



OUTSOURCING JASA KEBERSIHAN DI INSTANSI PEMERINTAH

Ajik Sujoko

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
Jl. Prof. Soedarto, SH Tembalang, Semarang
ajik.sujoko80@gmail.com

Abstract

The use of outsourcing cleaning services by government institutions is an option . Regulation outsourcing regulated in Act No. 13 Year 2003 on Employment that usually done by the company. One form of companies under the terms of employment is a legal entity . Government agencies can yet be referred to as the Company. So, the use of outsourcing by government agencies has been no legislation as a legal basis . However, government agencies have the authority to use outsourcing. Government agencies that use outsourcing , should be subject to labour law. Choosing an outsourcing company in government agencies, following the provisions of Presidential Decree No. 54 Year 2010 concerning Procurement of Government Goods/Services and its amendments .

Keywords: Outsourcing , Legal Entities , Government Agencies

Abstrak

Penggunaan alih daya jasa kebersihan oleh instansi pemerintah merupakan pilihan. Regulasi outsourcing diatur dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan yang biasa dilakukan oleh perusahaan. Salah satu bentuk perusahaan menurut ketentuan ketenagakerjaan adalah usaha yang berbadan hukum. Instansi pemerintah belum dapat disebut sebagai perusahaan. Jadi, penggunaan outsourcing oleh instansi pemerintah belum ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum. Kendati demikian, instansi pemerintah memiliki kewenangan menggunakan outsourcing. Instansi pemerintah yang menggunakan outsourcing, harus tunduk peraturan ketenagakerjaan. Memilih perusahaan outsourcing di instansi pemerintah, mengikuti ketentuan Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya.

Kata Kunci: Alih Daya, Badan Hukum, Instansi Pemerintah

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Permasalahan

Tidak ada instansi pemerintah tempat bekerja tanpa menggunakan prasarana berupa gedung. Bekerja di mana menempati gedung pemerintah membutuhkan kenyamanan dan kebersihan. Permintaan layanan jasa kebersihan mutlak diperlukan di instansi pemerintah dan cenderung meningkat tiap tahunnya. Entah itu dengan cara mengangkat sebagai pegawai tetap atau tenaga kontrak.

Outsourcing menjadi pilihan untuk melaksanakan pekerjaan layanan kebersihan, bahkan menjadi kecenderungan bagi instansi pemerintah menggunakannya. “*Different types of private sector participation such as outsourcing, concession models and various forms of public-private partnership (PPP)*

have been discussed worldwide since the 1980s as an instrument for improving the performance of governments in the context of new public management (NPM)” (Schneider, 2013). Dalam *International Journal of Public Sector Management*, Wolfgang Dieter Gerstlberger Karsten Schneider menjelaskan *outsourcing* merupakan salah satu bentuk partisipasi pihak swasta sebagai alat untuk meningkatkan kinerja pemerintah. Alih daya yang lebih dikenal dengan *outsourcing* atau *contracting out* adalah pemindahan pekerjaan (operasi) dari satu perusahaan ke perusahaan lain. Hal ini biasanya dilakukan untuk memperkecil biaya produksi atau untuk memusatkan perhatian kepada hal utama dari perusahaan tersebut.

Bentuk perusahaan penyedia jasa

layanan kebersihan yang biasa dipakai ada yang berbentuk badan usaha seperti Perseroan Komanditer (C.V.) dan ada yang berbentuk badan hukum seperti Perseroan Terbatas (P.T.). Menjadi tenaga kebersihan mungkin kurang diminati dan menjadi pilihan terakhir karena tidak mendapatkan pekerjaan “job” yang diharapkan. Rata-rata kualifikasi tenaga kebersihan berlatar belakang pendidikan maksimal sampai SMA/ sederajat. Adanya peluang pasar akan kebutuhan jasa layanan kebersihan, maka banyak perusahaan penyedia jasa kebersihan merekrut tenaga yang notabennya maksimal lulusan SMA/ sederajat. Dalam praktiknya hasil kerja melalui *outsourcing* cukup memuaskan bagi penggunaannya, namun menggunakan *outsourcing* di instansi pemerintah juga memiliki resikonya. Misalnya perusahaan *outsourcing* tidak bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pekerjaan dan pemenuhan kewajiban kepada tenaga kerjanya, maka pengguna perusahaan *outsourcing* akan dibuat repot juga. Secara normatif, istilah *outsourcing* tidak ditemukan dalam peraturan ketenagakerjaan. Hanya saja istilah ini lebih populer ketimbang alih sebagian pelaksanaan pekerjaan.

Dalam praktiknya dalam memilih penyedia jasa kebersihan di instansi pemerintah dengan berbagai cara. Ada yang dipilih tiap-tiap triwulan, tiap semester atau sekali dalam setahun bahkan ada yang dipilih dengan kontrak *multi year*. Adanya berbagai cara pemilihan penyedia tersebut karena kondisi di masing-masing instansi pemerintah berbeda baik dari sisi pagu, kebutuhan tenaga maupun fleksibilitas pengadaan maupun memudahkan mengontrol hasil pekerjaan penyedia. Ketentuan pemilihan penyedia jasa di instansi pemerintah telah diatur dalam Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya.

2. Rumusan Masalah

Untuk itu dalam artikel ini akan membahas:

1. Bagaimanakah regulasi penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan di instansi pemerintah?

2. Bagaimanakah regulasi pemilihan *outsourcing* jasa kebersihan menurut Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah?

B. Pembahasan

1. Regulasi Ketenagakerjaan di Indonesia

Pembangunan ketenagakerjaan mempunyai banyak dimensi dan keterkaitan. Keterkaitan itu tidak hanya dengan kepentingan tenaga kerja selama, sebelum dan sesudah masa kerja tetapi juga keterkaitan dengan kepentingan pengusaha, pemerintah, dan masyarakat. Munculnya Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, diperlukan untuk pengaturan yang menyeluruh dan komprehensif, antara lain mencakup pengembangan sumberdaya manusia, peningkatan produktivitas dan daya saing tenaga kerja Indonesia, upaya perluasan kesempatan kerja, pelayanan penempatan tenaga kerja, dan pembinaan hubungan industrial. Pasal 1 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dijelaskan Ketenagakerjaan adalah segala hal yang berhubungan dengan tenaga kerja pada waktu sebelum, selama dan sesudah masa kerja.

Tenaga kerja adalah setiap orang yang mampu melakukan pekerjaan guna menghasilkan barang dan/atau jasa baik untuk memenuhi kebutuhan sendiri maupun untuk masyarakat. Pekerja/buruh adalah setiap orang yang bekerja dengan menerima upah atau imbalan dalam bentuk lain. Pemberi kerja adalah orang perseorangan, pengusaha, badan hukum atau badan-badan lainnya yang memperkerjakan tenaga kerja dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Pengusaha adalah : 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 hukum 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.

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 memperkerjakan pekerja/buruh dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain; b. usaha-usaha sosial dan usaha-usaha lain yang mempunyai pengurus dan memperkerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Menurut Pasal 64 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan ini yang biasa disebut dengan *outsourcing*. Dijelaskan dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, Penyerahan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lain dilaksanakan melalui perjanjian pemborongan pekerjaan yang dibuat secara tertulis. Ayat (2) Pekerjaan yang dapat diserahkan kepada perusahaan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut : a. dilakukan secara terpisah dari kegiatan utama; b. dilakukan dengan perintah langsung atau tidak langsung dari pemberi pekerjaan; c. merupakan kegiatan penunjang perusahaan secara keseluruhan; dan d. tidak menghambat proses produksi secara langsung. Ayat (3) dijelaskan bahwa perusahaan lain sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) harus berbentuk badan hukum.

Salah satu perusahaan menurut ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan adalah bentuk usaha badan hukum. Secara normatif pengertian badan hukum (*rechtspersoon*), artinya batasan-batasan tentang badan hukum tidak dinyatakan dengan tegas, tetapi secara resmi penggunaan dengan tegas (eksplisit) kata badan hukum tersebut dalam berbagai peraturan perundang-undangan (Adjie, 2008). Menurut teori kenyataan yuridis (*juridische realiteitsleer theorie*), dikatakan bahwa badan hukum itu merupakan suatu realiteit, konkret, riil walaupun tidak bisa raba, bukan khayal, tetapi kenyataan yuridis (Tutik, 2008).

Badan hukum dipersamakan dengan dengan manusia adalah suatu realita yuridis, yaitu suatu fakta yang diciptakan oleh hukum. Jadi adanya badan hukum itu karena ditentukan oleh hukum sebagaimana demikian. Badan hukum dapat terjadi karena undang-undang dengan tegas menyatakannya (Budiono, 2007). Misalnya PT sesuai pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dijelaskan bahwa Perseroan Terbatas disebut Perseroan, adalah badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya.

Menurut Pasal 1653 BW badan hukum dibedakan menjadi 3 macam, yaitu :

- a. Badan hukum yang “diadakan” oleh pemerintah/kekuasaan umum, misalnya pemerintah daerah, bank yang didirikan oleh negara dan sebagainya.
- b. Badan hukum yang “diakui” oleh pemerintah/kekuasaan umum, misalnya perkumpulan-perkumpulan, gereja dan organisasi-organisasi agama dan sebagainya.
- c. Badan hukum yang “didirikan” untuk maksud tertentu yang tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan seperti perseroan terbatas, perkumpulan, asuransi, perkapalan dan lain sebagainya. (Tutik, 2008)

Badan hukum dapat pula dibedakan berdasarkan bentuknya yang terdiri atas 2 (dua) jenis yaitu badan hukum publik dan badan hukum privat (Tutik, 2008). Adanya penegasan bahwa negara dalam pandangan hukum perdata atau privat sebagai hukum publik, maka selain itu ada pula yang digolongkan sebagai badan hukum keperadatan yang lazim disebut sebagai badan hukum privat (Ilmar, 2014). Instansi pemerintah termasuk badan hukum publik (Wawancara, Solechan, SH.MH, 2016) . Secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan tidak ada yang menyebutkan bahwa instansi pemerintah adalah badan hukum. Contoh bentuk badan usaha

berbentuk badan hukum yang disebutkan sebagai badan hukum dalam peraturan perundang-undangan seperti Perseroan Terbatas (PT), Yayasan dan Koperasi.

2. Regulasi Penggunaan *Outsourcing* Jasa Kebersihan di Instansi Pemerintah

Jasa kebersihan bukan termasuk pekerjaan utama dalam instansi pemerintah (Wawancara, Solechan, SH.MH, 2016). Seandainya para pekerja tidak masuk/terlambat, maka pelayanan publik tidak terhambat. Pekerjaan utama dapat dimisalkan seperti bendahara, teller bank dan lain-lain. Seandainya pekerja tidak masuk, maka pelayanan akan terhambat. Penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan perlu mengetahui peraturan mengenai ketenagakerjaan. Secara normatif aturan ketenagakerjaan di Indonesia mengacu pada Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Di dalam Pasal 64 Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, dijelaskan bahwa perusahaan dapat menyerahkan sebagian pelaksanaan pekerjaan kepada perusahaan lainnya melalui perjanjian pemborongan pekerjaan atau penyediaan jasa pekerja/buruh yang dibuat secara tertulis. Aturan pelaksana *outsourcing* ada pada Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 19 Tahun 2012 tentang Syarat-syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain. Perusahaan/Penyedia jasa pekerja/buruh merupakan bentuk usaha yang berbadan hukum dan memiliki izin dari instansi yang bertanggung jawab di bidang ketenagakerjaan. Jadi secara prinsip ketentuan *outsourcing* ini diberlakukan pada suatu perusahaan.

Perusahaan menurut ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan 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 pengurus dan mempekerjakan orang lain dengan membayar upah atau imbalan dalam bentuk lain.

Instansi Pemerintah bukan dianggap sebagai perusahaan sesuai definisi perusahaan menurut Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Hanya badan usaha yang dibentuk pemerintah saja yang dianggap sebagai perusahaan, misalnya BUMN.

Adanya *trend* yang berkembang, kecenderungan instansi pemerintah mengadopsi dan mengikuti pola penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan. Penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan dirasa lebih praktis dan efisien sisi manajemen sumber daya manusia (SDM) di instansi pemerintah. Bisa dimisalkan apabila tenaga kebersihan diangkat sebagai tenaga tetap/kontrak di instansi pemerintah. Tentu tiap bulan dan tiap tahunnya para pimpinan disibukkan dengan penilai prestasi kerja tiap tenaganya. Meskipun belum ada perbandingan sisi efisien biaya mengangkat tenaga kebersihan secara tetap/kontrak dengan menggunakan perusahaan *outsourcing*. Dengan adanya *outsourcing* jasa kebersihan, *output* atau capaian pelayanan publik tinggal memilih perusahaan *outsourcing* yang dapat melaksanakan tugasnya.

Instansi pemerintah adalah sebutan kolektif meliputi satuan kerja/satuan [organisasi kementerian/departemen](#), [Lembaga Pemerintah Non Departemen](#), kesekretariatan [lembaga tinggi negara](#), dan instansi pemerintah lainnya, baik [pusat](#) maupun [daerah](#), termasuk [Badan Usaha Milik Negara](#), [Badan Hukum Milik Negara](#), dan [Badan Usaha Milik Daerah](#). Dalam artikel ini, instansi pemerintah yang dimaksud ditujukan pada organisasi pemerintah yang melaksanakan pengadaan barang/jasa berdasarkan Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya. Sejauh ini pekerjaan yang sifatnya sesuai tupoksi di instansi pemerintah dikerjakan oleh tenaga tetap atau tenaga kontrak. Tenaga tetap biasanya para pegawai negeri sipil. Sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara dijelaskan bahwa Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja. Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga tidak dikenal dan tidak diatur mengenai *outsourcing*.

Yang menjadi pertanyaan adalah, menurut ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan apakah Instansi pemerintah sebagai pengguna perusahaan *outsourcing* jasa kebersihan dapat disebut sebagai perusahaan? Apakah ketentuan Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dapat dijadikan dasar hukum penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan di instansi pemerintah?

Apabila melihat definisi badan hukum secara eksplisit, tidak diatur mengenai instansi pemerintah adalah sebuah perusahaan. Belum ada dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang menegaskan bahwa pemerintah atau instansi pemerintah adalah badan hukum (Wawancara, Solechan, SH.MH, 2016) apalagi bila dianggap sebagai perusahaan. Secara normatif, penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan oleh instansi pemerintah belum ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum yang mengaturnya (Wawancara, Solechan, SH.MH, 2016). Kendati belum ada aturan sebagai dasar hukumnya, instansi pemerintah memiliki kewenangan (menggunakan *freies ermesssen*) untuk melakukan perbuatan hukum privat dengan swasta, misalnya dengan memilih *outsourcing* jasa kebersihan. Tujuannya agar pelayanan publik khususnya penggunaan dan pemanfaatan gedung pemerintah lebih representatif.

Freies ermesssen diartikan sebagai salah satu sarana untuk memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan hukum administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang (Ridwan & Sudrajat, 2009). Instansi pemerintah dapat menggunakan ketentuan Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk melaksanakan *outsourcing* jasa kebersihan seperti halnya yang dilakukan oleh

perusahaan. Apabila instansi pemerintah menggunakan *outsourcing* jasa kebersihan, maka harus tunduk pada peraturan ketenagakerjaan (Wawancara, Solechan, SH.MH, 2016).

3. Regulasi Pegadaan Barang/Jasa Pemerintah

Dalam literatur keuangan publik, pemerintah terlibat dalam empat kegiatan ekonomi utama. Ke empat kegiatan ekonomi yang dilakukan pemerintah adalah:

“(a) providing the legal framework for all economic activities, (b) redistributing income through taxation and spending; (c) providing public goods and services freely available to the public such as national defense, public safety, education, and infrastructure (bridges and roads); and (d) purchasing goods, services and capital assets.”(Thai, 2001)

Pembelian barang, jasa dan aset modal yang dilakukan pemerintah perlu dibuat peraturan. Dalam perkembangannya, peraturan mengenai pengadaan barang/jasa pemerintah di Indonesia berkembang dan berubah. Saat ini, ketentuan pengadaan barang/jasa pemerintah secara normatif terdapat dalam Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Inststitusi yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang/Jasa. Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah pada dasarnya adalah cara pemerintah berbelanja baik untuk keperluan rumah tangganya sendiri, penyediaan fasilitas publik, pelayanan kepada masyarakat maupun diserahkan kepada masyarakat (Kuncoro, 2013). Tujuan dari pengadaan adalah nilai manfaat uang (*value for money*), artinya nilai keekonomian mana yang terbaik untuk dituju dalam suatu pengadaan (Mudjisantoso, 2014). Melihat tujuan pengadaan, maka pekerjaan yang dilaksanakan dapat memberikan manfaat kepada instansi pemerintah pengguna untuk memberikan layanan publik dengan dana yang tersedia.

Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah menurut Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 54 tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa dibagi ke dalam 2 (dua) kelompok besar yaitu Pengadaan Barang/Jasa melalui penyedia barang/jasa dan Pengadaan Barang/Jasa melalui swakelola. Siklus Pengadaan Barang/Jasa pemerintah melalui penyedia dilaksanakan oleh beberapa pihak, yaitu :

1. Pengguna anggaran (PA)/Kuasa Pengguna Anggaran (KPA);
2. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK);
3. Unit Layanan Pengadaan (ULP)/Pejabat Pengadaan;
4. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan.

PA/KPA bertanggung jawab pada proses perencanaan umum berupa penetapan paket pekerjaan, jadwal pelaksanaan, penetapan PPK, pengawasan pelaksanaan anggaran dan penetapan pemenang untuk kegiatan dengan nilai di atas Rp100.000.000.000,- untuk selain jasa konsultasi dan di atas Rp10.000.000.000,- untuk jasa konsultasi. PPK bertanggung jawab untuk menyusun rencana pelaksanaan pengadaan (penetapan spesifikasi teknis, HPS dan menyusun rancangan kontrak), penerbitan surat penunjukan, dan melaksanakan kontrak sampai dengan selesainya pelaksanaan pekerjaan (serah terima hasil pekerjaan). ULP/Pejabat pengadaan mempunyai tugas melaksanakan seluruh proses seleksi/lelang mulai dari pengumuman sampai penetapan pemenang. Panitia/pejabat penerima hasil pekerjaan bertugas menerima hasil pekerjaan dengan memeriksa kuantitas dan kualitas hasil pekerjaan sesuai dengan kontrak.

4. Regulasi Pemilihan *Outsourcing* Jasa Kebersihan Menurut Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (PBJP)

Layanan jasa kebersihan merupakan salah satu lingkup jasa lainnya dalam PBJP. Jasa Lainnya adalah jasa yang membutuhkan kemampuan tertentu yang mengutamakan keterampilan (*skillware*) dalam suatu sistem tata kelola yang telah dikenal luas di dunia usaha untuk menyelesaikan suatu pekerjaan atau segala pekerjaan dan/atau penyediaan

jasa. Tidak mengherankan apabila banyak perusahaan pengerah tenaga kerja maupun layanan kebersihan muncul, baik yang berkelas lokal, nasional maupun internasional. Hal ini dikarenakan peluang bisnis dan pasar penggunaan jasa layanan kebersihan di dunia usaha maupun pemerintah.

Dalam PBJP tidak dikenal istilah *outsourcing*. Namun, dalam praktiknya banyak ditemui praktik *outsourcing* bentuk pekerjaan maupun *outsourcing* bentuk tenaga kerja di dunia PBJP. Sebagai misal ketika ada perusahaan konstruksi besar memenangkan tender. Dalam dokumen lelang dipersyaratkan, bahwa perusahaan utama (*main contractor*) yang memenangkan tender diperbolehkan mensubkontrakkan pekerjaan yang sifatnya khusus/spesifik atau harus dilakukan oleh perusahaan kecil (*sub contractor*), meskipun tanggung jawab utama terletak pada *main contractor*.

Dalam kontrak pelaksanaan pekerjaan, antara *main contractor* dengan *sub contractor* dibuat kontrak kerja diantara mereka. Seperti halnya ketika ada perusahaan utama jasa kebersihan berbentuk PT memenangkan tender besar. Ia diperbolehkan mensubkontrakkan kepada beberapa penyedia kecil yang berbentuk CV untuk melaksanakan pekerjaan. Penyedia berbentuk CV ini mempekerjakan tenaga kerjanya kepada PT pemenang tender dengan didasarkan pada kontrak/perjanjian kerja. Bentuk *outsourcing* yang biasa dijumpai dalam praktik PBJP adalah antara sesama penyedia/perusahaan dengan ketentuan :a. Penyedia barang/jasa terpilih tetap bertanggungjawab penuh atas keseluruhan pekerjaan, dan b. Dilarang mensubkontrakkan seluruh pekerjaan.

Pemilihan perusahaan *outsourcing* jasa kebersihan di instansi pemerintah dapat mengikuti ketentuan Peraturan Presiden No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya, yang pembiayaannya baik sebagian atau seluruhnya bersumber dari APBN/APBD. Pada prinsipnya pemilihan perusahaan menggunakan lelang/tender umum. Namun jika nilai Harga Perkiraan Sendiri (HPS) kurang dari Rp. 200.000.000,- dapat

menggunakan metode pengadaan langsung. Membuat harga perkiraan sendiri khususnya biaya tenaga, instansi pemerintah harus mengikuti ketentuan yang berlaku dalam peraturan ketenagakerjaan.

Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sudah mulai mengembangkan e-katalog untuk memenuhi kebutuhan jasa kebersihan di instansi pemerintah. Bagi instansi pemerintah yang terbiasa melakukan pengadaan *outsourcing* jasa kebersihan, tentu disibukkan dengan urusan administrasi pemilihan perusahaan dan kontrak/perjanjian pekerjaan antara instansi pemerintah dengan perusahaan *outsourcing*. Perjanjian pekerjaan antara instansi pemerintah dengan perusahaan *outsourcing* jasa kebersihan merupakan bentuk negara sebagai badan hukum publik menjalankan perbuatan perdata. Sejalan dengan pandangan Van Praag, bahwa tidak berarti terhadap suatu badan hukum publik tidak mungkin berlaku hukum privat sehingga suatu badan hukum publik tetap berlaku hukum privat. Bahwa sesungguhnya hukum privat itu adalah hukum yang berlaku umum baik untuk orang perorangan dan badan-badan hukum pivat maupun badan-badan hukum publik (Ilmar, 2014).

Adanya perbuatan perdata dalam perjanjian pekerjaan menimbulkan konsekuensi adanya hak dan kewajiban para pihak yaitu instansi pemerintah dengan perusahaan *outsourcing*. Wakil instansi pemerintah melakukan perbuatan perdata seperti menandatangani perjanjian pekerjaan biasa disebut dengan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK). Sedangkan wakil perusahaan menandatangani perjanjian pekerjaan biasanya pimpinan/direktur/orang yang sah ditunjuk menandatangani perjanjian.

C. Simpulan

Kecenderungan penggunaan *outsourcing* oleh instansi pemerintah merupakan salah satu pilihan melaksanakan pekerjaan layanan jasa kebersihan. *Outsourcing* pada umumnya diatur dalam Undang-Undang No 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan dan aturan pelaksanaannya.

Ketentuan *outsourcing* ini diberlakukan pada suatu perusahaan. Perusahaan menurut ketentuan Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan salah satunya adalah setiap bentuk usaha yang berbadan hukum. Instansi pemerintah belum dapat disebut sebagai perusahaan. Jadi, penggunaan *outsourcing* jasa kebersihan oleh instansi pemerintah belum ada peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum yang mengaturnya. Kendati demikian, instansi pemerintah memiliki kewenangan (menggunakan *freies ermessen*) memilih menggunakan *outsourcing* jasa kebersihan. Apabila instansi pemerintah menggunakan *outsourcing* jasa kebersihan, maka harus tunduk pada peraturan ketenagakerjaan. Untuk memilih perusahaan *outsourcing* jasa kebersihan di instansi pemerintah, dapat mengikuti ketentuan Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah dan perubahannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adjie, H. (2008). Status Badan Hukum, Prinsip-Prinsip dan Tanggung Jawab Sosial Perseroan Terbatas. Bandung: CV. Mandar Maju.
- Budiono, H. (2007). Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di bidang Kenotariatan. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Ilmar, A. (2014). Hukum Tata Pemerintahan. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Kuncoro, A. (2013). Begini Tender Yang Benar. Yogyakarta: CV. Primaprint Jogjakarta bekerjasama dengan P3I Publishing.
- Mudjisantoso. (2014). Catatan Aspek Hukum Pengadaan dan Kerugian Negara. Yogyakarta: CV. Primaprint.
- Ridwan, J., & Sudrajat, A. S. (2009). Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik. Bandung: Nuansa.
- Schneider, W. D. G. K. (2013). Outsourcing and concession models as door opener for publicprivate partnerships in the European health sector? International Journal of Public Sector Management, 26(7), 554-575.

- Thai, K. V. (2001). Public Procurement Re-Examined. *Journal Of Public Procurement*, 1(1), 9.
- Tutik, T. T. (2008). *Hukum Perdata dalam Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Kencana.
- Undang-Undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 19 Tahun 2012 tentang Syarat-syarat Penyerahan Sebagian Pelaksanaan Pekerjaan kepada Perusahaan Lain
- Wawancara, Solechan, SH.MH, Dosen Hukum Ketenagakerjaan Fakultas Hukum Undip, 8 Agustus 2016.