

Dampak Kerja Kontrak dan Outsourcing Dilihat Dari Segi Hak Asasi Manusia¹

** R. Herlambang Perdana Wiratraman, SH., MA.
Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia
Fakultas Hukum Universitas Airlangga*

Pengantar

Dalam praktek, kerja kontrak dan outsourcing bukanlah hal baru. Varian kedua model hubungan ketenagakerjaan ini telah dilakukan sejak lama meskipun aturan tentang itu belumlah cukup lengkap diatur, utamanya menyangkut aspek-aspek perlindungan terhadap buruh sebagai kaum yang berposisi lebih lemah. Dalam konteks Indonesia, hal ini telah kian diperkuat sejak awal krisis finansial melanda Asia Tenggara dan Asia Timur di tahun 1997, khususnya saat UU No. 25 Tahun 1997 disahkan. UU ini sangat kontras dan ofensif dibandingkan dengan peraturan perburuhan sebelumnya.

Bandingkan dengan aturan sebelumnya, persisnya dua tahun setelah proklamasi kemerdekaan, pemerintah Perdana Menteri Sjahrir mengeluarkan UU Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan, yang merupakan produk hukum perburuhan pertama yang dibuat oleh bangsa Indonesia sendiri. UU membawa perubahan penting dalam politik perburuhan, karena menggantikan skema Pasal 1601-1603 BW yang lebih menyandarkan paradigma liberal antara hubungan privat buruh-pengusaha. Setahun kemudian, dikeluarkan dua undang-undang: UU Nomor 12 Tahun 1948 tentang Kerja dan UU Nomor 23 Tahun 1948 tentang Pengawasan Perburuhan, yang substansinya sangat protektif terhadap hak-hak buruh. Misalnya, dalam UU Nomor 12 Tahun 1948, ada pasal yang melarang diskriminasi kerja; jam kerja yang 40 jam dalam seminggu; kewajiban pengusaha untuk menyediakan fasilitas perumahan bagi buruh/pekerja; larangan mempekerjakan anak di bawah usia 14 tahun; jaminan hak perempuan buruh untuk mengambil cuti haid dua hari dalam sebulan; dan pembatasan kerja malam bagi perempuan.

¹ Disampaikan pada acara Dialog Publik: Kajian Terhadap Sistem Kerja Kontrak dan Outsourcing, diselenggarakan oleh Solidaritas Perjuangan Buruh Indonesia (SPBI) Komite Wilayah Kabupaten Gresik, 25 Maret 2007.

Perkembangan pembaruan hukum perburuhan di Indonesia pasca krisis finansial sebenarnya memiliki konteks yang demikian kuat mempengaruhi lahirnya sejumlah teks yang secara sistematis dan terstruktur rapi dalam politik (ekonomi) legislasi buruh. Tiga gelombang pembaruan hukum (1997-1998, 2000-2004, dan 2005-sekarang) (Wiratraman 2006a, 2006b, 2006c) telah memperlihatkan kekuatan neo-liberalisme melalui tanggapan multilateral development banks (Bank-bank pembangunan multilateral, semacam Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan IMF) telah terlibat mendisain arah hukum buruh. Dalam skema pembaruan tersebut, proponent neo-liberal mengusung diskursus-diskursus (baca: mantra) yang begitu gampang dipercaya oleh negara-negara di selatan yang mayoritas negara miskin dan berkembang, tak terkecuali Indonesia.

Diskursus yang melibatkan skenario kebijakan perburuhan antara lain: *good governance* (pemerintahan yang baik), *labor market flexibility* (pasar buruh lentur), dan *legal framework for development* (kerangka hukum untuk pembangunan). Tentu, untuk memudahkan penerimaan diskursus tersebut diperlukan teknologi kekuasaan dan rasionalitas untuk menyuntikkannya, dengan cara pemenuhan persyaratan utang, bantuan teknis, dan utang itu sendiri. Turunan-turunan diskursus tersebut untuk memberikan pembenaran politik hukumnya, disertakan konteks yang nyata, seperti merespon kebutuhan investasi pasca krisis, pengentasan kemiskinan, pengurangan pengangguran, dan penciptaan kondusifitas hubungan industrial. Kongkritnya, dibentuklah hukum dengan pengaturan-pengaturan khusus dalam reformasi kebijakan buruh yang menerjemahkan teknologi kekuasaan tersebut, seperti pengesahan 3 paket UU Buruh (UU No. 21 Tahun 2000 tentang Serikat Buruh; UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan UU No. 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial) (Wiratraman 2006a).

Dari sekian banyak provisi pasal-pasal yang dipaksakan untuk memenuhi persyaratan neo-liberalisme, salah satu-duanya soal kerja kontrak dan outsourcing. Tulisan berikut tidak hendak mengurai kerja kontrak dan outsourcing dalam perspektif hukum semata, melainkan membongkar mitos dan mantra yang terlampau banyak membius pembenaran kerja kontrak dan outsourcing melalui perspektif hak-hak asasi manusia.

Hukum yang Tak Adil !

Dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, kerja kontrak dan outsourcing dalam skema pasar buruh lentur diterjemahkan melalui pasal 56-60, 64-66. Berikut rumusan sebagian pasalnya yang perlu dicermati:

Tabel:
Skema Aturan Kerja Kontrak dan Outsourcing
Dalam UU No. 13 Tahun 2003

Kerja kontrak	Outsourcing (Kerja Pembedorongan)
Pasal 56 (1) Perjanjian kerja dibuat untuk waktu tertentu atau untuk waktu tidak tertentu.	Pasal 64 Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian <u>pembedorongan pekerjaan</u> atau

	<u>penyediaan jasa pekerja/buruh</u> yang dibuat secara tertulis.
Pasal 59 (4) Perjanjian kerja waktu tertentu yang didasarkan atas jangka waktu tertentu dapat diadakan untuk paling lama 2 (dua) tahun dan hanya boleh diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun.	Pasal 65 (2) Pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut: a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama; b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan; c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan; dan d. tidak menghambat proses produksi secara langsung.
Pasal 60 (1) Perjanjian kerja untuk waktu tidak tertentu dapat mensyaratkan masa percobaan kerja paling lama 3 (tiga) bulan.	Pasal 65 (7) <u>Hubungan kerja</u> sebagaimana dimaksud pada ayat (6) <u>dapat didasarkan atas perjanjian kerja waktu tidak tertentu atau perjanjian kerja waktu tertentu</u> apabila memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59.
Pasal 60 (2) Dalam masa percobaan kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pengusaha dilarang membayar upah di bawah upah minimum yang berlaku.	Pasal 66 (1) Pekerja/buruh dari perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh <u>tidak boleh</u> digunakan oleh pemberi kerja untuk <u>melaksanakan kegiatan pokok atau kegiatan yang berhubungan langsung dengan proses produksi</u> , kecuali untuk kegiatan <u>jasa penunjang</u> atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi.
	Pasal 66 (4) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf d serta ayat (3) tidak terpenuhi, maka demi hukum status hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh <u>beralih</u> menjadi hubungan kerja antara pekerja/buruh dan perusahaan pemberi pekerjaan.

Mengapa pasal-pasal tersebut bermasalah? Padahal, awalnya, pasal-pasal tersebut diharapkan pemerintah Indonesia – yang percaya paradigma neo-liberalisme – mampu memberikan jawaban atas mantra “hubungan industrial yang kondusif” dan “menarik investasi”. Benarkah terjadi kondusifitas hubungan antara buruh dan pengusaha sehingga membuat para investor bersedia menanamkan investasinya di Indonesia, yang kemudian akan diharapkan banyak menyerap tenaga kerja baru.

Sebelum menjawab kebenaran mantra neo-liberal semacam itu, perlulah dilihat konsistensi pasal dalam UU Ketenagakerjaan tersebut dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar, atau hukum tertinggi dalam hirarki peraturan perundang-undangan.

Dalam Pembukaan UUD 1945 dinyatakan secara tegas tujuan negara, yakni salah satunya memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Ini jelas konstruksi dasar filsafat negara yang menjadi cita-cita pendiri bangsa di tahun 1945.

Kemudian, dalam bagian pasal-pasal, pasal 27 ayat 2 dirumuskan: Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal ini merupakan pasal hak asasi yang ditujukan pada warga negara Indonesia dan mengandung dasar etika, khususnya etika kemanusiaan. Oleh sebab itu, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak adalah jaminan sekaligus hak konstitusional setiap warga negara! Begitu juga dalam pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan di ayat 1, bahwa: Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pemikiran usaha ekonomi yang demikian tidaklah berwatak “*free fight liberalism*” yang mengusung kompetisi bebas tanpa mempedulikan sisi kebersamaan, kolektifitas, dan perlindungan kaum lemah. Oleh sebab itu, pondasi UUD 1945 telah memberikan kejelasan arah politik-ekonomi bangsa dan negara Indonesia yang semestinya diperkuat melalui kebijakan implementasi di lapangan.

Lalu, apa masalah kerja kontrak dan outsourcing dengan konstitusi kita (UUD 1945)?

Pertama, secara ideologis, lahirnya pasal-pasal kerja kontrak dan outsourcing yang merugikan buruh adalah produk dominan neo-liberalisme yang sungguh sangatlah bertentangan dengan watak ekonomi bangsa Indonesia yang dianut dalam pasal 33 UUD 1945, berdasar atas asas kekeluargaan dan kebersamaan (disebut pula sebagai “ekonomi kerakyatan”). Pasal kerja kontrak dan outsourcing yang disangkut-pautkan dengan daya kompetitif investasi (*labor market flexibility*) adalah bukti nyata nan jelas berbasis pada pemberian peluang kekuatan bebas para pemodal untuk men deprivasi asas-asas ekonomi kerakyatan. Singkatnya, pertarungan ideologis antara ekonomi kerakyatan vs. ekonomi neo-liberal.

Kedua, dari sisi jaminan kelayakan bekerja, bahwa konsekuensi kerja kontrak dan outsourcing telah secara langsung mengurangi hak-hak buruh, utamanya menyangkut berbagai tunjangan, jaminan sosial (*social security*) dan keamanan bekerja secara layak (*proper job security*).² Status dan hak antara pekerja tetap dengan pekerja kontrak adalah jelas berbeda, utamanya menyangkut dua hal tersebut. Banyak ditemukan fakta bahwa pementingan efisiensi secara berlebihan untuk semata-mata meningkatkan investasi akan mendorong kebijakan upah buruh murah dan berakibat pada berkurangnya jaminan sosial dan keamanan bekerja bagi buruh (Standing 1999). Artinya, politik investasi yang represif justru berpotensi menurunkan kualitas hidup dan kesejahteraan buruh Indonesia.

Ketiga, inkonsistensi penerapan hubungan kerja. Bila dilihat dari definisi Hubungan Kerja dalam UU No. 13 Tahun 2003, pasal 1 ayat (15) yang menyatakan: hubungan kerja adalah hubungan hukum yang timbul antara pekerja dan pengusaha berdasarkan perjanjian kerja yang memiliki ciri-ciri adanya upah, adanya perintah, dan adanya

² Sebagai contoh, outsourcing yang menggunakan perjanjian kerja waktu tertentu. Perjanjian kerja waktu tertentu jelas tidak menjamin adanya *job security*, adanya kelangsungan pekerjaan seorang buruh, karena seorang buruh dengan perjanjian kerja waktu tertentu pasti tahu bahwa pada suatu saat hubungan kerja akan putus dan tidak akan bekerja lagi di situ, akibatnya buruh akan mencari pekerjaan lain lagi. Sehingga keberlanjutan pekerjaan menjadi persoalan bagi buruh yang menjadi tenaga outsourcing dengan perjanjian kerja waktu tertentu. Kalau *job security* tidak terjamin, maka bertentangan dengan jaminan konstitusional mendapatkan pekerjaan yang layak.

pekerjaan. Namun, dalam Pasal 66 ayat (2) huruf a dinyatakan bahwa antara perusahaan penyedia jasa pekerja dipersyaratkan harus ada hubungan kerja. Padahal antara perusahaan penyedia jasa pekerja dengan pekerja hubungan hukumnya tidak memenuhi unsur perintah, pekerjaan dan upah. Tetapi dalam Pasal 66 ayat (2) diharuskan adanya hubungan kerja antara pekerja dengan penyedia jasa pekerja. Penerapan hubungan kerja yang inkonsisten demikian sesungguhnya – sekali lagi - tidak sesuai dengan model demokrasi ekonomi dan prinsip kebersamaan sebagaimana tercantum dalam pasal 33 ayat (4) UUD 1945.

Keempat, buruh gampang dipecah dan direkrut. Ini disebabkan buruh ditempatkan sebagai faktor produksi semata (alias sebagai barang dagangan) dalam skema kerja kontrak maupun outsourcing, dimana skenario kelenturan pasar buruh ditentukan oleh gampang tidaknya buruh-buruh dipecah dan direkrut lagi dengan upah murah (*hiring and firing politics*).

Kelima, jaminan hukum penjualan manusia modern (*legalized modern slavery*). Kalangan lain menyebutnya sebagai perbudakan zaman modern. Legalisasi “pemborongan pekerjaan” (outsourcing) sebagaimana diatur dalam Pasal 64 – 66, merupakan praktek jual beli manusia yang memanfaatkan situasi keterpurukan ekonomi, sehingga buruhlah yang musti dikorbankan dalam politik investasi, paling gampang diperbudak serta diperlakukan sebagai sapi perahan para pemilik modal semata. Argumentasi bahwa dalam prakteknya outsourcing telah berlangsung dan “daripada tidak diatur lebih baik diatur” tidak bisa menjadi alasan, karena dalam prakteknya buruh Indonesia pun sejak lama sudah harus mengalami hal tersebut.

Keenam, paradigma konflik. Paradigma hukum seharusnya dijadikan dasar di dalam pembentukan suatu undang-undang, yaitu paradigma kemitraan (*partnership*), tentunya dengan landasan UUD 1945 pasal 33. Namun dalam kenyataannya, UU No. 13 Tahun 2003 justru bukan menerapkan paradigma kemitraan yang harus dijadikan landasan teoritis untuk menyusun undang-undang, melainkan paradigma konflik (Uwiyono 2003).

Sebenarnya, pertentangan ini tidak sekadar dengan konstitusi belaka, melainkan pula banyak bertabrakan dengan sejumlah peraturan perundang-undangan lainnya, utamanya menyangkut hak asasi manusia (vide: tabel berikut).

Tabel:
Pasal-Pasal Yang Diingkari/Ditabrak oleh Aturan Kerja Kontrak dan Outsourcing dalam UU No. 13 Tahun 2003

No.	Hukum/Peraturan yang diingkari/ditabrak	Substansi
01	Pembukaan UUD 1945	Tujuan negara: Memajukan kesejahteraan umum berdasarkan Pancasila untuk keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.
02	Pasal 28i ayat 4 UUD 1945 dan Pasal 8 UU No. 39 Tahun 1999 (HAM)	Perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.
03	Pasal 27 ayat 2 UUD 1945	Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan

		yang layak bagi kemanusiaan.
04	Pasal 33 ayat 1 dan 4 UUD 1945	Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Pemikiran usaha ekonomi yang demikian tidaklah berwatak “ <i>free fight liberalism</i> ”, melainkan kebersamaan dan demokrasi ekonomi.
05	Pasal 88 UU No. 13 Tahun 2003 (Ketenagakerjaan)	Setiap pekerja/buruh berhak memperoleh penghasilan dan kehidupan yang layak bagi kemanusiaan
06	Pasal 11 UU No. 39 Tahun 1999 (HAM)	Setiap orang berhak atas pemenuhan kebutuhan dasarnya untuk tumbuh dan berkembang secara layak.
	Pasal 38 UU No. 39 Tahun 1999 (HAM)	(1) Setiap warga negara, sesuai dengan bakat, kecakapan, kemampuan, berhak atas pekerjaan yang layak; (2) Setiap orang berhak dengan bebas memilih pekerjaan yang disukainya dan berhak pula atas syarat-syarat ketenagakerjaan yang adil; (3) Setiap orang, baik pria maupun wanita yang melakukan pekerjaan yang sama, sebanding, setara, dan serupa, berhak atas upah serta syarat-syarat perjanjian kerja yang sama; (4) Setiap orang, baik pria maupun wanita, dalam melakukan pekerjaan yang sepadan dengan martabat kemanusiaannya berhak atas upah yang adil sesuai dengan prestasinya dan dapat menjamin kelangsungan kehidupan keluarganya.
07	Pasal 7 UU No. 11 Tahun 2005 (Ratifikasi Kovenan Internasional Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya)	Hak setiap orang untuk menikmati kondisi kerja yang adil dan menguntungkan, dan khususnya menjamin: a. Imbalan yang memberikan semua pekerja, sekurang-kurangnya: (i)Upah yang adil dan imbalan yang sama untuk pekerjaan yang sama nilainya tanpa pembedaan apapun, khususnya bagi perempuan harus dijamin kondisi kerja yang tidak lebih rendah daripada yang dinikmati laki-laki dengan upah yang sama untuk pekerjaan yang sama; (ii)Kehidupan yang layak bagi mereka dan keluarga mereka; b. Keselamatan dan kesehatan kerja; c. Kesempatan yang sama bagi setiap orang untuk dipromosikan ke jenjang yang lebih tinggi tanpa didasari pertimbangan apapun selain senioritas dan kemampuan; d. Istirahat, liburan dan pembatasan jam kerja yang wajar dan liburan berkala dengan digaji maupun imbalan pada hari libur umum.

Perlu dikemukakan pula bahwa UU tersebut telah pernah diujikan ke Mahkamah Konstitusi, dimana diantara 9 hakim, hanya dua yang menentang (*dissenting opinion*) aturan kerja kontrak dan outsourcing dalam UU No. 13 Tahun 2003, yakni Prof. H. Abdul Mukthie Fadjar, S.H., M.S. dan Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki, S.H. Menurut mereka berdua,

”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” (Putusan Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor: 012/PUU-I/2003, Kamis, 28 Oktober 2004).

Sementara 7 hakim lainnya berpendapat dengan pertimbangan bahwa 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 (Putusan Mahkamah Konstitusi, Perkara Nomor: 012/PUU-I/2003, Kamis, 28 Oktober 2004). Sungguh pemikiran yang demikian absurd dan mengingkari dimensi ideologi usaha ekonomi berdasarkan Pasal 33 UUD 1945 serta gagal untuk memahami konteks paradigma kebijakan yang benar-benar merugikan hak-hak buruh.

Dengan keenam argumentasi yang disebutkan sebelumnya di atas, sesungguhnya pasal-pasal tentang kerja kontrak dan outsourcing dalam UU No. 13 Tahun 2003 jelaslah bermasalah dan bertentangan dengan tidak saja dengan UUD 1945 sebagai hukum dasar dan tertinggi di Indonesia, namun juga bertentangan dengan hak-hak asasi manusia. Dari perspektif etika, tidak terlampau susah untuk menyatakan bahwa aturan kerja kontrak dan outsourcing yang demikian telah mereduksi nilai-nilai kemanusiaan sebagai dasar filsafat negara serta pasal 27 ayat (2) UUD 1945. Lalu, apa arti memperlakukan secara “layak” dan “kemanusiaan” bila manusia telah dianggap seperti barang, yang diperdagangkan dan diperbudak? Bagi saya jelas, *unjust law is not law* (hukum yang tak adil bukanlah hukum), karena kehilangan esensinya hukum sebagai pelindung kaum yang lemah!

Tak begitu mengherankan bila kini kita dengan mudah menyaksikan betapa ia berdampak pada tidak kondusifnya dan kontraproduktifnya hubungan industrial di Indonesia, pun tidak pula mengurangi tingkat kemiskinan dan pengangguran. Mantra yang keliru, inilah politik hukum perburuhan kita hari ini yang sungguh *legalized and systematic human rights violation* (melanggar hak asasi manusia secara sistematis dan terlegalkan).

Referensi

Guy Standing (1999) *Global Labour Flexibility*.

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

Uwiyono, Aloysius (2003) “Keterangan sebagai Saksi Ahli”, *Sidang Mahkamah Konstitusi dalam Judicial Review UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*, Jakarta.

Wiratraman, R. Herlambang (2006a) *Good Governance and Legal Reform in Indonesia*. Thesis for Master of Arts Program in Human Rights, Mahidol University, Bangkok.

Wiratraman, R. Herlambang (2006b) “Disain Neo-Liberalisme dan Ancaman Terhadap Hak-Hak Buruh”, *Makalah Untuk Labor Law Course For Trade Unionist*, Surabaya, 7-10 September 2006, Trade Union Rights Center Dan Forum Buruh Surabaya

Wiratraman, R. Herlambang (2006c) “Hak Buruh, Revisi UU 13/2003 dan Imperialisme Global”, *Surabaya Post*, 1 Mei 2006, <http://www.surabayapost.info/kolom.php?id=42555&klom=Opini&kolomid=5> (diakses 10 Maret 2007).