



MediaTrend 13 (2) 2018 p. 167-177

# Media Trend

Berkala Kajian Ekonomi dan Studi Pembangunan

<http://journal.trunojoyo.ac.id/mediatrend>



## Jaminan Sosial Bagi Tenaga Kerja Indonesia (Mencari Pelajaran Dari Implementasi Kebijakan di Berbagai Negara)

Anita Kristina<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup> Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi & Bisnis, Universitas Trunojoyo Madura

### Informasi Artikel

Sejarah artikel:  
Diterima April 2018  
Disetujui Oktober 2018  
Dipublikasikan Oktober 2018

Keywords:  
Social Security,  
Migrant Workers

### ABSTRACT

*The purpose of this study is to review the social security policy for Indonesian workers and various implementations of social protection policies in some countries. Qualitative descriptive approach as the appropriate method, because this review is used to look at the social security policy of migrant workers as a whole. This review does not focus on specific steps, but describes the foundations and orientations of policies promoted by some countries, particularly in providing protection for migrant workers. Findings on the results of this review show that implementation of social security policies for labor migrants require change as a policy evaluation context. This is as a new hope for the design of protection received by migrant workers based on implementation reviews from various countries.*

© 2018 MediaTrend

Penulis korespondensi:  
E-mail: [anita.kristina@trunojoyo.ac.id](mailto:anita.kristina@trunojoyo.ac.id)

DOI: <http://dx.doi.org/10.21107/mediatrend.v13i2.3819>  
2460-7649 © 2018 MediaTrend. All rights reserved.  
Terakreditasi Kemenristekdikti Nomor 21/E/KPT/2018

## Pendahuluan

Kajian ini bertujuan untuk mereview dari implementasi jaminan sosial bagi TKI dan review atas implementasi kebijakan yang serupa di berbagai negara. Dengan demikian, nantinya akan dihasilkan berbagai pelajaran atas implementasi (praktik) dan belajar dari kebijakan negara lain (*learning policy*). Analisis terhadap pelajaran ini akan menjadi hal penting terhadap perubahan desain perlindungan bagi TKI. Karena kajian ini sebagai studi pendahuluan terkait jaminan sosial TKI, maka diharapkan hasilnya nanti sebagai bahan renungan atau mungkin juga sebagai bagian dari rekomendasi bagi implementasi jaminan sosial TKI menuju pada idealnya desain perlindungan TKI.

ILO telah merekomendasikan tentang perlindungan kepada tenaga kerja migran sejak Juni 2012, terutama terkait pentingnya jaminan sosial untuk tenaga kerja migran dan keluarganya (ILO dalam Ginneken, 2013). Rekomendasi tersebut memfokuskan pada akses kesehatan dan program jaminan lainnya, tetapi secara umum pada kesehatan, keselamatan, pendidikan, air dan sanitasi, tempat tinggal, dan makanan (ILO, 2011). Rekomendasi ILO ini mendefinisikan bahwa jaminan sosial sebagai proteksi yang harus difasilitasi oleh pemerintah dan diupayakan agar tenaga kerja migran memiliki akses terhadap pelayanan kesehatan, kecelakaan kerja, kematian, dan hari tua (Ginneken, 2013). Sedangkan implementasinya dapat dilakukan melalui skema asuransi.

ILO memandang penting jaminan sosial untuk tenaga kerja migran ini yang mendasarkan pada pemenuhan hak pekerja (sebagai individu) yang diberikan dalam skema asuransi dan disesuaikan dengan standar hak asasi internasional (diatur dalam *declaration of human rights*). Sehingga, ILO telah mengafirmasikan kembali terkait jaminan sosial tenaga kerja migran ini sebagai upaya pemenuhan perlindungan atas hak dasar/asasi. Pelaksa-

naan atas upaya pemenuhan perlindungan tergantung pada alat/kebijakan pemerintah dalam sebuah negara.

Sebagai penegasan, bahwa ILO sangat mengutamakan atas pelaksanaan jaminan sosial bagi tenaga kerja migran pada pemerintahan negara pengirim ataupun bagi negara tujuan. Pelaksanaan jaminan sosial ini sebagai upaya preventif perlindungan, yang didefinisikan juga sebagai upaya pencapaian kesamaan hak antara tenaga kerja asing (pendatang) dan tenaga kerja penduduk asli sebuah negara tertentu. Penegasan ini didasarkan pada persoalan yang dialami pekerja migran yaitu menghadapi kesulitan sehubungan dengan cakupan jaminan sosial dan hak manfaat yang diperolehnya (Kulke, 2006). Kesulitan ini disebabkan karena batasan ruang lingkup penerapan aturan jaminan sosial di wilayah beberapa negara dan karena belum diterimanya hak manfaat atas jaminan tersebut (jaminan sosial yang disediakan negaranya) bagi pekerja migran saat berada di wilayah negara lain. Dengan demikian, maka TKI sebagai pekerja migran juga berhak menerima perlindungan jaminan sosial yang komprehensif, sehingga mereka memperoleh akses yang sama atas perlindungan baik di negara tujuan maupun negara asal (di Indonesia).

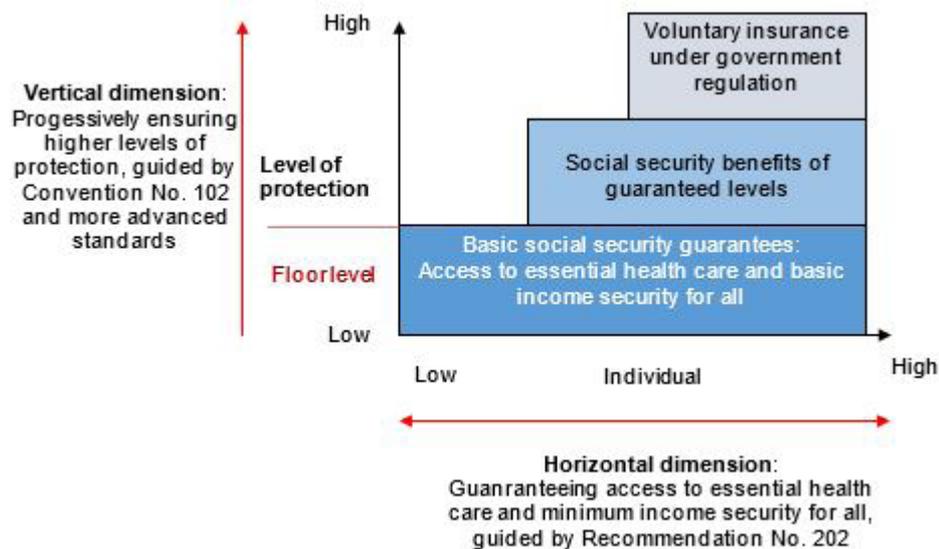
Perlindungan pekerja migran telah menjadi perhatian bagi ILO sejak berdirinya konvensi ILO terkait jaminan sosial yang menentukan ruang lingkup kesetaraan perlakuan antara pekerja asing dan tuan rumah, begitu juga terkait aturan yang ada di negara tujuan dan tuan rumah. Hal ini sesuai dengan Pasal 68 dalam konvensi jaminan sosial (*The Social Security Convention*) bahwa pekerja asing dan pekerja penduduk asli harus memiliki hak yang sama untuk memperoleh jaminan sosial, melalui fleksibilitas atas manfaat yang diperoleh terutama bagi pekerja migran (asing) atau bagian hak manfaat atas sejumlah uang yang dibayarkan sepenuh-

nya untuk jaminan sosial mereka. Dengan demikian, konvensi ILO menginginkan adanya kerjasama bilateral dan multilateral terkait jaminan sosial pekerja migran ini, dengan memuat prinsip persamaan perlakuan, kejelasan Undang-Undang/aturan formal, pemeliharaan hak dan penyediaan hak, pemeliharaan manfaat atau pelayanan.

Strategi implementasi atas jaminan sosial pekerja migran menurut ILO (2012) yaitu pemeliharaan sistem jaminan sosial yang fundamental dilakukan dalam negeri (*horizontal dimension*) dan perluasan strategi sistem jaminan sosial pekerja migran dengan memastikan tingginya tingkatan (*level*) jaminan sosial bagi semua orang (*vertical dimension*). Dua strategi ini selanjutnya digambarkan sebagai berikut :

prinsip kesetaraan *gender* dan juga diatur dalam hukum nasional (diatur negara asal/ pengirim), disertai dengan prosedur yang dapat diakses dan efisien. Perlindungan jaminan sosial ditujukan bagi perlakuan atas hak-hak pekerja migran (Brickenstein, 2015). Bahkan ILO memastikan bahwa desain jaminan sosial pekerja migran harus memberikan manfaat dan memenuhi unsur keadilan.

Selanjutnya, ILO juga memberikan rekomendasi dalam menjalankan desain tersebut, prinsip-prinsip diterapkan melalui koordinasi dan manajemen serta pengawasan atas sistem jaminan sosial di masing-masing negara. Ketika negara menyediakan jaminan sosial bagi pekerja migran maka negara harus mempertimbangkan keragaman desain perlindungan dari



Sumber: *The Strategy of ILO, 2012.*

**Gambar 1**

**Ilustrasi Dua Dimensi Strategi dalam Jaminan Sosial Menurut ILO**

Gambar 1 tersebut menunjukkan bahwa ILO merekomendasikan bahwa desain jaminan sosial bagi pekerja migran dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip tertentu yaitu mencakup perlindungan hak individu dan dilindungi secara hukum. Artinya, perlindungan yang diberikan harus bersifat universal dan non diskriminasi, memuat

negara lain meliputi mekanisme pembiayaan dan mekanisme pengiriman (persyaratan penempatan di tiap-tiap negara tujuan).

Gambar tersebut juga diilustrasikan bahwa terdapat dua dimensi dasar perlindungan sosial, dimensi horizontal dan vertikal. Dimensi horizontal adalah

perlindungan dasar yang berlaku nasional (berada di negara asal/pengirim), bahwa dalam dimensi horisontal ini mengakui adanya jaminan di negara asal/pengirim yaitu meliputi pemeliharaan kesehatan dan keselamatan, dan jaminan atas upah. Artinya, ILO memastikan bahwa negara pengirim memiliki kewajiban untuk menyediakan kepastian jaminan atas siklus kehidupan kesehatan dan memiliki jaminan penghasilan setidaknya pada tingkat minimum yang ditetapkan secara nasional.

Sesuai dengan dimensi ini, maka Indonesia sebagai negara pengirim telah memberikan jaminan atas kesehatan dan kehidupan serta kepastian upah, yakni melalui pemberian skema asuransi, dan juga melakukan kerjasama/MOU dengan negara tujuan, yang memuat perlindungan keselamatan kesehatan beserta ketentuan upah. Hal ini diatur dalam perjanjian kerja, yang dilakukan oleh calon TKI dengan pengguna jasa TKI, yang di mediasi oleh agent luar negeri dan dilegalkan oleh Kemenlu. Begitu juga dengan adanya perjanjian penempatan, yang memuat ketentuan penempatan beserta perlindungan yang diterima, yang mengikat dan dilakukan oleh PPTKIS dengan agent di luar negeri, yang dilegalkan dan diketahui oleh Perwakilan RI di negara tujuan beserta Kemenaker. Setelah itu diajukan ke Disnaker Propinsi dimana perekrutan dilakukan (Farbenblum, *et al.* 2013). Dengan demikian, jaminan sosial bagi TKI sudah didesain untuk memberikan jaminan perlindungan atas kepastian keselamatan kesehatan kerja dan kepastian perolehan upah. Namun, persoalannya terkait dengan proses implementasi atas desain jaminan sosial ini beserta interaksi di dalamnya.

Dalam gambar 1 ini juga diilustrasikan semakin luas cakupan jaminan yang diberikan maka semakin tinggi level perlindungan yang diberikan dan atau diterima oleh pekerja migran. Jaminan atas perlindungan mendasar ini setidaknya memuat akses perawatan kesehatan,

jaminan pendapatan/upah minimum, jaminan atas upah bagi orang di usia aktif tidak melihat pada keadaan fisik (misalnya cacat) (ILO, 2012). Desain ditujukan dengan asas keadilan dan manfaat dan disediakan melalui skema tertentu. Asas keadilan termasuk non diskrimasi dan kesetaraan *gender*, sedangkan asas manfaat termasuk manfaat buat anak dan keluarga. Diberikan dalam skema bantuan, pajak penghasilan yang ringan, skema dukungan kerja (jaminan keselamatan), skema asuransi. Desain dibuat dengan tujuan keberlangsungan dan efisien.

Selanjutnya, dimensi vertikal sebagai konsekuensi atas proses sistem jaminan sosial yang tidak hanya berhenti pada perlindungan mendasar. ILO telah memastikan bahwa upaya strategi memberikan tingkat jaminan atas pendapatan dan akses kesehatan (keselamatan) ini tidak hanya berada pada level dasar. Artinya, tiap negara diwajibkan untuk selalu berupaya meningkatkan pemberian jaminan tingkat keamanan yang lebih baik (tinggi). Hal ini dimaksudkan untuk menjawab tantangan perubahan lingkungan yang dinamis (ILO, 2012). Cakupan perluasan dan peningkatan upaya ini yang dimaksudkan ILO adalah dikuatkan dengan perluasan/peningkatan melalui kebijakan/aturan formal di tiap negara. Bukan hanya perluasan cakupan kebijakan yang meningkatkan penambahan fasilitas jaminan namun juga perluasan penambahan individu penerima jaminan perlindungan. Hal ini dimaksudkan untuk membangun sistem jaminan sosial yang komprehensif sehingga negara harus bertujuan untuk mencapai jangkauan level perlindungan (pada level tertentu), dan tingkat keuntungan yang ditetapkan, baik dilakukan melalui kebijakan di dalam negeri atau kebijakan perluasan kerjasama (MOU) perlindungan beserta negara lain.

Dimensi vertikal ini juga dilakukan oleh Indonesia, dengan memperbaiki kebijakan atau memperbarui kebijakan

melalui perubahan kebijakan (perubahan UU Perlindungan TKI, Permenaker yang terus berubah), dan perluasan kerjasama (MOU) dengan negara lain beserta proses perbaikan isi dari perjanjian tersebut, terutama perlindungan baik TKI sektor informal (Farbenblum, *et al.* 2013). Perubahan kebijakan dilakukan untuk memperluas level perlindungan dan memperbaiki aturan yang sudah ada. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa dimensi vertikal mencerminkan prioritas tindakan bagi pemerintah untuk mengidentifikasi kembali kesenjangan yang ada. Hambatan dan persoalan terkait implementasi kebijakan yang sudah ada, dengan berusaha untuk menutup kesenjangan dengan upaya yang lebih tepat, penyediaan sumberdaya yang lebih memadai, kerangka waktu prosedural yang lebih efektif, dengan pencapaian keberhasilan kebijakan yang lebih efisien.

Namun, pencapaian atas keberhasilan dimensi vertikal ini juga harus diimbangi dengan kesadaran sasaran kebijakan (TKI), bahwa akses pemahaman atas perbaikan kebutuhan perlindungan berada di tangan TKI. Mengingat TKI sebagai pelaku/sasaran kebijakan yang mengetahui dengan pasti kebutuhan desain jaminan sosial yang sesuai kebutuhan mereka. Dengan demikian, desain jaminan sosial dipastikan mampu menjawab persoalan perlindungan TKI (tepat sasaran). Hal yang dapat dilakukan untuk pencapaian tersebut yaitu dapat dilakukan melalui dialog antara pemerintah dengan sasaran kebijakan (ILO, 2012).

Dua dimensi strategi jaminan sosial ILO ini bertujuan untuk membangun dan menjaga jaminan sosial yang komprehensif dan sistem yang memadai, sehingga dibutuhkan koordinasi dengan kebijakan publik nasional lainnya. Dengan demikian, dua dimensi ini memastikan bahwa eksistensi

jaminan sosial di sebuah negara dilakukan melalui koordinasi kebijakan tertentu dan diimplementasikan sebagai bentuk mekanisme tertentu, termasuk memuat koordinasi dan partisipasi dari aktor lain (tidak hanya pemerintah). Tujuan dari koordinasi dan partisipasi ini mendorong pemerintah untuk bertukar informasi, sumberdaya, pengalaman, keahlian diantara aktor, sehingga akan tolong menolong ketika melakukan mandate dan perannya (ILO, 2012).

Secara realita, ratifikasi atas konvensi ILO mengenai kesepakatan jaminan sosial bagi TKI telah dilaksanakan melalui skema asuransi. Hal ini sebagai bentuk upaya melindungi hak-hak jaminan sosial TKI dan sebagai persyaratan (kewajiban) yang harus dipenuhi pemerintah, yang dibayar oleh TKI serta dikelola oleh konsorsium asuransi. Jika dikaitkan dengan ketentuan ILO atas hal tersebut, maka dapat dikatakan bahwa skema asuransi TKI telah diratifikasi oleh konvensi ILO yang berkaitan dengan jaminan sosial dengan menerapkannya melalui kerjasama/kemitraan dengan beberapa aktor. Dengan demikian, dengan meratifikasi konvensi tersebut, maka negara tidak hanya menunjukkan kepatuhan terhadap prinsip-prinsip yang terkandung di dalamnya (yakni prinsip perlakuan adil atas hak-hak pekerja), tetapi juga negara sudah berjanji untuk menerapkan prinsip-prinsip tersebut secara legal dan berlaku secara nasional (Kulke, 2006). Penerapan prinsip-prinsip konvensi ini menjadi penting dalam implementasi kebijakan jaminan sosial TKI yang tidak mudah dalam pelaksanaannya.

Pemenuhan unsur adil dan kebermanfaatannya bagi pelaku kebijakan dan atau sasaran kebijakan bukan hal yang mudah. Berikut tabel 1 terkait peran dan kebutuhan jaminan sosial menurut ILO :

**Tabel 1**  
**Peran Jaminan Sosial Menurut ILO**

No	Peran	Definisi
1	Sebagai hak asasi manusia ( <i>Social security is a human right</i> )	Berlaku untuk semua, setiap orang memiliki hak atas jaminan sosial (sesuai dengan deklarasi Hak Asasi Manusia), akses pada laki-laki, perempuan, anak-anak (sesuai dengan deklarasi Philadelphia)
2	Sebagai kebutuhan sosial ( <i>Social security is a social necessity</i> )	Sistem jaminan sosial yang efektif adalah alat yang kuat untuk memberikan jaminan pendapatan, mencegah dan mengurangi kemiskinan dan ketidaksetaraan. Sebagai upaya peningkatan kesejahteraan melalui akses kesehatan, dan jaminan upah.
3	Sebagai kebutuhan ekonomi ( <i>Social security is a economic necessity</i> )	Perlindungan sosial sebagai kunci untuk memastikan pekerja pada kondisi produktif, layak, kepastian penghasilan, kesehatan, keselamatan dan berkelanjutan. Jaminan sosial dirancang sebagai kebijakan yang mendukung dan meningkatkan produktivitas kerja dan kesejahteraan pekerja.

Sumber: *The Strategy of ILO*, 2012.

ILO memandang jaminan sosial berperan sebagai penjamin hak semua orang, dan memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi. Namun, resiko tertinggi masih dimiliki pada pekerja sektor informal dan pekerja yang memiliki kelemahan fisik (cacat). Desain jaminan sosial sudah seharusnya (ideal) memuat prinsip-prinsip dan peran penting sistem jaminan sosial menurut ILO ini, karena Indonesia telah meratifikasi konvensi internasional ILO tersebut. Dengan demikian, desain atas jaminan sosial yang dibutuhkan setidaknya memuat peran, strategis dan definisi jaminan sosial bagi TKI sesuai dengan konvensi ILO. Sehingga selanjutnya menjadi hal penting untuk mendeskripsikan berbagai implementasi kebijakan jaminan sosial tenaga kerja migran dari berbagai negara. Apakah implementasi kebijakan jaminan sosial telah memuat prinsip-prinsip ILO atau tidak. Hal ini sebagai bentuk pembelajaran atas kebijakan yang ada di Indonesia.

### Metodologi

Kajian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan perspektif teori kebijakan publik (jaminan sosial). *Re-*

*view* kebijakan dalam konteks kajian ini dipahami sebagai evaluasi politis (*political evaluation*), dimana peneliti mengkaitkan kebijakan yang telah ada dengan kebijakan perlindungan jaminan sosial yang ada di berbagai negara. Teknik analisis menggunakan eksplorasi atas implementasi kebijakan dari berbagai negara dan melakukan kajian teoritis. Eksplorasi atas berbagai kebijakan di beberapa negara ini juga diyakini peneliti sebagai upaya dalam uji keabsahan atas informasi yang diperoleh secara dokumentatif (*literature review*).

### Hasil dan Pembahasan

#### Mekanisme Tata Kelola Jaminan Sosial (Asuransi) Untuk Tenaga Kerja Migran Di Beberapa Negara

Beberapa mekanisme di negara lain, terutama Filipina dapat menjadi acuan dikarenakan Filipina sebagai negara tetangga yang memiliki pekerja migran yang banyak seperti Indonesia. Perbedaan yang mencolok atas pengelolaan perlindungan jaminan sosial pekerja migran Indonesia (TKI) dengan beberapa negara akan diuraikan sebagai berikut :

Di Indonesia, lembaga pemerintah utama yang menangani TKI adalah Kementerian Tenaga Kerja beserta BNP2TKI. Rekrutmen dapat dilakukan juga oleh swasta (PPTKIS) yang diberikan izin oleh Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian ini juga mengawasi Diklat, pembekalan wajib pra pemberangkatan, menyediakan atase tenaga kerja di kedutaan luar negeri. Keterlibatan Kementerian lain juga ada, misalnya Kementerian Luar Negeri, Keimigrasian, Kementerian Hukum dan HAM (terkait Paspor), Kementerian Kesehatan, bahkan ketika terdapat persoalan, banyak melibatkan Kementerian/Departemen lainnya (ILO, 2012). Banyaknya departemen/kementerian yang terlibat ini menjelaskan adanya ketidakjelasan peran dan atau UU No. 39 Tahun 2004 juga tidak menjelaskan adanya ketegasan peran tersebut, terlebih pembagian peran pemerintahan daerah/Kabupaten/Kota (Azmy, 2012).

Sedangkan, di Filipina, hanya menunjuk tiga kelembagaan yang mengurus pekerja migrannya di luar negeri (yaitu *Departement of Labour and Employment/DOLE*, *Philiphine Overseas Employment Administration/POEA* dan *Oveerseas Workers Welfare Administration/OWWA*). DDOLE merupakan Kementerian Ketenagakerjaan sebagai regulator kebijakan ketenagakerjaan. POEA sebagai lembaga perlindungan agar pekerja migran mereka tidak dieksploitasi oleh majikan/perusahaan pengengah jasa tenaga kerja. OWWA adalah badan kesejahteraan yang melakukan koordinasi dengan agensi internasional yang sesuai, terkait juga dengan pemulangan jika terjadi wabah penyakit, perang, bencana alam, malapetaka, baik yang alami ataupun yang sengaja dibuat manusia. Biaya pemulangan ditanggung oleh OWWA (ILO, 2012).

Perbedaan utama antara POEA dengan BNP2TKI adalah bahwa POEA adalah sebuah badan tripartit, komposisi dewan ini tidak hanya meliputi pemerin-

tahan namun juga perwakilan dari serikat pekerja dan agen penyalur jasa swasta. Dewan pusat POEA menyelenggarakan dialog rutin dengan masyarakat sipil dan program-program pendidikan komunitas dan perlindungan yang diberikan dengan juga LSM. POEA juga didukung oleh badan pemerintah yaitu OWWA yang mandatnya menyelesaikan kontrak dan menjadi hakim atas kasus perselisihan.

Terkait jaminan sosial skema asuransi, di Filipina juga terdapat skema asuransi yang dikelola oleh OWWA, badan pemerintah yang melekat pada Departemen Tenaga Kerja. Premi dibayarkan pekerja migran yang dikontrak selama 2 tahun. Skema ini menyediakan asuransi jiwa, tunjangan cacat, bantuan hukum, penyuluhan psikologi, beasiswa, pinjaman pra pemberangkatan, pinjaman bantuan keluarga (ILO, 2012). Sedangkan biaya asuransi kesehatan juga dibayarkan (diluar biaya asuransi ini) yang dikelola bersama oleh Departemen Kesehatan dan OWWA. Layanan dan keuntungan dalam skema ini jauh melebihi dari apa yang disediakan untuk pekerja migran Indonesia (ILO, 2012).

Pemerintah Filipina juga telah berupaya untuk bernegosiasi dan menandatangani kesepakatan kerja dan jaminan sosial dengan negara-negara lain untuk mempromosikan perlindungan sosial bagi pekerja migran. Di beberapa negara, migran memungkinkan untuk bergabung dengan sistem jaminan sosial dari negara tuan rumah mereka, tetapi pemerintah Filipina memiliki perjanjian jaminan sosial bilateral dengan 9 negara. Fitur yang menonjol dari ini perjanjian jaminan sosial tersebut meliputi: bantuan timbal balik antara Filipina dan negara tuan rumah di bidang jaminan sosial (asuransi), baik sebagai anggota tertutup atau penerima manfaat dapat mengajukan klaim mereka dengan lembaga penghubung yang ditunjuk di Filipina atau negara lain, dan dapat juga memperpanjang bantuan untuk memfasilitasi proses klaim. Persamaan per-

lakukan atas asuransi pada semua warga Filipina yang menjadi tenaga migran di beberapa negara, dengan cara memenuhi syarat dan memperoleh manfaat yang sama. Pengelolaan asuransi tenaga kerja migran Filipina tidak tumpang tindih dengan jaminan sosial yang disediakan oleh negara penerima/tujuan. Pembayaran asuransi dengan sistem tertentu yang proporsional dengan kontribusi actual atau sesuai dengan periode yang sudah ditentukan.

Jika melihat perbedaan pengelolaan antara Pemerintah Indonesia dan Filipina, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah Filipina mengelola secara penuh atas skema asuransi pekerja migrannya, sedangkan di Indonesia, pengelolannya diserahkan sepenuhnya pada swasta. Namun, sebenarnya siapa saja pengelolanya, asalkan tetap menjunjung tinggi nilai-nilai pelayanan dan keadilan maka keyakinan atas ketercapaian jaminan atas sosial TKI pasti terwujud, dengan mengedepankan prinsip-prinsip koordinasi yang memuat kemanfaatan bagi semua aktor dan pemberlakuan yang sama di antara aktor. Terutama TKI sebagai prinsipal atas skema tersebut, memegang hak layanan sepenuhnya. Pemerintah (prinsipal) juga mampu memposisikan dirinya sebagai regulator yang kuat dan penentu keberhasilan kebijakan.

Singapura memiliki sejarah panjang lebih dari setengah abad dalam mengembangkan sistem jaminan sosial. Sistem jaminan sosial di Singapura adalah dalam bentuk tabungan yang dikelola oleh *The Central Provident Fund* (CPF), yang beroperasi berdasarkan tabungan individu bersama antara pengusaha dan karyawan. *The Central Provident Fund* (CPF) didirikan pada tahun 1955 sebagai skema tabungan untuk pekerja Singapura. Namun, skema ini telah berkembang menjadi jaminan sosial sistem tabungan komprehensif bukan hanya untuk kecukupan pensiun, tetapi juga perawatan kesehatan,

rumah kepemilikan, perlindungan keluarga, dan pembelian aset. Pekerja Singapura dan majikan mereka memberikan kontribusi bulanan kepada CPF dan ini kontribusi masuk ke tiga rekening: (1) *account* biasa untuk membiayai pembelian rumah, investasi yang disetujui, asuransi dan pendidikan; (2) rekening khusus terutama untuk tabungan hari tua seperti untuk investasi pensiun terkait keuangan produk; (3) Rekening *Medisave* untuk membayar perawatan medis, perawatan rumah sakit, dan asuransi kesehatan yang dibutuhkan. CPF melakukan lima fungsi utama termasuk: (1) pensiun - anggota pada usia 55 kaleng menarik tabungan CPF, setelah menyisihkan CPF *Minimum Sum* yang ditetapkan sebesar \$ 131.000 dari 1 Juli 2011. Dari usia 62, pembayaran bulanan dari CPF *Minimum Sum* adalah diberikan kepada anggota sampai nya / CPF *Minimum Sum* habis; (2) perawatan kesehatan (dapat digunakan untuk menutupi biaya rawat inap bagi anggota dan mereka tanggungan); (3) kepemilikan rumah (tabungan Rekening Biasa dapat digunakan untuk penuh atau pembayaran sebagian dari properti, serta layanan pembayaran perumahan bulanan); (4) perlindungan keluarga (tabungan CPF dapat digunakan untuk membeli asuransi untuk anggota keluarga, perlindungan perumahan dan asuransi kesehatan bencana dalam kasus tinggi biaya pengobatan dan penyakit serius); dan (5) peningkatan aset (Uang dari *Account* biasa dan khusus dapat digunakan untuk berinvestasi di asuransi, obligasi dan *treasury* tagihan, saham, dana properti, dan emas).

Sedangkan untuk tenaga kerja migran, buruh migran telah memenuhi unsur perlindungan sosial berdasarkan jaminan sosial (asuransi) sesuai dengan ILO, dapat dikatakan bahwa penciptaan lingkungan pada penguatan kelembagaan yang kuat. Singapura adalah negara yang dikatakan memiliki sistem yang lebih efektif dan administrasi untuk perlindungan

an hak-hak pekerja migran (ILO, 2011). Perlindungan jaminan sosial bagi pekerja migran di Singapura diatur dalam hukum dan peraturan berikut: Undang-Undang Ketenagakerjaan (1968) mengatur hak dan kondisi kerja bagi semua karyawan di bawah kontrak layanan dengan majikan tanpa memandang kebangsaan. Mempelikikan Tenaga Kerja Asing Act (1990) meliputi semua buruh migran termasuk PRT asing. Keselamatan kerja dan UU kesehatan, mengatur juga tentang agen tenaga kerja yang memiliki kewajiban untuk menyediakan layanan ketenagakerjaan melekat dengan perlindungan. Mengenai perlindungan sosial bagi pekerja migran, UU Ketenagakerjaan Luar Negeri memainkan peran yang paling penting. Undang-undang ini, bersama dengan agen tenaga kerja Act, menyediakan peraturan untuk perlindungan yang kuat bagi para pekerja asing melalui kewajiban yang ketat dan hukuman yang berlaku untuk kedua majikan dan agen tenaga kerja.

Perbedaan mekanisme tata kelola jaminan sosial dengan di Indonesia, terletak pada kepekaan terhadap jaminan dan perlindungan terhadap keberadaan tenaga kerja migran. Di Indonesia, permasalahan terkait perlindungan menjadi terpusat pada pemerintah. Namun di Singapura, persoalan perlindungan diselesaikan oleh agen tenaga kerja, pemerintah Singapura memiliki kerangka kelembagaan yang ketat dan lebih efektif dalam penjangkauan hukum, dan pelatihan intensif dan untuk melindungi hak-hak tenaga kerja migran.

Tata kelola jaminan sosial untuk tenaga kerja di negara Jerman, Belanda, dan Norwegia memiliki kesamaan di antara mereka. Menurut hasil penelitian Jants & Wenner (2013) bahwa Tata kelola layanan ketenagakerjaan di tiga negara Eropa (Denmark, Jerman, Norwegia (dalam artikel yang berjudul "*Mapping Accountability Changes in Labour Market Administrations: from Concentrated to Shared Accountability?*") memiliki perubahan yang cukup besar

dalam pengaturan organisasi dan informasi lebih manajerial dan telah menyebabkan bentuk yang lebih bertanggungjawab. Tata kelola layanan ketenagakerjaan sebagai bentuk tanggungjawab yang menuntut adanya perubahan yang selama ini ada yakni pengaturan aturan main dan manajerial dalam informasi. Ketiga negara ini melakukan penguatan mekanisme kelembagaan melalui penguatan peran pemerintah dalam mengelola asuransi tenaga kerja migran mereka. Penguatan peran ini mampu mempengaruhi daya saing/upah.

Selanjutnya, tata kelola jaminan sosial (asuransi) bagi tenaga kerja migran di negara Brazil, Rusia, India, China (BRIC), seperti hasil penelitian dari Echhorst (2011) menunjukkan bahwa selama ini di semua negara BRIC, sektor swasta telah diberikan peran yang sedikit, berkurangnya peran untuk bermain dalam jaminan sosial. Namun, berbeda dengan beberapa tahun lalu, bahwa sektor Swasta atau semiprivat penyedia layanan telah diberikan peran penting di sektor perawatan kesehatan Negara-negara BRIC. Penyedia layanan sektor swasta juga terlibat di bidang jaminan hari tua sebagai bagian dari pemerintah. Pelaku swasta memenuhi tidak hanya berperan dalam sistem formal, tetapi juga, bahkan mungkin lebih penting, peran dalam perlindungan resmi di beberapa negara-negara BRIC. Namun ketika pengelolaan diserahkan sepenuhnya pada pemerintah, kinerja layanan jaminan sosial jauh lebih efektif. Pelajaran penting yang dapat diambil dari berlakunya tata kelola di negara BRIC ini adalah pelayanan jaminan sosial diserahkan pada swasta, tetapi keterlibatannya dikurangi, karena adanya peran penting pemerintah, membawa dampak tidak terpenuhinya jaminan sosial bagi pekerja. Bahkan di Rusia dan China yang dulunya dikelola oleh pemerintah saja, mempunyai hasil kerja yang lebih baik ketimbang dikelola oleh swasta.

Dengan demikian, kita tidak harus membuat asumsi bahwa tantangan yang sebanding, negara-negara BRIC memiliki tantangan utama dalam tata kelola layanan jaminan sosial terkait dengan pemindahan tenaga kerja dari informal ke sektor formal. Namun perbedaan besar dalam standar perlindungan sosial jika dibandingkan dengan negara Indonesia, maka mekanisme tata kelola di negara tersebut dibangun dengan solidaritas yang kuat dan transparan. Pengelolaan oleh pemerintah sepenuhnya, kecuali Brasil, Rusia di kelola oleh swasta namun dengan peran yang sedikit, pemerintah berperan lebih besar daripada swasta.

### Penutup

Dari beberapa mekanisme tata kelola jaminan sosial untuk tenaga kerja migran dari berbagai negara telah memberikan pelajaran penting, bahwa desain kebijakan dibutuhkan sebagai keseriusan sebuah negara dalam memberikan jaminan sosial untuk tenaga kerja migran. Dalam pendekatan pengelola maka siapapun yang mengelola baik pemerintah atau swasta sudah seharusnya mengedepankan prinsip kebermanfaatan dan keadilan. Terpenting pada kejelasan dan ketegasan peran, seperti Malaysia, pengelolaan/tata kelola program jaminan sosial pekerja migran diselenggarakan dengan kelembagaan yang terpisah. Hal ini diperlakukan sebagai upaya ketegasan peran dan kejelasan aktor yang terlibat. Begitu juga di Indonesia, Pemerintah memiliki otoritas, khususnya Kemenaker sebagai regulator, sehingga Kemenaker memiliki agenda tersendiri demi tercapainya tujuan perlindungan jaminan sosial TKI. Artinya, Pemerintah baik Kemenaker maupun BNP2TKI seharusnya tidak tunduk kepada keinginan swasta (konsorsium asuransi). Dengan demikian, tantangan selanjutnya bagi pemerintah Indonesia yakni koordinasi ideal memuat kebermanfaatan dan keadilan peran, maka desain

nantinya memuat kebutuhan pemaknaan kembali atas koordinasi yang ada selama ini terkait dengan penentuan aktor yang mampu hadir sebagai pengambil keputusan. Meskipun, semestinya TKI sebagai individu memiliki kekuatan pengambil keputusan terkait dengan kesepakatan formal (polis) dengan konsorsium asuransi, namun TKI tidak memiliki pengaruh kuat tanpa hadirnya pemerintah.

### Daftar Pustaka

- Azmy, Ana Shabana. 2012. *Negara dan Buruh Migrant Perempuan. Menelaah Kebijakan Perlindungan Masa Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono 2004-2010*. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
- Brickenstein, Christine. 2015. Social Protection of Foreign Seasonal Workers: from State to Best Practice. *Comparative Migration Studies*. Vol. 3:2. Pp. 1-18.
- Eichhorst, Werner and Paul Marx. 2011. Reforming German Labour Market Institutions: A Dual Path to Flexibility. *Journal of European Social Policy*. Pp. 21-73.
- Farbenblum, Bassina, Eleanor Taylor Nicholson, Sarah Paoletti. 2013. Migrant Workers' Access To Justice Series. Akses Buruh Migran Terhadap Keadilan di Negara Asal : Studi Kasus Indonesia. Open Society Foundations. New York.
- Ginneken. Wouter Van. 2013. Social Protection For Migrant Workers: National And International Policy Challenges. *European Journal of Social Security*. Volume 15. No. 2 PP. 1-13.
- ILO. 2012. Penerapan Perundangan Indonesia untuk Melindungi dan Memberdayakan Pekerja Migran Indonesia : Beberapa pelajaran dari Filipina. Kantor Perburuhan Internasional. Jakarta.
- .....2012. *The Strategy of The International Labour Organization, Social*

*Security for All. Building Social Protection Floors and Comprehensive Social Security Systems.* First Published 2012.

Jants, Bastian & Wenner Jann. 2013. Mapping Accountability Changes in Labour Market Administrateions : From Concentrated to Shared Accountability. *International Review of Administrative Science.* Vol. 79 (2). Pp. 227-248.

Kulke, Ursula. 2006. *The Role of Society Security in Protecting Migrant Workers: The ILO Approach.* International Society Security Association. Geneva.