KESENJANGAN KEPESERTAAN JAMINAN SOSIAL TENAGA KERJA DI INDONESIA: ANALISIS DATA SAKERNAS 2018

THE PARTICIPATION GAP OF LABOR SOCIAL SECURITY IN INDONESIA: ANALYSIS OF SAKERNAS DATA 2018

Yanti Astrelina Purba, Yulinda N. Aini, Devi Asiati, Ngadi

Pusat Penelitian Kependudukan, LIPI

Gedung Widya Graha Lt. 10, Jl. Jendral Gatot Subroto, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

yantipurba1995@gmail.com; *yulindaaini@gmail.com*; *deviasiati@gmail.com*; *ngadi@lipi.go.id*

ABSTRAK

Peningkatan kepesertaan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia telah menjadi komitmen pemerintah. Akan tetapi, sampai sampai saat ini, masih banyak tenaga kerja yang belum menjadi peserta jaminan sosial tenaga kerja. Studi ini bertujuan untuk menganalisis kesenjangan kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia. Data untuk analisis adalah data SAKERNAS, Agustus 2018 yang dipublikasikan oleh BPS. Analisis data dilakukan dengan analisis deskriptif baik dengan tabel maupun grafik. Hasil analisis menunjukkan kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia sebesar 41,45%. Disparitas kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja terjadi pada sektor formal dan non formal masing-masing sebesar 48,92% dan 1,13%. Disparitas kepesertaan BPJS tenaga kerja juga terjadi menurut sektor, provinsi tempat tinggal, jenis kelamin dan tingkat pendidikan. Menurut lapangan kerja, kepesertaan terendah terjadi pada sektor konstruksi dan akomodasi (20,26%), sedangkan kepesertaan tinggi terdapat pada sektor listrik dan gas (72,26%). Pada pekerja berpendidikan Diploma ke atas, kepesertaan BPJS tenaga kerja sudah mencapai 64.34% sedangkan pada pendidikan SMP ke bawah partisipasi BPJS Tenaga Kerja sebesar 19.55%. Kepesertaan BPJS tenaga kerja pada pekerja bebas masih rendah. Keterbatasan pendapatan menjadi kendala utama para pekerja sektor informal maupun pekerja bebas untuk menjadi peserta Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Untuk itu perlu dipikirkan skema pembiayaan bersubsidi sehingga jaminan sosial tenaga kerja tidak memberatkan para pekerja sektor informal.

Kata Kunci : Jaminan Sosial; Tenaga kerja; Kesenjangan Kepesertaan

ABSTRACT

Increasing the participation of Labor Social Security in Indonesia has become the government's commitment. However, until now, there are still many workers who have not participated in labor social security. This paper aims to analyze the gap in the social security membership of workers in Indonesia. Data for analysis is SAKERNAS, August 2018 issued by BPS. Data analysis was carried out by descriptive analysis with both tables and graphics. The results of the analysis show that the participation of workers in labor security in Indonesia is 41.45%. Disparities in labor social security membership occurred in the formal and informal sectors of 48.92% and 1.13%, respectively. Disparities in labor security membership also occur according to main industry, province of residence, gender, and level of education. By sector, the lowest participation occurred in the construction and accommodation sector (20.26%), while the highest participation was in the electricity and gas sector (72.26%). For workers with a diploma education and above, labor security participation is 64.34%, while in junior high school and below, the participation is 19.55%. The participation of labor security in casual workers is still low. Limited income is the main obstacle for informal sector workers and free workers to participate in Labor Social Security. For this reason, it is necessary to think about a subsidized financing scheme so that labor social security does not burden the informal sector workers.

Keywords: Sosial security; Labor; Participation Gap

PENDAHULUAN

Sistem Jaminan Sosial Nasional yang diatur dalam UU SJSN menetapkan dua penyelenggara asuransi sosial sebagai badan hukum nirlaba publik yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS kesehatan memberikan perlindungan untuk kesehatan sedangkan BPJS Ketenagakerjaan memberikan jaminan pada: Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Pensiun (JP), Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Kematian (JK). BPJS Ketenagakerjaan atau sekarang disebut sebagai BPJAMSOSTEK merupakan perubahan dari Jamsostek yang diprioritaskan untuk pekerja formal swasta melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1992. Meskipun sifat cakupannya wajib, PT Jamsostek hanya menjangkau sekitar 12 juta anggota, atau 30 persen dari pekerja sektor formal (ILO, 2017).

Pembentukan BPJAMSOSTEK merupakan wujud perhatian pemerintah terhadap jaminan sosial tenaga kerja sebagai upaya untuk melaksanakan mandat UUD 1945 Pasal 28H ayat 3 bahwa setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermanfaat. Namun, sesuai dengan target yang disusun, cakupan jaminan sosial untuk pekerja tampak masih belum menjangkau seluruh pekerja. BPJAMSOSTEK sendiri mentargetkan pada tahun 2020, terdapat 40,6 juta pekerja menjadi peserta terdiri dari 27.33 juta pekerja penerima upah dan 8,31 juta pekerja jasa kontruksi, dan 4,96 juta pekerja bukan penerima upah. Di sisi lain, pada tahun tersebut terdapat penduduk yang bekerja sebesar 131,02 juta pekerja. Sehingga pada tahun 2020 cakupan kepesertaan BPJS tenaga kerja sebesar 30,99%. Persentase cakupan tenaga kerja sektor formal jauh lebih besar dari sektor informal. Selain itu terdapat disparitas kepesertaan BPJAMSOSTEK menurut lokasi, pendidikan, jenis kelamin dan tingkat pendidikan.

Perubahan menjadi BPJAMSOSTEK membuat cakupan kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan menjadi lebih luas dan diharapkan dapat menjangkau seluruh elemen masyarakat termasuk pekerja sektor informal yang masih dominan di Indonesia[1]. Mengacu pada kategorisasi dari BPS, pekerja formal mencakup pekerja dengan status berusaha dibantu buruh tetap/dibayar dan buruh/ karyawan/pegawai, sedangkan pekerja di sektor informal mencakup pekerja yang berstatus berusaha sendiri, pekerja bebas di sektor pertanian dan non pertanian serta pekerja keluarga atau tidak dibayar (BPS,2018)

BPJAMSOSTEK terus melakukan kebijakan untuk memperluas kepesertaan dari pekerja penerima upah, bukan penerima upah, pekerja jasa kontruksi dan pekerja migran Indonesia. Dalam rilis datanya, hingga akhir 2019, tercatat 55,2 juta pekerja yang menjadi peserta BPJAMSOSTEK dari seluruh pekerja Indonesia yang *eligible* tercatat sebagai peserta. Untuk memperluas kepesertaan pekerja Bukan Penerima Upah dan Usaha Kecil Mikro dan Menengah (UMKM) BPJAMSOSTEK membentuk Perisai (Penggerak Jaminan Sosial Indonesia). Terhitung sejak 2017 sampai dengan akhir Desember 2019, perisai ini telah berkontribusi terhadap kepesertaan sebesar 1,1 juta anggota yang direkrut oleh 6.241 Perisai aktif di seluruh Indonesia (BPJAMSOSTEK, 2020).

Perluasan cakupan jaminan sosial tenaga kerja juga menghadapi tantangan transformasi jenis pekerjaan di masa depan. Diperkirakan, pada masa depan semakin banyak orang yang bekerja dengan sistem paruh waktu atau *freelance*. Mereka bekerja dengan sistem kontrak dalam jangka waktu pendek dan sulit terjangkau fasilitas Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Dengan demikian, perlu strategi khusus untuk memberikan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan pada tenaga kerja tersebut. Berdasar kenyataan tersebut, paper ini bertujuan untuk menganalisis implementasi jaminan sosial ketenagakerjaan di Indonesia baik menurut status kerja, kesenjangan wilayah, pendidikan, dan gender.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan data sekunder dari Survei Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) edisi Agustus 2018. Responden yang dianalisis adalah pekerja berumur 15 tahun ke atas dan berstatus bekerja. Responden

[1] Berdasar data BPS (2020), jumlah penduduk yang bekerja pada pebruari 2020 sebanyak 131,03 juta orang. Dari jumlah tersebut, terdapat 74,04 juta orang (56,50 persen) yang bekerja pada kegiatan sektor informal.

menjadi peserta jaminan sosial ketenagakerjaan jika responden menjadi salah satu atau lebih dari jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan kematian (JKM), jaminan hari tua (JHT), dan jaminan pensiun. Pekerja Formal dalam tulisan ini adalah pekerja yang berstatus sebagai buruh/pegawai/karyawan, sedangkan pekerja informal adalah pekerja yang berstatus sebagai pekerja bebas di sektor pertanian dan pekerja bebas non pertanian. Status pekerjaan lain tidak dimasukkan dalam penelitian ini karena pada SAKERNAS, kepersertaan jaminan sosial tenaga kerja hanya ditanyakan kepada pekerja berstatus buruh/pegawai/karyawan serta pekerja bebas di sektor pertanian dan non-pertanian. Studi ini menggunakan metode analisis statistika deskriptif berupa tabulasi silang. Analisis statistika deskriptif digunakan dalam menganalisis data dengan cara mendeskripsikan data yang terkumpul (Ghozali, 2009). Analisis tabulasi silang digunakan untuk menghitung frekuensi dan persentase dua atau lebih variabel yang berhubungan sehingga maknanya mudah dipahami secara deskriptif (Santoso & Tjiptono, 2001).

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Kebijakan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia

Sampai saat ini, perhatian pemerintah untuk meningkatkan cakupan perlindungan masyarakat melalui jaminan sosial ketenagakerjaan terus dilakukan. Rencana pembangunan nasional menyebutkan bahwa perlindungan dan jaminan sosial merupakan salah satu langkah kebijakan dari pemerintah dalam upaya menanggulangi kemiskinan. Tidak adanya perlindungan sosial diyakini akan memperbesar peluang untuk jatuh dalam kemiskinan atau tetap terjebak dalam perangkap kemiskinan. Penyelenggaraan program perlindungan sosial pada prinsipnya menganut sistem gotong-royong baik secara horizontal (antar generasi) yakni umumnya terjadi di luar mekanisme anggaran negara, namun pemerintah dapat menetapkan aturan-aturan dan sistem gotong royong secara vertikal (antar kelompok penghasilan) yakni biasanya dilaksanakan melalui mekanisme anggaran negara, dimana satu kelompok masyarakat diharuskan membayar pajak dan kelompok lainnya menjadi penerima transfer dari pemerintah (Perwira, Arifianto, Suryahadi, & Sudarno, 2003). Adapun wujud perlindungan sosial dapat berupa transfer dana langsung bagi masyarakat miskin, seperti halnya memberikan tunjangan bantuan sosial yang memiliki dampak langsung atau setidaknya dampak sementara terhadap kemiskinan (Widarti, 2009). ILO mendefinisikan jaminan sosial sebagai sebuah perlindungan yang diberikan baik secara individual atau rumah tangga atas masalah ekonomi dan sosial yang diakibatkan oleh hilangnya atau berkurangnya penghasilan baik dikarenakan sakit, melahirkan, kecelakaan kerja, dan penyakit yang terkait dengan pekerjaan, pengangguran, cacat, hari tua dan kematian (ILO, 2001).

Jaminan sosial terdiri dari dua jenis pelayanan antara lain bantuan sosial dan asuransi sosial. Jaminan sosial (*social security*) menunjuk pada sistem atau skema pemberian tunjangan yang menyangkut pemeliharaan penghasilan (*income maintenance*). Jaminan sosial merupakan perangkat negara yang didesain untuk menjamin bahwa setiap orang sekurang-kurangnya memiliki pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan dasarnya. Jaminan sosial sebagai kunci dari sistem Negara kesejahteraan yang berdasarkan prinsip bahwa negara harus berusaha dan mampu menjamin bahwa terdapat jaring pengaman pendapatan (*financial safety net*) bagi mereka yang tidak memiliki sumber pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya (Suharto, 2011).

Kegiatan ILO yang berhubungan dengan jaminan sosial didasari oleh Deklarasi Philadelphia terkait konsep pekerjaan layak dan standar jaminan sosial ILO yang relevan. Tujuan sebagian besar skema jaminan sosial adalah untuk memberi akses bagi pelayanan kesehatan dan jaminan pendapatan, pendapatan minimum bagi yang membutuhkannya dan pengganti pendapatan yang memadai bagi mereka yang telah berkontribusi sesuai tingkat pendapatannya. Perlindungan sosial dirancang untuk berdampak positif kepada masyarakat secara keseluruhan dengan mendorong kesatuan sosial dan rasa aman. Instrumen internasional yang diangkat ILO dan PBB menegaskan hak setiap orang atas jaminan sosial. Deklarasi Philadelphia 1944 pada Konferensi Perburuhan Internasional mengakui kewajiban ILO berkaitan dengan "Perluasan

tindakan jaminan sosial untuk memberikan pemasukan dasar bagi semua yang membutuhkan perlindungan dan pelayanan kesehatan komprehensif " (ILO, 2001).

Mengacu pada Konvensi ILO No. 102/1952 tentang standarisasi jaminan sosial dan Konstitusi International Social Security Association (ISSA) tahun 1998 sebagai afiliasi ILO yang dalam tugasnya mendapatkan mandat dari *UN Economic Consultative Council* dalam penetapan norma-norma (standar minimal) sistem jaminan sosial untuk diadopsi oleh negara-negara anggota PBB, salah satunya Indonesia (Purwoko, 2016). ILO memandang jaminan sosial memiliki peran sebagai hak asasi manusia, kebutuhan sosial dan kebutuhan ekonomi. Sebagaimana Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional ILO, desain jaminan sosial yang dibutuhkan setidaknya peran, strategis dan definisi jaminan sosial bagi tenaga kerja di Indonesia sesuai dengan konvensi ILO (Kristina, 2018)

Di Indonesia sendiri, berdasarkan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28H ayat (3) mengenai hak terhadap jaminan sosial dan Pasal 34 ayat (2) dimana diperlukan penyelenggaraan jaminan sosial bagi seluruh rakyat. Apalagi Jaminan sosial juga dijamin dalam Deklarasi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak Asasi Manusia Tahun 1948 dan ditegaskan dalam konvensi ILO Nomor 102 Tahun 1952 yang menganjurkan semua negara untuk memberikan perlindungan minimum kepada setiap tenaga kerja. Sejalan dengan itu juga, Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia dalam TAP Nomor X/MPR/2001 yang berisi tentang menugaskan Presiden untuk membentuk Sistem Jaminan Sosial Nasional dalam rangka memberikan perlindungan sosial yang menyeluruh dan terpadu. Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) pada dasarnya merupakan program Negara yang bertujuan memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui program ini, diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup layak apabila terjadi hal-hal yang dapat mengakibatkan hilang atau berkurangnya pendapatan, disebabkan karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut atau pensiun. Dalam memperkuat sistem SJSN di Indonesia, dikeluarkanlah sebuah Undang-undang No.24 Tahun 2011 dimana terdapat pembentukan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial yang terdiri dari 2(dua) Badan Penyelenggara antara lain BPJS Ketenagakerjaan dan BPJS Kesehatan.

B. Peraturan/Kebijakan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia

Dalam pelaksanaan atas upaya untuk pemenuhan perlindungan khususnya pada tenaga kerja tergantung pada aturan/kebijakan pemerintah dalam sebuah Negara. Hukum atau perundang-undangan merupakan salah satu bentuk kebijakan, meskipun tidak semua kebijakan berbentuk hukum. Hukum dipandang sebagai fondasi atau landasan konstitusional bagi kebijakan sosial (Suharto, 2011). Menurut Bessant, Wattsm Dalton dan Smith (2006:4) bahwa kebijakan sosial merujuk pada apa yang dilakukan oleh pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas hidup manusia melalui pemberian beragam tunjangan pendapatan, pelayanan kemasyarakatan dan program-program tunjangan sosial lainnya.

Dalam mewujudkan suatu produk kebijakan publik yang bernuansa kesejahteraan rakyat, bukan hanya terletak pada kemauan politik nasional (*political will*), tetapi juga pada pelaksanaan bertindak dari kemauan politik nasional tersebut (*political action*). Konsep negara kesejahteraan sangat erat kaitannya dengan kebijakan sosial (*social policy*) yang mencakup strategi dan upaya-upaya pemerintah dalam meningkatkan kesejahteraan warga, terutama melalui perlindungan sosial yang mencakup jaminan sosial baik berbentuk bantuan sosial dan asuransi sosial, maupun jaring pengaman sosial. Seperti yang dijelaskan oleh Spicker dalam (Suryono, 2014) terkait konsep kesejahteraan sekurang-kurangnya ada 5 (lima) bidang, salah satunya adalah bidang jaminan sosial. Di Indonesia, terdapat peraturan/kebijakan Jaminan Sosial khususnya pada tenaga kerja (Tabel 1).

Tabel 1: Peraturan/Kebijakan Jaminan sosial Tenaga Kerja di Indonesia

No	Peraturan/ Kebijakan	Judul Peraturan/kebijakan	Penjabaran/isi
1.	UU No. 3 Tahun 1992	Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek).	Berisi tentang bagaimana pengelolaan Program Jamsostek; partisipasi dalam program Jamsostek; kaitannya dengan kontribusi, jumlah manfaat dan prosedur pembayaran; Badan Pelaksana/penyelenggara; ketentuan sanksi dan investigasi; ketentuan lain yang terkait seperti pembayaran kompensasi, peraturan yang terkait dengan program Asuransi Sosial Tenaga Kerja dan ketentuan peralihan.
2.	Peraturan Pemerintah No. 14 Tahun 1993	Tentang Penyelenggaraan Program Jamsostek	Berisi tentang program Jamsostek seperti jaminan berupa uang, jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua dan tunjangan berupa pelayanan yaitu jaminan pemeliharaan Kesehatan. Peraturan ini juga membahas besarnya jumlah iuran program, besar dan tata cara pembayaran dan pelayanan jaminan.
3.	Peraturan Menteri No.PER-03/MEN/1994	Tentang Penyelenggaraan Program Jamsostek bagi Tenaga Kerja Harian Lepas, Tenaga Kerja Borongan dan Tenaga Kerja Kontrak.	Berisi tentang kewajiban pengusaha dalam mengikutsertakan seluruh tenaga kerja harian lepas, tenaga kerja Borongan dan tenaga kerja kontrak dalam program Jamsostek kepada badan penyelenggara. Tidak hanya itu saja, berisi tentang Jenis program, Besarnya iuran, Tata cara pelaksanaan dan besarnya jaminan, pengawasan, dsb
4.	Instruksi Menteri Tenaga Kerja No. INS.02/MEN/1995	Tentang Pelaksanaan Program Jamsostek bagi TKA (Expatriate) di Perusahaan.	Berisi tentang instruksi untuk mewajibkan kepada perusahaan yang mempekerjakan TKA untuk mengikutsertakan TKA tersebut dalam Program Jamsostek berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.3 Tahun 1992.
5.	Peraturan Pemerintah RI No. 28 Tahun 1996	Tentang Pengelolaan dan Investasi Dana Program Jamsostek	Berisi tentang Ketentuan Umum, Kekayaan dan kewajiban badan penyelenggara, Investasi Kekayaan, Pembentukan Cadangan Jaminan, Selisih antara kekayaan Badan Penyelenggara dan cadangan jaminan (Tingkat *Solvabilitas*), Pelaporan dan pengumuman.
6.	Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. Kep-132/MEN/1998	Tentang Pencabutan Instruksi Menaker No.INS.02/MEN/1995 Tentang Pelaksanaan Program Jamsostek Bagi TKA di Perusahaan.	Peraturan ini dibuat dengan pertimbangan bahwa pada umumnya TKA yang bekerja di Indonesia telah diasuransikan di negara asalnya.
7.	Undang-undang No.40 Tahun 2004	Tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).	Berisi tentang Asas, tujuan dan prinsip penyelenggaraan; Badan Penyelenggara Jaminan Sosial; DJSN; Kepesertaan dan Iuran; Program Jamsos yang terdiri dari jaminan Kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun, dan jaminan kematian; Pengelolaan dana Jamsos.

No	Peraturan/ Kebijakan	Judul Peraturan/kebijakan	Penjabaran/isi
8.	Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER-24/EM/VI/2006	Tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jamsostek bagi TK yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja.	Berdasarkan peraturan ini bahwa ruang lingkup pedoman ini dibatasi hanya bagi tenaga kerja yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja yaitu orang yang berusaha sendiri dan badan penyelenggaranya adalah PT. Jamsostek (Persero).
9.	Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011	Tentang Badan Penyelenggara jamsos	Berisi tentang Pembentukan dan Ruang Lingkup; Status dan Tempat Kedudukan; Fungsi, tugas, wewenang, hak dan kewajiban; Pendaftaran peserta dan pembayaran iuran;Organ BPJS ; Persyaratan, tata cara pemilihan dan penetapan, dan pemberhentian anggota dewan pengawas dan anggota direksi; Pertanggungjawaban; Pengawasan; Aset; Pembubaran BPJS; Penyelesaian Sengketa;Hubungan dengan Lembaga lain dsb.

Sumber : Analisis data primer peraturan/kebijakan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Berdasarkan Tabel 1. bahwa, sudah banyak peraturan/kebijakan yang dibuat oleh pemerintah kaitannya jaminan sosial tenaga kerja dalam rangka untuk melindungi rakyatnya. Seperti Halnya UU No. 3 Tahun 1992 tentang jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek). Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang dimaksud adalah perlindungan bagi tenaga kerja dalam bentuk santunan berupa uang sebagai pengganti Sebagian dari penghasilan yang hilang atau berkurang dan pelayanan sebagai akibat peristiwa atau keadaan yang dialami oleh tenaga kerja berupa kecelakaan kerja, sakit, hamil bersalin, hari tua dan meninggal dunia. Adapun program jaminan sosial tenaga kerja yang ditawarkan antara lain: Jaminan kecelakaan kerja, Jaminan kematian, jaminan hari tua dan jaminan pemeliharaan kesehatan. Kemudian pada tahun 2004, pemerintah mengeluarkan kebijakan yang tertuang pada Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Hal ini berdasarkan Konvensi ILO tahun 1952 terkait standar minimal jaminan sosial dimana negara wajib memberi akses perlindungan sosial bagi seluruh rakyatnya. Hadirnya Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang SJSN bahwa sebuah kewajiban pemerintah dalam memberikan jaminan dasar yang layak bagi seluruh masyarakat Indonesia yang harus dikelola langsung oleh pemerintah agar terciptanya suatu kemerataan dan keadilan di seluruh Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pakpahan & Sihombing, 2012)

Seperti yang tercantum pada Undang-undang No.40 Tahun 2004 bahwa Prinsip Sistem Jaminan Sosial Nasional antara lain: Prinsip Kegotong-royongan, Nirlaba, Keterbukaan, Kehati-hatian, Akuntabilitas, Portabilitas, Kepesertaan bersifat wajib, Dana amanat, Hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dana untuk sebesar-besar kepentingan peserta. Adapun Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, antara lain: (1) Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (JAMSOSTEK), (2) Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN), (3) Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI), (4) Perusahaan Persero (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

Untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh Indonesia, maka dibentuklah Badan penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) yang tertuang pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011. BPJS yang dimaksud adalah BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. BPJS sendiri menyelenggarakan SJSN berdasarkan beberapa asas, antara lain: kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. BPJS Ketenagakerjaan merupakan badan

hukum nirlaba yang menawarkan 4 program, antara lain:

1. Jaminan Kecelakaan Kerja(JKK). Jaminan ini memberikan perlindungan atas risiko-risiko kecelakaan kerja yang terjadi dalam hubungan kerja, termasuk kecelakaan kerja yang terjadi dalam perjalanan dari rumah menuju tempat kerja atau sebaliknya dan penyakit yang disebabkan oleh lingkungan kerja.
2. Jaminan Kematian(JK). Jaminan ini memberikan manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja.
3. Jaminan Hari Tua(JHT). Jaminan yang didapatkan manfaatnya dari program ini adalah berupa uang tunai yang besarnya merupakan nilai akumulasi iuran ditambah hasil pengembangannya.
4. Jaminan Pensiun(JP). Jaminan ini bertujuan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak bagi peserta dan atau ahli warisnya dengan memberikan penghasilan setelah peserta memasuki usia pensiun, mengalami cacat.

Sebagaimana diketahui bahwa Penyelenggaraan program jaminan sosial menjadi salah satu tanggung jawab dan kewajiban negara dalam memberikan perlindungan. Melihat kondisi kemampuan keuangan negara, maka dalam mengembangkan program jaminan sosial didasarkan pada *funded social security* dimana jaminan sosial didanai oleh peserta dan masih terbatas pada masyarakat pekerja di sektor formal (BPJAMSOSTEK, 2020). Untuk menjadi peserta BPJS Ketenagakerjaan, tidak wajib bagi tenaga kerja di sektor formal tetapi juga pada tenaga kerja informal. Seharusnya Penyelenggaraan program jaminan sosial bagi tenaga kerja sektor informal menjadi prioritas karena tenaga kerja ini mendominasi Angkatan kerja di Indonesia (Adillah & Anik, 2015).

Berdasarkan data BPS tahun 2019 menunjukkan bahwa 57% tenaga kerja Indonesia bekerja di sektor informal dan 43% bekerja di sektor formal. Jumlah sektor informal memang mendominasi, namun belum mendapatkan perhatian yang seimbang jika dibandingkan dengan pekerja formal. Tidak hanya itu saja, dalam menjalankan pelaksanaan program bagi tenaga kerja sektor informal juga memiliki hambatan-hambatan seperti kurangnya kerjasama antara Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) ketenagakerjaan dengan pihak tenaga kerja sektor informal, kurangnya sosialisasi, sulitnya menghubungi dan menelusuri keberadaan tenaga kerja mandiri, sedangkan dari sisi tenaga kerja yaitu pembayaran iuran dan jumlah pembayaran santunan yang tidak sesuai dengan tingkat kecelakaan kerja. Berdasarkan penelitian (Triyono et al, 2019) bahwa salah satu kendala dari pelaksanaan program perlindungan yang dikelola BPJS Ketenagakerjaan (Jaminan kematian, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan pensiun) yaitu kebijakan yang saling tumpang tindih dengan UU lainnya dan juga inkonsistensi dengan peraturan pelaksana dari UU SJSN.

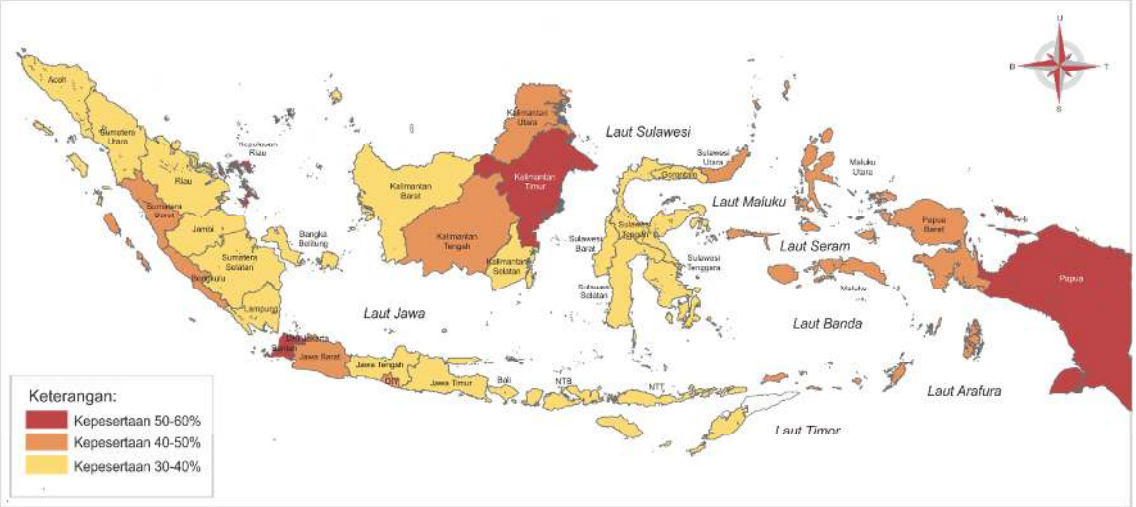
C. Disparitas Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Pada prinsipnya Jaminan Sosial Ketenagakerjaan merupakan hak setiap orang sehingga mereka dapat pengembangan dirinya. Akan tetapi dalam realitasnya terdapat berbagai disparitas partisipasi tenaga kerja pada BPJAMSOSTEK baik menurut provinsi, jenis kelamin, pendidikan, lapangan pekerjaan dan status kerja.

Menurut Provinsi

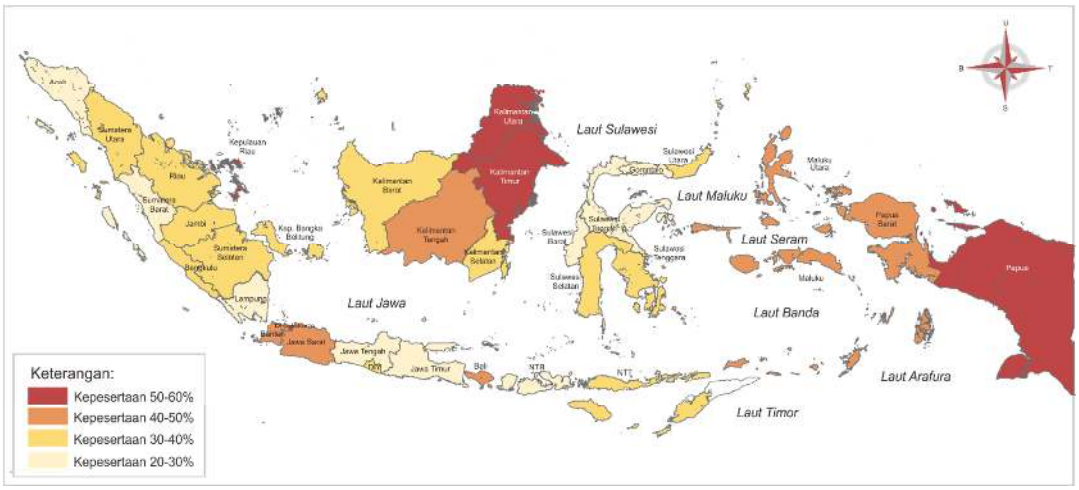
Jaminan sosial adalah bentuk perlindungan sosial untuk menjamin seluruh rakyat agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya yang layak termasuk kebutuhan akan kesehatan. Undang-undang No.24 Tahun 2011 menetapkan Jaminan Sosial Nasional diselenggarakan oleh BPJS, yang terdiri dari BPJS Kesehatan dan BP Jamsostek (RI, 2011). Dalam beberapa tahun terakhir, negara berusaha untuk mewujudkan jaminan sosial bagi seluruh penduduk Indonesia *(Universal Coverage)*. Namun, dengan kondisi penduduk Indonesia yang tersebar di berbagai wilayah dalam kondisi disparitas yang sangat tinggi, diperlukan pemetaan komprehensif yang mencakup berbagai aspek untuk menghasilkan pemikiran dan keputusan strategik pada level lokal maupun nasional (Irwandy, 2016). Data dan informasi kepesertaan jaminan sosial berikut memberikan gambaran karakteristik tenaga kerja yang menjadi peserta jaminan sosial, baik kesehatan maupun ketenagakerjaan.

Secara umum, rata-rata kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di Indonesia pada tahun 2018 sebesar 41,45%. Berdasarkan Gambar 1, terdapat lima provinsi dengan tingkat kepesertaan yang tinggi pada jaminan sosial ketenagakerjaan (50-60%), diantaranya adalah Papua, Kepulauan Riau, Kalimantan Timur, DKI Jakarta, dan Banten. Adapun kluster kedua dengan tingkat kepesertaan 40-50%, memiliki keanggotaan 10 provinsi. Kluster ketiga dengan tingkat kepesertaan 30-40% memiliki jumlah anggota terbanyak, yaitu 19 provinsi dengan sebaran di pulau Sumatera, Jawa, Bali, Nusa Tenggara, dan Sulawesi. Papua menjadi provinsi dengan tingkat kepesertaan tertinggi dikarenakan mayoritas pekerja pada provinsi ini bekerja di sektor formal pada berbagai perusahaan multinasional. Sedangkan Sulawesi Barat menjadi provinsi dengan tingkat kepesertaan paling rendah karena sedikitnya pekerja di provinsi ini sehingga cakupan kepesertaannya juga sedikit.



Gambar 1: Peta Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Menurut Provinsi 2018
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Tingginya angka kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan di beberapa provinsi tersebut disebabkan oleh kemudahan akses, fasiltitas dan sosialisasi yang aktif oleh penyelenggara jaminan sosial tenaga kerja (Yoenaz, 2018). Sementara itu kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan yang rendah di beberapa provinsi disebabkan karena keterbatasan dalam akses informasi dan komunikasi (Retnaningsih, 2016). Sosialisasi yang dilakukan oleh BPJS Ketenagakerjaan juga umumnya belum menjangkau daerah-daerah terpencil. Ketertinggalan inilah yang menjadi sebab utama rendahnya kepesertaan jaminan sosial. Selain itu, rendahnya kepesertaan jaminan sosial ketenagakerjaan disebabkan karena BPJS Ketenagakerjaan belum menjadi bagian penting dari kebutuhan pekerja. Disparitas pengetahuan pekerja menjadi salah satu kendala dalam pelaksanaan jaminan sosial di beberapa provinsi (Shihab, 2012). Mereka menganggap bahwa partisipasi terhadap jaminan sosial ketenagakerjaan tidak begitu diperlukan dan sebagian lain beranggapan bahwa bahwa iuran premi masih tinggi.



Gambar 2: Peta Kepesertaan Jaminan Sosial Kesehatan Menurut Provinsi 2018
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Menurut data SAKERNAS 2018, rata-rata kepesertaan pekerja dalam jaminan sosial kesehatan berdasarkan provinsi sebesar 37,07%. Adapun sebaran kepesertaan tersebut terbagi ke dalam 4 kluster (Gambar 1), kluster pertama dengan karakteristik kepesertaan 50-60% terdiri dari lima provinsi, yaitu Papua, Kepulauan Riau, DKI Jakarta, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Utara. Adapun kluster kedua dengan karakteristik kepesertaan 40-50% terdiri dari 7 provinsi, kluster ketiga dengan kepesertaan 30-40% terdiri dari 13 provinsi, dan kluster keempat dengan kepesertaan 20-30% terdiri dari 9 provinsi. Beberapa provinsi dengan tingkat kepesertaan tenaga kerja yang rendah (kluster 4) pada JKN adalah provinsi Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Barat, dan Lampung. Lampung menjadi wilayah dengan tingkat kepesertaan JKN terendah karena pekerjanya didominasi oleh mereka yang bekerja di sektor pertanian sehingga kemampuan untuk menjadi peserta JKN dan membayar premi bulanan tergolong rendah. Karena itu, alokasi penganggaran PBI APBD perlu ditingkatkan pada kriteria pekerja penghasilan rendah atau masyarakat miskin dan kurang mampu agar mengetahui manfaat dari JKN (Steven, 2017).

Cakupan kepesertaan pekerja pada program JKN dibangun oleh dua dimensi, yaitu dimensi akses memperoleh layanan kesehatan serta dimensi jangkauan keuangan atau proporsi biaya yang dikeluarkan (Mundiharno, 2012). Karakter program JKN di Indonesia masih terfragmentasi berdasarkan kelompok penduduk tertentu. Ketersediaan fasilitas dan tenaga kesehatan yang merata di seluruh wilayah Indonesia juga belum terwujud (Kesmawan & Mutiarin, 2016). Hal ini menjadi salah satu penyebab belum meratanya akses dalam memperoleh layanan kesehatan, sehingga tingkat kepesertaan pekerja pada program JKN pada provinsi-provinsi di kluster 3 dan 4 masih rendah. Selain itu, perluasan kepesertaan pada pekerja di beberapa wilayah akan sulit dicapai karena berbagai faktor keengganan dan pemahaman untuk mengikuti program dan biasnya data. Karakteristik usaha, pekerjaan dan sebaran pekerja di wilayah-wilayah yang sulit dijangkau akan menimbulkan biaya tinggi dalam melaksanakan pendaftaran kepesertaan secara berkesinambungan. Proporsi biaya/premi yang dianggap masih tinggi oleh pekerja juga menjadi salah satu kendala kepesertaan JKN. Untuk itu, peningkatan biaya medis yang dijamin oleh pemerintah perlu dipebesar sehingga jumlah biaya langsung yang ditanggung pekerja semakin kecil (Salim et al., 2015).

Tabel 2: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Provinsi dan Jenis Jaminan

Provinsi	JKK	JK	JHT	JP	N
Aceh	27,20	23,55	25,99	25,68	1.011.767
Bali	31,44	21,22	19,60	17,69	1.333.219
Banten	40,74	29,00	28,39	20,56	3.375.321

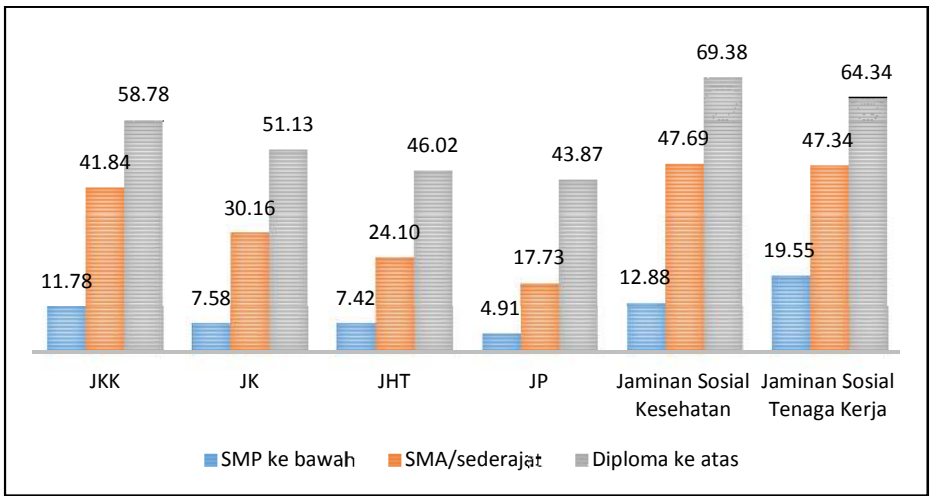
Provinsi	JKK	JK	JHT	JP	N
Bengkulu	29,84	24,91	28,68	28,08	363.745
DI Yogyakarta	33,27	22,71	21,87	17,69	1.034.797
DKI Jakarta	47,79	32,35	25,30	19,86	3.195.784
Gorontalo	25,14	21,95	21,78	20,82	258.516
Jambi	27,64	22,80	20,10	18,24	801.898
Jawa Barat	35,84	27,52	24,93	18,88	12.486.560
Jawa Tengah	26,52	20,19	21,21	16,01	8.381.754
Jawa Timur	24,95	18,06	18,67	15,23	9.680.874
Kalimantan Barat	28,44	20,90	19,98	18,79	1.002.109
Kalimantan Selatan	32,24	26,60	25,69	19,26	864.172
Kalimantan Tengah	35,45	26,61	22,27	22,16	639.648
Kalimantan Timur	47,17	39,39	32,66	26,91	974.984
Kalimantan Utara	39,73	29,44	30,11	27,08	190.009
Kep. Bangka Belitung	26,86	22,47	21,95	20,13	357.476
Kepulauan Riau	51,93	35,56	36,08	26,50	608.023
Lampung	21,62	16,74	18,48	18,44	1.720.301
Maluku	37,34	32,51	33,31	34,61	270.540
Maluku Utara	36,29	33,19	31,67	32,30	180.743
NTB	16,96	14,20	19,54	18,68	909.157
NTT	25,43	23,28	26,75	27,37	630.511
Papua	44,79	41,01	39,84	43,19	392.590
Papua Barat	40,52	34,37	34,35	34,19	187.953
Riau	27,42	21,73	22,30	18,50	1.474.889
Sulawesi Barat	22,01	20,22	23,45	24,09	197.004
Sulawesi Selatan	27,31	23,57	23,62	22,97	1.524.745
Sulawesi Tengah	25,95	23,58	26,19	26,46	558.788
Sulawesi Tenggara	30,77	25,07	27,31	27,58	457.084
Sulawesi Utara	30,49	25,97	27,00	26,28	583.360
Sumatera Barat	27,45	22,29	25,55	24,32	1.056.650
Sumatera Selatan	26,82	21,00	18,39	17,50	1.648.637
Sumatera Utara	29,01	23,32	23,37	21,18	3.189.630
Total	**31,33**	**23,89**	**23,45**	**19,51**	**61.543.238**

Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Jika dilihat menurut jenis jaminan yang diikuti, JKK memiliki tingkat kepesertaan tertinggi (31,33%), diikuti dengan JKM, JHT, dan JP. Pada program JKK, beberapa provinsi dengan persentase kepesertaan tertinggi adalah Kepulauan Riau, DKI Jakarta, dan Kalimantan Timur. Pada program JKM, Papua, Kalimantan Timur, dan Kepulauan Riau menjadi tiga provinsi dengan kepesertaan tertinggi. Adapun pada program JHT, Papua, Kepulauan Riau, dan Papua Barat memiliki tingkat kepesertaan tertinggi. Papua, Maluku, dan Papua Barat juga memiliki persentase tertinggi pada kepesertaan program JP (Tabel 2). Berdasarkan keterangan tersebut, Provinsi Papua, Papua Barat, Kalimantan Timur, dan Kepulauan Riau mendominasi tingkat kepesertaan tertinggi di beberapa program.

Menurut Pendidikan

Jika dilihat menurut tingkat pendidikan, pekerja lulusan diploma ke atas memiliki tingkat kepesertaan tertinggi, yaitu 69,38% untuk JKN dan 64,34% untuk Jamsostek. Adapun pekerja dengan tingkat pendidikan SMA/sederajat, 47 persennya menjadi peserta jaminan sosial baik JKN maupun jamsostek. Sedangkan tingkat kepesertaan pada pekerja dengan pendidikan SMP ke bawah, hanya 12,88% pada JKN dan 19,55% pada Jamsostek. Pola kepesertaan menurut tingkat pendidikan ini juga terlihat pada masing-masing jenis jaminan, baik JKK, JKM, JHT, maupun JT, dimana kepesertaan pekerja dengan pendidikan diploma ke atas memiliki persentase tertinggi (di atas 50%).



Gambar 1: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Pendidikan 2018
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Berdasarkan keterangan tersebut, dapat disimpulkan bahwa tingkat pendidikan berkorelasi positif terhadap kepesertaan jaminan sosial, baik kesehatan maupun ketenagakerjaan. Tingkat pendidikan berpengaruh terhadap tinggi rendahnya wawasan, pengetahuan, dan cara berpikir (Purnama, 2015). Pekerja yang memiliki tingkat pendidikan tinggi memahami pentingnya partisipasi terhadap program jaminan sosial. Mereka memahami risiko ketidakpastian ekonomi yang bisa terjadi sewaktu-waktu akibat mengalami sakit, kecelakaan kerja, PHK, atau bahkan meninggal dunia, sehingga kepesertaan jaminan sosial pekerja di kategori ini tinggi. Selain itu, pekerja dengan tingkat pendidikan lebih tinggi memiliki peluang lebih besar untuk meningkatkan penghasilan atau pendapatan mereka, sehingga kemampuan untuk membayar premi jaminan sosial lebih besar. Hal ini sesuai dengan teori bahwa orang yang memiliki tingkat pendidikan lebih tinggi akan cenderung untuk menabung lebih banyak jika dibandingkan dengan tingkat pendidikan yang lebih rendah (Joo & Grable, 2005).

Menurut Sektor

Tabel 3. menunjukkan tingkat kepesertaan Jaminan Sosial menurut 17 kategori sektor usaha BPS. Berdasarkan tabel tersebut, dapat diketahui bahwa pekerja di beberapa sektor seperti (1) pengadaan listrik dan gas, (2) jasa keuangan dan asuransi, serta (3) administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial memiliki angka partisipasi terhadap JKN tertinggi, yaitu berturut-turut 72,64%, 76,34%, dan 73,13%. Ketiga sektor ini juga memiliki angka partisipasi tertinggi pada kepesertaan Jamsostek. Jika dirinci menurut jenis jaminan, sektor dengan persentase kepesertaan tertinggi pada JKK masih dipegang oleh ketiga sektor tersebut. Adapun pada JK dan JHT, sektor (1) administrasi pemerintahan, pertahanan, dan jaminan sosial, (2) pengadaan listrik dan gas, (3) jasa kesehatan dan kegiatan sosial menjadi sektor dengan tingkat partisipasi kepesertaan tertinggi. Sedangkan pada program JP, kepesertaan tertinggi terdapat pada sektor (1) administrasi pemerintahan, (2) jasa kesehatan dan kegiatan sosial, serta (3) jasa pendidikan. Sektor-sektor seperti administrasi pemerintahan, pengadaan listrik dan gas, serta jasa kesehatan memiliki tingkat kepesertaan yang tinggi karena mayoritas pekerja di sektor-sektor ini merupakan pekerja formal yang umumnya telah didaftarkan oleh kantor/tempat kerja dalam kepesertaan jaminan sosial (BPJS Ketenagakerjaan, 2016).

Tabel 3: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Sektor Usaha

Sektor Usaha	JKK	JK	JHT	JP	JSK*	JSTK*	N
Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	9,72	7,06	12,68	11,35	10,29	26,16	8.571.363
Pertambangan dan Penggalian	39,95	31,77	27,52	18,82	40,43	51,87	1.077.798
Industri Pengolahan	45,82	32,63	25,15	15,55	48,32	50,40	11.860.847
Pengadaan Listrik, Gas	68,97	55,05	39,75	28,80	72,64	72,26	305.017
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	32,19	23,86	25,45	20,89	34,44	38,42	270.190
Konstruksi	8,64	5,14	6,10	3,56	8,14	20,26	7.574.233
Perdagangan Besar dan Eceran, Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	24,95	13,63	8,69	5,16	30,32	27,37	6.915.866
Transportasi dan Pergudangan	34,70	23,48	16,59	11,77	36,71	42,55	2.673.556
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	22,58	12,34	7,68	4,09	29,80	24,34	2.178.970
Informasi dan Komunikasi	51,21	37,44	26,40	19,35	61,99	53,89	609.433
Jasa Keuangan dan Asuransi	65,15	49,13	36,77	26,92	76,34	68,88	1.751.801
Real Estat	39,04	25,30	20,87	14,31	46,72	44,30	302.364
Jasa Perusahaan	38,64	26,69	19,84	13,72	47,37	43,07	1.240.010
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib	61,98	59,41	56,01	57,24	73,13	67,24	4.689.921
Jasa Pendidikan	37,92	36,26	35,84	37,36	48,84	44,25	5.930.515
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	59,41	49,37	41,90	39,61	72,03	64,39	1.661.897
Jasa lainnya	7,38	4,36	3,13	2,45	10,99	9,62	3.929.457
Total	**31,33**	**23,89**	**23,45**	**19,51**	**35,92**	**41,45**	**61.543.238**

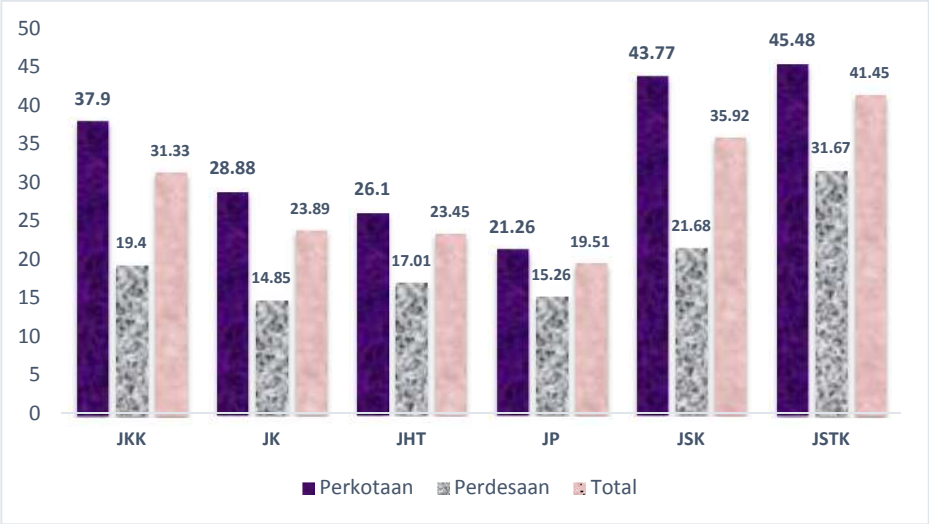
*JSK =Jaminan Sosial Kesehatan
JSTK =Jaminan Sosial Tenaga Kerja
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Pekerja pada sektor ekonomi informal seperti (1) pertanian, kehutanan, dan perikanan, (2) penyediaan akomodasi dan makan minum, (3) konstruksi, dan (4) jasa lainnya justru menduduki angka partisipasi terendah pada masing-masing jenis jaminan, baik kesehatan maupun ketenagakerjaan. Pencapaian target kepesertaan pekerja pada program jaminan sosial di beberapa sektor ini masih mengalami berbagai kendala. Secara umum, kesulitan pencapaian target kepesertaan disebabkan karena minimnya data dan informasi akibat kesulitan pendataan (Badikenita, 2017). Selain itu, pekerja yang bekerja pada sektor publik dan swasta formal umumnya memiliki tingkat kepesertaan yang tinggi karena iuran preminya ditanggung oleh pekerja, perusahaan, dan pemerintah (DJSN, 2014). Sedangkan kelompok pekerja pada sektor informal seperti pertanian, perdagangan, konstruksi, dan jasa lainnya merupakan kelompok yang bekerja sendiri di luar hubungan kerja dan bukan tergolong kelompok miskin yang preminya ditanggung oleh pemerintah. Pada kelompok ini, belum ada mekanisme yang jelas untuk mendorong partisipasinya dalam jaminan sosial (Adillah & Anik, 2015).

Menurut Lokasi

Disparitas kepesertaan program jaminan sosial tenaga kerja juga terjadi pada lokasi tempat tinggal, desa-kota. Kepesertaan progran jaminan sosial tenaga kerja di perkotaan lebih tinggi dari daerah perdesaan, yaitu di perkotaan 43,77% untuk JKN dan 45,48% untuk Jamsostek, sedang di Perdesaan 21,68% untuk JKN dan 31,67% untuk

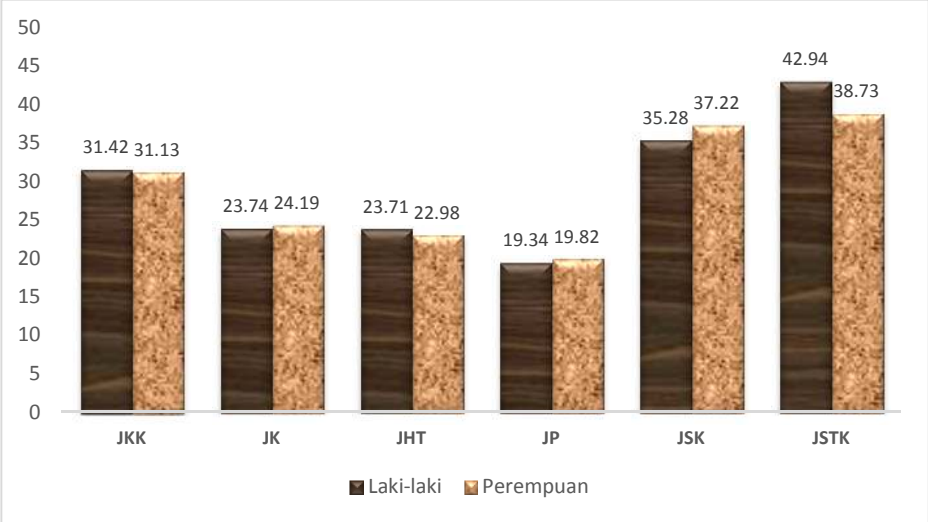
Jamsostek. Pola yang sama juga terjadi pada jumlah kepesertaan pada masing-masing jenis jaminan, yaitu JKK, JK JHT dan JP, di daerah perkotaan lebih tinggi dari perdesaan. Di daerah perkotaan, pekerjaan sektor formal lebih menonjol dibandingkan di perdesaan. Berdasarkan data BPS, pekerjaan yang menonjol di perkotaan adalah tenaga profesional, tenaga kepemimpinan/tatalaksana, tenaga usaha penjualan dan tenaga produksi dan operator. Pada umumnya tenaga kerja tersebut terikat hubungan kerja dengan majikan. Dalam UU no 3 tahun 1992, cakupan kepesertaan jaminan sosial wajib pada perusahaan yang memiliki hubungan kerja majikan dan pekerja (formal). Sementara di daerah perdesaan yang menonjol pekerjaan yang bersifat tradisional (pertanian), perlindungan sosial kebih banyak dilakukan secara informal dengan mengandalkan bantuan keluarga, tetangga dan masyarakat sekitar (Smeru, 2003).



Gambar 4: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Lokasi Perkotaan dan Perdesaan 2018
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Jaminan kecelakaan kerja (JKK) memiliki tingkat kepesertaan paling tinggi dibanding program lainnya, baik di perkotaan maupun perdesaan, yaitu 37,90% di perkotaan dan 19,40% di perdesaan. Resiko pekerjaan yang paling rentan terjadi adalah kecelakaan kerja karena sewaktu-waktu pekerja dapat kehilangan atau terganggu penghasilannya akibat kecelakaan kerja sehingga kebutuhan akan jaminan kecelakaan kerja cukup besar. Secara definisi, kecelakaan kerja yaitu kecelakaan yang terjadi dalan hubungan kerja termasuk sakit yang diakibatkan kerja serta kecelakaan yang terjadi dalam perjalanan dari rumah ke tempat kerja dan kembali ke rumah (Smeru, 2003). Dengan mengikuti kepesertaan JKK maka hampir separoh waktu dalam sehari terlindungi jika terjadi musibah kerja.

Selanjutnya berdasarkan jenis kelamin, tidak ada perbedaan yang mencolok antara peserta laki-laki dan perempuan. Kepesertaan perempuan untuk JKN sedikit lebih tinggi yaitu 37,22% dibanding laki-laki 35,28%. Perempuan lebih rentan terhadap masalah kesehatan dibandingkan laki-laki karena perempuan memiliki alat reproduksi yang membutuhkan penanganan kesahatan seperti kondisi melahirkan atau masalah reproduksi lainnya seperti menstruasi. Sebaliknya kepesertaan laki-laki untuk program Jamsostek 45,48% lebih besar dari perempuan 31,67%. Diduga hal ini terkait dengan jumlah tenaga kerja laki-laki lebih besar dari perempuan.



Gambar 5: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Jenis Kelamin 2018
Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Jaminan sosial tenaga kerja memberikan perlindungan bagi tenaga kerja, baik sektor formal maupun informal. Di Indonesia jumlah tenaga kerja sektor informal jauh lebih banyak dari sektor formal. Hal ini menjadi tantangan tersendiri dalam mengimplementasikan jaminan sosial tenaga kerja sesuai amanat UU No 3 tahun 1992. Berdasarkan data Sakernas tahun 2018 (Tabel 4), kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja formal lebih dominan dibandingkan tenaga kerja informal. Tingkat kepesertaan program JKN sektor formal sebesar 44,6%, dan informal 0,91, dan kepesertaan program Jamsostek pada sektor formal sebesar 48,92% dan 1,13% untuk sektor informal. Disparitas tingkat kepesertaan jaminan sosial yang cukup besar antara tenaga kerja sektor formal dan informal menunjukkan hingga saat ini UU No 3 Tahun 1992 tentang jaminan sosial tenaga kerja baru efektif bagi tenaga kerja yang bekerja di dalam hubungan kerja (formal), sedangkan pekerja informal dengan jumlah yang lebih besar belum terlindungi (Adillah & Anik, 2015).

Beberapa kendala dihadapi dalam mengimplementasikan program jaminan sosial tenaga kerja. Terbatasnya akses informasi dan rendahnya pengetahuan tenaga kerja terkait program jaminan social menjadi kendala tersendiri dalam meningkatkan kepesertaan pada pekerja informal. Mereka belum menyadari pentingnya ikut serta dalam program Jamsostek (Madya & Nurwahyuni, 2019). Selain itu, besarnya iuran yang harus dibayar setiap bulan menjadi pertimbangan bagi pekerja informal untuk ikut program Jamsostek (Adillah & Anik, 2015). Berbeda dengan pekerja formal, besarnya penghasilan pekerja informal tidak menentu tergantung kondisi usaha. Pekerjaan sektor informal dan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) yang banyak menampung pekerja informal memiliki keterbatasan seperti modal, bahan baku, akses pasar dan sebagainya, yang pada akhirnya berpengaruh pada upah pekerjanya.

Tabel 4: Kepesertaan Jaminan Sosial Menurut Jenis Pekerjaan Formal-Informal, 2018

Jenis Pekerjaan	JKK	JK	JHT	JP	JSK	JSTK	N
Formal	38,82	29,65	23,45	19,51	44,60	4892	49.316.263
Informal	1,08	0,66	0,00	0,00	0,91	1,13	12.226.975
Total	**31,33**	**23,89**	**23,45**	**19,51**	**35,92**	**41,45**	**61.543.238**

Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

D. Jaminan Sosial Tenaga Kerja pada *Freelancer* dan Pekerjaan Berbasis IT

Pekerjaan dalam dunia digital atau lebih dikenal sebagai "*gig economy*" merupakan pekerjaan yang dicirikan dengan kontrak dalam jangka pendek atau pekerja *freelance*, dimana pekerja diupah berdasarkan jumlah pekerjaan yang dilakukan dalam dunia digital dan tidak mendapatkan pendapatan yang bersifat tetap (Wilson 2017). *Gig economy* dapat diartikan sebagai suatu kondisi perekonomian di mana terjadi pergeseran status tenaga kerja dari yang umumnya adalah pekerja tetap menjadi pekerja kontrak sementara (*short-term contract*), pekerja independen, maupun pekerja tidak tetap (*temporary workers*).

Gig economy tidak terlepas dari revolusi Industri 4.0 yang menciptakan jenis pekerjaan baru dan perubahan pola hubungan kerja. Oleh sebab itu perlindungan terhadap pekerja pada pekerjaan berbasis IT dan freelancer menjadi sangat penting. Hasil pengolahan data dari SAKERNAS menunjukkan bahwa proporsi pekerja pada pekerjaan berbasis IT yang mendapat jaminan sosial ketenagakerjaan lebih besar dibandingkan dengan pekerjaan yang tidak berbasis IT. Keadaan yang sama terjadi pada fasilitas jaminan kesehatan bagi pekerja. Keadaan tersebut menunjukkan sebagian besar pekerjaan berbasis IT di Indonesia justru lebih memperhatikan fasilitas jaminan sosial ketenagakerjaan bagi para pekerja. Selain itu, sebagian pekerjaan IT di Indonesia masih dikerjakan oleh karyawan tetap dan bukan kontrak, sehingga perusahaan punya kewajiban untuk memberikan fasilitas jaminan sosial ketenagakerjaan.

Tabel 5 : Kepesertaan Jaminan Sosial Pada Pekerjaan Berbasis IT, 2018

	JKK	JK	JHT	JP	JSK	JSTK	N
IT	39,08	28,80	19,02	14,10	46,72	42,69	944.654
Non-IT	31,20	23,81	23,53	19,61	35,75	39,19	60.598.584
Total	**31,33**	**23,89**	**23,45**	**19,51**	**35,92**	**41,45**	**61.543.238**

Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

Hal berbeda terjadi para pekerja bebas baik sektor pertanian maupun non pertanian. Kepesertaan pekerja bebas dalam jaminan sosial ketenagakerjaan sangat rendah masing-masing sebesar 0.75% pada pekerja bebas pertanian dan 1.42% pada pekerja bebas non pertanian. Meskipun demikian fenomena rendahnya kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja pada pekerja bebas ini belum secara langsung berhubungan dengan *gig economy*. Keadaan ini disebabkan sebagian pekerja bebas adalah pekerja dengan pendidikan rendah. Pada tahun 2018 terdapat 5.2 juta pekerja bebas sektor pertanian dan sekitar 92.15% berpendidikan SMP ke bawah, dan hanya 0.16% berpendidikan diploma/perguruan tinggi. Keadaan yang hampir sama terdapat pada pekerja bebas non pertanian. Pada tahun 2018 terdapat 6.97 juta pekerja besar non pertanian dan sekitar 80.95% berpendidikan SMP ke bawah, sedangkan 0.71% berpendidikan Diploma/Perguruan tinggi (BPS, 2019).

Tabel 6 : Kepesertaan Jaminan Sosial Pada Pekerjaan *Freelancer*, 2018

	JKK	JK	JHT	JP	JSK	JSTK	N
Buruh/Pegawai	38.82	29.65	23.45	19.51	44.60	48.92	49,316,263
Pekerja Bebas di Pertanian	0.66	0.60	0.00	0.00	0.78	0.75	5,226,705
Pekerja Bebas Nonpertanian	1.39	0.71	0.00	0.00	1.01	1.42	7,000,270
Total	31.33	23.89	23.45	19.51	35.92	41.45	61,543,238

Sumber: Analisis data SAKERNAS, 2018

KESIMPULAN DAN SARAN

Pemerataan akses jaminan sosial tenaga kerja telah menjadi komitmen pemerintah di Indonesia. Berbagai kebijakan dan program dicanangkan pemerintah guna memberikan perlindungan kepada rakyatnya. Namun, secara factual, pemerintah masih memberikan perhatian yang lebih besar pada sektor formal jika dibandingkan sektor informal. Di sisi lain, sektor informal masih mendominasi tenaga kerja di Indonesia karena 57% pekerja bekerja di sektor informal.

Secara umum tingkat kepersertaan jaminan sosial tenaga kerja di Indonesia masih belum sesuai harapan. Di sektor formal terdapat 48.92% pekerja yang menjadi peserta jaminan sosial tenaga kerja, sehingga masih jauh dari target maksimum yaitu seluruh pekerja mendapat jaminan sosial tenaga kerja sebagaimana hak yang dimiliki dalam UUD 1945 hasil amandemen. Di sektor informal, kepersertaan masyarakat pada jaminan sosial tenaga kerja sebesar 1.13%. Keadaan ini menunjukkan rendahnya fasilitas yang dimiliki oleh pekerja sektor informal. Meskipun BPJAMSOSTEK telah berusaha merekrut melalui agen perisai dan desa sadar BPJS Tenaga Kerja, tetapi kepesertaan di sektor informal masih belum sesuai harapan. Bantuan pemerintah berupa kepesertaan yang d itanggung oleh pemerintah diperlukan agar pekerja sektor informal tersebut dapat menjadi peserta BPJS Tenaga Kerja.

Terdapat disparitas kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja menurut sektor, provinsi, jenis kelamin maupun tingkat pendidikan. Pada sektor kontruksi dan akomodasi, kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja masih rendah (20,26%), sedangkan kepesertaan tinggi terdapat pada sektor listrik dan gas (72,26%) serta sektor jasa keuangan dan asuransi (68,88%). Pada pekerja berpendidikan Diploma ke atas, kepesertaan BPJS tenaga kerja sudah mencapai 64.34% sedangkan pada pendidikan SMP ke bawah partisipasi BPJS Tenaga Kerja sebesar 19.55%. Untuk meningkatkan kepesertaan jaminan sosial tenaga kerja di sektor formal, di beberapa daerah kabupaten/kota pemerintah mensyaratkan pengurusan SIUP wajib mengikutsertakan karyawan sebagai peserta BPJS tenaga kerja. Meskipun demikian, upaya untuk meningkatkan kepesertaan pekerja dalam BPJS tenaga kerja perlu terus ditingkatkan hingga semua pekerja dapat fasilitas jaminan sosial ini.

Kepesertaan BPJS tenaga kerja pada pekerja bebas di sektor pertanian dan non pertanian tampak sangat rendah. Mencermati trend perubahan struktur ketenagakerjaan di Indonesia sebagai implikasi dari perkembangan *gig economy*, tingkat kepesertaan pada *freelancer* ini perlu mendapat perhatian. Dalam beberapa tahun ke depan, diperkirakan jumlah pekerja bebas akan semakin besar sebagai implikasi dari berkembangnya *gig economy*. Oleh sebab itu, diperlukan strategi tertentu yang bisa meningkatkan kepesertaan pekerja bebas dalam jaminan sosial tenaga kerja seperti halnya pemberian fasilitas gratis yang dibayar pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

Adillah, S. U., & Anik, S. (2015). Kebijakan Jaminan Sosial Tenaga Kerja Sektor Informal Berbasis Keadilan Sosial Untuk Meningkatkan Kesejahteraan. *Yustisia Jurnal Hukum*, *4*(3), 558-580.

Badikenita, R. S. (2017). Perluasan Kepesertaan BPU BPJS Ketenagakerjaan Melalui Strategi Marketing Mix dan Regulasi. *Jurnal Institut BPJS Ketenagakerjaan*, *2*(1), 1–50.

Bessant, J., Watts, R., Dalton, T., & Smyth, P. (2006). *Talking policy: how social policy is made.* Allen & Unwin.

BPJAMSOSTEK. (2020). 2019, Bpjamsostek catat kinerja positif. https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/berita/26419/2019,-BPJAMSOSTEK-Catat-Kinerja-Positif

BPS. (2018a). *Pedoman Pengawas Survei Angkatan Kerja Nasional 2018.* Jakarta:Badan Pusat Statistik Republik Indonesia.

BPS. (2018). *Keadaan Angkatan Kerja di Indonesia per Agustus 2018*. In Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (Vol. 91, Issue August).

BPS. (2019). Keadaan Pekerja di Indonesia Agustus 2018. Badan Pusat Statistik, Jakarta

BPS. (2020). Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2020. Badan Pusat Statistik, Jakarta

DJSN. (2014). *Ringkasan Peta Jalan Penyelenggaraan Jaminan Sosial Bidang Ketenagakerjaan*. Dewan Jaminan Sosial Nasional, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia.

Ghozali, I. (2009). *Aplikasi Analisis Multivariate dengan Program IBM SPSS.* Badan Penerbit Universitas Diponegoro.

ILO. (2001). *Social Security : A New Concensus.*

ILO. (2002). *Social Security and Coverage for All*. ILO

ILO. (2008). *Perlindungan* social di Indonesia Persiapan Pengembangan Agenda. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@robangkok/@ilojakarta/documents/publication/wcms_116155.pdf

ILO. (2017). Laporan Teknis Kajian Aktuaria tentang Reformasi Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan Indonesia.

Instruksi Menteri Tenaga Kerja Nomor : INS.02/MEN/1995 Tentang Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bagi Tenaga Kerja Asing (*Expatriate)* di Perusahaan.

Irwandy, I. (2016). Kajian Literature: Evaluasi Pelaksanaan Program Jaminan Kesehatan Nasional di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia: JKKI*, 5(3), 110-114.

Joo, S. H., & Grable, J. E. (2005). Employee Education and the Likelihood of Having a Retirement Savings Program. *Journal of Financial Counseling and Planning Education,* 16(1), 37–49.

Keputusan Menteri Tenaga Kerja No. Kep-132/MEN/1998 Tentang Pencabutan Instruksi Menteri Tenaga Kerja Nomor INS.02/MEN/1995 Tentang Pelaksanaan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja Bagi Tenaga Kerja Asing (*Expatriate)* di Perusahaan.

Kesmawan, A. P., & Mutiarin, D. (2014). Implementasi Kebijakan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (Bpjs) Kesehatan di Kabupaten Bantul Daerah Istimewa Yogyakarta. *Journal of Governance and Public Policy,* 1(3).

Kristina, A. (2018). Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Indonesia (Mencari Pelajaran dari Implementasi Kebijakan di Berbagai Negara). *Media Trend,* 13(2), 167-177.

Madya, S. D. O., & Nurwahyuni, A. (2019). Determinan Sosial Ekonomi Kepemilikan Jaminan Kecelakaan Kerja pada Tenaga Kerja Informal di Indonesia: Analisis Data SUSENAS 2017. *Jurnal Ekonomi Kesehatan Indonesia*, 3(2).

Mundiharno. (2012). Peta Jalan Menuju Universal Health Coverage Jaminan Kesehatan. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(2).

Pakpahan, R. H., & Sihombing, E. N. (2018). Tanggung Jawab Negara Dalam Pelaksanaan Jaminan Sosial Responsibility State In The Implementation Of Sosial Security. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(2), 163-174.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor : PER-03/MEN/1994 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja Harian Lepas, Tenaga Kerja Borongan dan Tenaga Kerja Kontrak.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja No. PER-24/EM/VI/2006 Tentang Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor: PER.24/MEN/VI/2006 Tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 1993 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1996 Tentang Pengelolaan dan Investasi Dana Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Perwira, D., Arifianto, A., Suryahadi, A., & Sudarno, S. (2003). *Perlindungan Tenaga Kerja Melalui Sistem Jaminan Sosial: Pengalaman Indonesia*. Jakarta: SMERU.

Purnama, A. (2015). Analisis Perlindungan Jaminan Sosial bagi Pekerja Informal. *Jurnal PKS*, 14(2), 149–162.

Purwoko, H. B. (2016). Penyelenggaraan Sistem Jaminan Sosial (SJS) di Indonesia dalam Perspektif Internasional. *E-Journal WIDYA Ekonomika*, 1(1), 75-85.

Retnaningsih, H. (2016). The Strategy of Employment Social Security System Concerning the Protection of Workers. *Jurnal Aspirasi*, 7(2), 157–172.

RI. (2011). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Republik Indonesia.

Salim, Z., Muchtar, O., Dartanto, T., & Susmono, H. (2015). Menggapai Kesejahteraan Bersama Melalui SJSN : Bisakah Dengan Payung Robek ? (Issue June 2015).

Santoso, S., & Tjiptono, F. (2001). *Riset Pemasaran: konsep dan aplikasi dengan SPSS*. Elex Media Computindo.

Shihab, A. N. (2012). Hadirnya Negara di Tengah Rakyatnya Pasca Lahirnya Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. *Jurnal Legislasi Indonesia*, 9(2), 175–190.

Steven. (2017). *Kepesertaan JKN KIS di Lampung Masih*. Swara Lampung. http://lenteraswaralampung.com/berita-6738-kepesertaan-jkn-kis-di-lampung--masih-tergolong-rendah.html

Suharto, E. (2011). *Kebijakan sosial*. Bandung: Alfabeta.

Suryono, A. (2014). Kebijakan Publik untuk Kesejahteraan Rakyat. *Transparansi : Jurnal Ilmiah Ilmu Administras*i, VI(02).

Triyono, T., Zaelany, A.A., Alihar, F., Ngadi, N., Ocktaviana, S., Pradipta, L., Barid, V.B., Muslim, F., Aruan, N.L., Kurniawan, F.E., Aini, N.A., Meilianna, R., & Purba, Y.A. (2019). *Perluasan Akses dan Partisipasi Jaminan Sosial Ketenagakerjaan untuk Mendukung Produktivitas Penduduk.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.

Yoenaz, S. (2018). Pelaksanaan Humas Dalam Sosialisasi Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Di Kantor Bpjs Ketenagakerjaan Padang. *Jurnal Ecogen*, 1(2), 308-315.

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1992 Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja

Undang-undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 Tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial.

Widarti, D. (2009). *Extending Social Security Coverage to Informal Economy Workers : Way Forwar*d. International Labour Organization : Working Paper.

Wilson, Bill. 2017. "What Is the 'Gig' Economy?" BBC News. Retrieved November 3, 2020 (https://www.bbc.com/news/business-38930048).