

Tinjauan Kerangka Peraturan Perundang-undangan untuk Pekerja Rumahan di Indonesia **2013**

Oleh **Miranda Fajerman**

Tinjauan Kerangka Peraturan Perundang-undangan untuk Pekerja Rumahan di Indonesia 2013

Oleh Miranda Fajerman

Proyek MAMPU – Akses ke Lapangan Kerja dan Pekerjaan Layak bagi Perempuan

ILO JAKARTA

Copyright © International Labour Organization 2013

Cetakan Pertama 2014

Publikasi-publikasi International Labour Office memperoleh hak cipta yang dilindungi oleh Protokol 2 Konvensi Hak Cipta Universal. Meskipun demikian, kutipan-kutipan singkat dari publikasi tersebut dapat diproduksi ulang tanpa izin, selama terdapat keterangan mengenai sumbernya. Permohonan mengenai hak reproduksi atau penerjemahan dapat diajukan ke ILO Publications (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: pubdroit@ilo.org. International Labour Office menyambut baik permohonan-permohonan seperti itu.

Perpustakaan, lembaga dan pengguna lain yang terdaftar di Inggris Raya dengan Copyright Licensing Agency, 90 Tottenham Court Road, London W1T 4LP [Fax: (+44) (0)20 7631 5500; email: cla@cla.co.uk], di Amerika Serikat dengan Copyright Clearance Center, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 [Fax: (+1) (978) 750 4470; email: info@copyright.com] atau di negara-negara lain dengan Reproduction Rights Organizations terkait, dapat membuat fotokopi sejalan dengan lisensi yang diberikan kepada mereka untuk tujuan ini.

ISBN 978-92-2-827621-3 (print)

978-92-2-127621-0 (web pdf)

ILO

Tinjauan Kerangka Peraturan Perundang-undangan untuk Pekerja Rumahan di Indonesia 2013/Kantor Perburuhan Internasional – Jakarta: ILO, 2014

vi, 49 p.

Also available in English: Review of the regulatory framework for homeworkers in Indonesia 2013, ISBN 978-92-2-027620-4 (print); 978-92-2-127621-0 (web pdf)/International Labour Office – Jakarta: ILO, 2014. vi, 44 p.

ILO Katalog dalam terbitan

Penggambaran-penggambaran yang terdapat dalam publikasi-publikasi ILO, yang sesuai dengan praktik-praktik Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan presentasi materi yang ada di dalamnya tidak mewakili pengekspresian opini apapun dari sisi International Labour Office mengenai status hukum negara, wilayah atau teritori manapun atau otoritasnya, atau mengenai batas-batas negara tersebut.

Tanggungjawab atas opini-opini yang diekspresikan dalam artikel, studi, dan kontribusi lain yang ditandatangani merupakan tanggungjawab penulis, dan publikasi tidak mengandung suatu dukungan dari International Labour Office atas opini-opini yang terdapat di dalamnya.

Rujukan ke nama perusahaan dan produk komersil dan proses tidak menunjukkan dukungan dari International Labour Office, dan kegagalan untuk menyebutkan suatu perusahaan, produk komersil atau proses tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Publikasi ILO dapat diperoleh melalui penjual buku besar atau kantor lokal ILO di berbagai negara, atau secara langsung dari ILO Publications, International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland; atau Kantor ILO Jakarta, Menara Thamrin, Lantai 22, Jl. M.H. Thamrin Kav. 3, Jakarta 10250, Indonesia. Katalog atau daftar publikasi tersedia secara cuma-cuma dari alamat di atas, atau melalui email: pubvente@ilo.org

Kunjungi halaman web kami: www.ilo.org/publns

Dicetak di Indonesia

Daftar Isi

Kata pengantar	v
Pendahuluan	1
Siapakah pekerja rumahan itu?	4
Pekerja rumahan di Indonesia	5
Tantangan yang dihadapi oleh pekerja rumahan di Indonesia	8
Tinjauan penerapan perundang-undangan Indonesia untuk pekerja rumahan	11
Hubungan kerja	11
Tenaga pembantu pekerja rumahan	14
Perantara	15
Kontrak kerja	16
Jaminan Pekerjaan	17
Syarat dan ketentuan kerja	18
Non-diskriminasi	19
Kebebasan Berserikat dan Perundingan Bersama	19
Pengupahan	20
Pemotongan upah	21
Pembayaran upah	22
Jam kerja	22
Kesehatan dan Keselamatan Kerja	23
Jaminan Sosial	24
Pekerja anak	26
Perlindungan Kehamilan dan Langkah-langkah Perlindungan lain untuk Perempuan	27
Cuti haid	28
Pengawasan dan pemantauan	28

Rekomendasi untuk reformasi peraturan dan mekanisme penegakan	29
Definisi pekerjaan rumahan dan praduga atas hubungan kerja	30
Tanggung jawab pemberi kerja dan perantara	30
Kontrak kerja	31
Tenaga pembantu pekerja rumahan	32
Pekerja anak	32
Pelarangan kerja paksa	33
Kebebasan berserikat	33
Kesetaraan dan non-diskriminasi	34
Upah dan jam kerja	34
Keselamatan dan kesehatan kerja	35
Jaminan sosial	37
Hak cuti hamil dan cuti lain	37
Pemantauan, pengawasan dan peningkatan kesadaran	37
Pengumpulan data	38
Lampiran 1	40
Lampiran 2	49

Kata Pengantar

Pekerja rumahan biasanya dipekerjakan oleh pemberi kerja atau perantaranya di Indonesia untuk melaksanakan pekerjaan dari rumah atau komunitas mereka. Namun, sedikit yang diketahui tentang pekerja rumahan di Indonesia, kondisi kerja, hubungan kerja atau metode kerja mereka. Bahkan di kalangan pelaku pasar tenaga kerja tidak banyak yang mengetahui status hukum pekerja rumahan sebagai pekerja.

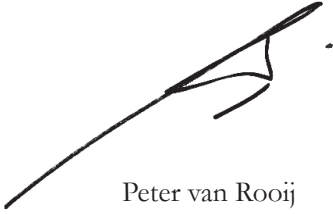
Pekerja rumahan seringkali diabaikan di pasar tenaga kerja. Dalam rantai pasokan internasional dan nasional, pengawas ketenagakerjaan dan pembeli internasional yang melakukan penilaian tentang kepatuhan cenderung membatasi ruang lingkup pengawasan mereka pada tempat kerja pemberi kerja. Peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan ketenagakerjaan nasional cenderung mengabaikan karakteristik dan kebutuhan khusus pekerja rumahan. Pekerja rumahan juga tidak terlihat dalam statistik angkatan kerja dan industri nasional dan seringkali dilupakan oleh serikat buruh, yang para anggota utamanya berasal dari pekerja dengan kontrak kerja biasa di tempat kerja. Para pekerja rumahan ini, yang sebagian besar adalah pekerja perempuan, bekerja dalam wilayah privat rumah mereka atau dalam komunitas mereka dan merupakan salah satu pekerja yang paling rentan dan berbahaya di Indonesia.

Proyek MAMPU ILO – Akses terhadap Lapangan Kerja dan Pekerjaan Layak yang didanai oleh Australian Aid dirancang untuk mendorong pekerjaan layak bagi pekerja rumahan di Indonesia. Salah satu tujuan utama proyek ini adalah untuk meningkatkan kerangka peraturan perundang-undangan dan mekanisme pengawasan untuk pekerjaan rumahan melalui bantuan teknis dan peningkatan kapasitas kelembagaan para pemangku kepentingan nasional.

Tujuan tinjauan kerangka peraturan perundang-undangan untuk pekerjaan rumahan di Indonesia ini adalah untuk menarik perhatian pada kesenjangan dan hambatan utama pada perlindungan pekerja rumahan baik dalam hukum maupun dalam praktik. Tinjauan ini memberikan beberapa saran tentang bagaimana cara untuk menutup kesenjangan dan menangani ketidakjelasan dalam kerangka peraturan perundang-undangan yang ada saat ini untuk memberikan perlindungan yang responsif terhadap pekerja rumahan. Disarankan adanya sebuah peraturan khusus yang menanggapi karakteristik pekerjaan rumahan dan memberikan perlindungan eksplisit terhadap pekerja rumahan. Mengingat kompleksitas yang ada dalam mengatur pekerjaan rumahan secara efektif, laporan ini juga melihat di luar lembaga-lembaga pemerintah sebagai sumber utama untuk penegakan hukum dan peraturan ketenagakerjaan. Laporan ini mempertimbangkan peran fundamental dialog sosial dan langkah-langkah individual dan bipartit dari serikat pekerja, organisasi masyarakat sipil, pemberi kerja dan pembeli internasional dalam menangani kurangnya pekerjaan layak yang dialami oleh pekerja rumahan dan merekomendasikan dukungan yang lebih besar agar diberikan kepada proses ini.

Saya ingin mengucapkan terima kasih kepada Miranda Fajerman atas penyusunan laporan ini. Saya juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Novita Hendrina, Lilis Suryani dan Agnes Gurning atas kontribusi mereka melalui konsultasi-konsultasi lokal, Decent Work Country Team di Bangkok atas tinjauan mereka, dan MWPRI (Mitra Wanita Pekerja Rumahan) atas pelaksanaan survei dasar yang komprehensif dan fasilitasi *focus group discussion* dengan para pekerja rumahan di Jawa Timur.

Kami berharap tinjauan ini akan membangkitkan dialog di kalangan konstituen ILO mengenai cara-cara untuk secara bersama-sama menangani kekurangan-kekurangan dalam peraturan mengenai pekerjaan rumahan di Indonesia. Kami berharap dapat terus bekerja dengan Pemerintah, pengusaha, pekerja dan organisasi masyarakat sipil untuk menyusun langkah-langkah praktis dan memberi tanggapan peraturan untuk kebutuhan pekerja rumahan akan perlindungan dan pemberdayaan.



Peter van Rooij

Direktur

Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste

Pendahuluan

Kerja rumahan adalah ranah yang sangat sulit untuk diatur dan dipantau secara efektif. Kerja rumahan, yang juga dikenal sebagai *putting out system* industrial, di mana pekerja melaksanakan pekerjaan yang serupa dengan pekerja pabrik, tetapi di rumah mereka, telah muncul sebagai respons pengusaha untuk menghindari biaya dan resiko yang biasanya ada terkait dengan mempekerjakan tenaga kerja sebagaimana biasanya. Di atas kertas, undang-undang ketenagakerjaan umum berlaku untuk pekerja rumahan. Namun dalam praktiknya, pekerja rumahan dipekerjakan melalui mekanisme-mekanisme informal dan tidak dicakup oleh sebagian besar mekanisme penegakan undang-undang. Pekerja rumahan belum mendapatkan perhatian yang jelas dalam peraturan, perundang-undangan, ataupun kebijakan di Indonesia, tidak juga mereka termasuk dalam cakupan kerja yang dilaksanakan oleh inspektur ketenagakerjaan dan mereka bukan penerima manfaat program pemerintah apapun yang bersifat khusus. Pekerja rumahan beroperasi di tepian masyarakat dan di dalam kesenjangan sistem hukum dan peraturan.

Seringkali bekerja di bagian terbawah dari rantai pasokan yang kompleks dan di dalam privasi rumah mereka, ketidakterlihatan, isolasi dan kerentanan pekerja rumahan menuntut perlindungan hukum yang kuat, pemantauan dan pengawasan oleh pihak berwenang. Laporan ini memberikan gambaran situasi pekerja rumahan di Indonesia saat ini dan sejauh mana mekanisme peraturan yang ada mampu memberikan perlindungan yang efektif untuk para pekerja ini. Laporan ini menarik perhatian pada tantangan saat ini terhadap penerapan dan penegakan peraturan untuk pekerja rumahan dan memberikan beberapa saran untuk respons regulasi, kebijakan dan program.

Laporan ini dikembangkan dari pengkajian dokumen (*desk review*) dan konsultasi dengan para pemangku kepentingan nasional dan lokal, termasuk Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, pejabat pemerintah, kehakiman, pengawas ketenagakerjaan, pengusaha sektor swasta, serikat buruh dan organisasi masyarakat sipil. Laporan ini juga didasarkan pada serangkaian survei yang dilakukan di Jawa Timur terhadap lebih dari 200 pekerja rumahan dan berbagai diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*) yang dilakukan terhadap pekerja rumahan di Jawa Timur dan Sumatera Utara pada tahun 2012 dan 2013. Survei dan *focus group discussion* dengan pekerja rumahan memberikan gambaran yang baik tentang karakteristik, hubungan kerja, metode kerja dan tantangan yang dihadapi oleh pekerja rumahan dan mendukung identifikasi kelemahan-kelemahan dalam mekanisme regulasi dan penegakan hukum yang ada saat ini. Konsultasi dengan para pemangku kepentingan juga mengungkapkan kesenjangan dan inkonsistensi yang signifikan dalam pengetahuan dan pemahaman tentang pekerja rumahan, status mereka sebagai pekerja dan hak-hak mereka berdasarkan undang-undang.

Praktik mempekerjakan pekerja rumahan bukanlah fenomena baru di Indonesia. Praktik ini tumbuh seiring dengan semakin meningkatnya kelenturan (fleksibilitas) dalam pasar tenaga kerja dan proses produksi serta semakin tingginya angka pengangguran dan kelangkaan pekerjaan. Para pemberi kerja semakin dapat menemukan berbagai cara yang berbeda serta fleksibel dalam mempekerjakan pekerja. Praktik pengalihdayaan, maklon, dan kecenderungan mempekerjakan pekerja secara lepas (*casualisation of labour*) semakin sering terjadi dan berkontribusi pada semakin meningkatnya bentuk-bentuk pekerjaan yang tidak tetap dan sangat rentan seperti kerja rumahan. Kesulitan dalam mengatur hal ini diperburuk dengan kenyataan bahwa hubungan kerja yang sangat rentan dan tidak tetap inilah yang seringkali tidak

tercatat atau terpantau dan sehingga tidak ada mekanisme pengawasan yang tepat atau efektif. Dengan kata lain, pekerja rumahan masih dianggap sebagai pekerja yang ‘tidak terlihat’.

Meskipun tidak ada data nasional yang mengidentifikasi jumlah dan karakteristik para pekerja rumahan, penelitian lapangan dan catatan anekdotal dari organisasi yang memiliki minat terhadap hal ini menunjukkan bahwa sebagian besar pekerja rumahan di Indonesia adalah perempuan.¹ Pekerja rumahan cenderung menarik lebih banyak perempuan daripada laki-laki karena kelenturan yang diberikan bagi perempuan dalam mengatur dan memenuhi tugas-tugas rumah tangga sembari bekerja. Meskipun demikian, kelenturan ini merupakan salah satu dari sedikit manfaat pekerjaan yang dilakukan di rumah. Pekerjaan seperti ini biasanya ditandai dengan hubungan kerja yang sangat eksploitatif dimana pekerja rumahan menerima upah di bawah upah yang standar, bekerja dalam waktu yang panjang dan tak terkira, menghadapi resiko keselamatan dan kesehatan kerja yang serius, tidak memiliki kontrak kerja, jaminan kerja, ataupun jaminan sosial. Para pekerja rumahan cenderung menjadi yang termiskin dari para pekerja miskin, tidak terorganisir dan akibatnya kurang memiliki daya tawar terhadap pemberi kerja mereka. Mengingat mereka relatif terisolasi dan seringkali berpendidikan rendah, pekerja rumahan kurang memiliki pengetahuan tentang hak-hak dan mekanisme yang dapat mereka gunakan untuk mendukung pemenuhan hak dan kepentingan mereka.²

Undang-undang (UU) Ketenagakerjaan, yang diumumkan pada tanggal 25 Maret 2003, merupakan sumber utama peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan di Indonesia. Meskipun secara formal pekerja rumahan dicakup sebagai pekerja dalam hubungan kerja oleh UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dalam praktiknya pekerja rumahan dipekerjakan melalui mekanisme informal dan berada di luar cakupan kebijakan dan program-program ketenagakerjaan Kementerian yang ada saat ini.³ Status hukum pekerja rumahan tidak dipahami dengan baik oleh para pemangku kepentingan termasuk pemerintah, serikat pekerja dan pemberi kerja, di Indonesia. Meskipun demikian, sepertinya ada keinginan politis dari sisi Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi serta Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak untuk mendorong pemahaman yang sama mengenai status para pekerja rumahan sebagai pekerja berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan Indonesia dan mendorong tercapainya pekerjaan yang layak bagi para pekerja ini melalui pelaksanaan undang-undang dengan lebih baik. Kesiapan untuk menangani kesenjangan dalam peraturan perundangan dan penerapan hukum terkait dengan pekerja rumahan juga mengemuka.

Laporan ini berupaya untuk mendukung proses pengembangan peraturan nasional yang khusus mengenai pekerjaan rumahan, dengan meninjau dan mengidentifikasi kelemahan-kelemahan dalam kerangka hukum nasional saat diberlakukan untuk para pekerja rumahan. Laporan ini juga mengacu pada standar-standar internasional mengenai kerja rumahan, yaitu standar-standar yang tercantum di Konvensi ILO mengenai Kerja Rumahan, 1996 (No.177). Konvensi ILO ini ditetapkan pada tahun 1996 sebagai respons terhadap kondisi kerja di bawah standar yang dialami oleh pekerja rumahan di seluruh dunia. Konvensi ini belum diratifikasi oleh Indonesia.⁴ Namun demikian, Konvensi ini memberikan kerangka internasional untuk standar minimum yang harus diberlakukan untuk pekerja rumahan.

¹ Dari survei yang dilakukan di Jawa Timur pada tahun 2013, sekitar 87% responden adalah perempuan.

² Mitra Wanita Pekerja Rumahanda Indonesia (MWPRI), Laporan Penelitian dan focus group discussions dengan pekerja rumahan di Jawa Timur, Jawa Barat, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bali dan Sumatera Selatan, 2005-2012.

³ Selama ini pengawas ketenagakerjaan dan mekanisme-mekanisme pemerintah lainnya belum diperluas kepada pekerja rumahan. Secara teoretis, pekerja rumahan dapat mengakses mekanisme-mekanisme penyelesaian perselisihan (mediator ketenagakerjaan dan pengadilan hubungan industrial) untuk menyelesaikan perselisihan mereka.

⁴ Per Maret 2013, Albania, Argentina, Belgia, Bosnia dan Herzegovina, Bulgaria, Finlandia, Irlandia, Belanda, Tajikistan and Republik Makedonia bekas Yugoslavia telah meratifikasi Konvensi ini.

Asumsi dan analisis dalam Laporan ini didasarkan pada konfirmasi yang diterima dari Biro Hukum, Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial, Inspektorat Ketenagakerjaan dan Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, bahwa pekerja rumahan dianggap sebagai pekerja dalam hubungan kerja industrial, sebagaimana ditetapkan dan diatur oleh UU Ketenagakerjaan.

Siapakah pekerja rumahan itu?

Pekerja rumahan tidak dijabarkan dalam undang-undang atau peraturan nasional di Indonesia. Untuk tujuan analisis, definisi pekerja rumahan yang diberikan oleh Konvensi ILO tentang Kerja Rumahan, yaitu “seseorang yang melakukan pekerjaan di dalam rumahnya atau di tempat lain sesuai dengan pilihannya selain dari tempat kerja pemberi kerja; untuk pengupahan yang didapatkan dari hasil produk atau jasa yang diinginkan oleh pemberi kerja, tanpa melihat siapa yang menyediakan peralatan, bahan atau hal lain yang digunakan”;⁵ akan digunakan dalam laporan ini. Definisi pekerja rumahan ini mencakup unsur-unsur umum sebuah hubungan kerja—pekerjaan, upah dan tingkat subordinasi yang ditentukan. Dalam konteks Indonesia, keberadaan unsur-unsur hubungan kerja ini menentukan tingkat cakupan undang-undang ketenagakerjaan nasional. ‘Pekerja rumahan’ harus terikat dalam sebuah hubungan kerja untuk mendapatkan perlindungan hukum. Mengingat biasanya tidak ada pengawasan langsung oleh pemberi kerja atau kontraktor terhadap ketenagakerjaan dan kontribusi pekerja rumahan terhadap proses produksi, maka kurang adanya pemahaman umum di kalangan pejabat pemerintah di tingkat lokal maupun pengusaha dan pekerja tentang hubungan dan tanggung jawab pemberi kerja terhadap pekerja rumahan di Indonesia.

Konvensi ILO tentang Kerja Rumahan membedakan pekerja rumahan dari kategori pekerja lain yang melakukan pekerjaan di tempat selain tempat kerja milik pemberi kerja. Orang-orang ini yang memiliki “tingkat otonomi atau/dan kemandirian ekonomi dianggap sebagai seorang pekerja yang mandiri” (pekerja mandiri atau pekerja yang memiliki usaha sendiri di rumah) dan yang kedua, para pekerja yang “terkadang melakukan pekerjaan mereka sebagai pegawai di rumah dan bukan di tempat kerja mereka” tidak dianggap sebagai pekerja rumahan menurut Konvensi ini.

Kurangnya pengakuan hukum yang eksplisit terhadap pekerja rumahan sebagai kategori pekerja khusus di dalam undang-undang dan peraturan Indonesia juga tercermin dalam langkanya data statistik nasional tentang pekerja rumahan. Statistik angkatan kerja nasional (Sakenas) saat ini tidak mampu mengidentifikasi pekerja rumahan atau pekerja berbasis rumahan di Indonesia. Praktik kerja rumahan juga tidak mampu ditangkap oleh instrumen survei industri atau sektor tertentu. ‘Ketidakterlihatan’ kerja rumahan di dalam undang-undang dan statistik ketenagakerjaan nasional ini mencerminkan sifat informal dan tak terlihatnya kerja rumahan di Indonesia.

⁵ Konvensi ILO tentang Pekerjaan Rumahan, 1996 (No.177), Pasal 1.

Pekerja rumahan di Indonesia

Mengikuti definisi pekerja rumahan sebagaimana yang ditetapkan oleh Konvensi ILO tentang Kerja Rumah n (No.177), pekerja rumahan di Indonesia adalah para pekerja yang bekerja di rumah atau komunitas mereka sebagai bagian dari *putting-out system* industrial. Para pekerja ini terikat dalam hubungan kerja dengan para pemberi kerja, atau perantara mereka, dan memberikan kontribusi pada produksi sebuah produk tertentu yang ditentukan oleh pemberi kerja.⁶

Berbagai bentuk kerja rumahan ditemukan di Indonesia. Pekerja, yang mayoritas adalah perempuan, terlibat dalam bentuk subkontrak komersial maupun industrial. Dalam subkontrak komersial, yang sering disebut sebagai *'putting-out' system*, kontraktor tidak turut serta dalam proses produksi secara nyata. Di sisi lain, dalam subkontrak industrial, kontraktor sendiri terlibat dalam proses produksi. Baik pedagang maupun produsen dapat berfungsi sebagai kontraktor. Pedagang yang mengkhususkan diri dalam pemasaran berbagai produk tertentu dapat mengatur produksi dengan mensubkontrak perusahaan atau perseorangan terpilih yang harus memproduksi sesuai dengan standar dan spesifikasi yang ditetapkan oleh kontraktor. Namun, produsen akan menggunakan subkontraktor untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu di dalam keseluruhan proses produksi mereka.

Dengan munculnya rantai pasokan global yang kompleks dan meningkatnya persaingan untuk produksi murah, praktik mensubkontrakkan produksi kepada pekerja rumahan tumbuh secara signifikan di dalam industri manufaktur. Pekerja rumahan seringkali bekerja pada ujung rantai pasokan yang panjang dan rumit. Pengaturan semacam ini sering melibatkan berbagai perantara, yang masing-masing mengambil bagian dari kontrak dan mengurangi jumlah uang dari puncak rantai ke pekerja rumahan yang melaksanakan pekerjaan. Pengaturan ini seringkali informal dan mengaburkan tanggung jawab pemberi kerja utama dan perantara terhadap pekerja rumahan. Ini dapat mempersulit pekerja rumahan untuk mengetahui siapa yang memegang tanggung jawab tertinggi atas upah dan kondisi kerja mereka dan kepada siapa mereka harus melaporkan jika mereka memiliki keluhan. Jaringan hubungan subkontrak yang rumit ini adalah satu alasan mengapa pekerjaan rumahan merupakan bidang yang sangat sulit untuk diawasi dan untuk memastikan penerapan standar ketenagakerjaan. Alasan kedua bidang ini sangat kurang dipantau berkaitan dengan keberadaan pekerjaan rumahan di kalangan usaha kecil dan menengah. Dalam situasi di mana pengusaha kecil dan menengah mempekerjakan pekerja rumahan, (ini sangat lazim pada industri Batik di Yogyakarta)⁷ hubungan dengan pengusaha yang memberikan pekerjaan kepada pekerja rumahan seringkali didasarkan pada ikatan keluarga, masyarakat atau sosial. Para pengusaha dan perusahaan itu sendiri juga seringkali informal. Dengan demikian, pihak-pihak dalam hubungan tersebut tidak selalu memandang interaksi antara pekerja rumahan dan pengusaha sebagai sebuah hubungan kerja formal yang mengandung hak-hak, peran dan tanggung jawab hukum.

Dalam banyak kasus, konsep kerja rumahan dan pekerja rumahan bisa dirancukan dengan gagasan tentang pengusaha dalam operasi berskala kecil atau mikro. Pekerja mandiri atau pengusaha mikro seringkali sangat tergantung pada sejumlah kecil pemasok and pembeli. Ini cenderung mengaburkan

⁶ Catatan dalam kajian *Baseline* yang dilakukan di Jawa Timur dengan lebih dari 200 pekerja rumahan, semua pekerja rumahan melaporkan bekerja di sektor manufaktur.

⁷ Laporan dari LSM, YASANTI, yang terlibat dengan pekerja rumahan di Yogyakarta.

perbedaan antara kewirausahaan mandiri dan hubungan kerja. Memang, kadang-kadang bisa sulit untuk menentukan status kerja pekerja berbasis rumahan. Hubungan antara pekerja rumahan dan pemberi kerja (pedagang atau produsen) kadang-kadang bisa terlihat sebagai hubungan komersial alih-alih hubungan kerja sebagai akibat dari upaya pemberi kerja untuk mengalihkan resiko dan tanggung jawab pada pekerja rumahan atau diakibatkan oleh pengaturan kerja pekerja rumahan. Upah satuan; persyaratan bagi pekerja rumahan untuk mengadakan peralatan, perlengkapan atau bahan sendiri; kurangnya pengawasan langsung atas pekerja rumahan saat mereka menyelesaikan pekerjaan mereka; kemandirian pekerja rumahan untuk bekerja sesuai dengan jadwal mereka sendiri; tanggung jawab yang dipikul oleh pekerja rumahan atas kualitas output; dan, dalam beberapa kasus, kemampuan pekerja rumahan untuk mempekerjakan tenaga pembantu tambahan dalam pekerjaan mereka, dapat membuat hubungan antara pekerja rumahan dan pemberi kerja tampak sebagai hubungan komersial (hubungan dagang). Hubungan kerja yang terselubung dan tersamar adalah lazim dalam kerja rumahan, yang kadang-kadang semakin mempersulit untuk menentukan adanya hubungan kerja. Ini semakin diperumit oleh fakta bahwa banyak pekerja rumahan yang terlibat dalam kerja rumahan bahkan tidak menganggap diri mereka sebagai pekerja.⁸ Sebaliknya, mereka menganggap pekerjaan mereka sebagai kegiatan sampingan, hobi, atau untuk ‘uang saku’, bahkan dalam kasus di mana mereka adalah pencari nafkah utama bagi rumah tangga dan bekerja lebih dari empat puluh jam dalam seminggu.

Karena kurangnya perhatian yang diberikan kepada pekerja rumahan oleh pemerintah dan aparat penegak hukum, banyak perusahaan tidak menyadari bahwa mempekerjakan pekerja rumahan diatur oleh UU Ketenagakerjaan.⁹ Sebagian besar percaya bahwa mempekerjakan pekerja rumahan tidak diatur dalam undang-undang atau sebenarnya tidak legal. Namun demikian, pengusaha merasa bahwa mempekerjakan pekerja rumahan merupakan cara mudah dan fleksibel untuk memenuhi permintaan yang fluktuatif dan sebagai sarana untuk menggantikan biaya *overhead* terkait dengan mempekerjakan tenaga kerja standar. Sistem ini, dalam setiap ragamnya, paling bermanfaat bagi pengusaha yang dapat menghindari investasi untuk ruang kerja tambahan dan, melalui cara-cara informal mempekerjakan pekerja rumahan, menghindari tanggung jawab memberikan kondisi kerja dan tunjangan terkait dengan tenaga kerja formal kepada pekerja rumahan. Selain itu, pengusaha dapat secara efektif mengalihkan banyak biaya terkait dengan produksi dan resiko dan tanggung jawab atas kualitas produk kepada pekerja rumahan. Demikian juga, perantara dapat menghasilkan keuntungan lumayan besar dari mengalokasikan pekerjaan dan mengawasi produksi tanpa beban pemasaran produk jadi.

Kerja rumahan sangat menarik bagi perempuan karena memungkinkan mereka menjalankan fungsi ganda mereka untuk pekerjaan rumah tangga dan pengasuhan anak sembari mendapatkan penghasilan tambahan bagi keluarga. Kerja rumahan cenderung terjadi di dalam privasi rumah si pekerja rumahan dan sebagai kegiatan tambahan yang dilakukan oleh perempuan di sela-sela pekerjaan rumah tangga. Dalam banyak kasus, pekerjaan semacam ini juga dianggap secara kultural lebih ‘tepat’ bagi perempuan karena mereka dapat menghindari interaksi sosial yang ‘kotor’ atau tidak layak yang dikaitkan dengan pekerjaan pabrik dan memungkinkan suami mereka menjadi pencari nafkah yang terlihat. Penelitian sebelumnya yang dilakukan pada awal hingga pertengahan tahun 90-an serta *focus group discussion* baru-baru ini di Malang dan Medan menunjukkan bahwa kerja rumahan cenderung melibatkan perempuan dengan tingkat pendidikan formal sangat rendah – sebagian besar hanya lulus SD atau SLTP.¹⁰

⁸ ILO, Laporan dari *focus group discussion*, Malang, November 2012.

⁹ Konsultasi dengan perwakilan pengusaha, Jawa Timur dan Sumatra Utara, 2013, Lihat Lampiran 2.

¹⁰ Lihat ILO, Focus Group Discussion Reports, Medan and Malang, November, 2012 (Indonesia).

Alasan paling utama yang menghantarkan perempuan terlibat dalam kerja rumahan adalah kebutuhan untuk bertahan hidup. Pengangguran dan setengah pengangguran yang signifikan di Indonesia telah menekankan meningkatnya kebutuhan perempuan dari rumah tangga miskin untuk terlibat dalam kegiatan yang menghasilkan pendapatan. Semakin banyaknya keluarga yang tidak memiliki lahan, khususnya di Jawa, berarti bahwa sebagian besar keluarga tidak dapat mengandalkan produksi pertanian untuk mendapatkan penghidupan ala kadarnya. Berkembangnya fenomena rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan di Indonesia, di mana anggota keluarga laki-laki terpaksa bermigrasi untuk mencari pekerjaan tunai atau karena perceraian, ditinggalkan atau kematian suami mereka juga telah mendorong banyak perempuan mencari kerja rumahan sebagai sumber utama penghasilan mereka.¹¹

¹¹ Selama focus groups discussion di Malang (Desember 2012), satu perempuan pekerja rumahan menjelaskan bahwa suaminya bermigrasi ke Jakarta untuk mencari kerja bangunan. Dalam tiga tahun sang suami pergi, perempuan tersebut hanya menerima uang yang sangat sedikit darinya. Para pekerja rumahan lain menunjukkan bahwa suami mereka pergi ke Bali atau daerah lain untuk mencari kerja.

Tantangan yang dihadapi oleh pekerja rumahan di Indonesia

Kesan umum bahwa pekerja rumahan mengalami situasi yang sangat eksploitatif, bekerja selama berjam-jam dan mendapatkan upah di bawah upah minimum dalam sebuah sistem dimana mereka sedikit atau tidak memiliki daya tawar dan tanpa kepastian kerja, benar terjadi di Indonesia. Pemberi kerja mempekerjakan pekerja rumahan utamanya untuk menghindari tanggung jawab mereka berdasarkan undang-undang ketenagakerjaan, dan pada saat yang sama mengalihkan resiko dan tanggung jawab yang biasanya dipikul oleh pemberi kerja kepada pekerja rumahan. Beberapa karakteristik mencolok dari pekerja rumahan yang disurvei adalah buruknya kondisi kerja tempat mereka bekerja, upah rendah, kurangnya perlindungan sosial dan kondisi kemiskinan secara umum.

Pekerja rumahan biasanya dipandang oleh serikat pekerja sebagai ancaman bagi hubungan kerja formal perusahaan – kontrak kerja khas yang diandalkan oleh serikat pekerja untuk sebagian besar anggotanya.¹² Tanggapan awal serikat pekerja terhadap praktik pekerjaan rumahan adalah mengadvokasi pelarangan kerja rumahan. Sekarang serikat pekerja semakin tertarik mengorganisir pekerja rumahan dan mengadvokasi hak-hak dan kepentingan mereka sebagai pekerja. Namun, mengingat sikap umum banyak pengusaha yang anti serikat pekerja, pekerja rumahan seringkali merasa takut bahwa pengorganisasian dan hubungan dengan serikat pekerja akan berisiko bagi mata pencaharian mereka. Memang, dalam kasus-kasus dimana pekerja rumahan berhasil mengorganisir dan melakukan perundingan untuk upah yang lebih tinggi, upaya-upaya seringkali menjadi bumerang dan mengakibatkan pengusaha hanya menggeser proses produksi ke desa atau kelompok pekerja lain.¹³ Mengingat pekerja rumahan bekerja di rumah atau komunitas mereka, para pekerja ini cenderung tersebar dan sulit untuk ditemukan dan diidentifikasi untuk tujuan pengorganisasian. Upaya pengorganisasian juga terkendala oleh kurangnya interaksi sosial sesuai dengan kelompok pekerja rumahan di luar komunitas atau tetangga dekat mereka. Serikat pekerja menemukan bahwa pendekatan tradisional untuk pengorganisasian tidak dapat diterapkan dan tidak bisa berjalan.

Bahkan bagi organisasi perempuan berbasis masyarakat, mengorganisir pekerja rumahan perempuan terbukti sangat sulit. MWPRI dan organisasi-organisasi perempuan lainnya telah mencatat keberhasilan dalam membangun hubungan dengan pekerja rumahan dengan mengirimkan staf dan fasilitator masyarakat untuk tinggal di komunitas serta bekerja dan berinteraksi secara intensif dengan pekerja rumahan. Metode pengorganisasian juga sudah dimulai melalui penyelenggaraan pertemuan sosial atau kegiatan mata pencaharian misalnya pelatihan keterampilan kerja, yang dinikmati oleh para perempuan dan yang mempromosikan kohesivitas kelompok, interaksi sosial dan keterlibatan. Ini penting sebagaimana ditunjukkan oleh banyak perempuan yang sekarang menjadi anggota serikat pekerja rumahan di Jawa Timur selama *focus group discussion* bahwa motivasi utama mereka bergabung dengan serikat pekerja adalah lebih bisa bersosialisasi ketimbang motivasi untuk meningkatkan kondisi kerja atau perlindungan sosial mereka.¹⁴ Banyak pekerja rumahan tidak mengerti atau melihat manfaat berorganisasi. Relatif kurangnya

¹² Laporan dari proyek FIND REFERENCE Lucita Lazo

¹³ Focus group discussion yang dilakukan oleh ILO di Malang, Desember 2012.

¹⁴ Focus group discussion Malang 2012.

minat perempuan terhadap pengorganisasian untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan mereka dapat dikaitkan dengan rendahnya tingkat pendidikan mereka, kurangnya akses terhadap informasi dan kesadaran alternatif dan kurangnya kesadaran mereka secara umum akan hak dan status mereka sebagai pekerja sesungguhnya. Meskipun sebagian besar perempuan pekerja rumahan sangat peduli tentang bertahan hidup sehari-hari mereka, kesehatan mereka dan pendidikan anak-anak mereka, mereka tidak mudah memahami hubungan antara pengorganisasian, perundingan bersama dan meningkatnya kondisi kerja atau kesejahteraan.

Kemiskinan yang ekstrim dan kurangnya kesempatan kerja bagi para perempuan yang terlibat dalam kerja rumahan mendorong persaingan atas kesempatan kerja antar pekerja rumahan di komunitas yang berdekatan. Tanpa suatu bentuk representasi kolektif atau kemampuan untuk melakukan perundingan bersama untuk upah yang lebih tinggi atau kondisi kerja yang lebih baik, pekerja rumahan cenderung bersaing satu sama lain memperebutkan pekerjaan. Ini memiliki dampak buruk terhadap upah dan memungkinkan pemberi kerja secara sepihak menentukan besaran upah.

Pekerja rumahan biasanya dibayar secara per potong. Dalam survei yang dilakukan di Jawa Timur, sangat langka pekerja rumahan mendapatkan setara dengan upah minimum setempat, sekalipun bekerja secara penuh waktu (40 jam seminggu). Pekerja rumahan yang berkontribusi terhadap produksi raket bulutangkis di Malang, misalnya, menunjukkan bahwa mereka mendapatkan Rp 2.500 (sekitar USD 0,25) per lusin raket yang diselesaikan. Dalam dua hari mereka bisa menyelesaikan lima lusin raket. Ini berarti penghasilan harian adalah Rp. 5.000 – 7.500 (USD 0,50-0,75) pada musim puncak. Demikian pula, pekerja rumahan yang bekerja di bidang sepatu di pinggiran Malang bisa mendapatkan Rp 1.000 – 2.000 (USD 0,10-0,20) per pasang sepatu yang mereka jahit. Mereka umumnya bisa menjahit satu pasang dalam waktu sekitar 30-40 menit.¹⁵

Kerja rumahan di Indonesia ditandai dengan pekerjaan dan pendapatan yang fluktuatif dan tidak bisa diduga. Pesanan biasanya berfluktuasi sesuai dengan permintaan pasar dan jangka waktu kerja bisa hanya satu hari. Kadang-kadang, pekerja rumahan bisa diminta untuk bekerja dalam waktu lama dengan pemberitahuan singkat untuk memenuhi tuntutan kuota pemberi kerja. Di lain waktu, mereka tidak mendapatkan atau mendapatkan sangat sedikit pekerjaan dan perlu mencari peluang lain untuk menghasilkan pendapatan bagi diri mereka sendiri. Ini menciptakan situasi kerja yang sangat tidak menentu dan sulit bagi pekerja rumahan. Oleh karena itu, pada saat musim puncak, pekerja rumahan biasanya meminta bantuan anak-anak mereka atau anggota keluarga lainnya untuk memaksimalkan hasil.

Dalam *putting-out system*, pemberi kerja meletakkan resiko dan tanggung jawab atas kualitas produksi pada pekerja rumahan sendiri. Pekerja rumahan seringkali menanggung biaya atas kesalahan yang mereka buat terhadap produk dengan hanya dibayar untuk pekerjaan yang memenuhi standar kualitas. Biaya produksi seperti listrik, peralatan dan perlengkapan, pemeliharaan peralatan, penyimpanan dan bahkan seringkali biaya yang berkaitan dengan pengambilan dan transportasi bahan dan produk jadi juga ditanggung oleh pekerja rumahan. Metode lain mengalihkan resiko pada pekerja rumahan menyangkut sebuah sistem yang memberikan pembayaran separuh atau sebagian untuk pekerjaan yang telah diselesaikan.¹⁶ Ini bukan praktik yang tidak lazim dan tampaknya merepresentasikan jaminan bahwa investasi pemberi kerja dalam input akan dikembalikan. Dengan demikian, dalam sistem semacam ini, pekerja rumahan yang hanya menerima pembayaran sebagian untuk pekerjaan yang telah mereka

¹⁵ *Focus group discussion* yang dilakukan oleh ILO di Malang, Desember 2012.

¹⁶ *Kajian Baseline Jawa Timur*.

selesaikan, meminjamkan modalnya kepada pemberi kerja dalam bentuk kredit untuk separuh pekerjaan yang belum dibayar. Namun, pemberi kerja seringkali tidak mampu membayar ‘pinjaman’ ini pada masa permintaan menurun dengan mengurangi input, tidak mau membayar atas pekerjaan yang dilakukan atau dengan membayar kurang.

Pekerja rumahan pada umumnya tidak memiliki akses ke jaminan sosial dan tidak juga diberi tunjangan kesehatan oleh pemberi kerja mereka. Bila cedera atau sakit, hanya ada sedikit atau bahkan tidak ada perlindungan atau jaring pengaman untuk membantu mereka atau keluarga mereka bertahan hidup dengan pendapatan yang berkurang atau terpengkas. Biasanya teman-teman atau keluarga memberikan bantuan, tetapi inipun seringkali juga terbatas. Berbagai pekerja rumahan memiliki banyak kreditur tempat mereka berhutang— tidak hanya untuk menutup biaya tak terduga terkait dengan kesehatan, tetapi juga untuk menutup biaya hidup ala kadarnya sehari-hari. Dalam kasus yang jarang terjadi, pemberi kerja atau perantara memberikan pinjaman atau uang muka tunai kepada pekerja rumahan yang membutuhkan, yang kemudian dikembalikan melalui pekerjaan selama beberapa bulan.¹⁷ Pengaturan ini berpotensi menciptakan situasi kerja paksa.

Pemberi kerja atau perantaranya jarang memberikan pelatihan atau dukungan kesehatan dan keselamatan kerja kepada pekerja rumahan. Pemberi kerja atau perantara lebih sering memberikan pelatihan kepada pekerja rumahan tentang cara untuk menyelesaikan tugas tertentu. Namun, terlihat dari data yang ada bahwa mereka biasanya tidak dilatih tentang penggunaan atau pembuangan perlengkapan, peralatan atau bahan secara tepat. Ini bisa membuat pekerja rumahan berisiko tinggi mengalami masalah kesehatan atau keselamatan kerja dan dapat berdampak pada keluarga dan komunitas pekerja rumahan, terutama bila pekerja rumahan bekerja dengan dan harus membuang zat-zat kimia atau bahan-bahan berbahaya lainnya.

Focus group discussion telah mengungkapkan dampak antargenerasi dari pekerjaan rumahan. Sebagian besar perempuan yang diwawancarai dalam *focus group discussion* di Malang telah terlibat dalam kerja rumahan pada usia yang sangat muda sebagai akibat dari keterlibatan ibu mereka. Persepsi tentang penghasilan tambahan atau ‘mudah’ melalui kerja rumahan di musim puncak dapat menarik anak-anak untuk putus sekolah untuk membantu orang tua mereka. Meskipun banyak pekerja rumahan yang telah mengidentifikasi kesehatan dan pendidikan anak-anak mereka sebagai prioritas utama mereka,¹⁸ sebagian besar merasa secara finansial sulit atau mustahil untuk terus membiayai pendidikan anak-anak mereka.

Kerja rumahan merupakan strategi bertahan hidup bagi keluarga berpenghasilan rendah. Bidang ini menawarkan pekerjaan yang mudah dan fleksibel untuk kaum perempuan yang memiliki tanggung jawab kerumahaan, tetapi ini merupakan pekerjaan dengan kualitas buruk, dan dengan kondisi kerja yang sangat buruk. Kemiskinan memaksa kaum perempuan untuk terlibat dalam pekerjaan rumahan dan bekerja dalam pekerjaan rumahan berarti berlanjutnya kemiskinan bagi para pekerja ini.

¹⁷ ILO, *focus group discussion* dengan pekerja rumahan, Jawa Timur, Oktober 2013.

¹⁸ ILO, *focus group discussion* dengan pekerja rumahan di Malang

Tinjauan penerapan perundang-undangan Indonesia untuk pekerja rumahan

UU Ketenagakerjaan, yang diumumkan pada tanggal 25 Maret 2003, merupakan sumber utama perundang-undangan ketenagakerjaan di Indonesia. UU ini mengatur hubungan kerja dan menetapkan syarat dan ketentuan kerja minimum bagi pekerja.

Seperti disebutkan sebelumnya, UU Ketenagakerjaan tidak secara eksplisit mencakup kerja rumahan atau pekerja rumahan, namun, pekerja rumahan dapat dianggap sebagai pekerja biasa yang bekerja dalam suatu hubungan kerja industrial sesuai definisi yang ditetapkan oleh UU ini. Ini sangat penting karena hukum ketenagakerjaan dan perburuhan biasanya hanya berlaku untuk pihak dalam suatu hubungan kerja. Memang, ketentuan dalam UU Ketenagakerjaan terutama mengatur peran, tanggung jawab dan hak-hak pemberi kerja dan pekerja dalam hubungan kerja industrial. Oleh karena itu, sangat penting bahwa pekerja rumahan dianggap sebagai bagian dari sebuah hubungan kerja untuk penerapan undang-undang ketenagakerjaan nasional.

Hubungan kerja

UU Ketenagakerjaan menetapkan hubungan kerja sebagai “hubungan antara pengusaha dan pekerja berdasarkan sebuah kesepakatan kerja yang di dalamnya terdapat unsur pekerjaan, upah dan perintah kerja”.¹⁹ Di sini, “pekerja” dijabarkan sebagai “siapapun yang bekerja dan menerima upah atau bentuk pengupahan lainnya”.²⁰ Definisi yang luas tentang pekerja ini dapat diterapkan pada siapapun yang terlibat dalam kegiatan yang mendatangkan pendapatan. Pihak lain dari hubungan kerja adalah “pengusaha”. Di sini, UU Ketenagakerjaan secara sepihak membedakan antara “pengusaha” dan “pemberi kerja” dan hanya mewajibkan pengusaha untuk patuh pada seluruh persyaratan yang ada di UU terkait dengan hubungan kerja, termasuk untuk kesepakatan, upah minimum, kerja lembur, jam kerja, istirahat, dan libur.²¹ UU ini menetapkan “pengusaha” sebagai:

- a. Orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang menjalankan suatu perusahaan milik sendiri;
- b. Orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum yang secara berdiri sendiri menjalankan perusahaan bukan miliknya;
- c. Orang perseorangan, persekutuan, atau badan hukum yang berada di Indonesia mewakili perusahaan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dan b yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia”.²²

¹⁹ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(5).

²⁰ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(3).

²¹ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 77-79 dan 80.

²² UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(5). Teks ketentuan ini juga tercantum di beberapa UU lain misalnya UU No. 2/2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial, No. 21/2000 tentang Serikat Pekerja dan No. 3/1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Berlawanan dengan hal itu, seorang “pemberi kerja” ditetapkan sebagai “orang perseorangan, pengusaha, badan hukum atau badan-badan lainnya yang mempekerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain”.²³ Tenaga kerja “adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat”.²⁴

Menurut UU Ketenagakerjaan, “pemberi kerja” hanya memiliki tanggung jawab untuk “melindungi, yang mencakup perlindungan kesejahteraan, keselamatan, dan kesehatan mereka baik mental maupun fisik”²⁵ kepada mereka yang dipekerjakan. Kandungan substantif dari “perlindungan” yang harus diberikan oleh pemberi kerja tidak ditetapkan secara jelas oleh UU Ketenagakerjaan.

Dalam cakupan Konvensi ini hubungan kerja hanya mencakup para “pemberi kerja” yang beroperasi atau mewakili perusahaan milik sendiri atau bukan milik sendiri.²⁶ Dengan demikian, orang perseorangan yang tidak mengelola perusahaan atau menjalankan badan-badan hukum tidak dapat dianggap memiliki ‘hubungan kerja’ dengan pekerja.

Sebagaimana tersebut di atas, salah satu unsur utama definisi tentang siapakah pekerja itu adalah memiliki “kesepakatan kerja”. Sebuah “kesepakatan kerja” ditetapkan oleh undang-undang sebagai kesepakatan yang dibuat antara pekerja dan pengusaha yang menjabarkan persyaratan kerja, hak-hak dan kewajiban pekerjaan dari setiap pihak. Perjanjian kerja dapat dibuat secara lisan atau tertulis.²⁷ Karenanya keberadaan hubungan kerja tidak bergantung pada ada atau tidaknya atau bukti kesepakatan secara tertulis. Isu yang relevan bagi kedua belah pihak adalah bahwa hak-hak, tanggung jawab dan persyaratan kerja yang khusus disampaikan dan disepakati dalam beberapa bentuk.

Kerja rumahan biasanya melibatkan pedagang atau produsen berbadan hukum maupun tidak, yang memberikan pekerjaan melalui perintah lisan atau kesepakatan dengan para pekerja rumahan, terutama di sektor manufaktur. Dalam situasi ini, definisi UU Ketenagakerjaan tentang “hubungan kerja” secara memadai mencakup jenis pemberi kerja (pedagang atau produsen) yang mempekerjakan pekerja rumahan.²⁸

Kerja rumahan, sebagai suatu jenis pekerjaan tertentu, juga cocok di dalam definisi hubungan kerja. Undang-undang mendefinisikan hubungan kerja sebagai ‘hubungan antara pengusaha dan pekerja berdasarkan perjanjian kerja, yang mengandung unsur-unsur pekerjaan, upah dan perintah kerja’.²⁹ ‘Upah’ menurut UU Ketenagakerjaan mengacu pada suatu bentuk pengupahan yang wajib dibayarkan oleh pemberi kerja sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.³⁰ Sementara istilah ‘pekerjaan’ dan ‘perintah kerja’ tidak didefinisikan di dalam UU tersebut, kedua istilah ini biasanya dipahami sebagai

²³ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(4).

²⁴ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(2).

²⁵ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 35(3).

²⁶ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(6). Perusahaan adalah:

- a. *Setiap bentuk usaha yang berbadan hukum atau tidak, milik orang perseorangan, milik persekutuan, atau milik badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara yang mempekerjakan pekerja/ buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain;*
- b. *usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.*

²⁷ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 51.

²⁸ Sebaliknya, perseorangan pemberi kerja pekerja rumah tangga, pekerja yang menyediakan jasa perawatan rumah, pengasuhan anak atau pekerjaan rumah tangga lainnya di rumah pemberi kerja, tidak dianggap sebagai “pengusaha” dan oleh karena itu dikecualikan dari keharusan memberikan perlindungan dan manfaat ketenagakerjaan standar kepada pekerja rumah tangga.

²⁹ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(15).

³⁰ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 1(30).

mengacu pada suatu tugas yang ditetapkan dan pada unsur-unsur instruksi, perintah dan subordinasi.³¹ Berdasarkan definisi ini, konsekuensinya kecil bila pekerja rumahan beroperasi di luar perusahaan. Namun, membangun subordinasi pekerja rumahan tidak selalu mudah. Berbagai dimensi ikut bermain misalnya sejauh mana pekerjaan tersebut menggunakan mesin dan peralatan mereka sendiri; apakah mereka bekerja untuk beberapa pemberi kerja ataukah hanya satu; pempekerjaan tenaga kerja tambahan untuk membantu penyelesaian pekerjaan; dan metode pengawasan produksi. Dalam pekerjaan biasa, pengawasan mengacu pada kehadiran langsung atau pengamatan pemberi kerja di tempat kerja terhadap pekerja. Namun, dalam arti luas, persyaratan yang menuntut pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan spesifikasi pemberi kerja dan tenggat waktu dan pengupahan yang baru dibayarkan jika pekerjaan tersebut memenuhi spesifikasi yang ditentukan, bisa dianggap sebagai bentuk pengawasan tidak langsung. Dapat dikatakan, seorang pekerja yang tetap memiliki suatu kadar kebebasan dan fleksibilitas selama pelaksanaan pekerjaan seharusnya tidak menghalangi adanya hubungan pekerja-pemberi kerja berdasarkan ketergantungan.

Biro Hukum Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi telah mengkonfirmasi penafsiran ini, namun, praktik Dinas Tenaga Kerja lokal menunjukkan inkonsistensi dalam penafsiran penerapan hubungan kerja untuk pekerja rumahan. Banyak Kantor Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten memahami pekerja rumahan sebagai pekerja informal yang tidak tercakup oleh Undang-Undang Ketenagakerjaan.

Memang, satu tantangan utama lain dalam menunjukkan hubungan kerja antara pemberi kerja dan pekerja rumahan adalah mekanisme yang digunakan oleh pemberi kerja (pedagang dan produsen) dalam mempekerjakan pekerja rumahan seringkali tersamar, ditutup-tutupi atau palsu, di mana pekerja dianggap sebagai pegawai lepas atau pekerja mandiri. Beberapa pemberi kerja di Indonesia, misalnya, telah membuat sistem di mana mereka menjual produk kepada pekerja rumahan, kemudian para pekerja rumahan ini memberikan nilai tambah. Kemudian pemberi kerja membeli kembali produk itu dari mereka. Pemberi kerja lainnya mensyaratkan agar para pekerja rumahan mendaftarkan diri mereka sebagai pekerja mandiri atau secara sengaja melibatkan berbagai lapisan calo melalui berbagai pengaturan subkontrak atau alih daya untuk mengaburkan tanggung jawab mereka, atau mereka membuat bengkel komunitas yang dikelola oleh kelompok pekerja rumahan. Kerancuan ini telah mengakibatkan buruknya pelaksanaan undang-undang pada para pekerja rumahan.

Setelah konsultasi awal, Biro Hukum dan direktorat-direktorat lain di Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi di tingkat nasional kini secara terbuka mengakui status hukum pekerja rumahan berdasarkan UU Ketenagakerjaan.³² Namun, kerancuan signifikan mengenai status pekerja rumahan berlanjut di lingkungan Kementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten. Banyak pejabat menganggap pekerja rumahan sepenuhnya berada di dalam perekonomian informal. Mengingat kurangnya perhatian dari Kementerian terhadap masalah ini selama dekade terakhir, maka ini bukanlah asumsi yang mengejutkan mengingat pekerja rumahan, dalam praktiknya, dipekerjakan melalui mekanisme informal dan pada umumnya beroperasi di luar lingkup aparat penegak hukum. Selama konsultasi dengan para pejabat lokal di Jawa Timur dan Sumatera Utara, ketidaksepakatan di antara para pejabat Kantor Tenaga Kerja di dalam kantor yang sama mengenai status hukum pekerja rumahan lazim terjadi. Ini menunjukkan diperlukan adanya instruksi yang jelas tentang pekerja rumahan dari Kementerian Tenaga Kerja pusat. Ketidaksepakatan di kalangan pejabat mengenai status hukum pekerja rumahan juga dapat dipengaruhi oleh beragamnya hubungan kerja dan mekanisme kerja pekerja rumahan di kabupaten mereka. Memang,

³¹ Kurikulum Pelatihan untuk Hakim Pengadilan Hubungan Industrial, Indonesia 2013.

³² Lokakarya pekerja rumahan tripartit tingkat provinsi, Surabaya dan Medan, September 2013.

sebagaimana disebutkan di atas, kadang-kadang sulit untuk membedakan antara hubungan ketergantungan pemberi kerja-pekerja dan hubungan komersial antara pengusaha dan pekerja mandiri rumahan.³³

Istilah ‘pekerja rumahan’ juga merupakan istilah yang relatif baru bagi banyak pejabat Kantor Tenaga Kerja. Istilah ini belum didefinisikan oleh Pemerintah, dan kurang mendapat perhatian dari kalangan akademisi di Indonesia. Selama konsultasi, para pejabat Kantor Tenaga Kerja, pengusaha dan serikat pekerja sering salah menafsirkan istilah ‘pekerja rumahan’ sebagai ‘pekerja rumah tangga’. Ini juga menyebabkan munculnya pernyataan menyesatkan tentang status ‘pekerja rumahan’ berdasarkan UU Ketenagakerjaan dan merupakan indikasi lemahnya tingkat kesadaran para konstituen mengenai keberadaan pekerja rumahan dan tantangan yang mereka hadapi sebagai pekerja. Para pejabat di Jawa Timur cenderung memiliki pemahaman yang lebih baik tentang pekerja rumahan daripada di tingkat nasional dan di Sumatera Utara. Ini mungkin karena kerja advokasi dan keterlibatan asosiasi pekerja rumahan dan HomeNet Asia Tenggara cabang Indonesia, Mitra Wanita Pekerja Rumahan Indonesia (MWPRI), di provinsi ini. Para hakim dan penyedia jasa bantuan hukum cenderung memahami pekerja rumahan agar dicakup oleh UU Ketenagakerjaan dan undang-undang dan peraturan ketenagakerjaan nasional yang relevan.

Terlihat bahwa tidak adanya definisi resmi yang jelas tentang pekerja rumahan berkontribusi terhadap kerancuan di kalangan pelaku hubungan industrial dan pejabat pemerintah tentang siapa itu pekerja rumahan. Kurangnya pengakuan eksplisit terhadap status hukum pekerja rumahan dan hubungan kerja antara pekerja rumahan dan pemberi kerja (dan perantaranya) juga berkontribusi terhadap tidak konsistennya pemahaman tentang status hukum pekerja rumahan sebagai pekerja. Kendati ada ruang lingkup untuk UU Ketenagakerjaan untuk diberlakukan pada pekerja rumahan, dan serangkaian penafsiran otoritatif oleh Kementerian Tenaga Kerja yang kira-kira dalam pengertian ini, upaya yang lebih besar diperlukan untuk memunculkan pemahaman yang jelas dan konsisten tentang pekerja rumahan dan status hukum mereka.

Tenaga pembantu pekerja rumahan

Terdapat kesenjangan dalam hukum terkait dengan status hukum dari para tenaga pembantu pekerja rumahan. Hukum tidak mengatur mengenai boleh atau tidaknya para pekerja rumahan (atau pekerja, untuk hal itu) mencari bantuan dari orang lain untuk menyelesaikan pekerjaan mereka. Celah dalam hukum ini memiliki konsekuensi yang sangat jauh. Tanpa adanya pelarangan jelas mengenai penggunaan tenaga pembantu pekerja rumahan menimbulkan kesulitan dalam memahami hak-hak tenaga pembantu pekerja rumahan dan peran dan tanggung jawab pekerja rumahan yang mempekerjakan para tenaga pembantu tersebut. UU juga tidak menetapkan apakah dan seberapa besar pemberi kerja bertanggung jawab atas tenaga pembantu pekerja rumahan.

Selain itu, kesenjangan dalam undang-undang ini memberi pemberi kerja peluang untuk lebih jauh menghindari tanggung jawab mereka sebagai pemberi kerja dengan menempatkan pekerja rumahan pada posisi seorang ‘pemberi kerja’. Dalam beberapa kasus seorang pemberi kerja mungkin mempekerjakan pekerja rumahan dan menuntut sang pekerja rumahan untuk bertindak sebagai pekerja rumahan sekaligus perantara dalam arti bahwa mereka akan bertanggung jawab membagikan dan mengumpulkan pekerjaan dari pekerja rumahan lain di komunitasnya. Untuk menghindari terbentuknya hubungan kerja berganda dengan banyak pekerja rumahan, sebagai alternatif, pemberi kerja dapat membebani

³³ Lihat Lampiran 2.

seorang pekerja rumahan dengan perintah kerja yang berlebihan yang tidak mungkin diselesaikan oleh satu pekerja. Ini akan memaksa pekerja rumahan tersebut masuk ke dalam situasi di mana dia terpaksa mencari bantuan dari tenaga kerja tambahan, sehingga menempatkan dirinya sebagai semi-pemberi kerja bagi tenaga pembantu pekerja rumahan. Sistem alokasi kerja ini menambahkan satu lapisan lain ke rantai pasokan yang sudah kompleks dan berpotensi memiliki dampak mengalihkan resiko dan tanggung jawab pemberi kerja kepada pekerja rumahan yang sangat rentan – pekerja tanpa kapasitas untuk memikul tanggung jawab pemberi kerja.

Perantara

Hubungan kerja antara pemberi kerja dan pekerja rumahan seringkali diperkeruh dengan adanya pengaturan subkontrak dan penggunaan perantara. Perantara adalah orang-orang yang mendapatkan pendapatan dari menjalankan perintah dari satu atau lebih perusahaan dan kemudian perintah itu dijalankan oleh satu atau lebih pekerja rumahan. Pada praktiknya, mereka biasanya meminta pemberi kerja membayar upah tetap atau menerima persentase dari upah per buah yang diterima oleh para pekerja rumahan. Di Indonesia, hubungan kerja semacam ini merupakan cara yang dapat diterima sehingga dapat memenuhi sisi penawaran maupun permintaan (*supply and demand*). Peraturan mengenai hubungan hukum dari (para) perantara dengan pemberi kerja serta tanggung jawab hukum mereka terhadap para pemberi kerja mengenai kondisi kerja para pekerja rumahan dijabarkan secara jelas dalam UU Ketenagakerjaan. Semua penggunaan subkontrak maupun alih daya sangat diatur ketat. Meskipun demikian banyak praktik penggunaan perantara untuk tujuan mempekerjakan pekerja rumahan di Indonesia saat ini tidak sesuai dengan peraturan tentang subkontrak dan alih daya dan para perantara biasanya tidak dapat memenuhi tanggung jawab mereka kepada para pekerja.

Menurut UU Ketenagakerjaan, para pemberi kerja hanya diizinkan untuk melibatkan pihak ketiga yang merupakan badan hukum dan melalui kesepakatan tertulis untuk melakukan pengaturan subkontrak maupun alih daya. Sifat pekerjaan yang akan di-subkontrakkan atau dialihdayakan harus merupakan kegiatan sekunder atau pelengkap, juga dikenal sebagai “bukan kegiatan pokok (*non-core business*)”, terhadap kegiatan utama dari perusahaan tersebut. Jika semua persyaratan itu dipenuhi, badan yang akan melakukan pekerjaan alih daya atau subkontrak mengambil tanggung jawab penuh untuk memastikan kondisi kerja, manfaat dan hak para pekerja yang dipekerjakan langsung oleh mereka.³⁴ Namun, jika salah satu dari persyaratan itu tidak terpenuhi—adanya kesepakatan tertulis, status hukum dari orang perseorangan atau badan yang akan mengerjakan pekerjaan subkontrak atau alih daya, atau pekerjaan yang akan disubkontrakkan ataupun dialihdayakan bukan kegiatan utama—maka perusahaan utama yang menggunakan jasa penyedia pekerja atau yang mengontrakkan pekerjaan kepada kontraktor harus bertanggung jawab secara hukum atas pekerjaan dan pemenuhan persyaratan kerja para pekerja yang disediakan oleh penyedia jasa pekerja atau kontraktor.³⁵ Konsep kewajiban kontraktor utama ini dirancang untuk melindungi para pekerja dari pemberi kerja yang menyalahgunakan pengaturan sub kontrak untuk menghindari tanggung jawab.

Pada praktiknya, seringkali ada banyak lapisan dalam rantai nilai internasional dan nasional, serta berbagai bentuk subkontrak yang terjadi sebelum pekerjaan itu sampai ke tangan pekerja rumahan. Seringkali, para perantara yang melibatkan pekerja rumahan secara langsung adalah orang perseorangan

34 UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 63-66. Catatan, tanggung jawab pihak ketiga ini ditegaskan ulang oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam *Putusan No. 27/PUU-IX/2011*.

35 UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 65(8) dan 66(4).

ketimbang perusahaan yang terdaftar dan orang perorangan ini sering kali tidak memiliki kontrak tertulis dengan pemberi kerja utama maupun dengan para pekerja rumahan. Demikian pula pekerjaan yang dilakukan oleh pekerja rumahan seringkali merupakan pekerjaan yang berkontribusi terhadap kegiatan pokok perusahaan tersebut, misalnya di sebuah pabrik yang memproduksi sepatu, pekerja rumahan kemungkinan berkontribusi terhadap satu atau dua unsur dari keseluruhan proses produksi sepatu. Pengaturan semacam ini yang melibatkan para pekerja rumahan melalui perantara tidak sesuai dengan persyaratan hukum untuk alih daya atau sub kontrak. Menurut aturan UU Ketenagakerjaan, oleh karena itu seringkali menjadi tanggung jawab hukum para pemberi kerja utama (dan bukan perantara) untuk memastikan kondisi kerja para pekerja.

Hal ini membuat penerapan kondisi kerja layak menjadi sulit. Jika perantara dibebaskan dari tanggung jawab untuk memenuhi kondisi kerja dan hak-hak pekerja rumahan, mereka kurang terdorong untuk berupaya memastikan kondisi kerja yang layak bagi pekerja rumahan. Sepanjang ada kelebihan pasokan tenaga kerja murah, kuota produksi dapat dipenuhi meskipun kondisi kerja yang diberikan di bawah standar. Demikian juga, kenyataannya adalah para pekerja rumahan biasanya tidak tahu siapa pemberi kerja utama mereka. Jika mereka tidak mengenal pemberi kerja mereka, maka sulit bagi pekerja rumahan untuk menuntut kondisi kerja yang lebih baik dan/atau mengajukan keluhan terhadap pemberi kerja.

Oleh karena itu muncul bahwa penggunaan perantara merupakan cara yang efektif bagi pemberi kerja untuk menghindari berurusan dengan ketenagakerjaan pekerja rumahan dan untuk menghindari tanggung jawab mereka. Kendati UU tersebut memberikan kerangka yang jelas untuk memikul tanggung jawab atas kondisi kerja pekerja dalam pengaturan subkontrak dan alih daya, penggunaan alih daya dan subkontrak di Indonesia terbukti merupakan bidang yang sangat sulit diawasi.³⁶ Dalam kasus subkontrak dan alih daya pekerjaan melalui perantara kepada pekerja rumahan yang tersebar, pengawasan dan penegakan hukum bahkan lebih rumit.

Kontrak kerja

Pekerja dalam hubungan kerja biasanya dijamin semua hak dan tunjangan seperti yang ada dalam UU Ketenagakerjaan. Hal ini berarti kondisi yang sama juga harus terjadi antara para pekerja rumahan dan pekerja yang bekerja di lapangan dalam hal pengupahan dan kondisi dan persyaratan kerjalain. Namun, UU juga memberikan kontrak ‘waktu tertentu’ yang memungkinkan para pemberi kerja mempekerjakan pekerja secara musiman atau jangka pendek. Tunjangan pekerjaan bagi para pekerja dalam kelompok ini lebih kecil ketimbang para pekerja tetap³⁷ dalam hal tunjangan PHK.

Ada beberapa keterbatasan terhadap jenis pekerjaan yang diperkenankan untuk dilakukan dalam kontrak dengan ‘waktu tertentu’, yaitu:

- “Pekerjaan yang sekali selesai atau yang sementara sifatnya;
- Pekerjaan yang diperkirakan selesai dalam waktu yang tidak terlalu lama dan paling lama 3 (tiga) tahun;

³⁶ Karena alih daya dan subkontrak diperbolehkan dalam UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan serangkaian peraturan tambahan dan pedoman bagi pengusaha sebagai upaya untuk mencegah praktik-praktik subkontrak dan alih daya yang tidak sesuai UU. Lihat, misalnya, Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi tentang Persyaratan Alih Daya No. 19 tahun 2012, yang menggantikan Keputusan Menteri sebelumnya, KEP 11/MEN/VI/2004 dan KEP 220/MEN/2004.

³⁷ Pekerja yang terikat dalam kontrak waktu tidak tertentu.

- Pekerjaan yang bersifat musiman; atau
- Pekerjaan yang berhubungan dengan produk baru, kegiatan baru, atau produk tambahan yang masih dalam percobaan atau penjajakan.”³⁸

Persyaratan dalam UU Ketenagakerjaan untuk kontrak waktu tertentu secara umum mendukung gagasan hubungan kerja tetap dalam kondisi-kondisi di mana jenis pekerjaan itu terselubung sebagai pekerjaan yang sementara. UU ini melindungi para pekerja yang secara konsisten dipekerjakan dalam kontrak jangka pendek dari perlakuan sebagai pekerja kontrak jika pekerjaan itu terus menerus ada lebih dari tiga tahun, pekerjaan itu juga bukan pekerjaan yang bersifat sementara atau kontrak kerjanya tidak memenuhi peraturan ketenagakerjaan lainnya (misalnya tidak dalam bentuk tertulis).³⁹

Meskipun kewajiban hukum para pemberi kerja yang mempekerjakan pekerja secara sementara atau tetap sudah jelas, kenyataannya banyak pemberi kerja yang mempekerjakan pekerja rumahan seringkali melanggar sebagian besar dari persyaratan ini. Pekerjaan yang diberikan pada pekerja rumahan tidak selalu bersifat musiman atau sementara dan para pekerja rumahan jarang menerima konfirmasi tentang kerja mereka serta persyaratan dan kondisi kerja dalam bentuk tertulis.⁴⁰ Secara teori, hal ini memberikan cakupan yang signifikan bagi para pekerja rumahan yang dipekerjakan secara reguler atau tanpa kontrak tertulis, untuk menegaskan hak mereka sebagai pekerja yang permanen atau ‘tidak dalam waktu tertentu’.⁴¹ Meskipun demikian dalam praktiknya, bisa jadi sulit bagi pekerja rumahan menunjukkan pemekeraan reguler tanpa adanya kesepakatan tertulis atau slip gaji, dan karena sifat pekerjaan mereka yang seringkali fluktuatif.

Dapat dikatakan bahwa peraturan yang membatasi pemekeraan pekerja sementara (dipadu dengan peraturan-peraturan lain yang meningkatkan biaya mempekerjakan tenaga kerja biasa) mungkin telah berkontribusi terhadap penggunaan tenaga kerja informal oleh pemberi kerja, termasuk praktik mempekerjakan pekerja rumahan. Kerja rumahan memungkinkan pemberi kerja membayar tenaga kerja hanya ketika tenaga kerja tersebut diperlukan. Kendati sebagian pekerja rumahan tampak bekerja kurang lebih secara permanen, mayoritas yang disurvei memiliki perintah kerja fluktuatif dan jam kerja tak terduga. Oleh karena itu, meskipun peraturan yang melindungi pekerja dari penggunaan kontrak waktu tertentu yang eksploitatif berlaku, setidaknya dalam teori, untuk pekerja rumahan, maka akan lebih bijaksana untuk meninjau ketentuan-ketentuan ini berdasarkan praktik yang ada saat ini.

Jaminan pekerjaan

Sebagaimana disebutkan di atas, bila pemberi kerja tidak dapat menjamin pekerjaan penuh waktu, mereka bertanggung-jawab memastikan kontrak tertulis untuk waktu tertentu diberikan kepada pekerja rumahan. Kecuali secara eksplisit disepakati secara berbeda dan dalam bentuk tertulis, kontrak kerja dianggap sebagai kontrak permanen menurut UU Ketenagakerjaan.⁴² Oleh karena itu, secara teori, pekerja rumahan yang tidak memiliki kesepakatan tertulis untuk ‘waktu tertentu’ harus dijamin pekerjaan dan pendapatan rutin.

³⁸ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 59(1)

³⁹ Ibid, pasal 57.

⁴⁰ Laporan dari MWPRI, 2012.

⁴¹ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal (1)(2).

⁴² UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 57.

UU Ketenagakerjaan bersifat protektif dalam menjamin jaminan pekerjaan para pekerja. Hanya ada beberapa kondisi di mana pemutusan hubungan kerja diperkenankan—termasuk pekerja yang melanggar peraturan dalam kesepakatan kerja atau peraturan perusahaan (dan tiga surat peringatan telah dikeluarkan); perusahaan harus ditutup; pemberi kerja mengubah status perusahaan atau ada perubahan dalam kepemilikan; perusahaan bangkrut; pekerja memasuki usia pensiun atau meninggal dunia; pekerja tidak bekerja selama lima hari atau lebih secara berturut-turut tanpa ada alasan; atau pekerja melakukan tindak kejahatan serius dan terbukti bersalah di pengadilan.⁴³

Sebagian besar pekerja rumahan bekerja berdasarkan permintaan per potong (satuan). Sehingga pada kondisi di mana ada penghentian permanen pekerjaan terhadap pekerja rumahan, ini harus dianggap sebagai pemutusan hubungan kerja dan harus ditangani menurut peraturan perundangan nasional yang berlaku sama halnya dengan penanganan pemutusan hubungan kerja lainnya.⁴⁴ Namun, karena para pekerja rumahan pada praktiknya diperlakukan sebagai pekerja informal, para pemberi kerja tidak merasa wajib memenuhi peraturan dalam UU Ketenagakerjaan yang melindungi pekerja mereka dari pemutusan hubungan kerja. Pada praktiknya, para pekerja rumahan seringkali tidak tahu kapan permintaan pekerjaan selanjutnya akan diberikan, berapa banyak pekerjaan yang akan mereka dapatkan dari situ atau kapan perintah kerja berakhir.⁴⁵

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, salah satu alasan utama pemberi kerja mempekerjakan pekerja rumahan melalui mekanisme informal adalah untuk mengakses tenaga kerja yang sangat fleksibel – tenaga kerja yang dapat mereka panggil segera bila diperlukan dan abaikan begitu pesanan menurun. Namun, sistem ini tidak bermanfaat bagi pekerja rumahan. Pekerja rumahan menghadapi ketidakpastian dalam hal pendapatan dan pekerjaan. Ini menyulitkan mereka untuk merencanakan kehidupan mereka dan mencapai tujuan. Menyeimbangkan kebutuhan pemberi kerja atas akses terhadap tenaga kerja fleksibel agar tetap berdaya saing dengan kebutuhan pekerja rumahan atas kepastian pekerjaan dan penghasilan merupakan masalah yang kompleks yang menuntut regulasi yang jelas.

Syarat dan ketentuan kerja

Meskipun pekerja rumahan dicakup secara formal oleh UU Ketenagakerjaan, dalam praktiknya pekerja rumahan dipekerjakan melalui mekanisme informal dan berada di luar ruang lingkup kebijakan dan program ketenagakerjaan Kementerian tersebut pada saat ini, termasuk kegiatan pengawasan ketenagakerjaan. Ini membuat penegakan hukum sangat sulit. Meskipun demikian, ada baiknya mempertimbangkan sejauh mana undang-undang ketenagakerjaan saat ini menawarkan perlindungan komprehensif terhadap pekerja rumahan dan mengidentifikasi di mana peraturan-peraturan ini tidak mampumenanggapi situasi pekerja rumahan. Analisis berikut ini akan mengkaji sejauh mana peraturan dan kebijakan yang responsif perlu dirumuskan guna untuk memperkuat hak-hak dan perlindungan pekerja rumahan di Indonesia.

Non-diskriminasi

UU Ketenagakerjaan mengatur mengenai kesetaraan dan non-diskriminasi dalam hal perlakuan dan kondisi kerja terhadap semua pekerja.⁴⁶ Namun, tidak ada dasar-dasar tertentu untuk kesetaraan yang

⁴³ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 161-172.

⁴⁴ UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 163-172.

⁴⁵ ILO, focus group discussion dengan pekerja rumahan di Malang, Jawa Timur, November 2012. (Tidak dipublikasikan)

⁴⁶ Lihat Konvensi ILO No.177 tentang Pekerjaan Rumahan (1996), Pasal 4.

ditemukan di dalam UU tersebut. Sepanjang berkaitan dengan pekerja rumahan, pencakupan mereka secara implisit di dalam ketentuan-ketentuan ketenagakerjaan mengesankan bahwa UU Ketenagakerjaan mengatur tentang kesetaraan pekerja rumahan terhadap pekerja biasa. Namun, mengingat ini tidak diakui secara eksplisit, maka dapat dikatakan bahwa tidak cukup jelas bagi pemberi kerja bahwa pekerja rumahan harus diberi kondisi kerja dan akses ke peluang kerja yang sama dengan pekerja biasa.

Standar-standar internasional, sebagaimana ditetapkan di dalam Konvensi ILO No.177, mengatur kesetaraan perlakuan terhadap pekerja rumahan seperti jenis pekerja lain. Namun, Konvensi menyatakan bahwa penting juga untuk mempertimbangkan “karakter khusus pekerjaan rumahan”. Di sini, pengakuan atas perlunya perlakuan khusus bagi para pekerja rumahan, mengingat karakteristik khusus mereka sebagai pekerja di rumah, juga diberikan. Pada titik inilah hukum nasional kurang dalam memberikan perlindungan yang memadai bagi para pekerja rumahan. Dengan undang-undang ketenagakerjaan tidak mengakui karakteristik khusus pekerjaan rumahan, (dengan menanggapi secara khusus terhadap jenis pekerjaan ini melalui peraturan yang responsif), mengakibatkan pekerja rumahan diperlakukan secara sama seperti pekerja biasa oleh hukum, ketika dalam kenyataannya situasi unik mereka menuntut perlakuan yang agak khusus. Misalnya, tidak ada ketentuan di dalam undang-undang nasional untuk mengatur seberapa pekerja rumahan harus diberi penggantian karena menanggung biaya dan resiko yang normalnya ditanggung oleh pemberi kerja. Ini menyangkut, misalnya, biaya untuk penyediaan dan pemeliharaan perlengkapan, peralatan dan mesin dan resiko dan biaya terkait dengan memenuhi standar kualitas untuk produksi.

Kebebasan Berserikat dan Perundingan Bersama

Kebebasan berserikat dan kesepakatan kerja bersama (perundingan bersama) dijamin oleh UU Ketenagakerjaan⁴⁷ dan UU No.21 Tahun 2000 tentang Serikat Pekerja. Semua pekerja, baik yang bekerja di dalam ataupun di luar perusahaan di Indonesia memiliki hak untuk berorganisasi dan berunding bersama.⁴⁸ Di atas tantangan terhadap pengorganisasian pekerja rumahan, hambatan terhadap kebebasan berserikat dan perundingan bersama yang muncul pada praktiknya, ketika organisasi pekerja rumahan berniat untuk mendaftarkan diri mereka pada kantor Dinas Tenaga Kerja lokal. Hingga saat ini, organisasi pekerja rumahan yang berhasil mendaftarkan diri sebagai serikat pekerja hanya ada di Malang dan Probolinggo Jawa Timur.⁴⁹ Kantor dinas Tenaga Kerja di daerah lain di Jawa Timur maupun Indonesia pada umumnya belum mengizinkan pekerja rumahan untuk mendaftarkan organisasi mereka sebagai serikat pekerja.⁵⁰ Hal ini sebagian besar disebabkan oleh kurangnya kesadaran di antara para pejabat kementerian akan status hukum para pekerja rumahan menurut UU Ketenagakerjaan dan lemahnya pemahaman secara umum tentang pemberlakuan UU Serikat Pekerja pada seluruh pekerja di Indonesia.⁵¹ Kendala kelembagaan untuk organisasi pekerja rumahan menanamkan marginalisasi dan ketidakterlihatan mereka di dunia kerja. Tanpa serikat pekerja rumahan terdaftar, pekerja rumah menghadapi hambatan untuk partisipasi dalam mekanisme bipartit dan tripartit untuk mewakili dan memajukan hak-hak dan kepentingan mereka sebagai pekerja.

⁴⁷ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 104(1), 111 dan 116.

⁴⁸ UU No.21 tahun 2000 tentang Serikat Pekerja, Pasal 1(1), 5, 25.

⁴⁹ Laporan dari MWPRI (Penilaian Kebutuhan Kelembagaan, MWPRI, 2013).

⁵⁰ Kantor ILO Jakarta, *Institutional Needs Assessment of MWPRI* (2013) (tidak dipublikasikan)

⁵¹ Lihat di bawah, ‘persepsi pemangku kepentingan’.

Pengupahan

Sebagian besar upah pekerja rumahan adalah besaran per potong. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh ketidakmampuan pemberi kerja mengawasi dan memantau produksi yang dilakukan pekerja rumahan dan waktu yang mereka alokasikan masing-masing tugas. Karena kurangnya pengawasan langsung terhadap pekerjaan yang dilakukan oleh para pekerja rumahan, pemberi kerja melakukan berbagai cara yang tidak langsung untuk mengelola, mengawasi dan mengendalikan produksi para pekerja rumahan melalui pengupahan berdasarkan harga satuan. Karenanya upah yang adil akan sangat bergantung pada penentuan harga satuan yang adil bagi para pekerja rumahan. Sementara tidak ada hambatan hukum bagi para pekerja rumahan untuk berserikat dan secara bersama-sama membahas mengenai upah untuk setiap unit yang mereka hasilkan dengan para pemberi kerja, pekerja rumahan di Indonesia sebagian besar tidak terorganisir dan hanya berserah pada belas kasihan para pemberi kerja yang secara sewenang-wenang menentukan upah per unit.

Menurut UU Ketenagakerjaan, tidak boleh ada upah yang dibayarkan di bawah upah minimum setempat. Upah minimum adalah upah terendah yang diperkenankan untuk dibayarkan kepada para pegawai dan dapat berupa upah dasar dan tunjangan tetap. Upah minimum ditentukan di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, atau berdasarkan sektor di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Upah minimum juga berlaku untuk pekerja non-permanen termasuk mereka yang dipekerjakan untuk periode waktu tertentu atau untuk menyelesaikan tugas tertentu, juga para pekerja yang mendapatkan upah per potong dalam hubungan kerja.⁵² Menurut UU Ketenagakerjaan, para pekerja yang dibayar berdasarkan metode per potong harus dibayar setidaknya upah minimum untuk jam kerja biasa (40 jam dalam satu minggu), bahkan jika upah per unit yang sesungguhnya mereka terima di bawah upah minimum. Jika pendapatan aktual per potong mereka lebih tinggi dari upah minimum, maka mereka harus dibayar dengan upah yang lebih tinggi.⁵³ Dengan demikian, bahkan ketika upah per potong pekerja rumahan hanya akan menghasilkan tiga perempat dari upah minimum dalam satu bulan, jika mereka bekerja dengan jam kerja regular (delapan jam per hari, lima hari dalam seminggu atau tujuh jam per hari, enam hari per minggu atau yang setara dengan total rata-rata 40 jam per minggu) maka mereka secara sah berhak menerima setara dengan upah minimum.

Metode penghitungan upah per potong sebagaimana ditetapkan oleh berbagai peraturan adalah kekurangan dalam kasus pekerjaan rumahan. Penerapan upah minimum untuk pekerja berupa per potong mengimplikasikan bahwa pemberi kerja harus menghitung sejumlah waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas, dan kemudian menentukan upah per potong atas dasar ini. Penghitungan semacam ini tidak mempertimbangkan ‘waktu mati’ atau waktu yang dihabiskan di tempat kerja yang tidak diperuntukkan proses produksi – misalnya pengaturan mesin, pemilahan bahan, rehat, pembersihan dan perawatan alat, pemecahan masalah, dll. Demikian pula, pekerja rumahan tidak mungkin dapat menyelesaikan tugas-tugas dalam jumlah waktu yang sama sebagaimana pekerja di pabrik karena tiadanya pekerja lain yang mendukung pekerjaan (dengan memilah, menyiapkan peralatan, dll) dan seringkali kurang canggihnya perlengkapan dan peralatan yang digunakan oleh pekerja rumahan.

Sebagaimana disebutkan di atas, peraturan pengupahan juga tidak mempertimbangkan tanggung jawab pemberi kerja untuk mengganti semua biaya yang ditanggung oleh pekerja. Hal ini sangat penting dalam konteks pekerjaan rumahan karena pekerja rumahan perlu membayar biaya produksi, misalnya untuk listrik, air, tempat kerja dan sering kali bertanggung jawab mengantarkan produk yang sudah selesai,

⁵² UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 56, 88-90; Peraturan Menaker No. PER-01/MEN/1999, pasal 14-15.

⁵³ Peraturan Menaker No.PER-01/MEN/1999, pasal 15.

mendapatkan bahan, peralatan produksi, perlengkapan dan mesin serta perawatan instrumen-instrumen kerja ini. Peraturan yang ada saat ini tidak mengatur tanggung jawab pemberi kerja atas penggantian biaya tambahan yang ditanggung oleh pekerja rumahan dalam perhitungan upah.

Pemberi kerja diperkenankan mengajukan penangguhan atas penerapan upah minimum jika mereka dapat menunjukkan bahwa mereka tidak mampu secara finansial untuk membayar upah minimum. Hal ini dapat dilakukan dengan mengajukan permohonan kepada kantor Dinas Tenaga Kerja setempat. Permohonan harus dibuat berdasarkan kesepakatan tertulis antara pemberi kerja dan pekerja dan harus menyertakan laporan keuangan perusahaan yang menunjukkan kebutuhan keuangan. Penangguhan upah minimum dapat berlaku hingga 12 bulan.⁵⁴

Pemotongan upah

Pada prinsipnya, pekerja hanya akan menerima upah jika mereka melaksanakan pekerjaan yang ditentukan oleh pemberi kerja. Namun, suatu tingkat perlindungan bagi upah pekerja perlu dilakukan untuk mencegah pemotongan upah yang sewenang-wenang, tidak adil ataupun tidak diperkirakan sebelumnya dari upah yang diperkirakan. Prinsip ini diperkuat oleh Peraturan Pemerintah No.8 Tahun 1981 mengenai Perlindungan Upah. Menurut Peraturan ini, pemotongan upah dapat dilakukan untuk mengganti kerusakan atau kerugian lain terhadap properti atau barang pemberi kerja, namun ini tidak boleh lebih dari 50% dari upah.⁵⁵ Ganti rugi ini harus diatur sebelumnya dalam bentuk kesepakatan tertulis dengan pekerja atau melalui peraturan perusahaan sehingga para pekerja mengetahui kemungkinan berkurangnya upah karena kerugian atau kerusakan produk atau peralatan.

Tidak jelas dari definisi yang diberikan oleh Peraturan ini, apakah tidak terpenuhinya spesifikasi produk atau standar mutu mengakibatkan adanya ‘barang yang rusak’, terutama dalam kasus di mana upah didasarkan pada besaran per potong. Dalam konteks pekerjaan rumahan, memotong upah hingga 50 persen dari upah untuk barang yang ‘rusak’ dapat sangat signifikan. Pada diskusi kelompok terfokus dengan para pekerja rumahan di Malang, para pekerja rumahan mengatakan seringnya upah mereka dipotong atau tidak dibayar atas pekerjaan yang tidak memenuhi spesifikasi atau standar kualitas pemberi kerja.⁵⁶ Karena pengawasan mutu bagi para pekerja rumahan biasanya hanya terjadi setelah proses produksi selesai, para pekerja rumahan ditempatkan pada posisi yang rentan vis-à-vis pemberi kerja, yang dapat dengan sewenang-wenang memotong upah mereka atas dasar produk yang tidak memenuhi standar atau spesifikasi mereka. Dalam situasi ini, pekerjaan itu kadang dikirim kembali kepada pekerja rumahan agar dapat diperbaiki atau tidak dibayar atas kerja yang sudah mereka lakukan.

Tidak jelas apakah pemberi kerja mendasarkan pada Peraturan ini untuk menjustifikasi praktik ini atau apakah itu memang sifat intrinsik pekerjaan per potong berbasis rumahan yang telah mereka tetapkan. Mengingat pekerja biasanya dipekerjakan untuk memberikan tenaga, dan tidak bertanggung jawab untuk memproduksi produk jadi, mekanisme pemotongan upah ini menempatkan pekerja rumah dalam peran setengah subkontraktor. Apakah praktik ini berkaitan dengan Peraturan tentang pemotongan upah atau tidak, ketidakjelasan dalam Peraturan yang ada saat ini memberi ruang bagi pengusaha untuk tidak membayar pekerja rumahan karena berdasarkan penilaian subyektif dan berpotensi sewenang-wenang tentang kualitas.

⁵⁴ Keputusan Menakertrans No.KEP.231/MEN/2003; Peraturan Menaker No. PER-01/MEN/1999, pasal 20-23.

⁵⁵ Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, pasal 23.

⁵⁶ Kantor ILO Jakarta, catatan dari *Focus Group Discussions*, November 2012 (tidak dipublikasikan)

Pembayaran upah

Upah harus dibayar secara teratur, langsung dan di tempat dan waktu yang dapat menghindarkan dari risiko penyelewengan. Menurut peraturan upah nasional, untuk setiap pembayaran upah, para pekerja harus menerima seluruh jumlah upah yang menjadi hak mereka. Ketika perantara dilibatkan dalam distribusi kerja, para pemberi kerja bertanggungjawab untuk memastikan upah pekerja tidak berkurang sebagai akibat dari komisi yang diberikan kepada perantara. Tidak boleh ada keterlambatan pembayaran upah.⁵⁷ Hal ini berarti praktik menahan upah pekerja rumahan sebagai bentuk jaminan atas produk dan bahan yang dikirim kepada masyarakat tidak sesuai dengan hukum.

Jam kerja

Meskipun sulit dan bahkan tidak tepat untuk mengatur jam kerja pekerja yang pada dasarnya bebas mengatur jam kerja mereka, kebebasan pilihan dalam hal ini tidak boleh berujung pada jam kerja yang berlebihan dan tidak sehat. Ketika pembatasan jam kerja untuk pengantaran produk sangat singkat atau pemberi kerja meremehkan penyelesaian pekerjaan, para pekerja rumahan dapat merasa bahwa mereka harus bekerja berlebihan hanya untuk menghasilkan upah pokok saja terutama jika upah per potong mereka rendah atau pekerjaan mereka sangat musiman.

Jam kerja biasa dan lembur dijabarkan secara rinci dalam UU Ketenagakerjaan. Jam kerja biasa adalah tujuh jam sehari, enam hari seminggu dengan satu hari libur per minggu; atau delapan jam sehari, lima hari dalam seminggu dengan dua hari libur dalam seminggu. Jumlah total jam kerja biasa per minggu adalah empatpuluh. Jam kerja tambahan yang dilakukan dianggap sebagai lembur dan upah yang lebih besar harus diberikan kepada jam kerja tambahan tersebut.⁵⁸ Peraturan mengenai rehat harian dan lembur secara eksplisit berlaku untuk para pekerja per potong dan pekerja harian begitu pula dengan pekerja tetap.⁵⁹ Keputusan Menteri Tenaga Kerja tahun 2004 lebih jauh mengatur metode penghitungan upah lembur untuk pekerja per potong dan harian.

Ketika tenggat penyelesaian tugas membuat pekerja rumahan bekerja lebih dari jam biasanya atau bekerja saat hari libur nasional, mereka harus dibayarkan upah lembur untuk jam tambahan tersebut. Keputusan Menteri Tenaga Kerja tahun 2004 menyediakan proses untuk menghitung lembur bagi para pekerja per potong.⁶⁰ Cuti tahunan, cuti sakit berbayar, dan hari libur nasional yang dibayar merupakan manfaat-manfaat yang seringkali tidak pernah diasosiasikan oleh para pemberi kerjadengan pekerja lepas, musiman, per potong atau harian. Namun, pemberi kerja berkewajiban memberikan tunjangan-tunjangan ini bagi semua pekerja termasuk para pekerja tidak tetap.⁶¹ Cuti berbayar harus dihitung sesuai dengan waktu yang dihabiskan untuk bekerja dan gaji yang didapatkan, namun tantangan masih tetap ada dalam pemahaman terhadap pelaksanaan peraturan ini bagi para pekerja yang tidak dipekerjakan secara biasa dan terutama pekerja rumahan yang volume dan frekuensi kerjanya berfluktuasi.

Menurut peraturan ini, pemberi kerja yang mempekerjakan pekerja rumahan wajib menghitung jumlah waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan tugas dan memastikan tenggatnya sudah

⁵⁷ Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, pasal 11.

⁵⁸ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 77-79.

⁵⁹ Lihat Keputusan Menakertrans No.102/MEN/VI/2004, pasal 9.

⁶⁰ Lihat Keputusan Menakertrans No.102/MEN/VI/2004, pasal 9.

⁶¹ lihat UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 85 dan 93 dan Peraturan Pemerintah No.8 tahun 1981 tentang Perlindungan Upah, pasal 5.

memperhitungkan hak para pekerja atas rehat mingguan dan patuh terhadap jam kerja wajib yang telah diatur dalam undang-undang. Jumlah kerja juga tidak boleh sedemikian berat sehingga pekerja dipaksa bekerja dengan jam yang berlebihan atau mempekerjakan anggota keluarga atau lainnya untuk memenuhi tugas. Sebagaimana disebutkan di atas, jam kerja harus dikaitkan dengan metode penghitungan pengupahan yang tepat untuk kerja sehingga dapat menjamin para pekerja rumahan mendapatkan pendapatan yang layak saat bekerja dengan jam kerja biasa. Hal ini juga diatur dalam Keputusan Menakertrans tahun 2004 (lihat penjelasan di atas mengenai Upah), namun, penegakan peraturan ini tampaknya lemah.

Kesehatan dan Keselamatan Kerja

UU Ketenagakerjaan menjabarkan tanggung jawab utama para pemberi kerja sedang hingga besar untuk melaksanakan sistem pengelolaan kesehatan dan keselamatan kerja (K3) di tempat kerja mereka.⁶² Berbagai peraturan kementerian dan UU Keselamatan Kerja, UU No.1 Tahun 1970, mengatur kerangka untuk mengembangkan sistem pengelolaan K3, termasuk Komite K3.⁶³ Tempat kerja harus dicakup oleh peraturan-peraturan ini termasuk “ruang atau tempat manapun, tertutup ataupun terbuka, bergerak atau tidak bergerak di mana pekerja dipekerjakan atau seringkali dimasuki oleh pekerja untuk pekerjaan mereka, di mana sumber bahaya ada”.⁶⁴ Definisi yang luas ini mencakup semua tempat di mana kerja dilakukan dan karenanya mencakup rumah para pekerja rumahan.

Peraturan nasional mengenai Sistem Pengelolaan kesehatan dan keselamatan kerja berlaku pada tempat kerja yang mempekerjakan 100 pekerja atau lebih, atau tempat kerja yang dianggap berbahaya karena berbagai karakteristik proses bahan produksi. Hal ini termasuk proses yang dapat berujung pada kecelakaan misalnya ledakan, kebakaran, polusi dan penyakit yang berhubungan dengan pekerjaan. Namun, ketentuan ini menyiratkan bahwa hanya tempat-tempat kerja dengan jumlah pekerja yang banyak atau terutama proses yang berbahaya yang benar-benar merasa wajib melaksanakan sistem K3. Demikian pula, peraturan untuk mengembangkan Komite K3 yang terdiri dari perwakilan pekerja dan manajemen adalah wajib untuk jenis tempat kerja ini (lebih dari 100 orang pekerja atau tempat kerja yang sangat berbahaya).

Karenanya dapat dikatakan bahwa para pekerja rumahan yang bekerja untuk perusahaan seperti ini harus dimasukkan ke dalam sistem pengelolaan K3 dan dapat menyuarakan kekhawatiran mereka kepada Komite K3. Pada kenyataannya, para pemberi kerja tidak mempertimbangkan pekerja rumahan dalam membentuk Komite K3 dan mereka cenderung dikesampingkan dari sistem pengelolaan dan kebijakan K3 di tempat kerja. Para pekerja rumahan tidak dapat mengakses Komite K3 baik sebagai perwakilan pekerja atau menyuarakan kekhawatiran K3 mereka terisolasi dari tempat kerja utama pemberi kerja, kurangnya pengetahuan mereka akan hak mereka sebagai pekerja dan perlakuan diskriminatif yang ditunjukkan pemberi kerja kepada pekerja rumahan jika dibandingkan dengan pegawai biasa. Memang, melibatkan pekerja rumahan dalam Komite K3 yang dibentuk di tempat kerja mungkin bukan merupakan cara paling tepat untuk menanggapi atau menangani masalah K3 pekerja rumahan. Mekanisme-mekanisme lain dapat digali.

⁶² UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 86-87.

⁶³ Lihat, Peraturan Pemerintah tentang Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja; Peraturan Menaker No. PER.05/MEN/1996; Peraturan Menakertrans No.PER.18/MEN/XI/2008 (pasal 2(1)); Peraturan Menakertranskop No. PER.03/MEN/1978; Peraturan Menaker No.PER-05/MEN/1996, (Lampiran II, bagian 1(4)); Peraturan Menaker No.PER-04/MEN/1987, (pasal 2-4, 12); and Peraturan Menaker No.PER/04/MEN/1987.

⁶⁴ UU No.1 tahun 1970 tentang Keselamatan Kerja, pasal 1(1).

Selain dari sistem pengelolaan K3, semua pemberi kerja untuk semua skala perusahaan di mana peralatan atau proses kerja dapat mengakibatkan kecelakaan yang berbahaya⁶⁵ diwajibkan untuk menyediakan peralatan perlindungan diri yang tidak dibebankan kepada para pekerja untuk melindungi diri mereka dari bahaya di tempat kerja misalnya bahan kimia, suara, polusi udara, benda tajam, proses basah, luka terhadap mata atau luka bakar.⁶⁶ Termasuk di dalamnya berbagai jenis proses kerja dan peralatannya. Pemberi kerja diminta untuk melatih para pekerja tentang bagaimana menggunakan peralatan tersebut dan memasang peringatan kepada para pekerja mengenai kewajiban mereka menggunakannya di tempat kerja. Berbagai peraturan tambahan untuk memastikan keselamatan di tempat kerja berhubungan dengan tempat duduk, mengangkat benda yang berat, dan peralatan keselamatan bagi mesin juga disediakan. Jika pekerja percaya bahwa mereka akan menghadapi bahaya langsung dan serius yang mengancam nyawa mereka, mereka dapat menolak bekerja, dan tidak boleh dihukum atas keputusannya itu.⁶⁷ Peraturan ini secara umum merefleksikan Konvensi No.177 dan Rekomendasi 184, namun tidak secara khusus menangani situasi kerja yang dilakukan di rumah pekerja dan juga tidak ada peraturan eksplisit dalam peraturan nasional untuk memastikan pekerja rumahan diberikan informasi mengenai bahaya apapun yang diketahui atau harus diketahui oleh pemberi kerja yang berhubungan dengan pekerjaan yang diberikan kepada mereka dan tindakan-tindakan pencegahan apa yang harus mereka ambil.

Berdasarkan persyaratan di atas, peraturan K3 untuk peralatan keselamatan individual harus juga berlaku pada semua pekerja yang terlibat dalam proses yang berpotensi membahayakan. Namun, kekhawatiran yang kentara adalah para pemberi kerja hanya akan menerapkan peraturan-peraturan ini di tempat kerja dalam lingkup perusahaan dan hanya tempat kerja itu yang dipantau oleh para inspektur ketenagakerjaan. Kewajiban untuk memperluas kegiatan K3 ini ke tempat kerja pekerja rumahan perlu diperjelas untuk para pemberi kerja. Mengingat pekerja rumahan, anggota keluarga mereka dan masyarakat beresiko terpapar kecelakaan atau penyakit yang terkait dengan pekerjaan, pengawasan terhadap langkah-langkah K3 di tempat kerja perusahaan saat ini belum memadai.

Jaminan Sosial

Perundang-undangan nasional mengatur bahwa semua pekerja berhak atas jaminan sosial.⁶⁸ Namun, skema nasional yang ada pada saat penulisan laporan ini (2013) paling tepat dan responsif terhadap pekerja yang merupakan pekerja tetap atau pekerja mandiri yang mampu membayar secara konsisten. Pengaturan yang fleksibel untuk kontribusi pekerja musiman atau lepas masih belum ada.

Seluruh perusahaan yang mempekerjakan sepuluh pegawai atau lebih, atau membayar upah per bulan setidaknya Rp. 1,000,000,- (setara kira-kira USD 100) diwajibkan menyediakan program jaminan sosial bagi para pekerja mereka. Cakupan hukum yang ada termasuk semua pekerja dalam hubungan pekerjaan.⁶⁹ Namun persyaratan ini mengisyaratkan bahwa sebagian besar perusahaan yang dapat memenuhi UU ini adalah perusahaan yang bergerak di sektor ekonomi formal atau merupakan badan hukum. Skema ini melindungi hilangnya atau berkurangnya pendapatan sebagai akibat dari kecelakaan, penyakit, kehamilan, usia tua dan kematian. Pemberi kerja wajib mendaftarkan diri mereka dan para pekerja mereka menjadi anggota Jamsostek atau penyedia jasa pelayanan kesehatan lainnya.⁷⁰

⁶⁵ Lihat Peraturan Menakertrans tentang Alat Pelindung Diri No. PER.08/MEN/VII/2010, pasal 4. Ini merupakan daftar luas proses dan jenis pekerjaan, yang bisa diterapkan pada pekerjaan yang dilaksanakan di rumah.

⁶⁶ Peraturan Menakertrans tentang Alat Pelindung Diri No. PER.08/MEN/VII/2010, pasal 2, 5.

⁶⁷ Ibid, pasal 5.

⁶⁸ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 99.

⁶⁹ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 99.

⁷⁰ Lihat UU No.3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (pasal 1, 3, 17-19, 22); UU No.40 tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, (pasal 13,15,18); Peraturan Pemerintah tentang Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja No.14 tahun 1993 (pasal 2-7).

Pemberi kerja biasanya menyatakan siapa saja pekerja yang dibayarkan secara harian atau pekerja kontrak yang tidak dapat diasuransikan oleh Jamsostek atau skema jaminan sosial lainnya.⁷¹ Meskipun ini adalah praktik umum dan skema nasional yang ada saat ini tidak mempekenankan pemberi kerja untuk membayar kontribusi yang sifatnya fleksibel dan bervariasi, pemberi kerja berkewajiban mendaftarkan dan membayarkan jaminan sosial untuk semua pekerja. Ini semakin diperjelas dalam UU No.3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial yang menyatakan maksudnya untuk melindungi para pekerja tidak tetap dalam hubungan kerja. Karena menurut UU ini, pekerja didefinisikan sebagai siapapun “yang bekerja dalam pekerjaan sebagai perseorangan atau perusahaan dan menerima upah termasuk pekerja harian, lepas dan kontrak...”.⁷²

Perhitungan jumlah kontribusi bulanan dari para pemberi kerja untuk pekerja harian, kontrak, pekerja per potong dan pekerja musiman yang dibayarkan kepada skema jaminan sosial diatur dalam Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 1993. Namun, ada kesulitan yang muncul dari penerapan aturan ini. Seperti yang disebutkan di atas, pemberi kerja jarang menganggap diri mereka wajib mendaftarkan atau berkontribusi terhadap para pekerja non-permanen kepada skema jaminan sosial. Terlebih lagi, bahkan jika mereka menerapkan undang-undang tersebut, para pemberi kerja tidak akan memberikan kontribusi terhadap skema jaminan sosial ketika mereka tidak memiliki hubungan kontrak dengan pekerja mereka. Artinya pada masa ketika pekerja musiman, kontrak atau lepasan tidak bekerja, tidak akan ada kontribusi dari pemberi kerja dan pekerja harus membayar sendiri kontribusi tersebut pada masa-masa itu untuk tetap mempertahankan perlindungan jaminan sosial.

Karena sebagian besar pekerja rumahan bekerja secara kurang lebih permanen, banyak dari mereka yang menerima perintah kerja secara *ad hoc* dan banyak tidak menerima permintaan pekerjaan sampai berbulan-bulan lamanya. Ketidakteraturan pekerjaan mereka juga merupakan tantangan dalam melaksanakan skema jaminan sosial nasional, tidak hanya dalam hal kejelasan tanggung jawab hukum pemberi kerja terhadap jaminan sosial pekerja rumahan namun juga dalam hal pelaksanaan dan pembayaran kontribusi yang bersifat praktis. Regulator dihadapkan dengan tantangan untuk menjamin semua pekerja, termasuk pekerja rumahan yang pekerjaannya berfluktuasi, dilindungi oleh jaminan sosial bahkan pada saat masa tidak bekerja.

Kementerian Tenaga Kerja telah membuat skema sukarela bagi para pekerja mandiri informal.⁷³ Skema ini memberikan manfaat dan perlindungan yang sama dengan skema Jamsostek nasional yang berlaku untuk pegawai biasa, namun memberikan kelonggaran bagi para pekerja informal untuk hanya memilih dua perlindungan atau lebih, misalnya, pekerja boleh memilih perlindungan kesehatan dan kecelakaan di tempat kerja saja. Skema ini juga memperkenankan keleluasaan dalam pembayaran, yang memungkinkan kontribusi secara bulanan maupun triwulanan, yang dapat dibayarkan secara perseorangan ataupun berkelompok. Namun, jumlah total kontribusi untuk para pekerja informal adalah dalam jumlah yang tetap (*flat rate*) berdasarkan persentase upah minimum regional. Skema ini pada dasarnya mereplikasi struktur skema untuk pekerja formal tanpa harus melakukan penilaian resiko terhadap pekerja ekonomi informal. Skema ini juga menempatkan keseluruhan beban kontribusi pada para pekerja (dalam hal ini biasanya pemberi kerja membayarkan persentase yang lebih besar dalam kontribusi jaminan sosial), yang membuat skema ini tetap tidak terjangkau oleh sebagian besar pekerja yang tidak menerima upah setara dengan upah minimum bulanan (termasuk para pekerja rumahan).⁷⁴

⁷¹ ILO, *Indonesia Implementation of National Social Security System Law* (ILO Sub Regional Office for South East Asia).

⁷² UU No.3 tahun 1992 tentang Jaminan Sosial, Penjelasan pasal 4.

⁷³ Lihat Peraturan Menteri, PER-24/MEN/VI/2006.

⁷⁴ ILO, *Indonesia Implementation of National Social Security System Law* (ILO Sub Regional Office for South East Asia).

Dengan demikian, skema yang ada saat ini tidak responsif atau tidak mampu melindungi mereka yang mendapatkan pendapatan rendah atau yang memiliki pekerjaan dan pendapatan tidak tetap misalnya pekerja rumahan. Inilah tantangan signifikan yang harus ditangani oleh para regulator dalam mencapai cakupan universal dan pemberian jaring pengaman sosial di Indonesia.

Pekerja anak

UU Ketenagakerjaan melarang siapapun mempekerjakan dan melibatkan anak-anak dalam bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak.⁷⁵ Sebuah keputusan yang dikeluarkan oleh Menteri Tenaga Kerja pada tahun 2003 Mengenai Jenis-jenis Pekerjaan yang Berbahaya bagi Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak, mengatur bahwa usia minimal untuk pekerjaan yang tidak berbahaya adalah lima belas tahun.⁷⁶ Keputusan ini juga melarang anak-anak yang berusia di bawah delapan belas tahun melakukan pekerjaan yang membahayakan bagi kesehatan, keselamatan dan moral mereka. Diantara kondisi-kondisi pekerjaan yang dianggap membahayakan kesehatan, keselamatan dan moral anak adalah bekerja antara jam 6 sore hingga jam 6 pagi, dan pekerjaan-pekerjaan yang berhubungan dengan mesin atau peralatan berbahaya (termasuk mesin pemotong, jahit, rajut atau tenun, mesin didih atau alat pengangkat), atau terlibat dalam mengangkat alat berat. Mereka juga tidak boleh melakukan pekerjaan yang akan memaparkan mereka pada bahan kimia berbahaya, proses berbahaya, debu atau suara tingkat tinggi, suhu ekstrim atau ketinggian.⁷⁷ Dengan demikian, anak-anak berusia di bawah delapan belas tahun tidak boleh terlibat dalam pekerjaan rumahan setelah pukul 6 sore atau pekerjaan yang melibatkan proses dengan mesin. Anak-anak yang dipekerjakan harus memiliki kesepakatan kerja yang ditandatangani antara pemberi kerja dan orangtua. Peraturan-peraturan ini jelas, namun banyak pemberi kerja pekerja rumahan mengabaikan ketentuan tentang pekerja anak saat memberikan pekerjaan kepada pekerja rumahan. Sering sekali pemberi kerja, atau perantara mereka, tidak mengadakan langkah-langkah untuk menghindarkan pempekerjaan anak-anak secara langsung atau menghindarkan mereka dipekerjakan secara tidak langsung sebagai tenaga pembantu pekerja rumahan oleh pekerja rumahan dewasa yang menerima perintah kerja. Ini adalah bidang yang pengawas ketenagakerjaan dan para pejabat penegakan hukum lainnya tidak mampu mengawasi secara memadai dalam upaya menghapuskan pekerja anak dan dalam upaya mencapai pendidikan universal di Indonesia.

Anak-anak berusia antara tiga belas dan lima belas tahun boleh terlibat dalam pekerjaan ringan (yang tidak dianggap membahayakan) selama tidak mengganggu perkembangan fisik, mental dan sosial anak tersebut, dan tidak lebih dari tiga jam per hari, serta tidak mengganggu sekolah mereka. Namun, kenyataannya banyak anak bekerja dengan jam berlebihan untuk menambah pendapatan orang tua mereka. Kewajiban pemberi kerja juga ada dalam memastikan persyaratan kesehatan dan keselamatan kerja tetap dapat terpenuhi ketika mereka mempekerjakan anak-anak.⁷⁸

UU Ketenagakerjaan juga menetapkan bahwa anak-anak harus dipisahkan dari orang dewasa bila mereka dipekerjakan bersama-sama dengan orang dewasa.⁷⁹ Penerapan ketentuan ini untuk pekerjaan

⁷⁵ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 74(1)(2). Bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak meliputi perbudakan atau praktik yang serupa perbudakan; pekerjaan yang menggunakan, mengadakan atau menawarkan anak-anak untuk pelacuran, pornografi atau perjudian; pekerjaan yang menggunakan anak untuk mengadakan, atau melibatkan anak untuk produksi dan perdagangan minuman beralkohol, narkotika, atau zat psikotropika; dan semua jenis pekerjaan yang membahayakan kesehatan, keselamatan, dan moral anak.

⁷⁶ Keputusan Menteri Tenaga Kerja, Nomor: KEP.235/MEN/2003, Mengenai Jenis-jenis Pekerjaan yang Berbahaya bagi Kesehatan, Keselamatan atau Moral Anak-anak, pasal 3.

⁷⁷ Ibid, I.C(4) dan (9).

⁷⁸ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 52(1)(B), 69, 74.

⁷⁹ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 72.

rumahan jelas bermasalah mengingat sifat pekerjaan rumahan, di mana anak-anak seringkali membantu anggota keluarga mereka. Mengingat lebih sulitnya mengawasi kerja dan mudahnya pekerja rumahan dapat melibatkan anak-anak mereka dalam pekerjaan, maka ketentuan umum saat ini dan panduan tentang pekerja anak tidak memadai untuk menangani anak-anak yang terlibat dalam pekerjaan rumahan.

Perlindungan Kehamilan dan Langkah-langkah Perlindungan lain untuk Perempuan

UU Ketenagakerjaan memberikan perlindungan terhadap perempuan dari pemutusan hubungan kerja karena kehamilan, melahirkan dan keguguran. UU ini juga mengatur mengenai tiga bulan cuti melahirkan berbayar⁸⁰ dan penempatan pekerja tersebut pada posisi sebelumnya ketika dia kembali bekerja. Hal ini berlaku bagi seluruh perempuan pekerja baik yang dipekerjakan secara tetap ataupun sementara.⁸¹ Namun, tidak ada satupun peraturan yang mewajibkan pemberi kerja untuk memperpanjang kontrak jangka pendek pekerja yang hamil setelah kontrak mereka berakhir. Ini merupakan kekurangan yang sangat signifikan dalam UU Ketenagakerjaan dan peraturan pelaksanaannya dari sudut pandang pekerjaan rumahan, karena banyak pekerja rumahan yang menerima perintah kerja secara bulanan, mingguan atau bahkan harian. Pemberi kerja para pekerja rumahan perempuan dapat mengelak dari tanggung jawab mereka untuk memberikan cuti melahirkan hanya dengan tidak lagi memberikan kontrak kerja lagi bagi mereka ketika mereka mengetahui pekerja itu hamil. Para pekerja rumahan harus dapat menunjukkan konsistensi perintah kerja agar dapat menyajikan kasus yang menunjukkan pekerjaan tetap atau pekerjaan sementara jangka panjang untuk berhak atas tunjangan semacam itu.

Ketentuan umum dalam UU Ketenagakerjaan untuk non-diskriminasi berlaku bagi seluruh pekerja sehingga memiliki kesempatan sama dalam mendapatkan pekerjaan.⁸² Dengan demikian, menahan perintah kerja atas dasar kehamilan dapat dianggap sebagai diskriminasi terhadap perempuan dalam hal kesempatan kerja. Namun, dengan tidak adanya kelompok pekerja rumahan terorganisir, akses terhadap bantuan hukum dan mekanisme peradilan, penegakan peraturan ini sifatnya merupakan pengecualian.

Kesulitan menerapkan peraturan perlindungan kehamilan bagi para pekerja rumahan menunjukkan perlunya pengembangan skema jaminan sosial yang khusus, termasuk perlindungan kehamilan, yang responsif terhadap kebutuhan dan karakteristik para pekerja rumahan. Tanggung jawab pemberi kerja untuk menyediakan kesempatan yang tepat bagi para pekerja perempuan untuk menyusui saat jam kerja dan melindungi perempuan dari pekerjaan yang berbahaya (termasuk jam yang berlebihan dan paparan terhadap bahan kimia berbahaya) saat hamil juga membutuhkan panduan lebih lanjut agar dapat diterapkan dalam konteks pekerja rumahan terutama yang berhubungan dengan permintaan pekerjaan untuk memastikan para ibu mendapatkan rehat yang cukup ketika siang hari untuk menyusui.⁸³

⁸⁰ Hak cuti berbayar bagi pekerja per potong dan tidak tetap dapat dihitung berdasarkan upah rata-rata per hari selama 12 bulan terakhir. Ini tidak boleh berjumlah di bawah upah minimum lokal, lihat UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 157.

⁸¹ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 153, dan Keputusan Menteri Tenaga Kerja No.PER-03/MEN/1989 tentang **Larangan Pemutusan Hubungan Kerja Bagi Pekerja Wanita Karena Menikah, Hamil Atau Melahirkan**, pasal 3.

⁸² UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 5.

⁸³ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 83.

Cuti haid

Dalam konteks pekerjaan rumahan, sulit untuk memahami bagaimana tindakan perlindungan seperti cuti haid dapat diterapkan secara nyata. Biasanya, perempuan yang mendapatkan upah per potong di sebuah perusahaan akan berada di rumah selama dua hari (dan karenanya tidak akan bekerja) dan mereka dapat diminta untuk membuktikannya melalui surat keterangan dokter atau surat ketertangan lain bahwa mereka sedang haid. Dalam konteks pekerjaan rumahan, bisa jadi sulit (meskipun bukan tidak mungkin) bagi perempuan untuk membuktikan kepada pemberi kerja bahwa mereka sedang haid mengingat mereka jarang berhubungan langsung dengan pemberi kerja (bukti bahwa mereka sedang haid kemungkinan baru dapat diberikan kepada pemberi kerja setelah mereka mengambil cuti) dan lebih sulit lagi untuk menunjukkan bahwa pekerja akan tidak produktif selama dua hari cuti tersebut. Pada praktiknya, hal ini dapat diatasi dengan sekedar meminta para pemberi kerja untuk membayar dua hari tambahan bagi semua perempuan tanpa bukti absen kerja selama dua hari setiap bulannya (namun, tentu saja, hal ini akan membawa dampak diskriminatif terhadap pekerja laki-laki). Jika tindakan-tindakan yang dapat dikatakan terlalu protektif ini akan tetap diberlakukan bagi perempuan yang bekerja, aturan pelaksanaan praktis untuk pemberlakuannya pada pekerjaan rumahan perlu dibuat.⁸⁴

Pengawasan dan pemantauan

Selain dari berbagai kekurangan dalam hukum nasional untuk seara memadai mengatur serta melindungi para pekerja rumahan, permasalahan terbesar di Indonesia adalah kurangnya pengawasan dan penegakan hukum. Pada saat ini, inspektorat ketenagakerjaan tidak terlibat dalam pengawasan penggunaan pekerja rumahan oleh para pemberi kerja. Ini merupakan akibat dari kurangnya perhatian Kementerian Tenaga Kerja dan Pemerintah secara umum terhadap situasi pekerja rumahan. Tidak ada persyaratan bagi pemberi kerja untuk melaporkan, mendaftarkan ataupun mencatat rincian pekerja rumahan kepada pengawas ketenagakerjaan atau kantor pemerintah setempat. Tanpa kewajiban melaporkan atau mendaftarkan, maka sangat sulit untuk mendeteksi keberadaan pekerjaan rumahan di perusahaan-perusahaan menengah dan besar dan hampir mustahil untuk mengidentifikasi pekerja rumahan di perusahaan-perusahaan kecil atau yang bekerja untuk pedagang.

Meskipun tidak ada kendala kelembagaan yang menghalangi inspektorat tenaga kerja masuk dan memantau tempat kerja pekerja rumahan di rumah pribadi mereka,⁸⁵ inspektorat tenaga kerja tidak memiliki sumber daya manusia dan kapasitas untuk memperluas layanannya pada pemantauan pekerjaan rumahan. Saat ini, lembaga ini sudah kewalahan dan tidak mampu melaksanakan mandatnya sepenuhnya di perusahaan-perusahaan formal. Tambahan sumber daya manusia, perekrutan staf, program pelatihan khusus, alat dan panduan untuk memantau dan mengawasi kondisi kerja dan hubungan kerja pekerja rumahan akan diperlukan sebelum mereka bisa memperluas. Sistem informal alternatif untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang, misalnya serikat pekerja dan organisasi masyarakat sipil, belum cukup dilibatkan dalam mengamati atau melaporkan kondisi kerja pekerja rumahan. Ini sebagian besar disebabkan oleh kurangnya organisasi di kalangan pekerja rumahan serta kurangnya pendidikan, informasi dan pengetahuan masyarakat secara umum tentang hak-hak pekerja rumahan sebagai pekerja. Tanpa sebuah sistem yang berfungsi untuk memantau dan mengawasi kondisi kerja dan hubungan kerja pekerja rumahan, hak-hak pekerja rumahan di atas kertas kurang bernilai dalam praktiknya.

⁸⁴ Catatan, terus munculnya kebutuhan atas ketentuan terkait dengan cuti haid diperdebatkan di Indonesia. Ini dianggap terlalu protektif bagi banyak orang. Lihat UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 81.

⁸⁵ UU No.13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Bab XIV.

Rekomendasi untuk reformasi peraturan dan mekanisme penegakan

Reformasi undang-undang sangat penting untuk menghasilkan kerangka kerja yang darinya pekerja rumahan dapat mulai dengan jelas menyuarakan dan memperjuangkan penegakan hak-hak mereka. Namun, reformasi undang-undang saja tidak cukup untuk melindungi pekerja rumahan dalam praktiknya. Sebuah strategi terpadu yang meliputi kampanye, reformasi undang-undang dan peraturan, keterlibatan sektor swasta dan strategi gerakan sosial yang melibatkan partisipasi pekerja rumahan merupakan yang paling memungkinkan untuk semakin memastikan efektif dan berkelanjutannya perlindungan pekerja rumahan.

Perlindungan tenaga kerja umum yang diberikan kepada semua pekerja di Indonesia memberi dasar bagi perlindungan hukum pekerja rumahan. Namun, seperti dibahas di atas, kerangka peraturan saat ini tidak memberikan perlindungan yang memadai untuk pekerja rumahan. Ini berkaitan dengan fakta bahwa peraturan-peraturan tersebut dirancang terutama untuk mengatasi kondisi kerja dan hubungan kerja pekerja yang bekerja di tempat kerja pemberi kerja mereka. Ada juga sangat sedikit kesadaran di kalangan pengusaha, pemerintah dan masyarakat umum tentang status pekerja rumahan berdasarkan UU Ketenagakerjaan dan bagaimana UU tersebut berlaku untuk mereka. Peraturan yang responsif yang secara khusus dirancang untuk mengatur hubungan kerja antara pemberi kerja dan pekerja rumahan diperlukan untuk menangani kesenjangan dan ketidakjelasan dalam kerangka hukum yang ada saat ini dan untuk memberikan langkah-langkah regulasi yang lebih menanggapi isu-isu praktis terkait dengan mempekerjakan pekerja di rumah mereka. Peraturan khusus yang menentukan dan mempertimbangkan karakteristik pekerjaan rumahan dan memperjelas hubungan kerja, yang paling sering melalui serangkaian perantara, diperlukan untuk memastikan bahwa perlindungan ketenagakerjaan dasar, seperti pembayaran upah minimum, jaminan sosial, kesehatan dan keselamatan kerja, dan kontrak kerja, dipenuhi.

Perhatian khusus juga perlu diberikan pada penguatan mekanisme pengawasan untuk kerja rumahan. Tanpa mekanisme yang kuat untuk mendukung pengawasan, pemantauan dan penegakan hak-hak pekerja rumahan, reformasi undang-undang perburuhan atau penyusunan peraturan khusus dan pedoman mengenai kerja rumahan di tingkat nasional akan kurang berdampak pada kondisi kerja pekerja rumahan. Menguatnya pengawasan dan pemantauan kondisi kerja bagi pekerja rumahan harus berjalan seiring dengan promosi pengorganisasian pekerja rumahan. Relatif terisolasi dan kurangnya organisasi pekerja rumahan perlu ditangani melalui dukungan dari organisasi-organisasi masyarakat dan serikat pekerja yang dapat membantu dalam membentuk kelompok dan melakukan aksi bersama untuk menyuarakan dan memperjuangkan penegakan hak-hak dan kepentingan pekerja rumahan.

Salah satu hambatan terbesar dan paling menantang dan kokoh untuk pekerjaan layak bagi para pekerja rumahan juga berkaitan dengan kurangnya pemahaman di kalangan semua pemangku kepentingan tentang karakteristik mereka dan tantangan yang mereka hadapi di tempat kerja, serta peran dan tanggung jawab pemberi kerja terhadap pekerja rumahan. Peningkatan kesadaran dan promosi hak-hak pekerja rumahan di semua tingkatan (nasional, provinsi, lokal) dan dengan semua pemangku kepentingan, termasuk Kementerian Tenaga Kerja, sektor swasta, serikat pekerja dan organisasi-organisasi yang tertarik, perlu dilakukan. Ini dengan sendirinya merupakan satu tujuan penting – untuk

meningkatkan kesadaran tentang keberadaan pekerja rumahan, serta mempromosikan pengakuan atas hak-hak mereka sebagai pekerja.

Bagian Laporan ini akan secara singkat menguraikan kemungkinan tanggapan terhadap beberapa isu utama yang membutuhkan tanggapan peraturan. Lampiran 1 Laporan ini (*Catatan kebijakan untuk pengembangan peraturan untuk pekerja rumahan di Indonesia*) memberikan beberapa saran tanggapan kebijakan yang dapat diadopsi untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih besar kepada pekerja rumahan. Tanggapan-tanggapan ini bisa berbentuk Peraturan atau Keputusan dan didukung oleh Kode Etik industri dan Pedoman Praktis untuk pemberi kerja. Bagian Laporan ini juga akan menyoroti tanggapan-tanggapan kunci yang dapat diadopsi oleh serikat pekerja, sektor swasta dan masyarakat sipil untuk memperbaiki situasi pekerja rumahan.

Definisi kerja rumahan dan praduga atas hubungan kerja

Suatu kebijakan atau peraturan tentang kerja rumahan harus memberikan definisi yang jelas tentang pekerja rumahan dan status mereka sebagai pekerja dalam sebuah hubungan kerja. Definisi pekerja rumahan dapat diambil dari Konvensi ILO tentang Kerja Rumahan (1996), No.177. Bila kerja rumahan secara eksplisit telah diregulasi, maka dapat diketahui bahwa banyak pemberi kerja yang saat ini mempekerjakan pekerja rumahan mungkin berupaya memanipulasi hubungan tersebut agar memenuhi syarat sebagai kontrak komersial antara mereka sendiri dan kontraktor independen atau pengusaha. Manipulasi atau hubungan kerja ‘tersamar’ semacam ini lazim terjadi karena memungkinkan pemberi kerja menghindari tanggung jawab mereka terhadap pekerja yang dipekerjakan. Oleh karena itu, regulasi yang mendefinisikan kerja rumahan dan berupaya melindungi hak-hak ketenagakerjaan pekerja rumahan perlu menyertakan suatu praduga bahwa pekerja yang mengerjakan pekerjaan dari rumah mereka atau tempat lain selain tempat kerja pemberi kerja dan yang melaksanakan pekerjaan sesuai dengan spesifikasi atau persyaratan pemberi kerja dengan imbalan upah adalah pekerja rumahan dalam suatu hubungan kerja. Praduga atas adanya hubungan kerja ini harus didahulukan daripada gelar atau label yang saling ditetapkan oleh para pihak satu sama lain dan tidak boleh dipengaruhi oleh apakah seorang pekerja terdaftar sebagai pekerja ‘mandiri’ ataukah tidak. Pekerja berbasis rumahan hendaknya baru dipandang sebagai pekerja mandiri atau usaha sendiri jika fakta-fakta tentang situasi dengan jelas menunjukkan tiadanya ketergantungan ekonomi dan otonomi dan kemandirian sesungguhnya dalam hal kegiatan ekonomi yang mereka lakukan.

Tanggung jawab pemberi kerja dan perantara

Sebagaimana dibahas di atas, kerangka untuk alih daya dan sub kontrak yang ada saat ini secara konsisten dilanggar oleh pemberi kerja dalam hal mensubkontrakkan untuk pekerjaan rumahan melalui perantara. Mengingat situasi ini, regulator memiliki beragam pilihan. Pertama, regulator bisa mengenali praktik yang dilakukan oleh pemberi kerja saat ini dan memberikan beberapa peraturan dan perlindungan di sekitar cara praktik ini terjadi. Ini akan menyangkut meregulasi kontrak tertulis antara perantara dan pemberi kerja dan membagi tanggung jawab atas kondisi kerja pekerja rumahan antara pemberi kerja dan perantara. Mungkin lebih praktis bila menuntut perantara untuk bertanggung jawab mengawasi pelaksanaan kondisi kerja pekerja rumahan mengingat mereka sehari-hari berinteraksi dengan para pekerja ini. Demikian pula, dalam sebagian besar kasus, pekerja rumahan hanya akan mengidentifikasi perantara yang berhubungan dengan mereka, sebagai pemberi kerja mereka. Jika pembagian tanggung jawab semacam ini yang akan dibuat, pemberi kerja harus tetap memegang tanggung jawab utama untuk memastikan sumber daya yang memadai disediakan untuk memenuhi tanggung jawab kepada pekerja rumahan.

Pilihan kedua, yang dapat digunakan bersamaan dengan pembagian tanggung jawab ataupun kerangka hukum tentang alih daya dan subkontrak saat ini, dapat menangani masalah yang pekerja rumahan perlukan agar mampu mengupayakan proses hukum atas pelanggaran hak-hak mereka dalam situasi di mana mereka tidak dapat mengidentifikasi pemberi kerja utama tempat mereka harus mengajukan klaim. Dalam situasi semacam ini, mengembangkan sebuah sistem yang menetapkan tanggung jawab pada tingkat yang lebih tinggi dalam rantai nilai bila perantara tidak mampu untuk memenuhi tanggung jawabnya, (misalnya, untuk membayar upah senilai tertentu) mungkin merupakan alternatif yang bisa diambil. Dalam sistem ini, seorang pekerja rumahan bisa mengajukan klaimnya kepada orang yang dianggap sebagai pemberi kerja (yang sebenarnya mungkin hanyalah seorang perantara) jika upah belum dibayar penuh, atau mereka belum menerima tunjangan atau hak lain yang menjadi hak mereka. Dalam hal bahwa ‘orang yang dianggap sebagai pemberi kerja’ hanyalah seorang perantara dan belum mendapatkan sumber daya yang cukup dari pemberi kerja untuk melakukan pembayaran penuh atau memenuhi tanggung jawab terhadap pekerja rumahan, mereka dapat merujuk klaim tersebut kepada orang lain (mungkin sang pemberi kerja) yang sesungguhnya bertanggung jawab atas pembayaran kepada pekerja rumahan tersebut. Sistem menciptakan tanggung jawab di sepanjang rantai nilai semacam ini telah diadopsi di Australia untuk melindungi pekerja rumahan dari tidak dibayarnya mereka atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.⁸⁶ Menurut sistem Australia ini, pekerja rumahan hanya perlu mengajukan klaim mereka pada orang yang menurut mereka merupakan pemberi kerja mereka. Maka kemudian menjadi tanggung jawab perantara untuk menyampaikan klaim tersebut ke pemberi kerja utama. Dalam hal pelaksanaan, penerapan prinsip ini sangat bergantung pada keberadaan dan kemungkinan akses pekerja rumahan ke sistem penyelesaian sengketa yang berfungsi dan efisien. Dengan demikian, pertimbangan tentang metode penerapan adalah sangat penting.

Kontrak kerja

Penting bahwa regulator mempertimbangkan perlunya menyeimbangkan perhatian pekerja rumahan atas terhadap kepastian akan pendapatan dan pekerjaan dengan praktik saat ini dan kebutuhan pengusaha atas akses ke tenaga kerja yang fleksibel. Praktik kerja rumahan saat ini cenderung ditentukan oleh pekerjaan yang fluktuatif dan musiman. Ini berarti bahwa pendapatan dan pekerjaan bagi pekerja rumahan sangat tidak tentu dan sulit diperkirakan. Ini menempatkan pekerja rumahan dalam situasi yang genting dan rentan. Untuk menyikapi ini, para pembuat kebijakan dapat mempertimbangkan untuk menjamin jumlah minimum pekerjaan dan, oleh karena itu, upah saat pekerja rumahan masih terikat kontrak. Jumlah minimal, misalnya, 15 jam kerja bisa diberikan untuk semua pekerja rumahan yang terikat kontrak (baik kontrak mereka pegang adalah kontrak musiman, jangka pendek atau jangka waktu tak terbatas). Persyaratan ini juga dapat memberikan dorongan yang diperlukan agar pemberi kerja mulai memberikan kontrak kerja tertulis kepada pekerja rumahan, untuk menentukan lama pekerjaan.

Sementara Laporan ini tidak merekomendasikan agar pekerja rumahan diberi perlindungan dalam hal kepastian kerja lebih sedikit dari pada pekerja biasa di Indonesia, mungkin akan bijaksana bila regulator mempertimbangkan untuk meninjau persyaratan penerbitan ulang kontrak waktu tertentu mengingat praktik saat ini dan tuntutan dalam pekerjaan rumahan. Kerja rumahan cenderung menjadi sarana yang digunakan oleh pemberi kerja untuk menghindari tanggung jawab berdasarkan undang-

⁸⁶ Berdasarkan *Fair Work Amendment* (Textile, Clothing and Footwear Industry) Act 2012, No.33, pasal 17A, ‘pekerja luar’ boleh mengajukan klaim terhadap seseorang yang mereka yakini sebagai pemberi kerja mereka. Selanjutnya, penerima klaim bertanggung jawab kepada pekerja luar tersebut atas jumlah yang diklaim kecuali bila mereka menggunakan hak mereka untuk meneruskan klaim tersebut kepada seseorang lain yang sesungguhnya bertanggung-jawab atas pembayaran tersebut.

undang ketenagakerjaan nasional. Praktik kerja rumahan saat ini, mempekerjakan pekerja rumahan melalui mekanisme informal, membuat pengusaha secara bebas memberi dan menghentikan perintah kerja dengan biaya terkait yang minimal. Mengingat sifat kerja rumahan yang seringkali musiman, dan salah satu alasan utama pekerjaan semacam ini ada, mungkin berguna untuk mempertimbangkan menghapus pembatasan penerbitan ulang kontrak waktu tertentu berdasarkan pekerjaan musiman, bila pekerjaan tersebut benar-benar bersifat musiman (sebagaimana kadang-kadang terjadi dalam *putting out system*). Dengan memperbolehkan sedikit fleksibilitas yang lebih besar untuk kontrak musiman, pemberi kerja dapat mendorong mempekerjakan pekerja rumahan dengan kontrak formal. Pembatasan atas jumlah waktu ‘musim’ justru bisa diterapkan – misalnya, kontrak waktu tertentu untuk pekerjaan musiman mungkin dibatas tidak lebih dari sembilan bulan pada suatu tahun tertentu, tetapi dapat diperpanjang secara musiman.

Tenaga pembantu pekerja rumahan

Sangat penting bahwa regulator menangani celah dalam undang-undang yang mengabaikan keberadaan tenaga pembantu pekerja rumahan. Di beberapa negara, jumlah tenaga pembantu pekerja rumahan yang dapat dipekerjakan oleh pekerja rumahan yang dibatasi oleh undang-undang.⁸⁷ Di negara-negara lain, mempekerjakan mereka dilarang. Tampaknya lebih baik melarang mempekerjakan tenaga pembantu pekerja rumahan untuk melindungi anak-anak terlibat dalam beberapa bentuk pekerjaan terburuk untuk anak dan untuk melindungi pekerja rumahan dari memikul tanggung jawab yang mereka tidak mampu memikulnya. Pelarangan tersebut juga akan melindungi tenaga pembantu pekerja rumahan dari hubungan kerja yang tidak jelas. Di Indonesia, situasi ini bisa ditangani melalui perpaduan peraturan yang secara simultan melarang mempekerjakan tenaga pembantu pekerja rumahan dan juga mengatur kontrak dan volume kerja yang diperbolehkan dikirim ke pekerja rumahan perseorangan.

Pekerja anak

Upaya-upaya signifikan telah dilakukan oleh Pemerintah untuk menghapuskan bentuk-bentuk pekerjaan terburuk untuk anak di Indonesia. Meskipun demikian, pekerja anak tetap saja ditemukan dalam pekerjaan rumahan. Para pembuat kebijakan dapat menyikapi ini dengan mempertimbangkan untuk mengadopsi program-program khusus untuk menghapuskan pekerja anak dalam kerja rumahan. Program-program semacam itu dapat melibatkan kampanye pendidikan yang disasarkan untuk pekerja rumahan, kerja kemasyarakatan bersama dengan LSM dan serikat pekerja lokal yang terlibat dalam pengorganisian pekerja rumahan dan pengawasan ketenagakerjaan terhadap tempat-tempat kerja rumahan. Program-program juga dapat dipadukan dengan program-program untuk pekerja anak yang telah ada, misalnya Bantuan Langsung Tunai Bersyarat dan program penghapusan dan rehabilitasi pekerja anak.

Para pembuat kebijakan juga dapat mempertimbangkan untuk menetapkan sebuah kewajiban positif bagi pemberi kerja untuk mengambil langkah-langkah untuk mencegah pemekeraan anak-anak di bawah umur secara tidak sah dalam pengaturan kerja rumahan mereka. Ketentuan-ketentuan yang mengatur volume pekerjaan yang dikirim ke pekerja rumahan dan memastikan upah minimum yang diterapkan juga bisa mengurangi keterpaksaan pekerja rumahan untuk melibatkan anak-anak mereka dalam pekerjaan. Bentuk-bentuk pekerjaan yang sangat berbahaya dan beresiko juga bisa dilarang untuk mencegah anak-anak terpapar bahan kimia dan zat berbahaya di rumah atau masyarakat mereka dan

⁸⁷ Lihat, misalnya Argentina, UU No.12.713/41 dan Keputusan Perundang-undangan No.118.755/42.

pemberi kerja dapat diwajibkan untuk mencatat jumlah dan usia anak-anak yang ada di rumah pekerja rumahan serta volume kerja per minggu yang diberikan kepada anak-anak di bawah umur (jika ada seseorang berusia di bawah delapan belas tahun yang dipekerjakan) sebagai bagian dari persyaratan pencatatan dan pelaporan (lihat di bawah, pendaftaran pekerja rumahan).

Pelarangan kerja paksa

Praktik umum pemberi kerja menahan upah sebagai bentuk jaminan atas bahan-bahan yang dikirimkan ke pekerja rumahan harus secara eksplisit dilarang dalam sebuah peraturan khusus tentang pekerjaan rumahan. Pekerja rumahan hendaknya tidak merasa terikat untuk terus bekerja kepada seorang pemberi kerja untuk dapat menerima upah yang menjadi hak mereka atas pekerjaan yang telah dilaksanakan sebelumnya. Ini tidak bisa diterima dalam segala bentuknya. Regulator juga dapat mempertimbangkan untuk melarang pemberi kerja memberikan pinjaman dan bentuk-bentuk pengikat lain kepada pekerja rumahan yang mereka pekerjakan guna untuk mencegah pekerja rumahan masuk ke dalam situasi kerja berikat atau kerja paksa.

Kebebasan berserikat

Kurangnya organisasi dan perwakilan merupakan salah satu hambatan mendasar untuk pekerjaan layak bagi pekerja rumahan. Organisasi pekerja rumahan sangat penting untuk memungkinkan pekerja rumahan secara bersama memperjuangkan kepentingan dan hak-hak mereka. Tantangan paling signifikan yang dihadapi oleh pekerja rumahan untuk menggunakan hak mereka atas kebebasan berserikat berkaitan dengan isolasi, ketidakterlihatan dan tidak adanya kesadaran ketenagakerjaan. Pendidikan, pelatihan dan dukungan yang signifikan untuk organisasi masyarakat sipil dan serikat pekerja sangat diperlukan untuk mendukung organisasi dan perwakilan pekerja rumahan secara progresif. Mengingat karakteristik unik pekerja rumahan, serikat pekerja dan organisasi masyarakat sipil harus mengadaptasi metode-metode pengorganisasian dan pelibatan masyarakat tradisional mereka untuk merespon tantangan-tantangan khusus yang dihadapi oleh pekerja rumahan. Metode-metode yang digunakan oleh beberapa organisasi seperti MWPRI, YASANTI dan organisasi-organisasi masyarakat sipil dan serikat pekerja di luar negeri (misalnya SEWA di India, gerakan serikat pekerja di Australia dan Inggris) dapat diadaptasi dan diterapkan di Indonesia. Metode-metode ini meliputi pelibatan masyarakat secara intensif, penyelenggaraan kegiatan sosial dan pelatihan keterampilan hidup atau pelatihan kerja sebagai pintu masuk serta pengembangan mekanisme dan layanan pertolongan-mandiri yang tidak seperti biasa. Organisasi Pekerja rumahan juga bisa didorong untuk membentuk hubungan dengan federasi dan konfederasi serikat pekerja nasional untuk memperkuat suara dan perwakilan mereka di meja kebijakan dan keterkaitan dengan pemberi kerja. Pemantauan informal terhadap kondisi kerja oleh serikat pekerja juga bisa terbukti menjadi metode pengawasan dan dukungan yang paling efektif untuk meningkatkan kondisi kerja pekerja rumahan secara bertahap.

Hambatan kelembagaan untuk mendaftarkan serikat pekerja juga perlu ditangani oleh Kementerian Tenaga Kerja. Para pejabat dapat mempertimbangkan untuk secara eksplisit menetapkan hak atas kebebasan berserikat dan perundingan bersama dalam sebuah peraturan mengenai pekerjaan rumahan dan secara eksplisit melarang perilaku anti serikat pekerja dan diskriminasi terhadap pekerja rumahan atas dasar hubungan mereka dengan atau keterlibatan mereka dalam kegiatan serikat pekerja. Mengingat mendasarnya hak ini, upaya-upaya yang lebih besar juga harus dilakukan untuk memastikan penerapannya. Membuat arahan internal untuk mendukung pendaftaran serikat pekerja rumahan bisa menjadi salah satu mekanisme. Pemberian informasi kepada pekerja rumahan tentang hak-hak

mereka untuk berorganisasi dan mendirikan sebuah pusat pengaduan untuk menerima pengaduan terkait dugaan perilaku anti serikat pekerja pemberi kerja bisa menjadi satu pilihan lain. Kantor dinas tenaga kerja juga bisa secara aktif menyelenggarakan forum tripartit di tingkat kabupaten atau provinsi yang melibatkan perwakilan pekerja rumahan untuk mendorong dialog antara pekerja rumahan dan pemberi kerja dan untuk memfasilitasi diskusi tentang isu-isu yang dihadapi oleh pekerja rumahan dan pemberi kerja mereka. Pintu masuk yang memungkinkan bisa melalui Dewan Penetapan Upah Minimum lokal dan pelibatan perwakilan pekerja rumahan dalam penghitungan dan penetapan upah minimum per potong untuk pekerjaan rumahan.

Kesetaraan dan non-diskriminasi

Para pembuat kebijakan dapat mempertimbangkan untuk membuat sebuah pernyataan eksplisit bahwa pekerja rumahan tidak boleh didiskriminasi dalam syarat dan ketentuan kerja mereka atau akses mereka ke berbagai peluang sebagaimana pekerja biasa. Situasi saat ini yang menyaksikan pekerja rumahan menerima upah di bawah standar dan kondisi kerja yang buruk pada dasarnya merupakan isu kesetaraan gender dalam ketenagakerjaan mengingat mayoritas pekerja rumahan adalah perempuan. Untuk mendorong kesetaraan gender dalam pekerjaan, penting bahwa pekerja rumahan tidak secara sistematis didiskriminasi dalam kaitannya dengan syarat dan ketentuan kerja dan akses mereka ke berbagai peluang. Dengan demikian, pengakuan eksplisit atas tanggung jawab pemberi kerja untuk memberikan upah sama untuk pekerjaan bernilai sama sangatlah penting. Juga penting bahwa pemberi kerja memahami bahwa prinsip-prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi juga berlaku untuk penyediaan peluang kerja bagi pekerja rumahan. Di sini, pengakuan spesifik atas tanggung jawab pemberi kerja untuk tidak melakukan diskriminasi atas dasar jenis kelamin, suku, agama, ras, kebangsaan, asal-usul sosial, pendapat politik, status kesehatan, status perkawinan atau kehamilan, kedisabilitas dan alasan-alasan lain yang dilarang dalam hukum nasional dapat dibuat.

Upah dan jam kerja

Besaran upah merupakan isu paling penting yang diidentifikasi oleh pekerja rumahan.⁸⁸ Sebagian besar pekerja rumahan yang disurvei di Jawa Timur melaporkan menerima upah di bawah standar, yang jauh di bawah upah minimum lokal, meskipun bekerja empat puluh jam atau lebih dalam seminggu. Oleh karena itu, regulator harus memperhatikan secara cermat untuk menangani isu-isu upah untuk pekerja rumahan dan disarankan agar upah dan jam kerja dipertimbangkan bersama-sama. Melalui penetapan upah yang layak yang dikaitkan dengan jam kerja reguler (empat puluh jam dalam satu minggu), pekerja rumahan mungkin merasa kurang terdorong untuk bekerja dengan jam kerja yang berlebihan atau untuk melibatkan anak-anak mereka dalam pekerjaan mereka.

Regulator dapat mempertimbangkan untuk membentuk sebuah mekanisme yang jelas untuk menentukan upah per potong dalam konteks kerja rumahan. Berbagai metode untuk menentukan penghitungan besaran upah per potong sudah ada dan bisa diadaptasi untuk pekerjaan rumahan. Setiap proses untuk menghitung upah per potong harus menyangkut mengaktifkan partisipasi pekerja rumahan dalam proses penghitungan atau validasi penghitungan akhir. Besaran upah per potong yang ditetapkan melalui acuan ke upah minimum lokal dan jam kerja reguler harus menetapkan patokan untuk upah minimum atau gaji pokok untuk pekerjaan yang dilaksanakan oleh pekerja rumahan.

⁸⁸ *Focus group discussion* 2012 dan 201, Jawa Timur.

Selain penetapan upah per potong, besaran tersebut perlu disampaikan dan disebarluaskan kepada pekerja rumahan. Regulator juga dapat mempertimbangkan untuk mempublikasikan besaran upah per potong di masyarakat sasaran dan mencantumkan persyaratan untuk besaran upah yang akan diberikan kepada pekerja rumahan ketika perintah kerja dikirimkan kepada mereka. Ini berpotensi bisa menjadi cara dalam mengatasi persaingan antar pekerja rumahan di komunitas yang berbeda untuk mendapatkan pekerjaan.

Namun, idealnya, upah pekerja rumahan ditetapkan melalui sebuah proses negosiasi dan perundingan bersama. Oleh karena itu, para pembuat kebijakan dapat mempertimbangkan untuk mendorong dialog sosial melalui perundingan bersama antara organisasi pekerja rumahan dan pemberi kerja dalam penentuan upah per potong. Menyertakan perundingan upah pekerja rumahan dalam Dewan Penetapan Upah tripartit lokal bisa menjadi cara yang baik untuk memperkenalkan negosiasi upah untuk pekerjaan rumahan, dengan Pemerintah bertindak sebagai mediator dan ombudsman dalam proses tersebut. Di sini dewan tripartit dapat menentukan dan mengklasifikasikan besaran per potong yang sesuai untuk berbagai jenis output dengan memperhatikan upah minimum lokal. Dewan ini juga bisa menyediakan forum untuk negosiasi upah per potong yang lebih tinggi untuk pekerjaan yang menuntut suatu tingkat keterampilan atau pengalaman.

Para pembuat kebijakan juga dapat mempertimbangkan untuk mengatur tanggung jawab pemberi kerja untuk memberikan kompensasi untuk biaya produksi tambahan yang ditanggung oleh pekerja rumahan, misalnya transportasi untuk pengiriman produk yang telah selesai, penggantian biaya peralatan, bahan atau perlengkapan yang dibeli atau dirawat oleh pekerja rumahan, biaya listrik, air atau gas. Penting untuk memastikan bahwa upah bersih pekerja rumahan, setelah mempertimbangkan pengeluaran-pengeluaran lain yang harus mereka keluarkan untuk mendukung produksi dan pengiriman produk, sekurang-kurangnya setara dengan upah minimum lokal. Regulator dapat mempertimbangkan untuk mengadopsi kebijakan yang sama dengan negara-negara lain yang telah meregulasi pekerjaan rumahan. Berbagai negara telah menetapkan ketentuan yang menuntut persentase tertentu dari gaji bulanan pekerja rumahan dibayarkan di samping gaji dan/atau biaya tertentu yang dibayarkan kepada pekerja rumahan untuk mengganti biaya-biaya yang ditanggung oleh pekerja rumahan.⁸⁹

Sehubungan dengan pemotongan untuk ‘barang rusak’ milik pemberi kerja, regulator harus mempertimbangkan untuk menetapkan definisi yang jelas tentang ‘barang rusak’ dan memperjelas apakah barang itu rusak ataukah tidak (dan seberapa rusaknya). Biasanya, jika kualitas produksi seorang pekerja di suatu perusahaan adalah di bawah standar, maka pengusaha akan menanggung biaya yang berkaitan dengan penolakan atau perbaikan produk. Dalam kasus kerja rumahan, tanggung jawab ini ditimpakan pada pekerja rumahan. Pekerja rumahan dipekerjakan untuk tenaga kerja mereka; bukan untuk menghasilkan produk akhir – ini adalah peran kontraktor independen. Dengan demikian, tanggung jawab dan resiko atas kualitas produk seharusnya tidak sepenuhnya berada pada pekerja rumahan. Mengikuti alur argumentasi ini, upah pekerja rumahan seharusnya hanya dipotong dalam kasus tindakan yang disengaja atau kelalaian pada pihak pekerja rumahan, atau untuk pembayaran kerusakan yang disebabkan oleh keterlambatan pengiriman produk oleh pekerja rumahan, dengan syarat sanksi dan pemotongan semacam itu telah disepakati sebelumnya oleh pekerja rumahan dan pemberi kerja.

Atau, jika pemotongan untuk pekerjaan di bawah standar akan diperbolehkan, regulator dapat mempertimbangkan untuk membatasi jumlah pemotongan yang dapat dilakukan untuk kualitas

⁸⁹ Lihat, misalnya, peraturan-peraturan di Prancis, Peru, Hongaria, Austria, Meksiko, Paraguay dan Polandia.

pekerjaan di bawah standar pada pihak pekerja rumahan. Jika regulator mempertimbangkan untuk tetap memperbolehkan pemotongan untuk pekerjaan di bawah standar, peraturan khusus atau kode etik industri harus dibuat. Peraturan atau kode etik tersebut bisa mewajibkan pemberi kerja untuk (1) membuat pedoman yang jelas tentang spesifikasi produk untuk pekerjaan yang akan dilaksanakan oleh pekerja rumahan; (2) memberikan pelatihan yang cukup bagi pekerja rumahan untuk memenuhi spesifikasi produk; (3) memberikan kepada pekerja penjelasan tertulis yang jelas tentang berapa upah mereka dan cara upah akan dihitung (dengan mengacu pada upah minimum lokal dan/atau perjanjian kerja bersama); dan (4) menetapkan kriteria yang jelas untuk pemotongan maksimum yang diperbolehkan (dengan mengacu pada jumlah yang diperbolehkan secara hukum) berdasarkan kualitas di bawah standar, yang dapat dirumuskan untuk memberikan perlindungan hukum yang lebih baik dari pemotongan upah sewenang-wenang terhadap pekerja rumahan.

Meskipun pekerja rumahan harus bebas untuk menerima pekerjaan sebanyak atau sesedikit pilihan mereka, meregulasi jumlah pekerjaan yang diberikan kepada pekerja rumahan bisa mencegah praktik-praktik penyalahgunaan pekerja rumahan, penggunaan pekerja anak dan bisa mencegah perlunya pekerja rumahan mensubkontrakkan kepada tenaga pembantu pekerja rumahan. Jika besaran upah per potong dihitung dengan mengacu waktu sesungguhnya yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas dan upah minimum, pekerja rumahan hendaknya tidak merasa wajib bekerja dengan jam kerja yang berlebihan hanya untuk mendapatkan upah yang cukup untuk hidup layak. Oleh karena itu, regulator dapat mempertimbangkan untuk membatasi volume pekerjaan yang diberikan kepada pekerja rumahan perseorangan hingga suatu tingkat yang ‘secara wajar’ dapat dicapai oleh pekerja rumahan biasa di dalam waktu pengiriman yang ditentukan dan yang memungkinkan pekerja rumahan memiliki waktu yang cukup untuk beristirahat. Batas atas jumlah pekerjaan, dalam hal jam, bisa juga ditetapkan dalam peraturan. Sejalan dengan peraturan saat ini, besaran upah lembur atau upah per potong yang lebih tinggi juga bisa diterapkan untuk pekerjaan yang dituntut lebih dari empat puluh jam per minggu.

Keselamatan dan kesehatan kerja

Kesehatan dan keselamatan kerja bisa menjadi isu yang serius dalam kerja rumahan, terutama bila pekerja rumahan bekerja dengan bahan kimia atau zat berbahaya. Regulator dapat mempertimbangkan untuk melarang jenis pekerjaan tertentu yang sangat berbahaya dari praktik kerja rumahan dan mewajibkan praktik kerja rumahan memenuhi standar nasional tentang kesehatan dan keselamatan kerja. Membebankan tanggung jawab pada pemberi kerja untuk menilai resiko kesehatan dan keselamatan kerja yang ada dalam pekerjaan yang harus dilakukan oleh pekerja rumahan; menyediakan perlengkapan, pakaian dan peralatan keselamatan; dan memberikan pelatihan kepada pekerja rumahan untuk mengelola resiko keselamatan dan kesehatan kerja di tempat kerja pekerja rumahan dan merawat perlengkapan dan peralatan secara tepat, bisa juga dipertimbangkan untuk peraturan. Peraturan juga dapat mempertimbangkan untuk membebankan kewajiban pada pekerja rumahan untuk mematuhi langkah-langkah keselamatan dan kesehatan yang ditentukan dan instruksi dari pemberi kerja.

Penting untuk efektifitas pelaksanaan langkah-langkah kesehatan dan keselamatan kerja untuk kerja rumahan adalah pemberlakuan sebuah sistem pemantauan yang efektif untuk memantau dan mengawasi praktik kerja rumahan. Regulator harus mempertimbangkan peran pemerintah dalam mengembangkan sebuah sistem pengawasan kerja rumahan, baik dengan memperluas layanan pengawasan ketenagakerjaan saat ini atau sarana informal atau sarana lain (lihat pembahasan di bawah). Penting juga untuk menyediakan forum atau mekanisme lain untuk memfasilitasi dialog sosial antara pemberi kerja dan pekerja rumahan sehingga masalah kesehatan dan keselamatan dapat dikemukakan dan ditangani secara bersama.

Kementerian Tenaga Kerja dapat mempertimbangkan untuk mengambil peran sebagai fasilitator untuk mendukung pembentukan forum dialog sosial antara pekerja rumahan dan pemberi kerja yang hampir seperti Komite Manajemen Kesehatan dan Keselamatan Kerja tingkat perusahaan yang ada saat ini.

Jaminan sosial

Mekanisme untuk menerapkan undang-undang jaminan sosial baru, (efektif pada 1 Januari 2014), berdasarkan UU No. 24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (atau BPJS) yang didasarkan pada UU No. 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (atau SJSN) pada pekerja rumahan perlu ditetapkan. Undang-undang baru ini menetapkan jaminan sosial universal, namun, metode untuk menyampaikan program seperti itu tetap saja bergantung pada kontribusi pemberi kerja atau kontribusi langsung pekerja informal. Sistem baru ini akan perlu mengadopsi sebuah pendekatan yang mempertimbangkan sifat kerja dan status pekerja rumahan yang fluktuatif. Tarif dan mekanisme untuk kontribusi pekerja rumahan ketika mereka tidak dipekerjakan sebagai pekerja rumahan perlu ditetapkan. Sebuah studi tersendiri tentang hal ini bisa diadakan.

Hak cuti hamil dan cuti lain

Hak atas saat cuti hamil, cuti sakit dan cuti tahunan berbayar saat ini harus diperluas ke pekerja rumahan dan diberikan secara proporsional dengan jumlah hari mereka bekerja dalam setahun. Regulator dapat mempertimbangkan untuk menetapkan sebuah metode dasar untuk menghitung hak bagi pekerja musiman dan pekerja tidak rutin. Cuti hamil, khususnya, harus diatur secara eksplisit bagi pekerja rumahan mengingat sebagian besar pekerja rumahan adalah perempuan. Pemberian cuti hamil dan non-diskriminasi atas dasar persalinan merupakan bidang-bidang yang biasanya sangat sulit untuk diawasi dalam industri dicirikan dengan tenaga kerja kontrak, musiman atau lepas. Meskipun demikian, upaya yang signifikan harus dilakukan untuk mengembangkan sebuah sistem pemantauan dan pengawasan yang efektif untuk kerja rumahan.

Pemantauan, pengawasan dan peningkatan kesadaran

Efektifnya penegakan peraturan tentang kerja rumahan bergantung pada pembentukan sistem yang efektif untuk pemantauan dan pengawasan kondisi kerja dan hubungan kerja. Ini bisa melibatkan perluasan inspektorat ketenagakerjaan dan/atau pengembangan sistem pemantauan alternatif. Kantor Dinas Tenaga Kerja lokal bisa membentuk sebuah unit khusus untuk menangani pekerjaan rumahan dan mendirikan sebuah meja informasi dan pengaduan di mana pekerja rumahan atau organisasi perwakilan mereka bisa mencari informasi tentang hak-hak mereka dan menyampaikan keluhan untuk diselidiki.

Sebagai langkah awal menuju meningkatnya pengawasan, persyaratan pencatatan, pelaporan dan pendaftaran bagi pemberi kerja yang mempekerjakan pekerja rumahan dapat dibuat. Ini harus menyertakan persyaratan untuk melaporkan kepada pihak berwenang lokal bila kerja rumahan diberikan oleh suatu perusahaan dan mewajibkan pemberi kerja untuk menyimpan dan memelihara catatan yang mendaftar para pekerja rumahan yang mereka pekerjakan, besaran upah bagi pekerja rumahan dan sebuah register yang mencatat volume dan sifat pekerjaan yang dilaksanakan oleh pekerja rumahan. Catatan-catatan ini juga harus menyimpan inventaris pelatihan dan dukungan kesehatan dan keselamatan kerja yang diberikan kepada pekerja rumahan. Sanksi yang sesuai untuk pelanggaran atas peraturan semacam ini juga dapat dirumuskan.

Kendati penegakan dan pengawasan pelaksanaan undang-undang masih lemah, pembeli internasional, serikat pekerja dan asosiasi pekerja rumahan juga bisa didorong untuk memantau pelaksanaan tanggung jawab pemberi kerja. Sistem pemantauan masyarakat yang melibatkan serikat pekerja atau LSM bisa menjadi salah satu pilihan. Pembentukan komite khusus pekerjaan rumahan tripartit atau bipartit di tingkat perusahaan, masyarakat atau tingkat kecamatan bisa menjadi satu pilihan lain. Jika saran-saran di atas tentang upah dilaksanakan, satu pintu masuk juga bisa dengan melibatkan Dewan Penetapan Upah lokal dalam memantau pelaksanaan upah per potong dalam pekerjaan rumahan.

Pembeli internasional semakin peduli tentang kepatuhan pemasok lokal terhadap undang-undang ketenagakerjaan nasional dan standar ketenagakerjaan internasional. Oleh karena itu, sistem untuk audit kepatuhan internal bagi perusahaan-perusahaan dalam rantai nilai internasional dapat didorong agar memperluas cakupannya untuk mencakup pengawasan terhadap praktik kerja rumahan. Ini dapat dilakukan melalui jaringan dengan pembeli internasional atau melalui program-program seperti Program Better Work ILO/IFC. Melalui prakarsa-prakarsa dengan pembeli internasional, insentif sektor swasta untuk meningkatkan kondisi kerja dari pekerja rumahan bisa digali dan didokumentasikan untuk disebarluaskan kepada rantai pasokan lokal.

Penyebaran informasi tentang peran dan tanggung jawab pemberi kerja terhadap pekerja rumahan sangat penting. Meskipun sejumlah besar pemberi kerja dengan sengaja menghindari tanggung jawab mereka terhadap pekerja dengan mempekerjakan pekerja rumahan secara informal, banyak pemberi kerja yang juga mengabaikan tanggung jawab hukum mereka terhadap pekerja rumahan.

Peningkatan kesadaran umum tentang keberadaan pekerjaan rumahan dan kampanye pendidikan melek hukum diperlukan untuk meningkatkan keterampilan masyarakat umum serta serikat pekerja dan organisasi masyarakat sipil sehingga mereka lebih siap untuk mengawasi pelaksanaan tanggung jawab pemberi kerja terhadap pekerja rumahan. Serikat pekerja dan organisasi masyarakat sipil memerlukan bantuan teknis dan, dalam beberapa kasus, sumber daya tambahan, untuk memperluas layanan dan dukungan mereka kepada pekerja rumahan dan untuk berpartisipasi dalam forum-forum dialog sosial di tingkat lokal untuk mengadvokasi dan mewakili hak dan kepentingan pekerja rumahan. Tanpa masyarakat sipil yang kuat yang mengorganisir dan mewakili pekerja rumahan serta mengawasi penerapan hak-hak dan kepentingan mereka, maka kecil kemungkinan bahwa peraturan baru tentang pekerjaan rumahan akan memiliki dampak praktis yang besar.

Pengumpulan data

Kurangnya data statistik mengenai pekerja rumahan tidak diragukan lagi berkontribusi terhadap kurangnya perhatian pemerintah terhadap pekerja rumahan. Namun, pada saat yang sama, tanpa perhatian pemerintah yang signifikan terhadap isu ini, maka tidak ada dorongan untuk menghasilkan data. Para pejabat di Kementerian Tenaga Kerja menyatakan bahwa tanpa data yang akurat tentang jumlah, penyebaran geografis dan karakteristik pekerja rumahan, mereka tidak siap dan tidak mampu mengembangkan program-program bersasaran atau mengalokasikan anggaran ke kelompok pekerja ini. Pengumpulan data, meskipun dalam skala kecil, harus didorong di kalangan Kantor Dinas Tenaga Kerja di tingkat kabupaten dan provinsi untuk mendapatkan pemahaman yang lebih jelas tentang prevalensi kerja rumahan. Ini akan mendukung kesadaran yang lebih besar tentang pekerja rumahan dan hambatan yang mereka hadapi untuk pekerjaan yang layak dan akan mendukung kepemilikan yang lebih besar atas isu ini.

Secara keseluruhan, sejumlah besar reformasi peraturan dan mekanisme penegakan perlu dikembangkan dan diterapkan pada situasi pekerja rumahan. Mengingat besarnya tantangan dalam melaksanakan pengawasan pekerja rumahan yang efektif, metode pemantauan dan pengawasan yang tidak biasa harus digali dan diuji-coba. Upaya-upaya ini harus dibarengi dengan peningkatan kesadaran yang lebih besar tentang pekerjaan rumahan, penyebaran informasi tentang hak-hak pekerja rumahan dan peran dan tanggung jawab pemberi kerja, pengorganisasian pekerja rumahan bersama dengan serikat pekerja dan organisasi masyarakat sipil dan dukungan untuk pembentukan forum-forum dialog sosial yang melibatkan perwakilan pekerja rumahan.

Lampiran 1

Catatan kebijakan untuk pengembangan peraturan bagi pekerja rumahan di Indonesia

ILO Jakarta

Proyek MAMPU

Disarankan bidang-bidang berikut diregulasi untuk pekerja rumahan: –

Definisi-definisi kunci

Kerja rumahan adalah produksi barang atau penyediaan jasa untuk mendapatkan upah untuk seorang pemberi kerja, sesuai standar dan spesifikasi pemberi kerja dan berdasarkan suatu pengaturan di mana pekerjaan dilakukan di rumah pekerja rumahan atau di tempat lain yang dipilihnya, selain tempat kerja pemberi kerja, terlepas dari siapa yang menyediakan peralatan, bahan atau input-input lain yang digunakan.

Catatan - Biasanya tidak ada pengawasan langsung oleh pemberi kerja atau kontraktor atas bagian dari proses produksi ini. Subkontrak komersial dan industrial dapat terjadi. Dalam subkontrak komersial pemberi kerja tidak turut serta dalam proses produksi secara nyata. Dalam subkontrak industrial, pemberi kerja sendiri terlibat dalam proses produksi. Baik pedagang maupun produsen dapat berfungsi sebagai pemberi kerja. Pedagang yang mengkhususkan diri dalam pemasaran berbagai produk tertentu dapat mengatur produksi dengan mensubkontrak pekerja rumahan terpilih, yang harus memproduksi sesuai dengan standar dan spesifikasi yang ditetapkan oleh pemberi kerja. Produsen menggunakan pekerja rumahan untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu di dalam keseluruhan proses produksi mereka.

Pekerja rumahan adalah seseorang yang melakukan kerja rumahan.

Pemberi kerja adalah sebuah perusahaan yang secara langsung mempekerjakan, atau orang perseorangan yang bertindak sebagai subkontraktor atau perantara sebuah perusahaan atau pedagang, yang mempekerjakan pekerja rumahan melalui perjanjian lisan atau tertulis untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan standar dan spesifikasi yang ditentukan oleh pemberi kerja atau perusahaan tersebut.

Pedagang adalah perusahaan atau orang perseorangan yang memperdagangkan barang. *Catatan - sarankan untuk menggunakan definisi nasional tentang 'pedagang'*

Perusahaan adalah (a) Setiap bentuk usaha, baik sebuah badan hukum ataupun bukan, yang dimiliki oleh orang perseorangan, persekutuan atau badan hukum, baik milik swasta maupun milik negara, yang mempekerjakan pekerja/buruh dengan memberi mereka upah atau imbalan dalam bentuk lain; (b) usaha sosial dan usaha lain yang memiliki penanggung jawab dan **yang** mempekerjakan orang dengan memberi mereka upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Pekerja biasa yang bekerja di tempat kerja pemberi kerjanya tidak dianggap sebagai pekerja rumahan hanya karena sesekali melaksanakan pekerjaan mereka sebagai karyawan di rumah, bukan di tempat mereka biasa bekerja.

Pemekerjaan pekerja rumahan

Pemberi kerja dapat mempekerjakan seorang pekerja rumahan atau sekelompok pekerja rumahan untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan standar dan spesifikasi pemberi kerja atau standar dan spesifikasi perusahaan atau pedagang yang pemberi kerja disubkontrakkan padanya untuk memberikan pekerjaan.

Seseorang yang dipekerjakan oleh pekerja rumahan untuk membantu pekerja rumahan dalam penyelesaian pekerjaan mereka tidak tercakup oleh peraturan ini.

Kontrak

Kesepakatan untuk pekerjaan rumahan dapat dibuat secara lisan atau tertulis.

Jika kesepakatan untuk pekerjaan rumahan dibuat secara lisan, pemberi kerja bertanggung jawab mencerminkan kesepakatan itu dalam bentuk tertulis.

Pekerja rumahan dapat dikontrak untuk waktu tidak tertentu atau untuk waktu tertentu.

*** Pertimbangkan untuk membuat kontrak waktu tertentu untuk pekerja rumahan sesuai dengan undang-undang nasional yang ada (UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, pasal 56-59).*

ATAU -

Mengingat pekerjaan rumahan seringkali bersifat musiman (dan alasan jenis pekerjaan ini ada), mungkin ada baiknya mempertimbangkan untuk menghapus pembatasan penerbitan ulang kontrak waktu tertentu berdasarkan pekerjaan musiman, (sepanjang itu adalah pekerjaan yang benar-benar bersifat musiman). Mungkin kontrak waktu tertentu untuk pekerjaan musiman yang tidak lebih dari, misalnya, 9 bulan per tahun dapat diperpanjang secara musiman.

Pekerja yang dipekerjakan pada kontrak waktu tertentu juga bisa diutamakan untuk perekrutan dalam kontrak di masa mendatang.

Bila tidak ada kontrak tertulis yang menunjukkan pembatasan jangka waktu kerja, pekerja rumah akan dianggap bekerja dengan kontrak waktu tidak tertentu.

*Mengingat ketidakpastian pendapatan bagi pekerja rumahan, pertimbangkan untuk mewajibkan jumlah minimum jam kerja untuk pekerja rumahan dengan kontrak permanen. Misalnya - Pekerja Rumahan yang dipekerjakan untuk waktu tidak tertentu harus menerima minimal 15 jam kerja setiap minggu. Dalam hal tidak ada pekerjaan sama sekali, upah setara dengan 15 jam kerja setiap minggu **harus** diberikan.*

Tanggung jawab pemberi kerja

Pemberi kerja harus memberi pekerja rumahan kontrak tertulis yang menguraikan sebagai berikut:

- Nama, alamat, umur dan jenis kelamin pekerja rumahan (atau semua anggota kelompok pekerja rumahan jika ada kontrak dengan kelompok);
- Nama, alamat dan rincian kontak pemberi kerja. Jika pemberi kerja bertindak sebagai perantara sebuah perusahaan, nama dan rincian kontak perusahaan harus dicantumkan juga;
- Informasi tentang jenis dan sifat pekerjaan yang akan dilaksanakan;

- Besaran dan jumlah upah untuk pekerjaan yang akan dilaksanakan, termasuk metode penghitungan dan pemotongan upah;
- Hak pekerja rumahan atas penggantian biaya yang dikeluarkan;
- Informasi tentang pendaftaran, pembayaran dan santunan jaminan sosial;
- Tanggal mulai dan durasi kontrak;
- Tanggal penyelesaian setiap bagian pekerjaan dan informasi tentang tanggal dan tempat pengiriman pekerja rumahan yang telah selesai; dan
- Tanda tangan pemberi kerja dan pekerja rumahan.

Satu salinan dokumen ini harus diberikan kepada pekerja rumahan. Pemberi kerja harus menyimpan salinan kedua. Pemberi kerja harus menyimpan catatan-catatan kerja selama sekurang-kurangnya dua tahun setelah tanggal pembayaran upah terakhir.

Setiap revisi yang dibuat pada perjanjian tertulis harus disepakati oleh pekerja rumahan dan diterbitkan secara tertulis kepada pekerja rumahan.

Pemberi kerja harus mendaftarkan pemekerjaan pekerja rumahan kepada Kantor Dinas Tenaga Kerja setempat.

Pemberi kerja pekerja rumahan diwajibkan menyimpan catatan pekerjaan rumahan. Informasi berikut harus disimpan dalam sebuah buku catatan -

- Nama, umur, jenis kelamin dan alamat pekerja rumahan;
- Jenis dan jumlah pekerjaan yang diberikan kepada pekerja rumahan dan perkiraan waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan;
- Besaran upah;
- Waktu yang dialokasikan untuk menyelesaikan pekerjaan;
- Biaya yang dikeluarkan oleh pekerja rumahan dan jumlah yang diganti;
- Nomor dan kontribusi jaminan sosial;
- Pelatihan yang diberikan kepada pekerja rumahan (termasuk K3);
- Total upah yang diberikan dan tanggal pembayaran;
- Potongan yang dilakukan, termasuk potongan untuk pembayaran yang diwajibkan oleh undang-undang dan peraturan nasional; dan
- Penyediaan perlengkapan, peralatan dan bahan-bahan lain dan status mereka dalam hal pemeliharaan dan pemeriksaan rutin.

Pemberi kerja harus memberikan salinan informasi yang dituliskan dalam buku catatan kepada pekerja rumahan.

Peran dan tanggung jawab perusahaan/pedagang dan pemberi kerja bila pemberi kerja bertindak sebagai perantara untuk perusahaan/pedagang

Bila pemberi kerja disubkontrak oleh perusahaan/pedagang untuk mempekerjakan pekerja dan **memilih** untuk mempekerjakan pekerja rumahan untuk menyelesaikan sebagian atau keseluruhan pekerjaan yang

disubkontrakkan, pemberi kerja dan perusahaan/pedagang harus mengikat perjanjian tertulis untuk pemberian pekerjaan rumahan.

Perjanjian tertulis untuk pemberian pekerjaan rumahan harus mencakup **hal-hal** sebagai berikut:

- a) Deskripsi rinci tentang pekerjaan dan persyaratan pekerja rumahan;
- b) Jangka waktu perjanjian (tertentu/tidak tertentu);
- c) Syarat dan ketentuan kerja pekerja rumahan, termasuk besaran upah;
- d) Kewajiban pemberi kerja terhadap pekerja rumahan.

Kontrak antara perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan dan pemberi kerja tidak boleh memasukkan perjanjian tentang hak-hak dan tunjangan pekerja rumahan, yang **lebih rendah** dari pada yang diatur dalam peraturan ini.

Perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan berkewajiban memastikan pemberi kerja diberi sumber daya yang memadai untuk memenuhi peran dan tanggung jawab pemberi kerja kepada pekerja rumahan berdasarkan peraturan ini.

Perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan berhak memeriksa buku catatan dan dokumen-dokumen pemberi kerja lainnya terkait dengan pemekeraan pekerja rumahan.

Perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan harus dibebani tanggung jawab untuk **memenuhi** pembayaran semua uang yang terutang kepada pekerja rumahan jika pemberi kerja tidak mampu melakukannya.

Hak-hak pekerja rumahan

Kebebasan berserikat

Pekerja rumahan berhak untuk secara bebas berserikat, bergabung atau membentuk serikat pekerja atau organisasi perwakilan lainnya untuk memperjuangkan hak-hak dan kepentingan mereka, termasuk melalui perundingan bersama dan kegiatan serikat lainnya yang sah.

Pekerja rumahan tidak boleh mendapatkan menerima perlakuan diskriminatif sebagai akibat dari keanggotaan, afiliasi atau kegiatan mereka dalam serikat pekerja.

Perlindungan dari kerja berikat atau kerja paksa

Pemberi kerja tidak diperbolehkan meminta atau menerima uang dalam bentuk asuransi atau pengikat berbasis kinerja atas bahan, produk, perlengkapan, atau peralatan yang disediakan untuk pekerja rumahan atau untuk menjamin pelaksanaan pekerjaan, dari pekerja rumahan.

Pemberi kerja tidak diperbolehkan memberikan pinjaman kepada pekerja rumahan yang menuntut pengembalian melalui pelaksanaan kerja rumahan atau pekerjaan lain untuk pemberi kerja atau pihak ketiga yang memiliki hubungan dengan pemberi kerja.

Non-diskriminasi

Pekerja rumahan harus diperlakukan sama. Bentuk-bentuk diskriminasi langsung dan tidak langsung atas dasar jenis kelamin, agama, suku atau ras, disabilitas, asal-usul sosial, persalinan, status perkawinan,

kebangsaan atau status kesehatan terkait dengan kesempatan kerja atau perlakuan dalam pekerjaan tidak diperbolehkan.

Pekerja rumahan harus diperlakukan tidak lebih buruk dalam hal kondisi kerja, tunjangan dan hak-hak mereka daripada pekerja lain yang dipekerjakan untuk melaksanakan pekerjaan yang sama oleh pemberi kerja atau perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan di tempat kerja pemberi kerja atau perusahaan/pedagang yang mensubkontrakkan.

Pengupahan

Pekerja rumahan bisa dibayar secara bulanan, mingguan atau per jam atau **satuan** berdasarkan penyelesaian tugas tertentu (besaran per potong).

Pengupahan untuk jam kerja biasa yang dijalani (40 jam dalam satu minggu) harus tidak lebih rendah dari pada upah minimum yang berlaku.

Besaran upah untuk pekerjaan per potong harus mempertimbangkan dan mencerminkan jumlah waktu yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas secara wajar oleh pekerja rumahan. Besaran per potong yang ditetapkan harus memungkinkan pekerja rumahan untuk mendapatkan penghasilan sekurang-kurangnya sebesar upah minimum untuk pekerjaan yang dilaksanakan selama jam kerja biasa (40 jam dalam satu minggu).

Penghitungan besaran upah, termasuk besaran per potong, harus mempertimbangkan waktu yang dihabiskan untuk merawat mesin, perlengkapan atau peralatan, mengubah alat-alat, menyortir, membongkar dan mengemas produk, mencari bahan (jika diperlukan), waktu perjalanan dan operasi-operasi lain semacam itu sehubungan dengan pelaksanaan kerja rumahan.

Pekerja rumahan harus dibayar dengan upah yang sama untuk pekerjaan yang bernilai sama. *Ini berarti besaran upah pekerja rumahan harus sebanding dengan yang diterima oleh seorang pekerja di perusahaan pemberi kerja, atau jika **tidak ada** pekerja semacam itu, di perusahaan lain di bidang kegiatan dan wilayah yang sama.*

Upah harus dibayar penuh dalam bentuk uang pada saat penyerahan produk atau jasa. Keterlambatan pembayaran tidak diperbolehkan.

Dalam kasus pekerjaan berkelanjutan, upah harus dibayarkan secara berkala tidak lebih dari satu bulan.

Upah harus dibayarkan langsung kepada pekerja rumahan. Dalam kasus di mana sekelompok pekerja rumahan dikontrak untuk melaksanakan pekerjaan, pembayaran dapat dilakukan kepada perwakilan kelompok tersebut untuk dibagikan kepada para pekerja rumahan, dengan syarat persetujuan dari semua pekerja rumahan anggota kelompok tersebut telah diberikan secara bebas.

Pemotongan

Pemotongan dari upah total yang harus dibayarkan kepada pekerja rumahan karena pelaksanaan pekerjaan mereka tidak diperbolehkan **kecuali** dalam kasus-kasus berikut –

1. Pemotongan yang sah untuk kontribusi pemberi kerja kepada dana jaminan sosial yang diakui;
2. Ganti rugi untuk pemberi kerja karena tindakan yang disengaja atau kelalaian pada pihak pekerja rumahan, dengan syarat persyaratan untuk ganti rugi semacam itu telah disepakati oleh pekerja rumahan dan ditetapkan di dalam kesepakatan tertulis;

3. Pembayaran kerusakan atau sanksi dalam kasus yang pekerja rumahan mengirimkan pekerjaan melampaui waktu pengiriman yang dijadwalkan, dengan syarat sanksi dan kerusakan semacam itu telah disepakati oleh pekerja rumahan dan ditetapkan di dalam kesepakatan tertulis;
4. Pemotongan dalam kasus (2) dan (3) tidak boleh melebihi 20 persen dari upah yang berhak diterima oleh pekerja rumahan untuk tiap-tiap bagian pekerjaan; dan
5. Pembayaran lain sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang dan peraturan terkait.\

Penggantian biaya

Pekerja rumahan harus diberi penggantian oleh pemberi kerja untuk biaya-biaya yang dikeluarkan sehubungan dengan pekerjaan mereka yang meliputi (namun tidak terbatas pada) –

- Pembelian perlengkapan, peralatan, bahan atau pakaian pelindung;
- Pemeliharaan perlengkapan atau peralatan;
- Biaya perjalanan untuk pengambilan dan/atau pengiriman produk;
- Biaya terkait dengan pembuangan atau pengelolaan limbah terkait dengan pekerjaan mereka;
- Biaya pengemasan pekerjaan;
- Komunikasi; dan
- Penggunaan energi dan air.

Jam kerja

Pekerja rumahan harus diberi pemberitahuan sekurang-kurangnya satu minggu sebelum menerima perintah kerja tentang dari volume dan sifat pekerjaan yang harus diselesaikan.

Volume pekerjaan yang diberikan kepada pekerja rumahan perseorangan harus ditetapkan pada tingkat yang dapat dicapai secara wajar oleh pekerja rumahan biasa dalam waktu pengiriman yang ditentukan dan yang memungkinkan pekerja rumahan memiliki waktu istirahat yang cukup.

Perintah kerja dan tenggat waktu untuk pekerjaan yang diberikan kepada pekerja rumahan perseorangan tidak boleh terlalu berlebihan sehingga menuntut pekerja rumahan untuk bekerja lebih dari 75 jam dalam satu minggu.

Jika perintah kerja menuntut pekerja rumahan untuk melaksanakan lebih dari 40 jam kerja dalam satu minggu, pemberi kerja harus memberikan upah dengan besaran lembur sekurang-kurangnya 1,5 kali besaran upah per potong atau besaran per jam biasa untuk setiap jam kerja yang dilaksanakan lebih dari 40 jam. *Atau pertimbangkan - pemberi kerja harus memberikan besaran per potong lebih tinggi untuk pekerjaan yang dilaksanakan bila perintah kerja menuntut pekerja rumahan untuk bekerja lebih dari 40 jam dalam satu minggu.*

Pekerja rumahan tidak diwajibkan untuk bekerja pada hari libur nasional.

Besaran 1,5 kali besaran upah per potong atau per jam biasa harus diberlakukan untuk pekerjaan yang dilaksanakan pada hari libur nasional.

Semua kerja lembur harus disepakati oleh pekerja rumahan.

Cuti

Pekerja rumahan dengan kontrak waktu tidak tertentu berhak atas cuti tahunan dua minggu.

Pekerja rumahan berhak menerima upah rata-rata mingguan mereka selama jangka waktu cuti tahunan. Bagi pekerja rumahan yang menerima upah secara per potong, upah rata-rata mingguan dihitung berdasarkan upah tahunan mereka selama tahun sebelumnya.

Pekerja rumahan dengan kontrak waktu tidak tertentu dan tertentu berhak atas cuti berbayar pada hari libur nasional. Bagi pekerja rumahan yang menerima upah secara per potong, pembayaran untuk cuti pada hari libur nasional haruslah upah rata-rata harian pekerja rumahan selama bulan kerja sebelumnya.

Cuti sakit

Pekerja rumahan dengan kontrak waktu tidak tertentu dan tertentu yang jatuh sakit berhak atas cuti berbayar dengan **menunjukkan (atau memperlihatkan)** surat keterangan dokter. Bagi pekerja rumahan yang menerima upah secara per potong, pembayaran untuk cuti sakit haruslah upah rata-rata harian pekerja rumahan selama bulan kerja sebelumnya.

Kesehatan dan keselamatan kerja

Pemberi kerja berkewajiban untuk menilai resiko kesehatan dan keselamatan kerja yang ada dalam pekerjaan yang akan dilaksanakan **oleh pekerja rumahan** serta resiko **yang ada** di tempat kerja pekerja rumahan.

Pemberi kerja harus memberikan informasi kepada pekerja rumahan tentang bahaya yang ada dalam pekerjaan yang diketahui atau seharusnya diketahui dan memberikan semua informasi, pelatihan dan/atau perlengkapan, pakaian dan peralatan pelindung yang diperlukan kepada pekerja rumahan secara gratis untuk mengurangi resiko terkait dengan pekerjaan yang diberikan.

Pemberi kerja harus memastikan bahwa semua mesin, peralatan, perlengkapan atau barang-barang **lain** yang diberikan kepada pekerja rumahan dirawat dengan semestinya dan dilengkapi dengan perangkat keselamatan yang semestinya.

Pekerjaan yang akan dilaksanakan di rumah atau di tempat lain oleh pekerja rumahan harus memenuhi standar nasional tentang kesehatan dan keselamatan kerja.

Pekerjaan rumahan yang membahayakan nyawa, kesehatan atau moral pekerja rumahan, anggota rumah tangga pekerja rumahan atau masyarakat umum tidak diperbolehkan.

Pekerja rumahan bertanggung jawab untuk mematuhi langkah-langkah keselamatan dan kesehatan yang ditentukan dan berhati-hati **secara sewajarnya** untuk keselamatan dan kesehatan mereka sendiri dan orang lain di sekitar mereka.

Pekerja rumahan yang menolak melaksanakan pekerjaan yang dia memiliki pembenaran yang masuk akal untuk meyakini bahwa pekerjaan tersebut menimbulkan bahaya yang langsung dan serius atas keselamatan atau kesehatannya harus dilindungi dari pemutusan hubungan kerja atau konsekuensi-konsekuensi lain yang tidak semestinya. Pekerja rumahan harus segera melaporkan situasi tersebut kepada pemberi kerja.

Jaminan sosial

Pemberi kerja berkewajiban mendaftarkan pekerja rumahan dengan kontrak waktu tertentu dan tidak tertentu dalam skema jaminan sosial sesuai dengan undang-undang dan peraturan nasional.

Pemberi kerja harus membayar kontribusi berkala kepada dana jaminan sosial untuk pekerja rumahan sesuai dengan undang-undang dan peraturan nasional.

Pekerja rumahan harus diberi informasi tentang hak-hak dan santunan jaminan sosial mereka.

Perlindungan kehamilan

Pekerja rumahan dengan kontrak waktu tidak tertentu dan tertentu berhak atas tiga (3) bulan cuti hamil berbayar.

Pemberi kerja tidak boleh mendiskriminasi perempuan yang hamil dalam perekrutan, pemecatan atau pembagian kerja.

Bila sifat pekerjaan rumahan dapat menimbulkan ancaman bagi nyawa atau kesehatan pekerja rumahanyang hamil atau pada **janin** (sesuai nasihat medis), pekerjaan alternatif harus diberikan oleh pemberi kerja.

Usia minimum

Undang-undang dan peraturan nasional tentang pemekerjaan anak berusia di bawah 18 tahun berlaku untuk kerja rumahan.

Pemberi kerja bertanggung jawab memastikan anak-anak tidak dipekerjakan sebagai pekerja rumahan atau tenaga pembantu pekerja rumahan kecuali sejauh diperbolehkan menurut undang-undang dan peraturan nasional.

Anak-anak berusia di bawah 18 tahun yang bekerja dalam kerja rumahan berhak atas upah, hak dan tunjangan yang setara dengan pekerja rumahan biasa berdasarkan peraturan ini.

Pemutusan hubungan kerja

Bila perintah kerja berhenti selama lebih dari satu bulan, kontrak dapat dianggap berakhir dan sebagai pemberhentian oleh pemberi kerja. Pekerja rumahan berhak untuk menerima tunjangan pemutusan hubungan kerja sesuai dengan undang-undang dan peraturan nasional.

Pengawas ketenagakerjaan

Bila pemberi kerja tidak mampu membayar penuh pekerja rumahan atau kelompok pekerja rumahan untuk pekerjaan yang dilaksanakan, atau pekerja rumahan tidak menerima hak dan tunjangan lain sebagaimana diatur oleh peraturan ini, pekerja rumahan bisa mengajukan pengaduan kepada inspektorat ketenagakerjaan di Kantor Dinas Tenaga Kerja setempat.

Pengawas ketenagakerjaan memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk menerima dan menanggapi pngaduan yang diajukan oleh pekerja rumahan atau organisasi perwakilan mereka, termasuk melalui investigasi atas fakta-fakta dan penerbitan perintah.

Pengawas ketenagakerjaan memiliki kewenangan untuk mengeluarkan perintah kepada pemberi kerja atau perusahaan/pedagang yang telah mensubkontrakkan pekerjaan melalui pemberi kerja untuk melakukan pembayaran terhutang atau bentuk-bentuk lain dari ketidakpatuhan terhadap peraturan ini.

Pengawas ketenagakerjaan memiliki wewenang untuk masuk dan memeriksa tempat kerja pekerja rumahan dan perusahaan pemberi kerja dan melakukan semua kegiatan lain sesuai dengan kewenangannya sebagai pengawas ketenagakerjaan dalam hubungannya dengan pekerjaan rumahan sesuai dengan undang-undang dan peraturan nasional.

Penyelesain perselisihan

Undang-undang dan peraturan nasional yang mengatur penyelesaian perselisihan ketenagakerjaan berlaku untuk perselisihan berkenaan dengan pekerjaan rumahan.

Ketentuan sanksi

Sarankan untuk menguraikan kemungkinan sanksi untuk ketidakpatuhan terhadap ketentuan dalam peraturan ini.

Pembentukan Komite perlindungan pekerja rumahan

Sarankan pembentukan komite di dalam Kemenakertrans di tingkat nasional dan daerah untuk mengawasi penyebarluasan dan pelaksanaan peraturan ini. Komite ini juga harus bertanggung jawab untuk melakukan dan menyebarluaskan penelitian tentang pekerja rumahan, meninjau penerapan peraturan tentang pekerjaan rumahan dan mengembangkan kebijakan dan program untuk memperkuat penerapan peraturan tentang pekerjaan rumahan.

Pengumpulan data tentang pekerjaan rumahan

Sarankan untuk memasukkan ketentuan untuk Kantor Dinas Tenaga Kerja daerah untuk mengumpulkan dan menganalisis data tentang karakteristik, jumlah dan lokasi geografis pekerja rumahan di daerah mereka.

Pembentukan titik fokus/unit untuk pekerjaan rumahan di tingkat daerah

Sarankan untuk memasukkan ketentuan yang mengharuskan pembentukan unit atau titik fokus di setiap kantor Disnaker di tingkat kecamatan, kabupaten dan provinsi untuk menangani masalah pekerja rumahan, termasuk penyebarluasan peraturan ini.

Lampiran 2

Konsultasi dengan pemangku kepentingan berikut ini dilakukan -

Pertemuan di kantor ILO Jakarta dengan Bapak Sunarno, Kepala Biro Hukum Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, dengan asistennya; Dyah Windajani Darmono, Kepala Bagian HAM dan Pelaporan dan Dhahana Putra pada tanggal 23 Januari 2013.

Pertemuan dengan Ibu Erna Wuryanti, Kepala Seksi Norma Kerja dan Jaminan Sosial Tenagakerja Disnakertrans Provinsi Jawa Timur, pada tanggal 6 Februari 2013.

Pertemuan dengan Bapak Jaka Ritamtama, Kepala Disnakertrans Kabupaten Malang; Ibu Gatot, Kepala Bidang Pengawasan dan K3 Disnakertrans Kabupaten Malang pada tanggal 29 Januari 2013.

Pertemuan dengan Bapak Subkhan, Kepala Disnakertrans Kota Malang; Ibu Eni, Kepala Bidang Pengawasan dan K3 Disnakertrans Kota Malang, dan Bapak Kasiyadi, Kepala Bidang Hubungan Industrial Disnakertrans Kota Malang pada tanggal 29 Januari 2013.

Pertemuan dengan perwakilan Disnaker Deli Serdang: Bapak Syafran, Kepala Unit Hubungan Industrial, Bapak Julkan Harahap, Kepala Unit Penempatan dan Pelatihan Tenaga kerja, Bapak Sahat Naibaho Mikes, Kepala Unit Pengawasan Tenaga kerja, dan Bapak Agus, Kepala Pemasaran, pada tanggal 2 Februari 2013.

Pertemuan dengan perwakilan Disnaker Kota Medan: Ibu Akrida, Kepala Unit Pengawasan Persyaratan Kerja; Ibu Rosmalina Dewi, Kepala Unit Pengawasan Ketenagakerjaan; Ibu Gempita Sekarwaty, Kepala Seksi Penempatan Tenaga Kerja; Bapak Lepi Hutagaol, Kepala Seksi Penempatan Tenaga Kerja pada bulan Februari 2013.

Pertemuan dengan perwakilan Biro Pemberdayaan Perempuan Sumatera Utara: Ibu Marhamad, M.Si., Kepala Unit Pengarusutamaan Gender; Ibu Emi Suryana Lubis, Kepala Unit Perlindungan dan Kualitas Hidup Perempuan, dan Ibu Fatma Rizani Basril, Kepala Sub Unit Kualitas Hidup Perempuan pada tanggal 6 Februari 2013.

Pertemuan dengan perwakilan Disnaker Sumatra Utara, Pak Fransisco Bangun, Kepala Unit Pengawasan Ketenagakerjaan; Pak Pardomuan Siregar, Inspektur Ketenagakerjaan, dan Ibu Helena, Kepala Seksi Perlindungan Tenaga Kerja Khusus pada bulan Februari 2013.

Jawaban yang diberikan oleh Hakim Pengadilan Hubungan Industrial, Saut Manalo, Hakim Pengadilan Ketenagakerjaan di Pengadilan Tinggi Jakarta, melalui e-mail pada tanggal 8 Oktober 2012.

Jawaban yang diberikan oleh Ibu Paula Luciana, penyedia bantuan hukum, melalui e-mail tanggal 5 Februari 2013.