



Pekerja di dalam Bayang-Bayang
Pelecehan dan Eksploitasi terhadap Pekerja
Rumah Tangga Anak di Indonesia

Copyright © 2009 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 1-56432-431-1
Cover design by Rafael Jimenez

Human Rights Watch
350 Fifth Avenue, 34th floor
New York, NY 10118-3299 USA
Tel: +1 212 290 4700, Fax: +1 212 736 1300
hrwnyc@hrw.org

Poststraße 4-5
10178 Berlin, Germany
Tel: +49 30 2593 06-10, Fax: +49 30 2593 0629
berlin@hrw.org

Avenue des Gaulois, 7
1040 Brussels, Belgium
Tel: + 32 (2) 732 2009, Fax: + 32 (2) 732 0471
hrwbe@hrw.org

64-66 Rue de Lausanne
1202 Geneva, Switzerland
Tel: +41 22 738 0481, Fax: +41 22 738 1791
hrwgva@hrw.org

2-12 Pentonville Road, 2nd Floor
London N1 9HF, UK
Tel: +44 20 7713 1995, Fax: +44 20 7713 1800
hrwuk@hrw.org

27 Rue de Lisbonne
75008 Paris, France
Tel: +33 (1) 43 59 55 35, Fax: +33 (1) 43 59 55 22
paris@hrw.org

1630 Connecticut Avenue, N.W., Suite 500
Washington, DC 20009 USA
Tel: +1 202 612 4321, Fax: +1 202 612 4333
hrwdc@hrw.org

Web Site Address: <http://www.hrw.org>



FEBRUARI 2009

1-56432-431-1

Pekerja di dalam Bayang-Bayang Pelecehan dan Eksploitasi terhadap Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia

I. Ringkasan.....	1
Rekomendasi Pokok	9
II. Metodologi	13
III. Pelecehan dan Eksploitasi terhadap Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia—Sebuah Situasi yang Berkelanjutan.....	15
IV. Kerangka Hukum Dalam Negeri Yang Berlaku.....	19
Kitab Undang-Undang Hukum Pidana	19
Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak	19
Keputusan Presiden (Keppres) No. 59/2002 tentang Rencana Aksi Nasional dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerja Anak.....	20
Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan	21
Keputusan Menteri (No: KEP. 235/MEN/2003) Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia tentang Jenis-Jenis Pekerjaan Yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak..	22
Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga	23
Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang	24
V. Delapan Mitos Yang Masih Bertahan.....	25
Mitos 1: Pekerja rumah tangga adalah “pembantu” bukan pekerja.....	25
Mitos 2: Pekerja rumah tangga tidak dapat dimonitor	29
Mitos 3: Kemudahan majikan untuk dapat mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga, sekali pun mereka tidak mampu membayar upah minimum, lebih penting dari hak-hak seorang pekerja rumah tangga anak	33
Mitos 4: Pekerja rumah tangga tidak memerlukan kontrak tertulis.....	35
Mitos 5: Pekerjaan rumah tangga bukan pekerjaan dengan jam kerja tetap dari jam 9 – 5 sore...	37
Mitos 6: Pemberian satu hari libur satu hari tidak aman dan tidak bijaksana.....	39
Mitos 7: Ini adalah budaya “ <i>ngenger</i> ,” jadi anak-anak perempuan ini diperlakukan seperti keluarga sendiri.....	42
Mitos 8: Ini bukan masalah besar	46

VI. Kegagalan Pemerintah Indonesia yang Berkelanjutan Dalam Melindungi Dan Mencegah Eksploitasi Pekerja Rumah Tangga Anak.....	49
Pemerintah Pusat Mempertahankan Undang-Undang Ketenagakerjaan Diskriminatif	49
Peraturan Daerah.....	51
Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang.....	53
Kurangnya Kesadaran mengenai Hukum Yang Berlaku Baik Di Antara Pejabat Maupun Masyarakat	55
Tanggapan Polisi yang Tidak Memadai.....	57
Ketidakpercayaan Masyarakat Terhadap Polisi.....	57
Prosedur Investigasi yang Buruk	59
Kegagalan dalam Menindaklanjuti Penyelidikan Perbuatan Kriminal	61
Pendirian Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian.....	63
Pendirian Pusat Bantuan Perempuan dan Anak.....	65
Kejaksaan	65
Dinas Ketenagakerjaan	66
Usaha Pemerintah dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak	68
Pendidikan	71
VII. Kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Hukum Internasional.....	75
VIII. Rekomendasi	79
To the president and the national parliament.....	79
Kepada Pemerintah Tingkat Propinsi dan Kota	80
Kepada Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi	82
Kepada Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan	83
Kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia	83
Kepada Kejaksaan Republik Indonesia	84
Kepada Hotline Telepon Anak TeSA129, Kepolisian, dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia ...	84
Kepada Departemen Pendidikan	84
Kepada International Labor Organization	85
Kepada Organisasi Non-Pemerintah Lokal dan Internasional Serta Para Donor	85
Appendix	86
Ucapan Terima Kasih	88

I. Ringkasan

Saya mulai bekerja saat saya masih berusia 11 tahun... Saya bekerja sebagai babysitter untuk majikan saya yang pertama. Majikan laki-laki agak terlalu sering membentak saya.... Majikan saya tidak memperbolehkan saya meninggalkan rumah... Saya membuatkan bubur untuk bayi majikan saya, memberinya susu, menggendongnya saat dia menangis, mengganti popoknya, menidurkannya, dan bermain bersama bayinya. Saat bayinya tidur saya menyeterika... Saya bangun jam 5 pagi setiap hari, dan bekerja sampai jam 7 malam.

— Ayu, 13 tahun, Bandung

Setiap hari majikan saya marah dan menendang saya dan mencubit saya. Hampir setiap hari. Saat saya mengepel lantai, saya tidak menggunakan alat pel, hanya memakai tangan dan kain pel, dan kemudian majikan saya menendang saya supaya saya mengepel lebih jauh ke dalam. Dia biasa mencubit bahu saya.

— Ratu, 15 tahun, Yogyakarta

Pemerintah Indonesia gagal dalam melindungi sebagian pekerja-pekerja termuda di negara ini dari pelecehan dan eksploitasi. Ratusan ribu anak-anak perempuan di Indonesia, beberapa baru berusia 11 tahun, bekerja sebagai pekerja rumah tangga di rumah orang lain, menjalankan tugas-tugas seperti memasak, membersihkan rumah, mencuci pakaian, mengasuh anak, dan terkadang bekerja untuk usaha majikan mereka. Anak-anak perempuan ini hidup dan bekerja di bawah bayang-bayang masyarakat: tersembunyi di belakang pintu-pintu terkunci rumah majikan mereka, terisolasi dari keluarga dan teman-teman sebaya mereka, dan dengan hanya sedikit pengawasan regulasi oleh pemerintah. Kenyataannya, banyak pejabat pemerintah Indonesia yang bahkan tidak mengakui bahwa anak-anak ini memang benar-benar pekerja.

Pada tahun 2005 Human Rights Watch merilis *Selalu Siap Disuruh*, sebuah laporan sepanjang 74 halaman yang mendokumentasikan eksploitasi dan pelecehan endemis pekerja rumah tangga anak di Indonesia. Anak-anak perempuan ini bercerita tentang bagaimana mereka dibujuk dengan janji-janji palsu mengenai upah yang lebih tinggi di kota tanpa mendapatkan perincian mengenai tugas-tugas yang akan mereka jalankan, jam bekerja yang ditentukan bagi mereka, atau tidak adanya kesempatan mereka untuk

bersekolah. Kebanyakan anak-anak perempuan ini bercerita bahwa mereka umumnya bekerja 14 sampai 18 jam per hari, tujuh hari dalam seminggu, tanpa hari libur. Banyak diantara mereka yang mengatakan kepada kami bahwa majikan-majikan mereka melarang mereka meninggalkan rumah di mana mereka bekerja, mengisolasi mereka dari dunia luar dan dengan demikian memposisikan mereka dalam keadaan dengan risiko pelecehan yang lebih tinggi dengan sedikit pilihan untuk mendapat bantuan.

Kami juga mendokumentasikan bagaimana banyak di antara majikan-majikan yang menahan pembayaran dan upah apapun sampai anak yang bersangkutan telah kembali ke rumah majikan—dan bahwa banyak majikan yang tidak membayar anak tersebut sama sekali atau membayar kurang dari jumlah yang mereka janjikan. Taktik menahan gaji mencegah pekerja rumah tangga anak yang tinggal jauh dari rumah mereka sendiri untuk meninggalkan situasi yang eksploitatif. Dalam kasus-kasus terburuk, kami menemukan bahwa anak-anak perempuan dilecehkan secara fisik, psikologis, dan seksual oleh majikan mereka atau anggota keluarga majikan mereka, selain eksploitasi atas tenaga kerja mereka.

Pada tahun 2008, Human Rights Watch kembali ke Indonesia untuk menilai perkembangan-perkembangan sejak riset pertama tersebut. Tiga tahun kemudian, situasi untuk pekerja rumah tangga anak masih tetap sangat menggelisahkan. Mereka masih terus menderita beragam luas jenis pelecehan yang didokumentasikan secara ekstensif pada tahun 2005.

Meski demikian, fokus utama dari riset kami adalah kebijakan-kebijakan dan tindakan-tindakan pemerintah pusat dan daerah. Meski ada beberapa perkembangan dalam skala terbatas di dalam beberapa bidang—sebagai contoh, pendirian oleh kepolisian unit-unit pelayanan yang berdedikasi bagi perempuan dan anak di tingkat propinsi dan beberapa kota serta pengesahan Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat—secara umum tanggapan resmi Indonesia masih tidak cukup substantif, koheren, dan kurang mencerminkan urgensi. Kegagalan dalam mengimplementasikan perlindungan yang efektif berarti bahwa pemerintah pusat dan lokal bertanggung jawab karena telah membiarkan pekerja-pekerja anak terekspos terhadap pelecehan dan eksploitasi.

Sebuah masalah mendasar di antara para pejabat adalah sikap penyangkalan yang mendalam. Meskipun pelecehan telah bersifat meluas, pada saat melakukan riset kami menemukan bahwa banyak pejabat pemerintah yang terus-menerus menyangkal bahwa pekerja rumah tangga anak dieksploitasi atau dilecehkan. Kebanyakan pejabat berusaha menyangkal contoh-contoh pelecehan yang kami berikan kepada mereka dengan

menyatakan bahwa hanya ada beberapa contoh kasus ekstrem dan oleh karenanya tidak diperlukan sebuah perubahan mendasar dalam pendekatan pemerintah.

Riset kami mendemonstrasikan bahwa banyak dari pernyataan yang umumnya dibuat oleh para pejabat pemerintah sebagai pembenaran untuk tidak melakukan tindakan dalam hal penetapan perlindungan yang lebih baik untuk pekerja rumah tangga anak tidak terbukti setelah dicermati lebih lanjut, dan hanyalah mitos belaka. Dalam Bab V laporan ini kami mempergunakan riset kami untuk menangkal beberapa mitos yang paling bertahan selama ini.

Sebagai contoh, banyak pejabat yang bersikeras bahwa anak-anak yang melakukan kegiatan-kegiatan ini bukan pekerja, melainkan hanya “pembantu”. Tetapi riset kami menunjukkan bahwa pekerja rumah tangga anak pada kenyataannya memang melakukan kegiatan yang memeras tenaga, produktif, dan pantas diakui sebagai pekerjaan, bukan hanya “bantuan.” Dan memang, hari-hari yang panjang dan tugas yang berat adalah pekerjaan keras yang mengakibatkan berapa pekerja rumah tangga anak sakit secara fisik.

Pejabat lain bersikeras bahwa pekerja rumah tangga anak diperlakukan “seperti keluarga” oleh majikan-majikan mereka. Tetapi riset kami menunjukkan bahwa majikan seringkali merekrut pekerja rumah tangga anak melalui agen agen perekrut dan penyalur komersil, atau bergantung kepada penjual lokal yang mempergunakan koneksi pribadi mereka. Dengan begini, hubungan keluarga atau pribadi dalam bentuk apapun antara majikan dengan pekerja rumah tangga anak hilang. Dalam mayoritas besar kasus yang ada, kepentingan utama pemberi kerja adalah pengurusan rumah tangga mereka, bukan pengembangan diri pekerja mereka, oleh karena itu hubungan antara majikan dan pekerja rumah tangga adalah hubungan komersil, bukan hubungan keluarga atau hubungan pribadi. Lebih dari itu, motivasi seorang majikan yang merekrut seorang anak dan bukan orang dewasa adalah untuk menemukan seseorang yang bersedia bekerja untuk dengan bayaran lebih sedikit, yang akan lebih jarang mengeluh, lebih mudah diperintah, dan mempunyai koneksi sosial yang lebih sedikit. Faktor-faktor ini juga mempunyai kemungkinan untuk membuat pekerja rumah tangga lebih rentan terhadap pelecehan dan eksploitasi dan lebih tidak mampu melindungi dirinya sendiri.

Beberapa pejabat pemerintah mengklaim bahwa kondisi kerja pekerja rumah tangga tidak memungkinkan untuk bisa dimonitor atau diatur, dan oleh karena itu tidak banyak yang bisa dilakukan oleh pemerintah. Namun begitu, permasalahannya bukan bahwa inspeksi dan monitor tidak mungkin dilakukan, permasalahan sebenarnya adalah pemerintah memilih untuk tidak memprioritaskan perlindungan pekerja-pekerja muda ini. Sebagai contoh, riset kami mengungkapkan bahwa bahkan hotline telepon mendasar yang dapat

dipergunakan oleh anak-anak untuk melaporkan pelecehan dan mencari bantuan tidak dijawab atau ditangani oleh staf yang layak.

Para pejabat juga cenderung memilih untuk mendukung kemudahan dan kenyamanan para majikan dibanding membela hak pekerja rumah tangga anak. Sebagai contoh, pekerja rumah tangga anak disiratkan tidak dapat diberikan upah minimum seperti pekerja-pekerja lainnya karena lebih penting agar lebih banyak majikan tetap mampu mempekerjakan dan menggaji seorang pekerja rumah tangga. Tetapi argumen seperti ini mengabaikan kenyataan bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melindungi setiap individu dari eksploitasi dan pelecehan. Jika sampai para pembuat kebijakan percaya bahwa lebih banyak keluarga seharusnya dapat mengakses bantuan pekerjaan rumah tangga atau perawatan anak, maka pemerintah seharusnya mempertimbangkan kebijakan alternatif—seperti jasa perawatan anak umum yang terjangkau, menjadikan tempat kerja lebih fleksibel bagi orangtua yang bekerja, atau memberikan cuti hamil dan cuti perawatan anak yang lebih baik bagi para ayah—yang tidak bergantung kepada eksploitasi dan pembayaran gaji yang rendah bagi pekerja rumah tangga anak.

Kami juga diberitahu bahwa menganjurkan peraturan mengenai kontrak tertulis juga mungkin mengintimidasi majikan sedemikian rupa sehingga mereka bahkan tidak akan mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga. Tetapi negosiasi dan pengikatan diri kepada kontrak tertulis yang menjabarkan hak dan kewajiban majikan maupun pekerja dapat menguntungkan kedua belah pihak, karena proses ini membantu menjabarkan dengan jelas hubungan kerja mereka sejak awal dan dapat dipakai sebagai alat referensi yang penting. Pembuatan “contoh” kontrak standar dapat membantu mengurangi keresahan mengenai penggunaan kontrak tertulis.

Pejabat-pejabat pemerintah juga berusaha untuk berargumentasi bahwa pembatasan jumlah jam maksimum seorang pekerja rumah tangga diperbolehkan bekerja—seperti yang dijamin kepada pekerja-pekerja lain—tidak dapat diberikan kepada pekerja rumah tangga anak karena pekerjaan rumah tangga adalah sebuah pengecualian karena bukan merupakan pekerjaan dengan jam kantor 9-5 yang tetap. Selain itu, ada pula anggapan bahwa pekerja rumah tangga anak tidak memerlukan hari libur. Dan kenyataannya, juga dipertanyakan apakah pekerja rumah tangga akan tahu apa yang akan mereka lakukan apabila mereka diberi satu hari libur seperti pekerja formal lainnya. Argumen-argumen ini mengabaikan fakta bahwa pengaturan jumlah jam kerja maksimum dan istirahat sehari dalam seminggu memungkinkan pemerintah untuk memenuhi kewajiban mereka dalam melindungi hak pekerja rumah tangga untuk kondisi pekerjaan yang adil dan baik, kesehatan, dan hak untuk beristirahat. Tidak ada pekerja yang dapat diharuskan untuk

selalu siap sedia oleh majikannya. Apabila seorang majikan memang sungguh-sungguh membutuhkan bantuan sepanjang waktu, pekerja rumah tangga tambahan untuk mengisi shift kedua dan ketiga dapat dipekerjakan. Jam kerja yang berlebih dan kurangnya hari-hari untuk istirahat berpengaruh langsung kepada kesehatan dan perkembangan anak. Anak-anak juga memerlukan waktu untuk menghubungi dan berinteraksi dengan keluarga mereka sendiri, untuk menghindari perasaan terisolir dan berakibat kepada masalah masalah psikologis yang menjadi akibatnya. Sebuah hari libur untuk pekerja rumah tangga juga merupakan masalah keamanan bagi majikan dan anggota keluarga mereka karena siapapun akan berfungsi dengan lebih baik dan lebih berhati-hati apabila diberi istirahat yang cukup.

Mitos-mitos ini bertahan karena kurangnya pengetahuan secara umum mengenai kondisi-kondisi yang dihadapi oleh banyak pekerja rumah tangga anak, yang merupakan akibat dari kurangnya pengawasan pemerintah dan penyelidikan ke mengenai kehidupan pekerja-pekerja rumah tangga anak, dan dari pandangan diskriminatif yang berkelanjutan mengenai kedudukan anak perempuan dan perempuan dewasa dalam masyarakat. Sikap tidak peduli dan konsep yang salah dapat menjadi rintangan utama dalam penegakan hukum yang berlaku dan merupakan rintangan besar terhadap pembuatan dan implementasi regulasi dan kebijakan yang lebih baik.

Yang terutama mencemaskan adalah kenyataan bahwa pandangan seperti itu tampaknya banyak terdapat di dalam Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, kementerian negara yang memiliki tanggung jawab utama dalam melakukan investigasi terhadap eksploitasi tenaga kerja anak dan merancang legislasi untuk melindungi pekerja rumah tangga. Pejabat-pejabat di Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi sepertinya tidak mengakui keberadaan pelecehan-pelecehan yang seharusnya mereka cegah. Kegagalan-kegagalan mereka menjadi hambatan bagi usaha pihak-pihak lain yang terlibat, baik pemerintah maupun non-pemerintah, yang memang mengakui kerentanan khusus para pekerja rumah tangga anak.

Walaupun Indonesia memiliki peraturan-peraturan yang dimaksudkan untuk menjamin hak-hak anak, dan telah memulai inisiatif-inisiatif untuk menyediakan perlindungan bagi mereka, usaha-usaha ini masih mengandung banyak kontradiksi, tidak tuntas dan, yang paling menonjol, tidak diimplementasikan dengan layak.

Secara khusus, kegagalan pemerintah Indonesia yang terus-menerus dalam melakukan reformasi hukum ketenagakerjaan yang diskriminatif mengakibatkan pekerja rumah tangga anak rentan terhadap pelecehan dan eksploitasi. Pengecualian semua pekerja rumah tangga

dari hak-hak dasar pekerja yang diberikan kepada pekerja formal oleh Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, undang-undang ketenagakerjaan Indonesia—misalnya upah minimum, upah lembur, delapan jam kerja per hari, dan empat puluh jam kerja per minggu, satu hari libur dalam seminggu, liburan, dan jaminan sosial—mempunyai pengaruh diskriminatif terhadap perempuan dan anak perempuan, yang merupakan mayoritas dari pekerja rumah tangga. Pengecualian dalam hukum tersebut juga mendorong berlanjutnya pelecehan nilai pekerjaan rumah tangga dan pekerja rumah tangga.

Dua undang-undang yang berpotensi memberikan perlindungan sungguh-sungguh kepada pekerja rumah tangga anak adalah Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menetapkan hukuman yang lebih berat dari yang ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana untuk eksploitasi ekonomi atau seksual terhadap anak, dan untuk tindak kekerasan terhadap anak-anak. Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga melarang kekerasan fisik, psikologis, dan seksual terhadap pekerja rumah tangga yang tinggal di rumah majikan. Undang-undang ini juga menurunkan standar pembuktian yang diperlukan untuk membuktikan kejahatan-kejahatan tersebut di dalam pengadilan. Walaupun polisi dan kejaksaan akhirnya telah memulai proses penuntutan terhadap individu-individu dibawah kedua undang-undang ini—sebuah perubahan positif dari situasi di tahun 2004—masih banyak yang harus dikerjakan untuk menegakkan hukum-hukum ini dan hukum-hukum lain yang dimaksudkan untuk melindungi anak-anak dan pekerja rumah tangga dari pelecehan. Peningkatan kesadaran masyarakat umum, perekrut dan penyalur tenaga kerja, kejaksaan, dan pengadilan-pengadilan mengenai hukum-hukum ini akan membantu usaha-usaha ini.

Di tingkat provinsi dan kota, inisiatif-inisiatif lokal—seperti peraturan daerah baru provinsi Jawa Tengah yang menyebutkan pekerjaan rumah tangga sebagai sebuah contoh bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak—menawarkan potensial akan adanya penambahan perkembangan. Meski demikian, keputusan pemerintah daerah Jakarta untuk mencabut salah satu legislasi paling progresif dalam perlindungan pekerja rumah tangga di Indonesia adalah keputusan yang sangat disesalkan. Siratan bahwa standar perlindungan-perindungan ketenagakerjaan ini diturunkan sebagai respon terhadap keengganan pemerintah untuk memberi anggaran berupa sumber daya dan pelatihan yang diperlukan agar mereka dapat memenuhi tugas yang telah diatur hukum yang telah disebutkan di atas juga mengecewakan.

Ada beberapa contoh dari perkembangan yang dilakukan untuk memperbaiki situasi yang dihadapi oleh pekerja rumah tangga anak. Salah satunya adalah Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang, walaupun tidak memenuhi standar internasional, dapat merepresentasikan kontribusi dalam perlindungan pekerja rumah tangga anak—tetapi hanya apabila pemerintah menindaklanjuti kampanye kesadaran masyarakat yang sesuai dan menuntut orang yang dituduh bertanggung jawab melakukan tindak pidana perdagangan orang ke pengadilan.

Perkembangan positif yang lain adalah pendirian sebuah unit pelayanan yang berdedikasi bagi perempuan dan anak yang berdedikasi oleh kepolisian di semua kantor Polisi Daerah, di banyak kantor Polisi Resort. Walaupun tindakan ini masih harus menghasilkan perubahan meluas yang dapat dibuktikan, tindakan ini menjanjikan—tetapi, sekali lagi, hanya apabila disediakan dengan sumber daya yang layak dan dukungan.

Meski demikian, polisi juga harus melakukan lebih banyak untuk melindungi pekerja rumah tangga anak dan untuk menuntut mereka yang melakukan kejahatan terhadap pekerja rumah tangga anak. Banyak korban dan saksi mata yang enggan mendatangi polisi, memberi kepercayaan kepada polisi, atau menyediakan informasi kepada polisi atas dasar kekhawatiran bahwa polisi akan bersikap tidak simpatik, tidak kooperatif, tidak efektif, atau korup. Adalah kewajiban polisi untuk memperbaiki persepsi-persepsi ini melalui kinerja yang lebih baik dan lebih sensitif terhadap masalah gender dan anak. Polisi juga seringkali mengambil pendekatan yang sangat pasif dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan pekerja rumah tangga, contohnya, dengan menempatkan beban untuk mencari saksi mata atau alat bukti pendukung kepada korban, dan tidak secara pro-aktif melakukan investigasi kasus pelecehan, termasuk kasus eksploitasi ekonomi. Eksploitasi tenaga kerja dan kekerasan terhadap pekerja rumah tangga adalah masalah pidana, dan polisi harus menginvestigasi tuduhan pelecehan dan harus menuntut pelaku apabila ada bukti kuat bahwa seorang majikan melakukan pelanggaran—walaupun para pihak telah berusaha melakukan penyelesaian informal melalui pemberian sejumlah uang dari majikan ke korban.

Prosedur polisi harus dengan segera direformasi agar dapat secara efektif merespon tuduhan pelecehan dan eksploitasi yang diajukan oleh pekerja rumah tangga. Secara khusus, polisi harus menyediakan perlindungan sementara bagi korban dalam waktu 24 sejak menerima laporan kekerasan di dalam rumah tangga yang bersangkutan, dan memperbaiki waktu respon kepolisian dalam melakukan penyelidikan sebagai respon terhadap aduan yang dibuat oleh pekerja rumah tangga.

Baik polisi maupun pejabat ketenagakerjaan harus melakukan tugas-tugas mereka yang sudah ada dalam menegakkan peraturan-peraturan ketenagakerjaan yang berlaku. Kejaksaaan juga masih dapat melakukan lebih banyak lagi untuk merespon dengan cara yang lebih sensitif terhadap masalah gender dan anak menyangkut permasalahan dan kebutuhan pekerja rumah tangga yang menjadi korban pelecehan. Menindak tindakan kriminal yang dilakukan terhadap pekerja rumah tangga anak secara hukum menyampaikan pesan yang penting bahwa masyarakat tidak akan memberi toleransi saat anak-anak mereka dilecehkan dan dieksploitasi dalam bentuk-bentuk terburuk pekerjaan rumah tangga.

Rencana Aksi Nasional Indonesia dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak mengidentifikasi anak-anak yang dieksploitasi secara fisik atau ekonomi sebagai “pembantu rumah tangga”, bersama dengan 12 sektor kerja anak lainnya, sebagai salah satu bentuk pekerjaan terburuk untuk anak. Pada tahun 2008, rencana ini memasuki fase kedua berjangka waktu lima tahunnya, di mana melalui rencana aksi nasional ini pemerintah berkomitmen untuk menghapuskan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk anak di sector ini. Tetapi evaluasi tingkat keberhasilan fase pertama dari rencana aksi nasional beragam, dan komite aksi di tingkat provinsi dan kota yang telah dibentuk untuk menjalankan rencana ini sepertinya beragam dalam tingkat efektivitas dan antusiasme kerja mereka.

Biaya pendidikan langsung dan tidak langsung seringkali memaksa anak-anak untuk berhenti sekolah dari Sekolah Dasar dan Sekolah Menengah Pertama sebelum mereka menyelesaikan pendidikan wajib sembilan tahun mereka, dan ini adalah salah satu faktor dalam mendorong masuknya anak-anak ke dalam angkatan kerja. Meningkatkan kesempatan anak-anak kurang mampu dalam mengakses pendidikan dan pelatihan kejuruan lainnya akan menurunkan dengan sangat jumlah anak-anak yang didorong menjadi pekerja rumah tangga di usia muda.

Perubahan adalah mungkin jika dilakukan saat pejabat-pejabat pemerintah yang relevan memilih untuk memprioritaskan perlindungan yang lebih kuat bagi pekerja rumah tangga anak. Pada tahun 2010, para anggota International Labor Organization (ILO) [Organisasi Buruh Internasional], termasuk Indonesia, akan mengadakan pertemuan untuk membahas usulan sebuah perjanjian internasional baru yang mengatur kondisi kerja yang layak bagi pekerja rumah tangga. Fakta bahwa warga negara Indonesia merupakan sebagian dari puluhan ribu pekerja rumah tangga yang dilecehkan di negara-negara lain diakui oleh pemerintah, antara lain melalui pendirian sebuah klinik kepolisian khusus bagi perempuan yang pulang ke Indonesia dengan luka-luka yang disebabkan oleh pelecehan. Meski demikian, advokasi untuk perlindungan bagi pekerja rumah tangga Indonesia di luar negeri

hanya akan mempunyai kredibilitas apabila Indonesia juga terlihat mengakui dan mengambil tindakan terhadap pelecehan pekerja rumah tangga di dalam Indonesia sendiri, termasuk pekerja rumah tangga anak. Indonesia harus bertindak cepat untuk memperbaiki keadaan di rumah sendiri, daripada mengambil risiko dengan mendapatkan reputasi sebagai salah satu negara dengan perlindungan pekerja rumah tangga anak terburuk.

Rekomendasi Pokok

Satu perangkat rekomendasi lengkap dan mendetail dapat ditemukan di Bab VIII dari laporan ini.

Kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

- Dalam rangka memenuhi standar hukum internasional sebelum Konferensi ILO 2010 mengenai Kerja yang Layak untuk Pekerja Rumah Tangga, sahkan sebuah Undang-Undang tentang Pekerja Rumah Tangga paling lambat pada akhir tahun 2009 yang:
 1. Menjamin bahwa pekerja rumah tangga mendapatkan hak-hak yang sama dengan pekerja-pekerja lain, misalnya kontrak tertulis, upah minimum, upah lembur, satu hari libur dalam seminggu, delapan jam kerja per hari, waktu istirahat pada hari kerja, libur hari besar nasional, liburan, cuti sakit dengan gaji, kompensasi pekerja, dan jaminan sosial.
 2. Mensyaratkan majikan dan agen tenaga kerja yang merekrut dan menyalurkan pekerja rumah tangga untuk melakukan verifikasi usia calon pekerja rumah tangga dengan memeriksa dan menyimpan salinan akta kelahiran atau ijazah Sekolah Menengah Pertama pekerja.
 3. Menetapkan jumlah jam kerja maksimal untuk anak-anak berusia 15 tahun keatas, termasuk mereka yang bekerja di sektor informal, untuk memungkinkan anak-anak yang bekerja untuk mendapat akses terhadap pendidikan dasar dan jenjang pendidikan lanjutan yang lebih tinggi, termasuk pelatihan kejuruan.
 4. Menetapkan kondisi minimum pengaturan tempat tinggal, penyediaan makanan, dan melindungi kebebasan bergerak dan komunikasi pekerja rumah tangga.

Kepada Pemerintah Tingkat Propinsi dan Kota

- Tegakkan dengan tegas usia 15 tahun sebagai usia minimum untuk diperbolehkan bekerja dalam semua sektor pekerjaan, termasuk pekerjaan rumah tangga. Satu-satunya pengecualian untuk peraturan ini adalah anak-anak berusia 13 dan 14 tahun yang melakukan pekerjaan “ringan” yang, di bawah pembatasan kondisi yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan,

diperbolehkan bekerja sampai dengan tiga jam per hari. Prioritaskan pekerja rumah tangga di bawah umur untuk ditarik kembali dan diberi bantuan pemulihan untuk membantu membangun kembali hidup mereka.

- Paling lambat pada akhir tahun 2010, sahkan peraturan yang:
 1. Mensyaratkan majikan untuk mendaftarkan nama dan usia dari setiap pekerja rumah tangga yang bekerja di rumah mereka di dinas ketenagakerjaan lokal atau pihak berwenang yang sesuai.
 2. Mensyaratkan inspektur ketenagakerjaan atau inspektur lainnya yang telah ditunjuk untuk memonitor agen penyedia tenaga kerja dan kondisi tempat kerja, dan peraturan yang memberi wewenang bagi para inspektur untuk memonitor rumah tangga pribadi, melakukan inspeksi mendadak, dan melakukan wawancara secara pribadi dengan pekerja rumah tangga mengenai keadaan kerja.
 3. Larang secara resmi majikan yang cenderung/pernah melecehkan pekerja rumah tangga di kemudian hari dan larang secara resmi perekrut yang pernah melakukan praktik-praktik yang tidak etis dalam merekrut pekerja rumah tangga.
- Sediakan sumber daya dan pelatihan yang diperlukan bagi inspektur ketenagakerjaan atau inspektur lainnya yang telah ditunjuk untuk secara efektif memonitor pekerjaan untuk anak di dalam situasi kerja yang tersembunyi, termasuk pekerjaan rumah tangga anak, dan untuk mengajukan penuntutan terhadap mereka yang bertanggung jawab dalam melakukan pelecehan terhadap anak.
- Jamin bahwa Komite Aksi untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak di tingkat propinsi dan kota bertemu secara teratur, dan mengidentifikasi bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga terburuk sebagai bidang yang diprioritaskan.
- Akui hubungan antara rintangan biaya dalam mengakses pendidikan dan pekerja anak, dan identifikasi dan implementasikan strategi-strategi untuk menangani hambatan-hambatan dalam mendapatkan pendidikan bagi anak-anak kurang mampu yang disebabkan oleh biaya pendidikan yang biaya-biaya terkait. Perluas program-program yang ada untuk yang menyediakan bantuan untuk anak-anak kurang mampu yang tidak mempunyai akses terhadap pendidikan agar berlaku juga untuk anak-anak migran di bawah 15 tahun yang bekerja di daerah tersebut.

Kepada Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi

- Segera prioritaskan perancangan dan pelaksanaan konsultasi publik mengenai sebuah Undang-Undang Pekerja Rumah Tangga yang mencerminkan perlindungan-

perlindungan yang telah diuraikan secara garis besar di atas, dengan target untuk penyelesaian rancangan undang-undang paling lambat pertengahan tahun 2009.

- Sediakan instruksi dan sediakan sumber daya yang diperlukan bagi kantor-kantor Dinas Ketenagakerjaan daerah untuk menjalankan tugas-tugas mereka yang memang sudah ada dalam melakukan penyelidikan terhadap eksploitasi pekerja rumah tangga anak.

Kepada Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan

- Rancang dan implementasikan sebuah kampanye kesadaran masyarakat mengenai Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang menargetkan polisi, kejaksaan, kehakiman, kelompok-kelompok masyarakat sipil, dan masyarakat umum.

Kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia

- Kurangi jangka waktu yang diperlukan oleh Unit Pelayanan Perempuan dan Anak saat menangani pengaduan oleh pekerja rumah tangga mengenai pelecehan atau eksploitasi. Informasi yang cukup harus dikumpulkan pada interaksi yang pertama dengan seorang korban agar memungkinkan dimulainya investigasi dengan sesegera mungkin.
- Patuhi kewajiban-kewajiban yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, terutama untuk menyediakan perlindungan sementara kepada korban dalam jangka waktu 24 jam setelah mengetahui mengenai atau mendapatkan laporan mengenai kekerasan di dalam rumah tangga yang bersangkutan.
- Sediakan sumber daya dan pelatihan yang layak dan pelatihan untuk Unit Pelayanan Perempuan dan Anak, dan publikasikan keberadaan mereka kepada masyarakat umum.
- Rancang outreach yang pro-aktif untuk menggapai komunitas dan rancang strategi-strategi penyelidikan yang pro-aktif untuk menjalankan kewajiban-kewajiban yang sudah ada di bawah hukum untuk mengidentifikasi kasus-kasus tersembunyi eksploitasi dan pelecehan pekerja rumah tangga anak.

Kepada Kejaksaan Republik Indonesia

- Jamin bahwa semua jaksa mendapatkan pelatihan teratur mengenai penghapusan prasangka gender dalam pendekatan mereka terhadap kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan seksual, dan kejahatan-kejahatan terkait gender lainnya terhadap perempuan dan anak perempuan. Pastikan bahwa semua jaksa menjalankan tugas mereka tanpa prasangka gender.
- Di mana dimungkinkan, pertimbangkan pembentukan sebuah unit jaksa yang mengkhususkan diri dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan kejahatan-kejahatan terhadap anak atau kejahatan-kejahatan terkait gender terhadap perempuan.

Kepada Hotline Telepon Anak TeSA129, Kepolisian, dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia

- Jamin bahwa hotline telepon yang ada ditangani oleh staf terlatih sepanjang waktu secara memadai, yang dapat menginformasikan pihak berwenang untuk menarik anak-anak dari situasi pelecehan, menyediakan penampungan yang aman, perawatan medis, dan konseling.

Kepada Departemen Pendidikan

- Akui hubungan antara hambatan-hambatan finansial dalam mengakses pendidikan dan pekerja anak, dan identifikasi dan implementasikan strategi-strategi untuk menangani hambatan-hambatan dalam mendapatkan pendidikan bagi anak-anak kurang mampu yang disebabkan oleh biaya sekolah dan biaya-biaya terkait.

Kepada International Labor Organization

- Lakukan advokasi untuk memasukkan perlindungan khusus bagi pekerja rumah tangga anak pada saat penyusunan rancangan konvensi yang baru mengenai standar kerja yang layak untuk pekerja rumah tangga.

II. Metodologi

Sejak tahun 2004, Human Rights Watch telah mewawancarai lebih dari 200 orang di Indonesia mengenai permasalahan pekerja rumah tangga anak. Kami telah melakukan investigasi lapangan di Jawa dan Sumatra di daerah perkotaan Bandung, Bekasi, Depok, Jakarta, Medan, Pamulang, Semarang, Surabaya, Yogyakarta dan di daerah pedesaan di mana di mana pekerja rumah tangga anak direkrut, satu di luar Medan, dan satu di luar Yogyakarta. Kami telah berbicara dengan 78 pekerja rumah tangga anak atau mantan pekerja rumah tangga anak yang berusia 11 tahun keatas.

Dalam kunjungan kami yang terakhir, pada bulan Juli 2008, Human Rights Watch mengunjungi Bandung, Bekasi, Depok, Jakarta, dan Yogyakarta. Kami mewawancarai lebih dari 90 orang, termasuk 21 pekerja rumah tangga anak. Semua pekerja rumah tangga anak yang kami wawacarai adalah anak-anak perempuan; anak-anak yang paling muda berusia 13 tahun, dan usia paling awal mereka mulai bekerja sebagai pekerja rumah tangga adalah 11 tahun. Kami juga mewawancarai 13 mantan pekerja rumah tangga tambahan mengenai pengalaman mereka saat mereka masih anak-anak.

Kami bertemu dengan 19 perwakilan lembaga-lembaga swadaya masyarakat atau kelompok-kelompok masyarakat sipil; kami juga telah melakukan kontak melalui email dengan lembaga swadaya masyarakat yang berpusat di Aceh dan Cirebon. Selain itu, kami berbicara dengan seorang profesor hukum ketenagakerjaan dan dengan perwakilan dari kantor International Labor Organization di Jakarta. Kami berbicara dengan delapan individu dari agensi perekrut dan penyalur; lima dari pembicaraan ini dilakukan melalui telepon secara anonim baik dengan berdalih sebagai calon majikan maupun calon pekerja anak dengan tujuan melakukan verifikasi lebih lanjut dan melakukan evaluasi informasi yang diberikan oleh agen-agen ini kepada kedua kelompok target ini. Kami juga mewawancarai empat individu yang bekerja sebagai perekrut pekerja rumah tangga anak; salah satu bekerja untuk sebuah agensi resmi, dan ketiga perekrut lainnya adalah tukang sayur keliling yang menawarkan untuk merekrut anak-anak perempuan untuk beberapa ibu-ibu rumah tangga pelanggan mereka. Human Rights Watch juga melakukan tiga kunjungan yang dilakukan secara terang-terangan ke tiga agensi penyedia jasa pekerja rumah anak.

Kami bertemu dengan tiga politikus yang telah terpilih dan 20 pejabat pemerintah lainnya, termasuk perwakilan-perwakilan dari Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Divisi Ketenagakerjaan di Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Divisi Anak di Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Program Ketenagakerjaan Anak di Departemen Ketenagakerjaan

dan Transmigrasi, Biro Hukum di Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi, Kepala di Kejaksaan Republik Indonesia, Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta, Dinas Ketenagakerjaan Yogyakarta, Walikota Yogyakarta, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, Ketua Panitia Khusus perancang Rancangan Undang-Undang Ketenagakerjaan di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Yogyakarta, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya, dan Kepolisian Daerah Istimewa Yogyakarta.

Wawancara dilakukan secara langsung dalam Bahasa Inggris atau Bahasa Indonesia, atau dengan bantuan seorang penerjemah lisan.

Nama samaran digunakan untuk semua pekerja rumah tangga anak dan mantan pekerja rumah tangga anak yang dikutip dalam laporan ini.

Dalam laporan ini, kata “anak” merujuk kepada setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun. Konvensi Hak Anak menyatakan: “Yang dimaksud anak dalam Konvensi ini adalah setiap manusia yang berusia dibawah delapan belas tahun, kecuali berdasarkan undang-undang yang berlaku bagi anak-anak ditentukan bahwa usia dewasa dicapai lebih awal.”¹ Meskipun hukum Indonesia memberikan definisi yang tidak konsisten untuk orang dewasa, baik Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak maupun Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan mendefinisikan anak sebagai orang yang berusia di bawah 18 tahun.²

¹ Konvensi Hak Anak diadopsi pada tanggal 20 November 1989, G.A. Res. 44/25, annex, 44 U.N. GAOR Supp. (No. 49) di 167, U.N. Doc. A/44/49 (1989), mulai berlaku pada tanggal 2 September 1990 diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 5 September 1990, pasal 1.

² Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (“UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak”), pasal 1(1); Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (“UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan”), pasal 1(26).

III. Pelecehan dan Eksploitasi terhadap Pekerja Rumah Tangga Anak di Indonesia—Sebuah Situasi yang Berkelanjutan

Pada tahun 2008, Human Rights Watch kembali ke Indonesia untuk menilai perkembangan-perkembangan dalam perlakuan terhadap pekerja rumah tangga anak sejak riset pertama kami mengenai topik ini pada tahun 2004. Yang mengkhawatirkan, kami menemukan bahwa pekerja rumah tangga anak masih menderita beragam luas pelecehan yang sama dengan yang kami identifikasi pada tahun 2004.

Meskipun laporan tahun 2005 kami, *Selalu Siap Disuruh*, mendokumentasikan pelecehan-pelecehan ini dengan lengkap, pengakuan anak-anak perempuan yang berbicara kami pada tahun 2008 menunjukkan bagaimana pelecehan-pelecehan ini masih terus terjadi. Bab ini akan memberikan tinjauan singkat mengenai cakupan pelecehan dan eksploitasi yang terus dihadapi oleh pekerja rumah tangga anak di Indonesia. Contoh-contoh lain akan dikutip dalam bab-bab berikutnya.

Pada kunjungan kami yang terakhir, Human Rights Watch kembali menemukan bahwa pekerja rumah tangga seringkali mulai bekerja pada usia di bawah 15 tahun, yang merupakan usia minimum untuk diperbolehkan bekerja menurut hukum. Sebagai contoh, kami bertemu dengan anak-anak perempuan seperti Ayu, yang pengakuannya membuka laporan ini. Ayu berusia 13 tahun saat kami berbicara dengannya, tetapi ia baru berusia 11 tahun saat ia mulai bekerja penuh-waktu sebagai pekerja rumah tangga.³ Seorang anak perempuan lain yang berbicara dengan kami, Wulan, memberitahu kami bagaimana majikannya mengetahui bahwa ia baru berusia 13 tahun saat ia mulai dipekerjakan.⁴

Seorang perekrut tenaga kerja—yang mengaku telah merekrut sekitar 400 anak-anak perempuan setiap tahunnya dengan imbalan Rp. 300.000,- (US\$ 30) untuk setiap anak perempuan—awalnya bersikeras kepada kami bahwa ia hanya pernah merekrut anak-anak perempuan yang berusia diatas 15 tahun, “karena ada denda bagi setiap orang yang mencari pekerjaan untuk anak-anak di bawah 15 tahun.”⁵ Tetapi, kemudian ia mengaku

³ Wawancara Human Rights Watch dengan Ayu (bukan nama sebenarnya), 13 tahun, Bandung, 30 Juli, 2008.

⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Wulan (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Bekasi, 27 Juli, 2008.

⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan perekrut tenaga kerja, Jakarta, 22 Juli, 2008.

bahwa ia bersedia “membantu” anak-anak perempuan di bawah 15 tahun yang mendatangnya apabila ia sudah kenal baik dengan calon majikannya.⁶

Anak-anak perempuan masih terus bekerja dengan jam kerja yang sangat panjang—biasanya 14 sampai 16 jam per hari, tetapi kadang lebih—termasuk di pagi hari sekali dan sampai larut malam. Kemala, enambelas tahun, mengatakan kepada kami: “Saya bekerja mulai dari jam 4 pagi sampai tengah malam. Saya tidak diperbolehkan beristirahat.”⁷

Kebanyakan pekerja rumah tangga anak masih tidak pernah mendapat hari libur. “Hari libur?” Dewi bertanya pada saat ia berbagi pengalaman mengenai majikannya yang pertama, saat ia berusia 15 tahun. “Tidak ada [yang namanya hari libur]! Tentu saja saya harus melakukan semuanya. Tidak ada pengaruhnya. Majikan [saya] tidak peduli betapa lelahnya saya. Majikan saya akan menyuruh saya melakukan semuanya.”⁸

Meski harus bekerja dengan jam kerja yang panjang ini, anak-anak perempuan ini tetap mendapat upah di bawah syarat Upah Minimum Regional untuk pekerjaan “formal” di daerah yang sama. Bahkan tanpa mempertimbangkan diskriminasi upah antara pekerja rumah tangga anak dengan pekerja di sektor formal yang diuntungkan oleh persyaratan upah minimum, sifat eksploitatif dari upah rendah yang dibayarkan kepada pekerja rumah tangga anak cukup jelas. Pertimbangkan kasus Dian, yang menjelaskan tanggung jawab kerja sehari-hari yang ia miliki pada saat ia pertama bekerja di usia 15 tahun:

Saya bangun jam 4 pagi ... Saya kemudian bersih-bersih, menghangatkan sisa makanan, membuatkan makan siang anak [majikan yang berusia 11 tahun], mencuci mobil, menyiapkan makan siang majikan untuk bekerja... Saya harus mencuci piring. Saya membersihkan kamar mandi. Saya menghabiskan banyak waktu dengan nenek di rumah majikan. Dia harus berjemur, saya harus menyiapkan makanannya, saya harus memandikannya dan mengawasinya... Saya diperbolehkan tidur siang dari jam 1-2 siang... Paling awal [saya tidur] jam 10 malam. Pada malam hari saya harus membersihkan kamar nenek. Saya juga harus membantu nenek ke kamar mandi. Semuanya. Nenek itu sakit. Dia punya penyakit diabetes, punya

⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan perekrut tenaga kerja, Jakarta, 22 Juli, 2008.

⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Kemala (bukan nama sebenarnya), 16 tahun, Yogyakarta, 20 Juli, 2008.

⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Dewi (bukan nama sebenarnya), 18 tahun, Bekasi, 27 Juli, 2008.

penyakit jantung, dan kakinya patah. Dia butuh tongkat [untuk berjalan]...
Saya tidak pernah mendapat hari libur.⁹

Salah satu agen tenaga kerja yang berbicara dengan kami di Jakarta memberi tahu kami bahwa standar harga untuk perawat orang lanjut usia adalah Rp. 1.200.000,- (\$120) per bulan, agen lain menyebutkan Rp. 1.300.000,- (\$130).¹⁰ Dian hanya menerima Rp. 300.000,- (\$30) per bulan.¹¹ Untuk pekerjaan yang dilakukan selama tujuh belas jam per hari, tujuh hari dalam seminggu, ini setara dengan gaji kurang dari 6 sen dolar per jam.

Pelecehan fisik dan psikologis pekerja rumah tangga anak masih menjadi permasalahan serius. Wani bercerita kepada kami mengenai pekerjaannya saat ia berusia 13 sampai 17 tahun:

Kalau saya berbuat salah [majikan saya], membentak saya. Mereka mengatakan kalau saya 'bego', 'setan', 'tolol' dan kata-kata kasar lainnya. [Majikan perempuan saya] sering memukul saya, kadang dia mencubit saya. Kadang dia melempar gayung ke arah saya. Kadang saya di dorong ke dinding. Menampar saya. Mencubit saya. Kadang dia bisa menampar saya [sampai] dua kali sehari... Kadang [saya sampai memar].¹²

Pekerja rumah tangga anak perempuan juga tetap rentan terhadap pelecehan seksual termasuk pemerkosaan oleh majikan laki-laki atau anggota keluarga laki-laki majikan mereka. Contohnya, Kartika yang berusia tujuhbelas tahun mengatakan kepada kami bagaimana ia diperkosa oleh majikan laki-lakinya,¹³ dan Guritno menceritakan kepada kami mengenai majikannya saat ia berusia 15 tahun:

Saya merasa tidak nyaman [saat suami majikan saya] telanjang di luar kamar tidurnya. Jadi saya biasanya akan sangat ketakutan kalau anak-anak [majikan] sudah berangkat ke sekolah dan majikan pergi [keluar rumah], dan saya sendirian dengan suami majikan saya... [Kadang] dia bertanya 'Mau lihat [alat kelamin saya]?' Dia [biasa] melakukan ini setiap kali kita [hanya

⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Dian (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 27 Juli, 2008.

¹⁰ Wawancara Human Rights Watch melalui telepon dengan dua agen tenaga kerja, telepon dilakukan secara anonim, Jakarta, 13 Agustus 2008.

¹¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Dian (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 27 Juli, 2008.

¹² Wawancara Human Rights Watch dengan Wani (bukan nama sebenarnya), 19 tahun, Depok, 30 Juli, 2008.

¹³ Wawancara Human Rights Watch dengan Kartika (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 20 Juli, 2008.

berdua] di rumah. Saya ingin mengadu ke majikan tapi saya takut kita akan bertengkar.¹⁴

¹⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Guritno (bukan nama sebenarnya), 20 tahun, Jakarta, 25 Juli, 2008.

IV. Kerangka Hukum Dalam Negeri Yang Berlaku

Bab ini secara ringkas mengulas hukum dalam negeri yang berlaku saat ini terhadap perlakuan pekerja rumah tangga anak di Indonesia. Betapa diskriminatifnya hukum-hukum ini, betapa tidak masuk akal, dan betapa tidak ditegakkan dengan baik, akan dibahas dalam Bab VI. Standar-standar internasional yang harus ditaati oleh pemerintah nasional dan daerah di Indonesia akan dijelaskan secara garis besar dalam Bab VII.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia melarang banyak dari pelecehan yang dilakukan terhadap pekerja rumah tangga anak, termasuk pelecehan, penyiksaan, penggunaan kekerasan atau ancaman penggunaan kekerasan untuk memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu, pelecehan seksual, pemerkosaan, kekerasan seksual, penculikan, perniagaan budak, perdagangan orang, dan pembunuhan.¹⁵

Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak

Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dengan pernyataan tujuan untuk menjamin hak-hak yang tercantum dalam Konvensi Hak Anak Perserikatan Bangsa-Bangsa.¹⁶ Undang-undang ini mendefinisikan anak sebagai setiap orang yang berusia di bawah delapan belas tahun dan melarang eksploitasi ekonomi atau seksual terhadap anak-anak, dan juga melarang kekerasan dan pelecehan terhadap anak.¹⁷ Orang yang melakukan eksploitasi ekonomi atau seksual terhadap anak-anak dikenai hukuman penjara maksimal sepuluh tahun dan/atau denda maksimal Rp. 200.000.000,- (\$15.600).¹⁸ Orang yang melakukan tindakan kekerasan, termasuk penyiksaan, terhadap seorang anak diancam hukuman penjara sampai dengan tiga tahun dan enam bulan, dan/atau didenda maksimal Rp. 72.000.000,- (\$5.600).¹⁹ Beratnya hukuman bertambah apabila akibat tindakan kekerasan tersebut anak terluka parah (diancam hukuman penjara lima tahun dan/atau denda maksimum Rp. 100.000.000,-

¹⁵ Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, pasal 292-4 dan 351-8 (penganiayaan), 285-91 (perkosaan), 335 (pemaksaan dengan kekerasan), 294(2) (pelecehan seksual), 285-91 (perkosaan dan kekerasan seksual), 328 (penculikan), 324-7 (perniagaan budak), 297 (perdagangan manusia), dan 338-50 (pembunuhan).

¹⁶ UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 2-3.

¹⁷ Ibid., pasal 1(1) dan 59.

¹⁸ Ibid., pasal 88.

¹⁹ Ibid., pasal 80(1).

(\$7.800)) atau meninggal dunia (diancam hukuman penjara sepuluh tahun dan/atau denda maksimum Rp. 200.000.000,- (\$15.600)).²⁰

Undang-undang ini juga menjanjikan setiap anak hak “untuk beristirahat dan memanfaatkan waktu luang, bergaul dengan anak yang sebaya, bermain, [dan] berekreasi.”²¹

Keputusan Presiden (Keppres) No. 59/2002 tentang Rencana Aksi Nasional dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerja Anak

Pada tahun 2002, dua tahun setelah meratifikasi Worst Forms of Child Labor Convention [Konvensi Mengenai Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak], pemerintah Indonesia, melalui keputusan Presiden, menetapkan Rencana Aksi Nasional untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Terburuk Pekerjaan Anak (Rencana Aksi Nasional), rencana yang berjangka 20 tahun. Rencana ini mengidentifikasi anak-anak yang dieksploitasi secara fisik atau ekonomi sebagai “pembantu rumah tangga”, bersama dengan 12 sektor kerja anak, sebagai salah satu bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.²²

Rencana Aksi Nasional dibagi dalam tiga fase; target yang harus dicapai dalam fase pertama harus selesai setelah lima tahun, fase kedua setelah sepuluh tahun, dan fase ke tiga selesai setelah duapuluh tahun. Tujuan dari fase pertama dari Rencana Aksi Nasional untuk tahun 2003-2007 adalah untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak; melakukan pemetaan terhadap bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak; dan untuk menghapuskan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak dalam lima sektor: anak-anak yang dilibatkan dalam penjualan, pembuatan dan perdagangan narkoba; anak-anak yang diperdagangkan untuk pelacuran; dan anak-anak yang terlibat dalam sektor perikanan lepas pantai, pertambangan, dan produksi alas kaki.²³ Bekerjasama dengan ILO, pemerintah menetapkan program yang bertujuan untuk menghapuskan pekerjaan-pekerjaan terburuk untuk anak di sektor-sektor yang ditargetkan ini.

²⁰ Ibid., pasal 80(2)(3).

²¹ UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 11.

²² Keputusan Presiden (Keppres) No. 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerja Anak.

²³ Ibid., bab III(A)(2).

Fase kedua dari Rencana Aksi Nasional, dijadwalkan untuk 2008-2012, ditujukan untuk melakukan replikasi model yang digunakan untuk menghapuskan pekerjaan-pekerjaan terburuk untuk anak dalam fase pertama “di sektor-sektor lain”—termasuk anak-anak yang dieksploitasi secara fisik atau ekonomi sebagai “pembantu rumah tangga.”²⁴

Seperti yang telah dibahas dalam Bab VI, hasil evaluasi tingkat keberhasilan fase pertama dari rencana aksi nasional bervariasi.

Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan

Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan—hukum ketenagakerjaan utama di Indonesia—memulai pengaturan permasalahan pekerja anak dengan premis dasar bahwa tidak ada pengusaha yang boleh memperkerjakan anak berusia di bawah usia 18 tahun.²⁵ Undang-undang ini selanjutnya menetapkan sebuah pengecualian bagi anak-anak yang berusia antara 13 sampai 15 tahun untuk melakukan “pekerjaan ringan” sampai dengan tiga jam per hari, dengan syarat bahwa orangtua memberi izin, tidak mengganggu [waktu] sekolah, dan sepanjang tidak mengganggu perkembangan dan kesehatan fisik, mental, dan sosial.²⁶ Undang-undang ini, seperti yang tertulis, tidak mengandung ketentuan untuk anak-anak berusia 16 sampai 17, baik menyangkut melakukan baik pekerjaan ringan maupun pekerjaan umum.

Hukum ini juga melarang siapapun untuk mempekerjakan dan melibatkan anak-anak dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, seperti perbudakan atau praktik-praktik yang serupa dengan perbudakan; pekerjaan-pekerjaan yang memanfaatkan, menyediakan atau menawarkan anak untuk pelacuran, pornografi atau perjudian; segala pekerjaan yang mempergunakan anak-anak untuk menyediakan, atau melibatkan anak untuk produksi dan perdagangan minuman keras, narkoba, psikotropika; dan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak.²⁷ Jenis-jenis pekerjaan yang merusak kesehatan, keselamatan, dan moral anak tidak didefinisikan dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, tetapi ditetapkan dalam sebuah keputusan menteri pada bulan Oktober 2003,²⁸ yang akan dibahas di bawah ini.

²⁴ Ibid.

²⁵ UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 68 dan pasal 1(26).

²⁶ UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 26, 68, dan 69.

²⁷ Ibid., pasal 74(1)(2).

²⁸ Ibid., pasal 74(3).

Undang-Undang Ketenagakerjaan membedakan secara langsung perbedaan antara usaha milik “pengusaha” dan “pemberi kerja,” dan hanya mewajibkan pengusaha untuk menaati persyaratan dalam undang-undang ini mengenai perjanjian, upah minimum, waktu kerja lembur, jam kerja, waktu istirahat, dan liburan.²⁹ Undang-undang ini mendefinisikan “pengusaha” sebagai “orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri ... [atau] perusahaan bukan miliknya.” Sebaliknya, seorang “pemberi kerja” didefinisikan sebagai “orang perseorangan, pengusaha, badan hukum, atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.”³⁰ Pemberi kerja pekerja rumah tangga tidak dianggap sebagai pengusaha, dan oleh karenanya pekerja rumah tangga tidak dilindungi oleh ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan ini.

Meskipun oleh karenanya majikan pekerja rumah tangga tidak berkewajiban untuk memberi perlindungan ketenagakerjaan standar, setidaknya masih ada kewajiban dasar majikan dalam undang-undang ini untuk menyediakan “perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja” bagi orang yang mereka pekerjakan, termasuk pekerja rumah tangga.³¹ Majikan yang tidak menyediakan perlindungan-perlindungan tersebut dapat dikenakan sanksi pidana antara satu bulan dan empat tahun penjara dan/atau denda yang berkisar antara Rp. 10,000,000 sampai Rp. 400.000.000,- (\$985 sampai \$39,360).³²

Keputusan Menteri (No: KEP. 235/MEN/2003) Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia tentang Jenis-Jenis Pekerjaan Yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak

Pada tahun 2003, sebuah Keputusan Menteri Ketenagakerjaan tentang Jenis-Jenis Pekerjaan Yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak menetapkan bahwa usia minimum untuk diperbolehkan bekerja untuk pekerjaan yang tidak membahayakan adalah 15 tahun.³³ Keputusan ini melarang hanya majikan di sektor formal (“pengusaha”) dalam mempekerjakan anak untuk bekerja lembur.³⁴

²⁹ UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 77-79 dan 90.

³⁰ Ibid., pasal 1(4)-(5).

³¹ UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan 2003, pasal 35(3). Lihat juga Penjelasan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

³² UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan 2003, pasal 186.

³³ Keputusan Menteri (“Kepmen”) (No: KEP. 235/MEN/2003) Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia tentang Jenis-Jenis Pekerjaan Yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak, 31 Oktober 2003, pasal 3.

³⁴ Ibid., pasal 4.

Keputusan ini juga melarang anak-anak di bawah usia 18 tahun melakukan pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan atau moral anak.³⁵ Termasuk diantara kondisi-kondisi pekerjaan yang diidentifikasi sebagai membahayakan kesehatan, keselamatan, dan moral anak, adalah bekerja di antara pukul 18.00 dan pukul 06.00 atau bekerja di dalam bangunan tempat kerja yang terkunci.³⁶ Mempekerjakan anak manapun di bawah kondisi demikian dianggap kejahatan besar, dan barang siapa yang melakukan tindakan-tindakan tersebut diancam hukuman penjara antara dua sampai lima tahun dan/atau denda antara Rp. 200.000.000 dan Rp. 500.000.000 (\$19.700 and \$49.250).³⁷

Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga

Undang-Undang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga melarang kekerasan fisik, psikologis, dan seksual terhadap seorang suami, seorang isteri, anak-anak, anggota keluarga yang menetap dalam rumah, dan orang yang bekerja dalam rumah tersebut, dan menetapkan sanksi bagi pelaku pelecehan.³⁸ Penelantaran anggota rumah tangga juga dianggap kejahatan.³⁹ Pekerja rumah tangga yang tinggal dalam rumah tangga ikut mendapatkan perlindungan karena tercakup sebagai individu-individu yang “bekerja membantu rumah tangga dan menetap dalam rumah tangga tersebut.”⁴⁰ Di bawah undang-undang ini, Negara juga disyaratkan untuk mencegah terjadinya kekerasan seperti itu, melindungi korban, dan menuntut para pelaku ke pengadilan. Undang-undang ini menetapkan hukuman yang lebih berat dari yang ditetapkan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan menurunkan standar pembuktian yang diperlukan untuk membuktikan kejahatan-kejahatan tersebut di dalam pengadilan, dengan menyatakan bahwa hanya satu lagi bentuk alat bukti lain yang sah yang diperlukan untuk memperkuat kesaksian korban.

³⁵ Ibid., pasal 2-3.

³⁶ Ibid, I.C.(4) dan (9).

³⁷ UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan 2003, pasal 183.

³⁸ UU No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, pasal 2(1)(c), 6, 7, dan 8.

³⁹ Ibid., pasal 9.

⁴⁰ Ibid., pasal 2(1)(c).

Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Pada bulan April 2007, Indonesia menetapkan sebuah undang-undang baru untuk memberantas perdagangan orang domestik dan internasional.⁴¹ Undang-undang baru ini mengkriminalisasi tindakan perdagangan orang, sesuai dengan yang didefinisikan dalam pasal 1(1):

Perdagangan Orang adalah tindakan perekrutan, pengangkutan, penampungan, pengiriman, pemindahan, atau penerimaan seseorang dengan ancaman kekerasan, penggunaan kekerasan, penculikan, penyekapan, pemalsuan, penipuan dan penyalahgunaan kekuasaan atau posisi rentan, kerja ijon (debt bondage) atau memberikan atau menerima bayaran atau manfaat, sehingga memperoleh persetujuan dari orang yang memegang kendali atas orang lain tersebut, baik yang dilakukan di dalam negara maupun antar negara, untuk tujuan eksploitasi atau mengakibatkan orang tereksplotasi.⁴²

Undang-undang ini dengan jelas menyatakan bahwa “eksploitasi” dapat termasuk kerja paksa, pelayanan paksa, perbudakan atau praktik serupa perbudakan, penindasan, pemerasan, pelecehan fisik, pelecehan seksual, atau memanfaatkan tenaga atau kemampuan seseorang oleh pihak lain untuk mendapatkan keuntungan sendiri.⁴³

Termasuk dalam Undang-Undang No. 21 Tahun 2007, ketentuan positif bagi korban anak-anak dan saksi anak-anak misalnya untuk memeriksa saksi dan korban anak dilakukan dalam sidang tertutup, hak untuk didampingi orang tua atau wali pada saat pemeriksaan, pemeriksaan terhadap korban dan saksi anak dilaksanakan tanpa kehadiran terdakwa, dan kemungkinan untuk melakukan pemeriksaan di luar ruang sidang pengadilan.⁴⁴

Fakta bahwa undang-undang baru ini tidak menetapkan semua perlindungan yang ditetapkan di dalam hukum internasional, dan kurangnya kesadaran masyarakat akan undang-undang baru ini akan dibahas secara lengkap dalam Bab VI.

⁴¹ Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang (“UU No. 21/2007 tentang Anti-Perdagangan Orang”).

⁴² Ibid., pasal 1(1).

⁴³ Ibid., pasal 1(7).

⁴⁴ Ibid., pasal 39-40.

V. Delapan Mitos Yang Masih Bertahan

Pembuat kebijakan di Indonesia masih terus menyimpan beberapa kesalahpahaman mengenai pekerja rumah tangga anak. Banyak dari pendapat keliru ini yang merupakan akibat dari kurangnya pengawasan pemerintah dan kurangnya penyelidikan pemerintah atas kerja rumah tangga anak atau perlakuan diskriminatif yang berkelanjutan mengenai kedudukan anak perempuan dan perempuan dewasa dalam masyarakat. Kepercayaan-kepercayaan keliru yang gigih berdiri ini adalah faktor kunci yang menyebabkan sikap enggan pemerintah yang meluas untuk menangani dengan memadai masalah pelecehan dan eksploitasi yang dihadapi oleh pekerja rumah tangga anak dengan memadai, baik melalui pembuatan kebijakan-kebijakan baru, atau melalui penegakan hukum yang berlaku. Karena persepsi-persepsi salah kaprah ini juga dipegang oleh masyarakat luas, keadaan ini menekankan perlunya pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat sipil untuk terlibat dalam kampanye media massa jangka panjang yang bertujuan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat. Delapan mitos yang masih bertahan yang paling mengkhawatirkan dan tersebar luas antara lain:

Mitos 1: Pekerja rumah tangga adalah “pembantu” bukan pekerja

Kami tidak pernah [menganggap] pekerja-pekerja rumah tangga ini sebagai pekerja [dalam] arti sesungguhnya, [tidak juga] sebagai buruh [dalam] arti sesungguhnya.

— Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan, DKI Jakarta

Terlalu banyak pejabat pemerintah yang tidak menganggap pekerja rumah tangga sebagai pekerja sejati, sebaliknya pejabat pemerintah meremehkan mereka dengan memberi mereka label “pembantu.” Seorang pejabat senior di Dinas Ketenagakerjaan Jakarta mengatakan kepada kami:

Kami belum memasukkan pekerja rumah tangga ke dalam [definisi] pekerja... Mereka berbeda dalam hal hubungan mereka dengan pekerjaan mereka. Mereka tinggal di dalam rumah [majikan] mereka. Mereka makan apa yang dimakan oleh majikan mereka. Dan mereka pergi kemanapun majikan mereka pergi... Kalau Anda adalah pekerja, Anda memiliki gaji dengan jumlah tertentu, hak-hak tertentu, dan Anda tidak tinggal menetap dengan

keluarga [majikan]. Ini agak rumit. Berdasarkan sejarah, pekerja seperti ini tidak dibayar sama sekali.⁴⁵



Kebanyakan anak-anak perempuan yang bicara dengan kami, seperti pekerja rumah tangga anak berusia 17 tahun ini, bertanggung jawab atas perawatan anak sebagai bagian dari tanggung jawab sehari-hari mereka. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

Pengawas yang bertanggung jawab untuk memonitor implementasi dari hukum ketenagakerjaan di kantor Dinas Ketenagakerjaan di Yogyakarta menjelaskan kepada Human Rights Watch mengapa ia merasa bahwa pekerja rumah tangga anak mendapatkan perlindungan yang berbeda dari pekerja-pekerja lainnya, misalnya pekerja anak yang bekerja di pabrik: “Untuk si pekerja rumah tangga pekerjaannya lebih menekankan kepada hanya membantu majikannya, bukan sebuah perusahaan, melainkan seseorang.”⁴⁶

⁴⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan Jakarta, Jakarta, 31 Juli 2008.

⁴⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan anggota staf di Yogyakarta Dinas Ketenagakerjaan, Yogyakarta, 22 Juli 2008.

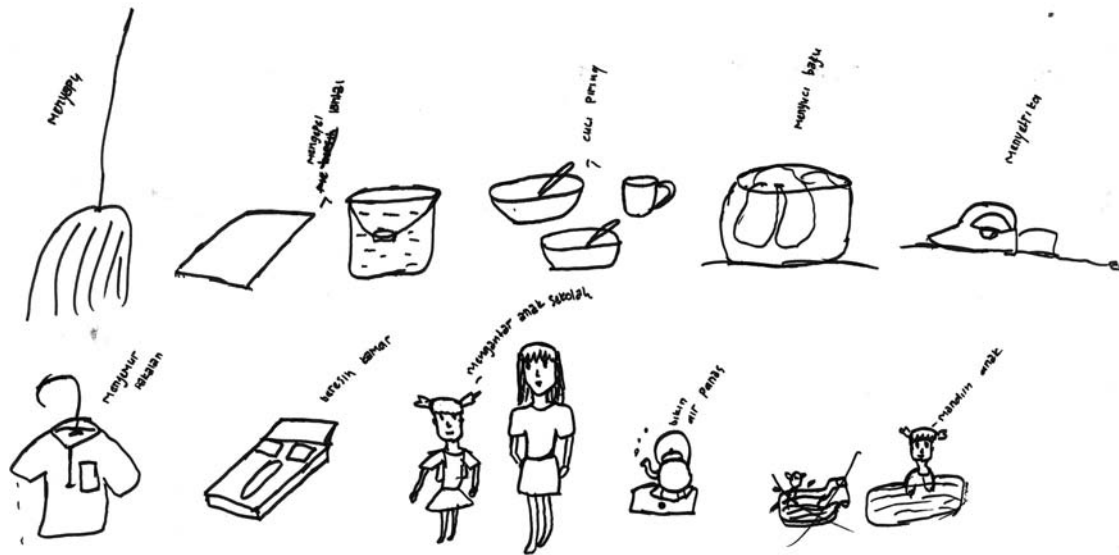
Meski demikian, seperti yang didokumentasikan oleh Human Rights Watch, pekerja rumah tangga anak menjalankan kegiatan yang memeras tenaga dan produktif, dan pantas diakui sebagai kerja. Pekerja rumah tangga anak yang diwawancarai oleh Human Rights Watch biasanya bekerja 14 sampai 18 jam per hari, tujuh hari dalam seminggu, tanpa hari libur, meskipun beberapa dari mereka diperbolehkan untuk cuti tahunan selama satu minggu saat Idul Fitri. Hampir semua anak perempuan yang kami wawancarai bertanggung jawab membersihkan rumah, mencuci pakaian semua [anggota] rumah tangga dengan tangan, menyeterika pakaian, menyiapkan makanan keluarga, dan merawat anak-anak majikannya.

Contohnya, Cinta, 13 tahun, mengatakan kepada kami bahwa ia bangun pukul 5 pagi setiap harinya. Setelah mencuci pakaian, ia mencuci piring, membersihkan kamar-kamar, mengepel, menyapu, menyeterika, dan menyuapi dan memakaikan baju keempat anak majikannya yang berusia empat, lima, tujuh dan delapan tahun. Cinta berangkat tidur pukul 10 malam, dan hanya mendapat waktu satu jam istirahat setiap harinya. Ia mengaku, “Saya menjadi sangat lelah.”⁴⁷

Bethari bercerita kepada kami mengenai pekerjaan yang sudah ia miliki sejak ia berusia 15 tahun. Ia sendiri mendeskripsikan dirinya sebagai “cuma babysitter.” Meski demikian, selain menjadi satu-satunya orang yang merawat anak majikannya yang berusia empat tahun saat orangtua anak itu bekerja dari pukul 07:30 sampai 18:00, ia juga mencuci pakaian anak majikannya dengan tangan, mencuci piring, mencuci pakaian yang masih tersisa, membersihkan rumah, dan memasak dua atau tiga kali seminggu.⁴⁸ Untuk melakukan tugas-tugas, ia menerima Rp. 200.000,- (\$20) per bulan.

⁴⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Cinta (bukan nama sebenarnya), 13 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

⁴⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Bethari (bukan nama sebenarnya), 16 tahun, Bandung, 30 Juli 2008.



Seorang pekerja rumah tangga anak berusia 14 tahun menggambar gambar ini untuk mengilustrasikan “Semua tugas saya setiap hari.” Tugas-tugas ini termasuk menyapu, mencuci pakaian, mengantar anak ke sekolah, dan menyeterika.

Melakukan pekerjaan ini membuat beberapa anak perempuan secara harfiah sakit. Saat masih berusia 11 tahun, cerita Ayu, ia harus berhenti dari pekerjaannya yang pertama sebagai pekerja rumah tangga karena beban kerjanya terlalu berat baginya. Ia bertanggung jawab merawat bayi berumur 9 bulan—memasak, menyuapinya dan mengganti popoknya, dan menidurkannya—dan saat bayinya tidur, ia menyeterika. “Saya mulai sakit. Saya menjadi terlalu lelah,” ceritanya kepada Human Rights Watch.⁴⁹

Banyak pekerja rumah tangga anak yang juga membantu majikan mereka di luar rumah. Misalnya, Kartika yang juga diharuskan untuk bekerja di toko kecil majikannya. “Saya bangun jam 4 pagi dan kemudian bekerja sampai jam 11:30 pagi. Lalu saya beristirahat sampai jam 1 siang, dan kemudian bekerja lagi sampai jam 5 sore. Kemudian jam 6 sore toko kecilnya akan buka dan saya harus bekerja sampai jam 9 malam.”⁵⁰

Seperti yang diceritakan Dian, seorang pekerja rumah tangga berusia 17 tahun yang mulai bekerja saat berusia 15 tahun:

Orang menganggap bahwa pekerja rumah tangga adalah warga kelas dua. Beberapa orang menganggap kami pembantu dan bukan pekerja. Padahal kami adalah pekerja. Kami punya gaji tetap. Saya sebenarnya punya peranan

⁴⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Ayu (bukan nama sebenarnya), 13 tahun, Bandung, 30 Juli 2008.

⁵⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan Kartika (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 20 Juli 2008.

penting—tanpa kerja yang saya lakukan di rumah di siang hari, orang rumah tidak akan bisa melakukan apa yang mereka sebut ‘kerja formal’ di kantor mereka. Tapi tetap saja orang pemerintahan mengatakan bahwa kami adalah warga kelas dua!⁵¹

Mitos 2: Pekerja rumah tangga tidak dapat dimonitor

Permasalahannya ada pekerja rumah tangga bekerja di rumah-rumah tinggal pribadi.

— Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak,
Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta

Sebuah argumentasi berputar-putar yang sering muncul sebagai justifikasi pejabat pemerintah bahwa pekerja rumah tangga tidak dapat diregulasi oleh hukum atau dilindungi adalah karena mereka adalah bagian dari “sektor informal”. Meski demikian, definisi pekerjaan “informal” sendiri adalah pekerjaan yang belum diregulasi oleh hukum. Permasalahannya bukan pemerintah tidak dapat meregulasi pekerja rumah tangga karena mereka adalah pekerja informal; melainkan, karena pemerintah gagal meregulasi pekerja rumah tangga, maka mereka menjadi pekerja informal.

Dengan memberi label bahwa semua pekerja rumah tangga sebagai pekerja “informal,” para pejabat melepaskan tanggung jawab mereka untuk melindungi pekerja-pekerja ini. Label “informal” mencemarkan dan meminimalisir nilai kerja yang dilakukan oleh pekerja rumah tangga, dengan menyiratkan bahwa pemerintah tidak mempunyai peranan dalam melindungi individu-individu yang melakukan pekerjaan seperti ini. Pendekatan ini mengabaikan kenyataan bahwa keberadaan sektor kerja informal yang besar seringkali merupakan hasil dari kebijakan pemerintah yang gagal, kemiskinan, kegagalan pemerintah untuk menjamin akses terhadap pendidikan gratis dan pendidikan wajib, peraturan yang tidak sesuai dan ketinggalan zaman, pasar tenaga kerja yang tidak berfungsi seperti seharusnya, dan kurangnya inisiatif politis untuk mencari penyelesaian masalah yang sepatutnya. Pendekatan ini juga mengabaikan kenyataan dalam sejarah mengenai diskriminasi terhadap perempuan, anak-anak, dan kaum miskin, serta penilaian rendah terhadap kerja mereka.

Selain itu, menyatakan bahwa majikan pekerja rumah tangga tidak wajib menaati peraturan ketenagakerjaan adalah tindakan yang salah. Meskipun kerangka hukum peraturan yang

⁵¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Dian (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

ada sekarang tidak cukup dan diskriminatif, seperti yang dijelaskan secara garis besar dalam bab IV, setidaknya masih ada kewajiban dasar dalam hukum bagi para majikan untuk memberikan pekerja rumah tangga “perlindungan yang mencakup kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan baik mental maupun fisik tenaga kerja.”⁵² Meskipun kewajiban ini tidak begitu jelas dan tidak mempunyai standar yang jelas, sampai pemerintah menetapkan perlindungan yang lebih baik, polisi dan inspektur ketenagakerjaan harus menjamin bahwa majikan memberi setidaknya standar-standar dasar ini. Dalam Keputusan Menteri Ketenagakerjaan tahun 2003, mewajibkan setiap orang yang berusia di bawah 18 tahun untuk bekerja di antara pukul 18.00 dan pukul 06.00, atau bekerja di dalam bangunan tempat kerja yang terkunci adalah sebuah kejahatan besar.⁵³

Sebuah alasan lain yang sering diberikan oleh pembuat kebijakan atas kegagalan mereka untuk melakukan lebih banyak usaha untuk melindungi pekerja rumah tangga anak adalah kesulitan dalam mengatur keadaan ketenagakerjaan di dalam rumah-rumah tinggal pribadi.

Meski demikian, pemerintah Indonesia tidak memperlihatkan tanda-tanda bahwa mereka melakukan investigasi atau merencanakan contoh-contoh kemungkinan solusi untuk permasalahan ini, meski berbagai solusi telah diajukan baik oleh organisasi internasional maupun organisasi domestik, dan oleh praktik-praktik terbaik di seluruh dunia. Contohnya, majikan dapat diwajibkan untuk mendaftarkan nama dan usia setiap pekerja rumah tangga yang bekerja di rumah mereka dengan Rukun Warga dan/atau Rukun Tentangga, dan Rukun Warga dan/atau Rukun Tentangga ini dapat diberi kewenangan untuk memonitor kondisi tempat kerja dan untuk secepatnya melaporkan pelanggaran kepada Dinas Ketenagakerjaan daerah dan polisi.⁵⁴ Pekerja sosial pemerintah daerah juga dapat diberdayakan untuk memonitor kondisi tempat kerja mereka.⁵⁵ Kunjungan bersama oleh inspektur dan pekerja sosial juga dapat dipertimbangkan. Polisi dapat didorong untuk menggunakan kewenangan mereka untuk melakukan investigasi, atau investigator sipil khusus dapat juga diberdayakan.⁵⁶ Inspeksi dapat diprioritaskan untuk rumah tangga dengan pekerja rumah tangga anak. Mantan pekerja rumah tangga anak dapat mempunyai keahlian khusus dalam

⁵² UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan 2003, pasal 35(3). Lihat juga Penjelasan Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

⁵³ Keputusan Menteri (“Kepmen”) Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia (No: KEP. 235/MEN/2003), tentang Jenis-Jenis Pekerjaan Yang Membahayakan Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak, 31 Oktober 2003, I.C.(4) dan (9).

⁵⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Yuni Satia Rahayu (Neny), direktur eksekutif, Rumpun Tjoet Njak Dien, Yogyakarta, 18 Juli 2008; Achmad Marzuki, direktur eksekutif, JARAK, Jakarta, 17 Juli 2008; dan Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

⁵⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, 17 Juli 2008.

⁵⁶ Lihat, sebagai contoh, Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 6 Tahun 1993 tentang Kesejahteraan Pramuwisma di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pasal 28.

menemukan pekerja rumah tangga anak yang dieksploitasi—khususnya di tempat-tempat umum seperti pasar, di taman, atau di terminal bus pada musim di mana pekerja rumah tangga anak biasa bermigrasi ke kota untuk mencari pekerjaan—dan dapat menjalankan peranan penting dalam merancang teknik-teknik pendekatan yang pantas.⁵⁷

Bagaimanapun regimen inspeksi akan dilaksanakan, riset yang dilakukan oleh Human Rights Watch di seluruh dunia mengindikasikan bahwa memperkuat asosiasi pekerja, pusat bantuan buruh, pusat persinggahan anak-anak, dan membentuk mekanisme pengaduan yang mudah diakses dapat memegang peranan penting.



Banyak anak-anak perempuan mulai bekerja di usia yang lebih awal dari yang diperbolehkan oleh Hukum Indonesia. Anak perempuan ini, yang berusia 13 tahun, mulai bekerja pada saat ia baru berusia 11 tahun. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

⁵⁷ ILO/IPEC, *Good Practices dan Lessons Learned on Child dan Adolescent Domestic Labor* [Praktik-Praktik Baik dan Pelajaran mengenai Pekerja Rumah Tangga Anak dan Remaja], 2005, hal. 47.

Salah satu metode untuk menerima pengaduan dari korban yang sudah terbukti efektif di negara-negara lain adalah dengan menyediakan hotline telepon 24 jam, yang ditangani oleh staf terlatih, yang dapat menginformasikan pihak berwenang/pejabat untuk menarik anak-anak dari situasi pelecehan, menyediakan penampungan yang aman, perawatan medis, dan konseling. Sejumlah hotline telepon sudah disediakan di Indonesia untuk anak-anak belum lama ini. Meski demikian, Human Rights Watch sudah menelepon tiga dari hotline telepon ini di waktu yang bervariasi selama beberapa hari dan hampir selalu gagal mendapat jawaban. Hotline telepon “TeSA129” (Telepon Sahabat Anak) dijalankan oleh Departemen Komunikasi dan Informatika RI, dengan dukungan dari Departemen Sosial RI, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, PT Telekom Indonesia, Child Helpline International, dan PLAN International.⁵⁸ Hotline telepon ini beroperasi di Jakarta, Pontianak, Makassar, dan Surabaya. Meskipun poster dan stiker iklan mereka tidak menyebutkan jam operasi mereka, untuk saat ini hotline telepon ini hanya beroperasi antara pukul 08:00 sampai dengan 16:00 dari Senin sampai Jum'at. Kami menelepon TeSA129 sampai duapuluh tiga kali dan hanya mendapat jawaban dua kali.⁵⁹ Kami menelepon hotline telepon milik Unit Pelayanan Perempuan dan Anak Kepolisian tujuhbelas kali dan hanya mendapat jawaban sekali.⁶⁰ Sedangkan hotline telepon milik Komisi Perlindungan Anak Indonesia, kami telepon sembilan belas kali dan hanya dijawab dua kali.⁶¹

Fakta bahwa masih banyak yang harus dilakukan oleh dinas-dinas pemerintah untuk menjamin bahwa mekanisme pengaduan yang paling dasar dapat berjalan dengan efektif

⁵⁸ Korespondensi email Human Rights Watch dengan John McDonough, direktur negara, Plan International Indonesia.

⁵⁹ Panggilan telepon dilakukan pada: 4 Agustus 2008, 11:24 (tidak dijawab); 11 Agustus 2008, 8:26 (tidak dijawab); 12 Agustus 2008, 12:56 (tidak dijawab); 15 Agustus 2008, 13:39 (tidak dijawab); 17 Agustus 2008, 10:45 (tidak dijawab); 20 Agustus 2008, 8:15 (tidak dijawab); 21 Agustus 2008, 14:57 (tidak dijawab); 22 Agustus 2008, 17:30 (tidak dijawab); 23 Agustus 2008, 10:05 (tidak dijawab); 24 Agustus 2008, 11:24 (tidak dijawab); 25 Agustus 2008, 15:29 (tidak dijawab); 26 Agustus 2008, 10:02 (tidak dijawab); 3 November 2008, 10:07 (tidak dijawab); 4 November 2008, 12:15 (tidak dijawab); 6 November 2008, 15:11 (tidak dijawab); 7 November 2008, 8:07 (tidak dijawab); 10 November 2008, 12:20 (tidak dijawab); 11 November 2008, 15:43 (tidak dijawab); 12 November 2008, 8:06 (tidak dijawab); 13 November 2008, 12:19 (tidak dijawab); 14 November 2008, 16:34 (tidak dijawab); 17 November 2008, 13:01 (tidak dijawab); 18 November 2008, 8:01 (tidak dijawab). Semua panggilan telepon dilakukan dari telepon kabel, terhubung layanan ini tidak tersedia melalui telepon seluler.

⁶⁰ Panggilan telepon dilakukan pada: 1 Agustus 2008, 6:39 (tidak dijawab); 7 Agustus 2008, 8:02 (tidak dijawab); 11 Agustus 2008, 15:45 (nada faks); 12 Agustus 2008, 21:22 (tidak dijawab); 13 Agustus 2008, 8:14 (tidak dijawab); 14 Agustus 2008, 12:47 (tidak dijawab); 16 Agustus 2008, 9:29 (tidak dijawab); 17 Agustus 2008, 16:07 (tidak dijawab); 18 Agustus 2008, 22:57 (tidak dijawab); 19 Agustus 2008, 9:12 (tidak dijawab); 20 Agustus 2008, 18:44 (tidak dijawab); 21 Agustus 2008, 22:12 (tidak dijawab); 22 Agustus 2008, tengah malam (tidak dijawab); 23 Agustus 2008, 16:42 (tidak dijawab); 24 Agustus 2008, 19:01 (tidak dijawab); 25 Agustus 2008, 7:13 (tidak dijawab); 26 Agustus 2008, 12:19 (tidak dijawab).

⁶¹ Panggilan telepon dilakukan pada: 1 Agustus 2008, 6:34 (tidak dijawab); 6 Agustus 2008, 6:42 (tidak dijawab); 7 Agustus 2008, 14:31 (tidak dijawab); 11 Agustus 2008, 19:14 (nada sibuk); 12 Agustus 2008, 8:39 (tidak dijawab); 13 Agustus 2008, 17:44 (tidak dijawab); 14 Agustus 2008, 15:12 (tidak dijawab); 15 Agustus 2008, 8:17 (tidak dijawab); 16 Agustus 2008, 14:24 (tidak dijawab, tetapi diinformasikan bahwa hotline telepon tutup pada akhir pekan); 17 Agustus 2008, 19:28 (tidak dijawab); 18 Agustus 2008, 10:43 (nada sibuk); 19 Agustus 2008, 14:56 (tidak dijawab); 20 Agustus 2008, 22:13 (tidak dijawab); 21 Agustus 2008, 9:01 (tidak dijawab); 22 Agustus 2008, 9:04 (tidak dijawab); 23 Agustus 2008, 16:44 (nada sibuk); 24 Agustus 2008, 10:52 (tidak dijawab, tetapi suara tidak bisa didengar); 25 Agustus 2008, 12:22 (nada sibuk); 26 Agustus 2008, 15:59 (tidak dijawab).

adalah indikasi bahwa ada banyak langkah praktis yang dapat diambil pemerintah untuk memonitor perlakuan terhadap pekerja rumah tangga anak. Permasalahannya bukanlah inspeksi dan monitor tidak mungkin dilakukan, permasalahannya adalah pemerintah memilih untuk tidak memprioritaskan perlindungan pekerja-pekerja muda ini.

Mitos 3: Kemudahan majikan untuk dapat mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga, sekalipun mereka tidak mampu membayar upah minimum, lebih penting dari hak-hak seorang pekerja rumah tangga anak

Kalau kami mengatur bahwa pekerja rumah tangga harus dibayar dengan upah minimum, majikan mereka yang merupakan buruh pabrik kelas menengah ke bawah akan menghabiskan seluruh gaji mereka untuk membayar gaji pekerja rumah tangga mereka.

— Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta

Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, mengatakan kepada Human Rights Watch bahwa ia tidak dapat memberikan hak ketenagakerjaan kepada pekerja rumah tangga dan pekerja rumah tangga anak yang setara dengan pekerja-pekerja lain karena sebagai akibat, mempekerjakan pekerja rumah tangga akan terlalu mahal bagi majikan:

Kesulitan [dalam memberi tambahan perlindungan hukum yang sudah ada] adalah karena majikan-majikan ini bukan hanya berasal dari kelas atas dan warga kelas menengah, tetapi juga warga kelas menengah ke bawah. Apabila kita gunakan hukum ketenagakerjaan umum, majikan akan diwajibkan untuk membayar pekerja rumah tangga anak upah minimum, sedangkan kelas menengah ke bawah juga mendapat gaji upah minimum... Sulit untuk mengatur pemberian upah karena pekerja pabrik kelas bawah ini tidak bisa berangkat kerja kalau mereka tidak mempekerjakan pekerja rumah tangga anak untuk merawat anak-anak mereka.⁶²

Argumentasi melawan pemberian upah minimum untuk pekerja rumah tangga anak karena biaya yang diperlukan untuk menaati standar ketenagakerjaan ini mungkin akan tidak terjangkau bagi beberapa majikan, hampir menyiratkan bahwa pemerintah mempunyai

⁶² Wawancara Human Rights Watch dengan Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

kewajiban untuk menjamin bahwa setiap keluarga harus mampu mendapatkan bantuan dalam rumah tangga mereka. Sebaliknya, pemerintah diwajibkan untuk melindungi semua individu dari eksploitasi dan pelecehan. Seorang pengacara independen yang bekerja mewakili sebuah agen penyalur untuk melakukan mediasi sengketa saat majikan tidak membayar pekerja rumah tangga mereka mengatakan dengan terang-terangan: “Apabila Anda tidak punya cukup uang untuk membayar gaji pekerja rumah tangga, jangan undang orang untuk bekerja di rumah Anda.”⁶³



Agensi penyalur tenaga kerja mempergunakan fakta bahwa pekerja rumah tangga yang mereka salurkan tidak pulang ke kampung halaman mereka saat Idul Fitri sebagai strategi pemasaran. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

⁶³ Wawancara Human Rights Watch dengan Rammahadas, Jakarta, 24 Juli 2008.

Apabila pembuat kebijakan percaya bahwa pekerjaan rumah tangga atau perawatan anak adalah kebutuhan yang diperlukan untuk bisa memungkinkan orang lain untuk bekerja di luar rumah, maka pemerintah perlu mempertimbangkan kebijakan alternatif yang tidak bergantung pada eksploitasi dan pemberian gaji yang rendah kepada pekerja anak.. Sebagai contoh, alternatif lain termasuk pembentukan pilihan jasa perawatan anak yang mudah diakses dan terjangkau, menjadikan tempat kerja lebih fleksibel bagi orangtua yang bekerja, atau memberikan cuti hamil dan cuti perawatan anak yang lebih baik bagi para ayah.

Mitos 4: Pekerja rumah tangga tidak memerlukan kontrak tertulis

[Memakai kontrak tertulis] akan menjadi masalah.

— Justina Paula Soeyatmi, Ketua, Panitia Khusus Ketenagakerjaan, Kantor DPRD Kota Yogyakarta, Yogyakarta

Pembuat kebijakan enggan mendorong pemakaian kontrak kerja untuk pekerja rumah tangga. Kami berbicara dengan salah satu penyusun rancangan peraturan daerah di Kota Yogyakarta, dan menanyakan mengapa rancangan peraturan daerahnya mengandung pasal yang mengatakan bahwa pekerja rumah tangga “dapat” mempunyai kontrak tertulis dengan majikan mereka, tetapi tidak mewajibkan kontrak seperti itu. Ia memberi tahu kami: “Barangkali [memakai kontrak tertulis] bisa dilakukan untuk ibu-ibu rumah tangga yang berpendidikan tinggi, tapi ibu-ibu rumah tangga yang tidak berpendidikan mungkin akan takut... Kalau peraturan terlalu ketat, pekerja rumah tangga mungkin akan kehilangan pekerjaan mereka karena orang tidak akan mau mempekerjakan mereka.”⁶⁴

Riset Human Rights Watch di Indonesia dan negara-negara lain mengindikasikan bahwa negosiasi dan pengikatan diri kepada kontrak tertulis yang menjabarkan hak dan kewajiban kedua belah pihak dapat menguntungkan kedua belah pihak, karena proses ini membantu memperjelas hubungan kerja mereka sejak awal dan dapat dipakai sebagai alat referensi yang penting. Ini adalah praktik standar untuk kebanyakan sektor formal pekerjaan di seluruh dunia.

Salah satu agen yang menempatkan pekerja rumah tangga anak memberitahu kami bahwa ia merasakan manfaat besar yang didapatkan dalam mewajibkan memakai kontrak, “Sebelum kami pakai kontrak, kami mempunyai banyak masalah... Para majikan cenderung

⁶⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Justina Paula Soeyatmi, Anggota dan Ketua Pansus Ketenagakerjaan, Kantor DPRD Kota Yogyakarta, DI Yogyakarta, 22 Juli 2008.

menyangkal bahwa mereka pernah menjanjikan jumlah gaji yang lebih besar. Karena sekarang sudah tertulis di dalam sebuah kontrak masalah seperti itu jarang terjadi.”⁶⁵ Walaupun memang benar kontrak lisan mempunyai kekuatan hukum yang sama di dalam hukum Indonesia, seperti yang telah dijelaskan oleh seorang ahli hukum ketenagakerjaan kepada kami, “Saat [perjanjiannya] tertulis, lebih mudah ditegakkan karena kemudian tertulis hitam diatas putih.”⁶⁶



Dua orang anak-anak perempuan berusia 17 tahun dan seorang perempuan berusia 22 tahun belajar untuk menjadi babysitters di sebuah agen ketenagakerjaan di Jakarta. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

Pembuatan “contoh” kontrak standar dapat membantu mengurangi keresahan mengenai penggunaan kontrak tertulis, dan menetapkan perangkat minimum standar yang dapat diterima.

⁶⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga anak, Jakarta, 25 Juli 2008.

⁶⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Prof. Dr. Aloysius Uwiyono, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 28 Juli 2008.

Lestari, tujuh belas tahun, adalah sebuah perkecualian yang jarang karena ia telah membuat kontrak tertulis dengan majikannya. Ia mengatakan bahwa ia senang dengan pengaturan [dalam kontraknya]: “[Kontraknya mengatur] hari libur saya, satu hari cuti haid, libur pada saat Idul Fitri, [bahwa saya harus mendapatkan] makanan yang layak, gaji yang layak—di kontrak saya tertulis Rp. 300.000,- (\$30). [Kontrak] ini penting karena menyebutkan [tanggung jawab saya] untuk pekerjaan ini apa saja, dan majikan saya juga harus setuju dengan apa yang tertulis di kontrak ini.”⁶⁷

Mitos 5: Pekerjaan rumah tangga bukan pekerjaan dengan jam kerja tetap dari jam 9 – 5 sore

Masalahnya, [pekerja rumah tangga anak] tinggal di rumah. Dan setiap kali [majikannya] butuh apa-apa, mereka memanggilnya.

— Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan, DKI Jakarta

Beberapa pejabat pemerintah berargumen bahwa pekerjaan rumah tangga memang merupakan kegiatan yang berlangsung 24 jam sehari, dan oleh karenanya tidak dapat dibatasi menjadi beberapa jam kerja. Sikap apatis yang diperlihatkan dalam kutipan oleh pejabat Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta diatas mengkhawatirkan mengingat fakta bahwa Keputusan Menteri 2003 Ketenagakerjaan dengan jelas melarang setiap orang di bawah 18 tahun bekerja di antara pukul 18.00 dan pukul 06.00 karena pekerjaan yang demikian “membahayakan kesehatan, keselamatan, dan moral” anak.⁶⁸

Meski demikian banyak agen yang terlibat dalam perekrutan dan penyaluran pekerja rumah tangga anak yang juga mengambil sikap seolah pekerja rumah tangga anak dapat bekerja sepanjang waktu. Salah satu agen penyalur yang kami hubungi di Jakarta secara anonim, dengan berdalih bahwa kami adalah seorang calon majikan, memberitahu kepada kami bahwa jam standar untuk pekerja rumah tangga mereka dimulai dari pukul 06:00 sampai dengan pukul 21:00 atau 22:00, tetapi apabila anak majikan bangun di tengah malam dan menginginkan susu, majikan diperbolehkan mengharapakan agar pekerja rumah tangga anak dapat melayani permintaan itu. Sebuah kedua agen lainnya memberi tahu kami, bahwa setelah pekerja rumah tangga telah terbiasa dengan rumah majikannya yang baru, pekerja rumah tangga bisa diharapkan untuk mulai bekerja dari pukul 06:00 sampai dengan pukul 22:00, dan sekali-kali dapat diminta untuk bekerja sampai dengan pukul 23:00. Agen ketiga yang berbicara dengan kami mengatakan bahwa mereka tidak melibatkan diri mereka

⁶⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Lestari (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 20 Juli 2008.

⁶⁸ Kepmen (No: KEP. 235/MEN/2003), I.C.(9).

dalam permasalahan seperti ini, dan [masalah seperti] ini adalah permasalahan yang harus didiskusikan di antara majikan dengan pekerja rumah tangga yang bersangkutan.⁶⁹



Saat kami meminta beberapa pekerja rumah tangga anak perempuan untuk menggambarkan jenis tugas-tugas yang mereka lakukan setiap hari untuk kami, mereka menggambarkan kegiatan-kegiatan seperti menyeterika, mengepel, mencuci pakaian, dan merawat anak.

Dengan tidak adanya penegakan Keputusan Menteri 2003 Ketenagakerjaan yang melarang anak-anak bekerja di antara pukul 18.00 dan pukul 06.00, dan tanpa adanya peraturan lain yang memandatkan jumlah maksimum seorang pekerja rumah tangga diperbolehkan bekerja, majikan memaksa pekerja rumah tangga anak untuk selalu bisa siap sedia sejak

⁶⁹ Human Rights Watch wawancara telepon dengan tiga agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga, telepon dilakukan secara anonim, Jakarta, 13 Agustus 2008.

bangun hingga mereka tidur. Elok, tujuhbelas tahun, berbagi dengan kami mengenai jadwal kerja sehari-harinya yang panjang:

Saya bangun pukul 5 pagi dan mulai bersih-bersih. Sekitar jam 7 pagi, saya mulai memasak. Sekitar siang dan sore saya menyapu teras. Lalu saya masuk ke dalam lagi dan menyeterika. Lalu di siang hari saya menyiapkan makan malam kalau sudah sore. Setelah jam 10 malam saya berangkat tidur. [Saya mendapatkan] dua jam waktu istirahat... Kalau ada tamu yang datang ke rumah, saya bekerja lebih lama lagi. Dari jam 5 pagi sampai jam 11 malam... Dua rekan kerja [majikan saya] secara rutin bertamu sekitar dua kali seminggu pada malam hari. Saya menyiapkan makanan dan minuman untuk mereka.⁷⁰

Argumentasi bahwa sifat dari pekerjaan rumah tangga menyebabkannya tidak terikat ketentuan tentang jam kerja dan hari istirahat tidak mengakui kewajiban pemerintah untuk melindungi hak pekerja rumah tangga untuk kondisi pekerjaan yang adil dan baik, kesehatan, dan hak untuk beristirahat. Tidak ada pekerja yang dapat diharuskan untuk selalu siap sedia oleh majikannya. Apabila seorang majikan sekali-kali menginginkan kerja tambahan di luar jam kerja biasa, seperti dalam kasus Elok di atas saat teman-teman majikannya datang di malam hari untuk minum-minum sampai larut, majikan harus memberi kompensasi yang pantas sebagai tambahan. Apabila seorang majikan memang sungguh-sungguh membutuhkan bantuan sepanjang waktu, pekerja rumah tangga tambahan untuk mengisi shift kedua dan ketiga harus dipekerjakan.

Mitos 6: Pemberian satu hari libur satu hari tidak aman dan tidak bijaksana

Lagipula, [pekerja rumah tangga anak] tidak tahu bagaimana menggunakan hari libur.

— Perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga, Jakarta

Sejak tahun 2004, Kementerian Pemberdayaan Perempuan telah mengadvokasi pemberian libur satu hari dalam seminggu untuk pekerja rumah tangga anak kepada publik, tetapi mengalami masalah dalam mencapai rekomendasi ini dengan tidak adanya ketentuan yang mengikat karena pekerja rumah tangga anak masih tetap berada di bawah pengawasan dari

⁷⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan Elok (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

majikan mereka.⁷¹ Seperti yang ungkapkan salah satu perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga anak di Jakarta, kebanyakan majikan cenderung tidak memberi hari libur kepada pekerja rumah tangganya, dengan alasan bahwa itu bukan praktik standar, dan karena banyak pekerja rumah tangga berada di kota sebagai pendatang, mereka “tidak tahu cara pergi ke mana-mana”⁷² dan oleh karena tidak akan bisa mengambil manfaat dari sebuah hari libur. Beberapa majikan khawatir bahwa pekerja rumah tangga mereka akan kemudian menjadi hamil, dan kemudian majikan akan entah bagaimana dimintai pertanggungjawaban. Beberapa agen penyalur mengiklankan bahwa pekerja rumah tangga mereka tidak pulang kampung pada saat liburan Idul Fitri.

Kebanyakan anak perempuan yang bicara dengan kami tidak pernah mendapat satupun hari untuk beristirahat. “Saya tidak mendapat hari istirahat selama bekerja selama tiga setengah tahun,” Wani memberi tahu kami mengenai pekerjaannya sewaktu ia berusia 13 sampai 17 tahun.⁷³ Anak-anak perempuan yang bicara dengan kami yang mendapatkan hari libur mengatakan bahwa mereka mempergunakannya untuk beristirahat atau berekreasi. “Kadang-kadang saya mendapatkan libur satu hari dalam sebulan dan saya pergi untuk mengunjungi Tante saya di Jakarta” cerita Endah.⁷⁴ Siti, tujuh belas tahun, berbagi dengan kami: “[Kalau] saya mendapat hari libur, [itu] tergantung kepada majikan saya. [Mungkin] satu hari dalam sebulan. Saya pergi ke kebun binatang. Kadang-kadang saya tinggal di rumah saja... Nonton TV.”⁷⁵ Saat kami meminta beberapa anak perempuan untuk menggambarkan kegiatan yang senang mereka lakukan di waktu luang, mereka menggambarkan gambar diri mereka membaca, pergi jalan-jalan, menonton televisi, dan bernyanyi.

Salah satu agen perekrutan dan penyalur pekerja rumah tangga, yang kami telepon secara anonim dengan berdalih sebagai orang yang tertarik untuk mempekerjakan seorang pekerja rumah tangga, mengatakan kepada kami bahwa melarang pekerja rumah tangga untuk keluar rumah dapat diterima, dan menginformasikan kami bahwa kontrak yang dikeluarkan agen tersebut menyebutkan bahwa pekerja rumah tangga tidak diperbolehkan untuk meninggalkan rumah majikan tanpa izin majikan. Saat kami menelepon agen yang lain, kali ini dengan berdalih sebagai seorang anak perempuan yang tertarik mencari pekerjaan, kami

⁷¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Surjadi Soeparman, Deputy Bidang Perlindungan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 31 Juli 2008.

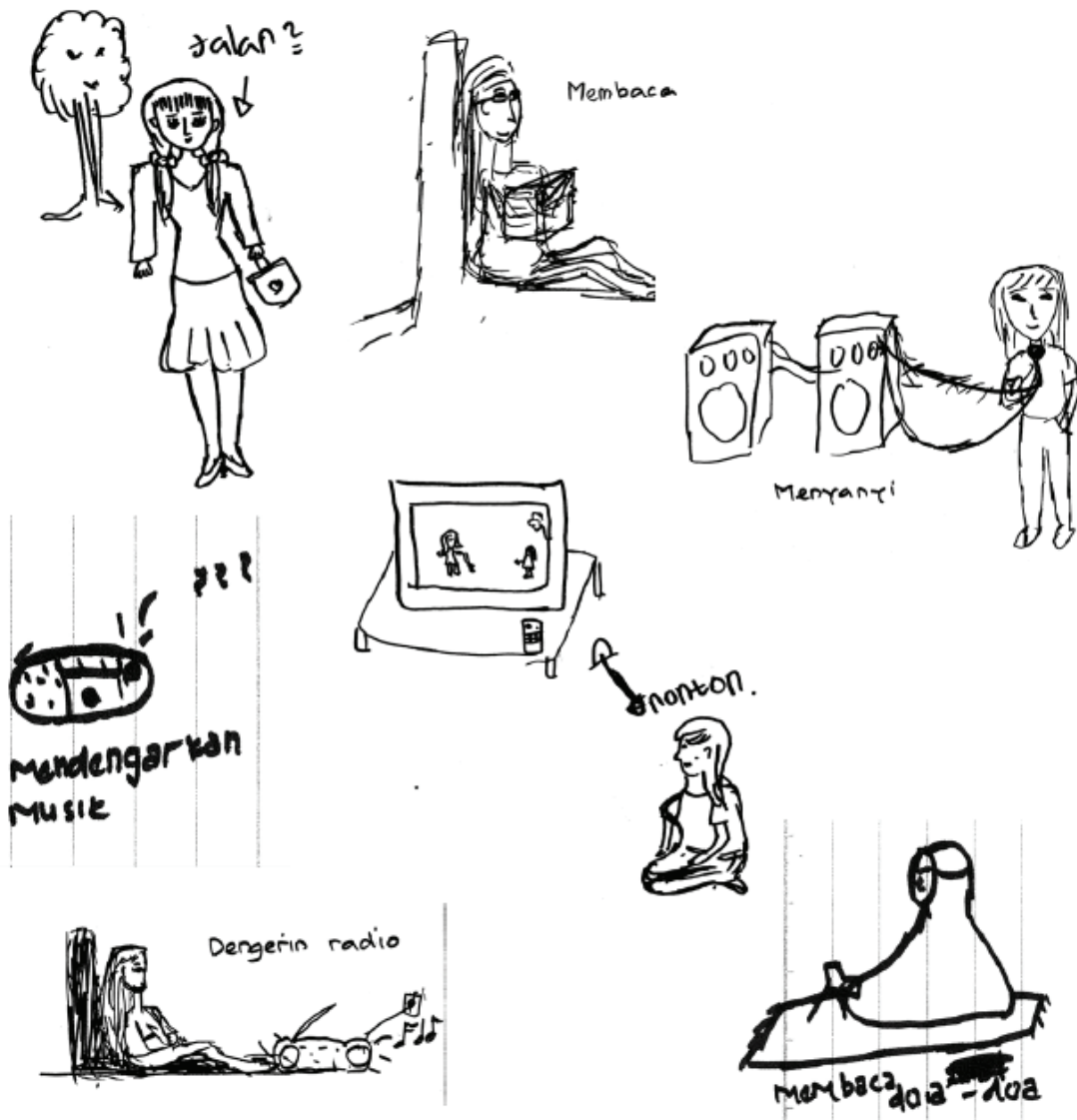
⁷² Wawancara Human Rights Watch dengan seorang perekrut dan distributor pekerja rumah tangga, Jakarta, 25 Juli 2008.

⁷³ Wawancara Human Rights Watch dengan Wani (bukan nama sebenarnya), 19 tahun, Depok, 30 Juli 2008.

⁷⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Endah (bukan nama sebenarnya), 19 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

⁷⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Siti (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Bandung, 30 Juli 2008.

diberi tahu bahwa kami akan “terikat” ke pekerjaan itu dan tidak boleh meninggalkan rumah.⁷⁶



Saat kami meminta beberapa pekerja rumah tangga anak perempuan untuk menggambarkan jenis-jenis kegiatan yang senang mereka lakukan saat mereka mempunyai waktu luang, mereka menggambarkan kegiatan membaca, pergi berjalan-jalan, sholat, mendengarkan musik, menonton televisi, dan karaoke.

Mengurung pekerja rumah tangga anak di rumah di mana mereka bekerja bukan hanya tidak aman, tetapi juga merupakan sebuah tindak kriminal. Salah seorang tukang sayur keliling

⁷⁶ Wawancara Human Rights Watch telepon dengan tiga agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga, telepon dilakukan secara anonim, Jakarta, 13 Agustus 2008.

yang berbicara dengan kami bercerita mengenai sebuah rumah yang ia sering ia kunjungi di mana dua pekerja rumah tangga dikunci di dalam rumah, sehingga ia harus berjalan ke teras agar dapat menjual sayurannya kepada mereka melalui teralis. Mempertimbangkan apa yang mungkin terjadi apabila terjadi kebakaran ia menjawab: “Ya mereka akan mati di dalam. Jendelanya ada teralisnya. Mereka tidak akan bisa keluar.”⁷⁷

Ratu, lima belas tahun, mengatakan kepada kami bagaimana ia harus kabur [dari rumah] majikannya yang melecehkannya secara fisik:

Jam 11 malam, orangtua saya datang ke rumah. Tapi majikan saya tidak memperbolehkan mereka menemui saya. Jadi orangtua saya tetap di luar rumah menunggu sepanjang malam... [Pagi berikutnya] saat saya keluar untuk membuang sampah, saya melihat ibu saya di luar rumah. Saya berada di lantai dua, dan ibu saya ada di dekat pagar... Majikan saya bilang “Orangtua kamu tidak bisa menjemput kamu sampai mereka pergi ke agen [tenaga kerja] dan dapat izin dari dia.”... Di pagar ada tembok dengan paku-paku besi di atasnya, jadi saya turun ke lantai satu. Ibu saya menyuruh saya melompati pagar. Ayah saya menangkap saya selagi saya meloncati pagar. Saya terpaksa meninggalkan semua barang milik saya di rumah itu. Saya meninggalkan pakaian-pakaian saya, alat-alat sholat, sandal... Saya tidak punya pilihan lain. Karena saya tidak merasa nyaman tinggal di rumah itu, saya dilecehkan, [majikan saya] kasar, jadi saya harus melompati pagar.⁷⁸

Mitos 7: Ini adalah budaya “*ngenger*,” jadi anak-anak perempuan ini diperlakukan seperti keluarga sendiri

Saya mendapat perlakuan berbeda. Saat ada acara kumpul-kumpul dengan keluarga [besar] dan orang-orang makan, majikan saya makan dulu, lalu saya harus menyuapi anak-anak [majikan saya]. Dan kemudian setelah semua anak-anak sudah kenyang, baru saya boleh makan.

— Dewi, bercerita mengenai pekerjaannya saat ia berusia 15 sampai 17 tahun, Bekasi

Ngenger adalah kata dalam Bahasa Jawa yang merujuk kepada praktik-praktik adat di pulau Jawa di mana seorang anak tinggal di rumah seorang saudara jauh atau terkadang

⁷⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang tukang sayur keliling, Jakarta, 9 Agustus 2008.

⁷⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Ratu (bukan nama sebenarnya), 15 tahun, Yogyakarta, 18 Juli 2008.

seseorang yang bukan keluarga jauh, tetapi dianggap bagian dari keluarga. Secara tradisional, anak ini berasal dari keluarga yang kurang mampu dan keluarga penerima akan membiayai sekolah dan kebutuhan sehari-hari. Sebagai imbalan, dan sebagai ungkapan terima kasih, anak yang bersangkutan akan melakukan beberapa bentuk kerja rumah tangga.

Tahun 2004, Rachmat Sentika, yang pada saat itu menjabat sebagai Deputy Bidang Perlindungan dan Kesejahteraan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, mengatakan kepada Human Rights Watch: “[Dalam] kebudayaan kami [Jawa] kami, ini disebut *ngenger*. Kalau [anak-anak] bekerja di sebuah rumah, mereka dianggap oleh majikan-majikan mereka sebagai anak sendiri dan disekolahkan sebagai imbalan mereka bekerja di rumah itu. Kadang mereka tidak mendapatkan gaji karena majikan mereka menyediakan makanan dan akomodasi.”⁷⁹

Dalam kunjungan kami yang terakhir, sejumlah pejabat pemerintah tetap mengekspresikan sikap yang sama bahwa budaya *ngenger* adalah suatu bentuk perlindungan yang memadai untuk pekerja rumah tangga anak dan membebaskan pemerintah dari desakan untuk menyediakan perlindungan yang lebih baik dari eksploitasi. Contohnya, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan, dan Anak di Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi—yang memimpin usaha untuk menyusun regulasi baru untuk pekerja rumah tangga—memberi tahu kami akan perlakuan yang biasa diterima pekerja rumah tangga anak biasanya menerima: “Umumnya mereka diperlakukan seperti keluarga.”⁸⁰

Mirip dengan itu, seorang anggota DPRD Kota Yogyakarta yang bertanggung jawab untuk menyusun sebuah peraturan daerah baru untuk tingkat kota yang mencakup baik pekerja anak maupun pekerja rumah tangga menyangkal kebutuhan perlindungan ketenagakerjaan yang lebih baik. Seperti yang ia tekankan kepada Human Rights Watch:

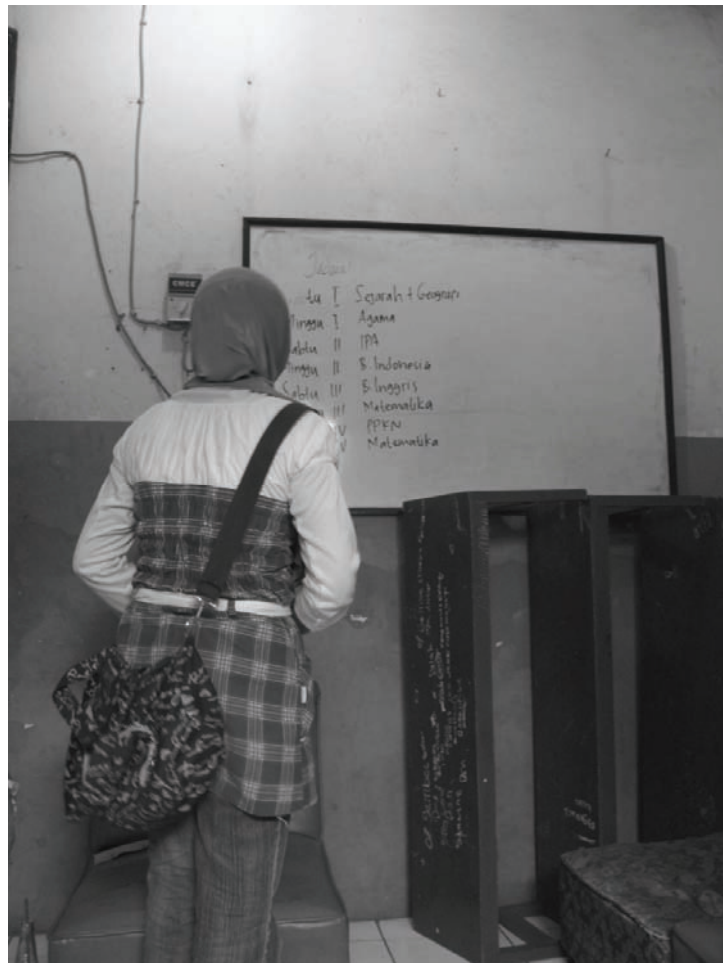
LSM-LSM selalu mengusulkan agar kami menambah detail ke dalam rancangan undang-undang ini, tapi di Yogyakarta sulit untuk melakukan ini karena pekerja rumah tangga tidak dianggap pekerja, melainkan dianggap sebagai keluarga sendiri... Jadi bisa dibilang bahwa kebanyakan majikan memperlakukan pekerja rumah tangga mereka dengan baik... Dan apabila

⁷⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Rachmat Sentika, Deputy Kesejahteraan dan Perlindungan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 16 Desember 2004.

⁸⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

ada pelanggaran peraturan majikan akan menolak untuk berurusan dengan polisi! Karena mereka tidak seperti pekerja melainkan bagian dari keluarga... Kami melakukan diskusi dengan perempuan dan apabila ada regulasi yang mengatur pekerja rumah tangga, keadaannya akan menjadi sulit karena mereka menganggap pekerja rumah tangga sebagai bagian dari keluarga.⁸¹

Riset kami mengindikasikan bahwa praktik-praktik yang berlangsung saat ini sangat jauh berbeda dari gambaran yang diromantisasi di atas.



Pekerja rumah tangga anak ini adalah sebuah perkecualian yang langka karena ia dapat menghadiri program Kejar Paket B dan C selama beberapa jam seminggu sekali. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

⁸¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Justina Paula Soeyatmi, Anggota dan Ketua Pansus Ketenagakerjaan, Kantor DPRD Kota Yogyakarta, DI Yogyakarta, 22 Juli 2008.

Saat kami menyatakan dalil ini kepada pemimpin salah satu agensi perekrut dan penyalur di Jakarta, ia menyatakan: “100 persen dari anak-anak perempuan yang saya salurkan diperlakukan seperti pegawai dan bukan sebagai anggota keluarga.”⁸² Agensinya menyalurkan lebih dari 1.000 individu ke dalam pekerjaan rumah tangga setiap tahunnya, dan sekitar 80 persen dari orang yang disalurkan ini adalah perempuan dan anak-anak perempuan berusia di bawah 20 tahun. Ia mengatakan: “[Setiap kali] para politisi mengatakan hal ini, itu hanya cara mereka untuk mengisolir kebenaran dan berpura-pura bahwa [eksploitasi] tidak ada, sedangkan dalam kenyataan [pekerja rumah tangga] diperlakukan seperti budak.”⁸³

Fakta bahwa hubungan antara majikan dan pekerja rumah tangga sekarang umumnya jatuh di luar definisi praktik tradisional *ngenger* juga terlihat dari praktik yang menyebar luar diantara majikan yang merekrut melalui agen perekrut dan penyalur komersil, atau bergantung terhadap penjual lokal yang mempergunakan koneksi pribadi mereka. Dengan cara ini, hubungan keluarga atau koneksi pribadi atau hubungan apapun di antara majikan dengan pekerja rumah tangga anak telah hilang. Sebaliknya, kepentingan utama majikan adalah pemeliharaan rumah tangga mereka, dan bukan kesejahteraan pekerja mereka.

Ditambah lagi, motivasi seorang majikan yang merekrut seorang anak dan bukan orang dewasa adalah untuk menemukan seseorang yang dapat bekerja untuk bayaran lebih sedikit, yang akan jarang mengeluh, lebih mudah diperintah, dan mempunyai koneksi sosial yang lebih sedikit.⁸⁴ Faktor-faktor ini juga mempunyai kemungkinan untuk membuat pekerja rumah tangga lebih rentan terhadap pelecehan dan eksploitasi dan lebih tidak mampu melindungi dirinya sendiri.⁸⁵ Tidak semua pekerja rumah tangga anak semenderita ini, tetapi hukum yang kuat dibutuhkan untuk melindungi mereka yang rentan terhadap risiko mendapatkan perlakuan tidak layak. Seperti di dalam sektor formal, banyak pekerja yang diperlakukan dengan baik, tetapi peraturan-peraturan yang jelas pula yang membantu mencegah perlakuan tidak layak oleh majikan-majikan yang mungkin memperlakukan karyawan mereka dengan tidak layak.

⁸² Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

⁸³ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, Jakarta, 23 Juli 2008.

⁸⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008; dan dengan Estu Rakhmi Fanani, Direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

⁸⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Farid Mohammed, Sekretariat Anak Merdeka Indonesia (SAMIN), Yogyakarta, 21 Juli 2008.

Salah satu pertanda positif dari kunjungan kami yang terakhir adalah ada setidaknya dua pejabat pemerintah yang mengakui bahwa argumentasi mengenai bagaimana budaya *ngenger* menyediakan perlindungan yang cukup adalah argumentasi yang keliru. Saat membaca kutipan yang dibuat oleh pendahulunya di tahun 2004, Deputy Bidang Perlindungan dan Kesejahteraan Anak di Kementerian Pemberdayaan Perempuan tertawa meledak.⁸⁶

Tentu saja itu dulu adat kami. Tapi perkembangan selama bertahun-tahun dan perubahan dalam nilai-nilai kami terus berubah sampai sekarang. Hubungan antara pekerja rumah tangga dan majikan sekarang bukan berdasarkan hubungan keluarga melainkan karena alasan ekonomi. Saya mengirimkan anak perempuan saya, tapi Anda membayar saya untuk anak perempuan saya, dan pemasukannya adalah untuk keluarga di desa. Hubungan ini sekarang adalah hubungan ekonomi, bukan lagi hubungan keluarga.... Majikan akan berpikir ‘kamu harus kerja untuk saya’ bukan bersekolah.⁸⁷

Mirip pernyataan diatas, seperti yang dinyatakan walikota Yogyakarta juga menyatakan kepada kami: “Sekarang budaya sudah berubah dan anak-anak yang kurang mampu masih bekerja untuk keluarga-keluarga kaya, tetapi sekarang mereka secara tegas diperlakukan bukan hanya seperti pekerja tetapi juga sebagai warga kelas dua.”⁸⁸

Mitos 8: Ini bukan masalah besar

Saya akui bahwa memang ada beberapa orang yang memperlakukan pekerja rumah tangga mereka dengan buruk, tetapi kalau kita hitung persentasenya, itu sangat kecil.

— Justina Paula Soeyatmi, Yogyakarta Ketua, Panitia Khusus Ketenagakerjaan, Kantor DPRD Kota Yogyakarta, Yogyakarta

Pada saat kami memperlihatkan beberapa kasus individu menyangkut pekerja rumah tangga anak yang telah dilecehkan dan dieksploitasi, seorang pejabat di kantor Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi di Jakarta menyangkal kekhawatiran kami: “Situasinya tidak

⁸⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Surjadi Soeparman, Deputy Bidang Perlindungan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 31 Juli 2008.

⁸⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Surjadi Soeparman, 31 Juli 2008.

⁸⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan H. Herry Zudianto, Walikota Yogyakarta, diwawancarai di Jakarta, 26 Juli 2008.

begitu menakutkan.”⁸⁹ Pejabat lainnya, seperti yang telah didemonstrasikan lewat kutipan diatas, menyangkal skala permasalahan ini dengan menyatakan bahwa masalah ini masih terlalu terbatas untuk mendapatkan perhatian pemerintah.



Sebuah ruang “ramah anak” di dalam unit “Pelayanan Perempuan dan Anak” dalam kepolisian yang baru didirikan. © 2008 Bede Sheppard/Human Rights Watch

Komentar-komentar oleh pejabat pemerintah yang meremehkan jumlah anak perempuan yang terpengaruh oleh sifat diskriminatif hukum ketenagakerjaan yang berlaku, yang, seperti yang telah dideskripsikan dalam bab berikutnya, menyediakan perlindungan ketenagakerjaan dasar untuk pekerja formal, tetapi mengecualikan pekerjaan-pekerjaan seperti pekerjaan rumah tangga yang dilakukan oleh perempuan dan anak-anak perempuan. Komentar-komentar ini juga mengabaikan posisi rentan yang sudah menjadi bagian dari

⁸⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan Jakarta, Jakarta, 31 Juli 2008.

jenis pekerjaan ini—terkurung di dalam sebuah rumah tinggal pribadi, terpisah dari keluarga dan teman sebaya, umumnya di kota yang asing, dan bekerja untuk jumlah uang yang sedikit—yang ditempati anak-anak perempuan yang mengerjakan pekerjaan rumah tangga.

Secara akurat menghitung pekerja yang tersembunyi—khususnya di saat mempekerjakan anak di bawah umur dianggap sebagai tidak kriminal—sangat sulit. Sebuah survei yang dilakukan oleh Universitas Indonesia dan the International Program on the Elimination of Child Labor [Program Internasional Penghapusan Perburuhan Anak] di International Labor Organization pada tahun 2002-2003 memperkirakan bahwa ada sekitar 2.6 juta pekerja rumah tangga anak di Indonesia, dengan setidaknya 34 persen diantaranya, atau lebih dari 688.000 adalah anak-anak.⁹⁰ Di tahun 2007, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia melakukan Survei Angkatan Kerja Nasional yang, walaupun dirancang untuk memperkirakan jumlah pekerja rumah tangga anak dengan angka yang lebih rendah dari semestinya, tetap saja menyatakan bahwa dari 416.103 pekerja rumah tangga yang tinggal menetap di rumah bersama dengan majikan mereka di Indonesia, lebih dari 79.529 adalah anak-anak, atau 19 persen dari total bekerja sebagai pekerja rumah tangga yang tinggal menetap di rumah bersama dengan majikan mereka.⁹¹

⁹⁰ ILO-IPEC, *Bunga-bunga di Atas Padas: Fenomena Pekerja Rumah Tangga Anak Di Indonesia* (Jakarta: ILO, 2004).

⁹¹ Dikalkulasi menggunakan data dari Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, “Survei Angkatan Kerja Nasional,” Agustus 2007. Survei ini secara terang-terangan mengecualikan setiap anak di bawah 10 tahun yang bekerja di rumah, dan tidak menghitung pekerja rumah tangga yang dianggap pemberi kerja sebagai keluarga, maupun mereka yang tidak tinggal menetap di rumah pemberi kerja mereka. Terminologi yang dipergunakan dalam survei juga mengecualikan pekerja yang dipekerjakan sepenuhnya secara eksklusif sebagai perawat anak atau perawat manula. Survei juga hanya bergantung pada jawaban yang diberikan oleh pewawancara. International Labor Organization telah mengkritik survei-survei Badan Pusat Statistik sebelumnya karena menggunakan ukuran sampel yang terlalu kecil untuk mendapatkan perkiraan akurat; meski demikian, Badan Pusat Statistik kemudian meningkatkan ukuran sampelnya untuk survei ini.

VI. Kegagalan Pemerintah Indonesia yang Berkelanjutan Dalam Melindungi Dan Mencegah Eksploitasi Pekerja Rumah Tangga Anak

Ini adalah masalah sangat sensitif karena semua orang punya pekerja rumah tangga, jadi semua orang di pemerintah, dalam bidang bisnis, dan para pejabat juga takut kalau [pekerja-pekerja ini] diatur [dalam hukum] itu akan mempengaruhi hak istimewa mereka itu sendiri.

—Direktur lembaga swadaya masyarakat hak perempuan, Jakarta

Walaupun majikan atau anggota keluarga majikanlah yang secara langsung melakukan eksploitasi ekonomi dan pelecehan fisik dan seksual terhadap pekerja rumah tangga anak, pemerintah Indonesia dan para pejabatnya adalah pihak yang terus gagal melindungi pekerja rumah tangga anak dengan tidak mencegah terjadinya eksploitasi, tidak menyediakan jasa dan solusi untuk anak-anak, dan tidak menuntut secara penuh siapa saja yang melakukan eksploitasi atau pelecehan. Bab ini mendokumentasikan kegagalan-kegagalan pemerintah dengan cara memeriksa tindakan pembuat hukum pusat dan daerah, polisi, dan kejaksaan.

Pemerintah Pusat Mempertahankan Undang-Undang Ketenagakerjaan Diskriminatif

Pemerintah Indonesia gagal melakukan revisi terhadap hukum-hukum ketenagakerjaan yang berlaku, yang masih terus mengecualikan pekerja rumah tangga dari perlindungan minimum yang diberikan kepada pekerja-pekerja di sektor formal, misalnya ketentuan yang berkaitan dengan upah minimum, batasan jam kerja, waktu istirahat, hari libur, sebuah kontrak kerja, dan jaminan sosial. Pengecualian ini memfasilitasi pelecehan dan eksploitasi pekerja rumah tangga, dan secara tidak proporsional mempengaruhi perempuan dan anak-anak perempuan yang merupakan mayoritas besar dari pekerja rumah tangga.

Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dengan sewenang-wenang membedakan usaha milik “pengusaha” dan “pemberi kerja,” dan mewajibkan hanya pengusaha untuk menaati ketentuan dalam undang-undang ini mengenai perjanjian kerja, upah minimum, waktu kerja lembur, jam kerja, waktu istirahat, dan hari libur.⁹² Majikan

⁹² UU No. 13/2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 77-79 dan 90.

pekerja rumah tangga tidak dianggap sebagai pengusaha, dan oleh karenanya pekerja rumah tangga tidak dilindungi oleh ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan ini.

Seperti yang telah didemonstrasikan dalam bab sebelumnya, tidak ada alasan yang sah bagi pengecualian ini. Sebuah Survei Angkatan Kerja Nasional yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Republik Indonesia pada tahun 2007 mengindikasikan bahwa sekitar 97 persen pekerja rumah tangga anak yang tinggal menetap di rumah majikan adalah anak perempuan, sedangkan mayoritas individu yang bekerja di sektor formal dan oleh karenanya mendapat manfaat dari ketentuan mengenai jam kerja dan waktu istirahat adalah laki-laki.⁹³ Oleh karena itu, pengecualian pekerja rumah tangga dari perlindungan ketenagakerjaan mempunyai dampak diskriminatif yang serius bagi perempuan dan anak perempuan yang merupakan kebanyakan dari pekerja yang melakukan pekerjaan seperti ini dan mengingkari hak mereka untuk mendapatkan perlindungan hukum yang setara.

Pada tahun 2005, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi mulai menyusun rancangan undang-undang yang bertujuan untuk memberikan pekerja rumah tangga perlindungan ketenagakerjaan yang lebih kuat. Meski demikian, proses perancangan ini sepertinya terhenti sekitar akhir 2005 atau awal 2006.⁹⁴ Seorang anggota staf Biro Hukum di Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang terlibat dalam perancangan undang-undang ini menginformasikan kepada kami bahwa ia tidak memprediksikan akan ada pertemuan lebih lanjut mengenai rancangan undang-undang tersebut di tahun 2008.⁹⁵ Sampai dengan Oktober 2008, undang-undang ini tidak muncul dalam Program Legislasi Nasional di Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan terhambatnya undang-undang pekerja rumah tangga di dalam Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Kementerian Pemberdayaan Perempuan mengambil langkah yang tidak biasa dengan mengadakan konsultasi publik untuk membahas rancangan undang-undang ini pada bulan May 2007 dan April 2008. Kementerian Pemberdayaan Perempuan juga membuat dua versi naskah rancangan undang-undang yang telah diperbarui berdasarkan kedua konsultasi publik tersebut, dan telah berkomitmen untuk melanjutkan menulis ulang naskah rancangan undang-undang, meskipun tanggung jawab utama

⁹³ Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Survei Angkatan Kerja Nasional," Agustus 2007.

⁹⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Lotte Keijser, Kepala Penasihat Teknis, ILO, Jakarta, 24 Juli 2008.

⁹⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan anggota staf di Biro Hukum, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

merancang legislasi yang berkaitan dengan ketenagakerjaan secara formal masuk dalam ruang lingkup kerja Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.⁹⁶

Salah satu Agen perekrutan dan penyalur pekerja rumah tangga memberitahu kami: “Saya diundang oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan untuk membahas naskah rancangan [undang-undang pekerja rumah tangga] tetapi Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi bahkan tidak hadir! Betapa ironisnya—mengingat ini adalah sebuah undang-undang mengenai ketenagakerjaan!”⁹⁷ Seorang pegawai di Biro Hukum di Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi membenarkan bahwa tidak ada perwakilan dari Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang hadir di pertemuan Kementerian Pemberdayaan Perempuan karena adanya “bentrok dalam jadwal.”⁹⁸

Bukan hanya Kementerian Pemberdayaan Perempuan saja yang mengalami kesulitan mendorong Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk mengambil tindakan mengenai rancangan undang-undang pekerja rumah tangga. Seorang direktur lembaga swadaya masyarakat hak perempuan yang berpusat di Jakarta mengatakan: “[Sebuah koalisi lembaga swadaya masyarakat] telah meminta agar Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi untuk menemui kami, tapi sampai sekarang, mereka belum juga bertemu dengan kami. Karena mereka tidak menganggap bahwa ini adalah masalah penting. Mereka tidak menganggap rakyat penting... Ini bukan prioritas Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Itu bahkan bukan prioritas mereka yang ke-13 atau ke-14.”⁹⁹

Peraturan Daerah

Dalam kekosongan yang disebabkan oleh tidak adanya tindakan di tingkat pemerintah pusat, beberapa pemerintah tingkat propinsi dan kota telah melakukan beberapa usaha untuk meregulasi pekerja anak dan pekerja rumah tangga.

Sebagai contoh pada tahun 2007, propinsi Jawa Tengah mengesahkan sebuah peraturan daerah propinsi mengenai pekerja anak yang melarang mempekerjakan anak dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, dan dengan jelas mengutip bahwa pekerjaan rumah

⁹⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Safruddin Setia Budi, Asisten Deputi Perlindungan Tenaga Kerja Perempuan RI, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 25 Juli 2008.

⁹⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

⁹⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Nur Asiah, Direktur Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

⁹⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, Direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

tangga termasuk contoh pekerjaan yang dilarang.¹⁰⁰ Propinsi Sumatera Utara juga mempunyai sebuah peraturan daerah mengenai bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak,¹⁰¹ propinsi Jawa Barat mempunyai peraturan daerah mengenai perlindungan anak dan perdagangan orang pekerja anak dan perdagangan anak,¹⁰² sedangkan propinsi Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, dan kota Surabaya mempunyai peraturan daerah mengenai perdagangan orang.¹⁰³

Pada saat yang sama di mana banyak dari inisiatif-inisiatif ini adalah perkembangan-perkembangan baik yang patut dipuji, walau sedikit, sebuah peraturan daerah baru di Jakarta justru merupakan suatu kemunduran. Pada tahun 2004, pemerintah Jakarta menyatakan bahwa salah satu legislasi paling progresif dalam perlindungan pekerja rumah tangga di Indonesia tidak berlaku lagi.¹⁰⁴ Meskipun seorang pejabat senior di Dinas Ketenagakerjaan Jakarta mendeskripsikan peraturan penggantinya sebagai “hampir sama”¹⁰⁵ dengan peraturan yang lama, peraturan yang baru menghapuskan sejumlah besar perlindungan yang sebelumnya diberikan kepada pekerja rumah tangga di Jakarta, termasuk hak untuk mendapatkan cuti tahunan; pembayaran gaji tetap, pakaian, makanan, waktu istirahat, dan tempat tinggal; bahwa persengketaan yang terjadi diantara pekerja rumah tangga dengan majikan harus dapat diselesaikan oleh tim penyelesaian sengketa yang dibentuk oleh gubernur; dan mengenai kewenangan investigator pegawai negeri sipil untuk melakukan investigasi tuduhan pelecehan, termasuk melakukan inspeksi rumah-rumah tinggal pribadi.¹⁰⁶

Terlebih dari itu, Gubernur Jakarta menginformasikan Human Rights Watch bahwa sampai dengan November 2008—lebih dari empat tahun sejak pengesahan peraturan ini—berbagai Ketetapan Gubernur yang diperlukan untuk dapat mengimplemetasikan perlindungan-perindungan untuk pekerja rumah tangga anak yang memang berlaku di bawah peraturan

¹⁰⁰ Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 9 tahun 2007 tentang Penanggulangan Pekerja Anak, pasal 12(3)(i).

¹⁰¹ Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Utara No. 5 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Penanggulangan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak.

¹⁰² Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 5 Tahun 2006 tentang Perlindungan Anak; dan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Barat No. 3 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang.

¹⁰³ Peraturan Daerah Propinsi Sulawesi Utara No. 1 Tahun 2004 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perdagangan Manusia (Trafficking) Terutama Perempuan dan Anak; Peraturan Daerah Propinsi Sumatera Utara No. 6 Tahun 2004 tentang Penghapusan Perdagangan (Trafficking) Perempuan dan Anak; Peraturan Daerah Propinsi Nusa Tenggara Timur No. 14 Tahun 2008 tentang Pencegahan dan Penanganan Korban Perdagangan Orang.

¹⁰⁴ Peraturan Daerah Propinsi DKI Jakarta, No. 6 Tahun 2004, pasal. 229, menyatakan tidak lagi berlakunya Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 6 Tahun 1993 tentang Kesejahteraan Pramuwisma di Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

¹⁰⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan Jakarta, Jakarta, 31 Juli 2008.

¹⁰⁶ Peraturan Daerah DKI Jakarta No. 6 Tahun 1993 tentang Kesejahteraan Pramuwisma di Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Perda DKI Jakarta No. 6/1993, pasal 10, 17, dan 28.

daerah yang baru ini “masih dalam proses penyelesaian, tetapi akan segera dituntaskan dalam jangka pendek.”¹⁰⁷

Seorang pejabat senior di kantor Dinas Ketenagakerjaan Jakarta menjelaskan kepada Human Rights Watch mengapa peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi: “Terlalu banyak pasal yang tidak bisa kita terapkan. Jadi peraturan tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.”¹⁰⁸ Pemerintah-pemerintah seharusnya memberi anggaran berupa sumber daya yang diperlukan dan pelatihan kepada dinas-dinas yang relevan agar mereka dapat memenuhi tugas mereka yang telah diatur hukum, bukan dengan menurunkan standar perlindungan dasar ketenagakerjaan sebagai respon terhadap kegagalan Dinas Ketenagakerjaan dalam menjalankan tugas mereka.

Konsultasi dengan para pihak yang berkepentingan pada saat melakukan revisi terhadap perundang-undangan adalah elemen yang penting dalam reformasi kebijakan, untuk menjamin baik revisi yang tepat maupun penegakan hukum. Berbagai macam anggota masyarakat sipil dan pejabat pemerintah yang telah kami wawancarai di Jakarta salah mengira bahwa peraturan daerah yang lama masih berlaku, yang menandakan bahwa Dinas Ketenagakerjaan Jakarta tidak banyak melakukan konsultasi dengan kelompok-kelompok yang berkepentingan sebelum mencabut peraturan daerah tersebut.¹⁰⁹

Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang

Menurut seorang perwakilan Komisi Perlindungan Anak Indonesia, komisi telah mencatat lebih dari 2.000 kasus perdagangan anak di Indonesia pada tahun 2007.¹¹⁰ Perdagangan anak ke dalam bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga yang eksploitatif masih terus berlanjut, seperti yang diperlihatkan oleh seorang pekerja rumah tangga yang kami temui di Depok. Wani menjadi korban perdagangan anak oleh keluarga di mana dia bekerja selama tiga setengah tahun sejak berusia 13 tahun tanpa pernah mendapat bayaran. “Bukan karena [keluarga itu] terlambat membayar atau lupa membayar, saya hanya memang tidak pernah menerima uang itu... Saya minta tapi mereka memang tidak pernah memberikan [uang] itu

¹⁰⁷ Surat dari Fauzi Bowo, Governor of Jakarta, kepada Human Rights Watch, November 25, 2008, terlampir di apendiks.

¹⁰⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan Jakarta, Jakarta, 31 Juli 2008.

¹⁰⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Surjadi Soeparman, Deputy Bidang Perlindungan Anak, Kementerian Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 31 Juli 2008; Prof. Dr. Aloysius Uwiyono, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, 28 Juli 2008; Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008; dan Estu Rakhmi Fanani, direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹¹⁰ Sander Zulkarnaen dikutip dalam Panca Nugraha, “Child trafficking on the rise in Nusa Tenggara Barat,” [Angka Perdagangan Anak Meningkat di Nusa Tenggara Barat] *Jakarta Post*, 14 Agustus 2008.

kepada saya. Mereka akan selalu bilang ‘nanti’. Saya merasa marah. Mereka tidak memberikan alasan [kenapa saya belum dibayar juga].”¹¹¹ Majikan Wani pindah ke berbagai daerah di Indonesia beberapa kali, jadi ia kehilangan kontak dengan orang-orang yang ia kenal, termasuk keluarganya, yang tidak pernah boleh dikunjunginya. Majikan perempuan Wani juga sering melecehkan Wani secara fisik.

Seperti yang telah disebutkan dalam Bab IV, Indonesia memberlakukan sebuah undang-undang baru pada tahun 2007 untuk memberantas perdagangan orang domestik maupun internasional. Undang-undang baru ini memberikan harapan karena definisi “perdagangan orang” sejalan dengan definisi internasional yang terdapat di dalam Protokol Palermo untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan orang, terutama pada Perempuan dan Anak (“Protokol Palermo”).¹¹²

Meski demikian, undang-undang tahun 2007 ini tidak mengadopsi sebuah perlindungan penting yang diberikan oleh Protokol Palermo, dengan mana “[p]erekutan, pengangkutan, pemindahan, penampungan, atau penerimaan seseorang anak untuk tujuan eksploitasi dianggap sebagai ‘perdagangan orang’ bahkan apabila tidak melibatkan [ancaman atau penggunaan kekerasan atau bentuk bentuk lain pemaksaan, atau penculikan, pemalsuan, penipuan dan penyalahgunaan kekuasaan]”¹¹³ Hasil akhirnya adalah bahwa definisi untuk perdagangan orang di Indonesia kurang protektif dibanding dengan standar internasional.¹¹⁴

Absennya perlindungan khusus untuk anak-anak mendorong seorang juru kampanye hak-hak anak untuk memberi penilaian sebagai berikut untuk undang-undang baru ini: “Secara umum, undang-undang ini adalah undang-undang yang bagus tetapi... untuk anak-anak, [undang-undang ini] tidak terlalu bagus, karena... anak-anak dan orang dewasa diperlakukan sama.”¹¹⁵

¹¹¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Wani (bukan nama sebenarnya), 19 tahun, Depok, 30 Juli 2008.

¹¹² Bandingkan Protokol Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Mencegah, Menekan dan Menghukum Perdagangan orang, Terutama pada Perempuan dan Anak (“Protokol Palermo”), A/RES/55/25, diadopsi pada tanggal 15 November 2000, mulai berlaku pada tanggal Desember 25, 2003, diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 12 Desember 2000, dengan UU No. 21/2007 tentang Anti-Perdagangan Orang, pasal 1(1).

¹¹³ Palermo Protocol, pasal 3(c).

¹¹⁴ Pasal 6 UU No. 21/2007 tentang Anti-Perdagangan Orang hanya mengkriminalisasi perbuatan “melakukan pengiriman anak ke dalam atau ke luar negeri dengan cara apapun yang mengakibatkan anak tersebut tereksplorasi.”

¹¹⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Fathuddin Muchtar, Sekretariat Anak Merdeka Indonesia (SAMIN), Yogyakarta, 18 Juli 2008.

Saat kami mendeskripsikan isi dari undang-undang perdagangan orang ini kepada dua Agen yang terlibat dalam perekrutan dan penyaluran pekerja rumah tangga anak, keduanya tidak sadar bahwa sekarang terdapat sebuah hukum yang memberi sanksi siapa saja yang terlibat dalam perekrutan, pemindahan, atau pengiriman orang ke dalam situasi yang dapat menyebabkan mereka dieksploitasi. Meski demikian, pada saat kami bertanya apakah mereka pernah mendengar mengenai adanya sebuah undang-undang baru dengan nama “Undang-Undang tentang Perdagangan Orang”, keduanya mengaku bahwa mereka pernah mendengar mengenai undang-undang tersebut.¹¹⁶

Seorang perekrut tenaga kerja lain yang kami wawancarai belum pernah mendengar tentang undang-undang baru ini. Kenyataan bahwa ia tidak mengetahui bahwa ia memiliki kewajiban hukum untuk tidak dengan sadar menempatkan anak-anak perempuan dalam situasi di mana mereka akan dieksploitasi cukup mengkhawatirkan, karena ia telah menceritakan kepada kami, sepertinya tanpa terlihat peduli, mengenai nasib dua anak perempuan yang ia tempatkan: “Ada kasus di mana seorang anak perempuan di Bekasi, [ia bekerja] dengan Nyonya [nama dihilangkan], dan ia tidak membayar upah anak perempuan itu. Saya sudah pernah punya masalah dengan ibu ini dua kali. Ada dua di antara anak perempuan yang saya kirim yang belum dibayar oleh ibu ini. Anak perempuan [yang] sekarang [bekerja dengannya] sudah tiga bulan belum diupah!”¹¹⁷ Dengan sengaja menempatkan anak-anak perempuan dengan majikan yang sudah menunjukkan kecenderungan untuk mengeksploitasi pekerja rumah tangga mereka secara ekonomi merupakan bentuk perdagangan orang.

Meskipun Indonesia telah menandatangani Protokol Palermo mengenai Pencegahan, Penekanan Perdagangan Orang tahun 2000, Indonesia belum meratifikasi Konvensi Palermo. Meskipun faktanya ratifikasi konvensi ini dijadwalkan untuk dilakukan pada tahun 2004 di dalam “Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia: 2004-2009”¹¹⁸

Kurangnya Kesadaran mengenai Hukum Yang Berlaku Baik Di Antara Pejabat Maupun Masyarakat

Salah satu permasalahan yang terus-menerus diangkat advokat hak anak adalah kurangnya kesadaran diantara masyarakat umum, Agen perekrut dan penyalur tenaga kerja, polisi,

¹¹⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan dua agen ketenagakerjaan, Jakarta, 25 Juli 2008.

¹¹⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

¹¹⁸ “Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia: 2004-2009,” lampiran Keputusan Presiden No. 40 Tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia

kejaksaan, dan kantor-kantor pengadilan mengenai hukum yang berlaku yang dapat dipergunakan untuk melindungi pekerja rumah tangga anak, misalnya Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga.

Seperti yang dijelaskan oleh direktur Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia: “Biasanya saat ada bukti, polisi, jaksa, dan para hakim kebingungan dan pada akhirnya mengacu kepada undang-undang yang salah, dan akhirnya mereka memakai undang-undang yang salah.”¹¹⁹ Ia lalu menambahkan: “Ini adalah masalah terbesar: bagaimana caranya membuat masyarakat mengetahui tentang hukum?... Begitu masyarakat sudah sadar hukum mereka bisa membantu pemerintah dalam mengawasi adanya pelecehan... Pemerintah membatasi [sosialisasi perundangan baru] untuk sejumlah orang saja... Mereka harus membuat prioritas, mereka harus melatih, mereka harus memperluas jaringan mengenai siapa yang mengetahui [tentang undang-undang] ini.”¹²⁰

Seorang advokat lain memberitahu kami:

Kami sering bertemu dengan polisi dalam menjalankan tugas kami dan kami melihat bahwa tidak banyak polisi [yang mengetahui tentang] peraturan yang khusus mengatur tentang anak. [Contohnya, Undang-Undang tentang Perlindungan Anak] keluar tahun 2002, dan sampai sekarang mereka tidak tahu mengenai undang-undang itu... Bisakah Anda bayangkan bahwa pejabat pemerintah tidak tahu undang-undang? Bagaimana dengan masyarakat umum? Bagaimana mungkin mereka bisa tahu?¹²¹

Sebuah Agen ketenagakerjaan di Jakarta juga menyampaikan kecemasan yang sama, tetapi mengenai Undang-Undang tentang Kekerasan Dalam Rumah Tangga: “Ada beberapa polisi yang tidak tahu mengenai [undang-undang] itu.”¹²²

¹¹⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Achmad Marzuki, direktur eksekutif, Jaringan Penghapusan Pekerja Anak (JARAK), Jakarta, 17 Juli 2008.

¹²⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan Hamid Patilima, Ketua Divisi Pengembangan Sumber Daya, Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI), Jakarta, 16 Juli 2008.

¹²¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Fathuddin Muchtar, Sekretariat Anak Merdeka Indonesia (SAMIN), Yogyakarta, 18 Juli 2008.

¹²² Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

Tanggapan Polisi yang Tidak Memadai

Baik eksploitasi fisik maupun dan ekonomi pekerja rumah tangga anak adalah masalah kriminal, dan kepolisian Indonesia mempunyai peranan penting dalam melakukan investigasi menyangkut insiden-insiden tersebut. Meski demikian, seperti yang telah didokumentasikan di bawah ini, ketidakpercayaan masyarakat terhadap polisi menghalangi kesediaan korban dan saksi mata untuk mendatangi polisi untuk meminta bantuan polisi atau menyediakan informasi. Adalah tanggung jawab kepolisian untuk mengatasi masalah-masalah ini. Selain itu, prosedur polisi yang ada saat ini tidak memadai dan, seringkali berakibat kepada kasus-kasus yang tidak ditindaklanjuti tanpa alasan yang tidak kuat, yang menghasilkan kegagalan dalam melakukan investigasi kriminal yang layak. Meski demikian, salah satu perkembangan paling positif sejak tahun 2005, adalah pembentukan secara formal Unit Pelayanan Perempuan dan Anak di dalam struktur organisasi kepolisian secara formal.

Ketidakpercayaan Masyarakat Terhadap Polisi

Banyak korban dan saksi mata yang enggan mendatangi polisi, memberi kepercayaan kepada polisi, atau menyediakan informasi kepada polisi atas dasar kekhawatiran bahwa polisi akan bersikap tidak simpatik, tidak kooperatif, tidak efektif, atau korup. Kegagalan polisi dalam memperbaiki persepsi-persepsi ini melalui kinerja yang lebih baik dan lebih sensitif terhadap masalah gender dan anak menghalangi kemampuan mereka sebagai polisi untuk mendapatkan informasi yang diperlukan dari korban dan saksi mata dan untuk menegakkan hukum yang melindungi pekerja rumah tangga.

Kartika, tujuh belas tahun, diperkosa oleh majikan laki-lakinya. Walaupun dia mengatakan kepada kami bahwa ia ingin melihat pemerkosanya dihukum, ia belum melaporkan kejahatan tersebut ke polisi.

Saya tidak ingin pergi ke polisi, karena yang paling penting adalah saya aman. Saya takut kalau tetangga [majikan] tidak akan percaya bahwa dia telah melakukan hal itu kepada saya, karena dia dikenal sebagai orang pendiam, selalu berdoa. Tidak ada yang akan percaya bahwa dia bisa melakukan hal ini ke pekerja rumah tangganya. Saya takut kalau polisi tidak akan percaya dengan cerita saya. Saya pikir semua polisi kenal dengan pria [yang memperkosa saya] dan saya takut kalau mereka semua akan lebih memilih percaya dengan pria itu dan bukan saya.¹²³

¹²³ Wawancara Human Rights Watch dengan Kartika (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Yogyakarta, 20 Juli 2008.

Salah satu perekrut pekerja rumah tangga menjelaskan bahwa saat pekerja yang dia salurkan mempunyai masalah dengan majikan mereka ia berusaha melakukan mediasi untuk menyelesaikan masalah dibanding melibatkan polisi: “Saya tidak pernah membawa-bawa polisi. Itu hanya akan membuat masalah menjadi lebih rumit. Dengan polisi semuanya terlalu birokratis.... Tidak ada hukum yang menregulasi pekerja rumah tangga dan kami mendapat respon buruk dari polisi karena mereka mengatakan bahwa itu bukan tanggung jawab mereka.”¹²⁴

Seorang yang lain bercerita mengenai daftar panjang majikan-majikan yang ia tangani yang tidak membayar pekerja rumah tangga anak yang bekerja untuk mereka selama berbulan-bulan. “Saya sudah tidak mau melapor ke polisi lagi. Itu hanya akan membuang-buang waktu dan uang saja. Saya sudah pernah mencobanya dan [kasus] saya tidak pernah ditindaklanjuti.”¹²⁵

Direktur lembaga swadaya masyarakat hak perempuan yang membantu pekerja rumah tangga yang dilecehkan mengatakan kepada kami:

Sulit sekali bagi pekerja rumah tangga anak untuk pergi ke polisi sendirian... Saya tidak pernah mendengar ada seorang pekerja rumah tangga anak yang melaporkan sebuah kasus sendirian, karena mereka takut dengan institusi kepolisian. Khususnya bagi anak-anak, karena dalam pikiran mereka tugas polisi adalah menangkap orang dan memasukkan mereka ke dalam penjara, jadi anak-anak dari desa takut mendekati mereka.¹²⁶

Ia kemudian memberikan observasi berikut:

[Agen perekrut dan penyalur tenaga kerja] mempunyai mekanisme mereka sendiri dalam menyelesaikan masalah antara majikan dengan pekerja. Agen perekrut tenaga kerja datang ke rumah [majikan], berbicara dengan majikan, melakukan negosiasi, menarik kembali pekerja rumah tangga anak, lalu menggantikan mereka [dengan pekerja rumah tangga anak lain]. Adalah jarang—jarang—mereka mau melibatkan polisi. Melapor ke polisi berarti

¹²⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan agen tenaga kerja, Jakarta, 25 Juli 2008.

¹²⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

¹²⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

membuang-buang waktu dan uang, karena kadang-kadang polisi memintai [mereka] uang.¹²⁷

Prosedur Investigasi yang Buruk

Saat pekerja rumah tangga anak mampu dan bersedia mendatangi polisi untuk mendapat bantuan, mereka seringkali tidak mendapat perlindungan yang diberikan kepada mereka secara hukum. Di tambah lagi, prosedur yang dipergunakan polisi yang digunakan untuk merespon laporan-laporan sejenis ini menghambat mereka sebagai polisi dalam melakukan investigasi dan intervensi yang efektif.

Seorang polisi wanita senior dengan pengalaman lebih dari 26 tahun, dan sekarang bertugas di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak untuk Kepolisian Daerah Metropolitan Jakarta Raya, menjelaskan kepada Human Rights Watch mengenai prosedur yang tipikal saat seorang pekerja rumah tangga mendatangi polisi untuk melaporkan pelecehan. Pertama, korban melaporkan kasus, baik ke kantor Polisi Sektor atau saat ditemani oleh keluarga, teman atau oleh lembaga swadaya masyarakat, langsung ke Unit Pelayanan Perempuan dan Anak. Pada tahap ini, polisi akan menanyakan data pribadi korban dan informasi pokok mengenai pengaduan tersebut, yang merupakan dasar untuk membentuk sebuah kronologi sepanjang satu paragraf. Korban kemudian mendapatkan sebuah tanda terima yang menandakan bahwa kasus tersebut sudah dilaporkan. Korban kemudian harus menunggu sampai ia dipanggil kembali oleh polisi. Menurut polisi yang berbicara dengan kami, di Jakarta jangka waktu antara laporan yang pertama sampai pemanggilan korban adalah “kurang dari seminggu,”¹²⁸ walaupun seorang advokat hak perempuan yang telah berpengalaman membantu korban-korban dalam kasus sejenis memperingati kami bahwa jangka waktu tersebut bisa lebih dari “dua minggu, tergantung dari kinerja polisi.”¹²⁹ Baru pada tahap pemeriksaan ini polisi mulai membuat laporan kronologis yang lebih lengkap yang disebut Berita Acara Pemeriksaan. Polisi kemudian harus mengumpulkan bukti-bukti relevan sebelum mengirim informasi yang bersangkutan ke Kejaksaan untuk diproses sebagai kasus.¹³⁰

¹²⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

¹²⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹²⁹ Korespondensi lewat email dari Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, 17 Oktober 2008.

¹³⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

Baik polisi maupun kelompok-kelompok masyarakat sipil membenarkan bahwa panggilan untuk wawancara yang kedua, yang diserahkan secara langsung kepada korban di alamat yang mereka sediakan korban pada wawancara yang pertama, seringkali sebenarnya tidak sampai ke tangan korban yang dituju. Seperti yang dijelaskan anggota kepolisian tersebut: “Setelah polisi mencoba untuk menindaklanjuti, ketika mereka kemudian mencoba meneleponnya, mereka tidak berada di alamat di mana mereka terdaftar... Para penyelidik mencoba mencarinya tetapi mereka tidak bisa menemukannya jadi mereka membatalkan kasus tersebut.”¹³¹

Kelompok-kelompok masyarakat sipil memberi masukan bahwa para korban biasanya tidak berada di alamat di mana surat panggilan dikirimkan karena mereka cenderung kembali ke kampung halaman mereka di daerah pedesaan untuk memulihkan diri, atau sudah pindah ke majikan yang baru karena mereka membutuhkan uang, atau polisi menggunakan alamat lama di kartu tanda penduduk korban. Salah satu pekerja sosial menjelaskan: “Saat [pekerja rumah tangga] menjadi korban kekerasan, ada kebutuhan ekonomi untuk mulai kerja lagi. [Seringkali] mereka kembali ke kampung halaman mereka... Polisi harus bisa memproses kasus-kasus di mana korban sudah berada di daerah lain.”¹³²

Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga mensyaratkan polisi untuk secara otomatis menyediakan waktu sampai dengan tujuh hari masa perlindungan sementara bagi korban dalam waktu 24 jam terhitung sejak laporan pelecehan terhadap anggota rumah tangga diterima, termasuk terhadap pekerja rumah tangga yang tinggal di rumah tersebut. Begitu pihak kepolisian telah memulai menyediakan perlindungan, mereka kemudian wajib meminta surat penetapan perintah perlindungan dari pengadilan.¹³³ Undang-undang hukum juga mewajibkan polisi untuk “dengan segera meluncurkan penyelidikan setelah mengetahui atau menerima sebuah laporan menyangkut terjadinya kekerasan dalam sebuah rumah tangga.”¹³⁴ Oleh karena itu, prosedur dan praktik polisi yang ada sekarang, tidak cocok dengan kewajiban yang tercantum di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga. Pemenuhan kewajiban yang lebih baik dan penyelidikan yang lebih cepat dapat meningkatkan jumlah investigasi dan tuntutan yang berhasil secara dramatis.

¹³¹ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹³² Wawancara Human Rights Watch dengan Estu Rakhmi Fanani, direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹³³ UU No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, No. 23/2004, pasal 16.

¹³⁴ UU No. 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, No. 23/2004, pasal 19.

Kegagalan dalam Menindaklanjuti Penyelidikan Perbuatan Kriminal

Alasan lain yang diusulkan baik oleh pihak kepolisian maupun kelompok-kelompok masyarakat sipil mengenai alasan mengapa korban terkadang tidak bersedia melakukan tindakan yang lebih lanjut mengenai kasus yang telah mereka laporkan adalah karena korban dan majikan telah mencapai kesepakatan di mana korban mendapat kompensasi finansial apabila korban membatalkan laporan tersebut. Seorang pekerja sosial memberi tahu kami: “Saat kami menawarkan untuk membantu pekerja rumah tangga dan kemudian majikan menawarkan kompensasi, biasanya pekerja rumah tangga yang bersangkutan akan berpikir dua kali mengenai membawa majikan mereka ke pengadilan [dan] uang [kompensasi] terlihat lebih menarik.”¹³⁵

Kadang, pihak kepolisian tidak sadar bahwa kesepakatan seperti itu yang telah dibuat diantara majikan dan pekerja rumah tangga tersebut.¹³⁶ Tetapi kami juga berbicara dengan seorang pengacara independen yang bekerja untuk sebuah agen tenaga kerja pada saat pekerja rumah tangga agen tersebut memiliki masalah dengan majikan mereka. Pengacara tersebut, yang juga seorang mantan polisi, menjelaskan:

Biasanya dengan polisi hanya mengatakan kepada saya untuk jangan membawa [kasus tersebut] ke pengadilan. Polisi kemudian memberi orang yang membuat masalah sebuah kesempatan untuk memperbaiki masalah tersebut. Jadi kami sering melakukan mediasi. Seringkali apabila [majikan] memberi sejumlah uang [masalah] terselesaikan.¹³⁷

Seorang pekerja sosial mengatakan kepada kami bahwa “pengadilan-pengadilan tetap memperbolehkan penggunaan mediasi, [meskipun] mediasi hanya boleh dipergunakan dalam kasus perdata.”¹³⁸

Polisi juga seringkali mengambil pendekatan yang sangat pasif dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan pekerja rumah tangga. Seorang anggota kepolisian yang telah bekerja di di kepolisian selama 18 tahun terakhir, dan telah mengkhususkan diri dalam menangani kasus yang melibatkan perempuan dan anak selama empat tahun, mengatakan kepada kami bahwa ia tidak pernah mendengar akan adanya penahanan atau tuntutan

¹³⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Estu Rakhmi Fanani, direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹³⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹³⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang pengacara, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹³⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Estu Rakhmi Fanani, direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

apapun yang dilakukan terhadap majikan atas pelecehan terhadap pekerja rumah tangga anak yang pernah terjadi.¹³⁹ Meski demikian, ia tanpa ragu-ragu mengakui bahwa, pelecehan seperti itu memang terjadi, “tetapi karena tidak ada laporan kami tidak dapat menangani kasus-kasus itu. Tidak ada kesempatan [bagi anak-anak perempuan itu] untuk melarikan diri dan kabur dari rumah tempat mereka bekerja. Mereka diancam secara lisan dan fisik: ‘Kalau kamu lapor, saya akan membunuh kamu!’”¹⁴⁰

Seorang pekerja sosial yang mengadvokasi mewakili seorang pekerja rumah tangga anak yang terbunuh menjelaskan bahwa saat ia mendatangi polisi untuk melaporkan masalah ini, pihak kepolisian mengatakan bahwa tidak banyak yang bisa mereka lakukan karena tidak ada saksi mata dalam kejahatan itu. “Saat mereka mengatakan bahwa tidak ada saksi mata, saya pergi ke tempat kejadian perkara dan bertemu dengan pejabat lokal di perumahan. Saya mengumpulkan semua saksi mata yang bisa saya temukan – 12 orang – dan tiga saksi ahli lainnya.”¹⁴¹ Majikan tersebut akhirnya dipidana 10 tahun penjara karena melakukan pembunuhan.

Kekerasan terhadap pekerja rumah tangga adalah masalah pidana. Polisi harus menyelidiki tuduhan pelecehan fisik atau seksual dan harus menuntut pelaku apabila ada bukti kuat bahwa seorang majikan telah melakukan pelanggaran. Ada atau tidaknya tawaran atau penerimaan kompensasi seharusnya tidak menjadi faktor dalam mengambil keputusan-keputusan ini. Menindak kejahatan yang dilakukan terhadap pekerja rumah tangga anak secara hukum menyampaikan pesan yang penting bahwa masyarakat tidak akan memberi toleransi saat anak-anak dilecehkan atau dieksploitasi dalam bentuk terburuk pekerjaan rumah tangga. Sekali lagi, pengumpulan informasi yang cukup untuk melakukan penyelidikan atau yang penuntutan dalam jangka waktu paling pendek yang dimungkinkan akan membantu polisi untuk bertindak lebih jauh dalam melakukan penuntutan sekalipun korban menjadi semakin enggan untuk meneruskan kasus setelah diberi kompensasi finansial oleh majikan.

Selain itu, polisi tidak dapat menempatkan seluruh beban kepada korban untuk mencari saksi mata atau alat bukti pendukung. Polisi harus secara pro-aktif melakukan penyelidikan atas kasus pelecehan, termasuk kasus eksploitasi ekonomi, yang merupakan tindak pidana.

¹³⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan dengan seorang polisi yang telah bekerja di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Yogyakarta selama empat tahun terakhir, Yogyakarta, 21 Juli 2008.

¹⁴⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi, Yogyakarta, 21 Juli 2008.

¹⁴¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Sophia Opie, pekerja sosial, Jakarta, 25 Juli 2008.

Ini penting, bahkan dalam masalah kriminal di mana polisi berbagi tugas penyelidikan dengan inspektur tenaga kerja.

Pendirian Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian

Perubahan yang paling sering mendapat pujian diantara orang-orang yang kami wawancarai dari semua sektor masyarakat adalah pembentukan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak di dalam Kepolisian Republik Indonesia yang baru. Unit-unit baru ini menangani pengaduan, tuduhan, dan penyelidikan terhadap kekerasan dan pelecehan seksual, perdagangan orang, dan perlindungan terhadap perempuan dan anak sebagai saksi mata atau korban. Mereka juga melatih anggota kepolisian lain menyangkut perdagangan orang dan kekerasan dalam rumah tangga.

Unit-unit baru ini bertanggung jawab mengatasi segala kejahatan di mana pelaku kejahatan tersebut adalah anak-anak. Human Rights Watch tidak melakukan investigasi mengenai kapasitas atau kualitas dari kerja tersebut, dan tidak melakukan penilaian mengenai elemen tersebut dalam pekerjaan mereka.

Unit baru ini diformulasi dan dibangun berdasarkan sktruktur apa yang sebelumnya dikenal sebagai Ruang Pelayanan Khusus atau “meja bagian polisi wanita,” yang merupakan layanan khusus di beberapa kantor polisi di tingkat Polisi Daerah dan Polisi Resort yang memfokuskan diri dalam menangani kasus kekerasan terhadap perempuan dan anak. Bagian-bagian ini didirikan oleh asosiasi polisi wanita senior yang dibentuk pada tahun 1998. Unit-unit Pelayanan Khusus ini sebelumnya bukan merupakan bagian formal dari struktur organisasi polisi.¹⁴² Dengan bantuan Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Pol. 10 Tahun 2007, bagian-bagian ini sekarang menjadi bagian formal dari struktur organisasi Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan telah dinamakan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak.¹⁴³

Saat ini bagian ini terdapat di 33 kantor Polisi Daerah, dan 205 kantor Polisi Resort, dan secara khusus memprioritaskan area-area dengan level perdagangan orang yang tinggi.¹⁴⁴ Unit-unit ini tidak terdapat di kantor-kantor tingkat Polisi Sektor.

¹⁴² Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹⁴³ Peraturan Kapolri No. 10 Tahun 2007 tentang Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (PPA) di Lingkungan Kepolisian Negara RI.

¹⁴⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian Jakarta, Jakarta, 29 Juli 2008.

Tindakan ini telah mendapatkan pujian dari lembaga-lembaga swadaya masyarakat dan kelompok-kelompok masyarakat sipil. Direktur salah satu lembaga swadaya masyarakat mengenai perempuan di Jakarta mengatakan kepada kami: “Petugas penegak hukum cukup baik dalam hal bekerja sama dengan kami... di tingkat lokal di Jakarta layanan polisi cukup baik, tapi tidak tersebar terlalu luas.”¹⁴⁵ Salah satu Agen tenaga kerja yang mengaku telah menyalurkan lebih dari 1.000 pekerja rumah tangga dalam setahun memuji unit baru ini: “[Unit Pelayanan Perempuan dan Anak] milik polisi bagus sekali... Di tingkat Polisi Daerah mereka sangat membantu, tetapi di tingkat Polisi Resor dan Polisi Sektor tidak begitu bagus. Polisi-polisi yang bekerja di kantor-kantor tingkat Polisi Resor dan Polisi Sektor ini kadang tidak sadar bahwa ada sebuah Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dan mereka tidak tahu sama sekali bagaimana cara menangani kasus kekerasan dalam rumah tangga.”¹⁴⁶

Peningkatan kesadaran masyarakat mengenai unit baru ini masih merupakan hal yang sangat penting. Seperti yang diungkapkan oleh salah satu anggota kepolisian kepada kami sebelumnya memang ada usaha untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang keberadaan Unit Pelayanan Perempuan dan Anak ini, “tapi sampai sekarang hanya untuk kelompok-kelompok khusus, misalnya, untuk kelompok perempuan, tetapi tidak untuk anak jalanan atau pekerja rumah tangga anak. Saya bingung mengapa kami tidak menyebarkan informasi dengan lebih baik.”¹⁴⁷

Unit-unit baru ini memerlukan sumber daya yang layak untuk dapat menjalankan tugas mereka. Seorang anggota kepolisian dari unit ini di Yogyakarta memberitahu Human Rights Watch: “[Kadang] kami harus membiayai pekerjaan kami sendiri, dari kantong pribadi. Dalam menjalankan tugas ini kami tidak mendapatkan pendanaan fungsional secara khusus... Saat [para korban adalah] orang-orang kurang mampu, saat mereka melaporkan kasus mereka, kami memberi mereka uang transportasi atau uang makan. Selain itu juga, [ada] semacam uang suap, agar kasus-kasus diproses dengan lebih cepat oleh pengadilan. Biayanya besar: Rp. 300.000,- sampai Rp. 400.000,- [\$30 sampai \$40].”¹⁴⁸ Dalam sebulan, anggota kepolisian ini mengatakan bahwa ia dapat menghabiskan sampai dengan Rp. 300.000,- (\$30) dari gaji bulannya yang berjumlah sebesar Rp. 4.500.000,- (\$440) untuk membantu dua atau tiga kasus.

¹⁴⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

¹⁴⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

¹⁴⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita di Unit Pelayanan Perempuan dan Anak dalam Kepolisian, Yogyakarta, 21 Juli 2008.

¹⁴⁸ Ibid.

Pendirian Pusat Bantuan Perempuan dan Anak

Sebuah perkembangan lain sejak laporan kami yang terakhir adalah pendirian sejumlah pusat penampungan sementara dan pusat pertolongan yang keduanya mengkhususkan diri untuk perempuan dan anak di seluruh Indonesia. Human Rights Watch tidak mendapat kesempatan mengunjungi penampungan-penampungan ini, oleh karena itu kami tidak berada dalam posisi untuk mengevaluasi keadaan penampungan-penampungan ini berdasarkan pengamatan langsung kami.¹⁴⁹ Meski demikian, pada prinsipnya penampungan-penampungan yang menyediakan tempat sementara yang aman untuk perempuan dan anak untuk menghindari pelecehan dan untuk mulai hidup normal kembali merupakan kontribusi penting dalam pemberian perlindungan, selama mereka mendahulukan kepentingan perempuan dan anak.

Pada bulan September 2004, sebuah tempat penampungan untuk anak-anak korban pelecehan didirikan di Jakarta oleh Departemen Sosial.¹⁵⁰ Saat ini, penampungan tersebut mempunyai kapasitas penampungan untuk 30 anak, meskipun kebutuhan “seringkali melebihi kapasitas yang ada.”¹⁵¹ Ada rencana untuk merenovasi penampungan pada tahun 2009 untuk meningkatkan kapasitas menjadi 60 anak. Penampungan ini menerima anak-anak yang diperdagangkan, anak-anak yang terpisah dan terlantar, dan korban pelecehan seksual dan fisik. Menurut seorang pejabat di departemen, penampungan “biasa” menerima pekerja rumah tangga yang dianggap korban perdagangan orang atau korban eksploitasi.¹⁵²

Penampungan-penampungan atau rumah penampungan rahasia lain terdapat di Kalimantan Barat, Mataram, Jambi, Batu Raden, Batu – Malang, Aceh, Jakarta, and Yogyakarta.

Kejaksaan

Human Rights Watch mendengar beberapa kritik bahwa kejaksaan cenderung kurang memiliki sensitifitas yang layak untuk para korban, seperti yang didemonstrasikan dalam meminta para korban bertemu langsung dengan tertuduh, menyalahkan para pekerja rumah tangga atas perlakuan yang mereka dapatkan, tidak pernah menghadiri pelatihan atau

¹⁴⁹ Human Rights Watch meminta izin kepada Departemen Sosial RI untuk mengunjungi penampungan Jakarta, tetapi permohonan ditolak demi alasan keamanan.

¹⁵⁰ Wawancara Human Rights Watch melalui telepon dengan Hasrifah, pekerja sosial, Departemen Sosial RI, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² Ibid.

pertemuan yang diadakan oleh lembaga swadaya masyarakat, dan meremehkan korban sebagai “hanya pekerja rumah tangga.”¹⁵³

Seorang polisi wanita dengan pengalaman lebih dari dua dekade di kepolisian, dan lebih dari enam tahun menangani secara khusus kasus-kasus yang melibatkan perempuan dan anak, menyebut kantor kejaksaan sebagai “hambatan terbesar” dalam membawa kasus-kasus yang melibatkan kekerasan terhadap perempuan dan anak ke pengadilan. Polisi wanita ini menekankan bagaimana kantor kejaksaan tidak mempunyai divisi khusus yang mengurus kasus-kasus yang ditangani oleh Unit Pelayanan Perempuan dan Anak. Kalau mereka mempunyai divisi khusus, katanya, “Saya merasa bahwa saya akan lebih mudah menangani kasus-kasus ini karena mereka akan mempunyai perspektif yang sama.”¹⁵⁴ Ia juga mengeluh bahwa kantor kejaksaan tidak cukup transparan dan tidak cukup kooperatif.¹⁵⁵

Meskipun Kantor Kejaksaan diwajibkan untuk memiliki “unit gender,” sebagai hasil dari Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender, Ketua Komisi Nasional Perempuan menyebutnya sebagai “tidak terlalu aktif.”¹⁵⁶

Dinas Ketenagakerjaan

Pejabat-pejabat di kantor-kantor Dinas Ketenagakerjaan daerah memiliki tanggung jawab dalam penegakan peraturan ketenagakerjaan anak, tetapi saat gagal mengambil langkah efektif untuk menjamin bahwa pekerja rumah tangga menerima bahkan perlindungan ketenagakerjaan yang paling mendasar yang dijamin kepada mereka. Dalam sebuah surat kepada Human Rights Watch, Fauzi Bowo, gubernur Jakarta, menulis:

Sejumlah program yang bertujuan melindungi pekerja rumah tangga anak telah diimplementasikan oleh Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta dan Dinas Kesejahteraan Sosial... Program-program ini mengatur bahwa inspeksi harus dilakukan oleh Inspektur Ketenagakerjaan dari Dinas Ketenagakerjaan di tingkat provinsi maupun Dinas Ketenagakerjaan kota mengenai pekerja rumah tangga anak di tempat kerja formal seperti pabrik, perusahaan dan

¹⁵³ Wawancara Human Rights Watch dengan Estu Rakhmi Fanani, direktur, LBH Apik, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹⁵⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan seorang polisi wanita senior, Jakarta, 29 Juli 2008.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Kamala Chandrakirana, ketua, Komnas Perempuan, Jakarta, 1 Agustus 2008.

perkantoran. Sampai sekarang, belum ada laporan mengenai pekerja anak di tempat-tempat yang diinspeksi tersebut.¹⁵⁷

Seorang pejabat dari Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta juga menginformasikan kepada kami bahwa mereka belum melakukan satupun tindakan intervensi sehubungan dengan perlakuan buruk terhadap seorang pekerja rumah tangga anak.¹⁵⁸ Yang luar biasa, mereka juga mengaku bahwa mereka “belum pernah menemukan data mengenai anak-anak di bawah 15 tahun [yang bekerja sebagai pekerja rumah tangga].”¹⁵⁹

Tetapi dalam sebuah survey yang menurut Human Rights Watch percayai menghitung di bawah jumlah seharusnya total pekerja anak, Badan Pusat Statistik Republik Indonesia tetap memperkirakan ada sekitar 3.000 pekerja rumah tangga di bawah umur yang tinggal bersama dengan majikan mereka di Jakarta pada tahun 2007.

Meskipun pejabat Dinas Ketenagakerjaan baik di Jakarta maupun di Yogyakarta meyakinkan Human Rights Watch bahwa mereka dapat menerima pengaduan apabila ada pekerja rumah tangga yang mendatangi mereka, mereka tidak tahu mengenai orang yang pernah mengadu.

Kantor Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta sepertinya mengumpulkan informasi dari beberapa Agen perekrut dan penyalur tenaga kerja mengenai jumlah pekerja rumah tangga yang mereka salurkan. Ketua salah satu agen penyalur itu mengatakan kepada kami:

Dinas Ketenagakerjaan mengumpulkan dokumen dari saya—data mengenai anak-anak perempuan pekerja saya—tetapi pada waktu saya meminta kembali dokumen- dokumen ini di kemudian hari saat saya membutuhkannya, mereka [tidak menyimpan] dokumen-dokumen itu di [kantor dinas]... [Saat] mereka mengambil dokumen-dokumen ini, saya harus membayar ‘biaya transportasi.’¹⁶⁰

Agen lain mengatakan kepada kami bahwa staf dari Dinas Ketenagakerjaan mengunjunginya untuk mengumpulkan angka jumlah pekerja rumah tangga yang ia

¹⁵⁷ Surat dari Fauzi Bowo, Governor of Jakarta, kepada Human Rights Watch, November 25, 2008, terlampir di apendiks.

¹⁵⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, pejabat, Dinas Ketenagakerjaan Jakarta, Jakarta, 31 Juli 2008.

¹⁵⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, 31 Juli 2008.

¹⁶⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan ketua salah satu agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga terbesar di Jakarta, 23 Juli 2008.

salurkan. Ia memberitahu kami bahwa dulu Dinas Ketenagakerjaan mengambil data berupa nama para pekerja rumah tangga, tetapi sekarang hanya mengambil angka mentah.¹⁶¹

Meskipun Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta mengaku mengawasi agen-agen tenaga kerja, tetapi Human Rights Watch sangat meragukan kenyataannya dalam praktik. Seorang pejabat senior dalam Dinas Ketenagakerjaan DKI Jakarta meyakinkan kami bahwa satu atau dua dari staf kantornya mengunjungi setiap agen tenaga kerja sekitar setiap tiga bulan sekali, dan melakukan wawancara dengan pekerja-pekerja mereka untuk melakukan evaluasi mengenai apakah ada pelecehan yang terjadi.¹⁶² Meski demikian, karena pejabat yang sama mengaku bahwa semua tugas ini dikerjakan oleh lima sampai dengan enam orang staf, dan bahwa ada 550 agen pemasok di Jakarta, ini akan berarti bahwa apabila setiap inspektur bekerja sendiri, mereka harus mengunjungi satu agen tenaga kerja setiap dua jam, dengan asumsi bahwa mereka memakai seluruh waktu sumber daya mereka untuk menangani penyedia pekerja rumah tangga dengan mengesampingkan semua industri-industri lain. Tidak satupun dari agen tenaga kerja yang diwawancarai oleh Human Rights Watch pernah mendapat inspeksi seperti itu.

Usaha Pemerintah dalam Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak

Pada tahun 2002, pemerintah Indonesia menetapkan Rencana Aksi Nasional dalam kurun 20 Tahun untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak 20 Tahun (Rencana Aksi Nasional).¹⁶³ Rencana ini dengan jelas menyatakan bahwa anak-anak yang dieksploitasi “sebagai pembantu rumah tangga” terlibat dalam salah satu bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.

Rencana fase pertama dengan jangka waktu 5 tahun yang dari rencana aksi, yang berakhir pada tahun 2007, mempunyai tiga tujuan utama: (1) untuk meningkatkan kesadaran masyarakat tentang bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak; (2) melakukan pemetaan terhadap bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak; dan (3) untuk menghapuskan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak dalam lima sektor: anak-anak yang dilibatkan dalam penjualan, pembuatan dan perdagangan narkoba; anak-anak yang di

¹⁶¹ Wawancara Human Rights Watch agen tenaga kerja, Jakarta, 25 Juli 2008.

¹⁶² Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, 31 Juli 2008.

¹⁶³ Keputusan Presiden No. 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, diadopsi pada tanggal 13 Agustus 2002.

perdagangan untuk pelacuran; dan anak-anak yang terlibat dalam sektor perikanan lepas pantai, pertambangan, dan produksi alas kaki.¹⁶⁴

Dalam kerjasama dengan ILO-The International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) [Program Internasional Penghapusan Pekerja Anak] pemerintah juga memprakarsai sebuah program berjangka waktu untuk tahun 2002-2007 yang bertujuan untuk menarik kembali dan mencegah masuknya 31.340 anak dari lima sektor yang diidentifikasi oleh Rencana Aksi Nasional pertama. Pada tahun 2008, pejabat pemerintah mengklaim bahwa rencana berjangka waktu terikat yang pertama tidak memenuhi target totalnya, tetapi berhasil dalam mencegah 27.078 anak memasuki kelima sektor diatas, dan menarik kembali 2.154 dari lingkungan yang berbahaya.¹⁶⁵ Di sebuah program yang lain, pemerintah mengklaim telah mencegah atau menarik kembali pekerja anak dari tahun 2004-2007, di empat propinsi: Jawa Timur, Sumatera Utara, Nusa Tenggara Barat, dan Sulawesi Selatan. Pemerintah juga mengklaim bahwa mereka telah membuat sebuah “zona bebas pekerja anak” di Kota Kutai Kartanegara, yang menurut mereka telah berhasil menarik kembali 10.123 anak.¹⁶⁶ Human Rights Watch tidak berada dalam posisi yang memungkinkan untuk melakukan verifikasi terhadap angka-angka penarikan atau “pencegahan” ini.

Penilaian terhadap kesuksesan fase pertama dari rencana aksi nasional bervariasi. Representatif lembaga swadaya masyarakat secara beragam mendeskripsikan program ini sebagai “bukan [program yang] sukses”¹⁶⁷ atau bahwa “[program ini telah] sedikit membantu.”¹⁶⁸ Arum Ratnawati, Kepala Penasehat Teknis Program Pekerja Anak, ILO di Jakarta menyatakan bahwa: “Kami melihat adanya sedikit perkembangan, tetapi ini adalah negara yang besar dan masih banyak yang harus diselesaikan.”¹⁶⁹ Arum Ratnawati, Kepala Penasehat Teknis Program Pekerja Anak, ILO di Jakarta menyatakan bahwa: “Kami melihat

¹⁶⁴ Keputusan Presiden No. 59 Tahun 2002 tentang Rencana Aksi Nasional tentang Rencana Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, diadopsi pada tanggal 13 Agustus 2002, bab III(A)(2).

¹⁶⁵ Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Erman Suparno, dikutip oleh Desy Nurhayati, “Government aims to free 22,000 children from forced labor [Pemerintah Menargetkan untuk Membebaskan 22,000 Anak dari Kerja Paksa],” *Jakarta Post*, Juli 10, 2008.

¹⁶⁶ Wawancara Human Rights Watch dengan Nur Asiah, Direktur Direktorat Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

¹⁶⁷ Wawancara Human Rights Watch dengan Achmad Marzuki, direktur eksekutif, Jaringan Penghapusan Pekerja Anak (JARAK), Jakarta, 17 Juli 2008.

¹⁶⁸ Wawancara Human Rights Watch dengan Aida Milasari, direktur, Rumpun Gema Perempuan, Jakarta, 17 Juli 2008.

¹⁶⁹ Wawancara Human Rights Watch dengan Arum Ratnawati, Kepala Penasehat Teknis Program, ILO, Jakarta, 24 Juli 2008.

adanya sedikit perkembangan, tetapi ini adalah negara yang besar dan masih banyak yang harus diselesaikan.”¹⁷⁰

Secara khusus, lembaga-lembaga swadaya masyarakat menyalahkan kualitas buruk, atau sama sekali absennya, proses pengambilan data mengenai pekerja anak oleh pemerintah di tingkat propinsi. Salah satu advokat hak anak bertanya: “Bagaimana orang bisa membuat rencana kalau mereka tidak punya data?”¹⁷¹ Kritik umum lain yang sering dikemukakan oleh lembaga-lembaga swadaya masyarakat adalah kurangnya kapasitas pegawai negeri sipil pemerintah tingkat propinsi yang ditugaskan untuk menjalankan rencana tersebut. Secara khusus, mereka menyatakan fakta bahwa banyak pegawai negeri sipil yang di transfer ke propinsi-propinsi tersebut untuk jangka waktu yang singkat dan begitu keahlian yang relevan sudah mulai berkembang, mereka ditransfer ke daerah lain lagi sebelum mempunyai kesempatan untuk mengimplementasikan apa yang telah mereka pelajari.¹⁷²

Pejabat-pejabat pemerintah menunjuk kepada pembentukan 22 “Komite Aksi Propinsi untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak” oleh Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan 70 komite serupa di tingkat Kota sebagai tanda sukses fase pertama.¹⁷³ Meski demikian, seperti hasil observasi seorang pejabat ILO, “Sekarang, tidak semua dari [komite tersebut] berfungsi. Ada beberapa yang tidak melakukan apapun.”¹⁷⁴ Meski demikian, seperti hasil observasi seorang pejabat ILO, “Sekarang, tidak semua dari [komite tersebut] berfungsi. Ada beberapa yang tidak melakukan apapun.”¹⁷⁵ Komite Yogyakarta hanya mengadakan satu kali pertemuan antara Januari dan Agustus 2008.¹⁷⁶

¹⁷⁰ “Potret Buram Anak Indonesia, 166 Juta Jadi Buruh,” Kompas (Jakarta), 19 Juli 2008.

¹⁷¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Hamid Patilima, Ketua Divisi Pengembangan Sumber Daya, Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI), Jakarta, 16 Juli 2008.

¹⁷² Wawancara Human Rights Watch dengan Hamid Patilima, Divisi Pengembangan Sumber Daya, Yayasan Kesejahteraan Anak Indonesia (YKAI), Jakarta, 16 Juli 2008; dan Achmad Marzuki, direktur eksekutif, Jaringan Penghapusan Pekerja Anak (JARAK), Jakarta, 17 Juli 2008.

¹⁷³ Wawancara Human Rights Watch dengan Nur Asiah, Direktur Direktorat Pengawasan Norma Kerja Perempuan dan Anak, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Jakarta, 28 Juli 2008.

¹⁷⁴ Wawancara Human Rights Watch dengan Arum Ratnawati, Kepala Penasehat Teknis Program, ILO, Jakarta, 24 Juli 2008.

¹⁷⁵ Wawancara Human Rights Watch dengan Dwi Untoro, 31 Juli 2008.

¹⁷⁶ Wawancara melalui telepon Human Rights Watch dengan Dinas Ketenagakerjaan Yogyakarta pejabat, Yogyakarta, September 5, 2008.

Pendidikan

Seperti yang sudah terdokumentasikan dalam laporan tahun 2005 kami, biaya yang berhubungan dengan pendidikan seringkali memaksa anak-anak perempuan dan laki-laki untuk berhenti sekolah sebelum mereka menyelesaikan pendidikan wajib sembilan tahun. Ini memegang peran dalam mendorong masuknya anak-anak ke dalam angkatan kerja. Kami juga mendemonstrasikan bagaimana bekerja sebagai pekerja rumah tangga dapat mengganggu kemampuan anak untuk mengakses pendidikan. Selain biaya-biaya, pekerja rumah tangga yang diizinkan untuk bersekolah menghadapi berbagai tantangan berarti: jam kerja yang panjang dan kurangnya waktu tidur mengganggu kemampuan menjalankan kegiatan bersekolah karena seorang anak bisa sering terlambat, absen, atau tidak mampu menyelesaikan tugas sekolah. Lembaga-lembaga swadaya masyarakat juga mengklaim bahwa tidak adanya akte kelahiran, kartu keluarga, atau kartu tanda penduduk orangtua, juga dapat menjadi penghalang anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah mendaftar sekolah.¹⁷⁷

Pada tahun 2007 Badan Pusat Statistik Republik Indonesia mensurvei 285.904 rumah tinggal dan tidak menemukan satupun pekerja rumah tangga anak yang tinggal dengan majikan yang memiliki pendidikan lebih tinggi dari sekolah dasar.¹⁷⁸ Yang mengkhawatirkan, data yang dikumpulkan oleh Komisi Nasional Perlindungan Anak mengindikasikan bahwa jumlah anak yang berhenti bersekolah naik dari 10.8 juta anak ke 12.7 juta anak di tahun 2007.¹⁷⁹

Dalam investigasi kami di tahun 2008, kami menegaskan ulang bahwa hubungan antara biaya pendidikan dan berakhirnya anak-anak menjadi pekerja anak masih terus berlanjut. Endah menjelaskan kepada kami mengapa ia mulai bekerja di usia 15 tahun:

Saya tidak dapat meneruskan sekolah, jadi saya memutuskan untuk bekerja. [Tahun terakhir saya bersekolah adalah] semester pertama, kelas satu, Sekolah Menengah Pertama. Saya sangat ingin meneruskan belajar, tetapi saya tidak punya cukup uang. [Biayanya saat itu] adalah Rp. 15.000,- (\$1.50) per bulan. Tapi yang benar-benar tidak mampu saya tanggung adalah [bersekolah] adalah 'uang gedung' dan seragam. [Biayanya] adalah Rp.

¹⁷⁷ Agnes Winpasali, "Kids without ID denied education [Anak-anak Tanpa Tanda Identitas Tidak Diberi Akses Terhadap Pendidikan]," *Jakarta Post*, Juli 4, 2008.

¹⁷⁸ Badan Pusat Statistik Republik Indonesia, "Survei Keadaan Angkatan Kerja Nasional," Agustus 2007.

¹⁷⁹ "Buruh Anak Dikhawatirkan Meningkat," *Kompas* (Jakarta), June 13, 2008.

500.000,- (\$50) untuk biaya gedung dan seragam... Lalu setiap semester kami harus membeli buku... Saya menyesali ini.¹⁸⁰

Budiwati, yang hanya selesai sekolah sampai kelas lima, menjelaskan kepada kami mengapa ia bekerja:

Saat ini saya tidak mampu bersekolah... Saya membiayai sekolah adik saya... Sekarang dia duduk di kelas lima... Saya ingin adik perempuan saya bisa menyelesaikan kuliah dan mendapatkan pekerjaan yang pantas supaya dia tidak usah mengerjakan pekerjaan yang tidak layak seperti saya. Saya ingin bekerja di pabrik atau perusahaan karena saya kan menghasilkan lebih banyak uang. [Tetapi] saya hanya selesai Sekolah Dasar, dan orang perlu ijazah Sekolah Menengah Pertama untuk bisa bekerja di pabrik. Saya ingin melanjutkan sekolah tetapi tidak punya cukup uang.¹⁸¹

Sikap diskriminatif yang meremehkan pentingnya pendidikan untuk anak perempuan juga masih terdapat di beberapa komunitas. Di mana pendidikan memerlukan biaya, biaya-biaya ini menambah kemungkinan sikap diskriminatif dalam keluarga akan berakibat pada penarikan kembali anak-anak perempuan dari sekolah sebelum anak laki-laki yang ditarik. Dian mulai bekerja pada usia 15 tahun. “Saat saya mengatakan bahwa saya ingin bersekolah, [orangtua saya] bilang saya tidak perlu bersekolah... Orangtua saya tidak merencanakan [atau membuat anggaran] menyekolahkan kakak laki-laki saya. Tapi [sanak saudara yang lain membantu] sehingga dia bisa bersekolah—karena dia laki-laki. Saya bertanya kepada saudara untuk membantu menyekolahkan saya, dan mereka mengatakan ‘Buat apa kita menyekolahkan kamu? Kamu anak perempuan nanti juga kamu akan berakhir di dapur.’”¹⁸²

Indikator ekonomi yang menunjukkan sulitnya menarik anak-anak perempuan mempunyai tingkat pendidikan lebih tinggi untuk menjadi pekerja rumah tangga terlihat dalam praktik sebuah Agen tenaga kerja yang kami temui di Jakarta Selatan yang membayar komisi perekrut lapangan mereka di lapangan Rp. 300.000,- (\$30) untuk setiap pekerja rumah tangga yang mereka rekrut, tetapi membayar Rp. 500.000,- (\$50) untuk setiap babysitter yang mereka rekrut. Kepala agen menjelaskan alasannya: “[Untuk menjadi] babysitters

¹⁸⁰ Wawancara Human Rights Watch dengan Endah (bukan nama sebenarnya), 19 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

¹⁸¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Budiwati (bukan nama sebenarnya), 16 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

¹⁸² Wawancara Human Rights Watch dengan Dian (bukan nama sebenarnya), 17 tahun, Bekasi, 27 Juli 2008.

mereka harus punya ijazah Sekolah Menengah Pertama, dan [yang memiliki ijazah Sekolah Menengah Pertama] sulit ditemukan.”¹⁸³

Konstitusi Indonesia (Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945) mensyaratkan bahwa pemerintah mengalokasikan sedikitnya 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk pendidikan.¹⁸⁴ Meski demikian, pada tahun 2008, pengeluaran untuk pendidikan ditentukan sebesar Rp. 154.2 trilyun (\$16.76 milyar), atau 15.6% dari APBN.¹⁸⁵ Pada tanggal 13 Agustus 2008, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia mendeklarasikan bahwa APBN 2008 gagal memenuhi mandat konstitusional.¹⁸⁶ Ini adalah ketiga kalinya Mahkamah menemukan bahwa pemerintah telah melakukan pelanggaran tugas konstitusionalnya dalam hal pengeluaran untuk pendidikan sejak tahun 2004.¹⁸⁷ Pemerintah telah berjanji untuk memenuhi alokasi dana yang diperlukan dalam anggaran tahun 2009.¹⁸⁸

Sebuah program baru telah ditetapkan oleh pemerintah pada tahun 2007 yang dikenal sebagai “Bantuan Langsung Tunai Bersyarat” menargetkan perkiraan 6.5 juta keluarga kurang mampu.¹⁸⁹ Program ini menyediakan dana hibah sampai dengan Rp. 2.200.000,- (\$217) per tahun untuk keluarga-keluarga yang paling miskin. Salah satu diantara syarat-syarat yang ada, untuk dapat menerima dana tersebut adalah bahwa semua anak yang berusia 6 sampai 15 tahun harus bersekolah dengan absen persentase kehadiran minimal 85%.¹⁹⁰ Sebuah mekanisme pengawasan kondisi hibah yang kompeten akan menjadi elemen penting untuk menjamin keberhasilan program ini.

¹⁸³ Wawancara Human Rights Watch dengan agen tenaga kerja, Jakarta, 25 Juli 2008.

¹⁸⁴ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pasal 31(4): “Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional.”

¹⁸⁵ Desy Nurhayati, “Government vows to allot 20% of 2009 budget for education [Pemerintah Berjanji Akan Menyediakan 20% dari Anggaran 2009 untuk Pendidikan],” *Jakarta Post*, 15 Agustus 2008.

¹⁸⁶ Keputusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia No. 13/PUU-VI/2008.

¹⁸⁷ Desy Nurhayati, “Government vows to allot 20% of 2009 budget for education [Pemerintah Berjanji Akan Menyediakan 20% dari Anggaran 2009 untuk Pendidikan],” *Jakarta Post*, 15 Agustus 2008.

¹⁸⁸ Erwida Maulia dan Aditya Suharmoko, “Education budget to hit a record high in '09 [Anggaran Pendidikan Tahun 2009 Akan Capai Rekor Tertinggi],” *Jakarta Post*, 16 Agustus 2008.

¹⁸⁹ Kantor Sub-Regional ILO untuk Asia Tenggara, “Indonesia: Bantuan Langsung Tunai (BLT) Bersyarat untuk Kalangan Tidak Mampu,” <http://www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/events/sis/download/paper22.pdf> (diakses pada tanggal 30 Oktober 2008).

¹⁹⁰ Syarat lain termasuk Pemeriksaan kehamilan 4 kali, mendapatkan suplemen zat besi saat hamil, proses kelahiran yang ditangani tenaga medis profesional yang terlatih, kunjungan setelah melahirkan 2 kali, imunisasi anak lengkap, menjamin bahwa berat badan bayi akan naik, menimbang berat badan sebulan sekali untuk anak-anak di bawah usia tiga tahun, dua kali setahun bagi anak-anak usia tiga sampai lima tahun, penyediaan vitamin A dua kali setahun untuk anak-anak dibawah lima tahun.

Di Yogyakarta, ada sebuah “program retrieval” untuk anak-anak yang putus sekolah, yang memungkinkan siswa-siswi putus sekolah karena biaya kembali ke sekolah, karena apabila mereka kembali ke sekolah, mereka tidak dipungut biaya.¹⁹¹ Meski demikian, program ini hanya menargetkan anak-anak yang merupakan penduduk resmi di kota Yogyakarta. Pekerja rumah tangga anak migran tidak dianggap penduduk resmi dan oleh karena itu tidak memenuhi syarat untuk program-program seperti ini.¹⁹²

Lewat sebuah langkah yang pantas disambut dengan sangat gembira, sekarang pemungutan “uang gedung,” untuk sekolah negeri di beberapa daerah termasuk Jakarta, Depok, Mojokerto, Surabaya, dan Solo adalah perbuatan ilegal.

Di mana terdapat sistem pendidikan informal atau alternatif, penting untuk menjamin sistem-sistem pendidikan tersebut mempunyai kualitas yang sama atau lebih tinggi dari sistem sekolah umum, agar tidak merugikan anak-anak yang mengakses pendidikan dengan cara seperti ini.

Meski demikian, menjamin akses terhadap pendidikan untuk pekerja rumah tangga bukan hanya masalah menjamin biaya pendidikan, atau pengadaan pilihan pendidikan alternatif bagi anak yang bekerja. Hal ini juga memerlukan penegakan peraturan yang mensyaratkan bahwa pekerjaan tidak boleh mengganggu kehadiran anak di sekolah. Human Rights Watch mengunjungi salah satu program yang menawarkan pendidikan alternatif bagi pekerja rumah tangga anak yang diperbolehkan untuk datang ke sekolah pada saat mereka diberikan hari libur. Meskipun program seperti ini adalah kesempatan yang langka bagi pekerja rumah tangga anak, tetapi tetap pantas disambut dengan hangat, penting bagi pemerintah untuk mengurangi jam kerja keseluruhan agar pekerja-pekerja rumah tangga anak tidak harus mengorbankan sebuah hari libur yang mereka sangat butuhkan untuk mengakses hak mereka untuk mendapat pendidikan. Seperti yang dijelaskan oleh seorang advokat pekerja rumah tangga: “Kebanyakan majikan tidak memberi izin kepada pekerja rumah tangga anak untuk mengakses jenis-jenis umum pendidikan alternatif... dan pemerintah tidak punya kemauan untuk menjamin akses pekerja rumah tangga anak terhadap pendidikan, karena tidak ada sanksi untuk tidak memberikan izin kepada pekerja rumah tangga anak untuk mengakses pendidikan.”¹⁹³

¹⁹¹ Wawancara Human Rights Watch dengan Justina Paula Soeyatmi, Anggota dan Ketua Pansus Ketenagakerjaan, Kantor DPRD Kota Yogyakarta, Yogyakarta, 22 Juli 2008.

¹⁹² Wawancara Human Rights Watch dengan Lita Anggraini, Jaringan Nasional Advokasi PRT (Jala PRT), Jakarta, 31 Juli 2008.

¹⁹³ Wawancara Human Rights Watch dengan Lita Anggraini, Jaringan Nasional Advokasi PRT (Jala PRT), Jakarta, 31 Juli 2008.

VII. Kewajiban Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Hukum Internasional

Indonesia telah memilih untuk menjadi negara anggota beberapa perjanjian internasional yang menciptakan sebuah kerangka kuat untuk menjamin kondisi kerja yang layak bagi pekerja rumah tangga anak. Kewajiban yang tumbuh dari perjanjian-perjanjian ini mengikat pemerintah pusat, dan juga pemerintah provinsi dan pemerintah kota. Di masa mendatang, saat semua tingkatan dalam pemerintah bekerja untuk mengembangkan perlindungan yang layak bagi pekerja rumah tangga anak melalui peraturan-peraturan, semua tingkat pemerintah ini harus berusaha untuk mencapai standar-standar internasional ini.

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-Hak Anak mensyaratkan pengaturan jam kerja dan kondisi kerja untuk memastikan bahwa anak-anak mendapat cukup waktu untuk beristirahat dan bersantai, untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan bermain.¹⁹⁴

Di dalam Konvensi mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja, usia minimum untuk diperbolehkan mengambil pekerjaan umum “tidak boleh kurang dari usia tamat pendidikan wajib dan, dalam keadaan apapun, tidak boleh kurang dari 15 (lima belas) tahun.”¹⁹⁵ Meski demikian, di Indonesia pendidikan dasar sembilan tahun adalah [pendidikan] wajib¹⁹⁶ dan anak-anak secara umum mulai sekolah dasar pada usia tujuh tahun, maka usia minimum bagi seorang individu untuk diperbolehkan bekerja harus seseorang yang telah berusia sekurang-kurangnya 15 tahun dan telah menyelesaikan sembilan tahun pendidikan wajib. Indonesia bebas menentukan usia minimum umum untuk diperbolehkan mengambil pekerjaan umum lebih tinggi dari 15 tahun, dalam hal Indonesia memilih untuk melakukan hal tersebut. Dan memang, Konvensi mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja mensyaratkan Indonesia untuk “secara progresif meningkatkan” usia minimum untuk diperbolehkan bekerja “sampai pada tingkat yang konsisten dengan perkembangan fisik dan mental orang muda sepenuhnya.”¹⁹⁷

¹⁹⁴ Konvensi Hak Anak, pasal 31-32.

¹⁹⁵ Konvensi ILO No. 138 mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja (“Konvensi mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja”) diadopsi pada tanggal 26 Juni 1973, 1015 U.N.T.S. 297, mulai berlaku pada tanggal 19 Juni 1976, diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 7 Juli 1999, pasal 2(3).

¹⁹⁶ UU No. 23/2002 tentang Perlindungan Anak, pasal 48.

¹⁹⁷ Konvensi mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja, pasal 1.

Konvensi mengenai Usia Minimum untuk Diperbolehkan Bekerja memperbolehkan anak-anak yang berusia antara 13 sampai 15 tahun untuk melakukan pekerjaan ringan selama tidak membahayakan kesehatan atau perkembangan mereka atau menghambat pendidikan mereka.¹⁹⁸ Pemerintah harus “menentukan kegiatan apa saja yang boleh dikerjakan dan [untuk] menetapkan jumlah jam kerja dan kondisi kerja di mana pekerjaan tadi boleh dilakukan.”¹⁹⁹

Konvensi Hak Anak menjamin hak anak “untuk dilindungi dari melakukan suatu pekerjaan yang bisa berbahaya atau mengganggu pendidikan anak, atau berbahaya bagi kesehatan anak atau perkembangan fisik, mental, spiritual, moral atau perkembangan sosial.”²⁰⁰ Di dalam Konvensi ILO mengenai Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak beberapa jenis pekerjaan untuk anak dilarang sama sekali, contohnya perbudakan atau praktik-praktik yang serupa dengan perbudakan. Jenis-jenis pekerjaan lain dilarang apabila pekerjaan tersebut merupakan “pekerjaan yang, karena sifat atau keadaan lingkungan tempat pekerjaan itu dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak.”²⁰¹

Menurut Rekomendasi yang diadopsi oleh International Labor Organization untuk melengkapi Konvensi mengenai Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak, “pekerjaan berbahaya” meliputi:

- (a) jenis pekerjaan yang memberikan ancaman pelecehan fisik, psikologis maupun seksual terhadap anak;
- (b) jenis pekerjaan di mana anak bekerja dalam kondisi yang sangat sulit seperti jam kerja panjang atau bekerja di malam hari;
- (c) jenis pekerjaan di mana anak secara tidak masuk akal dikekang di dalam lingkungan kerjanya;

¹⁹⁸ Ibid., pasal 7.

¹⁹⁹ Ibid., pasal 7(3).

²⁰⁰ Konvensi Hak Anak, pasal 32(1).

²⁰¹ Konvensi ILO No. 182 mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak (“Konvensi mengenai Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak”) diadopsi pada tanggal 17 Juni 1999, 38 I.L.M. 1207 (mulai berlaku pada tanggal 19 November 2000, diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 28 March 2000), pasal. 3: “Yang dimaksud dengan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak adalah: (a) segala bentuk perbudakan atau praktek sejenis perbudakan seperti penjualan dan perdagangan anak, kerja ijon (debt bondage), dan perhambaan serta kerja paksa atau wajib kerja, termasuk pengerahan anak secara paksa atau wajib untuk dimanfaatkan dalam konflik bersenjata; (b) pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk pelacuran, untuk produksi pornografi, atau untuk pertunjukan-pertunjukan porno; (c) pemanfaatan, penyediaan atau penawaran anak untuk kegiatan terlarang, khususnya untuk produksi dan perdagangan obat-obatan sebagaimana diatur dalam perjanjian internasional yang relevan; (d) pekerjaan yang sifat atau keadaan tempat pekerjaan itu dilakukan dapat membahayakan kesehatan, keselamatan, atau moral anak-anak.”

- (d) pekerjaan yang menggunakan mesin, peralatan, dan perkakas berbahaya;
- (e) pekerjaan yang melibatkan mengurus atau mengangkut muatan berat;
- (f) pekerjaan yang dapat memberikan ancaman bagi anak berupa zat yang berbahaya, seperti zat kimia, pestisida, asam pembersih, atau kotoran manusia khususnya individu-individu yang sakit;
- (g) pekerjaan yang dapat, memberikan ancaman tingkat suara yang tinggi;
- dan
- (h) pekerjaan yang dilakukan pada ketinggian yang berbahaya atau di tempat yang terkekang.²⁰²

Rekomendasi tersebut juga mendesak pemerintah-pemerintah untuk memberi “perhatian khusus” kepada “masalah situasi kerja yang tersembunyi, di mana anak perempuan menghadapi risiko tersendiri.”²⁰³

Pekerjaan rumah tangga yang dikerjakan anak di mana kondisi-kondisi seperti itu ada, yang beberapa contohnya didokumentasikan dalam laporan ini, adalah suatu bentuk pekerjaan terburuk di bawah hukum internasional.

Oleh karenanya harus ada pelarangan untuk memperbolehkan anak-anak terlibat atau berada dalam risiko kondisi kerja demikian, dan pemerintah harus mengambil langkah-langkah segera yang efektif untuk mengukuhkan penghapusan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak sebagai masalah yang mendesak.²⁰⁴

Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, di mana Indonesia adalah salah negara anggotanya, menetapkan bahwa setiap orang berhak atas kondisi kerja yang adil dan baik, istirahat, waktu senggang, dan pembatasan jam kerja yang wajar, dan liburan berkala.²⁰⁵ Hak ini berlaku juga bagi mereka yang terlibat di dalam pekerjaan rumah tangga, selain juga bagi mereka di yang bekerja di angkatan kerja non-domestik dan tidak ada

²⁰² Rekomendasi ILO mengenai Pelarangan dan Tindakan Segera Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak (“Rekomendasi Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak”), ILO No. R190, 17 Juni 1999, pasal 3.

²⁰³ Rekomendasi Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, pasal 2(c)(iii).

²⁰⁴ Konvensi mengenai Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak, pasal 1.

²⁰⁵ Kovenan Internasional Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, (ICESCR), diadopsi pada tanggal 16 Desember 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) di 49, U.N. Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, mulai berlaku pada tanggal January 3, 1976, diakses oleh Indonesia pada tanggal February 3, 2006, pasal 7: “Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan baik, yang terutama menjamin: (d) Istirahat, waktu senggang, dan pembatasan jam kerja yang wajar, dan liburan berkala dengan upah, dan imbalan-imbalan lain pada hari libur umum.”

justifikasi yang dapat diizinkan untuk mengecualikan pekerja rumah tangga dari hukum yang mengatur dan melindungi hak-hak ini.

Terlebih lagi, Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan mewajibkan pemerintah-pemerintah di Indonesia untuk menjamin “hak untuk remunerasi yang sama [bagi pekerja laki-laki dan perempuan], termasuk tunjangan, dan perlakuan yang sama atas pekerjaan yang sama nilainya.”²⁰⁶ Serupa dengan itu, Konvensi Hak Anak menetapkan bahwa semua hak yang disebutkan dalam Konvensi tersebut, termasuk hak untuk terbebas dari eksploitasi ekonomi, harus diterapkan dengan setara kepada semua anak tanpa memandang jenis kelamin, asal-usul sosial, atau status lainnya.²⁰⁷

²⁰⁶ Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW), diadopsi pada tanggal 18 Desember 1979, G.A. res. 34/180, 34 U.N. GAOR Supp. (No. 46) at 193, U.N. Doc. A/34/46, mulai berlaku pada tanggal 3 September 1981, diratifikasi oleh Indonesia pada tanggal 13 September 1984, pasal 11(d).

²⁰⁷ Konvensi Hak Anak, pasal 2(1).

VIII. Rekomendasi

To the president and the national parliament

- Dalam rangka memenuhi standar hukum internasional sebelum Konferensi ILO 2010 mengenai Kerja yang Layak untuk Pekerja Rumah Tangga, sahkan sebuah Undang-Undang tentang Pekerja Rumah Tangga paling lambat pada akhir tahun 2009 yang:
 1. Menjamin bahwa pekerja rumah tangga mendapatkan hak-hak yang sama dengan pekerja-pekerja lain, misalnya kontrak tertulis, upah minimum, upah lembur, satu hari libur dalam seminggu, delapan jam kerja per hari, waktu istirahat pada hari kerja, libur hari besar nasional, liburan, cuti sakit dengan gaji, kompensasi pekerja, dan jaminan sosial.
 2. Menetapkan sanksi yang efektif untuk majikan yang melanggar undang-undang tersebut, termasuk denda, larangan resmi untuk kembali mempekerjakan pekerja rumah tangga, membayar ganti rugi perdata, dan hukuman penjara sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dalam kasus pelecehan fisik dan seksual.
 3. Mensyaratkan majikan dan agen tenaga kerja yang merekrut dan menyalurkan pekerja rumah tangga untuk melakukan verifikasi usia calon pekerja rumah tangga dengan memeriksa dan menyimpan salinan akta kelahiran atau ijazah Sekolah Menengah Pertama pekerja. Sanksi harus ditetapkan bagi individu-individu yang menyediakan dokumen-dokumen palsu kepada anak-anak untuk memalsukan usia mereka.
 4. Menetapkan jumlah jam kerja maksimal untuk anak-anak berusia 15 tahun keatas, termasuk mereka yang bekerja di sektor informal, untuk memungkinkan anak-anak yang bekerja untuk mendapat akses terhadap pendidikan dasar dan jenjang pendidikan lanjutan yang lebih tinggi, termasuk pelatihan kejuruan.
 5. Menetapkan kondisi minimum pengaturan tempat tinggal, penyediaan makanan, dan melindungi kebebasan bergerak dan komunikasi pekerja rumah tangga.
- Ratifikasi Protokol Palermo untuk Mencegah dan Menghukum Perdagangan Orang terutama Perempuan dan Anak selambat-lambatnya pada pertengahan tahun 2010.
- Berikan dukungan dan kerjasama terhadap lembaga-lembaga swadaya masyarakat yang menyediakan bantuan kepada pekerja rumah tangga anak.

Kepada Pemerintah Tingkat Propinsi dan Kota

- Tegakkan dengan tegas usia 15 tahun sebagai usia minimum untuk diperbolehkan bekerja dalam semua sektor pekerjaan, termasuk pekerjaan rumah tangga. Satu-satunya pengecualian untuk peraturan ini adalah anak-anak berusia 13 dan 14 tahun yang melakukan pekerjaan “ringan” yang, di bawah pembatasan kondisi yang telah dijelaskan dalam Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, diperbolehkan bekerja sampai dengan tiga jam per hari. Prioritaskan pekerja rumah tangga di bawah umur untuk ditarik kembali dan diberi bantuan pemulihan untuk membantu membangun kembali hidup mereka.
- Kembangkan dan implementasikan secara progresif sebuah program penarikan kembali dan pemulihan yang efektif yang dapat menyediakan akomodasi sementara, pertolongan kesehatan fisik dan psikologis yang segera, bantuan hukum, dan akses terhadap pendidikan formal atau pelatihan kejuruan atau keahlian. Kembangkan pilihan-pilihan dukungan jangka menengah dan jangka panjang untuk anak-anak yang berada dalam keadaan di mana pengembalian anak-anak tersebut kepada keluarga mereka tidak sejalan dengan kepentingan terbaik anak yang bersangkutan. Prioritaskan pekerja rumah tangga di bawah umur untuk ditarik kembali dan diberi bantuan pemulihan untuk membantu membangun kembali hidup mereka.
- Paling lambat pada akhir tahun 2009, rancang dan dirikan sebuah program untuk menghapuskan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak, termasuk bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga terburuk untuk anak.
- Paling lambat pada akhir tahun 2010, sahkan peraturan yang:
 1. Mensyaratkan majikan untuk mendaftarkan nama dan usia dari setiap pekerja rumah tangga yang bekerja di rumah mereka di dinas ketenagakerjaan lokal atau pihak berwenang yang sesuai.
 2. Mensyaratkan inspektur ketenagakerjaan atau inspektur lainnya yang telah ditunjuk untuk memonitor agen penyedia tenaga kerja dan kondisi tempat kerja, dan peraturan yang memberi wewenang bagi para inspektur untuk memonitor rumah tangga pribadi, melakukan inspeksi mendadak, dan melakukan wawancara secara pribadi dengan pekerja rumah tangga mengenai keadaan kerja.
 3. Mensyaratkan majikan dan agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga untuk memberitahu sepenuhnya secara tertulis dan lisan kepada calon pekerja rumah tangga mengenai ketentuan mengenai jam kerja dan istirahat dalam sehari, istirahat sehari dalam seminggu, liburan, upah, jenis pekerjaan yang dikerjakan, makanan dan akomodasi yang layak, tunjangan kesehatan, biaya pengobatan untuk kecelakaan yang terjadi di tempat kerja, jangka waktu

pekerjaan, kontrak kerja, segala biaya perekrutan dan penempatan yang dikenakan, prosedur-prosedur untuk pembayaran upah, jaminan sosial, dan pengakhiran masa kerja.

4. Mensyaratkan agen perekrut dan penyalur pekerja rumah tangga untuk memeriksa akta kelahiran atau ijazah Sekolah Menengah Pertama milik calon pekerja rumah tangga sebelum merekrut mereka untuk menjadi pekerja rumah tangga untuk menjamin kepatuhan terhadap perturan mengenai usia kerja minimum.
 5. Menetapkan jumlah jam kerja maksimal untuk anak-anak berusia 15 tahun keatas, termasuk mereka yang bekerja di sektor informal, sehingga memungkinkan anak-anak yang bekerja untuk mendapat akses terhadap pendidikan dasar dan jenjang pendidikan lanjutan yang lebih tinggi, termasuk pelatihan kejuruan.
 6. Larang secara resmi majikan yang cenderung/pernah melecehkan pekerja rumah tangga di kemudian hari dan larang secara resmi perekrut yang pernah melakukan praktik-praktik yang tidak etis dalam merekrut pekerja rumah tangga.
- Sediakan sumber daya dan pelatihan yang diperlukan bagi inspektur ketenagakerjaan atau inspektur lainnya yang telah ditunjuk untuk secara efektif memonitor pekerjaan untuk anak di dalam situasi kerja yang tersembunyi, termasuk pekerjaan rumah tangga anak, dan untuk mengajukan penuntutan terhadap mereka yang bertanggung jawab dalam melakukan pelecehan terhadap anak.
 - Buat sejumlah “daftar hitam” majikan yang telah melakukan pelecehan dan telah dilarang untuk mempekerjakan pekerja rumah tangga dan “daftar hitam” untuk perekrut yang telah merekrut pekerja di bawah umur dan buat daftar-daftar tersebut agar mudah diakses.
 - Paling lambat pada akhir tahun 2010, buat sebuah mekanisme pengaduan yang mudah diakses oleh setiap pekerja rumah tangga anak yang mengalami pelecehan, dan sediakan rehabilitasi dan ganti rugi bagi pekerja-pekerja ini.
 - Jamin bahwa Komite Aksi untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak di tingkat provinsi dan kota bertemu secara teratur, dan mengidentifikasi bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga terburuk sebagai bidang yang diprioritaskan.
 - Pertimbangkan langkah-langkah kebijakan tambahan untuk mendukung asosiasi-asosiasi pekerja pusat-pusat rekreasi, pusat bantuan buruh, sebagai alat untuk mendesiminasikan informasi mengenai hak-hak pekerja, akses terhadap bantuan, dan peningkatan keahlian. Bantuan-bantuan demikian harus ditujukan terutama kepada pekerja rumah tangga anak dan pekerja-pekerja anak lainnya.

- Akui hubungan antara rintangan biaya dalam mengakses pendidikan dan pekerja anak, dan identifikasi dan implementasikan strategi-strategi untuk menangani hambatan-hambatan dalam mendapatkan pendidikan bagi anak-anak kurang mampu yang disebabkan oleh biaya pendidikan yang biaya-biaya terkait. Perluas program-program yang ada untuk yang menyediakan bantuan untuk anak-anak kurang mampu yang tidak mempunyai akses terhadap pendidikan agar berlaku juga untuk anak-anak migran di bawah 15 tahun yang bekerja di daerah tersebut.
- Fasilitasi akses anak-anak dengan terhadap institusi tabungan formal seperti bank.

Kepada Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi

- Segera prioritaskan perancangan dan pelaksanaan konsultasi publik mengenai sebuah Undang-Undang Pekerja Rumah Tangga yang mencerminkan perlindungan-perindungan yang telah diuraikan secara garis besar di atas, dengan target untuk penyelesaian rancangan undang-undang paling lambat pertengahan tahun 2009.
- Sediakan instruksi dan sediakan sumber daya yang diperlukan bagi kantor-kantor Dinas Ketenagakerjaan daerah untuk menjalankan tugas-tugas mereka yang memang sudah ada dalam melakukan penyelidikan terhadap eksploitasi pekerja rumah tangga anak.
- Lakukan kerjasama dengan kementerian-kementerian terkait yang lain menyangkut hubungan antara pendidikan dan usia masuk yang dini ke dalam angkatan kerja yang dini.
- Dorong Komite Aksi untuk Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak di tingkat propinsi dan kota untuk bertemu secara teratur, dan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk pekerjaan rumah tangga terburuk sebagai bidang yang diprioritaskan. Fasilitasi komunikasi dan koordinasi dengan komite nasional.
- Kembangkan mekanisme untuk memungkinkan pekerja rumah tangga anak untuk melakukan tindakan administratif atau hukum untuk melakukan advokasi bagi hak-hak mereka dalam sengketa ketenagakerjaan dengan majikan mereka menyangkut hal-hal seperti upah yang belum dibayar atau kondisi kerja. Sediakan advokat-advokat untuk mendampingi dan membimbing pekerja rumah tangga anak yang melakukan pengaduan-pengaduan ketenagakerjaan seperti demikian.

Kepada Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan

- Rancang dan implementasikan sebuah kampanye kesadaran masyarakat mengenai Undang-Undang No. 23 tahun 2002 tentang Perlindungan Anak, Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, Undang-Undang No. 21 Tahun 2007 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Perdagangan Orang yang menargetkan polisi, kejaksaan, kehakiman, kelompok-kelompok masyarakat sipil, dan masyarakat umum.
- Lanjutkan advokasi dengan Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi dan cabang-cabang lembaga pemerintahan relevan lainnya dan pengesahan sebuah undang-undang pekerja rumah tangga yang kuat.

Kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia

- Kurangi jangka waktu yang diperlukan oleh Unit Pelayanan Perempuan dan Anak saat menangani pengaduan oleh pekerja rumah tangga mengenai pelecehan atau eksploitasi. Informasi yang cukup harus dikumpulkan pada interaksi yang pertama dengan seorang korban agar memungkinkan dimulainya investigasi dengan sesegera mungkin.
- Patuhi kewajiban-kewajiban yang terdapat di dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2004 tentang Penghapusan Kekerasan Dalam Rumah Tangga, terutama untuk menyediakan perlindungan sementara kepada korban dalam jangka waktu 24 jam setelah mengetahui mengenai atau mendapatkan laporan mengenai kekerasan di dalam rumah tangga yang bersangkutan.
- Sediakan sumber daya dan pelatihan yang layak dan pelatihan untuk Unit Pelayanan Perempuan dan Anak, dan publikasikan keberadaan mereka kepada masyarakat umum.
- Lakukan konsultasi dan kerjasama dengan lembaga-lembaga swadaya masyarakat untuk membuat protokol-protokol dalam menangani kasus-kasus pelecehan terhadap pekerja rumah tangga anak, termasuk rujukan untuk pelayanan kesehatan, konseling, bantuan hukum, dan penampungan.
- Rancang outreach yang pro-aktif untuk menggapai komunitas dan rancang strategi-strategi penyelidikan yang pro-aktif untuk menjalankan kewajiban-kewajiban yang sudah ada di bawah hukum untuk mengidentifikasi kasus-kasus tersembunyi eksploitasi dan pelecehan pekerja rumah tangga anak.

Kepada Kejaksaan Republik Indonesia

- Jamin bahwa semua jaksa mendapatkan pelatihan teratur mengenai penghapusan prasangka gender dalam pendekatan mereka terhadap kasus-kasus kekerasan dalam rumah tangga, kekerasan seksual, dan kejahatan-kejahatan terkait gender lainnya terhadap perempuan dan anak perempuan. Pastikan bahwa semua jaksa menjalankan tugas mereka tanpa prasangka gender.
- Di mana dimungkinkan, pertimbangkan pembentukan sebuah unit jaksa yang mengkhususkan diri dalam menangani kasus-kasus yang melibatkan kejahatan-kejahatan terhadap anak atau kejahatan-kejahatan terkait gender terhadap perempuan.

Kepada Hotline Telepon Anak TeSA129, Kepolisian, dan Komisi Perlindungan Anak Indonesia

- Jamin bahwa hotline telepon yang ada ditangani oleh staf terlatih sepanjang waktu secara memadai, yang dapat menginformasikan pihak berwenang untuk menarik anak-anak dari situasi pelecehan, menyediakan penampungan yang aman, perawatan medis, dan konseling.

Kepada Departemen Pendidikan

- Akui hubungan antara hambatan-hambatan finansial dalam mengakses pendidikan dan pekerja anak, dan identifikasi dan implementasikan strategi-strategi untuk menangani hambatan-hambatan dalam mendapatkan pendidikan bagi anak-anak kurang mampu yang disebabkan oleh biaya sekolah dan biaya-biaya terkait.
- Perluas kesempatan bagi anak-anak perempuan untuk mengikuti program-program pelatihan kejuruan dan pendidikan lebih tinggi dengan tujuan memberikan mereka akses yang lebih baik terhadap pekerjaan-pekerjaan yang memerlukan keahlian dan memberikan remunerasi yang lebih baik.
- Bekerja sama dengan Departemen Ketenagakerjaan dan Transmigrasi untuk merevisi Undang-Undang No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk menjamin bahwa semua pekerja anak, berusia 15 tahun ke atas, termasuk mereka yang ada di dalam sektor informal, mendapatkan akses terhadap pendidikan dasar dan pendidikan lanjutan yang lebih tinggi, termasuk pelatihan kejuruan, dengan menetapkan jumlah jam kerja maksimal yang boleh dikerjakan seorang anak.

Kepada International Labor Organization

- Lanjutan bantuan teknis bagi pemerintah pusat dan lokal agar membawa hukum, kebijakan, dan program-program mereka ke arah pemenuhan kewajiban mereka sesuai dengan standar internasional.
- Lanjutkan bantuan finansial dan teknis yang berharga dan bantuan teknis kepada lembaga-lembaga swadaya masyarakat lokal yang memberikan layanan kepada pekerja rumah tangga anak, dan yang beradvokasi di daerah dan di seluruh Indonesia bagi kepentingan pekerja rumah tangga anak.
- Lakukan advokasi untuk memasukkan perlindungan khusus bagi pekerja rumah tangga anak pada saat penyusunan rancangan konvensi yang baru mengenai standar kerja yang layak untuk pekerja rumah tangga.

Kepada Organisasi Non-Pemerintah Lokal dan Internasional Serta Para Donor

- Dukung program-program yang mengurangi kerentanan anak-anak memasuki pekerjaan rumah tangga.
- Dukung program-program yang bekerja untuk mengubah sikap dan persepsi umum yang berperan dalam mendorong anak-anak perempuan masuk ke dalam pekerjaan rumah tangga, atau menciptakan faktor permintaan bagi anak-anak perempuan muda agar menjadi pekerja rumah tangga.
- Ikuti perkembangan proses pengesahan Undang-Undang Pekerja Rumah Tangga sepanjang tahun 2009 sebagai indikator komitmen Indonesia untuk meningkatkan persamaan gender dan hak asasi manusia.

Appendix



Jakarta Capital City Government

Jakarta, November 25 , 2008

Bede Sheppard
Researcher
Children's Rights Division
Human Rights Watch
The United States of America

Dear Mr. Sheppard,

Regarding your letter dated 16 August 2008, I would like to provide you with some information concerning Child Domestic Worker Protection in Jakarta, as follows:


1. Gubernatorial Regulations relating to child domestic worker protection in the Jakarta Capital City Province as per various Articles in Provincial Regulation (*Peraturan Daerah*) Number 6/2004, are still undergoing completion, but should be finalised in the short term.
2. A number of programs protecting child domestic workers have already been implemented by the Jakarta Provincial Labour Office and Social Welfare Service.
3. These programs regulate inspections conducted by Labor Inspectors from provincial as well as municipal Labour Offices on child domestic workers in formal workplaces such as factories, companies and offices. Until now, there have been no child workers reported found in the places inspected.
4. The programs of Social Welfare Office include:
 - 4.1. Coverage of programs for empowerment of poor families:
 - a. Social Counseling, Skills Training, Entrepreneurship Training, and Development of Micro-Scale Economy Production Entrepreneurs through granting them financial support.
 - b. The above programs have been implemented since 2005, successfully developing 789 groups of entrepreneurs or 7890 heads of family in the six municipalities of Jakarta, including the regency of Kepulauan Seribu (Thousand Islands).
 - 4.2. Empowerment programs for poor families:
 - a. Pregnant mothers with children under the age of five or up to the age of 18 with education lower than junior high school level.
 - b. Financial support has been distributed to poor families through the Post Office. The duration of financial support is for six months annually. It is hoped that the cash money will help poor families by funding medical check-ups during pregnancy and children's school transportation costs.
 - c. Since 2007 the program has been implemented in North Jakarta which according to data is the municipality with a relatively large number of poor families.

4.3. Empowerment programs for poor families whose children work as street vendors or beggars. This program has been implemented by giving the children's parents (at a group level) financial support and specific business training, that is, in making and selling cakes.

4.4. The below data shows details of street children and the occupation they engage in as follows for 2008:

a. Street buskers	1127 persons
b. Exploited in the commercial sex industry	7 persons
c. Conductors on buses and other modes of transportations	121 persons
d. Helpers in markets	34 persons
e. Onion cleaners	3 persons
f. Commercial motorcycle taxi drivers	115 persons
g. Umbrella children on rainy days	215 persons
h. Commercial bicycle taxi drivers	34 persons
i. Street vendors	461 persons
j. Newspaper/magazine vendors	184 persons
k. Car washers	72 persons
l. Shoeshine children	112 persons
m. Unemployed	1076 persons
n. Unofficial policemen at U-turns	103 persons
o. Garbage collectors	18 persons
p. Street monkey-dance performer	<u>26 persons</u>
Total number of children	3708 persons

Thanking you for your concern.

GOVERNOR OF JAKARTA,

 FAUZI BOWO

Ucapan Terima Kasih

Laporan ini ditulis oleh Bede Sheppard, periset di Divisi Perlindungan Hak Anak, Human Rights Watch. Laporan ini berdasarkan riset yang dilakukan oleh penulis beserta Jo Becker, direktur advokasi di Divisi Perlindungan Hak Anak. Kami sangat berterima kasih untuk bantuan riset dari penerjemah kami, Maria Malik.

Laporan ini disunting oleh Zama Coursen-Neff, deputy direktur di Divisi Perlindungan Hak Anak; Aisling Reidy, Penasihat Hukum Senior; dan Andrew Mawson, deputy direktur program. Nisha Varia, deputy direktur pelaksana di Divisi Perlindungan Hak Perempuan; dan Elaine Pearson, deputy direktur di Divisi Asia juga mengkaji dan mengulas laporan ini.

Kennji Kizuka, rekan di Divisi Perlindungan Hak Anak melakukan penyuntingan dan bantuan produksi. Anna Lopriore, manajer kreatif and editor foto; Grace Choi, direktur publikasi; Meg Reber, spesialis publikasi; Fitzroy Hepkins, manajer surat; Jose Martinez, koordinator produksi.

Human Rights Watch ingin mengucapkan terima kasih kepada semua mantan pekerja rumah tangga anak dan pekerja rumah tangga anak yang bersedia untuk diwawancarai untuk laporan ini.