

## **PENYUSUNAN UNDANG-UNDANG BURUH ANAK DI HINDIA BELANDA MASA KOLONIAL**

**Hayu Adi Darmarastri**

Jurusan Ilmu Sejarah, Fakultas Ilmu Budaya Universitas Sebelas Maret Surakarta

Email : [dottie\\_ayako@yahoo.com](mailto:dottie_ayako@yahoo.com)

### **Abstrak**

Artikel ini mengkaji sikap pemerintah kolonial Belanda terhadap keberadaan buruhanak dilihat dari pembentukan undang-undang buruh anak di Hindia Belanda pada masa kolonial. Meningkatnya jumlah perusahaan perkebunan di Hindia Belanda akibat dikeluarkannya Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*) pada tahun 1870 berdampak kepada peningkatan kebutuhan tenaga kerja. Tidak hanya orang dewasa saja yang ikut menjadi pekerja namun anak ternyata juga ikut terlibat menjadi tenaga kerja di perkebunan. Peraturan yang dibuat untuk pekerja dewasa tentu saja tidak dapat diberlakukan bagi buruh anak. Menarik kiranya untuk meneliti tentang undang-undang bagi buruh anak di masa kolonial. Pertanyaan yang diajukan dalam penelitian ini adalah bagaimana peran pemerintah kolonial Belanda dalam proses penyusunan undang-undang buruh anak di masa kolonial? Apakah undang-undang tersebut mampu menghapus ikut sertanya anak sebagai pekerja di masa kolonial? Artikel ini menggunakan metode sejarah kritis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang buruh anak tidak disusun berdasarkan keinginan pemerintah untuk membela kepentingan anak sebagai tenaga kerja namun lebih sebagai pemberian legitimasi bagi anak di usia tertentu sebagai pekerja legal.

Kata Kunci: *undang-undang buruh anak, pemerintah kolonial, perusahaan perkebunan, pekerja anak*

## ***THE FORMING OF CHILD LABOR LAWS IN THE NETHERLANDS-INDIES OF COLONIAL ERA***

### **Abstract**

*This article examines the attitude of the Dutch Colonial Government toward the existence of child labor as seen from the formation of child labor laws in Netherlands-Indies during the colonial period. The increasing number of plantation companies in the Netherlands-Indies in 1870 had an impact on increasing the need of labor. Apparently not only adults who became workers but children also involved in becoming laborers on plantations. The question raised in this article are how is the role of the Dutch Colonial Government in the process of drafting child labor laws in the colonial period? Are these laws able to eliminate the participation of children as worker in colonial period? This article used the critical historical method. The results of this research indicated that the establishment of a child labor laws was not based on the government's desire to defend the interests of children as laborers but rather as giving legitimacy to children of a certain age as a legal workers.*

*Keywords: child labor laws, dutch colonial government, plantation companies, child labor*

## **I. PENDAHULUAN**

Tahun 1870 adalah tahun yang amat penting bagi perkembangan sistem perkebunan di Hindia Belanda, yaitu tahun diumumkan dan diberlakukannya Undang-Undang Agraria (*Agrarische Wet*). Melalui undang-undang ini sistem *Cultuurstelsel* dihapuskan dan pemilik-pemilik modal Belanda dan Eropa lainnya di Hindia Belanda dapat menyewa tanah yang luas untuk membuka

perkebunan sampai 75 tahun untuk tanah-tanah pemerintah dan 5-20 tahun untuk tanah-tanah rakyat (Mubyarto, 1983: 18-19). Hal tersebut dimanfaatkan oleh para pengusaha swasta untuk menyewa tanah yang digunakan untuk membuka perkebunan yang berakibat meningkatnya jumlah perusahaan perkebunan di Hindia Belanda.

Meningkatnya jumlah perusahaan perkebunan yang dibuka menyebabkan terjadinya kompetisi diantara perusahaan perkebunan yang ada di Hindia Belanda. Para perusahaan perkebunan saling berkompetisi untuk mampu menghasilkan produk perkebunan semaksimal mungkin dengan mengeluarkan modal yang seminimal mungkin. Pada situasi yang penuh dengan kompetisi tersebut maka salah satu cara yang kerap dilakukan oleh pihak perusahaan perkebunan di Hindia Belanda untuk menghemat modal adalah dengan memberikan upah rendah kepada pekerja. Tanah dan tenaga kerja yang murah merupakan unsur pokok dari sistem perkebunan (Mubyarto, 1983: 18). Baik upah pekerja tetap, kuli kebun maupun mandor, baik di kebun maupun pabrik, di beberapa perkebunan ditekan sementara juga bagi pekerja kuli lebih sedikit dibayarkan daripada sebelumnya baik untuk kerja harian maupun borongan. Dalam jangka waktu lama penurunan upah ini berakibat buruk (Darmarastri, 2016). Kehidupan ekonomi para pekerja di perkebunan menjadi tidak tercukupi sehingga menjadikan kaum perempuan dan anak-anak harus ikut bekerja untuk menambah pendapatan keluarga.

Setelah terjadinya krisis pertanian pada tahun 1885 mendorong kaum perempuan dan anak-anak untuk mencari kerja lebih dari masa sebelumnya dan mereka diterima sebagai pekerja yang dapat dibayar murah (Locher-Scholten, 2000: 35). Perempuan dan anak-anak merupakan tenaga kerja yang disukai para pengusaha karena bersedia dibayar dengan upah rendah dibawah upah pekerja laki-laki. Perkebunan membuka pintu bagi perempuan dan anak-anak untuk menjadi tenaga kerja di perkebunan. Jenis perkebunan yang kerap mempekerjakan perempuan dan anak-anak adalah perkebunan teh, kopi, tebu dan tembakau.

Ikut sertanya anak-anak sebagai tenaga kerja awalnya dianggap sebagai tenaga kerja pembantu (*helper*) bagi tenaga kerja dewasa. Anak-anak dilatih melakukan pekerjaan yang membantu pekerjaan pekerja dewasa dengan mendapat upah seadanya. Sebagaimana yang dialami oleh anak-anak yang bekerja sebagai pekerja *jembregan* di perkebunan tembakau di Klaten (Darmarastri, 2016). Anak-anak tersebut diharapkan akan memiliki kemampuan yang dibutuhkan tanpa pihak perusahaan harus bersusah payah melatihnya dan pihak perusahaan perkebunan tidak perlu kesulitan lagi mencari pekerja. Oleh karena dianggap sebagai tenaga kerja yang sifatnya hanya membantu maka status pekerja anak kerap tidak diperhitungkan. Akibatnya, keberadaan pekerja anak seakan terselubung dalam hiruk pikuk kehidupan perkebunan. Melihat kondisi tersebut kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai sikap pemerintah kolonial terhadap anak-anak yang bekerja di Hindia Belanda.

Melihat kondisi tersebut diatas maka penelitian ini hendak mengajukan beberapa pertanyaan, yaitu bagaimana peran pemerintah kolonial Belanda dalam proses pembuatan undang-undang buruh anak di masa kolonial? bagaimana dampak pelaksanaan undang-undang buruh anak terhadap penggunaan tenaga kerja anak di perkebunan-perkebunan di Hindia Belanda? Permasalahan-permasalahan tersebut penting kiranya diteliti untuk mencari tahu sejauh mana tingkat kepedulian pemerintah kolonial terhadap penggunaan anak sebagai tenaga kerja di perkebunan-perkebunan di Hindia Belanda. Tingkat kepedulian dari pemerintah dapat dijadikan sebagai barometer sejauh

mana efektivitas pelaksanaan suatu undang-undang dijalankan dan memperoleh hasil yang diinginkan dalam masyarakat.

Keberadaan anak yang bekerja di berbagai jenis lapangan pekerjaan masih banyak dijumpai dalam masyarakat Indonesia hingga saat ini. Angka statistik anak yang bekerja di Indonesia pun belum berhasil diturunkan secara signifikan. Meskipun undang-undang yang mengatur tentang buruh anak sudah dikeluarkan sejak tahun 1925 namun permasalahan buruh anak sampai dengan saat ini belum memperoleh solusi yang optimal. Bahkan Presiden Joko Widodo mencanangkan tahun 2020 Indonesia bebas dari Pekerja Anak yang menunjukkan pentingnya upaya penghapusan keberadaan anak yang bekerja ini (Sucahyo, Nurhadi. 2017. [http://www.voaindonesia.com/a/mengurangi-keterlibatan-anak-bekerja-di-sektor-pertanian,15 Maret 2017](http://www.voaindonesia.com/a/mengurangi-keterlibatan-anak-bekerja-di-sektor-pertanian,15%20Maret%202017)). Oleh karena itu, perlu kiranya untuk merunut permasalahan tentang buruh anak dari lingkup sejarah dengan tujuan menemukan akar permasalahan yang dimiliki oleh buruh anak sehingga diharapkan mampu memperoleh solusi yang tepat.

Tujuan berikutnya yang hendak dicapai penelitian ini adalah memperkaya penulisan sejarah dengan tema anak dalam historiografi Indonesia. Sampai dengan saat ini sangat dirasakan minimnya penulisan sejarah yang mengambil tema tentang anak. Akibatnya, informasi tentang kehidupan anak di Indonesia pada masa lalu menjadi sangat terbatas, terlebih sejarah yang menyangkut kehidupan anak yang berasal dari kalangan *wong cilik*.

Metode yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode penelitian sejarah. Sumber atau datadiperoleh dari perpustakaan daerah di Yogyakarta, Perpustakaan Nasional di Jakarta, dan Kantor Arsip Nasional di Jakarta. Data diperoleh meliputi *staatsblad* atau undang-undang tentang buruh anak yang dikeluarkan pemerintah kolonial dari tahun 1925 hingga 1930, arsip laporan P. de Kat Angelino dari *Kantoor van Arbeid* yang melakukan penelitian tentang pelaksanaan undang-undang buruh anak di perkebunan-perkebunan tembakau di Klaten, Surakarta, serta reaksi para pengusaha perkebunan terkait rencana pemerintah memberlakukan undang-undang buruh anak. Dari data-data yang diperoleh tersebut kemudian dilakukan kritik intern maupun ekstern untuk selanjutnya diinterpretasikan dan disajikan dalam bentuk penulisan sejarah.

## II. PEMBAHASAN

Kepedulian masyarakat Hindia Belanda terhadap nasib anak yang bekerja merupakan dampak dari meningkatnya kesadaran masyarakat Barat akan perlunya perlindungan terhadap buruh anak yang kerap mengalami eksploitasi dari para majikan di masa Revolusi Industri. Revolusi Industri ternyata tidak hanya memberikan dampak positif tetapi juga dampak negatif bagi masyarakat Barat. Dampak positif yang terjadi adalah kemajuan dalam penggunaan teknologi dalam industri. Dampak negatif yang muncul salah satunya adalah terjadinya eksploitasi terhadap para pekerja, salah satunya adalah perempuan dan anak-anak yang banyak dipekerjakan di pabrik-pabrik. Keprihatinan masyarakat Barat akan eksploitasi yang dialami banyak buruh perempuan dan anak-anak, terutama di pabrik tenun/tekstil dan pertambangan yang sangat membahayakan kesehatan dan keselamatan diri mereka, mendasari lahirnya hukum perburuhan (Arifin, 2012:164).

Undang-undang perburuhan pertama muncul di Inggris tahun 1802, kemudian menyusul di Jerman dan Prancis tahun 1840, sedangkan di Belanda sesudah tahun 1870. Substansi

undang-undang pertama ini adalah jaminan perlindungan terhadap kesehatan kerja (*health*) dan keselamatan kerja (*safety*). Adanya undang-undang perburuhan tidak bisa lepas dari keberadaan organisasi perburuhan. Salah satu organisasi perburuhan skala internasional yang memperhatikan nasib buruh perempuan dan anak adalah *Internasional Labour Organization* (ILO) yang dibentuk pada tanggal 11 April 1919.

ILO merupakan badan otonom dari Liga Bangsa-bangsa (*League of Nations*) yang konstitusinya diambil dari Bab XIII Traktat Versailles. Sejak awal didirikan, masalah pekerja anak telah menjadi salah satu pusat perhatian dari ILO terlihat dari dicantumkan masalah tersebut pada *preamble* konstitusi ILO. Pada tahun itu pula ILO mengeluarkan *Convention No.5* yang melarang anak-anak dibawah usia 14 tahun untuk bekerja di sektor industri. Disusul dengan *Convention No.29* yang melarang *forced labour* (kerja paksa termasuk juga *bonded labour*) (Putranto, 1992: 90). Pada awal pembentukannya ILO hanya terdiri dari 15 anggota dan 9 negara, dengan salah satu anggotanya adalah Belanda.

Sebagai konsekuensi dari keanggotaan Belanda dalam organisasi *League Nations* maka pada tahun 1922 pemerintah Belanda menandatangani salah satu konvensi pertama dari ILO di Geneva, yang berkaitan dengan pelarangan penggunaan buruh anak dan jam kerja malam bagi pekerja perempuan dalam industri (Locher-Scholten, 1987: 80). Belanda ternyata tidak segera menjalankan konvensi tersebut, khususnya di daerah jajahannya, yaitu Hindia Belanda. Adanya undang-undang buruh anak di Hindia Belanda dibutuhkan mengingat banyaknya pihak yang menggunakan anak sebagai tenaga kerja di masa itu. Keberadaan buruh anak sendiri diperkirakan sudah ada sejak tahun 1885 ketika terjadi krisis pertanian di Jawa. Dikarenakan kondisi ekonomi saat itu menyebabkan semakin banyak kaum perempuan dan anak-anak harus mencari kerja dibandingkan masa sebelumnya. Kehadiran mereka diterima dengan tangan terbuka sebagai buruh dengan upah rendah yang dapat diperlakukan sekehendak hati (Locher-Scholten, 2000: 70).

Lambannya sikap pemerintah kolonial Belanda dalam memberlakukan undang-undang tentang buruh anak di Hindia Belanda berkaitan dengan kondisi ekonomi-politik di Hindia Belanda. Pada abad XIX ekonomi dan politik Hindia Belanda didominasi oleh kepentingan perkebunan-perkebunan besar di Jawa dan Sumatera dan juga industri minyak yang sedang berkembang. Produksi dari perkebunan memberikan pendapatan yang tidak sedikit bagi pemerintah sehingga tidak mengherankan jika pemerintah kolonial terlihat mendukung aktivitas para pengusaha perkebunan tersebut. Dengan alasan untuk meningkatkan produksi perkebunan maka para pengusaha menginginkan agar pasokan tenaga kerja murah terus berlangsung tanpa batas, dengan sesedikit mungkin peraturan yang membatasinya. Pemerintah kolonial terlihat mendukung keinginan para pengusaha perkebunan tersebut dengan menutup mata dengan kondisi pekerja-pekerja di perkebunan. Namun sikap pemerintah kolonial tersebut mendapat tentangan dari masyarakat penganut paham liberal di Belanda yang menuntut perlindungan bagi kaum buruh di Hindia Belanda.

Sepanjang dekade 1920an dan 1930an, isu perburuhan mendapat perhatian besar anggota *Volksraad* dibanding isu-isu lainnya di Hindia Belanda. Mereka berulang kali mendesak pemerintah untuk mengakui perubahan yang terjadi di bidang ekonomi dengan membuat peraturan yang dapat meningkatkan kesejahteraan dan hak-hak pekerja seperti yang berlaku di negeri induk Belanda (Ingleson, 2015: 44). Menanggapi desakan tersebut maka pemerintah kolonial Belanda

mulai melakukan tindakan berkaitan dengan masalah tenaga kerja, diawali dengan didirikannya Kantor Perburuhan (*Kantoor van Arbeid*) pada tahun 1921. Sebelum menjadi Kantor Perburuhan, ia berupa Komisi Perburuhan yang dibentuk pada bulan Februari 1919 dengan tugas mengawasi kondisi-kondisi perburuhan dan melakukan penyelidikan terhadap isu-isu tertentu sesuai instruksi Gubernur Jenderal (*Ibid*: 44-45).

Kantor Perburuhan secara umum mewakili pandangan kaum liberal di tengah pemerintah kolonial Belanda yang semakin konservatif. Kantor ini berisi orang-orang yang memandang salah satu peran mereka adalah menekan para majikan Eropa agar memperlakukan buruh pribumi dengan lebih adil. Para pelaksana tugas Kantor Perburuhan secara berkala melakukan inspeksi perihal kondisi kesehatan dan keamanan berdasarkan Undang-Undang Pabrik di koloni. Hasil laporan kantor ini digunakan oleh pemerintah kolonial untuk menekan pengusaha agar membenahi persoalan sesuai ketentuan (de Kat Angelino, 1929; 1931) (Reijden, 1934-1936).

Salah satu tugas Kantor Perburuhan adalah mengawasi keberadaan buruh anak dan perempuan. Mereka menekankan agar para pengusaha mematuhi peraturan perundang-undangan kolonial, yang pada 1920an dan 1930an diperketat sebagai tanggapan terhadap tekanan dari ILO kepada pemerintah Belanda agar mematuhi kesepakatan-kesepakatan internasional tentang kawasan koloni (Ingleson, 2015: 47). Salah satunya adalah tentang perlindungan terhadap buruh anak. Pada tahun 1924 pihak Geneva melalui Kantor Perburuhan (*Kantoor van Arbeid*) mendesak pemerintah Belanda untuk mengadakan studi peninjauan sebagai persiapan penerapan Konvensi Buruh Anak di Hindia Belanda.

Undang-undang tentang buruh anak yang pertama sekaligus mengatur tentang jam kerja buruh perempuan di malam hari. Proses pembentukan undang-undang tentang buruh anak dimulai dengan diedarkannya pertanyaan berkaitan dengan penggunaan buruh anak-anak sebagai pekerja kepada berbagai kalangan yaitu kepala pemerintah daerah dan kabupaten, kepala departemen, dan sejumlah organisasi pengusaha seperti Asosiasi Bisnis Hindia (*Indischen Ondernemersbond*), Gabungan Pengusaha Industri Gula Jawa (*Java Suiker Werkgeversbond* atau disingkat JSWB), Persatuan Pertanian Hindia Belanda (*Nederlandsch Indisch Landbouw Syndicaat*), Asosiasi Umum Perkebunan Karet di Pesisir Timur Sumatra (AVROS), Asosiasi Pekebun Deli, dan Asosiasi Pertanian untuk daerah Kerajaan (*Vorstenlandsch Landbouwvereniging*). Organisasi para pengusaha tersebut kemudian menyebarkan pertanyaan berkaitan dengan buruh anak tadi kepada anggota mereka. Pertanyaan tersebut secara khusus menanyakan keberadaan usaha industri, sebagaimana yang didefinisikan oleh konvensi ILO, yang memanfaatkan banyak tenaga kerja anak-anak di bawah 12 tahun, apakah anak-anak tersebut dipekerjakan di malam hari (antara jam 10 malam sampai jam 5 pagi) dan apakah perusahaan menjadi tidak layak atau tidak nyaman dengan adanya larangan tentang buruh anak (Saptari, 2004: 85). Dari jenis pertanyaan yang diajukan tersebut terlihat bahwa hal yang diperhatikan lebih kepada kepentingan perusahaan dibanding kepentingan anak sebagai pekerja di perkebunan.

Rancangan undang-undang tentang buruh anak dan pengaturan jam kerja malam pekerja perempuan menghasilkan dua pendapat di kalangan pengusaha perkebunan, yaitu kelompok yang setuju dan kelompok yang berkeberatan dengan adanya undang-undang tersebut. Kelompok pengusaha yang tidak keberatan dengan adanya undang-undang buruh anak salah satunya berasal dari para pengusaha perkebunan tebu sebagaimana dinyatakan oleh Gabungan Pengusaha Industri



Gula Jawa (*Java Suiker Werkgeversbond* atau disingkat JSWB) yang justru mendahului peraturan pemerintah tentang mengeluarkan larangan mempekerjakan anak-anak, berusia 12 tahun, dimulai pada masa panen tahun 1924. Hal ini dikarenakan industri gula, terutama pada pabrik, tidak terlalu bergantung kepada pekerja anak (*Ibid*).

Kelompok pengusaha perkebunan yang berkeberatan dengan diberlakukannya undang-undang pekerja anak berasal dari pengusaha perkebunan teh dan tembakau. Mereka beralasan bahwa pelarangan penggunaan tenaga anak akan meningkatkan biaya produksi perkebunan dan merugikan penduduk setempat (*Ibid*: 85-87). Selain pengusaha perkebunan teh dan tembakau, sikap keberatan juga muncul dari pihak pengusaha perkebunan singkong, serat, minyak, dan kopi yang menggunakan banyak buruh perempuan dan anak. Mereka menyuarakan perlawanan terhadap usulan tentang pemberlakuan undang-undang pelarangan penggunaan buruh anak dan pembatasan jam kerja malam bagi buruh perempuan (Tjoeng, 1948: 131).



Gambar 1. *De Pluk van Koffie, Oost-Java, Coffee Crop. East Java, circa 1910*  
(Sumber: <https://digitalcollections.universiteitleiden.nl/search>)

Kantor Perburuhan melakukan upaya pendekatan dengan pihak pengusaha perkebunan. Petugas dari Kantor Perburuhan berusaha meyakinkan para pengusaha bahwa perkebunan mereka dapat bekerja dengan mudah tanpa harus menggunakan tenaga anak-anak di bawah 12 tahun, yang dalam banyak hal juga tidak banyak digunakan di dalam pabrik. Pada satu pabrik yang banyak menggunakan anak-anak sebagai tenaga kerja dihitung biaya mengganti tenaga anak-anak dengan pekerja dewasa menunjukkan bahwa biaya produksi hanya akan naik satu-pertiga dari satu sen harga per pon teh (Elmhirst dan Saptari, 2004: 85). Sikap para pengusaha menunjukkan betapa bergantungnya mereka terhadap penggunaan tenaga anak-anak selama ini karena sulitnya memperoleh tenaga buruh dewasa. Meskipun sebenarnya besarnya upah yang dikeluarkan pihak perkebunan bagi buruh anak-anak tersebut tidak besar dibandingkan harus mempekerjakan buruh dewasa.

Pihak pemerintah kolonial melakukan pendekatan yang lebih intensif terhadap para pengusaha perkebunan tembakau mengingat besarnya sikap keberatan yang diajukan para pengusaha ini terhadap rencana undang-undang buruh anak. Para pemilik perusahaan tembakau berpendapat bahwa pembatasan kerja para pekerja remaja hanya sampai delapan jam per hari- dari jam 6 pagi sampai dengan jam 2 siang, termasuk total satu jam istirahat- akan mengganggu kelancaran produksi perkebunan. Bahkan setelah undang-undang buruh anak dikeluarkan pihak pemerintah masih harus melakukan pendekatan dengan pihak pengusaha perkebunan tembakau berkaitan dengan permasalahan penggunaan anak sebagai tenaga kerja di perkebunan tembakau. Untuk membahas permasalahan tersebut kemudian diselenggarakan rapat Pengurus Perhimpunan Pertanian Vorstenlanden, yang juga dihadiri oleh perwakilan dari Kantor Perburuhan pada tanggal 14 Mei 1927 di Klaten.



Gambar 2. *Tabak het uitbetalen van de Rupsenvangers Vorstenlanden*  
(Sumber: *Collectie TropenmuseumTMnr10011829.jpg*)

Kantor Perburuhan kemudian mengambil kesimpulan bahwa secara garis besar penerapan undang-undang tentang buruh anak hanya akan memancing sedikit sikap keberatan dari pihak pengusaha di Hindia Belanda. Sikap tersebut berdasar hasil penyelidikan yang telah dilakukan oleh para petugas dari Kantor Perburuhan terhadap penggunaan tenaga anak di perkebunan-perkebunan. Hasil penyelidikan tersebut kemudian digunakan oleh Kantor Perburuhan dalam mempersiapkan peraturan pekerja anak.

Rancangan undang-undang buruh anak kemudian diajukan ke sidang *Volksraad* yang ternyata juga menghasilkan perdebatan seru dari para anggota Dewan. Muncul banyak perdebatan dari anggota Dewan *Volksraad* terkait dengan isi maupun tujuan dari pembuatan rancangan undang-undang tersebut. Pada satu pihak berpendapat bahwa ide dibalik perundang-undangan seperti itu adalah “bahwa perempuan lebih menderita dari laki-laki” dan juga yang mungkin mendasari perhatian terhadap buruh perempuan adalah bahwa “perempuan mempunyai kewajiban keluarga yang karena pekerjaannya di luar rumah menjadi amat terlantar, dan akibatnya anak-anak akan terlantar yang berarti kelalaian terhadap generasi mendatang. Pandangan ini muncul dari sayap

liberal *Volksraad*, khususnya J.E. Stokvis, seorang anggota ISDP dan A. Djajadiningrat yang merupakan anggota *Netherlands Indies Liberal Alliance* (Erman dan Saptari, 2013: 13).

Pandangan yang berlawanan, diwakili oleh para pengusaha, terutama dari Federasi Pengusaha Gula (*Java Suiker Werkgeversbond*-JSWB) dan Federasi Pengusaha Orang Indo (*Indische Ondernemersbond*). Mereka mengatakan bahwa perempuan Hindia Belanda mengikuti norma yang berbeda dari orang Barat. Mereka berpendapat akibat rendahnya upah yang diterima menyebabkan kaum laki-laki tak dapat mencukupi kebutuhan keluarga, bahkan diperburuk lagi “mereka (kaum laki-laki) tidak mempunyai keinginan serius untuk itu”. Ini berarti penghasilan perempuan dan anak amat dibutuhkan dalam keluarga (Locher-Scolten, 1987: 79).

Sikap keberatan mengenai isi undang-undang buruh anak juga diajukan oleh beberapa anggota *Volksraad* dengan alasan aturan tentang pembatasan buruh anak tersebut hanya akan mendorong anak-anak yang tidak bersekolah berkeliaran di kampung-kampung, alih-alih membiasakan diri anak-anak untuk bekerja melalui pekerjaan ringan dan pekerjaan edukatif biasa, undang-undang tersebut justru akan mencegah mereka mendapatkan uang tambahan (Elmhirst dan Saptari, 2004: 85).

Dewan *Volksraad* menilai munculnya subyek buruh anak hanya sebagai pertimbangan ‘kepatutan internasional’ mengingat adanya desakan dari ILO terhadap Belanda mengenai pemberlakuan hukum perlindungan buruh anak. Selain itu, anggota dewan juga merasa kecewa karena pemerintah kolonial tidak berkonsultasi dengan serikat pekerja Eropa dan pribumi selama proses pembuatan rancangan undang-undang buruh anak tersebut. Sikap dewan ini dijawab dengan tenang oleh pihak pemerintah bahwa pada prinsipnya organisasi pekerja tidak berkeberatan, dan belum dilakukan konsultasi ‘karena masalah yang akan diatur tidak memberikan kesempatan untuk melakukannya’ (*Ibid*). Terlihat bahwa pemerintah kolonial tidak ingin direpotkan melakukan pembahasan dengan pihak serikat pekerja dengan menggunakan alasan terbatasnya waktu yang ada. Setelah mendengarkan pendapat-pendapat dari pihak pengusaha di *Volksraad*, pemerintah kolonial memberikan jawaban terhadap sikap keberatan dewan *Volksraad* dalam *Memorie van Antwoord*, pada 11 Juni 1925. Selanjutnya, undang-undang tentang buruh anak disetujui dan ditandatangani oleh Gubernur Jenderal Fock pada 17 Desember 1925 dan mulai berlaku pada tanggal 1 Maret 1926.

Dari proses penyusunan undang-undang pekerja anak terlihat terjadinya ketimpangan sikap yang diperlihatkan pemerintah kolonial Belanda kepada dua pihak yang sangat berkepentingan dengan adanya undang-undang tersebut, yaitu pihak pengusaha dan pekerja. Pemerintah kolonial Belanda membuka ruang seluas-luasnya untuk melakukan diskusi dan negosiasi dengan pihak pengusaha berkaitan dengan isi undang-undang buruh anak namun hal yang sama tidak dilakukan dengan pekerja, dalam hal ini diwakili serikat pekerja yang menaungi kepentingan pekerja. Pada saat hal tersebut ditanyakan dalam *Volksraad* maka pihak pemerintah dengan tenang menyatakan bahwa pada prinsipnya organisasi pekerja tidak berkeberatan, dan belum dilakukan ‘karena masalah yang akan diatur tidak memberikan kesempatan untuk melakukannya’ (*Ibid*). Terlihat bahwa pemerintah kolonial lebih mementingkan pendapat pihak pengusaha dibandingkan pekerja.

Setelah mengeluarkan undang-undang tentang buruh anak pada tahun 1925 maka pemerintah kolonial Belanda kembali mengeluarkan undang-undang yang mengatur tentang pekerja anak pada tahun 1926, 1928, 1930 dan 1932. Setelah undang-undang buruh anak diberlakukan terlihat



Kantor Perburuhan cukup aktif melakukan investigasi dan tuntutan berdasar isi dari undang-undang tersebut. Dalam jangka waktu 5 tahun, dari tahun 1933 hingga 1938, tercatat tidak kurang 444 kasus mengenai buruh anak yang dibawa ke pengadilan. Semua kasus tersebut terjadi di Jawa dan hampir semuanya melibatkan pengusaha Asia (yaitu, Cina / India / Arab), yang pada umumnya menerapkan hukuman denda antara 50 hingga 75 gulden.

Perusahaan yang paling sering dituntut berkaitan dengan pelanggaran buruh anak adalah (dalam urutan frekuensi): bengkel batik (139 kasus) penyortiran dan pengolahan tembakau (73 kasus) pengolahan kapuk (56 kasus) tenun tekstil (48 kasus) penggilingan padi atau jagung (26 kasus) teh pengolahan (21 kasus) penyortiran kacang tanah (19 kasus) pembuatan tapioka (7 kasus) pemanggangan kopi (5 kasus). Kasus dengan jumlah yang lebih kecil (kurang dari 5 kasus) terjadi di toko roti, penyamak kulit, ukuran kapas, pemukulan tembaga, nyamuk gulungan, ubin lantai, kembang api, pabrik kaleng, kopra sekarat, toko percetakan, pabrik kaca, pembuatan topi, pembuatan kerupuk, minyak goreng, kertas-rokok, dan pengolahan tahu (*Kantoor van Arbeid*, 1937; 1939). Hal ini menunjukkan bahwa masih adanya penggunaan tenaga anak sebagai pekerja dalam berbagai bidang pekerjaan di Hindia Belanda meskipun sudah diberlakukan undang-undang tentang buruh anak.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Proses penyusunan hingga pelaksanaan undang-undang buruh anak di Hindia Belanda harus menjalani jalan yang panjang, berliku dan penuh dengan perdebatan. Banyak pihak yang tidak hanya meragukan pentingnya undang-undang tersebut namun juga menentang karena dianggap merugikan kepentingan mereka. Perusahaan perkebunan teh, tembakau dan kopi yang banyak menggunakan anak sebagai tenaga kerja menjadi pihak yang paling keras menentang rencana pelaksanaan undang-undang buruh anak. Ketakutan akan berkurangnya pendapatan yang akan diperoleh perusahaan perkebunan menjadi alasan utama. Kondisi tersebut diperburuk dengan sikap pemerintah kolonial Belanda yang terlihat kurang peduli dengan nasib buruh anak.

Kepedulian pemerintah kolonial terhadap penggunaan anak sebagai tenaga kerja di masa kolonial dimulai ketika adanya desakan dari lembaga organisasi internasional serta tekanan kelompok liberal dalam dewan *Volksraad*. Kepedulian itu pun masih disesuaikan dengan kepentingan pemerintah kolonial. Hal ini dapat dilihat dari perbedaan sikap yang diberikan pihak pemerintah kolonial terhadap kalangan pengusaha perkebunan dengan serikat pekerja di Hindia Belanda. Suara dan kepentingan pihak pengusaha perkebunan terlihat sangat didengar dan diakomodasi oleh pihak pemerintah kolonial, sebaliknya pendapat serikat pekerja yang mewakili suara pekerja tidak dipentingkan.

Sikap pemerintah kolonial yang terlihat mementingkan kepentingan pengusaha perkebunan dibandingkan pekerja menunjukkan tujuan dari dibentuknya undang-undang buruh anak di Hindia Belanda yang tidak lebih sekedar pemenuhan kewajiban Belanda sebagai anggota organisasi internasional dibandingkan kesadaran untuk membela kepentingan anak yang bekerja. Perlindungan terhadap anak yang bekerja bukan menjadi tujuan utama yang hendak dicapai. Anak

sebagai pelaku utama justru dalam posisi obyek yang hanya mampu menerima nasibnya dengan pasrah tanpa ada kekuatan dan kesempatan untuk memberikan pendapat.

Dapat disimpulkan bahwa undang-undang buruh anak di Hindia Belanda pada masa kolonial dibuat bukan dengan tujuan untuk melarang penggunaan anak atau berkeinginan menghapus buruh anak namun lebih kepada mengatur usia anak yang diperbolehkan bekerja. Jadi, undang-undang buruh anak bukan upaya melindungi keselamatan anak sebagai pekerja namun justru pemberian legitimasi dari pemerintah kolonial terhadap anak usia 12 tahun ke atas untuk menjadi tenaga kerja yang legal di Hindia Belanda.

## **B. Saran**

Penelitian ini menghasilkan pemikiran bahwa pelaksanaan undang-undang buruh anak di masa kolonial terlihat tidak bertujuan untuk menghapuskan keberadaan anak yang bekerja namun justru menjadi suatu legitimasi bagi anak dengan batas usia tertentu menjadi pekerja yang legal. Sikap yang dimiliki oleh pemerintah terhadap pekerja anak pada masa kolonial tersebut hendaknya tidak dilakukan oleh pemerintahan yang ada saat ini. Pemerintah harus lebih berpihak kepada nasib anak sebagai generasi penerus bangsa di masa depan. Ketika generasi penerus bangsa dibiarkan hanya menjadi pekerja kasar maka kemajuan bangsa di masa depan dipastikan tidak mungkin tercapai. Sebagaimana dikatakan oleh *International Labour Organization* (ILO) bahwa masyarakat yang tinggi tingkat pekerja anaknya akan mudah terperangkap dalam sebuah equilibrium tingkat rendah dimana tenaga kerja yang relatif tidak terdidik akan terus memproduksi barang dengan kualitas rendah dan pada tingkat produktivitas yang rendah pula (International Labour Organization, 2003: 25).

Saran yang hendak disampaikan adalah penelitian sejarah dengan tema anak harus dilakukan lebih banyak lagi mengingat masih sangat terbatasnya penulisan mengenai sejarah anak di Indonesia saat ini. Anak bukanlah miniatur orang dewasa sehingga membutuhkan penulisan sejarah yang berbeda dari penulisan sejarah yang membahas kehidupan orang dewasa. Salah satu faktor utama penghambat penulisan sejarah anak adalah berkaitan dengan terbatasnya sumber dan data namun sebenarnya kesulitan tersebut dapat diatasi dengan menggunakan beraneka sumber sekunder yang ada. Terbatasnya penulisan sejarah anak akan berakibat kurang lengkapnya informasi yang kita miliki untuk memahami kondisi masyarakat Indonesiasecara menyeluruh. Sungguh disayangkan jika kehidupan anak-anak di Indonesia pada masa lalu hilang begitu saja tanpa ada jejak yang tersisa.

## **DAFTAR PUSTAKA**

*Kantoor van Arbeid* 1937.

*Kantoor van Arbeid* 1939.

Angelino, P. de Kat. (1929). *Verslag betreffende eene door den inspecteur bij het Kantoor van Arbeid, P. de Kat Angelino op de Vorstenlandsche tabaksondernemingen gehouden enquete*. Batavia: Landsdrukkerij.

- \_\_\_\_\_. (1930-1931). *Rapport betreffende eene gehouden enquete naar de arbeidstoestan in de batikkerijen op Java en Madoera*. Weltevreden: Landsdrukkerij, 3 Vols.
- Arifin, S., Fahmi Panimbang, Abu Mufakir, Fauzan (eds.). (2012), *Memetakan Gerakan Buruh: Antologi Tulisan Perburuhan Mengenang Fauzi Abdullah*. Depok: Kepik.
- Darmarastri, H. A., “Wages of Child Labor in Tobacco Plantations in Afdeeling Klaten, 1870–1930” artikel sudah dipresentasikan dalam *The 1st UGM International Conference on Southeast Asia Studies (ICSEAS)*, tanggal 13-14 Oktober 2016 di Gedung Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- \_\_\_\_\_, “Pekerja Anak di Perkebunan Tembakau di Afdeeling Klaten, 1870-1930” artikel sudah dipresentasikan dalam *Seminar Sejarah Lokal Munas II PPSI*, tanggal 12 November 2016 di Fakultas Ilmu Pengetahuan Budaya Universitas Indonesia, Jakarta.
- Elmhirst, R. and Ratna Saptari (eds.). (2004). *Labour in Southeast Asia: Local processes in a global world*. Madison Eve, New York: Routledge Curzon.
- Erman, E. dan Ratna Saptari (eds.). (2013). *Dekolonisasi Buruh Kota dan Pembentukan Bangsa*. Jakarta: KITLV-Jakarta-NIOD-Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Ingleson, J. (2015). *Buruh, Serikat dan Politik: Indonesia pada 1920an-1930an* (terj.). Tangerang: Marjin Kiri.
- International Labour Organisation. (2003). *Investing In Every Child*. Geneva: ILO Press.
- Locher-Scholten, E. and Anke Niehof. (1987). *Indonesia Women in Focus: Past and Present Notions*. Dordrecht-Holland: Foris Publications.
- Locher-Scholten, E. (2000). *Women and The Colonial State: Essays on Gender and Modernity in The Netherlands Indies 1900-1942*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Mubyarto. (1983). “Sistem Perkebunan di Indonesia Masa Lalu dan Masa Depan”, Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI), *Perkebunan Indonesia di Masa Depan*. Jakarta: Yayasan Agro Ekonomika.
- Reijden, B. (1934-1936). *Rapport betreffende eene gehouden enquete naar de arbeidstoestan in de industrie van strootjes en inheemsche sigaretten op Java*. Batavia: Landsdrukkerij, 3 Vols.
- Sucahyo, N. (2015). *Mengurangi Keterlibatan Anak Bekerja di Sektor Pertanian*. Diakses 15 Maret 2017, 13.15 WIB dalam <http://www.voaindonesia.com/a/mengurangi-keterlibatan-anak-bekerja-di-sektor-pertanian>
- Thijs, G. and Pandji Putranto. (1992). *Buruh Anak di Sektor Informal-Tradisional dan Formal*. Jakarta: Pusat Pembinaan Sumber Daya Manusia & Yayasan Tenaga Kerja Indonesia.
- Tjoeng, T.F. (1948), *Arbeidstoestan en Arbeidsbescherming in Nederlandsch-Indie*. ‘s-Gravenhage: van Stockum.

