BAB IV

IMPLIKASI SISTEM INDUSTRIAL RANTAI PASOKAN TERHADAP POLITIK-HUKUM PERBURUHAN

Tahun 1997 adalah tahun dimana keruntuhan pembangunanisme Orde Baru dimulai. Rejim Orde Baru tidak menduga akan terjadi permainan jual-beli valuta asing (valas) oleh *fund manager* George Soros dan golongannya yang berakibat nilai tukar rupiah melemah drastis. Akibat permainan valas bahkan pernah memerosotkan nilai tukar rupiah menjadi terendah: Rp. 16.000,-/USD. Artinya, rupiah terdepresiasi hingga 800 persen. [101] Tentu saja ekonomi nasional ambruk.

Krisis moneter yang dimulai tahun 1997 menyebabkan tingkat pengangguran semakin membludak berkali lipat. PHK yang mencapai jutaan jiwa selama krisis ini menyebabkan jumlah rakyat miskin melejit dari sekitar 20 juta jiwa menjadi 90 juta jiwa, sedangkan sumber resmi memperkiarakan 40 juta jiwa.[102] Diperkirakan angka PHK mencapai angka 14 juta jiwa pada Lebaran 1998.[103] Saking akutnya, proyek pembangunan infrastruktur terhenti dan mengakibatkan buruh yang kehilangan pekerjaan tak terhitung. Di luaran industrial, depresiasi 800 persen rupiah terhadap dolar AS, seakan-akan

---

[101] Soegiri DS dan Edi Cahyono, *Gerakan Serikat Buruh Jaman Kolonial Hindia Belanda Hingga Orde Baru,* Hasta Mitra, Jakarta (tanpa tahun), hal. 51.
[102] Eggi Sudjana, *Bayarlah Upah Sebelum Keringatnya Mengering,* PPMI, Jakarta, 2010, hal. 7.
[103] Soegiri DS dan Edi Cahyono, *op.cit.*, hal. 49.

mencambuk pundak rakyat miskin akibat mengudaranya harga-harga kebutuhan hidup.

Krisis moneter yang menghantam Indonesia akhirnya merembet hingga memunculkan instabilitas sosial yang berujung pada krisis politik. Keruntuhan Orde Baru ditandai oleh mundurnya Soeharto dari jabatan presiden pada 20 Mei 1998 yang diiringi dengan bangkrutnya negara.

Dalam penyelesaian krisis moneter tahun 1997, Soeharto menempuh jalan dengan meminta bantuan IMF, tentu saja bantuan tersebut ada persyaratannya. Adapaun syarat dalam pemberian bantuan tersebut ialah penandatangan *Letter of Intent* (LoI) antara IMF dengan Indonesia.

Konteks LoI dalam perburuhan di Indonesia ialah menekankan agar diberlakukan *Labor Market Flexibility* (LMF), sebagaimana bunyi dari LoI 18 Maret 2003 tersebut: "...*We are working with labor and business to ensure that the laws strike and appropriate balance between protecting the rights of workers, including freedom of association, and preserving a flexible labor market.*"[104] Isi dari LoI mengenai perburuhan tersebut kohesif dengan atmosfer *supply chain industrial system* (SCIS) yang menjadi basis perdagangan di tingkatan global.

Sebagaimana diketahui, jaringan produksi berantai dalam SCIS melibatkan unit-unit usaha berlapis dari pemasok hingga penyalur yang tersebar di berbagai negara. Indonesia sebagai salah satu negara yang terambah pergerakan rantai komoditas internasional—yang dicirikan dengan banyaknya perusahaan-

---

[104] International Monetary Fund, "Indonesia—Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, Jakarta, Indonesia, March 18, 2003"; dikutip dari Jurnal Kebijakan Perburuhan SEDANE, Vol. 12 No.2, Bogor, 2011, Bag:

perusahaan kontraktor pemasok hingga vendor maupun ritel—mesti menyiapkan infrastruktur regulasi yang memadai. Perusahaan-perusahaan yang berada di ranah hulu maupun hilir dalam teritori Indonesia, terjalin dengan kontrak internasional, dari sana terlihat bahwa kapasitas produksi perusahaan-perusahaan pemasok-penyalur di Indonesia melakukan proses produksi yang temporer.

Kegiatan produksi yang bersifat temporer, atau tersimpul dari permintaan tersebut yang mendorong perusahaan-perusahaan di Indonesia perlu melakukan sistem kerja fleksibel guna menyesuaikan permintaan yang fluktuatif tersebut. Karena jika kapasitas produksi, termasuk buruh, terus terpasang namun permintaan tidak ada, maka beban upah yang dikeluarkan oleh perusahaan bersifat konstan. Maka agar perusahaan-perusahaan di Indonesia terus bertahan dan pergerakan rantai pasokan internasional dapat beroperasi di Indoenesia, perlu adanya sarana regulasi untuk mengukuhkan *labour market fleksibility* (LMF) seperti apa yang tertera dalam LoI IMF-Indonesia.

Peran negara dalam mengukuhkan LMF tersebut berada pada peranan legalisasi berupa produksi hukum. Seperti yang terjelaskan dalam bagian kerangka pemikiran pada bab I dimuka, Hukum dalam pandangan Althusser merupakan bagian dari ISA yang fungsinya tidak lain dan tidak bukan sebagai pelindung atau penjamin keberlangsungan reproduksi dari berbagai relasi produksi. Artinya, kekuasaan (*power*) yang berwujud Hukum merupakan manifestasi corak produksi yang berlaku.

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa lahirnya undang-undang

eksploitasi kapitalistik dalam bingkai SCIS. Undang-undang tersebut ialah Undang-undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan Undang-undang No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial.

A. UU Ketenagakerjaan sebagai *Ideological State Apparatuses*

1. *Outsourcing* dalam UU No. 13/2003

Dalam SCIS, perusahaan-perusahaan membutuhkan adanya peraturan pemerintah yang melegalkan sistem kerja fleksibel. Dengan adanya UU No. 13/2003, banyak perusahaan yang mempekerjakan buruhnya dengan status kontrak/*outsourcing* (OS) guna memaksimalkan keuntungan dengan tidak perlu memenuhi kewajiban dan pemenuhan hak-hak buruh semacam upah yang layak, tidak perlu mendaftarkan buruh dalam program pengaman sosial, tidak ada istilah PHK (khusus untuk buruh OS) sehingga tidak perlu membayar pesangon, dan lain-lain. Itu semua dipraktikkan karena UU Ketenagakerjaan memberikan peluang tersebut.

Ruslan Irianto Simbolon, Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Kemnakertrans menyatakan, "UU Ketenagakerjaan sebenarnya membuka peluang lebar penggunaan tenaga alih-daya di berbagai kegiatan bisnis."[105] Padahal, dalam draf Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Permenakertrans) tentang Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain menetapkan bahwa hanya lima jasa yang boleh dialihdayakan, yakni: kebersihan, *catering*, tenaga keamanan (*security*), jasa penunjang pertambangan dan perminyakan, dan penyediaan angkutan bagi

[105] Kontan, *Aturan outsourcing masih setengah hati,* http://nasional.kontan.co.id/news/aturan-outsourcing-masih-setengah-hati, diakses 19 Desember 2013

pekerja.[106] Namun pada kenyataannya, "*penggunaan tenaga alih-daya di berbagai kegiatan bisnis*." Hingga Oktober 2012, tercatat sebanyak 6.239 Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/Buruh (PPJP/B)/ broker buruh yang tersebar di seluruh Indonesia.[107]

International Labour Organization (ILO) pada tahun 2010 juga melansir data bahwa buruh kontrak dan OS menguasai 65% pasar tenaga di Indonesia. Ini menandakan bahwa hanya 35% jumlah buruh tetap di Indonesia. Padahal sebelumnya pada tahun 2005, buruh tetap di Indonesia mencapai angka 70%. 35% buruh tetap tersebut berasal dari 33 juta buruh formal di Indonesia, artinya hanya 9,5 juta buruh tetap yang memilki pekerjaan hingga pensiun.[108]

Dalam UU No. 13/2003 memang tidak ada istilah '*outsourcing*'. Tetapi peluang untuk melakukan OS dapat dirujuk pada Bab IX Pasal 64, 65, dan 66 dalam UU N0. 13/2003 yang isinya menerangkan mekanisme praktik OS, dimana perusahaan dapat mengalih-dayakan sebagian proses produksi kepada perusahaan alih-daya dengan melakukan 'perjanjian pemborongan' yang dibuat secara tertulis. Pasal 64 UU Ketenagakerjaan menyatakan, "Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis." Dengan demikian pasal 64 yang dilanjuti pasal 65 dan 66 merupakan diksi pengganti '*outsourcing*' dengan 'perjanjian pemborongan'.

---

[106] Kontan, *ibid.*
[107] Detik Finance, *Cak imin: Ada 6.239 Perusahaan Outsourcing di Indonesia,* http://finance.detik.com/read/2012/10/22/133431/2069130/4/cak-imin-ada-6239-perusahaan-outsourcing-di-indonesia, diakses 27 Pebruari 2014.
[108] Waspada Online, 'Outsourcing' Kuasai Pekerja Indonesia, http://www.waspada.co.id/index.php?option=com_content&view=article&id=164092:outsourcing-

elain itu, untuk memperkuat legalisasi praktik OS, dikeluarkan Instruksi residen No. 3 tahun 2006 tentang Paket.Kebijakan Iklim Investasi yang salah tunya menyebutkan bahwa OS menjadi faktor yang harus diperhatikan dengan rius dalam menarik iklim investasi ke Indonesia.[109]

Mekanisme lebih lanjut dalam operasionalisasi OS ditegaskan kembali alam Keputusan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia No. ep. 101/Men/VI/2004 Tahun 2004 Tentang Tata Cara Perizinan Perusahaan enyedia Jasa Pekerja/Buruh. Peraturan Menteri ini menegaskan bahwa hanya erusahaan yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) dan Koperasi yang boleh enjadi lembaga broker buruh.

> Terdapat beberapa koperasi yang bergerak di bidang penyedia jasa tenaga kerja, misalnya Koperasi Wahana Usaha Jabodetabek yang pernah menjadi agen *outsourcing* di PT Kereta Api Indonesia. Kasus lain misalnya Kopersasi Pegawai Rumah Sakit Pusat Pertamina (RSPP) yang juga pernah terikat perjanjian *outsourcing* dengan RSPP. Begitu juga untuk perkembangan yang terakhir adalah Koperasi Pegawai PT Jalan Tol Lingkar Luar Jakarta yang menyediakan tenaga kerja *outsourcing* untuk posisi penjaga loket tol.[110]

erusahaan dapat mengalih-dayakan suatu bagian pekerjaan dengan catatan tetap emerhatikan UU No. 13/2003 Bab IX pasal 64, 65, dan 66, yakni tidak boleh engalih-dayakan pekerjaan yang sifatnya inti (*core business*).

Asep Ahmad Saefuloh, *Kebijakan Outsourcing di Indonesia: Perkembangan dan*

2. Perbandingan UU No. 13/2003 dengan Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993

Pada era Orde Baru, sistem kerja OS telah diselenggarakan oleh perusahaan-perusahaan garmen modal asing. Peraturan mengenai sistem kerja OS menyesuaikan dengan konsep perdagangan dan industri nasional yang berorientasi ekspor (*export oriented industry*). Banyaknya perusahaan-perusahaan modal asing di industri garmen yang sifat bisnisnya berorientasi ekspor, memerlukan aturan legal guna melakukan praktik alih-daya produksi ke perusahaan lain—disamping sebagai strategi menekan beban produksi.

Agar perusahaan-perusahaan sektor garmen yang beroperasi di Kawasan Berikat tersebut tetap bertahan di Indonesia, maka pemerintah mengeluarkan intensif kebijakan berupa Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 264/Kp/1989 tentang Pekerjaan Sub-Kontrak Perusahaan Pengolahan di Kawasan Berikat dan Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993 tentang Pemasukan dan Pengeluaran Barang ke dan dari Kawasan Berikat.

Kebijakan perburuhan mengenai sistem kerja OS pertama kali diluncurkan lewat Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja RI No. SE-08/MEN/1990 tentang Tanggung Jawab Perusahaan Pemberi Borongan Pekerjaan terhadap Perlindungan dan Kesejahteraan Pekerja Perusahaan Pemborong. Peraturan tersebut mengatur bahwa perlindungan dan kesejahteraan buruh ditanggung oleh pihak pemberi kerja.

Pada perkembangannya, perusahaan pemberi kerja yang pada umumnya

kesejahteraan buruh borongan. Oleh karena itu, pemerintah menanggapi dengan mengeluarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja RI No. Per-02/Men/1993 tentang Kesepakatan Kerja Waktu Tertentu. Dengan adanya peraturan tersebut, pihak pemborong yang semula individu harus berbentuk badan hukum. Peraturan Menteri tersebut juga menegaskan bahwa perlindungan dan kesejahteraan buruh borongan adalah tanggungjawab pihak pemborong, tidak lagi perusahaan pemberi kerja.

Perbandingan sistem kerja OS yang diatur dalam UU No. 13/2003 dengan Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993 terletak pada batasan dan ruang lingkup dari masing-masing peraturan.

Tabel dibawah ini menunjukkan bahwa, UU Ketenagakerjaan jelas lebih meliberalkan praktik hubungan kerja OS dibanding Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993. Sebagaimana yang dijelaskan dalam *Discussion Paper* TURC No. 4 (2007):

> "Undang-undang Ketenagakerjaan ini mewajibkan dibentuknya perusahaan penyedia jasa tenaga kerja. Ini berarti, pembuat UUK mengamini dialihkannya tanggungjawab atas buruh *outsourcing* menjadi tanggungjawab perusahaan penyedia tenaga kerja, dan bukan pada perusahaan pemberi kerja..., Pasal 66 UUK memperluas kewenangan dari hanya sebagai 'perusahaan pelaksana pekerjaan' menjadi "penyedia jasa pekerja/buruh". Dengan demikian dapatlah disimpulkan terjadi perluasan pemaknaan dari sistem kerja *outsourcing* yang berlaku di Indonesia saat ini: bukan hanya pelaksanaan pekerjaan saja yang dapat dialihkan pada perusahaan lain, tetapi juga dimungkinkan terjadinya pengalihan tenaga kerja."[111]

---

[111] Trade Union Rights Centre (TURC), *Kekuatan Sosial Serikat Buruh: Putaran baru dalam*

Tabel 4. Perbandingan Aturan soal "Outsourcing"

Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993	**Undang-undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003**
Hanya dapat dilakukan apabila perusahaan pengolahan tidak dapat mengerjakan sebagian proses pengolahan sesuai pesanan atau order yang diterima; atau kapasitas produksi perusahaan pengolahan tidak dapat memenuhi volume dan jadwal penyelesaian pekerjaan	Tidak ada syarat pelaksanaan
Terbatas pada industri garmen	Tidak ada batasan, berlaku untuk semua industri
Hanya untuk pekerjaan pemotongan (*cutting*), penjahit (*sewing*), dan pemasangan label (*labeling*)	Dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama dan, tidak boleh untuk kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi, kecuali untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi. (Tidak ada penjelasan apa yang dimaksud dengan "kegiatan utama.")
Hanya boleh dilakukan oleh perusahaan yang beroperasi di dalam Kawasan Berikat terbatas	Tidak ada batasan
Jangka waktu pengerjaan 60 hari	Tidak ada batasan
Produknya tidak dipasarkan di dalam negeri dan hanya ditujukan untuk pasar ekspor	Tidak ada batasan
Konsep yang diperkenalkan adalah "pengerjaan sebagian proses pengolahan" atau "memborongkan pelaksanaan pekerjaan kepada pemborong."	Apa yang diatur meliputi "penyerahan sebagian pelaksanaan pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain" dan juga "penyediaan jasa pekerja/buruh".

Sumber: TURC (2007)

Sangat jelas letak perbedaan antara kedua hukum tersebut. Keputusan Menteri Perdagangan RI No. 135/Kp/1993 yang "memperbolehkan" perusahaan mengalih-dayakan proses produksi ke perusahaan lain dengan ketentuan "kapasitas produksi perusahaan pengolahan tidak dapat memenuhi volume dan jadwal penyelesaian pekerjaan", dalam UU Ketenagakerjaan tidak ada

seluruh Indonesia dan di seluruh sektor industri, bukan hanya Kawasan Berikat dan sektor garmen saja.

UU Ketenagakerjaan yang disahkan pada 25 Maret tahun 2003 tersebut ternyata memang memilki persamaan 'spirit' dengan LoI IMF-Indonesia tujuh hari sebelumnya, *"preserving a flexible labor market"*. Kenyataan tersebut cocok dengan kerangka pemikiran pada bab I yang merujuk pada Althusser bahwa, "Hukum merupakan ISA untuk melindungi atau menjamin keberlangsungan reproduksi dari berbagai relasi produksi."

3. Cacat Hukum dari Hukum yang Cacat

Masalah pokok dalam UU No. 13 Tahun 2003 adalah menghilangkan jaminan hak atas pekerjaan, melegalisasikan praktik sistem kerja konrak illegal dan OS, melepaskan tanggungjawab serta kewajiban negara untuk melindungi pekerja/buruh dan mempertahankan hak atas pekerjaannya, mengebiri serikat pekerja-buruh dan melegitimasi kebijakan upah murah.[112] Itu semua adalah nalar negara dalam merespon perkembangan SCIS yang diinginkan perusahaan-perusahaan agar tercipta suatu hubungan kerja yang fleksibel.

Walaupun telah diatur dalam UU No. 13/2003 pasal 66 ayat (1) yang menyatakan bahwa, "Pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh tidak boleh digunakan oleh pemberi kerja untuk melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi, kecuali untuk kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi," pada praktiknya masih banyak perusahaan-perusahaan yang

---

[112] [illegible] Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal. 50-51.

mengalihdayakan *core-bussiness* kepada perusahaan lain. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) dengan AKATIGA dan SPS pada tahun 2010 di tiga provinsi padat industri menemukan bahwa terdapat lebih dari 47% buruh OS bekerja pada industri padat modal dan 80% bekerja pada industri padat karya.[113] Angka tersebut menunjukkan bahwa masifnya pelanggaran yang terjadi di lapangan.

> Pada tahun 2006, PT Mitsuba Indonesia, sebuah perusahaan suku cadang kendaraan bermotor modal Jepang yang beroperasi di Tangerang, mempekerjakan buruh *outsourcing* sebagai operator produksinya. Buruh-buruh *outsourcing* itu diperoleh dari hasil kerjasama dengan PT Dasa Bakti Taruna, sebuah perusahaan penyedia jasa buruh yang berkantor di bilangan Cikokol, Tangerang. Menurut hasil interview yang dilaksanakan dalam penelitian ini (baca: oleh pihak TURC), PT Dasa Taruna memang menempatkan buruh *outsourcing* di bagian produksi untuk melakukan pekerjaan kegiatan utama sesuai dengan permintaan perusahaan pengguna jasanya.[114]

Pelanggaran hukum yang terjadi bukan hanya terjadi di perusahaan-perusahaan swasta, di Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pun pelanggaran dilakukan, bahkan diizinkan oleh Direktur Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial Kemnakertrans! Irianto Simbolon sebagai Dirjen PHI Kemnakertrans mengizinkan dipraktekkannya pelanggaran UU No. 13/2003 pasal 66 ayat (1) oleh BUMN dengan catatan: "buruh *outsourcing* berhak atas Tunjangan Hari Raya (THR), promosi menjadi pegawai tetap, berhak untuk hak cuti, dan gaji diatas

upah minimum."[115] Bagaimanapun, entah itu BUMN maupun perusahaan swasta, hukum mestinya tidak boleh pandang bulu.

Divisi Riset PPM Manajemen pada tahun 2008 mengadakan survei dengan menggunakan kuesioner *convienience* sampling kepada 44 perusahaan. Hasil dari survey tersebut memperlihatkan bahwa 73% perusahaan menggunakan buruh OS dalam kegiatan operasionalnya, sedangkan 27% tidak menggunakan buruh OS. Dari 73% perusahaan yang menggunakan buruh OS secara penuh adalah perusahaan yang bergerak pada industri perbankan, kertas, jasa pendidikan, pengolahan karet dan plastik, serta industri makanan dan minuman. Sedangkan untuk industri alat berat, mesin dan sarana transportasi (otomotif dan suku cadang) menggunakan buruh OS sebanyak 57,14%. Penggunaan tenaga OS juga dilakukan oleh industri farmasi dan kimia dasar sebanyak 80%, industri telekomunikasi dan informasi teknologi sebanyak 60% dan industri lainnya sebanyak 50% terdiri dari industri jasa pemeliharaan pembangkit listrik, konsultan, EPC (*engineering, procurement, construction*), pengolahan kayu, kesehatan, percetakan dan penerbitan, dan elektronik. Dilihat dari status kepemilikan, diketahui bahwa BUMN, *joint venture* dan nirlaba menggunakan 100% tenaga OS dalam kegiatan operasionalnya. Sedangkan untuk swasta nasional menggunakan tenaga OS sebanyak 57,69% dan swasta asing menggunakan sebanyak 85,71%.[116]

---

[115] Bisnis.com, *Ini Syarat BUMN Rekrut Tenaga Outsourcing*, http://m.bisnis.com/ini-syarat-bumn-rekrut-tenaga-outsourcing, diakses 07 April 2014.

[116] Divisi Riset PPM Manajemen, "Outsourcing," Jakarta, 2008, dalam Asep Ahmad Saefuloh, op

Di sisi lain, tidak jarang ditemukan pelanggaran terhadap hak-hak buruh *outsource*. Padahal dalam UU No. 13 Pasal 65 Ayat 4 diterangkan, "Perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja bagi pekerja/buruh pada perusahaan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) sekurang-kurangnya sama dengan perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja pada perusahaan pemberi pekerjaan atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Artinya, perusahaan alih-daya memiliki tanggungjawab penuh terhadap penegakan hak-hak buruhnya. Yang disayangkan, tidak ada peraturan yang menjamin akan hal tersebut, karena dalam UU No. 13/2003 tidak mencantumkan mengenai sanksi yang tegas kepada perusahaan yang tidak mematuhi pasal 65 UU No. 13/2003. Payung hukum yang tersedia sebatas menegaskan dalam Pasal 66 ayat (2) poin (c), "perlindungan upah dan kesejahteraan, syarat-syarat kerja, serta perselisihan yang timbul menjadi tanggungjawab perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh."

Akibatnya, tidak jarang broker buruh menerapkan kontrak kerja jangka pendek yang diperpanjang terus-menerus. Modus operandi yang dipakai perusahaan pengguna biasanya perusahaan menutup perusahaan dengan alasan bangkrut, namun membuka perusahaan baru dengan sistem OS, perusahaan memberikan 'iming-iming' agar buruh mengundurkan diri dengan pesangon tidak sesuai, selanjutnya sistem kerja diubah menjadi OS. Namun diluar hal diatas, perusahaan baru menerapkan sistem kerja kontrak dan OS.[117]

Penelitian yang dilakukan oleh TURC mendapatkan fakta bahwa dalam prakteknya buruh yang direkrut harus bersiap-siap kontraknya dapat diputus

1 tahun. Tidak jarang, seorang buruh OS bekerja selama bertahun-tahun di sebuah perusahaan yang sama, dengan kontrak pendek yang terus-menerus diulang, tanpa ada kesempatan dipromosikan menjadi buruh tetap.[118]

Tidak adanya regulasi yang tegas dalam menanggulangi penyelewengan peraturan oleh perusahaan-perusahaan tertentu mengakibatkan membesarnya celah praktik penyimpangan seperti tidak dipenuhinya hak-hak buruh sesuai yang tertulis dalam UU Ketenagakerjaan. Ekses-ekses negatif dari kondisi hukum perburuhan yang tidak objektif dalam memandang fenomena persoalan-persoalan konkrit dunia perburuhan mengakibatkan golongan buruh, khususnya buruh kontrak dan OS, semakin menjadi obyek eksploitasi yang empuk dimata majikan yang picik dengan meminggirkan hak-hak buruh diatas situasi psikis 'ketakutan' buruh demi bertahan hidup. Hukum perburuhan yang positivistik dan terjebak dalam logika prosedural sehingga tidak ampuh membongkar persoalan perburuhan adalah justifikasi atas penindasan golongan kuat terhadap golongan lemah.

Pasca diberlakukan UU No. 13 Tahun 2003, sebanyak 37 serikat buruh melakukan perlawanan atas legalisasi sistem OS dan kontrak karena tidak memberikan jaminan kepastian bekerja. Perlawanan tersebut dilakukan melalui uji materi (*judicial review*) ke Mahkamah Konstitusi.

Peraturan mengenai kerja kontrak dan OS dalam UU No. 13 Tahun 2013 ketika diujikan ke Mahkamah Konstitusi, dari sembilan hakim, sebenarnya

telah ditentang oleh dua hakim, yakni Prof. H. Abdul Mukhtie Fadjar, S.H., M.S. dan Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H., mereka berpendapat:

> "Kebijakan *outsourcing* yang tercantum dalam Pasal 64 – 66 UU Ketenagakerjaan telah mengganggu ketenangan kerja bagi buruh/pekerja yang sewaktu-waktu dapat terancam pemutusan hubungan kerja (PHK) dan men-*downgrading*-kan mereka sekedar sebagai sebuah komoditas, sehingga berwatak kurang protektif terhadap buruh/pekerja. Artinya, UU Ketenagakerjaan tidak sesuai dengan paradigma proteksi kemanusiaan yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan bertentangan dengan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945"[119]

Namun ketujuh hakim lainnya tidak sependapat dengan kedua hakim tersebut, ketujuh hakim lainnya berpendapat bahwa sistem OS tidak merupakan perbudakan modern (*modern slavery*) dalam proses produksi.[120] Mengenai indikasi adanya intervensi asing dalam UU Ketenagakerjaan, ketujuh hakim tersebut memberikan alasan sebagai berikut:

> "keterpautan kepentingan asing dalam pembuatan hukum satu negara yang dimasukkan melalui persuasi untuk menyeimbangkan kepentingan ekonomi pihak yang terkena dampak satu undang-undang, tidak dapat dikatakan merupakan campur tangan dalam kedaulatan satu negara, sepanjang kewenangan untuk membentuk undang-undang itu tetap dilakukan secara bebas dan independen oleh pembuat undang-undang, tanpa paksaan, tipu daya dan intervensi kekuatan secara langsung. Kepentingan modal asing wajar dipertimbangkan secara bebas dan mandiri oleh pembuat undang-undang dengan memperhatikan kepentingan nasional.[121]

---

[119] Putusan Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor: 012/PUU-I/2003, Kamis, 28 Oktober 2004., dalam R. Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A., *Dampak Kerja Kontrak dan Outsourcing Dilihat Dari Segi Hak Asasi Manusia, Discussion Paper* dalam Acara Dialog Publik: Kajian Terhadap Sistem Kerja Kontrak dan Outsourcing, diselenggarakan oleh Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia (SPBI) Komite Wilayah Kabupaten Gresik, 25 Maret 2007.

[120] Direktorat Jenderal Pajak, Dilema Karyawan Outsourcing dan kontrak, http://www.pajak.go.id/content/article/dilema-karyawan-outsourcing-dan-kontrak, diakses pada tanggal 07 April 2014.

[121] Putusan Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor: 012/PUU-I/2003, Kamis, 28 Oktober 2004.,

Argumen ketujuh hakim tersebut manis diatas kertas, namun dalam praktiknya sudah jelas bahwa UU No. 13/2003 berdampak pada memburuknya hubungan industrial di Indonesia dan tidak mampu mengangkat—justru menurunkan—derajat kaum buruh untuk mendapatkan status pekerjaan yang konsisten.

Menurut Kholek, OS merupakan penjelmaan dari sifat kapitalisme yaitu ekspansif dan eksploitatif. Ia menambahkan bahwa disahkannya UU No. 13/2003 merupakan landasan hukum formal bagi penindasan dan penghisapan hak-hak buruh. Lebih lanjut, menurutnya sistem tersebut mirip *human trafficking* yang dilegalisasi oleh negara.[122] Selain itu, Nugroho menyatakan bahwa *outsourcing* yang diatur dalam UU No. 13/2003 memperjelas semangat LMF. Fleksibilitas, yaitu upaya sistematis untuk mempertahankan hubungan kerja dan membebaskan pengusaha untuk memberikan perlindungan terhadap buruh membayarkan kewajibannya.[123]

B. UU Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial sebagai *Repressive State Apparatuses*

Pasca krisis 1997-1998, Indonesia memang didorong oleh lembaga-lembaga kapitalis internasional untuk menerapkan semangat neoliberalisme di relung-relung ekonomi, politik, dan hukum. UU PPHI sebagai manifesto hukum liberal adalah rangkaian instrumen efektif yang menguntungkan pihak majikan dalam menguasai para pekerjanya. UU PPHI sebagai hukum acara adalah sisi mata uang yang sama dengan UU Ketenagakerjaan Tahun 2003.

---

[122] Abdul Kholek, "Outsourcing Sebuah Pengingkaran Kapitalisme Terhadap Hak-Hak Buruh," dalam Asep Ahmad Saefuloh, *op., ci.,*, hal. 348.

Jika UU No. 13/2003 sebagai perangkat ideologis guna mereproduksi relasi-relasi produksi yang berlaku, maka UU PPHI adalah perangkat represif sekaligus perpanjangan tangan dari UU Ketenagakerjaan. Dikatakan sebagai perangkat represif karena fungsi dari UU PPHI adalah menggerakkan pengadilan hubungan industrial. UU PPHI memaparkan mekanisme yang perlu dilakukan oleh para aktor industrial dalam menyelesaikan perselisihan yang terjadi. Dari semangat yang dianutnya—yakni semangat liberal—serta subyektifitasnya dalam memandang posisi majikan-buruh, UU PPHI secara tidak langsung mempermudah pihak pengusaha mengeluarkan buruhnya lewat jalur peradilan yang disediakan.

Seperti halnya UU Ketenagakerjaan, dikeluarkannya UU PPHI juga tidak terlepas dari basis ekonomi yang berlaku. SCIS yang menghendaki adanya LMF juga menghendaki adanya rezim perburuhan yang mendukung efektifnya sistem tersebut. Adanya UU PPHI jelas merupakan sarana bagi perusahaan-perusahaan dalam memberlakukan fleksibilisasi para pekerjanya.

Dalam paparan Kepala Bappenas mengenai hukum perburuhan, UU PPHI hanyalah satu bagian dari keseluruhan kebijakan pasar tenaga kerja yang ditempuh pemerintah. Menurutnya, "kebijakan pasar kerja yang diinginkan adalah kebijakan pasar kerja yang fleksibel."[124] Bappenas mengemukakan bahwa untuk mengurangi angka pengangguran di Indonesia salah dua caranya adalah prosedur

[124] Trade Union Rights Centre (TURC), *Sekedar Bekerja? Analisis UU No. 2 Tahun 2004 Tentang*

PHK dipermudah dan uang pesangon diperkecil, serta perluasan kerja kontrak dan *outsourcing* hingga di bagian produksi perusahaan.[125]

UU PPHI Tahun 2004 mewakili semangat liberal jika dibandingakan dengan Undang-undang sebelumnya, yakni UU No.12 Tahun 1964 Tentang PHK. Di dalam UU No.12/1964, hubungan antara pengusaha dengan buruh adalah hubungan dua pihak yang tidak seimbang kekuatannya. UU No.12/1964 menekankan pengusaha untuk tidak sewenang-wenang melakukan PHK.[126] Sedangkan dalam UU PPHI, posisi buruh dengan majikan dipandang sejajar kedudukannya. Hal itu terlihat dalam pertimbangan nomor dua UU PPHI:

> Ketentuan mengenai pemutusan hubungan kerja yang selama ini diatur di dalam UU No. 12 Tahun 1964 tentang Pemutusah Hubungan Kerja di Perusahaan Swasta ternyata tidak efektif lagi untuk mencegah serta menanggulangi kasus-kasus pemutusan hubungan kerja. Hal ini disebabkan karena hubungan antara pekerja/buruh dan pengusaha merupakan hubungan yang didasari oleh kesepakatan para pihak untuk mengikatkan diri dalam suatu hubungan kerja. Dalam hal salah satu pihak tidak menghendaki lagi untuk terikat dalam hubungan kerja tersebut, maka sulit bagi para pihak untuk tetap mempertahankan hubungan yang harmonis.[127]

Jika kita komparasikan cara pandang UU PHK 1964 dengan UU PPHI 2004, kontras dalam semangat filosofis yang dianutnya. UU PHK 1964 mengidentifikasi buruh sebagai golongan yang lemah dihadapan kaum majikan, sedangkan UU PPHI 2004 mengidentifikasi buruh sederajat tingkatannya dengan majikan, "*Hal ini disebabkan karena hubungan antara pekerja/buruh dan pengusaha merupakan* ***hubungan yang didasari oleh kesepakatan para pihak untuk mengikatkan diri***

---

[125] TURC (2004), *ibid.*, hal. 10.
[126] Marsen Sinaga, *PHK dan Perlindungan Negara atas Hak Kerja: Tinjauan Kritis atas Undang-undang tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (PPHI),* Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MAPPI-FHUI), hal. 7., www.pemantauperadilan.com., diakses pada tanggal 26 Maret 2014.
[127] Presiden Republik Indonesia, *Undang-undang No. 2 Tahun 2004 Tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial*, Jakarta, 14 Januari 2004.

dalam suatu hubungan kerja." Substansi dari UU PPHI 2004 jelas disesuaikan dengan budaya ekonomi liberal yang berlaku.

Konsekuensi dari pandangan UU PPHI dalam memandang kedudukan buruh dan pengusaha/majikan sejajar, adalah majikan memiliki kuasa untuk melakukan PHK buruh lewat mekanisme peradilan. Jika buruh tidak menerima pengajuan majikan, maka buruh dapat melakukan gugatan ke Pengadilan Hubungan Industrial (PHI) berupa tuntutan uang pesangon. Lain halnya dengan UU PHK 1964, jika PHK tidak dikabulkan, maka majikan wajib memperkerjakan buruh lagi. Dalam PPHI, buruh tidak dapat dipekerjakan lagi, hal itu diganti dengan pesangon.

Presiden Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indonesia, Rekson Silaban menerangkan bahwa 75-80 persen buruh OS kalah dalam kasus ketenagakerjaan saat kasusnya masuk di PHI, dan kalaupun menang ada masalah dalam eksekusinya seperti sulit mendapatkan pesangon.[128] Tabel dibawah adalah bukti bahwa terjadi PHK secara masif akibat hukum perburuhan yang berlaku saat ini dan juga akibat UU PPHI yang menyediakan fasilitas bagi pengusaha untuk mempermudah mem-PHK buruh. Ironisnya, jumlah buruh yang ter-PHK setiap tahunnya lebih besar dibanding jumlah kasus PHK di setiap tahunnya. Terhitung dari Januari-Agustus tahun 2013 sebanyak 60 ribu buruh di industri padat karya yang meliputi garmen, sepatu dan elektronik telah di-PHK.[129]

---

[128] Waspada Online, 'Outsourcing' Kuasai Pekerja Indonesia, *loc.,cit.*, 07 April 2014.
[129] Neraca.co.id, Industri Padat Karya Dilarang PHK Buruh,

Tabel 5. Pemutusan Hubungan Kerja di Indonesia

Menurut Provinsi

Tahun 2011-2013.

No.	Provinsi	PHK (Kasus)			Tenaga Kerja terPHK		
		2011	2012	2013	2011	2012	2013
1	Aceh	359	10	-	552	12	-
2	Sumatera Utara	128	36	-	1.051	213	-
3	Sumatera Barat	19	19	43	-	54	246
4	Riau	16	19	125	121	19	157
5	Jambi	22	39	87	8	39	213
6	Sumatera Selatan	37	7	-	88	15	-
7	Bengkulu	165	177	100	165	177	86
8	Lampung	10	18	7	464	175	-
9	Bangka Belitung	11	16	-	18	58	-
10	Kepulauan Riau	58	58		177	177	-
11	DKI Jakarta	285	285	190	859	859	-
12	Jawa Barat	284	154	647	656	357	3.398
13	Jawa Tengah	406	133	312	2.110	370	2.770
14	DI. Yogyakarta	280	6	97	351	25	444
15	Jawa Timur	545	545	128	2.364	2.364	668
16	Banten	235	9	189	5.378	51	1.116
17	Bali	18	18	117	-	44	228
18	Nusa Tenggara Barat	48	14	-	60	63	-
19	Nusa Tenggara Timur	187	21	-	187	21	-
20	Kalimantan Barat	148	73	35	202	452	39
21	Kalimantan Tengah	46	22	42	187	247	-
22	Kalimantan Selatan	95	95	-	454	454	-
23	Kalimantan Timur	-	-	-	-	-	-
24	Sulawesi Utara	19	-	173	23	-	257
25	Sulawesi Tengah	5	17	110	154	154	237
26	Sulawesi Selatan	305	30	131	605	89	434
27	Sulawesi Tenggara	19	8	-	23	54	-
28	Gorontalo	32	32	-	172	172	-
29	Sulawesi Barat	6	-	-	8	-	-
30	Maluku	11	-	70	17	-	70
31	Maluku Utara	9	9	-	585	592	-
32	Papua Barat	46	46	312	46	158	-
33	Papua	21	-	-	-	-	182
	Jumlah	3.875	1.916	2.915	17.085	7.465	10.545

Sumber: Ditjen. PHI dan Jamsostek.

Selain itu, komparasi antara UU PPHI dengan UU No. 22 Tahun 1957 Tentang Penyelesaian Perselisihan Perburuhan. UU No. 22/1957 pasal I ayat I mendefinisikan Perselisihan Perburuhan adalah "**pertentangan antara majikan atau perkumpulan majikan dengan serikat buruh atau gabungan serikat buruh berhubung dengan tidak adanya persesuaian paham mengenai hubungan**

kerja, syarat kerja, dan atau keadaan perburuhan." Dari penjelasan pasal tersebut, dinyatakan bahwa "gabungan serikat buruh" merupakan bagian dari pihak dalam perselisihan. Artinya, ketika ada perselisihan seorang buruh dengan majikan, maka itu merupakan perselisihan antara gabungan serikat buruh dengan majikan. Secara tak langsung, perhitungan pragmatis buruh ialah harus bergabung dengan serikat buruh guna memproteksi dirinya dalam hubungan industrial, sehingga jelas yang menjadi aktor adalah serikat buruh, bukan hanya buruh personal.

Sedangkan dalam UU PPHI Pasal I ayat I menjelaskan bahwa Perselisihan Hubungan Industrial sebagai, "perbedaan pendapat yang mengakibatkan **pertentangan antara pengusaha atau gabungan pengusaha dengan pekerja/buruh atau serikat pekerja/serikat buruh** karena adanya perselisihan hak, perselisishan kepentingan, perselisihan pemutusan hubungan kerja dan perselisihan antar serikat perkerja/serikat buruh dalam satu perusahaan." Dalam pengertian pasal tersebut berarti seorang buruh atau satu serikat buruh yang menjadi pihak dalam perselisihan. Berbeda dengan UU No. 22/1957 yang menyebutkan "Gabungan Serikat Buruh" sebagai subyek dalam perselisihan, dalam UU PPHI Gabungan Serikat Buruh bukanlah subyek dalam perselisihan, tetapi hanya sebagai kuasa hukum untuk beracara di Pengadilan Hubungan Industrial selaku wakil dari anggotanya.[130] Secara tidak langsung, UU PPHI mengikis peranan gabungan serikat buruh dalam penyelesaian perselisishan hubungan industrial karena mekanisme penyelesaian perselisihan diserahkan

[130] UU PPHI Pasal 87: Serikat pekerja/serikat buruh dan organisasi pengusaha dapat bertindak

kepada konsiliator dan arbiter maupun lembaga Pengadilan Hubungan Industrial.[131]

Persoalan lain yang tida kalah penting dari PHI ialah mengenai akses geografis. Di setiap provinsi hanya terdapat satu PHI di setiap ibukota provinsi, sehingga jarak antara suatu pabrik dengan PHI terlampau jauh jika terpisah dari satu kota/kabupaten. Misalkan di Jawa Barat, ketika ada perselisihan hubungan industrial di Depok, maka pendaftaran serta pemrosesan kasus harus di Bandung. Di Provinsi Riau, ketika ada perselisihan hubungan industrial di Batam, maka pendaftaran serta pemrosesan kasus harus di Pekanbaru.

Adanya perselisihan hubungan industrial di kota/kabupaten yang jauh dari ibukota provinsi merupakan persoalan akses PHI. Selain jarak dan waktu, persoalan juga mencakup biaya. Terkadang buruh bungkam ketika hendak mengkasuskan perselisihan hubungan industrial karena pertimbangan jarak, waktu, dan ongkos transportasi. Berbeda dengan pengusaha, yang notabenenya seorang yang mampu. Maka wajar ketika buruh seringkali kalah sebelum bertempur di 'meja hijau'.

[131] [illegible]