

KENDALA KEPESERTAAN PROGRAM JAMINAN SOSIAL TERHADAP PEKERJA DI SEKTOR INFORMAL: STUDI KASUS DI KOTA SURABAYA

Triyono¹ & Soewartoyo²

ABSTRAK

The social security is a national citizen's right, include to the workers. However, in the reality is not all workers have been touched in the social security Indonesian programs. This paper will describe why the social security programs is not yet succeed for participation workers in Indonesia. This study is part of the results of research conducted by LIPI Population Research Center. This study approach used a desk literature review and the survey approach which be located at informal sector workers settlement in Surabaya. The analysis uses descriptive method that to discuss how the implementation of the social security programs were done by the government policies. This study found that the implementation of the social security not yet was followed by the majority of the informal sector workers. This is because due to the several constraints, such as, the workers are still not understand about of the National Social Security program; they have not get access to this program. Another factor is the education level of workers is low, its due to their knowledge is lower. Therefore the situation brought the less access to information for the programs by the informal workers.

Keywords : the social security program, the informal sector workers, information access.

I. PENDAHULUAN

Seperti diketahui bersama bahwa “Jaminan sosial merupakan hak setiap warga Negara yang dilindungi oleh undang-undang”. Namun kenyataannya belum seluruh warga Negara mendapatkan akses jaminan sosial nasional tersebut. Dalam

Undang-Undang Dasar 1945, pada alinea kelima, dinyatakan bahwa keadilan sosial diperuntukkan bagi seluruh rakyat Indonesia dan Sistem jaminan sosial tercantum dalam Pasal 34 UUD Amandemen keempat Tahun 2002.

¹ Triyono adalah Peneliti Pertama bidang Ketenagakerjaan pada Pusat Penelitian Kependudukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

² Soewartoyo Ahli Peneliti Utama bidang Ketenagakerjaan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Jakarta.

Melihat persoalan tersebut maka sesuatu yang wajar jika warga negara, termasuk semua pekerja menuntut untuk pengesahan undang-undang terkait dengan program jaminan sosial tentang pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Walaupun Undang-Undang Sistem Jaminan nasional telah diundangkan dalam UU Nomor 40 Tahun 2004, akan tetapi belum mampu melaksanakan program tersebut sesuai dengan amanat UU, karena masih terkendala dengan pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Hal ini terjadi karena dalam Undang-Undang No 40 Tahun 2004 Pasal 1 Ayat (6) menentukan, “BPJS adalah badan hukum yang dibentuk untuk menyelenggarakan program jaminan sosial”. Dan pelaksanaan ini diperkirakan hingga pada tahun 2014.

Secara konseptual, Jaminan sosial atau *security act* merupakan hak warga yang dilindungi oleh konstitusi. Proses jaminan sosial telah mengalami dinamika dan transformasi seiring berjalannya waktu. Jaminan sosial pertama kali diperkenalkan di daratan Eropa (Prusia sekarang Jerman) dengan penerapan undang-undang asuransi sosial pada tahun 1880-an di bawah pemerintahan Otto Von Bismark. Jaminan sosial di Jerman di sektor ketenagakerjaan pertama diterapkan di sektor industri pertambangan, bahwa pihak berwenang telah mendorong majikan untuk

menyediakan dana bagi masa depan pekerja (Vladimir Rys, 2011).

Sistem yang diterapkan di Jerman waktu itu negara memberikan dana pensiun bagi pekerja, yang akhirnya memberikan inspirasi bagi Negara Inggris, yang pada waktu itu menjadi negara pelopor revolusi industri. Di mana di negara tersebut jaminan sosial untuk kaum pekerja sangat perlu untuk melindungi produktivitas melalui perlindungan terhadap kaum buruh. Pada kenyataan yang ada di Inggris, kaum pekerja memiliki jam kerja yang panjang dan upah yang rendah. Namun demikian, sistem yang diterapkan di Inggris itu pertama kalinya hanya diperuntukkan pegawai negeri yang bekerja di sektor publik seperti kereta api dan industri gas dan pegawai pabean yang mulai diterapkan pada akhir abad-17 (Vladimir Rys, 2011). Selanjutnya baru berkembang ke sektor industri swasta yang sampai saat ini memegang peranan sebagai lokomotif perekonomian Inggris. Skema yang diterapkan di Inggris adalah pensiun bagi pekerja pabean. Setelah itu program jaminan menyebar ke sektor yang lain.

Pada awal perkembangannya jaminan hanya dinikmati pekerja saja, tidak beserta keluarganya. Jaminan pekerja dan keluarganya baru dirintis di Prancis pada abad 19 khususnya bagi pekerja di sektor perindustrian (Vladimir Rys, 2011). Jaminan sosial sebagai bentuk tanggung jawab Negara dalam melayani masyarakatnya. Jaminan sosial sebagai produk sebagai

bentuk tanggung jawab Negara, hingga saat ini mengalami pasang surut. Faktor ekonomi maupun politik berperan besar dalam pasang surut jaminan sosial ini. Jaminan sosial merupakan kebijakan untuk memberikan tunjangan pendapatan (*income support*) bagi masyarakat karena situasi yang mendesak maupun situasi yang sudah diperkirakan sebelumnya (*life cycle*); misalnya: tunjangan bagi orang cacat yang diakibatkan oleh kecelakaan sehingga tidak bisa bekerja atau pensiun bagi orang yang telah memasuki usia pensiun (Atnike Nova Sigiro-Jakarta, 23 April 2008).

Jaminan sosial sebagai tanggung jawab negara oleh karena itu mensyaratkan adanya campur tangan yang besar dari negara dalam kebijakan sosial atau kebijakan untuk kemiskinan. Sejarah kebijakan sosial di Inggris melalui *Beveridge Plan* (1940's) pernah mencatat situasi di mana hidup seorang warga negara sejak lahir hingga mati (*from cradle to grave*) dilindungi oleh sistem jaminan sosial (Rowlingson, 2003). Sistem jaminan yang diterapkan di Inggris memiliki efek yang cukup luas dalam perkembangan jaminan sosial modern.

Sistem jaminan sosial dapat memberikan motivasi dan kesetiaan pekerja terhadap perusahaan akan meningkat yang pada gilirannya akan berdampak positif terhadap produktivitas kerja dan dari sisi perusahaan akan mendorong perusahaan meningkatkan efisiensi (Sukarna Wiranta, 2000). Hal ini karena pekerja merasa

nyaman dalam bekerja karena telah terlindungi dari kemungkinan kecelakaan kerja maupun pensiun. Sehingga akan memotivasi pekerja untuk bekerja lebih produktif. Selain itu jaminan sosial juga merupakan konsekuensi logis sebagai timbal balik dari perusahaan bagi pekerja yang telah memberikan keuntungan. Maka dari itu jaminan sosial perlu diterapkan sehingga akan mampu membantu perekonomian nasional, bahkan dapat menjadi cadangan dana nasional. Dalam tataran global pada awal abad 21, kurang dari 25 persen penduduk dunia memiliki akses terhadap jaminan sosial yang memadai (Van Ginneken Dalam Roddy Mckinnon, 2010). Dengan demikian masih banyak warga dunia yang belum mampu memiliki akses jaminan sosial. Penduduk yang belum memiliki akses memadai terhadap jaminan sosial tersebar di berbagai negara berkembang termasuk di Indonesia. Jaminan tersebut belum mampu diakses terutama oleh kalangan miskin termasuk kaum pekerja. Meskipun dalam tataran nasional telah menerapkan Undang-Undang No 3 Tahun 1992 tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja, namun belum seluruhnya mampu mengakses program tersebut. Bahkan pekerja sektor informal sebagai mayoritas dalam ketenagakerjaan Indonesia baru mampu mengakses pada tahun 2006, setelah adanya PERMEN No 40 Tahun 2006. Pada PERMEN No 40 tahun 2006, yang menyatakan bahwa pekerja di

luar hubungan kerja mendapatkan hak mendapatkan jaminan sosial tenaga kerja.

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan maka diperlukan instrument yang jelas serta tujuan yang ingin dicapai. Oleh karena informasi mengenai suatu program diketahui oleh masyarakat, sehingga terbentuk sistem mengenai sasaran program serta hak dan kewajiban negara maupun masyarakat. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Crozier dan Friedberg (Piotr Sztompka, 2007) adanya saling ketergantungan antara actor dan sistem. Oleh karena itu keberhasilan suatu kebijakan hanya mampu berjalan jika ada saling keterkaitan antara aktor sebagai penggerak dengan sistem sebagai suatu perangkat. Untuk itu diperlukan komunikasi dan sosialisasi di antara element tersebut. Seperti dalam teori fungsionalisme yang dikemukakan oleh Talcott Parson (Rachmad K.Dwi Susilo). Bahwa sistem akan berfungsi jika syarat mampu dipenuhi antara lain : adaptasi (*adaptation*), pencapaian tujuan (*goal attainment*), integrasi (*integration*) dan pemeliharaan (*latency*). Oleh karena itu kebijakan pelaksanaan undang-undang sistem jaminan nasional perlu mengaitkan keempat element tersebut. Karena dalam kebijakan tidak lepas dari tujuan atau sasaran target, yaitu masyarakat. Selain itu dalam melaksanakan kebijakan sosial melibatkan berbagai dimensi yang saling terkait, oleh karena itu dalam melihat permasalahan sosial harus komprehensif dari berbagai sudut pandang

(Soetomo, 2008). Pelaksanaan jaminan sosial nasional, perlu dilihat dari berbagai dimensi sosial, budaya, pendidikan, latar belakang ekonomi, sehingga dalam penerapan program jaminan sosial nasional tidak tumpang tindih dengan program yang lain. Keterkaitan antarelement pemerintah maupun swasta perlu diberdayakan.

Selanjutnya jaminan sosial tidak selamanya berkaitan dengan bantuan sosial. Karena jaminan sosial tidak selalu gratis, namun kadang juga dibutuhkan partisipasi masyarakat melauai pembayaran premi. Sedang bantuan sosial sifatnya cuma-cuma yang dapat diberikan oleh negara maupun pihak swasta. Bantuan sosial sendiri memiliki definisi tindakan yang didasarkan pada solidaritas sosial, pemikiran yang sangat diperlukan mengingat saling kebergantungan antar manusia di dalam kehidupan masyarakat (Jean Louis Vives dalam Vladimir Rys, 2011). Sampai saat ini pemahaman antara jaminan sosial dan bantuan sosial serta asuransi masih rancu. Masyarakat secara umum masih beranggapan bahwa jaminan sosial adalah bersifat gratis.

Berdasarkan persoalan di atas maka yang menjadi permasalahan dalam kajian ini bagaimana praktek program jaminan sosial nasional khususnya bagi pekerja pada sektor ekonomi informal dimana para pekerja tersebut diindikasikan sebagai pekerja miskin di Negara kita. Adakah kendala atau hambatan terhadap program jaminan sosial.

Tulisan ini bertujuan untuk mengungkapkan secara deskripsi kendala-kendala program jaminan sosial bagi pekerja sektor informal di perkotaan khususnya di Surabaya.

II. METODOLOGI

Kajian ini ingin menggambarkan kendala dan hambatan program jaminan sosial bagi pekerja di sektor informal. Data diperoleh melalui studi literatur dan survei di lapangan. Studi literature diperoleh dari kajian pustaka (*desk review*) serta melakukan penelusuran internet. Bahan yang dijadikan rujukan adalah buku, dokumen serta acuan lainnya yang terkait dengan permasalahan. Pendekatan survei melakukan penelitian lapangan di lokasi perkotaan khususnya Kota Surabaya pada lokasi kantong pekerja sektor informal. Persisnya di pemukiman penduduk Kelurahan Ujung dan Kelurahan Wonokusumo di Kecamatan Semampir Kota Surabaya. Populasi adalah Penduduk pekerja sektor informal yang berada di dua kecamatan Semampir. Namun yang menjadi responden di pilih menurut wilayah yang dianggap termiskin di kecamatan tersebut berdasarkan administrasi kelurahan. Responden dipilih menurut *quota* sampling melibatkan 150 responden. Survei ini dilaksanakan pada 11-21 Juni 2011. Analisis data secara deskriptif berdasarkan hasil penelitian di lapangan, yang dikombinasikan dengan hasil penelusuran dokumen atau literature.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

Landasan Hukum dan Kontradiksi Pelaksanaan Jaminan Sosial

Pada tanggal 28 Oktober 2011 lalu, DPR bersama dengan pemerintah akhirnya menyetujui Rancangan Undang-Undang (RUU) Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) menjadi Undang-Undang. Pembentukan badan hukum BPJS II yang mengelola jaminan kecelakaan kerja, kematian, hari tua, dan pensiun atau transformasi PT Jamsostek baru terjadi pada 1 Januari 2014 dan dioperasikan paling lama pada Juli 2015 (RIMANEWS, 2011). Dalam RUU BPJS bukan jaminan sosial tetapi asuransi sosial di mana dalam pasal 11 RUU BPJS dan pasal 17 di UU SJSN mensyaratkan adanya sistem pungutan atau iuran yang berasal dari peserta. Sistem asuransi merupakan bentuk pelepasan tanggung jawab pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat bentuk jaminan sosial (Heru, 2011). Meskipun dalam tataran normatif seperti yang dijelaskan dalam konstitusi bahwa semua jaminan sosial merupakan tanggung jawab negara. Namun demikian jika melihat sistem jaminan sosial di negara lain, bahwa sistem yang diterapkan di berbagai negara dengan sistem *fully funded system* yaitu adanya iuran bersama antara pemerintah dan peserta dalam hal ini rakyat.

Namun sampai saat ini negara belum seluruhnya mampu mencukupi jaminan sosial tersebut, sehingga keterlibatan pihak

swasta pun masuk. Seperti yang terjadi dalam jaminan sosial tenaga kerja, di mana dalam jaminan tersebut negara bertindak sebagai pengatur atau fasilitator dengan membentuk BUMN yang bernama Jamsostek sedangkan yang wajib membayar iuran jaminan adalah pihak pengusaha dan pihak pekerja. Mencermati pemberlakuan ketentuan dalam program Jamsostek tidak menutup kemungkinan bahwa dalam jaminan sosial yang akan diterapkan akan mengadopsi hal yang serupa.

Pelaksanaan jaminan sosial nasional tinggal menunggu waktu, masih mengalami berbagai kendala dan perbaikan skema yang akan dijalankan. Negara yang berkewajiban untuk melindungi jaminan sosial nasional baru terasa di beberapa aspek seperti Jamkesmas maupun Jamkesmas. Melihat permasalahan di atas beberapa kota telah menerapkan program Jamkesmas seperti di Kota Yogyakarta dan Surabaya (Soewartoyo dkk, 2011). Hal ini mengindikasikan bahwa dalam struktur pemerintahan lokal telah ada kesadaran untuk menerapkan program jaminan yang bertujuan untuk kesejahteraan.

Sebagian dana jaminan tersebut masih berasal dari dana APBD. Hal yang menarik adalah bagaimana keserasian jika program jaminan sosial nasional sudah diterapkan dengan program yang telah diterapkan oleh daerah. Oleh karena itu diperlukan langkah untuk menyatukan persepsi mengenai cakupan wilayah yang dilayani serta sumber

dana bagi program jaminan sosial nasional. Sehingga masyarakat kecil seperti kaum pekerja mendapatkan kepastian dalam mendapatkan program jaminan sosial nasional ini.

Pelaksanaan Undang-Undang Jaminan Sosial sampai saat ini belum terealisasi. Meskipun jaminan sosial ini telah disahkan pada tahun 2004 melalui Undang-Undang No 40 Tahun 2004, yang dalam ketentuan tersebut diamanatkan bahwa sebelum pelaksanaan sistem jaminan sosial nasional tersebut dijalankan harus dibuat Badan Jaminan Sosial Nasional paling lambat 19 Oktober 2009. Dalam pelaksanaannya baru berjalan Tahun 2014. Lika-liku perjalanan jaminan sosial bagi masyarakat berdampak terhadap akses dan pelayanan terutama bagi penduduk miskin. Masyarakat memiliki harapan pada badan baru yang rencananya mulai bekerja tahun 2014, sebagai jalan keluar bagi masyarakat dalam mendapatkan akses jaminan sosial. Namun demikian jaminan sosial yang seyogyanya menjadi jalan keluar dalam memenuhi kebutuhan masyarakat belum seluruhnya dapat dipenuhi. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Ketua Apindo Bidang Pemberdayaan Daerah Djimanto, “Undang-Undang Nomor 40/2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) belum memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat dalam hal jaminan sosial. Undang-undang tersebut hanya mengakomodasi lapisan masyarakat tertentu yang tersegmentasi dalam profesi masing-masing.” Bahkan lebih lanjut beliau

mengatakan, “Kalau mau SJSN seharusnya mengcover seluruh kebutuhan masyarakat lebih dulu mulai dari yang fundamental,” kata Djimanto (*Koran Jakarta*, 2011). Oleh karena itu dalam pelaksanaan jaminan sosial ini perlu ditegaskan kewenangan hak dan kewajiban masyarakat maupun pengelola jaminan sosial, sehingga tidak terjadi kesimpangsiuran mengenai program jaminan sosial nasional.

Jaminan sosial yang selama ini mengakomodasi khususnya kaum pekerja berupa Jamsostek. Program jamsostek ini dikeluarkan sesuai dengan Undang-Undang No.3 Tahun 1992. Di mana dalam program

Jamsostek menjangkau kepada pekerja khususnya pekerja di sektor formal. Dalam perjalanannya jamsostek ini mencakup pekerja sektor informal melalui dikeluarkannya PERMEN No.40 Tahun 2006. Adapun program yang ada dalam Jamsostek adalah Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JK), jaminan hari tua (JHT), dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK). Seiring berjalannya waktu program ini belum mampu menjangkau seluruh pekerja di sektor formal. Dari seluruh pekerja yang mengikuti program Jamsostek berkisar 30 persen.

Tabel 1. Kepesertaan (Tenaga Kerja) Program Jamsostek Periode: 2006-Oktober 2010

Program	2006	2007	2008	2009	2010
JKK, JHT, JKM					
Aktif	9.225.079	8.495.732	8.219.154	7.941.017	7.719.695
Non Aktif	22.191.573	20.534.941	18.407.661	15.788.933	15.361.672
Total	31.416.652	29.030.673	26.626.815	23.729.950	23.081.367
JPK					
TK Lajang	811.235	695.309	823.285	659.211	519.083
TK Kawin	1.340.110	1.176.113	1.089.759	948.503	767.250
Keluarga	2.831.910	2.531.103	2.279.417	3.597.177	3.063.820
Total Tertanggung	4.983.255	4.402.525	4.192.461	5.204.891	4.350.153
Jasa Konstruksi	3.081.803	5.167.848	3.627.721	3.332.959	2.681.635

Sumber: <http://www.jamsostek.co.id/info/subcontent.php?id=14&subid=9> Tingkat nasional Kepesertaan

Berdasar tabel di atas tingkat kepesertaan kaum pekerja dalam program jaminan sosial tenaga kerja mengalami perkembangan secara signifikan dari tahun

ke tahun, antara tahun 2006 s/d tahun 2010 berkembang sebesar 36 persen, meskipun dalam perkembangannya mengalami pasang surut, namun dari jumlah peserta yang aktif

hanya mencapai 29,36 persen. Hal ini sangat ironi karena Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang diperuntukkan bagi kaum pekerja justru tidak berkembang. Hal ini tentu ada permasalahan seperti dalam kewajiban pembayaran premi. Sampai saat inipun program Jamsostek baru mampu melayani 30 persen dari total jumlah pekerja. Hal ini menggambarkan bahwa program Jamsostek yang telah berjalan dari tahun 1992 belum mampu mencakup seluruh seluruh pekerja, maka dalam program jaminan sosial nasional perlu bersinergi dengan berbagai element dari berbagai dimensi dalam mengembangkan suatu program.

Berdasar tabel di atas sangat jelas bahwa model jaminan sosial tenaga kerja yang melibatkan iuran pekerja dan pengusaha belum mampu memberikan gambaran bahwa masyarakat Indonesia mampu untuk memenuhi iuran jaminan sosial nasional. Gambaran tersebut belum termasuk jumlah pekerja sektor informal yang ikut program jamsostek. Jika digabungkan persentase keseluruhan pekerja yang ikut jamsostek akan turun. Hal ini dikarenakan adanya faktor pendapatan, pengetahuan dan pendidikan. Studi ILO (2004) tentang perluasan jaminan sosial pada sektor informal di Indonesia memperoleh data bahwa 22,04 persen pekerja di sektor informal bersedia membayar premi jaminan sosial, 8,07 persen mengatakan bahwa premi jaminan

sosial nasional menjadi tanggung jawab majikan, 34,39 persen berpendapat menjadi tanggung jawab negara dan 18,86 persen berpendapat bahwa membayar premi jaminan sosial menjadi tanggung jawab pekerja, majikan dan pemerintah (ILO, 2004:40 dalam Bahrudin hal 277). Dari studi tersebut menggambarkan bahwa sebagian besar pekerja sektor informal menganggap bahwa jaminan sosial merupakan tanggung jawab negara.

Karakteristik Sosial Sekaligus Merupakan Kendala Jaminan Sosial Nasional

1. Faktor Pengetahuan dan Pendidikan

Peranan kaum pekerja dalam menunjang perekonomian nasional dapat dipungkiri lagi. Oleh karena itu, jaminan atau perlindungan terhadap tenaga kerja dan keluarganya memenuhi kebutuhan minimal (Soewartoyo, etc, 2011). Kebutuhan minimal yaitu menggambarkan status seseorang itu berada di atas garis kemiskinan, yang mungkin dapat di toleransi oleh kebijakan. Namun dalam pelaksanaan keputusan upah sampai saat ini masih jauh dari harapan misalnya faktor jumlah keluarga tidak menjadi salah satu pertimbangan dalam penerapan batas upah minimum. Penerapan sistem jaminan sosial dengan skema asuransi akan mengalami berbagai kendala antara lain : pendidikan, kemiskinan dan akses informasi. Sistem jaminan sosial yang

mewajibkan masyarakat untuk membayar iuran, seperti semangat masyarakat menabung. Dalam pelaksanaannya yang perlu di gali lebih dalam apakah sistem ini layak untuk diterapkan di seluruh Indonesia. Karena tidak dipungkiri bahwa masyarakat Indonesia yang tersebar di pelosok masih memiliki pengetahuan yang tidak sama. Sistem iuran ini akan membawa konsekuensi masyarakat untuk membiasakan diri akrab dengan budaya menabung. Solusi yang mungkin dapat dijalankan adalah pemerintah pada tahap awal perlu menyuntikkan dana lewat APBN yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Nasional (BPJS), sebagai pelaksanaan sistem iuran, yang merupakan program pancingan untuk dapat diikuti dengan cara menabung oleh tenaga kerja.

Selama ini budaya menabung terkait dengan lembaga keuangan semisal Bank hanya dapat dinikmati oleh masyarakat perkotaan dan kelas menengah, sedangkan masyarakat pelosok negeri belum seluruhnya mampu mengakses pelayanan publik ini. Untuk itu diperlukan kerja keras dalam sosialisasi selama kurun waktu 2 tahun kedepan mengenai skema jaminan sosial yang diterapkan. Terkait dengan program jaminan sosial banyak masyarakat yang tidak paham dan mengerti kegunaan dan keuntungan program. Hal ini seperti yang ditemukan dalam penelitian LIPI (Soewartoyo, etc, 2011) di Kota Surabaya. Adapun temuan tersebut disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2. Pengetahuan penduduk terhadap UU SJSN

No	Apakah pernah mendengar Undang-Undang	SJSN	Persentase
1	Ya		99,7
2	Tidak		0,7
Total responden 150			100 persen

Sumber: Diolah Dari Hasil Penelitian PPK LIPI, 2011

Berdasarkan hasil penelitian PPK LIPI tahun 2011 bahwa pekerja khususnya di sektor informal di Kota Surabaya lebih dari 99 persen belum mengetahui Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Hal ini memberikan gambaran bahwa penduduk yang ada di perkotaan belum mengetahui sistem jaminan sosial nasional, termasuk prosedur dan bagaimana pelaksanaannya.

Tingkat pendidikan juga berpengaruh terhadap akses komunikasi dan akses pengetahuan bagi pekerja terhadap jaminan sosial nasional. Gambaran makro bahwa tingkat pendidikan penduduk Indonesia yang lulus SD 20,02persen di tahun 2010 (BPS, 2011). UNDP mencatat tahun terakhir bahwa ranking pendidikan Indonesia di posisi 124 di bawah Filipina dari kondisi dunia, sedang tahun sebelumnya kita di ranking 108. Menengok kondisi tingkat pendidikan kita tampak belum menggembirakan, hal ini berpotensi sebagai faktor penghambat suksesnya suatu kebijakan termasuk jaminan sosial nasional. Karena pendidikan seseorang merupakan aspek yang berpengaruh terhadap tingkat

pengetahuan seseorang, sedangkan pengetahuan sebagai prasyarat dalam melaksanakan suatu misi program. Pengetahuan sendiri biasa didapat dari proses pendidikan sekolah, lingkungan maupun bentuk sosialisasi. Untuk itu sosialisasi dari berbagai pihak terhadap jaminan sosial perlu dilakukan secara intensif terutama bagi penduduk yang berpendidikan rendah; termasuk pekerja informal. Oleh karena itu sosialisasi memegang peranan penting dalam kebijakan jaminan sosial. Data membuktikan ada korelasi erat antara tingkat pendidikan dengan kepesertaan pekerja terhadap program jaminan sosial seperti kasus yang ditemukan pada penelitian di kota Surabaya, yang mana umumnya mereka berpendidikan rendah. Karakteristik pekerja bisa dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3. Pekerja Sektor Informal di Kota Surabaya Menurut Pendidikan 2011

Pendidikan	Frekuensi	Persentase
Tidak Sekolah/Tdk Tamat SD	69	12,3
Tamat SD	238	42,6
Tamat SMP	168	30,1
Tamat SMTA Keatas	84	15,0
Total	559	100

Sumber: Hasil Penelitian Sektor Informal Surabaya 2011

Berdasar tabel di atas lebih dari 54 persen pekerja sektor informal adalah berpendidikan sekolah dasar (SD). Rendahnya tingkat pendidikan pekerja sektor informal berpotensi sebagai

hambatan dalam penyelenggaraan jaminan sosial. Hal ini disebabkan kurangnya akses untuk mendapatkan berbagai program, yang berkaitan dengan ketenagakerjaan, karena mereka berpendidikan rendah dan juga berasal dari masyarakat miskin. Kondisi tersebut menyebabkan mereka kurang memiliki pengetahuan dan berkontribusi terhadap pekerjaan yang dilakukan.

2. Kemiskinan ekonomi

Pendapatan sangat berpengaruh terhadap keikutsertaan pekerja dalam jaminan sosial. Hal ini berkaitan dengan kemampuan iuran terhadap program itu sendiri, ini adalah faktor langsung. Membicarakan pendapatan pekerja perlu mengetahui standard upah di daerah bersangkutan. Terkait dengan upah itu dalam keputusan Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri pada bulan Oktober 2008 tentang “*Pemeliharaan Momentum Pertumbuhan Ekonomi Nasional Dalam Mengantisipasi Perkembangan Perekonomian Global*”, yang salah satu isinya mengatur agar “*kenaikan upah minimum klas pekerja tidak boleh melebihi dari angka pertumbuhan ekonomi nasional*”. Hal lain yang juga diperhatikan adalah angka inflasi (*terlebih didalam situasi krisis*). Ketentuannya mengisyaratkan bahwa kenaikan upah klas pekerja *harus* di bawah rata-rata angka inflasi (gsbipusat, 2011).

Oleh karena itu dalam penentuan setoran program jaminan sosial nasional perlu memperhatikan kondisi perekonomian dan kebutuhan hidup pekerja. Apalagi posisi pekerja selalu lemah dalam posisi bargaining terhadap pengusaha. Hal ini tidak terlepas dari situasi perekonomian yang sulit dan perlu di sikapi oleh pengusaha. Hal ini demi kelangsungan perusahaan sehingga kedua belah pihak mampu berjalan seimbang, meskipun dalam kenyataanya pengusaha lebih dominan dalam penetapan upah. Menurut teori, salah satu faktor yang sangat kuat pengaruhnya pada penentuan upah adalah daya tarik menarik antara permintaan dan penawaran tenaga kerja (Hari Susanto, etc, 1999). Disisi lain tingkat upah (pendapatan) pekerja di sektor informal sangat rendah. Berdasarkan hasil penelitian pekerja sektor informal di kota Surabaya bahwa 50,1 persen pekerja di sektor informal memiliki pendapatan kurang dari Rp. 1.000.000, dan ini lebih rendah dari upah minimum kota Surabaya pada tahun 2011 sebesar Rp.1.1.15.000,. Rendahnya pendapatan ini berdampak terhadap keikutsertaan pekerja dalam jaminan sosial, jika sistem yang digunakan dengan sistem iuran. Lebih lanjut hanya 49 persen pekerja yang memiliki pendapatan di atas Rp.1.000.000. Jika diperhatikan pendapatannya mereka hanya kurang dari 1 500 000. Hal ini menggambarkan bahwa pendapatan di sektor informal belum mampu di tingkat menyamai bahkan di bawah upah minimum regional.

Tabel 4. Pekerja Sektor Informal di Kota Surabaya Menurut Pendapatan 2011

Pendapatan (ribuan rupiah)	Frekuensi	Presentasi
<500	31	20,5
500 - <1.000	56	37,1
1.000 - < 1.500	33	21,9
1.500 - < 2.000	7	4,6
2.000 - <2.500	10	6,3
>2.500	14	9,3
Total	151	100,0

Sumber: Hasil Penelitian Sektor Informal Surabaya 2011

Oleh karena itu seperti yang telah dijelaskan upah sangat memengaruhi pekerja dalam keikutsertaan dalam program jaminan sosial, tentu jenis dan bentuknya bisa asuransi. Hal ini karena upah menjadi daya tawar jika ingin memasuki asuransi. Oleh karena itu diperlukan pengembangan asuransi yang mencakup seluruh kaum pekerja yang lintas sektoral. Sehingga upah menjadi variasi untuk memperlihatkan tingkat kesejahteraan kaum pekerja. Misalnya dalam penentuan Upah Minimum Propinsi (UMP), tarik ulur besarnya jelas terjadi antara pengusaha dan pekerja, meskipun pada prakteknya penentuan oleh gubernur melalui dewan pengupahan di tingkat provinsi. Apalagi di Indonesia yang belum mampu memenuhi kebutuhan dasar seluruh masyarakat sesuai amanat UUD dasar. Maka perlindungan sosial sampai saat ini hanya dinikmati oleh segelintir penduduk.

Demikian juga dengan akses kaum pekerja dalam program jaminan sosial seperti Jamsostek yang sampai saat ini

kaum pekerja baru sekitar 30 persen yang mampu memanfaatkan program tersebut. Selain itu kolaborasi antara pekerja dan pengusaha sejak dahulu mencerminkan hubungan pasang surut. Hal ini dapat dicermati setiap akhir tahun di berbagai daerah diwarnai demo mengenai penetapan Upah Minimum Propinsi (UMP). Dari satu aspek terlihat bahwa kesejahteraan pekerja belum sejahtera. Oleh karena itu adanya jaminan sosial nasional yang akan diterapkan pada tahun 2014 seyogyanya tidak mundur seperti dalam pembahasan penetapan Undang-Undang RUBPJS yang mundur 2 tahun. Sehingga jaminan sosial ini diharapkan mampu menjadi pelindung dalam menghadapi kesulitan ekonomi, terutama bagi pekerja di sektor informal. Dengan jenis pekerjaan yang tidak terlindungi maka akan menambah beban dalam menghadapi banyak persoalan.

Tingkat pendapatan seseorang terkait dengan profesi seseorang. Semakin tinggi kelas profesinya biasanya akan memiliki pendapatan yang baik. Namun variasi pekerjaan di sektor informal tampak sebagai kegiatan yang kurang memiliki prospektif seperti terlihat di bawah ini.

Tabel 5. Pekerja Sektor Informal di Kota Surabaya Menurut Jenis Pekerjaan 2011

Jenis Pekerjaan	Frekuensi	Presentase
Tukang Becak	38	25,3
Karyawan/Buruh	4	2,7
Dagang dan Jualan	51	34,0
Kuli	10	6,7
Warungan/Mracangan	4	2,7

Sopir/OjekTukang	12	8,0
Bangunan	9	6,0
Lainnya	22	14,7
Total	150	100,0

Sumber: Hasil Penelitian Sektor Informal Surabaya 2011

Berdasar tabel di atas jenis pekerjaan jualan /dagang memiliki proporsi tertinggi dengan jumlah mencapai 34 persen. Jumlah ini mengindikasikan bahwa jualan merupakan jalan paling mudah untuk mencari nafkah. Hal ini seperti yang diungkapkan (Mochamad Syawie, 2006) bahwa sektor informal dalam hal ini pedagang kecil akan memberikan peluang kerja yang banyak. Hal ini karena berdagang dalam sektor informal tidak memerlukan modal yang terlalu besar. Kemudian Jenis pekerjaan tukang becak memiliki proporsi 25 persen dan menempati posisi kedua. Umumnya pekerjaan ini adalah pekerjaan yang mengandalkan kepada kekuatan fisik, dan sangat mudah dimasuki atau ditinggalkan pekerja. Jenis pekerjaan lainnya seperti buruh, kuli, sopir, tukang bangunan memiliki persentase yang beragam. Itu semua adalah lapangan pekerjaan yang mengandalkan kekuatan fisik tanpa pendidikan tinggi. Tuntutan utamanya adalah kesanggupan dan keuletan tertentu dengan keterbatasan teknologi yang di gunakan. Gambaran di atas terdapat dalam kelompok pekerjaan operasional yang dikategorikan pekerja kasar.

3. Kelembagaan

Dalam pelaksanaan jaminan sosial masih mengalami kendala, kendala ketiga

adalah birokrasi. Birokrasi yang masih rumit dan tidak efisien telah memperlambat pelayanan jaminan sosial nasional. Hal ini seperti yang ditemukan dalam jamkesmas: berbagai persyaratan administrasi sehingga masyarakat cenderung enggan untuk memanfaatkan Jamkesmas (Suparjan, 2010). Karena dalam berbagai kebijakan pemerintah tidak mampu memutus sekat birokrasi rumit menjadi yang praktis dan cepat. Oleh karena itu dalam sistem jaminan sosial nasional, yang diperlukan adalah sistem yang praktis. Misalnya dalam pelayanan jaminan sosial nasional harus mampu menembus lintas sektoral dan propinsi. Untuk mendukung langkah tersebut maka sistem “*on line*” diperlukan, sehingga ketika masyarakat mengakses bisa dilakukan dengan mudah. Karena selama ini sistem yang berjalan masih bersifat sektoral dan terbatas di mana domisili peserta seperti yang ditemukan penulis dalam pelayanan PT ASKES. Bahkan penulis menemukan bahwa peserta ASKES yang bergerak di bidang kesehatan, mengatakan hal yang serupa. Bahwa akses dalam mendapatkan pelayanan ASKES sangat birokrasi dan bersifat sektoral.

Peserta ASKES hingga kini masih terkesan mengalami kendala dalam mengurus asuransi terkait dengan program kesehatannya apalagi masyarakat awan yang masih memakai Jamkeskin maupun Jamkesmas. Dengan demikian dibutuhkan instrument yang jelas dalam melaksanakan

sistem jaminan sosial nasional dan bukan hanya menjadi konsumsi masyarakat perkotaan khususnya kelas menengah ke atas. Karena sistem ini ditujukan untuk seluruh penduduk di seluruh wilayah indoensia. Selain itu dalam melihat permasalahan sosial harus dari berbagai dimensi yang terkait serta dari berbagai sudut pandang (Soetomo, 2008).

Program yang telah diundang-undangkan sejak tahun 2004 melalui Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) No. 40 Tahun 2004, hingga saat ini belum mampu memberikan hasil positif bahkan badan penyelenggarapun baru disahkan bulan oktober 2011. Untuk mensiasati seperti itu, penulis mengungkapkan dalam pengembangan program jaminan sosial nasional perlu memperhatikan berbagai aspek. Mengutip dari Talcott Parson, agar sistem berjalan maka memperhatikan 4 aspek yaitu antara lain adaptasi, tujuan, integrasi dan pemeliharaan (Rachmad K. Dwi Susilo, 2007).

Aspek adaptasi meliputi budaya masyarakat, sistem kerja badan penyelenggara, serta pemerintah. Dalam aspek ini pemerintah dan badan perlindungan jaminan sosial nasional perlu memperhatikan aspirasi masyarakat. Selain itu dalam pelaksanaan perlu memperhatikan aspek budaya masyarakat setempat. Selain masyarakat, badan penyelenggaran juga harus mampu beradaptasi dengan pola kerja yang telah diundang-undangkan. Langkah

selanjutnya adalah aspek tujuan. Badan penyelenggara jaminan sosial harus memiliki tujuan dan sasaran target yang jelas.

Setelah kedua aspek terpenuhi maka langkah selanjutnya adalah integrasi. Adanya keterkaitan antar-sistem yang berlaku. Integrasi dalam hal ini bukan hal hanya dalam tataran perundang-undangan namun dalam implementasi kebijakan. Semua element terkait badan pelaksana jaminan sosial nasional dengan kementerian maupun lembaga pemerintah mampu bersinergi dan berintegrasi untuk mensukseskan pelaksanaan program jaminan sosial nasional. Karena tanpa adanya integrasi maka sistem yang dibangun tidak berjalan. Seperti yang diungkapkan oleh (Soetomo, 2008) dalam pelaksanaan kebijakan sosial melibatkan berbagai lembaga.

Agar program ini dapat berjalan dan bersinergi maka harus ada pemeliharaan terhadap sistem tersebut. Adapun *latency* (pemeliharaan) terhadap sistem yang berjalan meliputi aspek: evaluasi dan komunikasi antar instansi terkait. Aspek evaluasi memiliki arti penting untuk mengetahui kelemahan serta kelebihan sistem yang telah dijalankan. Dari hasil evaluasi ini dapat diketahui berbagai target yang telah dipenuhi serta berbagai masukan dalam pengambilan kebijakan untuk program kedepan. Kemudian aspek sosialisasi mampu memelihara sistem yang bekerja. Bahkan kaum fungsionalis memandang sosialisasi sebagai bentuk “perkasa”

masyarakat untuk memaksakan nilai-nilai, sikap, kebiasaan maupun keyakinan pada individu (Rahmad K Dwi Susilo, 2008).

Berdasar tahapan sederhana di atas sangat jelas bahwa gambaran model pelaksanaan jaminan sosial nasional harus mampu mengakomodasi keempat element di atas dalam satu sistem jaminan sosial nasional. Karena sistem yang berjalan selama ini belum mampu berkomunikasi dalam satu rangkaian informasi. Sehingga informasi dari pusat sebagai pihak pembuat produk mampu diserap dan diakses oleh masyarakat serta dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Hal ini untuk memperkuat peran bahwa ada kepekaan masyarakat untuk membantu masyarakat yang lain. Selain itu adanya subsidi negara, akan dinikmati oleh kalangan miskin seperti kaum pekerja di sektor informal maupun formal yang memiliki upah di bawah standar. Pelaksanaan jaminan sosial perlu juga pengawasan agar dalam pelaksanaan tidak merugikan semua pihak, sehingga terbangun rasa saling memiliki dan saling percaya.

IV. KESIMPULAN

Mayoritas pekerja informal belum tersentuh dari program jaminan sosial ketenagakerjaan. Hal ini bukan saja diakibatkan kurangnya program penyelenggara tetapi berbagai kendala sosial yang berasal dari dalam karakteristik pekerja sendiri. Faktor *indown* seperti rendahnya tingkat ekonomi, pendidikan dan

pengetahuan sebagai aspek penting. Sedangkan dari aspek luar seperti penanganan pihak birokrasi juga memiliki peran. Akibatnya jumlah pekerja yang mampu dijangkau oleh jaminan sosial tenaga kerja tidak banyak. Sebagai upaya memperluas kepesertaan perlindungan tenaga kerja tentu saja pihak pemerintah birokrasi perlu melakukan pembenahan terkait dengan pendorongan sektor usaha kecil yang dekat dengan sector informal. Disamping itu perlu meningkatkan pengetahuan di bidang pendidikan dan informasi melalui jalur pemerintahan daerah kelurahan. Dengan demikian diperlukan berbagai transformasi pengetahuan, distribusi ekonomi atau subsidi silang serta sosialisasi terhadap program jaminan sosial nasional. Sehingga pelaksanaan jaminan sosial nasional dapat dilaksanakan sesuai jadwal tahun 2014 agar mampu meningkatkan perekonomian bangsa terutama terutama kaum pekerja.

(RAM - SILV)

DAFTAR PUSTAKA

- K, Racmad Dwi Susilo. 2008. *20 Tokoh Sosiologi Modern*. Arruz Media. Yogyakarta.
- Mckinnon, Roddy. 2010. *Memperluas Cakupan Kepesertaan dan Meningkatkan Perlindungan Dalam Buku Roddy Mckinnon dan Richard Levinsky*. Yayasan
- Lingkar Meridian dan The Open Generation. Bekasi.
- Rys, Vladimir. 2011. *Merumuskan Ulang Jaminan Sosial Nasional Kembali Ke Prinsip-Prinsip Dasar*. Pustaka Alvabet. Jakarta.
- Soetomo. 2008. *Masalah Sosial dan Upaya Pemecahannya*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.
- Soewartoyo, dkk. 2011. *Pekerja Sektor Informal Dalam Usaha Perlindungan dan Pemberdayaan Pekerja Hasil Kajian Di Kota Yogyakarta*. Galang Press. Yogyakarta.
- Soewartoyo, dkk. *Laporan Penelitian Insentif 2011: Kajian Sistem Jaminan Sosial di Sektor Informal*. PPK LIPI. Jakarta.
- Subianto, Ahmad. 2010. *Sistem Jaminan Sosial Nasional*. Gibbon Books dan Yayasan Bermula Dari Kanan (Berikan). Jakarta.
- Syawie, Mochamad. 2006. *DINAMIKA JARINGAN PRANATA SOSIAL DALAM KETAHANAN SOSIAL PADA KELOMPOK PEDAGANG BERSKALA KECIL (Kasus Di Kelurahan Pahandut, Kecamatan Pahandut Palangka Raya*. Jurnal Penelitian dan Pengembangan Kesejahteraan Sosial. Vol II, No 3. Hal 18- 25 . <http://www.depsos.go.id/unduh/litbang/Jurnal%20Vol%2011,%20No.>

- %2003%202006.pdf. Diunduh tanggal 17 Januari 2011.
- Suparjan. (2010). *Jaminan Sosial Berbasis Komunitas : Respon Atas Kegagalan Negara Dalam Penyediaan Jaminan Kesejahteraan*. Jurnal ilmu sosial dan ilmu politik, Vol.13, No 3. Hal 251-276.
- Bahrudin (2010). *Pengarustamaan Lansia Dalam Pelayanan Sosial*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Vol.13, No 3. Hal (277-292).
- Susanto, Heri, dkk. 1999. *Kesejahteraan Pekerja Dalam Masa Krisis Ekonomi*. Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI. Jakarta.
- Sztompka, Piotr. 2007. *Sosiologi Perubahan Sosial*. Prenada Media. Jakarta.
- Wiranta, Sukarna, 2000. *Peningkatan Kesejahteraan Dan Perlindungan Pekerja Melalui Program Jamsostek*. LIPI Press, Jakarta.
- Internet**
- Atnike Nova Sigiro-Jakarta, 23 April 2008. <http://www.elsam.or.id/new/index.php?id=371&lang=in&act=view&cat=c/303>. *Kebijakan Untuk Kemiskinan: Globalisasi Dan Perubahan Pola Jaminan Sosial*. Diunduh tanggal 21 November 2011.
- Ayu, Restika Prasasty – detikNews Share73. Selasa, 08/11/2011 17:44 WIB Data UNDP: Tingkat Pendidikan Masyarakat Indonesia Menurun. Di unduh tanggal 22 November 2011.
- BPS. *indikator Pendidikan Tahun 1994 – 2010*. http://www.bps.go.id/tab_sub/view.php?tabel=1&daftar=1&id_subyek=28¬ab=1.
- Kpo-krp.. 2011. *Qua Vadis BPJS Antara Harapan dan Kenyataan* <http://www.rakyatpekerja.org/2011/07/qua-vadis-bpjs-antara-harapan-dan.html>. Yogyakarta. Minggu, 24 Juli 2011. Di download tanggal 22 November 2011. <http://infogsbi.blogspot.com/2011/10/membongkar-politik-upah-minimum.html>. Kamis, 20 Oktober 2011. *Membongkar Politik Upah Minimum*. Diunduh tanggal 22 November 2011.
- <http://www.jamsostek.co.id/info/subcontent.php?id=14&subid=9> Tingkat nasional Kepesertaan. *Di download 8 November 2011*.
- <http://rimanews.com/read/20111030/45180/soal-bpjs-kaum-pekerja-ditipu-dan-diperdaya-politisi-dpr> *Soal BPJS, Kaum Pekerja Ditipu dan Diperdaya Politisi DPR*. Minggu, 30 Oct 2011 07:54 WIB. Diunduh tanggal 24 November 2011.
- www. Koran Jakarta 2011. *Apindo Usulkan Penambahan BPJS*. Mondays, 04 July 2011 16:02. Diunduh tanggal 23 November 2011.