



International
Labour
Organization

► Menggali Pilihan Kebijakan untuk Skema Asuransi Ketenagakerjaan di Indonesia



Supported by



► ilo.org/jakarta

Menggali Pilihan Kebijakan untuk Skema Asuransi Ketenagakerjaan di Indonesia

Ippei Tsuruga

Copyright © International Labour Organization 2020.
First published 2020

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

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

ISBN: 9789220338858 (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.

► Daftar Isi

DAFTAR TABEL	4
UCAPAN TERIMA KASIH	5
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	6
1 PENGANTAR	7
2 KONSEP DAN PRINSIP	7
3 CAKUPAN	8
4 TINGKAT MANFAAT	11
4.1 Tingkat Penggantian yang Konstan	11
4.2 Angka Penggantian yang Lebih Rendah dengan Periode Menganggur yang Lebih Lama	11
4.3 Angka Penggantian yang Lebih Rendah untuk yang Berpendapatan Lebih Tinggi	12
4.4 Formula Manfaat	13
4.5 Tunjangan Minimum	14
4.6 Indeksasi Manfaat Minimum	16
4.7 Tunjangan Bekerja Kembali	16
5 DURASI TUNJANGAN/MANFAAT	18
6 PENDAPATAN YANG DIJAMIN	20
6.1 Komposisi Pendapatan yang Dijamin	20
6.2 Pendapatan Maksimum yang Dijamin untuk Manfaat dan Iuran	20
6.3 Indeksasi Pendapatan Maksimum yang Dijamin untuk Manfaat dan Iuran	21
7 PERSYARATAN-PERSYARATAN	22
7.1 Iuran	22
7.2 Pengangguran atas Kemauan Sendiri	24
7.3 Pekerjaan Paruh Waktu	25
8 KEBERLANJUTAN MANFAAT	26
9 MASA TUNGGU	26
10 KAITANNYA DENGAN PEMBAYARAN PESANGON	27
11 MODALITAS PEMBIAYAAN	28
12 PENGATURAN KELEMBAGAAN	30
13 ATURAN LAINNYA	31
14 PILIHAN-PILIHAN KEBIJAKAN DAN ATURAN UNTUK PENGKAJIAN LEBIH LANJUT	31
DAFTAR PUSTAKA	32
Lampiran. Ringkasan Skenario Dasar dan Berbagai Pilihan Alternatif	33

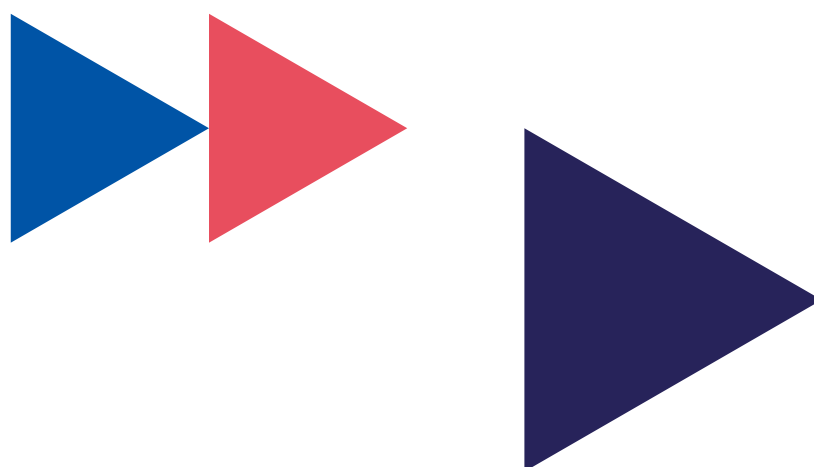


Daftar Tabel

Tabel 1.	Cakupan Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	10
Tabel 2.	Manfaat Minimum dan Maksimum dan Angka Penggantian Manfaat Pengangguran di Jepang	12
Tabel 3.	Tingkat Manfaat dari Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	14
Tabel 4.	Manfaat Minimum dan Maksimum dari Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	15
Tabel 5.	Pilihan-pilihan Manfaat Minimum di Indonesia (dalam Rupiah)	16
Tabel 6.	Tunjangan Bekerja Kembali pada Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	17
Tabel 7.	Durasi Manfaat dari Skema Tunjangan Pengangguran Terpilih di Asia	19
Tabel 8.	Indeksasi Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	22
Tabel 9.	Iuran yang Dibutuhkan untuk Klaim Awal pada Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	23
Tabel 10.	Perlakuan untuk Pengangguran Sukarela di Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	25
Tabel 11.	Masa Tunggu Maksimum di Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	26
Tabel 12.	Hubungan dengan Pesangon dari Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia	28
Tabel 13.	Iuran untuk Tunjangan Pengangguran di Beberapa Negara di Asia	29
Tabel 14.	Tingkat Iuran Bagi KPTKA di Beberapa Negara di Asia	29

► Ucapan Terimakasih

Penulis selaku *Technical Officer* untuk Perlindungan Sosial di Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor Leste (ILO Jakarta) bertanggungjawab secara penuh atas isi dari laporan ini. Laporan ini disiapkan sebagai bahan diskusi mengenai pilihan-pilihan parametrik untuk skema asuransi ketenagakerjaan di Indonesia pada bulan Maret 2020. Laporan ini mendapat masukan-masukan penting dari John Carter dan Michel Bedard, serta serangkaian konsultasi dengan Pemerintah Indonesia, perwakilan pengusaha dan pekerja yang diselenggarakan antara tahun 2018 dan 2020. Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih atas masukan berharga dari Dr Byung-Suk Chung, Professor, Hanyang University, Republic of Korea; Napoom Suwannapoom, Social Security Office (SSO), Thailand; Nguyen Thi Dieu Hong, ahli independen, Vietnam; Dr Ponniah Raman, *Head of Employment Insurance Benefit Division*, Employment Insurance System Office, Social Security Organization (SOCSO), Kementerian Sumber Daya Manusia, Malaysia; Satoshi Ushijima, *Labour Policy Advisor*, Japan International Cooperation Agency (JICA); Markus Ruck, *Senior Technical Specialist* untuk Perlindungan Sosial, Tim Teknis Kerja Layak untuk Asia Tenggara dan Timur (DWT-Bangkok), ILO; Simon Brimblecombe, *Chief Technical Advisor*, ILO DWT-Bangkok; Kroum Markov, *Senior Social Protection Policy and Legal Specialist*, Departemen Perlindungan Sosial ILO; Youji Hwang, *Social Security Officer*, ILO DWT-Bangkok; dan Christianus Panjaitan, *National Project Officer* untuk Perlindungan Sosial, ILO Jakarta. Penulis juga ingin mengucapkan terimakasih atas dukungan finansial yang diberikan oleh Fast Retailing Co. Ltd.



▶ Daftar Singkatan dan Akronim

BPJS Employment	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
IHK	Indeks Harga Konsumen
PDB	Produk Domestik Bruto
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JKm	Jaminan Kematian
JKP	Jaminan Kehilangan Pekerjaan
JP	Jaminan Pensiun
KTPKA	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif
PKH	Program Keluarga Harapan
PKWT	Perjanjian Kerja Waktu Tertentu
PKWTT	Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu

▶ 1. Pengantar

Laporan ini bertujuan untuk menggali pilihan-pilihan parametrik untuk merancang skema asuransi ketenagakerjaan¹ di Indonesia dan membahas kelebihan dan kekurangan dari setiap pilihan kebijakan. Penulis mengidentifikasi pilihan-pilihan dan butir-butir diskusi untuk dipertimbangkan, dengan mempertimbangkan standar ketenagakerjaan, praktik internasional, dan dialog kebijakan nasional yang ILO dukung antara 2018 dan 2020.² Secara khusus, laporan ini membangun analisis dan argumen yang dibuat oleh Bédard, Carter dan Tsuruga (2020a; 2020b). Pilihan-pilihan parametrik yang diidentifikasi diharapkan dapat menjadi dasar untuk pengkajian finansial atau analisis mendalam lain untuk membuat rekomendasi-rekomendasi ILO di masa depan.

▶ 2. Konsep dan Prinsip

Berdasarkan kontribusi asuransi sosial, asuransi ketenagakerjaan menjamin penggantian minimum pendapatan parsial atau sebagian dan sementara dalam bentuk pembayaran periodik, sehingga dapat membantu pekerja ketika mengalami pengurangan atau kehilangan pendapatan ketika menganggur. Standar perburuhan internasional ILO memiliki tiga panduan besar untuk desain asuransi ketenagakerjaan. Konvensi Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No.102) menentukan standar-standar minimum untuk tunjangan pengangguran; sementara Konvensi Promosi Pekerjaan dan Perlindungan dari Pemutusan Hubungan Kerja, 1988 (No. 168) dan Rekomendasi Promosi Pekerjaan dan Perlindungan dari Pemutusan Hubungan Kerja, 1988 (No. 176) menentukan standar yang lebih tinggi dan panduan pelaksanaan secara rinci³. Berbeda dari sifat pasif pembayaran pesangon secara *lumpsum* yang dibayar oleh pemberi kerja, karakteristik prinsip dari asuransi ketenagakerjaan adalah kewajiban yang dilekatkan pada pekerja yang menganggur untuk secara aktif mencari pekerjaan kembali. Selain itu, kelebihan asuransi ketenagakerjaan adalah bantuan ketenagakerjaan publik yang berkelanjutan yang dapat diterima oleh pekerja yang menganggur bahkan setelah mereka kehilangan pekerjaan, selain dari tunjangan tunai yang mereka terima. Bentuk bantuan semacam ini seringkali disebut sebagai kebijakan pasar tenaga kerja yang aktif (KPTKA) dan termasuk

¹ Dalam laporan ini, istilah “asuransi ketenagakerjaan” digunakan secara bergantian dengan “asuransi pengangguran”. Banyak negara menyebut skema perlindungan pengangguran mereka sebagai asuransi pengangguran. Namun negara-negara seperti Kanada, Jepang, Malaysia dan Republik Korea menggunakan istilah asuransi ketenagakerjaan karena memberikan kesan citra yang lebih proaktif terhadap skema mereka. Meskipun skema asuransi ketenagakerjaan lebih menekankan pada program bantuan ketenagakerjaan, prinsip-prinsip dasar diterapkan pada rancangan dan pelaksanaan tunjangan pengangguran tetap ada. Para pemangku kepentingan di Indonesia lebih menyukai asuransi ketenagakerjaan daripada asuransi pengangguran untuk alasan tersebut.

² ILO melakukan serangkaian lokakarya konsultasi dengan para pekerja, pemberi kerja, dan pemerintah antara tahun 2018 dan 2020. Beberapa lokakarya konsultasi besar itu termasuk lokakarya konsultasi nasional terpisah dengan para pekerja dan pemberi kerja pada minggu 3-7 September 2018; Lembaga Kerjasama Tripartit pada 4 Desember 2018; dan lokakarya tripartite pada 4 Maret 2020.

³ Konvensi ILO No. 168 dan Rekomendasi No. 176 mengajukan gagasan bahwa tunjangan tunai bagi penganggur harus diintegrasikan dengan layanan ketenagakerjaan dan tunjangan sosial dengan subsidi pekerjaan, dan karenanya melampaui konsep tradisional pemberian tunjangan untuk kontinjensi yang ditentukan (secara tradisional terbatas untuk pengangguran penuh) menjadi konsep yang lebih luas dalam memastikan perlindungan sosial untuk mereka yang mencari pekerjaan, menautkan tunjangan bantuan sosial yang telah teruji dengan tunjangan jaminan sosial untuk memberikan bantuan ketenagakerjaan dan bantuan ekonomi untuk mereka yang menganggur dalam jangka panjang setelah mereka menganggur pertama kali.

di dalamnya layanan konseling pekerjaan untuk mencari pekerjaan baru, bantuan dalam menyiapkan *curriculum vitae*, rujukan atau informasi mengenai pekerjaan yang tersedia, atau bantuan pelatihan ulang dan peningkatan keterampilan. Ketika menilai keefektifan sistem asuransi ketenagakerjaan, tunjangan dan layanan yang diberikan – termasuk KPTKA—harus dipertimbangkan. Untuk desain dan pelaksanaan skema asuransi ketenagakerjaan, pelajaran penting dari praktik-praktik internasional adalah lebih disukainya aturan yang lebih sederhana dan efektif ketimbang yang rumit dalam melaksanakan dan menjelaskan skema publik (Bedard, Carter dan Tsuruga 2020b).

Dalam konteks Indonesia, RUU Cipta Kerja yang diserahkan ke Dewan Perwakilan Rakyat pada tanggal 12 Februari 2020 mengkonfirmasi orientasi kebijakan umum pemerintah. RUU ini mengindikasikan bahwa Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) akan memberikan pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja dengan tunjangan pengangguran—disebut sebagai Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP)—agar dapat memertahankan tingkat hidup yang layak. Pengaturan JKP menerapkan apa yang disebut sebagai “prinsip jaminan sosial”⁴: anggota harus terus mengiur persentase tertentu dari upah mereka agar dapat memenuhi syarat untuk menerima JKP dan penerima manfaat akan dapat mengakses tunjangan tunai, layanan pelatihan dan penempatan kerja. RUU ini menyerahkan rancangan yang lebih rinci pada peraturan pemerintah.

Setelah RUU, skema asuransi ketenagakerjaan akan dikembangkan atas dasar solidaritas dan dikaitkan dengan layanan ketenagakerjaan umum dan program pelatihan keterampilan ulang yang sejalan dengan pendekatan yang direkomendasikan oleh standar-standar ILO dan praktik internasional. Saat lokakarya konsultasi, ada konsensus terbangun seputar model pembiayaan tripartit dimana biaya dibagi antara pekerja, pemberi kerja, dan pemerintah. Seperti halnya dengan Malaysia dan negara-negara Asia lainnya, model jaminan sosial lebih disukai daripada model tabungan individu (seperti misalnya di Chili), sementara model tabungan pribadi ditolak karena biayanya yang lebih tinggi dan manfaat yang lebih rendah (Keyes, Carter and Bédard 2015). Sementara di negara-negara Asia lain—termasuk Jepang, Malaysia dan Republik Korea—Indonesia memilih menggunakan istilah “asuransi ketenagakerjaan” dibandingkan “asuransi pengangguran” agar dapat menekankan pada keterkaitan yang kuat antara tunjangan bagi penganggur dan KPTKA.



3. Cakupan

Secara prinsip, memperluas cakupan kepesertaan memiliki dampak positif dengan membuat *risk pooling* atau kontribusi yang lebih luas, meningkatkan keberlanjutan finansial, mendorong solidaritas, dan mengurangi tingkat iuran. Iuran pekerja dengan risiko menganggur yang lebih kecil akan mensubsidi kelompok yang lebih berisiko. Skema asuransi ketenagakerjaan dibangun dengan solidaritas sosial atau berbagi risiko.

⁴ Seperti yang diuraikan dalam Pasal 19 mengenai undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (No. 40/2004), prinsip “jaminan sosial” terdiri dari bantuan yang diberikan kepada mereka yang kaya dan miskin, sehat dan sakit, tua dan muda, berisiko tinggi dan rendah; partisipasi wajib dan non-selektif; iuran atas dasar upah/persentase pendapatan; dan nirlaba.

Oleh karena itu, cakupannya harus berlaku bagi sebanyak mungkin pekerja ⁵, baik yang bekerja untuk perusahaan mikro, kecil, menengah, atau besar, atau memiliki kontrak permanen, tetap, musiman, sementara, atau paruh waktu—kecuali untuk mereka yang bekerja secara mandiri ⁶. Kepesertaan wajib penting untuk menghindari pemilihan peserta yang buruk.

Tidak disarankan untuk mengecualikan pekerja perusahaan kecil atau pekerja dengan kontrak waktu tertentu dari kepesertaan wajib. Beberapa pemangku kepentingan khawatir mengenai dampak negatif mengikutsertakan mereka terhadap biaya dasar. Bahkan, meskipun secara hukum mewajibkan kepesertaan, Malaysia mendiskualifikasi mereka yang mengajukan klaim di akhir masa kontrak kerja mereka untuk tunjangan pengangguran, dan hal serupa, Thailand memperlakukan mereka yang mengajukan klaim dengan cara yang sama dengan pekerja yang menganggur atas alasan sendiri dengan mengurangi tunjangannya sebanyak 20 poin persentase dan durasi manfaat sebesar tiga bulan (lihat tabel 7). Namun, kita masih mengusulkan untuk mengikutsertakan pekerja-pekerja tersebut agar tidak hanya melindungi mereka, namun juga mencapai tujuan dan filosofi JKP. Kelompok-kelompok pekerja ini merupakan kelompok yang juga paling membutuhkan perlindungan pengangguran. Selain itu, eksklusi atau pembatasan berdasarkan besarnya perusahaan atau jenis kontrak akan menimbulkan distorsi dan segmentasi pasar kerja yang pada akhirnya berujung pada status ketenagakerjaan yang lebih rentan untuk banyak pekerja.

Perlindungan bagi separuh dari seluruh pekerja merupakan target yang realistis (Bédard, Carter dan Tsuruga 2020b). Sampai Agustus 2018, angkatan kerja Indonesia adalah sebanyak 124 juta pekerja, 49,2 juta masuk dalam kelompok “pekerja” (BPS 2020d) ⁷. Pada tahun 2018 BPJS Ketenagakerjaan melindungi 19,4 juta orang pekerja melalui tunjangan kecelakaan kerja (JKK) dan jaminan kematian (JKm), serta 8,6 juta pekerja konstruksi secara lumsum tanpa registrasi individu—atau total sekitar 28,1 juta pekerja (BPJS Ketenagakerjaan 2020). Oleh karena itu, bila BPJS Ketenagakerjaan akan menerapkan skema asuransi ketenagakerjaan untuk 28,1 juta pekerja, target cakupan awal 50 persen dari seluruh pekerja seperti yang diatur dalam Konvensi ILO No.102 akan terwujud. Target yang lebih tinggi sebesar 85 persen dari semua pekerja yang diatur dalam Konvensi ILO No. 168 akan dicapai di tahap berikut. ⁸

Mengikutsertakan pekerja sektor pemerintahan dapat menjadi pilihan di masa depan. Seperti yang dinyatakan dalam draft UU, kami asumsikan dalam laporan ini skema asuransi ketenagakerjaan akan melindungi anggota BPJS Ketenagakerjaan. Saat ini BPJS Ketenagakerjaan bertanggungjawab untuk pekerja di sektor swasta, sementara TASPEN dan ASABRI memberikan perlindungan jaminan sosial untuk 4,1 juta orang pekerja negeri (TASPEN 2020) dan 1,2 juta personil militer dan kepolisian pada tahun 2016 (ASABRI 2018). Seperti di beberapa negara, misalnya Thailand dan Vietnam mengikutsertakan pekerja sektor pemerintahan dapat dipertimbangkan untuk mendorong solidaritas dan prinsip

⁵ UU Ketenagakerjaan (No.13/2003) menentukan dua jenis perjanjian ketenagakerjaan termasuk kontrak kerja dengan waktu tertentu (perjanjian kerja waktu tertentu atau PKWT) dan kontrak kerja waktu tidak tertentu atau PKWTT. Keputusan Kementerian Ketenagakerjaan No. 100/2004 mengelompokkan empat jenis PKWT, termasuk kerja sementara, musiman, pekerja di dalam proyek-proyek perintis, dan pekerja lepas (paruh waktu).

⁶ Seperti di banyak negara, skema asuransi ketenagakerjaan mengecualikan individu-individu yang bekerja mandiri, mengingat kesulitan melakukan verifikasi status ketenagakerjaan mereka (di dalam atau di luar pekerjaan), serta pendapatan mereka.

⁷ Sisanya dikelompokkan sebagai pekerja mandiri, pengusaha dengan pekerja sementara atau tak berbayar, pekerja lepasan atau pekerja keluarga yang tak berbayar.

⁸ Konvensi ILO No. 168 juga memberikan kesempatan Negara Anggota untuk mulai menerapkan aturan-aturannya dengan mengamankan cakupan 50 persen dari total seluruh pegawai yang sama dengan Konvensi ILO No. 102.

berbagi risiko karena pekerja-pekerja ini mendapatkan risiko lebih rendah mengalami pengangguran.

Saat serangkaian lokakarya konsultasi, terbangun konsensus untuk mengikutsertakan semua pekerja di perusahaan sektor swasta. Pemangku kepentingan tidak menemukan kesepakatan apakah akan mengikutsertakan atau mengeluarkan pekerja di sektor publik, pekerja migran, dan pekerja rumah tangga. Sementara beberapa pemangku kepentingan mengusulkan perluasan perlahan dari perusahaan besar menjadi perusahaan lebih kecil saat lokakarya konsultasi yang diselenggarakan pada tahun 2018. Tidak ada proposal pada lokakarya yang diselenggarakan pada tahun 2019 dan 2020, namun ada kesepakatan akan perluasan segera untuk semua pekerja tanpa memandang ukuran perusahaannya.

Skenario dasar untuk perlindungan dapat diberikan kepada seluruh pekerja di sektor swasta dengan perlindungan yang sifatnya wajib, terutama untuk 19,4 juta pekerja yang sudah terdaftar di JKK dan JKm. Skenario yang semakin luas akan mempertimbangkan perluasan perlindungan kepada 8,6 juta pekerja konstruksi yang saat ini terdaftar secara masal. Akhirnya, analisis dampak untuk mengikutsertakan atau mengeluarkan pekerja di sektor publik, pekerja migran, dan pekerja rumah tangga—termasuk implikasi biaya—juga dapat dilakukan.

Terakhir, Republik Korea menawarkan model unik yang mencakup pengusaha secara sukarela. Skema asuransi ketenagakerjaan memberikan kesempatan bagi pengusaha dengan jumlah pekerja kurang dari 50 orang untuk secara sukarela mendaftarkan diri mereka dalam skema asuransi ketenagakerjaan. Namun, pemangku kepentingan di Indonesia tidak mempertimbangkan pilihan ini. Tabel 1 memaparkan rangkuman perlindungan yang ditawarkan oleh skema tunjangan

Tabel 1

Cakupan Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Pekerja	Pegawai Negeri	Migran	Pekerja Rumah Tangga	Paruh Waktu	Pemberi Kerja
Jepang	O	X	O	X	20 jam/mg; lebih dari 1 bulan	X
Malaysia	O	X	X	X	O	X
Republik Korea	O	X	Sukarela	X	15 jam/mg 60jam/bln	Sukarela (pekerja kurang dari 50 orang)
Thailand	O	O	O	X	X	X
Vietnam	O	O	X	X	X	X

O = Terlindungi; X = Tidak terlindungi.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan di tingkat nasional dan informasi terkini yang tersedia.

► 4. Tingkat Manfaat

Pada prinsipnya, asuransi ketenagakerjaan dirancang untuk memastikan tingkat manfaat yang minimum namun memadai yang merupakan persentase pendapatan sebelum menganggur dari pekerja yang terjamin. Tujuannya adalah agar pekerja tidak menyalahgunakan atau bergantung pada tunjangan pengangguran untuk waktu yang lama, namun mendorong mereka untuk mencari pekerjaan yang berbayar.⁹ Sejalan dengan tunjangan minimum yang memadai, para pencari kerja juga diberikan waktu untuk mencari pekerjaan yang sesuai, yang pada akhirnya membantu para pemberi kerja mempekerjakan pekerja yang dapat menunjukkan kinerja yang memuaskan.

4.1. Tingkat Penggantian yang Konstan

Sebagian besar negara menentukan tingkat penggantian yang konstan antara 50 hingga 60 persen dari pendapatan yang terjamin sebelumnya untuk durasi manfaat yang penuh (Bédard, Carter dan Tsuruga 2020a; Carter, Bédard dan Peyron Bista 2013). Konvensi ILO No. 102 merekomendasikan tingkat penggantian minimum sebesar 45 persen dari pendapatan sebelumnya selama setidaknya 13 minggu dalam periode 12 bulan, dimana skema asuransi ketenagakerjaan melindungi tidak kurang dari 50 persen dari semua pekerja.¹⁰ Konvensi No. 168 menentukan standar yang lebih tinggi, 50 persen dari pendapatan selama 26 minggu pada setiap periode menganggur, atau 39 minggu dalam periode 24 bulan.¹¹

4.2. Angka Penggantian yang Lebih Rendah dengan Periode Menganggur yang Lebih Lama

Menentukan tingkat tunjangan dengan durasi tunjangan bisa menjadi alternatif namun model ini yang jarang digunakan. Sistem asuransi ketenagakerjaan di Malaysia yang berlaku sejak 2018 membayar 80 persen pendapatan sebelumnya untuk bulan pertama, kemudian turun menjadi 50 persen, 40 persen, 40 persen, 30 persen dan 30 persen untuk setiap bulan berikutnya. Meskipun terlalu dini untuk menilai keefektifannya, model Malaysia dibuat untuk mendorong pekerja yang menganggur untuk kembali bekerja sesegera mungkin sementara menjanjikan perlindungan yang lebih besar untuk bulan pertama. Namun, untuk pekerja yang membutuhkan dan memiliki sumber daya keuangan terbatas, sistem semacam itu dapat menimbulkan kesulitan seiring dengan lamanya masa mereka menganggur. Berkaitan dengan standar perburuhan internasional, model ini sejalan dengan standar jaminan sosial ILO selama tingkat penggantian rata-rata selama durasi minimum yang dapat diterima setidaknya sama dengan 50 persen atau 45 persen.

⁹ Konvensi No. 168 semakin menegaskan bahwa metode untuk memberikan tunjangan pengangguran harus berkontribusi pada terwujudnya pekerjaan yang utuh, produktif dan bebas, dan tidak membuat pemberi kerja menawarkan dan pekerja mencari pekerjaan yang lebih produktif

¹⁰ Konvensi No. 102 juga memiliki skenario lain dimana perlindungan mencakup semua penduduk yang penghasilannya tidak melebihi batas yang ditentukan saat kondisi kontinjensi, durasi ini mungkin hanya dibatasi menjadi 26 minggu dalam periode 12 bulan.

¹¹ Konvensi No. 168 memberikan wewenang kepada Negara Anggota mendapatkan manfaat dari pengecualian sementara untuk membatasi durasi pembayaran manfaat menjadi 13 minggu dalam periode 12 bulan..

4.3. Angka Penggantian yang Lebih Rendah untuk yang Berpendapatan Lebih Tinggi

Manfaat yang lebih rendah untuk yang berpendapatan lebih tinggi adalah pendekatan redistributif lainnya. Beberapa negara menilai tunjangan sesuai dengan tingkat pendapatan yang dijamin sehingga dapat menjamin manfaat yang lebih tinggi untuk yang berpendapatan lebih rendah. Pekerja yang menganggur di luar keinginan sendiri di Jepang misalnya menerima 80 persen dari upah mereka sebelumnya bila mereka masuk kelompok penerima upah yang lebih rendah, dengan tingkatan yang secara perlahan akan turun dari 45 atau 50 persen bagi penerima upah yang lebih tinggi (lihat Tabel 2).

Skenario dasar mungkin tidak akan mempertimbangkan opsi tunjangan berjenjang sesuai dengan tingkat pendapatan. Saat lokakarya konsultasi, pemangku kepentingan cenderung memberikan manfaat yang lebih baik bagi penerima upah yang lebih rendah, namun tidak dengan menggunakan alasan angka penggantian yang lebih rendah untuk penerima upah yang lebih tinggi. Untuk dapat memenuhi tujuan manfaat yang lebih tinggi untuk para penerima manfaat, penentuan manfaat yang seragam mungkin lebih mudah dipahami oleh para pekerja dan sehingga lebih tepat untuk mulai memberlakukan skema yang baru. Perlu juga memberikan pertimbangan untuk menentukan jumlah absolut minimum tanpa memandang pendapatannya, namun minimum absolut ini harus cukup rendah.

Tabel 2

Manfaat Minimum dan Maksimum dan Angka Penggantian Manfaat Pengangguran di Jepang

Usia	Upah per Hari ¹	Angka Penggantian	Manfaat ¹
29 atau lebih muda	2 500–5 009	80%	2 000–4 007
	5 010–12 330	80% – 50%	4 008–6 165
	12 331–13 630	50%	6 165–6 815
	13 631 dan lebih	–	6 815
30–44	2 500–5 009	80%	2 000–4 007
	5 010–12 330	80% – 50%	4 008–6 165
	12 331–15 140	50%	6 165–7 570
	15 141 dan lebih	–	7 570
45–59	2 500–5 009	80%	2 000–4 007
	5 010–12 330	80% – 50%	4 008–6 165
	12 331–16 670	50%	6 165–8 335
	16 671 dan lebih	–	8 335
60–64	2 500–5 009	80%	2 000–4 007
	5 010–11 090	80% – 45%	4 008–4 990
	11 091–15 890	45%	4 990–7 150
	15 891 dan lebih	–	7 150

– = nil.

¹Tabel ini memaparkan tunjangan dasar untuk pekerja yang berhenti bekerja di luar keinginan sendiri dalam mata uang Yen Jepang per 1 Agustus 2019.

Sumber: Jepang 2019

4.4. Formula Manfaat

Saat serangkaian lokakarya konsultasi, para pemangku kepentingan cenderung memilih angka penggantian konstan berkisar antara 45 dan 50 persen dari pendapatan sebelumnya, atau manfaat secara bertahap untuk memberikan insentif kepada para pekerja yang menganggur untuk kembali bekerja. Tidak ada kesepakatan mengenai kisaran manfaat berjenjang ini. Beberapa pemangku kepentingan memilih opsi antara 70 dan 40 persen, sementara yang lain memilih kisaran 50 persen dan 20 persen. Penting untuk mencatat bahwa model manfaat berjenjang ini harus masih menjanjikan penggantian pendapatan rata-rata di atas batasan 45 persen untuk tiga bulan pertama.

Berkaitan dengan periode rujukan pengupahan, menjadi hal yang biasa untuk melakukan estimasi tunjangan pengangguran berdasarkan pendapatan rata-rata yang dapat dijamin selama tiga sampai enam bulan sebelum menganggur. Republik Korea menggunakan pendapatan rata-rata selama tiga bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja, sementara Jepang dan Vietnam menggunakan enam bulan. Thailand memiliki pendekatan yang unik, dengan mempertimbangkan rata-rata upah di tiga bulan dengan pendapatan tertinggi dalam 15 bulan terakhir (Tabel 3). Di Indonesia, BPJS Ketenagakerjaan memperkirakan tunjangan JKK berdasarkan upah bulanan terakhir yang dilaporkan. Rekomendasi Jaminan Pendapatan ILO, 1944 (No. 67) mengatur bahwa penggantian harus ditentukan dengan mempertimbangkan pendapatan sebelumnya, namun menyerahkan kepada peraturan perundangan di tingkat nasional untuk memutuskan bagaimana pendapatan sebelumnya dihitung. Namun, mempertimbangkan penerapan pendapatan rata-rata yang dijamin selama beberapa bulan untuk menghitung tunjangan pengangguran menjadi sangat penting agar dapat sepadan dengan pendapatan yang fluktuatif, terutama bagi para pekerja yang memiliki pekerjaan yang tidak stabil, dan menghindari pemilihan yang buruk.

Pendapatan yang dijamin harus berdasarkan pendapatan individual. Beberapa pemangku kepentingan mempertimbangkan dampak penggunaan upah minimum daripada pendapatan individual untuk menentukan manfaat. Mengadopsi upah minimum sebagai dasar dari pendapatan yang dijamin dapat menimbulkan penggantian yang sangat rendah dan menciptakan disinsentif untuk kelompok pendapatan menengah hingga tinggi untuk dapat berpartisipasi di dalam skema. Bila skema ini bertujuan untuk menjamin tingkat manfaat pengangguran minimum apapun tingkat pendapatan dari pihak yang mengajukan, pengaplikasian manfaat minimum yang mendekati nilai upah minimum mungkin menjadi solusi yang relevan.

Sebuah skenario dasar bisa merupakan angka manfaat konstan sebesar 50 persen dari pendapatan rata-rata selama 12 bulan terakhir. Penting untuk menilai kepekaan terhadap biaya; dampak pengurangan tingkat manfaat dari 45 persen atau meningkatkan tingkat manfaat menjadi 60 persen; dan manfaat berjenjang untuk menjamin manfaat yang lebih tinggi selama beberapa bulan pertama sementara masih di atas 45 persen dari rata-rata tiga bulan pertama.

Tabel 3

Tingkat Manfaat dari Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Formula	Angka Penggantian	Pendapatan yang Dirujuk
Jepang	Regresif untuk mereka dengan berpendapatan yang tinggi	80 sampai 50 persen	Pendapatan rata-rata selama 6 bulan terakhir
Malaysia	Regresif dengan durasi manfaat yang lebih lama	80 sampai 30 persen	Pendapatan rata-rata selama 6 bulan terakhir
Republik Korea	Konstan	60 persen	Pendapatan rata-rata selama 3 bulan terakhir
Thailand	Konstan	50 persen	Pendapatan rata-rata upah tertinggi dalam tiga bulan di dalam 15 bulan terakhir
Vietnam	Konstan	60 persen	Pendapatan rata-rata selama 6 bulan terakhir

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia

4.5. Tunjangan Minimum

Tunjangan/manfaat minimum dapat dipertimbangkan agar dapat melindungi pekerja dengan pendapatan rendah. Banyak skema tunjangan pengangguran memiliki tingkat manfaat minimum bagi penerima manfaat yang memenuhi syarat dengan pendapatan yang rendah. Berdasarkan definisi, manfaat minimum menguntungkan penerima upah yang rendah karena artinya mereka mendapatkan manfaat yang lebih tinggi dibandingkan yang mereka terima berdasarkan persentase seragam pendapatan yang dijamin.¹²

Pilihan manfaat minimum dapat ditentukan oleh setiap negara karena standar perburuhan internasional bersifat fleksibel. Menurut Konvensi ILO No. 168, manfaat tetap dapat ditentukan tidak kurang dari salah satu hal berikut: (i) 50 persen dari upah minimum atau upah pekerja biasa, atau (ii) pada tingkatan yang dapat memenuhi kebutuhan hidup dasar minimum, manapun yang tertinggi.¹³ Di Indonesia, garis kemiskinan nasional ditentukan di Rp. 454.652,- per bulan, sementara garis kemiskinan di tingkat provinsi beragam mulai dari Rp. 339.743,- di Sulawesi Tenggara hingga Rp. 732.570,- di Kepulauan Bangka Belitung pada bulan Maret 2020 (BPS 2020a; BPS 2020b). Upah minimum provinsi berkisar dari Rp. 1.570.922,- di Jawa Barat dan Yogyakarta hingga Rp. 3.940.973,- di Jakarta pada bulan Februari 2020 (BPS 2020c).

¹² Ini sejalan dengan Rekomendasi ILO No. 67, paragraph 26 (3): "angka absolut minimum, berdasarkan tingkat pendapatan minimum yang dapat dianggap indikatif dari pekerjaan substansial, dapat diatur untuk iuran orang yang dijamin berkaitan dengan manfaat keseluruhan atau sebagian yang tidak berbeda dari pendapatan sebelumnya."

¹³ Pasal 15(1)(b): "Ketika manfaat semacam itu tidak didasarkan pada iuran atau pendapatan sebelumnya, maka harus ditetapkan tidak kurang dari 50 persen upah minimum wajib atau upah pekerja biasa, atau pada tingkatan yang mengatur biaya hidup minimum, manapun yang lebih tinggi."

Di antara skema jaminan sosial yang ada, BPJS Ketenagakerjaan menentukan manfaat minimum untuk skema jaminan pensiun (JP) mereka di Rp. 350.700,- pada tahun 2020 ¹⁴, yang sedikit lebih rendah dari garis kemiskinan nasional.

Sebuah skenario dasar untuk manfaat minimum dapat sekitar Rp. 350.700,- diadopsi untuk JP pada tahun 2020. Namun, penting untuk mempertimbangkan dengan hati-hati hal-hal berikut: (i) apakah ini cukup untuk menjaga tingkat standar hidup minimum; (ii) berapa banyak penerima manfaat yang masuk ke dalam kategori ini; dan (iii) dampak peningkatan manfaat minimum hingga ke garis kemiskinan atau persentase dari upah minimum atau upah rata-rata. Bahkan banyak negara menjamin tingkat manfaat pengangguran berkisar antara garis kemiskinan dan upah minimum (Carter, Bédard dan Peyron Bista 2013). Lihat Tabel 4 di bawah ini untuk contoh-contoh manfaat minimum dan maksimal dari skema-skema terpilih di Asia, dan Tabel 5 untuk beberapa pilihan manfaat minimum.

Tabel 4

Manfaat Minimum dan Maksimum dari Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Manfaat		Pendapatan yang Dijamin untuk Iuran	
	Minimum	Maksimum	Minimum	Maksimum
Jepang	80% dari JPY2 500 per hari	50 persen dari JPY13 630 hingga JPY16 670 per hari ¹	Tidak diatur	Tidak diatur
Malaysia ²	80 hingga 30% dari MYR20 per bulan	80 hingga 30 persen dari MYR3 950 per bulan	MYR30 per bulan	MYR4 000 per bulan
Republik Korea	80% dari upah minimum	KRW66 000 per hari	Tidak diatur	Tidak diatur
Thailand	50% dari pendapatan yang dijamin minimum	50% dari pendapatan yang dijamin maksimum	THB1 650 per bulan	THB15 000 per bulan
Vietnam	60% dari upah minimum regional	5 kali upah minimum regional	Tidak diatur	20 kali upah minimum regional

JPY = Yen Jepang; MYR = Ringgit Malaysia; KRW = Korean won; THB = Thai baht.

¹ Untuk pekerja berusia antara 60 hingga 64 tahun di Jepang, manfaat maksimum adalah 45 persen dari 15,890 yen.

² Undang-undang Asuransi Ketenagakerjaan di Malaysia menentukan 45 kategori upah bulanan dan upah bulan terkait untuk menghitung tunjangan pengangguran dan iuran dalam tabel perbandingan. Misalnya, upah bulanan naik hingga 30 Ringgit berkaitan dengan upah bulanan sebesar 20 Ringgit; dan upah bulanan yang melampaui 4.000 Ringgit merujuk pada upah bulanan 3.950 Ringgit. Pada kenyataannya, tunjangan minimum aktual dipengaruhi oleh upah minimum karena pekerja yang mendapatkan upah minimum—5.77 ringgit per jam atau 1,200 ringgit per bulan—harus dengan mudah mendapatkan lebih dari 30 ringgit per bulan.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia.

¹⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 45/2015 menentukan jaminan pensiun minimum Rp. 300,000,- pada tahun 2015, dengan peningkatan di masa depan diindeks dengan inflasi setiap tahunnya.

Tabel 5**Pilihan-pilihan Manfaat Minimum di Indonesia (dalam Rupiah)**

Parameter	Batasan nasional	Batasan provinsi
Jaminan Hari Tua (2020)	350 700	n.a.
Garis kemiskinan (Maret 2019)	404 398	321 197–685 433
50 persen upah minimum (2019)	n.a.	785 000–1 970 000
50 persen upah rata-rata (Agustus 2019)	1 456 949	1 056 325–2 231 694

n.a. = tidak dapat diterapkan.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia.

4.6. Indeksasi Manfaat Minimum

Agar dapat mempertahankan manfaat minimum di masa depan, penting untuk merancang mekanisme indeksasi otomatis untuk menyesuaikan plafon pendapatan yang dapat dijamin. Misalnya, Thailand tidak memiliki mekanisme penyesuaian otomatis untuk pendapatan minimum dan maksimum yang dijamin dan tidak mengubah batasannya sejak tahun 1990an. Karena hanya sedikit orang yang masuk dalam kategori dengan pendapatan minimum yang dapat dijamin, maka manfaat minimum ini tidak memainkan peran penting dalam melindungi penerima pendapatan rendah atau redistribusi kesejahteraan di kalangan anggota (ILO 2016).

Manfaat minimum harus diindeks sejalan dengan peningkatan upah rata-rata. Saat ini, manfaat minimum untuk JP disesuaikan dengan tingkat inflasi tahun sebelumnya. Karena biasanya pendapatan meningkat lebih cepat dari inflasi, menerapkan indeks manfaat minimum terhadap tingkat inflasi mungkin dapat menurunkan penggantian manfaat pengangguran bagi para penerima upah rendah. Orientasi kebijakan bertujuan untuk melakukan indeks manfaat minimum sejalan dengan peningkatan upah rata-rata dan juga sejalan dengan rekomendasi ILO terbaru (ILO 2017).

4.7. Tunjangan Bekerja Kembali

Tunjangan bekerja kembali juga dapat menjadi pendekatan lain dalam mendorong pekerja yang menganggur untuk bekerja sesegera mungkin. Meskipun tidak ada standar perburuhan untuk merekomendasikan opsi kebijakan ini, tunjangan bekerja kembali diberikan di beberapa negara kepada para pencari kerja yang kembali bekerja sebelum menghabiskan durasi penuh tunjangan pengangguran mereka (tabel 6). Jepang, Malaysia, dan Republik Korea menawarkan individu-individu yang memenuhi syarat yang mendapatkan pekerjaan baru dengan tunjangan bekerja kembali dalam bentuk *lumpsum* setara dengan 60-70 persen (Jepang), 25 persen (Malaysia) dan 50

persen (Republik Korea) dari yang seharusnya mereka dapatkan. Vietnam juga memiliki kebijakan membayar 100 persen dari yang menjadi hak mereka saat masa-masa awal skema asuransi pengangguran mereka (2010-14), namun kemudian dibatalkan karena masalah biaya dan keefektifan (Bédard, Carter dan Tsuruga 2020a).

Biaya potensial dapat dinilai dengan atau tanpa tunjangan bekerja kembali yang diberikan secara *lumpsum* setara dengan 50 persen dari manfaat yang tersisa. Beberapa pemangku kepentingan pada lokakarya konsultasi cenderung memilih tunjangan *lumpsum* itu. Ide inovatif lain adalah untuk mempertahankan hak yang tersisa untuk periode menganggur di luar kehendak mereka sendiri di masa yang akan datang. Karena biasanya skema asuransi mengatur ulang persyaratan yang berkaitan dengan iuran ketika pekerja yang menganggur mengajukan klaim pembayaran, maka sejauh mana mekanisme itu dapat diterapkan harus dengan dikaji dengan hati-hati.

Tabel 6

Tunjangan Bekerja Kembali pada Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	
Jepang	70 persen dari hak atas hari-hari yang tersisa ketika mereka memiliki setidaknya dua pertiga dari hak yang tersisa. 60 persen dari hak atas hari-hari yang tersisa ketika mereka memiliki setidaknya sepertiga dari hak yang tersisa.
Malaysia	Tunjangan tambahan: 25 persen dari tunjangan pencarian kerja/Job Search Allowance (JSA) yang menjadi hak pekerja atau 25 persen dari sisa saldo JSA yang belum terbayar sampai hari mereka bekerja kembali
Republik Korea	50 persen nilai dari hari-hari yang tersisa
Thailand	Tidak ada tunjangan bekerja kembali
Vietnam	Tidak ada tunjangan bekerja kembali

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia

► 5. Durasi Tunjangan/Manfaat

Sebagian besar negara menentukan durasi manfaat antara 3 dan 12 bulan (Bédard, Carter dan Tsuruga 2020a; Carter, Bédard dan Peyron Bista 2013). Konvensi ILO No. 102 mengatur bahwa durasi awal tunjangan tidak boleh kurang dari 13 minggu setiap tahunnya; sementara Konvensi No. 168 mengatur bahwa durasi awal tidak boleh kurang dari 26 minggu untuk setiap periode menganggur atau 39 minggu dalam periode 24 bulan¹⁵. Keputusan mengenai durasi tunjangan harus menggambarkan karakteristik pengangguran, kebiasaan bisnis dan peluang bekerja kembali di setiap negara. Durasi manfaat biasanya dikaitkan dengan persyaratan-persyaratan dan seringkali dinilai sesuai dengan panjangnya masa kerja yang dijamin sebelum mereka menganggur.

Ada tiga parameter umum untuk menentukan durasi manfaat: alasan menganggur, usia, dan lamanya mengiur. Pendekatan yang umum dilakukan adalah dengan mengurangi durasi manfaat bergantung pada alasan menganggur. Banyak negara mendiskualifikasi atau memutus manfaat peserta yang secara sukarela mengundurkan diri dari pekerjaan yang sejalan dengan niat dari Konvensi No. 168 untuk mencakup mereka yang menganggur di luar keinginan mereka sendiri. Malaysia dan Republik Korea tidak memberikan tunjangan untuk pekerja yang menganggur atas kemauan mereka sendiri; sementara Jepang dan Thailand mengurangi durasi manfaat untuk penerima manfaat dalam kategori itu. Namun, hal ini membutuhkan cara yang praktis dan adil dalam menentukan alasan menganggur. Orang yang dipaksa berhenti karena kondisi pekerjaan yang berbahaya, upah yang tidak dibayar, pelecehan, kegiatan ilegal, atau tidak sesuai aturan tidak boleh dikenakan penalti bahkan bila investigasi untuk kondisi-kondisi ini mungkin sulit.

Pendekatan lain yang diterapkan di Jepang dan Republik Korea adalah memberikan kesempatan pekerja yang lebih tua untuk mendapatkan durasi manfaat yang lebih lama karena mereka mungkin memiliki kesulitan yang lebih besar dalam mencari peluang kerja dibandingkan dengan pekerja yang lebih muda.

Durasi manfaat dapat dikaitkan dengan lamanya masa kerja yang dijamin atau sederhananya ditentukan sebagai angka yang tetap setelah kriteria kualifikasi terpenuhi. Menurut aturan yang terakhir (dan paling sederhana), manfaat dapat misalnya, bertahan hingga tiga sampai enam bulan berdasarkan pada keadaan pekerja yang telah bekerja setidaknya 12 bulan pada masa kerja yang dijamin. Formula yang lebih baik dapat memberikan pemeringkatan antara minimum dan maksimum. Contohnya adalah dengan memberikan satu bulan tunjangan untuk setiap dua bulan kerja dengan jumlah bulan terjamin berkisar antara 12 hingga 24 bulan dan bulan manfaat berkisar dari 6 hingga 12 bulan. Pendekatan ini diterapkan di Jepang, Malaysia, dan Vietnam, yang memberikan manfaat yang lebih lama bagi pencari kerja yang mengiur untuk waktu yang lebih lama juga.

¹⁵ Konvensi No. 168 memperbolehkan Negara Anggota untuk menetapkan skema yang membayar manfaat untuk durasi yang sama seperti yang ditetapkan dalam Konvensi No. 102 (yaitu, setidaknya 13 minggu) selama fase awal skema, tetapi setelah itu meningkatkan untuk memenuhi maksimum yang diuraikan di sini (Pasal 19 (4)). Selain itu, Konvensi No. 168 meminta untuk secara efektif menghubungkan tunjangan bantuan sosial yang telah teruji dengan tunjangan jaminan sosial untuk memberikan bantuan ketenagakerjaan dan dukungan ekonomi yang berkelanjutan bagi pengangguran jangka panjang setelah periode awal pengangguran (Pasal 12 dan 16).

Di kalangan negara-negara di Asia yang dijadikan contoh dalam laporan ini, Thailand mengadopsi pendekatan yang paling sederhana dengan hanya menentukan dua masa manfaat: satu untuk yang menganggur atas kemauan sendiri dan satu untuk yang menganggur di luar kemauan sendiri. Negara-negara lain telah memiliki matriks durasi manfaat yang menyeluruh berdasarkan usia, masa mengiur, alasan putus hubungan kerja, atau bauran dari faktor-faktor tersebut (tabel 7).

Untuk Indonesia, skenario dasar durasi pembayaran manfaat bisa tiga bulan dalam periode 12 bulan, asalkan sudah bekerja selama setidaknya enam bulan. Pemangku kepentingan seperti ini sudah mendapatkan kesepakatan antara tiga dan enam bulan untuk durasi manfaat. Sensitivitas pilihan-pilihan ini terhadap biaya dapat diuji.

Tabel 7

Durasi Manfaat dari Skema Tunjangan Pengangguran Terpilih di Asia

Negara	Alasan PHK	Faktor Penentu	Durasi
Jepang	Di luar kemauan sendiri	Usia tahun mengiur	3–11 bulan ¹
	Kemauan sendiri	Usia	0–5 bulan (tidak ada manfaat untuk 3 bulan pertama)
Malaysia	Di luar kemauan sendiri	Tahun mengiur	3–6 bulan
	Kemauan sendiri	Tidak ada manfaat	n.a.
	Berakhirnya masa kontrak waktu tertentu	Tidak ada manfaat	n.a.
Republik Korea	Di luar kemauan sendiri	Usia tahun mengiur	4–9 bulan ²
	Kemauan sendiri	Tidak ada manfaat	n.a.
Thailand	Di luar kemauan sendiri	Tahun mengiur	6 bulan
	Kemauan sendiri	Tahun mengiur	3 bulan
	Berakhirnya masa kontrak waktu tertentu	Tahun mengiur	3 bulan
Vietnam	Di luar kemauan sendiri	Tahun mengiur	3–12 bulan
	Kemauan sendiri	Tahun mengiur	3–12 bulan

n.a. = tidak dapat diterapkan.

¹ Dengan persyaratan iuran yang lebih kecil, penyandang disabilitas berhak menerima tunjangan 5 hingga 12 bulan di Jepang.

² Dengan persyaratan iuran yang lebih kecil, penyandang disabilitas berhak menerima tunjangan 4 hingga 9 bulan di Republik Korea.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia

► 6. Pendapatan yang Dijamin

6.1. Komposisi Pendapatan yang Dijamin

Komposisi pendapatan yang dijamin dalam skema asuransi ketenagakerjaan mungkin sama dengan yang dimiliki oleh skema BPJS Ketenagakerjaan saat ini. Pendapatan yang dapat dijamin untuk JKK, JKm, JHT,¹⁶ dan JP dihitung sebagai bagian dari upah pokok dan tunjangan tetap, kecuali untuk tunjangan non upah seperti tunjangan transportasi. Namun, mungkin perlu menilai sampai sejauh mana komposisi pendapatan yang dijamin mewakili pendapatan aktual pekerja.

Secara umum disarankan untuk mendapat data mengenai jumlah pendapatan secara penuh agar dapat mengestimasi angka penggantian pendapatan aktual. Bila pekerja menyatakan pendapatan yang lebih kecil dibandingkan yang mereka dapatkan, mereka akan mendapatkan manfaat lebih kecil dari penggantian pendapatan aktual. Beberapa negara menyelaraskan definisi pendapatan yang dijamin menjadi pendapatan yang dapat dikenakan pajak—yaitu tingkat pendapatan kena pajak digunakan sebagai dasar perhitungan. Misalnya, Perancis secara tradisional menentukan pendapatan yang dapat dijamin sebagai pendapatan termasuk bonus dan manfaat dalam bentuk non-tunai, misalnya tunjangan rumah dan kendaraan (Carter, Bédard and Peyron Bista 2013). Di Jepang, skema asuransi ketenagakerjaan mengumpulkan iuran dari bonus yang biasanya setara dengan gaji 2-4 bulan dan dibayarkan sekali atau dua kali setahun, namun bonus ini tidak dipertimbangkan ketika menghitung tunjangan pekerja yang menganggur, yang pada dasarnya adalah rata-rata upah mereka selama enam bulan. Di Indonesia, pemberi kerja juga membayar bonus, termasuk Tunjangan Hari Raya yang dibayarkan paling lambat tujuh hari sebelum Idul Fitri setiap tahunnya.¹⁷

6.2. Pendapatan Maksimum yang Dijamin untuk Manfaat dan Iuran

Plafon pendapatan yang dijamin biasanya berlaku untuk manfaat dan iuran. Plafon ini juga bertujuan untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan mereka yang memiliki pendapatan tinggi dan kebutuhan mereka yang memiliki pendapatan rendah, sementara membagi sumber daya finansial di kalangan mereka. Tanpa plafon, iuran dan manfaat untuk kelompok dengan pendapatan yang lebih tinggi akan secara signifikan lebih tinggi. Plafon manfaat namun tidak terhadap iuran akan meredistribusi pendapatan dari yang memiliki pendapatan di atas plafon ke mereka yang memiliki pendapatan di bawah plafon. Beberapa negara memiliki pendapatan yang dijamin yang tidak terbatas untuk perhitungan iuran mengingat iuran mereka cukup kecil; sementara yang memiliki plafon untuk iuran dan manfaat, atau plafon yang lebih tinggi untuk perhitungan iuran dibandingkan perhitungan manfaat. Konvensi No. 102 mengatur bahwa ketika terdapat

¹⁶ JHT refers to the Jaminan Hari Tua, an old age savings fund/provident fund.

¹⁷ Lihat Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 6/2016 mengenai Tunjangan Hari Raya.

plafon untuk perhitungan manfaat maka harus sama atau lebih tinggi dari upah pekerja terampil biasa di negara tersebut, sehingga plafon akan memengaruhi pendapatan yang lebih tinggi. Plafon harus diatur cukup tinggi agar tidak mengesampingkan sebagian pendapatan pekerja biasa untuk tujuan perhitungan manfaat.

Sebuah skenario dasar untuk manfaat maksimum dapat ditentukan sebesar Rp. 4.207.200,- atau ditentukan plafon pendapatan yang dapat dijamin untuk iuran sebesar Rp. 8.939.700,- seperti yang diadopsi oleh JP pada tahun 2020.¹⁸ Dari semua skema jaminan sosial yang ada, BPJS Ketenagakerjaan menentukan plafon untuk pendapatan yang dapat dijamin dan manfaat maksimum untuk JP. Namun, penting untuk mengkaji apakah plafonnya cukup tinggi untuk menangkap pendapatan sebagian besar pekerja biasa dan mengecualikan sedikit dari kelompok distribusi pendapatan di atas plafon. Secara khusus, pendapatan maksimum yang dapat dijamin untuk iuran dan pensiun maksimum saat ini disesuaikan oleh beberapa parameter yaitu PDB dan inflasi. Seperti yang ILO rekomendasikan pada laporan penilaian aktuaria sebelumnya, mekanisme indeksasi harus dimodifikasi sesuai dengan peningkatan upah rata-rata di masa depan agar dapat memastikan perlindungan pendapatan yang lebih tepat dan berkelanjutan (ILO 2017). Secara praktis, akan terlihat rumit dan tidak realistis untuk menerapkan plafon yang berbeda untuk setiap cabang jaminan sosial yang dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan.

6.3. Indeksasi Pendapatan Maksimum yang Dijamin untuk Manfaat dan Iuran

Agar dapat memertahankan relevansi manfaat dan iuran maksimum di masa depan, penting untuk merancang mekanisme indeksasi otomatis untuk menyesuaikan plafon pendapatan yang dijamin. Pada laporan aktuaria terakhir, ILO (2017) merekomendasikan memodifikasi mekanisme indeksasi untuk JP. Skema JP mengadopsi plafon pendapatan yang dijamin yang diindeks sejalan dengan pertumbuhan PDB, sementara menerapkan manfaat maksimum yang disesuaikan dengan inflasi. Karena pendapatan individual dapat meningkat dengan laju yang lebih tinggi atau rendah dibandingkan PDB di masa depan dan biasanya meningkat lebih cepat dari inflasi, indeksasi pendapatan dan manfaat yang dijamin maksimum harus sejalan dengan pendapatan upah rata-rata. Terutama, melakukan indeksasi manfaat maksimum dengan tingkat inflasi dapat menimbulkan peningkatan dalam jumlah kelompok pendapatan yang lebih tinggi di atas plafon dan penurunan angka penggantian pendapatan aktual mereka.

Oleh karenanya, skenario dasar dapat diadopsi plafon yang diindeks sejalan dengan peningkatan upah rata-rata. Penting untuk menilai kepekaan terhadap biaya dan cakupan dari mengadopsi inflasi dan pertumbuhan PDB sebagai nilai yang diindeks, seperti yang diterapkan oleh BPJS Ketenagakerjaan saat ini. Lihat Tabel 8 bagaimana iuran dan manfaat diindeks pada negara-negara Asia terpilih.

¹⁸ Peraturan Pemerintah No. 45/2015 menetapkan penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan sebesar 7.000.000 rupiah pada tahun 2015, dengan kenaikan di masa depan yang diindeks dengan pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pada tahun sebelumnya. JP menetapkan pendapatan maksimum yang dapat diasuransikan untuk iuran sebesar 8.939.700 rupiah pada tahun 2020. JP menetapkan maksimum pensiun sebesar 3,6 juta rupiah pada tahun 2015, dengan kenaikan di masa depan yang diindeks dengan indeks harga konsumen (IHK) pada tahun sebelumnya. JP menetapkan jumlah pensiun maksimal 4.207.200 rupiah pada tahun 2020.

Tabel 8

Indeksasi Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Tunjangan		Pendapatan yang Dapat Dijamin Maksimum	
	Minimum	Maksimum	Minimum	Maksimum
Jepang	Upah rata-rata	Upah rata-rata	Tidak dapat diterapkan	Tidak dapat diterapkan
Malaysia	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme
Republik Korea	Upah minimum	Tidak ada mekanisme ¹	Tidak dapat diterapkan	Tidak dapat diterapkan
Thailand	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme	Tidak ada mekanisme
Vietnam	Upah minimum	Upah minimum	Upah minimum	Upah minimum

¹ Tidak ada mekanisme untuk secara otomatis menyesuaikan batas atas manfaat di Republik Korea yang diatur oleh Keputusan Penegakan Undang-undang Asuransi Ketenagakerjaan. Pemerintah telah mengubah keputusan itu beberapa kali untuk menaikkan plafon manfaat sembari mempertimbangkan pertumbuhan upah.

Sumber: abstrak penulis dari peraturan perundangan nasional dan informasi terkini yang tersedia.

► 7. Persyaratan-persyaratan

Persyaratan-persyaratan penting untuk tunjangan pengangguran adalah catatan pekerjaan dan iuran seseorang, status pengangguran yang terverifikasi, individu secara aktif mencari pekerjaan, dan alasan pemutusan kontrak. Semua persyaratan itu biasanya bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan skema. Mekanisme kelembagaan dan administratif harus dibuat untuk menilai catatan iuran dan untuk menentukan apakah pemutusan kontrak atas keinginan sendiri atau tidak.

7.1. Iuran

Negara sering kali membutuhkan 6 atau 12 bulan iuran dalam 12 sampai 24 bulan. Jepang, Republik Korea dan Thailand membutuhkan setidaknya enam bulan mengiur untuk dapat memenuhi syarat, sementara Malaysia dan Vietnam mensyaratkan 12 bulan. Lamanya masa mengiur dikaitkan dengan tingkat manfaat dan durasi. Secara umum, manfaat yang lebih besar atau durasi yang lebih lama dari manfaat adalah hasil dari

lamanya masa mengiur. Konvensi No. 102 dan 168 mengatur agar persyaratan semacam itu tidak boleh lebih lama dari yang seharusnya untuk menghindari penyalahgunaan.

Klaim yang diajukan sesudahnya mewajibkan reakupulasi iuran. Penilaian finansial mungkin perlu dilakukan untuk menentukan bulan mengiur untuk klaim sesudahnya. Misalnya, Undang-undang Asuransi Ketenagakerjaan Malaysia mengatur iuran wajib sampai dua belas kali.

Masa mengiur bisa sampai 24 bulan untuk dapat mengakomodir kebutuhan para pemangku kepentingan. Kekhawatiran yang diangkat oleh para pemangku kepentingan di Indonesia adalah persyaratan mengiur selama 6 sampai 12 bulan mungkin terlalu lama untuk kategori pekerja tertentu. Pekerja dengan PKWT memiliki masa kontrak lebih pendek dari 12 bulan dan pengaturan waktu tertentu ini juga menjadi terlalu tidak stabil dan mudah putus, sehingga pekerja tidak dapat mengakumulasi iuran. Terlebih lagi, pekerja dengan kontrak permanen (PKWTT) seringkali bekerja pada periode percobaan tidak lebih lama dari tiga bulan dan karenanya terpapar risiko menganggur ketika sampai di akhir masa percobaan. Penting untuk diingat bahwa pekerja tidak perlu mengiur secara terus menerus untuk memenuhi persyaratan. Memiliki kesempatan mengiur lebih lama dapat menjawab tantangan-tantangan ini karena pekerja akan memiliki lebih banyak waktu untuk memenuhi jumlah bulan mengiur. Berdasarkan desain, skema asuransi ketenagakerjaan harus menentukan masa mengiur yang lebih lama dari durasi pembayaran manfaat agar dapat mempertahankan keberlanjutan finansial dari dana asuransi. Dengan mengikuti prinsip ini, mungkin akan membantu pekerja PKWT dan PKWTT untuk memiliki peluang yang lebih besar dalam mengiur.

Tabel 9

Iuran yang Dibutuhkan untuk Klaim Awal pada Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Iuran yang Dibutuhkan
Jepang	Di luar kemauan sendiri: 6 bulan dalam 12 bulan terakhir Kemauan sendiri : 12 bulan dalam 24 bulan terakhir
Malaysia	12–24 bulan dalam 24 bulan terakhir
Republik Korea	6 bulan dalam 18 bulan terakhir
Thailand	6 bulan dalam 15 bulan terakhir
Vietnam	12 bulan dalam 24 bulan terakhir ¹

¹ Vietnam membutuhkan 12 bulan dalam 24 bulan terakhir untuk pekerja dengan jangka waktu tetap atau tidak terbatas; dan 12 bulan dalam 36 bulan terakhir untuk pekerja musiman.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.

Bantuan sosial atau skema non-iuran harus melengkapi tunjangan pengangguran. Pekerja yang sulit mengakumulasi iuran atau telah kehabisan tunjangan pengangguran mereka harus dapat menerima jaminan pendapatan minimum dari skema non-iuran terutama untuk mereka yang miskin dan rentan.¹⁹ Skema ini seringkali didanai oleh pajak dan dikelola oleh pemerintah pusat atau provinsi. Di Indonesia, Kementerian Sosial telah menjalankan Program Keluarga Harapan—program bantuan tunai bersyarat untuk rumah tangga yang miskin dan rentan—sejak tahun 2007. Kementerian Koordinator Ekonomi membuat program kartu pra kerja pada tahun 2020 yang bertujuan memberikan tunjangan *lumpsum* bagi para pencari kerja dan pekerja yang menganggur untuk membayar biaya akomodasi dan transportasi untuk mengambil program pelatihan vokasi.

Sebuah skenario dasar iuran yang wajib bisa sampai 12 bulan dalam 24 bulan terakhir. Seperti yang diusulkan dalam lokakarya konsultasi, mungkin penting untuk menentukan kepekaan biaya berkaitan dengan perubahan dalam parameter lain—misalnya, mengubah periode iuran yang wajib dari 3 menjadi 12 bulan dan peluang untuk mengiur dari 12 hingga 24 bulan. Ketika membahas mengenai persyaratan, para pemangku kepentingan harus mempertimbangkan biaya dan manfaat.

7.2. Pengangguran Atas Kemauan Sendiri

Setiap negara memperlakukan pemutusan kontrak atas kemauan sendiri secara berbeda (lihat tabel 9). Di Vietnam, mereka yang mengajukan klaim yang mengundurkan diri atas kemauan sendiri akan menikmati tunjangan yang sama dengan mereka yang diberhentikan selama mereka memenuhi persyaratan iuran. Di Malaysia dan Republik Korea, mereka yang menganggur atas kemauan sendiri tidak berhak menerima tunjangan pengangguran. Jepang memperpanjang masa tunggu untuk mereka yang menganggur atas kemauan sendiri dari tujuh hari hingga tiga bulan dan masa mengiur yang wajib dari enam hingga 12 bulan, selain itu durasi tunjangan diperpendek dari 3-11 bulan menjadi 0-5 bulan, bergantung pada usia dan tahun iuran. Thailand memperpendek durasi tunjangan dari enam bulan menjadi tiga bulan dan mengurangi tingkat tunjangan dari 50 persen hingga 30 persen pendapatan.

Eligibilitas tunjangan pengangguran tidak boleh bergantung pada kontrak kerja apakah tetap atau tidak. Berkaitan dengan tunjangan pengangguran, Malaysia dan Thailand memperlakukan masa akhir kontrak sama dengan pengunduran diri secara sukarela; yaitu pekerja yang tidak menerima tunjangan atau dikenakan sanksi dengan membatasi manfaat. Namun tidak ada alasan bagi Indonesia untuk mengeluarkan pekerja kontrak yang akan sampai pada masa akhir kontrak selama mereka memenuhi persyaratan karena melindungi pekerja dengan kontrak kerja yang lebih pendek merupakan hal yang menjadi kekhawatiran besar para pemangku kepentingan pada lokakarya konsultasi.

Pengangguran atas kemauan sendiri dengan alasan yang benar harus dilindungi oleh asuransi pengangguran, sementara mereka yang diberhentikan karena kesalahan tidak dapat dilindungi oleh skema. Aturan ketenagakerjaan atau undang-undang jaminan ketenagakerjaan biasanya menentukan mengenai pengunduran diri yang dipaksa atau

¹⁹ Dalam semangat yang sama, Konvensi No. 168 menyerukan Tindakan untuk mereka yang kehabisan tunjangan jaminan sosial.

tidak dapat dihindari seperti yang diakibatkan oleh skenario-skenario seperti upah yang tidak dibayar, pelecehan, kondisi kerja yang berbahaya atau tindakan ilegal para pemberi kerja. Di Indonesia, undang-undang ketenagakerjaan mengatur alasan perpisahan berkaitan dengan penentuan formula pembayaran pesangon. Oleh karena itu, penting untuk memutuskan kasus pemutusan hubungan kerja mana yang akan dicakup dalam alasan-alasan yang ada dalam Undang-undang ketenagakerjaan.

Sebuah skenario dasar bisa saja memberlakukan tidak diberikannya tunjangan ketika terjadi pengangguran karena kemauan sendiri tanpa alasan yang tepat. Pemangku kepentingan tidak keberatan untuk mengeluarkan pekerja yang mengundurkan diri atas kemauan sendiri dari skema. Terlebih lagi, beberapa pemangku kepentingan menyarankan bahwa mereka yang mengundurkan diri atas kemauan sendiri harus dapat mengakses KPTKA, termasuk layanan ketenagakerjaan publik dan pelatihan vokasi.

Tabel 10

**Perlakuan untuk Pengangguran Sukarela di Beberapa Skema
Tunjangan Pengangguran di Asia**

Negara	Waktu Tunggu yang Lebih Lama	Durasi yang Lebih Pendek	Tunjangan yang Lebih Sedikit	Tidak Ada Tunjangan
Jepang	O	O	X	X
Malaysia	X	X	X	O
Republik Korea	X	X	X	O
Thailand	X	O	O	X
Vietnam	X	X	X	X

O = ya; X = tidak.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.

7.3. Pekerjaan Paruh Waktu

Eligibilitas untuk pekerja paruh waktu harus ditentukan dengan jelas. Konvensi No. 168 mendorong menyesuaikan skema perlindungan bagi pengangguran bagi pekerja paruh waktu.²⁰ Di Jepang, bila pengusaha mempekerjakan pekerja selama 20 jam atau lebih dari satu minggu dan selama satu bulan atau lebih, mereka harus mendaftarkan pekerja mereka untuk asuransi ketenagakerjaan. Demikian pula di Republik Korea, pekerja yang bekerja kurang dari 15 jam per minggu atau 60 jam per bulan tidak berhak mendapatkan asuransi ketenagakerjaan.

Persyaratan iuran untuk pekerja paruh waktu juga harus didefinisikan. Skema asuransi ketenagakerjaan di Jepang menganggap 11 hari mengiur atau lebih sebagai iuran satu bulan. Karena pekerja paruh waktu seringkali lebih rentan mengalami pengangguran dan bergantung pada hubungan kerja yang tidak stabil, penting untuk menawarkan perlindungan wajib dan menjabarkan dengan jelas mengenai eligibilitas dan persyaratan.

²⁰ Pasal 10(3).

▶ 8. Keberlanjutan Manfaat

Pekerja yang menganggur harus tetap berstatus menganggur agar dapat menerima kompensasi secara teratur. Pekerja yang mengajukan klaim biasanya diminta untuk melaporkan secara teratur kepada kantor dinas ketenagakerjaan setempat dan diminta menjelaskan apa saja yang mereka lakukan untuk menemukan pekerjaan, misalnya memberikan nama pengusaha yang dihubungi. Persyaratan pelaporan biasanya sejalan dengan seberapa sering pembayaran. Di banyak negara, pelaporan, verifikasi, dan pembayaran juga dilakukan setiap bulan.

Pembayaran tunjangan pengangguran dapat ditangguhkan karena tidak memenuhi persyaratan. Persyaratan umum untuk penundaan tunjangan adalah ketika mereka yang mengajukan klaim menolak tawaran pekerjaan yang cocok, dengan “kecocokan” ditentukan berdasarkan pengalaman, pelatihan, dan kondisi personal.

▶ 9. Masa Tunggu

Baik Konvensi No. 102 dan Konvensi No. 168 membenarkan periode tunggu tidak lebih dari tujuh hari.²¹ Sebelum membayarkan pembayaran tunjangan pengangguran pertama, beberapa negara mewajibkan masa tunggu selama tujuh hari dari hari pekerja yang menganggur menyerahkan klaim (lihat Tabel 22). Masa tunggu biasanya bertujuan untuk mencegah individu mengajukan klaim yang kecil atau mengada-ada, menghapus biaya pengolahan klaim untuk periode menganggur yang sangat singkat, menentukan status pengangguran, dan memberikan waktu untuk meninjau aplikasi mereka yang mengajukan klaim dan menentukan hak mereka atas manfaat. Terlebih lagi, masa tunggu dapat digunakan untuk mencegah pengunduran diri atas kemauan sendiri. Denmark, Perancis, Jerman, dan Jepang memperpanjang masa tunggu untuk pekerja yang mengundurkan diri atas kemauan sendiri (Carter, Bédard dan Peyron Bista 2013).

Tabel 11

Masa Tunggu Maksimum di Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Masa Tunggu Maksimum
Jepang	7 hari
Malaysia	7 hari
Republik Korea	7 hari
Thailand	7 hari
Vietnam	15 hari

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.

²¹ Konvensi No. 168 memberikan wewenang untuk mengatur masa tunggu selama 10 hari untuk negara-negara yang dibenarkan sampai sejauh perlindungan yang ditawarkan oleh sistem jaminan sosial; hal ini merupakan pengecualian yang biasanya diperkenankan untuk sistem yang belum matang yang masih dalam proses pengembangan.

► 10. Kaitannya dengan Pembayaran Pesangon

Berdasarkan konstruksinya, pesangon merupakan instrumen yang kurang dapat diandalkan dan kurang efektif dibandingkan tunjangan pengangguran dalam melindungi pekerja dari dampak finansial karena kehilangan pekerjaan. Pembayaran pesangon dapat bergantung pada kemampuan keuangan pengusaha dan kemampuan pekerja meminta pembayaran, yang dapat—dan seringkali—menimbulkan masalah. Meskipun pesangon dapat sangat berharga bagi pekerja jangka panjang, bagi mereka yang bekerja dalam pola kerja yang pendek atau tidak teratur hal ini tidak terlalu bermanfaat. Bentuk kerja yang terakhir adalah yang paling rentan menghadapi PHK dan di banyak kasus bahkan tidak berhak menerima manfaat tersebut.

Negara-negara dapat memutuskan untuk melanjutkan, menghilangkan, atau mengubah pembayaran pesangon ketika membangun sistem tunjangan pengangguran (Bédard, Carter dan Tsuruga 2020a; Carter, Bédard and Peyron Bista 2013). Ketika memperkenalkan skema jaminan bagi pengangguran pada tahun 2009, Vietnam memutuskan untuk membekukan hak atas pembayaran pesangon wajib. Dengan kata lain, pekerja yang terlindungi oleh skema jaminan pengangguran tetap mendapatkan hak mereka namun tidak akan mendapatkan kredit tambahan lagi. Malaysia memutuskan untuk mempertahankan untuk tidak mengubah pembayaran pesangon wajib ketika mereka mulai memperkenalkan skema tunjangan pengangguran mereka pada tahun 2018, sehingga dapat diterima oleh serikat pekerja dan pengusaha. Republik Korea juga mempertahankan pembayaran pesangon wajib mereka selama sepuluh tahun setelah mulai diterapkannya asuransi ketenagakerjaan pada tahun 1995. Setelah melakukan perundingan dengan pemangku kepentingan Korea, skema pesangon diubah menjadi skema pensiun pada tahun 2005 yang menawarkan hak atas pensiun periodik ketika pekerja bekerja untuk pemberi kerja lainnya. Lihat Tabel 12 untuk uraian lebih rinci.

Negara-negara juga dapat memilih apakah akan mengaitkan tunjangan bagi pengangguran dan pesangon. Pasal 22 dari Konvensi ILO No. 168 merekomendasikan bahwa periode tunjangan pengangguran atau jumlah pesangon dapat dikurangi ketika pihak yang mengajukan klaim berhak menerima tunjangan pengangguran dan pesangon. Demikian pula Pasal 20 (g) dari Konvensi yang mengatur bahwa tunjangan pengangguran dapat ditolak, ditarik kembali, ditunda, atau dikurangi bila pihak yang mengajukan klaim menerima tunjangan yang akan menjaga pendapatan lainnya. Kanada dan beberapa negara bagian di Amerika Serikat menerapkan kebijakan ini dengan menunda masa mulai mengajukan tunjangan pengangguran dan memotong pesangon dari tunjangan pengamngguran secara berturut-turut (Carter, Bédard dan Peyron Bista 2013). Di sisi lain, di Jepang, Malaysia, Thailand dan Vietnam, skema tunjangan pengangguran tidak mempertimbangkan pesangon, sehingga tunjangan dibayar utuh bahkan ketika ada pesangon yang diwajibkan oleh undang-undang kepada pekerja yang diPHK.

Sebuah skenario dasar yang berkaitan dengan pesangon dapat berasumsi bahwa pembayaran seperti ini tidak akan berdampak pada tingkat tunjangan atau hak atas tunjangan pengangguran. Para pekerja sepertinya memandang isu pesangon dan tunjangan pengangguran sebagai hal yang terpisah karena pengusaha cenderung

mempertimbangkan total biaya untuk kedua skema wajib. Agar dapat berkontribusi pada bukti dialog sosial, maka mungkin mengakses implikasi biaya karena penundaan tunjangan pengangguran bila pekerja menerima pesangon dari para pengusaha.

Tabel 12

Hubungan dengan Pesangon dari Beberapa Skema Tunjangan Pengangguran di Asia

Negara	Asuransi Ketenagakerjaan (pengangguran)	Pesangon	Pesangon Memengaruhi Tunjangan Pengangguran
Jepang	O	X	X
Malaysia	O	O	X
Republik Korea	O	X	O ¹
Thailand	O	O	X
Vietnam	O	X	X

¹ Dalam kasus dimana pesangon melampaui 100 juta won, pembayaran tunjangan pencarian kerja ditunda selama tiga bulan di Republik Korea.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.



11. Modalitas Pembiayaan

Tunjangan pengangguran bukanlah skema yang mahal bila dibandingkan dengan tunjangan jangka panjang lainnya. Biaya skema sangat bergantung pada tunjangan, durasi, dan cadangan, menjadikan perbandingan langsung tidak mungkin, namun negara-negara Asia terpilih dalam laporan ini mengatur iuran antara 0,4 persen dari upah (Malaysia) dan 2 persen dari upah (Vietnam). Biaya akhir untuk Indonesia harus ditentukan melalui analisis dan kajian aktuarial yang sangat cermat, setelah para pemangku kepentingan menyepakati parameter-parameter utama.

Di banyak negara, pekerja dan pemberi kerja berbagi biaya secara setara. Standar jaminan sosial ILO mengatur bahwa tunjangan harus dibiayai bersama melalui iuran asuransi atau pajak, atau kombinasi keduanya; iuran harus dibagi antara pengusaha dan pekerja; dan pekerja tidak boleh membayar lebih dari 50 persen skema biaya. Rekomendasi ILO No. 67 mensyaratkan pemberi kerja “untuk mengiur, terutama dengan memberikan subsidi asuransi penerima upah yang rendah, tidak kurang dari setengah dari biaya tunjangan yang dibebankan kepada orang yang dipekerjakan, di luar dari kompensasi untuk cedera akibat pekerjaan” (Paragraf 26 (4)).

Ada tiga pendekatan untuk mengurangi beban pembiayaan dari sisi pekerja dan pemberi kerja, termasuk subsidi terhadap iuran, subsidi terhadap tunjangan dan subsidi satu kali untuk menciptakan cadangan awal.²² Di Thailand, pemerintah wajib mengiur setara

²² Rekomendasi ILO No.67 menyarankan agar Negara menanggung biaya tunjangan yang tidak dapat dipenuhi oleh iuran (Paragraf 26 (8)). Termasuk kewajiban yang timbul karena pembayaran tunjangan pengangguran ketika pengangguran terus terjadi di tingkat yang berlebih (Paragraf 26 (9) (c)).

dengan jumlah 0,25 persen dari upah bulanan pekerja ke asuransi ketenagakerjaan. Di Jepang, pemerintah saat ini memberikan subsidi sebesar 2.5 persen dari total pembayaran tunjangan. Di Malaysia, pemerintah membangun dana awal untuk skema sehingga memungkinkan pembayaran pada tahun pertama pelaksanaan ketika cadangan dana rendah. Dalam konteks Indonesia, para mitra sosial ingin mendapatkan dukungan dan subsidi pemerintah. Lihat tabel 13 untuk uraian lebih rinci.

Pada masa awal pemberlakuan, disarankan untuk hanya membiayai tunjangan tunai melalui iuran untuk menjaga agar biaya skema tetap rendah. Beberapa sistem jaminan ketenagakerjaan yang lebih maju di Jepang dan Republik Korea mengenakan biaya terhadap pemberi kerja untuk membiayai kebijakan pasar kerja yang aktif (KPTKA) (Lihat Tabel 14). Membiayai tunjangan tambahan dan biaya KPTKA dari dana kontribusi akan menimbulkan angka iuran yang lebih tinggi. Hal ini dapat menjadi hambatan dalam mencapai konsensus mengenai pemberlakuan tunjangan pengangguran di kalangan pemangku kepentingan, dan mungkin akan membuat pekerja tidak mau mengikuti skema.

Tabel 13

Iuran untuk Tunjangan Pengangguran di Beberapa Negara di Asia

Negara	Pekerja	Pemberi Kerja	Pemerintah	Pembiayaan Cabang Lain
Jepang	0.3%	0.3%	2.5% pembayaran	Tunjangan anak/cuti merawat keluarga dll
Malaysia	0.2%	0.2%	–	n.a.
Republik Korea	0.8%	0.8%	–	Tunjangan cuti maternal/ menjalankan kewajiban orangtua
Thailand	0.5%	0.5%	0.25%	n.a.
Vietnam	1.0%	1.0%	–	n.a.

– = nil; n.a. = tidak dapat diterapkan.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.

Tabel 14

Tingkat Iuran Bagi KPTKA di Beberapa Negara di Asia

Negara	Pekerja	Pemberi Kerja	Pemerintah
Jepang	–	0.3%	Biaya operasional
Malaysia	–	–	Biaya operasional
Republik Korea	–	0.25–0.85%	Biaya operasional
Thailand	–	–	Biaya operasional
Vietnam	–	–	Biaya operasional

– = nil.

Sumber: Abstrak penulis dari peraturan perundang-undangan nasional dan informasi terbaru yang tersedia.

▶ 12. Pengaturan Kelembagaan

Sebuah layanan satu atap yang efektif harus dibuat untuk menangani semua proses dari registrasi sampai pembayaran. Skema asuransi ketenagakerjaan membutuhkan mekanisme kelembagaan yang terintegrasi untuk pemrosesan pembayaran tunjangan pengangguran, menawarkan layanan ketenagakerjaan publik dan merujuk pada program pelatihan vokasi. Di Indonesia, kegiatan-kegiatan tersebut saat ini dilakukan oleh berbagai lembaga. Dinas Ketenagakerjaan di tingkat provinsi bertanggungjawab untuk menyetujui registrasi pekerja; kantor cabang BPJS Ketenagakerjaan bertanggungjawab untuk registrasi, pengumpulan, dan pembayaran jaminan sosial; dan Unit Layanan Ketenagakerjaan Publik dan Unit Pelatihan Vokasi di bawah kantor Dinas Ketenagakerjaan tingkat Provinsi secara terpisah memberikan layanan itu. Layanan-layanan itu harus terintegrasi secara fisik atau administratif. Terutama untuk BPJS Ketenagakerjaan, faktor yang signifikan adalah mereka sudah memberikan cakupan wajib dan tunjangan periodik seperti yang diatur dalam skema JKK kepada pekerja yang saat ini tidak dapat bekerja. Oleh karena itu, prosedur administratif untuk pembayaran sudah tersedia dan dapat disesuaikan dengan pembayaran tunjangan asuransi ketenagakerjaan periodik. Kotak di bawah ini memberikan contoh bagaimana operasional asuransi ketenagakerjaan dilakukan oleh Hello Work di Jepang.

Hubungan dengan skema publik lain mungkin perlu menjadi bahan diskusi. Pemerintah sepertinya mempertimbangkan memberikan dukungan kepada para pekerja yang menganggur melalui program kartu pra kerja. Bila pemerintah berencana untuk menghubungkan program tersebut dengan asuransi ketenagakerjaan, maka penting untuk membahas bagaimana menautkan dua mekanisme pelaksanaan yang berbeda dalam hal kelembagaan atau operasional. Misalnya, pertanyaan-pertanyaan penting yang timbul bisa jadi seputar apakah pekerja yang menganggur harus menyerahkan aplikasi yang berbeda untuk dua skema ini; apakah proses verifikasi dan pihak yang memberikan persetujuan mengenai status pengangguran akan sama atau berbeda; dan bagaimana menghindari membayar kedua jenis tunjangan ke orang yang sama. Demikian pula, penting untuk mencegah penyalahgunaan sistem dengan memastikan tunjangan asuransi ketenagakerjaan dan manfaat non-iuran lain (misalnya PKH) tidak diberikan kepada individu yang sama pada saat yang bersamaan.

▶ Operasional Asuransi Ketenagakerjaan di Jepang

Sistem asuransi kerja dioperasikan oleh kantor Hello Work di Jepang. Pengusaha harus menyerahkan daftar pegawai baru (termasuk informasi tentang keanggotaan jaminan sosial dan durasi kontrak mereka) dalam sepuluh hari setelah perekrutan dan membayar kontribusi dari total pendapatan yang dapat diasuransikan setahun sekali. Ketika pegawai meninggalkan perusahaan, pemberi kerja harus menyerahkan dalam sepuluh hari daftar mantan pegawai tersebut; memberikan surat pernyataan perpisahan hubungan kerja dengan alasan yang ditandatangani oleh pekerja dan

pemberi kerja; dan memberikan riwayat pengupahan. Kantor Hello Work kemudian mengirimkan pemberitahuan perpisahan kepada para pekerja di daftar tersebut melalui perusahaan. Pekerja yang menganggur mengirimkan pemberitahuan perpisahan dan lamaran kerja dan berpartisipasi dalam sesi pengarahan tentang tunjangan pengangguran di kantor Hello Work. Kantor Hello Work menilai kelayakan berdasarkan persyaratan kualifikasi, termasuk masa asuransi, penghasilan rata-rata yang dapat diasuransikan, alasan pemisahan, dan kemauan serta kemampuan untuk bekerja. Kantor Hello Work kemudian mengeluarkan "sertifikat penerima yang memenuhi syarat". Jika pemberi kerja dan pekerja mengajukan alasan yang berbeda untuk pemisahan tersebut, kantor Hello Work memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan setelah mendengar dari kedua belah pihak. Satu bulan setelah lamaran diajukan, pekerja harus hadir di kantor Hello Work dan menjelaskan hasil pencarian kerja mereka selama sebulan sebelumnya. Jika kantor Hello Work menentukan seorang pekerja masih menganggur dan aktif mencari pekerjaan, kantor tersebut memverifikasi status pengangguran mereka dan melakukan pembayaran pertama dalam waktu sekitar satu minggu melalui transfer bank.

▶ 13. Aturan Lainnya

Ada beberapa aturan yang harus ditentukan menyangkut asuransi ketenagakerjaan, termasuk hubungannya dengan pendapatan lain, penipuan, atau penyalahgunaan dan hubungannya dengan pajak. Menjadi hal yang umum ketika penerima tunjangan pengangguran tidak diperkenankan untuk memiliki pendapatan lain yang spesifik, biasanya berkaitan dengan pekerjaan atau subsidi atau tunjangan pemerintah lainnya (Bedard, Carter dan Tsuruga 2020b). Misalnya, pendapatan pekerjaan sampai 50 persen dari tunjangan pengangguran diperkenankan, namun tunjangan pengangguran tidak dapat diberikan kepada penerima kartu pra kerja, PKH, JP dan JKK. Terlebih lagi, agar dapat menghindari penipuan atau penyalahgunaan sistem, negara-negara seringkali mengenakan hukuman atas pernyataan yang salah, klaim palsu atau mangkir dalam pembayaran iuran. Misalnya, bila pekerja menerima tunjangan pengangguran atas klaim palsu, mereka harus membayar tiga kali dari nilai tunjangan yang mereka terima.

▶ 14. Pilihan-pilihan Kebijakan dan Aturan untuk Pengkajian Lebih Lanjut

Seperti yang disebutkan dalam bagian pengantar, laporan ini meninjau berbagai opsi kebijakan untuk parameter utama yang berdasarkan standar perburuhan internasional, praktik internasional, dan dialog kebijakan nasional yang dilakukan sebelumnya, dan mengidentifikasi berbagai hal untuk kajian lebih lanjut. Oleh karena itu, laporan ini tidak memberikan kesimpulan atau rekomendasi definitif, namun memberikan skenario dan melihat berbagai pengalaman internasional sebagai pemandu berbagai pilihan. Lampiran di bawah ini merangkum berbagai skenario dasar dan berbagai opsi yang dibahas dalam laporan ini. Semua pilihan ini dapat menjadi dasar yang baik untuk pengkajian dan dialog kebijakan lebih lanjut di masa depan.



Daftar Pustaka

- ASABRI. 2018. *Annual Report 2016: Creating Value to Enhance Members' Experience*.
- Bédard, Michel, John Carter, and Ippei Tsuruga. 2020a. *International Practices of Income Protection for Unemployed Persons: Implications for Indonesia*. ILO.
- . 2020b. *Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia*. ILO.
- BPJS Employment (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan). 2020. *Annual Report 2018*.
- BPS. (Badan Pusat Statistik). 2020a. "Poverty Line (Rupiahs), 2019–2020". Available at: <https://www.bps.go.id/indicator/23/182/1/poverty-line-.html>.
- . 2020b. "Poverty Line by Province (Rupiah/capita/month), 2019–2020". Available at: <https://www.bps.go.id/indicator/23/195/1/poverti-line-by-province.html>.
- . 2020c. "Average of Net Wage Per Month of Employee by Province". Available at: <https://www.bps.go.id/subject/19/Labour+Wages.html#subjekViewTab3|accordion-daftar-subjek2>.
- . 2020d. "Penduduk Berumur 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja Selama Seminggu yang Lalu Menurut Status Pekerjaan Utama dan Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan, 2008–2019". Available at: <https://www.bps.go.id/staticTabel/2016/04/11/1936/penduduk-berumur-15-tahun-ke-atas-yang-bekerja-selama-seminggu-yang-lalu-menurut-status-pekerjaan-utama-dan-pendidikan-tertinggi-yang-ditamatkan-2008-2019.html>.
- Carter, John, Michel Bédard, and Céline Peyron Bista. 2013. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*. ILO.
- ILO. 2016. *Thailand – Report to the Government: Actuarial Valuation of Thailand Social Security Scheme Administered by the Social Security Office as of 31 December 2013*, ILO/TF/THAILAND/R.40.
- . 2017. *Actuarial Study on the Reform of the Indonesian BPJS Ketenagakerjaan*, Technical Report.
- Japan, Ministry of Health, Labour and Welfare. 2019. "賃金日額・基本手当日額の変更について". Available at: <https://www.mhlw.go.jp/content/000489683.pdf>.
- Keyes, John Mark, John Carter, Michel Bédard. 2015. *Design of an Employment Insurance System for Malaysia*. ILO.
- TASPEN. 2020. *Annual Report 2018: Creating Value, Building Sustainable Trust*.

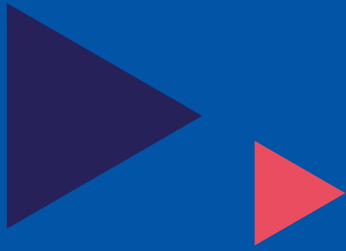
► Lampiran. Ringkasan Skenario Dasar dan Berbagai Pilihan Alternatif

Parameter	Skenario Dasar	Opsi-opsi Alternatif
Cakupan	Semua pekerja di perusahaan sektor swasta (pemberi kerja sudah mendaftarkan ke skema JKK dan JKm)	► Termasuk atau mengecualikan pekerja di sektor publik, pekerja migran, dan pekerja rumah tangga. ► Secara bertahap mencakup 8,4 juta pekerja konstruksi yang saat ini terdaftar secara borongan dan kelompok lain.
Formula manfaat	Manfaat 'flat' sebesar 50 persen dari pendapatan rata-rata dalam 12 bulan terakhir.	► Mengurangi tingkat manfaat hingga 45 persen. ► Membayar manfaat yang lebih tinggi untuk beberapa bulan pertama dengan pengurangan pada bulan-bulan berikutnya (namun masih di atas 45 persen rata-rata untuk tiga bulan pertama).
Manfaat minimum	Rp 350,700,- (diadopsi oleh JP pada tahun 2020)	► Rp. 404,398,- (garis kemiskinan pada Maret 2019) ► 50 persen dari upah minimum provinsi
Indeksasi manfaat minimum	Peningkatan upah rata-rata tahun sebelumnya	► Angka inflasi tahun sebelumnya (diadopsi oleh JP)
Tunjangan mendapatkan pekerjaan kembali	Tidak	► Tunjangan mendapatkan pekerjaan kembali dalam bentuk lumpsum yang setara dengan 50 persen manfaat yang tersisa.
Durasi manfaat	3 bulan dalam 12 bulan	► 6 bulan dalam 12 bulan
Komposisi pendapatan yang dapat dijamin	Upah pokok dan tunjangan tetap, di luar tunjangan non-upah	n.a.

Parameter	Skenario Dasar	Opsi-opsi Alternatif
Pendapatan maksimum yang dapat dijamin untuk manfaat dan iuran	Rp 8,939,700,- (yang diadopsi oleh JP pada tahun 2020)	n.a.
Indeksasi pendapatan maksimum yang dapat dijamin untuk manfaat dan iuran	Peningkatan upah rata-rata pada tahun sebelumnya.	▶ Angka inflasi dan pertumbuhan PDB pada tahun sebelumnya (diadopsi oleh JP).
Persyaratan iuran	12 bulan dalam 24 bulan terakhir	▶ 3 hingga 12 bulan dalam 24 bulan terakhir.
Pengangguran atas kemauan sendiri	Tidak ada manfaat untuk kondisi menanggung atas kemauan sendiri tanpa sebab yang benar.	▶ Memungkinkan eligibilitas pengangguran atas keinginan sendiri
Keberlanjutan manfaat	▶ Bersedia dan mampu bekerja ▶ Mencari pekerjaan secara mandiri dan tidak hanya menunggu rujukan pekerjaan dari kantor ketenagakerjaan publik. ▶ Menyerahkan bukti hasil pencarian kerja setiap bulan kepada kantor ketenagakerjaan publik	n.a.
Konsekuensi penolakan pekerjaan atau pelatihan	Didiskualifikasi dari menerima manfaat lebih lanjut bila menolak mengambil tawaran pekerjaan yang sesuai atau pelatihan vokasi dari pemerintah.	n.a.
Masa tunggu yang tidak dapat dikompensasi	▶ 7 hari pertama menganggur tidak akan diganti. ▶ Pembayaran bulanan akan mulai satu bulan setelah menyerahkan klaim manfaat.	n.a.

Parameter	Skenario Dasar	Opsi-opsi Alternatif
Hubungan dengan pesangon	Tidak ada dampak baik terhadap manfaat pengangguran atau pesangon.	▶ Menunda pembayaran tunjangan pengangguran kepada mereka yang menerima pesangon.
Modalitas pembiayaan	Hanya tunjangan pengangguran secara tunai	▶ Termasuk biaya operasional untuk KPTKA
Klaim berikutnya atau berulang	Harus mengiur untuk periode tertentu	n.a.
Pendapatan lainnya	▶ Memungkinkan pendapatan hingga 50 persen dari tunjangan. ▶ Tidak ada tunjangan pengangguran untuk penerima JP dan JKK.	n.a.
Penipuan atau penyalahgunaan	Mengenaikan hukuman terhadap pekerja/pemberi kerja yang memberikan pernyataan yang salah, klaim palsu, atau menghindari pembayaran iuran.	n.a.
Tinjauan aktuaria	Setiap 3 tahun sekali	n.a.

n.a. = tidak dapat diterapkan



Advancing social justice, promoting decent work

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

► ilo.org/jakarta

