

ASPEK HUKUM LARANGAN MEMPEKERJAKAN PRT ANAK

Luthvi Febryka Nola*

Abstract

The existence of child domestic workers in Indonesia was quite large. This condition made the author wanted to know the perspective of Indonesian law against child domestic workers. The results of the study showed that current regulation prohibits employment of children as domestic workers as likely to cause economic exploitation of children. The prohibition was being ignored because of the lack of sanctions for trespasser. Therefore, the author recommended that The Draft Law for Domestic Workers provided strict penalties for employers of child domestic workers.

Kata Kunci: pekerja rumah tangga anak, pekerjaan terburuk, peraturan ideal.

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Keberadaan pekerja anak di Indonesia masih cukup besar. Umumnya anak bekerja untuk membantu perekonomian keluarga. Bidang pekerjaan yang banyak diminati oleh anak adalah pertanian, manufaktur, dan jasa. Sepertiga dari anak yang bekerja di sektor jasa merupakan pekerja rumah tangga (PRT).¹ Menurut *International Labour Organization (ILO)*, jumlah PRT anak di Indonesia mencapai 688.000 orang atau sekitar 25% dari total PRT yang mencapai 2.593.399 orang.² Keberadaan PRT anak ini perlu mendapatkan perlindungan dari negara berdasarkan Alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) *jo.* Pasal 28B ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pembukaan UUD 1945 merupakan pernyataan perlindungan secara umum dari negara kepada warga negaranya, sedangkan Pasal 28B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 mengemukakan secara spesifik pengakuan terhadap hak anak berupa hak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pengakuan terhadap hak anak telah diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan dibawah UUD RI Tahun

* Peneliti Muda Bidang Hukum pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, email: febi_80@yahoo.com.

¹ *ILO: Pekerja Anak Terbesar Ada di Indonesia Timur*, <http://id.berita.yahoo.com/ilo-pekerja-anak-terbesar-ada-di-indonesia-timur-112620445.html>, diakses tanggal 19 September 2012.

² *Perkerja Anak: 25% Pembantu rumah tangga ternyata anak*, <http://bisnis-jabar.com/index.php/berita/pekerja-anak-25-pembantu-rumah-tangga-ternyata-anak-anak>, diakses tanggal 11 September 2012.

1945, antara lain UU No. 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (UU No. 1 Tahun 2000), UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (UU No. 23 Tahun 2002), UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No. 13 Tahun 2003), Keppres No. 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak (Keppres No. 59 Tahun 2002). Akan tetapi peraturan perundang-undangan tersebut tidak ada yang mengatur secara jelas tentang PRT anak.

Ketidakjelasan pengaturan membuka kesempatan bagi pemberi kerja untuk mempekerjakan PRT anak secara terus-menerus, tanpa cuti dan gaji yang jelas serta dengan beban kerja yang berat. Kondisi lain yang berbahaya bagi PRT anak adalah tempat bekerja yang jauh dari rumah dan tinggal di tempat pemberi kerja. Masalah tempat kerja ini dapat berpengaruh secara kesehatan dan sosial pada anak. Secara kesehatan, anak membutuhkan asupan gizi yang cukup. Kebutuhan akan gizi ini belum tentu dapat dipenuhi oleh pemberi kerja. Sedangkan secara sosial, anak butuh bermain dan berkomunikasi dengan teman sebaya, saudara dan keluarga. Kebutuhan ini belum tentu dipahami oleh pemberi kerja.

PRT anak pun terus dibayang-bayangi berbagai kasus kekerasan baik, ekonomi maupun fisik. Kekerasan ekonomi berupa tidak dibayarkannya upah atau upah dibayar akan tetapi besarnya tidak sesuai dengan kesepakatan awal, seperti dialami oleh PRT anak Nois Langga di Makassar dan Siti Saumah di Bekasi yang keduanya masih berusia 14 tahun.³ Siti Saumah tidak hanya mengalami kekerasan ekonomi akan tetapi juga kekerasan fisik berupa disiram air keras dan pencambukan selama 2 tahun bekerja.⁴ Penganiayaan berujung pada kematian menimpa Sunarsih di Surabaya setelah mengalami pengisolasian dan tidak mendapatkan makanan yang cukup selama 6 bulan bekerja.⁵ Dampak negatif dan berbagai kasus kekerasan yang terjadi menimbulkan adanya tuntutan untuk menghapuskan PRT anak dalam pembahasan Rancangan Undang Undang PRT yang saat ini sedang dibahas di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Penghapusan PRT anak tentu akan berdampak pada masyarakat Indonesia yang sudah terbiasa memiliki PRT. PRT anak menjadi favorit karena upahnya yang lebih murah dibandingkan PRT dewasa. Fenomena berbeda terjadi di perdesaan yang rasa kekerabatan, kekeluargaan dan kasih sayang masih cukup besar. Di perdesaan terdapat beberapa budaya yang memiliki kemiripan dengan

³ *Cegah Anak sebagai Pekerja (PRT Anak) dan Penuhi Hak-haknya, terutama untuk mendapatkan pendidikan*, <http://www.lbh-apik.or.id/prt%20-%20info%20prt%20anak.htm>, diakses tanggal 11 September 2012.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

mempekerjakan PRT anak. Budaya tersebut antara lain *ngenger* dan *mondok*. Dalam budaya *ngenger* dan *mondok*, anak akan tinggal menumpang untuk tujuan tertentu dan anak tersebut akan bekerja keras membantu keluarga tempat mereka menumpang.

B. Pokok Permasalahan

Kondisi yang dijelaskan oleh penulis pada bagian latar belakang menggambarkan adanya situasi yang tidak sejalan antara keinginan untuk melakukan perlindungan kepada PRT anak dengan tingginya kebutuhan masyarakat serta pandangan budaya lokal terhadap keberadaan PRT anak. Hal inilah yang membuat penulis ingin mengkaji bagaimana pengaturan PRT anak dan apakah perlu ada larangan untuk mempekerjakan anak sebagai PRT? Selain itu permasalahan lain yang ingin dibahas penulis dalam tulisan ini adalah bagaimana pengaturan yang ideal tentang larangan mempekerjakan PRT anak ke depannya?

C. Tujuan

Penulis ingin mengetahui dan memahami pengaturan PRT anak serta perlu atau tidaknya ada larangan mempekerjakan PRT anak. Selain itu penulis juga ingin menggali bentuk pengaturan larangan mempekerjakan PRT anak yang ideal ke depannya.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

A. PRT Anak di Indonesia

Pengertian tentang anak dapat kita temukan dalam berbagai produk perundang-undangan yang berkaitan dengan anak. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang anak ini oleh Darwan Prinst disebut sebagai hukum anak.⁶ Hukum anak tidak mengatur secara seragam mengenai apa yang dimaksud dengan anak. Menurut Pasal 330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, orang yang belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 tahun dan tidak kawin sebelumnya.⁷ Sedangkan menurut Pasal 47 UU No. 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan (UU No. 1 Tahun 1974), Pasal 1 angka 26 UU No. 13 Tahun 2003 dan Pasal 1 ayat (4) UU No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, yang dimaksud dengan anak adalah yang belum mencapai usia 18 tahun.

Menurut Pasal 1 UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak, anak dibagi atas 3 kriteria yaitu anak yang berkonflik dengan hukum, anak

⁶ Darwan Prinst, *Hukum Anak Indonesia*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997, hal. 1.

⁷ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, R. Subekti & R. Tjitrosudibio (Penterjemah), Jakarta: Pradnya Paramitha, 1983.

yang menjadi korban tindak pidana dan anak yang menjadi saksi. Masing-masing memiliki kriteria usia yang berbeda, anak yang berkonflik dengan hukum adalah anak yang telah berumur 12 tahun, tetapi belum berumur 18 tahun, anak korban tindak pidana adalah anak yang belum berumur 18 tahun yang mengalami penderitaan fisik, mental, dan/atau kerugian ekonomi yang disebabkan tindak pidana sedangkan anak saksi adalah yang belum berumur 18 tahun yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan tentang suatu perkara pidana yang didengar, dilihat, dan/atau dialaminya sendiri.

Sedangkan menurut Pasal 1 angka 5 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No. 39 Tahun 1999), anak adalah setiap manusia yang berumur di bawah 18 (delapan belas) tahun dan belum menikah, termasuk anak yang masih dalam kandungan apabila hal tersebut adalah demi kepentingannya. Pengaturan yang hampir sama dengan UU No. 39 Tahun 1999 adalah terdapat dalam UU No. 23 Tahun 2002 dan Pasal 1 angka 5 UU No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Perdagangan Orang. Berpijak pada pengertian anak yang terdapat dalam berbagai peraturan perundang-undangan, maka yang disebut dengan anak dalam tulisan ini adalah manusia atau orang yang berusia di bawah 18 tahun.

Anak memiliki hak dan kewajiban. Hak anak diatur secara jelas dalam Pasal 28B ayat (2) UUD RI Tahun 1945 yaitu hak untuk hidup, tumbuh, berkembang dan mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Berkaitan dengan hak anak untuk mendapatkan perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi, dijabarkan lebih lanjut dalam Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2002 yang menyatakan setiap anak yang berada dalam pengasuhan orang tua, wali, atau pihak lain manapun yang bertanggung jawab atas pengasuhan, berhak mendapat perlindungan dari perlakuan diskriminasi; eksploitasi, baik ekonomi maupun seksual; penelantaran; kekejaman, kekerasan, dan penganiayaan; ketidakadilan; dan perlakuan salah lainnya. Perlakuan salah lainnya contohnya adalah pelecehan dan perbuatan tidak senonoh terhadap anak.⁸

Lebih lanjut menurut Pasal 14 UU No. 23 Tahun 2002, pemisahan anak dari orang tuanya hanya dapat dilakukan jika terdapat aturan hukum yang sah yang menunjukkan bahwa pemisahan tersebut demi kepentingan terbaik bagi anak dan merupakan pertimbangan terakhir. Bahkan Sri Widoyati Wiratmo Soekito menyatakan bahwa hubungan alami antara orangtua dan anak hanya dapat diputuskan oleh suatu putusan hakim.⁹

⁸ Lihat Penjelasan Pasal 13 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak.

⁹ Sri Widoyati Wiratmo Soekito, *Anak dan Wanita dalam Hukum*, Jakarta: LP3ES, 1983, hal.19.

Disamping hak, anak juga memiliki kewajiban. Adapun kewajiban anak adalah menghormati orang tua, wali dan guru; mencintai keluarga, masyarakat dan menyanyangi teman; mencintai tanah air, bangsa dan negara; menunaikan ibadah sesuai dengan ajaran agamanya dan melaksanakan etika dan akhlak yang mulia. Kewajiban anak tersebut diatur dalam Pasal 19 UU No. 23 Tahun 2002.

B. Pemberi Kerja

Orang yang mempekerjakan PRT lazim disebut sebagai majikan.¹⁰ Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, majikan adalah orang atau organisasi yang menyediakan pekerjaan untuk orang lain berdasarkan ikatan kontrak.¹¹ Sedangkan menurut Peraturan Walikota Yogyakarta No. 48 Tahun 2011 tentang Pekerja Rumah Tangga (Perwal No. 48 Tahun 2011), orang yang mempekerjakan Pekerja Rumah Tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan membayar upah disebut pemberi kerja. Istilah pemberi kerja juga digunakan dalam UU No. 13 Tahun 2003 untuk menyebut orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Berdasarkan pengertian diatas, lingkup pemberi kerja lebih luas dari majikan karena pemberi kerja tidak harus berdasarkan kontrak sedangkan majikan terbatas untuk pekerjaan yang berdasarkan ikatan kontrak. Selain itu pengertian pemberi kerja juga lebih lengkap karena tidak hanya memuat subjek pemberi kerja akan tetapi juga pihak yang melakukan pekerjaan dan adanya aturan tentang imbalan. Oleh sebab itu penulis mempergunakan istilah pemberi kerja dalam tulisan ini.

Adapun hak dari pemberi kerja yang mempekerjakan PRT adalah menerima prestasi atau jasa atas pekerjaan kerumahtanggaan yang dilakukan oleh PRT.¹² Pemberi kerja memiliki kewajiban yaitu memberikan perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik kepada tenaga kerja¹³, membayar upah atau imbalan dalam bentuk lainnya¹⁴, dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Pekerja Rumah Tangga Anak (PRT Anak)

ILO mendefinisikan seseorang yang melakukan pekerjaan rumah tangga dalam ranah rumah tangga (privat) dan mendapatkan upah atas pekerjaannya

¹⁰ *Pekerja Rumah Tangga (Domestic Workers)*, <http://jurnalperempuan.com/2011/05/pekerja-rumah-tangga-domestic-workers/>, diakses tanggal 23 November 2012.

¹¹ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, <http://kbbi.web.id/>, diakses tanggal 23 November 2012.

¹² Lihat Pasal 1 angka 13 Peraturan Walikota Kota Yogyakarta No. 48 Tahun 2011 tentang Pekerja Rumah Tangga.

¹³ Lihat Pasal 35 ayat (3) UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

¹⁴ Lihat Pasal 1 angka 30, *Ibid*.

sebagai pekerja domestik (*domestic worker*).¹⁵ Sedangkan seorang yang masih berusia di bawah 18 tahun yang melakukan pekerjaan pada rumah tangga orang lain, mengasuh anak, dan menjadi pesuruh serta tugas-tugas yang lainnya disebut pekerja domestik anak (*child domestic worker*).¹⁶

Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, orang upahan yang pekerjaannya (membantu) mengurus pekerjaan rumah tangga seperti memasak, mencuci dan menyapu disebut sebagai pembantu.¹⁷ Sehingga muncullah istilah pembantu rumah tangga. Akan tetapi ada yang beranggapan istilah tersebut terdengar sangat feodal dan tidak menghargai harkat dan mertabat manusia karena kata pembantu merupakan penghalusan (eufemisme) dari kata *batur*, *babu*, *jongos*, atau *kacung*.¹⁸ Oleh sebab itu beberapa lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan ILO berusaha mengembangkan istilah baru dengan mengganti istilah pembantu dengan pekerja.¹⁹

Dalam beberapa Peraturan Daerah (Perda), diantaranya Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta No. 31 Tahun 2010 tentang Pekerja Rumah Tangga dan Perwal No.48 Tahun 2011, PRT didefinisikan sebagai orang yang bekerja pada Rumah Tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan menerima upah. Dalam Perda DKI Jakarta No. 6 Tahun 2004 tentang Ketenagakerjaan, tenaga kerja yang melakukan pekerjaan pada rumah tangga dengan upah tertentu disebut Pramuwisma.

Menurut Jose Maria Ramirez-Machado, PRT merupakan bentuk pekerjaan dengan tempat kerjanya adalah sebuah rumah pribadi atau pekerjaan yang dilakukan bersifat melayani rumah tangga.²⁰ Pekerjaan tersebut dilakukan langsung atas nama pemberi kerja/kepala rumah tangga, bersifat reguler dan terus menerus.²¹ Adapun upah yang didapat tidak ada kaitannya dengan berat ringannya pekerjaan dan dibayarkan dalam bentuk uang tunai atau dengan bentuk lainnya.²² Hubungan kerja antara PRT dengan pemberi kerja umumnya juga hanya diatur berdasarkan kepercayaan saja sehingga bersifat informal karena hanya berdasarkan faktor kepercayaan saja.²³

¹⁵ Adzkar Ahsinin, *Perlindungan terhadap Pembantu Rumah Tangga Anak*, <http://www.ypha.or.id/web/?p=670>, diakses tanggal 11 September 2012.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,

¹⁸ Gustaf Kusno, *Tetek Bengek Soal Pembantu*, <http://sosbud.kompasiana.com/2010/09/11/tetek-bengek-soal-pembantu/>, diakses tanggal 23 November 2012.

¹⁹ *Pekerja Rumah Tangga (Domestic Workers)*,

²⁰ Jose Maria Ramirez-Machado, *Domestic Work, Conditions of Work and Employment: A Legal Perspective*, International Labour Organization, 2003.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia*, <http://www.ilo.org/public/indonesia/region/asro/jakarta/download/dwperaturan.pdf>, diakses tanggal 23 November 2012.

Paparan di atas menunjukkan ada beberapa istilah yang digunakan untuk menyebut Pekerja Rumah Tangga yaitu Pekerja Domestik dan Pembantu Rumah Tangga. Sehubungan dengan hal ini, tulisan ini menggunakan istilah Pekerja Rumah Tangga (PRT) yang artinya orang yang bekerja pada rumah tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Dengan demikian yang dimaksud dengan PRT Anak adalah orang berusia di bawah 18 tahun yang bekerja pada rumah tangga untuk melakukan pekerjaan kerumahtanggaan dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain.

PRT Anak menunjukkan ciri khas/karakteristik yang berbeda dengan bentuk pekerja anak lainnya yang bekerja secara formal. Menurut Adzkar Ahsinin, perbedaan tersebut dapat dipaparkan sebagai berikut:²⁴

- a. standar upah yang lebih rendah dibandingkan pekerjaan yang lain bahkan di bawah upah yang distandarkan (UMR),
- b. dianggap sebagai pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian,
- c. waktu bebas yang dimilikinya sangat sedikit karena di bawah pengawasan yang sangat ketat dari pemberi kerja,
- d. rawan terhadap tindak kekerasan dan pelecehan seksual,
- e. seringkali tidak mendapatkan upah secara langsung karena upah tersebut diberikan kepada orang tuanya atau pihak-pihak lain seperti agen,
- f. kehilangan pengawasan dari keluarga, dan
- g. peluang untuk bergaul dengan teman sebaya sangat sedikit.

Karakteristik *ngenger* dan *mondok* sama dengan PRT anak karena keduanya sama-sama tinggal dalam satu keluarga untuk mencapai tujuan tertentu. Anak yang melakukan *ngenger* dan *mondok* biasanya melakukan pekerjaan dengan tempat kerjanya adalah sebuah rumah pribadi atau pekerjaan yang dilakukan bersifat melayani rumah tangga; bersifat reguler; berdasarkan kepercayaan; melakukan pekerjaan yang tidak membutuhkan keahlian; di bawah pengawasan yang sangat ketat; kehilangan pengawasan dari keluarga; dan peluang untuk bergaul dengan teman sebaya sangat sedikit. Berpijak pada karakteristik PRT Anak maka budaya *ngenger* atau *mondok* dapat dikategorikan sebagai PRT Anak.

D. Teori Pembentukan Hukum

Pembangunan hukum memiliki dimensi yang luas tidak hanya meliputi pembinaan hukum akan tetapi juga penegakan hukum, pembinaan peradilan, pembinaan tunawarga, penyelenggara administratif urusan hukum, pendidikan

²⁴ Adzkar Ahsinin, *Perlindungan terhadap*

dan penyuluhan hukum.²⁵ Pembangunan nasional akan menyebabkan perubahan-perubahan baik fisik kebendaan, kewilayahan maupun menyangkut tata nilai, cara berfikir dan perilaku masyarakat. Perubahan tersebut akan menimbulkan berbagai macam kerawanan, benturan kebutuhan dan kepentingan serta pandangan hidup masyarakat oleh sebab itu hukum berperan sebagai sarana untuk mencegah konflik, namun jika konflik sudah terlanjur terjadi maka hukum berperan sebagai sarana untuk menyelesaikan atau mengatasi konflik dengan cara damai dan tertib.²⁶ Usaha membangun kehidupan hukum dalam masyarakat dilakukan dengan melakukan pembinaan terhadap peraturan-peraturan hukum, penegak hukum dan kesadaran hukum.²⁷

Hukum nasional yang dapat mendukung proses pembangunan adalah hukum yang sesuai dengan cita-cita bangsa sesuai dengan kebutuhan masyarakat (responsif).²⁸ Hukum yang kurang responsif adalah hukum yang belum mampu menjadi fasilitator dari berbagai kebutuhan dan aspirasi sosial sehingga sulit untuk mendapatkan keadilan yang substantif yaitu keadilan yang kompeten dan mampu mengenali keinginan publik.²⁹ Dalam proses perkembangan hukum baru, tidak semua kaidah hukum baru bertentangan dengan hukum yang lama. Pada dasarnya hukum nasional adalah sebuah sistem yang merupakan kumpulan sejumlah unsur atau komponen yang saling berkaitan, saling mempengaruhi dan terikat pada satu atau beberapa asas.³⁰ Setelah Indonesia merdeka maka sistem hukum nasional terdiri atas 5 komponen dimana komponen yang berada pada struktur awal menjadi dasar atau sumber hukum lainnya, komponen tersebut adalah Pancasila, UUD Tahun 1945, peraturan perundang-undangan tertulis, yurisprudensi dan kebiasaan yang ditransformasikan dari hukum adat, islam, internasional dan barat.³¹

Sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak dapat terlepas dari politik hukum internasional karena perkembangan hukum di negara lain dan perkembangan hukum internasional ikut menentukan politik hukum nasional.³² Oleh sebab itu pembentukan hukum baru kita perlu lebih banyak memperhatikan perkembangan hukum di negara

²⁵ Shidartha dkk., *Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan*, Epistema Institute, 2012, hal. 17.

²⁶ Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Bandung: Alumni, 1991, hal. 176.

²⁷ *Ibid.*, hal. 178.

²⁸ *Ibid.*, hal. 177.

²⁹ Philippe Nonet, Philip Selznick, *Hukum Responsif*, Bandung: Nusa Media, 2010, hal 84.

³⁰ Sunaryati Hartono, *op.cit.*, hal. 56.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*, hal. 1.

lain dengan menggunakan pendekatan transnasional dimana tidak berarti hukum nasional harus merupakan hukum internasional.³³

Menurut Bagir Manan, politik hukum melingkupi 2 hal, yaitu pertama, politik pembentukan hukum yang berkenaan dengan tata cara maupun isi peraturan perundang-undangan dalam rangka penciptaan, pembaharuan dan penegakan hukum. Sedangkan lingkup kedua dari politik hukum adalah penerapan penegakan hukum yang cakupannya meliputi kebijakan dibidang peradilan, alternatif penyelesaian sengketa, kebijakan dibidang pelayanan hukum.³⁴ Dalam rangka pembentukan hukum, dasar politik hukum yang harus diperhatikan oleh pembuat kebijakan adalah hukum dibentuk dan ditegakkan demi kesejahteraan umum artinya mampu memberikan keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia yang demokratis dan mandiri serta terlaksananya negara berdasarkan hukum dan konstitusi.³⁵

Konsep hukum internasional yang akan mempengaruhi negara beragam, perkembangan konsep negara industri akan mempengaruhi perkembangan hukum nasional dibidang investasi, telekomunikasi, lingkungan dsb. Sedangkan perkembangan subjek hukum internasional yang memungkinkan individu menjadi subjek hukum internasional akan mengembangkan hukum nasional dibidang diplomatik, hukum perang dan kemanusiaan (HAM).³⁶

Untuk menentukan unsur asing mana yang dapat kita terima dan mana yang tidak, diperlukan kriteria, yang tentu saja tidak bersumber atau berlandaskan pada budaya daerah, tetapi bersumber pada falsafah hidup bangsa dan UUD bangsa Indonesia yaitu Pancasila dan UUD 1945.³⁷ Dalam masyarakat yang sedang membangun, hukum harus dapat berperan merekayasa masyarakat karenanya hakikat dari pembangunan adalah pembaharuan cara berfikir baik berupa sikap, sifat dan nilai-nilai. Oleh sebab itu hukum berperan sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat. Sebagai alat pembaharuan maka hukum harus memperhatikan hal-hal di luar hukum, seperti aspek sosial, ekonomi dan antropologi.³⁸

Sikap mental komponen bangsa termasuk penegak hukum juga penting untuk diperhatikan dalam rangka pembangunan hukum nasional. Mental paternaslistik neo feodalistik harus dirubah menjadi sistem budaya dan sikap yang lebih menunjang pembangunan.³⁹ Paternalisme adalah sikap mental yang

³³ *Ibid.*, hal. 19.

³⁴ Bagir Manan, *Pembinaan Hukum Nasional* dalam Mieke Komar, Eddy R. Agoes dan Eddy Damian ed. Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan, Bandung: Alumni, 1999, hal. 225-228.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Sunaryati Hartono, *op.cit.*, hal. 21.

³⁷ *Ibid.*, hal. 89.

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, hal.12.

³⁹ Sunaryati Hartono, *op.cit.*, hal. 8.

terlalu memandang ke pihak atasan sehingga menghambat perkembangan kepribadian individu.⁴⁰ Sistem dan nilai budaya yang cocok untuk pembangunan meliputi paling sedikit 5 konsep yaitu:⁴¹

- a. Menilai tinggi sifat aktif bukan pasif dan fatalistis terhadap kehidupan.
- b. Menilai tinggi konsep bahwa orang mengintensifkan karya untuk menghasilkan karya yang lebih banyak lagi. Tidak hanya bekerja untuk memenuhi kebutuhan primer akan tetapi berusaha meningkatkan mutu dan menyempurnakan karya.
- c. Adanya keinginan untuk menguasai alam beserta kaidah-kaidahnya jadi tidak hanya mengejar konsep selaras dengan alam.
- d. Berorientasi masa depan, tidak hanya memikirkan masa kini dan masa lampau saja.
- e. Berorientasi terhadap sesama, menilai tinggi kerjasama dengan orang lain, tidak meremehkan kualitas individu dan tidak lari dari tanggung jawab.

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, dalam membangun hukum nasional, diutamakan asas-asas umum yang diterima bangsa-bangsa tanpa meninggalkan asas-asas hukum asli atau hukum adat yang masih berlaku dan relevan dengan kehidupan modern.⁴² Ciri hukum pada masyarakat modern adalah penggunaan hukum secara sadar oleh masyarakat untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, mengarahkan masyarakat kepada tujuan yang dikehendaki, menghapus kebiasaan yang dipandang sudah tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan lain sebagainya.⁴³ Penggunaan hukum yang secara sadar untuk mengubah masyarakat disebut sebagai *social engineering* atau *social engineering by law*.⁴⁴ Langkah-langkah yang diambil dalam rangka *social engineering by law*, adalah: ⁴⁵

- a. Mengenal masalah yang dihadapi dengan sebaik-baiknya termasuk mengenal masyarakat yang menjadi sasaran.
- b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat untuk menentukan nilai-nilai yang dipilih.
- c. Membuat hipotesis-hipotesis dan mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
- d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

⁴⁰ *Ibid.*, hal. 11.

⁴¹ Koentjoroningrat, *Manusia dan Kebudayaan Indonesia*, Jakarta : Djembatan, 1975, hal. 382-385.

⁴² Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)* Bandung: Alumni, 2002, hal. 18.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, 1986 hal.168-171.

E. Teori Sanksi

Hukum melekatkan kondisi-kondisi tertentu terhadap penggunaan paksaan di dalam hubungan antara manusia, mensyahkan penggunaan paksaan hanya oleh pihak tertentu dan hanya pada kondisi tertentu, sehingga hukum adalah suatu organisasi paksaan.⁴⁶ Hukum tanpa adanya perintah memaksa menurut Hans Kelsen harus ditolak karena:⁴⁷

- a. hanya dengan memasukkan elemen sanksilah hukum dapat dibedakan dengan tatanan sosial lainnya;
- b. paksaan merupakan faktor yang sangat penting sebagai pengetahuan hubungan sosial dan menjadi karakter utama dari hukum; dan
- c. sanksi merupakan karakter utama hukum modern dalam hubungan antara hukum dengan negara.

Aturan yang bersifat prosedural dapat tidak memiliki sanksi dan hanya memberikan otoritas.⁴⁸ Namun dalam perkembangan hukum modern kondisi hukum tanpa sanksi ini jarang sekali terjadi.⁴⁹ Di dalam peraturan hukum, penggunaan paksaan tampak bersegi dua, sebagai delik yaitu kondisi bagi sanksi atau sebagai sanksi yaitu sebagai reaksi dari masyarakat hukum terhadap delik.⁵⁰ Delik adalah tindakan yang bertentangan dengan peraturan, sedangkan sanksi adalah reaksi dari peraturan hukum terhadap terhadap delik.⁵¹

Pada mulanya hanya terdapat sanksi pidana yaitu hukuman yang meliputi pencabutan kehidupan, kesehatan, kebebasan dan harta benda. Akan tetapi kemudian bentuk sanksi mengalami perkembangan terdapat pula sanksi perdata berupa pencabutan hak atas harta benda yang dapat dipaksakan. Salah satu bentuk sanksi pidana ada yang menyerupai sanksi perdata yaitu pencabutan suatu pemilikan ekonomi. Menurut Hans Kelsen perbedaan sanksi pidana dengan perdata adalah pidana ditujukan kepada retribusi atau pencegahan sedangkan perdata kepada ganti rugi, selain itu terdapat pula perbedaan prosedur beracara dan objek yang menerima ganti rugi.⁵²

III. ANALISIS

A. Pengaturan PRT Anak

Hasil konvensi Hak Anak yang disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 20 November 1989 menyatakan bahwa anak memiliki

⁴⁶ Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara*, Penerjemah: Soemardi, *General Theory of Law and State* (1973), Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007, hal. 24.

⁴⁷ *Ibid.*, *Teori Hukum Murni*, Penerjemah: Raisul Muttaqienpure, *Pure Theory of Law*, Bandung: Nuansa Cendekia & Nusa Media, 2008, hal. 60-61.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum...*, *op.cit.*, hal. 25.

⁵¹ *Ibid.*, hal. 23.

⁵² *Ibid.*, hal. 61-62.

keterbatasan-keterbatasan baik secara fisik maupun mental. Secara fisik anak masih butuh waktu untuk tumbuh dan berkembang, sedangkan secara mental perkembangan kepribadian juga membutuhkan kondisi lingkungan yang serasi.⁵³ Berbagai keterbatasan tersebut membuat munculnya pengaturan perlindungan khusus untuk anak. Pengaturan tersebut diatur dalam berbagai instrumen hukum internasional, salah satunya adalah Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 mengenai Pelarangan dan Tindakan segera untuk Penghapusan Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

Di Indonesia, Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 telah diratifikasi melalui UU No. 1 Tahun 2000. Pasal 3 Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999, mengatur bahwa bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak adalah pekerjaan yang mengandung segala bentuk perbudakan atau praktek-praktek sejenisnya, pelacuran, pornografi, produksi dan perdagangan obat-obatan terlarang serta pekerjaan yang dapat membahayakan kesehatan serta moral anak. Pekerjaan yang termasuk kategori membahayakan kesehatan anak, antara lain: pekerjaan yang dilakukan diruangan terkunci, mengangkat dan mengangkut secara manual beban diatas 12 kilogram (kg) untuk anak laki-laki dan diatas 10 kg untuk anak perempuan dan pekerjaan yang dilakukan antara pukul 18.00-06.00.⁵⁴

Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 mewajibkan kepada setiap negara anggota untuk merancang dan melaksanakan program aksi penghapusan pekerjaan terburuk bagi anak. Presiden melalui Keppres No. 12 Tahun 2001 membentuk Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk yang bertugas menyusun rencana aksi, melaksanakan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan rencana aksi serta meyampaikan hasilnya kepada pihak yang berwenang. Komite aksi berhasil merumuskan program aksi yang tertuang dalam Keppres No. 59 Tahun 2002.

Dengan demikian perjanjian internasional berupa Konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 ditransformasikan menjadi hukum nasional dalam bentuk Undang-Undang yakni UU No. 1 Tahun 2000. Sebagai implementasi dari ratifikasi konvensi tersebut diundangkan Keppres No. 12 Tahun 2001 dan Keppres No. 59 Tahun 2002. Lampiran Keppres No. 59 Tahun 2002 mengatur PRT sebagai pekerjaan terburuk yang dapat menyebabkan terjadinya eksploitasi ekonomi dan fisik terhadap anak. Hanya saja istilah yang digunakan dalam Keppres No. 59 Tahun 2002 adalah pembantu rumah tangga. Pengaturan lebih lanjut tentang pelarangan dan sanksi atas dilakukannya dan pembiaran terhadap

⁵³ Lihat Konvensi Hak Anak yang disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 20 November 1989.

⁵⁴ Lihat Kepmenakertrans No. 235/MEN/2003 tentang Jenis-Jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak.

eksploitasi ekonomi terhadap anak diatur dalam UU No. 23 Tahun 2002. Menurut Pasal 78 UU No. 23 Tahun 2002, sanksi pidana penjara dan/atau denda dikenakan pada setiap orang yang mengetahui atau sengaja membiarkan anak yang mengalami eksploitasi secara ekonomi. Terhadap pelaku eksploitasi ekonomi terhadap anak, Pasal 88 UU No. 23 Tahun 2002 mengancam dengan sanksi pidana penjara dan/atau denda dua kali lebih berat dibandingkan yang dikenakan kepada orang yang mengetahui atau sengaja membiarkan anak yang mengalami eksploitasi secara ekonomi.

Setelah berlaku kurang lebih sepuluh tahun, keberadaan Keppres No. 59 Tahun 2002 dan UU No. 23 Tahun 2002 tidak berhasil menghapus keberadaan PRT anak. Malah jumlah PRT anak mencapai hampir seperempat jumlah PRT di seluruh Indonesia. Kondisi ini menunjukkan bahwa UU No. 23 Tahun 2002 dan Keppres No. 59 Tahun 2002 tidak efektif. Ketidakefektifan UU No. 23 Tahun 2002 disebabkan aturan ini tidak secara khusus ditujukan terhadap PRT anak. Sedangkan kekurangefektifan dari Keppres No. 59 Tahun 2002 disebabkan oleh kekosongan aturan. Menurut Soejono Soekanto, kekosongan aturan merupakan salah satu faktor yang membuat proses penegakan hukum suatu peraturan perundang-undangan menjadi tidak efektif.⁵⁵ Kekosongan aturan muncul akibat Keppres No. 59 Tahun 2002 tidak didukung dengan adanya aturan sanksi. Ketiadaan sanksi dalam Keppres No. 59 Tahun 2002 dikarenakan Keppres ini dibuat hanya sebatas program rencana aksi penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Selain itu berdasarkan UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, muatan sanksi pidana hanya dapat diatur dalam UU dan Perda.

Ketiadaan sanksi ini selain menyebabkan penegakan aturan menjadi tidak efektif, juga bertentangan dengan konsep hukum modern. Sanksi sangat penting dalam konsep hukum modern karena merupakan ciri khas dan karakter utama dari hukum serta menjembatani hubungan antara hukum dan negara. Apabila Indonesia ingin konsisten melaksanakan UU No. 1 Tahun 2000, maka salah satu muatan konvensi ILO No. 182 Tahun 1999 adalah adanya kewajiban dari negara yang meratifikasi untuk memastikan agar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam konvensi dapat dijalankan secara efektif, termasuk ketentuan dan penerapan sanksi pidana dan sanksi-sanksi lain yang diperlukan. Munculnya wacana untuk pengaturan PRT anak dalam RUU PRT menjadi saat yang tepat untuk memasukkan aturan mengenai larangan beserta sanksinya untuk mempekerjakan anak sebagai PRT. Bentuk sanksi nantinya tidak harus pidana karena dapat juga berbentuk perdata dan administratif.

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2004, hal. 17-18.

Ketidakefektifan peraturan ini juga menyebabkan bermunculannya berbagai kasus kekerasan terhadap PRT anak mulai dari kasus pelecehan, penyiksaan dan kekerasan. PRT anak yang menjadi korban cenderung mudah terintimidasi karena kondisi mental yang belum matang. Selain itu pengetahuan anak untuk membela diri juga terbatas. Kondisi ini diperburuk dengan sulitnya pembuktian terhadap kasus kekerasan dan pelecehan dalam rumah tangga.

Akibat lainnya dari ketidakefektifan peraturan tentang PRT adalah bentuk pekerjaan yang dilakukan oleh PRT anak di Indonesia tidaklah jelas karena pekerjaan murni dilakukan atas perintah pemberi kerja, seperti memasak, mencuci, membersihkan rumah dan menjaga anak. Ketidakjelasan bentuk pekerjaan ini dikarenakan PRT merupakan pekerjaan informal oleh karenanya tidak ada kewajiban untuk membuat perjanjian kerja dalam mempekerjakan PRT anak, sehingga pemberi kerja dapat mempekerjakan PRT sesuai kebutuhan pemberi kerja tanpa memperhatikan kebutuhan PRT anak, seperti kebutuhan akan jam kerja, jam istirahat dan cuti. Perhatian terhadap kebutuhan PRT anak benar-benar diberikan atas dasar kebaikan hati pemberi kerja. Selain itu PRT anak seringkali diperintahkan untuk bekerja pada malam hari, lebih dari 3 jam dan menjaga anak yang beratnya melebihi yang diperkenankan. Kondisi ini memenuhi kriteria pekerjaan yang mengandung sifat dan keadaan berbahaya bagi anak menurut Kepmenakertrans No. 235/MEN/2003 tentang Jenis-Jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak (Kepmenakertrans No. 235/MEN/2003). Meski Kepmenakertrans No. 235/MEN/2003 merupakan ketentuan pelaksana dari UU No. 13 Tahun 2003, namun setidaknya dapat menjadi referensi bahwa pekerjaan sebagai PRT memenuhi kriteria pekerjaan yang mengandung sifat dan keadaan berbahaya bagi anak.

Larangan mempekerjakan PRT anak tidak hanya didasarkan oleh aturan perundang-undangan yang ada, akan tetapi juga hal-hal di luar hukum, seperti aspek ekonomi, sosial dan antropologi. Sehingga hukum yang akan dibentuk nantinya dapat berperan merekayasa masyarakat melalui pembaharuan cara berfikir baik berupa sikap, sifat dan nilai-nilai. Melihat perkembangan kondisi pengupahan bagi PRT, sangat memungkinkan terjadinya eksploitasi secara ekonomi. Upah yang didapat PRT anak tidak ada kaitannya dengan berat ringannya pekerjaan, sehingga meski PRT anak melakukan pekerjaan siang dan malam tidak akan mendapat uang lembur. Bahkan menurut Adzkar Ahsinin, jumlah upah yang didapat PRT anak dibawah UMR.⁵⁶ Cara pembayaran upahpun tidak jelas, bisa dibayarkan langsung kepada PRT tapi bisa juga dibayarkan kepada orang tua atau penyalur. Akibatnya PRT anak bisa saja

⁵⁶ Adzkar Ahsinin, *Perlindungan terhadap*

bekerja tanpa imbalan. Sehingga wajar apabila Beverly Witwer menganggap bahwa pekerjaan sebagai PRT bagi anak sama saja dengan perbudakan dan kerja paksa.⁵⁷ Sehubungan dengan eksploitasi secara ekonomi terhadap anak, UU No. 23 Tahun 2002 telah mengatur tentang larangan dan sanksi pidana yang tidak hanya ditujukan kepada orang yang melakukan eksploitasi, akan tetapi juga orang yang mengetahui dan membiarkan terjadinya eksploitasi.

Tempat bekerja PRT disebuah rumah pribadi yang merupakan area privat, dapat mengganggu sosialisasi PRT anak karena pemberi kerja cenderung akan membatasi akses PRT anak untuk keluar dari rumah tempat PRT bekerja. Kecenderungan tersebut muncul karena berdasarkan UU No. 23 Tahun 2002 dan kewajiban sebagai pemberi kerja, akan membuat tanggung jawab pengawasan PRT anak beralih dari orang tua kepada pemberi kerja. Sehingga untuk menghindari hal-hal yang tidak diinginkan, seperti pelecehan dan kekerasan, maka pemberi kerja melakukan pembatasan. Pembatasan tidak menjadi permasalahan apabila tidak mengganggu tumbuh kembang anak, namun menjadi permasalahan apabila sampai mengganggu proses interaksi sosial dengan banyak orang, seperti orang tua, saudara dan teman sejawat.

Bekerja sebagai PRT juga dapat mengganggu pendidikan anak karena tidak jelasnya jam kerja dapat mengganggu waktu belajar PRT anak. Kondisi ini tentu berbahaya bagi pembangunan sumber daya manusia Indonesia yang berkualitas sebagaimana diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 yang menjadi salah satu tujuan negara yaitu mencerdaskan kehidupan bangsa. Bekerja sebagai PRT juga mengajarkan anak untuk bermental penurut, patuh dan kurang inovatif. Sehingga ketika dewasa anak tidak memiliki pilihan kecuali bekerja kembali sebagai PRT. Kondisi mental anak yang tercipta sebagai akibat bekerja sebagai PRT juga tidak sesuai dengan sikap mental yang cocok dalam membangun. Mental PRT amat dipengaruhi oleh mental paternalisme. Budaya *ngenger* dan *mondok* juga merupakan bagian dari budaya paternalisme.

Saat ini program aksi dari dalam Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (Komite Aksi) telah berada pada tahun ke-10. Sehingga bertepatan dengan pelaksanaan program aksi tahap kedua. Salah satu program rencana aksi tahap dua yaitu tersedianya kebijakan dan perangkat pelaksanaan untuk penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk bagi anak. Sehingga merupakan waktu yang tepat membuat peraturan perundang-undangan yang secara tegas mengatur penghapusan PRT anak. Aturan khusus penghapusan PRT anak akan memberikan keadilan substantif karena dapat melindungi anak dari eksploitasi ekonomi yang merupakan bentuk perbudakan dan kerja paksa era modern serta bentuk pelanggaran hak anak lainnya. Perbudakan dan kerja paksa

⁵⁷ Beverly Witwer, *Child Slavery*, The University of Iowa Center for Human Rights, 2004, hal. 20.

telah berakhir lama dan merupakan salah satu faktor yang mendorong lahirnya hukum ketenagakerjaan, sehingga apabila praktek ini dibiarkan merupakan kemunduran bagi hukum ketenagakerjaan nasional.

B. Pengaturan yang ideal tentang larangan mempekerjakan PRT anak

Peraturan yang ideal tentang larangan mempekerjakan PRT anak dapat dibentuk oleh pembuat UU dengan mengikuti langkah-langkah *social engineering* dari Satjipto Rahardjo. Langkah pertama yang dilakukan adalah mengenal masalah yang dihadapi dengan sebaik-baiknya termasuk mengenal pihak yang menjadi sasaran.⁵⁸ Dalam proses pembuatan aturan tentang penghapusan PRT anak, masalah yang dihadapi adalah adanya nilai baru yang bertentangan dengan budaya pada daerah tertentu. Selain itu kebutuhan masyarakat terhadap PRT anak juga cukup tinggi dan PRT anak bekerja membantu ekonomi keluarga. Dari ketiga permasalahan tersebut tergambar bahwa pihak yang menjadi sasaran peraturan adalah PRT anak, keluarga PRT anak, pengguna PRT anak dan masyarakat sekitar. Berarti peraturan ideal yang akan dibentuk harus mencantumkan siapa saja yang akan terkena pengaruh pelarangan.

Langkah kedua yang dilakukan dalam pembentukan peraturan penghapusan PRT anak adalah memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.⁵⁹ Adapun nilai-nilai PRT anak oleh masyarakat kota dan desa berbeda. Masyarakat kota akan menilai PRT anak sebagai kebutuhan sedangkan masyarakat desa menilai keberadaan PRT anak sebagai bagian dari kebudayaan. Sehingga penghapusan PRT anak akan berbenturan dengan nilai-nilai yang ada saat ini berlaku pada masyarakat desa maupun kota.

Aspek kebutuhan pada masyarakat kota dapat terpenuhi oleh PRT dewasa. Selain itu kebutuhan akan PRT anak juga dapat teratasi dengan cara pemenuhan fasilitas, misalnya dengan cara memperbanyak jumlah tempat penitipan anak yang gratis di perkotaan. Akan tetapi keberadaan PRT anak pada masyarakat tertentu yang sudah menjadi budaya tentu sangat sulit di ubah. Akan tetapi untuk menciptakan suatu hukum yang responsif yang dapat memberikan keadilan substantif tentunya hambatan budaya harus diterobos. Meski merupakan adopsi dari hukum internasional, pembentukan hukum penghapusan PRT anak pada dasarnya sejalan dengan konstitusi Indonesia yaitu UUD RI Tahun 1945 yang mengatur hak anak untuk mendapatkan perlindungan dari kekerasan termasuk eksploitasi ekonomi.

Upaya sementara yang dapat dilakukan untuk mengatasi masalah budaya adalah dengan menumbuhkan rasa takut melalui peraturan yang ketat berupa

⁵⁸ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hal.168-171.

⁵⁹ *Ibid.*

sanksi yang tegas. Akan tetapi rasa takut dalam penegakan hukum memiliki beberapa kelemahan yaitu hanya akan berlaku apabila dijalankan secara tegas, diawasi secara ketat dan efektif untuk masyarakat golongan tertentu saja. Oleh sebab itu untuk mengubah budaya yang paling penting adalah upaya menumbuhkan kesadaran hukum. Pemenuhan kesadaran hukum menurut Abdul Manan, didapat melalui peningkatan fasilitas dan penyuluhan hukum.⁶⁰ Penyuluhan hukum dilakukan dengan pendekatan nilai yang dipahami oleh masyarakat sekitar, seperti penjelasan persamaan PRT anak dengan perbudakan dan kerja paksa dimasa penjajahan. Penyuluhan hukum dapat dilakukan oleh pemerintah dengan mengandeng pihak ketiga, seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM).

Setelah pengenalan masalah dan pemahaman nilai maka dapat dibuat hipotesis-hipotesis untuk memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.⁶¹ Meski Keppres No. 59 Tahun 2002 sudah menyatakan PRT anak sebagai salah satu bentuk pekerjaan terburuk bagi anak, hipotesis tetap diperlukan terkait waktu keberlakuan pelarangan tersebut. Hipotesis pertama adalah PRT merupakan pekerjaan berbahaya bagi kesehatan fisik dan mental anak sehingga perlu adanya pelarangan secara tegas. Pelarangan secara tegas tersebut diberlakukan tanpa ada ketentuan jangka waktu dan pengecualian-pengecualian. Untuk mendukung pelarangan maka perlu dibuatkan suatu mekanisme sanksi yang tegas dan ditujukan kepada setiap pihak terkait, tidak hanya pemberi kerja akan tetapi juga aparat pemerintah yang terlibat. Bercermin terhadap aturan UU No. 23 Tahun 2002 berkaitan dengan eksploitasi ekonomi maka semua pihak yang terlibat baik pelaku maupun pihak yang mengetahui dapat dikenakan sanksi pidana. Sehingga setiap pihak secara sungguh-sungguh menjalankan aturan tentang pelarangan ini.

Hipotesis kedua adalah pelarangan dengan didukung aturan tentang masa peralihan. Adanya masa peralihan ini dengan pertimbangan kesiapan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan aturan pelarangan ini. Sehingga bagi mantan PRT anak sudah sepatutnya dilakukan reintegrasi ekonomi dan sosial. Reintegrasi ekonomi dilakukan dengan cara perbaikan ekonomi keluarga sedangkan sosial adalah memperbaiki pola interaksi sosial PRT anak dengan orang-orang disekitarnya. Dari kedua hipotesis yang ada maka hipotesis pertama lebih tepat digunakan karena penundaan pelaksanaan peraturan hanya akan membuat masyarakat berfikir bahwa penggunaan PRT anak diperbolehkan dan proses reintegrasi membutuhkan pembiayaan yang sangat besar dan koordinasi yang kuat.

⁶⁰ Abdul Manan, *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009, hal. 99.

⁶¹ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hal.168-171.

Langkah terakhir dari *social engineering* adalah penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.⁶² Penerapan hukum berkaitan dengan penegakan hukum. Penegakan hukum terhadap PRT anak menyangkut pihak-pihak yang tergabung dalam Komisi Aksi Bersama Penghapusan Pekerjaan Terburuk bagi Anak. Dalam penegakan hukum dibutuhkan upaya pengawasan agar peraturan dijalankan. Selain itu secara periodik perlu dilakukan evaluasi terhadap pengawasan ini. Pemanfaatan pengawasan oleh masyarakat juga penting untuk dilakukan karena rumah tangga merupakan area privat, sehingga pengawasan antar warga lebih efektif dibandingkan pengawasan pemerintah. Namun bukan berarti pemerintah tidak melakukan pengawasan, pengawasan pemerintah tetap dilakukan dengan menggalang pengawasan secara bertingkat. Langkah-langkah *social engineering* yang dinyatakan oleh Satjipto Rahardjo harus dijalankan secara sistematis.

Keberhasilan penghapusan penggunaan PRT anak akan berpengaruh pada mental bangsa karena akan melahirkan kemandirian dan rasa tanggung jawab. Lahirnya kemandirian karena segala sesuatunya yang biasa dilakukan oleh PRT anak, harus dilakukan oleh pemberi kerja. Sedangkan rasa tanggung jawab akan lahir dari orang tua PRT anak karena bekerja untuk mencari nafkah untuk kebutuhan keluarga pada dasarnya adalah kewajiban orang tua. Hubungan antara negara dengan hukum juga akan lebih jelas sehubungan penegakan sanksi terhadap pihak-pihak yang mempekerjakan anak pada pekerjaan terburuk.

IV. PENUTUP

A. Kesimpulan

Peraturan yang ada saat ini yaitu Keppres No. 59 Tahun 2002 telah memasukkan PRT sebagai pekerjaan yang terburuk bagi anak karena dapat menyebabkan terjadinya eksploitasi secara ekonomi dan fisik terhadap anak. Berkaitan dengan eksploitasi ekonomi terhadap anak telah terdapat aturan larangan dan sanksi dalam UU No. 23 Tahun 2002. Akan tetapi Keppres No. 59 Tahun 2002 dan UU No. 23 Tahun 2002 tidak dapat berlaku efektif melindungi PRT anak terbukti dengan meningkatnya jumlah PRT anak dari tahun ke tahun dan maraknya PRT anak menjadi korban kekerasan, pelecehan dan penganiayaan. Ketidakefektifan UU No. 23 Tahun 2002 disebabkan tidak mengatur secara khusus tentang PRT anak sedangkan ketidakefektifan Keppres No. 59 Tahun 2002 karena tidak didukung aturan tentang sanksi. Larangan mempekerjakan PRT anak tidak hanya muncul karena faktor hukum akan tetapi juga alasan lain diluar hukum yaitu alasan sosial, pendidikan, budaya dan ekonomi. Alasan sosial berupa terbatasnya interaksi sosial dengan

⁶² *Ibid.*

keluarga dan teman sebaya; alasan pendidikan akibat tidak jelasnya jam kerja sehingga dapat mengganggu jam belajar PRT anak; alasan budaya pada berapa daerah yang mendukung konsep PRT anak; dan alasan ekonomi karena anak bekerja dengan upah dibawah UMR, mendapat upah dalam bentuk selain uang dan terkadang tidak dibayarkan langsung kepada anak. Faktor-faktor di luar hukum ini semakin memperjelas diperlukannya aturan yang melarang anak bekerja sebagai PRT.

Peraturan yang ideal tentang larangan mempekerjakan PRT anak dapat dibentuk dengan mengikuti langkah-langkah *social engineering*, berupa mengenal pihak yang menjadi sasaran, memahami nilai-nilai dalam masyarakat, menyusun hipotesis dan mengukur efek penerapan hukum. Dari langkah pertama ditemukan bahwa aturan larangan mempekerjakan PRT anak harus melingkupi siapa saja yang akan terkena pengaruh pelarangan, yaitu PRT anak, keluarga PRT anak, pengguna PRT anak dan masyarakat sekitar. Dari langkah kedua ditemukan 2 cara untuk mengatasi masalah budaya yaitu secara jangka pendek perlu ditumbuhkan rasa takut melalui aturan sanksi dan pengawasan yang ketat. Sedangkan untuk jangka panjang diperlukan aturan yang dapat menumbuhkan kesadaran hukum masyarakat yaitu berupa aturan penyediaan fasilitas dan adanya kewajiban penyuluhan hukum oleh pemerintah. Dari langkah ketiga dihasilkan beberapa hipotesis aturan PRT anak, namun hipotesis yang paling murah dan mudah adalah dengan pelarangan secara tegas tanpa ada ketentuan masa peralihan dan tanpa pengecualian. Sedangkan langkah terakhir menghasilkan perlunya aturan tentang pengawasan secara bertingkat.

B. Saran

Pelarangan mempekerjakan anak sebagai PRT harus segera dilakukan karena membahayakan secara fisik dan mental kepada perkembangan anak. Selain itu pekerjaan PRT mengarah kepada bentuk perbudakan dan kerja paksa yang bertentangan dengan hak asasi manusia. Saat ini DPR sedang membahas RUU PRT, sehingga merupakan kesempatan yang baik untuk mengatur penghapusan PRT anak. Penghapusan dilakukan dengan membatasi usia PRT yaitu untuk orang yang berusia 18 tahun keatas; larangan mempekerjakan PRT anak harus langsung diberlakukan tanpa mensyaratkan masa peralihan; adanya sanksi yang tegas terkait pelarangan melalui penerapan sanksi pidana; dan pemanfaatan pengawasan bertingkat oleh pemerintah beserta masyarakat. Selain itu perlu dilakukan pengkajian lebih lanjut mengenai bentuk-bentuk pekerjaan terburuk lainnya bagi anak yang sanksinya tidak tertampung dalam peraturan perundang-undangan yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Hartono, Sunaryati. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*. Bandung: Alumni, 1991.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Hukum dan Negara*. Penterjemah: Soemardi, *General Theory of Law and State* (1973), Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007.
- _____. *Teori Hukum Murni*. Penterjemah: Raisul Muttaqienpure, *Pure Theory of Law*, Bandung: Nuansa Cendekia & Nusa Media, 2006.
- Kusumaatmadja, Mochtar. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Bina Cipta.
- Manan, Abdul. *Aspek-Aspek Pengubah Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media, 2009.
- Manan, Bagir. *Pembinaan Hukum Nasional*. dalam Mieke Komar, Eddy R. Agoes dan Eddy Damian ed. Mochtar Kusumaatmadja: Pendidik dan Negarawan, Bandung: Alumni, 1999
- _____. *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)* Bandung: Alumni, 2002.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. *Hukum Responsif*. Bandung: Nusa Media, 2010.
- Prinst, Darwan. *Hukum Anak Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1997.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: Alumni, 1986.
- Shidartha dkk., Mochtar Kusuma-Atmadja dan Teori Hukum Pembangunan, Epistema Institute, 2012.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004.
- Soekito, Sri Widoyati Wiratmo. *Anak dan Wanita dalam Hukum*. Jakarta: LP3ES, 1983.

Makalah:

Machado, Jose Maria Ramirez. *Domestic Work, Conditions of Work and Employment: A Legal Perspective*. International Labour Organization, 2003.

Suwardi, Sri Setianingsi, *Masalah-masalah Hukum Perjanjian Pinjaman Internasional*, Makalah pada Fakultas Pasca Sarjana Bidang Hukum Internasional UNPAJ, 1990

Witwer, Beverly. *Child Slavery*. The University of Iowa Center for Human Rights, 2004.

Website:

A.A. Oka Mahendra, *Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan*, <http://www.djpp.depkumham.go.id/htn-dan-puu/421-harmonisasi-peraturan-perundang-undangan.html>, diakses tanggal 2 Desember 2012.

Adzkar Ahsinin, *Perlindungan terhadap Pembantu Rumah Tangga Anak*, <http://www.ypha.or.id/web/?p=670>, diakses tanggal 11 September 2012.

Cegah Anak sebagai Pekerja (PRT Anak) dan Penuhi Hak-haknya, terutama untuk mendapatkan pendidikan, <http://www.lbh-apik.or.id/prt%20-%20info%20prt%20anak.htm>, diakses tanggal 11 September 2012.

Diana Kusumasari, *Perbedaan Batasan Usia Cakap Hukum dalam Peraturan Perundang-Undangan*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4eec5db1d36b7/perbedaan-batasan-usia-cakap-hukum-dalam-peraturan-perundang-undangan>, diakses tanggal 11 September 2012.

Gustaf Kusno, *Tetek Bengkek Soal Pembantu*, <http://sosbud.kompasiana.com/2010/09/11/tetek-bengek-soal-pembantu/>, diakses tanggal 23 November 2012.

ILO: *Pekerja Anak Terbesar Ada di Indonesia Timur*, <http://id.berita.yahoo.com/ilo-pekerja-anak-terbesar-ada-di-indonesia-timur-112620445.html>, diakses tanggal 19 September 2012.

Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id/>, diakses tanggal 23 November 2012.

Perkerja Anak: 25% Pembantu rumah tangga ternyata anak, <http://bisnis-jabar.com/index.php/berita/pekerja-anak-25-pembantu-rumah-tangga-ternyata-anak-anak>, diakses tanggal 11 September 2012.

Pekerja Rumah Tangga (Domestic Workers), <http://jurnalperempuan.com/2011/05/pekerja-rumah-tangga-domestic-workers/>, diakses tanggal 23 November 2012.

Peraturan tentang Pekerja Rumah Tangga di Indonesia, <http://www.ilo.org/public/indonesia/region/asro/jakarta/download/dwperaturan.pdf>, diakses tanggal 23 November 2012.

Perundang Undangan:

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. R. Subekti & R. Tjitrosudibio (Penterjemah) Jakarta: Pradnya Paramitha, 1983.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan, Lembaran Negara Nomor 1 Tahun 1974, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3019.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Lembaran Negara Nomor 165 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pengesahan *ILO Convention No. 182 Concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labor* (Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak), Lembaran Negara Nomor 30 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3941.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara Nomor 185 Tahun 2000, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4012.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Lembaran Negara Nomor 109 Tahun 2002, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4235.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Negara Nomor 39 Tahun 2003. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4279.

- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang, Lembaran Negara Nomor 58 Tahun 2007. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4720.
- Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi, Lembaran Negara Nomor 181 Tahun 2008. Tambahan Lembaran Negara Nomor 4928.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Nomor 82 Tahun 2011. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak, Lembaran Negara Nomor 153 Tahun 2012. Tambahan Lembaran Negara Nomor 5332.
- Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2001 tentang Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Perkerjaan Terburuk untuk Anak.
- Keputusan Presiden Nomor 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.
- Keputusan Menteri Ketenagakerjaan dan Transmigrasi Nomor 235/MEN/2003 tentang Jenis-Jenis Pekerjaan yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak.
- Peraturan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 6 Tahun 2004 tentang Ketenagakerjaan, Lembaran Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta No. 60 Tahun 2004.*
- Peraturan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Nomor 31 Tahun 2010 Tentang Pekerja Rumah Tangga.
- Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 48 Tahun 2011 tentang Pekerja Rumah Tangga, Berita Daerah Kota Yogyakarta No. 49 Tahun 2011.*
- Konvensi Hak Anak yang disetujui oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tanggal 20 November 1989.

