

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan pekerja anak di dunia internasional sudah tidak lagi menjadi masalah yang tabu untuk diperbincangkan, melainkan masalah yang harus segera dituntaskan. Hal ini dikarenakan masalah pekerja anak internasional juga mencakup berbagai masalah lainnya seperti ekonomi, sosial dan juga kemanusiaan. Tercatat ada sekitar 152 juta anak pada tahun 2016 yang menjadi buruh (pekerja), dimana lebih dari setengah jumlah mereka (73 juta anak) turun dalam sektor pekerjaan berbahaya (*hazardous work*). Meskipun demikian catatan pekerja anak di dunia mengalami penurunan setiap tahunnya, terlihat dari data pekerja anak pada tahun 2016 mengalami penurunan drastis dari jumlah pekerja anak pada tahun 2000 yang mencapai angka 245 juta anak (ILO, 2017: 5,27).

Definisi pekerja anak menurut ILO (*International Labour Organization*) adalah pekerjaan yang akan merugikan atau memiliki pengaruh tidak baik pada perkembangan anak maupun kesejahteraan mereka. Anak dikatakan sebagai seorang pekerja anak ketika mereka berada dibawah usia 15 tahun, hal ini tertulis pada Konvensi ILO No. 138 tahun 1973 tentang aturan usia minimum tenaga kerja anak (Basu, 1999: 1085). ILO sendiri merupakan salah satu organisasi internasional berfokus dalam ketenagakerjaan internasional yang memiliki tujuan di antaranya untuk meningkatkan hak-hak dalam dunia kerja, dan menangani berbagai permasalahan yang berhubungan dengan dunia kerja (ILO, 2008: 8) dimana salah satu fokus tugas mereka adalah pekerja anak internasional.

Tingginya jumlah pekerja anak di dunia internasional, tidak terlepas dari adanya faktor-faktor pendorong yang menyebabkan anak turun untuk bekerja. Salah satu faktor utamanya adalah kemiskinan. Sehingga negara berkembang cenderung memiliki tingkat pekerja anak yang tinggi, salah satunya adalah Kamboja. Hal ini dapat dilihat dari adanya peningkatan jumlah pekerja anak yang terus terjadi dari tahun 2004 hingga 2012. Pada tahun 2004 presentasi pekerja anak dengan umur 7 hingga 14 tahun di Kamboja sebesar 13,8% dan terus mengalami peningkatan hingga tahun 2012 dimana presentasi pekerja anak (umur 7-14 tahun) di tahun ini menyentuh angka 21,1% (*Our World in Data*, 2020).

Menurut data tahun 2017 Kamboja masuk dalam negara dengan GDP terendah di ASEAN (*The World Bank*, 2020), hal ini membuat mayoritas pekerja anak ini biasanya lahir dari tuntutan keluarga untuk memenuhi kebutuhan ekonomi. Bukan hanya sekedar memenuhi kebutuhan ekonomi, anak kerap kali bekerja juga untuk menutup hutang keluarga mereka yang ada secara turun temurun (LICADHO, 2016: 4), bahkan beberapa orang tua memanfaatkan mereka dengan cara menjual mereka sebagai buruh pabrik hingga pekerja seks. Faktor pendukung lainnya yang menyebabkan tingginya jumlah pekerja anak di Kamboja adalah tingkat pertumbuhan populasi yang tinggi, tingkat pendidikan yang rendah, faktor kesehatan dan lainnya (CAMFEBA, 2017: 9-14).

Dengan tingkat pekerja anak yang tinggi, bukan hal yang mudah untuk Kamboja menyelesaikan permasalahan tersebut. Terutama pekerja anak di Kamboja yang seringkali masuk ke dalam sektor terburuk, misalnya sektor produksi garam, sektor produksi batu bata dan lainnya (CAMFEBA, 2017: 9). Ketika anak sudah turun untuk bekerja (dalam sektor rumah tangga atau sektor terburuk) pasti akan menimbulkan berbagai dampak seperti membahayakan kesehatan fisik maupun psikologis anak hingga terjadi

penurunan kualitas pendidikan mereka (Heady, 2003: 385), karena mayoritas mereka yang bekerja akan memilih untuk meninggalkan pendidikan.

Fenomena pekerja anak dengan jumlah yang tinggi ini membuat pemerintah Kamboja berusaha untuk mengurangi jumlah pekerja anak di negaranya, namun upaya yang telah dilakukan oleh pemerintahnya belum maksimal dan tidak memperlihatkan penurunan jumlah pekerja anak yang signifikan sehingga Kamboja bergabung ke dalam organisasi internasional ILO. Kamboja menjadi negara anggota ILO sejak tahun 1969 dan telah melakukan ratifikasi standar ketenagakerjaan dan 13 konvensi ILO secara keseluruhan (ILO, 2005: 2) termasuk konvensi yang mengenai pekerja anak, hal ini dilakukan sebagai langkah untuk membantu Kamboja menangani isu ketenagakerjaan. Salah satunya untuk mengurangi jumlah pekerja anak di negaranya. Masuknya Kamboja menjadi negara anggota ILO, secara tidak langsung Kamboja juga bergabung dengan IPEC (*International Programme on the Elimination of Child Labour*) yaitu sebuah program ILO dalam khusus menangani pekerja anak.

Adanya tingkat pekerja anak yang tinggi dengan umur dan sektor pekerjaan tidak sesuai memperlihatkan bahwasanya hal tersebut sudah menyalahi aturan-aturan yang ada mengenai minimal umur anak untuk bekerja dan juga sektor-sektor yang diperbolehkan untuk anak bekerja, baik aturan pemerintah Kamboja maupun aturan internasional ILO. Dalam aturan ILO, Kamboja sudah melanggar konvensi yang sudah di ratifikasi mengenai pekerja anak yaitu Konvensi ILO No. 138 tahun 1973 dan Konvensi ILO No. 182 tahun 1999 (Basu, 1999: 1085), sedangkan dalam aturan pemerintah, fenomena pekerja anak ini telah menyalahi undang-undang Hukum Tenaga Kerja Artikel 177 (1) dan Artikel 173 (ILO, 1997: 32).

Dalam undang-undang yang dimiliki oleh Kamboja mengenai pekerja anak tersebut kurang memiliki spesifikasi dalam penjelasan serta penerapannya belum dilakukan secara maksimal (ILAB, 2015:233). Hal tersebut dipandang sebagai kebijakan pemerintah yang lemah dan juga dapat dipandang sebagai salah satu faktor kegagalan pemerintah Kamboja dalam melakukan upaya mengeliminasi jumlah pekerja anak di negaranya, faktor lainnya yang juga menjadi penghalang Kamboja atas upayanya dalam pekerja anak adalah masalah korupsi. Karena korupsi masih menjadi salah satu masalah yang susah diatasi dinegara ini, dimana Kamboja hanya memiliki Indeks Persepsi Korupsi dunia sebanyak 21 poin dari 100 poin (*International Transparency*, 2018).

Terjadi penurunan jumlah pekerja anak di Kamboja yang terlihat signifikan pada tahun 2012 hingga 2017, dimana adanya keberhasilan dalam penurunan jumlah pekerja anak ini bukan hanya semata-mata adanya peran pemerintah yang menangani permasalahan tersebut, melainkan ada peran aktor non-negara lainnya dalam menangani permasalahan pekerja anak ini juga. ILO merupakan salah satu aktor yang secara aktif bekerja untuk mendorong penurunan jumlah pekerja anak di Kamboja dengan berbagai programnya. Melalui berbagai program/pemberian bantuan kepada Kamboja, ILO tidak melakukannya seorang diri namun ILO mengampunayakan bersama kementerian-kementerian dalam negeri Kamboja serta aktor non-negara lainnya yaitu CAMFEBA (Asosiasi pekerja dan pebisnis Kamboja). Bukan hanya itu, mayoritas program ataupun bantuan yang dilakukan oleh ILO-IPEC mendapatkan bantuan dana dari pihak USDOL (*The United States Department of Labor*).

B. Rumusan Masalah

Dari adanya jumlah pekerja anak yang tinggi di wilayah Kamboja ini membuat ILO melakukan berbagai upaya sebagai strategi mereka dalam mengurangi jumlah pekerja anak. Maka rumusan masalah dari kasus ini adalah “Bagaimana upaya yang dilakukan oleh ILO dalam mendorong penurunan jumlah pekerja anak di Kamboja?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini antara lain:

1. Untuk menjelaskan situasi pekerja anak di Kamboja dan mengetahui sebab serta akibat dari tingginya pekerja anak di Kamboja.
2. Untuk mengetahui upaya-upaya yang dilakukan oleh ILO dalam mengeliminasi pekerja anak di Kamboja.

D. Landasan Teori

a. Konsep Organisasi Internasional

Definisi Organisasi Internasional menurut Harold Jacobson adalah sebuah institusi yang dibentuk oleh kesepakatan di antara dua atau lebih negara berdaulat untuk melakukan interaksi politik secara reguler (Jacobson, 1979: 8). Sedangkan Clive Archer mendefinisikan Organisasi Internasional dengan lebih spesifik yaitu struktur formal dan berkelanjutan yang ditetapkan oleh kesepakatan anggota baik perwakilan pemerintah ataupun tidak yang terdiri minimal dua negara berdaulat dengan tujuan mencapai kepentingan bersama negara anggota meliputi macam-macam lembaga (Archer, 2001: 35).

Organisasi internasional itu terdiri dari dua kategori yaitu IGOs (*Intergovernmental Organizations*) dan juga INGOs (*Non-Governmental Organizations*), Kedua kategori ini dibedakan

berdasarkan keanggotaannya, IGO beranggotakan perwakilan negara-negara sedangkan INGOs anggotanya terdiri kelompok-kelompok swasta yang artinya organisasi ini bukan organisasi pemerintah (Sugito, 2016: 94). Pembuatan organisasi internasional tidak terlepas dari adanya fungsi-fungsi dan tujuan yang hendak dilakukan serta dicapai.

Fungsi dari organisasi internasional menurut A. Le Roy ada dua yaitu *Pertama*, organisasi internasional dapat mempersiapkan sesuatu yang diperlukan oleh negara anggota yang hendak mengampanyekan demi mencapai keuntungan besar bagi semua pihak dan *Kedua*, organisasi internasional sebagai pihak yang menyediakan banyak saluran komunikasi antar negara anggota, hal ini dilakukan untuk menggabungkan berbagai ide ketika terlihat adanya permasalahan muncul di antara mereka (negara-negara anggota) (Perwita & Yani, 2014: 93).

Organisasi internasional ini bisa berperan sebagai aktor karena perolehan keuntungan kedaulatan dari negara-negara yang menjadi anggotanya, terlebih pada keberadaan organisasi internasional yang bisa berperan sebagai pembuatan kebijakan. Peran lainnya adalah sebagai pihak ketiga dalam perselisihan dan juga pihak yang memiliki hak untuk memantau dalam proses implementasi kebijakan mereka dimana kebijakan tersebut bisa secara tidak langsung mempengaruhi negara (Perwita & Yani, 2014: 95)

ILO merupakan organisasi internasional kategori IGO, hal ini dikarenakan anggota dari organisasi ini adalah negara. Organisasi ini berfokus dalam ketenagakerjaan dunia internasional, dimana ia bertanggungjawab atas penyusunan dan pengawasan dalam penerapan standar-standar

ketenagakerjaan. Keikutsertaan Kamboja menjadi anggota ILO yang telah meratifikasi konvensi mengenai pekerja anak akan memudahkan untuk kedua pihak untuk mencapai kepentingan dan tujuan mereka dalam mengurangi jumlah pekerja anak negara ini.

b. Konsep *Transnational Advocacy Networks*

Advokasi merupakan sebuah kata yang erat kaitannya dengan hukum. Advokasi sendiri merupakan kata yang memiliki arti membela atau pembela. Dalam Bahasa Inggris (*advocate*) memiliki arti pembela, mengemukakan, menciptakan serta melakukan perubahan. Hal ini dikarenakan advokasi sering dimaknai sebagai tindakan pembelaan dari suatu masalah (Suharto, 2006: 2). Definisi dari advokasi menurut Julie Stirling adalah susunan dari sebuah tindakan aksi yang berlangsung secara terencana untuk mempengaruhi susunan dalam pembuatan kebijakan publik. (Zulyadi, 2014: 66).

Transnational Advocacy Networks (TAN) menurut Margaret dan Kathryn merupakan kerja sama dalam menangani sebuah masalah yang dilakukan oleh aktor-aktor secara internasional, dimana mereka memiliki keterikatan dan ketertarikan yang sama dalam nilai-nilai, gagasan, dan adanya pertukaran informasi. Bukan hanya itu Margaret dan Kathryn juga memahami *Transnational Advocacy Networks* (TAN) sebagai ruang politik, karena aktor dengan profesi yang berbeda bisa melakukan negosiasi terkait berbagai isu sebagai proses integrasi regional. Keberadaan jaringan advokasi ini penting, dikarenakan terdapat pembahasan mengenai isu-isu seperti HAM, lingkungan, perempuan dan lain-lain (Keck & Sikkink, 1999: 89-91).

Robert C. Koehane juga sepakat dengan definisi TAN dari Margaret dan Kathryn, bahwa

dewasa ini keberadaan jaringan advokasi transnasional bukan hanya diwakilkan oleh negara sebagai aktornya namun juga terlihat timbulnya kekuatan aktor baru di masyarakat internasional yaitu aktor non-negara yang bergerak dalam wilayah ekonomi, kerja sama kebudayaan, asosiasi politik hingga persebaran ideologi dengan melewati batas-batas negara (Wirasenjaya, 2012: 64), seperti IGO/INGO, serikat pekerja, badan eksekutif pemerintah dan lain-lain. Selain itu advokasi memiliki dua jenis yaitu (Suharto, 2006: 2),

- a. Advokasi Kasus merupakan aksi yang dilakukan oleh seorang pekerja sosial saat membantu seorang klien dalam menangani sebuah kasus atau masalah yang berkaitan dengan haknya melalui penyelesaian yang ditangani langsung oleh para pekerja sosial. Dimana pada pekerja sosial bekerja dengan atas nama klien.
- b. Advokasi Kelas merupakan aksi-aksi yang dilaksanakan atas nama kelompok tertentu untuk menjamin terpenuhinya hak-hak warga dalam menggapai sumber atau memperoleh peluang-peluang atas hak-hak mereka dengan *lobby* saat pembuatan kebijakan publik dan pada perubahan-perubahan hukum yang ada dalam tingkat nasional hingga tingkat internasional yang meliputi proses-proses politik untuk mempengaruhi keputusan-keputusan yang hendak dibuat oleh pemerintah berkuasa.

Dengan menggunakan konsep ini dapat dilihat ILO melakukan kerja sama dengan aktor-aktor lain, seperti CAMFEBA dan Kementerian Dalam Negeri Kamboja. Kerja sama ini dilakukan untuk memudahkan ILO menjalankan program-program dalam mengurangi jumlah pekerja anak di Kamboja. Hal yang dilakukan oleh ILO dalam melakukan kerja sama ini bisa dipandang sebagai sebuah

advokasi kategori advokasi kelas, dikatakan demikian karena ILO menjadi perwakilan dari kerja sama program-program yang dilakukan dengan aktor lainnya.

c. **Teori *Post-Agreement Negotiation***

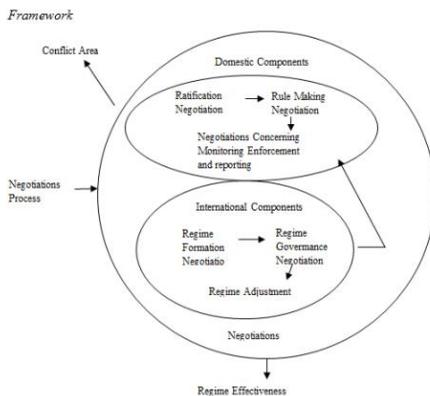
Post-Agreement Negotiation didefinisikan oleh Bertram I. Spencer sebagai sebuah proses, sistem, prosedur, dan struktur yang dinamis dan kooperatif yang dilembagakan untuk mempertahankan dialog tentang masalah-masalah yang pada dasarnya tidak dapat diselesaikan. Adapun tujuan dari *Post-Agreement Negotiation* adalah untuk melanjutkan dialog dalam mendorong perkembangan kesepakatan dan implementasi secara evolusioner (Spencer & Zartman, 2003: 55). Sedangkan negosiasi sendiri memiliki makna sebagai komunikasi yang memiliki tujuan yang terdiri dari skema yang dikembangkan dan dilakukan oleh minimal dua aktor dalam meraih dan mengejar kepentingan mereka, dimana dalam negosiasi internasional aktor (negara, organisasi internasional dan institusi lainnya) yang ikut serta dalam proses ini adalah mereka memiliki ketertarikan yang sama saat memandang isu-isu yang telah dimasukkan ke dalam agenda (Avenhaus & Zartman, 2007: 5).

Post-Agreement Negotiation merupakan teori yang menjelaskan tentang metode pembangunan rezim negosiasi, baik dalam skala nasional maupun skala internasional. Perbedaan pada kedua sistem negosiasi itu terlihat dari aktivitas yang terjadi. Dalam skala internasional, aktivitas terjadi adalah proses penyusunan/pembentukan regim negosiasi sedangkan dalam skala nasional, aktivitas yang terlihat adalah proses ratifikasi, pembentukan produk politik dan hukum serta proses implementasi atas regim negosiasi yang telah dilakukan

(Surwandono, 2010: 30). Hal ini dijelaskan pada gambar dibawah ini,

Gambar 1

Regime Dynamics in A Post Agreement Negotiation Framework



Sumber: Surwandono, *Manajemen Konflik Separatisme: Dinamika Negosiasi Dalam Penyelesaian Konflik Mindanao*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar 2013, yang diolah dari Bertram I. Spencer, I William Zartman, *Post Agreement Negotiation and International Regimr: Getting It Done*, Washington DC, USIP, 2003, hal. 63.

Gambar tersebut memiliki dua bagan yang terdiri dari penjelasan proses pembentukan rezim negosiasi pada tingkat nasional dan juga pada tingkat internasional. Kedua proses ini memiliki bagian dan penjelasan sebagai berikut (Spencer & Zartman, 2003: 65-66),

a) Bagan 1: Tingkat Nasional

- i. *Accaptance/Ratification Negotiation*: negosiasi nasional tentang penerimaan resmi kesepakatan internasional pada tingkat negara bagian. Partisipan dari negosiasi ini terdiri dari berbagai pemangku kepentingan, seperti pelaku bisnis, LSM, pihak pemerintahan dan lain-lain.

- ii. *Rule Making Negotiations*: negosiasi nasional dalam melakukan perancangan dan pengembangan undang-undang, peraturan, kriteria, standar dan target baru dalam memusatkan ketentuan kesepakatan internasional yang telah diterima. Partisipan dalam bagian ini biasanya terdiri dari legislator dan birokrat di kementerian dan lembaga pemerintah yang memiliki kewenangan untuk membuat dan mengubah regulasi.
 - iii. *Enforcement, Monitoring, and Reporting Negotiations*: negosiasi nasional tentang proses dan pendekatan dalam pengimplementasian undang-undang serta peraturan yang baru.
- b) Bagan 2: Tingkat Internasional
- i. *Regime Formation Negotiation*: negosiasi internasional tentang implementasi operasional suatu rezim yang dapat dilihat dari seperangkat prinsip, norma, dan peraturan yang ada dalam mengatur area isu tertentu sesuai dengan pada minimal satu kesepakatan yang di negosiasikan dengan cara internasional.
 - ii. *Regime Governance Negotiation*: negosiasi internasional tentang aktivitas dan peraturan dalam mengatur rezim internasional yang sedang berjalan, termasuk pemantauan dan pelaporan, penyelesaian perselisihan dan lain-lain.
 - iii. *Regime Adjustment Negotiations*: negosiasi internasional tentang pelaksana negosiasi ulang dalam kesepakatan yang ada untuk memberikan mereka informasi baru, isu baru, umpan balik dari kegiatan yang dilakukan saat ini, dimana negosiasi ini

dapat membuat adanya pengembangan dan penyusutan rezim.

Maka dari teori ini bisa dikatakan bahwasanya pembuatan standar ketanagakerjaan internasional oleh ILO merupakan salah satu bagian dari legislasi internasional karena termasuk ke dalam sebuah metode pembangunan rezim negosiasi internasional untuk mempertahankan dialog dari suatu masalah. Sedangkan ratifikasi standar ILO yang dilakukan oleh Kamboja merupakan bagian negosiasi nasional.

E. Hipotesa

Upaya yang dilakukan oleh ILO sebagai organisasi internasional adalah membantu Kamboja dalam mendorong penurunan jumlah pekerja anak dinegaranya melalui dua bentuk strategi utama: Pertama, ILO melakukan advokasi dan sosialisasi ke masyarakat dengan melakukan kerja sama dengan aktor lain, seperti kementerian Kamboja dan CAMFEBEA. Begitu juga dilakukan melalui berbagai program, salah satunya adalah *Better Factories Cambodia*. Kedua, ILO ikut mendorong pemerintah Kamboja untuk masuk ke dalam proses legislasi internasional khususnya melalui ratifikasi konvensi maupun standar ketanagakerjaan ILO.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam proposal skripsi ini penulis memberikan jangkauan penelitian yaitu tahun 2012 hingga tahun 2017, alasan pengambilan jangkauan penelitian ini karena terlihatnya penurunan jumlah angka pekerja anak yang signifikan dari tahun 2012 hingga 2017 dan penerapan program ILO dalam strategi nasional Kamboja.

G. Metodologi Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian kualitatif yang bersifat eksplanatif dimana metode yang digunakan dengan melalui studi pustaka terhadap subjek yang diteliti. Dalam metode ini, penulis menganalisis masalah yang akan dijelaskan berdasarkan fakta-fakta yang ada lalu dikaitkan dengan fakta lain, kemudian ditarik menjadi sebuah kesimpulan.

2. Subyek Penelitian

Dalam penelitian ini, subyek yang menjadi bahasan penelitian adalah fenomena pekerja anak di Kamboja sebagai subyek utama dan upaya-upaya yang dilakukan oleh ILO dan aktor lainnya dalam mengampanyekan mengeliminasi pekerja anak sebagai target persepsi dari subyek utama.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penulis menggunakan pengumpulan data sekunder yaitu dengan menggunakan studi pustaka. Teknik ini memanfaatkan data dari situs web, analisis dokumen, dan bahan-bahan lainnya terkait topik yang diteliti dan dapat diuji kebenarannya.

H. Sistematika Penulisan

Dalam penyusunan skripsi ini terdapat 4 bab utama untuk menjelaskan topik skripsi. Kemudian di dalam bab utama terdapat sub bab yang diharapkan mampu lebih memperinci bab utama. Hubungan antar bab di dalam skripsi ini, ditulis secara sistematis agar memudahkan pembaca, isi skripsi sebagai berikut,

Bab I, memaparkan mengenai pendahuluan yang berisikan latar belakang fenomena pekerja anak di Kamboja hingga sistematika proposal skripsi sebagai penjabaran bab-bab utama dan sub bab .

Bab II, memaparkan mengenai latar belakang munculnya permasalahan pemanfaatan/eksploitasi pada

pekerja anak di berbagai sektor di Kamboja, baik yang berkaitan tentang sebab dan akibat maupun faktor-faktor pendorong dan faktor kegagalan pemerintah yang membuat banyaknya jumlah pekerja anak di Kamboja.

Bab III, memaparkan mengenai tentang ILO sebagai organisasi internasional yang menangani tentang buruh serta kebijakan-kebijakan internasional yang dimilikinya terutama dalam konvensi mengenai pekerja anak. Upaya-upaya yang dilakukan oleh ILO yang melakukan kerja sama dengan aktor lain untuk membuat berbagai program dalam menaggulangi jumlah pekerja anak di Kamboja.

Bab IV, menguraikan kesimpulan skripsi yang telah dijelaskan dari bab I sampai bab IV sekaligus menjadi bagian akhir dari skripsi.