



International
Labour
Organization

A woman with long dark hair, wearing a light blue button-down shirt, is looking down into a large open cardboard box. The box is filled with various office supplies, including blue folders, white papers, a white keyboard, a small wooden mannequin, and a small green plant. The background shows a window with a view of greenery outside. There are decorative geometric shapes in the top right corner: a red triangle and a dark blue triangle.

▶ Praktik Internasional Perlindungan Pendapatan bagi Penganggur: Implikasi bagi Republik Indonesia

Supported by



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme



▶ ilo.org/jakarta

▶ **Praktik internasional perlindungan pendapatan bagi penganggur: Implikasi bagi Republik Indonesia**

Michel Bedard, Actuarial Expert

John Carter, Social Security Expert

Ippei Tsuruga, Technical Officer on Social Protection

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: 9789220337189 (web PDF)

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 terima kasih

Para penulis mengucapkan terima kasih kepada Pemerintah Jepang dan Fast Retailing Co., Ltd. atas dukungannya dalam memberikan bantuan keuangan untuk penyusunan 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 laporan ini disusun dan dibahas dengan para pemangku kepentingan Indonesia sebagai bagian dari Proyek ILO/Jepang pada tahun 2018 dan 2019, serta diedit dan dirancang sebagai bagian dari Proyek ILO/Fast Retailing pada tahun 2020.

Kami juga mengucapkan terima kasih kepada Ekaning Wedarantia dari Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Indonesia untuk “Studi Latar Belakang untuk Desain Sistem Asuransi Ketenagakerjaan di Indonesia”, yang memberikan informasi latar belakang tentang sistem perlindungan sosial di Indonesia serta rangkuman undang-undang dan aturan tentang pemberhentian dan pemutusan hubungan kerja dan pembayaran uang pisah; Markus Ruck, *Senior Technical Specialist* untuk Perlindungan Sosial, Tim Dukungan Teknis Kerja Layak untuk Asia Timur dan Tenggara dan Pasifik, Organisasi Perburuhan Internasional; Christianus Panjaitan, *Project Officer* untuk Perlindungan Sosial, Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste (ILO Jakarta), yang mengkoordinasikan serangkaian pertemuan teknis dan lokakarya; Ayunda Eka Pratama, *Communication Officer*, ILO Jakarta yang memimpin rancangan 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, editing, dan desain.

Ringkasan eksekutif

Republik Indonesia sedang bersiap untuk bergabung dengan sekitar 80 negara lain untuk menerapkan program asuransi pengangguran atau ketenagakerjaan untuk memberikan perlindungan pengangguran yang efektif kepada pencari kerja Indonesia dan keluarganya.

Sementara sebagian besar negara masih menyebut skema mereka sebagai asuransi pengangguran (AP) atau unemployment insurance (UI), Kanada, Jepang, Republik Korea dan Malaysia mendeskripsikan skema mereka sebagai asuransi ketenagakerjaan (AK) atau employment insurance (EI). Skema perlindungan ini menekankan pada koordinasi, melalui berbagai kebijakan dan program pasar tenaga kerja, perlindungan pengangguran dengan promosi ketenagakerjaan.

Di seluruh dunia, data terakhir mencatat sebanyak 98 negara telah menerapkan skema perlindungan pengangguran, belum termasuk negara-negara yang hanya mengandalkan skema uang pesangon.

Sebagian besar negara, 92 dari 98, memberikan tunjangan tunai berkala untuk pengangguran, dan 82 di antaranya memberikan tunjangan semacam itu di bawah skema asuransi sosial yang disebut sebagai asuransi pengangguran.

Skema perlindungan pengangguran menjadi fitur penting bagi pekerja perempuan dan laki-laki di negara-negara Asia seperti Jepang, Republik Korea, Malaysia, Kerajaan Thailand, dan Republik Sosialis Vietnam, sementara Indonesia dan Republik Filipina sedang mempertimbangkan skema serupa.

Skema asuransi pengangguran di Jepang dan Republik Korea masing-masing dimulai pada tahun 1947 dan 1995, sedangkan di Thailand dimulai pada tahun 2004. Vietnam mengikuti

pada tahun 2009 dan Malaysia pada tahun 2018. Dikombinasikan dengan tunjangan tunai berkala, negara-negara yang mengadopsi program AP tersebut juga menawarkan berbagai kebijakan pasar tenaga kerja untuk membantu pekerja yang menganggur mendapatkan pekerjaan yang cocok secepat mungkin.

Laporan Perlindungan Sosial Dunia 2017–19 ILO membahas penguatan keterkaitan antara perlindungan pengangguran dan kebijakan pasar tenaga kerja dan kebijakan ekonomi makro yang menciptakan lapangan kerja dalam hal berikut (ILO, 2017a):

Mengingat tingginya tingkat pengangguran serta pekerjaan yang rentan dan pekerja miskin di banyak negara, memperkuat keterkaitan antara dukungan pendapatan dan kebijakan pasar tenaga kerja aktif menjadi tren global akhir-akhir ini.

Namun, skema AP/AK saja tidak dapat menyelesaikan masalah pengangguran sebuah negara. Tujuan utama skema semacam itu harus dibuat sesederhana dan sejelas mungkin: yaitu untuk memberikan penggantian pendapatan sementara dan sebagian kepada orang-orang yang kehilangan pekerjaan. Pendekatan ini akan menguntungkan pemberi kerja, pekerja dan masyarakat secara keseluruhan, pengembalian yang jauh lebih besar daripada biaya minimum skema tersebut.

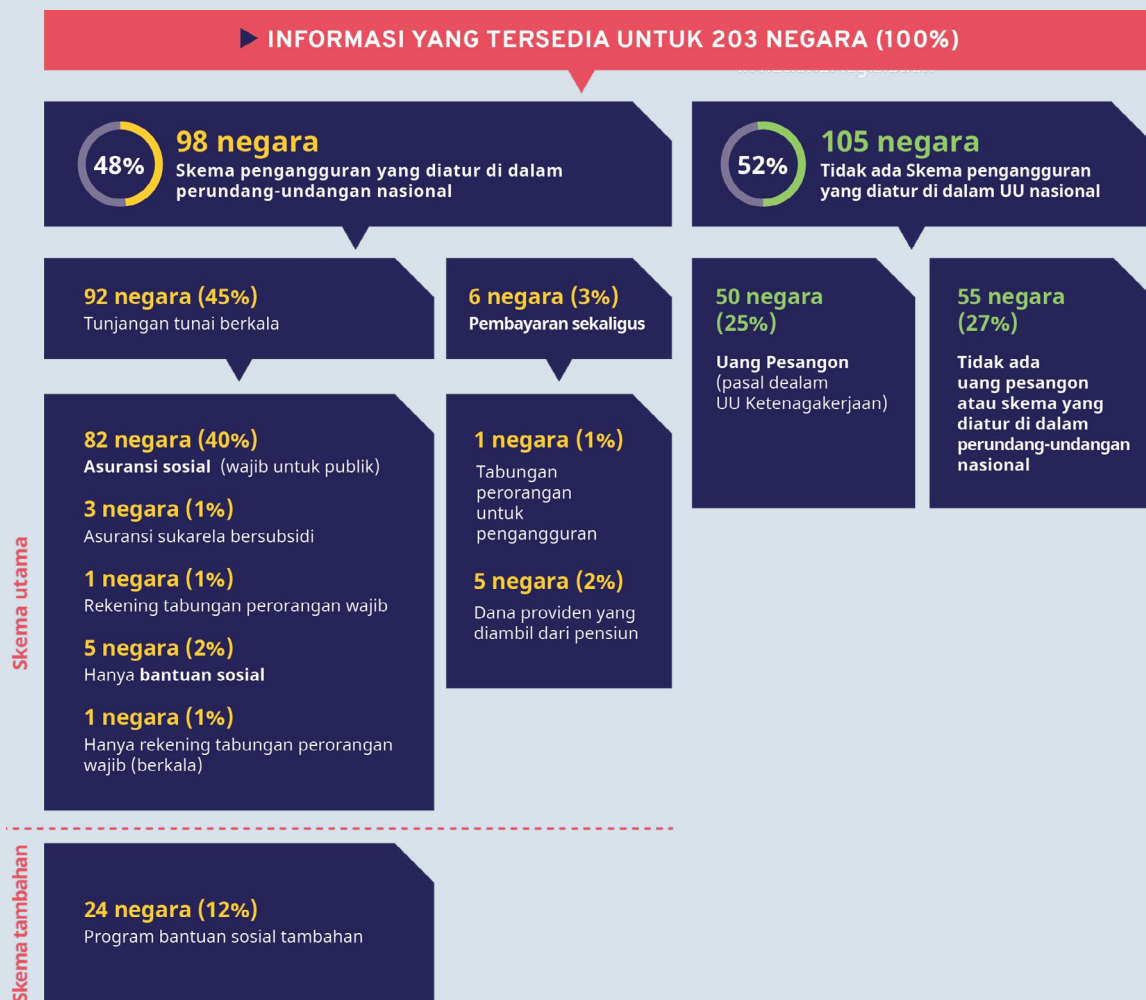
Berkenaan dengan skema pesangon (tunjangan perampangan atau redundansi), dalam beberapa kasus, pemberi kerja tidak mampu atau tidak mau memenuhi komitmen mereka untuk membayar pesangon saat terjadi penutupan pabrik atau berpindahnya produksi ke luar negeri. Hal ini terjadi terutama pada saat krisis di mana pemberi kerja

bangkrut dan tidak dapat memenuhi kewajiban mereka. Tidak seperti AP, pembayaran pesangon biasanya tidak dibiayai oleh kontribusi yang dibayar secara rutin, tidak dijamin oleh Negara, dan menawarkan jumlah yang signifikan hanya untuk pekerja jangka panjang. Secara keseluruhan, efektivitasnya dipertanyakan.

Sistem perlindungan lain bagi pekerja yang menganggur sangat sedikit dan hanya menawarkan tunjangan terbatas, kecuali mungkin di negara-negara yang mampu memberikan tunjangan bantuan sosial umum dan mengelolanya secara efektif.¹

Gambar 1

Tinjauan skema perlindungan pengangguran, menurut jenis skema dan manfaat, 2015 atau tahun terakhir yang tersedia



Catatan: Skema yang disajikan tidak eksklusif satu sama lain. Di banyak negara, asuransi pengangguran berdampingan dengan bantuan pengangguran, pembayaran pesangon dan program ketenagakerjaan publik. Negara-negara yang diklasifikasikan memiliki skema pembayaran pesangon tidak memiliki program tunjangan pengangguran yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan nasional. Selain itu, perlu diperhatikan bahwa pesangon tidak mencakup pembayaran redundansi. Angka yang ditampilkan merupakan persentase jumlah total negara (203 negara = 100 persen).

Sumber: ILO (2017a), halaman 44, gambar 3.13.

¹ Australia, contoh utama pendekatan terakhir ini, tidak dipertimbangkan di dalam studi ini. Skema Australia merupakan bagian dari keseluruhan skema kesejahteraan negara itu, tidak difokuskan pada pekerja yang menganggur dan juga tidak berjalan sebagai skema asuransi sosial.

Daftar isi

UCAPAN TERIMA KASIH	4
RINGKASAN EKSEKUTIF	5
DAFTAR ISI	7
DAFTAR SINGKATAN	9
01 PENDAHULUAN	10
02 PERLINDUNGAN PENGANGGURAN DI SELURUH DUNIA	12
2.1 Cakupan hukum	15
2.2 Cakupan efektif	16
2.3 Jenis-jenis perlindungan pengangguran	16
2.3.1 Skema asuransi ketenagakerjaan wajib	17
2.3.2 Rekening tabungan pengangguran	17
2.3.3 Pembayaran pesangon	19
2.3.4 Skema perlindungan pengangguran non-iuran	19
03 KEBIJAKAN PASAR TENAGA KERJA AKTIF (KPTKA)	22
3.1 Jenis-jenis kebijakan pasar tenaga kerja aktif	24
3.1.1 Layanan kebijakan pasar tenaga kerja	26
3.1.2 Langkah kebijakan pasar tenaga kerja	26
3.1.3 Dukungan kebijakan pasar tenaga kerja	26
3.2 Kasus negara	27
3.2.1 Jepang	28
3.2.2 Malaysia	28
3.2.3 Republik Korea	29
3.2.4 Thailand	30
3.2.5 Vietnam	30
3.2.6 Kanada	30
04 PERBANDINGAN BIAYA SKEMA AP INTERNASIONAL	31
4.1 Sumber pembiayaan	32
4.2 Biaya AP: Apa yang dicakup?	32
4.3 Perdebatan yang didasarkan pada biaya relatif: tunjangan AP vs KPTKA	33
4.4 Berbagi biaya: Siapa yang membayar?	33
4.5 Pembiayaan program AP: Berapa banyak biayanya?	34
4.6 Administrasi dan organisasi	36
4.7 Otonomi dan perlindungan dana AP	37
4.8 Bagaimana agar semua ini dapat dijalankan di Indonesia?	37

Daftar isi

05	IMPLIKASI BAGI SKEMA ASURANSI PENGANGGURAN YANG EFEKTIF DI INDONESIA	40
06	PENGALAMAN AP/AK DAN PELAJARAN YANG DIPETIK	44
6.1	Pengalaman AP/AK di seluruh dunia	45
6.2	Pelajaran yang dipetik dari negara lain	47
6.2.1	Pentingnya konsultasi nasional	47
6.2.2	Kolaborasi dengan kementerian lain	47
6.2.3	Pelajaran yang dipetik dari Chili	47
6.2.4	Pesangon	49
6.2.5	Bonus kembali bekerja lump sum	49
6.2.6	Studi aktuaria dan evaluasi	50
6.2.7	Pengangguran perempuan	50
6.2.8	Pengangguran dan penyandang disabilitas	51
07	KARAKTERISTIK UNIK SKEMA AP/AK WAJIB	52
7.1	Cakupan	53
7.2	Iuran	54
7.3	Penghasilan maksimum yang diasuransikan	55
7.4	Uang pisah	56
7.5	Syarat kualifikasi: Pekerjaan yang diperlukan untuk memenuhi syarat	56
7.6	Syarat kualifikasi: Alasan pemisahan	57
7.7	Masa tunggu	58
7.8	Besaran tunjangan	58
7.9	Durasi tunjangan	59
7.10	Hak berkelanjutan	59
7.11	Tata kelola	61
08	KESIMPULAN	62
	REFERENSI	64
	LAMPIRAN	67
	LAMPIRAN A Program pesangon di Asia – 2017	68
	LAMPIRAN B Paket tunjangan berdasarkan skema AK/AP tertentu	70

Daftar singkatan

ADB	<i>Asian Development Bank</i> (Bank Pembangunan Asia)
AK	Asuransi Ketenagakerjaan
AP	Asuransi Pengangguran
AS	Amerika Serikat
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BTB	Bantuan Tunai Bersyarat
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
DOE	<i>Department of Employment</i> (Thailand)
DPK	Dana Pengembangan Keterampilan
DSD	<i>Department of Skills Development</i> (Thailand)
EC	<i>European Commission</i> (Komisi Eropa)
EIS	<i>Employment Insurance System</i> (Malaysia)
ESC	<i>Employment Service Centre</i> (Vietnam)
GNI	<i>gross national income</i>
JICA	<i>Japan International Cooperation Agency</i>
JPY	Japanese yen (Yen Jepang)
ILO	Organisasi Perburuhan Internasional
Kemnaker	Kementerian Ketenagakerjaan
KPTK	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja

KPTKA	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MGNREGS	Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee System (India)
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
NREGA	National Rural Employment Guarantee Act
OECD	<i>Office of Economic Cooperation and Development</i>
OP	<i>Publications Office of the European Union</i> (Luxembourg)
PDB	Produk Domestik Bruto
PKP	Program ketenagakerjaan publik
PPU	Program pekerjaan umum
RTP	Rekening Tabungan Pengangguran
SDG 2030	<i>Social Development Goals for 2030</i> (Tujuan Pembangunan Sosial 2030)
SJK	Skema Jaminan Ketenagakerjaan
SOCISO	<i>Social Security Organization</i> (Malaysia)
STP	Skema Tabungan Pengangguran
LFPR	Tingkat partisipasi angkatan kerja
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
WEF	<i>World Economic Forum</i>
WSPR 2017–19	<i>World Social Protection Report</i> 2017–19

1

Pendahuluan

Indonesia sedang bersiap untuk bergabung dengan sekitar 80 negara lain dalam mengimplementasikan program asuransi pengangguran/ketenagakerjaan (AP/AK) yang menjamin perlindungan pengangguran yang efektif bagi pekerja negara tersebut dan keluarga mereka. Di antara sepuluh negara yang tergabung dalam Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), Malaysia (2018), Kerajaan Thailand (2004) dan Republik Sosialis Vietnam (2010) telah membentuk skema AP/AK. Indonesia dan Republik Filipina masing-masing sedang mempertimbangkan untuk melakukan hal yang sama.

Sementara sebagian besar negara masih menyebut skema mereka sebagai asuransi pengangguran, Kanada, Jepang, Republik Korea dan Malaysia menyebut skema mereka sebagai asuransi “ketenagakerjaan”. Karakterisasi ini menekankan koordinasi perlindungan pengangguran dengan promosi ketenagakerjaan melalui berbagai kebijakan dan program pasar tenaga kerja. Di bagian-bagian selanjutnya laporan ini, kami menyebut AP dan AK secara berganti-ganti untuk perlindungan pengangguran di Indonesia.

Sebagaimana sebagian besar negara yang menerapkan AP/AK, Indonesia berlutat dalam diskusi selama bertahun-tahun sebelum menetapkan sebuah program nasional. Pada tahun 2002–2004, Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi Indonesia melakukan serangkaian studi tentang restrukturisasi sistem jaminan sosial. Pada saat itu, Pemerintah memutuskan untuk tidak memasukkan tunjangan pengangguran dalam UU Jaminan Sosial Nasional tahun 2004, dan justru memilih melanjutkan dialog nasional.

Setelah lebih dari satu dekade berdiskusi, para pemangku kepentingan nasional memutuskan untuk menjadikan pembentukan sistem AK sebagai prioritas. Pada bulan Januari 2018, Menteri Ketenagakerjaan (Menaker) berkomitmen di DPR untuk melakukan sebuah kajian serius ke arah pembentukan sebuah sistem AK dengan dukungan dari para pemangku kepentingan tripartit, yaitu pengusaha, pekerja dan pemerintah. Untuk tujuan ini, Kemnaker meminta dukungan ILO untuk merancang sebuah sistem AK yang efektif untuk memenuhi kebutuhan Indonesia. ILO melakukan dua misi pada bulan April dan Mei 2018, mengusulkan strategi proyek yang diterima dengan pemangku kepentingan tripartit menyatakan kesediaan mereka untuk berpartisipasi dalam proses kolaboratif ke arah sebuah sistem AK nasional. ILO mengadakan serangkaian lokakarya konsultasi dan misi pencarian fakta termasuk lokakarya konsultasi nasional terpisah antara perwakilan pemerintah, pekerja dan pengusaha, dan pertemuan komite tripartit nasional antara bulan Agustus dan Desember 2018.

Dalam proses konsultasi tersebut, ILO menyusun dan menyampaikan dua laporan latar belakang utama tentang praktik internasional perlindungan pendapatan bagi para penganggur dan sebuah kajian inventarisasi nasional untuk menilai perspektif hukum, kelembagaan dan keuangan untuk mempromosikan dialog kebijakan berbasis bukti di Indonesia. Laporan ini merupakan salah satu laporan tersebut dan oleh karena itu berisi informasi dan data yang tersedia per tahun 2018.

2

**Perlindungan pengangguran
di seluruh dunia**

Program perlindungan sosial diarahkan untuk memberikan jaminan sosial kepada mereka yang membutuhkan, membantu orang saat lahir, sebagai anak-anak, sebagai remaja, selama usia kerja mereka dan di hari tua. Secara umum, negara di seluruh dunia telah melaksanakan tahapan-tahapan jaminan sosial dengan urutan sebagai berikut:

- ▶ tunjangan kecelakaan kerja;
- ▶ tunjangan pensiun hari tua;
- ▶ tunjangan disabilitas dan penyintas; dan
- ▶ jaminan sakit, kesehatan dan persalinan.

Tunjangan untuk anak-anak dan keluarga, serta tunjangan pengangguran, biasanya muncul terakhir.

Myanmar memberikan contoh yang baik mengenai proses ini, di mana tunjangan jaminan sosial diatur di dalam undang-undang dan diterapkan untuk hal-hal sebagai berikut: tunjangan kecelakaan kerja; tunjangan sakit, bersalin dan ayah; hibah pemakaman; dan tunjangan keluarga. Pada saat tulisan ini disusun, UU telah disahkan tetapi tidak dilaksanakan untuk program-program berikut: tunjangan disabilitas; tunjangan usia tua; dan tunjangan asuransi pengangguran.

Malaysia juga menerapkan cedera pekerja, pensiun disabilitas, dan dana providen sebagai program berurutan, sementara skema asuransi pengangguran ditetapkan baru-baru ini pada bulan Januari 2018.

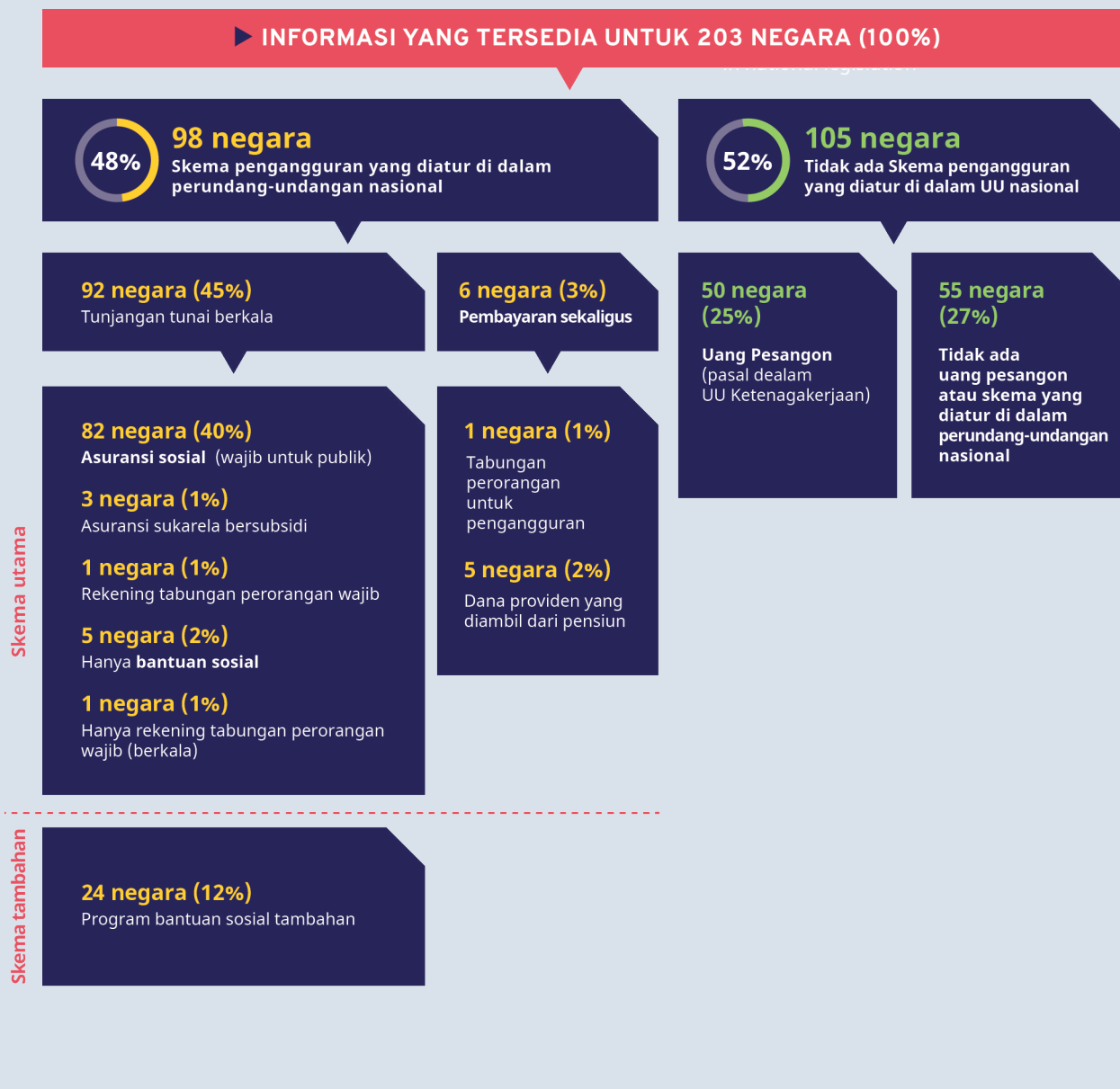
Sejak awal, unsur penting mandat ILO telah mencakup perlindungan sosial dan hak atas jaminan sosial (ILO, 2017a). Lebih dari seabad yang lalu, hanya sedikit negara yang memiliki sistem perlindungan sosial. Namun saat ini, sejumlah besar negara telah menerapkan sistem jaminan sosial, dan upaya sedang dilakukan untuk memperluas cakupan dan tunjangan perlindungan sosial secara berkelanjutan.

Perlindungan sosial menjadi inti Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDG) 2030, tetapi hak atas jaminan sosial belum menjadi kenyataan bagi sebagian besar penduduk dunia, yang masih belum atau hanya sebagian memiliki akses ke skema perlindungan sosial komprehensif (UNDP, 2017a). Akibatnya, hanya 45,2 persen penduduk dunia yang dicakup oleh sekurang-kurangnya satu tunjangan perlindungan sosial. Dalam hal perlindungan pengangguran, hanya 21,8 persen yang tercakup secara memadai. Untuk kawasan Asia dan Pasifik, penduduk yang tercakup oleh sekurang-kurangnya satu tunjangan perlindungan sosial adalah 38,9 persen. Selain itu, hanya 22,3 persen penduduk dunia yang dicakup oleh tunjangan perlindungan pengangguran yang memadai, yang berarti bahwa lebih dari tiga perempat penduduk dunia tidak memiliki perlindungan pengangguran untuk mencegah pekerja dan keluarganya jatuh ke dalam kemiskinan.

SDG, atau dikenal sebagai Tujuan Global, merepresentasikan seruan aksi universal untuk mengakhiri kemiskinan, melindungi planet ini dan memastikan bahwa semua orang menikmati perdamaian dan kemakmuran. 17 tujuan tersebut dibangun di atas keberhasilan Tujuan Pembangunan Milenium, sembari memasukkan, di antara prioritas-prioritas lain, bidang-bidang baru seperti perubahan iklim, ketidaksetaraan ekonomi, inovasi, konsumsi berkelanjutan, dan perdamaian dan keadilan. Bagan berikut menyajikan sejumlah skema perlindungan pengangguran yang dijalankan di seluruh dunia.

Gambar 1

Perlindungan pengangguran di seluruh dunia



Catatan: Skema yang disajikan tidak eksklusif satu sama lain. Di banyak negara, asuransi pengangguran berdampingan dengan bantuan pengangguran, pembayaran pesangon dan program ketenagakerjaan publik. Negara-negara yang diklasifikasikan memiliki pembayaran pesangon tidak memiliki program tunjangan pengangguran yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan nasional. Selain itu, perlu diperhatikan bahwa pesangon tidak mencakup pembayaran redundansi. Bagian dinyatakan sebagai persentase dari jumlah total negara (203 negara = 100 persen).

Sumber: ILO (2017a), halaman 44, gambar 3.13.

Bagan ini menunjukkan bahwa kurang dari 50 persen negara telah menerapkan skema perlindungan pengangguran yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan nasional. Sebanyak 92 negara telah melaksanakan program yang memberikan tunjangan tunai berkala, sementara sebagian besar (82) memiliki program asuransi sosial wajib (yaitu skema asuransi pengangguran). Di antara 105 negara yang tidak memberikan tunjangan pengangguran yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan nasional, 50 negara memberikan pembayaran pesangon bagi pekerja yang dicakup oleh UU ketenagakerjaan, yang memberikan tingkat perlindungan terbatas kepada pekerja.

Indonesia termasuk di antara 50 negara yang memiliki pesangon yang diamanatkan oleh UU ketenagakerjaan nasional.

Meskipun pembayaran pesangon dapat menghantarkan pada stabilitas pekerjaan yang lebih tinggi karena pemberi kerja cenderung mengurangi PHK selama resesi untuk menghindari pembayaran semacam itu, namun pembayaran tersebut juga dapat mencegah perekrutan baru pada saat ekspansi ekonomi, yang pada gilirannya menghantarkan pada periode pengangguran yang lebih panjang dan kesulitan bagi anak muda yang mencari pekerjaan pertama. Oleh karena itu, tunjangan pengangguran yang didasarkan pada prinsip-prinsip jaminan sosial dianggap lebih mendukung transformasi struktural perekonomian daripada pesangon. (ILO, 2017a)

► 2.1 Cakupan hukum

Cakupan hukum didefinisikan sebagai persentase angkatan kerja yang secara teoritis dicakup oleh skema perlindungan pengangguran, tanpa memperhatikan apakah mereka benar-benar menerima tunjangan jika mereka menjadi pengangguran atau tidak. Misalnya, dalam konteks skema AP, hal ini mengacu pada individu tertanggung yang membayar iuran atau mereka yang iurannya dibayarkan oleh pemberi kerja.

Sekitar 38,6 persen angkatan kerja global dicakup oleh perlindungan pengangguran melalui skema iuran wajib, non-iuran atau jaminan kerja yang diatur di dalam peraturan perundang-undangan nasional. Berikut ini menyajikan persentase masing-masing cakupan hukum untuk berbagai bidang (ILO, 2017a).

Tabel 1

Cakupan hukum skema perlindungan pengangguran

Kawasan	% angkatan kerja
Afrika sub-Sahara	4,2%
Asia Tenggara	15,9%
Asia Timur	24,8%
Amerika Latin dan Karibia	33,8%
Afrika bagian selatan	38,4%
Asia	39,7%
Negara-negara Arab	60,4%
Asia Tengah dan Barat	77,6%
Eropa, Oseania dan Amerika Utara	Di atas 80%

Sumber: ILO, 2017a.

Skema wajib di sini mengacu pada perlindungan pengangguran yang bersifat wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan nasional, sementara skema jaminan ketenagakerjaan memberikan hak hukum atas pekerjaan di pekerjaan umum bagi pekerja miskin di perdesaan (contoh utama ditemukan di Republik Demokratik Federal Ethiopia, India, dan Republik Afrika Selatan).

▶ 2.2 Cakupan efektif

Cakupan efektif diukur dengan menghubungkan, pada titik waktu tertentu, jumlah aktual penerima tunjangan pengangguran dengan jumlah pekerja yang menganggur.

Di seluruh dunia, hanya sekitar 21,8 persen pengangguran yang menerima tunjangan pengangguran, sedangkan 78,2 persen lainnya tidak terjangkau oleh skema bantuan pendapatan (ILO, 2017a). Namun, cakupan skema perlindungan yang efektif sangat bervariasi antar kawasan dan negara. Sementara 42,5 persen pengangguran menerima tunjangan pengangguran (termasuk tunjangan non-iuran) di Eropa dan Asia Tengah, penerimaan tunjangan turun menjadi 22,5 persen di Asia dan Pasifik, 16,7 persen di Amerika dan hanya 5,6 persen di Afrika. Faktor-faktor terkait adalah sebagai berikut:

- ▶ kurangnya skema perlindungan pengangguran (terutama di negara-negara dengan tingkat ketenagakerjaan informal yang tinggi);
- ▶ periode iuran yang lama diperlukan untuk memenuhi syarat; dan
- ▶ durasi tunjangan yang singkat, di mana di luar itu pencari kerja dibiarkan mengurus diri sendiri.

Untuk Indonesia, sebagaimana di negara mana pun, desain skema AP yang efektif harus mensyaratkan periode iuran yang tidak lebih panjang daripada yang diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan, namun mampu memberikan periode pemberian tunjangan yang cukup panjang untuk memberikan perlindungan yang memadai.

▶ 2.3 Jenis-jenis perlindungan pengangguran

Sebagian besar orang usia kerja aktif secara ekonomi dan pada umumnya mencari nafkah melalui kegiatan yang menghasilkan pendapatan, baik dalam pekerjaan formal maupun informal. Jika mereka kehilangan pekerjaan, skema perlindungan pengangguran dapat membantu menggantikan sebagian pendapatan yang hilang dan memastikan mereka memiliki sekurang-kurangnya jaminan pendapatan tingkat dasar.

Namun, program-program semacam itu biasanya tidak dapat mencakup situasi dan kebutuhan orang-orang beserta tanggungannya dalam kondisi berikut: (a) mereka yang aktif secara ekonomi tetapi tidak dalam pekerjaan formal; (b) mereka yang penghasilannya terlalu sedikit untuk mencegah mereka dan keluarganya jatuh miskin; atau (c) mereka yang sama sekali tidak memiliki pendapatan, telah menganggur atau setengah menganggur terlalu lama untuk memenuhi syarat mendapatkan tunjangan.

Berikut ini jenis-jenis skema utama perlindungan pengangguran di Asia:

- ▶ skema asuransi pengangguran wajib (misalnya Jepang, Republik Korea, Malaysia, Kerajaan Thailand dan Vietnam);
- ▶ skema tabungan pengangguran (misalnya Yordania, dipahami sebagai bagian dari Asia Barat);
- ▶ pembayaran pesangon (misalnya Kamboja, Indonesia dan Filipina);
- ▶ program non-iuran – bagi mereka yang aktif secara ekonomi tetapi hanya di perekonomian informal, pekerja miskin dalam pekerjaan formal, dan pengangguran jangka panjang; dan
- ▶ program yang disediakan oleh lembaga non-pemerintah dan bantuan sosial (tidak dibahas lebih lanjut dalam laporan ini).

2.3.1 Skema asuransi ketenagakerjaan wajib

Skema wajib ini paling lazim berbentuk asuransi sosial (asuransi pengangguran) yang dibiayai melalui iuran yang dibayar bersama oleh pemberi kerja dan pekerja (dan terkadang pemerintah), dan mencakup pekerja dalam pekerjaan formal.

Di Asia, kecuali Jepang, yang memasuki industrialisasi awal, sebagian besar negara belum mencapai perkembangan sosial ekonomi tingkat maju. Maka, hingga tulisan ini disusun, negara-negara yang telah menerapkan skema asuransi pengangguran hanyalah Jepang (1947), Republik Korea Selatan (1995), Thailand (2004), Vietnam (2009) dan Malaysia (2018). Indonesia dan Filipina masih terus mempelajari berbagai usulan untuk menetapkan rencana AP yang efektif.

Pengesahan atau revisi skema AP di negara-negara tersebut seringkali dipengaruhi oleh krisis regional atau internasional. Perluasan skema AK Korea sebagian merupakan respons terhadap krisis keuangan Asia tahun 1997. Thailand, setelah pulih sekitar tahun 2001 dari krisis keuangan Asia, memilih untuk meluncurkan skema AP-nya pada tahun 2004. Vietnam memandang perlunya perlindungan pengangguran untuk mengatasi dampak transisi dari ekonomi sosialis terencana ke ekonomi berorientasi pasar terhadap pasar tenaga kerja.

Peran tunjangan pengangguran selama krisis global yang muncul pada tahun 2008 menyoroti dua pelajaran kebijakan utama:

- ▶ Diperlukan skema tunjangan pengangguran yang dirancang dengan baik yang mendukung transformasi struktural ekonomi di masa “normal”, dan juga dapat dengan cepat ditingkatkan jika terjadi guncangan ekonomi besar untuk bertindak sebagai stabilisator otomatis permintaan agregat.
- ▶ Skema tunjangan pengangguran dapat mencapai potensinya hanya jika dibiayai dengan tepat, baik dari iuran atau, setidaknya sebagian, dari perpajakan umum. Jika pembiayaan tidak mencukupi, tidak tepat waktu atau dirancang dengan buruk, pembatasan tunjangan dapat berdampak buruk, yang dapat menghalangi pemulihan ekonomi dan menghantarkan pada peningkatan kemiskinan dan kerentanan yang pesat.

2.3.2 Rekening tabungan pengangguran

Ada dua contoh aktual rekening tabungan pengangguran (RTP) yang dapat diberikan di sini, dan keduanya hendaknya tidak dilihat sebagai pendekatan yang efektif di banyak kondisi. Misalnya, iuran 4 persen atas pendapatan akan menghasilkan tabungan hampir satu setengah bulan bagi siapa pun yang menjadi

pengangguran setelah bekerja 12 bulan. Sebagai perbandingan, skema AP biasanya memberikan perlindungan enam bulan setelah periode yang sama, dengan besaran iuran sekitar 1 atau 2 persen pendapatan.

Contoh pertama skema RTP adalah skema hibrida yang diluncurkan di Republik Chili pada tahun 2002, yang kedua adalah skema RTP “murni” yang diperkenalkan di Kerajaan Hasyimiyah Yordania pada tahun 2011.

Chili. Sekitar 80 persen iuran disimpan dalam rekening individu dan berfungsi sebagai sumber utama perlindungan jika terjadi pemutusan hubungan kerja. Skema di Chili kemudian menambahkan komponen solidaritas atau asuransi bagi pencari kerja. Untuk pekerja waktu tidak tertentu, komponen tabungan dibiayai dengan besaran iuran 2,2 persen (1,6 persen untuk pemberi kerja dan 0,6 persen untuk pekerja) yang memberikan sekitar seperempat upah bulanan setelah iuran setahun penuh. Iuran tambahan oleh pemberi kerja sebesar 0,8 persen pendapatan turut mendanai komponen solidaritas. Untuk karyawan waktu tertentu, seluruh iuran sebesar 3,0 persen dibayarkan oleh pemberi kerja dan hampir semuanya (2,8 persen) dimasukkan ke dalam rekening tabungan.

Evaluasi terhadap model di Chili tahun 2015 menyimpulkan bahwa “... tingkat cakupan dan pembayaran tunjangan (besaran penggantian) sangat rendah sehingga sistem tidak dapat secara tepat digambarkan sebagai sistem asuransi pengangguran karena komponen asuransinya sangat terbatas.” (Sehnbruch dan Carranza, 2015). Analisis saat ini menunjukkan bahwa proporsi orang yang kehilangan pekerjaan yang memenuhi syarat untuk mendapatkan tunjangan itu rendah, mungkin sekitar 20 hingga 25 persen.² Selain itu, di antara mereka yang memenuhi persyaratan pada tahun 2016, tiga perempat tidak memenuhi syarat untuk komponen asuransi (Comisión de Usuarios, 2017). Pada tahun 2017, perkiraan

tunjangan bulanan rata-rata yang dibayarkan hanya sedikit di atas 40 persen dari pendapatan rata-rata pembayar iuran.³

Yordania. Negara ini mengadopsi model tabungan murni pada tahun 2011 yang secara eksklusif dengan besaran 1,5 persen pendapatan. Sebagian besar orang yang kehilangan pekerjaan dengan tabungan yang tidak mencukupi di rekeningnya dapat menerima pinjaman dari Perusahaan Jaminan Sosial publik, tetapi pinjaman tersebut pada akhirnya harus dikembalikan atau dilunasi melalui pengurangan dana pensiun. Tidak seperti Chili, Yordania tidak memiliki skema asuransi tambahan untuk menampung risiko pengangguran. Warga Yordania yang mengajukan klaim dapat menerima manfaat tanpa memandang mengapa pekerjaan mereka diputus (bahkan dalam kasus pemberhentian sukarela atau kesalahan), namun setelah tiga tahun menabung dan pembayaran diperpanjang hanya untuk tiga bulan. Skema Yordania kemungkinan tidak akan pernah menjangkau proporsi pengangguran yang signifikan.

Malaysia menolak model RTP karena dua alasan utama: pertama, pemangku kepentingan memandang besaran iuran 3–4 persen terlalu tinggi; dan kedua, skema semacam itu akan berlebihan, mengingat Malaysia sudah memiliki dana providen nasional. Berikut ini rangkuman kritik terhadap skema berbasis tabungan:

... skema tabungan semacam itu tidak memiliki unsur utama pengumpulan risiko dalam desain; tabungan perlu ditetapkan pada tingkat yang cukup tinggi agar cukup untuk mengkompensasi pendapatan yang hilang. Maka, tabungan tersebut hanya memberikan perlindungan terbatas bagi mereka yang mengalami kesulitan dalam mengumpulkan tabungan yang cukup besar jika ada karena pola kerja mereka – misalnya, antara lain, pekerja sementara dan musiman, pekerja di

² Penghitungan ini didasarkan pada data administrasi dari skema di Chili dan survei angkatan kerja nasional, keduanya untuk tahun 2017. Skema di Chili memperbolehkan orang dengan iuran selama enam atau 12 bulan (masing-masing untuk pekerjaan waktu tertentu atau waktu tidak tertentu) untuk mengakses dana mereka tanpa syarat – sekalipun dalam kasus kesalahan, pengunduran tinggi sukarela atau sedang berpindah ke pekerjaan lain. Pada tahun 2017, jumlah rata-rata penerima manfaat adalah 179.000 per bulan, yang sedikit di atas sepertiga orang yang kehilangan pekerjaan, tetapi banyak dari penerima manfaat tersebut yang tidak dianggap pengangguran.

³ Dihitung dengan menggabungkan data dari masing-masing laporan tahunan Comisión de Usuarios dan badan pengawas Superintendencia de Pensiones (SP).

sektor ekonomi yang sedang menurun, pekerja di sektor ekonomi yang sedang menurun, pekerja muda. (ILO, 2017a)

Indonesia. Di negara ini, pendekatan berbasis tabungan akan menuntut iuran tinggi hanya untuk perlindungan terbatas, dengan demikian tidak akan dikaji lebih lanjut.

2.3.3 Pembayaran pesangon

Program pesangon (juga disebut tunjangan perampangan atau redundansi) telah lama diterapkan di sebagian besar negara. Program tersebut biasanya memberikan pembayaran tunai *lump-sum* kepada pekerja yang mengakhiri kerja mereka dengan pemberi kerja, baik pembayaran tersebut diamanatkan melalui UU nasional, perjanjian bersama, atau sebagai bagian dari kebijakan perusahaan. Ukuran pembayaran tergantung dengan jumlah waktu bekerja dan upah terakhir dalam pekerjaan tersebut. Bahkan bila pembayaran pesangon tidak diwajibkan berdasarkan UU nasional, banyak pemberi kerja melihat adanya keuntungan dalam menjanjikannya sebagai cara untuk mendapatkan loyalitas dan mempertahankan pekerja.

Pembayaran pesangon dapat berupa berbagai jenis pembayaran tunai yang dideskripsikan secara beragam dalam bahasa Inggris sebagai kompensasi pemecatan, kompensasi redundansi, tunjangan perampangan, tunjangan pemutusan hubungan kerja, uang senioritas, ganti rugi, dan tunjangan pisah.

Banyak negara mewajibkan uang pesangon bersama perlindungan ketenagakerjaan lainnya sebagai instrumen tradisional untuk melindungi pekerja dari pengangguran. Bagi pemerintah, hal ini dapat menghindarkan penggunaan dana publik. Bagi pemberi kerja, pesangon membuat pemecatan karyawan menjadi semakin mahal dan dengan demikian menghalangi mereka untuk memecat

pekerja. Namun, dalam banyak kasus, untuk menghindari tanggung jawab ini, pesangon juga menahan pemberi kerja mempekerjakan pekerja baru. *Outsourcing* memberikan pilihan lain bagi pemberi kerja, di mana pekerja secara efektif disewa dari agen luar, sebuah praktik yang dikritik oleh serikat pekerja di Indonesia sebagaimana yang terjadi di banyak negara lain.

Pembayaran pesangon wajib memberikan perlindungan efektif bagi pekerja dengan riwayat kerja yang relatif panjang dengan pemberi kerja yang sama. Namun, pesangon memberikan sedikit atau tidak memberikan perlindungan bagi mereka yang memiliki riwayat kerja yang pendek. Serikat pekerja cenderung sangat protektif terhadap skema berbasis pesangon karena banyak atau sebagian besar anggotanya adalah pekerja dengan masa kerja yang lebih panjang.

Di Asia, situasinya berkisar dari tidak ada ketentuan pembayaran pesangon (misalnya Republik Korea atau Jepang – meskipun sebagian besar perusahaan di Jepang secara sukarela memberikan uang pesangon) hingga uang pesangon beserta uang redundansi (misalnya Thailand dan Indonesia). Di Vietnam, sejak tahun 2009, tahun-tahun sejak iuran AP mulai dibayarkan untuk seorang karyawan, tidak lagi dihitung untuk penghitungan pesangon (lihat lampiran A untuk rincian lebih lanjut tentang pembayaran pesangon di Asia).

2.3.4 Skema perlindungan pengangguran non-iuran

Program tunjangan non-iuran terbagi dalam dua kelompok berbeda:

- ▶ bantuan tunai untuk rumah tangga miskin dan rentan; dan
- ▶ program ketenagakerjaan publik (PKP) – program uang tunai untuk kerja dan program jaminan kerja.

Bantuan tunai. Pemerintah sering menggunakan redistribusi sumber daya langsung ke rumah tangga miskin. Dengan bantuan tunai bersyarat (BTB), pemerintah atau organisasi bantuan menerapkan kriteria penargetan dan persyaratan semacam itu untuk melakukan pembayaran kepada rumah tangga miskin saat pendaftaran anak di sekolah umum, pemeriksaan rutin di tempat praktik dokter, atau menerima vaksinasi. Bantuan tunai secara unik berupaya membantu generasi saat ini yang sedang mengalami kemiskinan dan, melalui pengembangan sumber daya manusia, membantu memutus siklus kemiskinan untuk generasi berikutnya.

Bantuan tunai tak bersyarat juga ada di banyak negara. Ada banyak diskusi tentang manfaat pembayaran tunai tak bersyarat versus bersyarat. Perlindungan sosial dan perlindungan pengangguran biasanya menawarkan kombinasi beberapa jenis bantuan tunai ini untuk warganya.

Program ketenagakerjaan publik (PKP). Instrumen ini dapat memberikan perlindungan sosial dan pengangguran di negara berkembang melalui program-program yang melibatkan penciptaan lapangan kerja oleh pemerintah. Organisation of Economic Co-operation and Development (OECD) menggambarkannya sebagai "sebuah instrumen yang dapat memainkan peran kunci yang melengkapi instrumen perlindungan sosial berbasis siklus hidup seperti bantuan tunai (OECD, 2009)".

PKP bersifat fleksibel, dan dapat berkontribusi pada berbagai tujuan pembangunan:

- ▶ **ketenagakerjaan**, dengan penekanan pada penciptaan lapangan kerja dalam program-program yang fokus pada Negara sebagai pemberi kerja darurat;
- ▶ **perlindungan sosial**, dengan penekanan pada jaminan pendapatan dan bantuan tunai atau non-tunai; dan
- ▶ **investasi berbasis tenaga kerja**, dengan penekanan pada kualitas dan sifat infrastruktur yang dibangun atau layanan yang diberikan.

Di antara beragam PKP, terdapat dua versi yang menonjol:

- ▶ program pekerjaan umum (PPU), yang memberikan pembayaran tunai atau makanan atas pekerjaan yang dilakukan; lazimnya, instrumen ini digunakan sebagai respons sementara terhadap guncangan dan krisis tertentu, tetapi bisa juga memiliki visi jangka panjang; dan
- ▶ skema jaminan ketenagakerjaan (SJK), yang melibatkan program berbasis hak jangka panjang dan memberikan hak untuk bekerja hingga tingkat tertentu.

Program tunai atas pekerjaan misalnya PPU bisa menjadi alternatif yang efektif alih-alih memberikan hibah langsung kepada kaum miskin melalui bantuan tunai atau kupon makanan. Program semacam itu dapat membantu menghindarkan budaya ketergantungan yang menjadi ciri sebagian hibah langsung. PPU dapat memulai ketergantungan kepada Negara agar menyediakan pekerjaan, tetapi juga dapat menjadi alat yang efektif untuk membangun rasa prestasi (*sense of achievement*) pada diri pekerja, menaikkan harga diri dan meningkatkan keterampilan.

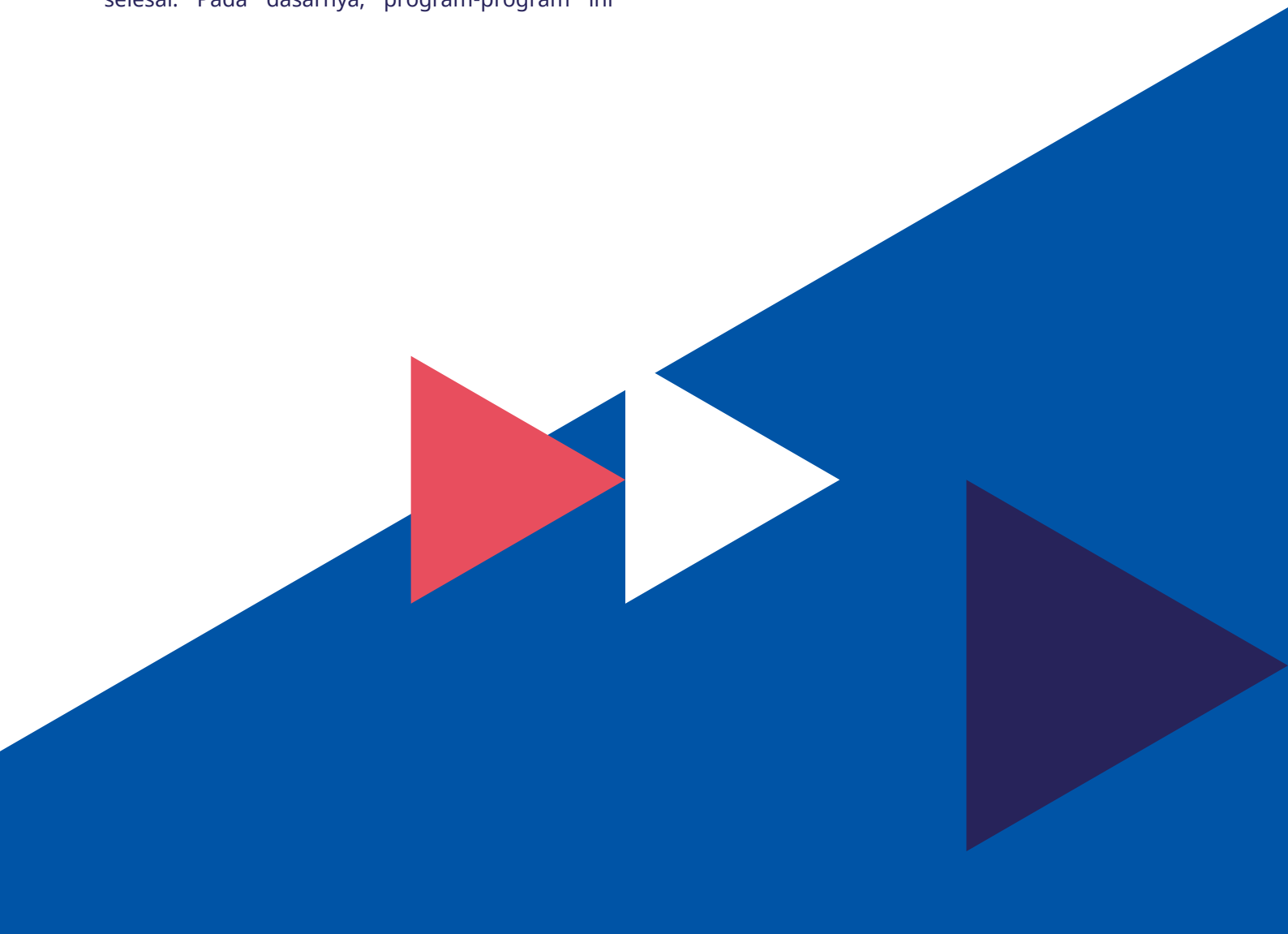
Bila penerima subsidi tidak dapat bekerja karena mereka terlalu muda, terlalu tua, sakit, cedera atau tidak dapat memasuki angkatan kerja, subsidi tetap dapat diberikan. Bagi mereka yang bisa bekerja, sejumlah skema pekerjaan umum telah diterapkan di seluruh Asia.

Bentuk program pekerjaan umum yang paling lazim di Asia adalah program yang menawarkan pekerjaan sementara jangka pendek. Biasanya program semacam itu diluncurkan selama ada gangguan pasar tenaga kerja sementara, misalnya bencana alam (misalnya banjir, kekeringan atau gempa bumi); pada saat-saat seperti itu ada kebutuhan untuk memberikan pendapatan bagi orang miskin pada saat upah normal terganggu, dan memperbaiki infrastruktur yang rusak.

Bentuk pekerjaan umum terbesar dan paling terkenal adalah SJK massal. Skema ini menawarkan pekerjaan beberapa hari setiap tahun sebagai respons terhadap fluktuasi siklus di pasar tenaga kerja. Seringkali skema ini memberikan pendapatan selama musim sepi pekerjaan dalam pertanian sebelum panen.

Skema Jaminan Ketenagakerjaan Perdesaan Nasional Mahatma Gandhi (*Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme* (MGNREGS)) merupakan salah satu contoh bentuk pekerjaan umum ini (ILO, 2016). Skema ini dilaksanakan sesuai dengan UU Jaminan Ketenagakerjaan Perdesaan Nasional (*National Rural Employment Guarantee Act* (NREGA)) di India serta Skema Jaminan Ketenagakerjaan Maharashtra. Program tersebut dimaksudkan untuk menyediakan infrastruktur fisik seperti jalan, sistem irigasi dan aset yang mendorong perlindungan lingkungan, dan dengan cara ini berkontribusi pada mata pencaharian dan pertumbuhan bahkan setelah masa kerja telah selesai. Pada dasarnya, program-program ini

bertujuan untuk memberikan suatu bentuk penggantian pendapatan, sehingga memberikan perlindungan sosial untuk membantu mereka yang sangat miskin, terutama pada saat-saat kerentanan khusus. MGNREGS telah diterapkan di satu negara bagian di India selama lebih dari 40 tahun.



3

Kebijakan pasar tenaga kerja aktif (KPTKA)

Banyak negara mengaitkan pembayaran tunai dengan KPTKA untuk membantu pekerja yang menganggur agar cepat mendapatkan pekerjaan tetap dan mempertahankannya. Konvensi ILO No. 168 merekomendasikan bahwa kebijakan nasional harus bertujuan pada pertumbuhan ekonomi non-inflasi yang stabil dan berkelanjutan sembari memberikan respons yang fleksibel terhadap perubahan.

Sebagai bagian dari skema ini, promosi ketenagakerjaan biasanya mengarahkan sumber daya pada pembiayaan kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada asistensi misalnya bimbingan ketenagakerjaan, pelatihan dan rehabilitasi kerja. Faktanya, kebijakan semacam itu memang memberikan perlindungan terbaik terhadap dampak buruk pengangguran. tidak suka rela. Namun demikian, pengangguran tidak sukarela tetap menjadi masalah bagi banyak orang. Oleh karena itu, penting untuk memastikan bahwa sistem jaminan sosial harus memberikan asistensi ketenagakerjaan dan dukungan ekonomi kepada pekerja semacam itu. Sebagai bagian dari ini, kebijakan nasional juga harus bertujuan untuk mempromosikan beragam “pekerjaan produktif dan dipilih secara bebas”. Ini mencakup usaha kecil, koperasi, wirausaha, dan prakarsa ketenagakerjaan lokal (Konvensi ILO No. 168). Selama ini, tiga dari empat negara yang menggunakan istilah asuransi ketenagakerjaan untuk mendeskripsikan program perlindungan penganggurannya berasal dari Asia: berasal dari Asia: Jepang, Republik Korea, dan Malaysia. Negara keempat adalah Kanada.

Bila mempelajari negara-negara Asia yang telah menerapkan skema asuransi wajib, orang menjadi sadar akan pentingnya memiliki KPTKA yang melengkapi asuransi pengangguran. Tujuan utama tunjangan pengangguran adalah untuk memberikan penggantian pendapatan sementara bagi pekerja yang diasuransikan yang telah kehilangan pekerjaannya secara tidak suka rela saat mereka mencari pekerjaan baru yang menguntungkan.

Jelas, tujuan utamanya bukanlah untuk menciptakan lapangan kerja baru, melainkan untuk memberikan jaminan pendapatan untuk mencegah individu jatuh ke dalam kemiskinan ketika dihadapkan pada kehilangan pekerjaan.

PTKA, di sisi lain, dimaksudkan untuk membantu individu secepat mungkin mendapatkan pekerjaan yang sesuai dan mempertahankannya. Namun, KPTKA bukanlah solusi untuk menciptakan lapangan kerja. Sebaliknya, KPTKA dapat memberi sarana untuk mengakhiri pengangguran dengan cepat dan melanjutkan partisipasi sebagai anggota masyarakat yang produktif.

Pada prinsipnya, KPTKA menyediakan sumber Pada prinsipnya, KPTKA menyediakan sumber dukungan baik bagi pekerja maupun pemberi kerja. Tetapi, pertanyaan tentang apa jenis KPTKA yang paling efektif dalam membantu pengangguran adalah masalah yang terus diperdebatkan di seluruh dunia. Hampir semua negara menerapkan intervensi ketenagakerjaan minimal untuk membantu pekerja yang menganggur dan pemberi kerja, yang mencakup rujukan pekerjaan, bank pekerjaan, informasi pasar tenaga kerja, dan lokakarya membuat CV pencarian kerja. Intervensi berbiaya rendah ini berdampak minimal pada keuangan AP, tetapi bisa efektif bagi pekerja menganggur yang sedang mencari pekerjaan. Beberapa negara mengharuskan individu menyusun rencana kerja tertentu di bawah bimbingan petugas pusat ketenagakerjaan dan menguraikan bagaimana mereka berencana mendapatkan pekerjaan yang sesuai dalam jangka waktu yang wajar. Intervensi yang lebih intensif, misalnya pelatihan dan pelatihan ulang, mungkin diperlukan. Namun hal ini terbatas pada sedikit individu dan memerlukan pengawasan ketat karena biayanya lebih tinggi.

► 3.1 Jenis-jenis kebijakan pasar tenaga kerja aktif

OECD mempromosikan KPTKA untuk membantu dan memotivasi pekerja menganggur agar segera mendapatkan pekerjaan yang menguntungkan (OECD, 2007). Hal ini dianggap sangat penting pada pertengahan tahun 2000-an, era ruang fiskal yang semakin menipis dan krisis keuangan, baik secara internasional maupun regional:

Selama beberapa tahun terakhir, strategi untuk 'mengaktifkan' pengangguran dengan bantuan layanan ketenagakerjaan berkualitas tinggi semakin banyak dibicarakan dalam debat kebijakan. Jika dirancang dengan baik, strategi semacam itu dapat membantu memastikan bahwa penerima tunjangan memiliki kesempatan yang lebih baik untuk mendapatkan pekerjaan. Strategi tersebut juga penting untuk meminimalkan risiko bahwa tunjangan pengangguran yang tinggi atau jangka panjang menurunkan semangat kerja... Layanan ketenagakerjaan harus memiliki sumber daya yang memadai untuk menerapkan kebijakan pasar tenaga kerja aktif yang dirancang dengan baik, sembari secara ketat menegakkan kriteria bersedia-bekerja sebagai syarat untuk pembayaran tunjangan. (OECD, 2006)

OECD selanjutnya menyatakan bahwa

esensi strategi aktivasi adalah untuk mendorong pencari kerja menjadi lebih aktif dalam upaya mencari pekerjaan dan/atau meningkatkan kemampuan kerja mereka. Strategi ini bercirikan i) intervensi awal oleh Layanan Ketenagakerjaan Publik

(LKP) selama periode pengangguran dan pertemuan berkala antara pencari kerja dan konselor ketenagakerjaan; ii) pelaporan dan pemantauan ketersediaan pekerjaan dan langkah pencarian kerja secara berkala; iii) rujukan langsung klien menganggur ke lowongan pekerjaan; iv) penyusunan kesepakatan atau rencana aksi individual mengenai kembali bekerja; dan v) rujukan ke program pasar tenaga kerja aktif (PPTKA) untuk mencegah hilangnya motivasi, keterampilan dan kemampuan kerja sebagai akibat dari pengangguran jangka panjang. Strategi ini bertujuan untuk menerapkan prinsip 'kewajiban timbal-balik', dan khususnya untuk memantau kepatuhan penerima tunjangan dengan syarat kelayakan dan, bila perlu, menerapkan sanksi sementara atau peniadaan tunjangan. (OECD, 2006)

Komisi Eropa (EC) dan OECD telah membangun sebuah sistem klasifikasi statistik yang membedakan tiga jenis kebijakan pasar tenaga kerja (KPTK): layanan KPTK; tindakan KPTK; dan dukungan KPTK (OECD, 2009b; OP, 2006).⁴ Dua yang pertama biasanya disebut sebagai KPTKA (lihat tabel 2, di bawah, untuk detail lebih lanjut mengenai sistem klasifikasi ini).

⁴ OP adalah Publications Office of the European Union (Luxembourg).

Tabel 2

Kebijakan pasar tenaga kerja (KPTK) di seluruh dunia

	Jenis utama	Sub-jenis
Layanan pasar tenaga kerja	1. Layanan dan administrasi ketenagakerjaan publik	1.1 Penempatan dan layanan terkait 1.2 Administrasi tunjangan 1.3 Lain-lain
Kebijakan pasar tenaga kerja	2. Pelatihan	2.1 Pelatihan di lembaga pelatihan 2.2 Pelatihan di tempat kerja 2.3 Pelatihan kombinasi 2.4 Dukungan khusus untuk pemagangan
	3. Rotasi kerja dan pembagian kerja	3.1 Rotasi kerja 3.2 Berbagi kerja
	4. Insentif ketenagakerjaan Insentif perekrutan	4.1 Insentif perekrutan 4.2 Insentif pemeliharaan pekerjaan
	5. Ketenagakerjaan yang didukung dan rehabilitasi	5.1 Ketenagakerjaan yang didukung 5.2 Rehabilitasi
	6. Penciptaan lapangan kerja langsung	
	7. Insentif pembukaan usaha	
Dukungan pasar tenaga kerja	8. Pemeliharaan dan bantuan pendapatan di luar kerja	8.1 Tunjangan pengangguran penuh 8.1.1 Asuransi pengangguran 8.1.2 Asistensi pengangguran 8.2 Tunjangan pengangguran parsial 8.3 Tunjangan pengangguran paruh waktu 8.4 Kompensasi redundansi 8.5 Kompensasi kebangkrutan
	9. Pensiun dini	9.1 Bersyarat 9.2 Tak bersyarat

Sumber: OECD (2009); OP (2006).

3.1.1 Layanan kebijakan pasar tenaga kerja

Layanan KPTK adalah layanan yang disediakan bagi pencari kerja, terutama melalui layanan ketenagakerjaan publik. Contohnya adalah rujukan ke peluang kerja dan layanan penempatan kerja, keterampilan mencari pekerjaan, penyusunan CV, dan keterampilan wawancara.

Langkah-langkah lain bisa mencakup sebagai berikut:

- ▶ konseling dan perencanaan karier;
- ▶ perencanaan kembali bekerja yang personalisasi;
- ▶ bantuan mobilitas;
- ▶ informasi pasar tenaga kerja dan bantuan wirausaha; dan
- ▶ Bantuan khusus yang ditawarkan kepada kelompok-kelompok kurang beruntung misalnya penyandang disabilitas, buta huruf dan lainnya dengan pendidikan atau keterampilan terbatas, pengangguran jangka panjang, minoritas, pekerja berusia tua yang dipecat, perempuan yang dilecehkan, dan perempuan kepala keluarga.

3.1.2 Langkah-langkah kebijakan pasar tenaga kerja

Langkah-langkah KPTK mencakup program pelatihan serta langkah-langkah lain untuk menjaga pekerja tetap bekerja atau membuat mereka menjadi bekerja. Pelatihan bisa memiliki beragam bentuk, baik di lembaga, di tempat kerja, atau kombinasi keduanya. Pelatihan dapat memberikan keterampilan umum atau khusus, memberikan pendidikan kejuruan atau pemagangan, dan biasanya, tetapi tidak selalu, menawarkan ijazah formal. Kemungkinan langkah KPTK lainnya adalah sebagai berikut:

- ▶ mempromosikan rotasi kerja atau pembagian kerja sementara;

- ▶ memberikan subsidi gaji atau insentif untuk merekrut pekerja baru atau untuk memastikan keberlanjutan pekerjaan orang-orang yang berisiko kehilangan pekerjaan tidak secara sukarela;
- ▶ mendukung rehabilitasi dan perekrutan orang-orang yang kapasitas bekerjanya menurun;
- ▶ mendanai program sementara untuk penciptaan lapangan kerja langsung; dan
- ▶ mendanai program untuk membantu individu membuka dan mempertahankan usaha sendiri.

3.1.3 Dukungan kebijakan pasar tenaga kerja

Dukungan KPTK biasanya mengacu pada skema tunjangan pengangguran dan juga pada skema pesangon yang didanai publik, skema kebangkrutan atau perlindungan upah serta skema pensiun dini. Literatur sering menyebut skema tunjangan pengangguran sebagai langkah KPTK pasif yang mungkin menyiratkan (baik dinyatakan atau diinginkan secara eksplisit ataukah tidak) bahwa banyak atau sebagian besar penganggur tetap tidak aktif meskipun menerima tunjangan tersebut. Karakterisasi semacam itu tampaknya merupakan stereotip yang tidak adil. Oleh karena itu, akan dihindari dalam laporan ini.

Laporan Perlindungan Sosial atau World Social Protection Report 2017–19 oleh ILO membahas penguatan kaitan antara perlindungan pengangguran dan kebijakan pasar tenaga kerja serta kebijakan ekonomi makro yang menciptakan lapangan kerja:

Mengingat terus tingginya tingkat pengangguran dan pekerja miskin di banyak negara, penguatan kaitan antara dukungan pendapatan dan kebijakan pasar tenaga kerja aktif menjadi tren global baru-baru ini. Ini berasal dari pengakuan bahwa memberikan dukungan pendapatan terisolasi mungkin tidak meningkatkan ketenagakerjaan atau

situasi sosial individu bila pasar tenaga kerja berubah dengan cepat atau bila individu menghadapi hambatan untuk bekerja kembali. Kebijakan semacam itu dianggap efektif dalam mengaktifkan dan memotivasi pekerja yang menganggur untuk segera mendapatkan pekerjaan yang sesuai Secara umum, kebijakan tersebut terdiri dari kombinasi langkah-langkah yang bertujuan untuk mencocokkan pencari kerja, meningkatkan dan menyesuaikan keterampilan mereka dan menstimulasi penciptaan lapangan kerja; langkah-langkahnya mencakup bantuan pencarian kerja langsung dan bimbingan karier, pelatihan, dan pengembangan keterampilan serta subsidi ketenagakerjaan dan upah. (ILO, 2017a)

Laporan tersebut menambahkan bahwa KPTK aktif seringkali dilakukan sebagai bagian dari upaya untuk memperkuat kaitan antara KPTK aktif dan pasif serta menawarkan kebijakan ketenagakerjaan

dan perlindungan sosial yang terintegrasi. Laporan tersebut juga memperingatkan bahwa:

Bahkan kebijakan aktivasi mungkin tidak memiliki dampak yang diharapkan pada penciptaan lapangan kerja di mana pekerjaan tidak tersedia dan ekonomi dibatasi permintaan, terutama selama resesi. Untuk alasan ini, kebijakan efektif diperlukan untuk memastikan jaminan pendapatan sekurang-kurangnya pada tingkat dasar selama masa pengangguran dan setengah pengangguran, yang dikombinasikan dengan pasar tenaga kerja yang efektif, kebijakan ketenagakerjaan dan pengembangan keterampilan, serta kebijakan ekonomi makro yang mendorong pekerjaan untuk memulihkan permintaan tenaga kerja dan mengangkat negara keluar dari pertumbuhan rendah dan jebakan ketenagakerjaan rendah. (ILO, 2017a)

► 3.2 Contoh kasus negara

Sebagai studi kasus konkret, laporan ini memilih dan meninjau enam negara secara lebih mendalam: Jepang, Republik Korea, Malaysia, Thailand, Vietnam dan Kanada. Dirasa tepat bahwa dalam membangun model AK/AP-nya sendiri, Indonesia bisa mengacu pada pengalaman lima negara Asia lainnya dan satu negara barat yang maju.

Semua negara ini memberikan layanan ketenagakerjaan untuk membantu pencarian kerja. Layanan ini dapat mencakup konseling, bursa kerja, bantuan penulisan curriculum vitae (CV), informasi pasar tenaga kerja, dan bank kerja. Di sebagian besar kasus, program tersedia untuk mendorong penerima AP menjalani pelatihan yang disetujui, termasuk mendapat tunjangan untuk menutup biaya terkait pelatihan serta perpanjangan tunjangan jika pelatihan berlangsung lebih lama dari masa tunjangan AP. Beberapa kebijakan memerlukan pembiayaan minimal, tetapi penting bagi pekerja yang menganggur dalam upaya mendukung mereka mencari pekerjaan yang sesuai.

Pelatihan lebih intensif dan mahal, dengan demikian membutuhkan kontrol dan manajemen yang lebih ketat.

Mulai pada tahun 2018, Malaysia menerapkan sistem AK untuk pengumpulan iuran AK dan kemudian, pada tahun 2019, untuk pembayaran tunjangan. Sebuah skema sementara yang dibiayai oleh pemerintah memberikan tunjangan sementara selama tahun 2018. Kanada dipilih sebagai perwakilan negara maju. Empat negara - Kanada, Jepang, Republik Korea, dan Malaysia - menyebut skema mereka sebagai “asuransi ketenagakerjaan” untuk menekankan fokus mereka dalam membuat pekerja segera kembali bekerja. Thailand dan Vietnam menggunakan istilah “asuransi pengangguran”, tetapi tetap menerapkan KPTKA.

3.2.1 Jepang

Sistem AK Jepang terbagi antara (a) skema tunjangan pengangguran (dengan iuran dari pekerja dan pemberi kerja) yang menawarkan dukungan kepada pengangguran (penggantian pendapatan, konseling pekerjaan, tunjangan untuk pelatihan); dan (b) skema Dua Layanan, dengan iuran dari pemberi kerja dan pemerintah, yang menyediakan layanan untuk stabilitas pekerjaan dan pengembangan kemampuan pekerja. Di bawah komponen yang pertama, tunjangan pelatihan kerja dapat dibayarkan kepada penerima manfaat selama pelatihan formal tanpa memandang berapa lama seseorang dapat menerima tunjangan AP. Komponen ini juga memberikan untuk "pencarian kerja area luas", di mana seseorang yang tertarik untuk mencari pekerjaan di luar area mereka dapat menerima tambahan tunjangan AP selama 90 hari.

Layanan ketenagakerjaan publik yang dikenal sebagai pusat Hello Work mengelola sistem AP dan menangani konsultasi ketenagakerjaan dan penempatan kerja. Pusat Hello Work juga memberikan arahan kepada perusahaan tentang manajemen ketenagakerjaan sehingga sejak dini perusahaan dapat membangun lingkungan untuk mempertahankan pekerjaan, misalnya membuat orang lanjut usia tetap bisa bekerja hingga usia 65 atau bahkan hingga 70 tahun. Fitur Hello Work lainnya adalah menugaskan konselor khusus untuk membantu lulusan baru mendapatkan pekerjaan.

Pencari kerja muda mendapatkan keuntungan dari layanan khusus dan sumber daya khusus melalui dua jenis bagian:

- ▶ Hello Work for New Graduates didirikan pada tahun 2010 untuk memberikan dukungan pencarian kerja, termasuk lowongan kerja dan konselor bimbingan karier di sekolah dan universitas, bagi siswa dan anak muda yang lulus dari sekolah menengah atau pendidikan tinggi dalam tiga tahun sebelumnya, tetapi kurang atau tidak memiliki pengalaman kerja. Terdapat 57 kantor pada tahun 2017.

- ▶ Hello Work for Youths didirikan pada tahun 2012 untuk memberikan bantuan pencarian kerja yang diintensifkan, pelatihan wawancara, dan penempatan bagi pencari kerja yang sudah memiliki pengalaman sebelumnya hingga usia 45 tahun. Konsultasi psikologis dan tes bakat juga ditawarkan. Terdapat 28 kantor pada tahun 2017.

Anak muda di Jepang harus menghadapi situasi ketenagakerjaan yang sulit selama dekade sebelumnya dan dalam konteks itu, Hello Work akan membantu lulusan baru dengan kesuksesan yang luar biasa. Tingkat pengangguran anak muda di Jepang yang meningkat ke level tertinggi sepanjang masa sebesar 10,9 persen pada tahun 2010, menurun menjadi hanya 3,8 persen pada bulan Mei 2019 (Ministry of Internal Affairs and Communication [Japan], 2019).

3.2.2 Malaysia

Pada bulan Oktober 2017, parlemen Malaysia Pada bulan Oktober 2017, parlemen Malaysia mengesahkan UU Sistem Asuransi Ketenagakerjaan (*Employment Insurance System* (EIS)) yang menetapkan program asuransi wajib pertama di negara tersebut untuk pekerja yang menganggur dari sektor swasta (Malaysian Social Security Organisation, 2017). Diselenggarakan oleh Organisasi Jaminan Sosial (Social Security Organization (SOCISO)), sistem tersebut mulai beroperasi pada tanggal 1 Januari 2018 dengan pengumpulan iuran pemberi kerja dan pekerja; pembayaran tunjangan dari dana tersebut akan dimulai pada tanggal 1 Januari 2019.

Sebelum EIS, beragam langkah pasar tenaga kerja telah ada di Malaysia, termasuk program untuk pelatihan dan pengembangan keterampilan, bank kerja nasional dan bursa kerja. Sebelumnya, Malaysia merasa bahwa tunjangan perampangan wajib yang ada, meskipun cukup besar, belum memberikan perlindungan yang memadai bagi orang yang kehilangan pekerjaan selama beberapa tahun terakhir, sehingga mereka ingin meningkatkan perlindungan bagi pencari kerja.

Kebijakan Malaysia dibentuk oleh pengalaman berikut: (a) studi banding yang dilakukan di Jepang, Republik Korea, dan Taiwan (China); (b) praktik terbaik yang relevan dari negara lain; (c) studi dan konsultasi nasional; dan, puncaknya (d) diskusi nasional formal yang ekstensif di mana ILO turut serta.

Skema AK Malaysia memberikan tunjangan kepada orang-orang yang diberhentikan secara tidak sukarela karena alasan ekonomi, tetapi berlawanan dengan praktik normal di negara lain, tidak bagi mereka yang pekerjaannya diberhentikan di akhir masa kontrak mereka. Malaysia memasukkan dua inisiatif berikut ke dalam skema AK-nya:

- ▶ tunjangan kembali bekerja lebih dini; dan
- ▶ tunjangan berkurangnya pendapatan.

Tunjangan kembali bekerja lebih dini.

Tunjangan ini, yang lazimnya tidak ditemukan dalam skema AP/AK, adalah *lump-sum* yang diberikan kepada orang yang diasuransikan yang menerima tawaran pekerjaan, baik selama masa tunggu AK selama tujuh hari atau saat menerima tunjangan AK. Dalam kedua kasus tersebut, pekerja menganggur yang melapor untuk bekerja akan menerima 25 persen dari tunjangan mereka yang belum dibayar. Setelah beroperasi dalam waktu yang cukup, bonus bekerja kembali tersebut harus dievaluasi mengenai biaya dan efektivitasnya.

Tunjangan berkurangnya pendapatan. Pekerja dengan banyak pekerjaan yang kehilangan salah satunya memenuhi syarat untuk mendapatkan tunjangan berkurangnya pendapatan. Pembayaran *lump-sum* yang dikurangi ditawarkan untuk mengkompensasi sebagian pendapatan yang hilang. Hingga tulisan ini disusun, belum jelas sejauh mana tunjangan ini akan digunakan.

Skema AK Malaysia juga mencakup dua fitur berikut:

- ▶ **Tunjangan pelatihan.** Orang yang diasuransikan dapat meminta izin dari SOCSO untuk mengikuti pelatihan yang disetujui saat menerima tunjangan AK atau setelahnya.

Pemohon yang disetujui berhak atas tunjangan pelatihan maksimal enam bulan, jumlah berdasarkan gaji mereka sebelumnya yang dihitung secara harian dan dibayarkan secara bulanan sesuai dengan jumlah hari pelatihan yang mereka ikuti. Selain itu, SOCSO akan membayar, hingga jumlah maksimum yang ditentukan, biaya pelatihan kepada penyelenggara pelatihan.

▶ Program penempatan kerja kembali.

Dikelola oleh SOCSO, program ini membantu orang yang diasuransikan untuk kembali bekerja. UU AK Malaysia mengharuskan pemohon tunjangan segera mendaftar dalam program bekerja kembali (Persyaratan normal untuk skema AK/AP yang efektif mencakup ketentuan bahwa pemohon AP bersedia dan siap untuk bekerja, mencari pekerjaan, mematuhi arahan resmi, menerima tawaran pekerjaan yang sesuai, dan menjalani pelatihan apa pun yang diperlukan). Belum diketahui bagaimana pendaftaran ini akan dilaksanakan, tetapi kemungkinan besar akan dikaitkan dengan JobsMalaysia, bank pekerjaan nasional yang telah lama berdiri, dan layanan terkait.

UU AK Malaysia masih pada tahap penerapan paling awal pada saat tulisan ini disusun. Kebijakan dan prosedur masih dibuat karena skema tersebut baru akan mulai membayar tunjangan berkala pada tahun 2019.

3.2.3 Republik Korea

Program AK Korea menggabungkan program tunjangan pengangguran dengan program stabilisasi ketenagakerjaan dan pengembangan kompetensi kerja. Skema ini komprehensif dan ditawarkan kepada pemberi kerja dan pekerja. Di bawah sistem Korea, tunjangan pengangguran dibagi menjadi (a) tunjangan pencarian pekerjaan yang memberikan pengganti sebagian pendapatan saat seorang pekerja mencari pekerjaan baru; dan (b) tunjangan promosi ketenagakerjaan yang memberikan, di samping

tunjangan pencarian pekerjaan, tunjangan dan dukungan untuk mendapatkan pekerjaan, untuk mengikuti pelatihan kerja, dan untuk biaya pindah.

3.2.4 Thailand

Di Thailand, sebagaimana di banyak negara, program dan kebijakan untuk meningkatkan kecakapan kerja dan prospek bekerja kembali di kalangan pengangguran mencakup pelatihan kerja seumur hidup, pengembangan keterampilan, penciptaan wirausaha, bursa kerja, dan konseling pekerjaan. Departemen Pengembangan Keterampilan (Department of Skill Development (DSD)) dan Departemen Ketenagakerjaan (Department of Employment (DOE)) secara erat mengoordinasikan kegiatan mereka dalam memberikan layanan ini. Tanggung-jawab umum DSD adalah untuk mengawasi dan mengoordinasikan kebijakan dan program pengembangan keterampilan dan pelatihan kerja. Selain mendukung skema AP, DSD akan mengawasi langkah-langkah berikut:

- ▶ Memeriksa pemberitahuan pelatihan kerja dan memberikan konseling kepada pengangguran yang diasuransikan sesuai dengan keterampilan dan kualifikasinya.
- ▶ Memberi pelatihan kepada penganggur yang diasuransikan bila diperlukan.
- ▶ Memantau kemajuan pelatihan pengangguran yang diasuransikan.

3.2.5 Vietnam

Negara ini mengesahkan skema asuransi penganggurannya pada tahun 2009. Pada saat itu, pasar tenaga kerja aktif Vietnam bergantung pada tren pasar tenaga kerja yang kuat dan lazim dimana warganya berpindah dari kondisi perdesaan ke setting perkotaan dan dari pertanian ke kegiatan non-pertanian. Sedangkan untuk pengangguran yang diasuransikan, pusat layanan ketenagakerjaan (PLK) menyelenggarakan bursa kerja untuk mempertemukan pencari kerja dan pemberi kerja.

Di Vietnam, setelah pekerja menganggur disetujui untuk menerima tunjangan AP, mereka berhak atas layanan gratis pencocokan pekerjaan PLK yang menilai kualifikasi dan pengalaman kerja pekerja. Jika pekerja telah memanfaatkan layanan gratis pencocokan pekerjaan namun masih tidak dapat menemukan pekerjaan, mereka dapat memenuhi syarat untuk mendaftar pelatihan kerja.

3.2.6 Kanada

Skema AK Kanada memberikan tunjangan ketenagakerjaan dan langkah dukungan yang total per tahunnya tidak boleh melebihi batas yang ditentukan. Namun, jumlah sebenarnya yang dibelanjakan mencapai sekitar separuh pengeluaran yang disetujui. Hal ini sebagian besar disebabkan oleh sulitnya menilai efektifitas berbagai kebijakan, termasuk kendala biaya dan penyampaian. Hanya penerima manfaat AK tertentu yang berhak atas tunjangan ketenagakerjaan yang berbiaya lebih tinggi dalam bentuk pelatihan, bantuan wirausaha, atau subsidi upah. Langkah-langkah dukungan misalnya perencanaan tindakan, keterampilan pencarian kerja, klub pencarian kerja, dan informasi pasar tenaga kerja dapat diakses oleh semua orang. Meskipun langkah-langkah tersebut didanai oleh skema AK nasional, sebagian besar program ini dikelola oleh provinsi dan daerah.

Dalam masa kemerosotan ekonomi, sistem AK juga mempromosikan program berbagi kerjanya. Di bawah program ini, di mana penurunan kegiatan usaha berada di luar kendali pemberi kerja, skema AK dapat menyediakan, untuk waktu terbatas, penggantian sebagian pendapatan untuk mendukung pekerja saat jam atau minggu kerja mereka dikurangi, hingga situasi ekonomi stabil.

4

Perbandingan biaya skema AP internasional

► 4.1 Sumber pembiayaan

Pembiayaan skema AP dapat diatur dengan berbagai cara. Tetapi, iuran pada akhirnya harus berasal dari satu atau lebih dari tiga sumber, baik salah satu atau gabungan dari ketiganya dan dengan rasio tertentu di antara ketiga sumber tersebut:

- Pemerintah (dari pendapatan pajak umum atau pajak yang dialokasikan);
- pemberi kerja; dan
- pekerja.

Beberapa pengamat menyebut sumber keempat, yaitu pemohon AP itu sendiri. Ini sama dengan mengatakan bahwa tunjangan AP pada akhirnya harus dibayar oleh penganggur itu sendiri dari penghasilan dan tabungan tiap orang pada saat ini atau di masa depan. Hal ini menghilangkan unsur “asuransi” dari asuransi pengangguran dan mengubah skema tersebut menjadi pengaturan tabungan swa-biaya. Hanya dua negara yang memiliki sistem semacam itu, setidaknya sebagian: Chili menjalankan skema hibrida tabungan plus asuransi, dan Yordania memiliki

skema tabungan murni. Tidak satu pun dari skema-skema tersebut yang memberikan perlindungan efektif bagi penganggur. Keduanya dapat dikategorikan sebagai biaya tinggi dan perlindungan rendah. Pendekatan ini bahkan tidak memenuhi standar minimum yang ditetapkan oleh Konvensi ILO No. 102 dan studi ini tidak mempertimbangkannya lebih lanjut.

Analisis saat ini fokus pada pembelajaran dari 80 negara atau lebih yang telah mengadopsi skema AP, berkisar dari negara maju hingga negara berkembang atau semi maju. Dari Negara Kuwait hingga Malaysia, dari Kerajaan Arab Saudi hingga Vietnam, semakin banyak negara telah menerapkan skema AP dalam beberapa tahun terakhir, menambah skema yang sudah ada di seluruh negara OECD dan di tempat lain, dari beberapa negara Eropa hingga Jepang, dari Republik Argentina hingga Republik Korea.

► 4.2 Biaya AP: Apa yang dicakup?

Satu pertanyaan mendasar adalah: apa yang akan dicakup dalam biaya skema AP itu sendiri? Tentu saja ada tunjangan AP itu sendiri, namun, biaya lain mungkin juga perlu dipertimbangkan. Apakah biaya pengelolaan skema AP akan dicakup? Hampir selalu seperti ini, baik untuk pengumpulan iuran maupun untuk pengelolaan pembayaran tunjangan berkala, termasuk verifikasi dan kendali untuk memastikan bahwa individu berhak atas tunjangan, keluar dari pekerjaan, dan aktif mencari pekerjaan.

Biaya lain mungkin berkisar dari pelaksanaan dan pengelolaan layanan penempatan kerja dan layanan rujukan hingga layanan konseling, pelatihan dan kursus pengembangan keterampilan untuk pencari kerja yang memenuhi syarat mendapatkan AP, transportasi ke dan dari kursus tersebut, langkah-langkah pengembalian ke pekerjaan dan penciptaan lapangan kerja, subsidi upah, dan hibah wirausaha.

► 4.3 Perdebatan yang didasarkan pada biaya relatif: Tunjangan AP vs KPTKA

Biaya lain yang disebutkan di atas sering dikategorikan sebagai KPTKA dan terkadang dipromosikan di bawah gagasan bahwa tunjangan AP, sebaliknya, merepresentasikan tunjangan pasif – tunjangan yang memungkinkan pencari kerja untuk tetap menganggur hingga seseorang mendapatkan pekerjaan untuk mereka. Karakterisasi itu secara tidak adil membuat stereotip tentang pencari kerja. Di bawah skema AP yang dirancang dan dikelola dengan baik, pencari kerja harus dan diharuskan aktif mencari pekerjaan baru. Tunjangan AP mereka, alih-alih mendorong kepasifan, justru memberi mereka waktu dan sarana untuk mendapatkan pekerjaan yang cocok, pekerjaan yang sesuai dengan pengalaman dan kualifikasi mereka. Memaksa pemohon AP memasuki pekerjaan apapun akan kontraproduktif bukan hanya bagi mereka tetapi juga bagi pemberi kerja.

Perdebatan pro dan kontra mengenai tunjangan AP vs. langkah pasar tenaga kerja harus mempertimbangkan biaya relatif dan efektivitas masing-masing. Satu pelajaran yang dipetik dari pengalaman internasional adalah bahwa program pasar tenaga kerja yang bersifat aktif cenderung berbiaya tinggi, dan dampaknya tidak pasti atau sulit untuk diukur dan ditiru.

Karena biayanya, program tersebut hanya dapat diberikan kepada relatif sedikit orang. Sebaliknya, tunjangan AP berkala dirancang sebagai pendekatan berbiaya rendah untuk membantu sejumlah besar pencari kerja bertahan melalui masa-masa sulit.

Jadi, alih-alih menyatukan keduanya, pendekatan yang lebih baik adalah memiliki sumber pembiayaan terpisah untuk tunjangan AP dan untuk langkah pasar tenaga kerja, sehingga biaya masing-masing dapat diperhitungkan dengan benar. Di Malaysia, misalnya, dana AP harus digunakan hanya untuk pembayaran tunjangan AP, biaya yang dikeluarkan untuk pengembalian ke pekerjaan, biaya evaluasi, pengeluaran administrasi dan tujuan terkait lainnya, serta untuk biaya pelatihan bagi pemohon AP. Ini sejalan dengan prinsip dasar bahwa bagian yang lebih besar dari apa yang dibiayai melalui sistem AP haruslah biaya tunjangan AP itu sendiri. Jika tidak, dasar pemikiran untuk memiliki pembiayaan AP khusus akan sulit dipertahankan atau dibela dalam jangka panjang. Demikian pula, iuran pemberi kerja dan pekerja ke sistem AP akan lebih sulit untuk dijustifikasi jika sebagian darinya terkait dengan pengeluaran yang mungkin dianggap kurang penting atau berbiaya terlalu tinggi oleh sebagian orang.

► 4.4 Berbagi biaya: Siapa yang membayar?

Kami telah menyebutkan tiga calon pembayar untuk sistem AP: Negara, pemberi kerja dan pekerja. Konvensi ILO dan prinsip-prinsip ILO pada umumnya mendukung tripartit berbagi, dan banyak negara sebenarnya mengatur pembiayaan AP dari masing-masing dari ketiga sumber tersebut.

Tidak ada alasan mengapa pemberi kerja atau pekerja harus menanggung bagian pembiayaan yang lebih besar, dan pembagian yang sama merupakan aturan umum. Pembagian yang sama juga diinginkan sehingga mitra sosial akan mengakui masing-masing sebagai mitra yang

sah di bawah sistem AP yang memungkinkan pendapat masing-masing didengar dan pengaruhnya dapat dirasakan terhadap arah dan keputusan AP, termasuk amandemen akhir, keputusan operasional, dan masalah.

Pelajaran yang dipetik di AS. Sebaliknya, sistem AP yang diterapkan di Amerika Serikat hanya dibayar oleh iuran pemberi kerja, kecuali di tiga dari 53 yurisdiksi AS (Di Amerika Serikat, setiap negara bagian memiliki skema AP sendiri, termasuk aturan tunjangan dan pembiayaan). Akibatnya, organisasi pekerja kurang memiliki pengaruh terhadap arah AP, dan pemberi kerja cenderung berlomba-lomba menuju tingkat paling minimal, menurunkan besaran iuran dengan memotong tunjangan. Selain itu, iuran pemberi kerja di AS ditentukan besarnya berdasarkan pengalaman sesuai dengan pemberhentian oleh masing-masing pemberi kerja. Sistem semacam itu rumit untuk diselenggarakan dan cenderung menimbulkan litigasi pekerja dan pemberi kerja. Studi terbaru juga menunjukkan bahwa penentuan besaran berdasarkan pengalaman, untuk perusahaan yang sudah berada di bawah tekanan, dapat menghambat permintaan dan perekrutan tenaga kerja selama masa pemulihan (Johnston, 2018).

Di banyak negara, pemberi kerja seringkali menolak pengenaan iuran AP wajib atau iuran lain untuk skema jaminan sosial. Namun demikian, sejumlah studi ekonomi menyatakan bahwa dalam jangka menengah hingga panjang, sebagian besar biaya iuran pemberi kerja dialihkan ke pekerjanya. Mekanisme pengalihan biaya semacam itu sederhana. Pemberi kerja menetapkan upah dengan mempertimbangkan total biaya penggajian mereka, termasuk biaya iuran jaminan sosial mereka. Akibatnya, setiap iuran baru atau kenaikan iuran pada akhirnya menjelma ke dalam penurunan upah dan pekerja menanggung biaya tersebut.

Bagi pekerja, implikasinya adalah mereka harus setuju untuk membayar iuran AP karena jika tidak, mereka akan kehilangan pengaruh padahal tetap harus menanggung biaya akhir.

Kami menempatkan iuran negara di posisi terakhir. Bila negara diminta untuk membayar iuran terhadap skema jaminan sosial seperti AP, sumber iurannya sebenarnya adalah warga negara, konsumen, dan perusahaan tempat negara memperoleh pendapatan umumnya. Namun, negara memiliki fleksibilitas karena dapat meminta pasar modal untuk membiayai defisit atau menyuntikkan dana stimulus jika terjadi kemerosotan ekonomi parah. Maka, negara setidaknya harus setuju untuk membiayai defisit AP yang terjadi selama kemerosotan ekonomi. Selain itu, dengan semangat pembiayaan tripartit dan kerjasama antara pemangku kepentingan publik dan swasta, negara harus bersedia membayar sebagian biaya AP, sehingga menunjukkan keterikatannya dengan mitra sektor swasta. Selain itu, sebagaimana pekerja atau pemberi kerja, negara akan memiliki pengaruh moral dan legitimasi yang lebih besar atas rancangan dan pengoperasian skema AP jika ikut membayar sebagian biaya program. Terakhir, Konvensi ILO No. 102 dan No. 168 sama-sama menuntut negara untuk menerima tanggung-jawab umum atas penyelenggaraan program sehubungan dengan kompensasi pengangguran, termasuk “tanggung-jawab atas penyediaan tunjangan sebagaimana mestinya” dalam kasus Konvensi No. 102.

► 4.5 Pembiayaan program AP: Berapa banyak biayanya?

Biaya aktual program AP akan bervariasi tergantung pada rancangan skema, persyaratan yang harus dipenuhi untuk memenuhi syarat, jumlah tunjangan bulanan, durasinya, dan yang tidak kalah penting, jumlah orang yang kemungkinan akan menerima tunjangan tersebut, mengingat tingkat pengangguran, kinerja ekonomi negara dan struktur pasar tenaga kerjanya. Penyusunan skema AP yang dirancang dengan baik harus membuatnya menjadi usaha yang relatif murah, jika tidak, mungkin tidak sesuai untuk waktu dan keadaan.

Hal ini mungkin masih berarti bahwa, untuk sementara, biaya tunjangan AP dapat naik ke tingkat yang cukup tinggi selama periode perlambatan ekonomi yang parah dan terutama selama resesi atau krisis keuangan. Dalam keadaan seperti itu, skema AP akan berfungsi sebagaimana mestinya. Namun, relatif tingginya biaya AP mungkin juga disebabkan oleh ketergantungan yang berlebihan terhadap dana AP untuk membayar pengeluaran yang tidak terkait erat dengan tunjangan AP – dan misi utamanya untuk mendukung pekerja yang menganggur sementara waktu ketika mereka mencari pekerjaan lain.

Tabel 3

Besaran iuran asuransi pengangguran di negara-negara terpilih (% penghasilan yang diasuransikan)

Negara	Iuran pekerja (%)	Iuran pemberi kerja (%)	Iuran Pemerintah (%)	Total (%)	Tahun disahkan
Jepang*	0,6	0,6 + 0,35	25 dari pembayaran	1,55 plus 25 dari pembayaran	1947
Vietnam	1,0	1,0		2,0	2009
Thailand	0,5	0,5	0,25	1,25	2004
Malaysia	0,2	0,2	Pembiayaan sementara tahun pertama.	0,4	2018
Korea, Republik	0,65	0,90 - 1,55	nihil	1,55 - 2,20	1995
Kuwait	0,5	0,5	0,5	1,5	2013
Saudi Arabia	1,0	1,0	nihil	2,0	2014
Kanada**	1,66	2,32	nihil	3,98	1941

* Selain membayar sebesar iuran pekerja, pemberi kerja juga membayar 0,35 persen dari pendapatan untuk “Dua Layanan”, yaitu stabilisasi ketenagakerjaan dan pengembangan keterampilan.

** Besaran untuk tahun 2018. Di Kanada, besaran iuran direvisi setiap tahun, dan hanya sekitar separuh pengeluaran AP untuk program yang terkait erat dengan kehilangan pekerjaan.

Perlu ditekankan bahwa tabel di atas hanya untuk tujuan ilustrasi karena tingkat besaran iuran akan bergantung pada keadaan masing-masing negara, pasar tenaga kerjanya, biaya yang dicakup dalam pembiayaan AP, dan kemurahan hati relatif skema AP bersangkutan.

Namun demikian, ekspektasi biaya rendah untuk AP, seperti di sebagian besar negara, mungkin mendukung iuran AP yang berbeda, dan seharusnya tidak memerlukan dukungan keuangan dari sumber lain yang ada.

► 4.6 Administrasi dan organisasi

Pertimbangan di atas bertumpu pada asumsi bahwa dalam mengimplementasikan skema AP baru terdapat (atau bisa jadi akan dibentuk) sebuah organisasi atau badan yang mampu mengelola skema tersebut secara kompeten. Ini membutuhkan organisasi yang memiliki skala luas di dalam negeri, yang dapat menjangkau secara efektif ke semua wilayah dan memberikan layanan garis depan di mana pun mereka dibutuhkan.

Di Indonesia, sebuah badan baru diluncurkan pada tanggal 1 Juli 2015 untuk memikul tanggung-jawab atas jaminan hari tua, sebuah skema pensiun baru dengan tunjangan pasti, jaminan kecelakaan kerja, dan tunjangan pemakaman. BPJS Ketenagakerjaan beroperasi secara nonprofit dan bertanggung-jawab langsung kepada Presiden Indonesia. Ini adalah penerus PT Jamsostek yang sebelumnya menjalankan tanggung-jawab tersebut, sehingga tampaknya memiliki latar belakang dan keahlian yang memadai di bidang jaminan sosial.

Namun Indonesia adalah negara yang sangat besar, terpencar, dan terdesentralisasi, mungkin lebih sulit untuk dioperasikan daripada kasus di beberapa negara lain. Dalam menentukan akan dilanjutkan atau tidaknya skema AP, evaluasi terhadap kantor dan fasilitas BPJS diperlukan untuk menentukan kesiapan mereka untuk mengelola skema AP.

Status, lokasi, dan efektifitas sumberdaya manusia serta kantor penempatan juga perlu ditentukan. Sebuah studi tahun 2009 yang dilakukan atas nama Pemerintah Indonesia, misalnya melaporkan "sangat bervariasinya layanan ketenagakerjaan yang tersedia di berbagai daerah karena perbedaan prioritas dan persepsi masing-masing pemerintah daerah" (Hamada, 2009). Apakah masalah ini telah berhasil diatasi atau tidak harus diverifikasi. Sebuah laporan tentang kelayakan memperkenalkan skema AP di Indonesia, meskipun sekarang sudah kadaluarsa, mengungkapkan keprihatinan tentang potensi kapasitas administratif untuk menjalankan sistem tunjangan pengangguran di negara itu (ILO, 2003). Tidak diragukan bahwa banyak hal telah dilakukan sejak saat itu, tetapi evaluasi saat ini harus dilakukan dan biaya yang dihasilkan harus ditentukan.

► 4.7 Otonomi dan perlindungan dana AP

Pengamanan dana AP terkadang muncul sebagai aspek khusus dari pembiayaan AP. Penting bahwa dana ini digunakan hanya untuk tujuan pengumpulannya dan tidak dialihkan untuk kegunaan lain atau program lain. Beberapa otoritas negara menjarah dana AP ketika dana tersebut mengalami surplus atau mengubah UU sehingga program yang tidak terkait dapat dibiayai melalui iuran AP. Tindakan semacam itu merusak kredibilitas publik dan berpotensi merusak keberlanjutan jangka panjang skema jaminan sosial. Kontrak implisit antara pemangku kepentingan dan pemerintah seharusnya adalah dana yang terkumpul untuk tujuan tertentu akan digunakan hanya untuk tujuan itu.

Penjarahan atau pengalihan dana dapat ditangkis, setidaknya sampai taraf tertentu, dengan mengesahkan UU yang secara jelas menetapkan tidak bisa diganggu gugatnya dana AP dan dengan meminta laporan yang transparan dan berkala kepada para pemangku kepentingan. Satu pengaturan yang sangat baik, di Chili, adalah bahwa semua dana AP yang dikumpulkan oleh pemerintah diserahkan ke perusahaan swasta dan tidak dapat diakses oleh pemerintah.

► 4.8 Bagaimana agar semua ini dapat dijalankan di Indonesia?

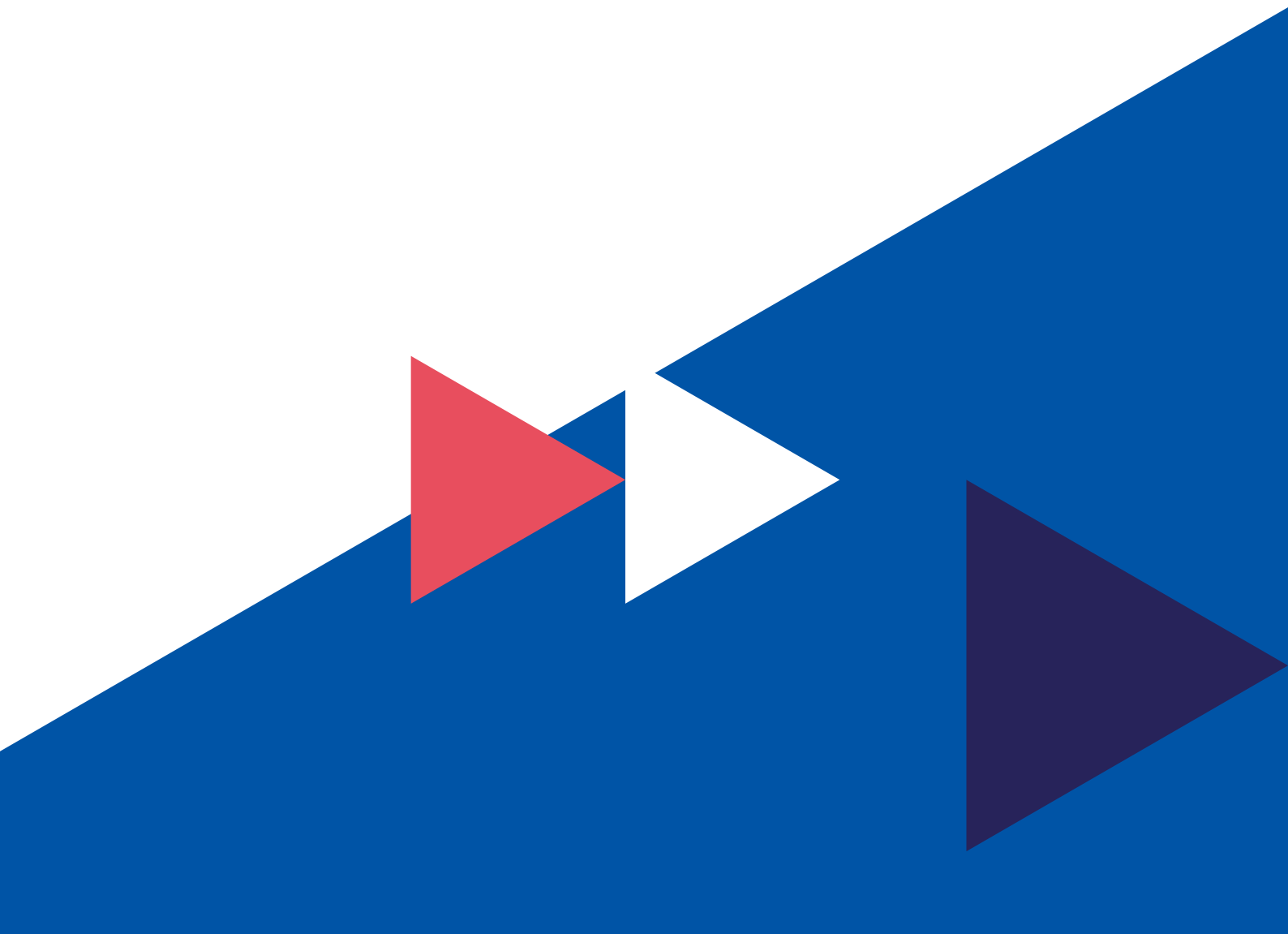
Berikut adalah parameter umum bagaimana skema AP dapat didanai di Indonesia. Tidak satu pun yang disebutkan di atas memberikan aturan yang sederhana dan lugas. Justru, contoh-contoh tersebut menyajikan serangkaian masalah yang perlu didiskusikan dan disepakati.

Indonesia berencana untuk mengkaji dan pada akhirnya memperkenalkan, bersama dengan skema kompensasi pengangguran, sebuah Dana Pengembangan Keterampilan (DPK) yang direvitalisasi pada saat penulisan naskah ini. Lima tantangan terkait telah ditandai oleh Menteri Ketenagakerjaan (Koran-Jakarta, 2018):

- pentingnya pekerjaan berkualitas dan kerja layak;
- reorientasi pendidikan untuk memastikan pembelajaran berkualitas yang relevan dengan perekonomian modern;
- peluang peningkatan dan pengalihan keterampilan bagi pekerja;
- tunjangan pengangguran bagi korban PHK; dan
- Informasi pasar tenaga kerja berkualitas, untuk melengkapi informasi yang ada yang dirasa lemah dan tidak dapat diandalkan.

Visi Menteri adalah mengkombinasikan alokasi anggaran negara, peningkatan pendanaan DPK, dan tunjangan pengangguran yang diberikan oleh BPJS Ketenagakerjaan, untuk mencapai tujuan yang lugas: "Singkatnya, kami ingin DPK dan tunjangan pengangguran itu berkelanjutan dan berjalan dengan baik." (Purba, Gervin Nathaniel, 2018)

Pada titik ini, tidak mungkin untuk memberikan arah bahwa pembiayaan AP dan pendanaan DPK dapat dilakukan bersamaan atau terpisah, kecuali menekankan kembali perlunya skema yang terjangkau dan dirancang dengan baik. Dapat dipahami bahwa tunjangan AP memang cenderung memiliki audiens dan permohonan yang lebih besar daripada program DPK, yang mengingat biayanya, harus difokuskan pada individu dalam jumlah yang lebih terbatas.



5

Implikasi bagi skema asuransi pengangguran yang efektif di Indonesia

Mengingat terbatasnya informasi yang tersedia saat ini mengenai potensi desain AP di Indonesia, sebuah skema asuransi pengangguran yang “efektif” untuk negara ini tetap menjadi masalah yang kompleks dan tidak pasti. Memang, konsultasi dan dialog baru mulai membahas masalah ini dan konsensus belum tercapai mengenai akan seperti apa rencana AP nasional itu dan apa tujuan yang hendak dicapai.

Masalah di Indonesia adalah fakta bahwa banyak pekerja yang bekerja di pekerjaan informal, yang mungkin tidak terdaftar pada otoritas publik. Seringkali sulit untuk memasukkan pekerja semacam itu dalam suatu skema jaminan sosial. Salah satu cara untuk mendorong pekerja memperluas cakupan jaminan sosial bagi mereka mungkin dengan menawarkan tunjangan jangka pendek yang menarik atau bahkan gratis misalnya tunjangan sakit atau melahirkan sebagai bagian dari tunjangan jaminan sosial komprehensif.

Penciptaan skema AP yang relatif dermawan mungkin juga mendorong pekerja di pekerjaan informal untuk masuk ke angkatan kerja formal. Denmark, misalnya, dengan mensubsidi sistem AP-nya, telah mencapai cakupan AP yang tinggi sekaligus mempertahankan pendaftaran sukarela. Namun, harapan ini harus dijaga dalam batas-batas yang wajar dan AP dapat dilihat hanya sebagai salah satu langkah di tollbox pembuat kebijakan.

Vietnam merupakan salah satu contoh negara yang mengadopsi skema AP meskipun tingkat informalitas tenaga kerjanya sangat tinggi, dengan pandangan bahwa AP akan menjadi pendorong jangka panjang untuk meningkatkan partisipasi dalam perekonomian formal.

Secara luas, rencana AP yang efektif mungkin adalah rencana yang memenuhi tujuan utama berikut dengan biaya yang cukup rendah:

- ▶ memberikan penggantian pendapatan yang wajar bagi pencari kerja;
- ▶ membantu dan memberi insentif kepada individu yang menganggur untuk mencari pekerjaan baru;
- ▶ mendukung pemberi kerja ketika mereka perlu merestrukturisasi atau menyesuaikan kebutuhan sumberdaya manusianya;
- ▶ mendukung masyarakat dan daerah di saat kemerosotan atau perlambatan ekonomi; dan
- ▶ membantu otoritas publik menangani masalah penyesuaian tenaga kerja.

Tabel 4 di bawah ini menyajikan manfaat langsung dan tidak langsung yang diberikan oleh AP, dan dapat digunakan untuk mendeskripsikan, menurut kriteria di atas, seperti apa rencana AP yang efektif.

Tabel 4
Manfaat utama yang diberikan oleh sebuah sistem AP

Kategori	Manfaat
Penganggur dan keluarganya	▶ Berkurangnya kesulitan dan kemiskinan ▶ Kesempatan yang lebih baik untuk mendapatkan pekerjaan yang cocok ▶ Berkurangnya stres dan masalah kesehatan ▶ Menghindarkan kesulitan keuangan yang dapat menimbulkan konflik keluarga ▶ Meningkatnya kecakapan kerja melalui pelatihan dan pelatihan ulang

Kategori	Manfaat
Perusahaan	▶ Fleksibilitas untuk menyesuaikan dengan perubahan teknologi atau struktur ▶ Pemutusan hubungan kerja lebih mudah diterima oleh pemberi kerja dan pekerja ▶ Tenaga kerja yang “terlindungi” selama pemberhentian sementara ▶ Lingkungan ekonomi dan bisnis yang lebih stabil ▶ Potensi untuk lebih menyesuaikan pelatihan kerja dengan kebutuhan perusahaan ▶ Lebih sedikit tekanan jika terjadi pemotongan atau kebangkrutan
Pekerja	▶ Keamanan dan kepastian ▶ Mengurangi kebutuhan untuk menabung
Pemerintah	▶ Stabilisasi ekonomi selama resesi ▶ Pendapatan pajak yang lebih tinggi ▶ Berkurangnya biaya skema bantuan publik ▶ Berkurangnya kebutuhan akan intervensi khusus pemerintah
Masyarakat	▶ Stabilitas sosial dalam hal berkurangnya keresahan, kenakalan, dan kriminalitas

Penganggur dan keluarganya memperoleh manfaat dari penerapan skema AP karena akan memungkinkan banyak dari mereka terhindar dari jatuh ke dalam kemiskinan. Terjaganya martabat dan harga diri manusia yang diakibatkannya dapat membantu mengurangi stres dan masalah kesehatan serta konflik keluarga. Beberapa penelitian sampai pada kesimpulan umum, “Asuransi ketenagakerjaan membuat perbedaan bagi kesehatan populasi yang paling rentan, pekerja berupah rendah dan berpendidikan rendah” (McLeod et al., 2012).

Pendapatan sementara yang diberikan oleh AP, bersama dengan pemberian asistensi kembali bekerja dan pelatihan keterampilan, dapat memberi pencari kerja kesempatan yang lebih

baik untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dengan pengalaman, pendidikan dan cita-cita mereka.

Indonesia di masa lalu memperhatikan pekerja yang menganggur terutama melalui ketentuan UU ketenagakerjaan tentang pemberitahuan dan pesangon. Namun, banyak pekerja merupakan karyawan dengan waktu tertentu dan oleh karena itu tidak berhak atas uang pesangon. Pekerja yang lain tidak bekerja cukup lama untuk membangun hak yang signifikan atas tunjangan pesangon. Selain itu, karyawan yang diberhentikan mengalami situasi genting jika mantan pemberi kerja mereka bangkrut dan oleh karena itu tidak dapat memberikan waktu pemberitahuan wajib dan pesangon.

Atau, pemberi kerja yang berada di bawah tekanan mungkin tidak mampu membayar semua upah terutang, atau mungkin hanya mampu membayar atau terpaksa membayar setelah proses hukum yang panjang. Studi tentang masalah ini dapat membantu memperjelas kebutuhan akan skema AP.

Pemberi kerja dan perusahaan juga mendapatkan manfaat dari AP yang memfasilitasi perekrutan pekerja yang lebih sesuai dengan kebutuhan mereka. Pekerja lebih mungkin menjadi produktif dan tidak cenderung meninggalkan pekerjaan sebelum waktunya jika keputusan mereka untuk bergabung dengan perusahaan dibuat tanpa tekanan mendesak untuk mendapatkan penghasilan subsisten. Sistem AP juga dapat membantu perusahaan mengelola pengurangan tenaga kerja dengan lebih fleksibel karena mereka dan pekerjanya dapat bergantung pada dukungan keuangan sementara, yang sepenuhnya dijamin oleh skema AP publik.

Tunjangan AP juga dapat memfasilitasi upaya perusahaan untuk melakukan pemberhentian sementara, sehingga lebih memungkinkan pekerja tetap tersedia saat kegiatan usaha normal berlanjut, sehingga menghindarkan perlunya merekrut dan melatih staf baru. Atau, beberapa negara mengizinkan pemberi kerja untuk sementara waktu menempatkan tenaga kerja mereka pada pengurangan jam dan upah, dengan tunjangan berbagi-kerja AP mensubsidi sebagian pendapatan pekerjanya yang hilang. Ini memungkinkan pemberi kerja untuk mempertahankan semua staf mereka sebagai karyawan aktif. Di Republik Federal Jerman, misalnya, skema berbagi-kerja yang mencakup 500.000 pekerja selama resesi keuangan global mempertahankan sekitar 120.000 pekerjaan (Federal Employment Agency, 2011). Tunjangan berbagi-kerja telah diadopsi di beberapa negara termasuk Kanada, Kerajaan Denmark, Republik Prancis, dan Amerika Serikat.

Pada tingkat ekonomi makro, perusahaan juga memperoleh manfaat dari stabilitas ekonomi yang lebih besar yang diberikan oleh AP di dalam masyarakat mereka dan di dalam negeri yang pada gilirannya membantu menstabilkan kegiatan usaha dan pemasukan.

Pekerja aktif juga mendapatkan manfaat dari sistem AP yang menjamin perlindungan sosial untuk mereka jika diperlukan. Ini dapat mengurangi kebutuhan mereka untuk menjaga cadangan likuiditas di rekening bank dengan imbal hasil rendah sebagai jaminan terhadap kemungkinan kehilangan pekerjaan. Likuiditas yang berlebihan menurunkan kemampuan orang untuk melakukan investasi pribadi atau keluarga yang dapat meningkatkan standar hidup mereka.

Pemerintah dan masyarakat mendapatkan manfaat dari AP dalam sejumlah hal:

- ▶ stabilisasi ekonomi selama resesi;
- ▶ pendapatan pajak yang lebih tinggi;
- ▶ berkurangnya biaya skema bantuan publik;
- ▶ berkurangnya kebutuhan akan intervensi pemerintah; dan
- ▶ meningkatnya stabilitas sosial, termasuk berkurangnya keresahan publik, kenakalan dan kriminalitas.

Pendapatan pajak yang lebih tinggi seharusnya mengalir dari pengeluaran konsumen yang berkelanjutan selama kemerosotan ekonomi atau di daerah yang tertekan sementara, maupun dari kegiatan ekonomi tambahan yang diakibatkan oleh pengurangan tabungan darurat yang dimiliki oleh orang yang bekerja.

Sistem AP menyalurkan biayanya tidak hanya ke kelompok yang dicakup tetapi juga dari waktu ke waktu. Akibatnya, iuran yang dikumpulkan di bawah sistem AP harus tetap relatif stabil selama siklus usaha, untuk membayar iuran serta

sistem perekonomian secara keseluruhan. Di saat perlambatan ekonomi, tunjangan AP akan bertindak sebagai penstabil otomatis bagi perekonomian, dengan memberikan pendapatan dasar bagi penganggur dan dengan demikian mendukung belanja konsumen, yang pada gilirannya membantu menstabilkan usaha dan kegiatan ekonomi. Di Amerika Serikat, misalnya, diperkirakan bahwa pengeluaran untuk tunjangan AP selama tahun 2009 berkontribusi terhadap penurunan kejatuhan PDB sebesar 18,3 persen (Vroman, 2010).

Bila tidak ada penstabil otomatis seperti AP, pemerintah mungkin harus melakukan intervensi dengan langkah khusus untuk mendukung pekerja dan komunitas terdampak selama masa kemerosotan ekonomi, seperti yang terjadi di banyak negara selama krisis ekonomi global tahun 2008–09. Kemungkinan, dengan adanya sistem AP, beberapa pengeluaran stimulus dapat dihindari.

Kesimpulannya, skema AP yang efektif untuk Indonesia harus terjangkau dan harus memberi manfaat keamanan finansial dan stabilitas ekonomi yang lebih baik bagi semua pemangku kepentingan – pertama-tama untuk pekerja pertama, tetapi juga untuk pemberi kerja dan otoritas publik.

6

Pengalaman AP/AK dan pelajaran yang dipetik

► 6.1 Pengalaman AP/AK di seluruh dunia

Di seluruh dunia, 82 negara menyelenggarakan skema asuransi sosial wajib, dan beberapa di antara rencana ini telah beroperasi selama lebih dari 100 tahun. Tiap skema nasional berbeda, dibentuk oleh faktor-faktor seperti sejarah, keadaan politik, fitur pengangguran, karakteristik pasar tenaga kerja, dan ketentuan hukum dalam negeri masing-masing negara.

Tiap negara membutuhkan gagasan yang jelas tentang apa yang harus dicapai oleh skema AP/AK, serta pandangan realistis tentang batasan

instrumen semacam itu. Tidak ada skema AP/AK, betapapun baiknya dirancang dan bahkan jika disertai oleh KPTKA, dapat menyelesaikan masalah pengangguran suatu negara. Tujuan utama skema AP harus dibuat sesederhana dan sejelas mungkin: yaitu untuk memberikan penggantian pendapatan sementara dan parsial kepada orang yang diasuransikan yang kehilangan pekerjaan sembari mereka mencari pekerjaan baru.

Bagan berikut menyajikan tingkat pengangguran untuk negara-negara tertentu.

Tabel 5

Tingkat pengangguran untuk negara tertentu

#	Negara	Tingkat pengangguran (%)	Youth unemployment rate (%)
1	Indonesia	5,1 (Mei 2018)	15,6 (2017)
2	Jepang	2,4 (Mar. 2018)	3,8 (2018)
3	Malaysia	3,3 (Mei 2018)	10,6 (2017)
4	Korea, Repub.	3,7 (Juni 2018)	9,1 (2018)
5	Thailand	1,1 (Juni 2018)	5,2 (2018)
6	Vietnam	2,0 (Des. 2017)	7,0 (2017)
7	Kanada	6,0 (Juni 2018)	11,7 (2018)

Sumber: Trading Economics (2019).

Pada saat penulisan ini, tingkat pengangguran di Indonesia lebih tinggi daripada di beberapa negara Asia lainnya, meskipun masih relatif rendah menurut standar internasional. Apa artinya ini bagi biaya tunjangan dan besaran iuran tidak dapat ditentukan tanpa analisis penuh terhadap pasar tenaga kerja dan penentuan parameter skema AP untuk Indonesia. Tingkat pengangguran muda di Indonesia (15,6 persen) jauh lebih tinggi dibandingkan negara lain di Asia Tenggara. Namun, Indonesia telah mengurangi

tingkat pengangguran muda dari 22,3 persen (Statistica, 2007) menjadi 15,6 persen, sebuah penurunan yang signifikan selama sepuluh tahun sebelumnya. Jepang (3,8 persen) dan Thailand (5,2 persen) masing-masing memiliki tingkat pengangguran yang rendah untuk anak muda.

Bagan berikut menyajikan penduduk dan tingkat partisipasi angkatan kerja untuk enam negara Asia yang dipilih untuk penelitian ini ditambah Kanada.

Tabel 6

Penduduk dan tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK), negara tertentu

#	Negara	Penduduk (juta)	TPAK* (%)	TPAK untuk perempuan** (%)
1	Indonesia	262	69,0	51
2	Jepang	127	61,7	50
3	Malaysia	32,5	68,4	51
4	Korea, Repub.	51,45	63,8	52
5	Thailand	66,19	67,6	60
6	Vietnam	95,5	76,9	73
7	Kanada	36,96	65,5	61

* Dari Tradingeconomics.com (Juni 2018).

** Dari World Bank (2017), <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS> [diakses 22 Mar. 2019].

TPAK didefinisikan sebagai proporsi penduduk berusia 15–64 tahun yang bekerja atau tidak bekerja, dibandingkan dengan jumlah penduduk di antara usia tersebut. Indonesia, dengan 69,0 persen, termasuk yang tertinggi dalam kelompok

negara ini dalam hal TPAK. Untuk partisipasi perempuan, sebesar 51 persen, Indonesia termasuk yang terendah, bersama dengan Jepang, Republik Korea, dan Malaysia.

► 6.2 Pelajaran yang dipetik dari negara lain

6.2.1 Pentingnya konsultasi nasional

Belajar dari negara-negara terpilih dalam studi ini, kami menekankan perlunya konsensus nasional sebelum menerapkan atau mengubah skema AK. Mengembangkan sistem AK yang tepat adalah proses yang harus bereaksi terhadap pasar tenaga kerja dan kondisi ekonomi sembari melakukan diskusi berkelanjutan dengan pemangku kepentingan. Dari Mongolia dan Thailand, pelajaran penting yang dipetik untuk kepentingan memastikan keberlanjutannya adalah dengan membuat program dan proses AP tetap sederhana.

Pilihan yang memungkinkan bagi Indonesia adalah dengan memperkenalkan AK dalam dua atau tiga tahap. Tahap awal mungkin menetapkan komponen utama AK, yaitu skema iuran wajib dengan penggantian pendapatan sementara bagi mereka yang kehilangan pekerjaan secara tidak sukarela dan aktif mencari pekerjaan dengan persyaratan bahwa pencari kerja melaporkan secara berkala upaya pencarian kerja mereka. Tahap kedua mungkin menambahkan langkah-langkah ketenagakerjaan berbiaya rendah, misalnya lokakarya pencarian kerja dan penulisan resume, ke program AP, sementara tahap ketiga dapat memperkenalkan pelatihan kerja bersama dengan mekanisme pemantauan kualitas.

Tujuannya adalah untuk mengembangkan sebuah sistem yang lugas, tidak rumit tetapi efektif yang memahami kebutuhan masyarakat Indonesia dan meminta pendapat semua pemangku kepentingan, terutama kelompok pemberi kerja dan pekerja. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa semua harus mendapat manfaat dari pelaksanaan AP.

6.2.2 Kolaborasi dengan kementerian lain

Untuk mencapai skema AK yang efektif untuk Indonesia akan membutuhkan kolaborasi yang kuat dengan kementerian-kementerian terkait. Misalnya, banyak negara menerapkan pendekatan layanan satu pintu, di mana berbagai kementerian berbagi tempat pelayanan yang sama untuk kenyamanan pekerja dan pemberi kerja serta untuk memberikan layanan berkualitas kepada publik dengan biaya yang wajar. Pemerintah berada di bawah tekanan konstan untuk menyeimbangkan anggaran dan memberikan layanan berkualitas kepada semua warga, serta berinovasi dan memodernisasi sistem mereka. Hal ini dapat dilakukan dengan kementerian berbagi tempat layanan dan staf untuk menangani masalah administratif misalnya menerima klaim dan memberikan layanan secara langsung. Hal yang sama dapat diterapkan pada layanan elektronik di internet.

6.2.3 Pelajaran yang dipetik dari Chili

Sementara kertas kerja Sehnbruch dan Carranza (2015) fokus terutama pada keterbatasan model berbasis tabungan di Chili, kertas kerja tersebut memberikan pelajaran berharga bagi negara-negara secara umum. Pendekatan berbasis tabungan Chili, seperti yang telah disebutkan, seharusnya tidak terlalu menarik bagi Indonesia, tetapi beberapa pelajaran yang dipetik untuk negara berkembang patut disebutkan:

- Demi untuk menghindari apa yang disebut bahaya moral, negara tidak boleh membatasi diri pada pendekatan atau aturan yang memberikan tunjangan yang tidak efektif. Sementara sistem di Chili sudah pasti berhasil

menghindari bahaya moral, tingkat cakupan dan pembayaran tunjangan (tingkat penggantian) sangat rendah, sehingga sistem tersebut tidak dapat secara tepat digambarkan sebagai sistem asuransi pengangguran karena komponen asuransinya sangat terbatas (Sehnbruch and Carranza, 2015).

- ▶ Studi yang sama juga mencatat bahwa analisis dan studi yang tepat diperlukan:

Terlepas dari tekanan politik, pemerintah seharusnya tidak merancang kebijakan publik begitu saja tanpa terlebih dahulu mengumpulkan informasi yang tepat. Dalam kasus ini, pembuat kebijakan Chili jelas menerapkan sistem asuransi pengangguran (sebagai tanggapan atas keharusan politik) tanpa informasi yang dapat diandalkan mengenai kombinasi tingkat gaji, jenis kontrak, durasi kerja, dan durasi pengangguran. [Selain itu ada fakta bahwa] ketiadaan data yang dapat diandalkan seringkali menciptakan ruang untuk distorsi ideologis, yang secara signifikan dapat membelokkan perdebatan kebijakan (Sehnbruch and Carranza, 2015).

- ▶ Hal yang mungkin akan memicu banyak perdebatan di Indonesia sebagaimana di Malaysia dan di tempat lain, adalah tentang pesangon dan uang perampangan, dan masalah yang terkait dengan sistem tersebut:

Selain itu, kualitas pekerjaan dan berfungsinya sistem perlindungan sosial di Amerika Latin dan negara berkembang lainnya, kemungkinan besar akan meningkat jika sistem asuransi pengangguran (bersama dengan iuran yang lebih tinggi ke sistem pensiun sehingga pekerja tidak dirugikan), mengganti hak pesangon yang ada. Ini akan memiliki keuntungan lain yaitu mengurangi perbedaan antara kontrak terbuka dan kontrak jangka pendek, dan

akan menghindarkan penggunaan kontrak jangka pendek yang berlebihan (Sehnbruch and Carranza, 2015).

Poin terakhir ini menghantarkan ke sub bagian berikut.

6.2.4 Pesangon

Pesangon adalah kompensasi yang diberikan oleh pemberi kerja kepada pekerja yang diberhentikan, pekerjaannya dihapuskan, atau yang melalui kesepakatan bersama memutuskan untuk keluar dari perusahaan, atau yang berpisah dengan perusahaan karena alasan lain. Pesangon memberi kompensasi kepada pekerja atas hilangnya tunjangan senioritas dan tunjangan terkait pekerjaan. Pesangon juga mengakui masa kerja pekerja. Beberapa negara memiliki ketentuan hukum dan/atau perjanjian bersama yang melindungi pekerja dengan cara ini, atau mungkin diatur di dalam kontrak layanan tertulis. Biasanya, jumlah pesangon sesuai jumlah minggu atau bulan pembayaran yang ditentukan tergantung pada jumlah tahun pekerja bekerja di perusahaan tersebut.

Di Indonesia, “pesangon” mengacu pada salah satu dari empat jenis tunjangan pemutusan hubungan kerja: (i) pembayaran pesangon wajib; (ii) penghargaan masa kerja; (iii) biaya kompensasi (atau pembayaran atas cuti dan hak yang tidak digunakan); dan (iv) uang pesangon sukarela.

Baik pesangon maupun tunjangan pengangguran memberikan bantuan keuangan, tetapi dengan cara yang sangat berbeda dan dalam masing-masing kasus dengan jaminan yang sangat berbeda: (i) pembayaran pesangon memberikan pembayaran lump-sum yang signifikan kepada pekerja setelah masa kerja yang lama; sementara (ii) tunjangan pengangguran memberikan kompensasi terkait pendapatan secara berkala kepada pencari kerja setelah masa kerja yang jauh lebih pendek. Pembayaran pesangon didasarkan pada UU ketenagakerjaan tertentu dan hanya dibayarkan jika

pemberi kerja masih sanggup membayar, mampu dan mau memenuhi kewajibannya kepada mantan pekerja. Tunjangan pengangguran, di sisi lain, dijamin oleh negara berdasarkan UU jaminan sosial.

Perbedaan lainnya adalah bahwa pembayaran pesangon tidak terkait dengan kebijakan dukungan untuk kembali bekerja, sedangkan AP bertujuan untuk membantu pekerja agar dapat kembali bekerja secepatnya. Akibatnya, pembayaran pesangon dibayarkan baik penganggur mencari pekerjaan ataupun tidak, tidak seperti tunjangan pengangguran, di mana mencari pekerjaan yang cocok adalah syarat untuk pembayaran tunjangan.

Saat mempertimbangkan apakah akan menerapkan skema AP/AK atau tidak, tiap negara harus mempertimbangkan dampak pembayaran pesangon yang ada dan bagaimana menangani pembayaran tersebut. Di Vietnam, pemberi kerja harus memberikan pembayaran pesangon untuk masa kerja hingga tanggal 1 Januari 2009 tetapi tidak perlu lagi melakukannya untuk masa kerja yang tercakup dalam skema AP sejak tanggal itu.⁵

Namun, beberapa negara mempertahankan pembayaran pemisahan dan skema AP/AK. Di Thailand, studi ini menemukan, skema AP tidak memperhitungkan pembayaran pesangon, sehingga tunjangan AP dibayar penuh sekalipun ada pembayaran yang diwajibkan oleh hukum untuk pekerja yang diberhentikan. Di Kanada, di sisi lain, pembayaran pesangon dipotong dari tunjangan AP jika tidak dibayarkan, sehingga menunda dimulainya klaim AP. Di bawah skema AP Mongolia, dimulainya tunjangan AP juga ditunda hingga setelah pembayaran terakhir tunjangan pemberhentian.

Indonesia dapat mempertimbangkan pendekatan tersebut sebagai pilihan yang memungkinkan untuk mengembangkan posisinya sendiri.

6.2.5 Bonus kembali bekerja *lump sum*

Beberapa negara mengizinkan pembayaran *lump-sum* ketika seseorang mendapatkan pekerjaan tetap. Di Republik Korea, misalnya, seorang pekerja yang mendapatkan pekerjaan sebelum menerima semua tunjagannya menerima 50 persen dari sisa tunjangan sebagai bonus. Misalnya, jika seorang pekerja berhak atas tunjangan selama enam bulan dan mendapatkan pekerjaan setelah menerima pembayaran bulanan dua kali, mereka akan menerima pembayaran *lump-sum* yang setara dengan tunjangan dua bulan (separuh dari sisa hak).

Mulai tahun 2019, Malaysia mengikuti jalur serupa. Jika pemohon AP yang memenuhi syarat menerima tawaran pekerjaan dan melapor untuk bertugas dalam jangka waktu yang ditentukan, mereka akan menerima 25 persen dari sisa hak yang belum dibayarkan.

Vietnam dulu membayar sisa tunjangan AP secara *lump-sum* setelah pemohon AP mendapatkan pekerjaan atau memulai dinas militer, sekalipun mereka kembali bekerja kepada pemberi kerja yang sama. Ketentuan ini menyebabkan setiap orang yang kehilangan atau keluar dari pekerjaan menerima tunjangan maksimum, sebuah proposisi yang tidak dapat bertahan dalam jangka panjang. Akibatnya, ketentuan untuk bonus *lump-sum* dihapus sejak tanggal 1 Januari 2015.

Efektivitas bonus kembali bekerja dipertanyakan, yang tampak dalam beberapa penelitian akan meningkatkan kecepatan kembali bekerja, dalam penelitian lain memiliki dampak menguntungkan yang kecil. Indonesia mungkin akan merasa sebaiknya menunda pendekatan semacam itu untuk pertimbangan masa depan.

⁵ Pasal 139: Ketentuan transisi, ayat 6 UU Asuransi Sosial (2006) menyatakan “Durasi buruh membayar premi pengangguran berdasarkan ketentuan UU ini tidak dihitung untuk mendapatkan tunjangan kehilangan pekerjaan berdasarkan ketentuan UU ketenagakerjaan atau UU tentang kader atau pegawai negeri.”

6.2.6 Studi aktuaria dan evaluasi

Ketika suatu negara mempertimbangkan untuk menerapkan skema jaminan sosial baru atau ingin memperbaiki skema yang ada, maka harus melakukan analisis dan penilaian aktuaria. Penilaian aktuaria dimaksudkan untuk meninjau perkembangan keuangan skema jaminan sosial saat ini dan yang akan datang. Dalam kasus skema yang sudah ada, penilaian aktuaria memungkinkan untuk menilai keberlanjutan reformasi struktural, reformasi yang diharuskan oleh perubahan dalam parameter eksternal seperti populasi yang menua atau pengangguran struktural. Penilaian aktuaria juga merupakan langkah penting dalam desain skema baru yang memberikan kesempatan untuk menilai kelayakan finansial dan biaya parameter yang diusulkan.

Penilaian aktuaria disarankan begitu keputusan telah diambil untuk melihat lebih jauh penerapan skema AP/AK di Indonesia. Kemudian, setelah skema diterapkan, disarankan agar penilaian aktuaria dilakukan secara berkala, mungkin setiap tiga tahun setelah tanggal pelaksanaan. Ketentuan tersebut harus dicantumkan di dalam UU AP/AK.

Selain itu, disarankan agar semua aspek administratif skema AP/AK baru dievaluasi secara formal, termasuk masalah hukum, keuangan, sistem TI, pertimbangan bisnis, dan kepuasan klien. Vietnam melakukan dua evaluasi: yang satu enam bulan setelah tanggal pelaksanaan dan satunya lagi dua tahun setelah itu. Temuan dan rekomendasi dari dua evaluasi ini menghantarkan pada sejumlah perubahan signifikan untuk meningkatkan administrasi skema AP secara keseluruhan. Untuk memastikan transparansi, evaluasi harus dilakukan oleh ahli jaminan sosial negara bersangkutan bersama dengan ahli independen.

6.2.7 Pengangguran perempuan

Skema asuransi sosial seperti AP harus netral gender, yang memberikan akses yang sama ke cakupan dan tunjangan bagi laki-laki dan perempuan.

Namun, pekerja perempuan seringkali didiskriminasi dan mengalami kesulitan ketika memasuki pasar tenaga kerja. Yang semakin memperburuk masalah, pekerja perempuan lebih cenderung dipekerjakan di perekonomian informal. Mereka juga sering dibayar dengan gaji lebih rendah dan mungkin kurang dipilih dalam praktik perekrutan. Perempuan juga secara proporsional lebih banyak terlihat di kalangan pelamar kerja baru setelah satu jangka waktu yang dicurahkan untuk merawat anak atau orang tua sakit, atau setelah perceraian, perpisahan atau kehilangan pasangan.

Terkadang tidak jelas sejauh mana seharusnya hukum menangani situasi ini. Namun, skema AP seringkali mengatur bahwa tidak hadir bekerja untuk melahirkan atau mengasuh anak yang baru lahir akan diberikan perlakuan khusus. Di Kanada, seorang pekerja perempuan dapat berhak atas tunjangan maksimal 15 minggu untuk membantu ibu tersebut menutup pendapatannya yang hilang selama periode sekitar kelahiran, serta untuk mengasuh anak. Selain itu, UU AK Kanada memiliki ketentuan yang mengizinkan tambahan 35 minggu tunjangan orang tua untuk salah satu orang tua.

Sebagian besar negara di dunia memiliki ketentuan untuk menanggung cuti melahirkan, biasanya dibayar sebagian, dan terkadang cuti orang tua, baik di bawah skema AP (misalnya di Jepang atau Kanada) atau sebagai skema terpisah untuk negara lain. Pendekatan terakhir ini, skema terpisah, mungkin lebih baik, untuk tujuan transparansi dan kesetaraan.

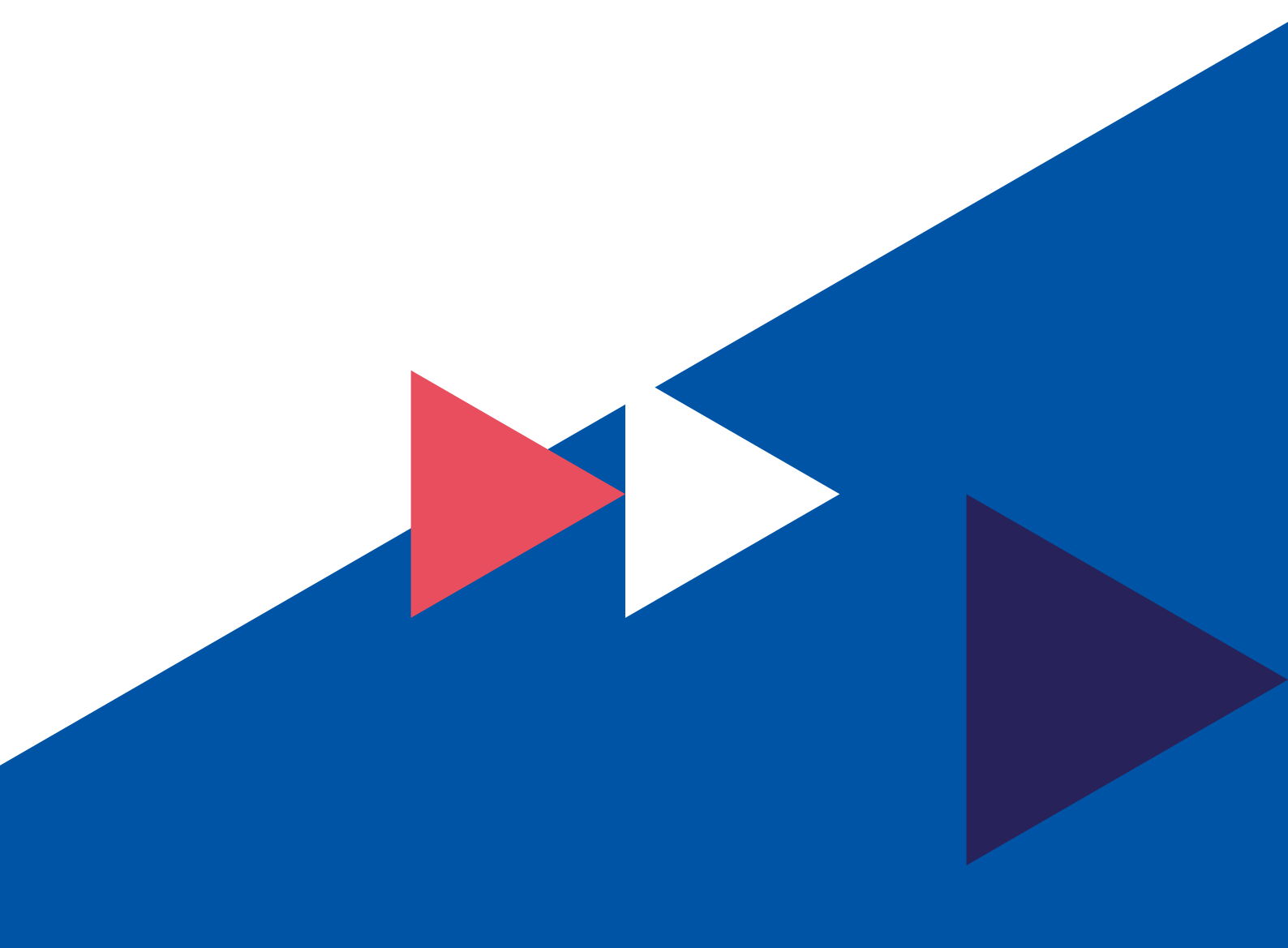
Pertimbangan lebih lanjut bagi perempuan adalah bahwa mereka seringkali lebih terlibat dalam pekerjaan paruh waktu atau informal daripada laki-laki, yang menyebabkan lebih rendahnya tingkat cakupan dan kualifikasi yang lebih rendah. Ini dibuktikan dalam *WSPR 2017–19*. Misalnya, di Asia Timur hanya 21 persen angkatan kerja perempuan yang dicakup oleh UU, meskipun terdapat fakta bahwa perempuan mengisi 24,8 persen angkatan kerja secara keseluruhan, dan di Afrika Utara hanya 29,3 persen angkatan kerja

perempuan yang dicakup oleh UU, meskipun faktanya perempuan mengisi 38,4 persen angkatan kerja secara keseluruhan di sana.

6.2.8 Pengangguran dan penyandang disabilitas

Penyandang disabilitas mengalami kesulitan saat mereka berupaya memasuki pasar tenaga kerja atau agar pekerjaan mereka diakui di bawah berbagai skema publik. Banyak lembaga swadaya masyarakat (LSM) menggalang dana untuk membangun fasilitas kesejahteraan bagi orang-orang yang membutuhkan, termasuk penyandang disabilitas. Di Republik Korea, program stabilisasi ketenagakerjaan dalam skema AK memberikan pinjaman kepada perusahaan untuk meningkatkan fasilitas mereka guna mendorong perekrutan pencari kerja penyandang disabilitas dan pencari kerja lanjut usia.

Di Kanada, skema AK mendukung sejumlah program dan layanan ketenagakerjaan untuk membantu penyandang disabilitas memasuki pasar tenaga kerja. Skema AK Kanada juga mencakup ketentuan untuk memungkinkan fleksibilitas bagi orang yang terdampak penyakit atau disabilitas sehubungan dengan jangka waktu di mana mereka harus memenuhi syarat serta jangka waktu yang diizinkan untuk menerima tunjangan AK.



7

Karakteristik unik skema AP/AK wajib

▶ 7.1 Cakupan

Di keenam negara dalam penelitian ini, pekerja penerima upah di sektor swasta biasanya merupakan pekerja yang dicakup oleh skema AP/AK. Tabel berikut memuat beberapa pengecualian.

Tabel 7

Pengecualian dari cakupan AP/AK

Negara		Dikecualikan dari cakupan AP/AK
1	Jepang	▶ Mereka yang berusia di atas 65 tahun (kecuali untuk pekerja tua yang diasuransikan secara berkelanjutan); ▶ pekerja paruh waktu dengan kurang dari 20 jam (kecuali pekerja harian yang diasuransikan); ▶ pekerja lepas dengan kurang dari 31 hari kerja; dan ▶ pekerja musiman yang diperkirakan bekerja kurang dari empat bulan dan 30 jam kerja.
2	Korea, Republik	▶ Perusahaan yang bergerak di bidang pertanian, kehutanan, perikanan dan perawatan rumah; ▶ pekerja yang bekerja kurang dari sebulan (kurang dari 15 jam seminggu); dan ▶ mereka yang memiliki ikatan keluarga dengan pemberti kerja.
3	Malaysia	▶ Pekerja asing, pekerja rumah tangga, pekerja wirausaha, pemilik usaha dan pasangannya serta anggota angkatan bersenjata dan kepolisian.
4	Thailand	▶ Petani, pekerja rumah tangga, perusahaan dengan skema “tunjangan karyawan superior” sebelum tahun 2004).
5	Vietnam	-
6	Kanada	▶ Pekerja wirausaha dan pemilik usaha.

Pasal 11 Konvensi No. 168 secara umum mengharuskan negara untuk mencakup 85 persen dari semua karyawan, termasuk karyawan sektor publik kecuali dilindungi oleh undang-undang nasional. Konvensi tersebut juga mengharuskan, berdasarkan pasal 6, agar negara memberikan perlakuan yang sama dan non-diskriminatif kepada semua orang yang dilindungi, termasuk pekerja migran. (Cakupan pekerja migran seringkali menjadi masalah, terutama karena di sebagian besar negara mereka harus pergi dan kembali ke negara asalnya jika mereka kehilangan pekerjaan.) Konvensi No. 102 hanya akan mengharuskan 50 persen pekerja dilindungi.

Beberapa negara mengecualikan pekerja di perusahaan dengan jumlah karyawan di bawah jumlah yang ditentukan. Batasan semacam ini mungkin lebih merupakan penghalang alih-alih bantuan, namun mungkin terbukti bermanfaat sebagai langkah sementara, di awal, untuk memfasilitasi pengesahan dan penerapan skema AP. Dalam desain awal untuk AK di Republik Korea, ditetapkan bahwa skema AK hanya akan mencakup pemberi kerja dengan karyawan minimal 30 orang. Jumlah ini kemudian dikurangi menjadi sepuluh dan akhirnya dihapuskan sehingga semua pekerja akan dicakup. Di Vietnam, hanya pemberi kerja dengan karyawan sepuluh orang atau lebih yang dicakup dalam skema AP pada awal program AP, tetapi batasan ini juga segera dihapus (efektif 1 Januari 2015, lima tahun setelah penerapan skema AP) untuk meningkatkan perlindungan bagi pekerja.

Jenis pengecualian lain terkadang digunakan. Hingga baru-baru ini, misalnya, Vietnam mengecualikan pekerja yang direkrut dengan kontrak jangka pendek. Masalah dengan pendekatan ini adalah bahwa pendekatan ini berisiko mendorong pemberi kerja untuk melakukan perekrutan sebanyak mungkin berdasarkan kontrak tersebut, sehingga bisa menghindari pembayaran iuran AP. Pengecualian semacam itu tidak disarankan.

Pengecualian pekerja asing bertentangan dengan standar internasional tentang perlakuan yang sama. Mereka adalah orang pertama yang kehilangan pekerjaan saat kemerosotan ekonomi. Namun, masalah yang menyertai adalah bahwa di banyak atau sebagian besar negara, pekerja asing harus meninggalkan negara itu segera setelah pekerjaan mereka berakhir yang membuat mereka tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan tunjangan pengangguran. Jadi, memaksa mereka membayar iuran AK sesungguhnya dapat merepresentasikan biaya alih-alih tunjangan, sekecil mungkin. Salah satu kemungkinannya adalah memberikan pengembalian dana iuran AK atau tunjangan tetap bagi pekerja asing yang akan berangkat.

Pekerja rumah tangga dicakup di Kanada dan negara lain harus mempertimbangkan kelompok ini untuk cakupan AP/AK. Hal yang sama berlaku untuk pekerja musiman dan paruh waktu yang juga dicakup dalam program AK di Kanada, sebagaimana angkatan bersenjata, polisi dan pegawai sektor publik.

► 7.2 Iuran

Dari enam negara yang dipilih, pembagian tripartit penuh hanya ada di Thailand (lihat bagan berikut). Sebelum tahun 2015, Vietnam juga menjalankan pengaturan pembagian tripartit: masing-masing 1 persen dari pekerja, pemberi kerja dan pemerintah dengan total 3 persen.

Pemberi kerja dan pekerja berbagi biaya AP di Jepang, Republik Korea, Malaysia, Vietnam, dan Kanada (Kanada memiliki pembagian tripartit dari tahun 1941 hingga 1990).

Tabel 8

Iuran AP/AK, negara terpilih

Negara	Iuran dari pekerja (%)	Dari pemberi kerja (%)	Dari pemerintah (%)	Total (%)
Jepang	0,6	0,6 + 0,35*	25 dari pembayaran	1,55 plus 25 dari pembayaran
Korea, Repub.	0,65	0,90 to 1,55		1,55 - 2,20
Malaysia	0,2	0,2	Pembiayaan sementara tahun pertama	0,4
Thailand	0,5	0,5	0,25	1,25
Vietnam	1,0	1,0		2,0
Kanada**	1,66	2,32		3,98

* Hanya pemberi kerja membayar iuran pada Dua Layanan (stabilisasi ketenagakerjaan dan pengembangan keterampilan).

** Ditinjau per tahun. Hanya sekitar separuh pembiayaan AP di Kanada digunakan untuk tunjangan pengangguran.

Catatan: Angka didapatkan pada tahun 2018.

► 7.3 Penghasilan maksimum yang diasuransikan

Hampir semua negara memiliki ketentuan dalam UU AK-nya yang menetapkan pagu penghasilan pekerja yang diasuransikan dalam situasi berpenghasilan tinggi. Langkah ini bertujuan untuk memastikan keberlanjutan dana AK terhadap risiko yang tidak perlu.

Konvensi ILO No. 102 menetapkan sebagai berikut: "Pagu penghasilan harus mencakup penghasilan rata-rata seorang pekerja manual terampil (atau, [ini] mungkin tingkat yang lebih tinggi dari penghasilan 75 persen dari semua orang yang diasuransikan atau 125 persen dari penghasilan rata-rata semua orang yang diasuransikan)."

Pagu terkadang sudah ditentukan oleh salah satu program jaminan sosial yang ada saat suatu negara mempertimbangkan penerapan sistem AP/AK, dan akan menggunakan pagu yang sama (misalnya untuk pensiun dan AK).

► 7.4 Uang pisah

Banyak pekerja yang dipisahkan dari pekerjaannya dapat menerima uang pisah misalnya upah pengganti pemberitahuan, bonus, upah yang belum dibayar dan cuti yang telah diperoleh tetapi belum dibayar. Dalam hal upah yang belum dibayar, biasanya upah dialokasikan untuk pekerjaan periode yang lalu dan tidak berdampak pada klaim tunjangan AK. Jenis uang pisah lain yang disebutkan di atas biasanya berdampak pada klaim tunjangan AK dan dapat menunda tanggal mulai periode tunjangan.

Tetapi pembayaran pesangon tidak sejelas uang pisah yang dijelaskan di atas. Sebagaimana disebutkan di bagian 8, di atas (“Pelajaran yang dipetik”), ketika mempertimbangkan apakah akan menerapkan skema AP/AK atau tidak, masing-masing negara harus mempertimbangkan dampak pembayaran pesangon yang ada dan apakah akan melanjutkan pembayaran tersebut atau tidak. Dalam kasus Vietnam, pemberi kerja harus memberikan pembayaran pesangon untuk masa kerja hingga tanggal 1 Januari 2009, tetapi tidak lagi diperlukan untuk karyawan yang berada di bawah skema AP sejak saat itu.

Namun, beberapa negara memiliki uang pisah dan skema AP/AK. Di Thailand, kami menemukan bahwa skema AP tidak memperhitungkan pembayaran pesangon, sehingga tunjangan AP dibayarkan secara penuh sekalipun ada pembayaran yang diwajibkan oleh hukum untuk pekerja yang diberhentikan. Di Kanada, di sisi lain, pembayaran pesangon dipotong dari tunjangan AP jika tidak dibayarkan, sehingga menunda dimulainya klaim AP.

Indonesia perlu menentukan apakah pembayaran pesangon akan dilanjutkan, dikurangi atau dihapuskan atau tidak. Selanjutnya, jika pembayaran pesangon dipertahankan, maka perlu diputuskan apakah pembayaran tersebut akan berdampak pada klaim tunjangan AK (menunda tanggal mulai klaim tunjangan) atau jika pembayaran akan diabaikan dan tidak menunda pemberian tunjangan.

► 7.5 Syarat kualifikasi: Pekerjaan yang memenuhi syarat

Terdapat dua hal yang perlu dipertimbangkan ketika menentukan apakah orang yang diasuransikan memenuhi syarat untuk tunjangan AK: (a) pekerjaan dan iuran sebelumnya yang diperlukan untuk memenuhi syarat; dan (b) alasan pemisahan – apakah harus secara total tidak sukarela, atau apakah berhenti secara sukarela diperbolehkan dalam beberapa atau sebagian

besar keadaan dan bagaimana skema harus menangani pengunduran diri terpaksa atau tidak terhindarkan.

Mengenai hal yang pertama, baik Konvensi No. 102 maupun No. 168 menyatakan bahwa masa kualifikasi tidak boleh lebih dari yang diperlukan untuk menghindari penyalahgunaan. Negara

biasanya mensyaratkan iuran enam hingga 12 bulan untuk memenuhi syarat. Negara yang mensyaratkan enam bulan dalam masa kualifikasi 12 bulan adalah Jepang, Republik Korea, dan Thailand. Malaysia mensyaratkan orang yang diasuransikan harus mengakumulasi iuran selama 12 bulan dalam masa kualifikasi 24 bulan.

Persyaratan Kanada unik karena dikaitkan dengan tingkat pengangguran wilayah. Di wilayah dengan pengangguran tinggi (di mana tingkat pengangguran melebihi 13 persen), seseorang

dapat memenuhi syarat hanya dengan 420 jam, atau sekitar sepuluh hingga 12 minggu kerja penuh waktu dalam masa kualifikasi 12 bulan. Skema AK Kanada juga unik karena menyatakan persyaratan kerjanya hanya dalam hitungan jam. Skema AK Kanada juga memungkinkan klaim musiman, yang memungkinkan sejumlah besar orang menerima tunjangan setiap tahun, biasanya selama bulan-bulan musim dingin. Iklim tentu saja menjadi faktor dalam kasus ini. Lihat lampiran B untuk informasi lebih lanjut.

► 7.6 Syarat kualifikasi: Alasan pemisahan

Setelah menangani jumlah iuran yang diperlukan, bagaimana dan mengapa seseorang memutuskan hubungan kerja akan membantu menentukan apakah seseorang memenuhi syarat untuk mendapatkan tunjangan AP/AK atau tidak. Pasal 20 Konvensi No. 168 dengan demikian memperbolehkan penolakan untuk memberikan tunjangan bila seseorang kehilangan pekerjaan karena kesalahan mereka sendiri atau berhenti tanpa alasan yang sah. Konvensi No. 102 memiliki ketentuan serupa.

Hampir semua negara akan mengizinkan tunjangan dibayarkan jika seseorang terpaksa meninggalkan pekerjaannya karena faktor-faktor misalnya upah yang tidak dibayar, pelecehan, kondisi kerja yang berbahaya atau tindakan ilegal pemberi kerja. Keadaan lain, meskipun tidak terkait dengan pekerjaan seseorang, sering juga diterima, misalnya, meninggalkan pekerjaan untuk menemani pasangan berpindah ke tempat tinggal lain atau berpindah untuk menghindari kekerasan dalam rumah tangga.

Vietnam dan Kuwait adalah negara yang memperbolehkan orang yang diasuransikan untuk berhenti dengan alasan apapun dan tetap menerima tunjangan AP.

Sebaliknya, Kanada dan Malaysia menolak memberi tunjangan AK bagi mereka yang berhenti tanpa alasan yang sah atau dipecat karena kesalahan mereka sendiri. Beberapa negara lain mengadopsi posisi di antara dua posisi tersebut, di mana orang yang diasuransikan yang berhenti tanpa alasan yang “baik” harus menjalani masa tunggu yang diperpanjang (misalnya di Jepang, tambahan masa tunggu tiga bulan). Di Thailand, tunjangan bagi orang yang berhenti, tidak ditangguhkan, tetapi dibayarkan dengan besaran rendah sebesar 30 persen dari pendapatan bukan 50 persen normal, dan selama tiga bulan bukan enam bulan.

Menetapkan alasan yang jelas untuk meninggalkan pekerjaan mungkin menimbulkan kesulitan administratif yang lebih besar karena pemberi kerja dan pekerja dapat menyampaikan versi yang berbeda-beda tentang mengapa pekerjaan diputus. Ini terutama ketika harus mempertimbangkan apakah seorang pekerja berhenti karena kondisi kerja yang berbahaya atau ilegal, pelecehan, atau masalah lain di mana pemberi kerja dan pekerja kemungkinan besar akan memberikan sudut pandang yang berlawanan. Lihat lampiran B untuk informasi lebih lanjut.

► 7.7 Masa tunggu

Setelah kualifikasi ditetapkan, sebagian besar negara memerlukan waktu tunggu awal singkat sebelum tunjangan dibayarkan. Tidak ada tunjangan yang dibayarkan untuk masa tunggu awal AP/AK ini, sehingga mengharuskan orang yang diasuransikan menanggung sebagian biaya pengangguran. Fitur “dapat dipotong” ini mirip dengan yang ditemukan di asuransi mobil dan beberapa jenis asuransi lainnya, dan menghindari harus menangani beberapa klaim kecil dan biaya administrasi yang menyertai.

Konvensi ILO No. 168 dan No. 102 mengatur masa tunggu maksimum tujuh hari. Sebagian besar negara memiliki masa tunggu satu minggu (Jepang, Republik Korea, Malaysia dan Thailand).

Kanada memiliki masa tunggu dua minggu dari tahun 1972 hingga 2016, tetapi pada tahun 2017 kembali menjadi satu minggu, yang merupakan aturan dari tahun 1941 hingga 1971.

Perlu dicatat bahwa masa tunggu ini tidak sama dengan penundaan administratif yang terjadi sebelum keputusan diambil berkenaan dengan klaim tunjangan. Banyak keputusan dapat memakan waktu dua minggu atau lebih karena tidak adanya informasi pemberi kerja atau pekerja untuk memverifikasi informasi yang tidak konsisten atau bertentangan, atau untuk melakukan pencarian fakta tentang alasan pemutusan hubungan kerja.

► 7.8 Besaran tunjangan

Begitu pencari kerja memenuhi syarat, durasi dan tingkat tunjangan menjadi unsur utama dalam formula tunjangan. Pasal 67 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa “jumlah tunjangan untuk penerima manfaat standar (laki-laki dengan istri dan dua anak) harus mencapai sekurang-kurangnya 45 persen dari [penghasilan sebelumnya]”. Pasal 15.1 Konvensi No. 168 menyatakan bahwa “tunjangan harus mencapai 50 persen dari penghasilan sebelumnya.”

Di Thailand, pekerja menganggur yang diberhentikan menerima 50 persen dari penghasilan yang diasuransikan, tetapi mereka yang berhenti secara sukarela hanya menerima 30 persen dari penghasilan yang diasuransikan. Di Republik Korea, pekerja yang diasuransikan juga akan menerima 50 persen dari penghasilan mereka sebelumnya, tetapi jika seorang pekerja

mendapatkan pekerjaan dengan cepat, mereka menerima 50 persen dari sisa tunjangan mereka sebagai bonus kembali bekerja. Di Kanada dan Vietnam, besaran tunjangan masing-masing adalah 55 persen dan 60 persen.

Malaysia menerapkan besaran tunjangan menurun untuk klaim AP:

- 80 persen dari upah bulanan untuk bulan pertama;
- 50 persen dari upah bulanan untuk bulan kedua;
- 40 persen dari upah bulanan untuk bulan ketiga dan keempat; dan
- 30 persen dari upah bulanan untuk bulan kelima dan keenam.

Besaran yang lebih tinggi pada tahap awal pengangguran mengurangi beban individu yang diasuransikan yang telah diberhentikan dari pekerjaan. Besaran yang menurun, di sisi lain, memotivasi orang yang diasuransikan untuk berupaya segera bekerja kembali. Pembayaran

tunjangan AP, yang disebut sebagai “tunjangan pencarian kerja” di Malaysia, dilakukan kepada orang yang diasuransikan setelah masa tunggu tujuh hari setelah disetujuinya klaim atas tunjangan tersebut. Lihat lampiran B untuk informasi lebih lanjut.

► 7.9 Durasi tunjangan

kurangnya 26 minggu untuk tiap periode pengangguran, atau 39 minggu selama periode dua tahun. Berdasarkan Konvensi No. 102, persyaratannya adalah untuk tunjangan sekurang-kurangnya 13 minggu setiap tahun.

Masing-masing skema asuransi wajib nasional itu unik, sehingga waktu maksimum pembayaran tunjangan sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain. Diskusi di kalangan kelompok yang berkepentingan di Indonesia diperlukan untuk menetapkan jumlah bulan maksimum yang tepat untuk tunjangan AP, dengan mempertimbangkan biaya dan data yang tersedia tentang berapa lama pencari kerja tidak bekerja antar pekerjaan. Durasi tunjangan juga terkait dengan syarat kualifikasi, sehingga negara dengan syarat kualifikasi “mudah” cenderung memberikan tunjangan untuk periode yang lebih singkat dibandingkan negara yang memenuhi syarat dengan upaya kerja minimum.

Sebagaimana yang akan dilihat di bawah, Vietnam memberi penekanan khusus pada layanan jangka panjang. Di beberapa negara, durasi tidak hanya bergantung pada waktu bekerja yang dijalani sebelumnya tetapi juga pada usia pencari kerja, dengan durasi yang lebih lama diberikan kepada pemohon lebih tua. Ini berlaku di Jepang dan Republik Korea.

Sejumlah negara memiliki ketentuan untuk tunjangan AP yang lebih panjang di saat pengangguran tinggi atau karena bencana alam. Terkadang, undang-undang khusus disahkan saat diperlukan. Ini pernah terjadi di Jepang, Thailand dan Kanada.

Durasi tunjangan di enam negara terpilih:

Jepang

Durasi tergantung pada usia dan lama iuran:

- pemisahan karena kebangkrutan atau redundansi – 90 hingga 330 hari;
- pemisahan lain – 90 hingga 150 hari;
- kontrak waktu tertentu – 90 hingga 150 hari;
- pemisahan sukarela (semua usia) – 90 hingga 150 hari (setelah masa tunggu tambahan tiga bulan).

Republik Korea

- Tergantung pada usia dan pekerjaan: 90 hingga 180 hari jika berusia di bawah 30 tahun; 90 hingga 210 hari berusia antara 31 dan 50 tahun; dan 90 hingga 240 hari jika berusia di atas 51 tahun atau penyandang disabilitas.

- ▶ Tunjangan perpanjangan dapat dibayarkan untuk 60 hari tambahan bagi mereka yang kehabisan tunjangan, dengan kriteria yang ketat.
- ▶ Tunjangan perpanjangan “pengangguran tinggi” berlaku bila rasio penerima tunjangan pencarian pekerjaan terhadap semua orang yang diasuransikan AK melebihi tingkat tertentu.

Malaysia

Tunjangan tiga hingga enam bulan dibayarkan kepada pencari kerja yang memenuhi syarat.

Thailand

- ▶ Pekerja menganggur yang diberhentikan mendapatkan hingga 180 hari dalam satu tahun;
- ▶ Pekerja menganggur yang mengundurkan diri secara sukarela hanya dapat menerima hingga 90 hari dalam 1 tahun;
- ▶ Setelah krisis ekonomi tahun 2008, kompensasi AP diperpanjang menjadi 240 hari bagi pekerja yang menganggur pada tahun 2009.

Vietnam

- ▶ Dari tahun 2010 hingga 2014, jumlah bulan tunjangan yang dapat diterima oleh seorang pekerja menganggur adalah sebagai berikut: untuk iuran 12 hingga 35 bulan, tiga bulan tunjangan; untuk iuran 35 hingga 71 bulan, enam bulan tunjangan; untuk iuran 72 hingga 143 bulan, sembilan bulan tunjangan; dan untuk iuran 144 bulan ke atas, 12 bulan tunjangan.
- ▶ Sebagaimana terlihat pada tabel berikut, per 1 Januari 2015, jadwal jumlah maksimum bulan tunjangan telah diperpanjang.

Tabel 9

**Iuran dan tunjangan pengangguran di Vietnam
(Per 1 Januari 2015)**

Bulan iuran	Bulan tunjangan
12–35	3
36–47	3
48–59	4
60–71	5
72–83	6
84–95	7
96–107	8
108–119	9
120–131	10
132–143	11
144 ke atas	12

Kanada

- ▶ Tunjangan reguler dibayarkan antara 14 dan 45 minggu, tergantung pada jam kerja yang telah dijalani dan tingkat pengangguran wilayah.
- ▶ Kanada juga membayar tunjangan sakit, melahirkan, orangtua dan tali asih.
- ▶ Tunjangan dibayarkan setiap dua minggu.

Lihat lampiran B untuk informasi lebih lanjut.

► 7.10 Hak berkelanjutan

Setelah penerima manfaat memenuhi syarat untuk mendapatkan tunjangan AK, mereka harus terus mempertahankan status mereka untuk menerima kompensasi secara berkala. Aturan AP/AK hampir selalu mengharuskan pencari kerja agar aktif mencari pekerjaan, dan agar mereka tetap mampu dan siap untuk pekerjaan yang sesuai setiap saat. Ini sejalan dengan pasal 10 Konvensi No. 168. Pada praktiknya, pemohon biasanya diminta melapor secara berkala ke kantor ketenagakerjaan setempat, baik secara langsung atau, di bawah banyak skema AP/AK, melalui surat atau telepon atau bahkan melalui internet. Beberapa negara mengharuskan penerima manfaat mengisi surat pernyataan pencarian kerja saat wawancara dan melaporkan setiap ada tawaran pekerjaan.

Pemohon pada umumnya diharapkan menerima pekerjaan yang cocok yang ditawarkan kepada mereka, mempertimbangkan pengalaman, pelatihan dan keadaan pribadi mereka, sebagaimana dijelaskan di pasal 21 Konvensi No. 168. Rujukan ke pelatihan dan langkah ketenagakerjaan juga harus ditindaklanjuti sesuai

dengan pasal 20(f) Konvensi No. 168 dan pasal 69 Konvensi No. 102.

Terdapat berbagai tingkat penegakan hukum di berbagai negara untuk memastikan pemohon mengikuti aturan dan memenuhi kewajiban mereka untuk mendapatkan pekerjaan yang cocok sesegera mungkin. Bila tidak ada penegakan hukum, tunjangan pengangguran berisiko dianggap sebagai apa yang kadang-kadang dikenal sebagai “tunjangan pasif”. Namun demikian, karakterisasi ini tidak boleh diterapkan secara sembarangan kepada pencari kerja perorangan, yang sebagian besar, di sebagian besar situasi, lebih memilih pekerjaan yang menguntungkan daripada tunjangan pengangguran. Di Kanada, misalnya, ditemukan bahwa hanya 31 persen penerima tunjangan pengangguran yang menggunakan semua minggu tunjangan mereka dan bahwa sebagian besar pemohon (55 persen) melaporkan pekerjaan menguntungkan lainnya saat mengajukan klaim (Employment and Social Development Canada, 2016).

► 7.11 Tata kelola

Pasal 71 Konvensi ILO No. 102 merekomendasikan bahwa biaya tunjangan dan biaya administrasi ditanggung secara kolektif baik oleh iuran asuransi atau oleh pajak, yang bertujuan untuk menghindari pekerja berpenghasilan rendah mengalami kesulitan yang tidak perlu. Konvensi ini juga meminta pemerintah untuk memikul tanggung-jawab atas tata kelola yang baik, yang mungkin mencakup perhitungan wajib dan tinjauan

aktuarial berkala. Konvensi No. 168 kurang spesifik, tetapi juga meminta negara-negara (pasal 28) untuk memikul tanggung-jawab atas administrasi yang baik untuk skema semacam itu. Mengenai tata kelola yang baik, negara-negara juga diminta berdasarkan kedua Konvensi (pasal 72 Konvensi No. 102 dan pasal 3 dan 29 Konvensi No. 168) agar berkonsultasi dengan dan melibatkan pemberi kerja dan pekerja dalam menjalankan skema ini.

8

Kesimpulan

Salah satu kesimpulan utama yang bisa diambil adalah perlunya memiliki gagasan yang jelas tentang apa yang harus dicapai dengan mengadopsi skema AP/AK, serta pandangan realistis tentang batasan instrumen semacam itu. Di satu sisi, tunjangan pengangguran bertujuan, untuk menjamin penggantian pendapatan sekurang-kurangnya sebagian, yang memungkinkan penerima manfaat mempertahankan standar hidup tertentu hingga kembali bekerja. Di sisi lain, skema ini mendukung penganggur dalam mencari pekerjaan baru dan meningkatkan keterampilan kerja mereka.

Tidak ada skema AP/AK, betapapun baiknya dirancang dan bahkan jika disertai dengan KPTKA, dapat menyelesaikan masalah pengangguran suatu negara. Skema AP/AK yang efektif harus menjaga tujuan utamanya tetap sederhana dan selugas mungkin: yaitu untuk memberikan pengganti pendapatan sementara dan sebagian kepada orang yang diasuransikan yang kehilangan pekerjaan. Penerapan skema AP/AK akan memberikan pengembalian yang menguntungkan bagi pemberi kerja, pekerja, dan masyarakat secara keseluruhan. Pengembalian ini jauh melampaui biaya minimal paket AP/AK.

Negara-negara seperti Jepang dan Republik Korea, misalnya, memprioritaskan membantu individu melalui KPTKA untuk kembali bekerja secepat mungkin. Untuk mencapai tujuan ini, sistem AK Korea Selatan menjalankan program pasar tenaga kerja yang terdiri dari pelatihan tempat kerja dan subsidi penciptaan lapangan kerja. Jepang membangun hubungan erat antara tunjangan AK dan kebijakan pasar tenaga kerja. Penerima manfaat AK yang mendapatkan pekerjaan saat masih berhak atas lebih dari sepertiga (dan juga lebih dari 45 hari) dari masa tunjangan yang ditentukan dibayar secara lump-sum yang terdiri dari tunjangan promosi pekerjaan yang melengkapi tunjangan AK.

Mengkaitkan sistem AP efektif dengan kebijakan pasar tenaga kerja memberikan keuntungan yang jelas. Layanan seperti peningkatan kapasitas dalam pencarian kerja, keterampilan penulisan resume, dan keterampilan wawancara pada umumnya dianggap paling hemat biaya. Sebagian besar negara menggunakan portal pencocokan pekerjaan baik di ranah publik maupun swasta untuk menghubungkan pekerja menganggur dengan posisi yang kosong.

Negara-negara yang memiliki program AP seringkali memberikan pelatihan atau pelatihan ulang kepada pekerja menganggur dalam pengembangan keterampilan sekaligus memberi tunjangan AP. Program pelatihan dan pelatihan ulang, meskipun sangat dianjurkan, harus dikelola secara cermat terutama dalam hal biaya, efektivitas, dan penargetannya. Meskipun demikian, harus dipertimbangkan untuk dilaksanakan selama anggaran untuk menjalankan skema ini dapat dikendalikan dengan ketat.

Sejauh menyangkut skema pembayaran pesangon (tunjangan perampangan), dalam beberapa kasus, pemberi kerja yang mengalami kesulitan keuangan dapat meningkari komitmen untuk membayar pesangon jika pabrik tutup atau pindah ke luar negeri. Hal ini bisa terjadi terutama pada saat krisis, di mana pemberi kerja dipaksa bangkrut dan tidak mampu atau tidak mau memenuhi kewajiban mereka. Pembayaran pesangon dan AP saling dibedakan oleh fakta bahwa pesangon didasarkan pada UU ketenagakerjaan, dan tidak didanai sebelumnya atau dijamin sepenuhnya, sedangkan AP diatur oleh UU asuransi sosial, dan dijamin oleh Negara.

Referensi

- ADB (Asian Development Bank). 2016. *Government decentralization program in Indonesia*. Tokyo, ADB Institute. Terdapat di: <https://www.adb.org/publications/government-decentralization-program-indonesia> [22 Mar. 2019].
- Central Intelligence Agency World Factbook. Tanpa tahun. *Country of Indonesia*. Terdapat di: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/id.html> [22 Mar. 2019].
- Comisión de Usuarios. 2017. *Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía – Informe 2016–2017*. Santiago de Chile. Terdapat di: <https://www.afc.cl/comision-informes-anuales/> (in Spanish) [22 Mar. 2019].
- DoL (United States Department of Labor). Tanpa tahun. *Summary: The role of unemployment as an automatic stabilizer during a recession*. News release from the US Department of Labor.
- Employment and Social Development Canada. 2016. *EI monitoring and assessment report*. Ottawa. Terdapat di: <https://www.canada.ca/en/employment-social-development/programs/ei/ei-list/reports/monitoring2016/chapter2/regular-benefits.html#h3.2.6> [21 Mar. 2019].
- Federal Employment Agency. 2011. *Actively out of the crisis: 2010 annual report*. Fifty-ninth Annual Report of the Federal Employment Agency (Bundesagentur für Arbeit). Nürnberg, Germany. Terdapat di: https://con.arbeitsagentur.de/prod/apok/ct/dam/download/documents/dok_ba013084.pdf [22 Mar. 2019].
- Hamada, Naoki. 2009. *The study on the improvement of employment services in the Republic of Indonesia*. Summary. Overseas Vocational Training Association, JICA (Japan International Cooperation Agency). Terdapat di: https://www.mhlw.go.jp/english/topics/conference/15th_ILO/dl/h12_1.pdf [25 Mar. 2019].
- Hays, Jeffrey. 2008 (diperbarui 2015). *Justice system in Indonesia*. Facts and Details Project. Terdapat di: http://factsanddetails.com/indonesia/Government_Military_Crime/sub6_5b/entry-4068.html [22 Mar. 2019].
- Johnston, Andrew. 2018. *Unemployment insurance taxes and labor demand: Quasi-experimental evidence from administrative data*. Merced, University of California, Department of Economics. Terdapat di: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3062412 [25 Mar. 2019].
- Kiswanto, Dwi. 2017. *What local official arrests tell us about Indonesian political system*, in *Jakarta Post* (12 Oct.). Terdapat di: <http://www.thejakartapost.com/academia/2017/10/12/what-local-official-arrests-tell-us-about-indonesian-political-system.html> [22 Mar. 2019].
- Koran-Jakarta. 2018. *Skill development fund*, dalam *Koran-Jakarta* (7 May). Terdapat di: <http://www.koran-jakarta.com/pemerintah-perlu-terapkan-skill-development-fund/> (in Indonesian). [25 Mar. 2019].
- Kurlantzick, Joshua. 2012. *Indonesia: The downside of decentralization*, in *The Diplomat* (5 Sept.). Terdapat di: <https://thediplomat.com/2012/09/indonesia-the-downside-of-decentralization/> [22 Mar. 2019].
- ILO (International Labour Organization). 2003. *The feasibility of introducing an unemployment insurance benefit in Indonesia*. Geneva, ILO, Social Security Policy and Development Branch. Terdapat di: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/@ilo-jakarta/documents/projectdocumentation/wcms_182441.pdf [25 Mar. 2019].
- . 2013. *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*. Terdapat di: https://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_229985/lang--en/index.htm [25 Mar. 2019].
- . 2014. *World Social Protection Report 2014–15: Building economic recovery, inclusive development and social justice*. Terdapat di: <https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2014/lang--en/index.htm> [25 Mar. 2019].
- . 2016. *Social Protection Department; Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Scheme*. Terdapat di: <http://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=53846> [25 Mar. 2019].
- . 2017a. *World Social Protection Report 2017–19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Terdapat di: http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_604882/lang--en/index.htm [22 Mar. 2019].
- . 2017b. *Severance Pay and Redundancy Department*. Industrial and Employment Relations Department – EPLex. Terdapat di: <https://www.ilo.org/dyn/epl/ex/termdisplay.severancePay> [22 Mar. 2019].
- Malaysian Social Security Organisation, 2017. *Employment insurance act passed*. Official Website. Kuala Lumpur. Terdapat di: <https://www.perkeso.gov.my/index.php/en/2017/oktober/employment-insurance-act-passed> [25 Mar. 2019].
- Ministry of Internal Affairs and Communications (Jepang). 2019. *Youth unemployment rates for Japan between 1983 and 2018*, in *Trading Economics*. Terdapat di: <https://tradingeconomics.com/japan/youth-unemployment-rate> [22 Mar. 2019].
- Trading Economics. 2019. *Unemployment rates for Asia and America*. Terdapat di: <https://tradingeconomics.com/country-list/unemployment-rate?continent=asia> [22 Mar. 2019].
- OECD 2009a. *Promoting pro-poor growth*. OECD/DAC PROVNET (Poverty Reduction) – Joint Learning Event. Policy Instrument Note #3. Paris.
- OECD. 2009b. *Coverage and classification of OECD data for public expenditure and participants in labour market programmes*. OECD, Paris. Terdapat di: <https://www.oecd.org/els/emp/Coverage-and-classification-of-OECD-data-2015.pdf> [25 Mar. 2019].

- OP (Publications Office of the European Union). 2006. *Labour market policy database – Methodology. Luxembourg*. Terdapat di: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-BF-06-003?inheritRedirect=true> [21 Mar. 2019].
- Purba, Gervin Nathaniel. 2018. *Skill development fund*. Metrotvnews.com (in Indonesian). Terdapat di: <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/PNgePeXk-kemenaker-matangkan-kajian-skill-development-fund> [25 Mar. 2019].
- McLeod, C.B.; Lavis, J.N. ; MacNab, Y.C. ; Hertzman, C. 2012. *Unemployment and mortality: A comparative study of Germany and the United States*, dalam *American Journal of Public Health* 102(8): 1542–1550. Terdapat di: <http://www.publicaffairs.ubc.ca/2012/06/28/unemployed-americans-face-greater-risk-of-mortality-ubc-study/> [25 Mar. 2019].
- Sehnbruch, K.; Carranza, R.. 2015. *Unemployment insurance based on individual savings accounts: Lessons for other Latin American and developing countries from Chile*. Santiago, Facultad Economia y Negocios, Universidad De Chile, Department De Economia. Terdapat di: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/421a39a131d26d92e3d6e8dd3f560c282f198baf.pdf> [25 Mar. 2019].
- Statistica (The Statistics Portal). 2019. *Indonesia: Youth unemployment rate from 2007 to 2017*. Terdapat di: <https://www.statista.com/statistics/812110/youth-unemployment-rate-in-indonesia/> [22 Mar. 2019].
- Tabalujan, B.S. 2002. *The Indonesian legal system: An overview*. Terdapat di: <https://www.llrx.com/2002/12/features-the-indonesian-legal-system-an-overview/> [22 Mar. 2019].
- Tjandraningsih, Indrasari. 2012. *State-sponsored precarious work in Indonesia*. AKATIGA—Center for Social Analysis, Bandung, Indonesia. Terdapat di: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0002764212466236> [22 Mar. 2019].
- UNDP (United Nations Development Programme). Tanpa tahun. *What are Sustainable Development Goals?*. New York. Terdapat di: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html> [25 Mar. 2019].
- Vroman, Wayne. 2010. *The role of unemployment as an automatic stabilizer during a recession*. Impaq International, Washington, DC. Available at [22 Mar. 2019].
- Worldatlas. *Country of Indonesia*. Terdapat di: <https://www.worldatlas.com/webimage/countrys/asia/id.htm> [22 Mar. 2019].
- World Bank. 2017. *Labor force participation rate, female (% of female population ages 15+) (modeled ILO estimate)*. Labor Force Participation. Terdapat di: <https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FE.ZS> [25 Mar. 2019].
- . 2018. *Towards inclusive growth*, dalam *Indonesia Economic Quarterly*. Washington, DC. Terdapat di: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29616> [25 Mar. 2019].



Lampiran

► Lampiran A - Program pesangon di Asia – 2017

UANG PESANGON MENURUT MASA KERJA				
Negara	Masa Kerja			Keterangan
	1 tahun	10 tahun	20 tahun	
Bahrain	-	-	-	Tidak ada uang pesangon wajib.*
Kamboja	15 hari	150 hari	6 bulan	Harus dibayarkan jika pekerja diberhentikan selain karena kesalahan serius.
Tiongkok	1 bulan	10 bulan	20 bulan	Jumlah pesangon sebesar gaji satu bulan per tahun masa kerja.
Indonesia	2 bulan (UP) 0 bulan (PMK)	9 bulan (UP) 4 bulan (PMK)	9 bulan (UP) 7 bulan (PMK)	Empat jenis tunjangan pemberhentian: ► Uang Pesangon (UP) ► Penghargaan masa kerja (PMK) ► Penggantian hak (cuti tidak digunakan, dll.) ► Uang pisah sukarela (sesuai kesepakatan) Catatan: Angka yang ditampilkan hanyalah angka dasar. Jumlah sebenarnya yang dibayarkan biasanya lebih tinggi, tergantung pada alasan pemberhentian, misal kebangkrutan, pensiun, sakit, perampangan, berhenti karena suatu alasan vs. dipecat karena kesalahan, mengundurkan diri dengan atau tanpa pemberitahuan 30 hari, merger, atau akuisisi.
Jepang	-	-	-	Tidak ada pembayaran pesangon atau pembayaran redundansi wajib. Kontrak sering memberikan uang pesangon jika terjadi pemecatan.
Republik Korea	-	-	-	Tidak ada uang pesangon wajib atau pembayaran redundansi.
Malaysia	10 hari	200 hari	400 hari	Dikenal sebagai tunjangan perampangan dan dibayarkan jika terjadi redundansi.

UANG PESANGON MENURUT MASA KERJA				
Negara	Masa Kerja			Keterangan
	1 tahun	10 tahun	20 tahun	
Mongolia	1 bulan	1 bulan	1 bulan	Kompensasi tambahan jika terjadi pemberhentian sejumlah besar karyawan dan kesepakatan antara pemberi kerja dan perwakilan karyawan.
Filipina	1 bulan	5 bulan	10 bulan	Jika pemberhentian tersebut karena pemasangan perangkat penghemat tenaga kerja atau redundansi, uang pisah adalah upah satu bulan untuk setiap tahun masa kerja atau satu bulan, mana yang lebih tinggi (jumlah berlipat dua untuk sepuluh dan 20 tahun).
Singapura	-	-	-	Tidak ada uang pesangon wajib. Tetapi, mungkin ada dalam perjanjian bersama atau penyelesaian yang dinegosiasikan (biasanya, dari dua minggu hingga satu bulan gaji per tahun masa kerja).
Thailand	90 hari	300 hari	300 hari	▶ Tidak berlaku untuk karyawan yang memiliki kontrak kerja waktu tertentu. ▶ Selain itu, karyawan dengan masa kerja minimal enam tahun berkelanjutan dapat menerima, selain uang pesangon, kompensasi khusus yang setara dengan upah 15 hari untuk setiap tahun masa kerja jika terjadi pemberhentian karena alasan ekonomi.
	Sejak tahun 2009, tahun dimana iuran AP dibayarkan untuk seorang karyawan, tidak diberlakukan lagi pesangon. Hal ini berarti bahwa seseorang yang telah bekerja sepuluh tahun sebelum tanggal 1 Januari 2010, tetap berhak atas uang pesangon yang setara dengan lima bulan penghasilan sebelumnya (setengah bulan uang pesangon per tahun masa kerja).*			
Vietnam	½ bulan	5 bulan	10 bulan	Uang pesangon dicadangkan untuk kasus-kasus di mana pemberi kerja melakukan pemutusan kontrak kerja secara ilegal dan karyawan tidak ingin dipekerjakan kembali.
	2 bulan	10 bulan	20 bulan	Pemberi kerja harus membayar tunjangan kehilangan pekerjaan bila kontrak kerja diputus karena perubahan struktur, teknologi, atau alasan ekonomi.

Sumber: ILO (2017b).

* ILO (2013).

► Lampiran B - Paket tunjangan berdasarkan skema AK/AP tertentu

PAKET TUNJANGAN BERDASARKAN SKEMA AP/AK TERTENTU			
Negara	Kriteria kualifikasi	Durasi tunjangan	Tingkat tunjangan
Jepang	► Tunjangan dasar mensyaratkan minimal enam bulan kerja yang dapat diasuransikan dalam dua tahun sebelumnya. ► Menganggur tidak secara sukarela atau masa tunggu tambahan tiga bulan.	► Durasi tergantung pada usia dan jangka waktu pembayaran iuran. ► Pemisahan karena kebangkrutan atau redundansi: 90 hingga 330 hari. ► Pemisahan lainnya: 90 hingga 150 hari. ► Kontrak waktu tertentu: 90 hingga 150 hari. ► Pemisahan sukarela (semua usia) 90 hingga 150 hari (setelah masa tunggu tambahan tiga bulan).	► Besaran harian tergantung pada upah rata-rata selama enam bulan sebelumnya: - JPY 2.330–4.650: 80% - JPY 4.650–11.770: 80% hingga 50%. - JPY 11.770–15.780: 50%; ► Jika berusia 60 - 64 tahun maka 50% dari tabel diatas diganti dengan 45%.
Korea (Republik)	► Sudah bekerja minimal 180 hari dalam 18 bulan sebelumnya, dengan minimal 60 jam per bulan. ► Pekerja menganggur harus mendaftar penempatan kerja. ► Harus bersedia bekerja. ► Sanksi dijatuhkan jika tawaran pekerjaan ditolak atau meninggalkan pekerjaannya secara sukarela.	► Tergantung usia dan pekerjaan: 90 hingga 180 hari jika di bawah 30; 90 hingga 210 hari jika 31 hingga 50; 90 hingga 240 hari jika di atas 51 atau penyandang disabilitas. ► Tunjangan perpanjangan dapat dibayarkan untuk 60 hari tambahan, dengan kriteria yang ketat, bagi mereka yang kehabisan tunjangan. ► Tunjangan perpanjangan "pengangguran tinggi" diterapkan ketika rasio pencari kerja penerima manfaat terhadap semua orang yang diasuransikan AK melampaui tingkat tertentu.	► Tunjangan AK yang dibayarkan adalah 50% dari upah harian standar, berdasarkan upah rata-rata. ► Jika pekerja segera mendapatkan pekerjaan, mereka menerima 50% sisa tunjangan sebagai bonus kembali bekerja.

PAKET TUNJANGAN BERDASARKAN SKEMA AP/AK TERTENTU

Negara	Kriteria kualifikasi	Durasi tunjangan	Tingkat tunjangan
Malaysia	▶ Orang yang diasuransikan harus membayar iuran 12 bulan dalam 24 bulan sebelumnya. ▶ Akan diberi tunjangan bila menganggur tidak secara sukarela. ▶ Tunjangan tidak diberikan untuk: pengunduran diri secara sukarela; berakhirnya kontrak waktu tertentu; pensiun. ▶ Harus mendaftar untuk penempatan kerja. ▶ Harus bersedia untuk bekerja.	▶ Tunjangan tiga hingga enam bulan diberikan kepada pencari kerja yang memenuhi syarat.	Malaysia memiliki besaran tunjangan menurun, sebagai berikut (% upah bulanan): ▶ 80% untuk bulan pertama; ▶ 50% untuk bulan ke-2; ▶ 40% untuk bulan ke-3 dan 4; ▶ 30% untuk bulan ke-5 dan 6.
Thailand	▶ Iuran minimal enam bulan dalam 15 bulan sebelum pemberhentian; ▶ Terdaftar di Kantor Ketenagakerjaan. ▶ Pemutusan hubungan kerja bukan karena pelanggaran pekerjaan, tindakan kriminal berencana terhadap pemberi kerja, atau tindakan ilegal yang mengakibatkan kerusakan serius pada usaha pemberi kerja.	▶ Pekerja menganggur yang diberhentikan mendapatkan hingga 180 hari dalam satu tahun. ▶ Pekerja menganggur yang mengundurkan diri secara sukarela hanya menerima hingga 90 hari dalam satu tahun. ▶ Setelah krisis ekonomi 2008, kompensasi AP diperpanjang menjadi 240 hari bagi pekerja menganggur pada tahun 2009.	▶ Pekerja menganggur yang diberhentikan menerima 50% pendapatan yang diasuransikan, berdasarkan yang tertinggi yang dibayarkan tiga bulan dalam sembilan bulan sebelum kehilangan pekerjaan. ▶ Pekerja menganggur yang mengundurkan diri secara sukarela hanya menerima 30% penghasilan yang diasuransikan.

PAKET TUNJANGAN BERDASARKAN SKEMA AP/AK TERTENTU

Negara	Kriteria kualifikasi	Durasi tunjangan		Tingkat tunjangan
Vietnam	▶ Membayar iuran AP minimal selama 12 bulan dalam 24 bulan sebelumnya.	Bulan kerja	Bulan tunjangan	▶ Besaran tunjangan adalah 60% pendapatan iuran rata-rata selama enam bulan sebelumnya, dibatasi hingga 20 kali lipat dari nilai upah minimum. ▶ Besaran dan durasi tunjangan berlaku serupa, baik pemberhentian itu sukarela atau tidak sukarela.
	▶ Terdaftar sebagai pengangguran di Pusat Layanan Ketenagakerjaan.	12–47	3	
		48–59	4	
		60–71	5	
		72–83	6	
	▶ Diterapkan untuk tunjangan AP dalam waktu 15 hari kerja setelah tanggal pendaftaran.	84–95	7	
		96–107	8	
		108–119	9	
▶ Pengangguran selama 15 hari kerja setelah mendaftar.	120–131	10		
	132–143	11		
▶ Tidak menerima uang pensiun.	144 ke atas	12		
Kanada	▶ 420 hingga 700 jam kerja yang diasuransikan pada tahun lalu, tergantung pada tingkat pengangguran wilayah;	▶ Tunjangan reguler: Tunjangan 14 hingga 45 minggu, tergantung pada jam kerja dan tingkat pengangguran wilayah.	▶ 55% penghasilan mingguan rata-rata hingga maksimum CAD \$ 547 (pada tahun 2018)	
	▶ Pekerja baru membutuhkan 910 jam.	▶ Tunjangan dibayarkan setiap dua minggu.		
	▶ Orang yang berhenti secara sukarela dan mereka yang dipecat karena kesalahan tidak mendapat tunjangan.			
	▶ Alasan bagus untuk berhenti diterima.			

Advancing social justice, promoting decent work

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

► ilo.org/jakarta

