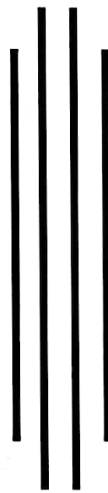


**FENOMENA SISTEM ALIH DAYA (*OUT SOURCING*)
DALAM KEBIJAKAN KETENAGAKERJAAN DI
INDONESIA**

**Disajikan Pada Seminar Nasional Pengembangan Sistem
Hubungan Industrial Di Indonesia**



Oleh :

Dr. Adjat Daradjat, M.Si

Jakarta, 6 April 2010

FENOMENA ALIH DAYA (*OUT SOURCING*) DALAM SISTEM KETENAGAKERJAAN DI INDONESIA

LATAR BELAKANG

Ketenagakerjaan merupakan salah satu dimensi pembangunan yang bersifat global, karena merupakan fenomena yang tidak dapat dihindari sebagai salah satu wujud dari upaya untuk menjaga kelangsungan dan meningkatkan kehidupan bangsa. Di Indonesia sendiri kebijakan politiknya secara eksplisit dan konstitusional diatur di dalam pasal 27 ayat (2) Undang Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa :

"Setiap warga negara berhak atas pekerjaan yang layak sesuai ukuran kemanusiaan". Hal tersebut menunjukkan bahwa Negara memiliki kemauan dan bertanggung jawab

Pada tataran pelaksanaan, ditemukan banyak faktor yang mempengaruhi dan sulit dihindari, baik disebabkan oleh faktor-faktor internal dalam negeri sendiri, maupun karena dipicu oleh tantangan eksternal yang berskala regional maupun global. Tugas utama setiap organisasi bisnis adalah menjaga kelangsungan bisnis dan pengembangan perusahaan, dimana tantangan utama yang senantiasa harus dihadapi adalah semakin tajamnya tingkat persaingan (*competitiveness*) yang berkaitan dengan :

1. Tingkat harga (*price*)
2. Kualitas produk (*quality*)
3. Keluasan distribusi (*distribution*)
4. Pelayanan purna jual (*after sales service*)
5. Efektivitas promosi (*promotion*)

Fenomena yang makin menunjukkan sifat masif dan kritis adalah tantangan globalisasi dan perdagangan bebas, yaitu semakin tidak jelasnya batas-batas teritorial dalam melakukan transaksi, yang memiliki ciri-ciri :

1. Luas lingkup pasar memiliki spektrum yang luas, melewati batas wilayah, negara, sektor usaha, lintas disiplin keilmuan
2. Mengutamakan keunggulan SDM dibandingkan faktor-faktor lain
3. Meningkatnya peran komunikasi
4. Kebutuhan informasi pasar yang luas dan akurat
5. Pergeseran keunggulan komparatif ke keunggulan kompetitif
6. Pergeseran paradigma tentang bekerja dan pola kerja, misal : out sourcing, flexiworking time, dsb.
7. Restrukturisasi organisasi, misal : mengurangi tingkatan jabatan, mengurangi fasilitas kerja, penggunaan teknologi, perampangan organisasi (merger, akuisisi, dsb), yang sasaran utamanya mengurangi jumlah tenaga kerja.
8. Deregulasi internasional, misal : *tariff reduction*, dsb.

9. Perjanjian-perjanjian internasional maupun regional yang membuka sekat-sekat nasional, misal : ACFTA, AFTA, dan lain-lain.

Dimensi globalisasi dan perdagangan bebas dapat dilihat dari dua sisi, yaitu sebagai peluang dan sebagai tantangan /ancaman, tergantung kesiapan dan kemampuan dalam mengapresiasi dan mengantisipasi fenomena tsb, terutama dalam pengembangan sumber daya manusianya. Dari uraian di atas, terlihat bahwa fenomena out sourcing adalah merupakan model dan bahkan paradigma baru dalam pola kerja, yang dilandasi oleh pemikiran-pemikiran baru dalam pola produksi, maupun dorongan untuk menjalankan prinsip klasik dalam manajemen yaitu terwujudnya :

1. Efektivitas : Tercapainya tujuan sebagaimana yang ditetapkan
2. Efisiensi : Penggunaan sumber daya sebesar yang telah ditetapkan
3. Ekonomis : Penggunaan sumber daya dengan jumlah lebih sedikit
4. Berkeadilan : a) Keseimbangan hak dan kewajiban (*equity*)
b) Pertanggung jawaban (*accountability*)
c) Tanggap pada kebutuhan pelanggan (*responsiveness*)
d) Berorientasi pada perubahan (*Participation*)

PERUBAHAN MODEL PENGELOLAAN ORGANISASI

1. Diversifikasi pekerjaan, penggolongan dan pemisahan pekerjaan secara spesifik (*job qualification*)
2. Spesialisasi jabatan (*job specialization*)
3. Pengalihan pengelolaan pekerjaan pada pihak lain berdasarkan azas spesialisasi dan distribusi tanggung jawab, melalui model kontak karya
4. Penggunaan sumber daya dari luar organisasi baik barang maupun jasa manusia, melalui model sewa pakai
5. Pergeseran paradigma tentang bekerja dan pola kerja

BEBERAPA HAL TENTANG ALIH DAYA (*out sourcing*)

1. Alih daya (*out sourcing*) merupakan pilihan rasional bagi pihak pemberi kerja, karena memberi kemudahan, mengurangi beban kerja, penyebaran tanggung jawab, mengurangi ketidakpastian resiko (*uncertainty*), meskipun dengan resiko harus menambah anggaran.
2. Menambah kesempatan kerja melalui pertumbuhan perusahaan penerima pekerjaan (*provider*)
3. Mendorong spesialisasi bagi pekerja maupun lembaga
4. Menghindari penumpukan jumlah pegawai untuk pekerjaan-pekerjaan tambahan atau di luar pekerjaan inti (*core business*).
5. Menghindari urusan pemutusan hubungan kerja
6. Kerugiannya : Penambahan biaya di luar budget, keterbatasan penerapan fungsi-fungsi manajerial, kelemahan profesionalitas, sulit mencapai kualitas hasil kerja maksimal, kesulitan mengikat pegawai yang bermutu.

ASPEK HUKUM DALAM KEBIJAKAN ALIH DAYA (OUT SOURCING) DI INDONESIA

1. Perjanjian dalam melakukan pekerjaan di Indonesia telah diatur di dalam KUH Perdata Buku Ketiga Tltel 7A, tentang **Perjanjian Untuk Melakukan Pekerjaan**.

Ada 2 jenis perjanjian yang diatur, yaitu :

- 1). Perjanjian Kerja,
- 2). Perjanjian Pemborongan Pekerjaan

(pasal 1601 KUH Perdata, dimuat di dalam Stbld. 335, 458 dan 565 Tahun 1926, serta Stbld. 108 Tahun 1927).

2. Perjanjian Kerja :

"Adalah suatu perjanjian dimana **pekerja** di satu pihak mengikatkan diri untuk bekerja pada **pengusaha** dilain pihak, selama suatu waktu tertentu dengan menerima **upah**" (pasal 1601 a).

Pengaturan lebih lanjut di dalam pasal 1601 d sampai 1603 z KUH Perdata. Akibat hukum dari perjanjian kerja maka timbulah **Hubungan Kerja**. Unsur-unsurnya : adanya majikan, pekerja/buruh, upah, pekerjaan, serta perintah.

3. Perjanjian Pemborongan Pekerjaan :

"Adalah suatu perjanjian dimana **pemborong** di satu pihak mengikatkan diri untuk membuat suatu pekerjaan tertentu bagi yang **memborongkan** dilain pihak, dengan **pembayaran tertentu**" (pasal 1601 b).

Pengaturan lebih lanjut di atur di dalam pasal-pasal 1604 sampai dengan pasal 1617 KUH Perdata. Akibat hukum dari perjanjian pemborongan pekerjaan maka timbulah **Hubungan Pemborongan Pekerjaan**. Unsur-unsurnya : adanya pihak yang memborongkan pekerjaan, pihak pemborong pekerjaan, adanya pekerjaan yang diborongkan (barang maupun jasa), adanya harga yang diperjanjikan, adanya waktu tertentu.

4. Perjanjian pemborongan pekerjaan pada dasarnya bukan merupakan fenomena ketenagakerjaan, karena tidak adanya unsur-unsur hubungan kerja. Sehingga lebih tepat disebut sebagai **hubungan korporasi**.
5. Dengan dimasukkannya aspek perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan pekerjaan menjadi salah satu substansi Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003, hal tersebut mengindikasikan :
 - a. Merubah status hukum perjanjian kerja dan pemborongan pekerjaan dari status perdata murni menjadi status hukum publik.
 - b. Sering ditemukan adanya fenomena masalah dalam pelaksanaan perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan pekerjaan, selama diatur oleh hukum privat. sehingga diperlukan Intervensi pemerintah terhadap proses perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan pekerjaan, yang

merupakan fungsi pemerintah dalam menjalankan perlindungan bagi terwujudnya keseimbangan dalam kehidupan masyarakat.

- c. Terjadinya perubahan karakter dalam pengaturan perjanjian kerja dan perjanjian pemborongan pekerjaan, dari semula berlandaskan kebebasan melalui proses negosiasi, menjadi perjanjian yang berlandaskan regulasi.

Salah satu karakter dari hukum publik :

- 1) Bersifat mengatur dan atau memaksa,
- 2) Menuntut adanya kepatuhan,
- 3) Bersifat mengikat (wajib dilaksanakan tanpa pilihan), oleh karena itu harus disertai sanksi yang memadai untuk menjamin dilaksanakan.

6. Implementasi konsep pemborongan pekerjaan di dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 tahun 2003, diekspresikan ke dalam dua bentuk perjanjian, yaitu :

- 1) Penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain (pasal 65)
- 2) Penyediaan jasa pekerja (pasal 66).

Untuk keduanya telah diatur tentang :

- 1). Jenis-jenis pekerjaan yang dapat diborongkan,
- 2). Persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi,
- 3).Pengaturan-pengaturan lain yang berkaitan dengan penggunaan pekerja.

7. Substansi utama pengaturan pemborongan pekerjaan dan penyediaan jasa pekerja, lebih ditujukan pada perlindungan bagi pekerja pada perusahaan-perusahaan pemborong pekerjaan, serta perusahaan-perusahaan penyedia jasa pekerja.

Substansi yang diatur meliputi :

- a. Perlindungan kerja dan syarat-syarat kerja termasuk tentang pengupahan
- b. Status hubungan kerja pekerja/buruh yang bekerja pada perusahaan-perusahaan pemborongan pekerjaan serta pada perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh

ANALISIS MASALAH

Beberapa substansi yang sering dipermasalahkan dan menjadi sumber ketidakpuasan masyarakat dalam pelaksanaan pemborongan pekerjaan :

- a. Penerapan pemborongan pekerjaan pada jenis-jenis pekerjaan yang tidak memenuhi syarat untuk dapat diborongkan, sebagaimana diatur di dalam pasal 65 ayat (2) UU. No. 13 Tahun 2003, yaitu :
 1. Dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama;
 2. Dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan;
 3. Merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan;
 4. Tidak menghambat proses produksi secara langsung.
 - b. Penggunaan Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT) yang tidak tepat bagi para pekerja yang bekerja pada perusahaan pemborongan pekerjaan. Ada kesan seolah-olah PKWT dapat diterapkan pada semua pekerja yang bekerja pada perusahaan pemborongan, meskipun jenis pekerjaannya tidak memenuhi syarat sebagaimana diatur dalam pasal 59 ayat (1) dan (2) UU. No. 13 tahun 2003.
 - c. Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip pelaksanaan PKWT sebagaimana diatur di dalam pasal 59 ayat (3) sampai dengan (7), serta pasal 66 ayat (1) sampai (4) UU. No.13 tahun 2003.
 - d. Pemberian hak serta perlindungan kerja bagi para pekerja yang bekerja pada perusahaan pemborongan pekerjaan, seringkali lebih rendah dibandingkan bagi pekerja lain yang bekerja pada perusahaan pemberi pekerjaan, atau tidak mengikuti ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
10. Tidak ada hubungan yang korelatif antara kebijakan pemborongan pekerjaan maupun penggunaan perusahaan penyedia jasa pekerja/buruh, dengan kebijakan mengenai perjanjian kerja, baik PKWT maupun PKWTT. PKWT dapat diterapkan pada semua jenis perusahaan dan pekerjaan, asal memenuhi syarat sebagaimana ditetapkan di dalam pasal 59 ayat (1) dan (2) UU. No. 13 Tahun 2003. Di lain pihak pada perusahaan pemborongan pekerjaanpun, tidak semua pekerjanya dapat digunakan PKWT, apabila jenis pekerjaannya tidak memenuhi syarat yang ditetapkan.
11. Penerapan konsep hubungan kerja dalam bentuk perjanjian kerja serta pemborongan pekerjaan di dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan, telah mencoba untuk memenuhi aspek-aspek sosial, ekonomis, maupun yuridis. Kelemahan utama secara yuridis adalah :

Pertama, tidak dicantumkannya sanksi pidana terhadap pasal-pasal krusial, khususnya yang menentukan persyaratan-persyaratan yang harus dipenuhi dalam menyelenggarakan pemborongan pekerjaan serta Perjanjian Kerja Waktu Tertentu.

Kedua, adanya substansi yang bisa multi tafsir, seperti apa yang dimaksud kegiatan penunjang, sejauhmana batasan tentang *core business*.

Ketiga, pemahaman yang belum tepat bahkan kadangkala keliru mengenai konsep pemborongan pekerjaan, yang senantiasa dikaitkan dengan jenis perjanjian kerja, serta dengan hak dan perlindungan kerja.

12. Sering dijumpai pemahaman yang keliru khususnya dari pihak pemberi kerja, yang menganggap bahwa penggunaan pemborongan pekerjaan secara ekonomis dinilai mampu mengurangi biaya dibandingkan apabila dilaksanakan sendiri. Pemahaman yang seharusnya adalah **lebih mudah, tetapi tidak lebih murah**. Karena apabila ada pengurangan biaya maka dapat mengurangi unsur kualitas atau kuantitas, karena harus memperhatikan faktor *management fee* bagi pemborong pekerjaan.

KESIMPULAN

Dari uraian di atas maka dapat disimpulkan, bahwa kebijakan pola kerja alih daya yang telah diatur di dalam Undang Undang Ketenagakerjaan Nomor 13 Tahun 2003, memiliki beberapa kelemahan mendasar baik pada tataran formulasi, substansi kebijakan, maupun pada tataran pelaksanaan kebijakan, yaitu :

1. Penyusunan kebijakan kurang memperhitungkan kondisi riil sistem ketenagakerjaan serta faktor-faktor yang mempengaruhinya, seperti : kondisi sosio ekonomis maupun sosio politik.
2. Lemahnya pemahaman berbagai pihak khususnya kelompok sasaran kebijakan khususnya pihak pemberi kerja maupun pihak pekerja mengenai makna sistem alih daya
3. Pemanfaatan yang tidak semestinya sistem alih daya untuk keuntungan sesaat yang sebenarnya menimbulkan kerugian jangka panjang
4. Tidak diaturnya secara eksplisit sistem sanksi sebagaimana seharusnya menjadi sebuah kelayakan bagi sebuah hukum publik