

JAMSOSTEK DAN NEGARA KESEJAHTERAAN

Oleh :
Hari Nur Arif, SH., MH.

ABSTRAK

Penyelenggaraan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, pada saat ini dilaksanakan oleh PT Jamsostek, yang diberi hak monopoli sebagai penyelenggara jaminan sosial bagi tenaga kerja seluruh Indonesia. Posisi ini disandang hingga saat ini, meski dalam pelaksanaannya perusahaan ini sering mendapat kecaman, baik terhadap pelayanannya maupun penyalahgunaan dana yang terkumpul, bahkan di saat hembusan angin reformasi melanda Indonesia, Menteri Tenaga Kerja (pada waktu dijabat oleh Fahmi Idris), sempat melontarkan gagasan agar monopoli PT Jamsostek segera dihapuskan, dengan satu-satunya alasan bahwa monopoli adalah “buruk”.

Kata kunci: Jamsostek, Tenaga kerja, perusahaan.

A. PENDAHULUAN

Sebagai bagian dari masyarakat yang produktif, amatlah wajar bila para pekerja diberikan perlindungan, pemeliharaan serta secara bertahap ditingkatkan kesejahteraannya. Peningkatan kesejahteraan tersebut dapat dilakukan dengan cara meningkatkan upah dan jaminan sosial.

Dalam konteks hubungan kerja antara pekerja dengan pengusaha, pihak pekerja berhak mendapatkan upah sesuai dengan perjanjian kerja. Tetapi seringkali terjadi bahwa pekerja tidak dapat melakukan pekerjaan karena adanya resiko sosial dan resiko ekonomi, seperti kecelakaan, sakit, hamil, hari tua, cacat atau kematian yang dapat menimpa dirinya sewaktu-waktu. Karena itu, mereka perlu mendapatkan jaminan sosial untuk membiayai kelangsungan hidupnya.

Penyelenggaraan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia, pada saat ini dilaksanakan oleh PT Jamsostek, yang diberi hak monopoli sebagai penyelenggara jaminan sosial bagi tenaga kerja seluruh Indonesia. Posisi ini disandang hingga saat ini, meski dalam pelaksanaannya perusahaan ini sering mendapat kecaman, baik terhadap pelayanannya maupun penyalahgunaan dana yang terkumpul, bahkan di saat hembusan angin reformasi melanda

Indonesia, Menteri Tenaga Kerja (pada waktu dijabat oleh Fahmi Idris), sempat melontarkan gagasan agar monopoli PT Jamsostek segera dihapuskan, dengan satu-satunya alasan bahwa monopoli adalah “buruk”.

Rencana penghapusan monopoli jamsostek tersebut berdampak cukup luas. Muncul pro-kontra dari kalangan perusahaan swasta cukup santer terdengar suara setuju. Tetapi tak kurang banyaknya pihak yang menyatakan tidak setuju dengan alasan bahwa kondisi ketenagakerjaan sampai saat ini masih belum memungkinkan penghapusan monopoli tersebut.

A. NEGARA KESEJAHTERAAN

Pandangan atau konsep yang menyatakan bahwa “kontrak sosial” sebagai awal terbentuknya suatu negara, juga mengandung pengertian bahwa negara dapat dipandang sebagai asosiasi (perkumpulan) manusia yang hidup dan bekerjasama untuk mengejar beberapa tujuan bersama. Akhir tujuannya adalah menciptakan kebahagiaan bagi rakyatnya (*bonum publicum, common good, common wealth*).

Menurut Roger H. Soltou, tujuan negara ialah memungkinkan rakyatnya “berkembang serta menyelenggarakan daya cipta sebebas mungkin” (*the free possible development and creative self-expression of its members*). Dan menurut Harold J. Laski, “menciptakan keadaan di mana rakyatnya dapat mencapai keinginan-keinginan secara maksimal” (*creation of those conditions under which the members of the state may attain the maximum satisfaction of their desires*) (Mariam Budiardjo, 1986).

Negara yang pertama muncul, adalah negara dengan tipe negara yang berfungsi hanya sebagai penjaga malam (*nachtwaker staat*). Menurut type ini, negara hanya melakukan tugas sebagai penjaga keamanan dan pengaturan keuangan negara, serta hubungan dengan luar negeri. Negara akan bertindak kalau keamanan anggota masyarakat terganggu. Pengaturan hubungan perdagangan, tingkah laku kehidupan, dan lain-lain yang terjadi antar anggota masyarakat bukan urusan negara.

Modernisasi yang diawali terjadinya revolusi industri, khususnya di Inggris, membawa pengaruh terhadap tugas dan tujuan negara. Type negara pun bergeser dari negara sebagai penjaga malam menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Perkembangan industrialisasi dengan berdirinya pabrik-pabrik, membawa akibat munculnya permasalahan baru dalam masyarakat, seperti polusi udara dan suara, urbanisasi, risiko kecelakaan kerja dan sebagainya. Kondisi demikian meresahkan masyarakat, dan jika negara tidak ikut campur tangan maka akan terjadi kekacauan atau kerusakan, dan bahkan tindakan kekerasan, karena masing-masing anggota dalam masyarakat akan berusaha untuk mempertahankan kepentingannya.

Campur tangan pemerintah pada perkembangannya hampir meliputi semua bidang kehidupan manusia, bahkan sampai pada kehidupan pribadi dalam kamar tidurnya (misalnya pengaturan jumlah anak). Hal ini semata-mata dilakukan untuk menjaga kepentingan dan agar tujuan bersama anggota masyarakat dapat tercapai.

Menurut Mustamin Daeng Matutu (1972), setidaknya-tidaknya ada tujuh ciri pokok negara kesejahteraan, yaitu :

Pertama, terjaminnya hak asasi sosial dan hak asasi ekonomi. Negara harus terlebih dahulu mengadakan kegiatan (aktif) untuk memenuhi hak-hak asasi ini. Contohnya, antara lain hak atas pekerjaan dan tunjangan jika menganggur, hak upah minimum dengan jam kerja maksimal, hak perumahan yang layak, hak memasuki lembaga-lembaga pendidikan dan hak atas kesehatan;

Kedua, model *trias plotica* cenderung tidak dipisahkan, tetapi lebih banyak berorientasi pada manajemen (efisiensi kerja);

Ketiga, hak milik tidak diartikan bersifat mutlak, melainkan juga berfungsi sosial, bahkan kadang-kadang diformulasikan sebagai suatu "*sociale plicht*" (kewajiban sosial);

Keempat, peranan negara tidak hanya sebagai penjaga keamanan dan ketertiban, tetapi juga memenuhi kebutuhan asasi sosial, ekonomi dan kultural (ikut campur tangan);

Kelima, kaidah-kaidah hukum administrasi negara merupakan kaidah yang membebankan kewajiban tertentu kepada pihak yang diperintah dan juga materinya lebih banyak bersangkutan-paut dengan kehidupan sosial, ekonomi dan kultural masyarakat;

Keenam, peranan hukum publik semakin luas dan peranannya mendesak hukum perdata dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan kultural;

Ketujuh, titik beratnya bersifat negara hukum materiil, yang mementingkan keadilan sosial.

Jika diperhatikan, konsep negara republik Indonesia sebagaimana tercermin dalam UUD 1945 baik pembukaan maupun batang tubuhnya, tampak adanya kesamaan dengan ciri-ciri pokok negara kesejahteraan sebagaimana dikemukakan di atas.

Alinea keempat pembukaan UUD 1945 menyatakan ; *“Kemudian dari pada itu, untuk membentuk suatu pemerintah negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial maka, berdasarkan kepada, serta mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”*.

Kata “melindungi” dalam alinea tersebut merupakan kata yang berawalan *me*, yakni awalan yang menunjukkan keaktifan pokok kalimat, yaitu pemerintah negara Indonesia dalam pekerjaan/kegiatan “lindungi”. Hal ini menunjukkan kehendak/cita-cita para perumus pembukaan UUD dan UUD, supaya setiap pemerintah negara Indonesia menjadikan salah satu kewajibannya, yaitu melindungi bangsa Indonesia dan tumpah darahnya terhadap bahaya-bahaya yang mungkin mengancam. Bahaya-bahaya tersebut merupakan risiko-risiko yang sewaktu-waktu akan selalu dihadapi dan dialami oleh warga negara, baik risiko khusus yang bersifat mikro individual maupun risiko fundamental yang bersifat makro kolektif, seperti risiko politik, risiko ekonomis, risiko sosial, risiko hankam dan risiko internasional.

Kata-kata “memajukan kesejahteraan umum” menunjukkan pula bahwa, adalah menjadi kewajiban pemerintah untuk menggarap dan mengembangkan segala hal yang bersangkutan-paut dengan kesejahteraan umum, misalnya membangun sarana dan prasarana yang menunjang kegiatan warga negaranya (jalan, irigasi, perumahan, rumah sakit, dan sebagainya). Pemerintah juga mempunyai kewajiban mencerdaskan kehidupan bangsa, dengan mendirikan fasilitas-fasilitas pendidikan.

Kemudian sila kelima Pancasila (yang hendak mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), memberikan petunjuk akan sifat negara kesejahteraan. Lebih jauh lagi, kalau diperhatikan pasal-pasal pada batang tubuh UUD 1945, ternyata Pasal 27, 28, 31, 32, 33, 34, terlihat bahwa kesemuanya berindikasi kepada asas-asas dan ciri-ciri pokok negara kesejahteraan.

Plato, Aristoteles, dan John Locke, pernah mengemukakan tentang tujuan negara sebagai berikut : “..... *tiada negara yang dibentuk untuk menimbulkan kesukaran-kesukaran dan kekacauan bagi umat manusia, setidaknya tidaknya secara teoritis. Semua negara yang pernah ada dalam sejarah, yang masih ada dan yang akan ada di masa depan, selalu akan dibentuk dan dipertahankan demi tujuan-tujuan baik dan luhur itu*”. (F. Isjwara, 1982).

Jadi, secara teoritis dapat dikatakan bahwa semua tujuan negara (dahulu, kini dan di masa depan) adalah sama dan baik adanya. Semua tujuan baik itu dipusatkan pada penciptaan kesejahteraan bagi warga negara, dan kesejahteraan ini pulalah yang menjadi hukum tertinggi bagi negara dan penguasa negara itu. “*Solus populi, suprema lex*”.

B. JAMSOSTEK

Sejalan dengan perkembangan dan pembangunan di segala bidang, khususnya di bidang industri dan perdagangan yang dilakukan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat termasuk tenaga kerja, pada sisi lain terdapat pengaruh sampingannya. Hal ini terlihat pada semakin meningkatnya jumlah dan kualitas sumber bahaya yang sewaktu-waktu dapat merealisasikan

dirinya menjadi malapetaka. Petaka itu dapat berupa kecelakaan kerja, penyakit akibat kerja, yang dapat menyebabkan cacat atau bahkan kematian.

Berbagai petaka yang sangat merugikan semua pihak itu, erat kaitannya dengan berbagai masalah, baik ekonomi, sosial, budaya maupun politik. Oleh karena itu, dalam upaya memberikan jaminan agar setiap warga negara dapat memperoleh hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan, perlu diadakan pengamanan terhadap usaha produksi dan sumber-sumber bahaya yang diperkirakan akan semakin meningkat, baik jumlah maupun macamnya sebagai akibat perkembangan industri itu sendiri . (YK3, 1983).

Dari berbagai penelitian, ternyata faktor manusia dalam timbulnya kecelakaan sangat penting. Dari hasil-hasil penelitian, selalu ditemui bahwa 80-85 persen kecelakaan disebabkan oleh kelalaian atau kesalahan manusia. Bahkan, ada yang berpendapat, bahwa akhirnya langsung atau tidak langsung semua kecelakaan adalah dikarenakan faktor manusia. Kesalahan tersebut mungkin saja dibuat oleh perencana pabrik, pengusaha, insinyur, ahli kimia, ahli listrik, pimpinan kelompok, pelaksana atau petugas yang melakukan pemeliharaan mesin dan peralatan (Sumakmur, 1985).

Di samping risiko sosial ekonomis berupa kecelakaan kerja, tenaga kerja dapat pula mengalami penderitaan sakit, hamil, hari tua, cacat, kematian atau pemutusan hubungan kerja yang menimpa sewaktu-waktu. Itu semua perlu mendapatkan jaminan sosial untuk membiayai kelangsungan hidupnya.

Dalam mengatasi risiko sosial ekonomis tersebut, seorang tenaga kerja membutuhkan biaya yang cukup besar, yang tidak mungkin dapat ditanggung sendiri, sehingga membutuhkan bantuan pihak lain. Meminta bantuan kepada teman sekerja adalah tidak mungkin dilakukan, karena upah yang diterima oleh teman sekerjanya sama dengan upah yang diterima olehnya sendiri, yang jumlahnya di bawah upah wajar. Sedangkan meminta pertolongan kepada pihak perusahaan juga sangat jarang dapat dikabulkan. Untuk mengatasi kondisi demikian, maka diperlukan suatu badan atau lembaga yang bersedia

menjamin kemungkinan terjadinya risiko sosial ekonomi yang menimpa tenaga kerja.

Penanggulangan risiko sosial ekonomis tersebut harus dilakukan secara sistematis, terencana dan teratur. Penanggulangan demikian dilakukan dengan program jaminan sosial tenaga kerja yang diselenggarakan oleh pemerintah. (Wuryati dan Sonhaji, 1989). Jaminan sosial sudah lama dikenal di negara maju sejak permulaan abad 19 pada saat terjadinya revolusi industri, di mana tumbuh pabrik-pabrik dan tumbuh pula masyarakat industri baru di perkotaan yang hidupnya sama sekali tergantung dari upah, sehingga sangat peka terhadap peristiwa-peristiwa yang dapat mengganggu kelangsungan penghasilannya, misalnya kecelakaan, sakit dan pemutusan hubungan kerja.

Untuk menanggulangi peristiwa-peristiwa tersebut, pemerintah atau masyarakat sendiri mengembangkan metoda-metoda perlindungan terhadap para pekerja, seperti menggalakkan tabungan kecil bagi pekerja berpenghasilan rendah, pemberian tanggung jawab/kewajiban pengusaha terhadap kesejahteraan pekerjanya dan pertanggungan pekerja pada program asuransi komersial.

Dalam perkembangannya, ternyata tiga metoda tersebut kurang efektif untuk memberikan jaminan masa depan pekerja, dikarenakan dalam program tabungan kecil, pekerja ternyata sulit menyisihkan sedikit dari penghasilannya secara sukarela; dalam program tanggung jawab pengusaha, pekerja berada pada pihak yang lemah untuk mengajukan haknya bila terjadi peristiwa yang merugikan; dan dalam program asuransi komersial, ternyata seleksi peserta dari golongan risiko yang baik saja.

Menghadapi persoalan tersebut, pemerintah harus mencari sistem alternatif yang terbaik bagi negaranya masing-masing. Dalam hal ini pemerintah Jerman di bawah pemerintahan Kanselir Otto van Bismark membentuk suatu sistem perlindungan sosial ekonomi bagi pekerja industrinya, yang kemudian ternyata merupakan sistem asuransi sosial yang pertama di dunia. Jerman dapat menemukan sistem ini karena tidak begitu

terikat pada prinsip liberalisme seperti negara-negara Eropa Barat lainnya, dan tetap dipengaruhi oleh tradisi Prusia yang berfaham otoritarian yang paternalistik. (Sentanoe. K., 1982).

Sistem asuransi sosial Jerman diselenggarakan dalam tiga tahap, yaitu asuransi sakit; asuransi kecelakaan kerja; dan asuransi pensiun hari tua serta pensiun cacat. Pelaksanaan sistem ini dilakukan secara wajib bagi pekerja di daerah perkotaan yang sebelumnya merupakan golongan yang membutuhkan bantuan dari undang-undang kemiskinan (*poor law*) yang sebelumnya pernah diberlakukan dalam rangka memberikan bantuan kepada masyarakat miskin.

Sistem Jerman ini segera diikuti Austria, dan 30 atau 40 tahun kemudian diikuti oleh Inggris dan negara-negara eropa lainnya seperti Rusia, dan kemudian Jepang. Setelah depresi besar tahun 1930, asuransi sosial mulai menyebar ke Amerika Latin, amerika Serikat dan Kanada. Sedangkan di Asia dan Afrika, asuransi sosial dimulai pada waktu yang berbeda setelah berakhirnya Perang Dunia ke II yaitu sesudah kemerdekaan nasional dari masing-masing negara.

Jaminan sosial dapat diartikan dengan pengertian yang berbeda-beda sebagaimana di bawah ini :

Menurut John G. Turnbull dkk., mengartikan jaminan sosial sebagai “*suatu keadaan yang terlindung dan aman dari berbagai jenis ancaman dan bahaya*”. Tetapi mereka kemudian membatasi jaminan sosial tersebut pada bidang ekonomi saja.

Dalam konvensi ILO No. 102 mengenai Standar Minimum Jaminan Sosial (*Social Security (Minimum Standard) convention*) 1952, jaminan sosial diartikan sebagai “*usaha pemerintah untuk melindungi masyarakat atau sebagian besar anggota masyarakat dari tekanan ekonomi yang bisa menyebabkan hilangnya penghasilan karena sakit, pengangguran, cacat, hari tua, dan kematian; untuk menyediakan bagi masyarakat itu pemeliharaan kesehatan yang dibutuhkan, dan untuk memberi bantuan kepada keluarga dalam pemeliharaan anak*”.

Menurut Kenneth Thompson (Staf ahli ISSA), memberikan pengertian jaminan sosial sebagai *“perlindungan yang diberikan oleh masyarakat bagi anggota-anggotanya untuk risiko-risiko atau peristiwa-peristiwa tertentu dengan tujuan sejauh mungkin untuk menghindari terjadinya peristiwa-peristiwa tersebut yang mengakibatkan hilangnya atau turunnya sebagian besar penghasilan, dan untuk memberikan pelayanan medis dan/atau jaminan keuangan terhadap konsekuensi ekonomi dari terjadinya peristiwa tersebut, serta jaminan untuk tunjangan keluarga dan anak”*.

Sedangkan menurut Harun Alrasjid, jaminan sosial merupakan *“suatu perlindungan kesejahteraan masyarakat yang diselenggarakan pemerintah untuk menjaga dan meningkatkan taraf hidup rakyat”*.

Dengan demikian, pengertian jaminan sosial dalam ruang lingkup yang luas, adalah dimaksudkan untuk mencegah dan mengatasi keterbelakangan, ketergantungan, keterlantaran serta kemiskinan pada umumnya. Sedangkan dalam pengertian yang murni, jaminan sosial diartikan sebagai asuransi sosial. Dalam pengertian murni tersebut, jaminan sosial diartikan sebagai perlindungan terhadap hilangnya atau berkurangnya penghasilan, seperti dalam pemutusan hubungan kerja dan atau terhadap tambahan biaya hidup, seperti perawatan dalam waktu sakit.

Penyelenggaraan jaminan sosial tenaga kerja (jamsostek) di Indonesia, dimulai pada abad 20, yaitu pertama kali dikeluarkannya UU No. 33 Tahun 1947 Jo. UU No. 2 Tahun 1951 Tentang pemberlakuan UU No. 33 Tahun 1947 Tentang Kecelakaan Kerja untuk seluruh Indonesia. Sistem penyelenggaraan jamsostek menurut UU tersebut adalah sistem tanggung jawab pengusaha, artinya jika terjadi peristiwa yang merugikan pada pekerja, maka pekerja tersebut melakukan upaya penanggulangan secara mandiri pergi ke dokter atau rumah sakit dengan biaya yang ditanggung lebih dulu oleh pekerja, kemudian pekerja dapat meminta penggantian biaya pengobatan dan perawatan kepada pihak pengusaha (dikenal dengan sistem restitusi). Di samping itu hanya diberlakukan bagi perusahaan-perusahaan yang memiliki resiko tinggi saja, seperti pabrik-pabrik yang menggunakan mesin-mesin

berat, ketel uap dan sebagainya. Sedangkan untuk perusahaan-perusahaan yang kegiatannya bersifat klerikal, tidak terkena kewajiban ketentuan UU tersebut di atas.

Jadi, pelaksanaan program jaminan sosial belum dilakukan dengan sistem atau mekanisme asuransi. Baru 30 tahun kemudian, yaitu dengan dikeluarkannya PP No. 33 Tahun 1977 Tentang Asuransi Sosial Tenaga Kerja (Astek), jaminan sosial tenaga kerja dilakukan melalui mekanisme asuransi. Dengan demikian secara praktis penyelenggara jamsostek dengan sistem asuransi mulai diselenggarakan sejak tahun 1978 berdasarkan ketentuan PP No. 33 Tahun 1977 tersebut. Jamsostek yang diselenggarakan PT Astek ini memiliki dua program jaminan berupa asuransi kecelakaan kerja dan asuransi kematian. Kedua asuransi ini digabungkan dengan tunjangan hari tua.

Dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta meningkatnya risiko sosial ekonomis, maka dipandang perlu oleh pemerintah untuk menyempurnakan program jaminan sosial bagi tenaga kerja tersebut dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1992 Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja dan PP No. 14 Tahun 1993 Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja, serta PP No. 36 Tahun 1995 Tentang Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja.

Dalam UU No.3 Tahun 1992, dalam pasal 1 angka 1 memberikan pengertian jaminan sosial tenaga kerja sebagai *“suatu 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, bersalin, hari tua dan meninggal dunia.”*

Berdasarkan ketentuan dalam perundang-undangan tersebut di atas, maka program jamsostek mengalami perkembangan, yaitu menjadi empat program jaminan yakni, Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK); Jaminan Kematian (JK); Jaminan Hari Tua (JHT); dan Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK). Di samping itu PT Askes yang merupakan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai badan penyelenggara diubah namanya menjadi PT Jamsostek.

Jaminan sosial bagi tenaga kerja sebagaimana telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas, mempunyai beberapa aspek. *Pertama*, memberikan perlindungan dasar untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum bagi tenaga kerja beserta keluarganya; *kedua*, merupakan penghargaan kepada tenaga kerja yang telah menyumbangkan tenaga dan pikirannya pada perusahaan tempat di mana mereka bekerja.

Peraturan perundang-undangan jaminan sosial bagi tenaga kerja yang ada, selama ini memberikan perlindungan, pemeliharaan dan peningkatan kesejahteraan berdasarkan usaha bersama, kekeluargaan dan gotong royong sebagaimana dimaksudkan dalam jiwa dan semangat Pancasila dan UUD 1945.

C. RELEVANSI JAMSOSTEK DAN NEGARA KESEJAHTERAAN

Untuk mempertimbangkan relevan atau tidaknya program jamsostek, perlu diperhatikan atau dicermati sekilas kondisi ketenagakerjaan di Indonesia, khususnya masalah upah dan persepsi terhadap keselamatan dan kesehatan kerja (K3).

Masalah pengupahan dikaitkan dengan program jamsostek, karena hal ini berkaitan dengan iuran yang harus ditanggung atau dibayarkan oleh tenaga kerja. Kondisi pengupahan di tanah air, masih memprihatinkan bila dibandingkan di negara lain, bahkan dibandingkan dengan negara-negara tetangga di wilayah Asia Tenggara seperti Malaysia, Hongkong, Singapura dan Taiwan serta Korea Selatan. Apalagi jika dibandingkan dengan negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Uni Eropa atau Jepang. Hal ini terjadi karena kebijakan pemerintah di bidang pengupahan, selalu dikaitkan dengan kepentingan untuk menarik minat investor asing agar tertarik menanamkan modalnya di Indonesia, sehingga pekerja Indonesia yang jumlahnya besar, hanya dijadikan sebagai keunggulan komparatif atau daya saing dalam rangka menarik investor asing.

Meski telah dilakukan perbaikan dan kenaikan dalam pengaturan upah, kondisi demikian dirasakan belum atau bahkan jauh dari cukup untuk dapat meningkatkan kesejahteraan tenaga kerja. Sejak tahun 1996, perhitungan

upah minimum telah mulai diubah, yaitu dari kebutuhan fisik minimum (KFM) menjadi kebutuhan hidup minimum (KHM), yaitu dengan penetapan 86 persen KHM seorang tenaga kerja, dan pemerintah memperkirakan tahun 2000 upah minimum tenaga kerja sudah berada di atas KHM.

Akan tetapi, dalam kenyataannya, upah tersebut secara riil masih jauh di bawah perhitungan KHM, apalagi dengan terjadinya krisis ekonomi dan moneter yang terjadi sejak tahun 1997 hingga saat ini. Upah sebesar yang ditetapkan dalam ketentuan Upah Minimum Regional (UMR), Upah Minimum Propinsi (UMP) dan Upah Minimum Kota/Kabupaten (UMK) sebesar itu tidak cukup untuk membiayai kebutuhan hidup seorang tenaga kerja, apalagi untuk mencukupi kebutuhan seluruh anggota keluarga. Keadaan akan menjadi lebih parah lagi, jika ada anggota keluarga sakit, yang berada di luar tanggungan PT Jamsostek.

Kesadaran masyarakat industri (tenaga kerja dan pengusaha) terhadap K3 umumnya masih rendah, sehingga risiko sosial ekonomis yang mungkin timbul akan semakin besar. Dari berbagai penelitian, rendahnya kesadaran tenaga kerja dapat dilihat pada penggunaan alat pelindung diri, meskipun disediakan, umumnya para pekerja tidak mau atau enggan menggunakan alat pelindung diri saat bekerja dengan berbagai alasan, dan secara umum pemakaian alat pelindung diri dianggap atau dirasakan malah mengganggu ruang gerak mereka.

Kesadaran perusahaan terhadap K3 tergantung pada kualitas manajemennya dan besar-kecilnya perusahaan. Di lapangan masih dijumpai kelompok perusahaan dalam menjalankan K3 sebagai berikut :

Pertama, perusahaan yang buta K3. Perusahaan kelompok ini umumnya masih berada pada fase *survival*, serta ukuran usahanya atau nilai investasinya masih terbatas. Pimpinan perusahaan juga terbatas pendidikannya, sehingga sukar untuk menerima pemikiran-pemikiran yang cukup maju atau bertentangan dengan konteks pandangan tradisional. Pelaksanaan hubungan industrial atau ketentuan-ketentuan pandangan tentang keselamatan kerja lebih dianggap

sebagai beban, sehingga sedapat mungkin diupayakan dihindarkan. Sering mereka bermain kucing-kucingan dengan petugas K3.

Kedua, perusahaan yang berpandangan bahwa K3 merupakan unsur biaya yang mempengaruhi profitabilitas perusahaan. Pada kelompok ini, ukuran perusahaan mulai dari yang cukup besar sampai pada yang raksasa. Orientasi utama perusahaan adalah pertumbuhan dan keuntungan. Tidak ada batasan latar belakang sosial dan pendidikan dari pemilik atau pimpinan perusahaan.

Motivasi kelompok ini adalah perhitungan untung rugi. Namun jika mereka bisa diyakinkan bahwa pelaksanaan K3 justru meningkatkan keuntungan, maka tanpa ragu akan dilaksanakan. Pelaksanaan K3 itu sendiri biasanya terbatas pada norma atau standar yang telah ditentukan dalam peraturan yang ada. Sulit diharapkan perusahaan berinisiatif mengembangkan kemungkinan baru mengenai kondisi kerja di luar yang dilaksanakan.

Ketiga, perusahaan yang berpandangan K3 sebagai bagian dari tanggung jawab sosial perusahaan. Perusahaan yang termasuk kelompok ini biasanya telah lepas dari tahap survival. Ukuran perusahaan atau nilai investasinya cukup besar sampai besar sekali, dengan hasil usaha yang relative stabil. Pimpinan atau manajemen perusahaan mempunyai wawasan yang sangat luas dan maju. Orientasi perusahaan tidak semata-mata untuk mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya. Kesejahteraan dan lingkungan kerja termasuk masalah K3 mendapat perhatian yang besar. Upaya-upaya baru dalam masalah keselamatan kerja akan disambut baik.

Keempat, perusahaan yang menempatkan K3 sebagai bagian integral dari kegiatan bisnisnya. Dalam kelompok ini, K3 betul-betul ikut menentukan keberhasilan usahanya. Biasanya nilai investasinya sangat tinggi dengan teknologi canggih, sehingga setiap kecelakaan yang terjadi dapat berakibat fatal. Dalam banyak hal diperkuat dengan kenyataan bahwa di Indonesia tenaga kerja terampil yang menangani dan melayani industri-industri tertentu dalam kelompok ini sangat terbatas, dan untuk mendidiknya dibutuhkan waktu yang cukup lama. Sebagai contoh klasik dalam kelompok ini adalah industri penerbangan. Pada usaha ini, unsur keselamatan sudah menjadi

disiplin yang utuh, dengan aturan-aturan dan standar keselamatan kerja yang sangat ketat. (KY3,1983).

Melihat kenyataan tentang kondisi ketenagakerjaan di atas, maka sudah sepantasnya jamsostek dilaksanakan oleh pemerintah melalui sebuah BUMN yang memegang hak monopoli sebagai perwujudan konsepsi negara kesejahteraan sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Kemungkinan untuk dilaksanakannya program jamsostek oleh lembaga di luar pemerintah tetap terbuka sepanjang hasilnya lebih baik untuk kesejahteraan rakyat.

Judul Bab XIV UUD 1945 “Kesejahteraan Sosial” (Bab ini terdiri dari dua pasal yaitu Pasal 33 dan Pasal 34). Dua kata itu mengandung arti bahwa kemajuan dan pertumbuhan ekonomi harus bermuara dan memberi manfaat kepada kesejahteraan sosial. Dengan demikian secara konstitusional bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, Indonesia juga menganut faham sosialis (sosialisme). Sosialisme Indonesia adalah *sosialisme religius*. Hal ini berulang kali ditegaskan oleh Soekarno. Bung Hatta menjelaskan pula hal ini dan sekaligus menyebutkan *sosialisme Indonesia*. Sosialisme Indonesia menolak *marxisme*, menolak faham *historis materialisme*. Sosialisme Indonesia tidak sama dengan sosialisme Uni Soviet atau Eropa Timur yang *marxistis*. (K. Wantjik Saleh, 1977).

Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, “*Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sistem kapitalisme dalam negara RI tidak boleh dijalankan, tidak boleh dibiarkan oleh pengusaha. Istilah “sebagai usaha bersama” menunjuk kepada penolakan cara-cara monopoli sebagai buahnya sistem persaingan dan perserikatan bebas dalam sistem liberal kapitalis. Demokrasi ekonomi mengutamakan sistem pelebagaan yang merupakan usaha bersama atas dasar partisipasi yang luas.

Selanjutnya Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai negara*”. Ketentuan ini menunjukkan bahwa negara dibenarkan dan dikehendaki memegang peranan yang menentukan, peranan

memimpin, dalam cabang-cabang produksi yang sifatnya menguasai hajat hidup orang banyak. Dengan demikian, diharapkan produksi dan distribusi barang dan jasa pokok yang dibutuhkan masyarakat tidak boleh diserahkan semata-mata kepada mekanisme pembentukan harga dalam pasar bebas, karena pasar dapat dipermainkan sekehendak hati oleh pengusaha swasta bebas yang tingkat kegiatannya hanya berpedoman pada ada-tidaknya keuntungan dan besar-tidaknya keuntungan yang akan diperoleh. Dalam hal ini negara diharapkan selalu dapat memberikan tindakan-tindakan perlindungan kepada masyarakat dan tidak membiarkan mereka hanya tergantung pada belas kasihan pengusaha swasta. Maka, hanya dalam cabang-cabang produksi yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak, usaha-usaha perseorangan, swasta, masih mempunyai kebebasan memasukinya. Jadi masih ada kebebasan berusaha.

Berpijak pada pemikiran UUD 1945 di atas, maka jaminan sosial tenaga kerja, termasuk dalam bentuk jasa-jasa yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak, dalam hal ini tenaga kerja. Dengan demikian sudah sepantasnya kalau ada monopoli dari pemerintah lewat BUMN yang dimilikinya, yaitu PT Jamsostek, apalagi kalau monopoli tersebut dikaitkan dengan kondisi ketenagakerjaan sebagaimana telah digambarkan di atas.

Kwik Kian Gie, mengibaratkan monopoli PT Jamsostek dengan polisi. *“Kalau semua rakyat yang berpenghasilan di atas jumlah tertentu dipajaki, dan hasilnya sebagian dipakai untuk membayar polisi, apakah itu bukan monopoli? Apakah tidak lantas harus dibubarkan, dan setiap orang membeli keamanan dan pengamanan dari berbagai organisasi satpam saja? Polisi harus wajib, dan harus monopoli. Dan polisi untuk semua warga bangsa. Bahwa yang mampu ingin membeli pengamanan ekstra dengan menyewa satpam boleh saja. Tetapi, jangan lantas polisinya dibubarkan karena monopoli, dan monopoli mesti jelek. Ini pikiran yang absurd, keliru”.*

Gagasan swastanisasi penyelenggaraan program jamsostek bukan hanya salah kaprah, tetapi juga sulit dipahami. Di negara lain, perusahaan penyelenggara jamsostek justru meraksasa. Itu dimungkinkan berstatus

BUMN dan dikelola dengan sistem yang benar oleh para profesional yang independen. Kehadiran perusahaan ini dirasakan manfaatnya oleh pekerja.

Ide liberalisasi program jamsostek lahir dari pemikiran yang mencampuradukkan konsep, sistem dan SDM. Secara konseptual, pengelolaan dana jamsostek oleh suatu perusahaan yang dimiliki negara sudah sangat tepat. Buruknya kinerja PT Jamsostek pada kurun waktu tertentu disebabkan oleh kesalahan sistem dan penempatan SDM.

D. PENUTUP

Dari uraian-uraian di atas, penulis mencoba untuk memberikan kesimpulan sebagai berikut :

Pertama, pada umumnya tujuan pembentukan negara adalah untuk mengkoordinasikan atau mengakumulasikan kepentingan anggota masyarakat agar tidak terjadi benturan;

Kedua, revolusi industri mengakibatkan pergeseran tipe negara dari tipe *nachtwaker staat* (negara sebagai penjaga malam) menjadi *welfare staat* (negara kesejahteraan). Negara kesejahteraan melakukan program-program sosial, seperti pemerataan pendapatan masyarakat, usaha kesejahteraan sosial, mengusahakan lapangan kerja yang seluas-luasnya, pengawasan upah oleh pemerintah, usaha-usaha dibidang pendidikan, kesehatan dan sebagainya;

Ketiga, negara Indonesia yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945 termasuk kelompok negara kesejahteraan;

Keempat, jamsostek diadakan oleh pemerintah pada dasarnya adalah untuk melindungi tenaga kerja terhadap terjadinya risiko sosial ekonomis seperti sakit, hamil, melahirkan, kecelakaan, cacat atau meninggal dunia. Yang merupakan sebagian pelaksanaan konsep negara kesejahteraan;

Kelima, monopoli PT Jamsostek secara konseptual adalah tepat, dilakukan semata-mata untuk menjalankan ketentuan Pasal 33 UUD 1945, sebagai konsekuensi negara kesejahteraan;

Keenam, penyelenggaraan jaminan sosial tenaga kerja oleh swasta masih dimungkinkan sepanjang hasilnya lebih baik untuk kesejahteraan rakyat.

Selanjutnya agar program jamsostek memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi para pekerja, penulis mencoba untuk memberikan saran-saran sebagai berikut :

Pertama, solusi untuk mengingatkan kualitas pengelolaan dana para pekerja, tidak mesti dilakukan liberalisasi atau demonopolisasi penyelenggaraan program jamsostek;

Kedua, kepemilikan saham atas PT Jamsostek sebaiknya cukup 51 persen, selebihnya diserahkan kepada asosiasi pekerjanya. Dengan ikut memiliki saham PT Jamsostek, pekerja bisa menempatkan wakilnya di jajaran komisaris dan mengawasi jalannya perusahaan lewat RUPS. Pekerja yang memenuhi persyaratan bisa duduk di jajaran direksi.

Selama ini peranan pemerintah terlalu dominan. Seluruh direksi dan komisaris ditentukan oleh pemerintah sebagai pemegang saham tunggal. Sebagian laba jamsostek pun diambil pemerintah sebagai deviden. Nilai tambah dari dana yang dikumpulkan tidak jauh kembali ke para pekerja. Ini jelas sadis;

Ketiga, sistem harus dibenahi. Ini bisa dimulai dengan hal-hal sederhana, misalnya sistem pelaporan yang transparan. Laporan yang ada selama ini sulit dijadikan bahan analisis. Dengan laporan yang lebih lengkap, organisasi pekerja pun bisa menilai kemajuan Jamsostek dan memberikan saran yang perlu;

Keempat, orang yang dipercayakan pada level manajemen haruslah tenaga profesional, punya kemampuan, dan dibayar secara pantas sesuai kemampuannya. Di samping itu, ia juga harus independen. Tenaga profesional tersebut juga bisa dijangkau dari organisasi pekerja yang ada;

Kelima, PT Jamsostek harus bebas dari investasi pihak manapun, khususnya pejabat pemerintah. Serahkan sepenuhnya pengelolaan perusahaan pada direksi dengan pengawasan oleh para komisaris. Sudah menjadi rahasia umum, selama orde baru, BUMN menjadi sapi perah pejabat pemerintah;

Keenam, jumlah setoran (iuran) tenaga kerja harus ditingkatkan agar benefit (manfaat) yang diperoleh tenaga kerja lebih meningkat terutama untuk program JHT, sehingga pada saat pekerja memasuki hari tua dan memasuki masa pensiun ia mempunyai bekal yang cukup untuk memulai kehidupannya yang baru. Untuk itu maka pemerintah juga harus mempertimbangkan untuk peningkatan upah pekerjanya, setidaknya secara riil dapat memenuhi kebutuhan hidup tenaga kerja beserta keluarganya.

Semoga.....!!

DAFTAR PUSTAKA

- Budiarjo, Miriam. *Dasar dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT Gramedia, 1986.
- Daeng Mamutu, Mustamin. *Selayang Pandang (Tentang) Perkembangan Tipe-tipe Negara Modern*. Ujung Pandang : Unhas, 1972.
- Indonesia. *Undang-undang Tentang Jaminan Sosial Tenaga Kerja*. UU No. 3 Tahun 1992, LN No. 14 Tahun 1992, TLN No. 3464.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja*. PP No. 14 Tahun 1993, LN No. 20 Tahun 1993, TLN No. 3520.
- _____. *Peraturan Pemerintah Tentang Penetapan Badan Penyelenggara Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja*. PP No. 36 Tahun 1995, LN No. 59 Tahun 1995.
- Isjwara, F. *Pengantar Ilmu Politik*. Bandung : Binacipta, 1982.
- Kartasapoetra, Gunali. *Hukum Perburuhan di Indonesia Berdasarkan Pancasila*. Jakarta : Mutiara, 1982.
- Soeporno, Iman. *Pengantar Hukum Perburuhan*. Jakarta : Jambatan, 1986.
- _____. *Hukum Perburuhan, Undang-Undang dan Peraturan Peraturan*. Jakarta : Jambatan, 1992.
- Soejono, Wiwoho. *Hukum Perjanjian Kerja*. Jakarta : Bina Aksara, 1983.
- Mumakmur, PK. *Higiene Perusahaan dan Keselamatan Kerja*. Jakarta : Gunung Agung, 1985.
- Wantjik Saleh, K. *Tiga Undang Undang Dasar*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 1977.
- Wurjati dan Sonhaji. *Hukum Perburuhn I*. Semarang : FH Udip, 1989.
- Yayasan Keselamatan dan Kesehatan Kerja. "Manajemen Keselamatan dan Keseharan Kerja". Jakarta, 1983.

