang bekerja, (2) persepsi pemberi kerja yang mempekerjakan anak; dan (3) alasan utama pekerja anak bekerja.

Persepsi Orang Tua Terhadap Anaknya yang Bekerja

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pada umumnya orang tua tidak keberatan anaknya bekerja, meskipun dari aspek hukum (menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak), hal tersebut sesungguhnya tidak diperkenankan. Meskipun alasan orang tua cukup bervariasi perihal anaknya bekerja, namun secara garis besar dapat dikemukakan disini bahwa faktor "keterpurukan ekonomi keluarga" merupakan akar masalahnya. Bahkan dalam beberapa kasus ditemukan bahwa orang tua justru merasa senang dan mendukung anaknya bekerja, karena dapat membantu memperbaiki kondisi sosial ekonomi keluarga.

Selain faktor ekonomi diatas, maka terdapat hal yang bersifat amat kasuistis, yakni adanya faktor "kecewa berat" terhadap pacar yang tidak bertanggung jawab sehingga menyebabkan anak "terjerumus" di dunia prostitusi.

Persepsi Pemberi Kerja Terhadap Pekerja Anak

Sebagaimana persepsi orang tua terhadap anaknya yang bekerja, maka persepsi pemberi kerja (terutama untuk pekerja konstruksi, pembantu rumah tangga, industri rumah tangga, dan industri yang menggunakan bahan kimia berbahaya) juga memberikan jawaban yang cukup bervariasi. Namun setelah dicermati, maka secara garis besar dapat dikemukakan disini bahwa alasan utama pemberi kerja mempekerjakan anak adalah: (1) karena memang butuh tenaga kerja pengganti; dan tanpa memperhatikan aspek umur; yang terpenting anak mau bekerja; (2) merasa kasihan karena sudah tidak punya bapak dan putus sekolah; (3) karena anak sudah tidak sekolah, maka ketimbang menganggur lebih baik anak bekerja; dan (4) adanya keinginan untuk meningkatkan taraf perekonomian warga sekitar.

Alasan Utama Anak Bekerja

Hasil penelitian menunjukkan terdapat berbagai variasi jawaban terhadap alasan utama menjadi pekerja anak. Sebagaimana persepsi orang tua terhadap anaknya yang bekerja, maka secara umum dapat dikemukakan disini bahwa alasan utama menjadi pekerja anak adalah: (a) karena alasan ekonomi, yakni kondisi ekonomi keluarga yang terpuruk yang menyebabkan anak putus sekolah, sehingga ketimbang menganggur akan lebih baik bekerja dan mendapatkan uang untuk membantu orang tua dan mencukupi kebutuhan diri sendiri, (b) karena perlakuan yang tidak senonoh (mendapat kekerasan seksual) dari pacar, dan pacar tidak bertanggung jawab, sehingga memutuskan untuk sekalian saja terjun ke dunia prostitusi, dan (c) karena telah menjadi korban *trafficking* seksual dan korban eksploitasi seksual komersil anak (ESKA), sehingga memutuskan untuk menjadi *ayla*.

Dari berbagai alasan tersebut, maka pada akhirnya akan sampai kepada alasan ekonomi yang merupakan akar permasalahan yang sesungguhnya. Bermula dari kondisi

ekonomi keluarga yang terpuruk, maka akan memunculkan efek domino bagi anak dan keluarga itu sendiri, anak akhirnya tidak dapat melanjutkan sekolah, dan akibat selanjutnya hanya dengan bekal pendidikan yang minim maka pilihannya adalah bekerja apa adanya, dan seringkali anak terjermum kepada bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak.

PEMBAHASAN

Hasil penelitian mengenai pekerja anak menunjukkan bahwa sebagian besar dari mereka (91,11%) termasuk dalam kategori remaja dengan tingkat usia antara 13-17 tahun dan berstatus tidak sekolah. Dilihat dari latar belakang keluarga mereka ternyata akar permasalahannya adalah keterpurukan ekonomi keluarga yang tidak mampu menyekolahkan anaknya. Dengan kondisi status tidak sekolah dan dalam keadaan usia remaja maka dapat dipahami bahwa mereka adalah anak-anak yang masih dalam proses “mencari identitas diri”. Hal demikian akan menentukan pula perilaku mereka sehingga tidak mengherankan jika perilaku mereka sering kali memunculkan masalah sosial seperti mengamen di jalanan, pemulung, masuk kelompok komunitas PUNK, bahkan mereka terjebak dalam jaringan perdagangan anak yang dilakukan oleh peran sindikat licik dan calo untuk memenuhi permintaan tempat hiburan dan pelacuran (Sholahuddin, 2010, Hetty, 2012, dan Redatin, 2013).

Keterpurukan ekonomi keluarga bukanlah salah satu pemicu mengapa anak-anak terlibat dalam jaringan perdagangan anak. Dari hasil penelitian perdagangan anak di Indramayu oleh Yani Mulyani (2007) ternyata akar permasalahannya terletak pada kemiskinan, pendidikan yang rendah, penilaian yang rendah terhadap anak, budaya konsumtif, dan pengaruh *peer group* (teman sebaya). Akhirnya mereka bekerja pada jenis pekerjaan yang terburuk bagi anak di berbagai jenis pekerjaan seperti anak jalanan, pemulung, *ayla* (anak yang di lacurkan). Mereka bekerja siang dan malam dengan waktu jam kerja 8 jam per-hari atau lebih dari 40 jam per-minggu dengan rata-rata pendapatan Rp 25.000,- perhari atau Rp 750.000,- perbulan, dan bahkan ada yang menerima upah lebih rendah dari itu. Dengan pendapatan yang rendah itulah mereka membantu ekonomi orang tua dan untuk kebutuhan mereka sendiri. Terjebaknya anak pada pekerjaan yang terburuk dengan jam kerja diatas jam kerja normal dan pendapatan dibawah upah minimum, dan ditempat kerja pun mereka mendapat perlakuan tindak kekerasan baik kekerasan fisik maupun kekerasan psikis menjadikan anak pada posisi yang memprihatinkan. Kondisi perlakuan terhadap anak seperti ini adalah merupakan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-undang Nomor 23 (UU 23) Tahun 2002 tentang perlindungan anak.

Hal yang sama juga ditemukan dalam penelitian Tuti Khairani (2009) bahwa implementasi kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) belum dilaksanakan dengan baik secara keseluruhan oleh badan kesejahteraan sosial Provinsi Riau. Dalam pelaksanaan sosialisasi kebijakan melalui koordinasi dengan instansi terkait dan penanganan kasus-kasus yang terjadi pada anak, masih terdapatnya kasus-kasus kekejaman, kekerasan dan penganiayaan pada anak-anak. Faktor yang mempengaruhi belum terlaksananya implementasi kebijakan itu adalah faktor komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi pelaksana kebijakan tersebut. Salah satu faktor yang sangat penting mempengaruhi implementasi kebijakan adalah faktor komunikasi terutama dalam proses sosialisasi Undang-Undang 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) tentang perlindungan anak yang oleh instansi yang terkait pada masyarakat, terlebih lagi bagi keluarga didaerah terpencil. Informasi tentang perlindungan anak belum banyak diketahui dan dipahami oleh orang tua anak dan anak itu sendiri sehingga persepsi orang tua dan anak terhadap pekerjaan anak yang diiming-imingi oleh calo dan sindikat penyalur tenaga kerja dengan upah/gaji yang besar

tanpa memikirkan resiko buruk pada anak, mereka mau melepaskannya menjadi pekerja terburuk. Dipicu oleh keterpurukkan ekonomi keluarga maka orang tua merasa senang anaknya bekerja karena dengan bekerjanya anak dapat membantu kehidupan sosial ekonomi keluarga. Begitu pula persepsi anak bahwa mereka bekerja karena untuk membantu keluarga dari pada menganggur. Namun pada akhirnya mereka terjerumus pada pekerjaan-pekerjaan yang tak diinginkan pemerintah seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d). Berbeda dengan persepsi pihak pemberi kerja, dimana mereka memang memerlukan tenaga kerja pengganti tanpa memperhatikan aspek umur. Yang penting bagi mereka adalah anak itu mau bekerja dan mau mengikuti ketentuan-ketentuan yang ditetapkan pihak pemberi kerja.

Menghadapi permasalahan anak yang putus sekolah dan dalam keadaan menganggur serta keterpurukkan ekonomi keluarga, tentunya mereka memerlukan informasi lapangan kerja. Keterbatasan pengetahuan orang tua dan anak tentang sumber informasi lapangan pekerjaan dan jenis pekerjaan maka anak lebih banyak menerima informasi dari teman sepergaulan dalam penentuan pilihan pekerjaan. Teman sepergaulan itu umumnya anak-anak putus sekolah yang sudah terjebak dalam jenis pekerjaan yang terburuk bagi anak. Dengan demikian maka tidak ada pilihan lain bagi mereka kecuali ikut bergabung dengan teman-teman sepergaulan itu.

Keterbatasan informasi lapangan kerja yang dialami anak dan orang tua anak disebabkan karena belum terlaksananya komunikasi yang baik antara pelaksana kebijakan (*implementator*) dengan objek kebijakan yaitu masyarakat dan pengguna jasa atau pelaku yang memperkerjakan anak. Perlakuan tindak kekerasan di tempat kerja, kecelakaan kerja, dan penyakit-penyakit yang diderita anak akibat bekerja, menunjukkan belum adanya sikap komitmen, dan pemahaman yang sama serta pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan dari berbagai pihak yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan. Kebijakan perlindungan anak sesuai dengan pasal 13 ayat 1 (d) Undang-Undang 23 Tahun 2002 adalah bertujuan untuk melindungi anak dari perlakuan diskriminasi, eksploitasi, ekonomi dan seksual, penelantaran, kekejaman, kekerasan, penganiayaan, ketidakadilan, dan perlakuan salah lainnya.

Tetapi kenyataannya pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan kebijakan tersebut belum mempunyai respon yang sama. Orang tua anak dengan alasan keterpurukkan ekonomi keluarga, merasa senang anaknya bekerja karena dapat membantu memperbaiki ekonomi keluarga. Dari pihak pekerja sendiri mereka memberikan alasan dari pada menganggur lebih baik bekerja dan mendapat uang untuk membantu orang tua dan memenuhi kebutuhan sendiri tanpa memperhitungkan resiko buruk yang akan menimpa mereka. Begitu pula dari pihak pengguna tenaga kerja anak, bahwa mereka menerima pekerja anak karena tenaganya dibutuhkan tanpa memperhatikan aspek umur dan jenis kelamin. Yang penting bagi mereka adalah asal anak mau bekerja sesuai dengan keinginannya walaupun mereka mengemukakan juga alasan-alasan rasa kasihan pada anak yang menganggur dan untuk meningkatkan tarap perekonomian masyarakat sekitarnya.

Namun dibalik alasan-alasan orang tua, anak, dan pengguna tenaga kerja, ternyata dalam pelaksanaan kebijakan perlindungan anak masih terjadi pelanggaran- pelanggaran terhadap pasal 13 ayat 1 (d) Undang-Undang 23 Tahun 2002. Disinilah letak kelemahan dari pihak pelaksana kebijakan (*implementator*) terutama dalam pengawasan pelaksanaan undang-undang tersebut. Jadi dalam pemecahan permasalahan perlindungan anak ini memang memerlukan pengkajian mendalam dengan memperhatikan variasi kondisi sosial ekonomi masyarakat dan banyak faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan tersebut. Jadi permasalahan perlindungan anak tidak dapat dipecahkan secara parsial karena banyak variabel-variabel yang saling berhubungan.

Dari ketiga alternatif kebijakan yang dikemukakan Erwan Agus (2004) maka pendekatan alternatif kebijakan generasi ketiga yang sponsori oleh Goggin (1990) dapat dikembangkan dalam pemecahan masalah perlindungan anak. Dengan menggunakan pendekatan ini kita dapat membuat bermacam-macam hipotesis untuk menjelaskan kompleksitas hubungan antar lembaga guna menjawab pertanyaan-pertanyaan mengapa perilaku para *implementator* dapat berbeda pada waktu yang berbeda, dan pada jenis kebijakan yang berbeda, serta pada unit yang berbeda. Tentu saja penerapan pendekatan generasi ketiga ini sangat kontekstual terhadap kasus-kasus tertentu. Kita dapat menemukan hubungan-hubungan bermacam-macam variabel sesuai dengan konteks masyarakat yang diteliti.

Mengacu pada pendekatan generasi ketiga oleh Goggin (1990) maka dari hasil penelitian kebijakan perlindungan anak di Kota Surakarta ditemukan beberapa variabel yang saling berhubungan. Dilihat dari tingkat pendidikan dan jenis kelamin ternyata mereka yang tidak sekolah lebih di dominasi oleh anak laki-laki dengan usia 16-17 tahun (usia remaja). Anak usia remaja dengan status tidak sekolah dan dalam keadaan menganggur rentan terhadap masalah sosial sehingga mereka terjebak dalam pekerjaan-pekerjaan yang sebenarnya merugikan mereka sendiri. Oleh karena itu jenis pekerjaan yang mereka dapatkan adalah pekerjaan yang terburuk bagi anak dengan pendapatan upah minimum. Bertahannya mereka bekerja dengan pendapatan rendah erat hubungan dengan faktor ekonomi keluarga dan persepsi orang tua terhadap anak yang bekerja. Orang tua anak tidak keberatan bahkan senang anaknya bekerja karena keterpurukan ekonomi keluarga memang membutuhkan bantuan pendapatan dari anak.

Terkondisinya pekerja anak seperti itu dipengaruhi oleh keterbatasan sumber informasi tentang lapangan pekerjaan/jenis pekerjaan yang ada dalam masyarakat. Hal ini tentunya berkaitan dengan komunikasi antara pencari kerja dengan lembaga atau instansi yang terkait dalam kebijakan perlindungan anak. Dalam hal Pemerintah Kota Surakarta sebagai ujung tombak pelaksana kebijakan Undang-Undang 23 Tahun 2002 tentang perlindungan anak bersama *stakeholder* terkait hendaknya lebih meningkatkan lagi sosialisasi tentang isi dan tujuan dari Undang-Undang tersebut sehingga pelanggaran terhadap pelaksanaan kebijakan perlindungan anak dapat diatasi dalam bentuk upaya preventif dan rehabilitatif.

SIMPULAN

Implementasi kebijakan perlindungan pekerja anak belum efektif sesuai dengan maksud dan tujuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002, pasal 13 ayat 1(d). Pekerja anak yang bekerja diberbaga-bagai jenis pekerjaan seperti pada industri rumah tangga, industri bahan kimia, konstruksi, pembantu rumah tangga, anak jalanan, pemulung, dan *ayla* mendapat perlakuan yang terburuk. Anak-anak di eksploitasi dengan tindakan kekerasan baik kekerasan fisik maupun psikis dan tempat kerja mereka sering mengalami berbagai kecelakaan dan penyakit. Walaupun mereka mendapatkan pendapatan yang dapat membantu ekonomi keluarga dan untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri, namun pada hal tersebut tidaklah sebanding dengan tenaga yang mereka curahkan dan penderitaan yang mereka alami akibat bekerja.

Terjebaknya anak pada pekerjaan yang terburuk dipengaruhi oleh keadaan ekonomi keluarga, tingkat pendidikan, minimnya sumber informasi lapangan pekerjaan, persepsi orang tua pada anak yang bekerja, persepsi anak pada pekerjaan, persepsi pengguna tenaga kerja, lingkungan sosial, dan lembaga atau instansi yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan perlindungan pekerja anak. Jadi permasalahan perlindungan pekerja anak ternyata berdimensi banyak baik dari sisi anak, orang tua anak, penggunaan tenaga kerja anak, dan

lembaga-lembaga terkait dengan pelaksanaan perlindungan pekerja anak. Oleh karena itu alternatif implementasi kebijakan perlindungan pekerja anak dengan pendekatan alternatif kebijakan generasi ketiga oleh Goggin (1990), merupakan pendekatan yang tepat untuk digunakan. Namun sejauh mana efektivitas pendekatan implementasi kebijakan oleh Goggin (1990) ini dalam kasus-kasus perlindungan pekerja anak perlu dilakukan penelitian lanjutan.

DAFTAR RUJUKAN:

- BPS, 2010. Pekerja Anak di Indonesia 2009. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Erwan Agus Purwanto, 2004. Revitalisasi Studi Implementasi Kebijakan Publik. *Jurnal Kebijakan Publik dan Administrasi Publik*, 8 (2).
- Hetty Antje Geru, 2012. Implementasi Kebijakan Perdagangan Wanita. *Jurnal Jiana*, 12 (1).
- Redatin Parwadi, 2013. Implementasi Kebijakan Penempatan TKW di Luar Negeri. *Jurnal Jiana*, 12 (2).
- Sholahuddin Harahap, 2010. Perlindungan hukum terhadap perempuan dan anak korban perdagangan orang di Indramayu. *Jurnal Mimbar*, XXVI (2).
- SARI & Terre des Hommes Netherlands, 2001. Situasi Buruh Anak di Enam Daerah: studi kualitatif di Solo, Sukoharjo, Klaten, Sragen, Wonogiri, dan Karanganyar, Surakarta. Surakarta: *Social Analysis and Research Institute (SARI)*.
- Sutomo, 2001. Studi Tentang Karakteristik Sosial Ekonomi dan Demografi Serta Permasalahan Pekerja Anak di Tiga Kota Besar Propinsi Jawa Tengah 1998. *Jurnal Penduduk dan Pembangunan*, 11 (1) .
- Tuti Khairani Harahap, 2009. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 pasal 13 ayat 1 (d) tentang Perlindungan Anak. *Jurnal Sorot*, 4 (1).
- Unicef, 2004. Anak yang Dilacurkan: di Surakarta dan Indramayu. Surakarta: Pusat Penelitian Kependudukan (PPK) UNS.
- Yani Mulyani, 2007. Trafiking Anak di Indramayu. *Jurnal Perempuan*, 51.