

# PRAKARSA *Policy Review*

Juli 2013

## Kegagalan Transformasi Ketenagakerjaan, Perlindungan Sosial yang Mengecewakan

Pekerja informal mencapai 67,5 juta jiwa dan hanya 0,02% yang mendapatkan perlindungan sosial.

### Poin Penting:

- Dari 149,8 juta total tenaga kerja di Indonesia, ternyata 103,2 juta adalah pekerja sektor informal dan setengah pengangguran sedangkan 7,2 juta berstatus pengangguran.
- Hanya sekitar 0,02% dari 67,5 juta tenaga kerja informal ikut dalam kepesertaan program Jamsostek. Bandingkan dengan tenaga kerja formal yang mencapai 62,4% dari 46,6 juta tenaga kerja.
- Diperlukan roadmap serta tindakan segera transformasi ketenagakerjaan dan perlindungan sosial

Penanggungjawab Pelaksana:  
**Setyo Budiantoro, MA**  
Direktur Eksekutif Perkumpulan Prakarsa

### Panel Ahli dan Research Associate:

- Prof. Dr. Sri-Edi Swasono
- Prof. Dr. Hasbullah Thabrany
- Prof. Dr. A. Erani Yustika
- Dr. Bambang Ismawan (c)
- Dr. B. Herry Priyono
- Dr. Edi Suharto
- Dr. A. Prasetyantoko
- Dr. Poppy Ismalina
- Dr. I. Praptoraharjo
- Dr. Zulfan Tadjoeddin
- Dr. Sutoro Eko (c)
- Dr. Ari Sujito (c)
- Dr. Berly Martawardaya (c)

PRAKARSA *Policy Review* adalah analisis dan rekomendasi kebijakan independen tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.

Kualitas pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif rendah dan tidak mampu menciptakan pekerjaan yang layak. Setengah pengangguran (*underemployment*) selalu meningkat setiap tahun dan jumlah tenaga kerja informal tetap saja melampaui tenaga kerja formal. Bahkan yang mengkhawatirkan, pada tahun 2013 tenaga kerja informal meningkat hampir satu juta orang, sesuatu yang tak pernah terjadi sejak 4 tahun sebelumnya. Kini jumlah tenaga kerja informal dan *underemployment* mencapai 103,2 juta orang atau hampir 2,2 kali lipat lebih besar dari tenaga kerja formal dengan kesejahteraan lebih rendah. Semboyan pembangunan *pro job* ternyata sangat jauh dari realitas karena yang terjadi justru kegagalan transformasi ketenagakerjaan.

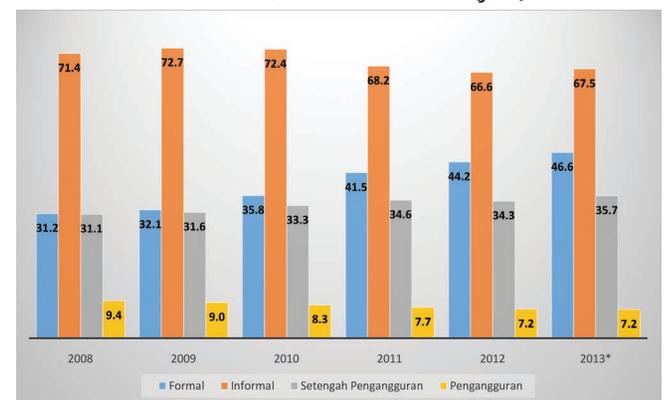
Kegagalan transformasi ketenagakerjaan diperparah minimnya perlindungan sosial (*social protection*) bagi tenaga kerja informal. Tingkat kepesertaan tenaga kerja informal terhadap program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (Jamsostek) sangatlah mengecewakan karena baru mencapai 0,02%. Hal ini sangat jauh dibandingkan kepesertaan tenaga kerja formal yang mencapai 62,4%, meski capaian ini sebenarnya juga masih jauh dari menggembirakan. Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang akan dimulai tahun depan (diawali Program Jaminan Sosial Kesehatan per 1 Januari 2014 dan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan per 1 Juli 2015 hingga) kini sangat jauh dari harapan.

Bila *underemployment* (ketenagakerjaan yang kurang layak) semakin membung dengan kerentanan tinggi dan transformasi ketenagakerjaan terus mengalami kegagalan, tak bisa disangkal lagi bahwa Indonesia akan mengalami jebakan negara pendapatan menengah (*middle income trap*). Mimpi menjadi negara maju dengan pendapatan tinggi pun mesti dikubur. Oleh karena itu untuk mengatasi hal ini, diperlukan *road map* dan tindakan segera untuk melakukan transformasi ketenagakerjaan dan perlindungan sosial.

### GAGALNYA TRANSFORMASI KETENAGAKERJAAN

Saat ini, jumlah tenaga kerja informal di Indonesia mencapai 67,5 juta sedangkan jumlah tenaga kerja formal hanya

**Gambar 1**  
Perkembangan Jumlah Tenaga Kerja Formal, Informal, Setengah Pengangguran dan Pengangguran di Indonesia, Tahun 2004–2013 (juta)



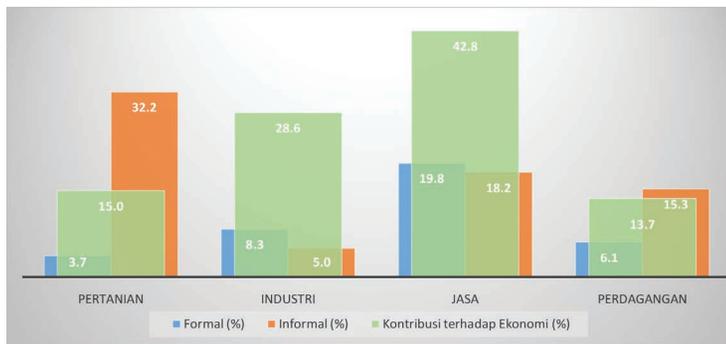
Keterangan: Data ketenagakerjaan Februari 2013 (Sakernas 2013)  
Sumber: Survey Angkatan Kerja Nasional (Sakernas), diolah

sebesar 46,6 juta. Struktur tenaga kerja Indonesia disamping masih sangat timpang, ternyata juga amat rentan. krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 2008–2010 yaitu *Global Economic Crisis (GEC)*, ternyata meningkatkan secara signifikan pertumbuhan tenaga kerja informal. Tahun 2007 jumlah tenaga kerja informal sekitar 69 juta, namun ketika terjadi GEC yang juga berdampak terhadap perekonomian Indonesia, jumlah tenaga kerja informal meningkat mencapai 72,7 juta pada tahun 2009 atau naik hampir 8%. Disaat yang sama, pertumbuhan tenaga kerja formal kurang dari 4%.

Kondisi ini mirip yang terjadi disaat *Asian Financial Crisis (AFC)* yang melanda Indonesia pada tahun 1997–1998. Artinya, disaat terjadinya krisis atau guncangan ekonomi nasional maka sektor informal menjadi jangkar dari sistem ketahanan ekonomi dan ketenagakerjaan di Indonesia<sup>1</sup>. Ini juga menunjukkan bahwa struktur pasar kerja di Indonesia sangat rentan terhadap dampak krisis ekonomi global dan nasional.

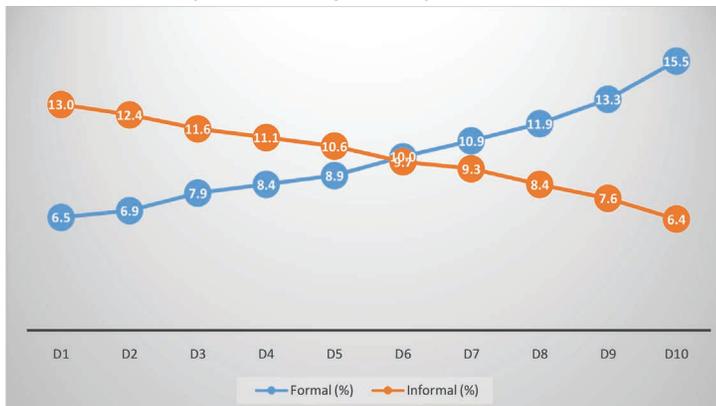
Struktur ketenagakerjaan juga masih dihadapi berbagai masalah krusial. Selain struktur tenaga kerja informal yang besar, ternyata jumlah tenaga kerja yang bekerja dibawah jam kerja normal (setengah pengangguran/*underemployment*) setiap tahun semakin meningkat. Tahun 2008, jumlahnya sebesar 31,1 juta dan pada tahun 2013 telah mencapai 35,7 juta, meningkat sebesar 14,8% dalam rentang tahun

**Gambar 2**  
Kontribusi Tenaga Kerja Informal, Formal dan Perekonomian Menurut Lapangan Usaha di Indonesia, Tahun 2012



Sumber: Sakernas 2012 dan BPS 2013 (diolah)

**Gambar 3**  
Kesenjangan Kesejahteraan (diukur dari rata-rata pengeluaran rumah tangga/bulan) antara Pekerja Formal dengan Pekerja Informal di Indonesia



Keterangan: (D1) sepuluh persen terendah, (D10) sepuluh persen tertinggi  
Sumber: Susenas 2011 (diolah)

2008 – 2013. Keberhasilan pemerintah dalam menurunkan angka pengangguran ternyata semu karena tenaga kerja informal masih besar dan *underemployment* setiap tahun meningkat.

Permasalahan berikutnya adalah ketidakseimbangan antara struktur ekonomi dengan struktur pasar kerja. Perekonomian mengalami transformasi dari sektor agraris (cenderung informal) ke sektor industri dan jasa (cenderung formal). Tapi tenaga kerja masih berada pada sektor agraris dan bersifat formal. Ini menandakan gagalnya transformasi ketenagakerjaan di Indonesia. Pada sisi lain, angkatan kerja di Indonesia juga tumbuh cukup pesat sehingga angkatan kerja yang tidak terserap di sektor formal masuk ke dalam pasar kerja sektor informal. Hal ini dikarenakan dalam pasar kerja sektor informal ada kemudahan keluar dan masuk tenaga kerja<sup>ii</sup>.

Bukti kegagalan transformasi dalam pasar kerja formal dapat dilihat pada gambar 2. Pertama, masih besarnya kontribusi tenaga kerja informal di sektor pertanian dalam pasar kerja di Indonesia. Data menunjukkan 32,2% tenaga kerja di Indonesia adalah tenaga kerja informal yang bekerja di sektor pertanian sedangkan kontribusi sektor pertanian terhadap perekonomian hanya sebesar 15%. Artinya, pergeseran struktur ekonomi tidak diikuti oleh perpindahan tenaga

kerja disektor pertanian dan informal. Kedua, sektor informal banyak diserap oleh dua sektor usaha yaitu pertanian dan perdagangan.

Secara prinsip kedua sektor ini merupakan sektor yang memiliki legalisasi usaha yang relatif rendah, manajemen bisnis yang tradisional dan menjadi tumpuan utama bagi aktivitas kewirausahaan masyarakat. Pemerintah sangat minim melakukan intervensi kebijakan yang mengarahkan kedua sektor ini menuju tata kelola usaha yang formal. Ketiga, sektor industri dan jasa yang memiliki peranan yang besar dalam perekonomian hanya menyerap 28,1% tenaga kerja formal. Ini menunjukkan bahwa daya serap tenaga kerja formal di dua sektor ini sangat rendah sehingga transformasi ketenagakerjaan dari informal ke formal gagal terjadi dalam pasar kerja di Indonesia.

Kegagalan transformasi ketenagakerjaan juga terlihat dari sulitnya pelaku usaha informal untuk berpindah ke usaha formal. Transformasi usaha sulit karena persoalan perizinan usaha yang begitu berbelit dan tidak efektif bagi pelaku usaha informal. Para pelaku Usaha Mikro Kecil Menengah (UMKM) yang saat ini sekitar 56,5 juta usaha, sebagian besar bergerak di sektor informal, merasakan begitu susah dan mahalnya biaya perizinan ketika mereka melakukan tranformasi usaha kearah formal. Selain itu, tidak ada insentif bagi UMKM yang melakukan transformasi sehingga pelaku UMKM merasa tidak ada manfaatnya untuk bertransformasi menjadi usaha formal. Ini berimbas bagi tenaga kerja informal karena mereka akan terus berada pada hubungan kerja yang ikatannya bersifat informal (tenaga kerja yang melakukan pekerjaan di luar hubungan kerja).

Walaupun pemerintah telah melakukan sistem perizinan satu atap tapi pada prakteknya, sektor usaha informal masih sulit akses terhadap sistem pelayanan ini karena masih besarnya biaya mengurus perizinan dan prosedur administrasi yang sulit dipenuhi oleh sektor usaha informal seperti surat keterangan domisili usaha yang membatasi penggunaan rumah tempat tinggal sebagai tempat usaha padahal sebagian besar UMKM masih bersifat usaha rumahan (*home industry*).

### KESENJANGAN KESEJAHTERAAN

Kegagalan pemerintah dalam mengatasi kesenjangan secara nasional (saat ini, Indonesia berada pada tingkat kesenjangan terparah sejak Indonesia merdeka, indikasi ini terlihat Indeks Gini yang mencapai 0,41) juga berdampak terhadap tingginya jurang kesenjangan kesejahteraan antara pekerja formal dengan pekerja informal. Dengan menggunakan modul pengeluaran dari Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) yang merupakan proksi dari tingkat kesejahteraan yang digunakan Badan Pusat Statistik untuk mengukur kesejahteraan di Indonesia, kita dapat membandingkan tingkat kesejahteraan antara pekerja formal dengan pekerja informal. Kita kelompokkan pengeluaran berdasarkan sepuluh kelompok pengeluaran (desil). Desil 1 adalah *range* tingkat pengeluaran terendah, desil berikutnya lebih tinggi.

Gambar 3 menunjukkan adanya ketimpangan kesejahteraan yang tinggi antara pekerja formal dengan pekerja informal. Sekitar 13%

tenaga kerja informal berada pada desil 1 (tingkat kesejahteraan terendah) sedangkan pekerja formal hanya sekitar 6,5%. Pada kelompok desil 10 yang menunjukkan kesejahteraan tertinggi, kondisinya juga sangat timpang. Hanya 6,4% dari total pekerja informal yang berada pada kelompok ini, dibandingkan pekerja formal yang berjumlah 15,5%. Ini menunjukkan kedalaman ketimpangan kesejahteraan antara pekerja formal dengan pekerja informal.

### PERLINDUNGAN SOSIAL YANG SANGAT MENGECEWAKAN

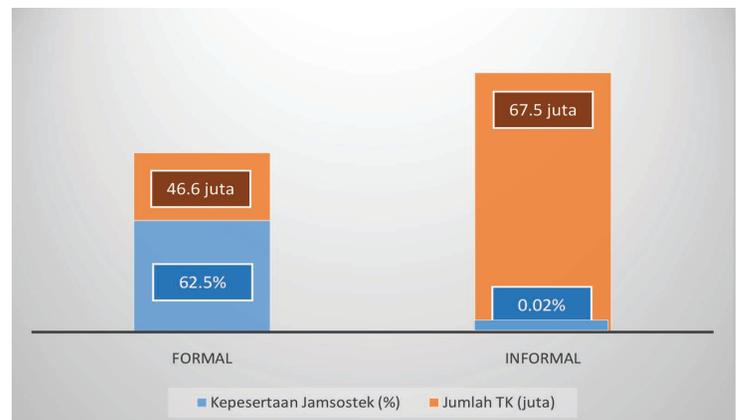
Persoalan terbesar dari tenaga kerja informal adalah minimnya sistem jaminan sosial bagi tenaga kerja informal. Bila didefinisikan, tenaga kerja informal adalah tenaga kerja yang melakukan pekerjaan di Luar Hubungan Kerja (LHK) yaitu orang yang berusaha sendiri yang pada umumnya bekerja pada usaha-usaha ekonomi informal<sup>iii</sup>. Secara definisi sudah menunjukkan bahwa tidak ada kesepakatan antara tenaga kerja informal dengan pemilik usaha mengenai hubungan (kontrak) kerja yang bersifat formal. Dalam aturan ketenagakerjaan, sulit bagi pemerintah melakukan intervensi bagi sektor informal untuk mengikutkan tenaga kerjanya dalam program Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek). Walaupun secara regulasi, Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi sudah mengatur masalah ini dalam Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor 24/MEN/VII/2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja yang melakukan Pekerjaan di Luar Hubungan Kerja, tapi peraturan ini hanya bersifat himbuan tanpa ada kewajiban penuh bagi sektor informal untuk menjalankannya<sup>iv</sup>.

Kurang kuatnya aturan hukum mengenai sistem jaminan sosial ketenagakerjaan bagi tenaga kerja informal terlihat dari tingkat partisipasi kepesertaan tenaga kerja informal dalam Program Jamsostek. Dari 67,5 juta jumlah tenaga kerja informal, baru sekitar 0,02% yang mengikuti program Jamsostek. Bandingkan dengan tenaga kerja formal yang tingkat partisipasi dalam program Jamsostek sudah mencapai 62,4%.

Untuk mendorong peningkatan kepesertaan tenaga kerja informal dalam program Jamsostek, Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi mengulirkan program bantuan untuk tenaga kerja informal dengan membantu iuran Jamsostek bagi 10.600 tenaga kerja informal yang menyebar di 12 kabupaten/kota di Indonesia. Program ini dilakukan selama tujuh bulan yang dimulai awal Juni sampai Desember 2013. Targetnya adalah bagaimana pemerintah mencoba melakukan stimulus dan uji coba dalam mekanisme pelaksanaan program Jamsostek bagi tenaga kerja informal. Tapi program ini dirasakan masih tidak optimal karena penerima program sendiri banyak yang tidak tahu dengan program ini.

Sedangkan dari aspek penetapan penerima program juga belum memiliki transparansi yang baik. Bila ini menjadi acuan dan stimulus bagi peningkatan kepesertaan Jamsostek bagi tenaga informal artinya ada legitimasi akan besaran iuran bagi tenaga kerja informal ke depan. Padahal persoalan besaran iuran yang harus ditanggung oleh tenaga kerja informal dalam program Jamsostek belum memiliki

**Gambar 4**  
Jumlah Tenaga Kerja Formal dan Informal,  
Kepesertaan dalam Program Jamsostek, Tahun 2013



Sumber: Sakernas 2013 (Februari) dan PT. Jamsostek (2013)

kerangka regulasi yang jelas dan ini harus menjadi kesepakatan bersama. Alangkah lebih baiknya, Kementerian Ketenagakerjaan dan Transmigrasi mengalihkan program ini untuk program pendataan tenaga kerja informal (pembeli kerja dan pekerja). Data ini akan sangat penting sebagai dasar untuk melakukan program Jamsostek bagi tenaga kerja informal nantinya.

Selain Program Jamsostek dan asuransi kesehatan swasta, sistem jaminan sosial terutama kesehatan juga sudah dilakukan pemerintah untuk memberikan jaminan pelayanan kesehatan melalui program-program Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat Miskin (JPK MM) atau yang disebut Kartu Sehat dan Kartu Miskin. Saat ini pemerintah memberikan jaminan kesehatan kepada penduduk miskin melalui Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (Jamkesmas), Jaminan Kesehatan Daerah (Jamkesda) dan Jaminan Persalinan (Jampersal)<sup>v</sup>. Melalui program tersebut, tingkat partisipasi tenaga kerja informal cukup besar yaitu mencapai 18,6%. Ini menunjukkan bahwa banyak pekerja-pekerja informal di Indonesia yang berada dalam kemiskinan.

Dari analisis diatas menunjukkan beberapa aspek mengenai sistem jaminan sosial bagi tenaga kerja informal. Pertama, masih sangat minim kepesertaan tenaga kerja informal dalam program Jamsostek. Kedua, sebagian besar tenaga kerja informal mendapatkan program Jaminan Pelayanan Kesehatan pemerintah melalui program Jamkesmas, Jamkesda, Kartu Sehat. Mereka ini merupakan kelompok miskin yang berusaha di sektor informal seperti tukang becak, buruh bangunan, buruh tani, nelayan, sopir angkot dan lainnya.

Ketiga, problem baru akan muncul bila SJSN dilakukan yaitu mengenai masalah kemanfaatan sistem jaminan sosial bagi tenaga kerja informal. Ketika regulasi mewajibkan mereka ikut dengan skema ikut membayar iuran maka akan ada kendala dalam penetapan besaran iuran bagi tenaga kerja informal. Perangkat dan mekanisme apa yang akan dilakukan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dalam mengelola dana iuran jaminan sosial bagi tenaga kerja informal? Ini pertanyaan penting karena Program Jamsostek lebih banyak mengadopsi secara teknis pelaksanaan



**PRAKARSA**  
Welfare Initiative for Better Societies  
www.theprakarsa.org

**Perkumpulan Prakarasa**

Jl. Rawa Bambu I Blok. A No.8-E  
RT 010 RW 06  
Kel/Kec. Pasar Minggu - Jakarta  
Selatan 12520 Indonesia  
Ph. +62-21-7811-798  
Fax. +62-21-7811-897  
Email: perkumpulan@theprakarsa.org

**Perkumpulan Prakarasa** adalah institusi independen yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.

**Tim Pendukung:**

Victoria Fanggalda,  
Ah Maftuchan, Wiko Saputra,  
Luhur Fajar Martha, B. Chelvi  
Yuliasuti, Dwi Rani Puspa Artha

Pembaca dipersilahkan mengutip atau mereproduksi **Prakarasa Policy Review** dengan menyebutkan sumber aslinya, asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

Bila Anda ingin berlangganan melalui email atau cetak, silahkan hubungi :  
policyreview@theprakarsa.org

program untuk tenaga kerja formal yang memiliki hubungan kerja resmi. Beberapa persoalan inilah yang menjadi sangat kompleks ketika dilaksanakannya SJSN nantinya. Artinya, masih terjal jalan yang dihadapi dalam menciptakan manfaat besar bagi tenaga kerja informal dalam sistem perlindungan sosial.

**REKOMENDASI**

Dalam kontek mengatasi kegagalan transformasi dalam pasar kerja informal dan memperkuat agenda sistem jaminan sosial bagi tenaga kerja informal maka diperlukan beberapa kebijakan sebagai berikut:

**1. Dalam pelaksanaan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), pemerintah perlu membuat regulasi khusus terkait jaminan sosial bagi tenaga kerja informal.**

Regulasi ini penting sebagai dasar dalam pelaksanaan sistem jaminan sosial nasional ke depan karena undang-undang SJSN belum banyak mengatur teknis pelaksanaan program jaminan sosial bagi tenaga kerja informal sehingga banyak kelemahan-kelemahan yang muncul ketika UU SJSN ini diberlakukan untuk tenaga kerja informal. Permenakertrans No. 24/MEN/VI/2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja bagi Tenaga Kerja yang melakukan Pekerjaan di Luar Hubungan Kerja tidak bersifat *mandatory* sehingga implementasinya tidak efektif. Untuk itu perlu mendorong adanya Peraturan Pemerintah yang memperkuat mekanisme program jaminan sosial bagi pekerja informal dan petunjuk teknis pelaksanaan sehingga akan memberikan efektifitas dalam pelaksanaan SJSN ke depan.

**2. Roadmap implementasi transformasi sektor informal ke sektor formal.**

Saat ini, jumlah usaha mikro mencapai 56,5 juta, usaha kecil sebanyak 629 ribu dan usaha menengah sebanyak 48 ribu. Total UMKM mencapai 99,9% dari total usaha di Indonesia. Sebagian besar UMKM berada pada sektor informal. Walaupun besar secara jumlah usaha tetapi kontribusinya

terhadap ekonomi belum optimal. Untuk itu pemerintah perlu memperkuat penataan terhadap sektor informal. Untuk itu diperlukan *roadmap* yang komprehensif terhadap transformasi sektor informal ke sektor formal. Kebijakan tersebut meliputi pendefinisian tenaga kerja informal dan sektor usaha informal, pendataan tenaga kerja informal (pengguna kerja dan pekerja) sebagai acuan pelaksanaan program SJSN, mempermudah perizinan, peningkatan akses sektor informal terhadap perbankan, peningkatan kompetensi tenaga kerja informal dan lainnya. Transformasi ini bukan sekedar peningkatan legalitas, namun terutama dimaksudkan untuk peningkatan kapasitas, produktifitas, perlindungan sosial dan pendataan.

**3. Kemudahan perizinan bagi sektor usaha informal.**

Hal yang paling mendesak dan bisa dilakukan saat ini adalah memudahkan perizinan. Besarnya sektor informal sebenarnya efek dari sistem perizinan usaha yang berbelit-belit dan tidak efektif di Indonesia. Banyak usaha di sektor informal yang sebenarnya sudah mampu melakukan tata kelola sesuai usaha formal, tetapi mengalami kesulitan dalam perizinan usaha sehingga tidak ada keinginan untuk meningkatkan legalitas usaha. Konsekuensinya berimbas terhadap tenaga kerja informal yang berkategori melakukan pekerjaan di Luar Hubungan Kerja (LHK). Akibatnya, intervensi terhadap program Jamsostek bagi tenaga kerja juga menjadi sulit. Untuk itu, pemerintah perlu menciptakan sistem perizinan yang lebih baik dan efektif bagi sektor usaha informal, berikut insentifnya. Kebijakan dan langkah ini bisa menjadi langkah awal transformasi ketenagakerjaan di Indonesia

\*Ditulis oleh **Wiko Saputra**, Economic Policy Reseacher Prakarasa (wiko@theprakarsa.org) dan direview oleh **Setyo Budiantoro, Victoria Fanggalda dan Ah Maftuchan.**

**Endnotes**

<sup>i</sup>Manning, C. (2000). Labour Market Adjustment to Indonesia Economic Crisis: Context, Trend and Implication, BIES 35(1).  
<sup>ii</sup>Ananta, A., (ed) (2003), The Indonesian Crisis: A Human Development Perspective, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.  
<sup>iii</sup>PT. Jamsostek website <http://www.jamsostek.co.id/content/i.php?mid=3&id=58>  
<sup>iv</sup>Investor Daily. "Tantangan Jaminan Sosial bagi Tenaga Kerja Informal". <http://www.investor.co.id/home/tantangan-jaminan-sosial-bagi-tenaga-kerja-informal/61525>  
<sup>v</sup>Widjaja, Muliadi (2012), Indonesia: In Search of a Placement - Support Social Protection, ASEAN Economic Bulletin Vol. 29, No. 3 (2012).

**Sumber Data:**

Badan Pusat Statistik (BPS), Survey Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) Tahun 2008 - 2013  
Badan Pusat Statistik (BPS), Survey Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Tahun 2011  
Badan Pusat Statistik (BPS), Statistik Indonesia, Tahun 2008 - 2013  
PT. Jamsostek, Jumlah Kepesertaan Program Jamsostek, Tahun 2013