

Justifikasi Pemutusan Hubungan Kerja Karena Efisiensi Masa Pandemi Covid-19 dan Relevansinya dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011

Justification of Employment Termination Because of Efficiency In Covid-19 Pandemic Period and Its Relevance with Constitutional Court Decision Number 19/PUU-IX/2011

Nindry Sulistya Widiastiani

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta
Jl. Mrican Baru 28 Sleman D.I. Yogyakarta 55281
E-mail: nindry.widiastiani@uajy.ac.id

Naskah diterima: 19/07/2020 revisi: 27/05/2021 disetujui: 02/06/2021

Abstrak

Artikel konseptual ini bertujuan untuk menganalisis mengenai justifikasi dan aspek hukum fenomena PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan di masa pandemi covid-19. Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan dan Putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 telah menetapkan bahwa PHK efisiensi haruslah diikuti dengan penutupan perusahaan. Meski demikian, situasi pandemi covid-19 memaksa pengusaha untuk mengambil langkah PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan. Kesimpulan yang didapat ialah, PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan dilakukan dengan pertimbangan aspek kemanfaatan, yakni untuk mencegah angka pengangguran yang lebih tinggi lagi. Penutupan perusahaan akan mengakibatkan seluruh pekerja dan termasuk pengusaha kehilangan pekerjaannya. PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan dapat menyelamatkan kelangsungan perusahaan dan

mempertahankan pekerjaan sebagian pekerja lainnya. Alasan efisiensi ini juga tidak dilarang oleh Pasal 153 ayat (1) UU Ketenagakerjaan dan Konvensi serta Rekomendasi ILO tahun 1982. Tetapi, PHK ini tidak dapat mendasarkan pada Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan dan Putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011. Formulasi kompensasi PHK ini akan mendasarkan pada formulasi kompensasi PHK tanpa kesalahan dalam UU Ketenagakerjaan. Selain itu, lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial juga mesti mengawal agar PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan ini dilakukan secara adil, sesuai dengan prinsip-prinsip PHK, serta terpenuhinya pembayaran hak dan kompensasi pekerja.

Kata kunci: PHK Efisiensi, Pandemi Covid-19, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011.

Abstract

This conceptual article aims to analyze about the justification and legal aspect of employment termination because of efficiency phenomenon in covid-19 pandemic period. Article 164 paragraph 4 Manpower Act and Constitutional Court Decision Number 19/PUU-IX/2011 already stipulated that employment termination because of efficiency must be followed by company closure. But, covid-19 pandemic situation was forcing the employers to do employment termination because of efficiency without a company closure. The conclusion of this article is the employers did the termination without the company closure based on consideration that, it would prevent more damage than did it with the closure. The company closure would bring result all of workers, including the employers, loss their jobs. The employment termination because of efficiency, but without company closure could be preserved the operational of company and maintain the other workers' jobs. This efficiency reason is not actually prohibited in Article 153 paragraph 1 Manpower Act and in ILO's Convention and Recommendation 1982. However, this termination could not use Article 164 paragraph 4 Manpower Act and Constitutional Court Decision Number 19/PUU-IX/2011 as the legal basis. The compensation formulation model of the termination could use the formulation of termination without worker's fault as stipulated by Manpower Act. In addition, the institutions of industrial relation dispute resolution must supervise the termination process, in order the process would be staged fairly, coincide with the principles of legal termination, and the workers's compensastion would be fulfilled by the employers.

Keywords: *Employment Termination, Efficiency, Covid-19 Pandemic, Constitutional Court Decision Number 19/PUU-IX/2011.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hubungan antara pengusaha dengan pekerja di lingkungan tempat kerja dikenal dengan istilah hubungan kerja. Hubungan kerja ini merupakan dasar utama dalam ketenagakerjaan yang menyebabkan lahirnya hak dan kewajiban antara pengusaha dengan pekerja. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan memberikan pengaturan mengenai hubungan kerja.¹ Hubungan kerja sebagai hubungan hukum lahir karena adanya perjanjian kerja yang disepakati antara pengusaha dan pekerja.² Keberadaan perjanjian kerja tersebut penting karena tidak hanya sebagai dasar lahirnya hubungan kerja, namun juga sebagai dasar yang menggariskan hak dan kewajiban pekerja terhadap pengusaha, dan sebaliknya.³

Sebagaimana suatu bentuk hubungan yang lain, hubungan kerja memiliki kemungkinan untuk terputus. Terputusnya hubungan kerja antara pengusaha dan pekerja dalam Undang-Undang Ketenagakerjaan disebut sebagai Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).⁴ PHK dapat terjadi karena beberapa hal, yakni karena PHK demi hukum seperti dalam hal pekerja memasuki masa pensiun atau pekerja meninggal dunia, atau PHK dari sisi pekerja, yakni ketika pekerja mengundurkan diri (*resign*), serta PHK dari sisi pengusaha, yakni ketika pengusaha memutuskan hubungan kerja karena sebab tertentu.

PHK diatur secara khusus dalam Bab XII UU Ketenagakerjaan. Pengaturan mengenai PHK ini merupakan bagian dari pengejawantahan negara Indonesia sebagai penganut sistem *welfare state* atau tipe negara kesejahteraan, di mana negara melalui pemerintah banyak melakukan campur tangan pada berbagai urusan warga negaranya untuk melindungi pihak yang lebih lemah. Termasuk dalam bidang ketenagakerjaan, UU Ketenagakerjaan dibuat untuk melindungi pekerja sebagai pihak yang posisinya lebih lemah.⁵ Hal ini penting mengingat jika berbicara mengenai hak-hak pekerja, maka berarti membicarakan hak-hak asasi,⁶

¹ Lihat Pasal 1 angka 15 Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan, hubungan kerja secara khusus didefinisikan sebagai: "hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah".

² Agusmidah, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia: Dinamika dan Kajian Teori*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, h. 45. Lihat pula Pasal 50 UU Ketenagakerjaan, disebutkan secara eksplisit bahwa: "hubungan kerja terjadi karena adanya perjanjian kerja antara pengusaha dan pekerja/buruh".

³ Halili Toha dan Hari Pramono, *Hubungan Kerja antara Majikan dan Buruh*, Jakarta: Bina Aksara, 1987, h. 9.

⁴ Lihat Pasal 1 angka 25 UU Ketenagakerjaan, bahwa Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) didefinisikan sebagai: "pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja/buruh dan pengusaha".

⁵ Adrian Sutedi, *Hukum Perburuhan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, h. 17.

⁶ *Ibid*, h. 16.

yang dalam kaitannya dengan PHK yakni hak-hak untuk mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak sebagaimana ditentukan dalam UUD NRI Tahun 1945.⁷ Untuk itu, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan atau pelanggaran hak, pelaksanaan PHK diatur dalam UU Ketenagakerjaan.

Dalam konteks PHK yang dilakukan oleh pengusaha, UU Ketenagakerjaan memberi pengaturan yang rigid. Untuk melakukan PHK, pengusaha harus mendasarkan pada alasan-alasan yang ditentukan dalam UU Ketenagakerjaan. Salah satunya yang diatur dalam ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan, yang berbunyi:

Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh, karena perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian 2 (dua) tahun berturut-turut atau bukan karena keadaan memaksa (*force majeure*) tetapi karena perusahaan melakukan efisiensi, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).⁸

PHK yang didasarkan pada ketentuan Pasal 164 ayat (3) tersebut sering disebut dengan istilah PHK efisiensi. Jika merujuk pada rumusan pasal tersebut, terlihat bahwa terdapat hak dari pengusaha untuk melakukan PHK terhadap pekerjanya bila perusahaannya tutup karena efisiensi. Meski demikian, UU Ketenagakerjaan tidak memberikan definisi lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan frasa “perusahaan tutup” maupun kata “efisiensi” pada pasal tersebut.⁹ Ditambah pula, pada bagian penjelasan pasal per pasal, hanya tertulis keterangan “cukup jelas”.¹⁰ Ketidakjelasan ini berdampak pada implementasi ketentuan pasal tersebut, yang kemudian dimaknai berbeda-beda dalam praktiknya. Pertama, terdapat pihak yang menafsirkan bahwa frasa “perusahaan tutup” dan kata “efisiensi” merupakan satu kesatuan, sehingga PHK efisiensi hanya bisa dilakukan dalam hal perusahaan tutup baik permanen ataupun tidak. Atau kedua, terdapat pendapat bahwa “efisiensi” dapat dimaknai terpisah dengan “perusahaan tutup”, sehingga dengan melakukan efisiensi saja, pengusaha dapat menjatuhkan PHK.

⁷ Lihat Pasal 27 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, disebutkan bahwa: “tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”, serta Pasal 28 D ayat (2), bahwa: “setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja”.

⁸ Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

⁹ Andika Pramana Putra, “Kajian Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Agung Atas Perkara No 825 K/PDT.SUS-PHI/2015 Tentang Pemutusan Hubungan Kerja Karena Alasan Efisiensi”, *Jurnal Hukum Adigama*, Volume 1, Nomor 1, 2018, h. 4.

¹⁰ Lihat Penjelasan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

Berbagai perbedaan pandangan tersebut menimbulkan permasalahan dan ketidakpastian hukum dalam implementasi Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan. Sampai kemudian terdapat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-XI.2011. Putusan ini diawali dengan permohonan *judicial review* dari 38 pekerja Hotel Papandayan Bandung yang terkena PHK dengan dasar Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.¹¹ Pengusaha hotel tersebut mempergunakan alasan perusahaan tutup karena efisiensi, namun yang terjadi adalah perusahaan tutup sementara karena proses renovasi hotel tersebut. Para pekerja merasa dirugikan dan berpendapat bahwa PHK dilakukan atas dasar hukum yang tidak tepat. Renovasi yang dilakukan mestinya berdasarkan suatu kemampuan finansial yang cukup, sehingga sama sekali tidak sejalan dengan konsep efisiensi perusahaan.¹²

Pada pertimbangannya, MK berpendapat bahwa sejatinya PHK yang dilakukan oleh Hotel Papandayan tersebut tidak tepat jika menggunakan dasar Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.¹³ Renovasi perusahaan tersebut dapat menjadikan operasional perusahaan terhenti, tetapi terhentinya operasional perusahaan tidaklah sama dengan perusahaan tutup sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 164 ayat (3).¹⁴ MK berpendapat bahwa efisiensi saja tanpa penutupan perusahaan tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan PHK.¹⁵ Oleh karena itu, dalam putusannya MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang frasa “perusahaan tutup” tidak dimaknai “perusahaan tutup permanen atau perusahaan tutup tidak untuk sementara waktu”.¹⁶ Dengan demikian, keberadaan putusan MK ini menggariskan bahwa PHK efisiensi hanya bisa dilakukan dengan tutupnya perusahaan secara permanen, yang mana tutupnya perusahaan tersebut merupakan cara dari perusahaan melakukan efisiensi.

Permasalahannya adalah saat pandemi covid-19 merebak, cara utama yang dianjurkan oleh ahli kesehatan dan wabah penyakit adalah dengan melakukan *physical distancing*. Atas dasar hal ini, berbagai daerah menerapkan kebijakan pembatasan sosial. Pembatasan kegiatan masyarakat dan karantina mandiri dianjurkan untuk mengurangi transmisi penularan covid-19. Pembatasan ini

¹¹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011, h. 1-6, dan h. 9.

¹² *Ibid*, h. 10.

¹³ *Ibid*, h. 56.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ *Ibid*, h. 57.

¹⁶ Lihat Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011, h. 59.

juga berlaku di berbagai lini kehidupan, termasuk pada kegiatan operasional perusahaan. Akibatnya, proses operasional perusahaan tidak dapat berjalan maksimal, bahkan terhenti, sehingga menimbulkan kerugian bagi pengusaha. Di sisi lain, bagi yang tetap beroperasi pun pendapatannya berkurang dan bahkan di titik nol akibat konsumen dan pengguna terdampak pembatasan sosial pula. Pandemi covid-19 ini menempatkan perusahaan di posisi yang serba sulit. Pada akhirnya, PHK efisiensi menjadi pilihan banyak pengusaha, yakni melakukan efisiensi dengan PHK sejumlah pekerja, demi mempertahankan kelangsungan usaha dan kelangsungan bekerja sebagian pekerja yang lain.

Padahal jika mendasarkan dari putusan MK di atas, bahwa PHK efisiensi hanya dapat dilakukan dalam rangka penutupan perusahaan secara permanen. Fenomena yang terjadi pada masa pandemi covid-19 ini, PHK efisiensi dilakukan tanpa menutup perusahaan. Rasio dari merebaknya fenomena ini adalah perusahaan tidak perlu tutup untuk melakukan efisiensi apabila tindakan perubahan tersebut justru dapat menyelamatkan perusahaan dan sebagian pekerja lainnya.¹⁷ Dilihat dari aspek kemanfaatan, dalam situasi seperti ini, penutupan perusahaan secara permanen justru akan menimbulkan masalah yang lebih besar lagi, yakni hilangnya pekerjaan bagi seluruh pekerja, dan termasuk juga pengusahanya. Padahal situasi pandemi covid-19 ini sulit dan serba tak menentu, apalagi jika ditambah dengan membludaknya angka pengangguran. Lantas, bagaimana justifikasi dan aspek hukum dari fenomena PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan di masa pandemi covid-19 ini? Hal ini menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut, sebab di tengah situasi yang serba tidak menentu ini, perlindungan hukum bagi pekerja maupun pengusaha dalam lingkup ketenagakerjaan juga tidak boleh luput untuk diperhatikan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah dipaparkan dalam bagian latar belakang, artikel ini akan menelaah lebih lanjut mengenai bagaimana tinjauan justifikasi dan aspek hukum atas PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan yang marak dilakukan selama masa pandemi covid-19 di Indonesia, dalam kaitannya pula dengan keberadaan Putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011.

¹⁷ Ferianto dan Darmanto, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara PHI Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) Disertai Ulasan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, h. 263.

PEMBAHASAN

Hubungan kerja merupakan hubungan hukum antara pekerja dengan pengusaha di lingkup tempat kerja. Hubungan kerja ini didasarkan atas perjanjian kerja yang disepakati oleh pekerja dan pengusaha, dan sekaligus menggariskan hak dan kewajiban keduanya dalam hubungan hukum tersebut. Pada titik tertentu, selayaknya pada hubungan-hubungan yang lain, hubungan kerja juga memiliki kemungkinan untuk putus atau berakhir. Istilah untuk menyebut berakhirnya hubungan kerja adalah Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). PHK merupakan salah satu aspek yang diatur secara khusus dalam UU Ketenagakerjaan Hal ini didasarkan pada pertimbangan adanya kemungkinan berselisih, kesewenang-wenangan, dan tidak terpenuhinya hak-hak pekerja. Iman Soepomo menyatakan bahwa PHK bagi pekerja merupakan permulaan dari segala pengakhiran, permulaan dari berakhirnya mempunyai pekerjaan, permulaan dari berakhirnya kemampuan membiayai keperluan hidup sehari-hari baginya dan keluarganya, permulaan dari berakhirnya kemampuan menyekolahkan anak-anak dan sebagainya.¹⁸ Terlihat, bahwa PHK merupakan peristiwa yang krusial bagi pekerja, sehingga perlu dilakukan pengaturan lebih lanjut untuk melindungi posisi pekerja.

PHK menurut Sastrohadiwiryono merupakan suatu proses pelepasan keterikatan kerja sama antara perusahaan dengan tenaga kerja yang bersangkutan ataupun atas kebijakan perusahaan di mana tenaga kerja tersebut dipandang sudah tidak cakap lagi dan kondisi perusahaan yang tidak memungkinkan.¹⁹ Melihat definisi ini, PHK disimpulkan sebagai suatu tindakan sepihak dari pengusaha untuk mengakhiri hubungan kerja dengan pekerjanya karena alasan tertentu. Berbeda dengan definisi tersebut, UU Ketenagakerjaan justru memberikan pengertian yang lebih umum. PHK diartikan sebagai pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu, yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban antara pekerja dan pengusaha.²⁰ Definisi ini memberikan generalisasi bahwa PHK tidak hanya secara spesifik dapat dilakukan oleh pengusaha saja, namun juga oleh pekerja. Sebab, hubungan kerja merupakan hubungan hukum yang sifatnya timbal balik, serta perjanjian kerja yang mendasari hubungan tersebut juga merupakan perjanjian timbal balik di mana masing-masing pihak dapat mempunyai hak serta kewajiban. Oleh karena itu, keduanya sama-sama berhak untuk memutus hubungan kerja.

¹⁸ Iman Soepomo, *Hukum Perburuhan Bidang Pelaksanaan Hubungan Kerja*, Jakarta: Djambatan, 1983 h. 115-116.

¹⁹ Siswanto Sastrohadiwiryono, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo, 2005, h. 305.

²⁰ Lihat Pasal 1 angka 25 UU Ketenagakerjaan.

Jenis-jenis PHK dalam doktrin terbagi menjadi:²¹

1. PHK oleh pengusaha, yaitu PHK oleh pihak pengusaha karena keinginan dari pihak pengusaha dengan alasan, persyaratan, dan prosedur tertentu.
2. PHK oleh pekerja, yaitu PHK oleh pihak pekerja terjadi karena keinginan dari pihak pekerja dengan alasan tertentu dan prosedur tertentu. Misalnya karena pekerja mengundurkan diri.
3. PHK demi hukum, yaitu PHK yang terjadi tanpa perlu adanya suatu tindakan, terjadi dengan sendirinya. Misalnya karena pensiun, atau karena meninggalnya pekerja.
4. PHK oleh pengadilan hubungan industrial, yaitu PHK oleh putusan pengadilan, yang terjadi karena alasan-alasan tertentu yang berdasarkan Undang-Undang mendesak dan penting, misalnya terjadinya peralihan kepemilikan, peralihan aset atau pailit.

Merincikan masing-masing jenis PHK di atas, UU Ketenagakerjaan secara spesifik menyebutkan alasan-alasan apa saja yang dapat digunakan sebagai dasar alasan PHK, yakni²²:

1. Pekerja ditahan oleh pihak yang berwajib (Pasal 160);
2. Pekerja melakukan pelanggaran ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan atau perjanjian kerja bersama (Pasal 161);
3. Pekerja mengundurkan diri atas kemauan sendiri (Pasal 162);
4. Dalam hal terjadi perubahan status, penggabungan, peleburan, atau perubahan kepemilikan perusahaan (Pasal 163);
5. Perusahaan tutup baik karena merugi, *force majeure* atau karena efisiensi (Pasal 164);
6. Perusahaan pailit (Pasal 165);
7. Pekerja meninggal dunia (Pasal 166);
8. Pekerja memasuki usia pensiun (Pasal 167);
9. Pekerja mangkir selama 5 (lima) hari kerja atau lebih berturut-turut tanpa keterangan secara tertulis, sehingga dikualifikasikan mengundurkan diri (Pasal 168);
10. Dalam hal pekerja mengajukan permohonan PHK kepada Lembaga Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial (Pasal 169);
11. Pekerja mengalami sakit berkepanjangan, mengalami cacat akibat kecelakaan kerja dan tidak dapat melakukan pekerjaannya (Pasal 172).

²¹ Adrian Sutedi, *Op.Cit.*, h. 66.

²² Lihat Bab XII UU Ketenagakerjaan. Diolah dari ketentuan Pasal 160 hingga Pasal 172.

Untuk melindungi jaminan perlindungan terhadap pekerjaan dan penghidupan layak bagi pekerja, PHK dipersyaratkan sebagai pilihan atau upaya terakhir setelah hal-hal yang lain gagal ditempuh. Dengan kata lain, semua pihak, termasuk pekerja dan pengusaha sendiri mesti mengupayakan sebaik-baiknya supaya tidak terjadi PHK.²³ Jika semua hal telah diusahakan dan kemudian PHK masih tidak dapat dihindari, pelaksanaan PHK diharuskan melalui tahap perundingan antara pekerja dengan pengusaha yang bersangkutan.²⁴ Bila kemudian tidak dapat tercapai kesepakatan dalam perundingan tersebut, PHK barulah dapat dilaksanakan setelah mendapat penetapan dari lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial.²⁵ Keberadaan aturan ini sungguh-sungguh menunjukkan adanya campur tangan dari pemerintah agar PHK dilakukan tidak dengan sewenang-wenang dan juga melindungi hak-hak pekerja.

Salah satu alasan PHK dalam UU Ketenagakerjaan yang menimbulkan polemik yakni PHK yang mendasarkan pada ketentuan Pasal 164 ayat (3). PHK ini seringkali disebut dengan PHK efisiensi. Ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan sebagai berikut:

Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh, karena perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian 2 (dua) tahun berturut-turut atau bukan karena keadaan memaksa (*force majeure*) tetapi karena perusahaan melakukan efisiensi, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).²⁶

PHK efisiensi ini merupakan salah satu alasan PHK yang mengundang banyak argumen dan interpretasi dalam penerapannya. Hal ini berkisar antara frasa “perusahaan tutup” dan kata “efisiensi”. Jika merujuk pada rumusan Pasal 164 ayat (3) tersebut, terlihat bahwa terdapat hak dari pengusaha untuk melakukan PHK terhadap pekerjanya bila perusahaannya tutup karena efisiensi. Meski demikian, UU Ketenagakerjaan tidak memberikan definisi lebih lanjut mengenai apa yang dimaksud dengan frasa “perusahaan tutup” maupun kata “efisiensi” pada pasal tersebut.²⁷ Ditambah pula, pada bagian penjelasan pasal per pasal,

²³ Lihat Pasal 151 ayat (1) UU Ketenagakerjaan.

²⁴ Lihat Pasal 151 ayat (2) UU Ketenagakerjaan.

²⁵ Lihat Pasal 151 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

²⁶ Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

²⁷ Andika Pramana Putra, *Loc.Cit.*

hanya tertulis keterangan “cukup jelas”.²⁸ Ketidakjelasan ini berdampak pada implementasi ketentuan pasal tersebut, yang kemudian dimaknai berbeda-beda dalam praktiknya. Terdapat pihak yang menafsirkan bahwa frasa “perusahaan tutup” dan kata “efisiensi” merupakan satu kesatuan, sehingga PHK efisiensi hanya bisa dilakukan dalam hal perusahaan tutup baik permanen ataupun tidak. Sebaliknya, terdapat pendapat bahwa “efisiensi” dapat dimaknai terpisah dengan “perusahaan tutup”, sehingga dengan melakukan efisiensi saja, pengusaha dapat menjatuhkan PHK.

Sampai akhirnya ketika terdapat permohonan *judicial review* dari pekerja terhadap pasal PHK efisiensi tersebut. Permohonan tersebut diajukan kepada Mahkamah Konstitusi (MK) oleh 38 pekerja Hotel Papandayan Bandung yang terkena PHK dengan dasar Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.²⁹ Pengusaha hotel tersebut mempergunakan alasan perusahaan tutup karena efisiensi, namun yang terjadi adalah perusahaan tutup sementara karena proses renovasi hotel tersebut. Para pekerja merasa dirugikan dan berpendapat bahwa PHK dilakukan atas dasar hukum yang tidak tepat. Renovasi yang dilakukan mestinya berdasarkan suatu kemampuan finansial yang cukup, sehingga sama sekali tidak sejalan dengan konsep efisiensi perusahaan.³⁰

Pada pertimbangannya, MK berpendapat bahwa sejatinya PHK yang dilakukan oleh Hotel Papandayan tersebut tidak tepat jika menggunakan dasar Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.³¹ Renovasi perusahaan tersebut dapat menjadikan operasional perusahaan terhenti, tetapi terhentinya operasional perusahaan tidaklah sama dengan perusahaan tutup sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 164 ayat (3).³² MK berpendapat bahwa efisiensi saja tanpa penutupan perusahaan tidak dapat dijadikan alasan untuk melakukan PHK.³³ MK menilai bahwa beragamnya interpretasi dan penerapan terhadap ketentuan pasal PHK efisiensi ini didasari karena tidak adanya penjelasan lebih lanjut, sehingga MK merasa perlu untuk memberikan rambu-rambu tertentu dalam ketentuan pasal tersebut.

Oleh karena itu, dalam putusannya dengan Nomor 19/PUU-IX/2011, MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan bertentangan

²⁸ Lihat Penjelasan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

²⁹ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011, h. 1-6, dan h. 9.

³⁰ *Ibid.*, h. 10.

³¹ *Ibid.*, h. 56.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*, h. 57.

dengan UUD NRI Tahun 1945 sepanjang frasa “perusahaan tutup” tidak dimaknai “perusahaan tutup permanen atau perusahaan tutup tidak untuk sementara waktu”.³⁴ Dengan demikian, keberadaan putusan MK ini menggariskan bahwa PHK efisiensi hanya bisa dilakukan dengan tutupnya perusahaan secara permanen, yang mana tutupnya perusahaan tersebut merupakan cara dari perusahaan melakukan efisiensi. Artinya, frasa “perusahaan tutup” dan frasa “efisiensi” merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan.

Perdebatan mengenai penerapan PHK efisiensi ini ternyata tidak berhenti setelah adanya putusan MK tersebut. Baru-baru ini, saat Indonesia dilanda serangan pandemi covid-19, perdebatan dan perbedaan tafsir terhadap ketentuan pasal tersebut kembali mencuat. Keberadaan pembatasan aktivitas masyarakat selama pandemi covid-19 menimbulkan dampak yang signifikan terhadap pengusaha. Operasional perusahaan dibatasi, bahkan terhenti, di sisi lain konsumen dan pengguna barang dan/atau jasa pengusaha tersebut menurun drastis, bahkan sampai di titik nol. Dengan keadaan yang demikian ini, pengusaha menjadi berada di situasi yang sulit. Kondisi ekonomi perusahaan yang menurun dan tidak menentu akibat pandemi covid-19 kemudian berujung pada banyaknya fenomena keputusan untuk melakukan PHK efisiensi. Meski begitu, fenomena PHK efisiensi selama masa pandemi covid-19 ini tidak mendasarkan pada tafsiran putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 yang telah disinggung sebelumnya. Pengusaha melakukan efisiensi dengan menjatuhkan PHK pada sejumlah pekerja, demi mempertahankan kelangsungan usaha dan kelangsungan bekerja sebagian pekerja yang lain. Hal ini kemudian menjadi pertanyaan, lantas bagaimana justifikasi serta aspek hukum fenomena PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan selama masa pandemi covid-19 ini?

Jika menelusuri kembali ke belakang, pada dasarnya jauh sebelum ada putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 sudah terdapat perbedaan pandangan mengenai PHK efisiensi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan. Perbedaan pendapat tersebut yakni berkisar apakah perusahaan mesti tutup untuk melakukan PHK efisiensi, ataukah kemudian PHK efisiensi dapat dilakukan tanpa tutupnya perusahaan. Pandangan kedua yang mengemukakan bahwa PHK efisiensi dapat dilakukan tanpa harus menutup perusahaan, didukung pula dengan adanya beberapa putusan Pengadilan Hubungan Industrial dan Mahkamah Agung

³⁴ Lihat Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011, h. 59.

yang menyamakan PHK efisiensi dengan PHK tanpa kesalahan.³⁵ Dengan kata lain, dibenarkan bahwa pengusaha dapat melakukan PHK tanpa ada dasar kesalahan yang diperbuat oleh pekerjanya, dan penerapan itu menggunakan ketentuan PHK efisiensi dalam Pasal 164 ayat (3) tersebut. Bahkan tidak ada proses penutupan perusahaan dalam tindakan PHK tersebut, hanya dalih efisiensi semata.

Untuk menganalisis interpretasi atas suatu ketentuan pasal dalam peraturan perundag-undangan, maka perlu untuk kembali mencermati secara seksama bunyi dari pasal tersebut. Ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan berbunyi sebagai berikut:

Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh, karena perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian 2 (dua) tahun berturut-turut atau bukan karena keadaan memaksa (force majeure) tetapi karena perusahaan melakukan efisiensi, dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).³⁶

Mendasarkan pada bunyi Pasal 164 ayat (3) tersebut, untuk membantu memahami dan menganalisis, maka dapat dibuat penggalan-penggalan sebagai berikut:

1. Pengusaha dapat melakukan PHK terhadap pekerja/buruh dalam hal perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian dua tahun berturut-turut. Pada penggalan ini, pengusaha diperbolehkan untuk melakukan PHK bila perusahaan tutup, namun tutupnya perusahaan bukan karena mengalami kerugian dua tahun berturut-turut.³⁷
2. PHK terhadap pekerja/buruh tersebut juga dalam hal perusahaan tutup, tapi bukan karena keadaan memaksa (*force majeure*). Penggalan ini menambahkan penjelasan pada penggalan pertama, yakni alasan kedua tutupnya perusahaan selain bukan karena mengalami kerugian dua tahun berturut-turut, namun juga bukan karena mengalami keadaan memaksa.
3. Namun, pengusaha dapat melakukan PHK terhadap pekerja/buruh dalam hal perusahaan tutup karena perusahaan melakukan efisiensi. Penggalan ini

³⁵ Rizqi Fauzia, "Tinjauan Yuridis Pertimbangan Hakim Dalam Perkara Perselisihan PHK (Studi Terhadap PHK Efisiensi)", *Publikasi Ilmiah Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta*, November 2017, h. 12.

³⁶ Lihat Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan.

³⁷ Kurnaedi, "Efisiensi Perusahaan Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011", *Repository Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya*, 2019, h. 14.

merupakan inti dari ketentuan Pasal 164 ayat (3), yang mana menggarisbawahi bahwa PHK tersebut dapat dilakukan karena perusahaan tutup, dan tutupnya perusahaan tersebut akibat perusahaan melakukan efisiensi.

Jika mendasarkan pada interpretasi yang demikian ini, maka PHK efisiensi hanya dapat dilakukan dengan tutupnya perusahaan. Jadi, UU Ketenagakerjaan sebenarnya tidak mengenal istilah PHK atas efisiensi semata, berbeloknya penafsiran tersebut disebabkan atas pemahaman Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan yang hanya sepenggal-sepenggal atau tidak dibaca secara menyeluruh.³⁸ Membaca secara cermat ketentuan Pasal 164 ayat (3) tersebut, terlihat bahwa penekanan justru diberikan pada frasa “perusahaan tutup”, karena ketentuan pasal tersebut sebenarnya sedang membahas mengenai tutupnya perusahaan.³⁹ Hal ini akan menjadi terang apabila disejajarkan dengan ketentuan ayat (1)-nya yang sama-sama membahas mengenai PHK karena perusahaan tutup. Hanya saja, ayat (1) perusahaan tutup karena mengalami kerugian terus menerus selama dua tahun atau karena *force majeure*. Sedangkan ayat (3) merupakan pengaturan perusahaan tutup karena melakukan efisiensi. Perbandingan rumusan tersebut tersaji dalam tabel di bawah ini.

Tabel 1.

Perbandingan Rumusan Pasal 164 ayat (1) dan ayat (3) UU Ketenagakerjaan

Pasal 164 ayat (1)	Pasal 164 ayat (3)
Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh karena perusahaan tutup yang disebabkan perusahaan mengalami kerugian secara terus menerus selama dua tahun, atau keadaan memaksa (<i>force majeure</i>) , dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 1 kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).	Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh, karena perusahaan tutup bukan karena mengalami kerugian 2 (dua) tahun berturut-turut atau bukan karena keadaan memaksa (<i>force majeure</i>) tetapi karena perusahaan melakukan efisiensi , dengan ketentuan pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja sebesar 1 (satu) kali ketentuan Pasal 156 ayat (3) dan uang penggantian hak sesuai ketentuan Pasal 156 ayat (4).

³⁸ Betty Noer Alfina, “Perlindungan Hukum Pekerja yang Di PHK Akibat Efisiensi Dalam Sebuah Perusahaan (Studi Kasus Putusan MA Nomor 182 K/PDT.SUS-PHI/2017)”, *Repository Universitas Sebelas Maret*, Juli 2019, h. 33-34.

³⁹ Andika Pramana Putra, *Op.Cit.*, h. 18.

Merujuk pada kedua rumusan ayat dalam Pasal 164 tersebut, memang sejatinya Pasal 164 memang membicarakan mengenai PHK yang dilakukan pengusaha karena perusahaannya tutup. Perbedaannya hanya berkisar pada alasan tutupnya saja, sehingga benar bahwa penekanan pada Pasal 164 adalah pada frasa “perusahaan tutup”. Hal ini diperkuat pula dengan putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011, yang mana dalam pertimbangannya MK berpendapat kata “efisiensi” yang terdapat dalam Pasal 164 ayat (3) tidak dapat diartikan bahwa hal tersebut menjadi dasar perusahaan untuk melakukan PHK terhadap pekerja atau juga “mengefisienkan biaya tenaga kerja” dengan cara PHK pekerja yang ada.⁴⁰ Harus diartikan bahwa PHK dapat dilakukan perusahaan apabila perusahaan tutup, dan tutupnya perusahaan adalah sebagai bentuk efisiensi.⁴¹ Dengan kata lain, pengusaha melakukan efisiensi dengan cara menutup perusahaan. Misalnya, pengusaha memiliki suatu perusahaan *holding* dengan beberapa perusahaan anak, dan karena suatu hal tertentu pengusaha merasa harus melakukan efisiensi dengan cara menutup salah satu perusahaan anak.⁴² Peristiwa seperti inilah yang kemudian dapat mengacu pada ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan. Jadi, perusahaan yang hanya tutup sementara, atau bahkan tidak tutup tidak dapat menggunakan alasan efisiensi dalam pasal ini untuk melakukan PHK.

Meski demikian, masih terdapat pihak-pihak yang menafsirkan bahwa PHK efisiensi dapat dilakukan tanpa harus disertai dengan tutupnya perusahaan. Hal ini mendasarkan pada argumen bahwa sejatinya MK dalam putusan Nomor 19/PUU-IX/2011 tersebut tidak menilai apakah efisiensi dapat dijadikan alasan PHK oleh pengusaha.⁴³ Fokus pertimbangan dan amar putusan MK pada frasa “perusahaan tutup” saja, karena pemohon *judicial review* tersebut mempermasalahkan apakah memang penghentian operasional Hotel Papandayan untuk renovasi dapat dikategorikan sebagai perusahaan tutup sebagaimana termaktub dalam Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan. Oleh karena itu, masih timbul pertanyaan apakah pengusaha dapat melakukan PHK dengan alasan efisiensi saja, yang tujuannya untuk menyelamatkan perusahaan dari kebangkrutan, yang tujuan akhirnya kemudian dapat menyelamatkan pekerjaan sebagian pekerja yang lain dan membantu pemerintah mencegah persoalan pengangguran baru yang makin meluas.⁴⁴

⁴⁰ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011, h. 58.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Andika Pramana Putra, *Op.Cit.*, h. 21.

⁴³ Budi Santoso, “Justifikasi Efisiensi Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja”, *Mimbar Hukum*, Volume 25, Nomor 3, Oktober 2013, h. 411.

⁴⁴ *Ibid.*

Selain itu, argumen yang dilontarkan lainnya yakni UU Ketenagakerjaan sebenarnya tidak menyatakan secara eksplisit apakah efisiensi dapat dijadikan alasan PHK.⁴⁵ Kata “efisiensi” dalam UU Ketenagakerjaan hanya disinggung dalam ketentuan Pasal 164 ayat (3) semata, tanpa memberikan penjelasan dan keterangan lebih lanjut mengenai definisi kata tersebut. Bahkan di Pasal 153 ayat (1) yang mengatur mengenai alasan-alasan yang dilarang untuk digunakan pengusaha dalam melakukan PHK, efisiensi bukan termasuk salah satu alasan yang dilarang. Ketentuan Pasal 153 ayat (1) tersebut berbunyi sebagai berikut:

Pengusaha dilarang melakukan pemutusan hubungan kerja dengan alasan:

- a. pekerja/buruh berhalangan masuk kerja karena sakit menurut keterangan dokter selama waktu tidak melampaui 12 (dua belas) bulan secara terus-menerus;
- b. pekerja/buruh berhalangan menjalankan pekerjaannya karena memenuhi kewajiban terhadap negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. pekerja/buruh menjalankan ibadah yang diperintahkan agamanya;
- d. pekerja/buruh menikah;
- e. pekerja/buruh perempuan hamil, melahirkan, gugur kandungan, atau menyusui bayinya;
- f. pekerja/buruh mempunyai pertalian darah dan/atau ikatan perkawinan dengan pekerja/buruh lainnya di dalam satu perusahaan;
- g. pekerja/buruh mendirikan, menjadi anggota dan/atau pengurus serikat pekerja/serikat buruh, pekerja/buruh melakukan kegiatan serikat pekerja/serikat buruh di luar jam kerja, atau di dalam jam kerja atas kesepakatan pengusaha, atau berdasarkan ketentuan yang diatur dalam perjanjian kerja, peraturan perusahaan, atau perjanjian kerja bersama;
- h. pekerja/buruh yang mengadukan pengusaha kepada yang berwajib mengenai perbuatan pengusaha yang melakukan tindak pidana kejahatan;
- i. karena perbedaan paham, agama, aliran politik, suku, warna kulit, golongan, jenis kelamin, kondisi fisik, atau status perkawinan;
- j. pekerja/buruh dalam keadaan cacat tetap, sakit akibat kecelakaan kerja, atau sakit karena hubungan kerja yang menurut surat keterangan dokter yang jangka waktu penyembuhannya belum dapat dipastikan.

⁴⁵ Betty Noer Alfina, *Op.Cit.*, h. 38.

Dalam pasal yang berisi larangan PHK ini terlihat bahwa sebenarnya tidak ada efisiensi sebagai alasan yang dilarang untuk digunakan dalam pengusaha melakukan PHK. Artinya, efisiensi bukanlah suatu alasan PHK yang dilarang. Dasar inilah yang kemudian menjadi rujukan tafsir pihak-pihak yang mengemukakan bahwa PHK efisiensi dapat dilakukan, meski tanpa disertai dengan penutupan perusahaan. Ketika perusahaan mengalami kendala ekonomi, yang kemudian berujung pada keputusan untuk melakukan efisiensi sektor pekerja, maka hal ini dapat dilakukan. Lantas, sebenarnya apa kemudian yang dimaksud dengan efisiensi? Lalu bagaimana kaitannya dengan penggunaannya sebagai dasar alasan PHK tersebut?

Sebagaimana yang telah disinggung, UU Ketenagakerjaan sendiri tidak memberikan definisi mengenai efisiensi. Untuk itu, untuk mengetahui apa yang disebut sebagai efisiensi, perlu meninjau dari sumber lainnya. Pada Kamus Besar Bahasa Indonesia, efisiensi didefinisikan sebagai ketetapan cara usaha dalam menjalankan sesuatu dengan tidak membuang, waktu, tenaga, dan biaya.⁴⁶ *Oxford Dictionary* mengartikan sebagai: (1) kualitas sesuatu pekerjaan dengan baik tanpa membuang waktu dan uang, (2) cara mengurangi pemborosan waktu dan uang atau cara menghemat waktu dan uang, dan (3) hubungan antara jumlah pengeluaran dengan jumlah pendapatan.⁴⁷ Beberapa definisi lainnya dalam doktrin, yakni menurut Dearden (dalam Maulana) efisiensi adalah kesanggupan suatu unit usaha untuk mencapai tujuan yang diinginkan, efisiensi senantiasa dihubungkan dengan tujuan organisasi yang seharusnya dicapai oleh perusahaan.⁴⁸ Hasibuan memberi pengertian bahwa efisiensi adalah merupakan perbandingan terbaik antara *input* dan *output* antara keuntungan dengan biaya antara proses dengan sumber yang dipakai seperti halnya juga hasil maksimal yang dicapai dengan pemakaian sumber yang terbatas.⁴⁹

Merujuk pada definisi-definisi tersebut, terlihat bahwa sejatinya efisiensi adalah konsep yang lahir dalam konteks ekonomi dan bisnis. *Efficient is doing the things right*, yang mana berarti bahwa melakukan segala hal dengan cara yang tepat untuk mendapatkan hasil yang baik. Kaitannya dengan operasional sebuah perusahaan, efisiensi merupakan jalan yang ditempuh pengusaha untuk mengurangi pemborosan sumber daya demi menjaga kelangsungan perusahaan

⁴⁶ Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002, h. 386.

⁴⁷ AS Hornby, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, London: Oxford University Press, 2005, h. 489.

⁴⁸ Agus Maulana, *Struktur Pengendalian Manajemen*, Jakarta: Binaputra Angkasa, 2003, h. 250.

⁴⁹ Malayu S.P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara, 2012, h. 46.

akibat persaingan bisnis yang ketat. Dalam kaitannya dengan pekerja, efisiensi ini dilakukan dengan cara mengurangi jumlah pekerja (*retrenchment*).⁵⁰ Jadi, efisiensi merupakan suatu upaya yang dilakukan pengusaha untuk mempertahankan kelangsungan perusahaannya, bukan dengan menutupnya. Pada masa pandemi covid-19 ini pengusaha mengalami situasi ekonomi yang sulit dalam rangka mempertahankan operasional bisnis dan perusahaannya. Upaya untuk mengurangi beban perusahaan supaya tetap dapat beroperasi inilah yang kemudian menjadi latar belakang dilakukannya efisiensi dengan cara menjatuhkan PHK kepada sebagian pekerjanya di masa pandemi ini. Konteks seperti ini dalam lingkup ilmu ekonomi dan bisnis memang dapat dilakukan oleh pengusaha.

Pandemi covid-19 ini memberikan dampak yang cukup serius bagi banyak pengusaha dalam mempertahankan kelangsungan perusahaannya. Turbulensi ekonomi yang diakibatkan oleh masa pandemi tersebut menimbulkan terus menurunnya jumlah permintaan barang dan/atau jasa yang dihasilkan perusahaan, sehingga terjadi adanya kelebihan pekerja (*redundancy*).⁵¹ Persoalan hak untuk memperoleh pekerjaan (*right to work*), dan ketidakstabilan perekonomian perusahaan serta negara selalu menjadi problem yang dilematis bagi pemerintah, pengusaha dan pekerja.⁵² Jika perekonomian tidak stabil maka pengusaha terdampak, dan secara tidak langsung pada akhirnya pekerja pun akan ikut merasakan akibat negatifnya. Pada konteks masa pandemi covid-19 ini, bagi pekerja yakni kembali munculnya fenomena PHK efisiensi tanpa tutupnya perusahaan.

Sejatinya, UU Ketenagakerjaan sendiri tidak melarang alasan ekonomi sebagai alasan PHK.⁵³ Ketentuan Pasal 164 UU Ketenagakerjaan sendiri merupakan alasan PHK dengan latar belakang kondisi ekonomi perusahaan, baik di ayat (1) maupun ayat (3). Efisiensi juga merupakan unsur dan alasan kondisi ekonomi perusahaan. Namun, jika kemudian sebagaimana diatur dalam Pasal 164 ayat (3) dan dalam Putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 bahwa perusahaan harus tutup untuk melakukan PHK efisiensi, hal ini tidaklah efektif. Tujuan dari hukum tidak hanya sebatas kepastian hukum dan keadilan semata, namun juga kemanfaatan. Dari segi kemanfaatan, jika perusahaan harus tutup untuk melakukan efisiensi, maka akan memberi dampak ekonomi yang lebih besar. Situasi perekonomian masa pandemi covid-19 ini sudah jelas sulit, jika ditambah keberadaan persyaratan

⁵⁰ Budi Santoso, *Op.Cit.*, h. 412.

⁵¹ Gabriella Sebardt, *Redundancy and The Swedish Model in An International Context*, Netherlands: Kluwer Law International, 2006, h. 55.

⁵² Budi Santoso, *Op.Cit.*, h. 403.

⁵³ Betty Noer Alfina, *Op.Cit.*, h. 39.

untuk PHK efisiensi harus dengan menutup perusahaan maka akan menambah lebih banyak pengangguran baru. Jika perusahaan ditutup, maka seluruh pekerja dan sekaligus pengusaha akan kehilangan pekerjaan mereka. Hal ini tentu saja tidak mencerminkan adanya upaya untuk mempertahankan jaminan pekerjaan. Sebaliknya, jika PHK efisiensi dapat dilakukan tanpa menutup perusahaan, maka hal tersebut lebih menjamin dan menyelamatkan jaminan pekerjaan bagi sebagian besar pekerja yang lain, sekaligus mempertahankan kelangsungan usaha perusahaan. Merujuk teori utilitis, hal ini sejalan dengan kemanfaatan, yakni menjamin faedah dan kebahagiaan terbesar bagi jumlah yang lebih banyak.⁵⁴

Menelusuri lebih jauh dalam aturan-aturan yang sifatnya internasional, terdapat Konvensi *International Labour Organization* (ILO) Nomor 158 Tahun 1982 dan Rekomendasi ILO Nomor 166 Tahun 1982 yang mengatur mengenai PHK atas inisiatif pengusaha. Kedua aturan tersebut secara khusus dibuat untuk menangani masalah PHK akibat kesulitan ekonomi dan perubahan teknologi. Keduanya juga tidak menyebutkan efisiensi sebagai alasan yang dilarang untuk menjatuhkan PHK. Alasan-alasan yang tidak dapat dijadikan dasar PHK dalam konvensi dan rekomendasi tersebut, yakni:⁵⁵

1. keanggotaan serikat pekerja atau keikutsertaan dalam kegiatan serikat pekerja di luar jam kerja, atau dengan persetujuan pengusaha, di dalam jam kerja;
2. memegang jabatan sebagai, bertindak atau telah bertindak dalam kapasitas sebagai, perwakilan pekerja;
3. pengajuan keluhan atau keikutsertaan dalam pengajuan gugatan terhadap pengusaha yang menyangkut dugaan pelanggaran hukum atau peraturan atau memanfaatkan otoritas administrasi yang berwenang;
4. ras, warna kulit, jenis kelamin, status perkawinan, tanggung jawab keluarga, kehamilan, agama, politik, kebangsaan, atau asal sosial;
5. ketidakhadiran kerja selama cuti melahirkan;
6. usia, tunduk pada hukum dan praktik nasional tentang pensiun;
7. ketidakhadiran kerja karena wajib militer atau kewajiban kemasyarakatan lainnya sesuai dengan hukum dan praktik nasional; dan
8. ketidakhadiran kerja sementara karena sakit atau cedera.

⁵⁴ Muhammad Ridwansyah, "Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum Dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni 2016, h. 209.

⁵⁵ Lihat Pasal 5 dan 6 Konvensi ILO Nomor 158 Tahun 1982, dan angka 5 serta 6 Rekomendasi ILO Nomor 166 Tahun 1982.

Terlihat dalam rumusan aturan tersebut bahwa efisiensi tidak dilarang untuk dijadikan alasan untuk melakukan PHK pada pekerja. Justru pada kedua aturan ILO tersebut, secara tegas memberi peluang pada pengusaha untuk melakukan PHK atas alasan yang bersifat ekonomi, teknologi, struktur, atau alasan serupa, asalkan pengusaha memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁵⁶

1. memberikan informasi yang relevan terkait rencana PHK pada pekerja dan pemerintah, mengenai alasan PHK, jumlah dan kategori pekerja yang terdampak, serta kapan PHK akan dilakukan; dan
2. memberikan kesempatan pada perwakilan pekerja atau serikat pekerja untuk berkonsultasi mengenai langkah-langkah yang akan diambil untuk mencegah atau meminimalisir PHK, serta mengurangi dampak buruk PHK pada pekerja terkait.

Mendasarkan pada paparan di atas, untuk menjawab apakah kemudian PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan dapat dilakukan ataukah tidak, maka jawabannya akan bergantung pada acuan mana yang akan diambil oleh pengusaha sebagai dasar. Melakukan PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan tidak dapat dilakukan jika mendasarkan pada ketentuan Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan yang mana telah dibahas sebelumnya, frasa “perusahaan tutup” dan frasa “efisiensi” merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisah-pisahkan. Apalagi kemudian hal ini dikuatkan dengan putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 yang menafsirkan bahwa frasa “perusahaan tutup” di Pasal 164 ayat (3) harus selalu ditafsirkan sebagai perusahaan tutup permanen. Yakni maksudnya, dalam melakukan PHK tersebut, penutupan perusahaan merupakan bagian dari proses efisiensi yang dilakukan oleh pengusaha.

Meski demikian, jika melihat dari kajian konsep ekonomi yang telah disinggung, penerapan efisiensi justru dititikberatkan pada upaya pengusaha untuk mempertahankan operasional perusahaannya dalam keadaan yang sulit. Efisiensi dalam konsep ini justru tidak identik dengan penutupan perusahaan. Malahan, upaya pengurangan pekerja dalam situasi yang demikian adalah langkah yang dibolehkan dalam upaya efisiensi. Terlebih, alasan efisiensi sebenarnya bukanlah alasan yang dilarang untuk menjatuhkan PHK baik menurut Pasal 153 ayat (1) UU Ketenagakerjaan, Konvensi ILO Nomor 158 Tahun 1982, dan Rekomendasi ILO Nomor 166 Tahun 1982. Untuk itu, sejatinya PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan ini terbuka peluangnya untuk dilakukan. Hanya saja kemudian timbul pertanyaan terkait aspek hukumnya, yakni dasar hukumnya menggunakan apa?

⁵⁶ *Ibid*, Lihat Pasal 13 dan 14 pada Konvensi, dan angka 19-26 pada Rekomendasi.

Jika mendasarkan pada Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan hal tersebut tentu tidak dapat dilakukan karena terdapat perbedaan konteks yang nyata. Pasal 164 ayat (3) membahas mengenai PHK efisiensi akibat dari penutupan perusahaan. Lantas jika Pasal 153 ayat (1) tidak memberikan larangan secara tegas terhadap alasan efisiensi ini, maka terdapat kekosongan hukum mengenai PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan. Untuk tetap menjamin dan melindungi hak-hak pekerja yang terkena PHK tersebut, pemenuhan hak beserta kompensasi PHK bagi mereka dapat dianalogikan atau disetarakan dengan pasal-pasal dalam UU Ketenagakerjaan yang pada dasarnya mengatur peristiwa PHK tanpa adanya kesalahan dari pekerja. Beberapa pasal-pasal tersebut yakni:

Tabel 2.

Pengaturan Kompensasi PHK Tanpa Ada Kesalahan Dari Pekerja

Pasal	Bunyi Pasal
Pasal 163 ayat (2) PHK karena perubahan status, penggabungan, peleburan perusahaan	Pengusaha dapat melakukan pemutusan hubungan kerja terhadap pekerja/buruh karena perubahan status, penggabungan, atau peleburan perusahaan, dan pengusaha tidak bersedia menerima pekerja/buruh di perusahaan, maka pekerja/buruh berhak atas uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).
Pasal 166 PHK karena pekerja meninggal dunia	Dalam hal hubungan kerja berakhir karena pekerja/buruh meninggal dunia, kepada ahli warisnya diberikan sejumlah uang yang perhitungannya sama dengan perhitungan 2 (dua) kali uang pesangon ketentuan Pasal 156 ayat (2), 1 (satu) kali uang penghargaan masa kerja sesuai ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).
Pasal 167 ayat (2) PHK karena pekerja memasuki masa pensiun	Dalam hal besarnya jaminan atau manfaat pensiun yang diterima sekaligus dalam program pensiun sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata lebih kecil daripada jumlah uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4), maka selisihnya dibayar oleh pengusaha.

<p>Pasal 169 ayat (2) Pekerja memohon PHK kepada lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial karena pengusaha melakukan kesalahan</p>	<p>Pemutusan hubungan kerja dengan alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pekerja/buruh berhak mendapat uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4).</p>
--	---

Melakukan PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan merupakan hal yang serupa dengan PHK tanpa kesalahan sebagaimana diatur dalam keempat pasal tersebut. Pekerja yang terkena keputusan PHK efisiensi tersebut tidak melakukan kesalahan apapun, dan keputusan PHK tersebut merupakan murni keputusan pengusaha dalam rangka mempertahankan perusahaannya. Oleh karena itu, pemberian kompensasi PHK terhadap PHK efisiensi tanpa menutup perusahaan dapat mengikuti formulasi kompensasi PHK tanpa kesalahan tersebut, yakni uang pesangon sebesar 2 (dua) kali ketentuan Pasal 156 ayat (2), uang penghargaan masa kerja 1 (satu) kali ketentuan dalam Pasal 156 ayat (3), dan uang penggantian hak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 156 ayat (4). Hal ini diterapkan demi tetap menjamin dan melindungi hak-hak pekerja yang diputus hubungannya. Terlebih, formulasi kompensasi PHK tanpa kesalahan tersebut juga merupakan formulasi yang lebih besar dibandingkan dengan formulasi kompensasi alasan PHK lainnya.

Kehadiran pandemi covid-19 mengakibatkan kesulitan di segala lini kehidupan masyarakat. Termasuk dalam lalu lintas pelaksanaan hukum ketenagakerjaan di Indonesia, hal ini juga menjadi momok karena baik pekerja maupun pengusaha sama-sama merasakan dampaknya. Pada situasi serba sulit ini tidak boleh pula melakukan generalisir kepada seluruh perusahaan, dengan anggapan semua perusahaan mampu bertahan tanpa melakukan tindakan-tindakan tertentu. Tidak semua perusahaan adalah perusahaan besar yang mempunyai keadaan ekonomi yang kuat. Situasi yang tidak ideal ini tentu saja akan memberi dampak yang tidak ideal pula. Jika kemudian dalam perjalanannya pengusaha terpaksa melakukan PHK efisiensi tanpa melakukan penutupan perusahaan, lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial mesti aktif untuk ikut mengawasi proses PHK hingga pemenuhan hak-hak dan kompensasi PHK bagi pekerja. Beberapa hal yang perlu diperhatikan, yakni:

1. Memastikan bahwa pengusaha telah melakukan upaya sedemikian rupa untuk mencegah terjadinya PHK dan PHK yang dilakukan adalah jalan terakhir, serta satu-satunya yang dapat ditempuh oleh pengusaha.⁵⁷
2. Memastikan bahwa PHK yang dilakukan tidak ada maksud terselubung atau itikad buruk semata dari pengusaha, prosesnya harus jelas dan terbuka, serta disertai dengan alasan-alasan atau pertimbangan yang adil.⁵⁸
3. Memastikan segala upah dan kompensasi atau hak-hak pekerja lainnya terkait hubungan kerja telah dipenuhi oleh pengusaha sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Jika perlu, pengusaha dan pekerja dapat memperjanjikan konsep *reinstatement*, yakni ketika situasi perusahaan telah normal kembali, dalam hal dibukanya atau diperlukannya kembali posisi pekerjaan yang semula diefisiensikan, pekerja yang terkena dampak PHK efisiensi tersebut diprioritaskan untuk dipekerjakan kembali.⁵⁹

KESIMPULAN

Justifikasi PHK efisiensi tanpa dilakukannya penutupan perusahaan ialah semata-mata melihat dari sisi kemanfaatannya, dalam situasi ekonomi akibat pandemi covid-19 yang sudah serba sulit ini, memaksakan melakukan PHK efisiensi dengan menutup perusahaan akan menimbulkan dampak ekonomi yang lebih besar, yakni lebih tingginya angka pengangguran. Hal ini diakibatkan seluruh pekerja termasuk pengusaha tersebut kehilangan pekerjaan akibat penutupan perusahaan. Melakukan PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan justru memberikan jaminan perlindungan memperoleh pekerjaan yang lebih, karena dapat menyelamatkan kelangsungan operasional perusahaan, sekaligus mempertahankan pekerjaan sebagian pekerja lainnya. Meski demikian, dari sisi aspek hukum, PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan tidak dapat dilakukan dengan mendasarkan pada Pasal 164 ayat (3) UU Ketenagakerjaan dan Putusan MK Nomor 19/PUU-IX/2011 karena secara eksplisit menentukan bahwa PHK efisiensi adalah bagian dari penutupan perusahaan. Tetapi, alasan efisiensi

⁵⁷ Lihat Pasal 151 ayat (1) dan Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi SE-907/MEN/PHI-PPHI/X/2004 Tentang Pencegahan Pemutusan Hubungan Kerja Massal. Keduanya mengatur menegaskan bahwa PHK haruslah sedapat mungkin dicegah dan dihindari, atau dengan kata lain sebagai upaya terakhir yang ditempuh. Sebelum melakukan PHK pengusaha haruslah menempuh berbagai upaya dulu untuk mencegah terjadinya PHK seperti mengurangi jam kerja, hari kerja, lembur atau merumahkan pekerja secara bergiliran, dan sebagainya.

⁵⁸ Lihat Konvensi ILO Nomor 158 Tahun 1982, dan Rekomendasi ILO Nomor 166 Tahun 1982.

⁵⁹ Budi Santoso, *Op.Cit.*, h. 414.

untuk melakukan PHK sejatinya tidak dilarang oleh Pasal 153 ayat (1) UU Ketenagakerjaan dan Kovensi serta Rekomendasi ILO tahun 1982. Untuk menjamin dan melindungi pekerja, pemenuhan hak dan kompensasi PHK karena efisiensi tanpa penutupan perusahaan dapat menggunakan formulasi yang sama dengan formulasi kompensasi PHK tanpa kesalahan yang ada di UU Ketenagakerjaan. Terakhir, lembaga penyelesaian perselisihan hubungan industrial juga perlu mengawal bahwa proses PHK efisiensi tanpa penutupan perusahaan harus sesuai dengan prinsip-prinsip, asas dan aturan PHK yang berlaku, serta memastikan hak dan kompensasi PHK pekerja telah dipenuhi oleh pengusaha.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agusmidah, 2010, *Hukum Ketenagakerjaan Indonesia: Dinamika dan Kajian Teori*, Bogor: Ghalia Indonesia.
- Ferianto dan Darmanto, 2010, *Himpunan Putusan Mahkamah Agung dalam Perkara PHI Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) Disertai Ulasan Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hasibuan, Malayu S.P., 2012, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara.
- Hornby, AS, 2005, *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, London: Oxford University Press.
- Maulana, Agus, 2003, *Struktur Pengendalian Manajemen*, Jakarta: Binaputra Angkasa.
- Sastrohadiwiryo, Siswanto, 2005, *Manajemen Tenaga Kerja Indonesia*, Jakarta: Pustaka Binaman Pressindo.
- Sebardt, Gabriella, 2006, *Redundancy and The Swedish Model in An International Context*, Netherlands: Kluwer Law International.
- Soepomo, Iman, 1983, *Hukum Perburuhan Bidang Pelaksanaan Hubungan Kerja*, Jakarta: Djambatan.
- Sutedi, Adrian, 2009, *Hukum Perburuhan*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Toha, Halili dan Pramono, Hari, 1987, *Hubungan Kerja antara Majikan dan Buruh*, Jakarta: Bina Aksara.

Jurnal, Makalah dan Hasil Penelitian

Alfina, Betty Noer, 2019, "Perlindungan Hukum Pekerja yang Di PHK Akibat Efisiensi Dalam Sebuah Perusahaan (Studi Kasus Putusan MA Nomor 182 K/PDT.SUS-PHI/2017)", *Repository Universitas Sebelas Maret*.

Fauzia, Rizqi, 2017, "Tinjauan Yuridis Pertimbangan Hakim Dalam Perkara Perselisihan PHK (Studi Terhadap PHK Efisiensi)", *Publikasi Ilmiah Magister Ilmu Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta*, November.

Kurnaedi, 2019, "Efisiensi Perusahaan Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011", *Repository Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya*.

Putra, Andika Pramana Putra, 2018, "Kajian Hukum Terhadap Putusan Mahkamah Agung Atas Perkara No 825 K/PDT.SUS-PHI/2015 Tentang Pemutusan Hubungan Kerja Karena Alasan Efisiensi", *Jurnal Hukum Adigama*, Volume 1, Nomor 1, h. 1-26.

Ridwansyah, Muhammad, 2016, "Mewujudkan Keadilan, Kepastian dan Kemanfaatan Hukum Dalam Qanun Bendera dan Lambang Aceh", *Jurnal Konstitusi*, Volume 13, Nomor 2, Juni, h. 278-298.

Santoso, Budi, 2013, "Justifikasi Efisiensi Sebagai Alasan Pemutusan Hubungan Kerja", *Mimbar Hukum*, Volume 25, Nomor 3, Oktober, h. 402-415.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan.

Surat Edaran Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi SE-907/MEN/PHI-PPHI/X/2004 Tentang Pencegahan Pemutusan Hubungan Kerja Massal.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 19/PUU-IX/2011

Konvensi

Konvensi *International Labour Organization* Nomor 158 Tahun 1982 Tentang Pemutusan Hubungan Kerja Atas Prakarsa Pengusaha.

Rekomendasi *International Labour Organization* Nomor 166 Tahun 1982 Tentang Pemutusan Hubungan Kerja Atas Inisiatif Pengusaha.