Ringkasan Eksekutif

”HASIL KAJIAN AKADEMIS TERHADAP UU NO. 13 TAHUN 2003 TENTANG KETENAGAKERJAAN”

oleh Tim Akdemik dari 5 Perguruan Tinggi Negri

Perkembangan penciptaan lapangan kerja setelah krisis ekonomi cenderung kurang sejalan dengan perkembangan indikator ekonomi makro lainnya. Misalnya, pendapatan per kapita dan tingkat kemiskinan Indonesia telah kembali ke keadaan sebelum krisis ekonomi, tetapi indikator ketenagakerjaan menunjukkan tingkat pengangguran terbuka dan pengangguran terselubung yang cenderung meningkat. Elastisitas penciptaan lapangan kerja untuk setiap satu persen pertumbuhan ekonomi cenderung mengalami penurunan dibandingkan besaran yang sama pada periode 1980an dan 1990an. Oleh karena itu sesuai dengan Inpres No.3/2006, Pemerintah telah merencanakan perubahan UU No.13/2003 untuk mengatasi permasalahan-permasalahan di atas. Perubahan ini juga menindaklanjuti Forum Tripartit Summit tanggal 19 Januari 2005 di mana telah disepakati untuk mengkaji kembali berbagai peraturan perundangan yang dirasakan dapat menghalangi penciptaan situasi yang kondusif bagi pemulihan ekonomi Indonesia.

Ruang lingkup kajian ini ialah: (i) melakukan kajian hukum secara menyeluruh untuk menghindari tumpang tindih dan menjaga konsistensi antara UU No.13/2003 dengan undang-undang terkait, termasuk di dalamnya: UU No.3/1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, UU No.21/2000 tentang Serikat Pekerja/Serikat Buruh, dan UU No.2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial; (ii) melakukan *review* secara umum terhadap peraturan-peraturan ketenagakerjaan yang menghambat penciptaan lapangan kerja dan iklim investasi secara umum dan perlindungan dan kesejahteraan pekerja; dan (iii) melakukan perbandingan antarnegara dan standar ILO mengenai hubungan industrial yang sehat dalam beberapa bidang yang dianggap sensitif, yaitu tentang pengupahan dan upah minimum, PHK, pesangon dan hak-hak pekerja/buruh lainnya, outsourcing, perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT), istirahat panjang, dan perizinan mempekerjakan tenaga kerja asing (TKA).

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui beberapa tahap pelaksanaan. **Pertama**, melakukan kajian hukum secara komprehensif terhadap UU No.13/2003 tentang Ketenagakerjaan, UU No.3/1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, UU No.21/2000 tentang Serikat Pekerja, UU No.2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial dan UU No.40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Kegiatan ini dilakukan untuk memperoleh perbandingan secara komprehensif dari peraturan perundangan yang terkait dengan isu pokok kajian. Disamping itu, tim kajian juga melakukan kajian pustaka terutama studi referensi untuk memperoleh perbandingan praktek hubungan industrial di berbagai negara. **Kedua**, tim melakukan pengumpulan data dan informasi baik dari data sekunder maupun primer. Informasi diperoleh melalui serangkaian kegiatan diskusi dan wawancara mendalam dengan berbagai *stakeholders*, baik pemerintah, pengusaha, buruh, dan pihak akademisi.

Kesimpulan

1. Inkonsistensi peraturan ketenagakerjaan. Setelah ditelaah tidak ditemukan tumpang tindih peraturan ketenagakerjaan, yang ditemui justru persinggungan antar pasal yang dapat dikomparasikan dan saling melengkapi. Namun demikian dalam UU No.13/2003 mengandung beberapa pasal yang inkonsisten. Inkonsistensi ini diantaranya terdapat pada Pasal 56 ayat (2a) dengan Pasal 59 ayat (2) yang mengatur Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT). Selanjutnya Pasal 88 ayat (3) yang mengatur dasar penetapan upah minimum. Kemudian Pasal 1 butir 15 dengan Pasal 66 ayat (2a) yang mengatur *outsourcing* pekerja. Ketidak-konsistenan pasal-pasal tersebut mengakibatkan ketidak-efektifan pasal-pasal yang mengatur hak berserikat dan hak atas jaminan sosial bagi pekerja PKWT dan *outsourcing*. Disamping itu, ditemukan juga pasal yang menghambat proses efisiensi perusahaan karena alasan ekonomi, yaitu pada pasal 164 ayat (3).

2. Perbedaan persepsi penentuan upah minimum disebabkan oleh adanya dasar penghitungan upah minimum yang cenderung kontroversial. Upah minimum yang ditetapkan seringkali dipersepsikan terlalu tinggi oleh pengusaha, sehingga UMP (dulu UMR) yang seharusnya merupakan upah minimum dalam prakteknya menjadi upah maksimum.

3. Ketidakjelasan dalam ketentuan mengenai PKWT. Pengaturan PKWT yang ada selama ini masih menjadi problematik, karena adanya pembedaan perlakuan terutama dalam pemenuhan hak-hak dasar pekerja. Pekerja yang bekerja atas dasar perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT) kurang mendapatkan perlindungan hukum jika dibandingkan dengan pekerja yang bekerja atas dasar perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT). Selain itu, penggunaan pekerja tidak tetap menyebabkan melemahnya posisi serikat pekerja akibat tingginya *turnover* pekerja.

4. *Outsourcing* saat ini merupakan suatu kebutuhan dalam praktek persaingan bisnis global, sehingga pembatasan atau bahkan pelarangannya di Indonesia akan berimplikasi luas. Namun demikian penyelarasan peraturan tentang *outsourcing* perlu dilakukan dalam rangka menciptakan hubungan industrial yang harmonis.

5. Dalam prakteknya, sebagian besar perusahaan dalam semua jenis industri telah menjalankan ketentuan tentang istirahat antara jam kerja, istirahat mingguan, cuti tahunan, lembur akan tetapi belum bisa menjalankan ketentuan tentang istirahat panjang.

6. Pengusaha telah mengikuti prosedur umum PHK untuk pekerja permanen. Namun bagi pegawai kontrak, prosedur PHK belum sesuai dengan ketentuan, sehingga PHK dapat terjadi setiap saat tanpa adanya peringatan, walaupun kontrak belum berakhir. Oleh karena itu sering kali pesangon hanya diberikan kepada pekerja dengan status permanen, selebihnya tergantung kebijaksanaan dan kemampuan perusahaan.

7. Besaran pesangon yang ada dalam UU No. 13/2003 lebih tinggi baik dengan tingkat pesangon optimal secara sosial maupun dengan perhitungan *hiring tax.* Tidak

terdapat skema *employment insurance* untuk mendanai pesangon dan tidak diperbolehkannya kontribusi Jamsostek serta Dana Pensiun untuk mengurangi biaya pesangon PHK.

8. Penggunaan TKA merupakan suatu hal yang tidak lagi merupakan larangan. Adalah menjadi tugas pemerintah untuk mengatur penggunaan TKA, bukan atas paradigma pengecualian dari suatu larangan pemerintah, tetapi untuk paradigma kewajiban pemerintah untuk membuka pasar domestik bagi penempatan dan penggunaan TKA.

9. Masih ditemukan ketidakharmonisan hubungan buruh/pekerja dengan pengusaha dalam kehidupan sehari-hari.

Rekomendasi

Hubungan Industrial:

1. Pemerintah perlu mendorong terciptanya iklim yang kondusif bagi buruh/pekerja dan pengusaha dalam melaksanakan perundingan kolektif pada tingkat Bipartit.

2. Pemerintah perlu menetapkan ketentuan-ketentuan hukum yang mendorong terlaksananya perundingan kolektif yang harmonis antara buruh/pekerja dan pengusaha, yang dilandasi prinsip-prinsip perilaku beritikad baik (*code of good faith*).

Sistem Pengupahan dan Upah Minimum:

3. Upah minimum harus dikembalikan kepada prinsip sebagai upah yang diberikan kepada buruh sebagai jaring pengaman (*safety net*). Upah minimum itu diharapkan hanya berperan sebagai jaring pengaman agar upah tidak jatuh pada level di bawah kewajaran. Artinya, jika buruh bekerja dengan baik, maka buruh akan menikmati tingkat kehidupan yang cukup layak dan setidaknya berada pada garis kemiskinan (*poverty line*). Oleh karena itu upah minimum hanya diterapkan pada pekerja yang masa kerjanya 0 (nol) tahun. Sedangkan upah di atas upah minimum ditetapkan sesuai dengan hasil perundingan bipartit antara pengusaha dengan serikat pekerja. Dengan demikian pengupahan masih memerlukan campur tangan pemerintah dalam hal ini penetapan upah minimum sebagai jaring pengaman (*safety net*).

4. Harus ditegaskan lagi bahwa tingkat upah riel di setiap perusahaan haruslah diarahkan sebagai hasil perundingan kolektif yang harus lebih tinggi dari upah minimum. Penghitungan upah harus berdasarkan prinsip keadilan. Selain masa kerja juga harus memperhatikan kinerja karena hal ini sangat baik untuk menunjang produktivitas. Untuk mencapai hal tersebut terdapat kendala karena adanya ketidakkonsistenan pengaturah upah minimum.

5. Standardisasi penetapan penghitungan upah minimum dengan menggunakan data garis kemiskinan regional sebagai ancangan. Penetapan upah minimum yang diberlakukan sekarang ini cenderung mengundang kontroversi karena dasar

perhitungannya menimbulkan perbedaan persepsi cara menghitung upah minimum antara serikat pekerja dan asosiasi pengusaha. Sudah terjadi banyak kasus bahwa tidak mudah mencari kata sepakat besarnya upah minimum dari kedua pihak ini, sehingga *settlement* upah minimum merupakan kompromi politik. Upah minimum yang ditetapkan seringkali dipersepsikan terlalu tinggi oleh pengusaha, sehingga UMR yang seharusnya merupakan upah minimum dalam prakteknya menjadi upah maksimum. Untuk mengurangi intervensi politis, perselisihan perhitungan upah minimum perlu diminimalkan.

Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT):

6. Hak-hak buruh, yang terutama tercermin dalam ukuran *take home pay*, bagi PKWT harus lebih tinggi dibandingkan dengan pekerja PKWTT pada jenis pekerjaan/tugas yang sama di suatu perusahaan.

7. Faktor penentu utama PKWT didasarkan atas jangka waktu dengan penetapan hanya untuk jangka waktu maksimal atas suatu PKWT seperti 5-8 tahun. Penetapan jangka waktu maksimal sebaiknya disesuaikan dengan hasil pengamatan rata-rata *tenure* yang dinginkan, sehingga memungkinkan kontrak bervariasi menurut lama waktu kontrak seperti berdasarkan bulan atau tahunan.

8. Peralihan status dari PKWT menjadi PKWTT tidak perlu secara ketat dibatasi melalui instrumen pengaturan frekwensi perpanjangan/pembaruan kontrak, karena tidak ada lagi alasan dan keharusan yang menekankan bahwa PKWT wajib beralih menjadi PKWTT.

9. PKWT tidak dibatasi untuk jenis pekerjaan tertentu saja, tetapi diserahkan saja pada kondisi aktual pasar tenaga kerja.

10. Pengusaha wajib untuk memberikan informasi tentang isi kontrak kepada buruh baik secara individu maupun bersifat publik demi menumbuhkan pemahaman arti suatu kontrak kerja dan memenuhi aspek *inform consent atau right to be informed* bagi buruh.

Outsourcing

11. Praktek *outsourcing* strategik atau *subcontracting* atau pemborongan pekerjaan dapat dilakukan terbatas pada pekerjaan-pekerjaan yang bukan kompetensi inti (*non-core competencies* atau dapat saja disebut *non-core activities*) atau pendukung. Penentuan pekerjaan-pekerjaan ini harus merupakan kesepakatan hasil perundingan kolektif antara serikat pekerja dan perusahaan.

12. Penghapusan pasal tentang pemborongan pekerjaan dari UU Ketenagakerjaan. Hubungan bisnis, yang terjadi antara perusahaan yang memborongkan pekerjaan dan perusahaan yang menerima pekerjaan atau subkontraktor, sebaiknya diatur dalam Hukum Perdata, dan dihapus dari Hukum Ketenagakerjaan. Pengaturan hubungan bisnis yang terjadi sebagai akibat praktek *outsourcing* strategik atau pemborongan pekerjaan adalah di luar cakupan (*domain*) peraturan perundang-

undangan di bidang ketenagakerjaan. UU Ketenagakerjaan hanya memfokuskan pada *outsourcing* pekerja melalui penyedia jasa pekerja/buruh.

13. Hubungan kerja dalam sistem *outsourcing* pekerja dapat didasarkan pada perjanjian kerja waktu tertentu (PKWT) atau perjanjian kerja waktu tidak tertentu (PKWTT).

14. Hubungan kerja antara buruh dan pengusaha jasa pekerja maupun pengusaha pengguna dalam konteks *outsourcing* pekerja perlu ditentukan secara pasti agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum. Kerancuan pengertian *outsourcing* dalam praktek menyebabkan ketidakjelasan dan ketidaktegasan tentang dengan siapa buruh mempunyai hubungan kerja. Untuk itu perlu dipertegas bahwa dalam sistem *outsourcing* pekerja, hubungan kerja yang terjadi adalah hubungan kerja tanggung renteng (*co-employment relation*) dimana baik perusahaan penyedia jasa pekerja maupun perusahaan pengguna memiliki hubungan kerja dengan pekerja. Oleh karena itu Pasal 66 ayat (2a) yang tidak konsisten dengan Pasal 1 butir (15) direkomendasikan untuk dihapus.

15. Hak-hak/perlindungan kerja pekerja/buruh yang di-*outsource* minimal sama dengan pekerja/buruh yang tidak di-*outsource*. Hak-hak/perlindungan hukum pekerja/buruh yang di-*outsource* diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sama seperti hak-hak/perlindungan buruh lainnya. Perusahaan penyedia jasa pekerja dan perusahaan pengguna mempunyai kewajiban untuk memberikan perlindungan kerja dan memenuhi syarat-syarat kerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Istirahat Panjang

16. Istirahat panjang sebaiknya tetap diatur dalam Undang-Undang, hanya dalam hal pelaksanaannya diserahkan pada kesepakatan kedua belah pihak buruh dan pengusaha (Bipartit). Hal-hal yang harus dipertimbangkan dalam pemberian istirahat panjang dalam perundingan Bipartit adalah tentang masa kerja dan lamanya istirahat panjang serta hak-hak pekerja selama menjalani istirahat panjang.

PHK dan Pesangon

17. Perlu dikaji kembali besaran uang pesangon dan uang penghargaan masa kerja di dalam UU No.13/2003 yang berlaku untuk semua tingkat upah tanpa kecuali. Bila upah terakhir pekerja yang di PHK cukup tinggi dan umumnya masa kerjanya juga relatif besar, maka beban pesangon yang harus di tanggung pengusaha cukup berarti. Pesangon yang terlalu besar dan memberatkan pengusaha ini tidak sesuai lagi dengan semangat pemberian uang pesangon yang diperuntukkan bagi penghargaan masa kerja dan kompensasi biaya sosial akibat beralihnya status pekerja yang di PHK dari bekerja menjadi menganggur serta fungsi pesangon sebagai safety net. Tambahan lagi, pesangon yang senjang antara pekerja dengan upah rendah dan upah tinggi, tidak sesuai dengan azas keadilan. Pembatasan pesangon pada tingkat maksimum tertentu atau penetapan tingkat pesangon yang berkurang dengan semakin tingginya tingkat upah terakhir pekerja yang di PHK dapat menjadi alternatif. Ketentuan ini dapat diatur dalam aturan pelaksanaan.

18. Mengenai besaran uang pesangon yang dirasakan sangat memberatkan bagi pihak pengusaha adalah faktor pengali (dua) yang ada di dalam pasal 164 ayat 3 UU No.13/2003 bila PHK disebabkan oleh alasan efisiensi. Oleh karena itu diusulkan untuk menghilangkan ketentuan tersebut. Dengan demikian nilai pesangon karena alasan efisiensi ekonomi di Indonesia akan menjadi relatif lebih kompetitif dibandingkan dengan negara-negara di kawasan Asia lainnya.

19. Diperlukan skema pencadangan dana untuk uang pesangon yang dapat meringankan beban pengusaha. Salah satu cara, dapat ditempuh melalui penabungan rutin di perusahaan asuransi. Ketentuan umum penanggungan dan kewajiban pembayaran premi bulanan dapat dirembukkan antara pengusaha dengan perusahaan asuransi yang menawarkan jasa asuransi uang pesangon. Pemerintah melalui PT. Jamsostek dapat berinisiatif memulai skema pencadangan dana uang pesangon dengan sistem asuransi ini.

20. Komponen pesangon yang harus dibayarkan oleh pengusaha sebaiknya disesuaikan dengan alasan terjadinya PHK itu sendiri. Hal ini dilakukan dengan membatasi pemberian pesangon dan uang penghargaan masa kerja hanya untuk PHK karena alasan efisiensi ekonomi, dan untuk pesangon tersebut diberlakukan tingkat pesangon tunggal (*single rates*), bukan *double rates* seperti yang berlaku saat ini. Disamping itu, uang pisah untuk PHK karena pelanggaran ringan (*minor violation*), besarnya sama dengan uang pisah karena alasan pelanggaran berat (*major violation*) maupun mengundurkan diri (*quits*), dan ditentukan bersama melalui negosiasi antara pengusaha dan serikat pekerja. Adapun kompensasi untuk PHK karena alasan non-ekonomi diselesaikan melalui prosedur penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

21. Besar pesangon yang mengoptimalkan kepuasan pekerja dan keuntungan pengusaha dapat dihitung dengan menggunakan besaran-besaran lama mencari kerja, pesangon yang berlaku, dan *notice period* lalu menghitung *present value*-nya. Terlihat bahwa pesangon optimal sebenarnya lebih rendah dari yang diberlakukan dalam UU No.13/2003. Artinya besaran pesangon yang berlaku tersebut tidak optimal bagi kedua belah pihak. Seberapa besar pesangon untuk masa kerja 4 tahun dan 20 tahun dapat dilakukan perhitungan ulang dengan berpatokan pada besaran pesangon optimal rata-rata yang sebesar 7,6 bulan.

Tenaga Kerja Asing:

22. Perizinan TKA pada umumnya bertujuan ganda. Disatu pihak, Pemerintah menyadari akan keperluan dan kebutuhan dari kalangan bisnis dan industri untuk hal tersebut, dilain pihak Pemerintah juga wajib memberikan proteksi terhadap tenaga kerja domestik yang ada, sehingga perizinan TKA secara umum bertujuan memberikan keseimbangan kepada kedua hal tersebut.

23. Pada era perdagangan bebas sekarang ini, TKA merupakan suatu hal yang tidak lagi merupakan suatu larangan, akan tetapi nantinya akan menjadi tugas pemerintah untuk mengaturnya, bukan atas paradigma pengecualian dari suatu larangan pemerintah, tetapi untuk paradigma kewajiban pemerintah untuk membuka pasar domestik bagi penempatan dan penggunaan TKA.

24. Perkembangan pasar global telah menuntut Indonesia mengembangkan kebijakan penggunaan TKA, dalam hal ini tetap perlu ditekankan pada penggunaan TKA yang *high skilled,* juga dalam bidang-bidang di mana SDM Indonesia belum menguasainya termasuk misalnya bidang teknologi kesehatan dan teknologi perbankan.

25. Selain itu juga perlu ditetapkan apakah kompensasi ditetapkan oleh peraturan perundangan *(maximum or minimum payment)*, atau melalui kebebasan berkontrak. Namun yang terpenting dalam hal ini adalah sistem penetapan kompensasi sebaiknya diberi batasan dengan Kompensasi Minimum tertentu guna mendukung tujuan penggunaan TKA yang *high skilled* tersebut.

26. Penentuan syarat-syarat penempatan TKA sebaiknya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang melibatkan Departemen teknis terkait.