

SMERU

Kertas Kerja

*Perlindungan
Tenaga Kerja
Melalui Sistem
Jaminan Sosial:
Pengalaman Indonesia*

Temuan, pandangan dan interpretasi dalam laporan ini digali oleh masing-masing individu dan tidak mewakili Lembaga Penelitian SMERU maupun lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan SMERU. Kami dapat dihubungi di nomor telepon: 62-21-336336, fax: 62-21-330850, web: www.smeru.or.id atau e-mail: smeru@smeru.or.id

*Daniel Perwira
Alex Arifianto
Asep Suryahadi
Sudarno Sumarto*

Juni 2003

Perlindungan Tenaga Kerja Melalui Sistem Jaminan Sosial: Pengalaman Indonesia

**Daniel Perwira
Alex Arifianto
Asep Suryahadi
Sudarno Sumarto***

**Lembaga Penelitian SMERU
Jakarta
Juni 2003**

* Kami berterimakasih kepada PT Jamsostek, PT Taspen, dan PT Askes atas data dan penjelasan yang telah diberikan.

DAFTAR ISI

Daftar Singkatan	ii
Abstrak	iii
I. Latar Belakang	1
II. Sistem Perlindungan Sosial Formal	3
2.1. Prinsip-prinsip Perlindungan Sosial	3
2.2. Sejarah Perkembangan Perlindungan Sosial	6
III. Struktur Pasar Tenaga Kerja Indonesia	9
3.1. Karakteristik Dasar Tenaga Kerja	9
3.2. Kualifikasi Tenaga Kerja	10
3.3. Alokasi Sektoral Tenaga Kerja	11
IV. Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia	12
4.1. Perlindungan Sosial di Indonesia	12
4.2. Jaminan Sosial Tenaga Kerja Sektor Swasta	13
4.3. Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja	14
4.4. Peserta Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja	17
4.5. Analisis Kinerja Program Jamsostek	18
V. Jaminan Sosial Pegawai Negeri dan Anggota TNI/Polri	22
5.1. Tabungan Asuransi Sosial Pegawai Negeri	22
5.2. Jaminan Sosial Anggota TNI/Polri	25
5.3. Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri	26
VI. Kesimpulan dan Implikasi	28
Lampiran	30
Daftar Pustaka	33

DAFTAR SINGKATAN

AJSI	Asosiasi Asuransi Jaminan Sosial Indonesia
AK	Asuransi Kematian
AKK	Asuransi Kecelakaan Kerja
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
Asabri	Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ASEAN	Association of South East Asian Nations
Askes	Asuransi Kesehatan
Astek	Asuransi Sosial Tenaga Kerja
BPS	Badan Pusat Statistik
Dasperi	Dana Kesejahteraan Pegawai Negeri
Dephan	Departemen Pertahanan
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
HAM	Hak Asasi Manusia
ILO	International Labour Organization
Jamsostek	Jaminan Sosial Tenaga Kerja
JHT	Jaminan Hari Tua
JK	Jaminan Kematian
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JPK	Jaminan Pemeliharaan Kesehatan
Kepres	Keputusan Presiden
P4D	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah
P4P	Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat
Perum	Perusahaan Umum
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PHK	Pemutusan Hubungan Kerja
PMP	Peraturan Menteri Perburuhan
PNS	Pegawai Negeri Sipil
Polri	Kepolisian Republik Indonesia
PP	Peraturan Pemerintah
PT	Perseroan Terbatas
SD	Sekolah Dasar
SLTA	Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMK3	Sistem Manajemen Keselamatan dan Kesehatan Kerja
Taspen	Tabungan Asuransi Pegawai Negeri
THT	Tabungan Hari Tua
TNI	Tentara Nasional Indonesia
TPAK	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
UU	Undang-Undang

Perlindungan Tenaga Kerja Melalui Sistem Jaminan Sosial: Pengalaman Indonesia

Abstrak

Jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) adalah suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada pekerja dan keluarganya terhadap berbagai resiko pasar tenaga kerja. Berbagai program Jamsostek formal yang telah berjalan di Indonesia adalah: (i) untuk karyawan sektor swasta, dikelola oleh PT Jamsostek; (ii) untuk pegawai negeri sipil, dikelola oleh PT Taspen dan PT Askes; dan (iii) untuk anggota TNI dan Polri, dikelola oleh PT Asabri. Ruang lingkup program ini terdiri dari empat program perlindungan pekerja, yaitu: (i) jaminan kecelakaan kerja; (ii) jaminan kematian; (iii) jaminan hari tua; dan (iv) jaminan pemeliharaan kesehatan.

Secara obyektif akan sangat sulit untuk menjadikan program Jamsostek sebagai mekanisme utama bagi sistem perlindungan sosial apabila pengelolaannya masih tetap seperti sekarang. Sistem monopoli dalam pelaksanaan program Jamsostek merupakan faktor penghambat bagi pengembangan sistem jaminan sosial tenaga kerja yang ingin dikembangkan. Saat ini Indonesia membutuhkan suatu sistem jaminan sosial tenaga kerja nasional yang terintegrasi dan pelaksanaannya diserahkan kepada pihak swasta yang memiliki kemampuan yang telah teruji di bidang ini. Dalam sistem tersebut pemerintah lebih berperan sebagai pengatur dan pengawas, serta menetapkan standar minimum berbagai komponen jaminan sosial yang harus disediakan oleh setiap pemberi kerja terhadap pekerjanya.

I. LATAR BELAKANG

Jaminan sosial tenaga kerja (*workers' social security*) adalah suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada pekerja dan keluarganya terhadap berbagai resiko pasar tenaga kerja (*labor market risks*), misalnya: resiko kehilangan pekerjaan, penurunan upah, kecelakaan kerja, sakit, cacat, lanjut usia, meninggal dunia, dan lain-lain. Jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek) merupakan bagian dari sistem perlindungan sosial (*social protection*) yang memberikan perlindungan tidak hanya kepada mereka yang bekerja saja, tetapi juga kepada seluruh masyarakat. Di negara-negara maju jaminan sosial tenaga kerja merupakan bagian terpenting dari sistem perlindungan sosial karena hampir seluruh keluarga dalam masyarakat akan tercakup oleh program jaminan sosial tenaga kerja. Akan tetapi, di negara-negara sedang berkembang seperti Indonesia, jaminan sosial tenaga kerja formal hanya mencakup sebagian kecil keluarga dalam masyarakat karena sebagian besar penduduk bergerak di sektor informal.

Dalam masyarakat tradisional, perlindungan sosial terhadap warganya lebih banyak dilakukan secara informal dengan mengandalkan bantuan keluarga, tetangga, dan masyarakat. Misalnya setiap generasi mempunyai tanggung jawab untuk memelihara orang tua di hari tua mereka, dan masyarakat diharapkan akan membantu tetangga mereka yang lemah. Tetapi meningkatnya urbanisasi dan formalisasi perekonomian, menurunnya tingkat kelahiran, dan meningkatnya umur harapan hidup, semuanya telah menimbulkan tekanan-tekanan yang mengakibatkan melemahnya sistem perlindungan sosial informal.

Industrialisasi, yang diikuti dengan urbanisasi, telah menyebabkan kota-kota besar dipadati dengan sejumlah besar tenaga kerja yang hidupnya tergantung dari penerimaan upah. Kemajuan teknologi kedokteran telah berhasil meningkatkan usia harapan hidup, tetapi ini juga berarti bertambah banyaknya golongan penduduk lanjut usia dan tidak produktif lagi yang hidupnya tergantung dari orang lain dan semakin banyaknya jumlah pensiunan lanjut usia (*manula*) yg memerlukan biaya tinggi untuk perawatan kesehatannya. Pembangunan jalan raya dan banyaknya kendaraan yang memadati lalu lintas telah mengakibatkan meningkatnya jumlah kecelakaan dan memburuknya kualitas udara. Tekanan untuk menyediakan kebutuhan ruang bagi perusahaan, perkantoran, pabrik, dan tempat tinggal telah mempersempit lingkungan hidup yang bersih dan segar. Semuanya berdampak negatif bagi kesehatan masyarakat. Hal-hal tersebut mendorong timbulnya kebutuhan untuk menciptakan sistem perlindungan sosial yang bersifat formal, dan dikelola secara modern dengan aturan-aturan yang jelas dan mengikat.¹

¹ Lihat Jutting (2000).

Makalah ini membahas sistem jaminan sosial tenaga kerja formal yang saat ini berlaku di Indonesia. Bab II mendiskusikan prinsip-prinsip universal mengenai jaminan sosial formal dan sejarah pemikiran tentang sistem jaminan sosial tenaga kerja. Bab III membahas struktur dan kelembagaan pasar tenaga kerja di Indonesia. Bab IV membahas program jaminan sosial tenaga kerja di sektor swasta. Selanjutnya Bab V membahas program jaminan sosial bagi pegawai negeri dan anggota TNI/Polri. Terakhir, Bab VI memberikan kesimpulan dan implikasi dari hasil studi ini.

II. SISTEM PERLINDUNGAN SOSIAL FORMAL

2.1. Prinsip – prinsip Perlindungan Sosial

Sistem perlindungan sosial (*social protection*) dapat dilihat sebagai alat untuk memenuhi sekurang-kurangnya beberapa kebutuhan dasar manusia. Saat ini perlindungan sosial telah diterima hampir secara universal, baik sebagai alat penanggulangan kemiskinan maupun pencegah kemiskinan. Hampir kebanyakan negara anggota ILO (*International Labor Organization*) yang berjumlah 164 negara memiliki sekurang-kurangnya satu program jaminan sosial (Purwoko, 1999). Bahkan perlindungan sosial juga dicantumkan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (HAM) dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), yaitu bahwa setiap orang berhak mendapat perlindungan apabila mencapai hari tua, menderita sakit, mengalami cacat, menganggur, dan meninggal dunia.

Perlindungan sosial pada prinsipnya merupakan salah satu aset ekonomi yang berfungsi sebagai sistem perlindungan dasar bagi masyarakat beserta keluarganya terhadap resiko-resiko sosial-ekonomi. Perlindungan sosial sebagai bagian dari kebijakan ekonomi makro juga merupakan salah satu komponen hak asasi manusia yang berdimensi luas bagi harkat dan martabat manusia. Dalam pelaksanaannya perlindungan sosial berkaitan dengan kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya. Dengan demikian pemerintah bertanggung jawab untuk memastikan penyelenggaraannya dan ikut serta membiayainya.

Penyelenggaraan program perlindungan sosial pada prinsipnya menganut sistem gotong-royong, baik melalui gotong-royong antar generasi (horisontal) maupun antar kelompok penghasilan (vertikal). Gotong-royong sistem vertikal biasanya dilaksanakan melalui mekanisme anggaran negara, dimana satu kelompok masyarakat diharuskan membayar pajak dan kelompok lainnya menjadi penerima transfer dari pemerintah. Sementara itu sistem gotong-royong antar generasi umumnya terjadi di luar mekanisme anggaran negara, tetapi pemerintah tetap dapat menetapkan aturan-aturan karena manfaat yang diberikan terkait dengan hak normatif masyarakat.²

Program perlindungan sosial bersifat sangat universal bagi masyarakat. Penyelenggaraannya terkait dengan keberadaan lintas sektoral dan tidak hanya berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan, sehingga tidak semata menjadi wilayah departemen teknis tertentu. Penyelenggaraan jaminan sosial di beberapa negara ada yang dilaksanakan oleh suatu departemen teknis, namun ada pula yang dilaksanakan oleh suatu badan yang bertanggung jawab langsung kepada kepala negara.

² Lihat Kertonegoro (1982).

Sistem perlindungan sosial yang bersifat formal dapat dikelompokkan dalam beberapa bentuk, yaitu: (i) bantuan sosial (*social assistance*); (ii) tabungan hari tua (*provident fund*); (iii) asuransi sosial (*social insurance*); dan (iv) tanggung jawab pemberi kerja (*employer's liability*) (Kertonegoro, 1982). Setiap negara biasanya menggunakan satu atau beberapa bentuk perlindungan sosial tersebut. Sistem jaminan sosial tenaga kerja biasanya dilaksanakan dalam bentuk tabungan hari tua, asuransi sosial, dan tanggung jawab pemberi kerja.

Bantuan sosial diberikan kepada penduduk atau warga negara yang mengalami peristiwa tertentu sehingga dianggap membutuhkan bantuan tetapi tidak memiliki sumber-sumber untuk memenuhinya. Misalnya, bantuan untuk korban bencana alam, santunan bagi panti asuhan, orang lanjut usia, anak yatim-piatu, penderita cacat dan penganggur, yang semuanya tidak memiliki sumber penghasilan yang mencukupi. Penerima bantuan sosial biasanya ditentukan dengan menggunakan metoda uji kebutuhan (*means test*) seperti tingkat pendapatan, umur, jenis kelamin, pekerjaan, dan lain-lain. Pembiayaan program bantuan sosial umumnya berasal dari anggaran belanja negara dan dilaksanakan oleh departemen teknis.

Tabungan hari tua menggunakan metode tabungan dimana tenaga kerja dan pemberi kerja secara bersama-sama diwajibkan membayar iuran setiap bulan untuk dikumpulkan sebagai suatu dana yang dikelola oleh suatu badan publik. Iuran tersebut dicatat dalam rekening tenaga kerja yang saldo dan bunganya hanya dapat dibayarkan dalam hal atau peristiwa tertentu, yaitu biasanya bila tenaga kerja mencapai umur tua, menderita sakit, cacat, atau meninggal dunia sebelum hari tua. Sistem ini atau variasi dari sistem ini umum digunakan oleh negara-negara berkembang, terutama negara-negara di Asia Tenggara, khususnya Indonesia, Malaysia, dan Singapura (Asher 1999).

Asuransi sosial menggunakan metode resiko hubungan kerja dimana manfaat atau jaminannya didasarkan atas lamanya masa kerja atau keikutsertaan dalam sistem ini. Bentuk-bentuk dari asuransi sosial ini dapat berupa asuransi kesehatan (*health insurance*), asuransi kematian (*life insurance*), asuransi kecelakaan kerja (*work accident insurance*), asuransi pengangguran (*unemployment insurance*), dan lain-lain. Jaminan yang diberikan bisa berupa santunan tunai, baik dalam jumlah uang tertentu atau didasarkan pada persentase penghasilan, atau berupa pelayanan (medis), atau kemanfaatan lain (misalnya obat-obatan). Pembiayaannya berasal dari premi yang dibayarkan oleh tenaga kerja, pemberi kerja, atau keduanya, yang dikelola oleh suatu badan publik. Sistem inilah yang umum digunakan oleh negara-negara maju dan beberapa negara berkembang di Amerika Latin untuk sistem jaminan sosial mereka.

Dalam tanggung jawab pemberi kerja, hukum mewajibkan pemberi kerja untuk memberikan jaminan kepada tenaga kerjanya atau tenaga kerja dan keluarganya. Bentuk jaminan yang diwajibkan umumnya yang berkaitan dengan hubungan kerja, seperti kompensasi kecelakaan kerja dan sakit akibat kerja, pesangon untuk pemutusan hubungan kerja (PHK), dan jaminan hari tua. Pembiayaan sepenuhnya ditanggung oleh pengusaha dan besarnya tergantung pada peristiwa yang terjadi (apakah pekerja tersebut sakit, kecelakaan, meninggal dunia, atau PHK).

Apa justifikasi ekonomis dari sistem jaminan sosial tenaga kerja? Pada hakekatnya, jaminan sosial merupakan sejenis asuransi. Tetapi, menurut suatu pendapat, jaminan sosial berbeda dengan asuransi biasa karena jaminan sosial merupakan suatu barang publik (*public good*)³ yang pemenuhannya sulit dipenuhi oleh sektor swasta. Pendapat ini muncul karena meskipun tersedia dana pensiun yang diusahakan oleh swasta, biasanya jumlahnya tidak cukup untuk membiayai penghidupan pekerja setelah pensiun, terutama apabila setelah pensiun seorang pekerja mempunyai usia hidup yang panjang.

Pekerja bisa saja mengkonversikan pensiun yang diterimanya ke dalam sebuah dana anuitas (*annuity*) agar dapat menarik dana pensiunnya sedikit demi sedikit selama hidup daripada mengambil dana pensiunnya sekaligus pada saat pensiun (*lump sum*). Namun, dana anuitas swasta biasanya akan mengalami masalah “seleksi yg tidak baik” (*adverse selection*),⁴ yang timbul karena perusahaan anuitas akan menarik premi yang besar dari pemegang dana anuitas apabila yang bersangkutan dipandang akan hidup lama, padahal setiap pemegang dana berasumsi bahwa ia akan dapat hidup lama untuk menikmati masa pensiunnya. Akibatnya, timbul disinsentif dari para pensiunan untuk membeli anuitas. Selain itu, biasanya dana anuitas swasta tidak disesuaikan dengan laju inflasi, sehingga lama kelamaan, nilai riil dari dana pensiun yang diterima pekerja itu akan menurun. Bisa saja perusahaan anuitas membuat program anuitas yang disesuaikan dengan inflasi, namun preminya juga akan lebih besar dan tidak semua pensiunan akan tertarik untuk membeli (Loewenstein, 1999; Rosen 1999: 184-185). Oleh karena itu jaminan sosial tenaga kerja dianggap sebagai barang publik dan pelaksanaannya (baik pembiayaan maupun administrasi) biasanya dilakukan oleh pemerintah.

Pandangan ekonomi-politik tentang pengadaan jaminan sosial tenaga kerja memandang bahwa pengadaan jaminan tersebut merupakan sebuah kontrak sosial antara pekerja, pengusaha dan pemerintah, dimana pekerja akan membiarkan pengusaha dan pemerintah untuk menempuh sistem ekonomi pasar dan perdagangan bebas dengan syarat bahwa pekerja akan dilindungi dari dampak negatif sistem tersebut (seperti kemungkinan PHK) melalui sistem jaminan sosial (Dionne, 1999).

Pemerintah yang membuat jaminan sosial tenaga kerja pertama kali akan mendapat keuntungan politis yang sangat besar dengan membuat program tersebut. Sebagai

³ Barang publik (*public good*) adalah suatu barang yang konsumsinya bersifat non-rival dan non-eksklusif, yang artinya bahwa dalam mengkonsumsi barang tersebut semua orang mendapat benefit yang sama dan seseorang tidak dapat menghalangi orang lain untuk menerima benefit yang sama dari barang tersebut. Contoh klasik barang publik adalah pertahanan keamanan dan mercusuar.

⁴ *Adverse selection* adalah suatu keadaan dimana orang yang merasa membutuhkan jaminan asuransi akan membeli asuransi tersebut, sementara orang yang merasa tidak membutuhkan tidak akan membelinya. Karena premi asuransi dihitung berdasarkan data demografis seluruh penduduk, hal ini menyebabkan beban yang ditanggung perusahaan asuransi menjadi lebih besar daripada yang diperhitungkan sehingga bisa mengakibatkan skema asuransi tersebut mengalami kerugian.

contoh, setelah berhasil membentuk Undang-Undang Jaminan Sosial (*Social Security Act*) di Amerika Serikat pada tahun 1935, Partai Demokrat mendominasi politik Amerika Serikat selama hampir setengah abad (antara tahun 1935 sampai 1980) karena oleh para pemilih partai tersebut dianggap “berjasa” terhadap kaum pekerja dan masyarakat menengah bawah di Amerika Serikat, sehingga mereka lebih cenderung memilih Partai Demokrat dalam pemilihan umum (Teixeira dan Rogers, 2000). Hal ini juga dapat dilihat di negara-negara Eropa Barat dimana partai-partai sosial demokrat dan buruh mendominasi politik antara tahun 1945 sampai 1980-an, karena program jaminan sosial yang dikampanyekan oleh mereka sangat populer di masyarakat umum.

2.2. Sejarah Perkembangan Perlindungan Sosial

Dilihat dari perspektif sejarah, sistem jaminan sosial tenaga kerja yang bersifat luas pertama kali diciptakan oleh Pemerintah Jerman dibawah Kanselir Bismarck. Tahap pertama dimulai dengan diciptakannya asuransi sakit pada tahun 1883, kemudian diikuti oleh asuransi kecelakaan kerja pada tahun 1884, asuransi cacat, dan asuransi hari tua pada tahun 1889. Berbagai asuransi tersebut diwajibkan terhadap para pekerja pencari upah, dan dibiayai dengan iuran dari para pekerja sendiri dan pemberi kerjanya (Kertonegoro, 1982). Tetapi istilah “Jaminan Sosial (*Social Security*)” sendiri pertama kali digunakan secara resmi dalam suatu undang-undang di Amerika Serikat, yaitu Undang-Undang Jaminan Sosial tahun 1935. Undang-Undang ini memulai program-program untuk menanggulangi risiko hari tua, kematian, dan cacat, serta kemudian juga memberikan asuransi kesehatan (AJSI, 1995).

Tonggak sejarah jaminan sosial selanjutnya adalah Laporan Beveridge dari Inggris yang ditulis pada tahun 1942. Laporan ini menyatukan pengertian umum mengenai jaminan sosial yang semakin berkembang dalam bentuk yang logis. Laporan tersebut menekankan bahwa penghasilan harus menjamin standar hidup individu. Kemudian Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) melangkah satu tahap lagi dengan secara sistematis mengabadikan prinsip-prinsip jaminan sosial modern dalam Konvensi ILO No.102 Tahun 1952 mengenai Standar Minimum Jaminan Sosial. Konvensi ini tidak hanya meletakkan prinsip-prinsip dasar umum dan definisi jaminan sosial, tetapi juga menetapkan standar minimum untuk jaminan dalam sembilan bidang: pemeliharaan medis, jaminan sakit, jaminan pengangguran, jaminan hari tua, jaminan kecelakaan kerja, jaminan keluarga, jaminan kehamilan, jaminan cacat, dan jaminan ahli waris (AJSI, 1995).

Setelah tahun 1980-an, terjadi perubahan pemikiran tentang apakah jaminan sosial tenaga kerja merupakan suatu barang publik yang harus dimonopoli oleh pemerintah atautah bukan. Ada dua sebab utama perubahan pemikiran ini. Pertama, sistem jaminan sosial pekerja biasanya menggunakan sistem *pay as you go* — dan bukan

sistem *fully funded* — yang berarti bahwa iuran jaminan sosial yang dipungut dari pekerja yang bekerja sekarang digunakan untuk membiayai pensiun para pekerja yang pensiun sekarang.⁵ Tujuan dibuatnya sistem ini adalah untuk melakukan redistribusi pendapatan dari kaum pekerja sekarang (yang baru akan pensiun sekitar 30 sampai 40 tahun yang akan datang) kepada para pensiunan sekarang (yang tidak mampu memberikan kontribusi jaminan sosial). Sistem ini dapat bekerja dengan baik selama jumlah penduduk usia muda (yang aktif bekerja) lebih banyak daripada jumlah penduduk usia tua (yang pensiun). Namun sejak tahun 1970-an terdapat fenomena transisi demografis (*demographic transition*) di negara-negara maju (yang kebanyakan mempunyai sistem jaminan sosial tenaga kerja formal) di mana jumlah penduduk usia muda berkurang sementara jumlah penduduk usia tua bertambah, sehingga tingkat ketergantungan (*dependency ratio*) dari generasi tua meningkat, sedangkan tingkat penggantian (*replacement ratio*) dari pekerja baru/muda menurun. Akibatnya, penerimaan dana dari para pekerja aktif menurun pula, yang mengakibatkan sistem jaminan sosial di negara-negara tersebut mengalami defisit yang dalam jangka panjang dapat berpengaruh negatif pada stabilitas fiskal negara (Rosen, 1999: 195-196). Karena adanya masalah ini timbullah gagasan untuk mereformasi sistem jaminan sosial yang ada.

Sebab kedua timbulnya pemikiran kembali terhadap sistem jaminan sosial pekerja adalah bahwa di negara berkembang (terutama di Amerika Latin dan Asia) dan di negara komunis, sering terjadi kesalahan manajemen (*mismanagement*) terhadap pengelolaan sistem jaminan sosial di negara-negara tersebut, dimana pemerintah sering campur tangan dalam penentuan kebijakan di dalam pengelolaan sistem jaminan sosial mereka (contohnya, dana jaminan sosial harus diinvestasikan di saham perusahaan milik negara, formula yang menentukan besarnya jumlah jaminan sosial yang diterima pekerja sering dimanipulasi). Akibat seringnya intervensi pemerintah tersebut, gejala korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) di dalam pengelolaan sistem jaminan sosial tidak dapat dihindarkan. Akibatnya, dana jaminan sosial sering mengalami defisit dan tidak dapat memenuhi kewajibannya kepada para pensiunan, dan pada akhirnya merugikan para pensiunan tersebut.

Sebagai jawaban dari masalah tersebut di atas, beberapa negara mulai mengadakan reformasi sistem jaminan sosial mereka. Reformasi tersebut antara lain berupa: 1) perubahan sistem jaminan sosial yang semula berdasarkan *pay as you go* ke *fully funded* sistem; dan 2) privatisasi pengelolaan sistem jaminan sosial, yaitu dari pemerintah ke sektor swasta. Beberapa negara yang telah mengadakan reformasi adalah Chile, Argentina, dan Meksiko (negara berkembang) dan Inggris dan Swedia

⁵ Sistem *pay as you go* merupakan cara pembiayaan jaminan hari tua dimana seluruh iuran yang terkumpul pada suatu periode (tahun) digunakan untuk membayar manfaat pada periode tersebut. Dengan demikian pegawai yang masih aktif bekerja membiayai manfaat yang diperoleh mereka yang berhak (pensiunan). Sementara itu, sistem *fully funded* merupakan cara pembiayaan jaminan hari tua dimana seluruh iuran dipupuk untuk dikembangkan dan kemudian digunakan untuk membayar manfaat di kemudian hari.

(negara maju). Bank Dunia telah memberi dukungan atas reformasi jaminan sosial tersebut dengan mempublikasikan buku *Averting the Old Age Crisis* (World Bank, 1994) dan memberikan bantuan teknis kepada negara-negara yang berminat untuk mengadakan reformasi sistem jaminan sosialnya.⁶

⁶ Baca juga Holzmann (1998).

III. STRUKTUR PASAR TENAGA KERJA INDONESIA

Sistem jaminan sosial tenaga kerja yang dikembangkan di suatu negara harus disesuaikan dengan kondisi perekonomian, khususnya kondisi ketenagakerjaan, di negara yang bersangkutan. Sistem yang berhasil dikembangkan di suatu negara belum tentu cocok untuk begitu saja diterapkan di negara lain. Misalnya, besarnya proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor informal di Indonesia tidak memungkinkan bagi sistem jaminan sosial tenaga kerja formal untuk mencakup sebagian besar keluarga. Untuk memahami kondisi ketenagakerjaan di Indonesia dan sebagai latar belakang untuk bab-bab selanjutnya, bab ini membahas tentang struktur pasar tenaga kerja Indonesia.

3.1. Karakteristik Dasar Tenaga Kerja

Indonesia memiliki angkatan kerja dengan jumlah yang besar dan struktur pasar tenaga kerja yang berubah relatif cepat. Tabel 1 memperlihatkan beberapa karakteristik pasar tenaga kerja Indonesia dari tahun 1996 hingga tahun 2000. Dalam jangka waktu empat tahun, angkatan kerja Indonesia tumbuh sekitar 8,5 persen, yaitu dari sekitar 88,2 juta orang pada tahun 1996 menjadi 95,7 juta orang pada tahun 2000. Ini berarti bahwa Indonesia rata-rata mengalami pertumbuhan angkatan kerja lebih dari dua persen per tahun. Kenaikan jumlah angkatan kerja ini terutama disebabkan oleh pertumbuhan alamiah, yaitu didorong oleh pertumbuhan penduduk.

Tabel 1. Karakteristik Pasar Tenaga Kerja Indonesia

	1996	1997	1998	1999	2000
Angkatan kerja (juta orang)	88,2	89,6	92,7	94,8	95,7
Perempuan (%)	38,5	38,3	38,8	38,4	38,6
Perkotaan (%)	33,9	35,6	36,0	38,1	39,3
Sektor formal (%)	37,9	39,1	35,4	36,9	35,1
Tingkat pengangguran (%)	4,9	4,7	5,5	6,4	6,1

Sumber: Sakernas (BPS)

Komposisi angkatan kerja Indonesia menurut jender relatif stabil. Proporsi angkatan kerja perempuan hanya sedikit berfluktuasi di antara angka 38 dan 39 persen. Akan tetapi, terdapat kecenderungan meningkatnya urbanisasi angkatan kerja di Indonesia. Proporsi angkatan kerja perkotaan meningkat cukup pesat, yaitu dari 33,9 persen pada tahun 1996 menjadi 39,3 persen pada tahun 2000. Terdapat indikasi bahwa krisis ekonomi dan kebijakan ketenagakerjaan pasca krisis – khususnya peningkatan upah minimum secara besar-besaran antara tahun 2000 dan 2002 – telah mendorong kembali informalisasi perekonomian, sehingga peranan sektor

formal dalam menyerap tenaga kerja menurun dari 39,1 persen pada tahun 1997 menjadi 35,1 persen pada tahun 2000.⁷ Antara tahun 1996 dan 1997, tingkat pengangguran terbuka relatif stabil. Setelah terjadi krisis ekonomi, tampak bahwa tingkat pengangguran terus meningkat dari 4,7 persen pada tahun 1997 sampai mencapai angka 6,4 persen pada tahun 1999.

3.2. Kualifikasi Tenaga Kerja

Di samping kuantitas, secara kualitas terjadi pula perubahan yang cukup mendasar pada angkatan kerja Indonesia. Tabel 2 memperlihatkan distribusi angkatan kerja berdasarkan tingkat pendidikan formal. Dalam tabel ini, mereka yang berpendidikan sekolah lanjutan tingkat pertama (SLTP) atau lebih rendah dikelompokkan sebagai angkatan kerja “kurang terdidik”, sementara mereka yang sekurang-kurangnya berhasil menyelesaikan sekolah lanjutan tingkat atas (SLTA) dikategorikan sebagai angkatan kerja “terdidik”. Berdasarkan kategori ini, tampak bahwa proporsi angkatan kerja terdidik terus meningkat dari 21,2 persen pada tahun 1996 menjadi 24 persen pada tahun 2000. Lebih jauh Tabel 2 menunjukkan bahwa kenaikan ini terjadi baik pada mereka yang tamat SLTA maupun tamatan perguruan tinggi (termasuk program diploma). Sebaliknya, penurunan proporsi angkatan kerja kurang terdidik didorong oleh penurunan proporsi mereka yang hanya tamat sekolah dasar (SD) atau lebih rendah, sementara proporsi mereka yang hanya tamat SLTP masih terus meningkat.

Tabel 2. Tingkat Pendidikan Angkatan Kerja Indonesia (%)

Tingkat Pendidikan	1996	1997	1998	1999	2000
Kurang terdidik:	78,8	77,9	77,4	76,3	76,0
- Tidak sekolah	9,7	9,4	8,6	8,0	7,5
- Tidak tamat SD	18,9	20,4	18,2	17,0	15,3
- Tamat SD	37,2	34,4	36,4	36,0	37,1
- Tamat SLTP	13,0	13,7	14,2	15,3	16,1
Terdidik:	21,2	22,2	22,6	23,7	24,0
- Tamat SLTA	17,4	18,1	18,4	19,1	19,4
- Pendidikan tinggi	3,8	4,1	4,2	4,6	4,6

Sumber: Sakernas (BPS)

⁷ Lihat Suryahadi *et al.* (2003).

3.3. Alokasi Sektoral Tenaga Kerja

Perkembangan ekonomi juga telah mendorong terjadinya transformasi struktural dalam perekonomian Indonesia. Tabel 3 memperlihatkan distribusi tenaga kerja berdasarkan sektor perekonomian. Terdapat redistribusi yang nyata dalam proporsi penyerapan tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor industri dan terutama jasa, khususnya pada masa sebelum krisis ekonomi. Antara tahun 1996 dan 1997 proporsi tenaga kerja di sektor pertanian menurun dari 43,5 persen menjadi 40,7 persen, sementara sektor industri sedikit meningkat dari 13,5 persen menjadi 13,9 persen dan sektor jasa meningkat dari 43 persen menjadi 45,4 persen. Terdapat kecenderungan perubahan arah transformasi struktural karena krisis ekonomi, dimana setelah tahun 1998 proporsi penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian cenderung meningkat kembali, sementara sebaliknya sektor industri dan jasa cenderung menurun kembali.

Tabel 3. Distribusi Tenaga Kerja Menurut Sektor Perekonomian (%)

Sektor Perekonomian	1996	1997	1998	1999	2000
Pertanian	43,5	40,7	45,0	43,2	45,3
Industri	13,5	13,9	12,1	13,8	13,5
- <i>Pertambangan & penggalian</i>	0,9	1,0	0,8	0,8	0,5
- <i>Manufaktur</i>	12,6	12,9	11,3	13,0	13,0
Jasa	43,0	45,4	43,0	43,0	41,3
- <i>Perdagangan</i>	18,9	19,9	19,2	19,7	20,6
- <i>Jasa bukan perdagangan</i>	24,1	25,5	23,8	23,3	20,7

Sumber: Sakernas (BPS)

IV. JAMINAN SOSIAL TENAGA KERJA DI INDONESIA

Sistem perlindungan sosial (*social protection*) mencakup semua tindakan yang ditujukan untuk: (i) membantu individu, rumahtangga, dan masyarakat dalam menghadapi berbagai risiko kehidupan; dan (ii) menyediakan bantuan bagi masyarakat yang miskin secara kronis.⁸ Pembangunan dan modernisasi telah mengakibatkan sistem perlindungan informal menjadi tidak memadai dan tidak dapat diandalkan. Lebih dari itu, kemajuan yang dibawa oleh pembangunan seringkali makin melemahkan sistem perlindungan informal itu sendiri. Dalam bab ini dibahas mengenai program jaminan sosial bagi tenaga kerja di sektor swasta.

4.1. *Perlindungan Sosial di Indonesia*

Di negara-negara maju, sebagian besar sistem perlindungan sosial formal dilaksanakan melalui berbagai mekanisme jaminan sosial tenaga kerja. Hal ini dapat berjalan secara efektif karena hampir seluruh keluarga tercakup oleh jaminan sosial tenaga kerja. Oleh karena itu, sistem perlindungan sosial formal di luar jaminan sosial tenaga kerja hanya merupakan pelengkap, dan sasarannya biasanya didefinisikan secara sempit, misalnya “ibu dengan anak tanpa suami” (*single mother*) atau “penganggur muda usia” (*unemployed youth*).

Secara obyektif dapat dikatakan bahwa Indonesia belum memiliki sistem perlindungan sosial formal yang memadai untuk membantu individu, rumahtangga, dan masyarakat dalam menghadapi berbagai risiko yang mungkin timbul, termasuk resiko pasar tenaga kerja seperti kehilangan pekerjaan, sakit, kecelakaan kerja, dan usia tua. Seperti kebanyakan penduduk di negara-negara sedang berkembang lainnya, sebagian besar penduduk Indonesia harus mengandalkan sistem perlindungan informal dari keluarga, tetangga, dan masyarakat. Ketika terjadi krisis ekonomi, pada tahun 1998 pemerintah membuat program jaring pengaman sosial (JPS). Salah satu dasar pemikiran dari dibentuknya program JPS adalah bahwa pada saat krisis yang luas sistem perlindungan sosial juga terpukul dan melemah.⁹

Walaupun belum memadai, telah ada berbagai upaya untuk membuat sistem perlindungan sosial formal di Indonesia. Kerangka hukum sistem perlindungan sosial formal ini telah dirumuskan dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 1974 mengenai “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kesejahteraan Sosial”. Menurut undang-undang ini, program bantuan dan rehabilitasi sosial meliputi segala bentuk bantuan dan pembinaan baik bagi mereka yang menjadi korban bencana alam dan sosial, maupun yang terganggu kemampuannya untuk mempertahankan hidup, seperti mereka yang

⁸ World Bank (2000).

⁹ Lihat Sumarto *et al.* (2002).

cacat, jompo, yatim piatu, fakir miskin, dan korban narkoba. Usaha-usaha ini menjadi bagian pokok dari kegiatan Departemen Sosial.

Disamping itu, berbagai program jaminan sosial tenaga kerja yang dikelola oleh negara telah pula dibentuk. Hingga saat ini terdapat tiga kategori jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia, yaitu: (i) untuk karyawan sektor swasta dikelola oleh PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (PT Jamsostek); (ii) untuk pegawai negeri sipil dikelola oleh PT Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (PT Taspen) dan PT Asuransi Kesehatan (PT Askes); dan (iii) untuk anggota TNI dan Polri dikelola oleh PT Asuransi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (PT Asabri).¹⁰

4.2. Jaminan Sosial Tenaga Kerja Sektor Swasta

Tujuan jaminan sosial tenaga kerja adalah untuk memberikan perlindungan kepada pekerja dan keluarganya dari berbagai resiko pasar tenaga kerja, seperti resiko kehilangan pekerjaan, penurunan upah, kecelakaan kerja, sakit, cacat, lanjut usia, meninggal dunia, dan lain-lain. Jaminan sosial tenaga kerja diharapkan akan dapat memberikan ketenangan bekerja kepada pekerja, dan sebagai timbal-baliknya diharapkan pekerja akan meningkatkan disiplin dan produktivitas kerja mereka.¹¹

Program jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia sesungguhnya sudah mulai dirintis sejak tahun-tahun awal kemerdekaan, yaitu ketika Undang-Undang (UU) No. 33 Tahun 1947 tentang “Kecelakaan Kerja” dan UU No. 34 Tahun 1947 tentang “Kecelakaan Perang” diberlakukan. Setahun berikutnya diluncurkan UU Kerja No. 12 Tahun 1948 yang mengatur tentang “Usia Tenaga Kerja, Jam Kerja, Tempat Kerja, Perumahan, dan Kesehatan Buruh”.

Perlindungan bagi tenaga kerja diatur lagi pada tahun 1951 dengan diluncurkannya UU No. 2 Tahun 1951 tentang “Kecelakaan Kerja”. Pada tahun 1952 diberlakukan Peraturan Menteri Perburuhan (PMP) No. 48 Tahun 1952 jo PMP No. 8 Tahun 1956 tentang “Pengaturan Bantuan Untuk Usaha Penyelenggaraan Kesehatan Buruh”. Ketentuan mengenai penyelenggaraan kesehatan buruh itu kemudian dilengkapi lagi dengan PMP No. 15 Tahun 1957 tentang “Pembentukan Yayasan Sosial Buruh”. Peraturan tersebut menguraikan tentang bantuan kepada badan yang menyelenggarakan usaha jaminan sosial.

UU tentang tenaga kerja yang agak lengkap lahir pada tahun 1969. Pada UU No. 14 Tahun 1969 tentang “Pokok-pokok Mengenai Tenaga Kerja” diatur tentang penyelenggaraan asuransi sosial bagi tenaga kerja beserta keluarganya. Pada tahun 1977 Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 33 tentang “Pelaksanaan Program Asuransi Sosial Tenaga Kerja (Astek)”. Program-program

¹⁰ Kertonegoro (1998).

¹¹ Jamsostek (1997).

yang ditangani oleh Astek adalah Asuransi Kecelakaan Kerja (AKK), Asuransi Kematian (AK), dan Tabungan Hari Tua (THT). Bersamaan dengan itu diterbitkan pula PP No. 34 Tahun 1977 tentang “Perusahaan Umum (Perum) Astek Sebagai Badan Penyelenggara Program Astek”. Status Astek sebagai Perum kemudian dirubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) melalui PP No. 19 Tahun 1990.

Pada tahun 1992 Pemerintah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menerbitkan UU No. 3 Tahun 1992 tentang “Jaminan Sosial Tenaga Kerja” yang mewajibkan setiap perusahaan yang memiliki karyawan minimal 10 orang atau mengeluarkan biaya untuk gaji karyawannya minimal Rp 1 juta/bulan untuk menyelenggarakan empat program Jamsostek, yaitu: Jaminan Hari Tua (JHT); Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK); Jaminan Kematian (JK); dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK). UU ini juga menugaskan PT Jamsostek sebagai pelaksana program Jamsostek di Indonesia (hal ini dipertegas lagi dengan PP No. 36 Tahun 1995 tentang “Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja”).¹²

4.3. Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Sebagaimana disebutkan di atas, ruang lingkup program PT Jamsostek terdiri dari empat program perlindungan pekerja, yaitu: (i) jaminan kecelakaan kerja; (ii) jaminan kematian; (iii) jaminan hari tua; dan (iv) jaminan pemeliharaan kesehatan.¹³ UU No. 3 Tahun 1992 mengatur bahwa iuran atau premi JKM, JKK, dan JPK ditanggung seluruhnya oleh pemberi kerja, sementara iuran JHT ditanggung bersama oleh pemberi kerja dan pekerja. Tabel 4 memperlihatkan rincian premi berbagai program PT Jamsostek yang harus dipenuhi oleh pemberi kerja dan juga pekerja. Tampak bahwa pemberi kerja setiap bulannya harus menyetor ke PT Jamsostek premi yang nilainya sebesar 7,24 – 11,74 persen dari total upah yang dibayarkan kepada pekerja. Ini berarti bahwa secara rata-rata pemberi kerja setiap tahunnya harus membayar tambahan sekitar satu bulan upah untuk dibayarkan kepada PT Jamsostek sebagai iuran.¹⁴ Sementara itu setiap pekerja diharuskan untuk menyisihkan sebesar 2 persen dari upah mereka sebagai kontribusi mereka terhadap premi JHT.

¹² Berbagai peraturan ini dapat dilihat dalam Depnakertrans (2001) dan Jamsostek (1999).

¹³ Jamsostek (1992).

¹⁴ Ditambah dengan keharusan untuk membayar satu bulan upah untuk Tunjangan Hari Raya (THR), maka pemberi kerja setiap tahunnya harus membayar tambahan upah sebesar sekitar dua bulan upah.

Tabel 4. Iuran/Premi Program Jamsostek (% dari upah)

Program	Pengusaha	Tenaga Kerja	Total
Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)	0,24 – 1,74 (5 kelas)	-	0,24 – 1,74
Jaminan Kematian (JK)	0,3	-	0,3
Jaminan Hari Tua (JHT)	3,7	2	5,7
Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK)	3 – 6	-	3 – 6
Total	7,24 – 11,74	2	9,24 – 13,74

Sumber: PT Jamsostek, 2001

Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)

Jaminan kecelakaan kerja bertujuan untuk melindungi pekerja dan keluarganya dari kecelakaan yang berhubungan dengan pekerjaan. Pemberian santunan kecelakaan kerja meliputi kecelakaan di tempat kerja, kecelakaan menuju ke tempat kerja atau pulang dari tempat kerja, di tempat lain yang berhubungan dengan pekerjaan/dalam rangka tugas kerja, dan sakit di tempat kerja. Jumlah premi yang ditetapkan adalah sebesar 0,24 – 1,74 persen dari upah per bulan. Seluruhnya terdapat lima tingkat premi yang didasarkan pada kelompok jenis usaha yang pengelompokannya diatur dalam PP No. 14 Tahun 1993 tentang “Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja”. Tampaknya pengelompokan ini didasarkan pada persepsi mengenai besarnya resiko kecelakaan kerja untuk setiap jenis usaha.

Jaminan Kematian (JK)

Jaminan kematian ini diberikan kepada ahli waris tenaga kerja yang meninggal dunia sebelum mencapai usia 55 tahun, karena setelah mencapai usia tersebut tenaga kerja yang bersangkutan akan mendapat jaminan hari tua. Apabila tenaga kerja tersebut meninggal dunia setelah pensiun (setelah mencapai usia 55 tahun), maka PT Jamsostek tidak lagi terikat pada kewajiban untuk membayar jaminan kematian terhadap ahli waris pekerja tersebut. Iuran jaminan kematian ini 0,3 persen dari upah karyawan sebulan dan dibayar oleh pengusaha. Walaupun besarnya iuran ditetapkan berdasarkan besarnya upah, tetapi besarnya jaminan ditetapkan sama untuk semua pekerja. Menurut Peraturan Pemerintah No.79 Tahun 1998 ditetapkan bahwa santunan kematian yang diberikan sebesar Rp 2.000.000; sedangkan biaya pemakaman sebesar Rp 400.000.

Jaminan Hari Tua (JHT)

Jaminan hari tua merupakan program perlindungan bagi pekerja dan keluarganya yang telah mencapai usia tua dan telah berhenti bekerja, juga untuk pekerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK). Pada dasarnya JHT merupakan komponen pensiun dasar. Dasar perhitungan jaminan ini ialah besarnya total iuran atau premi yang telah dibayarkan pemberi kerja dan tenaga kerja. Dengan demikian kalau tenaga kerja tersebut membayar premi jaminan hari tuanya sedikit, otomatis dia akan mendapat jaminan hari tua yang sedikit pula, begitu juga sebaliknya. Besar kecilnya iuran atau premi per bulan ditentukan oleh besar kecilnya upah. Pembiayaan program ini sepenuhnya dibebankan kepada pemberi kerja dan tenaga kerjanya, dengan komposisi iuran lebih besar dibebankan kepada pemberi kerja. Iuran atau premi jaminan hari tua ditentukan sebesar 5,7 persen dari upah, dimana 2 persen dipotong dari gaji tenaga kerja/karyawan dan 3,7 persen merupakan kontribusi pemberi kerja.

Dana jaminan hari tua merupakan sumber dana investasi bagi PT Jamsostek. Dengan kata lain, jaminan hari tua adalah sekedar titipan dana/utang PT Jamsostek kepada peserta. Anehnya, besarnya jasa yang diberikan kepada pekerja bersifat tetap, artinya tidak dikaitkan dengan hasil investasi PT Jamsostek. Saat ini ditetapkan besarnya jasa tersebut adalah 10 persen per tahun dan 5 persen pada saat jatuh tempo.

Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK)

Pemberi kerja berkewajiban melakukan pemeliharaan kesehatan tenaga kerja atau keluarga tenaga kerja yang meliputi upaya peningkatan, pencegahan, penyembuhan, dan pemulihan kesehatan sesuai dengan sistem kesehatan nasional. Menurut peraturan, setiap pemberi kerja wajib memberi iuran sebesar 3 persen dari upah karyawan sebulan untuk karyawan lajang dan 6 persen untuk karyawan yang telah berkeluarga.

Program-program Lain

PT Jamsostek juga telah menyediakan dana alih profesi sebesar Rp 50.000 hingga Rp 200.000 bagi setiap pekerja yang terkena PHK, namun para pekerja tersebut harus membuat proposal untuk meminta bantuan dana alih profesi tersebut. Dana ini adalah dana cuma-cuma, bukan pinjaman. Syaratnya, tenaga kerja yang bersangkutan sudah menjadi peserta Jamsostek selama dua tahun, dengan upah dibawah Rp 200.000 per bulan serta terdaftar di Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Pusat (P4P) dan Panitia Penyelesaian Perselisihan Perburuhan Daerah (P4D).

4.4. Peserta Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Kendati diwajibkan oleh Undang-undang, kesertaan dalam program Jamsostek bisa dilakukan bertahap sesuai dengan kemampuan teknis, administratif, dan operasional setiap pemberi kerja. Tabel A1 Lampiran memperlihatkan perkembangan kesertaan perusahaan dan tenaga kerja dalam program Astek/Jamsostek dari tahun 1978 sampai dengan tahun 2000.¹⁵ Pada tahun 1978 jumlah perusahaan yang terdaftar sebagai peserta program Astek adalah 3.263 perusahaan dengan jumlah tenaga yang tercakup sebanyak 874.947 orang. Pada saat undang-undang Jamsostek disahkan pada tahun 1992 jumlah ini telah meningkat menjadi 38.462 perusahaan dengan 5.278.760 tenaga kerja. Jumlah ini terus meningkat sehingga pada tahun 2000 jumlahnya telah mencapai 90.848 perusahaan dengan 18.140.886 tenaga kerja yang terdaftar menjadi peserta program Jamsostek. Tampak bahwa pada saat puncak krisis ekonomi pada tahun 1998 pun tidak terjadi penurunan dalam jumlah peserta Jamsostek. Hal ini dimungkinkan karena data tersebut hanya merekapitulasi jumlah peserta Jamsostek yang nominal terdaftar dan tidak memperhitungkan keaktifan mereka.

Untuk mengetahui sejauh mana program Jamsostek dapat diharapkan peranannya sebagai salah satu mekanisme perlindungan sosial di Indonesia, pada Tabel 5 ditunjukkan perbandingan antara peserta Jamsostek dengan kondisi ketenagakerjaan nasional. Tabel ini menunjukkan bahwa walaupun telah terjadi kenaikan secara terus-menerus, pada tahun 2000 peserta Jamsostek baru merupakan sekitar 19 persen dari total angkatan kerja, 20 persen dari total mereka yang bekerja, dan 58 persen dari mereka yang bekerja di sektor formal.¹⁶

¹⁵ Jumlah iuran yang berhasil dikumpulkan dari para peserta Jamsostek setiap tahun dapat dilihat pada Tabel A2 Lampiran dan rekapitulasinya berdasarkan jenis iuran dapat dilihat pada Tabel A3 Lampiran.

¹⁶ Menurut PT Jamsostek, minimnya peserta Jamsostek bukan sepenuhnya karena keterbatasan kemampuan teknis, administratif, dan operasional. Banyak perusahaan yang dengan sengaja tidak mengikuti program Jamsostek dan tidak semua perusahaan mengikutsertakan pekerjanya menjadi peserta program Jamsostek (Jamsostek, 2001).

Tabel 5. Peserta Jamsostek dan Angkatan Kerja

	1997	1998	1999	2000
Angkatan kerja	89.602.835	92.734.932	94.847.178	95.650.961
Jumlah yang bekerja	85.405.529	87.672.449	88.816.859	89.837.730
Jumlah yang menganggur	4.197.306	5.062.483	6.030.319	5.813.231
Jumlah yang bekerja di sektor formal	31.744.258	30.331.046	31.936.351	31.530.566
Jumlah yang bekerja di sektor informal	53.661.271	57.341.403	56.880.508	58.307.164
Jumlah peserta Jamsostek	13.388.056	14.959.138	16.424.128	18.140.886
Proporsi peserta Jamsostek dari total angkatan kerja (%)	14,9	16,1	17,3	19,0
Proporsi peserta Jamsostek dari total yang bekerja (%)	15,7	17,1	18,5	20,2
Proporsi peserta Jamsostek dari total yang bekerja di sektor formal (%)	42,2	49,3	51,4	57,5

Sumber: Sakernas dan Jamsostek (2001)

4.5. Analisis Kinerja Program Jamsostek

Secara umum tingkat kepuasan peserta program Jamsostek dinilai rendah karena didorong oleh beberapa hal. Pertama, tidak seperti program jaminan sosial di banyak negara, program Jamsostek tidak meredistribusikan dana yang diperolehnya dari peserta yang lebih kaya ke peserta yang lebih miskin. Disamping itu program Jamsostek juga tidak mempunyai jaminan minimum atas jumlah pensiun yang akan diperoleh para peserta pada saat mereka pensiun. Kedua, peserta Jamsostek hanya akan menerima jumlah dana yang telah disetorkan kepada PT Jamsostek (ditambah dengan bunga tetap) dan tidak menerima bagian dari hasil investasi PT Jamsostek (Leechor 1996: 34).

Hal tersebut dikarenakan sistem Jamsostek merupakan suatu sistem tabungan hari tua (*provident fund*), bukannya sebuah sistem asuransi sosial dimana selain merupakan tabungan hari tua, jaminan sosial juga berfungsi sebagai sistem redistribusi pendapatan dari golongan kaya ke golongan miskin. Di negara-negara yang mempunyai sistem asuransi sosial, fungsi redistribusi, jaminan minimum, dan masuknya hasil investasi jaminan sosial sebagai bagian dari paket pensiun diterima pekerja sering dipergunakan untuk insentif bagi para pekerja untuk mengikuti program jaminan sosial.

Tanpa adanya fungsi-fungsi tersebut, ketertarikan pekerja dan perusahaan untuk mengikuti program jaminan sosial sangat berkurang. Hal ini dibuktikan dengan temuan yang menyebutkan bahwa hanya sekitar 50 persen dari perusahaan yang

dikategorikan wajib mengikuti program Jamsostek yang menyetor iuran ke PT Jamsostek (ILO, 2003: 63). Jumlah ini menunjukkan bahwa banyak pekerja dan perusahaan yang merasa bahwa program Jamsostek tidak membawa manfaat untuk mereka, sehingga mereka tidak mau mengikuti program Jamsostek.

Selain itu, perusahaan diijinkan untuk mensubstitusi jaminan kesehatan Jamsostek dengan program asuransi kesehatan swasta yang dipilih oleh perusahaan sendiri apabila benefit program asuransi tersebut lebih besar daripada benefit yang diberikan oleh program Jamsostek. Akibatnya, sebagian besar perusahaan memilih untuk tidak mengikuti program jaminan kesehatan PT Jamsostek, yang menyebabkan makin terbatasnya jumlah benefit yang ditawarkan oleh program jaminan kesehatan Jamsostek (ILO, 2003: 93).

Masalah lainnya adalah total uang pensiun yang diterima oleh peserta Jamsostek pada saat mereka pensiun jumlahnya sangat sedikit. Menurut perhitungan, seorang peserta Jamsostek hanya akan mendapatkan pensiun senilai 7 persen dari jumlah gaji terakhir mereka setelah menjadi peserta Jamsostek selama 35 tahun, dan jumlah ini akan menjadi tidak berarti apabila tingkat inflasi selama periode tersebut diikutsertakan dalam perhitungan manfaat program. Para pekerja akan lebih mendapat keuntungan apabila mereka menginvestasikan uang yang dipungut oleh PT Jamsostek di dalam sebuah rekening bank, yang dalam periode 35 tahun bisa memberikan hasil senilai 12 persen dari jumlah gaji terakhir mereka (Leechor, 1996: 38). Jumlah rata-rata pensiun yang diterima oleh peserta Jamsostek diperkirakan hanya senilai 5,5 bulan gaji pokok mereka atau 8,5 bulan upah minimum pekerja. (ILO, 2003: 90). Jumlah ini tentunya tidak mencukupi untuk menghidupi pensiunan dan keluarga mereka di hari tua.

Para pekerja juga sering mengeluhkan besarnya hambatan birokrasi yang dihadapi apabila mereka mengajukan klaim ke PT Jamsostek (Hayati & Munir, 2000). Hanya program jaminan kesehatan saja yang dianggap relatif bersih dari masalah tersebut. Karena faktor-faktor tersebut di atas, sebagian besar pekerja yang mengikuti program Jamsostek menganggap pungutan Jamsostek sebagai suatu pajak, bukanlah suatu jaminan sosial untuk mereka (Leechor, 1996: 36; McLeod, 1993). Karena ketidakpercayaan pekerja ini, terdapat kecenderungan bagi pekerja untuk mengambil pensiun dini, seperti yang terjadi pada saat krisis ekonomi melanda Indonesia mulai tahun 1997. Dalam hal ini, dana Jamsostek ternyata telah menjadi pengganti (*substitute*) bagi dana asuransi pengangguran, yang sampai saat ini belum ada di Indonesia. Akibat dari penarikan dana awal ini, jumlah dana yang ada di PT Jamsostek menjadi berkurang, sehingga kemungkinan dapat mempengaruhi kemampuan PT Jamsostek untuk membayar klaim para pensiunan di masa depan (ILO, 2003: 90).

Analisis terhadap investasi yang dilakukan PT Jamsostek menunjukkan bahwa – setidaknya – sampai dengan data tahun 1999 – instrumen investasi yang

digunakan kurang terdiversifikasi. Dalam alokasi portofolio investasi PT Jamsostek (lihat Tabel A4 dan A5 Lampiran) dapat dilihat bahwa sebagian besar portofolio PT Jamsostek diinvestasikan dalam bentuk deposito (80% pada tahun 1997 dan meningkat menjadi 86% pada pertengahan Juni 1999).¹⁷ Ini berarti bahwa PT Jamsostek kurang memanfaatkan instrumen investasi lain seperti saham, reksadana, dan obligasi. Dalam jangka panjang, instrumen-instrumen investasi ini cenderung menghasilkan keuntungan yang lebih tinggi dari instrumen deposito (yang merupakan instrumen investasi jangka pendek/menengah). Disamping itu strategi ini beresiko tinggi karena apabila nilai bunga deposito menurun drastis, nilai dana Jamsostek dapat berkurang secara drastis pula.

Permasalahan lain adalah berdasarkan UU No. 3 Tahun 1992 PT Jamsostek tidak dapat menginvestasikan dananya di luar negeri, sehingga PT Jamsostek tidak bisa mendiversifikasi dana yang dikelolanya secara global (Asher and MacArthur 2000: 5). Selain itu, karena PT Jamsostek merupakan badan usaha milik negara maka investasi PT Jamsostek juga tidak lepas dari tekanan politik pemerintah yang cukup besar. Misalnya, PT Jamsostek (beserta beberapa dana pensiun besar lainnya) diharuskan menaruh aset mereka langsung di Bank Indonesia (Asher and MacArthur, 2000: 6). Total aset PT Jamsostek pada tahun 1994 sebesar 3,4 trilyun rupiah, nilainya masih kurang dari satu persen dari GDP Indonesia tahun 1994 (Leechor, 1996: 34).

Penilaian atas tata kelola program Jamsostek juga menunjukkan adanya hal-hal yang perlu diperbaiki dalam pengaturan dan pengelolaan program ini. Misalnya, biaya administrasi PT Jamsostek, yaitu sebesar 11.7% dari total pungutan PT Jamsostek, jauh lebih tinggi daripada biaya administrasi perusahaan jaminan sosial di negara ASEAN lainnya. Sebagai contoh, di Malaysia hanya 2% dan di Singapura hanya 0.5%. Juga tidak ada laporan keuangan atau laporan kinerja PT Jamsostek yang disediakan untuk dan dapat diakses oleh para peserta program Jamsostek dan masyarakat umum (Leechor, 1996: 36-39). Kurangnya transparansi dapat menyebabkan penggunaan dana yang tidak sesuai dengan tujuan program ini sendiri. Hal-hal seperti ini dapat menyebabkan lunturnya kepercayaan masyarakat terhadap PT Jamsostek sebagai penyelenggara jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia.

Secara obyektif akan sangat sulit untuk menjadikan program jaminan sosial tenaga kerja sebagai mekanisme utama bagi sistem perlindungan sosial apabila pengelolaannya masih tetap seperti sekarang. Pertama, jumlah angkatan kerja Indonesia sangat besar, data Sakernas tahun 2001 menunjukkan bahwa jumlah angkatan kerja Indonesia telah mencapai sekitar 100 juta orang. Akan sangat sulit bagi perusahaan manapun untuk mencapai dan mengelola jumlah nasabah sebesar itu. Selain itu, kinerja PT Jamsostek dalam mengelola program jaminan sosial masih

¹⁷ Investasi dalam bentuk deposito merupakan hal yang umum pada dana pensiun lainnya di Indonesia, baik yang diadakan oleh pemerintah maupun sektor swasta. Lihat Anas (2003).

memerlukan banyak perbaikan. Oleh karena itu, sistem monopoli dalam pelaksanaan program Jamsostek seperti yang masih berlaku hingga kini perlu dihapuskan karena sistem ini justru merupakan faktor penghambat bagi pengembangan sistem jaminan sosial tenaga kerja dan sistem perlindungan sosial yang ingin dikembangkan¹⁸.

Kedua, sebagian besar tenaga kerja Indonesia bergerak di sektor informal, yaitu sekitar dua per tiga bagian dari total pekerja. Walaupun perkembangan perekonomian makin lama akan makin memperkecil peranan sektor informal, tetapi hal ini hanya akan tercapai dalam jangka waktu yang sangat panjang. Oleh karena itu perlu dikembangkan skema-skema baru jaminan sosial tenaga kerja yang sesuai bagi pekerja di sektor informal.

¹⁸ Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Anas (2003).

V. JAMINAN SOSIAL PEGAWAI NEGERI DAN ANGGOTA TNI/POLRI

Pemerintah Indonesia adalah pemberi kerja bagi cukup banyak orang, yaitu sekitar 4,6 juta orang pada tahun 2000, terdiri dari 4 juta orang Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan sekitar 600 ribu orang anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Republik Indonesia (TNI/Polri). Karena jumlahnya cukup besar, dan dianggap cukup mencapai skala ekonomi, sehingga pemerintah membangun sistem jaminan sosial tersendiri bagi pegawai negeri sipil dan juga sistem jaminan sosial tersendiri bagi anggota TNI/Polri.

5.1. *Tabungan Asuransi Sosial Pegawai Negeri*

Peraturan Pemerintah No. 9 Tahun 1963 tentang “Pembelanjaan Kesejahteraan Pegawai Negeri” menetapkan adanya dua jenis program yang diperuntukkan bagi Pegawai Negeri, yaitu tabungan dan asuransi Pegawai Negeri, serta dana kesejahteraan Pegawai Negeri. Pelaksanaan kedua program tersebut yang mengatur hak dan kewajiban peserta ditentukan dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1963 tentang “Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen)” dan Peraturan No. 11 Tahun 1963 tentang “Dana Kesejahteraan Pegawai Negeri (Dasperi)”. Namun pada tahun 1975 Dasperi dibubarkan.

Taspen (Tabungan Asuransi Sosial Pegawai Negeri) dibentuk untuk memberikan jaminan pada masa pensiun, asuransi kematian, dan nilai tunai asuransi sebelum pensiun dengan memberikan suatu jumlah sekaligus (*lump sum*) kepada peserta atau ahli warisnya, disamping pembayaran bulanan dari pensiunnya. Jumlah sekaligus itu diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bekal untuk memulai hidup baru sesudah pensiun. Program ini diperluas dengan pensiun hari tua, ahli waris, dan cacat untuk PNS berdasarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 25 Tahun 1981.

Meskipun baru ditetapkan pada tahun 1963, tetapi iuran wajib telah berlaku sejak tanggal 1 Juli 1961. Untuk pengelolaan iuran ini didirikan suatu Badan Usaha Milik Negara dengan Peraturan Pemerintah No.15 Tahun 1963 pada tanggal 17 April 1963 yang disebut Perusahaan Negara Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (PN Taspen) yang kemudian berdasarkan Undang-Undang No. 9 Tahun 1969 diubah dan kemudian menjadi Perum Taspen. Peraturan Pemerintah No 26 Tahun 1981 merubah status Perum Taspen menjadi PT. Taspen (Persero).

Sesuai dengan maksud dan tujuannya, maka peserta Taspen adalah seluruh Pegawai Negeri, yaitu mereka yang diangkat dan dipekerjakan dalam suatu jabatan negeri oleh pejabat negara atau badan negara yang berwenang mengangkatnya, dan digaji menurut peraturan gaji yang berlaku baginya dan dibayar atas beban Belanja Pegawai dari Anggaran Belanja Negara/Daerah. Sebagian dari Pegawai Negeri, yaitu anggota TNI/Polri dan Pegawai Negeri Sipil Departemen Pertahanan, diberlakukan program serupa yang tersendiri, yaitu ASABRI (Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) terhitung mulai 1 Agustus 1971. Karena itu program Taspen kemudian dinyatakan tidak berlaku lagi bagi mereka.

Program Kesejahteraan PNS yang dikelola PT Taspen terdiri dari Program Tabungan Hari Tua dan Program Pensiun. Di dalam PP No. 25 Tahun 1981 tentang “Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil” pasal 1 disebutkan bahwa:

Tabungan Hari Tua adalah suatu program asuransi, terdiri dari Asuransi Dwiguna yang dikaitkan dengan usia pensiun ditambah dengan Asuransi Kematian.

Pensiun adalah penghasilan yang diterima oleh penerima pensiun setiap bulan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asuransi Dwiguna adalah suatu jenis asuransi yang memberikan jaminan keuangan bagi peserta pada saat berhenti bekerja atau kepada ahli warisnya pada saat peserta meninggal dunia. Sementara Asuransi Kematian adalah suatu jenis asuransi yang memberikan jaminan keuangan kepada peserta apabila istri/suami/anak meninggal dunia atau kepada ahli waris peserta yang meninggal dunia.

Program pensiun merupakan jaminan hari tua berupa pemberian uang setiap bulan kepada PNS yang telah memenuhi kriteria sebagai berikut:

- mencapai usia pensiun
- meninggal pada masa aktif, yang akan diberikan kepada janda/duda atau anaknya
- meninggal pada saat pensiun yang akan diberikan kepada janda/duda atau anaknya sebelum berumur 25 tahun.

Program pensiun telah dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1969. Sebagai ketentuan umum, umur pensiun adalah 56 tahun. Besarnya pensiun bulanan adalah sebesar 2,5 persen dari gaji pokok dikalikan jumlah tahun masa kerja. Dalam hal pegawai meninggal sebelum pensiun atau penerima pensiun meninggal dunia, pensiun bulannya akan dibayarkan kepada janda, duda, atau anak-anaknya. Program pensiun dibiayai terutama dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan sebagian dari iuran pegawai sebesar 4,75 persen dari gaji setiap bulan.

Pegawai Negeri, yang sekarang berjumlah sekitar empat juta orang, menyumbangkan iuran sebesar 8 persen dari total biaya untuk melaksanakan seluruh program PT Taspen. Program ini telah menghasilkan aset cukup besar dan hasil investasinya telah memperbesar kapital iuran, sehingga PT Taspen sanggup membayar sebesar 22,5 persen dari pengeluaran pensiun. Sisanya dibayarkan dari anggaran Pemerintah (ILO, 1999). Tetapi adanya peningkatan gaji pegawai negeri dan pensiunan pegawai negeri diperkirakan akan membuat sistem ini tidak akan dapat berkelanjutan (*sustainable*). Leechor (1996) memperkirakan bahwa dana untuk pembayaran penuh pensiun bagi pegawai negeri akan defisit mulai tahun 2006.

Hal ini diperburuk dengan adanya peraturan perundangan yang sekarang ini tidak memperbolehkan pemerintah untuk mendanai dana pensiun Taspen jauh-jauh hari di muka (*advanced funding*), sehingga memperburuk kondisi fiskal Taspen. Untuk bisa mendanai penuh dana pensiun Taspen, diperkirakan diperlukan dana tambahan

senilai 3,25 persen dari gaji pegawai negeri dan pada tahun 2020 jumlah total biaya yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membiayai pensiun pegawai negeri diperkirakan akan membengkak sampai mencapai 66 persen dari APBN pengeluaran rutin pemerintah, suatu jumlah yang akan sangat membahayakan posisi fiskal pemerintah (Leechor, 1996: 29-30).

Sementara itu, pemberlakuan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang "Pemerintahan Daerah" juga telah menimbulkan masalah bagi PT Taspen, terutama dalam pembagian wewenang dan alokasi dana. Jika alokasi dana pensiun diserahkan kepada setiap daerah untuk mengurus setiap hak pensiunan, maka kapital yang dimiliki akan terpecah-pecah dan menjadi kecil. Padahal untuk bisa melakukan investasi yang bersaing dan dapat memperoleh pengembalian yang memadai diperlukan modal yang besar. Hal tersebut akan mempersulit pengelolaannya khususnya untuk bisa menutup klaim dari para pensiunan dan akan mempersulit upaya untuk memberikan kesejahteraan kepada pegawai negeri.

Pemerintah pusat menghendaki bahwa kebijakan otonomi daerah tidak berarti bahwa setiap daerah mendirikan perusahaan asuransi pegawai negeri sendiri-sendiri. Namun pendapat para pelaksana PT Taspen di beberapa daerah adalah sebaliknya. Mereka meyakini kalau daerah diberi kesempatan dalam pengelolaan dana pensiun maka akan lebih produktif dan tetap dapat memenuhi kesejahteraan para pensiunan (Media Taspen, 2001). Tetapi mengingat pendanaan pensiunan PT Taspen saat ini menggunakan sistem *pay as you go*,¹⁹ maka peranan dana yang dikucurkan Pemerintah sangatlah berperan. Jika dilakukan pengalokasian dana pensiun sesuai dengan kondisi daerah, tentunya akan mengakibatkan daerah yang sedikit pendapatannya hanya bisa memberikan dana yang sedikit pula untuk program pensiun, sehingga dapat memperburuk kesejahteraan para pensiunan.

Dalam penyelenggaraan program pensiun seperti Asuransi Sosial Tenaga Kerja dan Tunjangan Hari Tua ada iuran peserta dan iuran pemberi kerja. Namun pada penyelenggaraan program pensiun di PT Taspen saat ini si pemberi kerja (pemerintah) tidak pernah memberikan iuran untuk setiap pegawai negeri (secara individu), apalagi yang bersifat sumbangan. Bantuan yang diberikan hanya bersifat umum yang diambil dari APBN dan diperuntukkan bagi PT Taspen, bukan kepada setiap individu pensiunan pegawai negeri tersebut. Di negara-negara ASEAN seperti Malaysia dan Filipina yang sudah memakai sistem *fully funded* terdapat pembagian kontribusi (*sharing*) antara pemerintah dengan setiap pegawai negeri. Sebagai hasilnya, pegawai negeri di negara-negara tersebut menjadi lebih sejahtera dan penghargaan yang diberikan pemerintah kepada pegawai negeri lebih dirasakan oleh para pensiunan (Media Taspen, 2001).

¹⁹ Untuk definisi sistem pembiayaan pensiun, lihat catatan kaki no. 5.

Apabila dibandingkan dengan Jamsostek, dana pensiun Taspen lebih banyak memberikan manfaat kepada para pesertanya, karena nilai dana pensiun Taspen untuk anggotanya diperkirakan sebesar 100 persen dari jumlah gajinya setelah bekerja selama 35 tahun, jauh lebih baik dari Jamsostek yang nilai pensiunnya hanya sebesar 11 persen dari jumlah gaji pekerja setelah bekerja selama 35 tahun (Leechor, 1996: 24). Kebijakan menentukan jumlah pensiun yang besar ini diambil oleh PT Taspen karena gaji resmi pegawai negeri di Indonesia rendah. Namun, perbedaan jumlah pensiun ini sangat besar sehingga menimbulkan kesan bahwa pemerintah sangat melindungi pegawainya pada saat mereka menjadi tua, sementara kesejahteraan rakyat kebanyakan kurang diperhatikan oleh pemerintah.

5.2. Jaminan Sosial Anggota TNI/Polri

Semula, setiap Pegawai Negeri dan anggota TNI/Polri menjadi peserta Taspen secara otomatis sejak tahun 1963. Tetapi melalui Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 1971 iuran Taspen untuk anggota TNI/Polri dan Pegawai Negeri Sipil Dephan (Departemen Pertahanan) dialihkan dan dikelola menjadi program ASABRI (Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia). Pengalihan dari Taspen dan pembentukan program khusus untuk lingkungan TNI/Polri ini didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a. Adanya rencana penyaluran secara besar-besaran Anggota ABRI ke masyarakat yang akan dimulai pada pertengahan tahun 1971.
- b. Umur pensiun bagi Anggota ABRI berdasarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 1966 berbeda dengan ketentuan yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Undang-Undang No.11 Tahun 1969, sehingga membawa pengaruh kepada penyelenggaraan program Taspen.²⁰

Program ini diperbaiki dengan PP No. 67 Tahun 1991. Penyelenggaraan program ini diserahkan kepada PT Asabri yang kemudian juga diserahi melaksanakan pembayaran pensiun bagi pensiunan anggota TNI dan Polri. Program Asabri memberikan empat kemanfaatan utama, yaitu: (i) santunan asuransi; (ii) santunan resiko kematian; (iii) santunan nilai-tunai asuransi; dan (iv) biaya pemakaman. Santunan asuransi dibayarkan kepada peserta yang berhenti karena pensiun. Jika peserta meninggal dunia maka ahli warisnya akan menerima santunan resiko kematian ditambah dengan santunan nilai-nilai asuransi. Jika pensiunan meninggal maka ahli warisnya akan menerima santunan biaya pemakaman. Dalam hal peserta berhenti bekerja bukan karena pensiun, ia hanya akan menerima santunan nilai tunai asuransi saja. Program pensiun bagi anggota ABRI diatur dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 1996 berupa pensiun hari tua, pensiun janda/duda, pensiun cacat, dan tunjangan bersifat pensiun. Besarnya pensiun bulanan adalah 2,5 persen dari gaji pokok untuk setiap tahun masa kerja.

²⁰ Lihat Kertonegoro (1982).

5.3. Asuransi Kesehatan Pegawai Negeri

Penyelenggaraan jaminan kesehatan bagi PNS, penerima pensiun beserta keluarganya telah dimulai sejak tahun 1950 berdasarkan Staatsblad Nomor 104 Tahun 1934. Penyelenggaraan jaminan kesehatan ini dilakukan dengan menggunakan sistem restitusi, yaitu biaya pemeliharaan kesehatan ditangani dan ditanggung oleh pemerintah melalui Departemen Kesehatan dengan cara memberikan penggantian biaya.

Dalam perkembangannya, ternyata sistem restitusi mengakibatkan biaya pemeliharaan kesehatan bagi PNS semakin besar dan memberatkan APBN. Karena itu dikeluarkanlah kebijakan di bidang kepegawaian pada tahun 1968 tentang "Peraturan Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri, Penerima Pensiun serta Anggota keluarganya". Sejak saat itu pemeliharaan kesehatan dipikul secara bersama-sama atau secara gotong royong melalui suatu sistem asuransi kesehatan berdasarkan pada potongan wajib dari peserta.

ASKES (Asuransi Kesehatan) di bentuk dengan Keputusan Presiden (Kepres) No. 230 Tahun 1968 untuk memberikan pemeliharaan kesehatan bagi pegawai negeri, penerima pensiun, dan keluarganya. Program ini diatur kembali berdasarkan organisasi pemeliharaan kesehatan melalui PP No. 69 Tahun 1991 untuk memberi pelayanan yang menyeluruh dalam rangka mencapai derajat kesehatan yang optimal bagi penduduk. Program ini dilaksanakan oleh PT Askes Indonesia.

Pelayanan kesehatan diberikan melalui jaringan pemeliharaan kesehatan yang terstruktur untuk menyediakan pelayanan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif. Program ini dibiayai dengan 2 persen gaji pegawai yang didasarkan pada sistem kapitasi,²¹ sistem anggaran, dan sistem paket dalam konsepsi jaminan pemeliharaan kesehatan masyarakat.

PT Askes berpendapat bahwa premi sebesar 2 persen dari gaji pokok pegawai negeri terlalu kecil. Premi yang kecil tersebut berdampak kepada kualitas pelayanan kesehatan yang diberikan kepada pegawai negeri dan pensiunannya (Askes, 2001). Rumah sakit dan poliklinik yang selama ini ditunjuk sebagai tempat pelayanan kesehatan bagi peserta Askes sangat terbebani dengan kecilnya nilai yang mereka terima dengan pelayanan yang harus diberikan kepada pegawai negeri. Pemerintah memang memberikan subsidi kepada rumah sakit dan poliklinik yang ditunjuk. Namun subsidi tersebut belum mampu menutupi sejumlah biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak rumah sakit. Dengan beban tersebut pelayanan kesehatan yang diberikan pihak rumah sakit kepada peserta menjadi sangat terbatas. Sebagai

²¹ Sistem kapitasi adalah suatu sistem pembayaran biaya perawatan, dimana pihak Askes akan membayar dokter rujukan setiap bulannya dengan jumlah tertentu secara rutin meskipun tidak ada kunjungan peserta Askes.

contoh, kebanyakan pegawai negeri (golongan rendah) memperoleh fasilitas rawat-inap kelas 1D dan sangat susah mendapatkan fasilitas rujukan yang lebih baik.

Menurut PT Askes, premi yang dibayarkan oleh peserta Askes tidak layak untuk memperoleh imbalan yang cukup dari sisi kebutuhan kesehatan. Karena itu PT Askes sebagai pelaksana program asuransi kesehatan bagi pegawai negeri mencoba mengembangkan pelayanannya kepada peserta non-pegawai negeri. Tujuan utama dari pengembangan usaha ini adalah untuk mengumpulkan kapital yang lebih besar agar bisa diinvestasikan secara lebih efisien untuk menghasilkan keuntungan yang lebih besar. Keuntungan inilah yang nantinya digunakan sebagai biaya untuk perawatan kesehatan peserta.

VI. KESIMPULAN DAN IMPLIKASI

Jaminan sosial tenaga kerja adalah suatu bentuk perlindungan yang diberikan kepada pekerja dan keluarganya terhadap berbagai resiko pasar tenaga kerja. Jaminan sosial tenaga kerja merupakan bagian dari sistem perlindungan sosial. Di negara-negara maju, jaminan sosial tenaga kerja merupakan bagian terpenting dari sistem perlindungan sosial karena hampir seluruh keluarga dalam masyarakat tercakup oleh jaminan sosial tenaga kerja. Akan tetapi, di negara-negara yang sedang berkembang, jaminan sosial tenaga kerja hanya mencakup sebagian kecil keluarga dalam masyarakat, terutama karena sebagian besar penduduk bekerja di sektor informal.

Dalam masyarakat tradisional, perlindungan sosial terhadap warganya lebih banyak dilakukan secara informal dengan mengandalkan bantuan keluarga, tetangga, dan masyarakat. Tetapi meningkatnya urbanisasi dan formalisasi perekonomian, menurunnya tingkat kelahiran, dan meningkatnya umur harapan hidup telah menimbulkan tekanan-tekanan yang mengakibatkan sistem perlindungan sosial informal melemah. Hal ini mendorong timbulnya kebutuhan untuk menciptakan sistem perlindungan sosial yang bersifat formal, yang dikelola secara modern dengan aturan-aturan yang jelas dan mengikat.

Sistem jaminan sosial tenaga kerja yang dikembangkan di suatu negara harus disesuaikan dengan kondisi perekonomian, khususnya kondisi ketenagakerjaan, di negara yang bersangkutan. Besarnya proporsi tenaga kerja yang bekerja di sektor informal di Indonesia tidak memungkinkan bagi sistem jaminan sosial tenaga kerja formal untuk mencakup sebagian besar keluarga. Walaupun demikian, berbagai program jaminan sosial tenaga kerja yang dikelola oleh negara telah dibentuk dan telah berjalan. Sampai saat ini terdapat tiga kategori jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia, yaitu: (i) untuk karyawan sektor swasta dikelola oleh PT Jaminan Sosial Tenaga Kerja (PT Jamsostek); (ii) untuk pegawai negeri sipil dikelola oleh PT Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (PT Taspen) dan PT Asuransi Kesehatan (PT Askes); dan (iii) untuk anggota TNI dan Polri dikelola oleh PT Asuransi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (PT Asabri).

Program jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia sesungguhnya sudah mulai dirintis sejak awal kemerdekaan, tetapi undang-undang khusus mengenai program asuransi sosial tenaga kerja baru dikeluarkan pada tahun 1977. Program jaminan sosial tenaga kerja yang berlaku sekarang didasarkan pada undang-undang yang diterbitkan pada tahun 1992. Ruang lingkup program ini terdiri dari empat program perlindungan pekerja, yaitu: (i) jaminan kecelakaan kerja; (ii) jaminan kematian; (iii) jaminan hari tua; dan (iv) jaminan pemeliharaan kesehatan. Premi program-program ini ditanggung seluruhnya oleh pemberi kerja, kecuali iuran jaminan hari tua yang ditanggung bersama oleh pemberi kerja dan pekerja. Setiap bulan pemberi kerja harus membayar premi yang nilainya sebesar 7,24 – 11,74 persen dari total upah yang dibayarkan kepada pekerja. Ini berarti bahwa secara rata-rata pemberi kerja setiap tahunnya harus membayar tambahan satu bulan upah pekerja untuk membayar premi program ini.

Secara obyektif akan sangat sulit untuk menjadikan program jaminan sosial tenaga kerja sebagai mekanisme utama bagi sistem perlindungan sosial apabila pengelolaannya masih tetap seperti sekarang. Jumlah angkatan kerja Indonesia sangat besar, yaitu sekitar 100 juta orang dan terus tumbuh lebih dari dua persen per tahun. Akan sangat sulit bagi perusahaan manapun untuk mencapai dan mengelola jumlah nasabah sebesar itu. Selain itu, program Jamsostek masih menghadapi masalah-masalah mengenai instrumen pengelolaan dana yang kurang terdiversifikasi, terbatasnya jumlah dana yang diterima kembali oleh peserta Jamsostek yang sudah dapat menikmati hak mereka, tingginya biaya administrasi, dan tata kelola yang kurang transparan. Semua permasalahan ini berpengaruh terhadap kepercayaan masyarakat dan antusiasme mereka untuk mengikuti program ini.

Oleh karena itu sistem monopoli dalam pelaksanaan program Jamsostek seperti yang berlaku selama ini perlu dihapuskan karena justru akan menjadi faktor penghambat bagi pengembangan sistem jaminan sosial tenaga kerja dan sistem perlindungan sosial yang ingin dikembangkan. Disamping itu, mayoritas tenaga kerja Indonesia bergerak di sektor informal. Walaupun perkembangan perekonomian semakin lama akan makin memperkecil peranan sektor informal, tetapi hal ini hanya akan tercapai dalam jangka waktu yang sangat panjang.

Sementara itu pengelolaan pensiunan pegawai negeri dan anggota TNI/Polri secara tersendiri dengan memperoleh alokasi dari APBN dapat menimbulkan masalah ketidakadilan. Mengapa pensiunan pegawai negeri dan anggota TNI/Polri harus memperoleh bantuan dari anggaran negara yang dibiayai dengan pajak yang dibayar oleh rakyat, sementara pensiunan bukan pegawai negeri tidak memperoleh bantuan? Hal ini mungkin bisa dilihat sebagai kompensasi karena undang-undang tidak memungkinkan pemerintah untuk memberikan kontribusi terhadap premi jaminan hari tua seorang pegawai negeri, sementara seorang pegawai swasta memperoleh kontribusi dari pemberi kerja yang justru lebih besar daripada premi yang dia bayar sendiri. Tetapi hal ini setidaknya-tidaknya menunjukkan bahwa pengelolaan jaminan sosial untuk pegawai negeri dan pegawai swasta secara terpisah menimbulkan masalah tersendiri.

Karena itu, perlu dipikirkan inisiatif baru untuk menciptakan suatu sistem jaminan sosial tenaga kerja nasional yang terintegrasi. Dalam sistem ini pemerintah sebaiknya lebih menekankan pada peranannya sebagai pengatur dan pengawas, serta melepaskan peranannya sebagai monopoli pelaksana jaminan sosial tenaga kerja. Dalam sistem ini pemerintah pusat menetapkan standar minimum berbagai komponen jaminan sosial yang harus disediakan oleh setiap pemberi kerja – termasuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah – terhadap pekerjanya. Pemberi kerja dapat menyediakan sendiri berbagai komponen jaminan sosial tersebut ataupun membeli jasa dari suatu perusahaan yang mengkhususkan diri sebagai penyedia jasa suatu atau beberapa komponen jaminan sosial tenaga kerja. Pemerintah juga perlu membuat peraturan khusus dan standar minimum bagi perusahaan-perusahaan semacam itu, serta secara teratur melakukan akreditasi terhadap mereka.

LAMPIRAN

Tabel A1. Peserta Program Jamsostek, 1978-2000

Tahun	Perusahaan	Tenaga Kerja
1978	3.263	874.947
1979	3.972	1.141.787
1980	5.243	1.252.805
1981	6.774	1.340.990
1982	7.945	1.453.337
1983	8.926	1.760.181
1984	12.245	2.058.372
1985	14.783	2.352.358
1986	16.793	2.606.096
1987	18.795	3.008.922
1988	21.774	3.335.396
1989	25.657	3.497.530
1990	29.562	3.929.307
1991	33.536	4.468.984
1992	38.462	5.278.760
1993	47.302	6.504.210
1994	51.601	7.604.673
1995	60.049	9.171.090
1996	69.366	11.329.704
1997	77.772	13.388.056
1998	82.632	14.959.138
1999	87.703	16.424.128
2000	90.848	18.140.886

Sumber: PT Jamsostek

**Tabel A2. Penerimaan Iuran Jamsostek Menurut Program, 1978-2000
(dalam juta rupiah)**

Tahun	Iuran JKK	Iuran JHT	Iuran JKM	Iuran JPK	Lainnya	Total Iuran
1978	1.768	0	699	0	0	2.468
1979	3.318	0	1.798	0	0	5.117
1980	4.003	10.924	2.226	0	0	17.154
1981	5.848	16.785	3.429	0	0	26.063
1982	7.800	20.307	4.084	0	0	32.192
1983	8.626	23.214	4.729	0	0	36.570
1984	10.932	29.707	6.033	0	0	46.672
1985	13.959	38.628	7.940	0	0	60.527
1986	14.850	42.419	8.935	0	0	66.205
1987	17.766	49.076	10.201	0	0	77.043
1988	19.910	55.301	11.864	0	0	87.075
1989	22.231	66.444	13.596	0	0	102.271
1990	29.469	89.093	18.220	0	0	136.782
1991	37.748	116.584	24.646	0	0	178.978
1992	49.733	154.449	31.679	0	38.771	274.632
1993	62.214	323.079	32.553	6.651	35.626	460.123
1994	65.771	525.826	28.206	26.122	34.742	680.668
1995	97.475	656.929	43.073	44.365	48	841.889
1996	106.536	894.075	43.365	63.298	0	1.107.274
1997	143.322	1.139.969	60.894	82.243	0	1.426.428
1998	164.289	1.303.147	72.162	97.341	0	1.636.940
1999	192.560	1.497.370	82.012	134.312	31.981	1.938.235
2000	247.288	1.923.718	102.740	173.096	29.976	2.476.818

Sumber: PT Jamsostek

Tabel A3. Iuran Jamsostek Menurut Jenisnya, 1997-2000

Jenis Iuran	1997		1998		1999		2000	
	Rp juta	%						
Iuran JKK	143.322	10.0	164.289	10.0	192.560	9.9	247.288	10.0
Iuran JHT	1139.969	79.9	1.303.147	79.6	1.497.370	77.3	1.923.718	77.7
Iuran JKM	60.894	4.3	72.162	4.4	82.012	4.2	102.740	4.1
Iuran JPK	82.243	5.8	97.341	5.9	134.312	6.9	173.096	7.0
Lainnya	0	0.0	0	0.0	31.981	1.7	29.976	1.2
Total Iuran	1.426.428	100.0	1.636.940	100.0	1.938.235	100.0	2.476.818	100.0

Sumber: PT Jamsostek

Tabel A4. Portofolio Investasi PT JAMSOSTEK, 1997- Juni 1999

Portofolio Investasi	1997		1998		Juni 1999	
	Rp juta	%	Rp juta	%	Rp juta	%
Promes	-	-	-	-	44.723	0.5
Commercial paper	-	-	-	-	-	-
Deposito	4.642.937	79.7	6.554.510	84.9	7.907.569	86.0
SBI	-	-	73.463	1.0	-	-
Obligasi	407.938	7.0	328.488	4.3	355.538	3.9
Reksadana	90.928	1.6	91.706	1.2	124.747	1.4
Saham	292.630	5.0	229.817	3.0	326.435	3.5
Tanah & Bangunan	342.855	5.9	395.911	5.1	398.146	4.3
Penyertaan	47.476	0.8	42.927	0.6	42.927	0.5
Total	5.824.763	100.0	7.716.823	100.0	9.200.084	100.0

Sumber: PT Jamsostek

Tabel A5. Hasil Investasi PT Jamsostek (Persero), 1997- Juni 1999

Investasi	1997		1998		Juni 1999	
	Rp juta	%	Rp juta	%	Rp juta	%
Promes	54	0.0	-	-	4.991	0.4
Commercial paper	-	-	-	-	-	-
Deposito	526.000	71.6	1.427.086	89.3	1.038.818	83.8
SBI	81.192	11.0	23.297	1.5	1.537	0.1
Obligasi	65.730	8.9	73.118	4.6	56.391	4.5
Reksadana	2.975	0.4	693	0.0	1.300	0.1
Saham	20.406	2.8	62.850	3.9	82.493	6.7
Tanah & Bangunan	187	0.0	798	0.0	499	0.0
Penyertaan	432	0.1	132	0.0	-	-
Lain-lain	37.852	5.2	9.395	0.6	53.609	4.3
Pendapatan Investasi Brutto	734.828	100.0	1.597.368	100.0	1.239.637	100.0
Beban Investasi	29.347	4.0	110.324	6.9	63.671	5.1
Pendapatan Investasi Netto	705.480	96.0	1.487.044	93.1	1.175.966	94.9

Sumber: PT Jamsostek, 2001

DAFTAR PUSTAKA

- AJSI (1995), *Asuransi/Jaminan Sosial di Indonesia*, PT Komunikajaya Pratama, Jakarta.
- Anas, Titik (2003), *Strengthening Asian Financial Markets: Indonesia Case Study*, Paper presented at a workshop on Strengthening Financial Markets in Indonesia, Centre for Strategic and International Studies, 29 April, Jakarta.
- Asher, Mukul (1999), *South East Asian Provident and Pension Funds: Investment Policies and Performance*, Paper presented at a workshop on Pension Reforms in Asia, Asian Development Bank Institute, 9-13 December, Tokyo.
- Asher, Mukul and Ian W. MacArthur (2000), 'Country Profile for Indonesia', in R. Holzmann, I.W. MacArthur, and Y. Sen (eds.), *Pension Systems in East Asia & The Pacific: Challenges & Opportunities*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0014, World Bank, Washington, D.C.
- Askes (2001), *Laporan Tahunan 2001*, PT Askes Indonesia, Jakarta.
- Depnakertrans (2001), *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Ketenagakerjaan Bidang Hubungan Industrial, Syarat-Syarat Kerja, PTKA dan Perlindungan Tenaga Kerja*, CV Karya Puri Utomo, Jakarta.
- Dionne, E.J. (1999), *Why Social Insurance?* Social Security Brief No. 6, National Academy of Social Insurance, Washington, D.C.
- Hayati, Selma Widhi and Munir (2000), 'Questioning the Social Security System in Post-Suharto Indonesia', *Asian Labor Updates*, Issue 35, June-August.
- Holzmann, Robert (1998), 'A World Bank Perspective on Pension Reform', Social Protection Discussion Paper No. 9807, World Bank, Washington, D.C.
- ILO (1999), *Restrukturisasi Sistem Jaminan Sosial di Indonesia*, Departemen Jaminan Sosial, International Labor Organization, Jenewa.
- ILO (2003), *Social Security and Coverage for All: Restructuring the Social Security Scheme in Indonesia – Issues and Options*, International Labor Organization, Jakarta.
- Jamsostek, PT (1992), *Prinsip, Praktek Jaminan Sosial Tenaga Kerja*, PT Jamsostek, Jakarta.
- Jamsostek, PT (1997), *Perlindungan Bagi Tenaga Kerja Menuju Masa Depan Sejahtera: 20 Tahun PT Jamsostek*, PT Jamsostek, Jakarta.
- Jamsostek, PT (1999), *Kumpulan Peraturan Perundangan Pemerintah Mengenai Jaminan Sosial Tenaga Kerja*, PT Jamsostek, Jakarta.

- Jamsostek, PT (2001), *Company Profile*, PT Jamsostek, Jakarta.
- Jutting, Johannes (2000), 'Social Security System In Low Income Countries: Concepts, Constraints and the Need for Cooperation', *International Social Security Review*, 53(4).
- Kertonegoro, Sentanoe (1982), *Jaminan Sosial: Prinsip dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Penerbit Mutiara, Jakarta.
- Kertonegoro, Sentanoe (1998), *Sistem Penyelenggaraan dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Tenaga Kerja – Isu Privatisasi Jaminan Sosial*, Yayasan Tenaga Kerja Indonesia, Jakarta.
- Leechor, Chad (1996), 'Reforming Indonesia's Pension System', Policy Research Working Paper No. 1677, World Bank, Washington, D.C.
- Loewenstein, George (1999), 'Is More Choice Always Better?', Social Security Brief No.7, National Academy of Social Insurance, Washington, D.C.
- McLeod, Ross H. (1993), 'Workers' Social Security Legislation', in Chris Manning and Joan Hardjono (eds.), *Labour: Sharing the Benefits of Growth?*, Indonesia Assessment 1993, Political and Social Change Monograph 20, Australian National University, Canberra.
- Media Taspen (2001), 'Media Informasi Ketaspenan', Edisi 60, PT Taspen, Jakarta.
- Purwoko, Bambang (1999), *Towards A Social Security Reform: The Indonesian Case*, PT Jamsostek, Jakarta.
- Rosen, Harvey (1999), *Public Finance*, Fifth Edition, McGraw Hill, Inc., New York.
- Sumarto, Sudarno, Asep Suryahadi, and Wenefrida Widyanti (2002), 'Designs and Implementation of the Indonesian Social Safety Net Programs', *Developing Economies*, 40(1), pp. 3-31.
- Suryahadi, Asep, Wenefrida Widyanti, Daniel Perwira, and Sudarno Sumarto (2003), 'Minimum Wage Policy and Its Impact on Employment in the Urban Formal Sector', *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 39(1), pp. 29-50.
- Teixeira, Ruy and Joel Rogers (2000), *America's Forgotten Majority: Why the White Working Class Still Matters*, Basic Books, New York.
- World Bank (1994), *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, Oxford, England.
- World Bank (2000), *Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection*, World Bank, Washington, D.C.