

BAB 2

LANDASAN TEORI

2.1 Teori-Teori Pendukung

2.1.1 Pengertian Jaminan Sosial

Pengertian jaminan sosial tidaklah sama dengan asuransi sosial dan juga tidak dapat dibandingkan karena asuransi sosial merupakan salah satu komponen jaminan sosial. Asuransi dapat didefinisikan dari aspek finansial dan aspek legal. Dari aspek finansial, asuransi adalah pengaturan finansial yang meredistribusikan biaya dari kerugian yang tidak diharapkan. Dari aspek legal, asuransi adalah pengaturan kontraktual dimana satu pihak bersedia untuk mengganti kerugian pihak lainnya. Secara garis besar, asuransi dibedakan secara fundamental antara asuransi privat dan asuransi sosial. Sifat khusus asuransi privat adalah sukarela, dan pengalihan risiko umumnya dilakukan melalui perjanjian berupa polis. Sedangkan asuransi sosial bersifat wajib, dan program-programnya ditentukan dengan undang-undang, sehingga tidak dikenal adanya perjanjian berupa polis. Tujuan utama asuransi sosial adalah memberikan perlindungan dasar bagi mensyarakat secara merata.

Baldwin & Fakingham (1994,p9-10) mengemukakan bahwa sistem asuransi sosial bukanlah merupakan suatu supra sistem untuk pengentasan kemiskinan termasuk untuk penanggulangan resiko PHK. Menurut Kay & Morris (1984,p1-3) telah mempelopori sebelumnya bahwa *social insurance* bukan merupakan *safety net*, karena keterbatasan lingkup penyertaan dan benefits size yang diberikan. Sementara Creedy & Disney (1985,p1-5) mengargu bahwa santunan pada sistem asuransi sosial sangat terikat untuk

hal-hal yang bersifat darurat, misalnya sakit, kecelakaan kerja dan meninggal dunia. Sedangkan Bambang Purwoko (1994,p118) mengutarakan bahwa sistem asuransi sosial sebenarnya merupakan alat fiskal bagi pemerintah terhadap pemberi kerja yang dijadikan sebagai obyek pungut melalui lembaga yang ditunjuk. Jaminan sosial sesungguhnya merupakan salah satu komponen konsumsi publik yang didanai melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau pajak bagi keperluan masyarakat luas. Masyarakat luas yang dimaksud adalah orang yang membutuhkan jaminan sosial karena yang bersangkutan terkena risiko ekonomi, misalnya PHK.

Salah satu contoh jaminan sosial adalah jaminan sosial tenaga kerja (Jamsostek.) Jamsostek pada hakekatnya merupakan program publik yang memberikan perlindungan bagi tenaga kerja dalam menghadapi risiko ekonomi tertentu. Unsur-unsur utama dalam pengertian ini menyangkut:

1. Program Publik

Jaminan sosial merupakan program publik, yaitu program yang memberikan hak dan kewajiban secara pasti (compulsory) bagi pengusaha dan tenaga kerja berdasarkan undang-undang No. 3 tahun 1992. Hak yang diberikan berupa santunan tunai dan pelayanan medis bagi tenaga kerja dan keluarganya, sedangkan kewajibannya berupa kepesertaan dan pembiayaan dalam program ini.

2. Perlindungan

Jaminan sosial memberikan perlindungan yang sifatnya dasar dengan maksud untuk menjaga harkat dan martabat manusia jika mengalami risiko-risiko sosial ekonomi dengan pembiayaan yang dapat dijangkau oleh setiap pengusaha dan tenaga kerja sendiri.

3. Risiko sosial ekonomi

Risiko yang ditanggulangi terbatas pada peristiwa-peristiwa kecelakaan, sakit, hari tua dan meninggal dunia yang mengakibatkan berkurangnya atau terputusnya penghasilan tenaga kerja dan/atau membutuhkan perawatan medis.

2.1.2 Asas-asas Jaminan Sosial

Jaminan sosial tenaga kerja dilandasi dengan asas kemandirian dan harga diri manusia dalam menghadapi risiko sosial ekonomi. Kemandirian berarti tidak tergantung pada orang lain dalam membiayai perawatan sewaktu sakit, dalam membiayai hidup dihari tua, dalam mengurus keluarganya jika meninggal dunia. Harga diri berarti jaminan tersebut diperoleh sebagai hak dan bukan dari belas kasihan orang lain karena memang jaminan sosial itu merupakan hak tenaga kerja.

2.1.3 Mekanisme Jaminan Sosial

Jaminan sosial pada hakekatnya merupakan program publik yang bersifat wajib dan berlaku secara nasional. Jaminan sosial bisa dibedakan antara:

1. Program-program yang dibiayai dengan iuran dari pihak-pihak yang bersangkutan sendiri (contributory schemes). Program-program yang dibiayai dengan iuran dari pengusaha maupun dari tenaga kerja dapat diselenggarakan dengan mekanisme asuransi yang dikenal dengan asuransi sosial, mekanisme tabungan yang disebut tabungan hari tua atau provident fund, atau mekanisme anuitas sebagai pensiun publik. Program-program ini diatur dalam undang-undang no.3 tahun 1992.
2. Program-program yang tidak dibiayai dengan iuran (non contributory schemes). Program-program yang tidak dibiayai dengan iuran dikenal sebagai bantuan sosial

yang pembiayaannya berasal dari anggaran belanja negara. Program-program ini diselenggarakan oleh departemen sosial berdasarkan undang-undang no.6 tahun 1974 tentang kesejahteraan sosial.

2.1.4 Peraturan perundang-undangan

1. Undang-Undang No.3 tahun 1992
 - a. Undang-Undang Dasar 1945 pasal 27 ayat 2 menyatakan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Ketentuan ini merupakan landasan bagi terbentuknya program jaminan sosial tenaga kerja yang dapat membantu penghidupan yang layak bagi kemanusiaan jika mengalami risiko sosial ekonomi.
 - b. Undang-undang no.2 tahun 1951 merupakan salah satu penjabaran dari pasal 27 ayat 2 UUD'45, mewajibkan setiap pengusaha untuk bertanggung jawab dan memberikan ganti rugi terhadap kecelakaan kerja yang menimpa tenaga kerjanya.
 - c. Undang-undang no.14 tahun 1969 yang merupakan undang-undang pokok ketenagakerjaan, antara lain mengatur penyelenggaraan jaminan sosial oleh pemerintah yang meliputi jaminan sakit, hamil, bersalin, hari tua, cacat, meninggal dunia, dan menganggur bagi seluruh tenaga kerja.
 - d. Peraturan pemerintah no.33 tahun 1977 tentang Astek menyelenggarakan undang-undang no.2 / 1951 dan undang-undang no.14 tahun 1969, tetapi hanya menyangkut jaminan kecelakaan kerja, hari tua, dan kematian, dalam bentuk asuransi kecelakaan kerja, tabungan hari tua dan asuransi kematian.

- e. Dalam rangka melengkapi program Astek dengan jaminan sakit, hamil dan bersalin sesuai undang-undang No.14 / 1969, ditetapkan SKB Menteri tenaga kerja dan menteri kesehatan tentang jaminan pemeliharaan kesehatan tenaga kerja.
- f. Undang-undang no.3 tahun 1992 tentang jaminan sosial tenaga kerja memadukan seluruh program diatas menjadi jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan kematian dan jaminan pemeliharaan kesehatan. Sedangkan pelaksanaannya dituangkan dalam peraturan pemerintah no14 tahun 1993,,keputusan presiden no.22 tahun 1993 dan peraturan menteri tenaga kerja no per-05/men/1993.

2. Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1993

- a. Jaminan sosial tenaga kerja telah diangkat dan dicantumkan dalam GBHN 1993 yaitu pada bab 4 pembangunan lima tahun keenam sebagai kebijaksanaan PELITA keenam dibidang ekonomi khususnya sektor tenaga kerja.
- b. Dalam GBHN 1993 disebutkan bahwa jaminan sosial tenaga kerja mencakup jaminan hari tua, jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan terhadap kecelakaan dan jaminan kematian.

3. Undang-undang

Jaminan sosial tenaga kerja harus diatur dengan undang-undang karena alasan-alasan tertentu

- a. Jaminan sosial memberikan hak kepada tenaga kerja dan membebani kewajiban terutama bagi pengusaha, sehingga harus ada persetujuan dari wakil-wakil rakyat dilembaga legislatif.

- b. Penjelasan pasal 23 UUD'45 menyebutkan bahwa segala tindakan yang menempatkan beban kepada rakyat, seperti pajak dll, harus ditetapkan dengan undang-undang, yaitu dengan persetujuan DPR RI.
- c. Sesuai kitab undang-undang hukum acara pidana (KUHAP), kewajiban yang mengandung ancaman sanksi pidana hanya dapat diatur dengan undang-undang dimana sifat wajib dari jaminan sosial memang mengandung sanksi pidana sebagai upaya penegakkan hukum.
- d. Peraturan perundang-undangan yang ada sudah tidak sesuai lagi dengan situasi dan kondisi. Undang-undang no.2/1951 yang mengatur kecelakaan kerja sebagai kewajiban pengusaha secara individual, dianggap memberatkan keuangan pengusaha menengah dan kecil tenaga kerja mengajukan klaim kepada pengusahanya selain hanya menyangkut 13 sektor utama saja, peraturan pemerintah no.33/1977 perlu disempurnakan jenis dan jumlah programnya.
- e. Perkembangan pembangunan nasional kearah industrialisasi menentukan perlindungan yang lebih pasti bagi tenaga kerja sebagai pihak yang lemah.

2.1.5 Pengertian Risiko

Risiko pada dasarnya adalah merupakan ketidak pastian yang dapat menimbulkan suatu kerugian ataupun kerusakan; dimana hal ini melekat dalam kehidupan ekonomi setiap manusia baik dalam kehidupan sosial maupun usahanya. Pengertian risiko itu sendiri berbagai macam, akan tetapi pada umumnya selalu berkaitan dengan *ketidak pastian serta kemungkinan menderita kerugian*. Menurut Emmett J, Vaughan dan Curtis M. Elliott dalam bukunya *Fundamentals of Risk and Insurance*, istilah risiko telah dirumuskan dalam berbagai definisi yang berbeda oleh para ahli perasuransian:

- a. Risiko adalah kans kerugian (*the chance of loss*).
Contoh: nasib baik atau buruk dalam permainan kartu.
- b. Risiko adalah kemungkinan kerugian (*the possibility of loss*).
Contoh: percakapan sehari-hari yang kejadianya selalu tidak pasti.
- c. Risiko adalah ketidakpastian (*uncertainty*).
Contoh: prakiraan cuaca mengatakan bahwa “besok pagi mungkin turun hujan”.
- d. Risiko adalah penyimpangan kenyataan dari hasil yang diharapkan (*the dispersion of actual from expected result*).
Contoh: kerugian karena kenyataan menyimpang dari harapan seperti pada asuransi.
- e. Risiko adalah probabilitas bahwa suatu hasil berbeda dari yang diharapkan (*the probability of any outcome different from the one expected*).
Contoh: tabel aktuaria menyatakan bahwa tingkat kematian pada umur 21 tahun adalah 1,83 per 1000. Dengan probabilitas kematian yang rendah ini, individu yang berumur 21 tahun tidak diharapkan meninggal dunia. Namun karena umur manusia ditangan Tuhan, maka tetap ada kemungkinan bahwa individu berumur 21 tahun meninggal dunia karena berbagai sebab. Dalam hal ini, risiko menyangkut hasil yang terjadi berbeda dari apa yang diharapkan.

2.1.6 Hubungan Risiko dan Jaminan

1. Setiap tenaga kerja yang bekerja dengan mendapatkan penghasilan baik dalam hubungan kerja maupun tidak dalam hubungan kerja selalu menghadapi risiko-risiko sosial ekonomi tertentu dalam pekerjaannya, yaitu kemungkinan menderita

sakit termasuk kehamilan dan persalinan, mengalami cacat, mencapai hari tua, meninggal dunia, dan menganggur karena PHK.

2. Risiko-risiko tersebut sebagaimana disebutkan dalam pasal 15 Undang-undang no.14/1969, sifatnya universal terjadi dimanapun dan kapanpun, di negara industri maju dan di negara berkembang, sehingga harus ditangani secara sistematis, terencana, dan teratur melalui program-program sebagaimana yang diatur dalam undang-undang No.3/1992, yaitu jaminan kecelakaan kerja, jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan hari tua, dan jaminan kematian.
3. Jaminan kecelakaan kerja menanggulangi sakit, cacat, dan kematian akibat kerja. Jaminan pemeliharaan kesehatan menanggulangi sakit akibat apa saja, kehamilan dan persalinan; jaminan hari tua menanggulangi cacat, hari tua dan kematian; jaminan kematian menanggulangi kematian biasa.
4. Satu-satunya risiko yang belum ditangani adalah pengangguran akibat PHK. Dalam hal ini jaminan hari tua sebagai jaminan masa depan karyawan dapat diberikan dalam hal karyawan mengalami PHK sebelum umur 55 tahun, asalkan menjadi peserta setidak-tidaknya selama 5 tahun.
5. Dalam matrix risiko jaminan terlihat adanya beberapa tumpang tindih dalam penanggulangan risiko. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan program-program jaminan sosial itu sebaiknya dilakukan secara terpadu, sehingga sejauh mungkin merupakan satu kesatuan paket jaminan.

2.1.7 Tahap Kepesertaan

1. Pada hakekatnya, kepesertaan pengusaha dan tenaga kerja dalam program jaminan sosial tenaga kerja bersifat wajib. Namun karena luasnya kepesertaan,

maka pelaksanaannya dilakukan secara bertahap sesuai kemampuan teknis, administratif dan operasional.

2. Kepesertaan pengusaha yang semula dalam program Asuransi Tenaga Kerja (ASTEK) untuk mereka yang mempunyai 100 orang tenaga kerja atau lebih, berturut-turut telah ditingkatkan menjadi 25 orang, kemudian menjadi 10 orang tenaga kerja atau lebih. Dengan berlakunya program jaminan sosial, syarat kepesertaan tersebut diteruskan, yaitu 10 orang tenaga kerja atau lebih; atau membayar upah sebesar Rp 1.000.000 atau lebih sebulan.

2.1.8 Bentuk Jaminan

A. Jaminan Kecelakaan Kerja

1. Jaminan kecelakaan kerja pada hakekatnya memberikan kompensasi yang terdiri dari:
 - a. Penggantian biaya yang dikeluarkan pengusaha, yaitu transport, upah sementara tidak mampu bekerja dan perawatan.
 - b. Ganti rugi atas turunnya/hilangnya kemampuan bekerja atau berpenghasilan yaitu santunan cacat dan santunan kematian.
2. Jenis-jenis kemanfaatan jaminan kecelakaan kerja, meliputi:
 - a. Biaya transport maximum:
Darat Rp 100.000, laut Rp 200.000 dan udara Rp 250.000. Biaya transport dapat digunakan untuk transport rawat jalan.
 - b. Penggantian upaya sementara tidak mampu bekerja:
120 hari pertama sebesar 100% upah, 120 hari kerja kedua sebesar 75% upah dan hari selanjutnya sebesar 50% upah.

c. Biaya perawatan medis:

Maximum sebesar Rp 3.000.000.

d. Santunan cacat tetap-sebagian:

Persentase jenis cacat sesuai tabel dikalikan 60 bulan upah.

e. Santunan cacat tetap-total:

i. Pembayaran sekaligus max 70% X 60 bulan upah

ii. Pembayaran berkala: Rp 25.000 selama 24 bulan

f. Santunan kematian

i. Pembayaran sekaligus: 60% X 60 bulan upah

ii. Pembayaran berkala: Rp.25.000 sebulan selama 24 bulan

iii. Biaya pemakaman: Rp.200.000

g. Biaya Rehabilitasi

Prothese (anggota badan tiruan) dan Orthese (alat bantu) seperti tongkat dan kursi roda dengan penggantian biaya sesuai harga RS Dr. Suharso, Surakarta ditambah 40%.

3. Penyakit kerja dianggap sebagai kecelakaan kerja dan ditanggung selama hubungan kerja dan sampai selama-lamanya tiga tahun setelah hubungan kerja berakhir.

Selain memberikan kompensasi dan rehabilitasi, JKK juga ikut aktif membantu usaha-usaha pencegahan kecelakaan kerja.

B. Jaminan Hari Tua

1. Program jaminan hari tua diselenggarakan dengan sistem tabungan hari tua (provident fund), di mana iuran dari pengusaha dan tenaga kerja setiap bulan

di kredit pada rekening tenaga kerja secara individual dan mendapatkan bunga setiap tahun; saat ini tingkat suku bunga tersebut 10% setahun dari saldo rekening yang terakhir.

2. Dana jaminan hari tua pada hakikatnya semacam dana bersama, dimana peserta memberikan iurannya untuk dikelola dalam investasi bersama, sehingga hasil pengelolaan laba dibagikan kepada peserta; karena itu peserta jaminan hari tua juga diberikan bagian surplus hasil usaha PT. Astek (saat ini sebesar 20%).
3. Kemanfaatan dari jaminan hari tua berupa pembayaran saldo tabungan (termasuk bunga dan bagian surplus hasil usaha) pada saat timbulnya hak peserta, yaitu:
 - a. mencapai umur 55 tahun
 - b. mengalami cacat total dan tetap sehingga tidak bisa bekerja lagi
 - c. meninggal dunia
 - d. mengalami PHK setelah menjadi peserta setidak-tidaknya 5 tahun
 - e. pergi ke luar negeri atau pulang ke negeri asal untuk tidak kembali lagi.
4. Besarnya saldo tabungan tersebut tergantung dari iuran, bunga, masa kepesertaan dan bagian surplus hasil usaha Badan Penyelenggara, tetapi diperkirakan kurang lebih 75% dari upah untuk setiap tahun kepesertaan.
5. Saldo tabungan tersebut dapat dibayarkan sekaligus apabila jumlahnya Rp.3.000.000,- atau kurang, atau dibayarkan berkala setiap bulan untuk jangka waktu lima tahun apabila jumlahnya diatas Rp.3.000.000,-.

C. Jaminan Kematian

1. Jaminan kematian dibayarkan kepada ahli waris dari tenaga kerja peserta yang meninggal dunia.
2. Jaminan kematian ini pada hakekatnya merupakan unsur komplementer terhadap jaminan hari tua karena pada saat meninggal dunia, saldo tabungan belum optimal sehingga jaminan kematian akan menutupnya.

D. Jaminan Pemeliharaan Kesehatan

Jaminan pemeliharaan kesehatan diberikan dalam bentuk pelayanan medis sebagai paket dari jaminan pemeliharaan kesehatan dasar.

2.1.9 Tingkat Iuran / Premi

1. Dalam pelaksanaan jaminan sosial tenaga kerja, selain faktor pelayanan, ada dua faktor yang perlu mendapatkan pertimbangan yang serius, yaitu:
 - a. kemampuan membayar dari peserta
 - b. kemanfaatan yang cukup berarti
2. Kemampuan membayar menyangkut iuran dari upah/gaji yang harus tetap dan berada dalam jangkauan keuangan pengusaha (besar, menengah atau kecil) dan tenaga kerja untuk menanggung. Dilain pihak, iuran tersebut harus dapat membiayai kemanfaatan yang cukup berarti sehingga dapat dinikmati oleh tenaga kerja dan keluarganya.
3. Jaminan sosial tenaga kerja pada hakekatnya merupakan kelanjutan dari asuransi sosial tenaga kerja sehingga tingkat iuran dan kemanfaatannya juga merupakan kelanjutannya. Selama lima belas tahun, ASTEK telah mengalami perkembangan

dan kemajuan dalam hal kemanfaatan dan pelayanannya, yang akan diteruskan dalam pelaksanaan Jamsostek. Oleh karena itu, tingkat dan struktur iurannya juga perlu lebih dioptimalkan dan dirasionalakan.

4. Optimalisasi dan rasionalisasi iuran dilakukan sebagai berikut:
 - a. Tingkat iuran JKK sebesar 0,24 – 1,74% upah
 - b. Tingkat iuran JKM sebesar 0,3% upah
 - c. Tingkat iuran JHT sebesar 5,7% terdiri dari 3,7% ditanggung oleh pengusaha dan 2% ditanggung oleh tenaga kerja.
 - d. Tingkat iuran JPPTK sebesar 3% bagi yang belum menikah dan 6% bagi yang telah berkeluarga.

2.1.10 Pengelolaan Dana

Jaminan sosial tenaga kerja dibiayai dengan iuran bulanan secara teratur, sedangkan hak atas jaminannya timbul di kemudian hari, sehingga terpupuk dana yang akan dipergunakan di masa depan. Pemupukan dana ini terutama akan terjadi pada program yang berjangka panjang, yaitu JKM dan JHT, serta pada program yang berjangka pendek yaitu JKK dan JPK dalam skala kecil.

2.1.11 Sanksi Hukuman

Jaminan sosial tenaga kerja pada hakekatnya adalah program yang bersifat wajib secara nasional sehingga termasuk hukum publik yang diatur dengan undang-undang lengkap dengan sanksi pidana.

Ancaman hukuman terdiri dari:

a. Ketentuan pidana, yaitu:

1. Hukuman kurungan selama lamanya enam bulan, atau denda setinggi-tingginya Rp 50.000.000,-
2. Pengulangan tindak pidana untuk kedua kalinya atau lebih dihukum pidana kurungan selama-lamanya delapan bulan.

Keduanya menyangkut pelanggaran kepesertaan, iuran dan laporan.

b. Hukuman administratif, berupa:

1. Ganti rugi
2. Denda

Keduanya menyangkut pelanggaran keterlambatan pembayaran iuran dan kekurangan pembayaran jaminan.

2.2 Provident Funds Program

Salah satu program jamsostek pada saat ini adalah Provident Funds Program (PFP) Pada awalnya PFP dikenal sebagai program tabungan hari tua, namun diubah menjadi jaminan hari tua (JHT). Yang dimaksud dengan program hari tua adalah program pensiun iuran pasti atau semacam provident fund terutama di negara-negara bekas koloni Inggris termasuk Indonesia walaupun bukan bekas koloni Inggris. Provident fund di Eropa dan Amerika dirasa kurang populer tetapi dari segi jumlah negara yang sebagian besar berasal dari negara-negara bekas koloni Inggris bahwa ternyata program tersebut lebih disukai daripada program pensiun manfaat pasti. Pada dasarnya, program JHT

mengandung program aktuariil. Tidak ada unsur gotong royong. Tidak ada unsur "yang mampu membantu yang kurang mampu" dan dalam pengadministrasiannya menganut prinsip rekening perorangan (individual account principle). Program ini sangat dikenal di Singapura (Central Provident Funds), dan di Malaysia (Employees' Provident Funds). Program THT tersebut dimasukkan sebagai salah satu program Asuransi Sosial Tenaga Kerja (ASTEK) pada saat dimulai pada awal tahun 1987 karena beberapa alasan. Program JHT merupakan satu-satunya program dimana para pekerja ikut menggiur (1,0% dari pekerja dan 1,5% dari pemberi kerja saat itu), maka dengan program THT ini diharapkan para pekerja secara aktif dapat ikut mengecek kejujuran dari pemberi kerja tentang pelaporan upah yang sebenarnya dan tentang jumlah penyertaan tenaga kerja yang sebenarnya. Pekerja dapat mengeceknya dari besarnya jumlah yang dipotong dari upah kotornya tiap bulan dan dapat mengeceknya pula dari saldo tabungannya setiap akhir tahun. Dengan demikian, wujud penyertaan pekerja dalam asuransi sosial dapat lebih dirasakan setiap waktu, dan kehadiran citra manajemen terbuka dapat lebih dirasakan pula. Sejak tahun 1992, iuran wajib tersebut telah meningkat dari 2,5% menjadi 5,7% dari upah. Perencanaan program asuransi sosial termasuk program THT diajukan kepada pemerintah cq Bappenas pada tahun 1977. Pertama, program pensiun minimal untuk pekerja dengan usulan iuran wajib 2% dari tenaga kerja ditambah 4% dari pemberi atas upah pekerja tersebut. Kedua, program provident funds dengan usulan iuran wajib 2% dari pekerja ditambah 3% dari pemberi kerja. Ketiga, program asuransi kematian dengan iuran wajib 0,5% dari pemberi kerja. Keempat, dari macam kegiatan kerja, asuransi kecelakaan kerja dengan iuran wajib yang berkisar antara

0,24% sampai 3% lebih dari upah pekerja, tergantung dari macam kegiatan kerjanya. Maka, akhirnya hanya program ketiga dan keempat yang dilaksanakan sebagaimana usulan. Sedangkan program pensiun wajib dibatalkan dan program provident funds diturunkan menjadi 2,5%. Ini merupakan keputusan yang patut disesalkan mengingat pada tahun 1977 keadaan ekonomi nasional masih dalam keadaan sehat. Andai program yang diusulkan tersebut diterima dengan selaku meningkat iuran untuk program THT secara berkala, maka diperkirakan akan dapat dihimpun dana saat ini sekitar Rp. 100 triliun. Nasib pekerja dan jumlah PHK mungkin tidak akan separah sekarang. Namun kita tidak boleh berputus asa walaupun agak terlambat dan harus "merangkak" lagi untuk dapat mewujudkan program asuransi sosial yang diperlukan dan mempunyai manfaat yang memadai bagi pekerja dan keluarganya. Saat ini employees funds di Malaysia berhasil menghimpun dana senilai Rp. 600 triliun sedangkan program yang sama di Indonesia baru menghimpun senilai Rp. 7 triliun.

Program provident fund atau JHT atau tabungan wajib pekerja boleh jadi dikatakan sebagai salah satu program asuransi sosial apabila pelaksanaannya dikaitkan dengan program-program lain seperti kematian dan cacat sehingga memiliki unsur gotong royong. Program-program seperti provident fund dan health care sebaiknya lebih ditujukan bagi proteksi dasar pekerja yang berlaku universal. Dimasukkannya program provident fund dalam sistem asuransi sosial, seperti halnya program Jaminan Hari Tua (JHT) pada Jamsostek, adalah sah-sah saja, apalagi hal itu telah diatur dalam undang-undang. Secara spesifik, program provident fund yang dikaitkan dengan program-program asuransi sosial lainnya, katakanlah program Jamsostek, adalah program satu paket. Dengan demikian,

tidak tepat bila program JHT dikatakan sebagai program pensiun dan apalagi program tabungan biasa.

Dimasukkannya program provident fund dan *contribution sharing system* pada sistem asuransi sosial juga dimaksudkan untuk mempermudah pekerja mengontrol pemberi kerja. Dengan cara itu, pekerja bisa mengetahui, apakah iuran dipotong benar-benar didasarkan pada upah sesungguhnya.

Menurut Dr. Bambang Purwoko, selaku Direktur Pembinaan dan Pelayanan PT. Jamsostek, ada beberapa temuan empirik bahwa program provident fund masih diminati di negara-negara berkembang termasuk Indonesia, India, Pakistan, dan Srilanka.

1. Iuran program tersebut masih tergolong relatif kecil, yaitu kurang dari 10%.

Di Indonesia program JHT Jamsostek dengan segala kekurangan dan kelemahannya masih diminati peserta. Itu bisa dilihat dari jumlah peserta aktif sebanyak 12 juta atau 80 ribu perusahaan. Perusahaan-perusahaan yang secara sukarela menyelenggarakan program pensiun sesuai UU No.11 tahun 1992 masih kurang dari seribu perusahaan. Artinya, pekerja Indonesia secara umum baru mampu mengikuti program JHT Jamsostek.

2. Program JHT merangsang masyarakat pekerja memiliki budaya menabung. Karena dipaksa dengan undang-undang, maka program ini *merupakan social education*.
3. Dengan terkuncinya dana JHT dalam jangka panjang, pemerintah memperoleh dana jangka panjang untuk pembangunan. Akumulasi dana yang terus meningkat sangat penting untuk menekan *savings investment gap*.
4. Semestinya pasar modal kita benar-benar *mature*.

5. Adalah pentingnya kewenangan penuh bagi badan penyelenggara seperti halnya *Employees' Provident Funds* (EPF) Malaysia dan *Central Provident Funds* (CPF) Singapura.

Program JHT ini merupakan program tabungan wajib selama masa kerja yang dibayarkan kembali pada usia 55 tahun atau sebelum itu, jika mengalami cacat tetap/total atau meninggal dunia atau masalah PHK dengan masa kerja minimal 5 tahun. Iuran JHT yang komposisinya 3,7% pemberi kerja dan 2% pekerja telah membentuk akumulasi dana JHT. Akumulasi dana JHT yang merupakan 2/3 dari seluruh dana PT. Jamsostek pada dasarnya merupakan utang PT. Jamsostek kepada pekerja peserta Jamsostek. Perlu diketahui bahwa iuran JHT yang hanya sebesar 5,7% dari upah merupakan iuran JHT yang terendah di dunia termasuk di negara-negara ASEAN. Karena kecilnya iuran tersebut, maka program Jamsostek masuk dalam kategori program dasar dimana kepesertaannya diwajibkan oleh undang-undang bagi setiap pemberi kerja. Walaupun demikian, bila dibandingkan antara kontribusi pemberi kerja dan pekerja, sumbangan yang diberikan oleh pemberi kerja di Indonesia lebih besar dibandingkan dengan negara lainnya.

Adanya beberapa pendapat untuk dapat mencairkan dana JHT bagi peserta yang terkena PHK tetapi masa kepesertaannya masih kurang dari 5 tahun, tidak diperbolehkan oleh undang-undang, juga karena falsafah JHT adalah untuk tujuan jangka panjang pada saat pekerja tidak lagi bekerja. Selain itu, jumlah saldo JHT masih terlalu kecil untuk dirasakan bermanfaat bagi peserta. Pencairan dana JHT bagi peserta yang masih aktif bekerja sama sekali tidak diperbolehkan karena itu berarti pelanggaran terhadap undang-undang. Selain itu, juga dapat

menimbulkan "rush" dan akhirnya mengganggu keadaan keuangan PT. Jamsostek. Demikian juga, penarikan dana JHT sebagian oleh peserta yang masih aktif juga tidak diperbolehkan dan jika demikian halnya akan mengganggu atau memperkecil besarnya manfaat di hari tua setelah ia berumur 55 tahun dan tidak lagi bekerja.

Secara perlakuan akuntansi, iuran JHT yang terkumpul merupakan utang PT. Jamsostek selaku badan penyelenggara kepada pesertanya. Bunga JHT yang diberlakukan sejak 1 January 1999 adalah 17% yang masih lebih rendah dari bunga deposito. Jamsostek berbeda dengan bank. Pendapatan bank beragam sedangkan pendapatan Jamsostek hanyalah berupa pendapatan investasi. Bank berhubungan dengan BI terutama dalam BLBI (Bantuan Likuiditas Bank Indonesia). Bunga bank yang sekarang diberlakukan terlalu tinggi jelas bukan merupakan kebijaksanaan Direksi Bank yang bersangkutan, melainkan kebijaksanaan pemerintah sepenuhnya kepada Direksi PT. Jamsostek karena berpedoman pada PP No. 28 tahun 1996. Usulan ke depan perlakuan pemerintah terhadap bank sebaiknya juga ditujukan bagi program jamsostek, karena sebagian besar dana jamsostek masuk ke sektor perbankan bukan pada pasar modal.

Negara-negara berkembang yang menjadi perhitungan dunia seperti Filipina dan Indonesia menjadi rangking bawah terutama dalam penyelenggaraan program jaminan hari tua dasar. Demikian halnya Nigeria yang kaya akan minyak bumi ternyata masih di bawah Ethiopia. Berarti masih ada masalah ketenagakerjaan karena penyelenggaraan program JHT terkait dengan pengupahan. Dengan pengupahan yang di bawah standar minimum, maka

menyulitkan bagi penyelenggaraan program provident fund walaupun program tersebut merupakan program dasar bagi pekerja.

TURAN PROGRAM JHT DAN PENSIUN

JHT/Tabungan	Pemberi Kerja	Pekerja	Total	Share P. Kerja
CPF (Singapura)	20%	20%	40%	50,00%
EPF (Malaysia)	12%	11%	23%	52,17%
SSS (Philipina)	5,04%	3,36%	8,40%	60,00%
EPF (India)	12%	12%	24%	50,00%
EPF (Srilangka)	12%	8%	20%	60,00%
EPF (Nepal)	10%	10%	20%	50,00%
EPF (Tanzania)	10%	10%	20%	50,00%
SSNIT (Ghana)	12,50%	5%	17,50%	71,43%
NSSF (Uganda)	10%	5%	15%	66,67%
SSHF (Gambia)	10%	5%	15%	66,67%
NPF (Fiji)	7%	7%	14%	50,00%
NPF (PNG)	5%	5%	10%	50,00%
NPF (Swaziland)	5%	5%	10%	50,00%
SSA (Ethiopia)	6%	4%	10%	60,00%
NSSF (Kenya)	5%	5%	10%	50,00%
SITF (Nigeria)	5%	2,50%	7,50%	66,67%
NSSF (Gabon)	5%	2,50%	7,5%	66,67%
NPF (Zambia)	3,50%	3,50%	7%	50,00%
PFB (Vanuata)	3%	3%	6%	50,00%
Jamsostek (INA)	3,70%	2%	5,70%	64,91%

Sumber: Diolah dari Jaminan Sosial dan Sistem Penyelenggarannya, Bambang Purwoko, MA, Ph.D

2.3 Teori Suku Bunga

Kita perlu mengkaji lebih mendalam dan menanyakan mengapa orang harus membayar suatu “harga” untuk penggunaan uang? Atau dengan lain perkataan, kita menanyakan mengapa timbul suatu tingkat bunga yang positif (dan tidak nol)? Adakah hal-hal yang mendasar yang mengharuskan timbulnya tingkat bunga yang positif tersebut? Ada dua jawaban utama untuk pertanyaan tersebut, satu terkait dengan mashab Klasik dan yang lain terkait dengan mashab Keynesian. Dalam perkembangannya, kedua jawaban tersebut dipadukan menjadi suatu sintesa. Dan sintesa ini yang sekarang diterima oleh kebanyakan ahli ekonomi sebagai jawaban utama untuk pertanyaan tersebut di atas.

1 KLASIK : LOANABLE FUNDS

Bunga adalah “harga” dari (penggunaan) *loanable funds*. Terjemahan langsung dari istilah tersebut adalah “dana yang tersedia untuk dipinjamkan”. Terjemahan bebasnya mungkin lebih baik kita gunakan istilah “dana investasi”, sebab menurut teori Klasik bunga adalah “harga” yang terjadi di “pasar” dana investasi. Para “penabung” dan para “investor” ini bertemu di pasar *loanable funds*, dan dari proses tawar-menawar antara mereka akhirnya akan dihasilkan tingkat bunga kesepakatan (atau “keseimbangan”).

2 KEYNESIAN : LIQUIDITY PREFERENCE

Jawaban yang kedua mengenai adanya tingkat bunga yang positif berasal dari Keynes. Kita ingat bahwa dalam teori Keynes tingkat bunga ditentukan oleh permintaan dan penawaran uang. Kita ingat pula bahwa menurut teori ini ada tiga motif (transaksi, berjaga-jaga dan spekulasi) mengapa orang

menghendaki memegang uang tunai. Tiga motif inilah yang merupakan sumber timbulnya “permintaan akan uang”, yang diberi nama *liquidity preference*. Nama ini mempunyai makna tertentu, yaitu bahwa permintaan akan uang menurut teori Keynes berlandaskan pada konsepsi bahwa orang pada umumnya menginginkan dirinya tetap *likuid* untuk memenuhi tiga motif tersebut. Memegang uang tunai (atau “rupiah sekarang”) menjamin likuiditas pada orang tersebut. Preferensi atau keinginan untuk tetap likuid (oleh sebab itu diberi nama “liquidity preference”) inilah yang membuat orang bersedia membayar harga tertentu untuk penggunaan uang. Teori Keynes khususnya menekankan adanya hubungan langsung antara kesediaan orang membayar harga uang tersebut (tingkat bunga) dengan unsur permintaan akan uang untuk tujuan spekulasi : permintaan besar apabila tingkat bunga rendah, dan permintaan kecil apabila tingkat bunga tinggi.

2.3.1 Tingkat Bunga Nominal

Ada satu pertimbangan penting yang biasanya juga masuk dalam perhitungan kreditur maupun debitur dalam menentukan tingkat bunga yang mereka setujui untuk transaksi mereka. Pertimbangan ini terkait dengan apa yang diharapkan orang mengenai perkembangan nilai uang yang menjadi obyek transaksi pinjam-meminjam tersebut. Bagi kreditur hal ini penting karena nilai Rp.1,- nanti pada waktu pinjaman dikembalikan mungkin tidak lagi sama dengan nilai Rp.1,- sekarang. Apabila harga-harga barang naik, yaitu apabila terjadi inflasi, maka jelas nilai Rp.1,- tersebut akan merosot (diukur dengan kemampuannya untuk dibelikan barang). Dalam hal ini kita katakan bahwa secara *riil* si kreditur mengalami penurunan nilai (*riil*) kapitalnya, atau

menanggung *capital loss*, meskipun Rp.1,- dikembalikan oleh debitur kepadanya secara penuh. Oleh sebab itu kreditur harus memperhitungkan kemungkinan kerugian kapital ini dengan cara *memperkirakan* berapa % penurunan nilai uang (yaitu, berapa % laju inflasi) yang akan terjadi selama uangnya dipinjamkan dan kemudian membebaskannya pada debitur dalam bentuk tambahan persentase pada tingkat bunga yang harus dibayarnya. Tingkat yang akhirnya disepakati oleh debitur dan kreditur disebut sebagai “tingkat bunga nominal” (*nominal rate of interest*). Tingkat bunga inilah yang harus dibayar debitur kepada kreditur di samping pengembalian pinjaman pokoknya pada saat jatuh tempo. Tingkat bunga nominal ini sebenarnya adalah penjumlahan dari unsur-unsur tingkat bunga, yaitu : tingkat bunga “murni” (*pure interest rate*), premi resiko (*risk premium*), biaya transaksi (*transaction costs*) dan premi untuk inflasi yang diharapkan.

2.3.2 Tingkat Bunga Riil

Dalam kepustakaan teori moneter tingkat bunga nominal sering dilawankan dengan apa yang disebut “tingkat bunga riil” (*real rate of interest*). Tingkat bunga riil adalah tingkat bunga nominal *minus* laju inflasi yang terjadi selama periode yang sama. Bagi kreditur maupun debitur tingkat bunga riil (yang diharapkan) adalah yang relevan dalam memutuskan apakah mereka akan melakukan transaksi pinjam-meminjam atau tidak. Bagi kreditur, tingkat bunga riil merupakan imbalan riil bagi pengorbanannya untuk menyerahkan penggunaan uangnya untuk jangka waktu tertentu. Bagi debitur, tingkat bunga riil merupakan beban riil atas penggunaan uang orang lain. Beban ini disebut “biaya (riil) dari kapital” atau (*real*) *cost of capital* bagi debitur tersebut (terutama apabila si debitur adalah investor di bidang produksi barang-barang dan jasa).

2.3.3 Tingkat Bunga Jangka Pendek dan Tingkat Bunga Jangka Panjang

Dalam praktik, jangka waktu hubungan pinjam-meminjam menentukan sekali tingkat bunga yang dibayar debitur (atau diterima kreditur) per periode. Jadi misalnya, apabila seseorang menghendaki untuk meminjam dari seorang kreditur sesuatu jumlah tertentu selama 2 bulan maka orang itu harus membayar bunga sebesar 2% *per bulan*. Tetapi apabila orang itu menghendaki meminjam sejumlah uang yang sama dari kreditur yang sama, untuk jangka waktu 6 bulan, mungkin orang itu harus membayar 2,5% *per bulannya*. Adanya perbedaan tingkat bunga (*per periode*) untuk jangka waktu peminjaman yang berbeda, merupakan hal yang sering kita jumpai dalam praktik.

Pada setiap saat di dalam suatu perekonomian kita bisa mendaftar semua tingkat bunga untuk pinjaman dengan berbagai jangka waktu (mulai dari yang paling pendek sampai yang paling panjang), dan kita akan memperoleh daftar yang disebut “struktur tingkat bunga menurut jangka waktu” atau terms structure of interest rates.

2.4 Kerangka Pemikiran Teoritis dan Hipotesis

2.4.1 Kerangka Pemikiran Teoritis

Program JHT adalah program tabungan wajib dengan bunga yang dipatok oleh pengelola yang semula 6% per tahun sekarang menjadi 10% per tahun. Bila dibandingkan, menabung pada Jamsostek kurang menguntungkan dibandingkan dengan menabung di bank atau menjadi peserta DPLK (Dana Pensiun Lembaga Keuangan) yang sekaligus mendapat fasilitas pajak. Lantas adakah subsidi silang, siapa membantu siapa, peserta menerima sesuai dengan apa yang telah ditabung dengan bunga yang telah dipatok bertahun-tahun tanpa mengikuti perkembangan tingkat suku bunga di pasar?

Tak heran muncul pertanyaan, jaminan apakah yang diperoleh oleh para peserta selain tabungan sendiri? Tak salah apabila ada orang yang mengatakan JHT adalah penjarahan halus yang didukung undang-undang. Haruskah program semacam ini menjadi rancu antara kaidah dan praktik jaminan sosial?

2.4.2 Kerangka Pemikiran Hipotesis

Dari teori-teori di atas, timbul pertanyaan apakah dengan menyimpan di bank hasil yang didapat lebih baik daripada menyimpan di Jamsostek atau sebaliknya dengan menikmati Jamsostek fisik para pekerja dilindungi secara hukum oleh pemerintah, dan apakah pemerintah melindungi para pekerja melalui program Jaminan Hari Tua? Diduga bahwa dengan menyimpan di bank hasilnya pasti akan lebih baik dibandingkan dengan menyimpan di Jamsostek, dan menyimpan di Jamsostek melalui program Jaminan Hari Tua tidak mendapat hasil yang sebanding dengan menabung di bank.