

Praktek kerja kontrak dan *outsourcing* buruh mulai muncul dan terus meluas sejak UU 13/2003 diberlakukan. Praktek yang merupakan wujud dari konsep Labour Market Flexibility atau LMF yang diperlukan untuk melembaskan kekakuan peraturan ketenagakerjaan melalui kemudahan merekrut dan memecat buruh secara umum telah menguntungkan perusahaan akan tetapi dengan harga yang harus dibayar dengan memburuknya kesempatan kerja, kondisi kerja dan kesejahteraan buruh sekaligus.

Hasil penelitian ini menemukan berbagai pelanggaran terhadap UU dan peraturan-peraturan yang terkait dan terhadap lima konvensi ILO tentang hak dasar buruh: kebebasan berserikat, perundingan kolektif, persamaan remunerasi, perlindungan sosial dan anti diskriminasi. Penelitian ini mengungkapkan praktek perbedaan hak-hak buruh kontrak dan *outsourcing* dari buruh tetap, meskipun mereka melakukan jenis pekerjaan yang sama, dengan jam kerja yang sama dan di tempat yang sama.

Kondisi semacam itu menunjukkan bahwa kebijakan LMF atau pasar kerja fleksibel dalam konteks kondisi pasar tenaga kerja di Indonesia dan lemahnya penegakan hukum, perlu ditinjau ulang.

#### AKATIGA - Pusat Analisis Sosial

Jl. Tubagus Ismail II/2  
Bandung 40134, Indonesia  
Telp: 022-2502302  
Fax: 022-2535824  
E-mail: akatiga@indo.net.id  
Website: www.akatiga.org

#### DPP FSPMI

Jl. Raya Pondok Gede No.11.  
Dukuh Kramat Jati.  
Jakarta Timur. DKI 13550.  
Indonesia  
Ph: +62 2187796916  
Fax: +62 218413954  
Website: www.fspmi.org

#### Friedrich-Ebert-Stiftung

Jl. Kemang Selatan II No. 2A  
Jakarta 12730, Indonesia  
P.O. Box 7952 JKSKM  
Jakarta 12079, Indonesia  
Ph: 0062-21-7193711 (hunting)  
Fax: 0062-21-71791358  
Website: www.fes.or.id

INDRASARI TJANDRANINGSIH  
RINA HERAWATI  
SUHADMADI

DISKRIMINATIF & EKSPLOITATIF

INDRASARI TJANDRANINGSIH  
RINA HERAWATI  
SUHADMADI



# DISKRIMINATIF & EKSPLOITATIF

PRAKTEK KERJA KONTRAK  
DAN *OUTSOURCING* BURUH  
DI SEKTOR INDUSTRI METAL  
DI INDONESIA



# **DISKRIMINATIF dan EKSPLOITATIF**

**PRAKTEK KERJA KONTRAK DAN *OUTSOURCING*  
BURUH DI SEKTOR INDUSTRI METAL DI INDONESIA**

*Indrasari Tjandraningsih  
Rina Herawati  
Suhadmadi*

***AKATIGA-FSPMI-FES***

**Desember 2010**

# KATA PENGANTAR

Direktur Eksekutif AKATIGA

Undang-undang No. 13 tahun 2003 membawa banyak perubahan di dalam hubungan perburuhan. Salah satu perubahan yang cukup penting adalah diizinkan praktek *outsourcing*, yaitu penyerahan sebagian pekerjaan kepada pihak lain atau menggunakan buruh yang disediakan pihak lain. Praktek ini sepintas terlihat wajar, namun kajian-kajian AKATIGA belakangan ini menunjukkan bahwa praktek ini dapat mendorong terjadinya eksploitasi buruh yang cukup parah. Sayangnya praktek *outsourcing* ini tidak diimbangi dengan pengawasan-pengawasan yang lebih dapat menjamin terpenuhinya hak-hak buruh. Setidaknya, begitulah gambaran yang diperoleh dari penelitian AKATIGA mengenai praktek *outsourcing* buruh dan kontrak di sektor metal.

Laporan studi ini menyajikan temuan penelitian dan analisis AKATIGA dan Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia (FSPMI) pada tahun 2010. Dalam laporan ini, terlihat bahwa praktek *outsourcing* dan subkontrak telah meningkatkan tekanan bagi buruh, termasuk terhadap kekuatan serikat buruh. Terlihat antara lain ketidakadilan yang dialami oleh buruh *outsourcing*. Penelitian ini juga memperlihatkan bahwa ketidakjelasan kriteria jenis pekerjaan yang bisa di-*outsourcing*-kan serta lemahnya pengawasan memperkuat terjadinya praktek-praktek *outsourcing* yang menekan pihak buruh.

AKATIGA mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang terlibat dalam penelitian ini, khususnya kepada peneliti AKATIGA Indrasari Tjandraningsih dan Rina Herawati dan kepada Direktur Pendidikan dan Litbang DPP FSPMI Bapak Suhadmadi

atas kerja kerasnya dalam melaksanakan penelitian ini. Juga kepada Bapak Erwin Schweisshelm, ibu Rina Julvianty dan ibu Tia Mboeik dari FES atas seluruh dukungan dan kerjasama dalam penelitian ini serta kepada ibu Nani Kusmaeni dari FSPMI yang sangat membantu kelancaran proses kegiatan ini.

Kami berharap buku ini dapat bermanfaat bagi Pembaca, khususnya rekan-rekan pengurus dan anggota SP dan SB.

Bandung, 10 Desember 2010

Nurul Widyaningrum

Direktur Eksekutif AKATIGA

# KATA PENGANTAR

Presiden DPP FSPMI

Pertama-tama kita panjatkan puji syukur kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha Kuasa, bahwa FSPMI, FES dan AKATIGA telah berhasil menerbitkan buku hasil penelitian bersama tentang *outsourcing* tenaga kerja dalam sektor industri metal (elektronik, otomotif, logam dasar dan turunannya). Penelitian ini sangat bermanfaat untuk memetakan tentang *outsourcing* tenaga kerja dengan segala problema dan penyimpangannya. Walaupun penelitian ini dilakukan di industri metal, industri yang padat modal (*capital intensive*), namun setidaknya sudah ada referensi dan data yang terukur berkenaan dengan problematika *outsourcing* tenaga kerja di Indonesia. Artinya kita sudah bisa membayangkan perkiraan yang lebih akurat yaitu, jika di industri metal atau industri lainnya seperti perbankan, pertambangan saja banyak terjadi eksploitasi pekerja *outsourcing*, maka kita akan menemui jauh lebih besar eksploitasi pekerja dan penyimpangan aturan perundang-undangan tentang *outsourcing* tenaga kerja di sektor industri alas kaki yang merupakan industri padat karya (*labour intensive*), seperti industri tekstil, garmen, sepatu, komponen, makanan dan minuman, percetakan, rumah sakit dan sebagainya. Hasil penelitian ini akan menjelaskan dan membantu kita untuk melakukan atau mengambil suatu tindakan agar tidak terjadi eksploitasi pekerja *outsourcing* dan pekerja kontrak.

Undang-Undang Ketenagakerjaan No. 13 Tahun 2003, Pasal 64, 65 dan 66, tidak mengenal istilah *outsourcing*, tetapi istilah *outsourcing* dikenal dengan dua kategori istilah yaitu, yang pertama adalah penyerahan sebagian pekerjaan/pemborongan pekerjaan (*outsourcing* pekerjaan) dan yang kedua adalah

penyedia jasa tenaga kerja (*outsourcing* tenaga kerja atau agen penyalur tenaga kerja/pekerja *outsourcing*). Yang ramai dipersoalkan, digugat, dan selalu ditolak oleh seluruh pekerja dan serikat pekerja adalah tentang *outsourcing* tenaga kerja, dimana persoalannya adalah bahwa para pekerja *outsourcing* dieksploitasi dalam bentuk upah rendah. Mayoritas pekerja *outsourcing* menerima upah dibawah nilai upah minimum dan adanya pemotongan upah oleh agen *outsourcing*; tidak ada pesangon dan jaminan pensiun, tidak ada jaminan kesehatan yang memadai, mudah di PHK tanpa melalui proses peradilan perburuhan, dan usia produktif yang hilang karena pekerja *outsourcing* pada umumnya disyaratkan berusia dibawah 25 tahun. Maraknya penggunaan pekerja *outsourcing* ini adalah akibat lemahnya pengawasan dan penegakan hukum dari Disnaker dan Kementerian Nakertrans RI, terlebih lagi adanya multi tafsir terhadap isi Pasal 66 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang *outsourcing* tenaga kerja tersebut. Bahkan banyak oknum pemerintah yang mengajari pengusaha untuk "mengakali" tafsiran isi pasal undang-undang tersebut. Kata kunci yang selalu digunakan untuk "mengakali" penyimpangan penggunaan pekerja *outsourcing* di perusahaan adalah kata-kata "antara lain". Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pekerja *outsourcing* dapat digunakan "antara lain" disektor industri/jasa usaha penyediaan makanan (*catering*), usaha tenaga pengaman (*security*), supir, *cleaning service* dan jasa penunjang perminyakan. Kata-kata "antara lain" ini diartikan yang lain-lainnya juga boleh menggunakan pekerja *outsourcing*. Inilah cara berpikir yang keliru, akal-akalan dan menyesatkan, karena mereka tidak membaca ayat sebelumnya yang tegas menyebutkan bahwa pekerja *outsourcing* tidak boleh digunakan dalam proses produksi langsung atau dikegiatan pokok, kecuali di lima sektor industri tersebut (*catering, driver, security, cleaning service* dan jasa penunjang perminyakan). Atau dengan kata lain jika ingin menambah sektor industri pekerjaan

yang diperbolehkan untuk penggunaan pekerja *outsourcing*, maka akan dilarang keras pada pekerjaan di proses produksi dan kegiatan pokok. Mari kita gunakan logika matematika (silogisme) di bawah ini:

Premis 1 : saya makan

Premis 2 : saya minum

Maka kesimpulan premisnya (silogisme) adalah “saya makan dan minum”. Dan akan sesat kesimpulannya kalau menjadi “saya makan dan bermain bola”. Dengan metode berpikir yang sama, yaitu menggunakan silogisme di atas maka:

Premis 1 : Pekerja *outsourcing* dilarang digunakan dalam proses produksi langsung dan kegiatan pokok

Premis 2 : Pekerja *outsourcing* diperbolehkan untuk kegiatan jasa penunjang, yaitu *catering*, *security*, *supir*, *cleaning service* dan jasa penunjang perminyakan.

Maka kesimpulan premisnya (silogisme) adalah “Pekerja *outsourcing* dilarang digunakan dalam proses produksi langsung dan kegiatan pokok, kecuali untuk kegiatan penunjang yaitu lima sektor industri/pekerjaan tersebut”. Akan rancu dan menyesatkan kalau kesimpulannya menjadi “pekerja *outsourcing* boleh digunakannya di semua sektor pekerjaan/industri”. Ini hal yang menyesatkan yang dilakukan oleh pengusaha dengan diawasi dan diajari oleh banyak oknum Disnaker dan Kementerian Nakertrans. Inilah yang menyebabkan penggunaan *outsourcing* tenaga kerja menjadi marak dan para pekerja tereksplorasi. Sebagai contoh, pekerjaan *Teller* di bank adalah kegiatan pokok di bank, tetapi mengapa bank mempekerjakan pekerja *outsourcing*? Jelas ini penyimpangan dan menyesatkan.

Dan jika kita lihat di pabrik-pabrik 70% sampai 90% di proses produksinya menggunakan tenaga kerja *outsourcing*. Apakah ini yang disebut kata-kata “antara lain” yang diartikan boleh semua pekerjaan menggunakan pekerja *outsourcing*? Jelas ini menyesatkan dan menyimpang dari undang-undang dan harus dilawan.

Maka akhirnya, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai data awal untuk mengambil keputusan dalam penghapusan sistem pekerja *outsourcing* yang tidak sesuai dengan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Sekali lagi jawabannya hanya satu: hapuskan sistem pekerja *outsourcing* yang tidak sesuai dengan undang-undang dan stop eksploitasi pekerja *outsourcing*; karena hasil penelitian penggunaan pekerja *outsourcing* di industri metal menemukan bahwa:

- Upah pekerja *outsourcing* lebih rendah 26% dari pekerja tetap untuk jenis pekerjaan dan masa kerja yang sama.
- Pekerja *outsourcing* tidak bisa (0%) menjadi anggota serikat pekerja, sehingga hak mereka tidak terlindungi.
- Jumlah pekerja *outsourcing* di industri metal adalah lebih dari 40% (termasuk pekerja kontrak yang dikontrak kurang dari 6 bulan) dari total pekerja yang ada. Ini menunjukkan angka yang cukup tinggi untuk penggunaan tenaga kerja *outsourcing* di industri metal, atau dengan kata lain dapat diperkirakan ada 60% hingga 90% tenaga kerja *outsourcing* di industri tekstil dan industri padat karya lainnya.

Semoga buku hasil penelitian ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Stop eksploitasi pekerja *outsourcing*! Berikan upah yang sama untuk pekerjaan yang sama! Dan akhirnya perkenankan kami menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu terbitnya buku ini, khususnya kepada Bapak Erwin, Mbak Tia, dan jajaran FES, juga kepada Mbak

Asih, Mbak Rina, dan jajaran Akatiga, serta bung Suhadmadi, bung Vonny, Mbak Nani, dan jajaran FSPMI. Semoga Tuhan Yang Maha Esa membalas kerja keras dan amal kita semua. Terus berjuang demi buruh!

Jakarta, 20 Desember 2010

Ir. H. Said Iqbal, ME.

Presiden DPP FSPMI

## KATA PENGANTAR

*Resident Director Friedrich-Ebert-Stiftung Indonesia*

Fenomena *outsourcing*, dalam hal ini penyaluran pekerja tentunya tidak hanya menjadi fenomena di Indonesia saja karena ini merupakan industri yang mendunia. Beberapa angka kunci tentang industri global ini, antara lain adalah: terdapat lebih dari tujuh puluh ribu (70.000) agen kerja swasta yang menghasilkan total seratus tujuh puluh satu ribu (171.000) merek di seluruh penjuru dunia. Total perputaran (*turnover*) sepanjang tahun 2008 adalah dua ratus tiga puluh dua (232) miliar Euro: Jepang dan Amerika Serikat merupakan pemimpin global dilihat dari total pendapatan dari penjualan, terhitung sebesar dua puluh satu (21) persen untuk masing-masing negara, diikuti oleh Inggris sebesar lima belas (15) persen. Di tahun 2008 secara global terdapat lebih dari sembilan setengah (9.5) juta pekerja yang disalurkan oleh agen. Mayoritas dari mereka berusia kurang dari tiga puluh (30) tahun.

Para agen kerja swasta ini kerap kali menegaskan kontribusi positif mereka terhadap pasar tenaga kerja. Misalnya dengan mengklaim bahwa mereka menyediakan lebih banyak kebebasan dan pilihan dalam pasar tenaga kerja kepada perusahaan, pemerintah, serta orang-perorangan. Menurut CIETT, asosiasi global dari industri ini, agen kerja menyediakan pekerjaan kepada para pencari kerja dan bertindak sebagai perantara atau batu loncatan ke pekerjaan yang lebih permanen. Dengan itu mereka mendorong terciptanya pekerjaan yang akan sulit tercapai melalui cara lainnya.

Serikat pekerja/serikat buruh pun juga mengakui dampak positif tersebut, tetapi hanya apabila terdapat prinsip dan peraturan

dasar yang betul-betul diterapkan dan diawasi pelaksanaannya oleh setiap pihak. Oleh karena itu, pada bulan Juni tahun 2010 *Global Unions* yang merupakan organisasi perwakilan dari serikat pekerja di tingkat global telah mengembangkan serangkaian prinsip dasar yang diharapkan dapat diterapkan dalam praktek kerja tidak tetap.

- Bentuk utama dari pekerjaan haruslah tetap atau permanen, terbuka, dan terjadi langsung antara pekerja dan pemberi kerja;
- Pekerja tidak tetap harus terlindungi dalam kesepakatan kerja bersama yang setara dengan pekerja lainnya di perusahaan pemberi kerja;
- Pekerja tidak tetap harus mendapatkan hak dan perlakuan yang sama dalam segala bidang;
- Penggunaan pekerja tidak tetap tidak boleh meningkatkan kesenjangan jender dalam hal upah, perlindungan sosial, dan penetapan kondisi;
- Praktek ini tidak boleh digunakan untuk menghapus hubungan kerja yang tetap dan bersifat langsung; serta;
- Penggunaan pekerja tidak tetap atau *outsourcing* tidak boleh digunakan untuk memperlemah serikat pekerja/serikat buruh apalagi sampai menciderai hak untuk berorganisasi dan hak untuk membuat kesepakatan kerja bersama.

Hanya dengan kondisi inilah serikat pekerja dapat merasa yakin bahwa praktek kerja kontrak dan praktek kerja tidak tetap (*outsourcing*) dapat menguntungkan kedua belah pihak; baik pemberi kerja dan maupun pekerja.

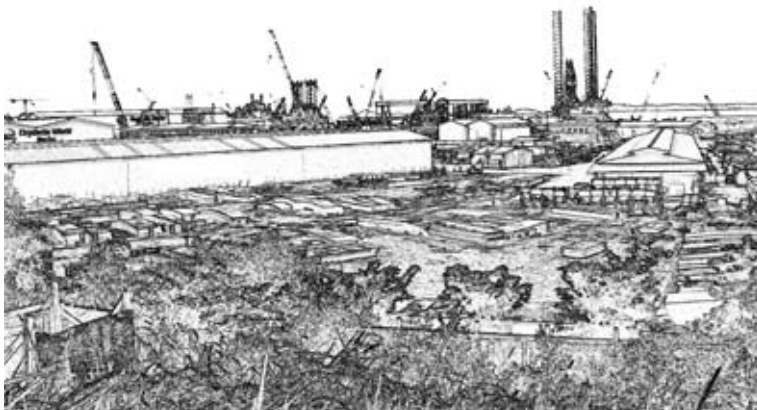
Di Indonesia, sejak beberapa tahun praktek kerja kontrak dan *outsourcing* telah menjadi topik umum yang kontroversial dan

diperbincangkan, terkadang, dengan cukup emosional. Untuk mendukung wacana yang lebih didasarkan pada fakta empirik, Serikat Pekerja Metal Indonesia (SPMI) dan Friedrich-Ebert-Stiftung, yayasan politik dari Jerman yang berafiliasi kepada gerakan buruh di Jerman, bekerjasama dengan pusat analisis sosial AKATIGA, meneliti praktek *outsourcing* dan kerja kontrak di sektor industri metal di Indonesia.

Hasil studi akademis yang dipresentasikan dalam buku ini dimaksudkan untuk memberikan landasan yang objektif bagi diskusi-diskusi mengenai pro dan kontra praktek *outsourcing* sebagai sebuah hubungan kerja. Friedrich-Ebert-Stiftung berharap bahwa fakta-fakta dan data-data yang diperoleh dari hasil studi ini dapat membantu pihak-pihak yang terkait, asosiasi pengusaha serta serikat pekerja/serikat buruh dan para pembuat kebijakan di pemerintahan dan parlemen nasional untuk menilai secara lebih baik lagi akibat dan dampak yang ditimbulkan oleh praktek *outsourcing* di semua tingkat, dan juga untuk mencegah terjadinya eksploitasi dan pelanggaran terhadap undang-undang dan peraturan-peraturan yang berlaku di Republik Indonesia.

Jakarta, 1 November 2010

Erwin Schweissheim  
*Resident Director*  
 Friedrich-Ebert-Stiftung Indonesia



*Photo : Tia Mboeik*

# RINGKASAN EKSEKUTIF

Penelitian ini dilakukan untuk memperoleh pemahaman yang didukung oleh data yang akurat dan sistematis mengenai praktek kontrak dan *outsourcing* yang semakin meluas dan mengetahui dampak yang merugikan bagi buruh yang ditimbulkannya. Sistem kerja fleksibel perlu dipahami karena tidak hanya membawa dampak bagi buruh dan serikatnya, tetapi juga membawa implikasi lebih luas terhadap permasalahan-permasalahan ketenagakerjaan dan sosial-ekonomi. Pemahaman juga diperlukan untuk melengkapi informasi mengenai seluk-beluk dan konteks praktek sistem kerja fleksibel di lapangan agar dapat diidentifikasi langkah-langkah yang tepat untuk mengurangi dampak negatifnya.

Data dan informasi dalam penelitian ini dikumpulkan dengan menggabungkan metode survey dan wawancara serta FGD. Survey dilakukan terhadap buruh untuk mendapatkan informasi mengenai sebaran luas dan jenis praktek kerja fleksibel, tingkat kesejahteraan buruh serta keanggotaan dalam serikat buruh. Survei dilakukan terhadap 600 responden buruh di 3 Provinsi di 7 Kabupaten/ Kota yaitu Provinsi Kepulauan Riau di Kota Batam, Provinsi Jawa Barat di Kabupaten Bekasi dan Karawang serta Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Pasuruan.

Praktek PKWT dan *outsourcing* merupakan wujud dari kebijakan Pasar Kerja Fleksibel yang dimintakan kepada pemerintah Indonesia oleh IMF dan *World Bank* sebagai syarat pemberian bantuan untuk menangani krisis ekonomi 1997. Kebijakan Pasar Kerja Fleksibel merupakan salah satu konsep kunci dari

kebijakan perbaikan iklim investasi yang juga disyaratkan oleh IMF dan dicantumkan dalam *Letter of Intent* atau nota kesepakatan ke-21 antara Indonesia dan IMF butir 37 dan 42. Kesepakatan dengan IMF tersebut menjadi acuan bagi penyusunan kebijakan dan peraturan perbaikan iklim investasi dan fleksibilitas tenaga kerja. Peraturan dan kebijakan tersebut adalah:

1. UU 13/2003 pasal 59 mengenai PKWT dan pasal 64-66 mengenai *outsourcing*.
2. Kepmen 101/2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan PKWT.
3. Kepmen 101/2004 tentang Tata cara perijinan Perusahaan Penyedia Jasa Buruh.
4. Kepmen 220/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain.
5. Permen 22/2009 tentang Penyelenggaraan Permagangan di Dalam Negeri.

Selain itu kebijakan fleksibilitas tenaga kerja untuk memperbaiki iklim investasi juga dicantumkan serta ditekankan dalam:

1. Dokumen RPJMN 2004-2009 Bab 23 tentang Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan yang ditujukan untuk menciptakan lapangan kerja formal dan meningkatkan produktivitas pekerja dengan cara memperbaiki aturan main ketenagakerjaan berkaitan dengan rekrutmen, *outsourcing*, pengupahan, PHK dan perlindungan

terhadap buruh yang berlebihan.

2. Inpres no 3/2006 tentang paket kebijakan Perbaikan Iklim Investasi paket ke-4 mengenai Ketenagakerjaan dalam kebijakan Menciptakan Iklim Hubungan Industrial yang Mendukung Perluasan Lapangan Kerja.
3. Inpres no.1/2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional prioritas ke -7 program Sinkronisasi Kebijakan Ketenagakerjaan dan Iklim Usaha.

Temuan-temuan utama penelitian ini adalah :

- praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* membawa efek fragmentatif, degradatif, diskriminatif dan eksploitatif terhadap buruh,
- praktek tersebut terjadi karena perbedaan penafsiran dan berbagai pelanggaran terhadap Undang-Undang dan peraturan pelaksanaan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* di tengah semakin lemahnya kompetensi, peran dan fungsi pengawasan oleh disnakertrans di dalam kerangka otonomi daerah,
- praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* memperlihatkan terjadinya pelanggaran terhadap standar inti perburuhan dalam konvensi ILO no. 87, 98, 100, 102 dan 111.

**Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* membawa efek fragmentatif, diskriminatif, degradatif dan eksploitatif terhadap buruh.**

Praktek hubungan kerja tetap dan kontrak telah menciptakan **fragmentasi** atau pengelompokan buruh berdasarkan status hubungan kerja di tingkat pabrik. Dalam praktek ini di satu pabrik ada 3 kelompok buruh yakni buruh tetap, buruh kontrak dan buruh.

Pengelompokan ini pada umumnya ditandai dengan perbedaan warna seragam yang dikenakan oleh ketiga kelompok buruh tersebut dan di antara buruh *outsourcing* yang berasal dari perusahaan penyalur tenaga kerja yang berbeda-beda. Pengelompokan berdasarkan warna baju seragam membawa efek stratifikasi dan jarak sosial di antara buruh tetap, kontrak dan *outsourcing* yang berimplikasi terhadap solidaritas dan kesadaran bersama sebagai buruh.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* membawa setidaknya 3 bentuk **diskriminasi** terhadap buruh: usia dan status perkawinan, upah dan hak berorganisasi.

1. Diskriminasi Usia dan Status Perkawinan: kebijakan ikutan yang diterapkan oleh perusahaan pengguna untuk mempekerjakan buruh *outsourcing* adalah menerapkan batasan usia dan status perkawinan bagi buruh *outsourcing* yang menimbulkan efek diskriminatif. Perusahaan mensyaratkan buruh yang berusia 18-24 tahun dan berstatus lajang untuk direkrut, dengan alasan

produktivitas. Memilih buruh berstatus lajang membawa efek semakin sulitnya buruh yang sudah berkeluarga untuk memperoleh pekerjaan dan berpenghasilan.

2. Diskriminasi Upah : buruh kontrak dan *outsourcing* yang melakukan jenis pekerjaan yang sama di tempat yang sama dengan jam kerja yang sama dengan buruh tetap mendapatkan upah pokok dan upah total yang berbeda. Rata-rata upah pokok buruh kontrak **14%** lebih rendah dan rata-rata upah pokok buruh *outsourcing* **17%** lebih rendah dari buruh tetap. Rata-rata upah total buruh kontrak lebih rendah **17%** dari upah buruh tetap dan rata-rata upah total buruh *outsourcing* **26%** lebih rendah dari upah buruh tetap.
3. Diskriminasi hak berorganisasi : buruh kontrak dan *outsourcing* dilarang secara langsung maupun tidak langsung untuk bergabung dengan serikat tertentu atau dengan serikat apapun dengan kemungkinan tidak diperpanjang kontrak atau tidak dipekerjakan kembali jika bergabung dengan serikat buruh.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* membawa efek **degradasi** pada kondisi kerja dan kesejahteraan buruh. Dalam hubungan kerja ini tidak ada jaminan pekerjaan karena hubungan kerja bersifat kontrak dengan rata-rata masa kontrak 1 tahun, hanya mendapatkan upah minimum dan menerima beberapa tunjangan yang jumlahnya lebih kecil dibandingkan yang diterima buruh tetap, untuk memperpanjang masa kontrak harus mengeluarkan biaya untuk penyalur tenaga kerja,

tidak ada kompensasi saat hubungan kerja berakhir, peluang peningkatan status dan karir sangat kecil.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* cenderung **eksploitatif** karena dengan kewajiban pekerjaan yang sama, jam kerja yang sama dan di tempat yang sama dengan buruh tetap, buruh kontrak dan *outsourcing* memperoleh hak yang berbeda dan sebagian buruh harus mengeluarkan biaya untuk mendapatkan pekerjaan atau untuk mempertahankan pekerjaannya.

**Perbedaan penafsiran terhadap Undang-Undang dan peraturan mengenai pelaksanaan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* dan terjadinya berbagai pelanggaran terhadap peraturan tersebut.**

Perbedaan penafsiran terhadap peraturan kontrak dan *outsourcing* terjadi di kalangan aparat pemerintah, pengusaha dan serikat buruh yang mengakibatkan terjadinya silang sengketa mengenai pelanggaran yang terjadi. Secara umum terdapat dua tafsir semua pihak terhadap peraturan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing*. *Tafsir pertama*, tak ada masalah dalam UUnya tetapi persoalan muncul dalam pelaksanaan dan *tafsir kedua*, UU yang mengatur *outsourcing* masih perlu disempurnakan dengan mencantumkan mana pekerjaan inti dan pendukung, serta perlu dicantumkan sanksi yang tegas dan menimbulkan efek jera bagi pelanggarnya.

Selain perbedaan penafsiran terhadap peraturan, juga terdapat dua pendapat mengenai peraturan *outsourcing*. *Pendapat*

*pertama* menyatakan bahwa legalisasi *outsourcing* hanya akan menjauhkan cita-cita pemerintah untuk memberantas kemiskinan karena peraturan ini justru menghilangkan jaminan pekerjaan bagi warga negara serta merupakan bentuk pengalihan resiko usaha dari pengusaha kepada buruh. Oleh karena itu *outsourcing* seharusnya dicabut dari UU 13/2003. *Pendapat kedua* menyatakan bahwa peraturan *outsourcing* diperlukan untuk melindungi buruh, menjadi insentif investasi dan menciptakan kesempatan kerja, sehingga oleh karena itu harus dipertahankan.

Pelanggaran peraturan mengenai pelaksanaan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* terjadi dalam berbagai bentuk. Dalam hubungan kerja kontrak, perpanjangan masa kontrak dilakukan lebih dari 2 kali dan dalam beberapa kasus kontrak diperpanjang hingga belasan kali, sementara UU 13/2003 ps 59:4 mengatur *perjanjian kerja waktu tertentu - PKWT 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.*

Mengenai *outsourcing* tenaga kerja, meskipun UU 13/2003 pasal 66:1 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*, praktek yang umum adalah bahwa buruh *outsourcing* juga digunakan di bagian yang

berkaitan langsung dengan proses produksi sebagai operator. Pelanggaran juga terjadi pada agen penyalur tenaga kerja yang beroperasi yang tidak hanya berbadan hukum PT dan Koperasi sebagaimana ditetapkan oleh Kepmen 101/2004 pasal 2(a), melainkan juga CV, yayasan dan lembaga pendidikan.

Berkaitan dengan penggunaan tenaga *outsourcing*, pelanggaran massal juga terjadi pada Kepmen 220/2004 pasal 6 : 2 dan 3 yang menetapkan bahwa (6:2). *Perusahaan pemberi pekerjaan yang akan menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaannya kepada perusahaan pemborong pekerjaan wajib membuat alur kegiatan proses pelaksanaan pekerjaan dan (6:3). Berdasarkan alur kegiatan proses pelaksanaan pekerjaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) perusahaan pemberi pekerjaan menetapkan jenis-jenis pekerjaan yang utama dan penunjang berdasarkan ketentuan ayat (1) serta melaporkan kepada instansi yang bertanggungjawab di bidang ketenagakerjaan setempat.* Jarang sekali perusahaan yang melakukan *outsourcing* tenaga kerja membuat dan menyerahkan alur proses kerja dan melaporkannya pada Disnakertrans setempat.

Perbedaan tafsir mengenai jenis pekerjaan yang dapat dilakukan dengan mempekerjakan buruh *outsourcing* terjadi di antara perusahaan pengguna buruh *outsourcing* dan para buruh dan serikatnya. Perbedaan tafsir ini menimbulkan persengketaan mengenai apa yang disebut sebagai pelanggaran dan apa yang tidak.

Pihak perusahaan pengguna menafsirkan tidak terjadi pelanggaran terhadap ketentuan penjelasan pasal 66 UU 13/2003 karena ada kata 'antara lain' yang ditafsirkan hanya sebagai **contoh** jenis pekerjaan dan dengan demikian jenis pekerjaan lain selain usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh *catering*, usaha tenaga pengaman (*security/satuan pengamanan*), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh juga dapat dikerjakan oleh buruh *outsourcing*.

Pihak serikat buruh menafsirkan bahwa jenis pekerjaan yang boleh dilakukan oleh buruh *outsourcing* **hanya** usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh *catering*, usaha tenaga pengaman (*security/satuan pengamanan*), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh.

Terhadap perbedaan penafsiran tersebut dan implikasi praktisnya, Disnakertrans mengambil sikap tidak mempermasalahkan tetapi menekankan pada tidak adanya perbedaan perlakuan dan hak antara buruh tetap, kontrak dan *outsourcing* di bagian manapun mereka dipekerjakan.

Terhadap berbagai pelanggaran terhadap peraturan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* tenaga kerja Disnakertrans secara umum bersikap longgar karena Disnakertrans berpendapat a) hampir semua perusahaan melakukan pelanggaran; b) jika bersikap terlalu tegas perusahaan akan lari dan c) tidak ada

basis legal untuk menjalankan sanksi yang tegas.

**Semakin lemahnya kompetensi, peran dan fungsi pengawasan oleh Disnakertrans di dalam kerangka otonomi daerah.**

Lemahnya pengawasan oleh aparat Disnakertrans menjadi keluhan buruh, serikat dan pengusaha dan diakui pula oleh pihak disnakertrans yang bersangkutan. Kelemahan pengawasan terjadi dalam kuantitas dan kualitas. Perbandingan jumlah pengawas dengan jumlah perusahaan selalu sangat timpang dan sejak otonomi daerah pegawai pengawas juga direkrut dari dinas atau biro-biro lain di lingkungan pemerintah daerah misalnya dari Satpol Pamong Praja, mantri pasar, Dinas Peternakan, Dinas Pertamanan, inspektur dan sebagainya dengan kompetensi yang minim. Pengalokasian dana untuk pelatihan pegawai pengawas sering bukan menjadi prioritas anggaran daerah.

**Pelanggaran terhadap 5 standar inti perburuhan dalam konvensi ILO yakni no. 87 mengenai Kebebasan Berserikat, no. 98 mengenai Perundingan Kolektif, no. 100 mengenai Persamaan Remunerasi, no. 102 mengenai Perlindungan Sosial dan no. 111 mengenai Anti Diskriminasi.**

Melarang buruh kontrak dan *outsourcing* untuk berserikat baik secara langsung maupun tidak langsung, merupakan bentuk pelanggaran terhadap konvensi ILO no. 87 dan no. 98.

Pemberian upah dan tunjangan yang berbeda di antara buruh kontrak/*outsourcing* dan buruh tetap merupakan pelanggaran

terhadap konvensi no 100 dan 102.

Sedangkan preferensi pengusaha untuk hanya mempekerjakan buruh berusia 18-24 tahun dan berstatus lajang merupakan pelanggaran terhadap konvensi ILO no. 111 karena menutup kesamaan kesempatan bagi buruh dalam kelompok usia produktif dan buruh menikah yang harus menghidupi keluarganya.

#### IMPLIKASI DARI KEBIJAKAN DAN PRAKTEK PASAR KERJA FLEKSIBEL:

- **Bagi buruh:** kesempatan bekerja pendek dan terbatas, tak ada kompensasi pada akhir hubungan kerja, kesejahteraan menurun, upah tidak pernah naik, tidak dapat berserikat.
- **Bagi serikat buruh:** kehilangan anggota, minat terhadap serikat buruh berkurang, posisi tawar semakin lemah, tidak berdaya mengatasi *outsourcing*, pelanggaran hak berserikat secara langsung maupun tidak langsung.
- **Bagi pengusaha:** urusan ketenagakerjaan semakin praktis, biaya tenaga kerja jauh berkurang hingga 20%, biaya tinggi dalam jangka pendek tetapi rendah dalam jangka panjang: membayar *management fee* dan pesangon dalam rangka pengalihan hubungan kerja tetap menjadi kontrak tetapi tidak perlu memberikan kompensasi dan pensiun ketika hubungan kerja berakhir, mengurangi resiko kerugian karena fluktuasi bisnis.

- **Bagi pemerintah:** terjadi pelanggaran massal terhadap peraturan dan UU mengenai *outsourcing* dan kebebasan berserikat; penurunan wibawa, kompetensi dan profesionalisme aparat disnaker, perluasan kesempatan kerja di sektor formal sulit tercapai, usaha pengurangan kemiskinan terancam.
- **Bagi pasar tenaga kerja:** mengalami hambatan dari sisi pasokan tenaga kerja karena calon tenaga kerja harus membayar untuk bisa mendapatkan pekerjaan; perluasan kesempatan kerja di sektor formal semakin sempit karena preferensi terhadap kelompok usia tertentu; gejala informalisasi meluas karena kesempatan kerja di sektor formal yang semakin pendek dan terbatas.

#### Kesimpulan

*Outsourcing* adalah praktek dalam dunia bisnis yang muncul sejak akhir 80an dan menjadi strategi utama bisnis dalam iklim kompetisi yang semakin ketat. Didefinisikan sebagai sebuah proses mengalihdayakan atau memindahkan atau memborongkan kegiatan usaha ke pihak ketiga, tujuan utama dan terutama melakukan *outsourcing* adalah untuk menghemat biaya produksi. Salah satu cara untuk menghemat biaya produksi adalah melalui efisiensi tenaga kerja. Diterjemahkan ke dalam ranah kebijakan ketenagakerjaan di Indonesia sebagai bagian dari kebijakan *Labour Market Flexibility* atau Pasar Kerja Fleksibel yang berintikan keleluasaan merekrut dan memecat

buruh sesuai dengan situasi usaha untuk menghindarkan kerugian, hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* dilegalkan melalui UU 13/2003 dan keputusan/peraturan menteri.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* yang ditemukan dalam penelitian ini mencerminkan esensi dari praktek *outsourcing* tenaga kerja yang lebih merugikan buruh dan menguntungkan perusahaan. Kondisi yang merugikan buruh semakin dimungkinkan karena (1) arah kebijakan pemerintah yang berorientasi pada investasi dan melonggarkan prinsip dan mekanisme melindungi buruh; (2) faktor regulasi dalam bentuk UU dan peraturan yang dibuat bersifat sangat terbuka untuk keragaman tafsiran, (3) penegakan hukum yang amat lemah, (4) minimnya mutu dan jumlah aparat disnakertrans dan (5) ketidakseimbangan posisi tawar antara serikat buruh dengan perusahaan. Kondisi lain yang juga menyebabkannya adalah belum ditetapkannya jaminan sosial sebagai alat untuk melindungi buruh yang melengkapi/mengimbangi penerapan kebijakan pasar kerja fleksibel.

## Rekomendasi Umum

- ⦿ Membuat prioritas anggaran pusat dan daerah untuk peningkatan kompetensi dan profesionalisme serta fungsi pegawai pengawas tenaga kerja.
- ⦿ Menyusun peraturan-peraturan ketenagakerjaan di tingkat pusat dan daerah untuk menjamin perlindungan dan persamaan hak buruh kontrak dan *outsourcing*.
- ⦿ Menyusun peraturan menteri untuk menetapkan definisi mengenai pekerjaan utama dan bukan utama.
- ⦿ Membuat peraturan dalam rumusan yang tegas dan satu makna.
- ⦿ Mencantumkan sanksi dengan efek jera dalam peraturan tentang perlindungan dan persamaan hak buruh kontrak dan *outsourcing*.
- ⦿ Melakukan konsolidasi kekuatan serikat buruh untuk memperkuat posisi tawarnya.
- ⦿ Menerapkan sistem jaminan sosial sebagai wujud tanggungjawab Negara terhadap warga Negara.

## Rekomendasi Spesifik

- Mengeluarkan pemborongan pekerjaan/penyerahan sebagian pekerjaan dari UU 13/2003 dan fokus pada pembatasan dan pengaturan serta perlindungan tenaga kerja *outsourcing*.
- Pemerintah membuat definisi pekerjaan utama dan pekerjaan pendukung.
- Menetapkan sanksi administratif dan pidana bagi pelanggar pasal-pasal mengenai *outsourcing* buruh dalam UU 13/2003 dan peraturan pemerintah lainnya.

@@@

## DAFTAR ISI

|                                                              |         |
|--------------------------------------------------------------|---------|
| <b>Kata Pengantar</b> Direktur Eksekutif AKATIGA             | ii      |
| <b>Kata Pengantar</b> Presiden DPP FSPMI                     | iv      |
| <b>Kata Pengantar</b> <i>Resident Director</i> FES Indonesia | ix      |
| <b>Ringkasan Eksekutif</b>                                   | xiii    |
| <b>Daftar Isi</b>                                            | xxix    |
| <b>Daftar Ilustrasi</b>                                      | xxxii   |
| <b>Daftar Istilah</b>                                        | xxxiv   |
| <b>Daftar Singkatan</b>                                      | xxxvii  |
| <b>Tim Peneliti</b>                                          | xxxviii |

## BAB 1

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>PENDAHULUAN</b>                                                          | 3  |
| 1.1. Latar Belakang dan Tujuan                                              | 4  |
| 1.2. Metode Pengumpulan Data                                                | 8  |
| 1.3. Pengertian Istilah                                                     | 9  |
| 1.4. Lokasi Penelitian                                                      | 12 |
| 1.5. Konteks kebijakan perburuhan di Indonesia saat ini                     | 12 |
| 1.6. Kerangka regulasi hubungan kerja kontrak (PKWT) dan <i>outsourcing</i> | 15 |

**BAB II**

|                                                                                                                       |             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>BAGAIMANA PRAKTEK DAN DAMPAK HUBUNGAN KERJA KONTRAK DAN <i>OUTSOURCING</i> BURUH DI SEKTOR METAL DI INDONESIA?</b> | <b>  19</b> |
| II.1. Profil Para Aktor                                                                                               | 20          |
| II.1.a. Buruh Sektor Metal                                                                                            | 20          |
| II.1.b. Perusahaan Pengguna                                                                                           | 24          |
| II.1.c. Perusahaan Pengerah Jasa Pekerja - PPJP                                                                       | 26          |
| II.2. Praktek <i>Outsourcing</i>                                                                                      | 30          |
| II.2.a. Hubungan Bisnis Perusahaan Pengguna dan PPJP                                                                  | 33          |
| II.2.b. Hubungan Kontrak antara PPJP dengan Buruh                                                                     | 38          |
| II.2.c. Masa Kerja dan Perpanjangan Kontrak                                                                           | 40          |
| II.3. DAMPAK PRAKTEK KERJA KONTRAK DAN <i>OUTSOURCING</i> BURUH                                                       | 43          |
| II.3.a. Diskriminasi Upah                                                                                             | 43          |
| II.3.b. Jamsostek                                                                                                     | 50          |
| II.4. Serikat buruh dalam Praktek <i>Outsourcing</i>                                                                  | 50          |

**BAB III**

|                                                                                    |             |
|------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| <b>APA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB PRAKTEK KONTRAK DAN <i>OUTSOURCING</i> BURUH?</b>    | <b>  59</b> |
| III.1. Perbedaan pemahaman terhadap peraturan kontrak dan <i>outsourcing</i> buruh | 61          |
| III.1.a. Pemahaman Pemerintah Daerah                                               | 61          |
| III.1.b. Pemahaman PPJP                                                            | 64          |
| III.1.c. Pemahaman Perusahaan Pengguna                                             | 67          |
| III.1.d. Pemahaman Serikat Buruh                                                   | 69          |
| III.2. Keterbatasan kekuatan pengawasan Disnakertrans                              | 70          |
| III.3. Keterbatasan kewenangan pengawasan Disnakertrans                            | 73          |
| III.4. Implikasi praktek kontrak dan <i>outsourcing</i> buruh                      | 75          |

**BAB IV**

|                                     |             |
|-------------------------------------|-------------|
| <b>KESIMPULAN DAN REKOMENDASI</b>   | <b>  79</b> |
| REKOMENDASI UMUM                    | 84          |
| REKOMENDASI SPESIFIK                | 85          |
| DAFTAR PUSTAKA                      | 86          |
| Lampiran 1. Metode Pengumpulan Data | 90          |
| Lampiran 2. Lokasi Penelitian       | 93          |

# DAFTAR ILUSTRASI

|                                                                                            |    |                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|----------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Ilustrasi 1</b>                                                                         | 21 | <b>Ilustrasi 11</b>                                                        | 45 |
| Sebaran Buruh Berdasarkan Kelompok Umur dan Wilayah                                        |    | Besarnya Rata-rata Upah Total Buruh Berdasarkan Status Hubungan Kerja      |    |
| <b>Ilustrasi 2</b>                                                                         | 23 | <b>Ilustrasi 12</b>                                                        | 47 |
| Status Hubungan Kerja di Perusahaan                                                        |    | Jenis-jenis Komponen Upah tertentu berdasarkan Status Hubungan Kerja.      |    |
| <b>Ilustrasi 3</b>                                                                         | 23 | <b>Ilustrasi 13</b>                                                        | 48 |
| Jabatan Buruh di Perusahaan                                                                |    | Besarnya Komponen Upah yang diterima Berdasarkan Status Hubungan Kerja     |    |
| <b>Ilustrasi 4</b>                                                                         | 24 | <b>Ilustrasi 14</b>                                                        | 49 |
| Sebaran Perusahaan Berdasarkan Lokasi                                                      |    | Prosentase Buruh yang dipotong Upahnya berdasarkan Status Hubungan Kerja   |    |
| <b>Ilustrasi 5</b>                                                                         | 25 | <b>Ilustrasi 15</b>                                                        | 50 |
| Jumlah Buruh di Perusahaan                                                                 |    | JAMSOSTEK                                                                  |    |
| <b>Ilustrasi 6</b>                                                                         | 30 | <b>Ilustrasi 16</b>                                                        | 52 |
| Kelompok Buruh dalam 1 Perusahaan                                                          |    | Keanggotaan Serikat                                                        |    |
| <b>Ilustrasi 7</b>                                                                         | 38 | <b>Ilustrasi 17</b>                                                        | 53 |
| Prosentase Buruh yang Mengeluarkan biaya untuk PPJP                                        |    | Alasan Tidak menjadi anggota serikat                                       |    |
| <b>Ilustrasi 8</b>                                                                         | 39 | <b>Ilustrasi 18</b>                                                        | 55 |
| Besarnya Biaya yang Dikeluarkan Berdasarkan Jenisnya                                       |    | Alasan Berserikat                                                          |    |
| <b>Ilustrasi 9</b>                                                                         | 41 | <b>Ilustrasi 19</b>                                                        | 71 |
| Perpanjangan Kontrak                                                                       |    | Perbandingan Jumlah Pengawas dengan Jumlah Perusahaan                      |    |
| <b>Ilustrasi 10</b>                                                                        | 43 | <b>Ilustrasi 20</b>                                                        | 84 |
| Perbedaan Rata-rata Upah Pokok Antara Buruh Tetap dengan Buruh Kontrak/ <i>outsourcing</i> |    | Sebaran Populasi Perusahaan dan Buruh Industri Metal Di Wilayah Penelitian |    |

# DAFTAR ISTILAH

Precarious work: sebuah istilah untuk menyebut sebuah kondisi kerja yang berupah rendah, tidak aman, tanpa perlindungan, di luar kontrol pekerja dan tidak dapat menghidupi rumah tangga. Kondisi kerja ini merupakan implikasi langsung dari sistem kerja fleksibel dalam berbagai bentuknya: kerja kontrak, paruh waktu, *outsourcing* dan sebagainya. Berbagai bentuk sistem kerja fleksibel membawa implikasi seragam yang merugikan bagi buruh: upah murah, tunjangan minim, pembatasan perwakilan kolektif dan keberlangsungan kerja yang rendah<sup>1</sup>.

Vendor atau supplier atau subcontractor adalah bagian dari rantai produksi yang merujuk pada seseorang atau pihak yang menyediakan barang atau jasa kepada sebuah perusahaan. Dalam penelitian ini, *vendor* atau pemasok atau subkontraktor berarti perusahaan yang memproduksi komponen-komponen atau bagian-bagian dari produk jadi, berdasarkan pesanan dari perusahaan tertentu.

Buruh tetap adalah buruh yang perjanjian kerjanya langsung dengan perusahaan tempatnya bekerja dan perjanjian kerjanya dibuat untuk waktu tidak tertentu.

Buruh kontrak adalah buruh yang perjanjian kerjanya langsung dengan perusahaan tempatnya bekerja dan perjanjian kerjanya dibuat untuk waktu tertentu.

Buruh outsourcing adalah buruh yang direkrut melalui penyedia/penyalur tenaga kerja dan perjanjian kerjanya tidak dengan

perusahaan tempatnya bekerja tetapi dengan perusahaan penyalurnya.

Magang menurut Per-22/Men/IX/2009 merupakan bagian dari sistem pelatihan kerja yang diselenggarakan secara terpadu antara pelatihan di lembaga pelatihan dengan bekerja secara langsung di bawah bimbingan dan pengawasan instruktur atau pekerja yang lebih berpengalaman dalam proses produksi barang dan/atau jasa di perusahaan, dalam rangka menguasai ketrampilan atau keahlian tertentu. Namun dalam penelitian ini, istilah 'peserta magang' seringkali digunakan oleh perusahaan penyedia jasa pekerja sebagai pengganti istilah buruh *outsourcing*.

Buruh outsourcing buruh dalam masa percobaan adalah buruh yang sedang dalam fase penilaian kinerja oleh perusahaan untuk dapat diangkat atau tidak diangkat menjadi pekerja/buruh tetap.

Buruh harian lepas adalah buruh yang tidak memiliki hubungan kerja yang pasti dengan perusahaan tempatnya bekerja. Kesempatan kerja buruh di perusahaan tersebut sangat tergantung pada kebutuhan perusahaan terhadap buruh yang bersangkutan.

Buruh borongan adalah buruh yang mendapat upah berdasarkan jumlah barang yang dihasilkan.

Kawasan industri adalah suatu kawasan di atas tanah yang cukup luas dan cocok untuk kegiatan industri karena lokasinya, topografinya, ketersediaan infrastruktur dan aksesibilitas transportasinya, yang secara administratif dikontrol oleh seseorang atau sebuah lembaga (*National Industrial Zoning Committee* dalam Pratiknya 2007).

<sup>1</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Precarious\\_work](http://en.wikipedia.org/wiki/Precarious_work) dan Rittich dalam [http://www2.law.columbia.edu/faculty\\_franke/FTW2009/Rittich-RightsRiskandReward.pdf](http://www2.law.columbia.edu/faculty_franke/FTW2009/Rittich-RightsRiskandReward.pdf)

Kepres 41/1996 mendefinisikan kawasan industri sebagai sebuah kawasan tempat pemusatan kegiatan industri yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana penunjang yang dikembangkan dan dikelola oleh Perusahaan kawasan industri yang telah memiliki Izin Usaha Kawasan Industri.

Perusahaan pengguna adalah perusahaan yang menggunakan buruh *outsourcing* yang direkrut melalui perusahaan penyalur tenaga kerja.

PPJP (Perusahaan Penyalur Jasa Pekerja) yaitu perusahaan yang menyediakan jasa merekrut dan menyalurkan serta mengurus administrasi tenaga kerja yang disalurkan.

## DAFTAR SINGKATAN

|               |                                                   |
|---------------|---------------------------------------------------|
| Disnakertrans | : Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi             |
| DPRD          | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah                  |
| ETUC          | : <i>European Trade Union Council</i>             |
| FSPMI         | : Federasi Serikat Pekerja Metal Indonesia        |
| HRD           | : <i>Human Resource Development</i>               |
| IUF           | : <i>International Union &amp; Food workers</i>   |
| Jamsostek     | : Jaminan Sosial Tenaga Kerja                     |
| MoU           | : <i>Memorandum of Understanding</i>              |
| PC            | : Pengurus Cabang                                 |
| PKWT          | : Perjanjian Kerja Waktu Tertentu                 |
| PKWTT         | : Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu           |
| PMA           | : Penanaman Modal Asing                           |
| PMDN          | : Penanaman Modal Dalam Negeri                    |
| PPh           | : Pajak Penghasilan                               |
| PPJP          | : Perusahaan Pengerah Jasa Pekerja                |
| PUK           | : Pengurus Unit Kerja                             |
| RPJMN         | : Rencana Pembangunan Jangka<br>Menengah Nasional |
| SIUP          | : Surat Izin Usaha Perdagangan                    |
| SP/SB         | : Serikat Pekerja/Serikat Buruh                   |
| THR           | : Tunjangan Hari Raya                             |
| UMK           | : Upah Minimum Kabupaten                          |

# TIM PENELITIAN

## AKATIGA

Indrasari Tjandraningsih

Rina Herawati

Sriwulan Ferindian Falatehan

## FSPMI

Suhadmadi

## Tim Surveyor FSPMI

Kep. Riau

Alfitoni

Rijanto

Raharjo Wibowo

Muh. Safarudin

Harry Sarwanta

Baiq Sri Hermawati

Edi Wardiyanto

Mardiana Natalia

Nurmilasari Siregar

Jawa Barat

Michael Latuwael

Slamet

Andri Nugroho

Wawan Kurniawan

Koma Dwianto

Evi Ristiasari

Hendri Rahmat F

Yeti Fatimah

Ari Wibowo

Winarno

M. Nurfahroji

M. Surahmat

Jawa Timur

Abdullah Faqih

Puguh Priyono

Misinem

Eka Hernawati

Cukup Wiyoko

## TIM DATA ENTRI FSPMI

Judy Winarno, Nurdjaeni, Sayed Masykur





Photo : Tia Mboeik

# BAB 1

## PENDAHULUAN

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh merupakan wujud dari *Labour Market Flexibility* yang diterapkan untuk menekan biaya tenaga kerja, mengurangi pekerja tetap, memaksimalkan fleksibilitas, menggeser resiko berusaha kepada buruh serta mematahkan kekuatan serikat buruh. Fenomena ini perlu dipahami karena tidak hanya membawa dampak bagi buruh dan serikatnya, tetapi juga membawa implikasi lebih luas terhadap permasalahan-permasalahan ketenagakerjaan dan sosial.

## 1.1.Latar Belakang dan Tujuan

Persoalan sistem kerja fleksibel dalam wujud buruh kontrak/ PKWT (selanjutnya disebut buruh kontrak) dan sistem *outsourcing* telah menjadi prioritas agenda serikat buruh di Indonesia untuk diatasi bersama dengan dua pokok persoalan lain yakni sistem jaminan sosial dan upah layak. Meskipun *outsourcing* dan penggunaan buruh kontrak bukan hal baru, akan tetapi secara nyata praktek ini terus meningkat dan meluas sejak disahkan melalui UU 13/2003. Indikator utama meluasnya praktek sistem kerja fleksibel adalah berkurangnya jumlah buruh tetap dalam perusahaan dan semakin banyaknya penggunaan buruh tidak tetap (kontrak dan *outsourcing*). Selain itu semakin banyak perusahaan yang tidak lagi secara langsung merekrut buruhnya akan tetapi menggunakan jasa perusahaan perekrut dan penyalur tenaga kerja. Praktek ini juga mengurangi hak-hak buruh dan menurunkan tingkat kesejahteraan buruh dan keluarganya karena sebagai buruh kontrak dan *outsourcing* kondisi kerjanya tidak stabil dan tidak memperoleh berbagai hak dan tunjangan sebagaimana yang didapat oleh buruh tetap.

Berbagai bentuk sistem kerja fleksibel selain hubungan kontrak dan *outsourcing* adalah sistem *putting-out*, pekerja lepas, magang, pelatihan, masa percobaan yang berkepanjangan, subkontrak dan penggunaan buruh migran<sup>1</sup>.

1 AKATIGA-TURC-LabSocio 2008, IMF 2005, IUF 2006, Pape 2008, Kalleberg 2008

Survey IMF (*International Metalworkers Federation*) membagi kategori pekerja tidak tetap menjadi 6 jenis: pekerja kontrak yang direkrut langsung oleh perusahaan pengguna, pekerja kontrak yang direkrut melalui agen penyedia tenaga kerja, kontrak individual sebagai *self-employed* semu, pekerja dalam masa percobaan yang diselewengkan, pelatihan terselubung, pekerja harian, pekerja paruh waktu illegal dan pekerja rumahan (2005).

Fenomena sistem kerja fleksibel juga dikenal dengan istilah '*precarious work*' atau '*atypical employment relations*' atau '*non-standard employment relations*'. Istilah ini merujuk pada sebuah kondisi kerja yang berlawanan dengan hubungan kerja standar yang berciri bekerja penuh dengan upah layak, mendapat jaminan sosial, dan bekerja tanpa batas waktu (PKWTT).

Fenomena ini bukan suatu gejala baru tetapi dalam iklim kebebasan berusaha di tengah kekuasaan rezim neoliberal telah didefinisikan ulang dan diterapkan dalam konteks cara produksi yang baru oleh majikan untuk menekan biaya tenaga kerja, mengurangi pekerja tetap, memaksimalkan fleksibilitas dan menggeser resiko berusaha kepada buruh serta mematahkan kekuatan serikat buruh<sup>2</sup>.

Sistem kerja fleksibel merupakan salah satu wujud dari *Labour Market Flexibility* yang merupakan sebuah rezim produksi neoliberal yang bertujuan untuk membuka ruang kebebasan

2 Hewison & Kalleberg 2009,

yang optimal bagi modal untuk bergerak dan mengakumulasi keuntungan<sup>3</sup>.

Fenomena fleksibilisasi ini juga merupakan fenomena global yang muncul dalam bentuk yang serupa dan menimbulkan kekhawatiran bersama di seluruh dunia. Seperti dibuktikan oleh IMF (2005), IUF (2006) dan ETUC (2007), kaum buruh di berbagai Negara di Asia Timur, Selatan, Tenggara, di Eropa Barat, Tengah dan Timur, di Afrika, di Amerika Utara dan Selatan serta di Australia, praktis di seluruh penjuru dunia, di negara maju maupun berkembang, menghadapi sistem kerja fleksibel dengan hasil yang seragam: penurunan kepastian kerja dan kesejahteraan buruh (upah rendah, tanpa perlindungan, jaminan sosial dan tunjangan kerja), serta berkurangnya posisi tawar dan kekuatan serikat.

Massifnya praktek sistem kerja fleksibel merupakan realita yang harus dihadapi serikat buruh di Indonesia dengan sangat sungguh-sungguh karena semakin meluasnya praktek itu berkorelasi positif dengan menurunnya jumlah anggota serikat dan memburuknya kondisi kerja. Penurunan jumlah anggota merupakan indikator yang sangat jelas untuk melemahnya kekuatan tawar dan posisi politik serikat buruh. Menurunnya jumlah anggota serikat buruh juga berarti berkurangnya derajat representasi kolektif serikat untuk memperjuangkan perbaikan kondisi buruh.

3 Tjandraningsih & Nugroho 2008, Nugroho & Tjandraningsih 2007

Penelitian ini diperlukan untuk memperoleh pemahaman yang didukung oleh data yang akurat dan sistematis mengenai praktek kontrak dan *outsourcing* tenaga kerja atau jasa pekerja/buruh yang semakin meluas dan mengidentifikasi dampak yang merugikan buruh yang ditimbulkannya. Sistem kerja fleksibel perlu dipahami karena tidak hanya membawa dampak bagi buruh dan serikatnya, tetapi juga membawa implikasi lebih luas terhadap permasalahan-permasalahan ketenagakerjaan dan sosial. Pemahaman juga diperlukan untuk melengkapi informasi mengenai seluk-beluk dan konteks praktek sistem kerja fleksibel di lapangan agar dapat diidentifikasi langkah-langkah yang tepat untuk mengurangi dampak negatifnya.

Secara spesifik studi ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui sebaran, jenis dan mekanisme praktek kerja fleksibel yang mencakup hubungan kerja kontrak dan *outsourcing*, termasuk bentuk-bentuk *precarious work* lainnya di sektor metal.
2. Mengetahui dampak hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* bagi pengusaha, buruh dan serikat buruh sektor metal.
3. Mengetahui pandangan dan peran serikat buruh, perusahaan pengguna, perusahaan penyalur dan pemerintah pusat dan daerah terhadap kebijakan dan praktek sistem kerja fleksibel.

Informasi dari studi ini akan digunakan untuk:

1. Menyediakan basis data bagi FSPMI dan AKATIGA serta serikat buruh pada umumnya mengenai praktek hubungan kerja kontrak, *outsourcing* buruh dan *precarious work* lainnya di subsektor industri manufaktur logam dan metal (termasuk dalam kategori ISIC 27-35).
2. Bahan persiapan melakukan advokasi isu kerja kontrak dan *outsourcing* buruh.

## 1.2. Metode Pengumpulan Data

Studi ini menggabungkan metode survey dan wawancara serta FGD (*Focus Group Discussion*) untuk mendapatkan informasi kuantitatif dan kualitatif yang saling melengkapi. Survey dilakukan terhadap 600 responden (buruh) di 3 Provinsi di 7 Kabupaten/ Kota yaitu Provinsi Kepulauan Riau di Kota Batam, Provinsi Jawa Barat di Kabupaten Bekasi dan Karawang serta Provinsi Jawa Timur di Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Mojokerto dan Kabupaten Pasuruan.

Wawancara dilakukan dengan 4 pimpinan disnakertrans di 4 kota/kabupaten, 6 manajer HRD perusahaan pengguna, 8 pemilik dan manajer perusahaan penyalur, ketua kantor statistik, ketua dan anggota komisi IV DPRD Kota Batam, PEMDA, buruh, mantan buruh *outsourcing*. FGD dilakukan dalam 6 putaran dengan wakil-wakil dari pengurus unit kerja dan pengurus cabang berbagai serikat di semua wilayah penelitian.

## 1.3. Pengertian Istilah

### Labour Market Flexibility atau Pasar Kerja Fleksibel

Sebuah konsep yang berintikan kemampuan perusahaan untuk beradaptasi dan menjawab perubahan yang terjadi dalam lingkungan sosial dan ekonomi mikro maupun makro melalui perubahan dalam proses produksi maupun dalam pasar tenaga kerja<sup>4</sup>. Perubahan dalam pasar tenaga kerja mencakup strategi dimana perusahaan menyesuaikan jumlah dan jenis pekerja serta tingkat upahnya disesuaikan dengan perubahan kondisi pasar. Wujud dari strategi ini adalah adanya pergeseran dari dominasi pekerja berstatus tetap ke dominasi pekerja kontrak dan *outsourcing*<sup>5</sup>. Terdapat 4 dimensi fleksibilitas yakni:

- Perlindungan kesempatan kerja
- Fleksibilitas upah : pembatasan variasi tingkat upah melalui berbagai institusi dan regulasi termasuk upah minimum, aktivitas serikat buruh dan negosiasi upah
- Fleksibilitas internal atau fungsional yang merupakan kemampuan perusahaan untuk mengatur kembali proses produksi dan penggunaan tenaga kerja demi produktivitas dan efisiensi yang mencakup fleksibilitas numerikal dan fungsional.

4 Meulders & Wilkin 1991 & Mathew 1989 dalam Nugroho & Tjandraningsih 2007, Rubery & Grimshaw 2003 dalam Rodgers 2007

5 Tjandraningsih & Nugroho 2008:2

- Fleksibilitas di sisi permintaan dari pekerja dalam keleluasaan waktu kerja dan mobilitas antar pekerjaan<sup>6</sup>

Konsep LMF diperkenalkan di Indonesia sebagai salah satu syarat untuk memperoleh bantuan IMF dan Bank Dunia dalam krisis 1997 dan diyakini menjadi syarat utama dalam menciptakan iklim investasi yang bersahabat dan dalam mendatangkan investasi asing. Sebagai sebuah arus utama dalam kebijakan ekonomi dan ketenagakerjaan, konsep ini dilegalkan dalam berbagai UU dan peraturan presiden dan menteri.

### Outsourcing:

*Outsourcing* adalah praktek dalam dunia bisnis yang muncul sejak akhir 80 an dan menjadi strategi utama bisnis dalam iklim kompetisi yang semakin ketat. Istilah ini menunjuk pada sebuah situasi dilibatkannya pihak eksternal oleh sebuah perusahaan untuk melakukan kegiatan kerja yang biasanya dilakukan di dalam perusahaan<sup>7</sup>. *Outsourcing* didefinisikan sebagai:

*"...the contracting out of functions, tasks, or services by an organization for the purpose of reducing its process burden, acquiring a specialized technical expertise or achieving expense reduction"*<sup>8</sup>.

Pada hakekatnya *outsourcing* adalah sebuah upaya mengalihkan pekerjaan atau jasa ke pihak ketiga. Tujuan utama *outsourcing* pada dasarnya adalah untuk:

- menekan biaya
- berfokus pada kompetensi pokok
- melengkapi fungsi yang tak dimiliki
- melakukan usaha secara lebih efisien dan efektif
- meningkatkan fleksibilitas sesuai dengan perubahan situasi usaha
- mengontrol anggaran secara lebih ketat dengan biaya yang sudah diperkirakan
- menekan biaya investasi untuk infrastruktur internal<sup>9</sup>

Sebagai sebuah proses, *outsourcing* menunjuk pada usaha perusahaan untuk berkonsentrasi pada bisnis utama (*core-business*) yang dapat mendatangkan keuntungan kompetitif dan mengontraskan kegiatan-kegiatan usaha yang bukan utama<sup>10</sup>.

Ada dua jenis *outsourcing* yakni *BPO (Business Process Outsourcing)* yang identik dengan subkontrak dan *labour supply outsourcing* atau perekrutan buruh melalui perusahaan penyalur tenaga kerja.

6 Rodgers 2007

7 Zappala 2000

8 Garaventa & Tellefsen dalam Indradjit & Djokopranoto 2003

9 [http://www.cio.com/article/40380/Outsourcing\\_Definition\\_and\\_Solutions](http://www.cio.com/article/40380/Outsourcing_Definition_and_Solutions). Lihat juga PPM 2008

10 Zappala 2000

“ UU 13/2003 membahasakan BPO (*Business Process Outsourcing*) dengan pemborongan pekerjaan dan *labour supply outsourcing* dengan penyediaan jasa pekerja/ buruh. ”

Dengan *labour supply outsourcing* muncul dimensi baru dengan masuknya perantara yang berperan sebagai penyedia tenaga kerja<sup>11</sup> dan memunculkan sebuah situasi di mana perusahaan pengguna tenaga kerja bukan menjadi majikan bagi buruhnya.

#### 1.4. Lokasi Penelitian

Penelitian dilakukan di 3 (tiga) provinsi dan 7 (tujuh) kota/kabupaten yakni di Provinsi Kepulauan Riau (Kota Batam), Provinsi Jawa Barat (Kabupaten Bekasi dan kabupaten Karawang) dan Provinsi Jawa Timur (Kota Surabaya, Kabupaten Sidoarjo, Kabupaten Pasuruan dan kabupaten Mojokerto) yang merupakan pusat industri metal di Indonesia.

#### 1.5. Konteks kebijakan perburuhan di Indonesia saat ini

Kebijakan perburuhan Indonesia sejak reformasi berciri liberal, fleksibel dan desentralistik. Kebijakan tersebut merupakan konsekuensi dari paket program bantuan dan program

reformasi ekonomi dari IMF dalam rangka membantu Indonesia untuk mengatasi dampak krisis ekonomi yang disepakati dalam *Letter of Intent* (LoI) yang diajukan oleh pemerintah Indonesia. Salah satu program penyelamatan ekonomi yang harus dilakukan Indonesia yang dicantumkan dalam LoI adalah merombak sistem ketenagakerjaan yang kaku (baca: sangat protektif terhadap buruh) menjadi lebih fleksibel (baca: berpihak pada modal).

Pada saat inilah diperkenalkan kebijakan *Labour Market Flexibility* atau Pasar Kerja Fleksibel yang intinya mengubah pasar kerja yang kaku menjadi lebih fleksibel dan lebih sesuai dengan iklim kompetisi dalam perekonomian global yang semakin liberal dengan cara menghapus berbagai peraturan pemerintah dalam pasar kerja yang membebani dunia usaha sehingga menghambat investasi, penyerapan tenaga kerja dan pertumbuhan ekonomi<sup>12</sup>. Dalam bahasa yang lain, pasar kerja Indonesia yang kaku menyulitkan bagi para investor (asing) sehingga harus dibuat lebih fleksibel dalam garis kebijakan memperbaiki iklim investasi setelah turunnya investasi asing sebagai akibat dari krisis Asia.

Pasar Kerja Fleksibel diasumsikan akan menghasilkan dua efek positif. Pertama, persaingan yang terbuka dan bebas intervensi non-ekonomi akan menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang lebih baik. Kedua, pasar kerja yang fleksibel akan menghasilkan pemerataan kesempatan kerja yang pada gilirannya dapat menciptakan perbaikan tingkat pendapatan dan pengurangan

11 ibid

12 Nugroho 2004, Tjandraningsih & Nugroho 2008, Habibi 2009

tingkat kemiskinan<sup>13</sup>.

Panduan kebijakan perburuhan ke arah yang lebih fleksibel jelas tercantum dalam Lol ke -21 yang disusun oleh IMF untuk Indonesia yang menetapkan bahwa membangun kerangka hubungan industrial yang baik adalah sentral untuk menciptakan kesempatan kerja, meningkatkan kesejahteraan dan keterampilan buruh serta menciptakan iklim usaha yang stabil. Instrumen untuk mencapai keadaan itu adalah adanya peraturan ketenagakerjaan yang menjamin keseimbangan di antara usaha untuk melindungi hak-hak buruh dan menjaga pasar kerja yang fleksibel<sup>14</sup>. Pasar kerja yang fleksibel pada hakekatnya adalah kemudahan bagi perusahaan untuk merekrut dan memecat buruh serta untuk mengalihdayakan sebagian pekerjaan kepada perusahaan lain<sup>15</sup>

Perombakan sistem ketenagakerjaan menjadi lebih fleksibel di Indonesia dilakukan oleh IMF (*International Monetary Fund*) bekerjasama dengan ILO yang mengacu pada semangat dan prinsip ILO yang menyatakan bahwa untuk mewujudkan hubungan perburuhan yang fleksibel perlu diatur hal-hal yang menyangkut hubungan kerja magang, paruh waktu dan *outsourcing*. Lol dan prinsip ILO inilah yang menjadi acuan untuk penyusunan paket tiga undang-undang perburuhan yang liberal yang meliputi UU Serikat Pekerja/Serikat Buruh no. 21/2000, UU Ketenagakerjaan no. 13/2003 dan UU Peradilan

13 Nugroho & Tjandraningsih 2007:4

14 Habibi 2009, Juliawan 2010

15 Lihat juga Juliawan 2010

Hubungan Industrial no. 4/2004<sup>16</sup>.

Arah kebijakan ini berada dalam konteks pasar tenaga kerja yang kualitasnya cenderung tetap rendah dengan latar belakang pendidikan rendah – 51,50% berpendidikan SD ke bawah, pengangguran terbuka dan *underemployment* masing-masing 7,41% atau 8,59 juta orang dan 30%<sup>17</sup>, serta kelebihan penawaran atau *over-supply*. Pasar tenaga kerja juga masih diwarnai oleh dualisme formal (31,42%) dan informal (68,58%)<sup>18</sup> dan terdapat kecenderungan sektor informal semakin meningkat seiring dengan gejala deindustrialisasi dan akses dari praktek *outsourcing*.

#### 1.6.Kerangka regulasi hubungan kerja kontrak (PKWT) dan *outsourcing*

Perbaikan iklim investasi dan pasar kerja fleksibel menjadi syarat yang diakomodasi pemerintah dalam *Letter of Intent* atau nota kesepakatan ke-21 antara Indonesia dan IMF butir 37 dan 4219. Kesepakatan dengan IMF tersebut menjadi acuan bagi penyusunan kebijakan dan peraturan perbaikan iklim investasi dan fleksibilitas tenagakerja. Peraturan dan kebijakan tersebut adalah<sup>20</sup>:

16 Untuk proses penyusunan paket ketiga UU tersebut lihat Suryomenggolo 2009

17 Berita Resmi Statistik 2010

18 Berita Resmi Statistik 2010

19 *Letter of Intent* atau nota kesepakatan adalah dokumen yang menetapkan apa yang harus dilakukan oleh sebuah Negara agar bisa memperoleh pinjaman dari IMF dan ada 24 LoI yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dalam kurun 1997-2003 (Habibi, 2009:59).

20 Lihat juga Musharyo 2008 – [www.fpb3.blogspot.com](http://www.fpb3.blogspot.com) diunduh 2 Mei 2010

1. UU 13/2003 pasal 59 mengenai PKWT dan pasal 64-66 mengenai pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh
2. Kepmen 100/2004 tentang Ketentuan Pelaksanaan PKWT
3. Kepmen 101/2004 tentang Tata cara perijinan Perusahaan Penyedia Jasa Buruh
4. Kepmen 220/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain

Dalam perjalanannya, fleksibilitas yang diinginkan dianggap belum tercapai secara ideal melalui UU dan peraturan yang telah ada tersebut sehingga pemerintah merasa perlu untuk kembali menekankan kebijakan ini dengan mencantumkannya dalam dokumen rencana pembangunan dan instruksi Presiden berikut ini:

- Dokumen RPJMN 2004-2009 Bab 23 tentang Perbaikan Iklim Ketenagakerjaan yang ditujukan untuk menciptakan lapangan kerja formal dan meningkatkan produktivitas pekerja dengan cara memperbaiki aturan main ketenagakerjaan berkaitan dengan rekrutmen, *outsourcing*, pengupahan, PHK dan perlindungan terhadap buruh yang berlebihan.
- Inpres no 3/2006 tentang paket kebijakan Perbaikan Iklim Investasi paket ke-4 mengenai Ketenagakerjaan

dalam kebijakan Menciptakan Iklim Hubungan Industrial yang Mendukung Perluasan Lapangan Kerja.

- Inpres no.1/2010 tentang Percepatan Pelaksanaan Prioritas Pembangunan Nasional prioritas ke -7 program Sinkronisasi Kebijakan Ketenagakerjaan dan Iklim Usaha.

Selain itu juga dikeluarkan sebuah peraturan menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi mengenai permagangan Permen 22/2009 tentang Penyelenggaraan Permagangan di Dalam Negeri.

Intisari dari seluruh peraturan tersebut adalah mempermudah pengaturan tenaga kerja yang disesuaikan dengan fluktuasi kondisi ekonomi dan melonggarkan kebijakan perlindungan negara terhadap buruh. Kebijakan ini diyakini akan mampu mengundang investasi dan menciptakan kesempatan kerja.

Di tingkat daerah dalam kerangka desentralisasi pemerintahan, dinas-dinas tenaga kerja mulai berjarak dalam hubungannya dengan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan secara birokrasi bertanggungjawab terhadap kepala daerah karena urusan tenaga kerja termasuk yang didesentralisasikan. Dalam kaitan dengan kebijakan *outsourcing* dinas tenaga kerja kini juga harus mengurus dan menerbitkan peraturan perijinan pendirian dan pengoperasian perusahaan pengerah tenaga kerja yang segera bermunculan sebagai respon terhadap ketentuan fleksibilitas pasar kerja.



Photo : Tia Mboeik

## BAB II

### BAGAIMANA PRAKTEK DAN DAMPAK HUBUNGAN KERJA KONTRAK DAN *OUTSOURCING* BURUH DI SEKTOR METAL DI INDONESIA?

Peraturan mengenai kontrak dan *outsourcing* buruh telah memunculkan pemain baru dalam hubungan buruh-majikan dan menjadikan hubungan tersebut menjadi rumit. Pemain baru itu adalah perusahaan atau agen penyalur jasa tenaga kerja. Selain itu praktek kerja kontrak dan *outsourcing* telah menciptakan kondisi kerja yang diskriminatif, eksploitatif, degradatif dan fragmentatif.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh menjadi praktek umum segera setelah diatur dalam UU Ketenagakerjaan no. 13/2003. Hubungan kerja kontrak merupakan aturan dan praktek lama sedangkan *outsourcing* buruh merupakan aturan dan praktek baru. *outsourcing* buruh telah memunculkan pihak ketiga yang menjadi perantara hubungan antara buruh dengan majikan, yakni perusahaan atau agen penyalur jasa pekerja atau PPJP. *Outsourcing* buruh menampilkan fenomena seseorang buruh yang tidak memiliki kontrak kerja dengan perusahaan tempatnya bekerja dan menerima perintah kerja. Di samping itu *outsourcing* buruh menimbulkan dualisme hubungan kerja antara buruh dengan perusahaan penyedia jasa pekerja dalam hal-hal administrasi dan pemenuhan hak buruh dan dengan perusahaan tempat kerja dalam hal perintah kerja.

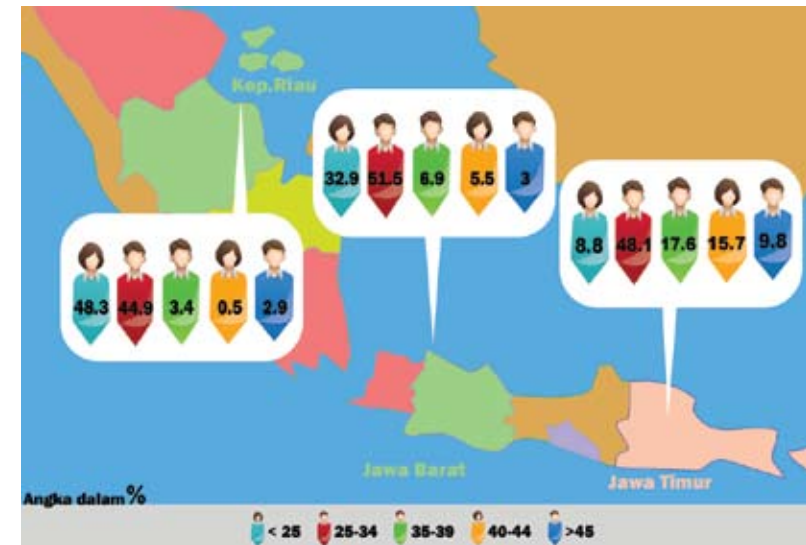
Bagian ini menyajikan profil para aktor dalam hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh dan bentuk-bentuk praktek tersebut di lapangan serta dampak yang muncul bagi buruh.

## II.1. Profil Para Aktor

### II.1.a. Buruh sektor metal

Responden buruh dalam penelitian ini 39,8% perempuan dan 60,2% laki-laki dengan status lajang (51,2%). Sebagian besar (82,8%) berusia kurang dari 35 tahun dengan 34,1% berusia kurang dari 25 tahun dan 48,7% berusia antara 25-34 tahun. Sebaran buruh berdasarkan kelompok umur per wilayah penelitian memperlihatkan kecenderungan yang berbeda.

Ilustrasi 1 | Sebaran Buruh Berdasarkan Kelompok Umur dan Wilayah



Sumber: Hasil Survey

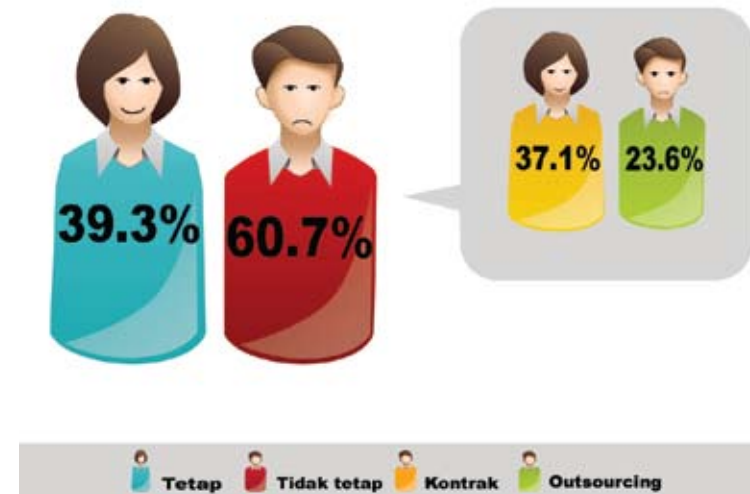
Meskipun secara umum umur responden sangat dominan berada dalam kelompok < 35 tahun, tetapi terdapat variasi sebaran di tiga wilayah penelitian. Di Kepulauan Riau, prosentase responden dalam kelompok umur muda (<25 tahun) jauh lebih tinggi dibandingkan dengan Jawa Timur. Di Kepulauan Riau, 48,3% responden berumur < 25 tahun, sedangkan di Jawa Barat dan Jawa Timur jumlahnya masing-masing sebesar 32,9% dan 8,8%. Besarnya kelompok umur muda di masing-masing wilayah ini kemungkinan besar terkait dengan sejarah perkembangan industri di masing-masing wilayah. Selain itu kelompok usia muda konsisten dengan preferensi perusahaan dalam praktek penggunaan buruh kontrak/*outsourcing* di masing-masing wilayah yang akan dijelaskan pada bagian lain dalam laporan ini.

Dari sisi pendidikan, sebagian besar (86,30%) responden berpendidikan tamat SMU/SMK. Seperti halnya variabel umur, komposisi buruh berdasarkan tingkat pendidikan di tiga wilayah penelitian juga bervariasi. Di Kepulauan Riau, 93,2% responden lulus SMU/SMK dan hanya 1,9% yang pendidikannya di bawah SMU. Di Jawa Barat, 90,3% responden yang lulus SMU/SMK dan 4,1% responden yang tingkat pendidikannya di bawah SMU/SMK; sedangkan di Jawa Timur, 60% responden lulus SMU/SMK dan masih ada 35,4% responden yang tingkat pendidikannya di bawah SMU, bahkan ada 7,9% yang tidak tamat SD dan tamat SD.

Masa kerja responden di perusahaan tempat kerjanya sekarang, 27,7% bermasa kerja 1- 12 bulan, 23,2 % bermasa kerja 1-3 tahun, 38% bermasa kerja 5 tahun ke atas.

Penelitian ini menemukan bahwa sebagian besar buruh (60,7%) berstatus hubungan kerja tidak tetap (kontrak, *outsourcing*, percobaan, magang, harian lepas dan borongan) dan sisanya berstatus pekerja tetap.

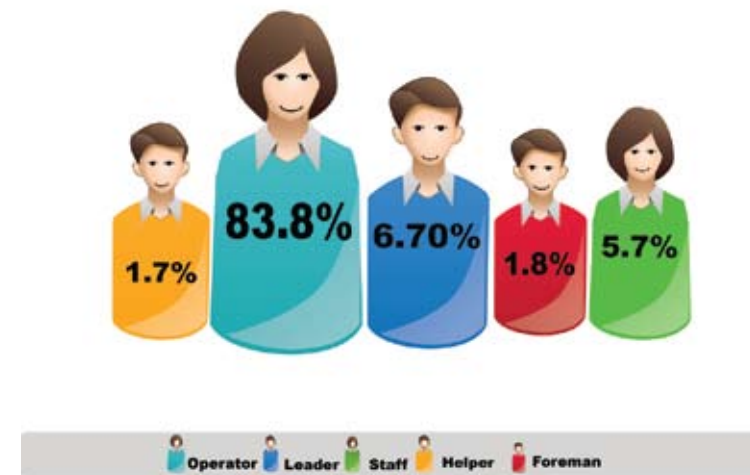
Ilustrasi 2 | Status Hubungan Kerja di Perusahaan



Sumber: Hasil Survey

Penelitian ini juga menemukan bahwa 83,8% buruh dalam studi ini adalah operator dengan status hubungan kerja yang beragam (tetap, kontrak dan *outsourcing*).

Ilustrasi 3 | Jabatan Buruh di Perusahaan



Sumber: Hasil Survey

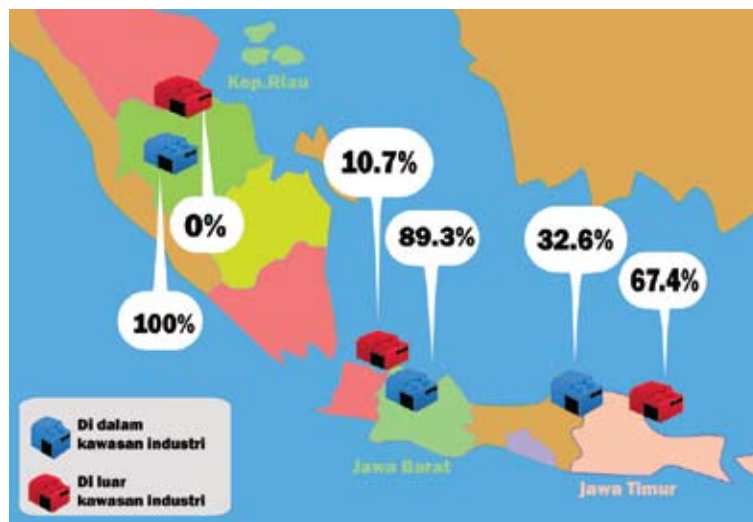
Bila dilihat berdasarkan komposisi gendernya, perempuan yang status hubungan kerjanya tidak tetap lebih besar (71,0%) dibandingkan laki-laki (53,9%).

Berdasarkan tingkat pendidikan, prosentase terbesar buruh yang status hubungannya tidak tetap berpendidikan tidak tamat SD dan SMU/SMK.

### II.1.b. Perusahaan Pengguna

Dari 249 perusahaan dalam penelitian ini, 82,3% berlokasi di dalam kawasan industri dan lainnya di luar kawasan industri.

Ilustrasi 4 | Sebaran Perusahaan Berdasarkan Lokasi



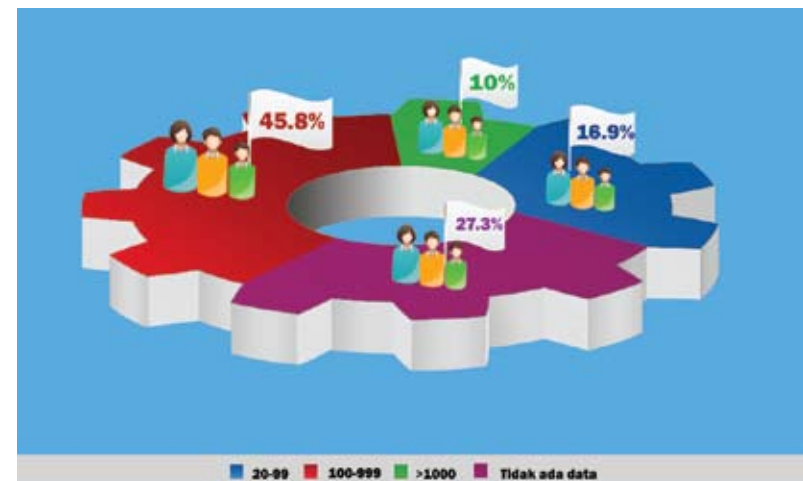
Sumber: Hasil Survey

Di Provinsi Kepulauan Riau, lokasi perusahaan tempat responden bekerja seluruhnya berada di dalam kawasan industri. Sedangkan di Provinsi Jawa Barat, masih ada 10,7%

perusahaan tempat responden bekerja yang berada di luar kawasan industri. Di Provinsi Jawa Timur justru sebagian besar perusahaan berada di luar kawasan industri. Hal ini berkaitan dengan sejarah perkembangan industri di masing-masing wilayah. Karena Batam sejak awal direncanakan dan dibangun sebagai daerah industri maka hampir semua industri berada di dalam kawasan, sebaliknya perkembangan wilayah –wilayah industri di Jawa Timur merupakan perluasan dari industri di Kota Surabaya. Situasi di Kabupaten Bekasi hampir mirip dengan situasi di Kota Batam.

Penelitian ini difokuskan pada perusahaan-perusahaan skala menengah dan besar berdasarkan jumlah buruh. Namun penelitian ini memperlihatkan bahwa industri sektor metal didominasi oleh perusahaan skala besar (jumlah buruh 100 orang atau lebih).

Ilustrasi 5 | Jumlah Buruh di Perusahaan



Sumber: Hasil Survey

Status modal perusahaan pengguna kebanyakan PMA (Jepang terbanyak kemudian Korea Selatan) dan PMDN. Produk perusahaan-perusahaan ini adalah bagian atau komponen dari produk jadi (*spareparts*) yang dipesan oleh perusahaan lain, atau produk jadi yang dilempar ke pasar ekspor dan lokal.

Seluruh perusahaan dalam penelitian ini mempekerjakan buruh tetap dan kontrak atau buruh tetap dan kontrak serta *outsourcing*. Penggunaan buruh kontrak dan *outsourcing* diakui dilakukan sejak UU 13/2003 diberlakukan.

“

*Perusahaan-perusahaan yang menggunakan buruh kontrak dan outsourcing adalah perusahaan besar PMA dan PMDN yang berada di dalam kawasan industri.* ”

Dengan mempekerjakan buruh *outsourcing*, hubungan kerja antara pekerja dengan perusahaan pengguna dialihkan kepada agen/perusahaan penyalur yang dikenal sebagai Perusahaan Penyalur Jasa Pekerja (selanjutnya disebut dengan PPJP). Perusahaan pengguna mengikat kontrak dengan PPJP untuk merekrut dan mengelola buruh *outsourcing*.

### II.1.c. Perusahaan Pengerah Jasa Pekerja - PPJP

Di ketiga lokasi penelitian teridentifikasi 67 PPJP. PPJP dalam studi ini 90,7% berbadan hukum PT, CV, yayasan dan koperasi, dan sisanya adalah perorangan. Data yang tersedia dari

beberapa kantor Disnakertrans menunjukkan bahwa jumlah PPJP sejak tahun 2003 memang melonjak. Di Batam hingga April 2010 terdaftar 56 PPJP, di Bekasi 167 PPJP, di Pasuruan 25 PPJP, di Karawang terdaftar 80 PPJP. Jumlah yang terdaftar tidak sama dengan jumlah yang beroperasi karena jumlah PPJP yang beroperasi bisa lebih banyak dengan adanya PPJP ilegal yang tidak mendaftar dan PPJP yang terdaftar di Disnakertrans kota/kabupaten lain. Jumlah PPJP bisa lebih sedikit karena tidak semua yang terdaftar juga beroperasi.

Hasil penelitian ini memperlihatkan bahwa ada beragam jenis pengerah tenaga kerja di semua lokasi penelitian. Dari sisi kepemilikan, ada pengerah yang dimiliki oleh perorangan, oleh swasta dan oleh Pemerintah. Kepemilikan oleh swasta, ada yang modalnya murni PMDN dan ada yang sebagian sahamnya dimiliki oleh asing. PT. FBP misalnya, 49% sahamnya adalah milik PT. FSI yang 100% milik perusahaan Jepang. PT. TKI, PT. QSM, PT. G, PT. MA, PT. PA dan PT. U adalah milik swasta. Koperasi PPDS awalnya adalah milik perorangan, tapi dalam perkembangan selanjutnya berubah bentuknya menjadi koperasi; sedangkan BLK Industri Pasuruan adalah milik pemerintah.

Selain PPJP yang dibentuk dengan tujuan utama untuk menyalurkan tenaga kerja, hasil survey memperlihatkan bahwa beberapa orang buruh disalurkan oleh sekolah asalnya, yaitu Sekolah Menengah Kejuruan. Informasi di lapangan menunjukkan bahwa semakin banyak sekolah dan lembaga-lembaga pendidikan ketrampilan (LPK) yang juga berperan sebagai penyalur tenaga kerja.

KEP.101/MEN/VI/2004 tentang Tata Cara Perijinan Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/ Buruh dengan jelas mengatur bahwa Perusahaan Penyedia Jasa Pekerja/ Buruh harus berbadan hukum. Sekalipun demikian, informasi dari berbagai sumber dalam penelitian ini mengindikasikan bahwa dalam prakteknya, banyak PPJP yang beroperasi tanpa badan hukum. PPJP semacam itu terutama beroperasi di daerah galangan kapal Tanjung Uncang, kota Batam Kepulauan Riau.

Cakupan lokasi usaha PPJP beragam dari lokal, nasional dan internasional. Koperasi PPDS di Provinsi Jawa Timur beroperasi di tingkat lokal dan banyak merekrut tenaga kerja lokal, sedangkan PPJP yang beroperasi di Provinsi Kepulauan Riau, umumnya beroperasi dalam skala nasional dan banyak mendatangkan buruh/pekerja dari luar Batam untuk bekerja di Batam dengan sistem AKAD (Antar Kerja Antar Daerah). Selain itu ada juga PPJP yang menyalurkan tenaga kerja ke luar negeri khususnya Malaysia dan Jepang.

PPJP–PPJP tersebut umumnya tidak mengkhususkan diri untuk menyalurkan buruh tingkat operator. PPJP juga menyalurkan staf setingkat manajer dan staf senior. PT. FBP misalnya, selain menyalurkan buruh setingkat operator yang bekerja di bagian produksi, juga merekrut dan menyalurkan pekerja setingkat manajer umum dan manajer. PT. QSM juga menyalurkan pekerja setingkat *Branding Executive*. PT. TKI selain menyediakan buruh *outsourcing* untuk jenis pekerjaan yang ‘non-core business’ juga menyediakan tenaga kontrak untuk: operator telepon, resepsionis, operator komputer, sekretaris junior dan senior,

kasir/*teller*, pegawai administrasi, *Sales Promotion Girl* dsb. PT. PA menyediakan karyawan *outsourcing* yang berasal dari Batam dan Bintan maupun AKAD untuk staf kantor, profesional di bidang teknologi informasi, akuntan, sekretaris dan petugas keamanan. PT. QSM menyalurkan pekerja/ buruh bidang IT (programmer), Sekretaris, staf pemasaran, administrasi, *Segment Producer*, *Relationship Manager*, staf pembelian, petugas sumber daya manusia, *Branding Executive*, *Call center*, staf ekspor-impor, akuntan, ahli hukum, *Site Engineer*, *Funding Officer (bank)*, *Medical Representative*, perancang grafis dan perancang situs. Koperasi PPDS merekrut dan menyalurkan buruh setingkat operator dan buruh harian lepas untuk taman dan jasa kebersihan, sedangkan BLK Industri Pasuruan menyalurkan pekerja/ buruh untuk bidang listrik, teknik mekanik, otomotif, tata niaga, bangunan dan *Mixed Farming*.

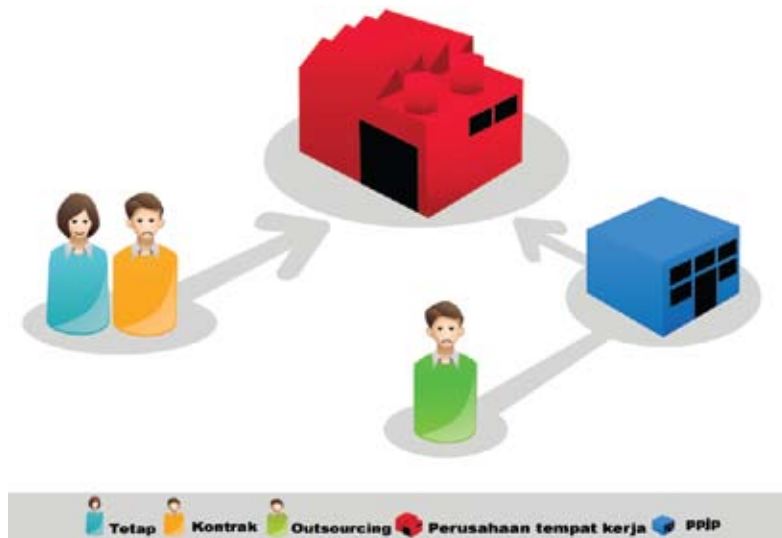
Berbagai tingkat dan bidang pekerjaan/keahlian tersebut mempengaruhi bentuk hubungan kerja antara perusahaan pengguna, PPJP dan buruh/tenaga kerja yang disalurkan. Secara garis besar terbagi menjadi 2 bentuk. *Pertama*, PPJP hanya melakukan fungsi rekrutmen dan menyalurkan tenaga kerja ke perusahaan pengguna, selanjutnya tenaga kerja yang bersangkutan mengikat hubungan kerja langsung dengan perusahaan pengguna (hubungan kerja kontrak). Model semacam ini terutama untuk tingkat manajer. Dalam praktek semacam ini biasanya jumlah tenaga kerja yang disalurkan hanya satu atau dua orang. *Kedua*, PPJP melakukan fungsi rekrutmen dan fungsi administrasi ketenagakerjaan sehingga hubungan kerja buruh adalah dengan PPJP. Model semacam

ini terutama untuk buruh operator dan jenis-jenis pekerjaan pendukung. Dalam prakteknya, biasanya jumlah buruh yang disalurkan pada satu saat cukup banyak, mencapai hingga ratusan orang, bahkan ribuan orang tergantung permintaan perusahaan pengguna.

## II.2. Praktek *outsourcing*

Penggunaan buruh kontrak dan *outsourcing* telah menciptakan hubungan buruh-majikan yang lebih kompleks dan memunculkan diferensiasi atau pembedaan buruh dalam satu perusahaan berdasarkan status hubungan kerja: buruh tetap, buruh kontrak dan buruh *outsourcing* untuk melakukan pekerjaan yang sama. Pembedaan tersebut juga membawa efek fragmentatif yang menyebabkan munculnya pengelompokan buruh berdasarkan status hubungan kerja yang lebih jauh berdampak terhadap keanggotaan dan kekuatan serikat buruh.

Ilustrasi 6 | Kelompok Buruh dalam 1 Perusahaan



Hubungan kerja antara buruh tetap dan buruh kontrak adalah antara perusahaan pengguna dengan buruh. Hubungan kerja buruh *outsourcing* memiliki dua dimensi hubungan: dimensi pertama adalah hubungan kontrak antara buruh dengan perusahaan penyalur/PPJP dan dimensi kedua adalah hubungan kerja antara buruh dengan perusahaan tempat kerja/perusahaan pengguna.

Selain berfungsi sebagai perekrut dan penyalur tenaga kerja, PPJP juga mengambil alih peran-peran perusahaan pengguna yang berkaitan dengan administrasi dan pengawasan tenaga kerja serta peran dan resiko yang berkaitan dengan hubungan industrial seperti pemenuhan hak-hak buruh dan perselisihan perburuhan.

Penggunaan buruh *outsourcing* dilakukan melalui 2 mekanisme. Mekanisme pertama adalah merekrut buruh baru melalui PPJP sedangkan mekanisme kedua adalah mengubah status hubungan kerja dari tetap atau kontrak menjadi *outsourcing*. Perubahan status hubungan kerja dari tetap menjadi *outsourcing* dilakukan dengan melakukan PHK terhadap buruh tetap dan direkrut kembali dengan status kontrak melalui perusahaan penyalur atau direkrut langsung dan menjadi buruh dengan pengalaman kerja 0 tahun dan masa kerja sebelumnya tidak diperhitungkan. Dengan demikian sebagai buruh baru yang bersangkutan akan dibayar sesuai upah minimum dan tidak mendapatkan hak tunjangan sebagaimana yang diterima oleh buruh tetap.

“ Ada 2 mekanisme penggunaan buruh *outsourcing*: pertama adalah merekrut buruh baru melalui PPJP sedangkan mekanisme kedua adalah mengubah status hubungan kerja buruh tetap atau kontrak menjadi buruh *outsourcing*. ”

#### Contoh Mekanisme Pengalihan Status Hubungan Kerja

PT. KJ di Kabupaten Pasuruan tahun 2007.

Sekitar 250 orang buruh kontrak yang telah habis masa kontraknya 'ditawari' untuk bekerja lagi di PT. KJ tapi melalui PPJP PT. FBP. Bila tidak bersedia, maka buruh yang bersangkutan tidak bisa bekerja lagi di PT. KJ. Saat itu hanya 150 orang yang bersedia mengikuti aturan tersebut; yang lain mencari pekerjaan di tempat lain. 150 orang yang bersedia akhirnya mendaftar ke PPJP PT. FBP dan oleh PT. FBP disalurkan ke PT. KJ. Artinya, 150 orang yang tadinya hubungan kerjanya langsung dengan PT. KJ, sekarang menjadi buruh *outsourcing* yang hubungan kerjanya beralih ke PT. FBP.

PT. KPS di Kabupaten Bekasi tahun 2009.

Sejak November 2009, ada program di perusahaan itu yang disebut KIM-MS (Karyawan Ingin Mandiri Menuju Sukses) yang ditujukan bagi karyawan yang dianggap tidak produktif lagi dan perempuan yang berumur lebih dari 30 tahun. Tujuannya adalah mengubah status hubungan kerja dari tetap/kontrak menjadi *outsourcing*. Dengan KIM MS itu, buruh yang dianggap tidak produktif, ditawarkan untuk PHK dan diperbolehkan untuk bekerja lagi tapi melalui PPJP.

Sumber : Data Lapangan

Secara umum perusahaan-perusahaan dalam penelitian ini menggunakan buruh *outsourcing* terutama sejak disahkannya UU 13/2003. Beberapa perusahaan mulai menggunakan buruh *outsourcing* setelah tahun 2005, setelah mengamati praktek *outsourcing* di perusahaan-perusahaan lain. Selain karena alasan diperbolehkan oleh UU, penggunaan buruh *outsourcing* juga dilakukan karena membawa keuntungan bagi perusahaan.

Sebagaimana telah disampaikan, penelitian ini menemukan bahwa seluruh perusahaan mempekerjakan buruh tetap, kontrak dan *outsourcing* dan 80% buruh adalah operator. Operator adalah sebutan untuk buruh yang bekerja di bagian produksi. Hal ini menunjukkan bahwa buruh *outsourcing* tidak hanya melakukan jenis-jenis pekerjaan pendukung sebagaimana diatur oleh UU 13/2003 akan tetapi sebagian besar melakukan pekerjaan produksi yang merupakan pekerjaan inti. Karena mempekerjakan buruh *outsourcing*, perusahaan pengguna melibatkan PPJP untuk urusan rekrutmen, penggajian dan kontrol buruh.

#### II.2.a. Hubungan bisnis perusahaan pengguna dan PPJP

Hubungan kerjasama antara perusahaan pengguna dan PPJP dapat terjadi baik karena adanya penawaran dari PPJP maupun karena adanya permintaan dari perusahaan pengguna. Beberapa perusahaan pengguna menerapkan persyaratan yang cukup ketat kepada PPJP menyangkut legalitas dan bonafiditasnya. Legalitas meliputi ijin usaha, kejelasan tempat usaha (kantor dimana, kontrak atau gedung milik sendiri) dan manajemen pengelolaannya. Aspek bonafiditas meliputi ketaatan terhadap

peraturan ketenagakerjaan misalnya membayar upah sesuai UMK, tidak melakukan pemotongan upah dan memberikan jamsostek. Beberapa perusahaan pengguna juga menetapkan syarat bahwa PPJP harus mempunyai BLK untuk menjamin bahwa buruh yang disalurkan memang memiliki ketrampilan dasar yang dibutuhkan. Selain itu, rekomendasi (baik secara formal maupun non formal) dari Disnakertrans atau perusahaan pengguna lainnya juga memegang peranan yang cukup penting bagi perusahaan pengguna untuk memutuskan apakah akan menggunakan jasa dari PPJP tertentu atau tidak.

Penelitian ini menemukan bahwa beberapa perusahaan pengguna menggunakan jasa dari beberapa PPJP sekaligus. Bukan hanya untuk merekrut buruh yang mengerjakan jenis-jenis pekerjaan yang berbeda, tapi juga untuk jenis-jenis pekerjaan yang sama. PT. KPS di Bekasi misalnya, menggunakan jasa dari 5 PPJP dengan alasan: (1) Agar buruh *outsourcing* yang potensial tetap bisa digunakan meskipun kontraknya dengan sebuah PPJP sudah berakhir. Dalam hal terjadi kasus yang demikian, manajer HRD PT. KPS menyarankan buruh yang bersangkutan yang sudah habis masa kontraknya di PPJP-A untuk pindah ke PPJP-B yang juga dipakai oleh PT. KPS dan demikian seterusnya; (2) Apabila muncul masalah dengan PPJP-A, PT. KPS bisa dengan mudah mengalihkan buruh ke PPJP lainnya. Masalah dengan PPJP itu misalnya, PPJP yang bersangkutan memotong gaji buruhnya atau tidak mengikutsertakan buruhnya pada jamsostek.

Sebagai imbalan atas jasa yang diberikan oleh PPJP, perusahaan pengguna memberikan *management fee* yang besarnya berkisar

antara 7 – 15% dari *gross salary* atau dari *nett salary* atau dari *flat salary*. Jika dirupiahkan besarnya antara Rp 85.000 – Rp 200.000 per orang per bulan selama masa kontrak kerja.

Perusahaan pengguna buruh *outsourcing* mempunyai kecenderungan untuk mempekerjakan buruh yang berusia 18-24 tahun serta berstatus lajang. Kecenderungan ini konsisten dengan profil usia buruh dalam survey. Pilihan terhadap buruh berusia muda dan lajang dilakukan untuk alasan produktivitas dan optimalisasi kerja. Para pengusaha mempunyai pandangan bahwa mempekerjakan buruh yang sudah menikah atau berkeluarga produktivitasnya rendah terutama bagi perempuan karena kemungkinan absen tinggi ketika cuti melahirkan, menyusui atau anak sakit.

Kontrak antara perusahaan pengguna dan penyalur biasanya untuk jangka waktu minimal 6 bulan. Beberapa PPJP memberikan 'garansi' penggantian buruh untuk 3 bulan pertama dan umumnya mampu menyediakan buruh setingkat operator hanya dalam jangka waktu 2 minggu sejak konfirmasi permintaan dari perusahaan pengguna, pun untuk jumlah besar (hingga 150 orang).

Selain itu disepakati bahwa selain upah pokok, buruh juga menerima uang transport, premi *shift*, premi kehadiran dan diikutsertakan dalam jamsostek.

Dalam kontrak antara salah satu PPJP dengan perusahaan pengguna dikatakan bahwa tenaga yang dikontrak berstatus buruh harian lepas, padahal kenyataannya mereka bekerja

di bagian produksi. Hal ini dilakukan karena PPJP tersebut menginterpretasikan UU bahwa tidak boleh menggunakan buruh *outsourcing* di bagian produksi.

Beberapa kontrak antara perusahaan pengguna dan PPJP juga mencantumkan kesepakatan tentang jumlah buruh yang akan diangkat menjadi buruh tetap oleh perusahaan pengguna. Di PT. KJ, ada kesepakatan bahwa tiap tahun PT. KJ akan mengangkat 23 buruh *outsourcing* menjadi buruh tetap. Di PT. KPS dan PT. TCH juga ada klausul untuk mengangkat sejumlah buruh kontrak/*outsourcing* menjadi buruh tetap. Tapi dalam kenyataannya, hal itu tidak selalu terwujud. Hal ini dapat dipahami bila dilihat dari sisi kepentingan para pihak. Pengangkatan menjadi buruh tetap akan menguntungkan buruh dan serikat buruh, tetapi akan merugikan PPJP dan perusahaan pengguna. Bila buruh diangkat menjadi buruh tetap maka PPJP akan kehilangan *management fee*, sementara perusahaan pengguna berkewajiban memberikan pesangon bila terjadi PHK. Itu sebabnya, klausul pengangkatan menjadi buruh tetap yang biasanya dibuat atas desakan serikat buruh jarang terwujud.

Di dalam proses rekrutmennya, selain memasang iklan melalui media massa (koran, internet), PPJP yang berada di kawasan industri biasanya juga memasang iklan di kantor perwakilannya, atau di kantor Disnakertrans setempat. Setelah calon tenaga kerja mendaftar kemudian dilakukan seleksi administrasi dan beberapa test pengetahuan dasar oleh PPJP. Beberapa PPJP juga melakukan psikotes kepada calon tenaga kerja. Setelah itu, proses

selanjutnya adalah wawancara (bila diperlukan) dan penilaian akhir oleh perusahaan pengguna. Bila perusahaan pengguna sepakat dengan calon tenaga kerja yang ditawarkan, baru kemudian dilakukan penawaran upah (termasuk *management fee*), *medical check up* dan penandatanganan kontrak kerja.

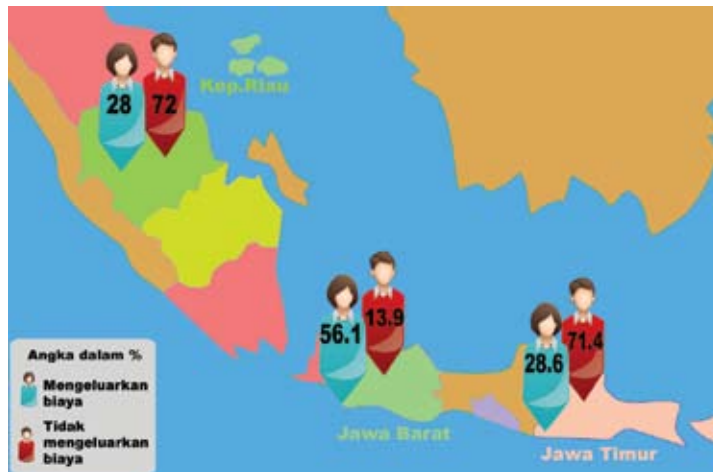
Hasil wawancara kepada para manajer memperlihatkan bahwa lokasi perusahaan yang mayoritas berada di dalam kawasan industri ini makin memudahkan para Manajer HR untuk saling bertukar informasi dan gagasan tentang berbagai peraturan ketenagakerjaan termasuk mengenai praktek *outsourcing* di masing-masing perusahaan. Di Batam, ada Forum HR Manajer di salah satu kawasan industri yang menjalankan fungsi tersebut.

Komunikasi yang intens di kalangan Manajer HR menyebabkan adanya kesepahaman di kalangan pengusaha mengenai apa yang dimaksud dengan '*core business*' dan '*non-core business*'. Para manajer HR yang perusahaannya memproduksi komponen-komponen alat elektronik/mesin, mengatakan bahwa apa yang mereka produksi bukanlah *core business*. Hanya perusahaan *principal* saja yang memiliki *core business*. Hal ini berbeda dengan pemahaman para pengurus SP/SB dan pejabat Disnakertrans bahwa yang disebut *core business* adalah pekerjaan-pekerjaan yang bukan utama, yaitu *cleaning service*, *catering*, satpam dan antar jemput karyawan.

## II.2.b. Hubungan kontrak antara PPJP dengan buruh

Penelitian ini memperlihatkan bahwa 40,7% buruh yang disalurkan oleh PPJP, harus mengeluarkan biaya untuk bisa diterima bekerja. Berikut ini adalah prosentase buruh di tiap wilayah yang harus mengeluarkan biaya.

Ilustrasi 7 | Prosentase Buruh yang Mengeluarkan biaya untuk PPJP



Sumber: Hasil Survey

Di Provinsi Jawa Barat, prosentase buruh yang harus mengeluarkan biaya untuk dapat bekerja melalui PPJP lebih banyak dibandingkan yang tidak mengeluarkan biaya. di Provinsi Kepulauan Riau hanya 28.0% buruh yang mengeluarkan biaya, sedangkan di Jawa Timur ada 28,6% buruh yang mengeluarkan biaya.

Pemungutan biaya ini merupakan penyimpangan dari KEP.230/MEN/2003 tentang Golongan dan Jabatan tertentu yang dapat dipungut biaya Penempatan Tenaga Kerja. Dalam KEP. 230/MEN/2005 pasal 5 disebutkan bahwa pemungutan biaya

penempatan hanya dapat dilakukan kepada pekerja yang menerima upah sekurang-kurangnya tiga kali upah minimum yang berlaku di suatu wilayah. Padahal buruh kontrak dan *outsourcing* dalam penelitian ini hanya menerima Upah Minimum Kabupaten/ Kota

Jenis biaya yang dikeluarkan oleh calon buruh kepada PPJP meliputi: biaya pendaftaran, biaya penempatan, biaya tes kesehatan, biaya seragam, serta biaya materai. Sedangkan besarnya biaya yang dikeluarkan, paling rendah sebesar Rp. 6.000,- untuk materai dan paling tinggi sebesar Rp.1.800.000,- untuk biaya penempatan.

Ilustrasi 8 | Besarnya Biaya yang Dikeluarkan Berdasarkan Jenis



Sumber: Hasil Survey

Pada beberapa PPJP terdapat aturan bahwa buruh yang memutuskan hubungan kerja/berhenti sebelum kontrak berakhir harus mengembalikan fasilitas seragam, sepatu dan dipotong upahnya. Tetapi keputusan untuk memperpanjang atau menghentikan kontrak sepenuhnya berada di tangan PPJP.

PPJP sendiri umumnya merekrut buruh tanpa menunggu pesanan dari perusahaan pengguna. Dengan demikian, selalu ada persediaan calon tenaga kerja di PPJP-PPJP. Para calon tenaga kerja itu kemudian dipanggil dan disalurkan bila ada permintaan dari perusahaan pengguna yang sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan. Itu sebabnya, mudah saja bagi PPJP untuk bisa menyediakan buruh dalam jumlah besar dalam waktu singkat.

Apabila calon tenaga kerja kemudian disalurkan ke sebuah perusahaan pengguna, yang bersangkutan akan menandatangani perjanjian yang berisi hak dan kewajibannya. Hak yang didapat sangat tergantung pada kebijakan perusahaan pengguna dan PPJP. Hak-hak buruh yang umum didapat dalam survey ini adalah upah pokok, uang transport, uang makan/makan siang, uang lembur, seragam (pinjam pakai).

Di dalam kasus hubungan kerja magang yang mulai banyak diterapkan mengikuti Per-22/Men/IX/2009 tentang Penyelenggaraan Pemagangan di dalam Negeri, selain mendapatkan hak-hak tersebut diatas, pada akhir masa kontrak, buruh juga mendapatkan sertifikat magang. Dalam hubungan kerja magang, buruh disebut dengan peserta magang dan lembur disebut dengan kelebihan jam belajar.

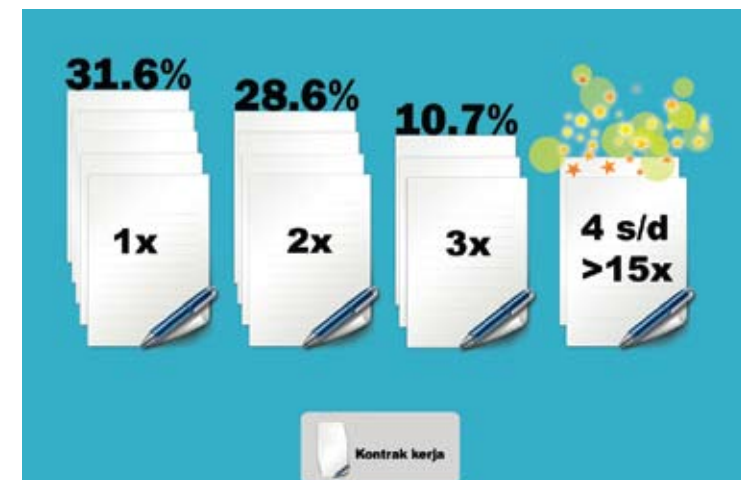
### II.2.c. Masa Kerja dan Perpanjangan Kontrak

Penelitian ini memperlihatkan bahwa peraturan-peraturan mengenai kontrak/*outsourcing*, bersama dengan peraturan perburuhan lainnya memiliki banyak sekali celah yang

menyebabkan buruh berada dalam posisi dieksploitasi. Selain upah pokok dan upah total yang rata-rata lebih rendah daripada buruh tetap, penelitian ini juga menemukan banyak kasus buruh dikontrak berkali-kali untuk bekerja di tempat yang sama akibat kebijakan perusahaan pengguna sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Di perusahaan pengguna buruh rata-rata dikontrak 2,5 kali tetapi penelitian ini menemukan bahwa cukup banyak buruh yang dikontrak lebih dari 3 kali. Di Kepulauan Riau ada buruh yang dikontrak hingga 9 kali, di Jawa Barat ada yang dikontrak hingga 15 kali dan di Jawa Timur ada yang dikontrak hingga 11 kali.

Ilustrasi 9 | Perpanjangan Kontrak



Sumber: Hasil Survey

Selain kontrak berkali-kali, kebijakan mengenai kontrak/*outsourcing* juga menyebabkan masa kerja buruh di satu perusahaan menjadi sangat pendek. UU 13/2003 pasal 59 (4)

menyatakan bahwa PKWT 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 tahun. Pasal (6) menyatakan bahwa pembaruan PKWT hanya dapat diadakan setelah melebihi masa tenggang waktu 30 hari berakhirnya PKWT yang lama, pembaruan PKWT ini hanya boleh dilakukan 1 kali dan paling lama 2 tahun. Bila peraturan ini dilanggar maka demi hukum, menjadi PKWTT (buruh tetap). Tetapi dalam prakteknya hal itu jarang sekali terjadi.

Bagi buruh, pilihannya ada dua: dikontrak berkali-kali di tempat yang sama atau berpindah-pindah tempat kerja tetapi tetap dengan status/hubungan kerja kontrak atau *outsourcing*. Akibatnya, masa kerja buruh di satu perusahaan menjadi pendek-pendek. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal laporan ini, masa kerja buruh di perusahaan tempat kerjanya sekarang, 27,7% bermasa kerja 1- 12 bulan, 23,2 % bermasa kerja 1-3 tahun, 38% bermasa kerja 5 tahun ke atas.

Masa kerja buruh di perusahaan terkait erat dengan masa kontraknya. Studi ini menemukan bahwa 79,6% buruh kontrak/*outsourcing* dikontrak untuk jangka waktu paling lama 1 tahun, yang terdiri dari buruh dengan masa kerja 1-3 bulan (11.8%), 4-6 bulan (24.0%) dan 1 tahun (43.8%).

## II.3. DAMPAK PRAKTEK KERJA KONTRAK DAN *OUTSOURCING* BURUH

### II.3.a. Diskriminasi Upah

Studi ini menemukan perbedaan kondisi kerja dan kesejahteraan antara buruh tetap, kontrak dan *outsourcing*. Perbedaan itu menyangkut upah pokok, komponen upah, upah total, tunjangan dan fasilitas serta jamsostek. Meskipun buruh kontrak dan *outsourcing* melakukan jenis pekerjaan yang sama di tempat yang sama dengan jam kerja yang sama akan tetapi upah yang diterima kedua kelompok buruh ini selalu lebih rendah dari upah yang diterima oleh buruh tetap.

Perbedaan rata-rata upah pokok antara buruh tetap dan buruh kontrak dan buruh *outsourcing* masing-masing 14% dan 17,45%. Berikut ini perbandingan rata-rata upah pokok antara buruh tetap, kontrak dan buruh *outsourcing*.

Ilustrasi 10 | Perbedaan Rata-rata Upah Pokok Antara Buruh Tetap dengan Buruh Kontrak/*outsourcing*



Sumber: Hasil Survey

Selain rata-rata upah pokok buruh kontrak/ *outsourcing* yang lebih rendah daripada buruh tetap, upah tertinggi buruh kontrak/*outsourcing* tidak pernah lebih tinggi daripada buruh tetap di semua wilayah. Di Provinsi Jawa Barat masih ada buruh *outsourcing* yang mendapatkan upah pokok sebesar Rp. 205.000,- per bulan, jauh di bawah UMK setempat.

Penelitian mengenai upah layak di sektor tekstil dan garmen<sup>21</sup> memperlihatkan UMK hanya memenuhi 62,4% pengeluaran riil. Maka ketika buruh kontrak/*outsourcing* mendapatkan upah pokok di bawah UMK, kemampuan upah tersebut untuk memenuhi pengeluaran riil semakin rendah. Apabila di Bekasi misalnya, upah pokok terendah buruh kontrak adalah Rp. 825.000,- maka upah tersebut hanya bisa memenuhi 56,2% dari rata-rata pengeluaran riil buruh. Untuk buruh *outsourcing* di Jawa Timur misalnya yang menerima upah pokok terendah sebesar Rp.670.000,- maka upah tersebut hanya mampu memenuhi 45,6% dari rata-rata pengeluaran riil.

Dengan kemampuan bayar upah seperti itu, buruh kontrak tidak mungkin menabung, dan tidak mempunyai jaminan hidup samasekali ketika masa kontrak berakhir dan berstatus sebagai penganggur.

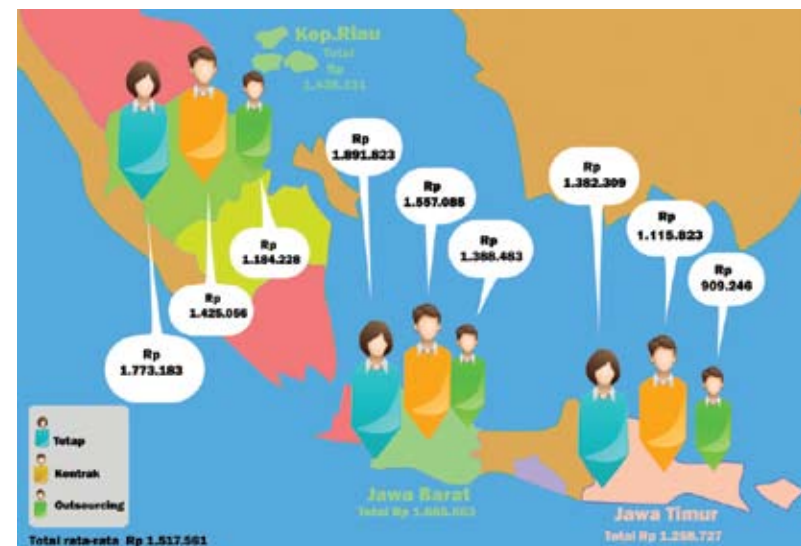
Pada saat yang sama hingga saat ini di Indonesia belum terbangun sistem jaminan sosial yang mampu memberikan jaminan hidup ketika seseorang tidak bekerja/menganggur. Inilah titik terburuk dari kondisi buruh kontrak dan *outsourcing*.

21 SPN-Garteks-AKATIGA-FES-TWARO (2009)

“ untuk kewajiban kerja yang sama, hak-hak buruh *outsourcing* atas upah dan tunjangan adalah yang paling rendah dibandingkan buruh tetap dan kontrak.”

Pembedaan upah juga tampak dari perbedaan rata-rata upah total. Rata-rata upah total buruh kontrak 16,71% lebih rendah dibandingkan rata-rata upah total buruh tetap, sementara rata-rata upah total buruh *outsourcing* 26% lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata upah total buruh tetap.

Ilustrasi 11 | Besarnya Rata-rata Upah Total Buruh Berdasarkan Status Hubungan Kerja



Sumber: Hasil Survey

Mengenai komponen upah, hampir di semua komponen upah, prosentase jumlah buruh kontrak yang menerimanya lebih kecil daripada buruh tetap dan prosentase buruh *outsourcing*

yang menerimanya lebih kecil daripada buruh kontrak, kecuali untuk tunjangan shift. Untuk premi hadir misalnya, 74,0% buruh tetap menerima premi hadir, 67,6% buruh kontrak menerima premi hadir dan hanya 46,1% buruh *outsourcing* yang menerima premi hadir. Untuk uang makan, 48,9% buruh tetap mendapatkan uang makan, 37,4% buruh kontrak mendapatkan uang makan dan hanya 25,5% buruh *outsourcing* yang mendapatkan uang makan. Studi ini menunjukkan bahwa sebagian buruh kontrak dan *outsourcing* juga menerima salah satu atau beberapa komponen upah berupa premi hadir, premi masa kerja, tunjangan jabatan, uang makan, tunjangan transport, tunjangan keluarga, tunjangan shift dan tunjangan perumahan. Hal ini berbeda dengan pengalaman di berbagai sektor industri yang hanya memberikan upah pokok dan uang makan bagi buruh kontrak dan *outsourcing*.<sup>22</sup>

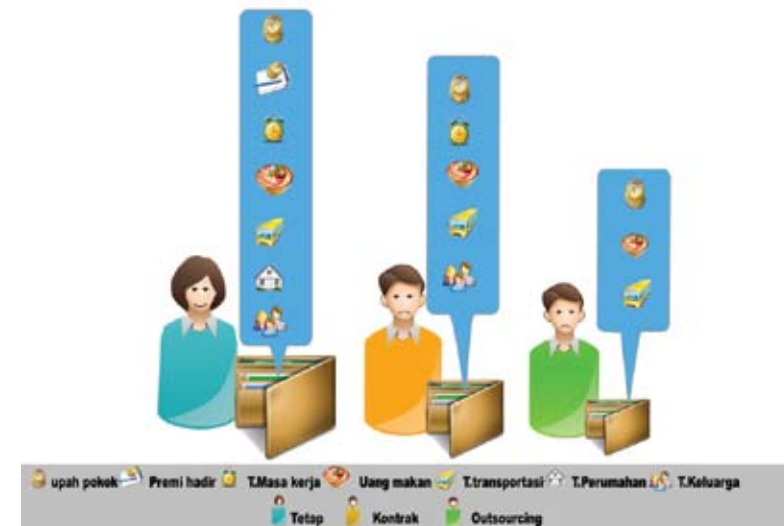
Fakta bahwa tidak semua buruh tetap menerima semua komponen upah, merupakan implikasi langsung dari tidak adanya peraturan yang mewajibkan perusahaan untuk memberikan berbagai komponen upah (selain upah pokok) kepada buruhnya. Dengan demikian, pemberian komponen upah (selain upah pokok) sangat tergantung pada kebijakan masing-masing perusahaan.

Bagi buruh *outsourcing*, upah dan komponen-komponen upah yang diterimanya adalah hasil kesepakatan antara perusahaan pengguna dengan penyalur tenaga kerja, sementara buruh *outsourcing* tidak memiliki posisi tawar atas komponen-

22 FPBN (2007), Ibrahim (2010)

komponen upah itu. Rendahnya prosentase buruh *outsourcing* yang menerima komponen upah selain upah pokok yang lebih rendah daripada buruh tetap dan buruh kontrak, di satu sisi menunjukkan adanya diskriminasi kepada buruh, dan di sisi lain memperlihatkan kerentanan buruh *outsourcing* ketika hubungan kerjanya tidak langsung dengan perusahaan pengguna.

Ilustrasi 12 | Jenis-jenis Komponen Upah berdasarkan Status Hubungan Kerja.



Sumber: Hasil Survey

Disamping prosentase jumlah buruh kontrak/*outsourcing* yang menerima komponen upah tertentu lebih kecil dibandingkan buruh tetap, jumlah yang diterimapun lebih kecil. Untuk premi hadir, buruh tetap rata-rata menerima sebesar Rp.56.249,- buruh kontrak rata-rata menerima Rp.53.345,- sedangkan buruh *outsourcing* rata-rata menerima sebesar Rp.35.898,-. Adapun untuk uang makan, buruh tetap rata-rata menerima

sebesar Rp.142.730,- per bulan, buruh kontrak rata-rata menerima Rp.127.726,- dan buruh *outsourcing* rata-rata menerima Rp.83.897,-. Selain komponen upah, buruh menerima tunjangan dan fasilitas dari perusahaan. Prosentase buruh tetap yang menerima tunjangan dan fasilitas berupa THR, bonus, rekreasi, seragam, pemeriksaan kesehatan dan tunjangan kesehatan, lebih besar dibandingkan dengan buruh kontrak dan *outsourcing*.

Ilustrasi 13 | Besarnya Komponen Upah yang diterima Berdasarkan Status Hubungan Kerja



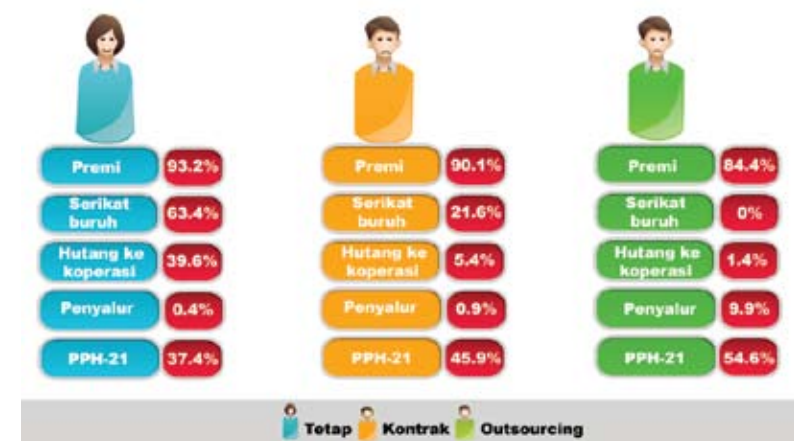
Sumber: Hasil Survey

Untuk soal tunjangan, perbedaan yang diterima oleh buruh tetap, kontrak dan *outsourcing* juga terjadi sebagaimana halnya dengan komponen upah. Data di atas menunjukkan bahwa, semua buruh tetap menerima THR, tetapi hanya 74,8% buruh kontrak yang menerima THR dan hanya 66,0% buruh *outsourcing* yang menerima THR. Sementara itu untuk bonus, 63,83% buruh tetap menerima, hanya 33,80% buruh kontrak

yang menerima, dan hanya 21,3% buruh *outsourcing* yang menerima. Untuk pemeriksaan kesehatan, 74,9% buruh tetap menerima fasilitas pemeriksaan kesehatan, sementara untuk buruh kontrak dan *outsourcing* masing-masing sebesar 51,8% dan 27,7% yang menerima fasilitas pemeriksaan kesehatan.

Dalam hal potongan upah, ternyata semua buruh dengan status hubungan kerja yang berbeda-beda mengalami pemotongan upah untuk bermacam hal, kecuali buruh *outsourcing* yang tidak dipotong upahnya untuk iuran serikat buruh karena tidak ada buruh *outsourcing* yang menjadi anggota serikat buruh sebagaimana akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Yang menarik adalah potongan untuk PPh-21, sebab ternyata prosentase buruh *outsourcing* yang dipotong PPh-21 justru lebih besar daripada buruh tetap dan kontrak, padahal upah buruh *outsourcing* lebih rendah daripada buruh tetap dan kontrak.

Ilustrasi 14 | Prosentase Buruh yang dipotong Upahnya berdasarkan Status Hubungan Kerja

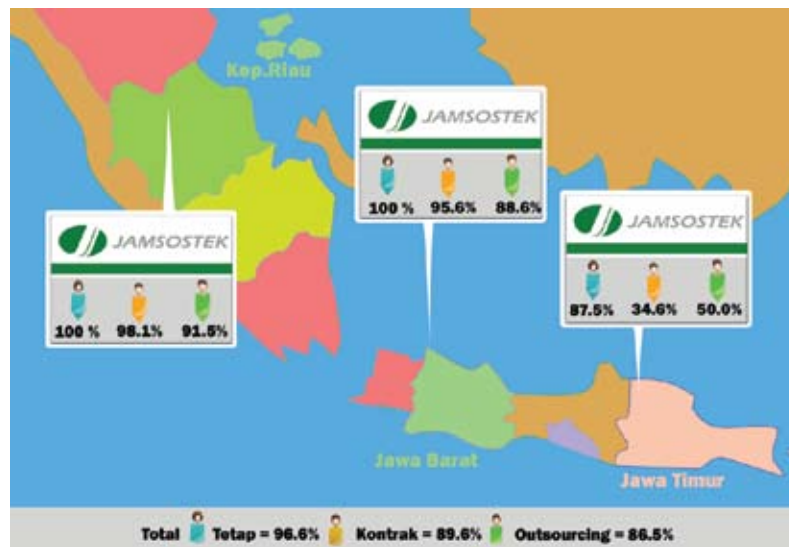


Sumber: Hasil Survey

### II.3.b. Jamsostek

Dalam hal kepemilikan kartu Jamsostek, prosentase kepemilikan kartu jamsosteknya secara umum cukup besar, kecuali untuk Jawa Timur. Sekalipun demikian, sama halnya dengan upah, komponen upah dan tunjangan dan fasilitas yang diterima oleh buruh dalam masing-masing kelompok hubungan kerja, prosentase buruh tetap yang memiliki kartu jamsostek lebih tinggi daripada prosentase buruh kontrak dan *outsourcing*.

Ilustrasi 15 | JAMSOSTEK



Sumber: Hasil Survey

### II.4. Serikat buruh dalam praktek *outsourcing*

Dalam penelitian ini, responden dikelompokkan dalam dua kelompok yaitu buruh yang menjadi anggota SP/SB dan buruh yang bukan anggota SP/SB, dengan perbandingan 1: 2. Perbandingan tersebut diambil sebab jumlah buruh sektor metal

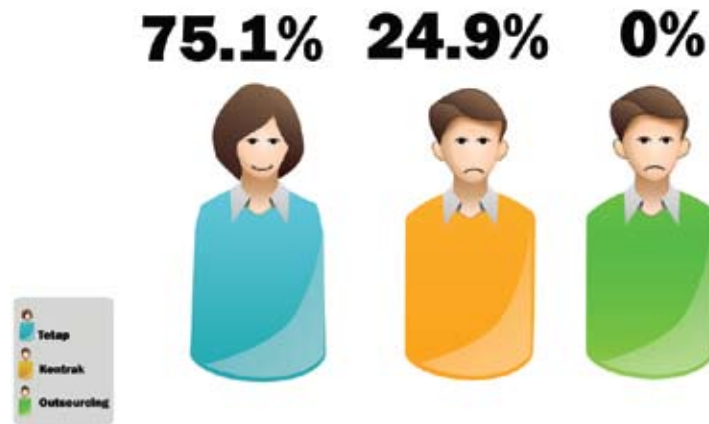
yang terorganisir di 3 wilayah penelitian sebanyak  $\pm 30\%$ . Dari hasil survey, di ketahui bahwa SP/SB di 3 wilayah itu adalah: FSPMI, SBSI, FSP LEM SPSI, GSPMII, SPTP dan SP. PT. KH.

“ secara langsung dan tidak langsung buruh *outsourcing* mengalami pembatasan hak berserikat ”

Secara umum penelitian ini menemukan situasi dan peran serikat yang lemah dan bersifat ambigu dalam menyikapi praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing*. Regulasi mengenai penggunaan buruh *outsourcing* baik di tingkat UU maupun peraturan/keputusan menteri memang dikritik, akan tetapi secara umum kemampuan serikat untuk menahan laju praktek *outsourcing* tidak memadai. Keputusan untuk menggunakan tenaga *outsourcing* sepenuhnya merupakan wewenang perusahaan dan menurut pengalaman berbagai serikat dalam penelitian ini, mereka tidak pernah dilibatkan dalam pengambilan keputusan menggunakan buruh kontrak/*outsourcing*. Keputusan mengenai penggunaan buruh kontrak dan atau *outsourcing*, berapa jumlahnya dan penunjukkan PPJP sepenuhnya menjadi kewenangan manajemen perusahaan pengguna. Meskipun demikian ada perusahaan yang melibatkan SB dalam proses seleksi ketika buruh *outsourcing* akan diubah statusnya menjadi buruh kontrak atau tetap atau ketika ada rencana pembagian bonus kepada buruh *outsourcing*.

Penelitian ini menemukan bahwa setelah diterima bekerja di suatu perusahaan, ternyata tidak ada satupun buruh *outsourcing* yang menjadi anggota SP/SB.

Ilustrasi 16 | Keanggotaan Serikat



Sumber: Hasil Survey

Data hasil penelitian menunjukkan bahwa 75.1% buruh yang menjadi anggota Serikat Buruh adalah buruh tetap, dan 24,90% lainnya adalah buruh kontrak. Dan tidak ada seorangpun buruh *outsourcing* yang menjadi anggota serikat. Dari buruh yang menjadi anggota serikat 71,1% diantaranya adalah anggotanya FSPMI. Proporsi buruh yang menjadi anggota FSPMI berdasarkan status hubungan kerja adalah 72,9% buruh tetap dan 27,1% buruh kontrak.

Selain buruh *outsourcing* juga masih ada buruh tetap dan kontrak yang tidak menjadi anggota serikat. Alasan mereka tidak menjadi anggota serikat beragam akan tetapi sebagian disebabkan karena status hubungan kerja yang nonpermanen.

Ilustrasi 17 | Alasan Tidak menjadi anggota serikat



Sumber: Hasil Survey

Alasan tidak menjadi anggota serikat yang berkaitan dengan status hubungan kerja *outsourcing* dan kekhawatiran kehilangan pekerjaan (karena berstatus *outsourcing*, takut di PHK, takut tidak diperpanjang kontrak, dilarang perusahaan) mencapai 28%. Menjadi anggota serikat dalam hubungan kerja fleksibel sekali lagi terbukti memang bukan sebuah pilihan bagi buruh, dan sebagai sebuah hak yang dijamin oleh Undang-Undang telah semakin sulit dipenuhi. Sebagaimana juga telah ditemukan dalam studi yang dilakukan AKATIGA bersama TURC dan LabSosio UI, dalam iklim pasar kerja fleksibel bekerja dan menjadi anggota serikat bukanlah sebuah paket melainkan dua pilihan yang harus ditentukan salah satu: jika ingin tetap bekerja tidak menjadi anggota serikat, atau menjadi anggota serikat tetapi masa kerja segera berakhir (2008).

Penelitian ini dan beberapa penelitian serta pengamatan lain menunjukkan bahwa legalisasi praktek *outsourcing* telah menyebabkan terjadinya kecenderungan pengalihan status hubungan kerja dari buruh tetap menjadi buruh tidak tetap (hubungan kerja kontrak dan *outsourcing*), mengecilnya jumlah buruh tetap dan membesarnya jumlah buruh tidak tetap.<sup>23</sup> Penelitian ini juga memperlihatkan bahwa perbandingan jumlah buruh tetap dan *outsourcing* dalam perusahaan-perusahaan memperlihatkan kecenderungan hampir setara dan di beberapa perusahaan jumlah buruh tetap jauh lebih kecil dibandingkan dengan jumlah buruh *outsourcing*.

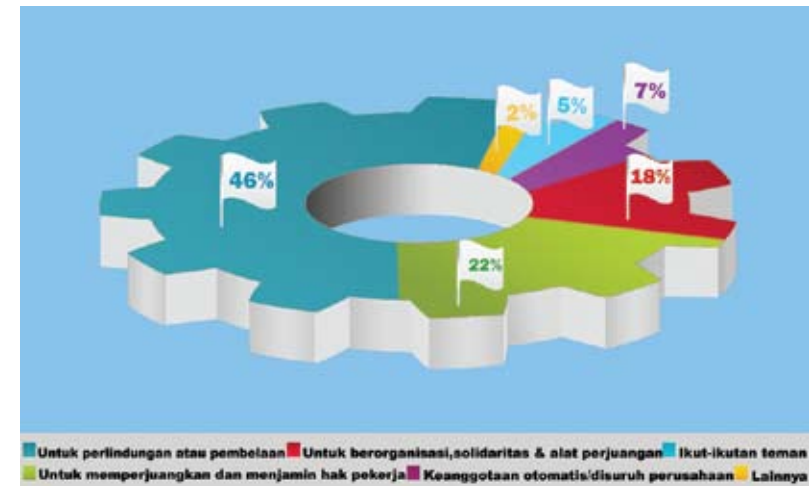
Berkurangnya jumlah buruh tetap karena peralihan status menjadi buruh tidak tetap berdampak langsung terhadap berkurangnya jumlah anggota serikat karena anggota serikat buruh hanya buruh yang berstatus tetap. Meskipun demikian di beberapa wilayah FSPMI juga mengorganisir buruh kontrak.

Selain alasan diatas, prinsip pengorganisasian beberapa serikat tidak memungkinkan untuk mengorganisir buruh *outsourcing* yang secara hukum tidak memiliki hubungan kerja dengan perusahaan pengguna. Karena basis serikat buruh adalah perusahaan dengan siapa buruh membuat perjanjian kerja, maka yang menjadi anggota serikat adalah buruh tetap/ kontrak yang memiliki perjanjian kerja dengan perusahaan pengguna, sedangkan buruh *outsourcing* memiliki perjanjian kerja dengan perusahaan penyalur. Dengan prinsip semacam ini, bila buruh *outsourcing* ingin berserikat, maka yang bersangkutan harus

mendirikan/menjadi anggota serikat di perusahaan penyalur.

Bagi buruh yang menjadi anggota serikat, alasan mereka menjadi anggota disajikan di bawah ini.

Ilustrasi 18 | Alasan Berserikat



Sumber: Hasil Survey

Alasan bergabung menjadi anggota serikat buruh menunjukkan kesadaran dan pemahaman buruh mengenai fungsi organisasi buruh sebagaimana diperlihatkan data di atas. Mayoritas menyebutkan alasan bergabung karena prinsip dasar eksistensi dan fungsi serikat yakni untuk perlindungan dan pembelaan, berorganisasi dan memperjuangkan hak buruh.

Di kalangan anggota dan pengurus serikat memang muncul keprihatinan terhadap praktek *outsourcing* yang merugikan buruh dan serikat buruh. Meskipun diakui bahwa perusahaan pengerah (PPJP) ada yang baik, ada yang nakal, ada yang

23 AKATIGA-TURC-Labsosio UI 2008, Musharyo 2008, FSBS 2009, Iskandar 2010.

ikut aturan, ada yang tidak, ada yang memotong upah, ada yang menggunakan sistem *management fee*, akan tetapi pada hakekatnya praktek *outsourcing* bermasalah bagi buruh karena tidak ada kejelasan status dan pekerjaan bisa hilang setiap saat. Serikat buruh menghadapi kesulitan ketika hendak melakukan pembelaan terhadap buruh *outsourcing* karena buruh *outsourcing* mengikat perjanjian kerja dengan perusahaan lain yang bukan merupakan perusahaan basis serikat buruh. Di samping itu dalam aksi-aksi yang dilakukan untuk memperjuangkan buruh *outsourcing* muncul dilema karena pada umumnya buruh *outsourcing* sendiri enggan bergabung karena kekhawatiran akan kehilangan pekerjaan.

Serikat buruh telah melakukan berbagai usaha untuk menyikapi praktek *outsourcing* di berbagai tingkatan. Di tingkat perusahaan dilakukan negosiasi bipartit mengenai pengurangan atau penghapusan penggunaan buruh *outsourcing*. Di tingkat daerah dilakukan advokasi terhadap pemerintah dan parlemen daerah mengenai berbagai penyimpangan yang terjadi maupun mendorong agar dibuat peraturan daerah untuk melindungi buruh *outsourcing*. Se jauh ini sejak dua tahun lalu di Batam telah terbentuk Tim Advokasi *Outsourcing* oleh FSPMI yang bertujuan untuk menghapus praktek *outsourcing* di Batam dan sedang berusaha membangun aliansi dengan serikat-serikat buruh lain untuk memperkuat barisan. Selain itu komunikasi dengan DPRD dan media massa juga dibangun oleh serikat buruh untuk mengangkat penyimpangan dalam praktek *outsourcing*. Di Bekasi telah dikeluarkan surat edaran bupati pada tahun 2008 mengenai penegasan jenis pekerjaan yang

diperbolehkan untuk dikerjakan oleh buruh *outsourcing* (Surat no: 560/SE-19-DISNAKER/2008).



Photo : Tia Mboeik

## BAB III

### APA FAKTOR-FAKTOR PENYEBAB PRAKTEK KONTRAK DAN *OUTSOURCING* BURUH?

Perlakuan terhadap buruh yang diskriminatif dan eksploitatif yang berakibat pada penurunan kondisi kerja dalam praktek kerja kontrak dan *outsourcing* buruh terjadi karena persoalan di tingkat kebijakan dan implementasi sekaligus.

Di tingkat regulasi perumusan UU dan peraturan mengenai ketentuan kontrak dan penyediaan jasa pekerja/buruh sangat multi-tafsir. Di tingkat implementasi ada keterbatasan kemampuan dan kewenangan pengawas tenaga kerja, yang antara lain juga disebabkan oleh perumusan kebijakan ketenagakerjaan. Secara bersama-sama kedua hal tersebut menyebabkan kondisi buruh semakin buruk.

Praktek kontrak dan *outsourcing* buruh terjadi sejak UU 13/2003 berlaku sebagaimana diakui oleh para pengusaha, serikat buruh dan pemerintah. Penelitian ini menunjukkan praktek kontrak dan *outsourcing* buruh dilakukan oleh semua perusahaan di sektor metal dan digunakan untuk merekrut dan mengelola buruh di tingkat operator yang mengerjakan proses pembuatan produk antara pesanan dan perusahaan prinsipal maupun produk jadi yang langsung dilempar ke pasar. Sistem *outsourcing* buruh juga memang menunjukkan efektivitasnya dalam hal efisiensi biaya tenaga kerja karena perbedaan upah antara buruh tetap dengan buruh kontrak dan *outsourcing* sebagaimana telah disampaikan dalam bab sebelumnya. Hal ini membuat semakin banyak perusahaan menjalankan praktek ini dan semakin besar jumlah buruh kontrak dan *outsourcing* yang melakukan proses produksi pokok maupun pekerjaan yang dibolehkan oleh UU 13/2003.

Bab sebelumnya telah memperlihatkan bahwa kontrak dan *outsourcing* buruh telah membawa dampak yang merugikan buruh dan melemahkan serikat buruh. Dampak yang merugikan tersebut disebabkan oleh tiga hal:

1. Rumusan pasal-pasal 64-66 UU 13/2003 yang menimbulkan perbedaan pemahaman terhadap peraturan kontrak dan *outsourcing* buruh
2. Keterbatasan kekuatan pengawasan Disnakertrans
3. Keterbatasan kewenangan pengawasan Disnakertrans

Bab ini menjelaskan secara lebih rinci bagaimana ketiganya terjadi sehingga memunculkan dampak negatif bagi buruh dan pada saat yang sama memperlihatkan bagaimana konsep *Labour Market Flexibility* bekerja.

### III.1. Perbedaan pemahaman terhadap peraturan kontrak dan *outsourcing* buruh

Rumusan pasal-pasal mengenai *outsourcing* telah dimaknai secara berbeda oleh ke-4 pihak yang terlibat dalam praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* : pemerintah daerah, perusahaan pengguna, perusahaan penyalur dan serikat buruh. Pada intinya perbedaan tersebut berada di dua kutub yakni kutub yang menganggap peraturan mengenai kontrak dan *outsourcing* sudah benar dan kutub yang menganggap peraturan mengenai kontrak dan *outsourcing* yang bermasalah baik secara rumusan maupun semangatnya.

#### III.1.a. Pemahaman Pemerintah daerah

Aparat dan otoritas Disnakertrans di berbagai lokasi penelitian ternyata memiliki interpretasi dan pemahaman yang beragam terhadap UU dan peraturan mengenai *outsourcing*.

Setidaknya ada 4 interpretasi yang berbeda:

- *Outsourcing* hanya boleh diterapkan untuk bagian-bagian tertentu di perusahaan sesuai dengan penjelasan Pasal 66 UU 13/2003. Ini berarti, tidak ada masalah pada UU dan peraturannya, tapi masalahnya muncul ketika peraturan tersebut diimplementasikan.

- UU 13/2003 yang mengatur tentang *outsourcing* masih harus disempurnakan. UU seharusnya mengatur mana pekerjaan inti dan mana yang bukan. Sekarang ini, masalah inti dan non-inti ditentukan oleh perusahaan sebagaimana diatur dalam KEP.220/MEN/X/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan lain. Selain itu, perlu juga ditambahkan sanksi yang menimbulkan efek jera bagi para pihak yang melanggar UU tersebut.
- UU dan peraturan yang melegalkan *outsourcing* hanya akan menjauhkan cita-cita pemerintah memberantas kemiskinan; *outsourcing* tidak menambah kesempatan kerja melainkan rotasi kesempatan kerja dan mengalihkan resiko usaha kepada buruh. Perlindungan pekerja yang disalurkan tidak terjamin karena tidak ada jaminan kerja. Karena itu, UU tentang *outsourcing* seharusnya dicabut.
- peraturan mengenai *outsourcing* adalah insentif bagi masuknya investasi.

Perbedaan dalam memaknai aturan-aturan *outsourcing* membawa implikasi terhadap fungsi pengawasan yang harus dilakukan.

Aparat Disnakertrans juga mengatakan bahwa secara umum pengusaha kurang memiliki kesadaran untuk menjalankan kewajibannya terkait dengan penggunaan tenaga kerja kontrak dan *outsourcing*. Contoh yang paling konkrit adalah kewajiban

menyerahkan alur proses produksi untuk menentukan pekerjaan inti dan bukan inti sebelum menyerahkan pekerjaan kepada pihak lain tidak pernah dilaksanakan, padahal alur proses produksi ini menjadi salah satu pedoman bagi pengawas untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran dalam praktek *outsourcing*.

Selain melakukan pengawasan terhadap praktek *outsourcing*, Disnakertrans memiliki kewenangan untuk mengeluarkan ijin usaha bagi PPJP. Syarat pendaftaran PPJP adalah: berbadan hukum (PT atau Koperasi), memiliki anggaran dasar yang di dalamnya memuat kegiatan usaha penyedia jasa buruh, SIUP dan Wajib lapor ketenagakerjaan yang masih berlaku<sup>24</sup>. Persoalan ijin usaha PPJP ini adalah masalah tersendiri bagi Disnakertrans, sebab ijin usaha itu bisa saja dikeluarkan oleh Disnakertrans di daerah lain tetapi ijin tersebut berlaku untuk seluruh wilayah Indonesia. Dengan demikian dapat terjadi PPJP yang ijin usahanya dikeluarkan oleh Disnakertrans Bekasi, beroperasi di Batam atau Pasuruan. Dalam hal terjadi pelanggaran oleh PPJP tersebut di wilayah operasinya, sulit bagi Disnakertrans setempat untuk memberikan sanksi bagi PPJP yang bersangkutan.

Selain masalah perijinan, dalam kegiatannya, PPJP wajib melaporkan setiap *MoU* dengan perusahaan pengguna dan buruh dan harus didaftarkan ke Disnakertrans.

Dalam prakteknya, pendaftaran atas *MoU* PPJP dengan perusahaan pengguna dan perjanjian kerja antara PPJP dengan

buruh ke Disnakertrans seringkali hanya dilakukan sekali saja, padahal seharusnya pendaftaran dilakukan setiap kali ada pembaruan *MoU* dan pembaruan perjanjian kerja. *MoU* ini adalah instrumen lain selain alur proses produksi yang dapat menjadi dasar bagi pengawas untuk memantau ada atau tidak adanya pelanggaran. Karena tidak ada pendaftaran *MoU* secara berkala, maka tentu saja aparat pengawas dari Disnakertrans kesulitan dalam melaksanakan tugasnya.

KEP.101/MEN/VI/2004 tentang Tata Cara Perijinan Penyedia Jasa Pekerja/ Buruh sebenarnya telah mengatur sanksi administratif bagi PPJP yang tidak melaporkan *MoU* nya dengan perusahaan pengguna dan dengan buruhnya, berupa pencabutan ijin operasional perusahaan. Tetapi bila melihat bahwa pelanggaran tersebut masih banyak terjadi sementara kasus pencabutan ijin operasional PPJP jarang sekali terjadi, dapat disimpulkan bahwa masalah penegakan hukum oleh aparat Disnakertrans masih menjadi persoalan serius.

### III.1.b. Pemahaman PPJP

Bagi PPJP, adanya aturan mengenai *outsourcing* dalam UU 13/2003 dan berbagai peraturan di bawahnya berarti adanya peluang usaha. Dalam hal ini, ada pertukaran kepentingan (*change of interest*) antara PPJP dengan perusahaan pengguna. PPJP memperoleh keuntungan ekonomi dari perusahaan pengguna yang berbentuk *management fee*, dan (pada beberapa PPJP) dari buruh yang disalurkan berupa biaya pendaftaran, biaya penempatan dsb., sementara perusahaan pengguna mendapatkan keuntungan berupa pengalihan resiko

hubungan industrial dan keuntungan ekonomi dalam jangka panjang dari sistem tersebut.

Para direktur dan manajer PPJP dalam penelitian ini menyatakan bahwa *outsourcing* merupakan kegiatan legal karena diijinkan oleh UU. Persoalannya adalah pelaksanaan yang disimpangkan menjadi bukan usaha yang benar dengan mengebiri hak-hak pekerja. Praktek *outsourcing* yang benar adalah yang sesuai dengan UU dengan memberikan gaji yang sama, hak dan perlakuan sama, kesempatan sama untuk kenaikan karir dari operator ke *leader*, antara pekerja tetap/organik dengan pekerja *outsourcing*. Mereka juga tidak menganggap melanggar peraturan mengenai penyaluran tenaga *outsourcing* dengan mengacu pada rumusan kalimat UU 13/2003 pasal 66 yang menyatakan bahwa

*"Yang dimaksud kegiatan jasa penunjang atau kegiatan yang tidak berhubungan langsung dengan proses produksi adalah kegiatan yang berhubungan diluar usaha pokok (corebusiness) suatu perusahaan. Kegiatan tersebut antara lain: usaha pelayanan kebersihan (cleaning service), usaha penyediaan makanan bagi pekerja/buruh (catering), usaha tenaga pengaman (security/satuan pengamanan), usaha jasa penunjang dipertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan pekerja/buruh".*

Mereka menafsirkan bahwa ke-5 jenis pekerjaan dalam pasal tersebut hanyalah contoh jenis kegiatan karena dalam kalimatnya ada kata '*antara lain*', sehingga jenis kegiatan lain juga boleh dilakukan oleh buruh *outsourcing*, termasuk pekerjaan di dalam proses produksi (pekerjaan utama). Argumentasi lain

dari PPJP mengenai jenis pekerjaan yang dapat dilakukan oleh buruh *outsourcing* dikaitkan dengan kewenangan perusahaan pemberi pekerjaan untuk menetapkan kegiatan apa saja yang termasuk usaha pokok/utama dan kegiatan jasa penunjang sebagaimana diatur dalam Kepmen 220/2004 pasal 6:3. Dalam hal ini ketika perusahaan pemberi pekerjaan meminta sejumlah tenaga kepada PPJP, di bagian apa tenaga tersebut ditempatkan bukan lagi menjadi tanggungjawab PPJP sebab hal tersebut merupakan kewenangan perusahaan pemberi pekerjaan/perusahaan pengguna.

Para pengusaha PPJP di Batam yang tergabung dalam Asosiasi Lembaga Penempatan dan Perusahaan Penyedia Jasa menyatakan memang banyak PPJP nakal yang beroperasi tidak berdasarkan peraturan serta mengebiri hak-hak buruh. Akan tetapi munculnya PPJP nakal tersebut tidak dapat dilepaskan dari peran Disnakertrans yang terlalu mudah memberikan ijin operasi tanpa melakukan verifikasi keberadaan konkrit PPJP yang mendaftar. Itulah sebabnya, banyak PPJP yang beroperasi tanpa izin atau '*...berkantor dalam tas atau kantornya adalah laptop (perangkat komputer jinjing)*'. Saat ini di Batam ada sekitar 300 perusahaan tetapi yang beraktivitas kurang dari 30 perusahaan. Pemerintah lokal tidak punya standar untuk kualifikasi PPJP apakah sesuai dengan Kepmen 101/2004, disamping juga tidak konsisten dalam peraturannya dan tidak melakukan monitoring.

Para eksekutif PPJP juga menganggap diri mereka sebagai pencipta lapangan kerja dengan mempekerjakan karyawan

di perusahaannya, sehingga dalam kaitannya dengan wacana penghapusan *outsourcing* mereka mengingatkan bahwa akan ada sejumlah orang yang akan kehilangan pekerjaan. Masih dalam kaitannya dengan wacana penghapusan *outsourcing*, mereka mengatakan terserah pemerintah hendak mengatur bagaimana. Tetapi mereka mengingatkan bahwa *outsourcing* sebenarnya tidak perlu dihapus sebab 50% tenaga di perusahaan adalah buruh *outsourcing*. Hal yang lebih penting adalah UU harus dibuat lebih jelas dan spesifik serta dipertegas agar tidak ada multi tafsir yang menyebabkan investor kebingungan.

### III.1.c. Pemahaman Perusahaan Pengguna

Para manajer di perusahaan pengguna menganggap UU 13/2003 sebagai tonggak legal untuk merekrut pekerja kontrak dan *outsourcing*. Selain karena dimungkinkan oleh UU, mempekerjakan buruh kontrak dan *outsourcing* dilakukan karena alasan-alasan sebagai berikut:

1. Adanya fluktuasi penerimaan order
2. Mengurangi biaya tenaga kerja untuk jangka panjang. Perbedaan biaya tenaga kerja antara 'memakai buruh kontrak dan *outsourcing*' dengan 'memakai pekerja permanen semua' mencapai 20% lebih murah bila memakai buruh kontrak dan *outsourcing*. Ada beberapa hal yang menyebabkan pemakaian 'pekerja permanen semua menjadi lebih mahal:
  - Kenaikan upah berkala yang harus diberikan kepada buruh tetap, sedangkan bila memakai

pekerja kontrak atau *outsourcing* upahnya tetap UMK.

- Pemberian berbagai tunjangan dan jaminan sosial: untuk pekerja tetap diberikan asuransi kesehatan, sedangkan pekerja *outsourcing* diberikan menggunakan jamsostek paket B yang lebih murah. Selisihnya bisa mencapai Rp.20.000 ,- per orang per bulan.
  - Tidak perlu membayar kompensasi pada akhir hubungan kerja.
3. Mempermudah dan dapat mengalihkan penanganan persoalan administrasi ketenagakerjaan dan hubungan industrial kepada pihak ketiga yaitu PPJP atau agen penyalur tenaga kerja. Bila terjadi gejolak hubungan industrial misalnya buruh melakukan protes atau pemogokan, bisa segera dikembalikan kepada penyalur.
  4. Tujuannya untuk mempertahankan produktifitas pekerja karena dengan barisan pekerja yang selalu baru diperoleh tenaga yang segar.

Selain alasan di atas, perusahaan pengguna yang diwawancarai menganggap bahwa mereka tidak melanggar peraturan dalam mempekerjakan buruh *outsourcing* karena sebagai perusahaan penerima order pekerjaan (*vendor*) yang memproduksi *spareparts* dari perusahaan lain (*principal*), mereka tidak mempunyai pekerjaan inti, dan oleh karena itu bisa mempekerjakan buruh *outsourcing* di semua bagian produksi. Selain itu perjanjian bisnis

antara perusahaan *vendor* dengan perusahaan *principal* yang berjangka pendek menyebabkan munculnya kebutuhan untuk mempekerjakan buruh *outsourcing* yang kontrak kerjanya bisa disesuaikan dengan perjanjian dengan perusahaan *principal*.

### III.1.d. Pemahaman Serikat Buruh

Para pengurus dan anggota serikat buruh juga memiliki beragam tanggapan terhadap UU dan peraturan mengenai *outsourcing* buruh. Secara garis besar ada dua kelompok pendapat yang setuju dan tidak setuju terhadap kebijakan *outsourcing*. Kelompok yang setuju menyatakan bahwa UU yang mengatur sudah jelas dan tidak ada masalah akan tetapi sosialisasi yang kurang dan ketidaktegasan pemerintah menyebabkan dalam implementasinya banyak pelanggaran. Kelompok yang tidak setuju menyatakan bahwa UU dibuat dengan memberikan celah bagi pelanggaran dengan rumusan kalimat di pasal 66, tidak ada sanksi yang memberikan efek jera bagi pelanggar, tidak melindungi buruh dan di tingkat implementasi fungsi pengawasan Disnakertrans tidak berjalan.

Praktek *outsourcing* yang terjadi secara umum ditanggapi sama oleh pengurus serikat yakni tidak menguntungkan buruh, baik buruh tetap maupun kontrak dan *outsourcing*. Bagi buruh tetap, praktek ini menimbulkan kekhawatiran terhadap kemungkinan perubahan status hubungan kerja mereka dan bagi buruh kontrak serta *outsourcing* mengalami ketidakpastian kerja dan masa depan, upah yang lebih rendah meskipun melakukan pekerjaan yang sama serta menimbulkan situasi yang tidak manusiawi. Contohnya, buruh *outsourcing* yang sudah

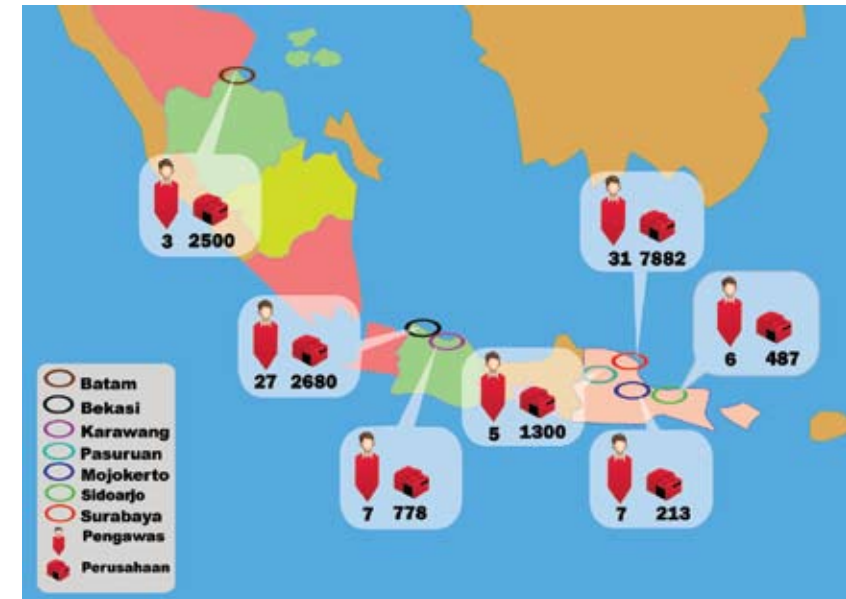
mencukupi umurnya untuk menikah terpaksa menanggukkan pernikahan karena tidak ada jaminan penghasilan atau menikah dengan sembunyi-sembunyi agar tidak diputus kontraknya.

Berkaitan dengan wacana revisi UU 13, kalangan serikat buruh juga memiliki tanggapan yang beragam: UU harus diubah atau diganti dan hanya pasal-pasal tentang *outsourcing* harus dihapus tanpa mengganti UU nya.

### III.2.Keterbatasan kekuatan pengawasan Disnakertrans

Meskipun ada beragam pendapat dari aparat dan otoritas Disnakertrans mengenai UU dan peraturan dan peraturan mengenai *outsourcing*, akan tetapi dalam hal pengawasan, aparat dan otoritas Disnakertrans sepakat bahwa ada dua hal mendasar yang menghambat fungsi pengawasan di Disnakertrans terhadap praktek *outsourcing* buruh. *Pertama* adalah kurangnya tenaga pengawas dari sisi kuantitas dan kualitas, dan *kedua* koordinasi langsung yang terbatas dengan Kementerian Nakertrans sejak otonomi daerah. Dari sisi kuantitas atau jumlah pengawas, terdapat kesenjangan antara jumlah pengawas dengan jumlah perusahaan yang harus diawasi.

Ilustrasi 19 | Perbandingan Jumlah Pengawas dengan Jumlah Perusahaan



Sumber: Hasil Survey

Dirjen Pengawasan Kementerian Disnakertrans juga mengakui bahwa secara nasional Indonesia kekurangan pegawai pengawas. Dalam setahun terakhir sudah bertambah 300 orang pengawas dan pada tahun 2014 ditargetkan 5000 hingga 6000 orang pegawai pengawas.

Keterbatasan jumlah tenaga pengawas membuat membuat Disnakertrans kemudian menetapkan prioritas pengawasan perusahaan yang diawasi yakni: perusahaan yang menggunakan PPJP, perusahaan yang mempekerjakan PKWT, perusahaan yang proses produksinya beresiko tinggi, perusahaan yang buruhnya di atas 500 orang, perusahaan yang sering ada pengaduan dan perusahaan baru.

Pengawasan difokuskan pada tidak ada perbedaan upah dan perlakuan terhadap pekerja dengan status hubungan kerja yang berbeda dan menjamin hak-hak pekerja terpenuhi. Menurut aparat Disnakertrans, masalah biaya yang harus dikeluarkan oleh buruh untuk mendapatkan pekerjaan melalui PPJP bukan kewenangan pengawas sebab hal itu termasuk dalam kategori penyuaipan yang menjadi kewenangan kepolisian.

Sementara itu dari sisi kualitas situasinya berkaitan dengan kerangka otonomi daerah. Penelitian ini menemukan bahwa di beberapa daerah yang menjadi lokasi penelitian, banyak pengawas ketenagakerjaan yang latar belakangnya sama sekali tidak terkait dengan ketenagakerjaan. Sejak otonomi daerah diberlakukan pegawai pengawas juga direkrut dari dinas atau biro-biro lain di lingkungan pemerintah daerah misalnya dari Satpol Pamong Praja, Mantri Pasar, Dinas Peternakan, Dinas Pertamanan, Inspektur dan sebagainya), padahal tugas pengawasan membutuhkan pengetahuan mendalam mengenai aturan dan praktek hubungan industrial untuk dapat mengetahui dan menindak pelanggaran. Sementara itu menambah pegawai juga bukan persoalan sederhana. Dibutuhkan dana yang sangat besar untuk melatih seorang pengawas hingga dapat menjalankan tugasnya secara mandiri. Seorang aparat Disnakertrans menyebutkan bahwa pendidikan pengawas membutuhkan biaya Rp 80 juta per orang selama 4 bulan. Masa pelatihan bagi calon pegawai pengawas juga menjadi sangat pendek serta kualifikasi untuk mengikuti pelatihan diperingan karena minimnya jumlah aparat.

Ketidaktegasaan aparat Disnakertrans dalam melaksanakan fungsi pengawasan terkait erat dengan pandangannya mengenai *outsourcing* itu sendiri. Sebagaimana pada bagian sebelumnya telah dijelaskan, ketika aparat Disnakertrans berpandangan bahwa kebijakan mengenai *outsourcing* adalah insentif bagi investor, maka terjadi 'pembiaran' terhadap praktek-praktek *outsourcing* yang melanggar aturan. Sebagaimana dikatakan oleh seorang aparat Disnakertrans, "... kalau pengawasan terlalu ketat, maka investor akan lari semua".

“*Sejak otonomi daerah diberlakukan, pegawai pengawas juga direkrut dari dinas atau biro-biro lain di lingkungan pemerintah daerah misalnya dari Satpol Pamong Praja, Mantri Pasar, Dinas Peternakan, Dinas Pertamanan, inspektur dan sebagainya*”

Praktek *outsourcing* buruh telah menyebabkan proses rekrutmen dan hubungan kerja melibatkan banyak tangan. Hal ini memperumit pengawasan, sebab obyek yang harus diawasi bertambah, bukan hanya perusahaan tempat buruh bekerja tetapi juga PPJP yang menjadi penyalur.

### III.3 Keterbatasan kewenangan pengawasan Disnakertrans

Para pegawai pengawas di lokasi penelitian menyatakan mengalami keterbatasan kewenangan dalam melakukan pengawasan, khususnya untuk melakukan penindakan terhadap perusahaan-perusahaan yang melanggar aturan. Dalam UU 13/2003 maupun keputusan menteri mengenai *outsourcing* buruh tidak ada sanksi hukum yang menimbulkan efek jera. Disnakertrans tidak bisa berbuat banyak untuk mengatasi pelanggaran di lapangan dan temuan pengawasan tidak ada tindak lanjutnya karena UU tidak memberikan sanksi yang memaksa, selain dengan memberikan nota peringatan. Para pegawai pengawas juga menyatakan seringkali nota peringatan diabaikan oleh perusahaan yang mendapatkannya dan terhadap pengabaian tersebut pegawai pengawas tidak dapat melakukan tindakan yang lebih jauh karena tidak ada acuan hukum untuk menghadapi pengabaian itu. Hal ini juga diakui oleh Dirjen Pengawasan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang menyatakan bahwa instrumen hukum untuk penegakan *outsourcing* memang masih kurang. Dalam UU 13/2003 memang hanya dalam pasal-pasal yang mengatur *outsourcing* yang tidak menetapkan sanksi pidana maupun sanksi administratif, sedangkan untuk pasal-pasal lain ditetapkan sanksi pidana maupun sanksi administratif<sup>25</sup>.

Masalah pengawasan juga menemui kendala untuk melakukan tindakan tegas karena tidak ada kejelasan apa yang dimaksud oleh UU 13/2003 mengenai pasal *outsourcing* dengan kegiatan utama dan kegiatan penunjang. Meskipun dalam Kepmen

25 Bab XVI pasal 183-190 UU 13/2003

220/2004 dicantumkan bahwa penentu pekerjaan utama dan penunjang adalah pengusaha setelah alur produksi ditentukan juga oleh pengusaha dan kemudian diserahkan ke Disnakertrans, akan tetapi aturan menteri itu tak pernah ditaati sehingga sulit ditetapkan mana pekerjaan utama dan penunjang. Di lapangan pegawai pengawas harus berdebat dengan pengusaha untuk menetapkan mana kegiatan utama dan penunjang akan tetapi perdebatan itu lebih sering tidak efektif serta menyita waktu dan tenaga.

### III.4. Implikasi praktek kontrak dan *outsourcing* buruh

Penelitian ini memperlihatkan bahwa praktek kontrak dan *outsourcing* buruh telah menjadi fenomena hubungan kerja yang rumit tidak saja bagi buruh akan tetapi juga bagi pemerintah sendiri. Peraturan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh yang tidak jelas dan tidak konsisten serta kegamangan kantor-kantor dinas nakertrans menghadapi konsekuensi dari otonomi daerah telah membawa implikasi yang berbeda-beda bagi aktor-aktor yang terlibat. Selain itu praktek ini ternyata juga membawa implikasi lebih luas terhadap pasar tenaga kerja dan konvensi perburuhan inti ILO.

Penelitian ini menunjukkan bahwa buruh dan serikat buruh merupakan pihak yang paling dirugikan dalam praktek kontrak dan *outsourcing* buruh dan perusahaan pengguna serta penyalur adalah yang paling diuntungkan dalam praktek hubungan kerja ini. Massifnya pelanggaran terhadap berbagai peraturan pemerintah mengenai kerja kontrak dan *outsourcing* buruh serta ketidakberdayaan aparat disnakertrans terhadap

ketidakpatuhan para pengusaha menunjukkan tergerusnya kewibawaan pemerintah sebagai regulator. Praktek kerja kontrak dan *outsourcing* di sektor metal juga menunjukkan terjadinya pelanggaran terhadap standar-standar inti perburuhan ILO secara meluas serta munculnya indikasi mengenai distorsi di dalam pasar tenaga kerja.

**Implikasi terhadap buruh:** hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* dengan kontrak-kontrak kerja pendek menyebabkan kesempatan kerja di sektor formal terbatas. Terjadi juga diskriminasi kesempatan kerja bagi mereka yang berusia di luar kelompok usia 18-24 tahun, tak ada kompensasi pada akhir hubungan kerja, kesejahteraan menurun, upah tidak pernah naik dan tidak dapat berserikat.

**Implikasi terhadap serikat buruh:** perubahan status buruh dari tetap menjadi tidak tetap menyebabkan serikat buruh kehilangan anggota dan minat buruh terhadap serikat berkurang yang selanjutnya membuat posisi tawar serikat semakin lemah. Serikat buruh juga secara umum cenderung tidak berdaya mengatasi *outsourcing*, dan terjadi pelanggaran hak berserikat secara langsung maupun tidak langsung dengan larangan berserikat sebagai salah satu syarat dalam kontrak kerja.

**Implikasi Terhadap pengusaha:** bagi pengusaha pengguna praktek kontrak dan *outsourcing* buruh membawa keuntungan karena urusan ketenagakerjaan semakin praktis, biaya tenaga kerja jauh berkurang hingga 20%, biaya tinggi dalam jangka pendek tetapi rendah dalam jangka panjang: membayar

*management fee* dan pesangon dalam rangka pengalihan hubungan kerja tetap menjadi kontrak tetapi tidak perlu memberikan kompensasi dan pensiun ketika hubungan kerja berakhir. Keuntungan lain adalah mengurangi resiko kerugian karena fluktuasi bisnis. Bagi perusahaan penyalur atau PPJP praktek *outsourcing* buruh merupakan peluang bisnis yang sangat menguntungkan.

**Implikasi terhadap pemerintah:** terjadi penurunan wibawa, kompetensi dan profesionalisme pemerintah karena meluasnya pelanggaran dan pembiaran pelanggaran terhadap peraturan dan UU mengenai *outsourcing* dan kebebasan berserikat, serta ketidakmampuan pemerintah untuk bersikap tegas terhadap peraturan yang dibuatnya sendiri. Dari sisi agenda pemerintah untuk perluasan kesempatan kerja di sektor formal tidak tercapai karena praktek *outsourcing* buruh justru mempersempit peluang kerja di sektor formal karena preferensi pengusaha terhadap kelompok usia tertentu dan masa kerja yang pendek.

**Implikasi terhadap standar perburuhan inti:** melanggar 5 standar inti perburuhan dalam konvensi ILO no. 87 mengenai Kebebasan Berserikat, no. 98 mengenai Perundingan Kolektif, no. 100 mengenai Persamaan Remunerasi, no. 102 mengenai Perlindungan Sosial, dan no. 111 mengenai Anti Diskriminasi.

**Implikasi terhadap pasar tenaga kerja:** mengalami hambatan dari sisi pasokan tenaga kerja karena calon tenaga kerja harus membayar untuk bisa mendapatkan pekerjaan; gejala informalisasi meluas karena kesempatan kerja di sektor formal yang semakin pendek dan terbatas.



Photo : Tia Mboeik

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Praktek *Labour Market Flexibility* atau pasar kerja fleksibel melalui hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh telah menciptakan kondisi kerja yang eksploitatif, diskriminatif, degradatif dan fragmentatif serta efektif untuk melemahkan kekuatan serikat buruh.

Situasi semacam itu perlu diperbaiki agar terjadi keseimbangan terpenuhinya kepentingan buruh, pengusaha dan pemerintah. Pemerintah adalah aktor utama yang harus berperan dalam menciptakan keseimbangan tersebut.

Praktek hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* yang ditemukan dalam penelitian ini mencerminkan esensi dari kebijakan dan praktek LMF yang lebih menguntungkan perusahaan dan merugikan buruh. Hasil penelitian ini semakin menunjukkan bukti bahwa asumsi-asumsi positif pasar kerja fleksibel tidak terbukti bahkan menunjukkan kondisi yang sebaliknya. Praktek pasar kerja fleksibel melalui hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* buruh telah menciptakan kondisi kerja yang eksploitatif, diskriminatif, degradatif dan fragmentatif serta efektif untuk melemahkan kekuatan serikat buruh.

Kondisi yang merugikan buruh semakin dimungkinkan karena beberapa kondisi obyektif di Indonesia saat ini :

- (1) arah kebijakan pemerintah yang berorientasi pada investasi diwarnai dengan melonggarkan prinsip dan mekanisme perlindungan buruh;
- (2) faktor regulasi dalam bentuk UU dan peraturan yang dibuat bersifat sangat terbuka untuk keragaman tafsiran;
- (3) penegakan hukum yang amat lemah;
- (4) minimnya mutu dan jumlah aparat disnakertrans;
- (5) tidak seimbang posisi tawar serikat terhadap pengusaha.

Kondisi penting lain yang juga menyebabkan kerugian buruh adalah belum ditetapkannya jaminan sosial sebagai alat untuk melindungi buruh yang melengkapi/mengimbangi penerapan

kebijakan pasar kerja fleksibel.

Argumentasi dasar dari konsep dan kebijakan sistem pasar kerja fleksibel bahwa pelaksanaannya akan memudahkan dunia usaha memang terbukti, akan tetapi kondisi itu tercipta di atas semakin buruknya kondisi kerja dan kesejahteraan buruh serta hilangnya jaminan atas pekerjaan dan kesempatan berpenghasilan. Argumen dasar lain dari kebijakan ini yaitu akan memperluas kesempatan kerja di sektor formal masih perlu diperdebatkan dan dibuktikan karena penelitian ini memperlihatkan justru kesempatan kerja semakin terbatas karena preferensi perusahaan untuk hanya merekrut buruh berusia 18-24 tahun dan mempekerjakan mereka hanya dalam jangka waktu pendek.

Persoalan juga muncul karena rumusan UU dan peraturan yang tidak jelas dan membuka peluang keragaman interpretasi terutama mengenai **pekerjaan utama** dan **bukan utama**. Pengertian pekerjaan utama menurut pengusaha sebagai pihak yang berwenang mendefinisikannya sesuai dengan Kepmen 220/2004 tentang Syarat-Syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan Kepada Perusahaan Lain adalah pekerjaan yang produknya dapat langsung dijual ke pasar atau konsumen akhir.

Perusahaan pengguna menyatakan bahwa dalam proses produksinya tidak mempunyai pekerjaan utama sebab hanya sebagai *vendor* yang memproduksi berdasarkan pesanan untuk produk pendukung produk jadi dari perusahaan lain yang memproduksi barang jadi dan langsung dijual kepada konsumen

akhir. Sebagai perusahaan *vendor* dengan karakteristik semacam itu maka dianggap sah bila menggunakan buruh *outsourcing* dan karena itu tidak menjadi obyek hukum dari UU 13/2003 yang mengatur tentang *outsourcing* maupun berbagai peraturan mengenai *outsourcing* lainnya.

Selain itu perbedaan interpretasi terhadap rumusan UU dan peraturan mengenai *outsourcing* oleh pengusaha dan serikat juga menyumbang permasalahan: pengusaha mengartikan pasal 66 yang 5 jenis pekerjaan hanya contoh karena ada penjelasan 'antara lain': "Usaha pelayanan kebersihan (*cleaning service*), usaha penyediaan makanan bagi buruh catering, usaha tenaga pengaman (*security*/satuan pengamanan), usaha jasa penunjang di pertambangan dan perminyakan, serta usaha penyediaan angkutan buruh". Konsekuensinya, jenis-jenis pekerjaan selain yang 5 itu pun diperbolehkan. Di sisi lain serikat buruh mengartikan pasal yang sama bahwa *outsourcing* hanya boleh dilakukan atau dibatasi pada ke-5 jenis pekerjaan tersebut.

Juga telah terjadi pelanggaran yang bersifat massif dalam pelaksanaan *outsourcing* buruh dalam hal status badan hukum perusahaan penyalur yang tidak hanya PT dan koperasi, akan tetapi banyak CV dan yayasan juga beroperasi sebagai penyalur.

Ketiadaan acuan hukum yang kuat dan rendahnya kompetensi aparat Disnakertrans memunculkan ketidakmampuan untuk menindak pelanggaran yang bersifat massif dan terjadi pembiaran terhadap pelanggaran peraturan mengenai

pelaksanaan *outsourcing* buruh yang dilakukan oleh perusahaan penyalur maupun pengguna.

Keseluruhan situasi tersebut telah mengakibatkan terjadinya penurunan kesejahteraan buruh dan menghilangkan kepastian kerja, menimbulkan diskriminasi dalam kesempatan kerja dan kondisi kerja, menghilangkan perlindungan bagi buruh dan mempersempit kesempatan kerja di sektor formal.

Situasi semacam itu perlu diperbaiki agar terjadi keseimbangan terpenuhinya kepentingan buruh, pengusaha dan pemerintah. Pemerintah adalah aktor utama yang harus berperan dalam menciptakan keseimbangan tersebut. Beberapa langkah yang dapat diambil dirumuskan dalam rekomendasi umum dan spesifik berikut.

## REKOMENDASI UMUM

- ⦿ Menyusun peraturan-peraturan ketenagakerjaan di tingkat pusat dan daerah untuk menjamin perlindungan dan persamaan hak buruh kontrak dan *outsourcing*.
- ⦿ Membuat peraturan dalam rumusan yang tegas dan satu makna.
- ⦿ Menyusun peraturan menteri untuk menetapkan definisi pekerjaan utama dan pekerjaan penunjang.
- ⦿ Mencantumkan sanksi dengan efek jera dalam peraturan tentang perlindungan dan persamaan hak buruh kontrak dan *outsourcing*.
- ⦿ Membuat prioritas anggaran pusat dan daerah untuk peningkatan kompetensi dan profesionalisme serta fungsi pegawai pengawas tenaga kerja.
- ⦿ Menerapkan sistem jaminan sosial sebagai wujud tanggungjawab Negara terhadap warga Negara.

## REKOMENDASI SPESIFIK

- ⦿ Mengeluarkan pemborongan pekerjaan/penyerahan sebagian pekerjaan dari UU 13/2003 dan fokus pada pembatasan, pengaturan dan perlindungan buruh kontrak dan *outsourcing*.
- ⦿ Pemerintah membuat definisi pekerjaan utama dan pekerjaan pendukung.
- ⦿ Menetapkan sanksi administratif dan pidana bagi pelanggar pasal-pasal mengenai *outsourcing* buruh dalam UU 13/2003 dan peraturan pemerintah lainnya.

@@@

## DAFTAR PUSTAKA

AKATIGA-TURC-LabSosio, 2008, 'Promoting Fair Labour Regulations in Indonesia: A Study and Advocacy in Improving Local Level Investment Environment' – Research Report [www.delidn.ec.europa.eu/spf/spf\\_4akatiga-reportfinal.pdf](http://www.delidn.ec.europa.eu/spf/spf_4akatiga-reportfinal.pdf).

ETUC', 2007, 'Precarious Work in Europe: An Overview from the ETUC.

FSBS, 2009, 'Dampak Praktek Kerja Kontrak dan Outsourcing terhadap Kepastian Kerja dan Kesejahteraan Buruh di Kabupaten Serang', <http://suarasolidaritas.multiply.com/journal/item/26> diunduh pada 5 Mei 2010.

Habibi, Muhtar, 2009 'Gemuruh Buruh di Tengah Pusaran Neoliberalisme: Pengadopsian Kebijakan Perburuhan Neoliberal Pasca Orde Baru', Yogyakarta: Penerbit Gava Media & Jurusan administrasi Negara FISIPOL UGM.

Ibrahim, Nanang, 2010, 'Realitas Buruh Kontrak dan Tembak (Hatian, Borongan Lepas)', dipresentasikan dalam workshop Pekerja Kontrak di Sektor Garmen di Jawa Barat, diselenggarakan oleh PMP-YCW-Garteks KSBSI di Bandung 30 Juli 2010.

IUF 2006, 'Outsourcing and Casualization in the Food and Beverage Industry: The Threat to Workers and Unions and Unions Strategies for Fighting Back'.

IMF 2005, 'Survey on Changing Employment Practices and Precarious Work'.

Indrajit, Eko Richardus & Richardus Djokopranoto, 2003 'Proses Bisnis Outsourcing', Jakarta:Grasindo.

Juliawan,Benny Hari, 2010, 'Extracting Labour from its Owner', Critical Asian Studies 42(1), 2010, 25-52.

Kalleberg, Arne , 2008, 'Precarious Work, Insecure Workers: Employment Relations in Transition'.

Musharyo, Bagus, 2008, 'Kebijakan Fleksibilisasi Pasar Kerja dan Proses Informalisasi Ketenagakerjaan', <http://fpbn.blogspot.com> diunduh pada 8 Mei 2010.

Nugroho, Hari & Indrasari Tjandraningsih, 2007 Kertas Posisi 'Fleksibilitas Pasar Kerja dan Tanggung Jawab Negara, kerjasama LIPS-Lab SosioUI-AKATIGA-Perkumpulan Prakarsa.

Nugroho, Yanuar, 2004 Menyoal Kebijakan Fleksibilitas Pasar Tenaga Kerja, paper presented at seminar 'Fleksibilitas Pasar Tenaga Kerja terhadap Prospek Dunia Kerjadi Kawasan Asia" , Jakarta: Pusat Kajian Asia Timur, Universitas Katolik Atmajaya, 9 March 2004.

Pape, Karin, 2008, 'Precarious Employment and Flexicurity – The perspective of a (trade union orientated) user of statistics, Geneva: WIEGO/GLI.

PPM Riset Manajemen, 2008, 'Outsourcing', Jakarta: PPM Manajemen.

Rachman, Hasanuddin, 2008, 'Gonjang-ganjing tentang Pekerja Kontrak/ PKWT dan Outsourcing', <http://apindo.or.id/index.php/artikel/aW5mbywzOQ>.

Rodgers, Gerry, 2007, 'Labour Market Flexibility and Decent Work', DESA Working Paper no.47, ST/ESA/2007/DWP/47.

Suryomenggolo, Jafar, 2008, 'Labour, Politics and the Law: A Legal-Political Analysis of Indonesia's Labour Law Reform Program', Dalam Labour, Management and Development Journal vol.9 - 8 Special Edition - 'Indonesian Labour since Suharto: Perspectives from the Region', <http://www.nla.gov.au/openpublish/index.php/lmd>, Downloaded on 8 June 2010.

Tjandraningsih, Indrasari & Hari Nugroho, 2008 'The Flexibility Regime and Organised Labour in Indonesia' in Labour, Management and Development Journal vol.9 - 2008 Special Edition - 'Indonesian Labour since Suharto: Perspectives from the Region'.

Tjandraningsih, Indrasari & Rina Herawati. 2009, Menuju Upah Layak: Survei Upah Buruh Tekstil dan Garmen di Indonesia, SPN-Garteks SBSI-AKATIGA-FES-TWARO.

Zappala, Giani, 2000, Outsourcing and Human Resource Management, Working paper 60, University of Sydney: ACIRRT.

BPS, 2008, 'Direktori Industri Pengolahan, Industri Besar dan Sedang', Jakarta.

Kantor Statistik Kabupaten Karawang, 2008, 'Karawang Dalam

Angka'.

Kantor Statistik Kota Surabaya, 2009, 'Surabaya dalam Angka'.

Kantor Statistik Kabupaten Pasuruan, 2008, 'Pasuruan dalam Angka'.

Kantor Statistik Kabupaten Mojokerto, 2008, 'Mojokerto dalam Angka'.

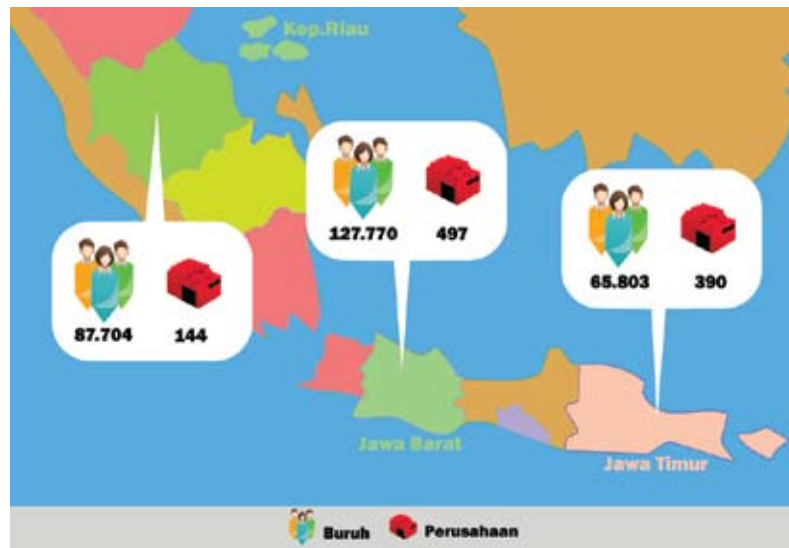
Nurhamli, 2008, 'Tinjauan Yuridis Terhadap Perlindungan Pekerja/ Buruh Outsourcing di Kota Batam Pasca Berlakukan UU no. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan', Skripsi S1 Ilmu Hukum, Jakarta: Universitas Bung Karno.

Tjandraningsih, Indrasari, Hari Nugroho, Surya Tjandra, 2008, 'Buruh vs Investasi: Mendorong Peraturan Perburuhan yang Adil di Indonesia', Bandung: AKATIGA.

## Lampiran 1. Metode Pengumpulan Data

Berikut adalah sebaran populasi perusahaan dan buruh industri metal di wilayah penelitian.

Ilustrasi 20 | Sebaran Populasi Perusahaan dan Buruh Industri Metal Di Wilayah Penelitian



Sumber : BPS 2009, diolah

Responden dipilih dengan metode *categorized cluster random sampling*. Responden adalah buruh perusahaan metal di 3 wilayah (cluster) yaitu Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Jawa Barat dan Provinsi Jawa Timur yang perusahaannya terdaftar dalam Direktori Industri Pengolahan, Industri Besar dan Sedang<sup>1</sup> dan daftar perusahaan dari FSPMI. Dari seluruh populasi perusahaan ini kemudian dipilih perusahaan (yang buruhnya akan dijadikan responden) secara random. Dari

<sup>1</sup> BPS:2008

masing-masing perusahaan kemudian diambil 2-3 orang buruh. Besarnya sampel (buruh) tiap subsektor dihitung secara proporsional berdasarkan jumlah buruh di subsektor yang bersangkutan dengan pengelompokan (*categorized*) berdasarkan keanggotaan di SP/SB dengan perbandingan 1 anggota SP/SB berbanding 2 buruh yang non-anggota SP/SB.

Responden tersebar di 9 subsektor metal<sup>2</sup>, tetapi proporsional dengan jumlah perusahaan di subsektor yang bersangkutan di lokasi penelitian. Karena itu di Provinsi Kepulauan Riau tidak ada responden dari subsektor mesin dan perlengkapannya serta subsektor mesin dan peralatan kantor, akuntansi dan pengolahan data; begitu juga di Provinsi Jawa Timur. Sebaliknya, di Provinsi Kepulauan Riau, mayoritas responden berasal dari subsektor Radio, televisi dan peralatan komunikasi serta perlengkapannya sesuai dengan jumlah perusahaan di subsektor tersebut.

Wawancara mendalam bertujuan untuk mendapatkan informasi mengenai pandangan terhadap peraturan-peraturan yang terkait dengan hubungan kerja kontrak dan *outsourcing* serta pandangan dan pengalaman yang terkait dengan mekanisme praktek kerja fleksibel.

Wawancara dilakukan terhadap pengusaha, pemerintah, serikat buruh dan buruh *outsourcing*. Wawancara terhadap pengusaha dilakukan dengan 8 manajer dari perusahaan pengguna &

<sup>2</sup> 27- Logam Dasar, 28-Barang-barang dari Logam kecuali Mesin dan Peralatannya, 29-Mesin dan Perlengkapannya, 30-Mesin dan Peralatan Kantor, Akuntansi dan Pengolahan Data, 31-Mesin Listrik lainnya dan Perlengkapannya, 32-Radio, televisi dan Peralatan Komunikasi, 33-Peralatan kedokteran alat ukur, peralatan navigasi, optik, jam, lonceng, 34-Kendaraan bermotor dan 35-Alat angkutan selain kendaraan bermotor roda empat atau lebih

10 direktur/manajer dari perusahaan penyalur tenaga kerja. Wawancara dengan pemerintah dilakukan dengan para kepala dinas dan pejabat bidang Pengawasan dan Syarat Kerja dari 4 kantor Disnakertrans yaitu Disnakertrans Kabupaten Karawang, Disnakertrans Kabupaten Bekasi, Disnakertrans Kabupaten Pasuruan dan Disnakertrans Kota Batam, 1 orang kepala kantor BPS Kota Batam dan 1 orang staf kantor BPS Kabupaten Pasuruan, 2 orang anggota Komisi IV DPRD Kota Batam, dan Wakil Bupati Bekasi. Wawancara dengan SP/SB dilakukan dengan Tim Advokasi *Outsourcing* FSPMI di Batam, dan para pengurus serikat buruh dan buruh *outsourcing* di Kota Batam dan Kabupaten Pasuruan dan seorang mantan buruh *outsourcing* di Kabupaten Pasuruan.

*Focus Group Discussion (FGD)* bertujuan untuk mengetahui pandangan dan peran faktual SP/SB terhadap kebijakan dan praktek sistem kerja fleksibel. *FGD* dilakukan dalam 6 putaran bersama pengurus PUK berbagai serikat buruh di Kota Batam (8 PUK), Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Karawang (4 PUK) dan Kabupaten Pasuruan (5 PUK) serta pengurus PC tam (6PC), Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Karawang (7 PC) dan Kabupaten Pasuruan (5 PC).

## Lampiran 2. Lokasi Penelitian

Batam di provinsi Kepulauan Riau mulai dikembangkan sejak awal tahun 1970-an sebagai basis logistik dan operasional untuk industri minyak dan gas bumi oleh Pertamina. Kemudian berdasarkan Kepres No. 41 tahun 1973, pembangunan Batam dipercayakan kepada lembaga pemerintah yang bernama Otorita Pengembangan Industri Pulau Batam atau lebih dikenal dengan Otorita Batam.

Dalam rangka melaksanakan visi dan misi mengembangkan Batam, maka dibangunlah infrastruktur modern yang berstandar internasional serta berbagai fasilitas lainnya<sup>3</sup>.

Saat ini Kota Batam memiliki 26 Kawasan Industri<sup>4</sup>.

Jumlah tenaga kerja di Kota Batam pada tahun 2007 sebesar 240.509 orang<sup>5</sup> yang sebagian besar didatangkan dari luar Batam, terutama dari Jawa, Sumatera dan Nusa Tenggara Barat dan Timur.

Kabupaten Bekasi memulai sejarah sebagai wilayah industri dengan masuknya perusahaan dari Jepang, yaitu Takeda (obat), Peoni (selimut), KAO Chemical (PMA + Partner lokal) sebagai realisasi UU PMA no 6 /1969.

Saat itu industri banyak memanfaatkan tenaga kerja migran (dari luar Kabupaten Bekasi) karena belum ada kesiapan dari

3 Sumber: [http://www.batam.go.id/home/sejarah\\_ob.php](http://www.batam.go.id/home/sejarah_ob.php) diunduh pada 14 Juli 2010

4 Sumber: [http://www.batam.go.id/home/kawasan\\_industri.php?page=2](http://www.batam.go.id/home/kawasan_industri.php?page=2), diunduh pada 14 Juli 2010

5 Disnaker Kota Batam dalam Nurhamli (2009)

tenaga kerja lokal untuk memasuki lapangan kerja industri<sup>6</sup>.

Tahun 1980-an muncul kawasan-kawasan industri. Dalam perkembangannya kemudian hingga saat ini ada 7 kawasan industri di Kabupaten Bekasi<sup>1</sup> yaitu: MM 2100 (tahun 1982), didahului dengan berdirinya Argo Pantes, kemudian membawa investor dari Jepang dan mendirikan Fumira, Jababeka, Ejip, Hyundai, Lippo, Delta Mas dan Delta Silikon. Jumlah tenaga kerja industri di Kabupaten Bekasi pada tahun 2008 sebesar 213.838 orang<sup>7</sup>.

Kabupaten Karawang merupakan salah satu daerah lumbung padi nasional yang memberikan kontribusi kebutuhan beras nasional setiap tahunnya mencapai 600.000 ton/tahun. Sejak dikeluarkannya Keppres Nomor 53 Tahun 1989 tentang pengembangan Kawasan Industri, Kabupaten Karawang telah berkembang menjadi salah satu daerah pengembangan kawasan industri terbesar di Provinsi Jawa Barat. Jumlah industri hingga tahun 2007 mencapai 503 unit, terdiri atas PMA 249 unit, PMDN 181 unit dan non fasilitas 73 unit. Jenis industri yang terdapat di beberapa kawasan dan Zona Industri di Kabupaten Karawang terdiri dari : industri elektronika, otomotif dan logam, tekstil, kimia, pakaian jadi/konveksi, makanan dan minuman, furniture serta aneka industri lainnya.

Saat ini Kabupaten Karawang memiliki <sup>7</sup> kawasan industri yaitu Kawasan International Industrial City (KIIC), Kawasan Industri Surya Cipta Karawang, Kawasan Industri Indotaisei Indah,

Kawasan Industri Mitra, Kawasan Industri Kujang Cikampek, Kawasan Industri Jabar Estate, dan Kawasan Industri Bintang Puspita. Jumlah tenaga kerja industri Kabupaten Karawang pada tahun 2007 sebesar 83.565 orang<sup>8</sup>.

Di awal pembangunan sebagai kota industri di pertengahan tahun 1970-an, di Kota Surabaya dibangun dua kawasan industri yaitu PT. SIER di Kecamatan Rungkut dan Kawasan Industri Tandes. Pemilihan lokasi kedua kawasan industri tersebut berdasarkan pertimbangan kedekatan dan kemudahan transportasi menuju pelabuhan yang memiliki akses terhadap pasar, baik lokal maupun ekspor. Jumlah buruh sektor industri di Kota Surabaya pada tahun 2008 sebesar 146.939.orang<sup>9</sup>.

Perkembangan industri di Kabupaten Sidoarjo kemudian mengikuti perkembangan industri di Kota Surabaya. Kabupaten Sidoarjo adalah salah satu penyangga perkembangan industri Kota Surabaya, selain Gresik, Bangkalan, Mojokerti, dan Lamongan serta Kabupaten Pasuruan. Di Kabupaten Sidoarjo ini terdapat Kawasan industri Sidoarjo Industrial Estate Berbek yang menampung lebih dari 9000 orang buruh yang pengelolaannya masih di bawah PT. SIER. Jumlah buruh sektor industri Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2007 sebesar 57.692 orang.

Proses industrialisasi di Kabupaten Pasuruan baru mulai berjalan secara berarti pada tahun 1990-an. Konsentrasi industri lebih banyak terdapat di wilayah Pasuruan bagian

6 Wawancara dengan ketua PC. KEP FSPSI Kabupaten/ Kota Bekasi

7 Kantor Statistik Kabupaten Bekasi, 2009

8 Kantor Statistik Kabupaten Karawang, 2008

9 Kantor Statistik Kota Surabaya, 2009

barat dan merentang di sepanjang jalur utama transportasi yang menghubungkan sisi utara dan selatan wilayah Pasuruan bagian barat ini. Wilayah ini mencakup daerah Gempol, Beji, Pandaan, Rembang hingga Sukorejo<sup>10</sup>. Saat ini di Kabupaten Pasuruan terdapat Kawasan Industri PIER (Pasuruan Industrial Estate Rembang). Jumlah buruh sektor industri (skala kecil, menengah dan besar) Kabupaten Pasuruan pada tahun 2005 sebesar 200.419 orang<sup>11</sup>.

Perkembangan industri di Kabupaten Mojokerto diawali dengan munculnya industri-industri skala kecil dan rumah tangga terutama industri sepatu. Pada tahun 1991 terjadi perubahan yang cukup signifikan di Kabupaten Mojokerto, dengan berdirinya Ngoro Industrial Park (NIP). Pada tahun 2008 jumlah buruh sektor industri di Kabupaten Mojokerto sebesar 28.949<sup>12</sup>.

10 Kompas (2003) dalam AKATIGA (2008)

11 Kantor Statistik Kabupaten Pasuruan, 2008

12 Kantor Statistik Kabupaten Mojokerto 2008