



International
Labour
Organization

► Pertimbangan Hukum, Finansial, dan Administratif untuk Sistem Asuransi Ketenagakerjaan di Indonesia



Supported by



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme



► ilo.org/jakarta

▶ **Pertimbangan
Hukum, Finansial, dan
Administratif untuk Sistem
Asuransi Ketenagakerjaan
di Indonesia**

Michel Bédard
John Carter
Ippei Tsuruga

Copyright © International Labour Organization 2020.
First published 2020

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: rights@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered with a reproduction rights organization may make copies in accordance with the licences issued to them for this purpose. Visit www.ifrro.org to find the reproduction rights organization in your country.

ISBN: 9789220338063

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

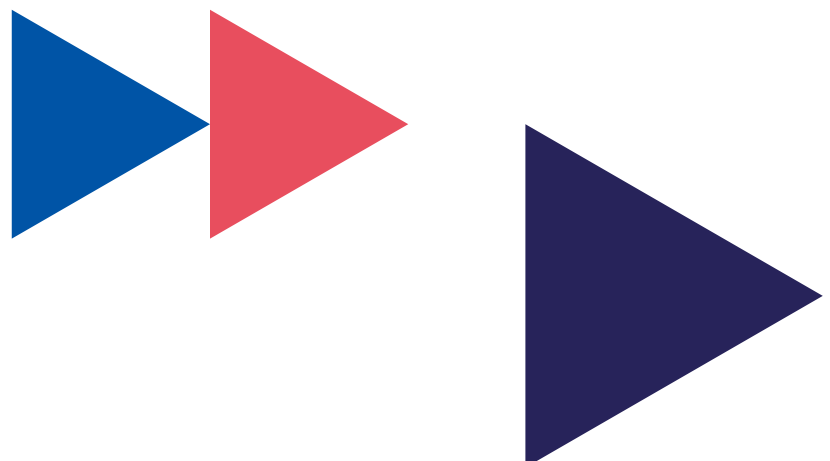
Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Information on ILO publications and digital products can be found at:
www.ilo.org/publns.

► Ucapan Terimakasih

Para penulis ingin mengucapkan terimakasih kepada Pemerintah Jepang dan Fast Retailing Co., Ltd., atas dukungannya dalam memberikan bantuan keuangan kepada pengembangan laporan ini melalui Proyek ILO/Jepang *Promoting and Building Social Protection in Asia (Third Phase): Extending Social Security Coverage in ASEAN* dan Proyek ILO/Fast Retailing *Unemployment Protection in Indonesia – Quality Assistance for Workers Affected by Labour Adjustments*. Isi dari laporan ini disiapkan dan telah dibahas dengan para pemangku kepentingan Indonesia sebagai bagian dari Proyek ILO/Jepang pada tahun 2018 dan 2019, dan disunting dan dirancang sebagai bagian dari Proyek ILO/Fast Retailing di 2020.

Kami juga ingin mengucapkan terimakasih kepada Ekaning Wedarantia dari Kementerian Nasional Perencanaan Pembangunan Indonesia untuk memberikan latar belakang informasi mengenai sistem jaminan sosial di Indonesia sebagai rangkuman peraturan perundangan mengenai pembayaran pesangon untuk pemutusan hubungan kerja dan pemecatan serta perpisahan; Arief Dahyan dari BPJS Ketenagakerjaan dan Markus Ruck, *Senior Technical Specialist* untuk Perlindungan Sosial, Tim Teknis Kerja Layak ILO untuk Asia Tenggara dan Timur (DWT-Bangkok) untuk masukan berharganya; Kazutoshi Chatani, *Employment Specialist*, Kantor ILO untuk Indonesia and Timor-Leste, atas partisipasinya dalam melakukan pencarian fakta dan misi-misi konsultasi dan memberikan saran ahlinya dalam bidang ketenagakerjaan; Albert Bonasahat dari Kantor ILO untuk Indonesia and Timor-Leste karena secara efektif memfasilitasi pertemuan konsultasi antara pemberi kerja dan pekerja; Christianus Panjaitan, *National Project Officer* untuk Perlindungan Sosial Kantor ILO untuk Indonesia and Timor-Leste, atas bantuannya melakukan koordinasi pertemuan teknis dan lokakarya; Ayunda Eka Pratama, *Communication Officer*, ILO Jakarta, yang memimpin desain laporan ini; dan Chadapa Krailassuwan, *Administrative and Finance Assistant*, Kantor Regional ILO untuk Asia dan Pasifik, Ernie Gontha, mantan *Administrative and Finance Assistant*, ILO Jakarta; Yulia Frida, *Administrative and Finance Assistant*, ILO Jakarta; dan para ahli lain yang membantu kami dalam penerjemahan, penyuntingan, dan desain.





▶ Daftar Isi

UCAPAN TERIMAKASIH	3
DAFTAR ISI	5
TABEL DAN GAMBAR	7
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	8
RINGKASAN EKSEKUTIF	9
01 PENGANTAR	11
02 KONDISI PEREKONOMIAN DAN KETENAGAKERJAAN INDONESIA	13
2.1 Tinjauan Umum	14
2.2 Ketenagakerjaan dan Pengangguran di Indonesia	17
2.3 Keberagaman Upah Minimum	21
2.4 Tunjangan Hari Raya	23
2.5 Pekerjaan Formal versus Informal	24
2.6 Sebuah Kekhawatiran: Menurunnya Nilai Rupiah Indonesia	28
2.7 Pengamatan	29
2.8 Berbagai Pertimbangan untuk Asuransi Ketenagakerjaan (AK)	30
03 JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA	32
3.1 Tinjauan Umum	33
3.2 Jaminan Hari Tua	36
3.3 Tunjangan Tetap Pensiun JP	39
3.4 Cadangan Likuiditas yang Terlihat	39
3.5 Tapera: Undang-undang Tabungan Perumahan Rakyat	40
3.6 Observasi	41
3.7 Pertimbangan-pertimbangan untuk Jaminan Ketenagakerjaan	42
04 PEMUTUSAN HUBUNGAN KERJA DI INDONESIA	43
4.1 Tinjauan Umum	44
4.1.1 Alasan-alasan Pemutusan Hubungan Kerja yang Diperbolehkan	45
4.1.2 Tunjangan Pemutusan Hubungan Kerja: Komponen	45
4.1.3 Definisi Upah	46
4.1.4 Tunjangan Pemutusan Hubungan Kerja: Besarannya	47
4.1.5 Perselisihan	49
4.2 Diskusi	49
4.3 Observasi/Pengamatan	52
4.4 Pertimbangan Asuransi Ketenagakerjaan	53

05	PERTIMBANGAN-PERTIMBANGAN ADMINISTRATIF	54
5.1	Pengembangan Kebijakan dan Kepemimpinan	55
5.2	Administrasi Klaim Tunjangan Asuransi Ketenagakerjaan	55
5.3	Alur Kerja Sistem Asuransi Ketenagakerjaan Dibandingkan dengan Program Jaminan Sosial yang Ada	56
5.4	Rencana Implementasi dan Permasalahan Terkait	58
5.5	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif dan Asuransi Ketenagakerjaan	59
5.6	Bonus Bekerja Kembali	63
06	STANDAR INTERNASIONAL DAN DESAIN SERTA BIAYA SKEMA ASURANSI KETENAGAKERJAAN UNTUK INDONESIA	64
6.1	Konvensi ILO Terkait	65
6.2	Observasi	68
6.3	Pertimbangan-pertimbangan untuk Asuransi Ketenagakerjaan	68
6.4	Biaya Skema Asuransi Ketenagakerjaan	71
07	KESIMPULAN	74
	REFERENSI	76
	Lampiran A. Distribusi Perusahaan, Lapangan Kerja, dan PDB Menurut Ukuran Perusahaan Tahun 2016 dan 2017	78
	Lampiran B. Data Rinci Tentang Skema Jaminan Sosial yang Dikelola oleh BPJS-TK, per 31 Desember 2017 (dalam jutaan rupiah)	79
	Lampiran C. Ringkasan Sistem Asuransi Kerja Malaysia	80
	Lampiran D. Proposal 2003 ILO: Draf Skema Tunjangan Pengangguran Jangka Pendek	81

► Tabel dan Gambar

DAFTAR TABEL

Table 1.	GNI per capita, 2017 (US dollars)	14
Table 2.	Annual growth of GDP per capita in Indonesia	15
Table 3.	GDP share by sector, Indonesia versus world (%), 2010 and 2017	16
Table 4.	Employment and real GDP growth in Indonesia, 2006 to 2017	18
Table 5.	Unemployment in Indonesia by age and sex, August 2018	19
Table 6.	Labour force size and participation rates by age and sex in Indonesia, August 2018	19
Table 7.	Formula for minimum wage increases, 2018 and 2019	22
Table 8.	Minimum monthly wages in Indonesia by province, 2018 (in rupiah)	22
Table 9.	Average number of employed workers by type of employment, 2018	24
Table 10.	Numbers of formal versus informal workers by province, August 2017, ranked in descending order of formality	25
Table 11.	Social security contributions in Indonesia	33
Table 12.	Social security coverage in Indonesia, 2017	34
Table 13.	Number of workers by main employment status, February 2018	36
Table 14.	Distribution of types of claims made under the JHT provident fund, 2016 and 2017	38
Table 15.	Severance pay according to years of service	46
Table 16.	Reward for working time according to years of service	46
Table 17.	Reasons for work termination and associated benefits to be paid under the Labour Law (No. 13/2003)	47
Table 18.	Classification of labour market policies worldwide	61
Table 19.	Unemployment protection provisions in ILO Conventions Nos 102 and 168	66
Table 20.	Unemployment insurance parameters aligned to Conventions Nos 102 and 168	69

DAFTAR GAMBAR

Figure 1.	Unemployment rates in Indonesia, February 2005 to August 2018	17
Figure 2.	Share of formal employment in Indonesia, 2010–2018	27
Figure 3.	Currency exchange rate, rupiah against the US dollar, 2010–2019	29
Figure 4.	BPJS-TK active wage earner membership, 2003–2017	35
Figure 5.	Reasons for withdrawal from the JHT provident fund, January 2014 to October 2016	37
Figure 6.	Months of severance pay for worker dismissed for economic causes, by years of service by worker, 1986, 1996 and 2003	49
Figure 7.	Comparison of severance pay in selected Asian countries, by months of wages paid	50

▶ Daftar Singkatan dan Akronim

AK	Asuransi Ketenagakerjaan
Asabri	Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ASEAN	Association for Southeast Asian Nations
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPJS-TK	BPJS Ketenagakerjaan
BPJS-K	BPJS Kesehatan
BPS	Badan Pusat Statistik
ESDC	Employment and Social Development Canada
IMF	International Monetary Fund
JHT	Jaminan Hari Tua
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JKm	Jaminan Kematian
JP	Jaminan Pensiun
KTPKA	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif
PDB	Produk Domestik Bruto
PPP	<i>purchase power parity</i>
Taspen	Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri

► Ringkasan Eksekutif

Laporan ini disiapkan dan dibahas dengan para pemangku kepentingan Indonesia pada serangkaian konsultasi, lokakarya pelatihan, dan pertemuan-pertemuan teknis lain pada tahun 2018 dan 2019, dan difinalisasi sebagai produk pengetahuan pada tahun 2020. Oleh karena itu, di dalamnya terkandung informasi dan data yang dikumpulkan pada tahun 2018-2019.

Pada bulan Januari 2018, Kementerian Ketenagakerjaan Indonesia berkomitmen kepada DPR untuk mempertimbangkan pembentukan sistem Asuransi Ketenagakerjaan (AK)¹. Saat dialog tripartit tingkat tinggi dengan ILO, pekerja dan pengusaha menyatakan keinginan mereka untuk memasukkan agenda ini ke dalam Program Kerja Layak 2018-2022. Fokus ILO dalam hal ini adalah untuk memfasilitasi diskusi nasional antar pemangku kepentingan.

Laporan yang ada saat ini memaparkan penelitian dan hasil temuan yang didapat hingga hari ini. Kondisi-kondisi di Indonesia dinilai tepat untuk mengadopsi skema asuransi ketenagakerjaan. Namun, para pemangku kepentingan harus mencapai konsensus, bahkan di beberapa hal, pandangan yang sama mengenai perlunya dan parameter skema semacam itu. Jelas bagi banyak orang bahwa aturan-aturan untuk perlindungan ketenagakerjaan dan tunjangan pemutusan hubungan kerja yang ada saat ini belum cukup memadai. Aturan-aturan ini tidak memberikan perlindungan yang memadai dan bagi banyak pekerja mereka tidak memiliki perlindungan saat tiba-tiba menganggur. Aturan mengenai tunjangan pemberhentian hubungan kerja sifatnya sangat kompleks dan mahal, serta meningkatkan kemungkinan penggunaan dan pengaturan kerja paruh waktu dan alih daya. Penegakan lebih lanjut oleh pejabat publik, menurut kami, tidak akan dapat mengatasi permasalahan yang ada dengan aturan-aturan tersebut.

Meskipun telah tercapai kemajuan selama sepuluh tahun terakhir, cakupan sistem jaminan sosial masih perlu menjangkau semua pekerja yang mendapatkan upah. Namun, skema dasar yang dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS-TK)—tunjangan kecelakaan kerja dan tunjangan kematian—sudah melindungi sekitar 25 juta pekerja yang berbayar, dan sistem ini terus diperluas ke lebih banyak pengusaha dan pekerja. BPJS-TK juga memiliki sistem pembayaran periodik yang tersedia untuk para pekerja yang kecelakaan dan harus dikembangkan untuk menawarkan tunjangan AK.

Indonesia kini memiliki posisi ekonomi yang kuat. Namun, krisis sangat mungkin terjadi, seperti pada tahun 1997-1998. Kejadian-kejadian seperti ini mungkin terjadi tanpa disangka dan terkadang dengan tingkat keparahan yang tak terduga. Ada baiknya negara memiliki alat untuk memberikan perlindungan terhadap penganggur ketika kegiatan ekonomi sedang cukup kuat, sehingga ketika terjadi krisis, alat itu dapat digunakan dan diperluas bila diperlukan.

¹ Di banyak negara “asuransi ketenagakerjaan” lebih umum disebut sebagai “asuransi pengangguran”. Namun laporan ini menggunakan istilah “Asuransi Ketenagakerjaan” atau AK karena ini adalah istilah yang lebih dipilih oleh Pemerintah Indonesia.

Biaya AK di Indonesia, demikian juga di negara lain, tidak terlalu besar. Hal ini akan bergantung pada rancangan spesifik dari skema AK dan mungkin berkisar dari 0,3 persen upah untuk skema yang hanya memenuhi persyaratan dasar dari Konvensi Jaminan Sosial ILO (Standar Minimum), 1952 (No.102); hingga sekitar 1,0 persen upah untuk skema yang lebih menyeluruh. Biaya juga akan bergantung pada nilai manfaat dan durasi.

Implementasi paralel dari kebijakan pengawasan dan kebijakan pasar kerja yang dibutuhkan akan menjadi hal yang esensial, dibangun pada sistem yang sudah ada dan memperluasnya atau memperbaiki bila diperlukan. Pertimbangan terhadap kebijakan tambahan lain yang mungkin lebih mahal perlu diberikan misalnya pengembangan keterampilan, selama sejalan dengan kebijakan pasar kerja yang aktif (KPTKA). Ini adalah hal yang akan dipertimbangkan dalam perdebatan dan pembuatan kebijakan publik, mengingat KPTKA berbeda di setiap negara dan harus diintegrasikan ke dalam model yang koheren dan menyeluruh untuk mendorong ketenagakerjaan yang produktif, seperti yang disarankan oleh Konvensi Promosi Ketenagakerjaan dan Perlindungan dari Pemutusan Hubungan Kerja, 1988 No. 168 ILO.

Sumber: ILO/F. Latief



01

Pengantar

Pengantar

Indonesia tengah mempertimbangkan penerapan skema asuransi ketenagakerjaan¹ dan untuk memenuhi hal ini telah meminta bantuan ILO untuk tahap perencanaan dan studi kelayakan, serta dalam membangun konsensus nasional mengenai berbagai parameter yang mungkin digunakan. Untuk menanggapi permintaan ini, ILO mulai memberikan bantuan teknis di awal tahun 2018 dengan tujuan membantu Indonesia dalam mengevaluasi implikasi dan kelayakan dalam memberlakukan tunjangan pengangguran. Dibantu para ahli eksternal, ILO pertama-tama menyiapkan laporan untuk mensurvei situasi internasional berkaitan dengan skema asuransi ketenagakerjaan (AK) dan mengambil pelajaran bagi Indonesia dari pengalaman 80 negara yang menawarkan perlindungan bagi penganggur.² Setelah itu, ILO melakukan serangkaian misi pencarian fakta di Indonesia melalui konsultasi dengan sektor swasta dan pemerintah; memulai dialog dengan para pemberi kerja dan serikat pekerja; dan membangun pengetahuan nasional berkaitan dengan desain AK dan dengan isu-isu finansial dan administratif yang potensial.

Laporan ini menambahkan juga berbagai penelitian dan hasil temuan tambahan yang menyangkut penerapan asuransi ketenagakerjaan di Indonesia. Laporan ini memberikan latar belakang dan konteks terhadap dialog yang berlangsung mengenai topik ini serta beberapa masukan tentang apa saja yang dapat dicapai.

Dari sepuluh negara-negara ASEAN, empat diantaranya telah memiliki skema AK yaitu Malaysia, Filipina, Thailand dan Vietnam. Di kawasan Asia Timur, skema asuransi ketenagakerjaan Republik Korea telah beroperasi secara berhasil sejak tahun 1995, sedangkan Jepang sejak 1947.

Isi laporan ini dipersiapkan dan dibahas dengan para pemangku kepentingan di Indonesia sebagai bagian dari Proyek ILO/Jepang *Promoting and Building Social Protection in Asia (Third Phase): Extending Social Security Coverage in ASEAN* pada tahun 2018 dan 2019 dan disunting dan dirancang sebagai bagian dari Proyek ILO/Fast Retailing *Unemployment Protection in Indonesia – Quality Assistance for Workers Affected by Labour Adjustments* sebagai produk pengetahuan pada tahun 2020. Oleh karena itu, informasi dan data yang dipaparkan dalam laporan ini diambil pada tahun 2018 dan 2019.

¹ Di banyak negara, “asuransi ketenagakerjaan” seringkali disebut sebagai “asuransi pengangguran”. Namun laporan ini menggunakan istilah “asuransi ketenagakerjaan” (atau singkatnya AK) karena ini merupakan istilah yang lebih dipilih oleh Pemerintah Indonesia.

² Laporan ini disiapkan pada tahun 2018 dan dipublikasikan pada tahun 2020 (Bedard, Carter dan Tsuruga 2020).



Sumber: ILO/F. Latief

02

Kondisi Perekonomian dan Ketenagakerjaan Indonesia

Kondisi Perekonomian dan Ketenagakerjaan Indonesia

2.1. Tinjauan Umum

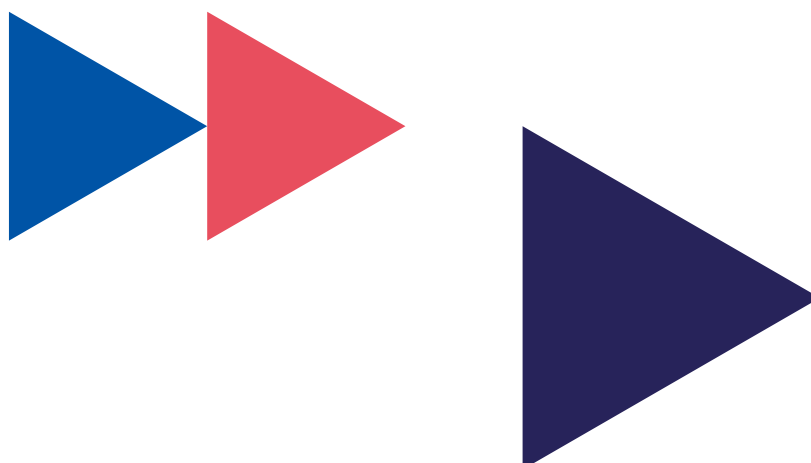
Dengan pendapatan nasional bruto per kapita (GNI) sebesar USD 3,540 pada tahun 2017, Indonesia dikategorikan negara “berpendapatan rendah-menengah” oleh Bank Dunia dan telah berada di kategori tersebut sejak tahun 2003. Seperti yang terlihat pada tabel 1 di bawah ini, di antara negara-negara tetangga, GNI Perkapita Indonesia kurang lebih sama dengan Filipina namun di bawah Malaysia.

Tabel 1

GNI Per kapita 2017 (US dollars)

Negara	GNI per kapita
Indonesia	3 540
Kamboja	1 230
Vietnam	2 170
Papua Nugini	2 410
Filipina	3 660
Thailand	5 960
Malaysia	9 650

Sumber: Bank Dunia n.d.



Indonesia memiliki populasi terbesar ke empat di dunia, mendekati 270 juta jiwa yang tersebar di area yang luas dan beragam, menjadikan pembangunan ekonomi sesuatu yang sulit. Meskipun demikian, produk domestik bruto (PDB) per kapita negara ini menunjukkan kinerja yang kuat dalam beberapa tahun terakhir (tabel 2), dengan pertumbuhan tahunan sekitar 4 persen dari tahun 2011 hingga 2017.

Tabel 2**Pertumbuhan Tahunan PDB per Kapita¹ di Indonesia**

Tahun	Pertumbuhan Tahunan	Tahun	Pertumbuhan Tahunan	Tahun	Pertumbuhan Tahunan
1991	5,1%	2000	3,5%	2009	3,2%
1992	4,7%	2001	2,2%	2010	4,8%
1993	4,8%	2002	3,1%	2011	4,8%
1994	5,8%	2003	3,3%	2012	4,7%
1995	6,6%	2004	3,6%	2013	4,2%
1996	6,2%	2005	4,2%	2014	3,7%
1997	3,2%	2006	4,1%	2015	3,6%
1998	-14,3%	2007	4,9%	2016	3,8%
1999	-0,6%	2008	4,6%	2017	3,9%

Rata-rata pada periode terpilih

Periode	Pertumbuhan Tahunan Rata-rata
1991–2017	3,4%
2001–2010	3,8%
2011–2017	4,1%

¹Dolar Amerika internasional konstan, basis paritas daya beli atau *purchase power parity* (PPP).
Sumber: Bank Dunia.

Struktur PDB menggambarkan fakta bahwa sebagai negara berkembang, sebagian besar proporsi populasi Indonesia melakukan kegiatan di sektor pertanian. Pada tahun 2017, Indonesia melaporkan sebanyak 35,9 juta jiwa bekerja di sektor pertanian (termasuk kehutanan, perburuan, dan perikanan) atau 30 persen dari 121 juta jiwa angkatan kerja negara ini (Indonesia, BPS 2018a). Mengingat pendapatan di sektor tersebut rendah, kontribusi pertanian terhadap PDB di bawah proporsi pekerjanya—hanya 13,7 persen pada tahun 2017—meskipun masih sekitar tiga kali rata-rata dunia sebesar 4,3 persen. Industri berkontribusi sebesar 41,0 persen dari PDB Indonesia pada tahun 2017 (dibandingkan 27,9 persen di tingkat global), sementara sektor jasa 45,3 persen (dibandingkan dengan 67,8 persen di tingkat global). Lihat tabel 3.

Tabel 3

Proporsi PDB Indonesia Berdasarkan Sektor Dibandingkan Dunia, 2010 dan 2017 (%)

Sektor	Indonesia		Dunia	
	2010	2017	2010	2017
Pertanian	14,3	13,7	3,9	4,3
Industri	43,9	41,0	28,8	27,9
Jasa	41,8	45,4	67,2	67,8

Sumber: Economist Intelligence Unit n.d.

Para peramal ekonomi seperti International Monetary Fund (IMF) atau Economist Intelligence Unit memprediksikan PDB per kapita riil terus bertumbuh sebesar 4 persen per tahunnya. Inflasi dimoderasi menjadi 3,2 persen pada tahun 2018,³ dan Economist Intelligence Unit (n.d.) memprediksikan Indeks Harga Konsumen meningkat antara 3 hingga 4 persen per tahun hingga 2023. Tingkat bunga masih tinggi dengan pinjaman komersial antara 10-11 persen dan pendapatan deposito berjangka 3 bulan antara 6-7 persen per tahun.

Indonesia merupakan anggota negara-negara kelompok G20 dan perekonomiannya merupakan yang ke tujuh terbesar di dunia, seperti yang diukur oleh PDB pada purchasing power parity. Berdasarkan Indeks Daya Saing Global World Economic Forum tahun 2018, Indonesia berada di peringkat ke 45 dari 140 negara, namun berada di peringkat 95 untuk Indeks Kesehatan—karena rendahnya angka harapan hidup. Berada di peringkat ke 82 di Indeks Pasar Kerja, Indonesia berada di peringkat ke 111 pada fleksibilitas pasar kerja dan ke 134 untuk biaya redundansi (ketika memutuskan hubungan kerja pekerja). Beberapa peringkat yang buruk lainnya termasuk dalam bidang penelitian dan pengembangan (ke 91), langganan internet broadband (ke 104), dan partisipasi angkatan kerja perempuan (ke 97) (WEF 2018).

Berdasarkan garis kemiskinan nasional Indonesia, jumlah orang miskin pada bulan Februari 2018 adalah 26 juta jiwa—15,8 juta di daerah perdesaan dan 10,1 juta di daerah perkotaan. Tidak mengherankan bila angka kemiskinan di area perdesaan hampir dua kali lebih besar dari area perkotaan: 13,2 persen dan 7,0 persen secara berurutan, dengan rata-rata kemiskinan di tingkat nasional adalah 9,8 persen (Indonesia, BPS 2018b). Hal ini menunjukkan perbaikan yang signifikan dibandingkan dengan 20 hingga 30 tahun lalu ketika angka kemiskinan nasional di atas 20 persen.

³ Dihitung dengan membagi Indeks Harga Konsumen (IHK) untuk tahun 2018 dengan IHK rata-rata tahun 2017. Informasi IHK diambil dari data Biro Pusat Statistik (BPS).

▶ 2.2. Ketenagakerjaan dan Pengangguran di Indonesia⁴

Meskipun pasar kerja Indonesia menghadapi tantangan dalam memberikan peluang kerja yang lebih banyak dan lebih baik, catatan selama beberapa tahun terakhir menunjukkan perbaikan yang luar biasa. Terutama angka pengangguran yang turun hingga setengahnya sejak tahun 2005, memuncak pada titik 11,2 persen dan akhirnya turun ke 5,3 persen pada Agustus 2018—seperti yang terlihat pada Gambar 1.

Gambar 1

Angka pengangguran di Indonesia, Februari 2005 hingga Agustus 2018



Sumber: Indonesia, BPS. 2018a.

Turunnya angka pengangguran di Indonesia merupakan hasil dari tingkat pertumbuhan pekerjaan yang melampaui pertumbuhan angkatan kerja dan diikuti oleh pertumbuhan PDB riil yang cukup konstan. Tabel 4 menunjukkan bahwa pekerjaan bertumbuh rata-rata sekitar 2,2 persen setiap tahun selama 13 tahun sampai tahun 2018, rata-rata jumlah pekerjaan baru setiap tahunnya adalah 2,4 juta; sementara angkatan kerja bertumbuh sebesar 1,7 persen per tahun atau 2 juta pekerja baru potensial. Seperti yang ditunjukkan pada kolom terakhir table 4, setiap poin persentase pertumbuhan pada PDB riil secara rata-rata berkaitan dengan pertumbuhan pekerjaan sebesar setengah poin persentase. Sisanya menunjukkan pertumbuhan produktivitas dan menghasilkan standar hidup yang membaik.

Dengan pertumbuhan ekonomi yang konstan dalam beberapa tahun ke depan, perekonomian Indonesia berada dalam posisi yang menguntungkan, namun dua aspek perlu disebutkan di sini. Pertama adalah tingginya angka pengangguran di kalangan kaum muda, terutama yang berusia di bawah 25 tahun dan juga mencakup mereka yang masuk dalam kelompok usia 25-29 tahun. Kedua adalah rendahnya keterlibatan

⁴ Bagian ini memfokuskan pada statistik yang dikeluarkan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), badan statistik resmi pemerintah (Indonesia, BPS. 2018a.).

perempuan dalam angkatan kerja yang mana hanya 51,9 persen perempuan saat ini berpartisipasi dalam angkatan kerja, dibandingkan dengan 82,7 persen laki-laki.

Seperti yang ditunjukkan oleh Tabel 5, sekitar 60 persen individu yang menganggur berusia antara 15 dan 24 tahun. Angka pengangguran di kalangan kaum muda berusia 15-19 tahun melebihi 25 persen dan sekitar satu dari 6 orang pada kelompok usia 20-24 tahun. Situasi ini tidak terlalu buruk di kalangan mereka yang berusia 25-29 tahun dengan tingkat pengangguran sekitar 7 persen, namun angka ini pun masih lebih tinggi dari rata-rata nasional di seluruh kelompok usia yang berada di angka 5,3 persen.

Salah satu alasan tingginya angka pengangguran kaum muda mungkin adalah ketidaksesuaian antara pendidikan dan keterampilan yang dibutuhkan. Sistem pendidikan Indonesia telah menunjukkan kemajuan yang luar biasa dalam hal akses ke pendidikan tingkat menengah dan tinggi selama satu dekade terakhir, namun tetap tidak dapat mengimbangi perubahan permintaan tenaga kerja. Pemerintah Indonesia telah meningkatkan dukungannya pada transisi sekolah ke pekerjaan dengan menekankan pendidikan vokasi yang relevan dengan pekerjaan dan mendorong pembelajaran berbasis pekerjaan. Akan tetapi, tantangan menyelaraskan pendidikan dan pelatihan dengan kebutuhan SDM masih tetap ada.

Tabel 4

Pertumbuhan Pekerjaan dan PDB Riil di Indonesia, 2006 hingga 2017

Tahun	Angkatan Kerja			Pekerjaan			% Perubahan pada PDB Riil per Kapita (B)	Rasio (A) terhadap (B)
	Rata-rata Tahunan	Perubahan Tahunan	% Perubahan	Rata-rata Tahunan	Perubahan Tahunan	% Perubahan (A)		
2006	106 335 365	505 353	0,5%	95 317 019	863 766	0,9%	4,1%	0,22
2007	109 036 209	2 700 844	2,5%	98 756 679	3 439 661	3,6%	4,9%	0,74
2008	111 712 356	2 676 148	2,5%	102 301 304	3 544 625	3,6%	4,6%	0,78
2009	113 788 844	2 076 488	1,9%	104 678 054	2 376 750	2,3%	3,2%	0,72
2010	116 262 804	2 473 960	2,2%	107 806 670	3 128 616	3,0%	4,8%	0,62
2011	118 261 731	1 998 927	1,7%	109 731 094	1 924 425	1,8%	4,8%	0,37
2012	120 834 774	2 573 043	2,2%	113 283 425	3 552 331	3,2%	4,7%	0,69
2013	121 671 256	836 483	0,7%	114 345 342	1 061 917	0,9%	4,2%	0,22
2014	123 594 961	1 923 705	1,6%	116 398 974	2 053 632	1,8%	3,7%	0,48
2015	125 340 805	1 745 844	1,4%	117 833 010	1 434 036	1,2%	3,6%	0,34
2016	126 557 809	1 217 004	1,0%	119 529 835	1 696 825	1,4%	3,8%	0,37
2017	129 803 429	3 245 620	2,6%	122 780 636	3 250 801	2,7%	3,9%	0,69
2018	132 472 370	2 668 942	2,1%	125 536 393	2 755 757	2,2%	n.a.	n.a.
Rata-rata	n.a.	1 997 785	1,7%	n.a.	2 360 615	2,2%	4,2%	0,52

n.a. = tidak dapat diterapkan; Sumber: BPS n.d.; Bank Dunia n.d.

Tabel 5

Pengangguran di Indonesia Berdasarkan Usia dan Jenis Kelamin, Agustus 2018

Kelompok Usia	Jumlah Orang yang Menganggur			Distribusi			Tingkat Pengangguran		
	Laki-laki	Perempuan	Total	Laki-laki	Perempuan	Total	Laki-laki	Perempuan	Total
15-19	963 309	686 559	1 649 868	22,2%	25,8%	23,6%	25,6%	28,3%	26,7%
20-24	1 506 941	943 466	2 450 407	34,7%	35,5%	35,0%	16,8%	16,6%	16,7%
25-29	738 438	368 974	1 107 412	17,0%	13,9%	15,8%	7,4%	6,3%	7,0%
30-34	340 841	199 714	540 555	7,9%	7,5%	7,7%	3,5%	3,5%	3,5%
35-39	228 040	167 631	395 671	5,3%	6,3%	5,7%	2,3%	2,7%	2,5%
40-44	176 417	102 204	278 621	4,1%	3,8%	4,0%	1,9%	1,7%	1,8%
45-49	137 652	85 778	223 430	3,2%	3,2%	3,2%	1,6%	1,5%	1,6%
50-54	114 878	50 618	165 496	2,6%	1,9%	2,4%	1,6%	1,1%	1,4%
55-59	84 413	28 392	112 805	1,9%	1,1%	1,6%	1,5%	0,8%	1,2%
60+	49 040	27 386	76 426	1,1%	1,0%	1,1%	0,6%	0,6%	0,6%
Total	4 339 969	2 660 722	7 000 691	100,0%	100,0%	100,0%	5,4%	5,3%	5,3%

Sumber: BPS n.d.

Seperti yang dicatat oleh Bank Dunia (2018), ada ketidakseimbangan dalam hal partisipasi perempuan dan laki-laki dalam pasar kerja. Secara luas, angka partisipasi perempuan Indonesia adalah sekitar 40 persen lebih rendah dari laki-laki, seperti yang terlihat pada tabel 6. Sebagai hasilnya, jumlah perempuan pada angkatan kerja di Indonesia 30 juta lebih rendah dari laki-laki.

Tabel 6

Besarnya Angkatan Kerja dan Angka Partisipasi Berdasarkan Usia dan Jenis Kelamin di Indonesia, Agustus 2018

Kelompok Usia	Angkatan Kerja			Tingkat Partisipasi		
	Laki-laki	Perempuan	Total	Laki-laki	Perempuan	Total
15-19	3 756 868	2 428 840	6 185 708	33,0%	22,3%	27,8%
20-24	8 964 977	5 679 130	14 644 107	80,7%	52,9%	67,0%
25-29	9 997 990	5 843 660	15 841 650	93,9%	55,6%	74,9%
30-34	9 873 561	5 687 793	15 561 354	96,0%	55,4%	75,7%
35-39	9 745 566	6 137 351	15 882 917	97,2%	60,3%	78,6%
40-44	9 296 190	6 128 824	15 425 014	96,8%	64,1%	80,5%
45-49	8 449 627	5 659 519	14 109 146	96,8%	65,3%	81,1%
50-54	7 084 850	4 758 931	11 843 781	94,5%	63,1%	78,7%
55-59	5 447 715	3 580 539	9 028 254	88,9%	57,6%	73,1%
60+	7 782 077	4 701 633	12 483 710	66,0%	36,2%	50,4%
Total	80 399 421	50 606 220	131 005 641	82,7%	51,9%	67,3%

Sumber: BPS n.d.

Hal lain yang menjadi perhatian bagi perekonomian Indonesia adalah besarnya jumlah pekerja yang tidak terdaftar dalam otoritas publik, sehingga tidak terlindungi atau hanya terlindungi secara parsial oleh skema jaminan sosial yang dijalankan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS-TK)⁶. Menurut survei angkatan kerja nasional, dari 125,5 juta individu yang melaporkan bekerja pada tahun 2018⁷, 48,8 juta tercatat sebagai pekerja, sisanya merupakan pekerja lepas, pemberi kerja dengan pekerja sementara atau tak berupah, pekerja atau buruh harian dan pekerja rumah tangga. Sekitar 10 juta kelompok pekerja ini dilindungi oleh dua skema publik lainnya: Taspen (untuk pegawai negeri) dan Asabri (untuk personel militer dan polisi)⁸. Namun, BPJS-TK (2017b) melaporkan bahwa perlindungan bagi penerima upah hanya diperluas ke 24,5 juta pekerja pada 2017 atau sekitar 63 persen dari 38,8 juta yang harus dilindungi. Undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (2004) mengatur bahwa perlindungan jaminan sosial dasar (tunjangan untuk kecelakaan kerja dan kematian) harus berlaku untuk semua perusahaan swasta dan penerima upah.

Terlebih lagi, dari 24,5 juta pekerja yang dilindungi oleh BPJS-TK, terdapat 8,5 juta pekerja konstruksi yang mendapat perlindungan secara borongan tanpa terdaftar secara individual. Artinya, pekerja individual yang menjadi tanggungan dari skema ini hanya sejumlah 16 juta jiwa atau sekitar 41 persen dari pekerja sektor swasta. Di sini dicatat bahwa perlindungan asuransi ketenagakerjaan yang menjadi topik laporan ini, dalam praktiknya dapat berlaku untuk kelompok yang hanya seperdelapan dari seluruh pekerja di Indonesia ini.

Bab 4 di bawah ini akan memaparkan hukum dan peraturan yang berlaku tentang perlindungan bagi pekerja Indonesia yaitu prosedur pemutusan hubungan kerja yang rumit serta pembayaran pesangon yang memakan biaya besar. Mengingat aturan-aturan ini hanya berlaku untuk pegawai tetap, aturan-aturan ini telah membuat pemberi kerja mencoba mencari jalan pintas dengan mempekerjakan pekerja alih daya atau dengan kata lain dengan mempekerjakan pekerja melalui agen tenaga kerja. Praktik dan konsekuensinya diuraikan sebagai berikut pada tahun 2012:

Pengalihdayaan tenaga kerja disahkan pada tahun 2003 dengan berlakunya UU Ketenagakerjaan No. 13/2003. Undang-undang tersebut berasal dari kesepakatan antara pemerintah dan International Monetary Fund. Tenaga kerja alih daya sekarang tersebar luas dan memiliki efek merugikan bagi pekerja dan serikat pekerja. Praktik alih daya telah melahirkan aktor baru dalam hubungan industrial: agen tenaga kerja. Hal ini juga menciptakan situasi hubungan kerja yang sangat rumit dan sulit, memecah belah pekerja berdasarkan status pekerjaan dan menimbulkan konfrontasi yang keras antara serikat pekerja dan anggota masyarakat. Praktik alih daya tenaga kerja juga menghadirkan tantangan berat bagi gerakan buruh Indonesia dalam mengembangkan strategi alternatif pengorganisasian (Tjandraningsih 2012, 403).

⁶ Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

⁷ Rata-rata nilai pekerjaan Februari dan Agustus 2018.

⁸ Taspen merupakan akronim dari Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri dan dijalankan oleh perusahaan milik negara, PT Taspen. Serupa dengan Taspen, Asabri merupakan akronim dari Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia yang dijalankan oleh perusahaan milik negara PT Asabri.

▶ 2.3. Keberagaman Upah Minimum

Keberagaman ekonomi di Indonesia terlihat dalam upah minimum yang berbeda tidak hanya untuk 34 provinsi namun juga untuk kota dan kabupaten pada provinsi tertentu serta untuk beberapa jenis industri.

Formula baru yang diadopsi pada Peraturan Pemerintah No. 78 tahun 2015 mengenai Pengupahan secara khusus mengatur peningkatan upah minimum tahunan berdasarkan rumus tingkat inflasi ditambah pertumbuhan PDB (lihat tabel 7). Peningkatan upah minimum untuk tahun berikutnya diumumkan oleh gubernur setiap provinsi pada tanggal 1 November. Perusahaan yang menyatakan kesulitan membayar upah yang meningkat diperkenankan untuk menunda kenaikan upah, namun “didorong” untuk membayarnya nanti.⁹

Berdasarkan formula ini, PDB riil diambil secara keseluruhan tanpa disesuaikan dengan pertumbuhan populasi, sehingga mungkin menimbulkan peningkatan upah berdasarkan inflasi seiring dengan berjalannya waktu. Misalnya, peningkatan upah minimum yang diatur untuk 2019 adalah 8,03 persen, berdasarkan angka inflasi 2018 sebesar 2,88 ditambah tingkat pertumbuhan PDB 2018 sebesar 5,15 persen (tabel 7). Namun, tingkat pertumbuhan PDB lebih tinggi daripada pertumbuhan produktivitas pekerja yang oleh Economist Intelligence Unit (n.d.) diperkirakan sebesar 4,2 persen tahun 2018. Sebelum tahun 2015, upah minimum bertumbuh dalam persentase digit ganda selama beberapa tahun berdasarkan konsep “standar hidup layak”. Standar ini telah dikritisi karena terbuka terhadap tekanan politik namun dibela dengan sangat kuat oleh serikat pekerja atas alasan yang memungkinkan upah di Indonesia meningkat pada tingkat yang lebih dapat diterima. Meskipun demikian, pemerintah Indonesia harus tegas dalam melaksanakan formula baru yang diadopsi pada tahun 2015.

Meskipun pasal 42 dari PP 78 secara spesifik mengatur bahwa upah minimum hanya berlaku untuk pekerja yang bekerja kurang dari satu tahun¹⁰, namun pada praktiknya upah minimum khusus itu berlaku bagi semua pekerja. Salah satu penafsiran ini adalah, selain dari Pasal 42, Pasal 14 PP 78 mewajibkan pemberi kerja menyiapkan “struktur dan skala upah” yang harus mempertimbangkan “kategori, posisi, lama masa kerja, pendidikan, dan kompetensi”. Sepertinya tidak masuk akal bila struktur upah semacam itu digunakan untuk menentukan upah para pekerja yang terampil, yang mana jumlahnya bisa lebih rendah dari pekerja baru.

⁹ Misalnya, di Jawa Barat, 43 perusahaan diperkenankan untuk menunda kenaikan upah pada bulan Januari 2017 sampai paruh kedua tahun tersebut. (*The Jakarta Post* 2017).

¹⁰ Pasal 42(1): “Upah minimum seperti yang disebutkan dalam Pasal 41 ayat (1) hanya berlaku untuk pekerja/buruh yang bekerja kurang dari 1 (satu) tahun pada perusahaan yang bersangkutan”.

Tabel 7

Formula untuk Peningkatan Upah Minimum,¹ 2018 dan 2019

Sektor	2018	2019
Pertumbuhan riil PDB ²	4,99%	5,15%
Inflasi ³	3,72%	2,88%
Kenaikan upah minimum yang diwajibkan	8,71%	8,03%

¹ peningkatan upah minimum wajib ditentukan dengan mempertimbangkan pertumbuhan PDB riil dan tingkat inflasi tahunan;² Angkat pertumbuhan riil PDB untuk empat kuartal berakhir di bulan Juni;³ Angka inflasi berdasarkan Indeks Harga Konsumen selama 12 bulan berakhir di bulan September.

Sampling mengenai keragaman upah minimum terlihat pada Tabel 8.¹¹ Upah minimum provinsi pada tahun 2018 beragam mulai dari Rp 1.400.000,- di Daerah Istimewa Yogyakarta hingga setinggi Rp 3.600.000,- di Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta, jantung perekonomian negara ini. Oleh karena itu, upah minimum Jakarta 2,6 kali lebih besar dari yang berlaku di Yogyakarta. Rata-rata aritmatika dari 34 nilai upah pada tabel adalah Rp 2.300.000,- dengan 19 provinsi berada lebih rendah dari angka itu dan 15 provinsi di atasnya.

Seperti yang terlihat dalam ilustrasi di bawah ini, angka upah minimum di Provinsi Jawa Barat saja beragam di 27 kota dan kabupaten, dari Rp. 1,6 juta di Kota Banjar dan Kabupaten Pangandaran hingga Rp 3,9 juta di Kota Bekasi dan Kabupaten Karawang (Gajimu.com 2019).

Yang perlu dikaji lebih lanjut adalah sampai sejauh mana upah minimum dapat ditegakkan. Data dari kementerian Ketenagakerjaan menunjukkan hanya terjadi pelanggaran upah minimum sebanyak 3.186 pada kuartal kedua 2017 dan 3.501 kali pada kuartal ke tiga. Penegakan mungkin beragam di berbagai provinsi; delapan dari 34 provinsi tidak melaporkan pelanggaran.

Tabel 8

Upah Minimum Bulanan di Indonesia Berdasarkan Provinsi, 2018 (dalam Rupiah)

Provinsi	Upah Minimum Bulanan	Provinsi	Upah Minimum Bulanan
1. Yogyakarta	1 454 154	8. Sulawesi Tengah	1 965 232
2. Jawa Tengah	1 486 065	9. Kalimantan Barat	2 046 900
3. Jawa Timur	1 508 894	10. Lampung	2 074 673
4. Jawa Barat	1 544 360	11. Banten	2 099 385
5. Nusa Tenggara Timur	1 660 000	12. Sumatra Barat	2 119 069
6. Nusa Tenggara Barat	1 825 000	13. Bali	2 127 157
7. Bengkulu	1 888 741	14. Sumatra Utara	2 132 188

¹¹ Tabel 8 tidak menunjukkan daftar upah minimum yang menyeluruh karena tingkat upah mungkin berbeda berdasarkan provinsi dan industri.

Provinsi	Upah Minimum Bulanan	Provinsi	Upah Minimum Bulanan
15. Sulawesi Tenggara	2 177 052	25. Kalimantan Utara	2 559 903
16. Sulawesi Barat	2 193 530	26. Kepulauan Riau	2 563 875
17. Gorontalo	2 206 813	27. Sumatra Selatan	2 595 995
18. Maluku	2 222 220	28. Sulawesi Selatan	2 647 767
19. Jambi	2 243 718	29. Papua Barat	2 667 000
20. Maluku Utara	2 320 803	30. Aceh	2 700 000
21. Kalimantan Tengah	2 421 305	31. Bangka-Belitung	2 755 443
22. Kalimantan Selatan	2 454 671	32. Sulawesi Utara	2 824 286
23. Riau	2 464 154	33. Papua	2 895 650
24. Kalimantan Timur	2 543 331	34. DKI Jakarta	3 648 035
Rata-rata nasional		1 912 307	

Sumber: Wageindicator.org n.d.

▶ 2.4. Tunjangan Hari Raya

Selain dari upah minimum yang wajib, ada satu pembayaran wajib yang pekerja terima yang disebut sebagai THR Keagamaan. THR Keagamaan adalah bonus tahunan bagi setiap pekerja (warga negara Indonesia atau asing) dan harus dibayar dalam bentuk tunai setidaknya tujuh hari sebelum perayaan hari raya keagamaan setiap pekerja. Jumlah minimumnya adalah sama dengan upah pekerja setiap bulan (berdasarkan gaji pokok dan tunjangan tetap apapun) untuk pekerja yang telah bekerja setidaknya 12 bulan atau secara prorata bila pekerja bekerja kurang dari 12 bulan.

Pembayaran THR mungkin akan berdampak pada perekrutan dan keputusan pemutusan hubungan kerja, seperti yang disebutkan oleh saran yang diberikan oleh firma konsultasi bisnis Emerhub (n.d.) berikut ini: “Waktu terburuk untuk mempekerjakan seseorang adalah sebelum mereka menunggu pembayaran THR. Mengundurkan diri sebelum mendapatkan bonus yang besar merupakan keputusan yang tidak bijak secara ekonomi. Di sisi lain, waktu terbaik untuk mempekerjakan pekerja adalah setelah Ramadan karena calon yang prospektif baru saja menerima bonus dan akan lebih bersemangat mencari pekerjaan baru.”

¹² Short for Tunjangan Hari Raya Keagamaan.

▶ 2.5. Pekerjaan Formal versus Informal

BPS, Badan Pusat Statistik, mempublikasikan sebuah indikator pekerjaan formal yang mempertimbangkan semua pekerja berupah juga pemberi kerja yang memiliki pekerja atau pegawai tetap. Semua yang dipekerjakan dianggap sebagai pekerja informal, termasuk mereka yang bekerja secara lepas, pemberi kerja dengan pekerja bantuan sementara atau tidak berupah, pekerja harian, dan pekerja rumah tangga. Tabel 9 menguraikan jumlah pekerja pada setiap kategori untuk tahun 2018.

Tabel 9

Rata-rata Jumlah Pekerja yang Dipekerjakan Berdasarkan Jenis Pekerjaan, 2018

Jenis Pekerjaan	Jumlah Pekerja
A. Pekerja mandiri	23 619 182
B. Pemberi kerja yang dibantu oleh pekerja sementara yang tidak diupah	20 242 857
C. Pemberi kerja yang dibantu oleh pekerja permanen yang menerima upah	4 481 731
D. Pegawai	48 826 311
E. Pekerja harian di sektor pertanian	4 894 069
F. Pekerja harian di sektor non-pertanian	6 656 593
G. Pekerja rumah tangga/tidak diupah	16 815 651
H. Total	125 536 393
I. Pekerjaan formal (C + D)	53 308 041
J. Pekerja informal (A + B + E + F + G)	72 228 352
Tingkat pekerjaan formal (I dibagi H)	42,5%

Sumber: BPS n.d.

Definisi BPS mengenai pekerjaan formal memiliki keuntungan dalam hal kesederhanaan dan kemudahan pemantauan seiring dengan berjalannya waktu, namun tidak terlalu sejalan dengan penggunaannya di tingkat internasional. Banyak pekerja yang diberi upah merupakan pekerjaan informal dan tidak dilaporkan ke BPJS-TK atau dinas perpajakan.

Seperti yang sudah disebutkan, cakupan untuk pekerja sektor swasta berupah dari BPJS-TK sekitar 24,5 juta individu di 2017, jumlah itu turun 16,1 juta setelah dikurangi 8,5 juta pekerja konstruksi yang dilindungi secara borongan (dan tidak ada data individual). Pada sektor publik, pekerja penerima upah dilindungi oleh dua skema yang berbeda—Taspen untuk PNS dan Asabri untuk personel militer dan polisi—sekitar 4,2 juta dan 1,2 juta individu secara berurutan (PT Taspen, 2017; PT Asabri 2016). Sebagai akibatnya, cakupan efektif untuk pekerja penerima upah oleh semua skema publik (BPJS-TK + Taspen + Asabri) diperkirakan sekitar 21,5 juta individu dari 48,8 juta pekerja atau sekitar 44 persen.

Menurut BPJS-TK (2017b, 199), target cakupan jaminan sosial bagi penerima upah sebanyak 39,8 juta individu di tahun 2018. Sulit untuk menyamakan angka ini dengan rata-rata 48,8 juta pekerja penerima upah yang dilaporkan oleh BPS untuk tahun itu (termasuk 6,4 juta orang yang dicakup oleh Taspen dan Asabri). Pada kasus apapun, data yang tersedia memang menunjukkan bahwa cakupan BPJS-TK untuk penerima upah masih tetap di angka tak kurang dari 40 persen (16,1 juta dari 40 juta).

Tabel 10 menunjukkan proporsi pekerja formal untuk setiap 34 provinsi di Indonesia sampai Agustus 2017 dengan menggunakan ukuran BPS sebagai proksi pekerjaan formal dan informal. Atas dasar itulah, Indonesia memiliki 43 persen pekerja yang melakukan pekerjaan formal pada bulan Agustus 2017, termasuk 45,7 persen laki-laki dan 38,6 persen perempuan. Kota Jakarta memiliki proporsi pekerja formal sebesar 71,6 persen, diikuti Kepulauan Riau 68,5 persen. Tiga kawasan lain yang cukup mencolok adalah Kalimantan Timur 60 persen, Banten 58,1 persen, dan Kalimantan Utara 57,7 persen. Kawasan lain menunjukkan formalitas yang tidak terlalu besar, dimana Papua hanya 21,8 persen.

Table 10

Jumlah Pekerja Formal Dibandingkan dengan Pekerja Informal Berdasarkan Provinsi, Agustus 2017 Diberikan Peringkat dari yang Tertinggi dalam Hal Formalitas

Provinsi	Jumlah Pekerja			% Formal
	Formal	Informal	Total	
DKI Jakarta	3 226 500	1 282 700	4 509 200	71,6%
Kepulauan Riau	614 500	282 400	896 900	68,5%
Kalimantan Timur	923 800	616 900	1 540 700	60,0%
Banten	2 948 400	2 129 000	5 077 400	58,1%
Kalimantan Utara	180 400	132 000	312 400	57,7%
Kepulauan Bangka Belitung	347 200	325 400	672 600	51,6%
Jawa Barat	10 321 500	10 230 100	20 551 600	50,2%
Bali	1 203 900	1 194 400	2 398 300	50,2%
Riau	1 315 400	1 465 600	2 781 000	47,3%
Kalimantan Tengah	558 400	664 300	1 222 700	45,7%
Sulawesi Utara	463 600	577 300	1 040 900	44,5%
DI Yogyakarta	892 200	1 161 000	2 053 200	43,5%
Sumatera Utara	2 673 800	3 692 200	6 366 000	42,0%

Provinsi	Jumlah Pekerja			% Formal
	Formal	Informal	Total	
Jambi	687 500	970 300	1 657 800	41,5%
Papua Barat	164 600	237 900	402 500	40,9%
Aceh	864 500	1 274 000	2 138 500	40,4%
Jawa Tengah	6 825 300	10 361 300	17 186 600	39,7%
Gorontalo	207 100	317 200	524 300	39,5%
Kalimantan Selatan	770 000	1 205 200	1 975 200	39,0%
Jawa Timur	7 767 500	12 331 700	20 099 200	38,6%
Kalimantan Barat	888 300	1 414 900	2 303 200	38,6%
Maluku Utara	185 900	302 800	488 700	38,0%
Sulawesi Selatan	1 354 200	2 244 500	3 598 700	37,6%
Sumatera Selatan	1 482 400	2 460 200	3 942 600	37,6%
Maluku	238 700	403 400	642 100	37,2%
Sulawesi Tenggara	421 300	739 700	1 161 000	36,3%
Sumatera Barat	834 900	1 510 000	2 344 900	35,6%
Bengkulu	313 500	619 400	932 900	33,6%
Sulawesi Tengah	439 000	935 200	1 374 200	31,9%
Sulawesi Barat	187 900	407 100	595 000	31,6%
Lampung	1 157 700	2 738 500	3 896 200	29,7%
Nusa Tenggara Barat	611 200	1 705 600	2 316 800	26,4%
Nusa Tenggara Timur	560 200	1 759 900	2 320 100	24,1%
Papua	370 500	1 328 600	1 699 100	21,8%
Indonesia	52 001 700	69 020 700	121 022 400	43,0%

Catatan: Pekerja formal didefinisikan oleh BPS sebagai pekerja penerima upah dan pemberi kerja dengan pekerja penerima upah; pekerja informal adalah semua lainnya, yaitu wiraswasta, pemberi kerja dengan pekerja tidak dibayar atau sementara, pekerja pertanian, dan pekerja keluarga tidak dibayar.

Sumber: BPS. n.d.

Proporsi pekerjaan formal, menurut metrik data BPS, menunjukkan tren yang meningkat di Indonesia sejak tahun 2010, meskipun peningkatannya tidak terlalu besar sejak Agustus 2012 (Gambar 2).

Gambar 2

Proporsi Pekerja Formal di Indonesia, 2010–2018



Sumber: BPS n.d. XXXX.

Peningkatan jumlah pekerjaan formal akan turut meningkatkan pendapatan pajak serta pengaturan layanan publik yang timbul sebagai konsekuensinya. Ini juga memberikan kemungkinan perluasan cakupan jaminan sosial. Seperti yang dinyatakan dalam pembukaan Rekomendasi ILO mengenai Transisi dari Ekonomi Informal ke Ekonomi Formal, 2015 (No. 204):

Tingginya jumlah ekonomi informal di semua aspek merupakan tantangan utama bagi penghormatan hak-hak pekerja, termasuk prinsip dan hak fundamental di tempat kerja dan untuk perlindungan sosial, kondisi kerja yang layak, pembangunan inklusif, dan supremasi hukum, dan berdampak negatif pada pengembangan usaha yang berkelanjutan, pendapatan publik, dan ruang lingkup tindakan pemerintah, terutama yang berkaitan dengan kebijakan ekonomi, sosial dan, lingkungan, kesehatan lembaga dan persaingan yang sehat di pasar nasional dan internasional.

Rekomendasi No. 204 juga merekomendasikan pelaksanaan kerangka hukum dan kebijakan yang terintegrasi, kebijakan ketenagakerjaan yang menyeluruh, serta langkah-langkah insentif dan kepatuhan, semuanya harus diupayakan melalui dialog dengan pekerja dan pemberi kerja.

▶ 2.6. Sebuah Kekhawatiran: Menurunnya nilai Rupiah Indonesia

Pada Januari 2018, 1 USD dapat ditukar dengan sekitar Rp 13.200,-, tapi sampai akhir Oktober 2018 nilai tukar itu naik dengan sangat tinggi hingga Rp 15.200,-. Setelah beberapa langkah dilakukan pemerintah, rupiah mulai kembali menguat ke nilai pada bulan-bulan setelahnya dan diperdagangkan pada angka Rp 14.100,- terhadap 1 USD pada Februari dan Maret 2019. Laporan terkini pada kuartal terakhir 2018 menyoroti fakta bahwa mata uang nasional mendekati nilai terendahnya yang tercatat pada pertengahan tahun 1998¹³. Namun, para analis menyoroti bahwa kinerja ekonomi Indonesia serta cadangan yang kuat dan stabil menjadi faktor yang membedakan situasi saat ini dengan kepanikan finansial yang terjadi pada tahun 1997 dan 1998. Baru-baru ini, salah satu analisis mengutip respons Bank Indonesia dan perkembangan eksternal sebagai faktor-faktor positif, namun tetap berhati-hati akan risiko terhadap mata uang (QNB 2019).

Tren mengenai nilai mata uang Indonesia telah terkendali namun negatif. Artinya, sudah semakin menguat dibandingkan dengan Dolar Amerika. Gambar 3 melacak riwayat nilai tukar ini sejak tahun 2010.

Seperti yang dicatat oleh Bank Indonesia (2017, 106): “Nilai tukar yang stabil akan mendatangkan dampak positif terhadap kepercayaan para pelaku pasar. Juga akan memitigasi risiko untuk bisnis dari transmisi depresiasi rupiah yang berlebihan, sebuah kejadian yang akan melumpuhkan Indonesia untuk memenuhi target inflasi mereka.” Hilangnya kepercayaan selalu merupakan risiko. Investasi bisa turun dan perekonomian akan terpuruk. Orang-orang yang kehilangan pekerjaan akan membutuhkan perlindungan yang efektif ketika kehilangan pendapatan.

¹³ Pada 17 Juni 1998 nilai tukar Rupiah mencapai Rp 17.300,- per 1 USD namun kembali menguat dalam waktu semalam dengan perdagangan hari berikutnya yang dibuka pada Rp 16.000,- per 1 USD.

Gambar 3**Nilai Tukar, Rupiah untuk Membeli 1 USD, 2010-2019**

Sumber: Investing.com n.d.

► 2.7. Pengamatan

Dengan populasi, geografi, dan perekonomian yang beragam, Indonesia menghadapi tantangan-tantangan pembangunan. Penurunan nilai tukar mata uang baru-baru ini mungkin menjadi pengingat bahwa negara ini harus melakukan perbaikan beberapa lembaga dan infrastrukturnya, termasuk pengorganisasian pasar kerjanya.

IMF (2018, 29) telah menguraikan apa yang dianggap sebagai prioritas untuk Indonesia: "Di Indonesia, prioritasnya adalah untuk meningkatkan infrastruktur, menyelaraskan regulasi untuk mendorong kompetisi dan daya saing, meningkatkan kualitas pendidikan, dan memudahkan regulasi pasar kerja untuk mendukung ketenagakerjaan." Namun, IMF melihat pertumbuhan yang cukup kuat di masa depan dan bahkan ada perbaikan dalam hal angka pengangguran Indonesia. Pertumbuhan PDB riil diharapkan terus

berada di tingkatan yang sama di tahun-tahun terakhir—sekitar atau sedikit di atas 5 persen. Perspektif ini membuka kesempatan bagi negara ini untuk menangani masalah pasar kerjanya, termasuk diberlakukannya skema asuransi ketenagakerjaan dasar.

Sebuah catatan yang perlu diperhatikan: dalam *World Economic Outlook 2018*, IMF mengakui bahwa memprakirakan kemunduran adalah hal yang sulit: “Model statistik secara umum kurang berhasil dalam memprediksi resesi secara akurat—penurunan dalam tingkat PDB. ...Dari 313 kali resesi pada sampel 117 perekonomian, hanya 47 yang berhasil diantisipasi” (IMF 2018, 48).

Mengingat untuk saat ini, perekonomian Indonesia diharapkan tetap bertumbuh dengan stabil untuk tahun 2018 dan beberapa tahun ke depan, mungkin ada peluang untuk menjawab beberapa hal yang belum tertangani. Hukum dan peraturan pasar kerja merupakan salah satu dari isu-isu yang belum tertangani tersebut, termasuk adanya perlindungan pengangguran saat penurunan itu terjadi—dalam hal ini penurunan terjadi tanpa diduga.

▶ 2.8 Berbagai Pertimbangan untuk Asuransi Ketenagakerjaan (AK)

Mengenai asuransi ketenagakerjaan (AK), keragaman pasar kerja di Indonesia mendukung diterapkannya skema yang sederhana dan fleksibel. Skema AK yang diusulkan harus memberikan tunjangan tunai secara periodik yang merupakan persentase dari pendapatan pekerja—tidak sebagai jumlah yang sama seperti gaji sebelum menganggur - karena pendekatan ini harus dapat merefleksikan berbagai tingkatan upah yang ada di setiap kawasan dan industri dan harus secara teratur ditinjau dengan mempertimbangkan inflasi. Cakupan AK harus memiliki batasan minimal dan tidak bergantung misalnya pada besarnya perusahaan/pemberi kerja, jenis kegiatan, aset atau omset, yang semuanya dapat mengalami fluktuasi.

Seperti halnya di Indonesia, dilema yang sering dihadapi banyak negara adalah mengenai pekerjaan informal. Di tingkat praktis—dan mengesampingkan definisi teoritis—pekerjaan formal di Indonesia saat ini mencapai 30 juta orang, yaitu mereka yang memiliki perlindungan jaminan sosial dasar dalam bentuk Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKm)¹⁴, serta para abdi negara (termasuk angkatan bersenjata dan polisi). Angka ini hanya mencakup sekitar seperempat warga Indonesia yang bekerja. Selain dari para penerima upah, pekerja mandiri (wiraswasta) juga dapat memilih untuk mendapatkan perlindungan: 1,7 juta pekerja mandiri dilindungi secara sementara pada skema JKK dan JKm pada akhir tahun 2017¹⁵, namun hanya 143.000 orang yang terlindungi dengan skema Jaminan Hari Tua BPJS-TK (JHT).

¹⁴ Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan Jaminan Kematian (JKm) dikelola oleh BPJS-TK.

¹⁵ “dilindungi secara sementara” menggambarkan perlindungan bagi kelompok ini, mengingat perlindungan pemberhentian kerja bagi para pekerja lepas sejumlah 2,42 juta pada tahun 2017.

Ada beberapa kemungkinan cara untuk mendorong pertumbuhan pekerjaan formal dan konsekuensi perluasan cakupan jaminan sosial. Sebuah tinjauan yang disusun oleh Komisi Eropa "*European Platform Tackling Undeclared Work*" mengidentifikasi lebih dari 20 tindakan pencegahan yang dapat dilakukan untuk mencegah adanya jenis pekerjaan yang tidak diungkapkan dan memberi peringkat sesuai dengan langkah-langkah pencegahan tersebut berdasarkan tingkat keefektifannya sebagai berikut:

- ▶ Pencegahan: penalti;
- ▶ Pencegahan: langkah-langkah untuk memperbaiki deteksi;
- ▶ Insentif untuk beroperasi pada perekonomian yang formal: sisi pasokan;
- ▶ Kampanye peningkatan pemahaman;
- ▶ Insentif untuk beroperasi pada perekonomian yang formal: sisi permintaan;
- ▶ Mengubah lembaga formal (Williams 2018) ¹⁶.

Langkah-langkah pencegahan dan insentif lebih disukai daripada pencegahan yang menimbulkan efek jera, namun fokusnya biasanya di langkah yang terakhir meskipun kurang berhasil.

¹⁶ Juga patut untuk digali lebih lanjut laporan awal yang dibuat oleh penulis yang sama: Colin C. Williams, "*The Informal Economy and Poverty: Evidence and Policy Review*" (2014, Joseph Rowntree Foundation).



Sumber: ILO/Asrian Mirza

03

Jaminan Sosial di Indonesia

Jaminan Sosial di Indonesia

3.1. Tinjauan Umum

Saat ini ada lima skema jaminan sosial di Indonesia:

- ▶ Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), yang memberikan tunjangan bagi pekerja yang mengalami kecelakaan kerja;
- ▶ Jaminan Kematian (JKm), yang memberikan tunjangan bagi pekerja yang meninggal dunia/asuransi kematian;
- ▶ Jaminan Hari Tua (JHT), dana tabungan hari tua;
- ▶ Jaminan Pensiun (JP), yang menyediakan pensiun; dan
- ▶ Jaminan Kesehatan Nasional (JKN), skema asuransi kesehatan nasional

Tabel 11 menguraikan mengenai besaran iuran yang dibayarkan oleh pemberi kerja dan pekerja untuk setiap skema jaminan. Iuran jaminan sosial di Indonesia saat ini berada dalam kombinasi rata-rata 15 persen dari gaji, dimana pemberi kerja membayar 11 persen sementara pekerja membayar 4 persen.

Tabel 11

Iuran Jaminan Sosial di Indonesia

Skema Jaminan Sosial	Iuran sebagai Persentase Gaji ¹	
	Dibayarkan Pemberi Kerja (%)	Dibayarkan Pekerja (%)
Dikelola oleh BPJS-TK		
Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) ²	0,24 - 1,74	-
Jaminan Kematian (JKm)	0,3	-
Jaminan Hari Tua (JHT)	3,7	2,0
Jaminan Pensiun (JP)	2,0	1,0
Dikelola oleh BPJS-K ³		
Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)	4,0	1,0
Total	10,24 - 11,74	4,0

- = nil.

¹ Gaji termasuk tunjangan tetap sebesar Rp 7.335.300,- per bulan (pada tahun 2017).

² Lima kategori bergantung pada risiko (seperti yang disebutkan oleh Lampiran I Peraturan Pemerintah No. 44/2015 mengenai kecelakaan kerja).

³ BPJS-K = Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.

Sumber: Peraturan Pemerintah.

Iuran untuk JKK, JKm, dan JHT tetap sama setidaknya sejak 1992. Tunjangan yang ditentukan dalam skema pensiun JP dimulai pada tahun 2015, ditambahkan kepada skema yang sudah ada sebelumnya. Skema lain untuk Perumahan Rakyat (BP Tapera, diatur dalam UU mengenai Tabungan Perumahan Rakyat tahun 2016) diluncurkan pada tahun 2019 untuk pegawai negeri sipil dan dalam lima tahun untuk pekerja sektor swasta seperti yang akan dibahas dalam bagian ini.

Aturan mengenai cakupan dan cakupan yang telah dicapai untuk setiap skema digambarkan dalam tabel 12, sebagai berikut:

Tabel 12

Cakupan Jaminan Sosial di Indonesia, 2017

Badan Pengelola	Paket Tunjangan	Cakupan Hukum bagi Pekerja	Cakupan/Perlindungan Sesungguhnya
BPJS-TK	JKm, JKK, JHT, JP	Perusahaan menengah/besar	10,6 juta pekerja
	JKm, JKK, JHT	Semua perusahaan formal (termasuk UKMK)	14,6 juta pekerja
	JKm, JKK	Perusahaan formal dan informal	26,2 juta pekerja ¹
BPJS-K	JKN	Wajib untuk semua warga Indonesia	219,7 juta warga ^{**}

UKMK= usaha kecil dan menengah.

¹ Secara rinci: 16,1 juta penerima upah, 1,7 juta bukan penerima upah, dan diperkirakan 85 juta pekerja sektor konstruksi.

² Cakupan JKN untuk tunjangan per 24 April 2019 (cakupan penerima upah sekitar 50,5 juta pada tanggal yang sama).

Sumber: BPJS-TK 2017b; BPJS K n.d.; dan informasi dari BPJS-TK kepada penulis.

Pekerja konstruksi yang bekerja berdasarkan proyek hanya dilindungi secara borongan dan hanya mendapat JKK dan JKm, dengan iuran pemberi kerja yang dikaji berdasarkan perkiraan nilai proyek konstruksi. BPJS-TK tidak mengumpulkan atau mengakses data pekerja individual untuk proyek-proyek tersebut. Setelah proyek selesai, para pekerja tidak memiliki perlindungan lagi. ¹⁷ Para pekerja proyek ini berbeda dari pegawai tetap dari perusahaan konstruksi yang dilindungi dengan perlindungan yang sama dengan para penerima upah lainnya.

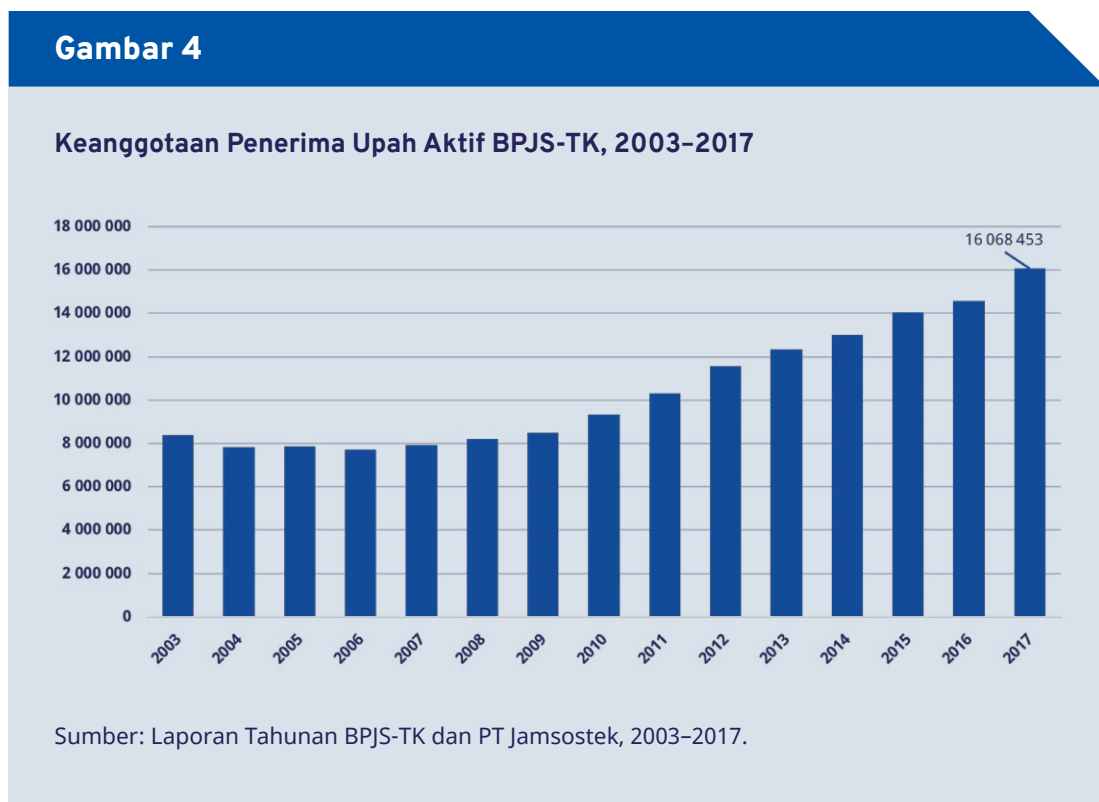
Diantara berbagai manfaat dari skema kecelakaan kerja JKK adalah pembayaran periodik bagi para pekerja yang tidak bisa bekerja sementara waktu, dengan pengaturan sebagai berikut: enam bulan pertama dibayarkan 100 persen upah, enam bulan kedua dibayarkan 75 persen upah; dan pembayaran lain dilakukan pada kisaran 50 persen upah.

Untuk skema yang dikelola oleh BPJS-TK, pemerintah berencana untuk memperluas cakupan dengan memasukkan pegawai negeri sipil dan angkatan bersenjata pada tahun 2029. Cakupan perusahaan mikro/kecil dan menengah/besar diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 109/2013 dengan cakupan untuk setiap kategori yang diatur dalam UU Mengenai Perusahaan Mikro, Kecil dan Menengah No. 20 tahun 2008 (Lampiran A). UU

¹⁷ Sifat perlindungan yang sementara atau bergulir terlihat pada fakta bahwa penghentian perlindungan bagi para pekerja konstruksi sekitar 7,45 juta pada tahun 2017, hampir sama banyaknya dengan yang akan dilindungi (8.5 juta).

No. 20/2008 menentukan besarnya perusahaan berdasarkan aset net dan penjualan tahunan. Nilai yang digunakan dalam peraturan ini sepertinya tidak diperbarui sejak tahun 2008, dimana perusahaan secara perlahan bisa jadi telah beralih ke kategori yang lebih tinggi. Pada kondisi apapun, relevansi volume penjualan dan nilai aset terhadap cakupan jaminan sosial dapat dipertanyakan karena dapat sangat beragam di kalangan perusahaan yang memiliki jumlah pekerja yang sama. Hal ini akan dibahas nanti.

BPJS-TK (dan juga perusahaan sebelumnya, PT Jamsostek) telah berhasil dalam menaikkan jumlah keanggotaan dalam beberapa tahun terakhir, terutama setelah 2009. Cakupan nyaris menyentuh angka 8 juta dari tahun 2003 hingga 2009, namun jumlah penerima upah yang menjadi anggota meningkat tajam dari tahun 2010 hingga 2017 (lihat Gambar 4). Pada tahun 2017, pendaftaran meningkat dua kali lipat dari sebelumnya, mencapai 16,1 juta penerima upah aktif. Hanya penerima upah aktif yang dipertimbangkan di sini karena kelompok ini terdiri dari mereka yang data karakteristik dan longitudinal individual disimpan oleh BPJS-TK.



Perlindungan yang dicapai oleh BPJS-TK, seperti yang terlihat pada Tabel 13 dan Gambar 4 masih jauh dari kata universal mengingat jumlah pekerja yang dipekerjakan di Indonesia diperkirakan mencapai 127,1 juta jiwa berdasarkan Survei Angkatan Kerja Februari 2018. Bahkan jumlah penerima upah—target yang paling relevan untuk perlindungan—jauh lebih tinggi yaitu pada angka 48,4 juta. Distribusi pekerjaan purna waktu terlihat pada in table 13. Mungkin di masa depan, bahkan pekerja lepas dapat disasar menjadi bagian dari perlindungan, namun saat ini prioritasnya adalah pekerja permanen.

Tabel 13

Jumlah Pekerja Berdasarkan Status Pekerjaan, Februari 2018

Status pekerjaan utama	Jumlah pekerja	Distribusi
Pekerja mandiri	23 615 000	18,6%
Pemberi kerja yang dibantu oleh pekerja temporer/tak berbayar	20 938 000	16,5%
Pemberi kerja yang dibantu oleh pekerja permanen/berbayar	4 673 000	3,7%
Pegawai	48 421 000	38,1%
Pekerja lepasan di sektor pertanian	4 582 000	3,6%
Pekerja lepasan di sektor non-pertanian	6 340 000	5,0%
Pekerja keluarga yang tidak berbayar	18 498 000	14,6%
Total pekerjaan	127 068 000	100,0%

Sumber: BPS n.d.

Dengan jumlah pegawai negeri sipil sebanyak 4,2 juta pekerja (yang dilindungi oleh Taspen) dan personel militer dan polisi 1,2 juta pekerja (yang dilindungi oleh PT Asabri), sisa target untuk perlindungan dasar dari BPJS-TK (dalam hal ini JKK dan JKM) harusnya sekitar 43 juta penerima upah.¹⁸

Meskipun layanan yang ditawarkan oleh BPJS-TK telah banyak dikritisi pada beberapa hal, hasil dari survei kepuasan pelanggan secara mandiri sepertinya menyukai lembaga itu. Laporan tahunan BPJS-TK tahun 2017 memaparkan indeks kepuasan pelanggan sebesar 90,17 persen, dilaporkan berdasarkan survei yang dilakukan oleh konsultan independen (BPJS-TK 2017, 386).

Struktur ketenagakerjaan Indonesia menjadikan lembaga ini sulit untuk memperluas cakupan yang berbasis iuran. Pada tahun 2017, tahun terakhir data tersedia, diperkirakan ada 62,1 juta perusahaan mikro yang rata-rata mempekerjakan 1,73 orang pekerja yang menyumbang sekitar 89,1 persen (107,2 juta) dari seluruh pekerja yang dipekerjakan di negara ini dan 36,8 persen dari PDB (Kementerian Koperasi dan UKM 2017, lihat Lampiran A untuk informasi lebih rinci). Angka ini menunjukkan indikasi mengenai peran signifikan dari usaha mikro di Indonesia.

▶ 3.2. Jaminan Hari Tua

Terdapat dua skema jaminan sosial yang menasar usia tua di Indonesia:

- ▶ Jaminan Hari Tua adalah dana yang saldo individu dapat diambil pada kondisi tertentu; dan

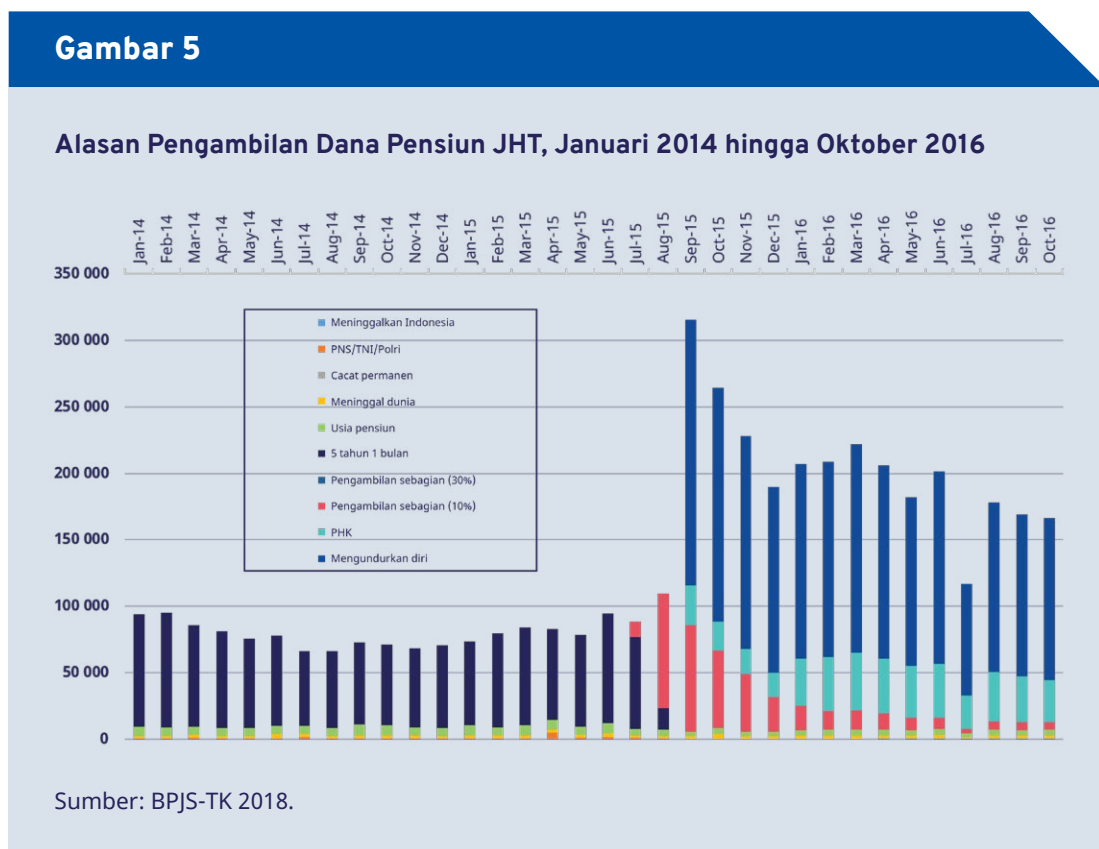
¹⁸ Berdasarkan perhitungan penulis karena baik BPS maupun BPJS-TK tidak memberikan klasifikasi seperti itu.

- ▶ Jaminan Pensiun yang ditentukan dalam skema pensiun yang diperkenalkan pada tahun 2015.

Dari kedua skema ini, usia pensiun ditentukan pada usia 56 tahun, namun akan meningkat pada tahun 2019, dan setiap tiga tahun sekali akan meningkat hingga mencapai usia 65 tahun pada tahun 2043.

Pada Jaminan Hari Tua, semua tabungan yang diakumulasi dapat diambil saat pensiun, namun juga ketika pekerja mengalami kondisi disabilitas permanen, kematian, meninggalkan negara, dan sejak pertengahan 2015, pada kondisi pemutusan hubungan kerja (setelah mereka menganggur setidaknya selama satu bulan). Sebelumnya, pengambilan dana karena pemutusan hubungan kerja hanya diperkenankan setelah mengiur selama lima tahun (plus satu bulan setelah keluar dari pekerjaan).

Gambar 5 di bawah ini menunjukkan dampak dari perubahan-perubahan pada tahun 2015: (1) jumlah pengambilan lump sum berlipat ganda, dua kali lebih besar di awal; (2) alasan utama mengapa berlipat ganda adalah karena pengunduran diri dan pemutusan hubungan kerja (pemecatan).



Beberapa alasan pengambilan dana juga diperkenankan—yang paling mencolok adalah 10 persen -pengambilan sebagian saat masih bekerja, setelah 10 tahun bekerja, mempersiapkan untuk pensiun, serta penggunaan 30 persen pengambilan sebagian untuk rumah. Memilih pilihan-pilihan ini akan membekukan sisanya sampai terjadi pensiun atau pemutusan hubungan kerja seperti yang sebelumnya diuraikan.

Statistik JHT tahunan untuk tahun 2016 dan 2017 menunjukkan tren yang cukup mengganggu. Seperti yang terlihat pada table 14, lebih dari 90 persen klaim dilaporkan sebagai akibat pengunduran diri atau pemecatan, sebagian besar adalah pengunduran diri. Namun, analisis yang dilakukan oleh BPJS-TK menunjukkan bahwa banyak yang mengajukan klaim kembali bekerja untuk pemberi kerja yang sama segera setelahnya, menunjukkan bahwa pengunduran diri atau pemecatan itu sengaja diatur dan palsu dan mungkin pemberi kerja juga terlibat di dalamnya. Sebagai akibatnya, meskipun skema JHT harusnya fokus pada kebutuhan masa pensiun, kurang dari 3 persen klaim adalah untuk situasi pensiun saat tahun 2016 dan 2017.

Tabel 14

Distribusi Jenis Klaim yang Dilakukan untuk Jaminan Hari Tua, 2016 dan 2017

Jenis Klaim	2016	2017
Pengunduran diri	72,1%	76,4%
Pemecatan	19,4%	17,2%
Meninggalkan Indonesia	0,1%	0,2%
Meninggal dunia	1,3%	1,0%
Pensiun	2,2%	2,8%
Klaim parsial	4,9%	2,5%
Total klaim	2 169 767	1 855 180

Sumber: BPJS-TK 2018.

Oleh karena itu, bagi banyak pekerja, Jaminan Hari Tua dianggap sebagai skema tabungan jangka pendek. Misalnya, setelah setahun bekerja, tabungan yang dapat mereka akses itu kurang lebih dua pertiga dari yang biasanya mereka dapatkan setiap bulan (12 kali 5,7 persen) yang banyak menganggapnya menarik. Alternatifnya adalah dengan ketiadaan perlindungan bagi penganggur, JHT juga berfungsi seperti tunjangan bagi penganggur.

Meskipun situasi ini diperburuk dengan perubahan-perubahan pada tahun 2015, hal ini bukanlah hal baru. Penilaian ILO juga telah menengarai hal ini pada tahun 2003:

Salah satu cara bagi pekerja yang menganggur untuk menyesuaikan dengan kebutuhan uang guna mendanai pengeluarannya adalah dengan mencairkan saldo Jaminan Hari Tua [JHT] Jamsostek. Hal ini dapat dilakukan setelah anggota menjadi kontributor JHT selama lima tahun atau lebih, ditambah masa tunggu tambahan selama 6 bulan, dan tidak bekerja. Total klaim penarikan dini sebelum usia 55 tahun karena pekerja di-PHK adalah 241.760 pada tahun 1997, 493.131 pada tahun 1998, 610.791 pada tahun 1999, dan 632.055 pada tahun 2000. Pada tahun yang sama, penarikan dilakukan karena orang tersebut telah mencapai usia 55 tahun hanyalah 28.612, 33.657, 33.650, dan 34.085. Akibatnya, skema tabungan pensiun Jamsostek [JHT] digunakan terutama untuk tujuan selain dari mendanai tabungan pensiun individu (ILO 2003, 6).

▶ 3.3. Tunjangan Tetap Pensiun JP

Skema tunjangan tetap pensiun JP yang diperkenalkan pada tahun 2015 akan memberikan pembayaran pensiun bulanan secara teratur, dibayar pada usia normal pensiun bagi mereka yang telah mengiur setidaknya 15 tahun. Manfaatnya tidak terlalu besar, sekitar 1 persen dari gaji rata-rata yang sudah diindeks per tahun masa kerja. ILO juga baru-baru ini mengomentari bahwa tunjangan ini di bawah persyaratan minimum dari Konvensi Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No.102) (ILO 2017a).

Apakah tunjangan JP meningkat atau tidak, iuran saat ini berada di kisaran 3,0 persen yang tidak akan cukup mempertahankan skema ini dalam jangka panjang. Langkah pertama adalah menghentikan skema JHT dan mengalihkan iurannya ke skema JP. Bahkan saat itu, iuran tidak akan dinaikkan lagi.

▶ 3.4. Cadangan Likuiditas yang Terlihat

Ciri lain dari sistem jaminan sosial Indonesia adalah yang terkait dengan diskusi seputar AK, terutama karena diusulkan untuk mengalihkan surplus atau cadangan dari skema JKK dan JKm ke dana untuk AK atau dana pengembangan keterampilan.

Data finansial yang rinci sampai 31 Desember 2017 diberikan untuk empat dana yang dikelola oleh BPJS-TK pada Lampiran B. Menurut laporan yang sudah diaudit, aset bersih untuk setiap skema adalah:

- ▶ Skema JHT, aset bersih sebanyak Rp 235 triliun atau 15,5 miliar USD;
- ▶ Skema JP, aset bersih sebanyak Rp 25 triliun atau 1,7 miliar USD;
- ▶ Skema JKK, aset bersih sebanyak Rp 21 triliun atau 1,4 miliar USD;
- ▶ Skema JKm, aset bersih sebanyak Rp 7,5 triliun atau 500 miliar USD (BPJS-TK 2017a).

Aset skema JHT dipertanggungjawabkan dengan kewajiban yang setara, yaitu deposit iuran; sementara skema JP dipertanggungjawabkan untuk pembayaran kewajiban pensiun di masa depan. Likuiditas JKK yang dilaporkan adalah setara dengan 236 bulan (hampir 22 tahun) sampai 31 Desember 2017; sementara likuiditas JKm adalah setara dengan 148 bulan (12 tahun). "Likuiditas" di sini ditentukan dalam laporan keuangan BPJS-TK (2017a) sebagai "jumlah bulan dana jaminan sosial dapat membayarkan kewajibannya" dan berdasarkan pada aset net dana tersebut.

Namun, dengan tidak adanya analisis lebih lanjut, besaran kelebihan cadangan JKK atau JKm tidaklah pasti. Tinjauan yang sudah dilakukan di masa lalu serta pengalaman saat ini menunjukkan bahwa klaim kecelakaan kerja kurang dilaporkan, sehingga biayanya mungkin meningkat seiring dengan semakin meningkatnya pengetahuan masyarakat

akan skema ini.¹⁹ Sepertinya, beberapa biaya yang seharusnya ditanggung oleh JKK pada kenyataannya dibayarkan oleh program asuransi kesehatan nasional atau JKN, program yang memiliki defisit terakumulasi sebesar Rp. 23 triliun per 31 Desember 2017.

Langkah-langkah yang mungkin dilakukan, pertama adalah melakukan kajian menyeluruh untuk menentukan jumlah kelebihan dana dalam skema JKK dan JKm. Kedua, bila tepat, mengurangi iuran untuk skema-skema tersebut, atau menaikkan tunjangan. Ketiga, merelokasi ruang iuran yang tersedia untuk mendanai AK dan pengembangan keterampilan. Namun, besaran iuran baik dalam skema JKK dan JKm sudah sangat rendah sehingga tidak mungkin realokasi sangat besar.

Dalam hal tata kelola yang kuat, apropriasi langsung terhadap dana JKK dan JKm untuk pengembangan keterampilan atau AK harus dihindari—dan saat ini secara khusus dilarang oleh hukum. Pada praktiknya, bergantung pada biaya, dana yang direapropriasi hanya cukup untuk beberapa tahun saja.



3.5. Tapera: Undang-undang Tabungan Perumahan Rakyat

Undang-undang mengenai Tabungan Perumahan Rakyat, atau dikenal sebagai UU Tapera disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat pada 23 Februari 2016. Skema Tapera yang diatur oleh undang-undang itu dapat dipandang sebagai perluasan dari sistem jaminan sosial di Indonesia karena akses terhadap perumahan diakui sebagai salah satu hak asasi manusia. Namun, kementerian yang bertanggung jawab adalah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat.

Undang-undang mengatur mengenai dana tabungan BP-Tapera untuk perumahan yang terjangkau dengan modal awal Rp. 2,5 triliun (atau sekitar US\$ 165 juta) dari dana pemerintah. BP-Tapera dimaksudkan untuk mengumpulkan iuran dari pekerja dan pemberi kerja, sebesar 2,5 persen dari gaji dan 0,5 persen dari gaji secara berurutan. Pencairannya adalah bagi pekerja berpendapatan rendah sehingga dapat memberikan kesempatan bagi mereka membeli, membangun atau memperbaiki rumah pertama mereka, dengan bunga yang menarik. Dana yang tidak diambil ketika seseorang pensiun, meninggal atau tidak dapat mengiur selama lima tahun akan diberikan kepada pengiur individual.

Secara prinsip, UU Tapera seharusnya mulai berlaku pada tahun 2019, namun kini hanya berlaku bagi para pegawai negeri sipil ditambah pegawai BUMN dan BUMD—sekitar 4,3 juta pekerja—secara efektif menggantikan skema perumahan dari kelompok ini (BAPERTARUM-PNS) (Aldin 2018). Selama 2018, rekening tabungan individual pada skema sebelumnya akan dialihkan untuk mendanai pekerja yang tidak aktif atau rumah mereka, sisanya akan disimpan untuk BP Tapera. Personel militer dan polisi (lebih dari 1 juta orang) kini tidak lagi dimasukkan dalam skema Tapera (Prihatini 2018).

¹⁹ Lihat misalnya: ILO, *Restructuring of the Social Security System (Part 3) – Employment Injury and Benefits*, ILO/TF/Indonesia/R.21 (3) (2003).

Setelah maksimum lima hingga tujuh tahun, undang-undang ini secara prinsip diperluas ke seluruh pekerja (berusia setidaknya 20 tahun atau menikah) dan semua pengusaha di Indonesia. Ketidakpastian tetap ada, sembari menunggu dikeluarkannya peraturan yang menyeluruh dari skema baru dan karena adanya resistensi dari organisasi pengusaha.

Untuk saat ini, sepertinya tidak ada yang tumpang tindih dari aturan Tapera dengan JHT yang memberikan kemungkinan penarikan untuk perumahan sebesar 30 persen karena skema JHT tidak mencakup pegawai negeri sipil. Di masa depan, isu ini harus ditinjau kembali, bahkan bila hanya sedikit yang mengajukan permohonan untuk dana perumahan dalam skema JHT, tidak lebih dari 10 per bulan.

Beberapa dampak yang lebih signifikan dari skema Tapera akan terlihat hanya bila diperluas ke sektor swasta dan karena itu menambahkan ke pengurangan upah, terutama dari sisi pekerja.

3.6. Observasi

Tinjauan di atas mengenai sistem jaminan sosial di Indonesia menunjukkan perlunya melakukan tinjauan dan rasionalisasi dari semua skema publik yang mengharuskan pengurangan upah. Terutama, pemerintah dapat mengkaji apakah skema iuran tetap JHT dan skema tunjangan tetap JP harus tetap terjaga atau tidak. Mempertahankan skema tunggal jelas jauh lebih efektif dan tidak terlalu membebani. Skema hari tua tunggal juga akan lebih transparan dan lebih mudah dipahami bagi pekerja, pemberi kerja dan pemerintah, serta dapat menghindari duplikasi prosedur administrasi untuk semua pihak.

BPJS-TK menjalankan sistem pengumpulan iurannya sendiri yang harus dilakukan bekerjasama dengan pihak perpajakan dan departemen atau badan pemerintah lain untuk mendapatkan pengiur potensial. BPJS-K²⁰, badan yang bertanggungjawab untuk skema jaminan kesehatan nasional JKN juga memiliki sistem terpisah untuk mengumpulkan iuran. Masih belum diketahui apakah BP-Tapera dapat membuat sistem iuran mereka sendiri atau tidak bila skema tabungan perumahan rakyat pada akhirnya akan diperluas ke sektor swasta. Sistem pengumpulan iuran yang terintegrasi untuk semua iuran dan pajak akan lebih efektif, tidak terlalu mahal, dan tidak terlalu membebani bagi pemberi kerja dan pekerja. Pada lingkungan seperti itu, pemberi kerja atau pekerja yang terdaftar dalam satu program atau skema dapat secara otomatis terdaftar ke seluruh program dan skema.

²⁰ BPJS-K adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan.

▶ 3.7. Pertimbangan-pertimbangan untuk Jaminan Ketenagakerjaan

Untuk sebuah skema jaminan ketenagakerjaan, perlindungan harus berlaku untuk sebanyak mungkin pekerja baik mereka bekerja untuk perusahaan/pemberi kerja skala kecil, menengah atau besar. Seperti halnya di negara lain, perlindungan hanya terbatas pada pekerja yang menerima upah. Individu yang bekerja secara mandiri tidak dilindungi oleh AK karena status mereka yang keluar masuk pekerjaan—maupun pendapatan mereka—akan sulit melakukan verifikasi, bila tidak mungkin.

Faktor penting adalah BPJS-TK sudah memberikan tunjangan periodik bagi para pekerja yang tidak dapat bekerja sementara waktu (sesuai dengan skema kecelakaan kerja dalam JKK), sehingga prosedur administratif untuk pembayaran yang sedang berlangsung ada dan dapat disesuaikan dengan pembayaran tunjangan AK secara periodik.

Berdasarkan data yang ada saat ini, cakupan maksimum dapat melindungi sekitar 16,1 juta pekerja, yaitu pekerja-pekerja individual yang saat ini dilindungi oleh skema JKK dan JKm (kecelakaan kerja dan kematian)²¹. Kita juga dapat mempertimbangkan pegawai negeri sipil (sekitar 4,2 juta individu) seperti yang dilakukan di beberapa negara. Meskipun pegawai negeri sipil memiliki risiko menganggur yang lebih kecil, beberapa masih mungkin menghadapi pemutusan hubungan kerja atau penyesuaian pekerja. Dimasukkannya mereka dalam skema ini juga dikarenakan alasan-alasan solidaritas dan berbagi risiko.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh BPJS-TK untuk memperluas cakupan dalam skema ini untuk semua pekerja di Indonesia—sekitar 43 juta jiwa menurut survei angkatan kerja nasional²² – harus terus dilanjutkan dan akan menjadikan skema AK lebih efektif dalam melindungi para pekerja. Upaya-upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam mengalihkan sekitar 130 juta pekerja yang bekerja di sektor informal ke sektor formal akan lebih bermanfaat.

Kami sarankan untuk mengecualikan pekerja yang bekerja untuk pemberi kerja skala kecil atau menengah dari cakupan AK. Sektor-sektor mereka bisa jadi adalah yang paling membutuhkan perlindungan pengangguran.

Dari sudut pandang finansial, mengumpulkan risiko maksimum dan keberlanjutan akan tercapai dengan memperluas cakupan pada lebih banyak pekerja. Bahkan pemberi kerja dengan riwayat ketenagakerjaan yang paling stabil sekalipun akan mendapatkan manfaat dari penerapan skema AK seluas mungkin, mengingat dampak dari skema ini terhadap bisnis mereka melalui stabilisasi ekonomi secara umum dan melalui mencegah gangguan lokal atau regional.

²¹ Seperti yang disebutkan di atas, angka ini di luar 8,5 juta pekerja konstruksi yang hanya dijamin secara Borongan, tanpa adanya registrasi atau catatan individual.

²² Seperti yang disebutkan di atas, angka ini di luar pegawai negeri sipil, Angkatan bersenjata dan polisi



Sumber: ILO/Better Work Indonesia

04

Pemutusan Hubungan Kerja di Indonesia

Pemutusan Hubungan Kerja di Indonesia

▶ 4.1. Tinjauan Umum

Sumber utama perlindungan dari pengangguran adalah UU Ketenagakerjaan (No.13/2003) yang membuat sulit untuk memberhentikan pekerja dan tunjangan pemutusan kerja mahal. Pemerintah dengan sumber daya yang terbatas cenderung menggunakan pendekatan ini untuk melindungi pekerja, mungkin karena mereka tidak perlu terlalu bertanggung jawab atau tidak menimbulkan biaya dari sisi pemerintah. Namun, pemberi kerja mungkin tidak dapat atau tidak mau memenuhi kewajiban yang diterapkan kepada mereka. Pemerintah pun enggan atau tidak dapat dengan tegas menegakkan undang-undang yang mengatur hal ini. Inilah kondisi yang terjadi di Indonesia.

UU Ketenagakerjaan No. 13/2003 membedakan antara dua jenis pekerjaan: (1) pekerjaan dengan waktu tertentu dan (2) pekerjaan permanen dengan durasi waktu kerja yang tidak ditentukan. Kontrak tertulis hanya dibutuhkan untuk mereka yang bekerja dengan waktu tertentu yang dalam teorinya—meskipun kenyataannya tidak—hanya terbatas pada kegiatan tertentu dan tidak boleh lebih dari dua tahun. Selain dari aturan dua tahun ini, kontrak ini hanya diperpanjang sekali untuk tahun ke tiga atau setelah satu bulan tidak pekerja, diperbarui sekali untuk durasi dua tahun. Bila pemberi kerja ingin terus mempekerjakan pekerja pada titik itu, maka pekerja harus dipekerjakan dengan perjanjian kerja permanen. Kontrak pekerjaan permanen dapat dibuat secara tertulis atau lisan, namun untuk pengaturan secara lisan harus diikuti dengan surat penunjukan.

Banyak perusahaan di Indonesia yang mengalihkan kontrak produksi mereka ke pihak ketiga yang sangat bergantung pada pengaturan kerja dengan waktu tertentu. Keuntungan dari pekerjaan waktu tertentu ini adalah bila kontrak dihentikan lebih awal, maka pemberi kerja hanya perlu membayar kompensasi untuk masa kontrak yang belum dilalui, atau tidak ada kompensasi sama sekali bila kontraknya sudah kadaluwarsa. Bahkan, bila tidak mengikat secara hukum, kontrak kerja waktu tertentu tidak perlu mengikuti aturan tunjangan pemutusan hubungan kerja yang sangat rumit dan luas seperti yang diuraikan di bawah ini. UU Ketenagakerjaan 13/2003 sepertinya tidak mengecualikan pemberi kerja dari membayarkan tunjangan pemutusan hubungan kerja untuk kontrak waktu tertentu, namun pengecualian semacam ini sangat diterima dengan luas. Bagi pekerja, pekerjaan-pekerjaan itu secara umum berkualitas rendah dan berupah rendah.

Pemutusan hubungan kerja kontrak permanen atau pemutusan hubungan kerja yang lebih awal bagi kontrak waktu tertentu harus disetujui terlebih dahulu oleh pihak yang berwenang dalam hal ini adalah Pengadilan Hubungan Industrial. Di banyak kasus pekerjaan waktu tidak tertentu tunjangan pemutusan hubungan kerja harus dibayar

kepada mantan pekerja, jenis dan jumlahnya akan bergantung pada kondisi mengapa hubungan kerja itu berakhir. Jumlah yang harus dibayarkan, menurut undang-undang, dapat sangat tinggi—namun kepatuhan terhadap persyaratan ini sangat rendah.

4.1.1. Alasan-alasan Pemutusan Hubungan Kerja yang Diperkenankan

Secara luas terdapat delapan alasan yang memperbolehkan pemberi kerja mengakhiri hubungan kerja dengan pekerja:

- ▶ Melakukan kesalahan berat, misalnya mencuri dari pemberi kerja atau mabuk saat bekerja;
- ▶ Tidak masuk kerja selama enam bulan karena kasus hukum yang tidak ada kaitannya dengan pemberi kerja;
- ▶ Melanggar aturan perusahaan atau kesepakatan kerja, setelah mendapatkan tiga kali peringatan;
- ▶ Perubahan status perusahaan;
- ▶ Pailit, rasionalisasi, keadaan kahar atau penutupan karena kerugian selama dua tahun berturut-turut;
- ▶ Mencapai usia pensiun, meninggal dunia atau sakit selama 12 bulan;
- ▶ Pekerja mangkir tanpa alasan selama lima hari berturut-turut; dan
- ▶ Berakhirnya masa kontrak kerja waktu tertentu.

Pekerja juga dapat mengundurkan diri dengan alasan yang benar dengan memberikan pemberitahuan 30 hari sebelumnya atau ketika pemberi kerja tidak membayar upah yang belum diselesaikan atau meminta pekerja melakukan pekerjaan yang ilegal atau berbahaya atau pekerjaan yang tidak disepakati dalam kontrak kerja.

Aturan-aturan ini, dengan kerumitan yang berkaitan dengan pembayaran pesangon (dibahas dalam bagian 4.3 di bawah ini), menempatkan Indonesia menjadi salah satu negara dengan prosedur terumit di dunia dalam hal pemberhentian hubungan kerja. Namun sekali lagi, kepatuhan terhadap persyaratan ini seringkali kurang.

4.1.2. Tunjangan Pemutusan Hubungan Kerja: Komponen

Dalam pasal 156 UU 13/2003, pekerja yang dipecat berhak atas empat jenis tunjangan:

- ▶ UP – uang pesangon;
- ▶ UPMK – uang penghargaan masa kerja;
- ▶ UPH – uang penggantian hak; dan
- ▶ Uang pisah secara sukarela (atau yang disepakati).

UP (uang pesangon) dihitung sebesar sama dengan upah satu bulan untuk setiap tahun masa kerja hingga maksimum upah sembilan bulan setelah bekerja delapan tahun (table 15).

UPMK (uang penghargaan masa kerja) dimulai sejak dua bulan gaji setelah bekerja selama tiga tahun, ditambah satu bulan gaji untuk setiap tiga tahun masa kerja berikutnya, sampai delapan bulan gaji setelah masa kerja 21 tahun. Kemudian, setelah bekerja lebih dari 24 tahun, UPMK ditentukan masimum 10 bulan gaji (tabel 16).

UPH (uang penggantian hak) merupakan tunjangan cuti tak berbayar, tunjangan yang disepakati ditambah 15 persen dari UP dan UPMK, bergantung pada eligibilitas. Uang pisah bergantung pada apa yang disepakati saat menandatangani kontrak atau diatur dalam peraturan perusahaan.

Tabel 15

Pesangon Berdasarkan Masa Kerja

Masa Kerja	Besaran Uang Pesangon
Kurang dari 1 tahun	1 bulan gaji
1 tahun hingga kurang dari 2 tahun	2 bulan gaji
2 tahun hingga kurang dari 3 tahun	3 bulan gaji
3 tahun hingga kurang dari 4 tahun	4 bulan gaji
4 tahun hingga kurang dari 5 tahun	5 bulan gaji
5 tahun hingga kurang dari 6 tahun	6 bulan gaji
6 tahun hingga kurang dari 7 tahun	7 bulan gaji
7 tahun hingga kurang dari 8 tahun	8 bulan gaji
8 tahun atau lebih	9 bulan gaji

Sumber: UU Ketenagakerjaan (No. 13/2003), Pasal 156(2).

Tabel 16Penghargaan Masa Kerja Berdasarkan
Lamanya Masa Kerja (tahun)

Tahun Bekerja	Besarnya Penghargaan (bulan)
3 tahun hingga kurang dari 6 tahun	2 bulan gaji
6 tahun hingga kurang dari 9 tahun	3 bulan gaji
9 tahun hingga kurang dari 12 tahun	4 bulan gaji
12 tahun hingga kurang dari 15 tahun	5 bulan gaji
15 tahun hingga kurang dari 18 tahun	6 bulan gaji
18 tahun hingga kurang dari 21 tahun	7 bulan gaji
21 tahun hingga kurang dari 24 tahun	8 bulan gaji
24 tahun atau lebih	10 bulan gaji

Sumber: UU Ketenagakerjaan (No. 13/2003), pasal 156(3).

4.1.3. Definisi Upah

Upah yang digunakan untuk menghitung tunjangan pemutusan hubungan kerja adalah gaji bulanan pokok ditambah tunjangan tetap lainnya, yaitu tunjangan yang tidak berkaitan dengan kinerja atau absenteisme. Tunjangan tetap—tidak lebih dari 25 persen total gaji—misalnya dapat berupa tunjangan untuk makanan, tempat tinggal atau alat transportasi.

Sejak 23 Oktober 2017, pengusaha/pemberi kerja diwajibkan untuk memformulasikan dan menerapkan struktur dan skala upah untuk pekerja mereka dan menginformasikan

kepada mereka semua informasi ini. Dalam menyiapkan struktur dan skala upah, para pemberi kerja harus mempertimbangkan faktor-faktor misalnya klasifikasi, posisi atau jabatan, tahun masa kerja, pendidikan, dan kompetensi pekerja.

4.1.4. Tunjangan Pemutusan Hubungan Kerja: Besarannya

Jumlah tunjangan pemutusan hubungan kerja yang akan dibayarkan bergantung pada alasan mengapa terjadi pemutusan hubungan kerja. Tabel 17 menguraikan mengenai aturan terkait dengan hal ini.

Tabel 17

Tabel 17. Alasan Pemutusan Hubungan Kerja dan Tunjangan Terkait yang Harus Dibayarkan Menurut UU Ketenagakerjaan (No.13/2003)

Alasan-alasan Pemutusan Hubungan Kerja	Tunjangan yang Dibayarkan
Dalam masa percobaan	Tidak ada kompensasi
Kontrak berakhir	Tidak ada kompensasi
Mengundurkan diri tanpa pemberitahuan	Tidak ada kompensasi
Mengundurkan diri setelah memberikan pemberitahuan 30 hari sebelumnya	UPH + SP
Pekerja dipecat karena melakukan kesalahan berat	UPH + SP
Mangkir tanpa alasan selama 5 hari berturut-turut	UPH + SP
Pekerja dipecat karena pelanggaran kontrak, 3 kali peringatan	(1 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Mengundurkan diri karena perusahaan melanggar perjanjian	(2 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Keadaan kahar, pailit, rugi selama 2 tahun	(1 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
PHK karena rasionalisasi ("efisiensi")	(2 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Merger, akuisisi: pekerja memilih berhenti	(1 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Merger, akuisisi: perusahaan memecat pekerja	(2 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Pekerja meninggal dunia	(2 x UP) + (1 x UPMK) + UPH
Pekerja sakit dan mengalami kecelakaan selama 12 bulan	(2 x UP) + (2 x UPMK) + UPH
Pensiun, tidak ada pensiun lump sum dari perusahaan	(2 x UP) + (2 x UPMK) + UPH
Pensiun, pensiun lump sum yang setara dari perusahaan	Tidak ada kompensasi
Pekerja ditahan oleh pihak berwenang	6 months' partial wages for dependents
Pekerja bersalah dan ditahan	(1 x UPMK) + UPH

Catatan:

UP = uang pesangon;

UPMK = uang penghargaan masa kerja;

UPH = uang penggantian hak;

SP = uang pisah yang dirundingkan atau disepakati.

Sumber: Diadaptasi dari ILO dan analisis oleh para ahli nasional

Kotak di bawah ini menguraikan contoh teoritis untuk menunjukkan bagaimana semua diterapkan dalam praktiknya.

▶ Box 1

Tunjangan Pemutusan Hubungan Kerja: Sebuah Contoh Kasus

Pak Edi telah bekerja selama 14 tahun di perusahaan yang membuat alat kesehatan di Jakarta. Selama dua tahun terakhir, perusahaan telah menurunkan kegiatan operasional mereka dan mulai memecat para pekerja, dalam hal ini adalah Pak Edi.

Gaji bulanan yang diterima oleh Pak Edi adalah Rp 4.300.000,- dengan uraian sebagai berikut:

1. Gaji pokok:	Rp 2.400.000,-
2. Tunjangan tetap (tidak lebih dari 25 persen dari total gaji):	
a. Tunjangan keluarga:	Rp 400.000,-
b. Lamanya masa kerja:	Rp 400.000,-
3. Tunjangan tidak tetap:	
a. Tunjangan Makanan:	Rp 550.000,-
b. Tunjangan transportasi:	Rp 550.000,-
Total:	Rp 4.300.000,-

Pak Edi juga masih memiliki cuti berbayar selama satu minggu yang belum ia gunakan (tujuh hari). Alasan pemecatan Pak Edi adalah pemberi kerja memutuskan melakukan perampingan dengan alasan efisiensi. Berdasarkan kondisi yang ada, Uang Pesangon, Uang Penghargaan Masa Kerja, dan Uang Penggantian Hak yang akan diterima oleh Pak Edi dihitung sebagai berikut:

a) Uang pesangon:	$2 \times UP = 2 \times 9 \text{ bulan} = 18 \text{ bulan gaji}$
b) Uang penghargaan masa kerja:	$1 \times UPMK = 1 \times 5 \text{ bulan} = 5 \text{ bulan gaji}$
c) Uang Penggantian Hak:	15 persen (a + b) + 7 hari cuti yang berbayar

Upah yang digunakan untuk perhitungan adalah gaji pokok ditambah tunjangan tetap: $2.400.000 + (400.000 + 400.000) = \text{Rp } 3.200.000,-$

Sehingga:

a) 18 bulan Uang Pesangon	$= 18 \times 3.200.000 = \text{Rp } 57.600.000,-$
b) 5 bulan UPMK	$= 5 \times 3.200.000 = \text{Rp } 16.000.000,-$
c) UPH	$= 15\% \text{ of } (a + b) = \text{Rp } 11.040.000$

plus

$$7 \text{ hari cuti berbayar} = 3.200.000 \times (7 \div 30) = \text{Rp } 746.600$$

Kemudian, total uang yang dibayarkan ke Pak Edi pada akhir masa kerjanya adalah:

$$\mathbf{a + b + c = \text{Rp } 85.386.600,-}$$

Dalam contoh ini, jumlah uang yang dibayarkan kepada Pak Edi sama dengan 27 kali gaji pokoknya ditambah tunjangan tetap. Namun, bila Pak Edi dipecat karena pelanggaran kontrak (setelah menerima tiga peringatan), ia tetap menerima Rp. 56,6juta, atau 18 kali gaji pokoknya. Bila ia dipecat karena melakukan kesalahan yang berat, pak Edi hanya menerima cuti berbayar yang belum digunakan: Rp 746.600,-

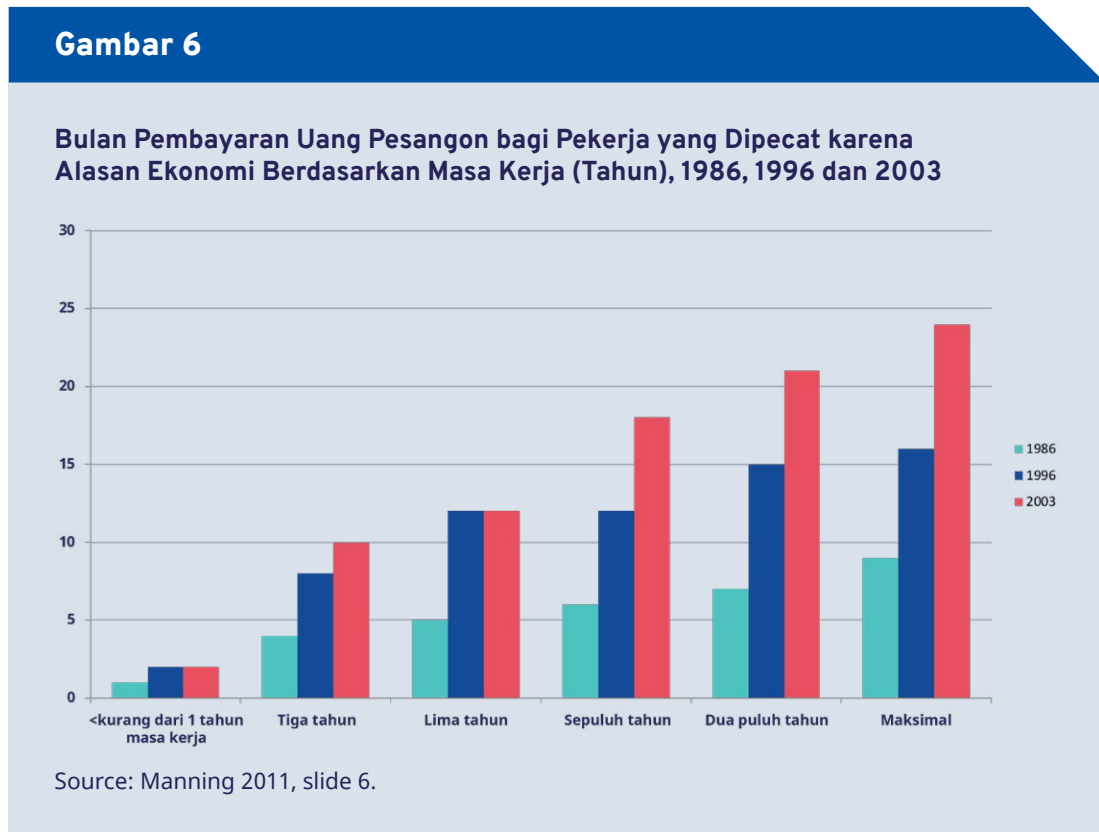
4.1.5. Perselisihan

Perselisihan mengenai pemutusan hubungan kerja dapat berdampak pada uang yang diterima karena pemutusan hubungan kerja. Perselisihan ini harus diselesaikan melalui proses langkah demi langkah yang melibatkan: (1) perundingan; (2) mediasi; (3) konsiliasi; dan (4) bila langkah sebelumnya gagal, maka bisa diselesaikan melalui prosedur Pengadilan Hubungan Industrial. Setiap langkah ini telah diatur dan memiliki kerangka waktu dalam UU No. 2/2004 mengenai Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial. Setelah empat langkah itu tidak membuahkan hasil, pihak yang berselisih pada prinsipnya dapat mengajukan banding ke Mahkamah Agung.

Kecuali perselisihan diselesaikan dalam beberapa minggu atau hari pertama, penyelesaiannya mungkin membutuhkan waktu dan biaya saat melalui mekanisme penyelesaian perselisihan.

▶ 4.2. Diskusi

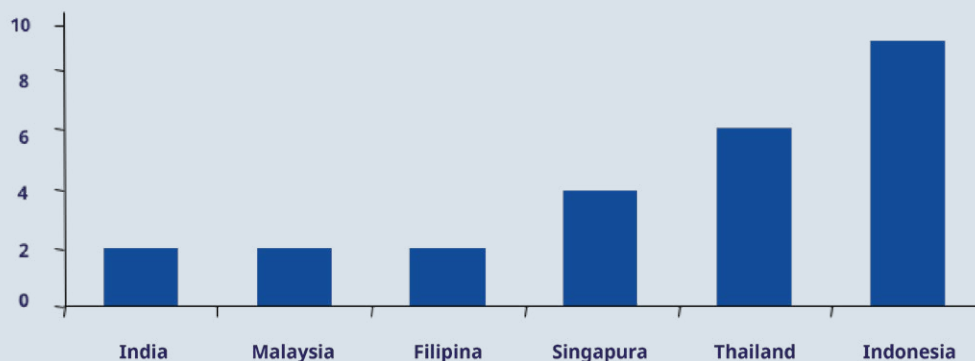
Dengan tidak adanya perlindungan terhadap pengangguran, mandat uang pesangon sudah naik tiga kali di Indonesia sejak tahun 1980an, dengan tekanan dari serikat pekerja. Gambar 6 menggambarkan kecenderungan ini.



Kewajiban membayar pesangon di Indonesia lebih rumit dan mahal dibandingkan dengan negara lain. Gambar 7 di bawah ini misalnya menunjukkan bagaimana Indonesia memiliki persyaratan pesangon yang lebih mahal dibandingkan lima negara Asia lainnya, dalam hal ini untuk pekerja yang sudah bekerja selama empat tahun di sebuah perusahaan.

Gambar 7

Perbandingan Pesangon di Beberapa Negara berdasarkan Bulan Upah yang Dibayarkan ¹



¹ diagram ini menggambarkan pesangon yang wajib diberikan kepada pekerja dengan pengalaman empat tahun bekerja untuk pemberi kerja dan dipecat karena alasan ekonomi.

Sumber: Manning 2011, slide 7.

Menurut laman “Doing Business” Bank Dunia, dari 201 negara, hanya dua negara yang berada di peringkat lebih tinggi (lebih mahal) dari Indonesia dalam hal pembayaran pesangon ketika mempertimbangkan nilai rata-rata setelah bekerja selama 1, 5 dan 10 tahun (Bank Dunia 2019).

Menurut studi yang dilakukan oleh Bank Dunia tahun 2012, kepatuhan terhadap peraturan yang ada saat ini sangat rendah: “Sekitar sepertiga dari pekerja yang secara hukum memenuhi syarat menerima pesangon setelah terjadi perpisahan... rata-rata, rasio pembayaran pesangon yang diterima dari jumlah yang secara hukum menjadi hak mereka berada di bawah 40 persen. Produk dari dua rasio ini menghasilkan perlindungan terhadap kehilangan upah sekitar 10 hingga 14 persen dari upah bulanan yang diterima oleh pekerja yang diberhentikan” (Brusentsev, Newhouse dan Vroman, 2012, 10 dan 15).

Sebuah makalah penelitian yang disponsori secara bersama-sama antara ILO dan Asian Development Bank pada tahun 2016 menunjukkan bahwa proporsi pekerja yang dapat mengakses hak pesangon sangat rendah (Allen dan Kyloh, 2016). Pelaporan mengenai para penerima upah yang menerima tunjangan jaminan sosial seharusnya universal, penulis menyatakan bahwa:

- ▶ 46,2 persen pekerja memiliki asuransi kesehatan yang disediakan oleh pemberi kerja mereka;
- ▶ 32,0 persen memiliki asuransi kecelakaan di tempat kerja;
- ▶ 19,8 persen dapat mengakses jaminan hari tua;
- ▶ 18,7 persen memiliki dana pensiun pribadi;
- ▶ 19,0 persen memiliki asuransi jiwa; dan
- ▶ 21,4 persen memiliki akses hak atas pesangon.

Hasil temuan terakhir adalah hal yang terpenting untuk diskusi saat ini: hanya sedikit lebih dari 20 persen semua penerima upah menyatakan mereka berhak atas pesangon, temuan berdasarkan survei angkatan kerja nasional Februari 2016. Pada saat itu, 38 persen pekerja yang dipekerjakan di Indonesia adalah penerima upah (kurang lebih masih sama dengan angka di tahun 2018). Grafik dari laporan yang sama (Gambar 17) menunjukkan bahwa maksimal 32 persen pekerja dengan kontrak tertulis (baik permanen dan waktu tertentu) berhak menerima pesangon, namun ini hanya turun sekitar 10 persen untuk mereka yang memiliki kontrak lisan atau tidak ada sama sekali. Akan tetapi, dalam hal pekerjaan waktu tertentu, eligibilitas itu bersifat teoritis saja karena hanya berlaku untuk pemutusan hubungan kerja yang terjadi terlalu dini.

Kesimpulan laporan tersebut adalah: “undang-undang menimbulkan insentif finansial besar bagi pemberi kerja untuk menggunakan pekerja dengan kontrak jangka pendek dan menghindari kemungkinan timbulnya biaya yang signifikan yang mungkin terjadi bila mereka harus memberhentikan pekerja dengan kontrak kerja tanpa batas waktu” (Allen dan Kyloh 2016, 86).

Seperti yang disoroti dari penelitian dan sumber informasi yang sama, standar akuntansi Indonesia sejalan dengan standar internasional mewajibkan perusahaan membuat aturan untuk menghindari kesulitan finansial dalam hal PHK besar-besaran: “Namun, sebagian besar perusahaan, tidak memiliki sumber daya yang dialokasikan untuk pesangon atau pembayaran masa kerja yang panjang pada neraca mereka. Hal ini artinya sebagian besar perusahaan tidak memiliki sumber daya finansial untuk memenuhi kewajiban hukum ketika pemutusan hubungan kerja massal perlu dilakukan” (Allen dan Kyloh 2016, 87).

Tidak ada konsensus yang dapat diterima mengenai biaya dari tunjangan pemutusan hubungan kerja, namun diperkirakan sekitar 7-8 persen potongan gaji, namun ingat bahwa “biaya sesungguhnya bervariasi bergantung pada penyebab pemutusan hubungan kerja dan distribusi dari angkatan kerja” (Guérard dan Tanner 2018, 314).

Permasalahan tunjangan PHK di Indonesia sangat tinggi biayanya. Untuk SP, tunjangan ini merupakan kemenangan dari pertarungan yang panjang dan sulit, termasuk protes massal, dan harus dipertahankan. Dari perspektif serikat, isu-isu ketidakpatuhan harus ditangan dengan penegakan hukum yang lebih ketat. Namun, apakah pemerintah memiliki kemampuannya, masih tidak pasti.

Pemberi kerja menganggap tunjangan dan aturan pemutusan kerja menyebabkan mereka harus membayar biaya yang sangat tinggi dan kaku, sehingga dapat mengurangi investasi serta menghambat perekrutan, perencanaan SDM dan pengembangan keterampilan bagi para pekerja.

Sebagian besar literatur ekonomi mengakui bahwa ketika tunjangan pemutusan hubungan kerja terlalu tinggi atau aturan yang mengaturnya terlalu kaku, perusahaan akan membatasi investasi dan rencana jangka panjang untuk SDM mereka agar sedapat mungkin mengurangi kewajibannya. Di Indonesia, hal ini dibebankan pada tingginya pengaturan kerja dengan cara alih daya (pengaturan yang mana pekerja terlibat dengan badan perekrutan pihak ketiga atau perusahaan pemasok SDM).

▶ 4.3. Observasi/Pengamatan

Dalam perdebatan mengenai asuransi ketenagakerjaan, permasalahan tunjangan pemutusan hubungan kerja akan muncul. Satu pendekatan yang diikuti oleh Vietnam ketika mereka memperkenalkan skema AK mereka pada tahun 2009 adalah untuk membekukan hak atas pesangon. Dengan kata lain, pekerja yang terlindungi oleh AK akan tetap mendapatkan hak mereka yang sudah terakumulasi, namun kredit tambahan akan berhenti mereka dapatkan.

Permasalahan mengenai tunjangan pemutusan hubungan kerja juga muncul di Malaysia ketika membahas berbagai pendekatan AK yang mungkin diterapkan di awal 2012 hingga rencana diterapkan pada 2017. Aturan mengenai tunjangan pemutusan hubungan kerja lebih sederhana dan tak terlalu mahal di Malaysia dibandingkan Indonesia (menambahkan maksimum 20 hari per tahun masa kerja, lihat Gambar 7 di atas) dan keputusan akhir adalah tidak mengubah tunjangan pemutusan hubungan kerja, meskipun mungkin biaya untuk membentuk skema AK minimum²³ – sehingga dapat diterima baik oleh serikat pekerja dan pemberi kerja.

Menurut standar ILO, tunjangan pemutusan hubungan kerja, juga dikenal sebagai tunjangan penghematan atau pesangon, merupakan penggantian rugi (kompensasi) yang bergantung dan melengkapi tunjangan AK.²⁴ Namun, pelengkap ini jangan sampai melampaui kompensasi bagi pengangguran. Pasal 22 dari Konvensi Promosi dan Perlindungan Ketenagakerjaan dari Pengangguran, 1988 (No.168) merekomendasikan bahwa baik periode manfaat AK atau jumlah pesangon dikurangi. Pasal 20 (g) Konvensi No. 168 mengatur bahwa tunjangan AK dapat ditolak, diambil, ditangguhkan atau dikurangi bila pihak yang mengajukan klaim merupakan penerima tunjangan pendapatan lainnya.²⁵ Pasal 69 (c) Konvensi No. 102 memiliki kalimat yang serupa.

²³ Rangkuman mengenai Skema AK Malaysia ada di Appendix C.

²⁴ Lihat Pasal 22 Konvensi Promosi dan Perlindungan Pekerjaan dari Pengangguran, 1988 (No. 168).

²⁵ Untuk diskusi yang lebih luas, lihat bagian yang berjudul "Bagaimanakah tunjangan penghematan dihilangkan secara bertahap?" di ILO ILO, *Design of an employment insurance system for Malaysia* (2015).

Tunjangan pemutusan hubungan kerja akan berharga untuk pekerja jangka panjang—bila dibayar secara penuh—namun tidak untuk yang memiliki pola kerja yang berantakan atau yang tidak teratur. Yang terakhir disebut sangat rentan mengalami pemutusan hubungan kerja dan di banyak kasus bahkan tidak berhak menerima tunjangan-tunjangan itu.

▶ 4.4. Pertimbangan Asuransi Ketenagakerjaan

Untuk desain dan pelaksanaan skema asuransi ketenagakerjaan, pelajaran yang perlu dipetik dari aturan dan peraturan mengenai pemutusan hubungan kerja dan tunjangannya, dan dari kesulitan mencapai penerapan aturan itu secara adil dan semesta. Hikmahnya adalah semakin sederhana dan efektif aturannya maka akan semakin disukai. Eligibilitas untuk tunjangan AK misalnya tidak boleh bergantung pada apakah kontrak kerja itu untuk masa tertentu atau tidak. Secara umum, semua yang dibutuhkan untuk tujuan AK adalah rekam pekerjaan seseorang, serta verifikasi bahwa mereka menganggur dan mereka secara aktif mencari pekerjaan.

Berbeda dengan sifat tunjangan pengangguran yang pasif, keuntungan utama dari AK adalah bantuan yang berkelanjutan sehingga individu yang menganggur dapat menerimanya setelah kehilangan pekerjaan mereka, selain dari tunjangan tunai. Bantuan itu dapat diberikan dalam berbagai bentuk, misalnya saran bagaimana mencari pekerjaan baru, menyiapkan *resume*, atau menyiapkan wawancara kerja, rujukan ke berbagai pekerjaan, atau bantuan dalam mengembangkan keterampilan baru.



Sumber: ILO Jakarta/Leo M

05

Pertimbangan-pertimbangan Administratif

Pertimbangan-pertimbangan Administratif

▶ 5.1. Pengembangan Kebijakan dan Kepemimpinan

Seperti halnya program jaminan sosial lain, perlunya memiliki tata kelola yang baik merupakan unsur penting dalam membangun sistem asuransi ketenagakerjaan yang efektif. Pasal 71 dari Konvensi ILO No. 102 merekomendasikan negara mengambil tanggungjawab untuk melakukan tata kelola yang kuat, termasuk konsultasi dan melibatkan pemberi kerja dan pekerja dalam menjalankan skema tersebut.

Manajemen yang kuat juga membutuhkan pengembangan efektif peraturan hukum dan pemantauan yang menyeluruh dari program AK yang baru. Namun, pengembangan dan pelaksanaan kerangka hukum untuk program AK akan memerlukan konsultasi dengan berbagai departemen teknis serta kementerian terkait.

Untuk pengembangan kebijakan dan kepemimpinan secara keseluruhan dari sistem AK mereka, sebagian besar negara menentukan kementerian mana saja yang terlibat dengan urusan jaminan sosial atau ketenagakerjaan. Misalnya di Kanada, Employment and Social Development Canada (ESDC) adalah departemen yang bertanggungjawab untuk mengembangkan, mengelola dan melakukan program dan layanan sosial. Service Canada merupakan cabang operasional ESDC dan bertanggungjawab untuk mengelola klaim tunjangan AK, serta program lain bagi warga Kanada. Di Vietnam, Kementerian Ketenagakerjaan, Urusan Sosial, dan Penyandang Disabilitas mengambil tanggungjawab pengelolaan sistem AK dan Biro Ketenagakerjaan untuk memproses klaim tunjangan.

Pengaturan yang sama juga terjadi di Indonesia antara Kementerian Ketenagakerjaan dan BPJS-TK. Namun, beberapa pemangku kepentingan mengungkapkan perlunya melakukan perbaikan baik di kementerian dan departemen itu sebelum pelaksanaan sistem AK di Indonesia. Studi kelayakan yang akan datang akan berupaya mengatasi kekhawatiran-kekhawatiran itu.

▶ 5.2. Administrasi Klaim Tunjangan Asuransi Ketenagakerjaan

Tiga fungsi utama program AK adalah pengumpulan iuran, memproses aplikasi AK dan pembayaran tunjangan.

Secara umum, badan yang berwenang di bidang perpajakan atau jaminan sosial akan diberikan tanggungjawab mengumpulkan iuran AK (beberapa juga termasuk pembayaran tunjangan AK, misalnya di Bahrain dan Vietnam). Departemen pemerintah yang bertanggungjawab untuk jaminan sosial dan/atau ketenagakerjaan biasanya akan bertanggungjawab untuk menerima dan memproses klaim tunjangan AK (beberapa juga terlibat dalam pembayaran tunjangan AK, misalnya di Argentina, Kanada, Perancis dan Republik Korea). Mongolia memiliki tiga badan terpisah dalam melaksanakan skema AK mereka: (1) Kantor Jaminan Sosial untuk pengumpulan iuran; (2) Kantor Layanan Ketenagakerjaan dan Kesejahteraan Sosial, yang menerima dan memproses klaim AK; dan (3) Kementerian Kesejahteraan Sosial dan Ketenagakerjaan untuk pembayaran tunjangan.

Di Denmark, cakupan dan tunjangan AK dilakukan oleh dana swasta, menurut aturan yang dibuat oleh Negara. Biaya yang dikenakan untuk dana ini beragam namun diusahakan tetap rendah. Otoritas Pasar Kerja Nasional bertanggung jawab untuk semua peraturan AK. Akhirnya, Badan Pensiun Denmark memantau skema AK dengan menjalankan fungsi pengendalian, kepatuhan, dan audit terhadap dana-dana individual untuk memastikan mereka dikelola sesuai dengan kebijakan, tujuan, aturan, dan arah pemerintah.

Di Kanada, pekerja yang menganggur tidak perlu melapor ke kantor daerah atau distrik karena hampir semua klaim diterima dan diproses melalui internet. Layanan ketenagakerjaan virtual ditawarkan kepada pekerja yang menganggur begitu mereka menyelesaikan aplikasi elektronik untuk mendapatkan tunjangan.

Di Indonesia, BPJS-TK saat ini memproses empat jenis tunjangan jaminan sosial, termasuk Jaminan Kecelakaan Kerja, yang memiliki alur kerja serupa dengan tunjangan AK di negara lain. BPJS-TK juga dapat menjalankan klaim tunjangan AK, namun beberapa pemangku kepentingan memiliki kekhawatiran akan layanannya. Kekhawatiran tersebut perlu diidentifikasi dan ditangani. Solusi yang kurang disukai adalah dibentuknya departemen baru untuk memproses klaim AK.

Untuk memaksimalkan efisiensi, iuran AK harus dikumpulkan oleh departemen tunggal bersama dengan iuran jaminan sosial lainnya. Indonesia dapat menggali kelayakan dalam menggunakan teknologi internet untuk tujuan ini, praktik ini umum dilakukan di banyak negara. BPJS-TK telah memiliki aplikasi mobile dan sistem registrasi daring.



5.3. Alur Kerja Sistem Asuransi Ketenagakerjaan Dibandingkan dengan Program Jaminan Sosial yang Ada

Kita sudah melihat perbandingan identik dalam hal fungsi-fungsi misalnya registrasi pemberi kerja dan pengumpulan iuran, pemrosesan klaim untuk pembayaran tunjangan. Namun, ada berbagai fungsi dan proses baru dan berbeda yang akan diterapkan untuk mengelola klaim AK untuk tunjangan, termasuk:

Surat pemutusan hubungan kerja atau riwayat pekerjaan (ROE) yang dikeluarkan oleh pemberi kerja: Di banyak kasus di seluruh dunia, setelah diberhentikan dari pekerjaan, seorang pemberi kerja akan mengeluarkan surat pemberitahuan pemberhentian pekerjaan dan orang yang menganggur wajib mengisi formulir aplikasi untuk tunjangan dan menyerahkan pemberitahuan itu ke kantor AK setempat. Alternatifnya, negara-negara lain memiliki buku saku atau ROE yang mengatur mengenai pendapatan yang dapat dijamin dan lamanya pekerjaan, yang diisi oleh pemberi kerja dan diberikan kepada pekerja yang menganggur atau tak lama setelah keluar dari pekerjaannya. Buku saku atau ROE juga menjadi syarat oleh badan yang memproses aplikasi untuk menilai eligibilitas pekerja yang menganggur akan tunjangan AK serta besaran dan lamanya tunjangan itu diberikan. ROE juga digunakan untuk mengidentifikasi dana lain yang dibayarkan setelah pemberhentian agar dapat mengalokasikan dana untuk perpisahan dan mencegah tanggal mulainya klaim untuk tunjangan (menghindari ganti rugi ganda).

Persyaratan penganggur untuk mendaftar pekerjaan segera setelah pemutusan hubungan kerja: Wawancara harus dilakukan oleh kementerian / departemen yang terlibat dalam kegiatan ketenagakerjaan untuk membantu para penganggur mendapatkan pekerjaan yang cocok secepat mungkin. Penerapan AK akan meningkatkan jumlah wawancara dan kebutuhan staf secara signifikan.

Persyaratan kelayakan dan alasan pemisahan: Manfaat AK biasanya dibayarkan kepada orang yang diasuransikan yang secara tidak sengaja kehilangan pekerjaan mereka, biasanya karena PHK atau berakhirnya kontrak. Jika seseorang berhenti tanpa alasan yang jelas atau dipecat karena kesalahannya sendiri, penganggur tersebut tidak berhak atas tunjangan AK atau tunjangannya akan berkurang. Namun, beberapa pengunduran diri secara "sukarela" harus diterima, misalnya, dalam hal pengunduran diri akibat terjadinya pelecehan atau tidak dibayarkannya gaji. Staf AK akan diminta untuk menyelidiki alasan pemisahan, termasuk pengunduran diri yang dibenarkan, yang membutuhkan pengembangan keahlian dan sumber daya staf.

Wawancara kerja bulanan yang berkelanjutan: Wawancara atau pertanyaan mengenai hak akan dilakukan secara berkesinambungan oleh petugas pengangguran, karena adanya persyaratan bagi penganggur penerima tunjangan AK untuk melaporkan sekali sebulan tentang aktivitas mereka dalam mencari kerja.

Selain itu, di luar proses baru yang perlu diterapkan, penerapan skema AK dapat meningkatkan jumlah klaim yang perlu diproses secara signifikan. Pada tahun 2017, BPJS-TK memproses sekitar 1,8 juta permintaan pembayaran sekaligus di bawah skema tabungan hari tua JHT dan sekitar 120.000 klaim jaminan kecelakaan kerja JKK yang jumlahnya mencapai 97,6 persen dari semua klaim yang diproses. Tergantung spesifikasi skema AK, diperkirakan ada lebih dari 1 juta klaim tunjangan pengangguran pada tahun tertentu, dan setiap klaim yang diterima akan menggerakkan aliran pembayaran selama orang tersebut berhak atas tunjangan yang membutuhkan pemantauan, tindak lanjut dan tindakan pembayaran, serta persyaratan untuk sumber daya dan pendanaan.

▶ 5.4. Rencana Implementasi dan Permasalahan Terkait

Lebih dari 80 negara telah menerapkan skema AK, termasuk empat di Asia Tenggara: Republik Demokratik Rakyat Laos, Malaysia, Thailand dan Vietnam. Kami menilai kondisi di Indonesia tepat untuk penerapan skema asuransi ketenagakerjaan. Namun, ketidakpastian tetap ada karena pemangku kepentingan, baik swasta maupun publik, belum mencapai mufakat atau bahkan, di beberapa tempat, tidak terdapat pandangan berdasarkan informasi yang cukup mengenai kemungkinan kebutuhan dan parameter untuk skema tersebut.

Namun demikian, kebanyakan orang memahami bahwa aturan yang ada saat ini terkait perlindungan kerja dan tunjangan pemutusan hubungan kerja masih tidak memadai. Pengaturan terkait pengangguran yang ada saat ini sebenarnya tidak memberikan perlindungan yang memadai - dan bahkan tidak memberikan perlindungan sama sekali bagi sebagian besar pekerja.

Meskipun Indonesia sekarang berada dalam posisi ekonomi yang kuat, kemerosotan ekonomi selalu dapat terjadi, seperti pada tahun 1997–98. Selalu ada kemungkinan perlambatan ekonomi dan hal tersebut cenderung terjadi pada waktu yang tidak terduga dan terkadang dengan tingkat keparahan yang tidak terduga. Waktu terbaik untuk memasang mekanisme sistem asuransi ketenagakerjaan adalah ketika aktivitas ekonomi sedang kuat sehingga pada saat terjadi penurunan, mekanisme tersebut dapat digerakkan dan, jika perlu, diperluas.

Indonesia sudah memiliki skema jaminan kecelakaan kerja (JKK) dan jaringan kantor berskala nasional yang dapat digunakan untuk memproses klaim tunjangan pengangguran. Namun, mengingat jumlah penduduk dan penyebarannya di seluruh nusantara, dan juga kurangnya pengalaman saat ini dengan skema serumit AK, maka proses klaim direkomendasikan untuk dilakukan dalam beberapa langkah. Langkah awal dapat dilakukan dengan membatasi penerapan skema AK ke satu atau sejumlah wilayah perkotaan besar; cara lainnya adalah membangun lokasi percontohan di wilayah dengan karakteristik berbeda. Pengalaman yang diperoleh di lokasi atau lokasi percontohan tersebut kemudian dapat digunakan untuk kemudian diimplementasikan dalam skala nasional secara bertahap. Berdasarkan diskusi dengan pejabat Indonesia, pendekatan semacam ini terbilang praktis dan dapat dilaksanakan.

BPJS-TK memiliki 11 kantor wilayah, 122 kantor cabang utama dan 203 kantor cabang pembantu. Kantor cabang dan kantor cabang pembantu berada dekat dengan pemerintah daerah yang berarti dapat melakukan kerja sama dalam mengatur program pemantauan, ketenagakerjaan, dan pelatihan yang efektif. Selain kemitraan eksternal yang ada yang dibentuk oleh 2.309 Kantor Titik Layanan, kemitraan eksternal lainnya dapat dipertimbangkan, misalnya, dengan PT Taspen atau PT Asabri.

Diskusi dengan pemangku kepentingan dapat membantu menentukan pendekatan mana yang lebih tepat dan dapat menentukan daerah perkotaan atau lokasi percontohan yang tepat. Dalam kedua kasus tersebut, implementasi parsial harus dirancang untuk sepenuhnya menguji keterkaitan yang diperlukan, sistem dan sumber daya yang

dibutuhkan. Setelah implementasi parsial telah diuji dan dievaluasi, maka Indonesia dapat memperluas skema AK dalam skala provinsi atau nasional. Indonesia akan memiliki cukup pengalaman seiring dengan volume tingkat klaim dan biaya AK yang memungkinkan besaran iuran dan mungkin parameter skema lainnya untuk disesuaikan jika diperlukan.

Dengan melanjutkan skema ini secara metodis dan hati-hati, Indonesia akan berada pada posisi yang lebih baik untuk menentukan berapa banyak yang akan diinvestasikan dalam program subsidi dan langkah-langkah pasar tenaga kerja yang mungkin mahal dan lebih sulit untuk dikelola secara efektif, seperti pelatihan dan konseling.

5.5. Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif dan Asuransi Ketenagakerjaan

Banyak negara mengaitkan pembayaran tunai dengan kebijakan pasar tenaga kerja aktif (KPTKA) untuk membantu pekerja yang menganggur menemukan dan mempertahankan pekerjaan permanen. Untuk tujuan ini, Konvensi ILO No. 168 merekomendasikan:

Setiap Anggota harus berusaha untuk menetapkan, tunduk pada hukum dan praktik nasional, program khusus untuk mempromosikan tambahan kesempatan kerja dan asistensi untuk kesempatan kerja dan untuk mendorong pekerjaan atas pilihan sendiri dan produktif untuk identifikasi kategori orang-orang yang kurang beruntung yang memiliki atau menanggung kesulitan dalam menemukan pekerjaan tetap seperti perempuan, pekerja muda, penyandang disabilitas, pekerja lanjut usia, pengangguran jangka panjang, pekerja migran yang secara sah tinggal sebagai warga di negara tersebut dan pekerja yang terkena dampak perubahan struktural (Pasal 8).

Pada dasarnya, skema AK yang dirancang dan dikelola dengan baik dapat memenuhi definisi KPTKA. Pencarian kerja secara aktif adalah kondisi untuk menerima tunjangan pengangguran, bersama dengan pelaporan rutin, kehadiran di konseling dan wawancara pemantauan, dan penerimaan tawaran pekerjaan yang sesuai. Dengan demikian AK dapat dibandingkan, misalnya, dengan pembayaran pesangon pasif atau penarikan dana JHT, yang tidak mempertimbangkan pencarian pekerjaan apa pun, atau partisipasi dalam kegiatan pelatihan atau mendaftar di kantor ketenagakerjaan.

KPTKA dalam arti yang lebih luas menyiratkan adanya lapisan bantuan tambahan untuk pekerja yang menganggur. Lapisan tambahan tersebut harus dilihat dan dikelola dengan hati-hati dan kritis, mengingat evaluasi di seluruh dunia menunjukkan adanya kesulitan dalam menargetkan langkah-langkah pasar tenaga kerja yang tepat dan hemat biaya.

Sebagaimana disebutkan secara singkat di atas, sebagian besar negara merujuk pada program perlindungan pengangguran mereka sebagai penyediaan “asuransi pengangguran” yang secara tidak sengaja dapat memiliki konotasi negatif. Namun, terdapat tiga dari empat negara yang menggunakan istilah “asuransi ketenagakerjaan” - yang menggambarkan program perlindungan pengangguran mereka - berada di Asia;

yaitu Jepang, Malaysia, dan Republik Korea. Sementara, negara keempat adalah Kanada. Indonesia mencontoh negara-negara tersebut dalam menggunakan istilah "asuransi ketenagakerjaan" yang bertujuan untuk menekankan fokus skema dalam membantu pekerja kembali ke pekerjaan produktif.

Dalam mempelajari negara-negara Asia yang telah menerapkan skema AK wajib, terlihat bahwa skema ini dapat dilengkapi dengan KPTKA. Tujuan utama dari manfaat AK adalah untuk memberikan penggantian sebagian atas sementara pendapatan para pekerja yang diasuransikan yang telah kehilangan pekerjaan mereka secara tidak sengaja dan mereka dapat mencari pekerjaan baru yang lebih baik. Tentu tujuannya bukan untuk menciptakan lapangan kerja baru, melainkan untuk memberikan jaminan pendapatan dan mencegah orang tersebut jatuh miskin ketika mereka harus kehilangan pekerjaan. KPTKA, dalam arti luas, dimaksudkan untuk membantu individu mendapatkan pekerjaan yang cocok secepat mungkin, dan mempertahankannya. Sedangkan AK, mereka bukanlah solusi untuk menciptakan lapangan kerja baru, tetapi memberikan pekerja yang menganggur alat tambahan untuk mengakhiri pengangguran mereka dengan cepat dan untuk berpartisipasi sebagai anggota masyarakat yang produktif.

KPTKA pada prinsipnya mendukung pekerja dan pemberi kerja. Jenis KPTKA yang dinilai paling efektif dalam membantu pengangguran masihi diperdebatkan terus menerus di seluruh dunia. Hampir semua negara memiliki intervensi ketenagakerjaan yang minimal untuk membantu pekerja dan pemberi kerja yang menganggur, seperti referensi pekerjaan, bank pekerjaan, informasi pasar tenaga kerja, dan resume dan lokakarya pencarian kerja. Intervensi berbiaya rendah ini dapat memberikan bantuan yang efektif. Beberapa negara mengharuskan individu untuk mengembangkan rencana kembali bekerja individu, misalnya dalam bentuk kesepakatan antara penerima manfaat dan kantor ketenagakerjaan. Rencana tersebut dapat menguraikan layanan ketenagakerjaan tertentu, layanan rehabilitasi kejuruan dan layanan dukungan lainnya yang menurut kedua pihak diperlukan untuk mencapai tujuan pekerjaan penerima manfaat dan memberikan peta jalan untuk kemandirian finansial. Pendekatan ini membutuhkan keahlian administratif dan profesional atas nama kantor ketenagakerjaan atau tenaga kerja, dan mungkin lebih mahal untuk diterapkan.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) mempromosikan KPTKA untuk membantu dan memotivasi pekerja yang menganggur untuk mendapatkan pekerjaan yang menguntungkan. Hal ini dianggap sangat penting pada pertengahan tahun 2000-an, era ruang fiskal yang semakin menipis dan krisis keuangan baik secara internasional maupun regional. Menurut OECD (2007, 208):

Selama beberapa tahun terakhir, strategi untuk 'mengaktifkan' pengangguran dengan bantuan layanan ketenagakerjaan berkualitas tinggi telah menjadi hal yang lebih besar dalam debat kebijakan. Jika dirancang dengan baik, strategi tersebut dapat membantu memastikan bahwa penerima manfaat memiliki kesempatan yang lebih baik untuk mendapatkan pekerjaan. Mereka juga penting untuk meminimalkan risiko bahwa tunjangan pengangguran yang tinggi atau tahan lama mengurangi insentif kerja [...]. [E] layanan ketenagakerjaan harus memiliki sumber daya yang memadai untuk menerapkan kebijakan pasar tenaga kerja aktif yang dirancang dengan baik, sambil menegakkan kriteria ketersediaan kerja secara ketat sebagai suatu kondisi untuk pembayaran manfaat.

Pengembangan hubungan yang efektif antara lembaga yang bertanggung jawab atas manfaat AK dan lembaga yang dapat membantu menerapkan KPTKA dapat menjadi sangat penting untuk menjamin keberhasilan. Kaitan utama di Indonesia adalah antara BPJS-TK (untuk memproses klaim AK) dan departemen yang terkait dengan ketenagakerjaan dan bekerja kembali di dalam Kementerian Tenaga Kerja, Kementerian Pendidikan, dan pemerintah daerah.

Komisi Eropa (2006) dan OECD (2009) telah menetapkan sistem klasifikasi statistik yang membedakan tiga jenis kebijakan pasar tenaga kerja (KPTK), yaitu layanan KPTK, tindakan KPTK dan dukungan KPTK. Dua yang pertama biasanya disebut sebagai KPTKA (lihat tabel 18 dan pembahasan segera di bawah untuk informasi tambahan).

Tabel 18**Klasifikasi Kebijakan Pasar Tenaga Kerja di Seluruh Dunia**

Area Kebijakan	Tipe Utama	Sub-tipe
Layanan pasar tenaga kerja	1. Layanan dan administrasi ketenagakerjaan publik	1.1 Penempatan dan layanan terkait 1.2 Administrasi manfaat 1.3 Lainnya
Kebijakan pasar tenaga kerja	2. Pelatihan	2.1 Pelatihan Lembaga 2.2 Pelatihan Tempat Kerja 2.3 Pelatihan berseling 2.4 Support khusus untuk magang
	3. Rotasi pekerjaan dan pembagian pekerjaan	3.1 Rotasi pekerjaan 3.2 Pembagian pekerjaan
	4. Insentif kerja	4.1 Insentif rekrutmen 4.2 Insentif pemeliharaan pekerjaan
	5. Pekerjaan yang didukung dan rehabilitasi	5.1 Pekerjaan yang didukung 5.2 Rehabilitasi
	6. Penciptaan lapangan kerja langsung	n.a.
	7. Insentif awal	n.a.
Dukungan pasar kerja	8. Pemeliharaan dan dukungan pendapatan di luar pekerjaan	8.1 Tunjangan pengangguran penuh 8.1.1 Asuransi pengangguran 8.1.2 Bantuan pengangguran 8.2 Tunjangan pengangguran parsial ¹ 8.3 Tunjangan pengangguran paruh waktu ² 8.4 Kompensasi redundansi 8.5 Kompensasi kebangkrutan
	9. Pensiun Awal	9.1 Bersyarat 9.2 Tanpa syarat

n.a. = not applicable. ¹ Tunjangan pengangguran parsial = Tunjangan atas hilangnya upah atau gaji karena pengaturan kerja yang singkat, dan / atau jadwal kerja berjeda, dimana hubungan majikan / pekerja masih berlanjut. ² Tunjangan pengangguran paruh waktu = Tunjangan yang dibayarkan kepada orang yang bekerja paruh waktu yang telah kehilangan pekerjaan penuh waktu atau tambahan pekerjaan paruh waktu dan ingin bekerja lebih lama.

Source: OECD 2009; European Commission 2006.

Layanan KPTK adalah layanan yang disediakan bagi pencari kerja dalam pencarian kerja mereka, terutama melalui layanan ketenagakerjaan publik. Contohnya termasuk:

- ▶ rujukan ke peluang kerja dan layanan penempatan kerja;
- ▶ layanan yang mengajarkan keterampilan mencari kerja, persiapan CV dan keterampilan wawancara;
- ▶ konseling dan perencanaan karir;
- ▶ perencanaan kembali bekerja secara individual;
- ▶ bantuan mobilitas;
- ▶ informasi pasar kerja dan bantuan wirausaha; dan
- ▶ bantuan khusus untuk kelompok yang kurang beruntung, termasuk:
 - orang cacat;
 - individu yang buta huruf, berpendidikan rendah, atau berketerampilan rendah;
 - pengangguran jangka panjang;
 - minoritas;
 - pekerja tua yang terlantar;
 - wanita yang dilecehkan; atau
 - perempuan kepala keluarga.

Langkah-langkah KPTK termasuk program pelatihan serta langkah-langkah lain untuk mempertahankan pekerja tetap bekerja atau mempekerjakan mereka. Bentuk pelatihan bisa berbeda-beda, baik di lembaga, di tempat kerja, atau kombinasi keduanya. Pelatihan ini dapat menyediakan keterampilan umum atau khusus dan memberikan pendidikan kejuruan atau magang, biasanya tetapi tidak selalu menghasilkan diploma. Tindakan KPTK lainnya dapat digunakan untuk:

- ▶ mendorong perputaran pekerjaan sementara atau pembagian pekerjaan;
- ▶ memberikan subsidi gaji atau insentif untuk merekrut pekerja baru atau memastikan kelangsungan pekerjaan orang-orang yang berisiko kehilangan pekerjaan secara paksa;
- ▶ mendukung rehabilitasi dan pekerjaan orang-orang dengan kapasitas yang berkurang untuk bekerja; dan
- ▶ mendanai program sementara penciptaan lapangan kerja langsung atau program untuk membantu individu meluncurkan dan mempertahankan bisnis mereka sendiri.

Dukungan KPTK mewakili jenis pengukuran KPTK ketiga. Mereka biasanya mengacu pada skema tunjangan pengangguran, tetapi juga pada skema pesangon yang didanai publik, skema kebangkrutan atau perlindungan upah, dan skema pensiun dini. Literatur sering merujuk pada skema tunjangan pengangguran sebagai tindakan KPTK pasif, mungkin menyiratkan (baik dinyatakan atau diinginkan) bahwa banyak atau sebagian besar penerima yang menganggur tetap tidak aktif saat menerima tunjangan tersebut. Penokohan semacam itu tampaknya merupakan stereotip yang tidak adil. Sehingga akan dihindari dalam laporan ini.

World Social Protection Report ILO 2017–19 membahas penguatan hubungan antara perlindungan pengangguran, langkah-langkah pasar tenaga kerja dan kebijakan makroekonomi yang menciptakan lapangan kerja:

Mengingat tingginya tingkat pengangguran dan pekerja miskin di banyak negara, memperkuat hubungan antara dukungan pendapatan dan kebijakan pasar tenaga kerja yang aktif telah menjadi tren global baru-baru ini. Hal ini berasal dari pengakuan bahwa memberikan dukungan pendapatan yang terisolasi tidak dapat meningkatkan pekerjaan individu atau situasi sosial ketika pasar tenaga kerja berubah dengan cepat atau ketika individu menghadapi hambatan untuk pekerjaan (kembali). Kebijakan tersebut dinilai efektif dalam mengaktifkan dan memotivasi para pengangguran untuk segera mendapatkan pekerjaan yang sesuai. ... Secara umum, mereka terdiri dari kombinasi langkah-langkah yang bertujuan untuk mencocokkan pencari kerja, meningkatkan dan menyesuaikan keterampilan mereka dan merangsang penciptaan lapangan kerja; langkah-langkahnya mencakup bantuan langsung untuk mencari kerja dan bimbingan karier, pelatihan, dan pengembangan keterampilan, serta subsidi pekerjaan dan upah (ILO 2017b, 55).

▶ 5.6. Bonus Bekerja Kembali

Skema AK berbeda di setiap negara dan bergantung pada kondisi pengangguran di negara tersebut dan karakteristik pasar tenaga kerja, tetapi skema ini pada umumnya berupaya untuk mengembalikan pekerja yang menganggur ke pekerjaan yang sesuai secepat mungkin. Tujuan utama skema AK harus dibuat sesederhana dan sesederhana mungkin: yaitu, untuk memberikan pengganti pendapatan sementara dan sebagian kepada orang-orang yang diasuransikan yang kehilangan pekerjaan mereka secara tidak sengaja saat mereka mencari pekerjaan baru.

Beberapa negara menerapkan bonus bekerja kembali bagi mereka yang kembali bekerja sebelum menerima tunjangan AK penuh. Di bawah skema AK Malaysia yang mulai membayar tunjangan pada tahun 2019, individu yang memenuhi syarat yang memperoleh pekerjaan baru dalam waktu enam bulan akan memenuhi syarat untuk "tunjangan kerja kembali" sebesar 25 persen dari sisa hak mereka. Di Vietnam, tindakan serupa telah diterapkan dari 2010 hingga akhir 2014, tetapi memungkinkan peserta untuk menerima 100 persen dari sisa manfaat AK mereka secara sekaligus setelah kembali bekerja. Ketentuan ini dibatalkan pada tahun 2015 atas kekhawatiran tentang biaya dan efektivitasnya.

Republik Korea juga memiliki bonus bekerja kembali untuk penerima manfaat AK, membayar 50 persen dari manfaat yang tersisa (dua pertiga untuk orang yang berusia 55 tahun ke atas atau cacat), tergantung pada empat kondisi:

- ▶ Manfaat yang tersisa harus lebih dari satu bulan;
- ▶ Penggugat harus dipekerjakan kembali di pekerjaan baru selama lebih dari enam bulan;
- ▶ Pekerjaan baru tidak boleh dengan pemberi kerja sebelumnya atau siapa pun yang memiliki hubungan dekat dengan penggugat; dan
- ▶ The claimant must not have received a similar bonus in the last two years.

Bonus bekerja kembali di Republik Korea diperkirakan "mempersingkat masa berlakunya AK secara signifikan sebesar 0,16 hingga 0,42 bulan" (Ahn 2018). Harus diingat bahwa Republik Korea memiliki serangkaian program pengangguran ekstensif yang telah dikembangkan secara bertahap sejak skema AK-nya diadopsi pada tahun 1995.



Sumber: ILO/A. Gromico

06

**Standar Internasional dan
Desain serta Biaya Skema
Asuransi Ketenagakerjaan
untuk Indonesia**

Standar Internasional dan Desain serta Biaya Skema Asuransi Ketenagakerjaan untuk Indonesia

▶ 6.1. Konvensi ILO Terkait

Bagian ini menjelaskan lebih rinci tentang desain akhir dan biaya skema AK untuk Indonesia, dengan mempertimbangkan dua konvensi ILO utama yang berlaku untuk perlindungan pengangguran:

- ▶ Konvensi Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No. 102)
- ▶ Konvensi Promosi dan Perlindungan Pekerjaan terhadap Pengangguran, 1988 (No. 168).

Konvensi No. 102 dijelaskan oleh ILO (nd) sebagai "flagship dari semua Konvensi jaminan sosial ILO, karena ini adalah satu-satunya instrumen internasional, berdasarkan prinsip dasar jaminan sosial, yang menetapkan standar minimum yang disepakati di seluruh dunia untuk kesembilan cabang keamanan sosial." Cabang tersebut adalah:

1. perawatan medis
2. Tanggungan sakit
3. tunjangan pengangguran
4. tunjangan hari tua
5. santunan kecelakaan kerja
6. tunjangan keluarga
7. tunjangan persalinan
8. Tanggungan cacat
9. Tanggungan bagi ahli waris.

Konvensi No. 102 mensyaratkan bahwa hanya tiga dari cabang-cabang ini yang diratifikasi oleh Negara Anggota, untuk memungkinkan perluasan bertahap cakupan jaminan sosial oleh negara-negara peratifikasi. Konvensi tersebut bertumpu pada empat prinsip utama:

- ▶ jaminan manfaat pasti;
- ▶ partisipasi pengusaha dan pekerja dalam administrasi skema;
- ▶ Tanggung jawab umum negara untuk penyediaan tunjangan dan administrasi lembaga yang tepat;
- ▶ Pembiayaan kolektif untuk manfaat melalui kontribusi asuransi atau perpajakan.

TKonvensi ILO kedua yang berlaku untuk perlindungan pengangguran adalah Konvensi No. 168. Konvensi ini mengusulkan standar perlindungan pendapatan yang lebih tinggi untuk negara-negara industri yang juga dapat menyasar negara berkembang. Selain meningkatkan tunjangan pengangguran, Konvensi No. 168 lebih menekankan, dibandingkan Konvensi No. 102, tentang adanya pekerjaan yang stabil dan produktif. Oleh karena itu, Negara-negara yang meratifikasi konvensi ini diminta untuk mengoordinasikan sistem tunjangan pengangguran dengan kebijakan ketenagakerjaan mereka.

Rekomendasi Promosi Pekerjaan dan Perlindungan terhadap Pengangguran 1988 (No. 176) berfungsi sebagai pelengkap dari Konvensi No. 168. Ini memberikan panduan tentang promosi pekerjaan produktif, misalnya, melalui layanan ketenagakerjaan nasional, pelatihan atau hibah alat transportasi. Rekomendasi No. 176 juga membahas tingkat perlindungan yang adil dan pekerjaan yang sesuai, sambil memberikan masukan mengenai kesulitan administratif dan teknis serta perlunya dialog nasional.

Tabel 19 di bawah ini menunjukkan kondisi utama yang terkait dengan perlindungan pengangguran sebagaimana ditentukan dalam Konvensi No. 102 dan 168.

Tabel 19

Ketentuan Perlindungan Pengangguran dalam Konvensi ILO No. 102 dan 168

Konvensi No. 102	Konvensi No. 168
<p>Kontingensi yang dicakup</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Hilangnya pendapatan karena ketidakmampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai bagi seseorang yang mampu dan bersedia untuk bekerja. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Selain itu, dijelaskan bahwa orang tersebut harus benar-benar mencari pekerjaan.
<p>Cakupan</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 50% dari seluruh pekerja. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 85% dari semua pekerja, termasuk pegawai sipil dan magang; negara mengkategorikan orang yang mencari pekerjaan, sebagai pencari kerja pertama kali
<p>Pekerjaan yang dibutuhkan untuk memenuhi syarat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Periode kualifikasi tidak lebih lama dari yang diperlukan untuk menghindari penyalahgunaan sistem AK. 	
<p>Sifat dan jumlah manfaat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Pembayaran berkala minimal 45% dari penghasilan sebelumnya. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Pembayaran berkala minimal 50% dari penghasilan sebelumnya.
<p>Penghasilan maksimum yang diasuransikan</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Setidaknya menutupi pendapatan rata-rata dari seorang karyawan terampil manual. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mungkin terkait, misalnya, dengan upah pekerja manual yang terampil atau dengan upah rata-rata pekerja di wilayah tersebut.

Konvensi No. 102	Konvensi No. 168
<p>Jangka waktu pembayaran manfaat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Setidaknya 13 minggu setiap tahun. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Setidaknya 26 minggu untuk setiap periode pengangguran, 39 minggu selama dua tahun.
<p>Masa tunggu untuk menerima manfaat AK</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Maksimal tujuh hari. 	
<p>Keadaan penangguhan atau penolakan manfaat</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Klaim palsu. ▶ Menolak pekerjaan yang sesuai. ▶ Menolak layanan penempatan. ▶ Hak atas tunjangan pemeliharaan pendapatan lainnya. ▶ Sumbangan yang disengaja untuk pemecatan atau keluar secara sukarela tanpa alasan yang jelas. 	
<p>Definisi pekerjaan yang cocok</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Referensi, tanpa definisi 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Mempertimbangkan usia penganggur, masa kerja, pengalaman, lama pengangguran, situasi pasar kerja, dan dampak pekerjaan pada situasi pribadi
<p>Tunjangan pengangguran – Prinsip Konvensi No. 102 dan 168</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Prosedur banding jika terjadi ketidaksepakatan. ▶ Manfaat yang terjamin dan jelas. ▶ Partisipasi orang yang diasuransikan dalam administrasi skema. ▶ Pertanggungjawaban umum negara atas manfaat dan administrasi yang layak. ▶ perlakuan antara pekerja nasional dan luar negeri. ▶ National dialogue. 	
<p>Pembiayaan skema AK</p> <p>Pembiayaan Kolektif:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Kontribusi asuransi atau pajak ▶ Pemberi kerja dan pekerja (dan/atau negara) ▶ Pekerja tidak membayar lebih dari 50% dari biaya skema ▶ Tidak membebani pekerja berpenghasilan rendah. 	<p>Tidak disebut.</p>

▶ 6.2. Observasi

Persyaratan menurut Konvensi No. 102 dan 168 dalam banyak hal serupa. Perbedaan utama adalah cakupan yang lebih luas yang disyaratkan oleh Konvensi No. 168: 85 persen dari semua karyawan, dari semestinya 50 persen berdasarkan Konvensi No. 102 dan durasi tunjangan yang lebih lama yang harus diberikan - enam bulan dari semestinya tiga bulan berdasarkan Konvensi No. 102. Nilai manfaat yang disyaratkan di bawah Konvensi No. 168 juga sedikit lebih tinggi pada 50 persen, dari semestinya 45 persen berdasarkan Konvensi No. 102. Sebagian besar ketentuan lain menambahkan beberapa kekhususan, tetapi akan berdampak sedikit atau tidak sama sekali pada biaya skema AK.

Persyaratan Konvensi No. 168 yang memiliki tunjangan lebih lama dan lebih tinggi akan membuat skema AK berbiaya tinggi, mungkin sebesar 20 persen hingga 25 persen, tergantung pada karakteristik pengangguran di Indonesia. Perluasan cakupan ke kelompok pekerja yang lebih besar pada prinsipnya harus memiliki dampak positif seperti mengurangi besaran iuran yang semestinya diperlukan untuk membiayai skema AK. Hal ini disebabkan oleh masuknya pekerja dengan risiko lebih rendah menjadi pengangguran, yang dengan demikian kontribusinya akan mensubsidi kelompok berisiko. Solidaritas sosial atau pembagian risiko memang menjadi dasar fundamental di mana skema AK dibangun: semakin besar kelompok yang tercakup, semakin rendah besaran iuran. Akan tetapi, untuk Indonesia, Konvensi No. 168 akan mensyaratkan cakupan 85 persen dari 48 juta karyawan yang mungkin tidak memungkinkan untuk saat ini.

Rekomendasi ILO No. 176 memberikan lebih banyak rincian daripada Konvensi No. 168 mengenai langkah-langkah yang dapat diadopsi untuk mempromosikan pekerjaan produktif. Meskipun diinginkan, langkah-langkah tersebut bersifat opsional dan biayanya akan bergantung pada anggaran khusus yang akan dipilih negara mana pun untuk diterapkan pada masalah tersebut. Secara umum, langkah-langkah pasar tenaga kerja dapat mencakup berbagai macam pendekatan dan biayanya dapat bervariasi sesuai: dari tindakan berbiaya rendah yang merupakan kerangka dasar yang diperlukan untuk manajemen AK yang baik, hingga tindakan yang jauh lebih mahal seperti pelatihan dan pengembangan keterampilan, penciptaan lapangan kerja, tunjangan mobilitas, subsidi upah, penanganan dan tindak lanjut kasus yang intensif, dukungan wirausaha, dan sebagainya.

▶ 6.3. Pertimbangan-pertimbangan untuk Asuransi Ketenagakerjaan

Paket kebijakan AK apa yang dapat diusulkan untuk Indonesia berdasarkan Konvensi ILO tentang perlindungan pengangguran? Hal di bawah ini masih tentatif karena diskusi nasional yang masih berlangsung.

Hanya ada dua parameter yang berbeda-beda tergantung model yang dipertimbangkan; Konvensi No. 102 atau Konvensi No. 168: tingkat tunjangan dan durasi tunjangan karena cakupan pada 85 persen pekerja yang dibayar tidak layak untuk saat ini. Proposal pada tabel 20 di bawah ini pertama-tama menetapkan aturan untuk kedua parameter tersebut. Berikut tabel tersebut, ada daftar ketentuan yang akan umum pada kedua model.

Tabel 20

Parameter Asuransi Pengangguran sesuai dengan Konvensi No. 102 dan 168

Parameter	Konvensi No. 102	Konvensi No. 168
Nilai manfaat	45% penghasilan yang diasuransikan	50% penghasilan yang diasuransikan
Durasi manfaat	3 bulan/tahun	6 bulan setiap kali tidak bekerja, setidaknya 9 bulan selama periode 2 tahun

Peraturan AK yang diajukan dan berdasarkan kedua model diatas:

- ▶ **Cakupan:** Seluruh penerima upah yang terdaftar di BPJS-TK.
- ▶ **Pembiayaan:** Kontribusi yang setara dari pengusaha, pekerja, dan pemerintah.
- ▶ **Basis kontribusi:** Kontribusi berdasarkan pendapatan yang sama yang digunakan untuk menentukan kontribusi JKm dan JKK.
- ▶ **Persyaratan untuk mendapatkan tunjangan:** Penganggur yang sebelumnya bekerja dalam pekerjaan yang diasuransikan setidaknya selama 12 dari 18 bulan terakhir.
- ▶ **Kontingensi yang ditanggung:** Keluar dari pekerjaan tanpa sengaja dan tidak mencari pekerjaan baru; orang yang berhenti dari pekerjaannya juga dapat memenuhi syarat jika mereka memiliki alasan yang kuat untuk melakukannya, misalnya, kondisi kerja yang berbahaya, gaji yang tidak dibayar, pelecehan seksual, dll.
- ▶ **Hak berkelanjutan:** Penganggur harus mampu bekerja dan harus mencari pekerjaan sendiri, dan tidak hanya menunggu rujukan pekerjaan dari kantor ketenagakerjaan publik; bukti pencarian kerja harus diberikan secara berkala ke kantor ketenagakerjaan, dalam bentuk yang akan ditentukan.
- ▶ **Konsekuensi penolakan pekerjaan:** Penganggur akan didiskualifikasi dari menerima tunjangan lebih lanjut jika mereka menolak untuk mengambil dua tawaran pekerjaan yang sesuai.
- ▶ **Masa tunggu yang tidak dapat dikompensasikan:** Tujuh hari pertama pengangguran tidak diberi kompensasi; pembayaran bulanan akan dimulai satu bulan setelah tujuh hari itu berlalu.
- ▶ **Klaim berikutnya atau berulang:** Jika seorang pengangguran mengajukan klaim kedua, mereka kembali harus bekerja 12 bulan dari 18 bulan terakhir untuk memenuhi syarat; untuk klaim ketiga atau selanjutnya, persyaratan pekerjaan adalah 18 dari 24 bulan terakhir.

- ▶ **Penghasilan lain:** Penganggur akan diizinkan untuk mendapatkan hingga 50 persen dari tunjangan mereka tanpa mempengaruhi tunjangan mereka; setiap jumlah tambahan akan dipotong satu per satu dari manfaat tersebut; jika pensiun pensiun mulai dibayar atau sejumlah untuk kecelakaan kerja, tidak ada manfaat AK yang dapat dibayarkan.
- ▶ **Penipuan atau penyalahgunaan:** Hukuman akan dikenakan pada setiap individu atau perusahaan yang dengan sengaja membuat pernyataan palsu, atau mendapatkan atau mencari keuntungan dengan curang, atau dengan sengaja menghindari pembayaran kontribusi yang jatuh tempo.
- ▶ **Administrasi:** Dana AK terpisah akan dibentuk di bawah kewenangan BPJS-TK, dengan tinjauan aktuarial akan dilakukan setiap tiga tahun.
- ▶ Tanggung jawab:
 - a. **Penganggur:** Gunakan formulir dan prosedur yang ditentukan saat melamar, berikan semua informasi yang diperlukan, dan segera arsipkan; mampu bekerja, siap bekerja setiap saat, dan secara aktif mencari pekerjaan; ikuti semua arahan untuk pelatihan, konseling atau tindakan kelayakan kerja lainnya; segera laporkan setiap perubahan dalam situasi mereka.
 - b. **Pengusaha:** Laporkan informasi akurat tentang gaji yang diasuransikan; memberikan semua informasi yang diperlukan segera ketika pekerjaan berakhir; segera laporkan semua karyawan baru; laporkan lowongan kerja saat terjadi; bekerja sama dengan badan ketenagakerjaan publik dalam pengembangan dan implementasi program pelatihan dan penempatan yang efektif.
 - c. **Otoritas publik:** Memberikan informasi yang lengkap dan tepat waktu tentang hak dan tanggung jawab karyawan dan pemberi kerja, termasuk hak banding; membuat keputusan yang cepat dan adil; menyediakan sistem banding yang mudah diakses dan cepat ketika orang ingin menantang keputusan apa pun

Pembahasan AK di Indonesia berkaitan dengan langkah-langkah pasar tenaga kerja dan khususnya dengan pengembangan keterampilan untuk pengangguran dan pekerja yang perlu meningkatkan keterampilan mereka. Pengembangan keterampilan hanyalah salah satu jenis dari serangkaian tindakan pasar tenaga kerja yang lebih luas, yang biasa disebut dengan kebijakan pasar tenaga kerja aktif (KPTKA). KPTKA dapat sangat bervariasi antar negara, begitu pula biayanya. Hampir semua negara memiliki intervensi pekerjaan berbiaya rendah yang minimal untuk mendukung skema AK dan untuk membantu pekerja dan pemberi kerja yang menganggur, seperti referensi pekerjaan, bank pekerjaan, informasi pasar tenaga kerja, persiapan membuat resume dan lokakarya pencarian kerja. Di luar layanan dasar tersebut, KPTKA seperti pelatihan atau insentif pekerjaan cenderung lebih mahal dan lebih sulit untuk diterapkan secara efektif, dan dengan demikian memiliki penerapan yang lebih sempit dan lebih bertarget. Keputusan tentang hal-hal tersebut umumnya merupakan ranah debat publik dan pembuatan kebijakan.

▶ 6.4. Biaya Skema Asuransi Ketenagakerjaan

Biaya skema AK untuk Indonesia saat ini hanya dapat ditetapkan sebagai urutan besarnya. Analisis statistik lengkap diperlukan untuk menentukan jumlah pengangguran yang sebelumnya bekerja dalam pekerjaan formal dan terdaftar sebagai peserta jaminan sosial. Informasi yang diperlukan akan mencakup lama pekerjaan mereka sebelumnya, pendapatan bulanan mereka, alasan mereka kehilangan pekerjaan dan berapa lama mereka tidak bekerja. Informasi kelompok pekerja yang akan diasuransikan di bawah skema AK juga akan diperlukan. Untuk saat ini, kami berasumsi bahwa cakupan AK akan mencakup semua penerima upah yang saat ini terdaftar di BPJS-TK serta pegawai negeri, polisi, dan angkatan bersenjata. Ini berarti sekitar 21,5 juta penerima upah yang diasuransikan.

Informasi tersebut dapat diperoleh dari survei angkatan kerja reguler yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dan dilengkapi dengan data kontributor di bawah skema yang dikelola oleh BPJS-TK, khususnya dua skema dengan cakupan cakupan terluas, jaminan kecelakaan kerja (JKK) dan jaminan kematian (JKm). Untuk saat ini, hanya perkiraan kasar yang dapat dihasilkan, sebagai berikut.

Laporan survei angkatan kerja Agustus 2018 menunjukkan tingkat pengangguran berada di 5,3 persen, mewakili 7 juta orang yang menganggur dari 131 juta angkatan kerja. Lebih dari separuh pengangguran (59 persen) berusia kurang dari 25 tahun, dengan tingkat pengangguran 19,7 persen. Tingkat pengangguran turun tajam setelah usia tersebut, menjadi 7,0 persen pada usia 25 hingga 29 tahun dan menjadi hanya 1,9 persen pada usia yang lebih tinggi. Tidak mungkin untuk mengatakan berapa proporsi pengangguran yang dapat memenuhi syarat untuk AK, tetapi tingkat kualifikasi dipastikan lebih rendah di antara pekerja muda daripada di antara pekerja yang lebih tua.

Perkiraan konservatif jumlah pengajuan klaim dapat dibuat dengan mengasumsikan bahwa 5 persen pekerja yang diasuransikan akan membuat klaim AK setiap tahun. Hal ini didasarkan pada pengalaman Kanada dengan tingkat klaim 6 persen, atau 1.431.000 klaim pada tahun 2015-16 dari sekitar 21,5 juta peserta. Skema Kanada menerima klaim selama 14 hingga 20 minggu, tergantung pada tingkat pengangguran regional. Dengan asumsi 21,5 juta pekerja yang diasuransikan di Indonesia (menghitung semua penerima upah yang terdaftar saat ini, termasuk pegawai negeri, TNI dan polisi), mungkin ada 1.075.000 klaim AK setiap tahun. Perkiraan yang lebih rendah bisa sekitar 860.000 klaim setiap tahun atau tingkat klaim 4 persen.

BPS melaporkan upah bulanan rata-rata Rp 2.829.000 pada Agustus 2018. Karena pengangguran cenderung terkonsentrasi di kalangan individu dengan gaji lebih rendah, laporan ini mengasumsikan bahwa pengaju klaim biasanya berpenghasilan sekitar 75 persen dari rata-rata upah bulanan, atau 2,1 juta rupiah. Manfaat bulanan di bawah nilai manfaat 45 persen kemudian akan menjadi rata-rata Rp 955.000 - atau Rp. 1,1 juta dengan nilai manfaat 50 persen. Taksiran ini, untuk saat ini, tidak mempertimbangkan dampak dari batas maksimum pada penghasilan yang diasuransikan.

Durasi klaim peserta ini akan berbeda-beda tergantung pada apakah mereka dapat menerima maksimal tiga bulan atau enam bulan manfaat AK. Laporan ini mengasumsikan bahwa durasi rata-rata adalah 2,5 bulan dari maksimum tiga bulan, atau lima bulan dari maksimum enam bulan.

Perkiraan biaya berdasarkan nilai sebelumnya adalah:

1. Untuk nilai manfaat 45 persen dan durasi maksimum tiga bulan:
 - ▶ Estimasi rendah: $(860.000) \times 2,5 \times (\text{Rp. } 955.000) = 2.053$ triliun rupiah
=> besaran iuran total = 0,31 persen
 - ▶ Estimasi tinggi: $(1,1 \text{ juta}) \times 2,5 \times (\text{Rp. } 955.000) = 2.566$ triliun rupiah
=> besaran iuran total = 0,38 persen
2. Untuk nilai manfaat 50 persen dan durasi maksimum enam bulan:
 - ▶ Estimasi rendah: $(860.000) \times 5 \times (\text{Rp. } 1.061.000) = \text{Rp. } 4.562$ triliun
=> besaran iuran total = 0,68 persen
 - ▶ Estimasi tinggi : $(1,1 \text{ juta}) \times 5 \times (\text{Rp } 1.061,000) = \text{Rp } 5.702$ triliun
=> besaran iuran total = 0,85 persen

Total besaran iuran yang ditunjukkan di atas diperoleh dengan membagi taksiran biaya dengan taksiran pendapatan peserta yang diasuransikan, dengan asumsi bahwa 21,5 juta pekerja yang diasuransikan bekerja rata-rata 11 bulan dengan upah bulanan rata-rata yang ditetapkan sebesar Rp 2.829.000:

$$(21,5 \text{ juta}) \times 11 \times (\text{Rp } 2.829.000) = \text{Rp } 669.059 \text{ triliun}$$

Selain hal di atas, perkiraan lebih lanjut dapat diberikan untuk skema AK yang lebih menguntungkan peserta. Skema seperti itu akan memberikan nilai manfaat yang lebih tinggi daripada di bawah opsi sebelumnya - misalnya, nilai manfaat tetap 60 persen selama jangka waktu tiga atau enam bulan. Angka itu juga bisa didapatkan sebagai rata-rata nilai manfaat yang menurun. Misalnya, dalam skenario tiga bulan, bulan pertama dapat diberi kompensasi sebesar 70 persen, bulan kedua sebesar 60 persen dan bulan ketiga sebesar 50 persen. Dalam skenario enam bulan, bulan pertama mungkin 75 persen, bulan kedua 70 persen dan seterusnya, mencapai tingkat 50 persen di bulan keenam (sebenarnya menghasilkan rata-rata 63 persen dalam hal ini. contoh tertentu).

Biaya rendah dan tinggi di bawah skema AK semacam itu, selanjutnya disebut "Skema Enhanced + AK", bisa jadi sebagai berikut:

- ▶ Estimasi rendah: $(860.000) \times 5 \times (\text{Rp } 1.273.000) = \text{Rp } 5.474$ triliun
=> besaran iuran total = 0,82 persen
- ▶ Estimasi tinggi: $(1,1 \text{ juta}) \times 5 \times (\text{Rp } 1.273.000) = \text{Rp } 6.843$ triliun
=> besaran iuran total = 1,02 persen

Perkiraan sebelumnya harus dianggap perkiraan konservatif dan hanya sebagai urutan besarnya, bukan sebagai perkiraan pasti dalam bentuk apa pun. Selain biaya-biaya tersebut, pembebanan 5 persen untuk biaya administrasi dapat dianggap sebagai margin yang cukup dan tidak akan mengubah urutan besaran yang relevan:

- ▶ Skema AK Dasar: besaran iuran 0,30 persen hingga 0,40 persen, sesuai dengan Konvensi ILO No. 102.
- ▶ Skema AK yang ditingkatkan: besaran iuran 0,70 persen menjadi 0,90 persen, sesuai dengan Konvensi ILO No. 168.
- ▶ Skema Enhanced + AK: besaran iuran 0,90 persen menjadi 1,10 persen (nilai manfaat 60 persen).

Parameter skema AK lain dapat diusulkan, dan ilustrasi di atas tidak mengecualikan perangkat aturan lainnya. Sebuah alternatif perangkat aturan serupa telah diusulkan pada tahun 2003 sebagai bagian dari tinjauan komprehensif sebanyak sepuluh jilid tentang sistem jaminan sosial Indonesia oleh ILO. Proposal tahun 2003 disalin dalam Lampiran D untuk referensi sejarah. Perkiraan besaran iuran total pada saat itu adalah 2 persen, mencerminkan tingkat pengangguran yang lebih tinggi, yang mencapai 9,0 persen pada tahun 2003 dan mencapai puncaknya pada 11,2 persen selama tahun 2006 - jauh di atas tingkat saat ini yang sebesar 5,3 persen pada bulan Agustus 2018.

Perkiraan saat ini menunjukkan potensi biaya skema AK di Indonesia saat ini dan bagaimana kisaran biaya tersebut, terutama dalam menanggapi dua karakteristik mendasar: nilai manfaat dan durasi maksimum manfaat.

Perkiraan kami tidak membuat ketentuan apa pun sebagai dasar tindakan di pasar tenaga kerja. Keputusan kebijakan harus dibuat atas jenis dan biaya tindakan tersebut dan bagaimana cara pembayarannya. Rekomendasi kami adalah agar tindakan pasar tenaga kerja dibebankan pada pendapatan pemerintah secara umum daripada skema AK, sehingga tujuan dan misi skema secara jelas didefinisikan sebagai pengganti pendapatan sementara bagi pekerja yang menganggur.

Kami merekomendasikan agar iuran dibagikan secara merata di antara para pemangku kepentingan, yaitu pekerja, pengusaha, dan pemerintah. Berbagi dengan tiga pihak (tripartit) adalah cara terbaik untuk melindungi hak masing-masing pihak untuk mengekspresikan pandangan dan pendapatnya.



Sumber: ILO/Better Work Indonesia

07

Kesimpulan

Kesimpulan

Kondisi di Indonesia dinilai tepat untuk penerapan skema asuransi ketenagakerjaan (AK). Para pemangku kepentingan, swasta, dan publik, belum mencapai mufakat dalam hal ini atau bahkan, di beberapa hal, tidak terdapat pandangan berdasarkan informasi yang cukup mengenai kebutuhan dan parameter untuk skema tersebut.

Namun, bagi kebanyakan orang, jelas bahwa aturan perlindungan kerja dan tunjangan pemutusan hubungan kerja saat ini tidak memadai dan pada kenyataannya tidak memberikan perlindungan yang memadai - dan bagi sebagian besar pekerja tidak memberikan perlindungan sama sekali jika terjadi pemutusan kerja. Aturan yang mengatur tunjangan pemutusan hubungan kerja rumit dan mahal dan telah menyebabkan peningkatan pengaturan paruh waktu dan outsourcing atau alih daya. Menurut pendapat kami, tidak ada tindakan penegakan hukum oleh otoritas publik yang dapat mengatasi masalah saat ini dengan aturan ini.

Cakupan sistem jaminan sosial masih memiliki beberapa cara untuk menjangkau semua karyawan yang dibayar. Namun demikian, skema dasar BPJS-TK (JKK Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian / JKm) sudah mencakup sekitar 25 juta dari 48 juta pekerja yang dibayar dan sistem ini dengan cepat diperluas ke lebih banyak pemberi kerja dan pekerja. BPJS-TK telah memiliki sistem pembayaran berkala untuk pekerja sementara yang tidak dapat bekerja dan harus dapat membangun sistem tersebut untuk tujuan AK.

Indonesia berada pada posisi ekonomi yang kuat pada tahun 2019. Namun, kemerosotan ekonomi selalu dapat terjadi, seperti pada tahun 1997–98. Selalu ada kemungkinan perlambatan ekonomi dan hal tersebut cenderung terjadi pada waktu yang tidak terduga dan terkadang dengan tingkat keparahan yang tidak terduga. Waktu terbaik untuk memasang mekanisme sistem asuransi ketenagakerjaan adalah ketika aktivitas ekonomi sedang kuat sehingga pada saat terjadi penurunan, mekanisme tersebut dapat digerakkan dan, jika perlu, diperluas. Biaya AK untuk Indonesia, seperti di negara lain, akan cukup rendah. Biaya-biaya tersebut tentu saja bergantung pada rancangan skema AK final, dan dapat bervariasi dari yang terendah 0,3 persen upah untuk skema yang hanya memenuhi persyaratan dasar Konvensi ILO No.102, hingga yang tertinggi sekitar 1,0 persen gaji untuk skema yang lebih komprehensif. Biaya akhir akan bergantung terutama pada nilai manfaat dan durasi.

Implementasi paralel dari pemantauan dan langkah-langkah pasar tenaga kerja yang diperlukan untuk pengelolaan klaim AK yang tepat akan menjadi penting, dan harus dibangun di atas sistem yang sudah ada, memperluas atau meningkatkannya sesuai kebutuhan. Pertimbangan lebih lanjut dapat diberikan untuk tindakan tambahan yang lebih mahal, seperti pengembangan keterampilan, sejalan dengan apa yang disebut kebijakan pasar tenaga kerja aktif (KPTKA). Hal ini merupakan isu debat publik dan para pembuat kebijakan karena KPTKA sangat bervariasi antar negara dan harus diintegrasikan ke dalam model yang koheren dan komprehensif untuk mengangkat pekerjaan produktif, seperti yang direkomendasikan oleh Konvensi ILO No. 168.

▶ Referensi

- Ahn, Taehyun. 2018. "Assessing the Effects of Reemployment Bonuses on Job Search: A Regression Discontinuity Approach." *Journal of Public Economics*, 165 (C): 82–100.
- Aldin, Ilya Ulum. 2018. "Masuk ke Tapera, PNS Aktif Tak Bisa Ambil Tabungannya di Bapertarum." *Katadata.co.id*, 23 March.
- Allen, Emma Rose and Robert Kyloh. 2016. "Labour Reforms in Indonesia: An Agenda for Greater Equity and Efficiency". ILO and ADB.
- Bedard, Michel, John Carter, and Ippei Tsuruga. 2020. *International Practices of Income Protection for Unemployed Persons: Implications for Indonesia*. ILO.
- Brusentsev, Vera, David Newhouse, and Wayne Vroman. 2012. "Severance Pay Compliance in Indonesia", World Bank Policy Research Working Paper 5933.
- Economist Intelligence Unit. n.d. "Data tool: Indonesia", available at <https://country.eiu.com/indonesia>
- Emerhub. n.d. "Understanding the Religious Holiday Allowance THR in Indonesia", available at <https://emerhub.com/indonesia/thr/>.
- European Commission, Eurostat. 2006. *Labour Market Policy Database: Methodology, Revision of June 2006*.
- Gajimu.com. 2019. "Provincial and Regencies Minimum Wage in West Java 2018".
- Guérard, Yves and Steven Tanner. 2018. "Pension Inclusion in Indonesia". In *Saving the Next Billion from Old Age Poverty: Global Lessons for Local Action*, edited by Parul Seth Khanna, William Price and Gautam Bhardwaj. 301–330. New Delhi: Narosa.
- ILO. 2003. *Restructuring of the Social Security System (Part 4) – The Feasibility of Introducing an Unemployment Insurance Benefit in Indonesia*, ILO/TF/Indonesia/R.21 (4).
- . 2017a. *Actuarial study on the reform of the Indonesian BPJS Ketenagakerjaan: technical report*.
- . 2017b. *World Social Protection Report 2017–19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- . n.d. "The ILO Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102)", available at: https://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/legal-advice/WCMS_205340/lang--en/index.htm.
- IMF (International Monetary Fund). 2018. *World Economic Outlook: Challenges to Steady Growth*.
- Indonesia, Bank Indonesia. 2017 *Economic Report on Indonesia*.
- Indonesia, BPJS-K (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan). n.d. "BPJS Kesehatan", available at: <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/>.
- Indonesia, BPJS-TK (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan). 2017a. *Keuangan Konsolidasian Tahun 2017*.
- . 2017b. *Laporan Tahunan 2017*.
- . 2018. *Laporan Tahunan 2018*.
- Indonesia, BPS (Statistics Indonesia). 2018a. *Statistical Yearbook of Indonesia*.

- . 2018b. *Perkembangan Beberapa Indikator Utama Sosial-Ekonomi Indonesia*, August.
- . n.d. "Statistics Indonesia". available at: <https://www.bps.go.id/>
- Indonesia, Ministry of Cooperatives and SMEs. 2017. "Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) Dan Usaha Besar (UB) Tahun 2016–2017", available at: http://www.depkop.go.id/uploads/laporan/1549946778_UMKM%202016-2017%20rev.pdf.
- Investing.com*. n.d. "USD/IDR – US Dollar Indonesian Rupiah", available at: <https://www.investing.com/currencies/usd-idr-historical-data>.
- The Jakarta Post*. 2017. "West Java Allows 43 Companies To Postpone Payments Based on New Wage", 23 January.
- Manning, Chris. 2011. "Some Lessons from Regulation of Severance Pay and Labour Contracts in Indonesia", PowerPoint presentation.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2007. *OECD Employment Outlook*.
- . 2009. "Coverage and Classification of OECD Data for Public Expenditure and Participants in Labour Market Programmes".
- Prihatini, Ramadhani. 2018. "Pemerintah Tunda Peleburan PT. Asabri ke BP Tapera." *Kontan.co.id*, 22 March.
- PT Asabri. 2016. *Laporan Tahunan 2016: Menciptakan Nilai Untuk Meningkatkan Kepuasan Peserta (2016 Annual Report: Creating Value to Enhance Members' Experience)*.
- PT Taspen. 2017. *Annual Report 2017: Accelerating Service and Business Enhancement for Civil Servant Welfare Insurance*.
- QNB. 2019. "Indonesian Rupiah Recovers, but Risks Persists", 17 February.
- Tjandraningsih, Indrasari. 2012. "State-Sponsored Precarious Work in Indonesia." *American Behavioral Scientist* 57 (4): 403–419.
- WageIndicator.org*. n.d. "Minimum Wage – Indonesia", available at: <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/indonesia/archive/4/>.
- WEF (World Economic Forum). 2018. *The Global Competitiveness Report 2018*.
- Williams, Colin C. 2014. "The Informal Economy and Poverty: Evidence and Policy Review". Joseph Rowntree Foundation.
- . 2018. Elements of a Preventative Approach Towards Undeclared Work: An Evaluation of Service Vouchers and Awareness Raising Campaigns". European Commission.
- World Bank. 2018. "Towards Inclusive Growth", Indonesia Economic Quarterly, March.
- . 2019. "Severance pay for redundancy dismissal (average for workers with 1, 5 and 10 years of tenure)", Doing Business database, available at: <http://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/labor-market-regulation>.
- . n.d. DataBank. Available at: <https://databank.worldbank.org/home.aspx>.

► Lampiran A. Distribusi Perusahaan, Lapangan Kerja dan PDB Menurut Ukuran Perusahaan, 2016 dan 2017

	2016 ¹		2017 ²		Ukuran Perusahaan Rata-rata	
	Jumlah	Distribusi	Jumlah	Distribusi	2016	2017
Jumlah Perusahaan						
A. UMKM	61 651 176	99,99%	57 895 721	99,99%	1,83	1,97
- Mikro	60 863 578	98,71%	62 106 900	107,26%	1,71	1,73
- Kecil	731 047	1,19%	757 090	1,31%	7,39	7,53
- Menengah	56 551	0,09%	58 627	0,10%	63,44	63,73
B. Besar	5 370	0,01%	5 460	0,01%	641,48	656,92
Total (A+B)	61 656 546	100,00%	57 900 787	108,68%	1,89	2,03
Jumlah Pekerja di Perusahaan (A+B)						
A. UMKM	112 828 610	97,04%	114 144 082	96,99%	n.a.	n.a.
- Mikro	103 839 015	89,31%	107 232 992	91,12%	n.a.	n.a.
- Kecil	5 402 073	4,65%	5 704 321	4,85%	n.a.	n.a.
- Menengah	3 587 522	3,09%	3 736 103	3,17%	n.a.	n.a.
B. Besar	3 444 746	2,96%	3 586 769	3,05%	n.a.	n.a.
Total (A+B)	116 273 356	100,00%	117 681 244	102,19%	n.a.	n.a.
Kontribusi ke PDB (A+B)						
A. UMKM	7 009 283	59,84%	5 440 008	60,34%	n.a.	n.a.
- Mikro	4 292 288	36,65%	4 727 989	52,45%	n.a.	n.a.
- Kecil	1 128 057	9,63%	1 234 211	13,69%	n.a.	n.a.
- Menengah	1 588 938	13,57%	1 742 436	19,33%	n.a.	n.a.
B. Besar	4 703 168	40,16%	5 136 223	56,97%	n.a.	n.a.
Total (A+B)	11 712 450	100,00%	9 014 951	142,44%	n.a.	n.a.

n.a. = not applicable/tidak tersedia

¹ angka awal.

² angka sementara.

Sumber: Kementerian Koperasi dan UKM 2017.

Kriteria klasifikasi berdasarkan UU 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah ((No. 20/2008):

Usaha mikro: aset bersih maksimal Rp 50 juta, tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usahanya; atau penjualan tahunan maksimum Rp 300 juta.

Usaha kecil: aset bersih lebih dari Rp 50 juta sampai dengan paling banyak 500 juta rupiah tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usahanya atau penjualan tahunan lebih dari Rp 300 juta sampai dengan maksimal Rp 2,5 miliar.

Usaha Menengah: aset bersih lebih dari Rp 500 juta sampai dengan paling banyak Rp 10 miliar tidak termasuk tanah dan bangunan tempat usahanya; atau penjualan tahunan maksimum lebih dari Rp 2,5 miliar sampai dengan maksimal Rp 50 miliar.

Perusahaan besar: semua selain yang disebut diatas

► **Lampiran B. Data Rinci tentang Skema Jaminan Sosial yang Dikelola oleh BPJS-TK, per 31 Desember 2017 (dalam jutaan rupiah)**

Skema Jamsos	Aset	Liabilitas	Aset Nett	Kontribusi	Klaim	Rasio Klaim	Likuiditas ¹
Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)	24 115 055	2 849 549	21 265 506	4 649 778	971 953	21%	262,55
Jaminan Kematian (JKm)	8 343 653	808 131	7 535 522	2 121 361	612 140	29%	147,72
Jaminan Hari Tua (JHT) ²	254 188 501	19 149 741	235 038 760	37 322 310	23 235 011	62%	n.a.
Pensiun (JP) ³	25 662 488	512 021	25 150 467	12 318 953	375 285	3%	n.a.

n.a. = not applicable.

¹ Likuiditas = Aset bersih ÷ (Klaim ÷ 12).

² Untuk JHT, liabilitas and aset bersih tidak termasuk nilai rekening individu

³ Untuk Dana Pensiun (JP), liabilitas and aset bersih tidak termasuk cadangan aktuarial.

Sumber: BPJS-TK 2017a.

► Lampiran C: Ringkasan Sistem Asuransi Kerja Malaysia

Tanggal efektif: 1 Januari 2019. Untuk tahun 2018, pemerintah memberikan tunjangan sementara yang dibiayai dari pendapatan pemerintah bagi pekerja yang menganggur selama tahun tersebut dan yang berkontribusi pada asuransi ketenagakerjaan. Manfaat ini dibayarkan hingga tiga bulan dengan manfaat maksimum 600 Ringgit Malaysia sebulan.

Cakupan: Wajib bagi semua pekerja sektor swasta yang berusia 18 hingga 60 tahun, kecuali: pekerja lepas, pekerja asing, pekerja rumah tangga dan pasangan dari pemilik bisnis; juga dikecualikan: pegawai layanan publik (dari Federasi, negara bagian, otoritas lokal atau badan hukum), anggota angkatan bersenjata dan polisi, wiraswasta dan pemilik bisnis.

Pembiayaan: Pengusaha dan karyawan masing-masing memberikan kontribusi 0,2 persen dari gaji hingga 4.000 ringgit per bulan.

Persyaratan:

- Individu yang memenuhi syarat adalah mereka yang dipisahkan dari pekerjaan secara tidak sukarela (termasuk pengunduran diri berdasarkan rencana pemberhentian kerja secara sukarela & formal).
- Peserta yang baru pertama kali mengklaim harus telah diasuransikan setidaknya selama 12 dari 24 bulan sebelumnya, tetapi untuk klaim kedua hingga klaim ke-12 periode kualifikasi bertambah enam bulan setiap kali.
- Pengecualian: Tidak ada tunjangan yang dibayarkan kepada peserta yang pensiun, mengundurkan diri dari pekerjaan secara sukarela, diberhentikan karena pelanggaran berat atau dipekerjakan berdasarkan kontrak kerja dengan jangka waktu tetap atau tugas tetap.
- Alasan yang diterima untuk mengundurkan diri: Di bawah rencana pemberhentian kerja sukarela sesuai dengan kesepakatan antara pemberi kerja dan karyawan; atau disebabkan oleh pelanggaran kontrak oleh majikan; atau karena ancaman atau pelecehan oleh pemberi kerja; atau karena tuntutan pemberi kerja untuk melakukan pekerjaan berbahaya; atau karena kerusuhan atau kerusuhan sipil atau bencana alam; atau karena tempat kerja yang tidak aman.

Lama Manfaat:

- Ditingkatkan satu bulan dari 3-6 bulan, tergantung pada apakah penggugat pertama kali bekerja setidaknya selama 12, 16, 20 atau 24 bulan. Peserta yang mengajukan klaim berulang harus memenuhi periode kerja yang lebih lama.

- ▶ Manfaat berakhir ketika peserta telah bekerja kembali, yang mana harus dilaporkan dalam waktu tujuh hari.

Manfaat:

- ▶ Tunjangan bulanan dibayarkan hingga enam bulan dengan 80 persen dari gaji yang ditanggung pada bulan pertama, 50 persen pada bulan kedua, 40 persen pada bulan ketiga dan keempat, dan 30 persen pada bulan kelima dan keenam.
- ▶ Individu yang memenuhi syarat yang mendapatkan pekerjaan baru dalam waktu enam bulan berhak atas “tunjangan bekerja kembali” secara sekaligus sebesar 25 persen dari sisa hak yang belum dibayar.
- ▶ Individu yang memenuhi syarat untuk mendapatkan pelatihan ulang berhak atas tunjangan pelatihan harian yang setara dengan 25 persen dari gaji harian akhir mereka hingga 20 ringgit per hari.
- ▶ Konseling karir dan layanan pelatihan kerja gratis.

Manfaat redundansi kolektif: Jumlah yang dibayarkan berdasarkan Undang-undang Ketenagakerjaan atau Peraturan Perburuhan Sabah dan Sarawak tidak akan memengaruhi tunjangan pengangguran.

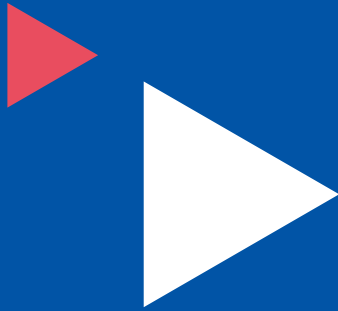
Administrasi: Laporan tahunan, laporan dan audit diajukan di Parlemen; penilaian aktuaria disiapkan setidaknya setiap lima tahun.

▶ Lampiran D: Proposal 2003 ILO: Draf Skema Tunjangan Pengangguran Jangka Pendek ¹

1. **Jenis skema:** Dana asuransi pengangguran dari jenis asuransi sosial iuran, dibiayai dengan pungutan berdasarkan upah yang diasuransikan.
2. **Keanggotaan:** Diwajibkan bagi kelompok-kelompok yang juga diwajibkan menjadi anggota program jaminan hari tua Jamsostek. Sukarela untuk kelompok lain. Cakupan keanggotaan akan ditinjau ulang untuk memperluas pertanggunganan karena kondisi ekonomi saat ini cukup memungkinkan.
3. **Besaran iuran retribusi:** 2 persen dari gaji yang diasuransikan sampai dengan batas maksimum tiga kali lipat dari gaji rata-rata anggota dana yang diasuransikan. Plafon akan ditetapkan setiap tahun berdasarkan rata-rata upah yang diasuransikan pada tahun sebelumnya. Tingkat retribusi harus ditinjau kembali setelah dana terkumpul cukup untuk menutupi biaya dua tahun

¹ Isi lampiran ini berdasarkan laporan ILO, *Restructuring of the Social Security System (Part 4) – The Feasibility of Introducing an Unemployment Insurance Benefit in Indonesia*, ILO/TF/Indonesia/R.21(4) (2003).

4. **Durasi iuran yang memenuhi syarat:** 12 bulan dalam 24 bulan sebelumnya.
5. **Kondisi yang memenuhi syarat untuk menerima manfaat:** secara tidak sengaja kehilangan pekerjaan yang diasuransikan selain untuk daftar tertentu dari perilaku buruk karyawan yang pantas diberhentikan. Tidak akan termasuk penghentian pekerjaan musiman secara normal.
6. **Kriteria kualifikasi lainnya:**
 - ▶ Bersedia bekerja
 - ▶ Dapat bekerja
 - ▶ Membuat diri tersedia untuk pekerjaan
7. **Jangka waktu tunggu:** Satu minggu sejak tanggal lamaran atau tanggal penghentian kerja, mana saja yang lebih lama.
8. **Nilai manfaat:** 50 persen dari gaji yang diasuransikan, berdasarkan pembayaran rata-rata dalam 12 bulan terakhir yang memenuhi syarat.
9. **Hak manfaat lainnya:** Akan mempertahankan hak atas jaminan kematian dan asuransi kesehatan (jika ditanggung oleh Jamsostek untuk asuransi kesehatan) selama jangka waktu manfaat asuransi kerja.
10. **Jangka waktu pertanggungansian maksimal:** 13 minggu tidak bekerja (tiga bulan).
11. **Bentuk pembayaran manfaat:** Pembayaran awal satu bulan sekaligus. Pembayaran berkala berikutnya sebanyak dua kali pembayaran satu bulan berikutnya, tergantung pada permohonan yang diperbarui dan bukti pengangguran yang berlanjut ditambah partisipasi dalam program pasar tenaga kerja aktif (KPTKA) yang diwajibkan dan aktivitas yang ditentukan oleh dana asuransi ketenagakerjaan. (Pada awalnya, cukup menyerahkan bukti aktivitas pencarian kerja.)
12. **Program pasar kerja aktif dapat diperluas di masa depan**
 - ▶ Dapat mencakup bantuan pencarian kerja, penempatan kerja, pengembangan keterampilan kerja.
 - ▶ Jika bisa dilaksanakan dengan cepat, KPTKA bisa dikontrakkan kepada pihak lain.
13. **Badan pengelola:** Jamsostek.
14. **Bentuk dana asuransi ketenagakerjaan:** Dana Amanah atau *Trust fund*.
15. **Pengawasan manajemen:** Dewan tripartit yang mewakili pengusaha, serikat pekerja, dan pemerintah. Dewan ini bisa jadi dewan yang sama dengan Jamsostek.



Advancing social justice, promoting decent work

International Labour Organization (ILO)
Office for Indonesia and Timor-Leste
Menara Thamrin Lt. 22
Jalan MH Thamrin Kav. 3
Menteng, Jakarta Pusat
Jakarta 10250
Telp. 021 3913112

▶ ilo.org/jakarta