

INDONESIA

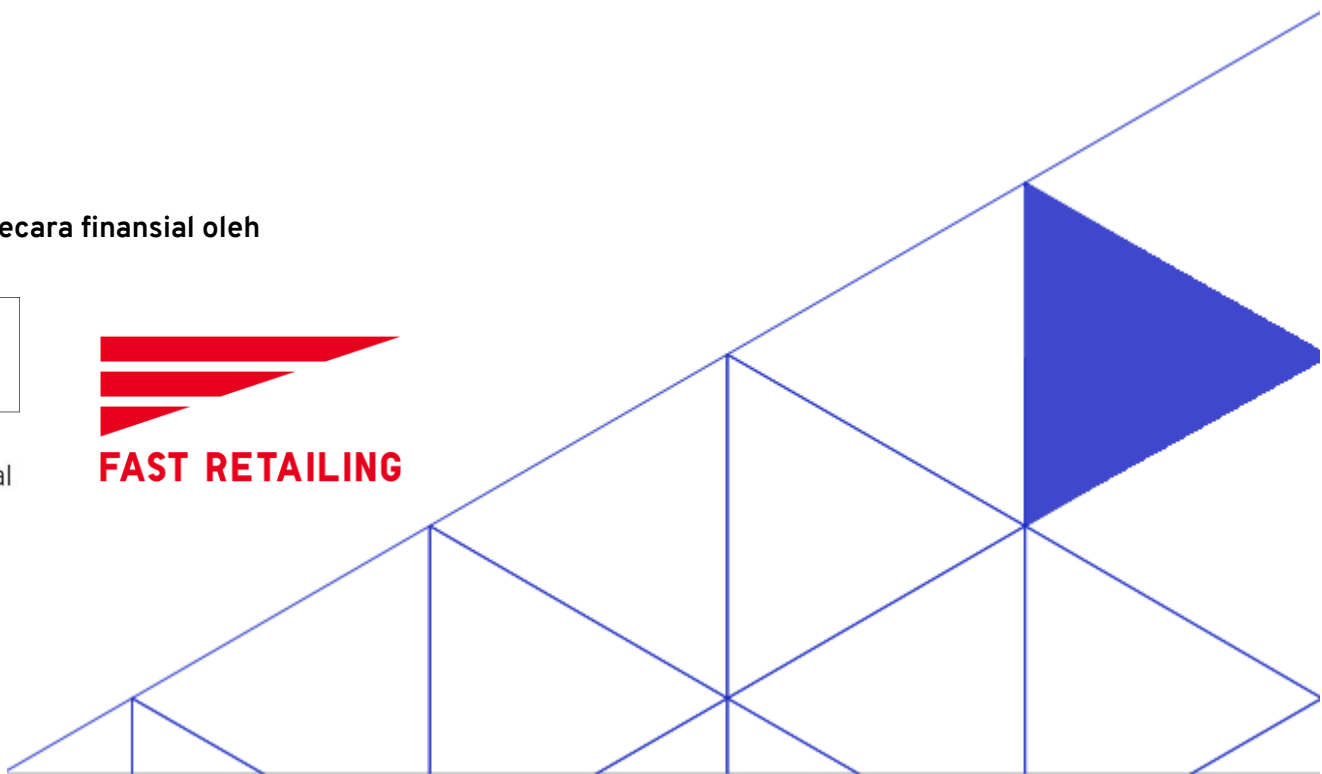
► Laporan kepada Pemerintah

**Penilaian keuangan skema pensiun jaminan sosial
yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan
per 31 Desember 2020
dan penghitungan biaya manfaat sakit dan maternitas**

Didukung secara finansial oleh



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme



▶ **Penilaian keuangan skema pensiun jaminan sosial yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan per 31 Desember 2020 dan penghitungan biaya manfaat sakit dan maternitas**

Simon Brimblecombe, Pierre Plamondon, Doan Trang Phan, Ippei Tsuruga

Unit Layanan Aktuaria Regional, Tim Pendukung Teknis Pekerjaan yang Layak untuk Asia Selatan dan Tenggara dan Pasifik, Bangkok

Kantor untuk Indonesia dan Timor-Leste

Organisasi Perburuhan Internasional

Copyright © International Labour Organization 2023

First published 2023



Ini merupakan karya open access yang didistribusikan di bawah the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Pengguna dapat menggunakan ulang, membagikan, mengadaptasi dan menyusun berdasarkan karya asli, sebagaimana diuraikan di Lisensi. ILO harus disebutkan dengan jelas sebagai pemilik karya asli. Penggunaan lambang ILO tidak diizinkan sehubungan dengan karya pengguna.

Atribusi – Karya ini harus disebut sebagai berikut: Brimblecombe, S., Plamondon, P., Phan, D. T., Tsuruga, I. *Republik Indonesia: Laporan kepada Pemerintah – Penilaian keuangan skema jaminan sosial yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan per 31 Desember 2020 dan penetapan biaya manfaat sakit dan maternitas*, Jakarta: Organisasi Perburuhan Internasional, 2023.

Terjemahan – Dalam hal terjemahan karya ini, disclaimer berikut harus ditambahkan beserta atribusi: *Terjemahan ini tidak dibuat oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) dan hendaknya tidak dianggap sebagai terjemahan resmi ILO. ILO tidak bertanggung-jawab atas isi atau akurasi terjemahan ini.*

Adaptasi – Dalam hal adaptasi dari karya ini, disclaimer berikut harus ditambahkan beserta atribusi: *Ini merupakan adaptasi dari karya asli oleh Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Tanggung-jawab atas pandangan dan pendapat yang diungkapkan dalam adaptasi ini sepenuhnya berada di tangan penulis atau para penulis adaptasi dan tidak didukung oleh ILO.*

Lisensi CC ini tidak berlaku untuk materi hak cipta non-ILO yang tercantum di dalam publikasi ini. Jika materi diatribusikan dengan pihak ketiga, pengguna materi tersebut bertanggung-jawab sepenuhnya untuk mendapatkan hak kepada pemegang hak.

Setiap perselisihan yang timbul di bawah lisensi ini yang tidak dapat diselesaikan secara damai akan dirujuk ke arbitrase sesuai dengan Aturan Arbitrase Komisi Hukum Perdagangan Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCITRAL). Para pihak akan terikat oleh putusan arbitrase apa pun yang diberikan sebagai hasil dari arbitrase tersebut sebagai putusan akhir dari perselisihan tersebut.

Semua pertanyaan tentang hak dan lisensi hendaknya diajukan kepada ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Geneva 22, Switzerland, atau melalui surel ke rights@ilo.org.

ISBN 978-92-2-039241-6 (print)

978-92-2-039242-3 (Web PDF)

Juga tersedia dalam bahasa Inggris: *Financial assessment of the social security pension schemes administered by BPJS Ketenagakerjaan as of 31 December 2020 and costing of sickness and maternity benefits*, ISBN 978-92-2-039240-9 (Print); 978-92-2-039239-3 (Web PDF).

Penyebutan yang digunakan dalam publikasi ILO, yang sesuai dengan praktik Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan penyajian materi di dalamnya tidak menyiratkan pernyataan pendapat apa pun dari pihak ILO mengenai status hukum negara, wilayah, atau teritori mana pun atau otoritasnya, atau mengenai penetapan batas-batasnya.

Tanggung-jawab atas opini yang diungkapkan di dalam artikel, studi, dan kontribusi lain yang ditandatangani sepenuhnya berada di tangan penulisnya, dan publikasi bukan merupakan dukungan ILO atas opini yang diungkapkan di dalamnya..

Penyebutan nama perusahaan dan produk dan proses komersial tidak menyiratkan dukungan ILO kepada mereka, dan tidak disebutkannya perusahaan, produk atau proses komersial tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan. Informasi tentang publikasi dan produk digital ILO dapat ditemukan di: www.ilo.org/publns.

► Daftar isi

► Daftar isi	v
► Singkatan dan akronim	xi
► Kata pengantar	xii
► Ucapan terima kasih	xiii
► Ringkasan eksekutif.....	xiv
► 1. Pendahuluan	1
► 2. Tinjauan pengalaman terkait skema jaminan sosial	2
2.1. Evolusi kepesertaan BPJS.....	2
2.2. Arus kas berbagai skema jaminan sosial.....	4
2.3. Kebijakan investasi dan tingkat pengembalian dana	6
2.2.1. Kebijakan investasi.....	6
2.2.2. Tingkat pengembalian.....	7
► 3. Kerangka umum demografi, angkatan kerja dan ekonomi makro.....	8
3.1. Proyeksi penduduk.....	8
3.1.1. Fertilitas.....	8
3.1.2. Mortalitas	9
3.1.3. Migrasi.....	9
3.1.4. Proyeksi penduduk	10
3.2. Proyeksi angkatan kerja	11
3.3. Kerangka ekonomi makro	13
3.3.1. Produktivitas	14
3.3.2. Inflasi	15
3.3.3. Kenaikan upah.....	15
3.3.4. Tingkat pengembalian dana	16
► 4. Proyeksi demografi dan keuangan skema JP.....	18
4.1. Proyeksi demografi	18
4.1.1. Rasio penggantian	20
4.2. Proyeksi keuangan	21
4.3. Uji sensitivitas	26
4.3.1. Cakupan	26
4.3.2. Kenaikan upah riil (produktivitas).....	27
4.3.3. Tingkat pengembalian dana	27
4.3.4. Mortalitas populasi tertanggung	28
4.3.5. Perilaku pensiun.....	28
Simulasi tingkat penggantian dari berbagai komponen sistem	30
5.1. Asumsi yang digunakan	30
5.2. Tingkat penggantian yang dihasilkan.....	31
5.3. Manajemen risiko	34
5.4. Alokasi ulang sumberdaya antar skema berbeda	35
► 6. Kemungkinan arah reformasi pensiun	36

6.1. Reformasi parametrik skema JP	36
6.1.1. Melonggarkan persyaratan kualifikasi untuk pensiun hari tua.....	36
6.1.2. Menaikkan tingkat akrual pensiun dan pensiun minimum	37
6.1.3. Meninjau penyesuaian parameter tertentu secara berkala	37
6.1.4. Menetapkan manfaat ahli waris minimum	37
6.1.5. Mengadopsi kebijakan pembiayaan	38
6.2. Reformasi pensiun struktural	41
6.2.1. Tantangan	41
6.2.2. Kemungkinan desain sistem pensiun reformasi.....	41
6.2.3. Perluasan Cakupan untuk JP.....	51
6.2.4. Peran baru untuk JHT.....	52
6.2.5. Tingkat penggantian yang dihasilkan dari berbagai komponen setelah reformasi	53
6.2.6. Besaran iuran setelah reformasi.....	56
► 7. Manfaat sakit	59
7.1. Ketentuan tentang manfaat sakit di Indonesia saat ini.....	59
7.2. Garis besar perlindungan sakit di seluruh dunia	59
7.3. Pilihan untuk Indonesia	60
7.3.1. Cakupan	60
7.3.2. Persyaratan kualifikasi.....	60
7.3.3. Besaran manfaat	60
7.3.4. Durasi pembayaran	61
7.3.5. Pertimbangan lain.....	61
7.4. Proyeksi demografi dan keuangan	61
► 8. Manfaat maternitas	68
8.1. Ketentuan tentang manfaat maternitas di Indonesia saat ini	68
8.2. Garis besar perlindungan maternitas di seluruh dunia.....	68
8.3. Opsi untuk Indonesia.....	69
8.3.1. Cakupan	69
8.3.2. Persyaratan kualifikasi.....	69
8.3.3. Tunjangan maternitas	70
8.3.4. Tunjangan paternitas	71
8.3.5. Tunjangan orang tua	71
8.3.6. Bantuan kelahiran.....	72
8.3.6. Pertimbangan lain.....	72
8.4. Proyeksi demografi dan keuangan	72
► Lampiran 1. Garis besar sistem jaminan sosial	83
► Lampiran 2. Metodologi analisis aktuaria	92
► Lampiran 3. Data dan dasar aktuaria untuk skema JP.....	95
► Lampiran 4. Dasar-dasar aktuaria untuk penetapan biaya manfaat sakit dan maternitas.....	105
► Lampiran 5. Manfaat pesangon berdasarkan Undang-Undang Ketenagakerjaan..	Error!
Bookmark not defined.	107
► Lampiran 6. Praktik internasional terkait manfaat maternitas.....	108

Daftar tabel

Tabel ES.1. Tahun-tahun penting untuk evolusi cadangan JP di masa depan.....	xv
Tabel ES.2. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat sakit	xix
Tabel ES.3. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat maternitas.....	xx
Tabel 2.1. Tabel 2.1. Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, menurut jenis pekerjaan, 2015-20.....	2
Tabel 2.2. Persyaratan kepesertaan wajib atau sukarela untuk skema jaminan BPJS menurut ukuran pemberi kerja.....	3
Tabel 2.3. Sebaran peserta BPJS aktif menurut sektor, 2019.....	3
Tabel 2.4. Jumlah peserta aktif di berbagai skema jaminan sosial, 2015-20	4
Tabel 2.5. Pemasukan dan pengeluaran skema JHT, 2017-20 (juta rupiah)	5
Tabel 2.6. Pemasukan dan pengeluaran skema JKK, 2017-20 (juta rupiah)	5
Tabel 2.7. Pemasukan dan pengeluaran skema JKM, 2017-20 (juta rupiah)	6
Tabel 2.8. Pemasukan dan pengeluaran skema JP, 2017-20 (juta rupiah).....	6
Tabel 2.9. Komposisi aset Dana Jaminan Sosial (DJS), 31 Desember 2020	7
Tabel 2.10. Tingkat pengembalian berbagai dana jaminan sosial, 2017-20.....	7
Tabel 3.1. Angka fertilitas total Indonesia, 1950-20	8
Tabel 3.2. Migrasi bersih di Indonesia, 2000-20.....	9
Tabel 3.3. Asumsi demografi utama, 2020-2100	10
Tabel 3.4. Proyeksi penduduk Indonesia, 2020-2100	11
Tabel 3.5. Sebaran pekerja menurut sektor, 2020	12
Tabel 3.6. Neraca pasar tenaga kerja, 2020-70 (ribu)	12
Tabel 3.7. Data PDB dan CPI terkini dan prakiraan jangka pendek, 2015-26.....	14
Tabel 3.8. Proyeksi pertumbuhan PDB, produktivitas dan total pekerjaan (2021-70)	15
Tabel 3.9. Proyeksi angka inflasi dan pertumbuhan upah (2021-70).....	16
Tabel 3.10. Proyeksi tingkat pengembalian dana (2021-70)	17
Tabel 4.1. Proyeksi jumlah pembayar iuran dan penerima manfaat skema JP (2021-2100)	20
Tabel 4.2. Pproyeksi rasio penggantian di bawah skema JP (2020-2100).....	21
Tabel 4.3. Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan skema JP, 2021-2100 (miliar rupiah).....	23
Tabel 4.4. Tahun-tahun kunci evolusi cadangan JP di masa depan	25
Tabel 4.5. Uji sensitivitas mengenai cakupan.....	27
Tabel 4.6. Uji sensitivitas terhadap kenaikan upah riil (produktivitas).....	27
Tabel 4.7. Uji sensitivitas mengenai tingkat pengembalian	28
Tabel 4.8. Uji sensitivitas mengenai mortalitas penduduk tertanggung	28
Tabel 4.9. Uji sensitivitas mengenai perilaku pensiun	29
Tabel 5.1. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan mulai usia 60).....	31
Tabel 6.1. Implikasi finansial dari reformasi parametrik	38

Tabel 6.2. Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan skema JP, dengan mempertimbangkan semua langkah reformasi parametrik, 2021–2100 (dalam miliar rupiah)....	40
Tabel 6.3. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan manfaat dengan uji pensiun yang dibiayai oleh Negara – Pilihan 1	43
Tabel 6.4. Pro kontra terkait Pilihan 1	43
Tabel 6.5. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan Pensiun Sosial, semua dibiayai oleh Negara – Pilihan 2	46
Tabel 6.6. Pro kontra terkait Pilihan 2	47
Tabel 6.7. Ilustrasi kredit transisi di bawah Pensiun Nasional	50
Tabel 6.8. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan Pensiun Nasional yang dibiayai oleh Negara – Pilihan 3	51
Tabel 6.9. Pro kontra terkait Pilihan 3	51
Tabel 6.10. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 1	54
Tabel 6.11. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 2	55
Tabel 6.12. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 3	56
Tabel 6.13. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi (Pilihan 1).....	57
Tabel 6.14. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi (Pilihan 2).....	57
Tabel 6.15. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi – Pilihan 3	58
Tabel 7.1. Proyeksi jumlah penerima manfaat sakit menurut jenis kelamin (2023–35)	62
Tabel 7.2. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat sakit	62
Tabel 7.3. Manfaat sakit: Pilihan 1, besaran iuran 0,65% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	64
Tabel 7.4. Manfaat sakit: Pilihan 2, besaran iuran 0,40% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	65
Tabel 7.5. Manfaat sakit: Pilihan 3, besaran iuran 0,40% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	66
Tabel 7.6. Manfaat sakit: Pilihan 4, besaran iuran 0,30% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	67
Tabel 8.1. Proyeksi jumlah penerima manfaat maternitas, 2023-2035	74
Tabel 8.2. Saran besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat maternitas.....	75
Tabel 8.3. Tunjangan maternitas: Pilihan 1, besaran iuran 0,65% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	77
Tabel 8.4. Tunjangan maternitas: Pilihan 2, besaran iuran 0,70% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	78
Tabel 8.5. Tunjangan maternitas: Pilihan 3, besaran iuran 0,50% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	79
Tabel 8.6. Tunjangan maternitas: Pilihan 4, besaran iuran 0,32% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	80

Tabel 8.7. Tunjangan maternitas: Pilihan 5, besaran iuran 0,87% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	81
Tabel 8.8. Tunjangan maternitas: Pilihan 6, besaran iuran 1,30% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)	82
Tabel A1.1. Pentahapan cakupan untuk berbagai jaminan	87
Tabel A1.2. Perbandingan ketentuan sistem JHT lama dan baru.....	89
Tabel A1.3. Ketentuan utama skema JP, sesuai Peraturan No. 45/2015	90
Tabel A3.1. Pembayar iuran aktif dan rata-rata penghasilan bertanggung, menurut usia dan jenis kelamin, 2020	95
Tabel A3.2. Orang bertanggung tidak aktif per 31 Desember 2020, menurut usia dan jenis kelamin	96
Tabel A3.3. Skala gaji (rasio gaji pada usia tertentu terhadap gaji pada usia 15), menurut jenis kelamin	96
Tabel A3.4. Kepadatan iuran, menurut usia dan jenis kelamin.....	97
Tabel A3.5. Rencana perluasan bertahap skema JP ke berbagai pekerja	97
Tabel A3.6. Proyeksi tingkat cakupan di bawah skema JP	98
Tabel A3.7. Rata-rata akumulasi layanan masa lalu per Desember 2020, menurut usia dan jenis kelamin	99
Tabel A3.8. Angka mortalitas, menurut usia dan jenis kelamin, pada 2020 dan 2050.....	100
Tabel A3.9. Angka kejadian disabilitas, menurut usia dan jenis kelamin.....	101
Tabel A3.10. Tingkat pensiun, menurut usia dan jenis kelamin.....	101
Tabel A3.11. Statistik keluarga	102
Tabel A3.12. Pensiun dalam pembayaran pada bulan Desember 2020 (laki-laki)	103
Tabel A3.13. Pensiun dalam pembayaran pada bulan Desember 2020 (perempuan)	104
Tabel A4.1. Tingkat kejadian sakit menurut jenis kelamin.....	105
Tabel A4.2. Jumlah kelahiran dan rata-rata gaji bertanggung terkait dengan masing-masing kelompok bertanggung (2021)	106
Tabel A5.1. Penghitungan manfaat untuk UP dan UPMK berdasarkan lama masa kerja.....	107

Daftar gambar

► Gambar ES.1. Sebaran pekerjaan di Indonesia.....	xiv
► Gambar ES.2. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan)	xvi
► Gambar ES.3. Proyeksi besaran biaya skema JP, sebagai % dari pendapatan bertanggung.	xvi
► Gambar 3.1. Proyeksi penduduk Indonesia, menurut kelompok umur (2020–2100)	10
► Gambar 3.2. Proyeksi angka partisipasi angkatan kerja (usia 15–69) menurut jenis kelamin (2020–2100)	12
► Gambar 4.1. Proyeksi jumlah pembayar iuran JP menurut jenis kelamin (2021–2100).....	19
► Gambar 4.2. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan)	25
► Gambar 4.3. Proyeksi besaran biaya skema JP, sebagai persentase pendapatan yang dapat diasuransikan (2021–2100)	26

► Gambar 6.1. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan) berdasarkan reformasi parametrik	39
► Gambar 6.2. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 1	42
► Gambar 6.3. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 2	44
► Gambar 6.4. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 3	49
► Gambar 7.1. Perlindungan sakit (manfaat tunai) yang diatur di UU, 2020	60
► Gambar A3.1. Sebaran usia pendatang baru	98

► Singkatan dan akronim

BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan
BPS	Badan Pusat Statistik
CPI	Consumer Price Index
DJS	Dewan Jaminan Sosial
GAP	general average premium
PDB	Produk Domestik Bruto
IMF	International Monetary Fund
JHT	Jaminan Hari Tua
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JKM	Jaminan Kematian
JKN	Jaminan Kesehatan Nasional
JP	Jaminan Pensiun
PN	Pensiun Nasional
PAYG	pay-as-you-go
SJSN	Sistem Jaminan Sosial Nasional

Mata uang dan nilai tukar

1 US dollar (US\$) = 14.980 Rupiah (Juni 2023)

► Kata pengantar

Pada tanggal 4 Desember 2018, ILO diundang ke Lembaga Kerja Sama Tripartit Nasional (LKS Tripnas), yang beranggotakan perwakilan pengusaha, perwakilan pekerja dan pejabat pemerintah, untuk membahas perlindungan pengangguran, dan khususnya usulan skema asuransi pengangguran untuk Indonesia. Ini merupakan pertama kalinya dalam beberapa tahun terakhir perwakilan tripartit membahas asuransi pengangguran pada rapat resmi LKS.

Sebagai bagian dari kesimpulan utama pertemuan tersebut, LKS meminta ILO untuk melakukan dua kajian:

- i. Studi kelayakan penuh terhadap usulan skema asuransi pengangguran untuk Indonesia; dan
- ii. Penilaian keseluruhan sistem jaminan sosial untuk mengidentifikasi tumpang tindih atau kekurangan dan untuk mengidentifikasi pilihan reformasi.

Permintaan pertama dipenuhi dengan menyampaikan laporan teknis berjudul [*Actuarial Analysis of a Proposed Unemployment Insurance Scheme in Indonesia*](#), [*Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in Indonesia*](#), [*Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia*](#) dan [*International Practices of Income Protection for Unemployed Persons: Implications for Indonesia*](#), selain mendukung dialog kebijakan, lokakarya dan diskusi. Pemerintah Indonesia akhirnya mengundang dan menerapkan skema asuransi pengangguran pada bulan Februari 2022.

Laporan *Penilaian Keuangan Program Pensiun Jaminan Sosial yang Diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan per 31 Desember 2020 dan Penghitungan Biaya Manfaat Sakit dan Maternitas* ini merupakan salah satu produk teknis utama kami untuk memenuhi permintaan kedua di atas. Laporan ini menganalisis penyelenggaraan saat ini dan evolusinya di masa depan dan merekomendasikan sistem pensiun multi-tingkat yang efektif yang mencakup semua penduduk dan memberikan pensiun yang memadai secara berkelanjutan. Selain itu, laporan ini mengusulkan dan menghitung biaya penerapan skema manfaat maternitas dan manfaat sakit dengan tujuan untuk tidak hanya memberikan perlindungan yang lebih baik kepada pekerja terhadap risiko siklus hidup, tetapi juga untuk menarik mereka agar menjadi peserta sistem asuransi sosial dan untuk memfasilitasi formalisasi asuransi perekonomian informal.

Sebagaimana di negara-negara tetangganya, Indonesia semakin menghadapi tantangan sosial ekonomi berkenaan dengan populasi yang menua, perawatan formal dan informal, rendahnya partisipasi angkatan kerja perempuan, transformasi ekonomi, formalisasi, dan bentuk-bentuk pekerjaan tidak standar. Saya yakin laporan ini memberi Pemerintah Indonesia visi yang konkret dan solusi yang nyata dan layak untuk memperkuat dan mengembangkan sistem jaminan sosial yang efektif bagi rakyat Indonesia.



Michiko Miyamoto

Direktur untuk Indonesia dan Timor-Leste

► Ucapan terima kasih

Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste di Jakarta (ILO-Jakarta) dan Tim Pendukung Teknis Pekerjaan yang Layak ILO untuk Asia Tenggara dan Asia Timur di Bangkok (DWT-Bangkok) melakukan penelitian ini. Laporan ini disusun oleh Pierre Plamondon, Aktuaris Senior, dan Doan Trang Phan, Pakar Pemodelan Aktuaria. Simon Brimblecombe, Kepala Penasihat Teknis dan Kepala Unit Layanan Aktuaria Regional, DWT-Bangkok, meninjau laporan ini dan memberikan dukungan teknis dan masukan tambahan. Ippei Tsuruga, Manajer Program Perlindungan Sosial, ILO Jakarta, melakukan pengawasan menyeluruh dan memberikan masukan kebijakan dengan koordinasi dan bantuan Mr Christianus Panjaitan, Staf Proyek Nasional, ILO Jakarta.

Tim ILO ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada semua spesialis teknis, manajemen dan staf administrasi Pemerintah Indonesia, dan perwakilan dari organisasi pekerja dan organisasi pengusaha, meliputi Arief Dahyan Supriadi (BPJS-TK), Abetnego Tarigan (Kantor Staf Presiden), Adi Budiarmo (Kemenkeu), Bodro Pambuditomo (Kantor Staf Presiden), Fajar Dwi Wishnuwardhani (Kantor Staf Presiden), Febrio Kacaribu (Kementerian Keuangan), Indra Budi Sumanoro (DJSN), Mickael Bobby Hoelman (DJSN), Muhammad Cholifihani (Bappenas), Pramudya Buntoro (BPJS-TK), Ronald Yusuf (Kementerian Keuangan), Subiyanto (DJSN), Untung Riyadi (DJSN), Woro Ariandini (BPJS-TK), Gayatri Waditra (Bappenas), Iene Muliati (DJSN), Indah Anggoro Putri (Kementerian Ketenagakerjaan), Retna Pratiwi (Kementerian Ketenagakerjaan), Roswita Nilakurnia (BPJS-TK), dan Sri Moertiningsih Adioetomo (Universitas Indonesia). Terima kasih khusus kami sampaikan kepada Ida Fauziyah, Menteri Ketenagakerjaan, dan Anggoro Eko Cahyo, Direktur Utama BPJS Ketenagakerjaan, atas kepercayaan mereka kepada ILO dalam melakukan penilaian Keuangan ini.

Selain itu, tim ILO ingin berterima kasih kepada unit aktuaria BPJS-TK, yang menyediakan data administrasi yang diperlukan untuk studi ini, dan Saptikasari Dian dan Ayunda Eka Pratama, ILO Jakarta, yang memberikan dukungan administrasi, keuangan dan komunikasi. Terima kasih juga kami sampaikan kepada Ibu Michiko Miyamoto, Direktur ILO untuk Indonesia, atas dukungannya selama periode laporan ini.

Tim ILO juga ingin berterima kasih atas dukungan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Jepang melalui Proyek “Promoting and Building Social Protection in Asia (Fase 4)” dan Fast Retailing Co. Ltd. melalui Proyek “Unemployment Protection in Indonesia – Quality Assistance for Workers Affected by Labour Adjustments”.

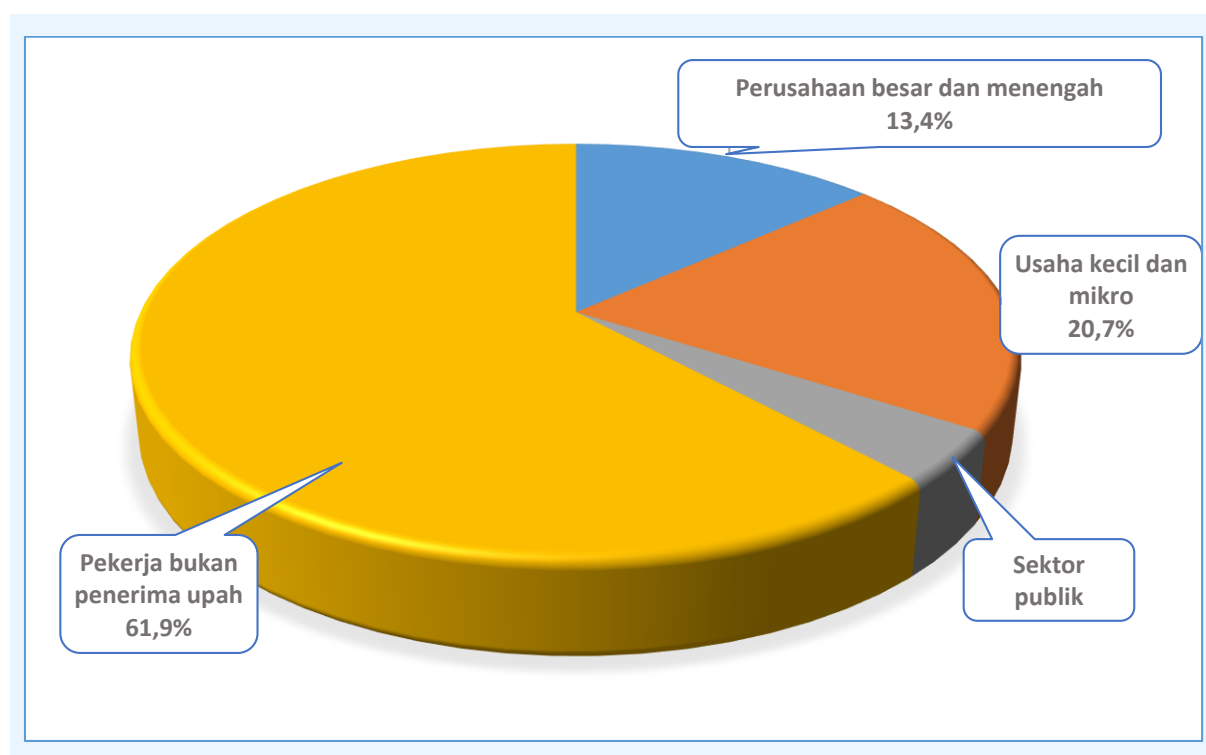
► Ringkasan eksekutif

Laporan ini menyajikan penilaian keuangan skema jaminan pensiun (JP) Indonesia. Laporan ini membahas serangkaian usulan reformasi untuk skema JP, tetapi juga untuk sistem pensiun Indonesia secara keseluruhan. Terakhir, laporan ini mengusulkan desain dan penghitungan biaya untuk manfaat sakit dan maternitas.

Cakupan di bawah skema JP

Total pekerja di Indonesia diperkirakan mencapai 130,7 juta orang pada 2020. Distribusi pekerja berdasarkan jenis pekerjaan dan ukuran perusahaan dirinci di Gambar ES.1.

► Gambar ES.1. Sebaran pekerjaan di Indonesia



Sumber: Perkiraan berdasarkan survei BPS dan informasi lain.

Populasi tertanggung dalam JP (12,5 juta pada 2020) merepresentasikan 71 persen pekerja di perusahaan besar dan menengah, 29 persen lainnya utamanya ditanggung oleh skema khusus untuk sektor konstruksi. Maka dari itu, target perluasan cakupan di bawah skema JP adalah 27 juta pekerja penerima upah di usaha kecil dan mikro, pekerja sektor publik (5 juta) dan semua pekerja bukan penerima upah¹ (81 juta orang).

Proyeksi demografi dan keuangan untuk skema JP

Pembayar iuran dan penerima pensiun. Untuk penilaian aktuaria ini, diasumsikan bahwa populasi yang dicakup oleh JP akan merepresentasikan persentase pekerja penerima upah yang meningkat secara bertahap, dari 25 persen pada 2020 menjadi 70 persen pada 2100. Mengingat

¹ Dalam laporan ini, istilah “pekerja bukan penerima upah” sesuai dengan terminologi yang disampaikan oleh BPJS Ketenagakerjaan untuk mencakup pekerja mandiri dan pekerja di sektor informal. Perlu dicatat bahwa banyak pekerja di sektor informal akan menjadi pekerja penerima upah tetapi tidak diumumkan.

bahwa berdasarkan proyeksi angkatan kerja, pekerja penerima upah akan meningkat seiring waktu (dari 38,1 persen dari total pekerja pada 2020 menjadi 60 persen pada 2070), hasilnya adalah populasi tertanggung dalam JP akan merepresentasikan 42 persen dari total pekerja pada 2100.

Skema JP masih sangat muda. Maka dari itu, jumlah penerima manfaat akan meningkat secara signifikan selama beberapa dekade mendatang. Rasio pembayar iuran terhadap penerima pensiun akan menurun dari 153,5 pada 2021 menjadi 14,3 pada 2040, 2,5 pada 2070, dan 1,5 pada 2100. Ini merupakan faktor utama yang menyebabkan peningkatan substansial dalam pengeluaran skema tersebut di masa depan.

Biaya pay-as-you-go. Besaran biaya pay-as-you-go (PAYG) (rasio total pengeluaran terhadap total pendapatan yang dapat diasuransikan dalam setahun) sangat rendah pada 2020 karena pensiun yang dibayarkan sangat sedikit dan skemanya belum matang. Biaya PAYG diproyeksikan mencapai 28,2 persen dari total pendapatan tertanggung pada 2100. Menyesuaikan pendapatan maksimum yang dapat diasuransikan sejalan dengan pertumbuhan PDB riil, alih-alih nominal, memiliki dampak membatasi peningkatan pendapatan yang dapat diasuransikan di masa depan dan menaikkan biaya PAYG skema tersebut dalam jangka panjang.

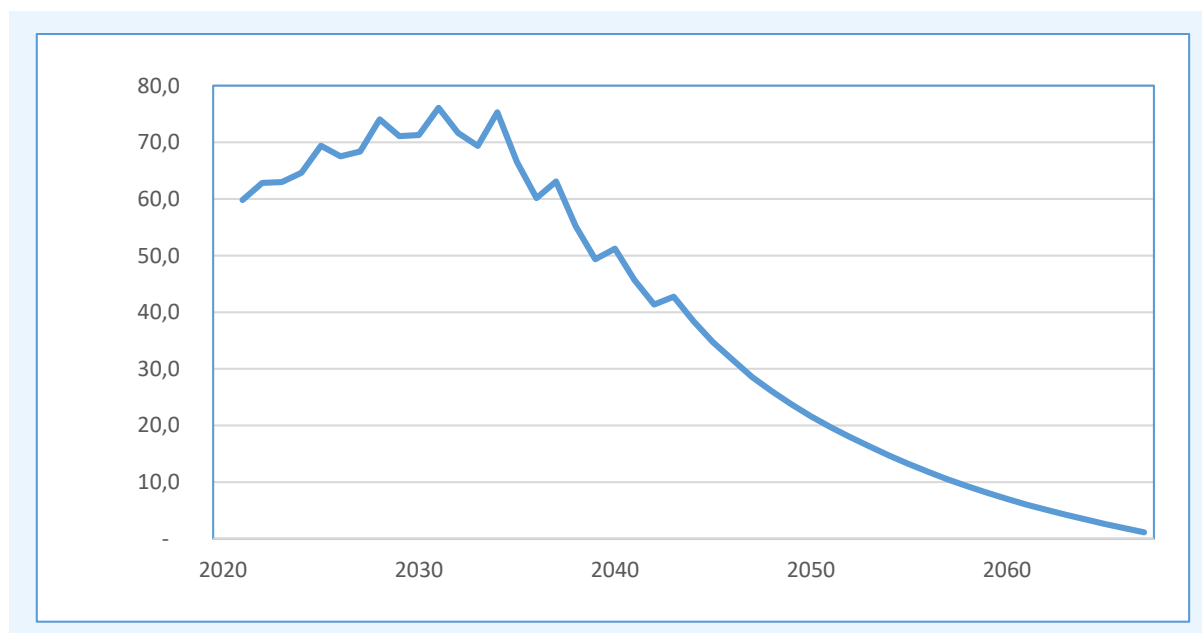
Evolusi dana cadangan. Pada 2053, pengeluaran skema JP akan untuk pertama kalinya melebihi iurannya (pendapatan investasi harus digunakan untuk mendukung pengeluaran). Pengeluaran akan menjadi lebih besar dari pada total iuran ditambah pendapatan investasi pada 2059, dan cadangan kemudian akan mulai berkurang. Cadangan diproyeksikan akan habis pada 2069.

Tabel ES.1. Tahun-tahun penting untuk evolusi cadangan JP di masa depan

	Tahun
Pengeluaran skema pertama kali melebihi iuran (pendapatan investasi harus digunakan untuk mendukung pengeluaran)	2053
Pengeluaran skema pertama kali melebihi iuran plus pendapatan investasi (cadangan mulai berkurang)	2059
Cadangan habis	2069

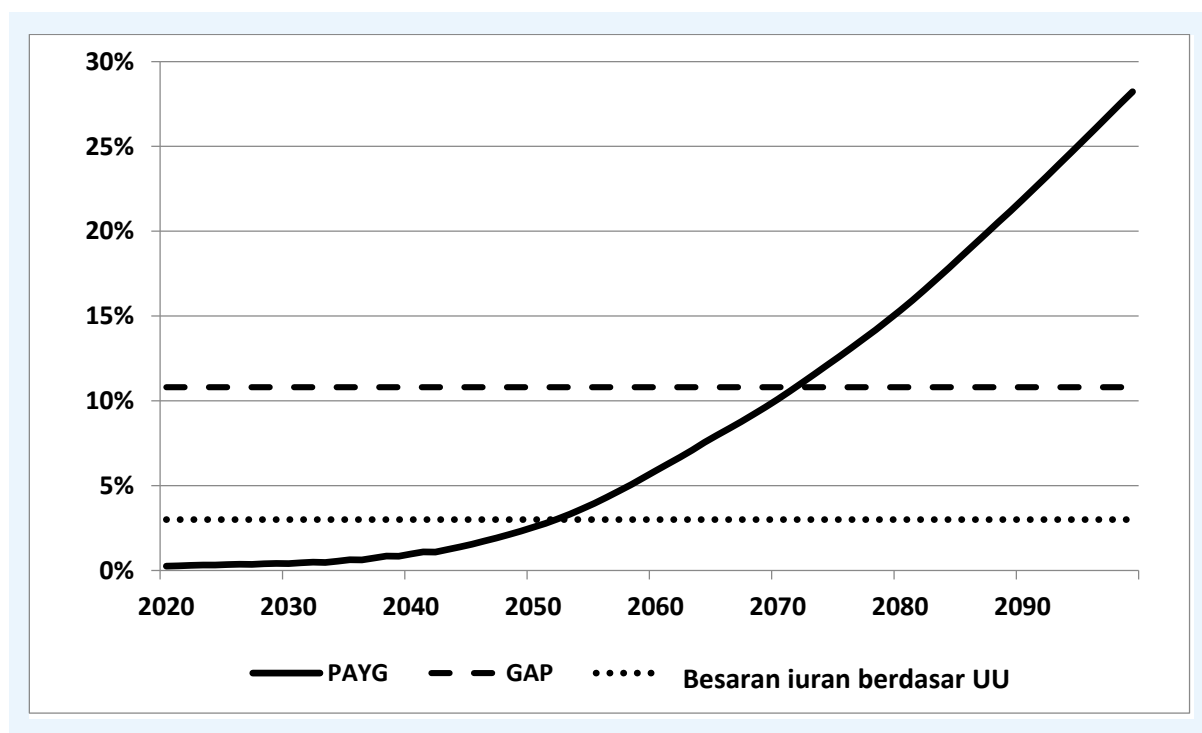
Evolusi cadangan juga dapat digambarkan dengan rasio cadangan, yaitu rasio cadangan terhadap pengeluaran tahunan. Rasio cadangan sama dengan 60 pada 2021. Rasio cadangan diproyeksikan akan lebih tinggi dari 50 hingga tahun 2040 dan kemudian mulai menurun hingga cadangan habis pada 2069.

► **Gambar ES.2. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan)**



Premi rata-rata umum. Premi rata-rata umum (GAP) merepresentasikan besaran iuran konstan yang diperlukan untuk membiayai semua pengeluaran skema selama periode tertentu. GAP telah dihitung untuk periode 100 tahun (dari 2021 hingga 2120), dan diperkirakan sebesar 10,8 persen, yang secara signifikan lebih tinggi dari pada besaran iuran skema saat ini (3,0 persen), dan bahkan lebih tinggi dari pada 8,0 persen target besaran iuran akhir.

► **Gambar ES.3. Proyeksi besaran biaya skema JP, sebagai % dari pendapatan tertanggung**



Kenaikan besaran iuran akan diperlukan di masa depan untuk memastikan keberlanjutan keuangan skema tersebut dalam jangka panjang.

Arah reformasi pensiun

Sistem pensiun Indonesia menghadapi serangkaian tantangan, termasuk terbatasnya cakupan, rendahnya tingkat pensiun manfaat pasti, dan tidak adanya pendapatan dasar bagi lansia yang rentan.

Serangkaian langkah parametrik diperlukan agar skema JP memenuhi standar jaminan sosial ILO. Setelah ini dilakukan, reformasi pensiun yang lebih sistemik dapat dipertimbangkan, di mana skema Jaminan Hari Tua (JHT) akan berjalan, pada tahap pertama, untuk melengkapi manfaat yang ditawarkan oleh JP selama proses pematangannya dan, pada tahap kedua, reorientasi JHT sebagai skema sukarela yang menasar pekerja berpenghasilan lebih tinggi. Reformasi JP dan JHT ini dapat dilengkapi dengan pengenalan Pensiun Nasional yang bertujuan untuk mendukung pendapatan semua lansia di negara ini.

Reformasi parametrik skema JP

Langkah-langkah berikut diusulkan untuk membuat skema JP lebih efisien, meningkatkan kecukupan manfaat dan menangani keberlanjutan, serta menyelaraskan ketentuan dengan standar minimum ILO tentang jaminan sosial.

- Menghapus persyaratan mengakumulasi iuran minimal 15 tahun untuk memenuhi syarat pensiun hari tua.
- Menaikkan tingkat akrual pensiun dari 1,00 menjadi 1,33 persen iuran per tahun.
- Menaikkan pensiun minimum menjadi 40 persen dari rata-rata upah minimum nasional (1.075.090 rupiah pada 2021).
- Mengindeks pagu penghasilan dan pensiun minimum sejalan dengan pertumbuhan upah umum.
- Menghapus acuan ke pensiun maksimum. Jumlah pensiun maksimum ditentukan secara tidak langsung melalui penerapan pagu pendapatan
- Menetapkan manfaat ahli waris minimum sehingga tingkat penggantian manfaat ahli waris untuk pasangan dengan dua anak sekurang-kurangnya sama dengan 40 persen upah minimum setelah 15 tahun masa kerja.
- Mengadopsi kebijakan pembiayaan untuk menetapkan kewajiban hukum untuk menaikkan besaran iuran di masa depan setelah indikator biaya tertentu diungkapkan oleh penilaian aktuaria berturut-turut. Contohnya, besaran iuran yang naik sebesar 3 persen setiap 10 tahun mulai tahun 2024, mencapai besaran iuran 15 persen pada 2054 dan tetap konstan setelahnya, akan cukup untuk mempertahankan cadangan positif selama 90 tahun ke depan, dengan dilakukannya langkah-langkah reformasi parametrik yang diuraikan di atas.

Reformasi pensiun secara struktural

Bagian 6.2 mengulas kemungkinan reformasi struktural sistem pensiun yang menggabungkan berbagai pendekatan manfaat dan pembiayaan, sehingga mendiversifikasi risiko, dan mencapai berbagai tujuan berbeda. Sistem yang diusulkan akan terdiri dari tiga unsur:

1. pensiun untuk memastikan pendapatan dasar bagi yang paling rentan;
2. skema JP yang direformasi dengan cakupan yang diperluas menjadi pilar utama sistem; dan
3. skema JHT sukarela yang direformasi yang secara bertahap ditargetkan pada pekerja berpenghasilan lebih tinggi.

Langkah-langkah yang diusulkan meliputi:

Penghasilan dasar untuk yang paling rentan. Tiga pilihan disajikan:

1. **Manfaat dengan uji pensiun** yang didanai oleh pajak untuk semua pekerja (penerima upah dan bukan penerima upah):
 - Cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja (baik pekerja penerima upah maupun bukan penerima upah).
 - Pekerja yang tidak mencapai tingkat pendapatan pensiun tertentu, karena karier pendek atau pendapatan rendah, akan menerima manfaat minimum dari skema dengan uji pensiun. Manfaat dengan uji pensiun minimum akan setara dengan 500.000 rupiah yang diindeks setiap tahun dengan kenaikan upah umum.
 - Skema JP akan ditingkatkan untuk menghormati standar minimum yang ditetapkan oleh Konvensi Jaminan Sosial (Standar Minimum) ILO, 1952 (No. 102), yaitu dengan besaran akrual 1,33 persen per tahun iuran dan pensiun minimum setara dengan 40 persen upah minimum setelah 30 tahun masa kerja.
2. **Pensiun Sosial** dengan jumlah seragam yang dibayarkan kepada semua penduduk lanjut usia, yang dibiayai oleh Negara:
 - Cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja penerima upah, termasuk usaha kecil dan mikro.
 - Pensiun besaran tetap pada tingkat garis kemiskinan nasional (500.000 rupiah) akan dibayarkan kepada semua orang di atas usia tertentu yang memiliki masa tinggal minimal sepuluh tahun di Indonesia. Dua pilihan disajikan berkenaan dengan usia mulai menerima pensiun. Usia dapat ditetapkan pada 75 pada awalnya dan secara bertahap turun dari 75 menjadi 65 dalam jangka waktu 10 tahun. Atau sebagai alternatif, pensiun dapat dibayarkan kepada semua orang yang berusia 65 tahun ke atas, tanpa transisi. Pensiun tersebut akan sepenuhnya dibiayai oleh negara.
3. **Pensiun Nasional (PN)** dengan besaran tetap yang diperoleh melalui iuran, dan dibiayai bersama oleh pekerja dan oleh Negara:
 - Cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja yang memiliki hubungan pemberi kerja/pekerja formal, dengan demikian termasuk usaha kecil dan mikro.
 - Hak atas PN akan diperoleh secara bertahap melalui iuran tetap (300.000 rupiah per bulan, yang diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan upah umum). Tujuannya adalah untuk mencakup semua pekerja. Selain itu, pekerja bisa membayar iuran PN atas nama anggota keluarga yang tidak termasuk dalam angkatan kerja.
 - Untuk seseorang dengan iuran 30 tahun, PN akan setara dengan 1.000.000 rupiah (sekira 40 persen dari rata-rata upah minimum nasional). Jumlah ini akan diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan upah umum. Separuh dari manfaat ini akan diperoleh melalui iuran anggota. Separuh lainnya akan dikreditkan sebagai subsidi negara.
 - PN akan dibayarkan mulai usia 65 tahun.
 - Langkah-langkah transisi akan menjamin manfaat minimum sampai masyarakat telah membayar iuran selama 30 tahun yang dipersyaratkan untuk mendapatkan manfaat secara penuh. Negara akan membiayai manfaat transisi ini.

Peran baru untuk skema JHT. Dalam konteks kenaikan iuran JP yang diperlukan di masa depan, iuran global untuk JP dan JHT dapat diatur ulang. Besaran iuran JHT pada akhirnya dapat dikurangi sejalan dengan rencana kenaikan iuran JP, atau dimungkinkan untuk menetapkan besaran iuran

JHT minimum sembari memperbolehkan masing-masing pekerja untuk memilih besaran iuran mereka (antara minimum dan maksimum). Pada akhirnya, skema JHT dapat menjadi lapis **sukarela** untuk pensiun tambahan yang ditawarkan oleh pilar-pilar lain di dalam sistem (skema Pensiun Nasional dan JP).

Rasio penggantian akan meningkat dengan reformasi struktural. Pada saat yang sama, dimungkinkan untuk membiayai sistem pensiun reformasi dengan besaran iuran global pada tingkat yang wajar.

Manfaat sakit

Laporan ini menyajikan berbagai skenario untuk pemberlakuan manfaat sakit dalam jaminan sosial.

Cakupan akan mencakup semua pekerja penerima upah di Indonesia, seperti pekerja yang tercakup dalam JKK/JKM² dan pekerja konstruksi. Agar memenuhi syarat untuk menerima manfaat, orang harus membayar iuran selama 12 bulan dalam periode 18 bulan sebelum sakit, atau 12 bulan sejak pembayaran terakhir jaminan sakit (jika diterima dalam 18 bulan terakhir).

Besaran iuran yang dipersyaratkan untuk berbagai kombinasi tingkat manfaat dan jangka waktu pembayaran ditunjukkan di Tabel ES.2 di bawah ini. Biaya manfaat sakit yang relatif rendah disebabkan terutama oleh pendeknya rata-rata jangka waktu sakit yang diasumsikan di dalam penilaian biaya.

Tabel ES.2. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat sakit

	Persentase manfaat dan jangka waktu pembayaran	Besaran iuran (% pendapatan tertanggung)
Pilihan 1	100% untuk 4 bulan pertama, 75% untuk 4 bulan berikutnya, 50% untuk 4 bulan berikutnya (jangka waktu maksimal: 1 tahun)	0,65%
Pilihan 2	60% selama maksimal 52 minggu	0,40%
Pilihan 3	60% selama maksimal 26 minggu	0,40%
Pilihan 4	45% selama maksimal 26 minggu	0,30%

Catatan: Meskipun besaran iuran yang direkomendasikan untuk Pilihan 2 dan 3 sama, Pilihan 2 akan memiliki biaya yang sedikit lebih besar dari pada Pilihan 3 karena pada kenyataannya hanya sedikit kasus yang memiliki jangka waktu manfaat sakit lebih dari 26 minggu. Namun, dalam kenyataan, kasus-kasus tersebut cenderung diabaikan (analisis ini mengasumsikan rata-rata jangka waktu manfaat sakit selama 15 hari).

Manfaat maternitas

Laporan ini menyajikan berbagai skenario untuk memberlakukan manfaat maternitas dalam jaminan sosial.

Cakupan akan mencakup semua pekerja penerima upah di Indonesia, seperti pekerja yang tercakup dalam JKK/JKM dan pekerja konstruksi. Agar memenuhi syarat untuk menerima manfaat, orang harus membayar iuran selama 12 bulan dalam periode 18 bulan sebelum cuti maternitas.

Besaran iuran yang dipersyaratkan untuk berbagai jenis manfaat, tingkat manfaat dan jangka waktu pembayaran ditunjukkan di Tabel ES.3.

² JKK adalah Jaminan Kecelakaan Kerja dan JKM adalah Jaminan Kematian.

Tabel ES.3. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat maternitas

	Pemberian manfaat	Besaran iuran (% pendapatan tertanggung)
Tunjangan maternitas		
Pilihan 1	100% selama maksimal 13 minggu	0,65%
Pilihan 2	100% selama maksimal 14 minggu	0,70%
Pilihan 3	67% selama maksimal 14 minggu	0,50%
Pilihan 4	45% selama maksimal 14 minggu	0,32%
Pilihan 5	67% selama maksimal 26 minggu	0,87%
Pilihan 6	100% selama maksimal 26 minggu	1,30%
Tunjangan ayah		
Pilihan 1	100% selama maksimal 1 minggu	0,05%
Pilihan 2	100% selama maksimal 6 minggu	0,25%
Tunjangan orang tua		
	45% selama maksimal 4 minggu	0,15%
Dana kelahiran		
	100% upah minimum bulanan	0,10%

Besaran iuran ditentukan dengan memproyeksikan arus kas skema dalam jangka waktu sepuluh tahun untuk menemukan besaran iuran rata-rata yang menjamin pengembangan cadangan positif selama jangka waktu tersebut (tanpa akumulasi berlebihan). Beberapa besaran iuran dibulatkan.

► 1. Pendahuluan

Menurut undang-undang yang mengatur Jaminan Pensiun (JP) dan Jaminan Hari Tua (JHT), analisis aktuaria atas skema-skema tersebut harus dilakukan setiap tiga tahun.

Analisis aktuaria tersebut dilakukan per 31 Desember 2020. Studi aktuaria sebelumnya dilakukan pada bulan Januari 2017 yang menyajikan proyeksi keuangan sejak dimulainya skema JP. Sementara berupaya memastikan konsistensi antara kedua laporan aktuaria tersebut, dokumentasi lengkap tidak tersedia untuk melakukan rekonsiliasi yang mendetail antara kedua laporan tersebut.

Laporan ini berisi:

- tinjauan pengalaman terbaru terkait skema jaminan sosial;
- ringkasan data demografi umum, angkatan kerja dan ekonomi makro yang akan digunakan untuk penilaian aktuaria;
- proyeksi demografis dan keuangan skema JP;
- simulasi besaran penggantian yang ditawarkan oleh berbagai komponen sistem;
- kemungkinan arah untuk reformasi pensiun; dan
- perkiraan biaya untuk skema sakit dan maternitas.

Lampiran laporan ini mencakup Ikhtisar skema jaminan sosial Indonesia, metodologi penilaian aktuaria, data dan dasar aktuaria yang digunakan untuk penilaian keuangan, deskripsi pesangon berdasarkan Undang-Undang (UU) Ketenagakerjaan (UU No. 13/2003, selanjutnya disebut sebagai “UU Ketenagakerjaan”), dan ikhtisar praktik internasional terkait manfaat maternitas.

► 2. Tinjauan pengalaman terkait skema jaminan sosial

Bagian ini menyajikan evolusi kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan³ sejak tahun 2015, dan evolusi situasi keuangan berbagai skema jaminan sosial dari tanggal 1 Januari 2017 hingga 31 Desember 2020.

2.1. Evolusi kepesertaan BPJS

Tabel 2.1 menunjukkan evolusi kepesertaan BPJS sejak tahun 2015. Pekerja konstruksi disajikan secara terpisah karena mendapat manfaat dari ketentuan jaminan sosial khusus.

Tabel 2.1. Kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan, menurut jenis pekerjaan, 2015-2020

Tahun	Pekerja penerima upah	Pekerja konstruksi	Pekerja bukan penerima upah)	Total
2015	14 042 592	4 946 404	286 065	19 275 061
2016	14 571 791	6 682 219	1 379 072	22 633 082
2017	16 068 453	8 459 410	1 714 169	26 242 032
2018	19 427 150	8 639 900	2 393 022	30 460 072
2019	20 174 472	11 279 754	2 712 031	34 166 257
2020	19 963 696	7 521 392	2 494 994	29 980 082

Sumber: Laporan Tahunan BPJS. BPJS menyatakan angka tersebut merepresentasikan jumlah iuran pada tanggal 31 Desember setiap tahunnya. Dari informasi lain yang tersedia, tampaknya angka tersebut mewakili jumlah pekerja yang membayar minimal satu iuran selama satu tahun tertentu.

Catatan: Penurunan jumlah peserta di tahun 2020, khususnya di sektor konstruksi, tampaknya diakibatkan oleh pandemi COVID-19.

Selain pekerja yang ditampilkan di Tabel 2.1, BPJS juga menghitung sejumlah peserta tidak aktif, yang naikk turun secara signifikan dari waktu ke waktu (20,7 juta menurut Laporan Tahunan BPJS 2020, berbanding 13,8 juta dalam pangkalan data yang diterima untuk penilaian aktuaria ini).

Kepesertaan dalam berbagai skema jaminann berbeda bervariasi sesuai dengan jumlah pemberi kerja, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 2.2.

³ BPJS Ketenagakerjaan adalah singkatan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. Terdapat dua badan jaminan sosial di Indonesia, satu di bidang ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan) dan satu lagi di bidang kesehatan (BPJS Kesehatan), namun di seluruh laporan ini singkatan “BPJS” hanya akan mengacu pada BPJS Ketenagakerjaan.

Tabel 2.2. Persyaratan kepesertaan wajib atau sukarela untuk skema jaminan BPJS menurut ukuran pemberi kerja

Ukuran pemberi kerja	Skema jaminan			
	Jaminan kecelakaan kerja (JKK)	Jaminan pensiun (JP)	Jaminan hari tua (JHT)	Jaminan kematian (JKM)
Besar dan menengah	Wajib	Wajib	Wajib	Wajib
Kecil	Wajib	Sukarela	Wajib	Wajib
Mikro	Wajib	Sukarela	Sukarela	Wajib

Peserta BPJS aktif bisa dibagi lebih lanjut menurut ukuran perusahaan. Data untuk tahun 2019 disajikan di Tabel 2.3.

Tabel 2.3. Sebaran peserta BPJS aktif menurut sektor, 2019

Sektor	Jumlah peserta aktif
Pekerja penerima upah	
Perusahaan besar	7 651 450
Perusahaan menengah	6 289 981
Perusahaan kecil	2 238 819
Perusahaan mikro	3 994 222
Konstruksi	11 279 754
Pekerja bukan penerima upah⁴	2 712 031

Sumber: Laporan Tahunan BPJS, 2019

Tabel 2.4 menyajikan informasi lebih mendetail tentang kepesertaan di masing-masing skema jaminan sosial sejak tahun 2015.

⁴ Istilah “pekerja bukan penerima upah” sesuai dengan terminologi yang disampaikan oleh BPJS untuk mencakup pekerja mandiri dan pekerja di sektor informal. Perlu dicatat bahwa banyak pekerja di sektor informal akan menjadi pekerja penerima upah tetapi tidak diumumkan.

Tabel 2.4. Jumlah peserta aktif di berbagai skema jaminan sosial, 2015–20

Penerima upah					
Tahun	JKK	JP	JHT	JKM	Pekerja konstruksi
2015	14 042 592	6 481 983	13 112 283	14 042 592	4 946 404
2016	14 571 791	9 130 671	13 677 912	14 571 791	6 682 219
2017	16 068 453	10 633 387	14 427 135	16 068 453	8 459 410
2018	19 427 150	11 846 051	15 270 335	19 427 150	8 639 900
2019	20 174 472	12 933 812	16 028 012	20 174 472	11 279 754
2020	19 963 696	12 529 760	N/A	19 963 696	7 521 392
Bukan penerima upah					
Tahun	JKK		JHT	JKM	
2015	286 065		42 503	286 065	
2016	1 379 072		95 167	1 379 072	
2017	1 714 169		143 148	1 714 169	
2018	2 393 022		206 392	2 393 022	
2019	2 712 031		579 174	2 712 031	
2020	2 494 994		n/a	2 494 994	

n/a = tidak tersedia. Sumber: Laporan Tahunan BPJS.

2.2. Arus kas berbagai skema jaminan sosial

Tabel 2.5 hingga 2.8 menyajikan arus kas berbagai skema jaminan sosial:

- Jaminan Hari Tua (JHT);
- Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK);
- Jaminan Kematian (JKM); dan
- Jaminan Pensiun (JP).

Ini mencakup akumulasi cadangan, untuk tahun 2017 hingga 2020.

Tabel 2.5. Pemasukan dan pengeluaran skema JHT, 2017-20 (juta rupiah)

	2017	2018	2019	2020
Aset (awal tahun)	214 316 081	248 036 835	274 784 200	312 561 770
Pemasukan				
Iuran	37 322 310	42 455 110	47 438 165	49 368 693
Iuran BPJS	42 225	24 877	33 629	1 273
Pendapatan investasi	23 556 980	10 367 065	20 918 077	16 148 485
Pemasukan lain-lain	35 637	44 932	26 424	11 942
Total	60 957 152	52 891 984	68 416 295	65 530 393
Pengeluaran				
Manfaat	23 235 011	22 330 411	27 080 768	33 101 924
Belanja operasional	3 728 248	3 557 073	3 285 190	3 106 939
Belanja investasi	291 053	173 898	183 055	118 214
Pemulihan piutang	(18 599)	82 428	7 854	59 901
Belanja lain-lain	685	809	771	1 069
Total	27 236 398	26 144 619	30 557 638	36 388 047
Aset (akhir tahun)	248 036 835	274 784 200	312 561 770	340 751 090

Sumber: Laporan Tahunan BPJS.

Tabel 2.6. Pemasukan dan pengeluaran skema JKK, 2017-20 (juta rupiah)

	2017	2018	2019	2020
Aset (awal tahun)	18 854 880	23 570 900	28 877 040	35 598 730
Pemasukan				
Iuran	4 649 778	5 322 848	5 926 428	3 790 755
Iuran BPJS	2 639	1 595	1 764	113
Pendapatan investasi	1 859 816	1 626 116	2 688 746	2 600 853
Pemasukan lain-lain	4 562	13 628	3 483	1 439
Total	6 516 795	6 964 187	8 620 421	6 393 160
Pengeluaran				
Manfaat	971 953	1 226 809	1 576 697	1 556 943
Belanja operasional	354 842	210 810	540 557	(972 507)
Belanja investasi	215 140	186 634	291 339	226 369
Pemulihan piutang	257 122	11 451	21 321	8 168
Belanja lain-lain	1 408	22 148	809	(18 082)
Total	310	195	233	206
Aset (akhir tahun)	1 800 775	1 658 047	2 430 956	801 097
Aset (awal tahun)	23 570 900	28 877 040	35 598 730	40 550 540

Sumber: Laporan Tahunan BPJS.

Tabel 2.7. Pemasukan dan pengeluaran skema JKM, 2017–20 (juta rupiah)

	2017	2018	2019	2020
Aset (awal tahun)	6 422 471	8 242 561	10 392 420	13 046 730
Pemasukan				
Iuran	2 121 361	2 495 533	2 814 030	1 824 749
Iuran BPJS	1 056	638	828	53
Pendapatan investasi	600 130	575 954	1 000 244	1 009 086
Pemasukan lain-lain	2 143	5 302	2 140	445
Total	2 724 690	3 077 427	3 817 242	2 834 333
Pengeluaran				
Manfaat	612 140	708 023	862 726	1 346 736
Belanja operasional	107 551	119 863	401 160	1 343 605
Belanja investasi	98 213	87 650	137 934	108 902
Pemulihan piutang	86 578	4 285	10 569	3 584
Belanja lain-lain	(51)	7 627	3 649	(7 442)
Total	169	120	131	124
Aset (akhir tahun)	904 600	927 568	1 416 169	2 795 509
Aset (awal tahun)	8 242 561	10 392 420	13 046 730	14 653 160

Sumber: Laporan Tahunan BPJS.

Tabel 2.8. Pemasukan dan pengeluaran skema JP, 2017–20 (juta rupiah)

	2017	2018	2019	2020
Aset (awal tahun)	11 991 042	25 136 653	39 839 140	58 916 350
Pemasukan				
Iuran	12 318 953	14 826 293	17 248 873	18 279 571
Iuran BPJS	6 862	4 784	7 346	382
Pendapatan investasi	1 912 704	897 047	3 180 584	3 431 913
Pemasukan lain-lain	9 573	6 655	9 146	4 297
Total	14 248 092	15 734 779	20 445 949	21 716 163
Pengeluaran				
Manfaat	375 285	211 562	196 219	439 870
Belanja operasional	713 482	777 055	986 617	613 960
Belanja investasi	21 565	18 584	25 897	19 961
Pemulihan piutang	(8 075)	24 855	9 094	17 270
Belanja lain-lain	224	236	362	575
Total	1 102 481	1 032 292	1 218 189	1 091 636
Aset (akhir tahun)	25 136 653	39 839 140	58 916 350	79 437 130

Sumber: Laporan Tahunan BPJS.

2.3. Kebijakan investasi dan tingkat pengembalian dana

2.2.1. Kebijakan investasi

Menurut UU BPJS⁵, BPJS mengelola dua jenis aset: aset BPJS dan aset Dana Jaminan Sosial (DJS), yang harus dikelola secara terpisah. Analisis berikut menyangkut aset Dana Jaminan Sosial.

⁵ Yakni, UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (No. 24/2011).

Menurut UU BPJS, tidak boleh ada subsidi silang antar cabang jaminan (kecelakaan kerja, kematian, hari tua, dan pensiun), artinya harus diambil kebijakan pembiayaan dan investasi tersendiri untuk masing-masing cabang. Cadangan dalam jumlah yang tepat harus dituangkan dalam laporan keuangan sesuai dengan standar aktuarial dan akuntansi yang tepat.

Tabel 2.9 memperlihatkan sebaran portofolio investasi Dana Jaminan Sosial menurut jenis investasi pada 2020. Bagian terbesar dana tersebut (74,7 persen) diinvestasikan pada obligasi.

Tabel 2.9. Komposisi aset Dana Jaminan Sosial (DJS), 31 Desember 2020

Kelas aset	Proporsi
Deposito	10,9%
Saham	11,9%
Obligasi	74,7%
Reksa dana	2,1%
Investasi langsung	0,0%
Properti	0,4%
Total	100,0%

Sumber: Laporan Tahunan BPJS, 2020.

2.2.2. Tingkat pengembalian

Tingkat pengembalian berbagai cabang jaminan sosial, sebagaimana dihitung oleh penulis laporan ini,⁶ ditampilkan pada Tabel 2.10. Sebagai perbandingan, tingkat repo Bank Indonesia (BI-7day-RR) adalah antara 3,75 dan 6,0 persen dari tahun 2017 hingga 2020. Tingkat pengembalian dana jaminan sosial sebanding dengan tingkat suku bunga deposito bank-bank Indonesia.

Tabel 2.10. Tingkat pengembalian berbagai dana jaminan sosial, 2017–20

Skema	Tingkat pengembalian dana			
	2017	2018	2019	2020
JHT	10,7%	4,0%	7,4%	5,1%
JKK	9,2%	6,4%	8,7%	7,1%
JKM	8,5%	6,4%	8,9%	7,6%
JP	10,9%	2,8%	6,7%	5,1%

Sumber: Laporan Tahunan BPJS dan perhitungan penulis.

⁶ Tingkat pengembalian dihitung sebagai $(2 \times I) / (A + B - I)$, dimana I adalah pendapatan investasi, A adalah dana pada awal tahun dan B adalah dana pada akhir tahun. Pengembalian ini sedikit berbeda dengan yang diterbitkan oleh BPJS.

► 3. Kerangka umum demografi, angkatan kerja dan ekonomi makro

Bagian ini menyajikan proyeksi umum demografi, tenaga kerja dan ekonomi makro untuk Indonesia.

3.1. Proyeksi penduduk

Faktor penentu perubahan penduduk di masa depan adalah fertilitas, mortalitas, dan migrasi bersih. Angka fertilitas menentukan jumlah kelahiran; sementara angka mortalitas menentukan berapa banyak, dan pada usia berapa orang diperkirakan akan meninggal dunia. Migrasi bersih merepresentasikan selisih antara jumlah orang yang secara permanen masuk ke dan keluar dari Indonesia dan merupakan faktor paling fluktuatif dari ketiga faktor tersebut.

Sensus penduduk resmi terkini dilakukan pada 2020, di mana total penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 270,2 juta orang.

3.1.1. Fertilitas

Angka Fertilitas Total (TFR) merepresentasikan rata-rata jumlah anak yang akan dimiliki masing-masing perempuan dalam usia subur jika dia memiliki semua anak pada tahun tertentu. Jika tidak ada migrasi, TFR 2.1 pada umumnya dibutuhkan oleh populasi untuk mengganti dirinya sendiri dari satu generasi ke generasi berikutnya.⁷ Tabel 3.1 menyajikan angka fertilitas total perempuan Indonesia dari tahun 1950 hingga 2020.

Tabel 3.1. Angka fertilitas total Indonesia, 1950–20

Periode	Angka fertilitas total
1950–1955	5,49
1955–1960	5,67
1960–1965	5,62
1965–1970	5,57
1970–1975	5,30
1975–1980	4,73
1980–1985	4,11
1985–1990	3,40
1990–1995	2,90
1995–2000	2,55
2000–2005	2,53
2005–2010	2,50
2010–2015	2,45
2015–2020	2,32

Sumber: Pangkalan data United Nations World Population Prospects.

⁷ Tambahan 0,1 anak (di atas 2,0) mengkompensasi kematian bayi.

Sejalan dengan varian menengah United Nations World Population Prospects, diproyeksikan bahwa TFR sebesar 2,27 yang diperkirakan untuk tahun 2020 akan menurun secara bertahap dari waktu ke waktu ke angka 1,78 yang akan dicapai pada 2088 dan tetap konstan setelahnya.

3.1.2. Mortalitas

Menurut United Nations World Population Prospects, angka harapan hidup saat lahir pada 2020 diperkirakan sebesar 69,5 untuk laki-laki dan 74,1 untuk perempuan. Diperkirakan angka harapan hidup akan terus meningkat di masa depan. Sejalan dengan proyeksi PBB, diproyeksikan bahwa angka harapan hidup saat lahir akan meningkat secara bertahap menjadi 74,3 untuk laki-laki dan 78,8 untuk perempuan pada 2050 (lihat tabel 3.3).

Angka harapan hidup pada usia lanjut merupakan pendorong utama biaya pensiun hari tua. Pada usia 60 tahun, angka harapan hidup diperkirakan 17,1 tahun untuk laki-laki dan 19,9 tahun untuk perempuan pada 2020. Diproyeksikan pada 2050 angka harapan hidup pada usia 60 tahun akan menjadi 20,1 tahun untuk laki-laki dan 22,9 tahun untuk perempuan, meningkat 3 tahun antara 2020 dan 2050.

3.1.3. Migrasi

Menurut United Nations World Population Prospects, jumlah bersih migran Indonesia yang meninggalkan negara ini dalam beberapa periode terakhir adalah sekira 100.000 per tahun (lihat Tabel 3.2).

Tabel 3.2. Migrasi bersih di Indonesia, 2000–20

Periode	Jumlah bersih migran (ribu)
2000–2005	- 1 150
2005–2010	- 1 334
2010–2015	- 454
2015–2020	- 495

Sumber: Pangkalan data United Nations World Population Prospects.

Sejalan dengan varian menengah United Nations World Population Prospects, diproyeksikan bahwa migrasi bersih akan terus negatif di sekira 100.000 orang per tahun selama abad berikutnya (yakni, emigrasi akan tetap lebih besar dari pada imigrasi).

Tabel 3.3 merangkum evolusi proyeksi variabel demografi utama dari tahun 2020 hingga 2100.

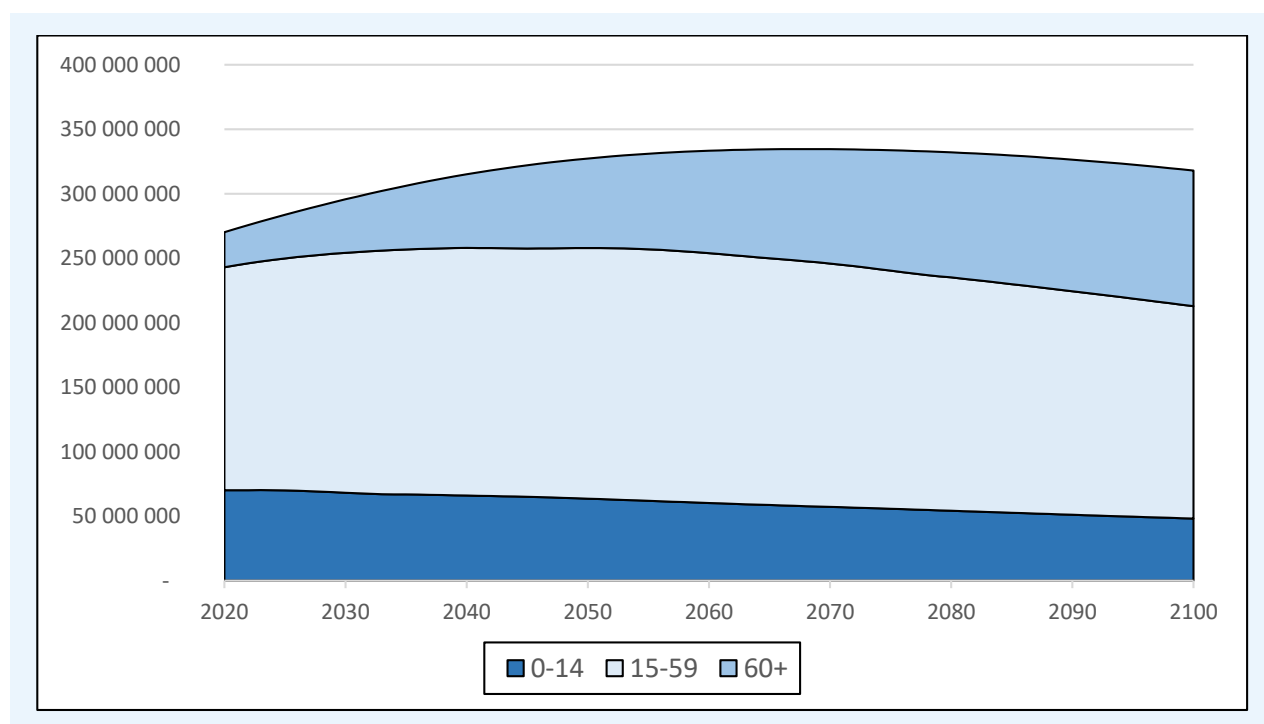
Tabel 3.3. Asumsi demografi utama, 2020-2100

Tahun	Angka fertilitas total	Angka harapan hidup saat lahir		Migrasi bersih (per tahun)
		Laki-laki	Perempuan	
2020	2,27	69,5	74,1	(102 203)
2030	2,10	70,9	76,0	(97 236)
2040	1,98	72,4	77,4	(94 356)
2050	1,89	74,3	78,8	(93 943)
2060	1,84	75,8	80,3	(93 943)
2070	1,81	77,3	81,5	(93 943)
2080	1,80	79,0	82,6	(93 943)
2090	1,78	80,6	83,6	(93 943)
2100	1,78	81,8	84,3	(93 943)

3.1.4. Proyeksi penduduk

Gambar 3.1 menyajikan proyeksi penduduk Indonesia dari tahun 2020 hingga 2100 yang dipisahkan menjadi tiga kategori umur: (1) anak-anak (0–14 tahun); (2) orang yang berpotensi dapat membayar iuran pada skema jaminan sosial (15–59 tahun); dan (3) orang berusia 60 tahun ke atas. Evolusi ukuran relatif masing-masing kelompok umur (terutama penurunan populasi anak-anak dan kenaikan jumlah orang dalam usia pensiun) menggambarkan penuaan penduduk Indonesia secara bertahap (lihat Gambar 3.1).

► **Gambar 3.1. Proyeksi penduduk Indonesia, menurut kelompok umur (2020–2100)**



Tabel 3.4 menyajikan proyeksi penduduk secara rinci. Dapat dilihat bahwa jumlah penduduk Indonesia akan meningkat dari 270,2 juta pada 2020 menjadi 333,3 juta pada 2060, ketika jumlah tersebut akan stabil untuk jangka waktu tertentu sebelum menurun pada akhir abad ini. Jumlah orang dalam usia pensiun (60 tahun ke atas) akan meningkat dari 27,2 juta pada 2020 menjadi

lebih dari 100 juta pada 2090. Rasio jumlah orang dalam usia kerja (15–59) dengan jumlah orang berusia 60 tahun ke atas akan menurun dari 6,4 menjadi 1,6 dalam 80 tahun ke depan.

Tabel 3.4. Proyeksi penduduk Indonesia, 2020–2100

Tahun	Kelompok usia				Rasio 16–59 / 60+
	0–14	15–59	60+	Total	
2020	70 085 467	172 936 172	27 182 278	270 203 917	6,4
2030	68 082 368	186 107 925	41 480 205	295 670 499	4,5
2040	65 967 974	191 964 868	57 104 701	315 037 544	3,4
2050	63 552 612	194 343 211	69 410 620	327 306 443	2,8
2060	60 162 620	193 728 103	79 422 214	333 312 937	2,4
2070	57 141 080	188 736 152	88 644 704	334 521 936	2,1
2080	54 167 894	180 962 223	96 945 950	332 076 066	1,9
2090	51 029 705	173 373 280	102 027 608	326 430 593	1,7
2100	48 124 807	164 695 135	105 101 959	317 921 901	1,6

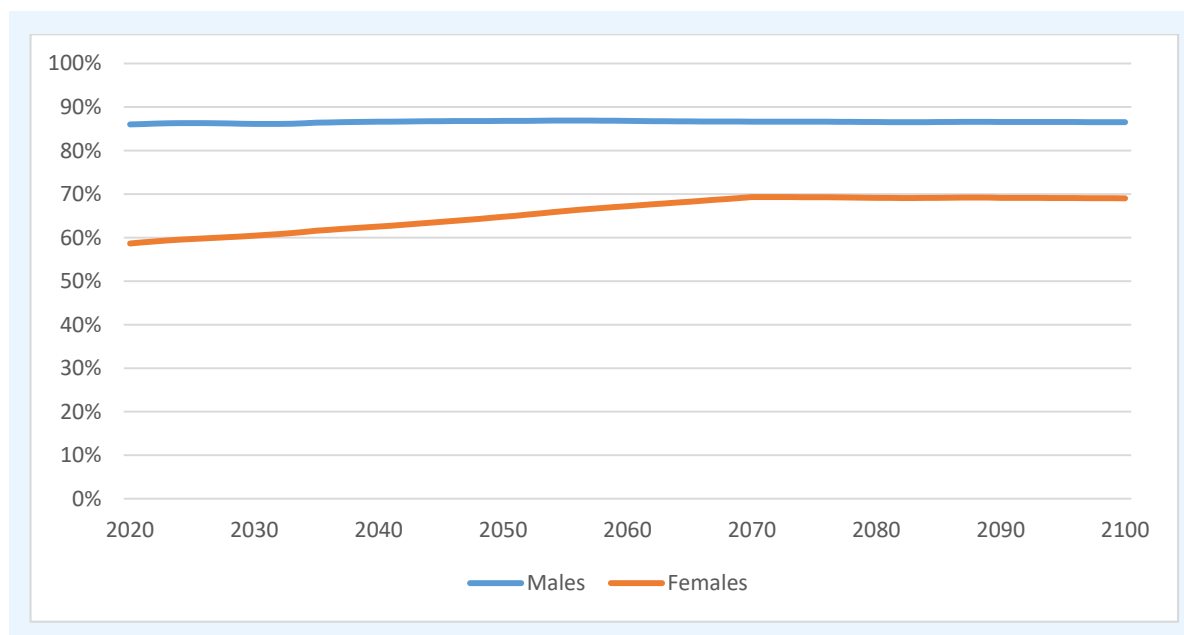
3.2. Proyeksi angkatan kerja

Pada 2020, angka partisipasi total (usia 15–69) diperkirakan mencapai 86,0 persen untuk laki-laki dan 58,7 persen untuk perempuan. Angka pengangguran adalah 5,3 persen untuk laki-laki dan 5,2 persen untuk perempuan.⁸

Untuk proyeksi tersebut, diasumsikan bahwa angka partisipasi angkatan kerja laki-laki berdasarkan usia akan tetap konstan dari waktu ke waktu. Akan tetapi, untuk perempuan, diperkirakan bahwa partisipasi angkatan kerja akan meningkat dari waktu ke waktu sehingga angka partisipasi total mereka (yang saat ini merepresentasikan 68 persen dari angka untuk laki-laki) secara bertahap akan meningkat hingga mencapai 80 persen dari total angka partisipasi laki-laki pada 2070 dan tetap konstan setelahnya (lihat gambar 3.2).

⁸ BPS menghasilkan data angkatan kerja dua kali dalam setahun (pada bulan Februari dan Agustus). Data tahun 2020 merepresentasikan rata-rata dua survei angkatan kerja ini untuk menghapuskan dampak musiman pekerjaan.

► **Gambar 3.2. Proyeksi angka partisipasi angkatan kerja (usia 15–69) menurut jenis kelamin (2020–2100)**



Tabel 3.5 menyajikan sebaran angkatan kerja Indonesia menurut sektor dan status (penerima upah versus bukan penerima upah), termasuk sebaran pekerja penerima upah swasta menurut ukuran perusahaan. Tabel tersebut menunjukkan bahwa pekerja penerima upah (swasta dan publik) hanya merepresentasikan 38,1 persen dari total pekerjaan. Untuk laporan ini, pekerjaan berupah diproyeksikan akan meningkat secara bertahap dari waktu ke waktu, mencapai 60 persen dari total pekerjaan pada 2070, dan akan tetap konstan pada angka tersebut setelahnya.

Tabel 3.5. Sebaran pekerja menurut sektor, 2020

Sektor	Jumlah pekerja	Persentase
Pekerja penerima upah		
Di perusahaan besar dan menengah	17 524 626	13,4
Di perusahaan kecil	6 440 453	4,9
Di perusahaan mikro	20 560 502	15,7
Sektor publik	5 277 521	4,0
Pekerja bukan penerima upah	80 918 085	61,9
Total pekerjaan	130 721 188	100,0
Sumber: Perkiraan berdasarkan survei BPS dan informasi lain.		
Istilah "pekerja bukan penerima upah" sesuai dengan terminologi yang disampaikan oleh BPJS untuk mencakup pekerja mandiri dan pekerja ekonomi informal. Perlu dicatat bahwa banyak pekerja di sektor informal akan menjadi pekerja penerima upah tetapi tidak diumumkan.		

Proyeksi berbagai komponen angkatan kerja untuk tahun-tahun tertentu disajikan di tabel 3.6.

Tabel 3.6. Neraca pasar tenaga kerja, 2020–70 (ribu)

	2020	2030	2040	2050	2060	2070
Total penduduk	270 204	295 670	315 038	327 306	333 313	334 522

Laki-laki	136 662	148 946	157 866	163 513	166 424	167 109
Perempuan	133 542	146 724	157 172	163 793	166 889	167 413
Penduduk usia 15–69	190 254	211 321	223 419	228 193	230 370	227 918
Laki-laki	96 395	106 913	112 997	115 534	117 014	115 454
Perempuan	93 858	104 408	110 422	112 658	113 357	112 465
Angkatan kerja (15–69)	138 003	155 203	166 974	173 280	177 824	178 026
Laki-laki	82 937	92 095	97 900	100 300	101 600	100 055
Perempuan	55 066	63 108	69 074	72 980	76 224	77 972
Angka partisipasi	72,5%	73,4%	74,7%	75,9%	77,2%	78,1%
Laki-laki	86,0%	86,1%	86,6%	86,8%	86,8%	86,7%
Perempuan	58,7%	60,4%	62,6%	64,8%	67,2%	69,3%
Bekerja	130 721	147 381	158 884	165 199	169 723	170 102
Laki-laki	78 503	87 373	93 088	95 570	96 913	95 530
Perempuan	52 218	60 008	65 796	69 629	72 810	74 572
Menganggur	7 282	7 822	8 090	8 081	8 101	7 925
Laki-laki	4 434	4 722	4 812	4 730	4 687	4 525
Perempuan	2 848	3 100	3 278	3 352	3 414	3 399
Angka pengangguran	5,3%	5,0%	4,8%	4,7%	4,6%	4,5%
Laki-laki	5,3%	5,1%	4,9%	4,7%	4,6%	4,5%
Perempuan	5,2%	4,9%	4,7%	4,6%	4,5%	4,4%

3.3. Kerangka ekonomi makro

Setelah periode kinerja ekonomi yang relatif baik, angka pertumbuhan PDB riil negatif pada 2020 (2,1 persen) dalam konteks pandemi COVID-19, tetapi ekonomi pulih dengan cepat. Tabel 3.7 menyajikan data pertumbuhan PDB riil dan inflasi Indonesia untuk periode 2015–21, dengan prakiraan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) untuk periode 2022–26. IMF mencatat bahwa:

Indonesia terus merespons dengan langkah-langkah kebijakan yang berani, komprehensif, dan terkoordinasi dengan baik untuk melindungi kehidupan dan penghidupan dari dampak pandemi COVID-19, dan untuk memastikan pemulihan yang berkelanjutan dan inklusif. Meskipun pandemi, sebagaimana di tempat lain, telah menyebabkan hilangnya nyawa secara tragis dan memicu kemerosotan ekonomi yang besar, namun langkah-langkah pihak berwenang telah berhasil menjaga stabilitas ekonomi dan keuangan. Staf IMF memproyeksikan pertumbuhan PDB sebesar 5,6 persen untuk tahun 2022 dan 6,0 persen pada 2023, yang didukung oleh harga komoditas global yang menguntungkan, pelonggaran pembatasan kegiatan, dukungan kebijakan berkelanjutan, dan peningkatan mobilitas dan kepercayaan diri seiring perluasan program vaksinasi ke daerah-daerah yang lebih terpencil.⁹

⁹ IMF, “Press Release on IMF Staff Completes 2022 Article IV Mission to Indonesia”, 26 Januari 2022.

Tabel 3.7. Data PDB dan CPI terkini dan prakiraan jangka pendek, 2015–26

Tahun	Pertumbuhan PDB riil	Kenaikan CPI
2015	4,9%	6,4%
2016	5,0%	3,5%
2017	5,1%	3,8%
2018	5,2%	3,3%
2019	5,0%	2,8%
2020	-2,1%	2,0%
2021	3,3%	1,6%
2022	5,6%	2,8%
2023	6,0%	3,2%
2024	5,6%	3,0%
2025	5,3%	3,0%
2026	5,2%	3,0%

CPI = Consumer Price Index (Indeks Harga Konsumen).

Sumber: IMF, World Economic Outlook Database (Pembaruan Oktober 2021 dan Januari 2022).

3.3.1. Produktivitas

Berdasarkan prakiraan PDB oleh IMF, diperkirakan peningkatan produktivitas tenaga kerja akan menjadi rata-rata 3 persen per tahun untuk tahun 2021 dan 2022 dan akan kembali ke tingkat sebelum pandemi dari tahun 2023 hingga 2026 pada tingkat di atas 4 persen. Setelah itu, diasumsikan produktivitas tenaga kerja secara bertahap akan menurun menjadi 1,5 persen pada 2050 dan akan tetap konstan setelahnya (Lihat Tabel 3.8).

Tabel 3.8. Proyeksi pertumbuhan PDB, produktivitas dan total pekerjaan (2021–70)

Tahun	Pertumbuhan PDB riil	Peningkatan produktivitas pekerja	Kenaikan jumlah pekerja
2021	3,3%	3,3%	0,0%
2022	5,6%	2,6%	2,9%
2023	6,0%	4,6%	1,3%
2024	5,6%	4,3%	1,3%
2025	5,3%	4,0%	1,2%
2026	5,2%	4,0%	1,1%
2030	4,6%	3,6%	1,0%
2040	3,1%	2,6%	0,5%
2050	1,8%	1,5%	0,3%
2060	1,7%	1,5%	0,2%
2070	1,4%	1,5%	-0,1%

Sumber: Hingga tahun 2026 – IMF, World Economic Outlook Database (pembaruan Oktober 2021 dan Januari 2022).

3.3.2. Inflasi

Inflasi relatif stabil pada tingkat di bawah 4 persen sejak tahun 2016. Sebagaimana terlihat pada tabel 3.9, IMF memperkirakan tingkat inflasi rata-rata 3,0 persen selama periode 2022–26. Diasumsikan bahwa inflasi akan tetap konstan pada tingkat 3,0 persen ini selama sisa periode proyeksi.

3.3.3. Kenaikan upah

Kedepannya, kenaikan upah riil diasumsikan secara bertahap menuju produktivitas per pekerja, karena diperkirakan upah akan menyesuaikan tingkat efisiensi dari waktu ke waktu. Berdasarkan asumsi mengenai inflasi dan produktivitas yang diuraikan di atas, diasumsikan bahwa pertumbuhan upah nominal akan menjadi 4,9 persen pada 2021, 5,5 persen pada 2022, dan di atas 7 persen dari tahun 2023 hingga 2026. Upah kemudian akan menurun secara bertahap menjadi 4,5 persen pada 2050 dan tetap konstan setelahnya (lihat Tabel 3.9).

Tabel 3.9. Proyeksi angka inflasi dan pertumbuhan upah (2021–70)

Tahun	Angka inflasi	Pertumbuhan upah Nominal	Pertumbuhan upah riil
2021	1,6%	4,9%	3,3%
2022	2,8%	5,5%	2,6%
2023	3,2%	7,9%	4,6%
2024	3,0%	7,3%	4,3%
2025	3,0%	7,1%	4,0%
2026	3,0%	7,1%	4,0%
2030	3,0%	6,7%	3,6%
2040	3,0%	5,6%	2,6%
2050	3,0%	4,5%	1,5%
2060	3,0%	4,5%	1,5%
2070+	3,0%	4,5%	1,5%

Sumber: Hingga tahun 2026 – IMF, World Economic Outlook Database (pembaruan Oktober 2021 dan Januari 2022).

3.3.4. Tingkat pengembalian dana

Dana jaminan sosial sebagian besar diinvestasikan pada sekuritas pendapatan tetap (sebagaimana diuraikan di Tabel 2.9). Tingkat pengembalian dana dalam beberapa tahun terakhir kurang lebih setara dengan suku bunga deposito bank komersial. Selama periode 2017–2020, suku bunga deposito bank di Indonesia adalah sekira 3 persen lebih tinggi dari tingkat inflasi. Dalam jangka pendek, diperkirakan hubungan ini akan terus berlanjut.

Untuk jangka panjang dan mengingat niat Dewan BPJS untuk secara bertahap mendiversifikasi portofolio investasi, diperkirakan tingkat pengembalian dana akan lebih selaras dengan pertumbuhan ekonomi.

Untuk menggabungkan pengamatan dan tujuan ini, diasumsikan bahwa mulai tahun 2022 tingkat pengembalian dana akan setara dengan minimum: (1) angka inflasi ditambah 3 persen; dan (2) pertumbuhan upah secara umum. Namun, untuk tahun 2021, kami menggunakan rata-rata tiga tahun terakhir (5,3 persen) karena distorsi yang disebabkan oleh COVID-19 pada model ekonomi teoretis. Tingkat pengembalian nominal yang dihasilkan tercantum di tabel 3.10.

Tabel 3.10. Proyeksi tingkat pengembalian dana (2021–70)

Tahun	Proyeksi tingkat pengembalian dana	
	Nominal	Riil
2021	5,3%	3,7%
2022	5,5%	2,6%
2023	6,2%	2,9%
2024	6,0%	2,9%
2025	6,0%	2,9%
2026	6,0%	2,9%
2030	6,0%	2,9%
2040	5,6%	2,6%
2050	4,5%	1,5%
2060	4,5%	1,5%
2070 +	4,5%	1,5%

► 4. Proyeksi demografi dan keuangan skema JP

Penilaian keuangan ini menilai kemampuan skema untuk memenuhi kewajibannya di masa depan pada saat jatuh tempo. Ini dilakukan dengan pendekatan kelompok terbuka.¹⁰ Diasumsikan bahwa pekerja akan terus diasuransikan oleh skema ini tanpa batas waktu, sehingga membayar iuran, mendapatkan hak manfaat, dan kemudian menerima manfaat sesuai dengan ketentuan hukum sistem tersebut. Iuran dan manfaat di masa depan dihitung menurut kerangka demografi dan ekonomi yang disajikan pada Bagian 3 di atas dan berdasarkan pangkalan data dan asumsi yang ditunjukkan pada Lampiran 3 di bawah ini.

Tujuan utama penilaian ini adalah untuk mengetahui apakah pembiayaan skema berjalan sesuai rencana, dan bukan untuk memperkirakan nilai yang tepat secara angka. Karena asumsi-asumsi tersebut bersifat jangka panjang, angka absolut mengandung tingkat ketidakpastian yang tinggi. Oleh karena itu, hasil harus ditafsirkan dengan cermat. Tinjauan aktuaria masa depan yang dilakukan secara berkala akan memungkinkan validasi asumsi berdasarkan pengalaman aktual.

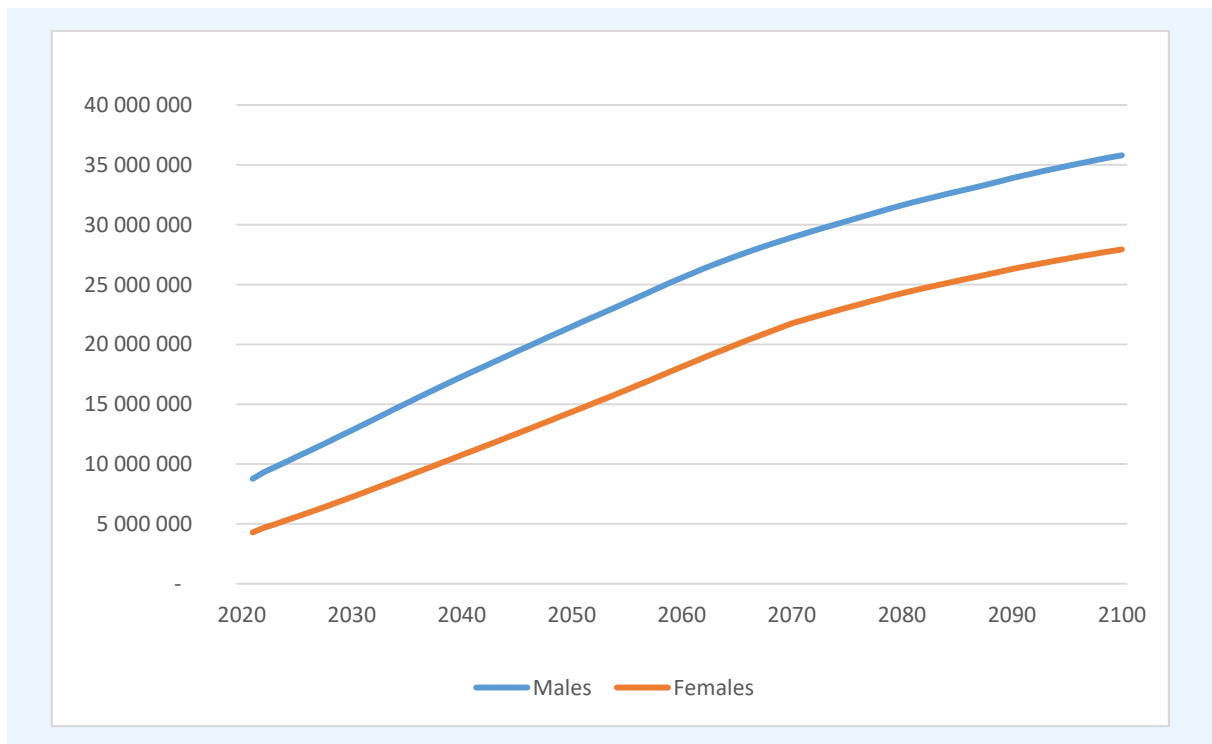
Tinjauan ini berkaitan dengan pengeluaran dan pemasukan sistem pensiun. Tentu saja proporsi ini akan berkembang secara signifikan di masa depan karena statusnya yang belum matang saat ini. Skema pensiun baru akan matang setelah kelompok termuda dari generasi pertama pembayar iuran telah menjadi pensiunan, kemudian meninggal dunia dan pensiun semua ahli waris yang dibayarkan atas nama mereka telah berhenti. Ini mengharuskan situasi sistem dianalisis dalam jangka waktu yang lama (dalam ulasan ini, proyeksi disajikan hingga tahun 2100). Metodologi umum tinjauan aktuaria diuraikan di Lampiran 2.

4.1. Proyeksi demografi

Tabel 4.1 menyajikan proyeksi demografi skema JP untuk periode 2021 hingga 2100. Menurut asumsi tentang evolusi masa depan penduduk yang dicakup oleh JP (lihat Bagian A3.1 Lampiran 3), jumlah pembayar iuran skema tersebut akan meningkat sebesar faktor 3,7 selama periode 2021–70, dan dengan laju yang lebih lambat setelahnya karena proyeksi penurunan, dalam jangka panjang, total penduduk bekerja. Di sisi lain, jumlah penerima manfaat akan terus meningkat selama periode tersebut dan rasio pembayar iuran terhadap pensiunan akan menurun dari 153,5 pada 2021 menjadi 14,3 pada 2040, 2,5 pada 2070, dan 1,5 pada 2100. Ini merupakan salah satu faktor utama yang menyebabkan peningkatan besar dalam pengeluaran skema tersebut dalam beberapa dekade mendatang.

¹⁰ Metodologi kelompok terbuka mempertimbangkan iuran dan manfaat peserta skema saat ini dan di masa depan dan dianggap paling sesuai untuk PAYG dan skema jaminan sosial yang didanai sebagian.

► **Gambar 4.1. Proyeksi jumlah pembayar iuran JP menurut jenis kelamin (2021-2100)**



Tabel 4.1. Proyeksi jumlah pembayar iuran dan penerima manfaat skema JP (2021–2100)

Tahun	Jumlah pembayar iuran ¹	Jumlah penerima manfaat					Rasio pembayar iuran terhadap pensiunan (tidak termasuk lump sum)
		Hari tua	Disabilitas	Janda/duda	Ahli waris lain	Lump sum	
2021	13 978 934	–	23 490	65 371	2 234	87 153	153,5
2022	14 715 725	–	36 606	84 478	2 583	190 069	119,0
2023	15 459 402	–	50 727	104 573	2 926	178 650	97,7
2024	16 209 638	–	65 844	125 857	3 241	41 177	83,2
2025	16 966 425	–	81 909	148 404	3 564	215 033	72,5
2030	20 865 539	21 000	175 770	282 772	5 165	65 509	43,0
2040	28 833 458	851 700	447 965	705 007	7 522	273 830	14,3
2050	36 620 234	3 383 437	848 178	1 464 656	9 046	468 622	6,4
2060	44 469 056	8 345 786	1 276 237	2 793 685	11 147	804 618	3,6
2070	51 241 619	13 785 071	1 688 652	4 779 800	11 583	90 685	2,5
2080	56 348 843	18 806 804	2 132 811	6 783 928	11 867	97 865	2,0
2090	60 566 738	24 166 747	2 616 629	8 259 794	11 648	112 575	1,7
2100	63 418 356	30 024 142	3 048 068	9 214 126	10 991	118 973	1,5

– = nihil. ¹ Jumlah orang bertanggung yang membayar sekurang—kurangnya satu iuran selama tahun tersebut.

4.1.1. Rasio penggantian

Selain didorong oleh evolusi jumlah penerima manfaat, biaya skema JP juga akan dipengaruhi oleh jumlah rata-rata manfaat yang dibayarkan kepada orang-orang tersebut. Salah satu indikator evolusi jumlah pensiun adalah rasio penggantian pensiun (rasio rata-rata pensiun terhadap upah rata-rata pembayar iuran aktif). Tabel 4.2 menyajikan rasio penggantian pada tahun-tahun tertentu untuk masing-masing jenis pensiun. Rasio penggantian untuk hari tua sangat rendah pada awalnya karena skema masih baru, dan akumulasi layanan peserta rendah. Tetapi tingkat penggantian terus meningkat selama periode proyeksi. Rasio penggantian tidak mendatar, bahkan dalam jangka panjang, karena distorsi yang disebabkan oleh indeksasi pagu pendapatan (disesuaikan sesuai pertumbuhan upah riil), yang membatasi pertumbuhan pendapatan pembayar iuran dari waktu ke waktu (penyebut rasio penggantian) lebih dari jumlah pensiun rata-rata (pembilang rasio penggantian).

Tabel 4.2. Proyeksi rasio penggantian di bawah skema JP (2020–2100)

Tahun	Hari tua	Disabilitas	Janda/duda	Ahli waris lain
2020	–	16,0%	8,9%	8,7%
2030	13,7%	11,8%	5,9%	5,8%
2040	13,6%	12,0%	5,6%	6,0%
2050	17,5%	15,0%	6,4%	7,1%
2060	23,3%	18,5%	7,9%	8,1%
2070	28,8%	22,4%	10,3%	9,0%
2080	35,2%	27,2%	13,8%	10,0%
2090	42,0%	32,7%	18,1%	10,6%
2100	47,8%	37,1%	22,2%	10,8%

– = nihil. Catatan: Rata-rata pensiun sebagai persentase rata-rata upah pembayar iuran aktif

4.2. Proyeksi keuangan

Tabel 4.3 menyajikan proyeksi keuangan untuk skema tersebut. Besaran iuran skema tersebut saat ini adalah 3,0 persen. Direncanakan untuk menilai ulang besaran tersebut setiap tiga tahun untuk secara bertahap mencapai 8,0 persen, tetapi karena tidak ada jadwal yang ditetapkan untuk penilaian ulang berkala ini, proyeksi memperkirakan besaran iuran akan tetap pada tingkat 3,0 persen saat ini untuk keseluruhan periode proyeksi.

Besaran biaya pay-as-you-go (PAYG) (rasio total pengeluaran terhadap total pendapatan yang dapat diasuransikan dalam satu tahun) pada waktu penilaian sangat rendah karena baru sedikit pensiun yang dibayarkan dan skema belum matang. Biaya PAYG diproyeksikan mencapai 28,2 persen pada 2100. Menyesuaikan pendapatan maksimum yang dapat diasuransikan sejalan dengan pertumbuhan PDB riil, alih-alih nominal, memiliki dampak membatasi peningkatan pendapatan yang dapat diasuransikan di masa depan dan menaikkan biaya PAYG skema tersebut dalam jangka panjang.

Tabel 4.3. Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan skema JP, 2021–2100 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan			Pengeluaran			Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total	Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2021	19 552	4 651	24 202	383	1 321	1 704	101 935	59,8	0,3%
2022	22 025	6 182	28 207	545	1 494	2 039	128 103	62,8	0,3%
2023	25 017	8 615	33 632	821	1 706	2 528	159 207	63,0	0,3%
2024	28 234	10 212	38 446	1 079	1 933	3 012	194 641	64,6	0,3%
2025	31 708	12 432	44 141	1 221	2 171	3 393	235 389	69,4	0,3%
2030	54 296	28 870	83 166	3 738	3 795	7 533	536 979	71,3	0,4%
2035	87 381	58 181	145 562	9 813	6 287	16 100	1 070 534	66,5	0,6%
2040	131 853	98 297	230 150	27 133	10 065	37 198	1 904 710	51,2	0,8%
2045	188 069	143 263	331 331	71 411	15 894	87 306	3 031 152	34,7	1,4%
2050	254 748	182 963	437 711	172 295	25 081	197 377	4 268 804	21,6	2,3%
2060	419 121	239 760	658 882	702 629	60 965	763 594	5 381 820	7,0	5,5%
2070	614 714	(52 562)	562 152	1 846 080	127 747	1 973 827	(1 905 076)	(1,0)	9,6%
2080	793 923	(1 246 847)	(452 924)	3 677 230	225 758	3 902 988	(30 464 799)	(7,8)	14,7%
2090	956 052	(4 305 517)	(3 349 465)	6 384 341	363 801	6 748 142	(102 699 513)	(15,2)	21,2%
2100	1 126 043	(10 806 028)	(9 679 984)	10 045 044	547 187	10 592 230	(255 192 818)	(24,1)	28,2%

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran berjalan (yang menimbulkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman), atau lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain. Pendekatan terakhir ini tidak didukung oleh ILO, yang merekomendasikan agar masing-masing cabang jaminan sosial mandiri dalam pembiayaannya.

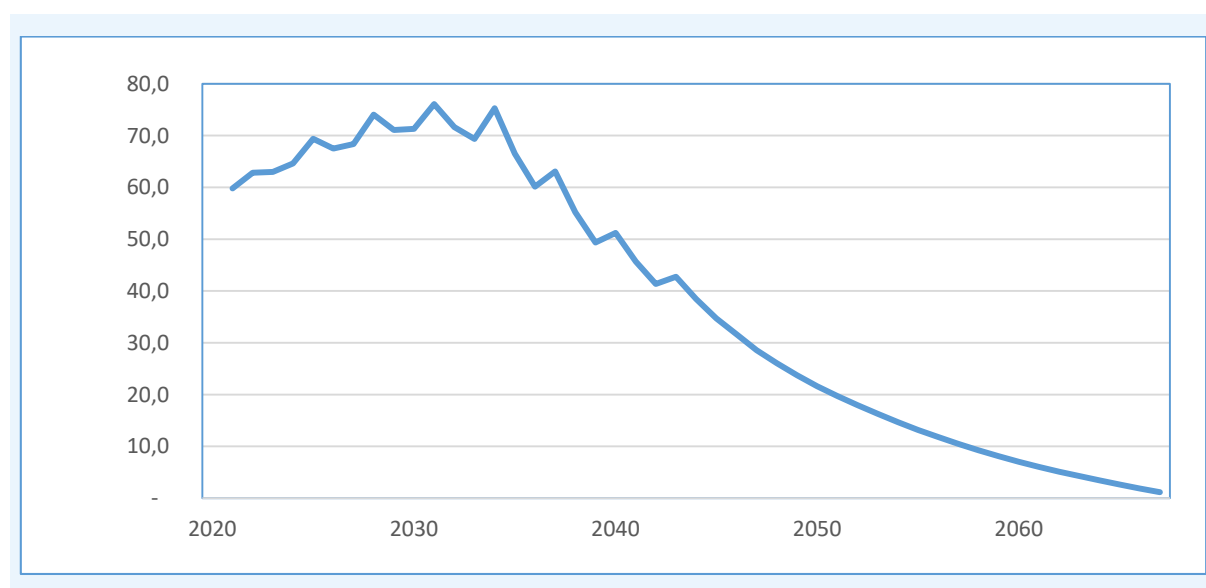
Tabel 4.4 menyajikan tahun-tahun penting evolusi cadangan pensiun JP di masa depan. Pada 2053, pertama kali pengeluaran skema akan melebihi iuran. Pengeluaran akan menjadi lebih besar dari total iuran ditambah pendapatan investasi pada 2059, dan cadangan akan mulai berkurang. Cadangan diproyeksikan akan habis pada 2069.

Tabel 4.4. Tahun-tahun kunci evolusi cadangan JP di masa depan

	Tahun
Pertama kali pengeluaran skema melebihi iuran (pendapatan investasi harus digunakan untuk mendukung pengeluaran)	2053
Pertama kali pengeluaran skema melebihi iuran ditambah pendapatan investasi (cadangan mulai berkurang)	2059
Cadangan habis	2069

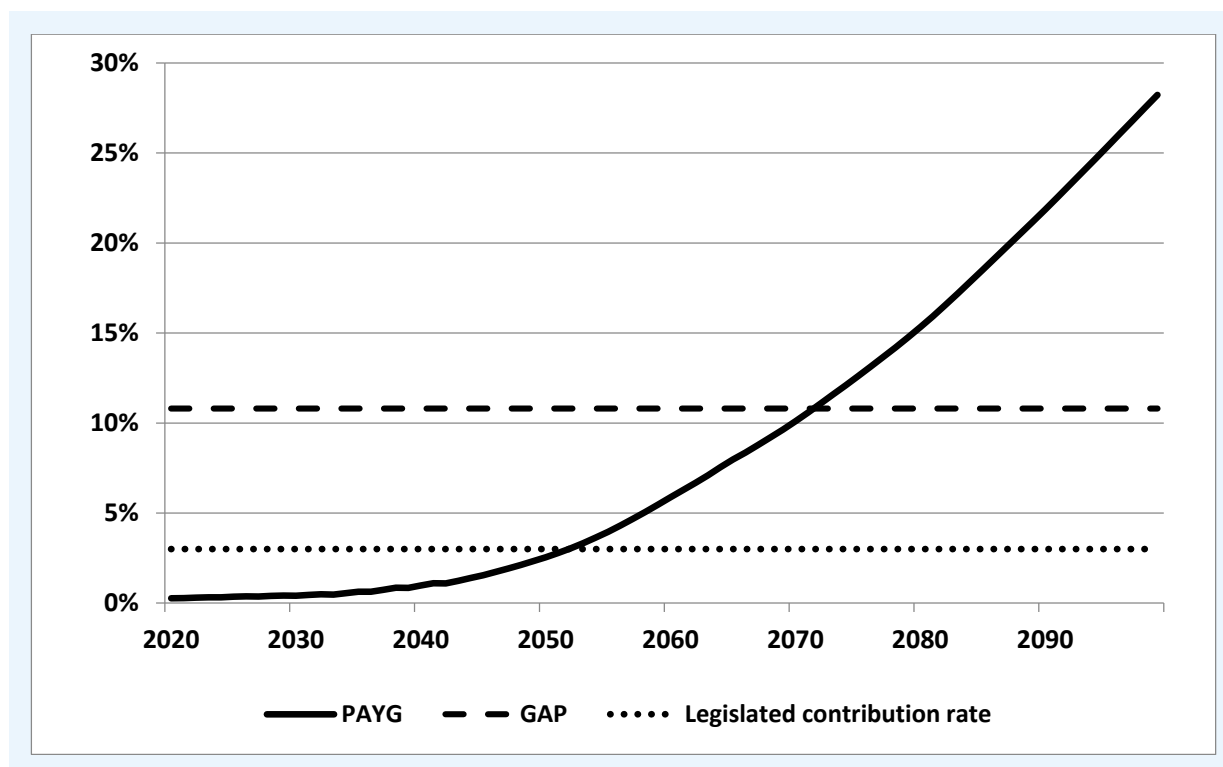
Evolusi cadangan juga dapat digambarkan dengan rasio cadangan, yaitu rasio cadangan terhadap pengeluaran tahunan. Rasio cadangan setara dengan 60 pada 2021. Diproyeksikan akan lebih tinggi dari 50 hingga tahun 2040, dan kemudian mulai menurun secara bertahap hingga habisnya cadangan pada 2069 (lihat Gambar 4.2). Aspek volatil kurva dihasilkan dari kenaikan usia pensiun yang diatur secara periodik, tetapi tiba-tiba, hingga tahun 2043.

► **Gambar 4.2. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan)**



Gambar 4.3 membandingkan besaran pay-as-you-go (PAYG) skema JP dengan besaran iuran dan premi rata-rata umum (GAP). Premi rata-rata umum (GAP) merepresentasikan besaran iuran konstan yang diperlukan untuk membiayai semua pengeluaran skema selama periode tertentu. Di sini GAP dihitung untuk jangka waktu 100 tahun (dari 2021 hingga 2120). GAP diperkirakan sebesar 10,8 persen, yang secara signifikan lebih tinggi dari pada besaran iuran skema saat ini (3,0 persen), dan bahkan lebih tinggi dari target akhir besaran iuran sebesar 8,0 persen.

► **Gambar 4.3. Proyeksi besaran biaya skema JP, sebagai persentase pendapatan yang dapat diasuransikan (2021–2100)**



Besaran PAYG skema JP terus meningkat selama periode proyeksi. Besaran tersebut diproyeksikan sebesar 28,2 persen pada 2100. Skema ini belum mencapai tingkat kematangan; jumlah pensiunan akan tumbuh secara signifikan selama beberapa dekade, dan tingkat pensiun pensiunan baru akan meningkat dari waktu ke waktu dengan akumulasi layanan oleh pembayar iuran skema.

Kenaikan besaran iuran akan diperlukan untuk memastikan keberlanjutan keuangan skema dalam jangka panjang.

4.3. Uji sensitivitas

Proyeksi didasarkan pada serangkaian asumsi demografi, ekonomi, dan spesifik sistem. Pengalaman nyata pasti akan berbeda dari proyeksi. Bagian ini menganalisis asumsi alternatif berkenaan dengan:

1. evolusi cakupan skema di masa depan;
2. kenaikan upah riil;
3. tingkat pengembalian dana;
4. asumsi mortalitas; dan
5. tingkat pensiun.

Dampak skenario alternatif diilustrasikan melalui besaran PAYG, premi rata-rata umum, dan tahun habisnya cadangan.

4.3.1. Cakupan

Menurut skenario dasar, kepesertaan JP merepresentasikan kenaikan persentase pekerjaan berupah (dari 25 persen pada 2020 menjadi 70 persen pada 2100). Untuk uji sensitivitas, tingkat cakupan dijaga tetap konstan pada level 2021.

Menurut uji sensitivitas, besaran PAYG akan meningkat menjadi 45,6 persen pada 2100, GAP akan meningkat dari 10,8 persen menurut skenario dasar menjadi 12,7 persen menurut uji sensitivitas, dan cadangan akan habis 7 tahun sebelumnya.

Tabel 4.5. Uji sensitivitas mengenai cakupan

Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar (dari 25% pekerjaan berupah pada 2020 menjadi 70% pada tahun 2100)	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Uji sensitivitas (persentase konstan pekerjaan berupah)	4,5%	45,6%	12,7%	2062

4.3.2. Kenaikan upah riil (produktivitas)

Hasil penilaian dipengaruhi oleh asumsi produktivitas jangka panjang yang diterjemahkan menjadi selisih antara asumsi kenaikan upah rata-rata di masa depan dan angka inflasi (kenaikan upah riil). Menurut skenario dasar, kenaikan upah riil tahunan adalah 1,5 persen dalam jangka panjang. Uji sensitivitas mengasumsikan kenaikan upah riil yang lebih rendah sebesar 1,0 persen per tahun dalam jangka panjang. Biasanya, penurunan asumsi pertumbuhan upah meningkatkan biaya sebuah skema pensiun jaminan sosial karena dampak terhadap iuran dirasakan dalam jangka pendek sedangkan dampak terhadap manfaat dirasakan dalam jangka panjang. Namun dalam kasus skema JP, pendapatan maksimum tertanggung diindeks sejalan dengan pertumbuhan PDB riil, yang dengan cepat menggerakkan skema menuju sistem pendapatan flat di mana iuran kurang berdampak, dibandingkan manfaat, oleh perubahan asumsi pertumbuhan upah. Rumus rata-rata karier (yang biasanya menurunkan biaya skema di bawah asumsi pertumbuhan upah yang lebih tinggi) tidak memiliki dampak menguntungkan yang sama jika evolusi gaji selama karier lebih flat. Sebagaimana ditunjukkan pada tabel 4.6, besaran PAYG dan GAP di bawah uji sensitivitas sedikit lebih rendah dibandingkan dengan skenario dasar.

Tabel 4.6. Uji sensitivitas terhadap kenaikan upah riil (produktivitas)

Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar (1,5%)	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Uji sensitivitas (1,0%)	2,4%	26,7%	10,7%	2069

4.3.3. Tingkat pengembalian dana

Menurut skenario dasar, tingkat pengembalian dana nominal adalah sekira 6 persen hingga tahun 2036 dan secara bertahap menurun menjadi 4,5 persen dalam jangka panjang (inflasi 3,0 persen ditambah pertumbuhan upah riil 1,5 persen). Dua uji sensitivitas dilakukan dengan mengasumsikan tingkat pengembalian nominal sebesar 1,0 persen lebih tinggi dan 1,0 persen lebih rendah dari asumsi dasar. Hasilnya ditampilkan di tabel 4.7.

Besaran PAYG tidak terdampak oleh asumsi tingkat pengembalian karena merepresentasikan biaya tahunan skema tanpa adanya cadangan. Dengan tingkat pengembalian yang lebih tinggi, GAP akan turun menjadi 8,5 persen, dan cadangan akan habis 3 tahun lebih lambat. Dengan

tingkat pengembalian lebih rendah, GAP akan naik menjadi 13,4 persen, dan cadangan akan habis 2 tahun lebih awal.

Tabel 4.7. Uji sensitivitas mengenai tingkat pengembalian

Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar (4,5% nominal dalam jangka panjang)	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Uji sensitivitas (5,5% nominal dalam jangka panjang)	2,3%	28,2%	8,5%	2072
Uji sensitivitas (3,5% nominal dalam jangka panjang)	2,3%	28,2%	13,4%	2067

4.3.4. Mortalitas populasi tertanggung

Menurut skenario penilaian dasar, angka mortalitas penduduk tertanggung pada JP sama dengan 70 persen angka mortalitas penduduk secara umum karena status sosial ekonomi mereka yang lebih tinggi, yang biasanya menimbulkan angka harapan hidup yang lebih tinggi. Uji sensitivitas telah dilakukan dengan menggunakan 100 persen angka mortalitas umum untuk penduduk tertanggung pada JP. Menurut uji sensitivitas, besaran PAYG turun menjadi 25,7 persen pada 2100 (berbanding dengan 28,2 persen dalam skenario dasar), sedangkan GAP turun menjadi 9,9 persen.

Tabel 4.8. Uji sensitivitas mengenai mortalitas penduduk tertanggung

Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar (70% angka mortalitas umum)	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Uji sensitivitas (100% angka mortalitas umum)	2,3%	25,7%	9,9%	2070

4.3.5. Perilaku pensiun

Menurut skenario penilaian dasar, diasumsikan bahwa perilaku pensiun di masa mendatang tidak akan terdampak oleh rencana kenaikan usia pensiun yang telah ditetapkan oleh UU. Skema JP dianggap hanya merepresentasikan sebagian kecil dari keseluruhan paket pensiun yang tersedia, dan bagi sebagian besar pekerja keputusan pensiun tidak akan didorong oleh kenaikan usia pensiun di bawah JP. Dalam konteks itu, pola pensiun dijaga tetap konstan dari waktu ke waktu. Uji sensitivitas telah dilakukan dengan asumsi bahwa pensiun efektif akan mengikuti rencana kenaikan usia pensiun yang telah ditetapkan oleh UU, yang ujungnya akan mencapai usia 65 tahun pada 2043. Menurut uji sensitivitas, besaran PAYG adalah 31,2 persen pada 2100 dan GAP mencapai 12,3 persen, berbanding dengan 10,8 persen dalam skenario dasar. Kenaikan biaya di bawah uji sensitivitas terutama disebabkan oleh fakta bahwa pagu pendapatan (yang mempengaruhi pendapatan iuran) tidak berkembang secepat pendapatan acuan yang digunakan untuk menghitung pensiun (pagu iuran diindeks sejalan dengan pertumbuhan PDB *riil*, sedangkan penghasilan acuan untuk perhitungan pensiun mencerminkan penghasilan keseluruhan karier). Dengan memperpanjang masa sebelum pensiun, pendapatan iuran dari

pensiunan yang ditunda (atas penghasilan yang dibatasi oleh pagu yang tidak naik cukup cepat) tidak mengkompensasi kenaikan besaran pensiun akibat masa kerja tambahan tersebut.

Tabel 4.9. Uji sensitivitas mengenai perilaku pensiun

Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar (usia pensiun efektif tidak terdampak oleh kenaikan usia pensiun yang ditetapkan)	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Uji sensitivitas (usia pensiun efektif mengikuti kenaikan usia pensiun yang ditetapkan, 65 di tahun 2043)	2,9%	31,2%	12,3%	2065

► 5. Simulasi tingkat penggantian dari berbagai komponen sistem

Bagian ini menyajikan perkiraan tingkat penggantian yang dihasilkan dari berbagai sumber pendapatan saat pensiun, dengan mempertimbangkan manfaat pasti yang dibayarkan berdasarkan skema JP dan konversi atas lump sum jaminan hari tua (JHT) dan pesangon menjadi pembayaran berkala yang diatur oleh UU Ketenagakerjaan. Tujuannya adalah untuk memperkirakan potensi tingkat penggantian pendapatan dalam sistem perlindungan pendapatan hari tua, dan bukan untuk memverifikasi apakah berbagai manfaat berbeda memenuhi ketentuan Konvensi Jaminan Sosial ILO (Standar Minimum), 1952 (No. 102), yang mengharuskan pensiun hari tua dibayar dalam bentuk pembayaran berkala sepanjang hidup pensiunan, sehingga tidak mencakup manfaat lump sum. Pelaksanaan ini dapat menjadi dasar untuk mempertimbangkan realokasi sumberdaya dari komponen lump sum menjadi manfaat berkala di bawah sistem pensiun yang direformasi.

5.1. Asumsi yang digunakan

Untuk simulasi, diasumsikan bahwa:

- Tingkat akrual skema JP adalah 1,0 persen per tahun.
- Besaran iuran skema JHT adalah 5,7 persen, kecuali untuk pekerja mandiri yang besaran iurannya adalah 2 persen.
- Pesangon yang dibayarkan pada saat pensiun berdasarkan UU Ketenagakerjaan adalah setara dengan 15 bulan gaji untuk seseorang dengan masa kerja 15 tahun dan 17 bulan gaji untuk seseorang dengan masa kerja 30 tahun (lihat penjelasan rinci di Lampiran 5).
- Gaji individu meningkat dengan asumsi pertumbuhan gaji umum sebesar 4,5 persen per tahun, tanpa mempertimbangkan kenaikan senioritas (skala gaji). Tingkat inflasi diasumsikan sebesar 3,0 persen.
- Individu pensiun pada usia 60 tahun.
- Pada saat pensiun, pendapatan dari skema JHT dan UU Ketenagakerjaan diubah menjadi anuitas tunggal (dengan besaran sama untuk laki-laki dan perempuan), dengan membagi jumlah lump sum dengan faktor anuitas seumur hidup menggunakan asumsi aktuarial yang sama dengan skenario penilaian dasar.

Simulasi dilakukan untuk berbagai status pekerjaan (kontrak tetap dan jangka waktu tertentu) dan ukuran perusahaan. Dipandang bahwa:

- Manfaat UU Ketenagakerjaan hanya dapat dibayarkan kepada pekerja dengan kontrak tetap.
- Pekerja usaha kecil dan mikro tidak membayar iuran JP (kepesertaan bersifat sukarela untuk kelompok ini).
- Pekerja usaha mikro tidak membayar iuran JHT (kepesertaan bersifat sukarela untuk kelompok ini).

- Pekerja mandiri hanya dapat menerima manfaat dari JHT (mereka tidak memenuhi syarat untuk JP dan UU Ketenagakerjaan tidak berlaku untuk mereka¹¹).

5.2. Tingkat penggantian yang dihasilkan

Tabel 5.1 menyajikan perincian tingkat penggantian pendapatan dari masing-masing sumber pendapatan pensiun, menurut berbagai status pekerjaan, ukuran perusahaan, dan masa kerja yang diakui. Hasil simulasi menunjukkan bahwa:

- Tingkat penggantian global dari semua sumber untuk pekerja dengan kontrak tetap yang bekerja di perusahaan besar atau menengah selama 30 tahun akan lebih tinggi dari standar minimum ILO yang sebesar 40 persen.
- Skema JP memberikan tingkat penggantian penghasilan tertinggi di antara semua skema, tetapi saat ini hanya tersedia (secara wajib) untuk pekerja di perusahaan besar dan menengah.
- Tingkat penggantian skema JHT adalah 9,2 persen setelah 30 tahun masa kerja.
- Tingkat penggantian yang diberikan oleh ketentuan UU Ketenagakerjaan adalah 7,4 persen setelah 30 tahun, tetapi hanya tersedia untuk pekerja dengan kontrak tetap.

Tabel 5.1. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan mulai usia 60)

Masa kerja	Status pekerjaan				
	Kontrak tetap di perusahaan besar dan menengah	Kontrak tetap di perusahaan kecil	Kontrak tetap di perusahaan mikro	Kontrak waktu tertentu di perusahaan besar dan menengah	Pekerja mandiri secara sukarela membayar iuran ke JHT
Gaji pada usia 30 pada 2023	9 000 000	5 500 000	3 600 000	6 300 000	4 600 000

UU Ketenagakerjaan

15 tahun	6,6%	6,6%	6,6%	–	n/a
30 tahun	7,4%	7,4%	7,4%	–	n/a

JHT

15 tahun	4,6%	4,6%	–	4,6%	1,6%
30 tahun	9,2%	9,2%	–	9,2%	3,2%

JP

15 tahun	12,2%	–	–	12,2%	n/a
30 tahun	24,4%	–	–	24,4%	n/a

Total

¹¹ Tsuruga dan Ekaning, Rules and practices of severance pay in Indonesia - the Labour Law Number 13 of 2003, 2020.

15 tahun	23,4%	11,2%	6,6%	16,8%	1,6%
30 tahun	41,0%	16,6%	7,4%	33,6%	3,2%

- = nihil.
n/a = Tidak berlaku.

Catatan:

- Tingkat penggantian ini merepresentasikan jumlah pensiun dibagi gaji tahun terakhir sebelum pensiun.
- Untuk JP, penghasilan masa lalu di bawah rumus rata-rata karier diindeks dengan CPI, yang menjelaskan tingkat penggantian di bawah 30 persen setelah 30 tahun masa kerja.

Kotak 5.1. Contoh manfaat hari tua yang dihasilkan dari berbagai profil pekerjaan

Pak Ahmad: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier berkesinambungan di sebuah perusahaan besar

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 30 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 9.000.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 3.691.000 rupiah per bulan (670.000 dari pemberi kerja, 827.000 dari JHT, dan 2.194.000 dari JP).

Ibu Dewi: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier tidak berkesinambungan di sebuah perusahaan besar

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 15 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 9.000.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 2.102.000 rupiah per bulan (591.000 dari pemberi kerja, 414.000 dari JHT, dan 1.097.000 dari JP).

Ibu Aulia: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier berkesinambungan di sebuah perusahaan kecil

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 30 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 5.500.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 915.000 rupiah per bulan (410.000 dari pemberi kerja, dan 505.000 dari JHT).

Ibu Eka: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier tidak berkesinambungan di sebuah perusahaan kecil

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 15 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 5.500.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 614.000 rupiah per bulan (361.000 dari pemberi kerja, dan 253.000 dari JHT).

Ibu Inaaya: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier berkesinambungan di sebuah usaha mikro

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 30 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 3.600.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 268.000 rupiah per bulan dari pemberi kerja.

Ibu Fatimah: Seorang pekerja dengan kontrak tetap dengan karier tidak berkesinambungan di sebuah usaha mikro

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 15 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 3.600.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 237.000 rupiah per bulan dari pemberi kerja.

Pak Arif: Seorang pekerja dengan kontrak waktu tertentu dengan karier berkesinambungan di sebuah perusahaan besar

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.

- Membayar iuran 30 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 6.300.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 2.115.000 rupiah per bulan (579.000 dari JHT, dan 1.536.000 dari JP).

Pak Mega: Seorang pekerja dengan kontrak waktu tertentu dengan karier tidak berkesinambungan di sebuah perusahaan besar

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 15 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 6.300.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 1.057.000 rupiah per bulan (289.000 dari JHT, dan 768.000 dari JP).

Ibu Cindy: Seorang pekerja mandiri dengan karier berkesinambungan sebagai pembayar JHT sukarela

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 30 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 4.600.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 423.000 rupiah per bulan dari JHT.

Ibu Zahra: Seorang pekerja mandiri dengan karier tidak berkesinambungan sebagai pembayar iuran JHT sukarela

- Mulai membayar iuran pada 2023 pada usia 30 tahun.
- Membayar iuran 15 tahun dan pensiun pada usia 60 tahun pada 2053.
- Gaji rata-rata selama masa kerja adalah 4.600.000 rupiah per bulan.
- Manfaat hari tua sebesar 211.000 rupiah per bulan dari JHT.

Catatan: Manfaat hari tua yang tercantum di kotak ini dinyatakan dalam rupiah konstan 2023. Manfaat tersebut dihasilkan dari penerapan tingkat penggantian Tabel 5.1 untuk gaji tahun 2021. Dengan kata lain, diasumsikan bahwa manfaat yang dibayarkan saat pensiun dibawa mundur ke tahun 2023 dengan tingkat diskonto setara dengan indeks upah umum.

5.3. Manajemen risiko

Skema JP terlihat sebagai pengaturan terbaik untuk menghadapi risiko terkait pensiun bila mempertimbangkan hal-hal berikut:

- **Risiko umur panjang.** Jika angka harapan hidup naik lebih dari yang diantisipasi, biaya pembelian anuitas akan lebih tinggi dan tingkat penggantian pendapatan akan lebih rendah dari angka yang ditampilkan pada Tabel 5.1. Dalam skema iuran pasti, jika angka harapan hidup naik dari waktu ke waktu, pensiunan menghadapi peningkatan risiko hidup melampaui tabungan mereka. Di sisi lain, dalam skema pensiun manfaat pasti, tingkat penggantian pendapatan tidak terdampak oleh kenaikan angka harapan hidup, kecuali jika diputuskan untuk menetralkan dampak kenaikan angka harapan hidup tersebut dengan penurunan manfaat secara bertahap dari waktu ke waktu.
- **Risiko yang terkait dengan tingkat pengembalian dan suku bunga pada konversi lump sum.** Jumlah yang terakumulasi saat pensiun di bawah JHT tergantung pada tingkat pengembalian iuran. Risiko ini berada di pundak pekerja. Selain itu, besaran pensiun hasil konversi lumpsum dari JHT dan dari pesangon UU Ketenagakerjaan bergantung pada tingkat suku bunga saat pensiun. Tingkat suku bunga tidak berdampak pada pensiun JP.

- **Risiko terkait dengan situasi keuangan pemberi kerja.** Menurut UU Ketenagakerjaan, pemberi kerja berkewajiban penuh membayar pesangon dan kewajiban tersebut harus tercermin dalam laporan keuangannya sesuai dengan standar akuntansi internasional terkait. Karena manfaat harus dibiayai oleh pemberi kerja, pekerja berisiko tidak dapat memperoleh pesangon secara utuh jika perusahaan bangkrut. Agar dapat lebih melindungi pekerja dari situasi semacam itu, disarankan agar skema JP menjalankan fungsi ini, atau agar program pensiun swasta yang didanai dengan baik dan dirancang dengan baik menggantikan skema kompensasi langsung pemberi kerja.

Di bawah skema manfaat pasti seperti skema JP, risiko ini didukung secara kolektif. Masing-masing generasi bertanggung-jawab atas pembayaran pensiun generasi sebelumnya. Redistribusi terjadi tidak hanya di dalam masing-masing generasi tetapi juga antar generasi yang berbeda. Kunci keberlanjutan skema ini adalah memastikan bahwa aturan pembiayaan menghantarkan pada besaran iuran yang dapat ditanggung oleh semua generasi dan adil (atau dirasa seperti itu).

5.4. Alokasi ulang sumberdaya antar skema berbeda

Skema JP memberikan tingkat penggantian pendapatan tertinggi di antara semua skema, sebagaimana digarisbawahi pada Tabel 5.1 di atas. Selain itu, provisi berdasarkan manfaat pasti yang memberikan jaminan dan kepastian tertentu kepada pensiunan saat ini dan di masa depan. Hampir semua sistem pensiun jaminan sosial memberikan sebagian besar manfaatnya dalam bentuk tersebut. Ini karena skema tersebut memfasilitasi redistribusi, mendiversifikasi risiko, dan memastikan umur panjang dan risiko investasi dikelola secara keseluruhan oleh lembaga jaminan sosial yang memiliki posisi terbaik untuk mengelolanya. Selain itu, pemberian manfaat semacam itu menjawab kebutuhan pensiunan di masa pensiun secara lebih sesuai (contohnya, pembayaran tagihan bulanan). Karena alasan ini, ILO merekomendasikan di dalam proposalnya agar fokus penyelenggaraan pensiun di masa depan tetap pada JP dan peran ini diperkuat. Oleh karena itu, kami yakin akan menguntungkan bila mengalokasikan ulang iuran dari skema JHT dan provisi UU Ketenagakerjaan ke skema JP untuk memberikan manfaat tambahan di bawah skema manfaat pasti (termasuk manfaat yang tidak hanya untuk pensiun, tetapi juga dalam hal disabilitas dan kematian) yang lebih selaras dengan standar jaminan sosial. Provisi manfaat pasti juga cenderung lebih efisien dari pada provisi iuran pasti. Ada juga argumen yang menyarankan agar orang yang mendekati usia pensiun menggunakan dana akumulasi JHT mereka untuk membeli layanan yang diakui oleh JP dan meningkatkan hak JP mereka selama transisi antara sistem saat ini dan sistem reformasi yang diterapkan sepenuhnya (lihat Bagian 6).

► 6. Kemungkinan arah reformasi pensiun

Sistem pensiun Indonesia menghadapi serangkaian tantangan, meliputi terbatasnya cakupan, rendahnya tingkat pensiun manfaat pasti, dan tidak adanya pendapatan dasar bagi lansia rentan. Untuk menangani masalah-masalah tersebut, penting untuk melihat sistem pensiun secara keseluruhan – yaitu mempertimbangkan keseluruhan struktur provisi saat ini serta parameter berbagai lapisan di dalam sistem tersebut.

Bagian ini pertama-tama menyajikan serangkaian langkah parametrik untuk mengadaptasi skema JP agar memenuhi standar jaminan sosial ILO. Setelah ini dilakukan, reformasi pensiun yang lebih sistemik dapat dipertimbangkan, di mana skema JHT akan berjalan, pada fase pertama, untuk melengkapi manfaat yang ditawarkan oleh skema JP selama proses jatuh temponya dan, pada fase kedua, mereorientasi JHT sebagai skema sukarela yang menargetkan pekerja berpenghasilan lebih tinggi dengan melengkapi provisi dari skema JP yang telah direformasi. Reformasi JP dan JHT ini dapat dilengkapi dengan penerapan pensiun universal yang ditujukan untuk mendukung pendapatan semua lansia di negara ini.

6.1. Reformasi parametrik skema JP

Langkah-langkah berikut direkomendasikan untuk membuat skema JP lebih efisien dan selaras dengan standar minimum ILO tentang jaminan sosial.

6.1.1. Melonggarkan persyaratan kualifikasi untuk pensiun hari tua

Disarankan agar menghapus persyaratan mengakumulasi iuran selama minimal 15 tahun untuk eligibilitas untuk pensiun hari tua, tetapi justru memberikan persyaratan hanya 12 bulan iuran untuk skema tersebut. Karena rumus pensiun berbanding lurus dengan masa iuran, kami yakin tidak akan ada kenaikan biaya yang signifikan terkait dengan eligibilitas untuk pensiun,¹² tetapi ini akan memberikan akses ke pensiun, alih-alih lump sum, untuk semua orang yang mencapai usia pensiun yang ditentukan. Mengingat lama layanan iuran seringkali dikaitkan dengan status penghasilan, perubahan semacam itu akan memberikan hak atas manfaat penghasilan pensiun kepada banyak anggota yang lebih miskin yang sebelumnya dikecualikan dari manfaat ini. Meskipun disarankan agar para anggota memenuhi syarat untuk mendapatkan pensiun hari tua dengan sekurang-kurangnya 12 bulan iuran pada skema tersebut, namun setelah penerapan langkah tersebut, langkah kepatuhan harus diberlakukan untuk menghindari anti-seleksi terhadap skema (yaitu, orang bergabung dan membayar jumlah iuran minimum yang diwajibkan untuk memberi mereka hak atas pendapatan pensiun). Selain itu, berkenaan dengan rekomendasi terkait yang dibahas di bawah tentang peningkatan pensiun minimum, pensiun minimum harus diprorata untuk orang yang memiliki iuran kurang dari 15 tahun (misalnya, dikalikan dengan “jumlah tahun iuran dibagi 15”).

¹² Orang-orang akan menerima pensiun, alih-alih lump sum. Nilai pensiun sekarang umumnya lebih tinggi dari jumlah lump sum, tetapi lump sum dibayarkan secara langsung, sedangkan pensiun secara berkala. Secara global, penghitungan kami menunjukkan bahwa biaya tambahan bersih untuk skema tersebut akan minimal, dan biaya tambahan ini dibenarkan karena memberikan manfaat bagi mereka yang sekarang memenuhi kualifikasi untuk mendapatkan pensiun. Ini harus dinilai karena pengalaman berkembang dalam penilaian aktuarial di masa mendatang, terutama jika besaran iuran untuk skema tidak naik sesuai rekomendasi aktuaris. Model aktuarial menggunakan asumsi yang tidak menghasilkan kasus yang mencapai usia pensiun dengan iuran kurang dari 15 tahun (arus pendatang baru secara terus menerus tetap di skema selama karier mereka), dengan demikian menjelaskan mengapa tidak ada biaya tambahan yang dihitung untuk langkah ini dalam jangka panjang.

6.1.2. Menaikkan tingkat akrual pensiun dan pensiun minimum

Untuk menyelaraskan skema JP dengan Konvensi ILO No. 102, tingkat akrual pensiun harus dinaikkan menjadi 1,33 persen (alih-alih 1,00 persen) dari pendapatan per tahun iuran. Konvensi No. 102 menetapkan standar minimum untuk pensiun hari tua sebesar 40 persen upah acuan setelah 30 tahun iuran.

Pada saat yang sama, pensiun minimum harus dinaikkan menjadi 40 persen upah minimum nasional (1.075.090 rupiah pada 2021)¹³ bagi mereka yang memiliki iuran minimal 15 tahun. Ini akan memberikan jumlah pensiun minimum yang lebih relevan dan akan selaras dengan kenaikan tingkat akrual pensiun yang baru.

6.1.3. Meninjau penyesuaian parameter tertentu secara berkala

Pagu pendapatan. Saat ini, pagu pendapatan diindeks dengan kenaikan tahunan PDB *riil*. Ini mengakibatkan kenaikan pagu yang tertinggal dari kenaikan upah umum (nominal). Ini pada akhirnya akan membuat skema tersebut kehilangan pendapatan iuran yang penting dan membatasi tingkat pensiun. Disarankan agar mengindeks gaji maksimum yang dapat diasuransikan sejalan dengan kenaikan upah rata-rata.

Selain itu, jumlah nominal pagu pendapatan harus memenuhi standar ILO. Menurut Konvensi ILO No. 102, pagu pendapatan harus mencakup:

- rata-rata pendapatan pekerja laki-laki manual terampil;
- pendapatan sekurang-kurangnya 75 persen dari semua orang tertanggung; dan
- sekurang-kurangnya 125 persen dari pendapatan rata-rata orang tertanggung.

Pagu pendapatan saat ini yang sebesar 9.077.600 rupiah pada 2022 memenuhi semua kriteria tersebut. Namun, pagu harus diindeks dengan benar di masa mendatang untuk menjaga relevansinya dan tetap memenuhi persyaratan Konvensi ILO 102.

Pensiun minimum dan maksimum. Disarankan untuk mengindeks pensiun minimum sejalan dengan pertumbuhan upah umum (alih-alih tingkat inflasi) untuk menjaga relevansinya dari waktu ke waktu berkaitan dengan pendapatan penduduk tertanggung.

Disarankan agar tidak menyebutkan pensiun maksimum secara spesifik. Keberadaan pagu pendapatan (diindeks sejalan dengan pertumbuhan gaji rata-rata) secara tidak langsung akan menentukan jumlah pensiun maksimum. Selain itu, tingkat akrual pensiun sangat rendah (bahkan dengan kenaikan yang disarankan menjadi 1,33 persen per tahun); maka dari itu tidak ada alasan pembenaran untuk membatasi besaran pensiun peserta JP yang terutang.

6.1.4. Menetapkan manfaat ahli waris minimum

Menurut Konvensi ILO No. 102, tingkat penggantian manfaat ahli waris untuk suami/isteri dengan dua anak harus sekurang-kurangnya setara dengan 40 persen setelah 15 tahun masa kerja. Berdasarkan ketentuan JP saat ini, seorang ahli waris berhak menerima 50 persen pensiun hari tua atau disabilitas yang diterima atau berhak diterima oleh almarhum. Jika, misalnya, pensiun hari tua setara dengan 40 persen gaji, maka pensiun janda hanya akan setara dengan 20 persen gaji almarhum. Diusulkan untuk menetapkan pensiun ahli waris minimum sebesar 40 persen upah minimum.

¹³ Menurut BPS, upah minimum di tingkat provinsi bervariasi antara 1.765.000 dan 4.416.187 rupiah pada tahun 2021, dengan rata-rata upah minimum nasional sebesar 2.687.724 rupiah. Lihat, BPS, *Statistical Yearbook of Indonesia 2022*, 2022.

6.1.5. Mengadopsi kebijakan pembiayaan

Besaran PAYG dari skema ini akan terus naik di masa mendatang saat skema semakin matang. Dengan demikian jelas bahwa besaran iuran yang ditetapkan berdasarkan UU tidak akan cukup untuk membiayai skema JP dalam jangka panjang.

Direkomendasikan agar mengadopsi kebijakan pembiayaan yang akan menetapkan kewajiban hukum untuk menaikkan besaran iuran di masa depan begitu ada indikator biaya tertentu yang diungkapkan oleh penilaian aktuarial berturut-turut. UU akan menetapkan prinsip pembiayaan melalui iuran dan akan menetapkan bahwa besaran iuran harus ditetapkan melalui keputusan. Keputusan pelaksanaan akan menentukan jadwal dan mekanisme kenaikan iuran secara bertahap.

Misalnya, besaran iuran yang naik sebesar 3 persen setiap 10 tahun mulai tahun 2024, mencapai besaran iuran sebesar 15 persen pada 2054 dan tetap konstan setelahnya, akan cukup untuk mempertahankan cadangan positif selama 100 tahun ke depan dalam konteks reformasi parametrik yang diuraikan di atas.

Tabel 6.1 menunjukkan bahwa reformasi parametrik akan meningkatkan biaya absolut skema, karena kenaikan tingkat akrual pensiun, jumlah pensiun minimum, dan penyesuaian parameter skema berdasarkan pertumbuhan upah. Namun, penyesuaian pagu pendapatan di masa depan, berdasarkan pertumbuhan upah nominal, alih-alih pertumbuhan PDB riil, akan secara signifikan meningkatkan pendapatan iuran di masa depan dan mengurangi besaran PAYG jangka panjang. Durasi cadangan jauh lebih panjang karena asumsi kenaikan besaran iuran yang diperlukan (lihat rekomendasi dalam Ringkasan Eksekutif).

Tabel 6.1. Implikasi finansial dari reformasi parametrik

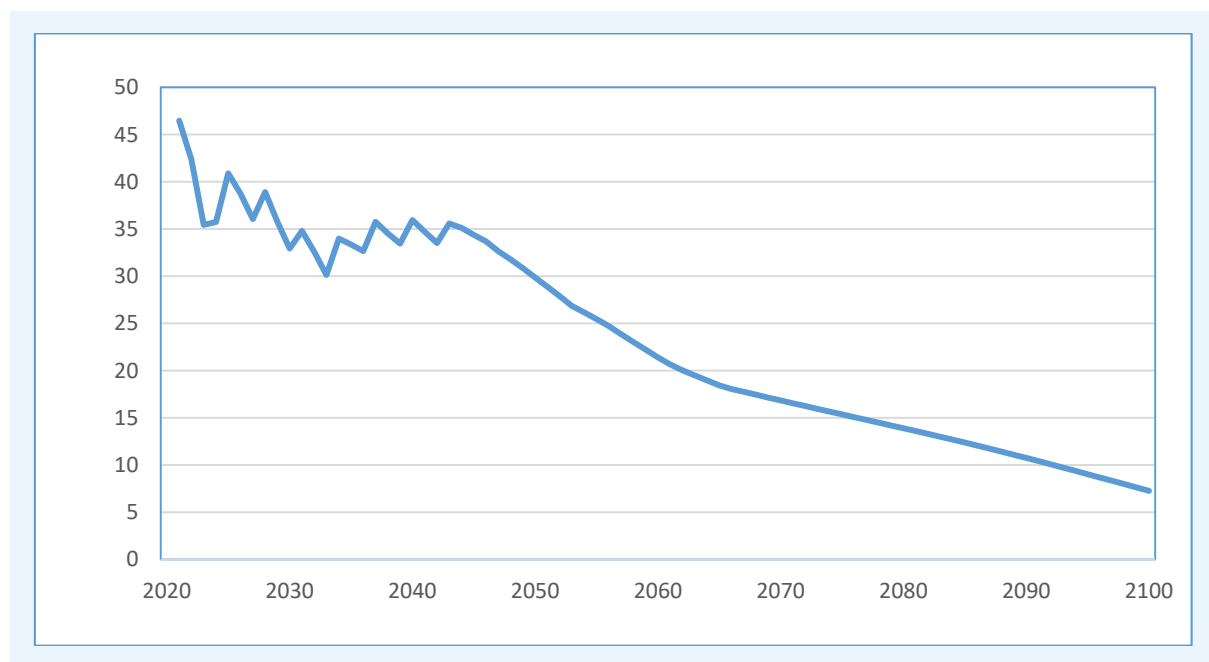
Skenario	Besaran PAYG		GAP (100 tahun)	Tahun habisnya cadangan
	2050	2100		
Skenario dasar	2,3%	28,2%	10,8%	2069
Pagu pendapatan diindeks dengan pertumbuhan upah (alih-alih PDB riil)	-0,1%	-18,1%	-3,4%	+2 tahun
Menghapus jangka waktu kualifikasi minimum	+0,4%	–	+0,2%	-4 tahun
Menaikkan pensiun minimum di angka 40% upah minimum, diindeks dengan pertumbuhan upah	+1,8%	+6,3%	+4,8%	-10 tahun
Menaikkan tingkat akrual pensiun dari 1,00% ke 1,33% per tahun	+0,2%	+2,6%	+1,8%	-1 tahun
Manfaat ahli waris minimum	–	+0,1%	+0,1%	–
Kenaikan besaran iuran	–	–	–	+63 tahun
Semua langkah digabung	4,6%	19,1%	14,3%	2119

– = nihil.

Catatan: Mengubah urutan simulasi berbagai langkah berbeda dilakukan di tabel ini akan sedikit mengubah besarnya dampak masing-masing langkah yang dilakukan secara sendiri-sendiri. “Kenaikan besaran iuran” mengacu pada kenaikan sebesar 3 persen setiap 10 tahun mulai tahun 2024, mencapai besaran iuran sebesar 15 persen pada 2054 dan tetap konstan setelahnya.

Gambar 6.1 menunjukkan evolusi rasio cadangan di masa depan dengan mempertimbangkan semua langkah reformasi parametrik, termasuk kenaikan besaran iuran. Rincian proyeksi keuangan untuk skema JP yang direformasi dapat dilihat di Tabel 6.2. Perpanjangan jangka waktu sebelum habisnya cadangan merupakan hasil dari usulan kenaikan besaran iuran.

- **Gambar 6.1. Proyeksi rasio cadangan (cadangan dibagi pengeluaran tahunan) berdasarkan reformasi parametrik**



Tabel 6.2. Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan skema JP, dengan mempertimbangkan semua langkah reformasi parametrik, 2021–2100 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan			Pengeluaran			Cadangan		
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total	Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	Besaran PAYG (%)
2021	19 552	4 638	24 190	840	1 343	2 183	101 444	46,5	0,3
2022	22 025	6 129	28 154	1 453	1 537	2 989	126 609	42,4	0,4
2023	25 126	8 469	33 595	2 599	1 797	4 396	155 808	35,4	0,5
2024	56 864	10 760	67 624	3 999	2 083	6 082	217 350	35,7	0,6
2025	64 061	14 628	78 689	4 710	2 357	7 066	288 973	40,9	0,7
2030	111 837	43 402	155 239	20 100	4 673	24 772	815 782	32,9	1,3
2035	276 560	101 461	378 021	48 981	8 448	57 429	1 914 976	33,3	1,9
2040	430 429	208 777	639 206	99 889	14 260	114 149	4 103 893	36,0	2,4
2045	849 239	362 002	1 211 241	204 536	23 767	228 303	7 844 651	34,4	3,2
2050	1 200 348	578 284	1 778 632	421 599	39 821	461 420	13 774 089	29,9	4,6
2060	2 836 103	1 469 049	4 305 152	1 510 708	108 818	1 619 526	34 657 200	21,4	8,6
2070	5 142 206	2 924 757	8 066 963	3 811 358	247 697	4 059 055	68 322 786	16,8	11,8
2080	8 860 652	5 023 950	13 884 602	7 908 328	489 833	8 398 161	116 653 528	13,9	14,2
2090	14 827 584	7 638 153	22 465 738	15 470 084	924 795	16 394 879	176 206 252	10,7	16,6
2100	24 409 520	9 875 696	34 285 215	29 385 362	1 706 572	31 091 935	225 470 939	7,3	19,1

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan.

6.2. Reformasi pensiun struktural

Bagian ini menguraikan kemungkinan pilihan-pilihan reformasi untuk sistem pensiun Indonesia sebagai titik awal diskusi. Pilihan-pilihan tersebut mencakup reformasi struktural maupun parametrik dan didasarkan pada pendekatan multi-lapis yang diyakini oleh ILO sebagai pendekatan paling tepat. Bukan hanya karena pendekatan tersebut menggabungkan berbagai pendekatan manfaat dan pembiayaan yang berbeda, sehingga mendiversifikasi risiko dan memenuhi berbagai tujuan berbeda, tetapi juga dibangun di atas sarana yang sudah ada.

Sistem pensiun harus memenuhi tujuan yang telah ditentukan tentang cakupan, kecukupan manfaat dan keberlanjutan. Rekomendasi di bawah mencerminkan ketiga tujuan tersebut, meskipun akan selalu ada yang harus dikorbankan saat merancang sebuah sistem untuk masa depan.

6.2.1. Tantangan

Sistem pensiun Indonesia menghadapi serangkaian tantangan.

Cakupan skema JP terbatas. Pekerja di usaha kecil dan mikro hanya dapat menjadi peserta secara sukarela, dan mereka yang diklasifikasikan sebagai “pekerja bukan penerima upah” tidak diperbolehkan menjadi peserta skema JP. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa kepesertaan sukarela tidak banyak membantu memperluas cakupan. Selain itu, kepesertaan perempuan masih rendah dan harus didorong secara serius.

Tidak ada penyatuan risiko di bawah skema JHT. JHT merupakan sebuah skema tabungan. Orang mengumpulkan dana selama karier mereka dan menerima akumulasi dana saat pensiun dalam bentuk lump sum. Tidak ada penyatuan risiko di bawah JHT. Risiko umur panjang (hidup lebih lama dari tabungan) dan inflasi (kehilangan daya beli secara bertahap selama hari tua) menjadi tanggungan masing-masing orang. Terdapat juga aspek ketidaksetaraan gender, karena rata-rata perempuan hidup lebih lama dari pada laki-laki.

Tingkat manfaat rendah. Manfaat yang timbul dari sistem ini rendah bagi orang yang tidak memiliki karier penuh. Rendahnya tingkat manfaat skema JP, dikombinasikan dengan kemungkinan penarikan akumulasi iuran dari JHT saat seseorang masih bekerja, menghasilkan manfaat yang tidak memadai saat pensiun.

Tidak ada pendapatan pokok di hari tua untuk yang paling rentan. Pekerja yang tidak termasuk dalam kelompok yang secara hukum tercakup dalam JP dan JHT (mereka yang didefinisikan sebagai “pekerja bukan penerima upah” dan orang yang termasuk populasi tidak aktif) tidak memiliki akses ke penghasilan pokok di hari tua.

6.2.2. Kemungkinan desain sistem pensiun reformasi

Sistem yang diusulkan akan terdiri dari: (1) pensiun untuk memastikan pendapatan pokok bagi yang paling rentan; (2) skema JP reformasi dengan perluasan cakupan menjadi pilar utama sistem; dan (3) skema JHT sukarela reformasi secara bertahap ditargetkan untuk pekerja berpenghasilan lebih tinggi.

Pilihan 1 – Manfaat dengan uji pensiun yang didanai pajak dengan JP diperluas ke semua pekerja (yaitu, pekerja “penerima upah” dan “bukan penerima upah”)

Di bawah Pilihan 1, cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja (baik pekerja penerima upah maupun bukan penerima upah). Pekerja bukan penerima upah akan membayar iuran pekerja maupun iuran pemberi kerja (alternatif lainnya subsidi penuh atau sebagian dapat dipertimbangkan). Karena pekerja bukan penerima upah juga akan dicakup, langkah-langkah kepatuhan yang tepat akan diperlukan untuk memastikan bahwa pekerja dalam hubungan

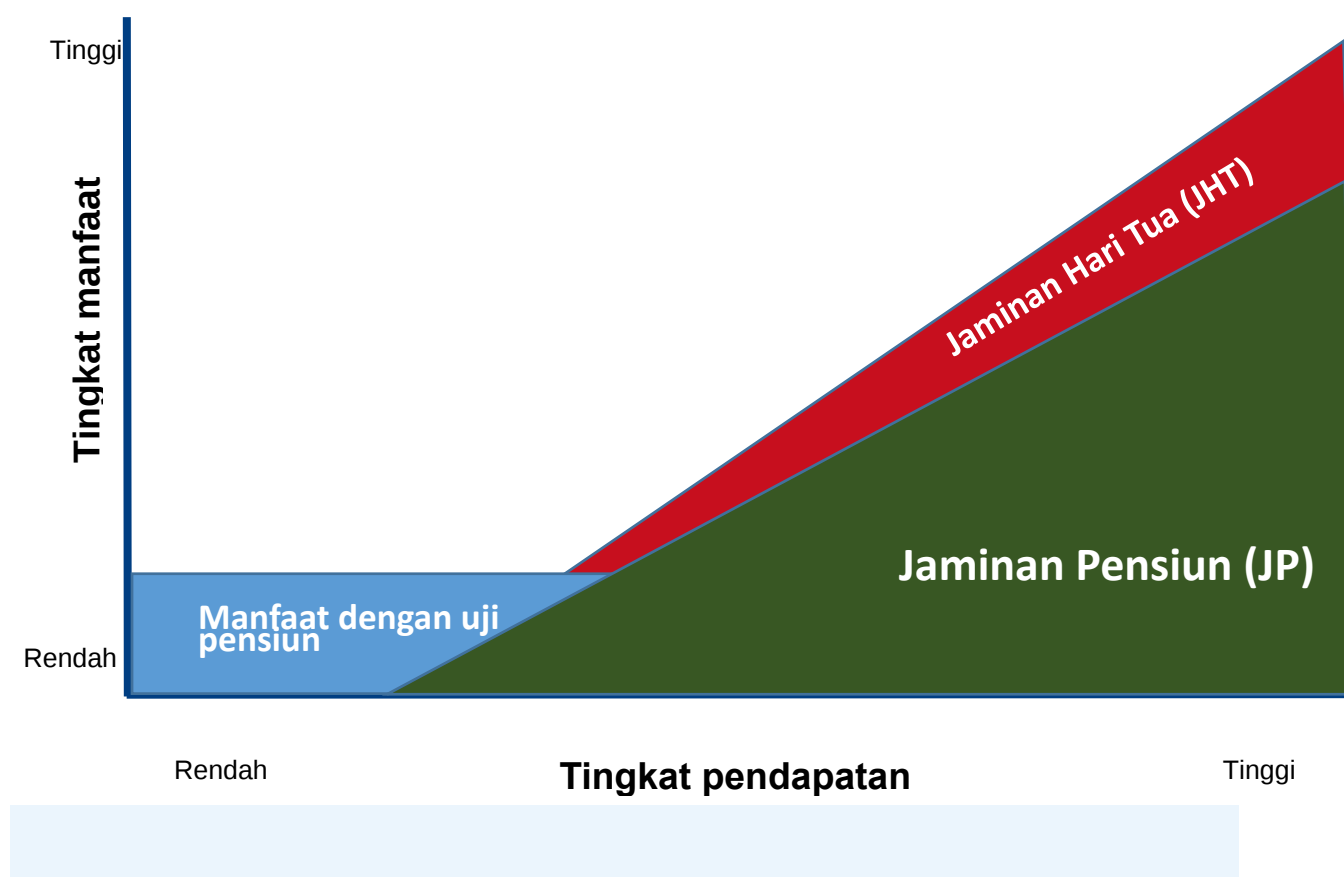
pemberi kerja/pekerja dinyatakan oleh pemberi kerjanya dan bahwa pemberi kerja tersebut membayar iuran pada skema JP.

Tingkat akrual JP akan dinaikkan menjadi 1,33 persen per tahun dan pensiun minimum akan menjadi 40 persen upah minimum. Skema JP kemudian akan menjamin standar minimum Konvensi No. 102, sebagaimana disarankan dalam reformasi parametrik di bagian 6.1 di atas.

Manfaat dengan uji pensiun sebesar 500.000 rupiah per bulan yang diindeks dengan kenaikan upah umum (setara dengan garis kemiskinan)¹⁴ akan dijamin untuk semua orang berusia 65 tahun ke atas yang tidak memenuhi eligibilitas untuk menerima pensiun JP. Jaminan minimum ini juga akan dibayarkan kepada mereka yang menerima kurang dari 500.000 rupiah dari skema JP karena karier yang pendek atau penghasilan yang rendah.¹⁵ Biaya jaminan minimum akan dibiayai oleh Negara. Orang harus mendaftar ke BPJS untuk menerima manfaat dengan uji pensiun.

Skema JHT akan menjadi sukarela untuk semua orang dengan tujuan untuk memberikan manfaat pensiun tambahan selain yang diberikan di bawah lapis yang wajib. Gambar 6.2 menunjukkan representasi luas tentang bagaimana berbagai lapis pemberian manfaat kemungkinan akan saling melengkapi di bawah struktur semacam itu terkait dengan tingkat penghasilan masing-masing orang.

► **Gambar 6.2. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 1**



¹⁴ Menurut BPS, garis kemiskinan nasional adalah 502.730 rupiah di perkotaan dan 464.474 rupiah di perdesaan pada tahun 2021. Lihat, BPS, *Statistical Yearbook of Indonesia 2022*, 2022.

¹⁵ Menurut reformasi parametrik yang diuraikan di bagian 6.1, pensiun minimum JP dalam jumlah penuh (40 persen dari upah minimum) hanya diberikan kepada orang yang telah membayar iuran paling sedikit 15 tahun. Bagi mereka yang memiliki iuran kurang dari 15 tahun, pensiun minimum tersebut diproratakan.

► Biaya pensiun minimum akan dibiayai oleh Negara

Tabel 6.3 menyajikan pengeluaran tahunan pada manfaat minimum dengan uji pensiun yang akan dibiayai oleh Negara dalam konteks Pilihan 1. Biaya bersifat menurun dalam jangka panjang saat kelompok-kelompok pekerja penerima upah dan bukan penerima upah yang baru dicakup memperoleh hak di bawah JP. Perlu dicatat bahwa peningkatan upaya kepatuhan akan mengakibatkan terjadinya penurunan biaya di bawah manfaat dengan uji pensiun saat semakin banyak pekerja (misalnya pekerja di sektor informal pada pemberi kerja) akan dicakup di bawah skema JP wajib.

Tabel 6.3. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan manfaat dengan uji pensiun yang dibiayai oleh Negara – Pilihan 1

Tahun	Jumlah penerima manfaat	Pengeluaran tahunan untuk manfaat minimum yang akan dibiayai oleh Negara (manfaat diindeks sejalan dengan pertumbuhan upah umum)	
		Juta rupiah	% PDB
2023	19 621 249	117 727 497	0,60%
2024	20 624 809	132 822 615	0,62%
2025	21 657 376	149 409 954	0,65%
2030	26 915 970	259 071 238	0,76%
2040	37 293 637	647 411 949	0,98%
2050	42 958 984	1 213 891 770	1,09%
2060	30 220 163	1 326 848 365	0,74%
2070	–	–	–

Tabel 6.4. Pro kontra terkait Pilihan 1

Kelebihan	Masalah/kekurangan
Perluasan cakupan JP. Cakupan JP diperluas ke seluruh angkatan kerja (pekerja penerima upah dan bukan penerima upah). Orang harus mendaftar ke BPJS untuk menerima manfaat dengan uji pensiun, sehingga menguntungkan bagi perluasan cakupan JP.	Kesulitan penerapan cakupan penuh. Perluasan cakupan JP ke pekerja bukan penerima upah mungkin sulit diterapkan, akibatnya sebagian penduduk lanjut usia tidak akan menerima manfaat dasar dengan uji pensiun. Membuat rencana aksi perluasan cakupan yang realistis akan sulit dilakukan.
Secara bertahap mengurangi biaya pada Negara. Biaya yang sangat rendah dalam jangka panjang bagi Negara karena masyarakat (pekerja penerima upah dan bukan penerima upah) memperoleh hak JP.	Membuat pekerja bukan penerima upah enggan membayar iuran kepada JP. Pekerja bukan penerima upah harus membayar iuran pemberi kerja dan iuran pekerja kepada JP, dan dengan demikian mereka membayar iuran selama beberapa tahun hanya untuk mendapatkan manfaat minimum sebesar 500.000 rupiah. Alternatifnya adalah manfaat dengan uji pensiun secara bertahap – misalnya, untuk setiap 3 rupiah yang diperoleh dari pensiun

JP, pensiunan akan kehilangan 1 atau 2 rupiah dari manfaat tersebut. Ini akan memastikan masih adanya dorongan untuk membayar iuran, tetapi biayanya akan terbatas. Dalam contoh pertama, orang akan mendapatkan 67 rupiah untuk setiap 100 rupiah pensiun JP, dan dalam contoh kedua, mereka akan mendapat 33 rupiah.

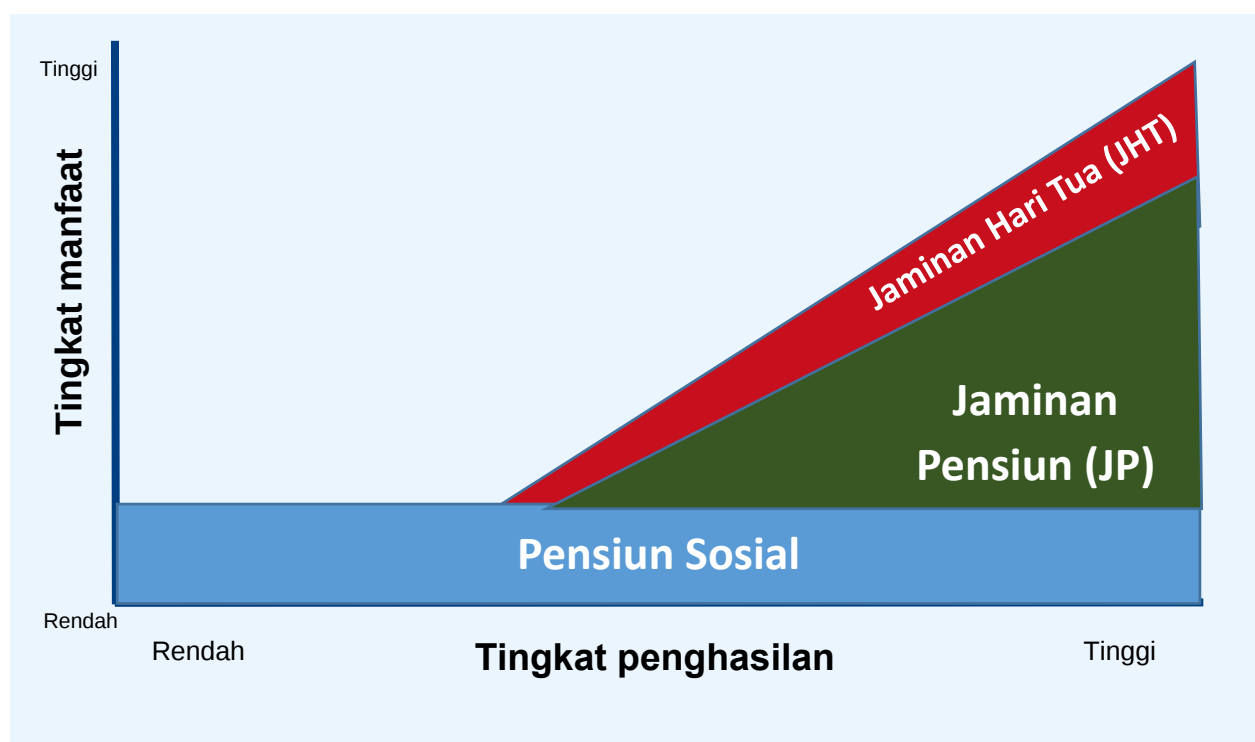
Pilihan 2 – Pensiun Sosial Universal untuk semua penduduk + JP untuk semua pekerja penerima upah

Di bawah Pilihan 2, Pensiun Sosial akan diterapkan untuk menjamin standar penghidupan minimum bagi semua penduduk di atas usia tertentu. Ini akan mengatasi unsur keengganan di Pilihan 1.

Cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja penerima upah, dengan demikian termasuk usaha kecil dan mikro. Dengan meningkatkan tingkat akrual JP menjadi 1,33 persen per tahun, maka skema JP akan menjamin standar minimum Konvensi No. 102.

Skema JHT akan menjadi bersifat sukarela untuk semua. Gambar 6.3 menunjukkan representasi luas tentang bagaimana berbagai lapis pemberian manfaat cenderung saling melengkapi di bawah Pilihan 2, dan bagaimana hal-hal berubah sejalan dengan tingkat pendapatan masing-masing orang.

► Gambar 6.3. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 2



► Deskripsi dan biaya Pensiun Sosial

- Pensiun Sosial akan dibiayai sepenuhnya oleh Negara.

- Pensiun besaran tetap akan dibayarkan kepada semua orang di atas usia tertentu yang memiliki masa tinggal minimum sepuluh tahun di Indonesia (tentu saja, persyaratan masa tinggal yang lebih lama dapat diberikan).
- Awalnya (pada 2023) pensiun sosial akan dibayarkan kepada semua orang yang berusia di atas 75 tahun. Usia akses ke pensiun akan secara bertahap menurun dari 75 menjadi 65 selama periode sepuluh tahun. Masa transisi semacam itu tidak hanya akan mengurangi biaya langsung langkah semacam itu tetapi juga sesuai dengan pendekatan untuk memberikan perlindungan risiko umur panjang. Banyak pensiunan yang saat ini mungkin menjalani masa pensiun dengan lump sum yang mungkin akan habis setelah 10 atau 15 tahun, dan pembayaran pendapatan mulai usia 75 tahun dapat melengkapi manfaat yang diterima saat ini. Namun, idealnya, jika keuangan ada, pensiun yang dibayarkan mulai usia 65 tahun jelas akan berdampak lebih besar dalam mengurangi kemiskinan dan memenuhi kebutuhan penduduk.
- Besaran Pensiun Sosial akan ditetapkan pada tingkat garis kemiskinan (500.000 rupiah per bulan). Untuk penyesuaian tahunan terhadap besaran tersebut, disajikan dua skenario: (1) pengindeksan sejalan dengan Indeks Harga Konsumen (CPI); atau (2) pengindeksan sejalan dengan pertumbuhan upah umum.
- Pensiun Sosial akan dibayarkan secara terpisah dari kepesertaan skema JP. Oleh karena itu, setiap iuran kepada JP akan memberikan manfaat tambahan bagi pekerja yang menjadi peserta (lihat kotak 6.1).

Tabel 6.5 menyajikan pengeluaran Pensiun Sosial yang akan dibiayai oleh Negara. Tabel tersebut menyajikan berbagai skenario usia pensiun (mulai dari 75 atau 65) dan indeksasi pensiun (berdasarkan inflasi atau pertumbuhan upah). Dengan usia pensiun mulai dari 75 tahun dan manfaat yang diindeks sejalan dengan kenaikan CPI, biaya Pensiun Sosial diperkirakan mencapai 35.759 miliar rupiah (0,18 persen dari PDB) pada pertama penerapan. Biaya ini diproyeksikan akan mengalami kenaikan dari waktu ke waktu sebagai persentase dari PDB karena proyeksi kenaikan jumlah penduduk lansia dan penurunan bertahap usia eligibilitas dari 75 menjadi 65 tahun. Namun, biaya stabil pada 0,6 persen dari PDB dalam jangka panjang karena kenaikan alami jumlah penerima manfaat dikompensasi oleh fakta bahwa besaran pensiun akan diindeks pada suatu besaran (kenaikan CPI) yang lebih rendah dari pada pertumbuhan PDB nominal.

Jika usia pensiun ditetapkan 65 sejak awal penerapan, maka biaya akan stabil sebagai persentase dari PDB dalam skenario indeksasi CPI, sementara mencapai 1,69 persen dari PDB dalam skenario indeksasi upah. Hingga tahun 2030, biaya pilihan ini tidak jauh berbeda dengan manfaat dengan uji pensiun di Pilihan 1 karena pensiun JP sangat rendah dalam jangka pendek.

Tabel 6.5. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan Pensiun Sosial, semua dibiayai oleh Negara – Pilihan 2

Usia pensiun secara bertahap turun dari 75 ke 65						
Tahun	Usia pensiun	Jumlah penerima manfaat	Manfaat diindeks dengan CPI		Manfaat diindeks dengan pertumbuhan upah	
			Pengeluaran tahunan (juta rupiah)	Pengeluaran tahunan (%PDB)	Pengeluaran tahunan (juta rupiah)	Pengeluaran tahunan (%PDB)
2023	75	5 959 848	35 759 088	0,18%	35 759 088	0,18%
2024	74	7 135 051	44 075 333	0,21%	45 949 325	0,22%
2025	73	8 542 813	54 332 363	0,24%	58 935 178	0,26%
2026	72	10 228 474	66 979 567	0,27%	75 577 238	0,30%
2027	71	12 256 790	82 638 429	0,31%	96 900 084	0,36%
2028	70	14 642 528	101 647 147	0,35%	123 734 561	0,42%
2029	69	17 324 161	123 824 091	0,39%	156 320 005	0,50%
2030	68	20 275 652	149 211 249	0,44%	195 156 929	0,57%
...	...	...	...	...	...	...
2040	65	40 116 707	419 948 896	0,60%	696 420 032	1,05%
2050	65	52 308 269	722 492 584	0,62%	1 478 074 455	1,32%
2060	65	59 665 205	1 100 408 081	0,59%	2 619 664 220	1,47%
2070	65	68 644 175	1 690 205 990	0,58%	4 683 027 441	1,69%
Usia pensiun 65 sejak awal						
Tahun	Usia pensiun	Jumlah penerima manfaat	Manfaat diindeks dengan CPI		Manfaat diindeks dengan pertumbuhan upah	
			Pengeluaran tahunan (juta rupiah)	Pengeluaran tahunan (%PDB)	Annual expenditures (million rupiah)	Annual expenditures (% of GDP)
2023	65	19 622 695	117 736 169	0,60%	117 736 169	0,60%
2024	65	20 626 436	127 415 639	0,60%	132 833 090	0,62%
2025	65	21 659 269	137 753 136	0,60%	149 423 016	0,65%
2026	65	22 722 138	148 792 385	0,59%	167 891 761	0,67%
2027	65	23 809 086	160 526 980	0,59%	188 230 562	0,70%
2028	65	24 923 337	173 015 618	0,59%	210 611 042	0,72%
2029	65	26 070 950	186 341 586	0,59%	235 244 350	0,75%
2030	65	27 254 558	200 569 959	0,59%	262 330 203	0,77%
...	...	...	...	...	...	...
2040	65	40 116 707	395 266 611	0,60%	696 420 032	1,05%
2050	65	52 308 269	690 038 467	0,62%	1 478 074 455	1,32%
2060	65	59 665 205	1 053 809 712	0,59%	2 619 664 220	1,47%
2070	65	68 644 175	1 623 240 420	0,58%	4 683 027 441	1,69%

Kotak 6.1. Kelebihan pensiun universal dibandingkan dengan program bertarget dengan uji pendapatan

Secara umum, jumlah total manfaat yang dibayarkan di bawah program-program bertarget adalah lebih kecil dari pada keseluruhan manfaat yang dibayarkan di bawah program-program universal. Ini karena lebih kecilnya jumlah penerima manfaat dalam program-program bertarget, sehingga tingkat cakupannya terbatas. Namun, biaya administrasi sebuah program bertarget jauh lebih tinggi dari pada program universal akibat biaya pentargetan penerima manfaat. Program-program bertarget seringkali mengalami masalah ketergantungan: penerima manfaat terdorong untuk tetap di dalam program dan ini dapat membahayakan perilaku ekonomi, yang menimbulkan keengganan yang menyimpang. Secara umum, mekanisme penargetan harus mampu membedakan antara orang atau rumah tangga yang “tidak mampu” dan yang “tidak mau”. Prosedur penargetan cenderung menimbulkan lebih banyak biaya operasional karena menjadi lebih rumit.

Dari perspektif politik dan sosial, program universal lebih banyak didukung karena penerima manfaat tidak hanya kaum miskin dan rentan, tetapi juga rumah tangga berpendapatan menengah. Program universal cenderung dicantumkan dalam UU, sedangkan program bertarget seringkali bersifat ad hoc, yang membuat program tersebut rentan terhadap kemerosotan ekonomi dan kendala anggaran. Penerima manfaat program universal juga lebih sedikit mendapatkan stigma dibandingkan penerima program bertarget.

Rancangan program harus mempertimbangkan konteks nasional. Jika sebagian besar lansia sudah terlindungi oleh program asuransi sosial yang secara finansial stabil dan berkelanjutan dan program tersebut memberikan perlindungan yang memadai kepada peserta skema, maka program bantuan sosial bertarget dapat memperoleh manfaat dari terbatasnya biaya administrasi.

Jika sejumlah besar lansia tidak dicakup, program universal yang dilegalkan dan dilembagakan lebih mampu mengatasi penurunan ekonomi (dengan menjaga konsumsi lansia) serta perubahan lanskap politik. Bila tujuan utamanya adalah membangun sebuah program yang kuat yang berkontribusi pada kohesi sosial, keadilan sosial dan kepercayaan masyarakat, maka pilihannya adalah merancang program universal.

Tabel 6.6. Pro kontra terkait Pilihan 2

Kelebihan	Masalah / kekurangan
Kesederhanaan. Mudah dikelola dan dikomunikasikan.	Tidak ada rasa memiliki pada diri penduduk. Karena tidak ada pembayaran iuran oleh perorangan, maka masyarakat tidak merasa terlibat dalam pembiayaan Pensiun Sosial.
Menjamin pendapatan minimum di hari tua. Manfaat pada tingkat garis kemiskinan untuk semua lansia.	Tidak berdampak pada cakupan JP. Jika BPJS tidak terlibat dalam pengelolaan Pensiun Sosial, maka tidak akan ada dampak yang menguntungkan bagi kepesertaan JP.
Peningkatan kecukupan manfaat bagi pekerja penerima upah. Jumlah JP dan Pensiun Sosial akan memberikan rasio penggantian yang baik saat pensiun bagi pekerja penerima upah.	Masalah pemerataan. Sebagian kecil pekerja Indonesia secara aktual membayar pajak penghasilan. Ini menimbulkan berbagai masalah mengenai perlunya redistribusi pendapatan di Indonesia dan efisiensi sistem perpajakan. Pembiayaan pensiun untuk seluruh penduduk lanjut usia melalui pendapatan umum pemerintah akan

	membutuhkan analisis ruang fiskal yang menyeluruh.
Dorongan untuk membayar iuran pada JP. Dengan jaminan bahwa pensiun universal akan dibayarkan, orang dapat mengandalkannya, mengetahui bahwa tiap-tiap iuran pada JP akan menaikkan pendapatan mereka di hari tua. Oleh karena itu, ini tidak akan menyurutkan orang untuk menjadi peserta JP dan mendukung upaya cakupan.	Biaya akan lebih tinggi dari Pilihan 1

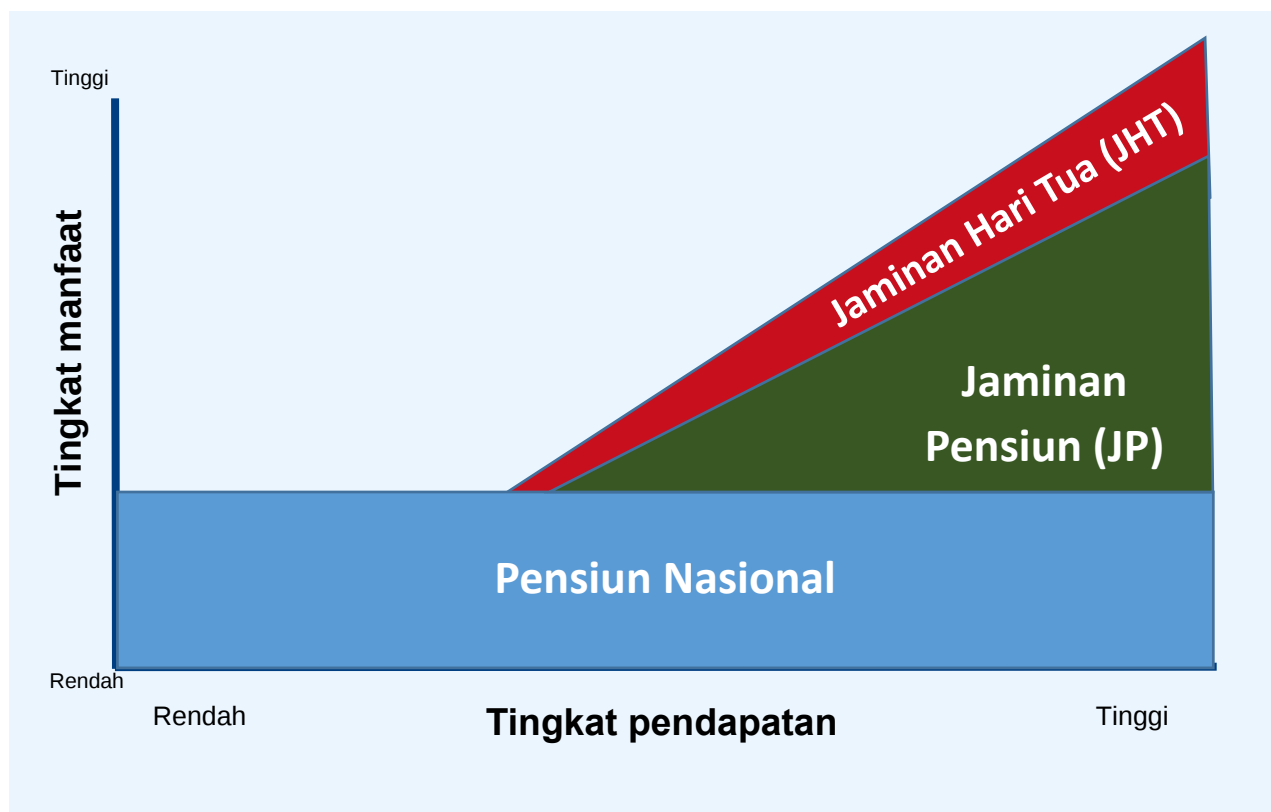
Pilihan 3 –Pensiun Nasional untuk semua penduduk + JP untuk semua pekerja penerima upah

Di bawah Pilihan 3, Pensiun Nasional akan dibentuk. Semua orang dalam usia kerja akan diwajibkan membayar iuran dengan besaran tetap untuk secara bertahap membangun hak atas manfaat dengan besaran tetap. Pembebasan iuran dimungkinkan bagi pengangguran atau orang berpenghasilan rendah.

Cakupan wajib JP akan diperluas ke semua pekerja penerima upah, termasuk usaha kecil dan mikro, dan juga pekerja di sektor informal yang memiliki pemberi kerja. Tingkat akrual JP akan tetap sebesar 1,0 persen per tahun, karena jumlah JP dan Pensiun Nasional akan menjamin standar minimum Konvensi No. 102 untuk semua penduduk.

Skema JHT akan menjadi bersifat sukarela untuk semua. Gambar 6.4 menunjukkan representasi luas tentang bagaimana berbagai lapis pemberian manfaat cenderung saling melengkapi di bawah Pilihan 3, dan bagaimana besaran pensiun berubah sejalan dengan tingkat penghasilan masing-masing orang.

► **Gambar 6.4. Rancangan sistem pensiun di bawah pilihan 3**



► **Deskripsi dan biaya Pensiun Nasional**

- Pensiun Nasional (PN) akan secara bertahap diperoleh melalui iuran dengan besaran tetap (300.000 rupiah per bulan, diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan upah umum). Tujuannya adalah untuk mencakup semua penduduk secara wajib. Dimungkinkan pekerja membayar iuran PN atas nama anggota keluarga yang tidak termasuk dalam angkatan kerja.
- PN akan dibayarkan mulai usia 65 tahun.
- Untuk orang yang memiliki iuran selama 30 tahun, PN akan setara dengan 1.000.000 rupiah (sekira 40 persen dari rata-rata upah minimum nasional). Besaran ini akan diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan upah umum. Separuh manfaat ini akan diperoleh melalui iuran peserta. Separuh lainnya akan dikreditkan sebagai subsidi negara.
- Orang dapat meminta pembebasan iuran kepada BPJS jika orang tersebut tidak mampu membayar iuran untuk jangka waktu tertentu (kriteria akan ditentukan). Dalam hal itu, BPJS hanya akan mengkreditkan bagian Negara untuk periode tersebut. Artinya, orang yang tidak pernah membayar iuran kepada Pensiun Nasional tetap berhak atas 500.000 rupiah pada usia 65 tahun (jumlah ini diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan upah umum).
- Langkah-langkah transisi akan menjamin manfaat minimum sampai orang telah mengumpulkan iuran selama 30 tahun yang dipersyaratkan untuk mendapatkan manfaat secara penuh. Negara akan membiayai manfaat transisi ini (lihat Tabel 6.7).

Tabel 6.7. Ilustrasi kredit transisi di bawah Pensiun Nasional

Tahun	Kredit pekerja (dari iuran)	Kredit reguler negara	Kredit transisi	Total pensiun yang dibayarkan
2023	–	–	500 000	500 000
2024	16 666	16 667	483 333	516 667
2025	33 333	33 333	466 667	533 333
2026	50 000	50 000	450 000	550 000
2027	66 667	66 667	433 333	566 667
...	...	...	...	...
2053	500 000	500 000	–	1 000 000

– = nihil.

Penerapan PN akan mendorong orang untuk mendaftar ke BPJS (orang harus mendaftar ke BPJS untuk menerima kredit negara pada PN), sehingga berkontribusi pada perluasan cakupan JP.

Karena PN berdasarkan iuran, dan sebagian orang mungkin meninggal sebelum pensiun atau tidak lama setelah menjadi pensiunan, maka dapat dipertimbangkan untuk menambahkan manfaat ahli waris ke dalam paket tersebut. Namun, kami dapat mempertimbangkan bahwa pasangan yang masih hidup biasanya akan terdaftar pada PN, akan menerima pensiun PN atas haknya sendiri (bahkan tanpa membayar iuran apa pun) dan bahkan akan mendapat manfaat dari manfaat transisi. Oleh karena itu, manfaat ahli waris di bawah Pensiun Nasional kurang diperlukan.

Porsi pengeluaran tahunan Pensiun Nasional yang dibiayai oleh Negara disajikan pada Tabel 6.8, dipisahkan menjadi pengeluaran yang berkaitan dengan kredit reguler dan yang berkaitan dengan langkah-langkah transisi. Diasumsikan, dalam simulasi ini, 10 persen pekerja akan meminta pembebasan iuran setiap tahun. Namun, analisis sensitivitas penting dilakukan pada parameter ini, karena akan mempengaruhi hasil secara signifikan di masa mendatang.

Tabel 6.8. Proyeksi penerima manfaat dan pengeluaran tahunan Pensiun Nasional yang dibiayai oleh Negara – Pilihan 3

Tahun	Jumlah penerima manfaat	Porsi pengeluaran tahunan PN yang dibiayai oleh negara berkaitan dengan kredit reguler		Pengeluaran negara berkaitan dengan langkah-langkah transisi	
		Juta rupiah	% PDB	Juta rupiah	% PDB
2023	19 622 695	–	–	117 736 169	0,60%
2024	20 626 436	434 264	0,00%	132 398 826	0,62%
2025	21 659 269	1 415 212	0,01%	148 007 804	0,64%
2026	22 722 138	3 073 664	0,01%	164 818 096	0,66%
2027	23 809 086	5 554 640	0,02%	182 675 922	0,67%
2028	24 923 337	9 026 646	0,03%	201 584 396	0,69%
2029	26 070 950	13 686 757	0,04%	221 557 593	0,70%
2030	27 254 558	19 754 305	0,06%	242 575 898	0,71%
2040	40 116 707	216 171 182	0,33%	480 248 850	0,73%
2050	52 308 269	885 216 010	0,79%	592 858 444	0,53%
2060	59 665 205	2 209 955 344	1,24%	409 708 876	0,23%
2070	68 644 175	4 502 030 129	1,62%	180 997 313	0,07%

– = nihil. Catatan: Diasuksikan di sini bahwa 10 persen peserta meminta pembebasan iuran setiap tahun. Tetapi ini tidak memiliki dampak tambahan terhadap pengeluaran Negara karena kredit pensiun yang dibiayai oleh negara akan tetap diberikan.

Tabel 6.9. Pro kontra terkait Pilihan 3

Kelebihan	Masalah/kekurangan
Perluasan cakupan JP. Orang harus mendaftar ke BPJS untuk Pensiun Nasional, sehingga berdampak positif pada cakupan JP.	Kesulitan Administrasi. Lebih sulit dikelola karena pembebasan iuran dan iuran yang dibayarkan atas nama anggota keluarga yang tidak termasuk angkatan kerja.
Pemerataan dan pemberdayaan penduduk. Pensiun Nasional dibiayai melalui iuran, sehingga menimbulkan rasa pemerataan dan keterlibatan masyarakat dalam pembiayaan langkah tersebut.	Tingkat iuran lebih tinggi. Iuran global yang diperlukan dari anggota lebih tinggi dari pada Pilihan 1 dan 2.
Peningkatan kecukupan manfaat. Jumlah total JP dan Pensiun Nasional akan memberikan tingkat manfaat yang memadai untuk semua kategori pekerja.	

6.2.3. Perluasan Cakupan untuk JP

Selain menerapkan langkah-langkah reformasi parametrik yang diuraikan di Bagian 6.1, cakupan JP harus diperluas. Di bawah Pilihan 1, cakupan JP akan mencakup pekerja penerima upah dan bukan penerima upah (termasuk pekerja mandiri). Pilihan 2 dan 3 memperluas cakupan JP ke semua pekerja penerima upah, termasuk usaha kecil dan mikro. Skema JP akan menjadi pilar utama sistem pensiun dengan peningkatan manfaatnya dan perluasan cakupannya.

Reformasi parametrik yang diuraikan pada bagian 6.1 menetapkan kenaikan tingkat akrual JP dari 1,00 menjadi 1,33 persen per tahun iuran. Namun, jika Pensiun Nasional diterapkan (Pilihan 3), tingkat akrual JP dapat tetap sebesar 1,00 persen per tahun, mengingat pensiun global yang diberikan oleh jumlah JP dan Pensiun Nasional sekarang akan memenuhi standar minimum ILO. Di bawah Pilihan 3, pensiun minimum di bawah JP dapat dihapuskan mengingat perannya sekarang dimainkan oleh Pensiun Nasional.

Karena skema JP masih baru dan belum matang, maka dibutuhkan beberapa tahun sebelum manfaat penuh dapat dibayarkan di bawah skema tersebut. Untuk mempercepat proses dukungan penuh yang akan ditawarkan oleh JP, dapat dipertimbangkan untuk memungkinkan peserta JHT menggunakan akumulasi tabungan mereka di bawah JHT untuk “membeli” masa kerja guna meningkatkan pensiun JP mereka.

Untuk pekerja mandiri yang, menurut definisi, tidak memiliki iuran pemberi kerja, pilihan pembiayaan alternatif lain harus dipertimbangkan. Pekerja semacam itu perlu dicakup di dalam sistem dan jika pendekatan dengan uji pensiun untuk pemberian Pensiun Nasional akan diterapkan, maka dukungan iuran untuk pekerja mandiri dapat menjadi pendekatan yang hemat biaya. Selain itu, realitas pasar tenaga kerja di Indonesia adalah bahwa seseorang mungkin memiliki beberapa status pekerjaan berbeda sepanjang karier mereka: menghabiskan beberapa tahun sebagai pekerja mandiri dan beberapa tahun sebagai pekerja penerima upah. Realitas ini tidak selalu tercermin dalam rancangan sistem pensiun. Pendekatan wajib untuk semua pekerja, baik mereka memiliki hubungan pemberi kerja-pekerja ataupun tidak, biasanya meningkatkan cakupan dan mendorong kecukupan manfaat serta mengurangi persaingan tidak sehat antar pemberi kerja.

6.2.4. Peran baru untuk JHT

Skema JHT merupakan suatu bentuk skema iuran pasti dengan jaminan atas tingkat pengembalian yang dinyatakan (yaitu, dana providen). Salah satu kelemahan utama JHT adalah adanya fakta bahwa orang yang akan memasuki masa pensiun menerima pembayaran secara lump sum sebagai pelunasan hak JHT mereka, yang kemudian dapat dihabiskan dengan cepat, yang memiliki dampak jangka menengah dan panjang terhadap pendapatan mereka di hari tua. Untuk mengurangi dampak negatif ini, disarankan untuk menawarkan kepada orang-orang, pada saat pensiun, untuk mengkonversi akumulasi tabungan mereka menjadi penarikan terprogram atau anuitas seumur hidup, dengan persyaratan yang menguntungkan sehingga mendorong konversi, alih-alih menerima lump sum. Salah satu tantangan untuk pendekatan semacam itu adalah bahwa dengan saldo rekening yang relatif kecil, tingkat pendapatan yang ditawarkan tidak menarik, terutama di lingkungan suku bunga yang relatif rendah.

Dalam konteks kenaikan besaran iuran JP yang diperlukan di masa depan, iuran global untuk JP dan JHT dapat diatur ulang. Besaran iuran JHT pada akhirnya dapat diturunkan sejalan dengan rencana kenaikan iuran JP, atau bisa dimungkinkan untuk menetapkan besaran iuran JHT minimum sembari memperbolehkan masing-masing pekerja untuk memilih besaran iuran masing-masing (antara minimum dan maksimum). Pada akhirnya, skema JHT dapat menjadi lapis sukarela sebagai tambahan pensiun yang ditawarkan oleh pilar lain di dalam sistem (skema Pensiun Nasional dan JP).

Modifikasi JHT dapat berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka pendek, JHT perlu mempertahankan peran pentingnya karena JP masih muda dan belum mampu secara penuh mendukung pekerja yang mencapai masa pensiun. Namun seiring berjalannya waktu, JHT dapat diubah secara bertahap menjadi porsi tambahan sukarela dalam sistem pensiun yang ditargetkan untuk orang-orang berpenghasilan lebih tinggi. Peran skema iuran pasti sebagai bagian dari sistem multi-lapis sebagaimana digambarkan di atas itu sesuai dengan pendekatan yang diambil di sejumlah negara lain.

6.2.5. Tingkat penggantian yang dihasilkan dari berbagai komponen setelah reformasi

Tabel 6.10, 6.11 dan 6.12 menyajikan estimasi tingkat penggantian yang ditawarkan oleh sistem berdasarkan tiga pilihan reformasi dan asumsi skenario. Diasumsikan bahwa reformasi sistem pensiun telah dilaksanakan dalam jangka waktu yang cukup lama, sehingga Pensiun Nasional telah mencapai kematangan (di bawah Pilihan 3). Selain itu, diasumsikan bahwa iuran wajib skema JHT diturunkan untuk memfasilitasi iuran ke komponen lain dalam sistem. Terakhir, simulasi ini menyajikan situasi skema JP setelah kenaikan usia pensiun secara bertahap selesai. Lebih tepatnya:

- Besaran iuran wajib JHT diturunkan menjadi 2,0 persen (alih-alih 5,7 persen). Ada kemungkinan bagi masyarakat untuk membayar iuran di atas tingkat tersebut, tetapi ini tidak dipertimbangkan dalam simulasi. Untuk iuran dengan besaran yang lebih tinggi, pro-rating sederhana atas proyeksi manfaat di bawah ini dapat dilakukan (misalnya, jika orang membayar iuran dengan besaran 4 persen, maka jumlah manfaat JHT di bawah ini dapat digandakan di tabel).
- Orang tersebut membayar iuran untuk Pensiun Nasional atau PN (Pilihan 3) selama jangka waktu yang dipertimbangkan (15 atau 30 tahun) dan dengan demikian telah menerima manfaat PN berdasarkan iuran tersebut.
- Usia pensiun skema JP telah mencapai 65. Tingkat akrual di bawah JP dinaikkan menjadi 1,33 persen per tahun di bawah Pilihan 1 dan 2 tetapi tetap 1,00 persen per tahun di bawah Pilihan 3.
- Ketentuan UU Ketenagakerjaan tetap sama seperti saat ini

Sebagaimana terlihat di tabel 6.10 hingga 6.12, tingkat penggantian global yang direformasi akan naik dibandingkan dengan situasi saat ini. Bagian terakhir tabel-tabel ini menunjukkan tingkat penggantian global, tidak termasuk pesangon, yang dibayarkan berdasarkan UU Ketenagakerjaan untuk mengisolasi pendapatan di hari tua yang dihasilkan dari sistem pensiun itu sendiri.

Di bawah Pilihan 3, tingkat penggantian untuk pekerja di usaha kecil dan mikro mencapai tingkat yang sangat tinggi, tetapi ini dapat dibenarkan untuk orang-orang dengan tingkat pendapatan yang lebih rendah (mendekati upah minimum).

Tabel 6.10. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 1

Masa kerja	Status pekerjaan				
	Kontrak tetap di perusahaan besar dan menengah	Kontrak tetap di perusahaan kecil	Kontrak tetap di perusahaan mikro	Kontrak waktu tertentu di perusahaan besar dan menengah	Pekerja mandiri yang sukarela membayar iuran JHT
Gaji di usia 30 di tahun 2023	9 000 000	5 500 000	3 600 000	6 300 000	4 600 000

UU Ketenagakerjaan

15 tahun	9,7%	9,7%	9,7%	–	n/a
30 tahun	11,0%	11,0%	11,0%	–	n/a

JHT (besaran iuran turun menjadi 2%)

15 tahun	2,4%	2,4%	–	2,4%	1,6%
30 tahun	4,8%	4,8%	–	4,8%	3,2%

JP (tingkat akrual 1,33%)*

15 tahun	16,3%	16,3%	16,3%	16,3%	16,3%
30 tahun	32,5%	32,5%	32,5%	32,5%	32,5%

Total

15 tahun	28,3%	28,3%	26,0%	18,6%	17,9%
30 tahun	48,3%	48,3%	43,5%	37,3%	35,7%

Total (tanpa UU Ketenagakerjaan)

15 tahun	18,6%	18,6%	16,3%	18,6%	17,9%
30 tahun	37,3%	37,3%	32,5%	37,3%	35,7%

– = nihil.

– = Tidak berlaku.

* Tingkat penggantian pensiun JP lebih rendah dari 1,33 persen dikalikan jumlah tahun iuran karena tingkat penggantian dihitung berdasarkan gaji tahun terakhir (untuk kesesuaian dengan skema lain), dan bukan berdasarkan rata-rata pendapatan karier yang direvalorisasi.

Tabel 6.11. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 2

Masa kerja	Status pekerjaan				
	Kontrak tetap di perusahaan besar dan menengah	Kontrak tetap di perusahaan kecil	Kontrak tetap di perusahaan mikro	Kontrak waktu tertentu di perusahaan besar dan menengah	Pekerja mandiri yang sukarela membayar iuran JHT
Gaji di usia 30 di tahun 2023	9 000 000	5 500 000	3 600 000	6 300 000	4 600 000

UU Ketenagakerjaan

15 tahun	9,7%	9,7%	9,7%	–	n/a
30 tahun	11,0%	11,0%	11,0%	–	n/a

JHT (besaran iuran turun menjadi 2%)

15 tahun	2,4%	2,4%	–	2,4%	2,4%
30 tahun	4,8%	4,8%	–	4,8%	4,8%

JP (tingkat akrual 1,33%)*

15 tahun	16,3%	16,3%	16,3%	16,3%	–
30 tahun	32,5%	32,5%	32,5%	32,5%	–

Pensiun Sosial

15 tahun	5,0%	8,2%	12,5%	7,1%	9,8%
30 tahun	5,0%	8,2%	12,5%	7,1%	9,8%

Total

15 tahun	33,3%	36,5%	38,4%	25,8%	12,2%
30 tahun	53,3%	56,4%	56,0%	44,4%	14,5%

Total (tanpa UU Ketenagakerjaan)

15 tahun	23,6%	26,8%	28,7%	25,8%	12,2%
30 tahun	42,3%	45,4%	45,0%	44,4%	14,5%

– = nihil.

– = Tidak berlaku.

* Tingkat penggantian pensiun JP lebih rendah dari 1,33 persen dikalikan jumlah tahun iuran karena tingkat penggantian dihitung berdasarkan gaji tahun terakhir (untuk kesesuaian dengan skema lain), dan bukan berdasarkan rata-rata pendapatan karier yang direvalorisasi.

Tabel 6.12. Tingkat penggantian dari masing-masing sumber saat pensiun, menurut status pekerjaan dan masa kerja (pensiun dibayarkan sejak usia 65) – Pilihan 3

Masa kerja	Status pekerjaan				
	Kontrak tetap di perusahaan besar dan menengah	Kontrak tetap di perusahaan kecil	Kontrak tetap di perusahaan mikro	Kontrak waktu tertentu di perusahaan besar dan menengah	Pekerja mandiri yang sukarela membayar iuran JHT
Gaji di usia 30 di tahun 2023	9 000 000	5 500 000	3 600 000	6 300 000	4 600 000

UU Ketenagakerjaan

15 tahun	9,7%	9,7%	9,7%	–	n/a
30 tahun	11,0%	11,0%	11,0%	–	n/a

JHT (besaran iuran turun menjadi 2%)

15 tahun	2,4%	2,4%	–	2,4%	2,4%
30 tahun	4,8%	4,8%	–	4,8%	4,8%

JP (tingkat akrual 1%)*

15 tahun	12,2%	12,2%	12,2%	12,2%	–
30 tahun	24,4%	24,4%	24,4%	24,4%	–

Pensiun Nasional (Rp 1.000.000 setelah 30 tahun)

15 tahun	9,1%	14,8%	22,6%	12,9%	17,7%
30 tahun	18,1%	29,6%	45,3%	25,9%	35,4%

Total

15 tahun	33,3%	39,1%	44,5%	27,5%	20,1%
30 tahun	58,3%	69,8%	80,7%	55,0%	40,2%

Total (tanpa UU Ketenagakerjaan)

15 tahun	23,6%	29,4%	34,8%	27,5%	20,1%
30 tahun	47,3%	58,8%	69,7%	55,0%	40,2%

– = nihil.

– = Tidak berlaku.

* Tingkat penggantian pensiun JP lebih rendah dari 1,0 persen dikalikan jumlah tahun iuran karena tingkat penggantian dihitung berdasarkan gaji tahun terakhir (untuk kesesuaian dengan skema lain), dan bukan berdasarkan rata-rata pendapatan karier yang direvalorisasi.

6.2.6. Besaran iuran setelah reformasi

Tabel 6.13, 6.14 dan 6.15 membandingkan besaran iuran sebelum dan sesudah pilihan reformasi yang diusulkan.

Pilihan 1 dan 2 mempertimbangkan kenaikan tingkat akrual pensiun JP menjadi 1,33 persen per tahun. Dalam konteks tersebut, kami mempertahankan jadwal besaran iuran yang disarankan di bawah reformasi parametrik yang diuraikan di Bagian 6.1. Di bawah Pilihan 3, sekalipun tingkat

akrual JP tetap di angka 1,00 persen, kami mempertimbangkan niat yang dinyatakan untuk menaikkan besaran iuran setiap tiga tahun hingga akhirnya mencapai 8,0 persen.¹⁶

Diasumsikan bahwa besaran iuran wajib skema JHT diturunkan menjadi 2,0 persen setelah reformasi. Penurunan iuran JHT dari 5,7 menjadi 2,0 persen digunakan sebagian untuk membiayai Pensiun Nasional di bawah Pilihan 3.

Besaran iuran terkait dengan Pensiun Nasional (Pilihan 3) dihitung sebagai iuran PN dengan besaran tetap (300.000 rupiah per bulan pada 2023) dibagi penghasilan rata-rata peserta JP. Biaya pesangon (UU Ketenagakerjaan) yang ditanggung oleh pemberi kerja tidak diperhitungkan di tabel.

Untuk biaya keseluruhan, biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk membiayai sebagian manfaat juga harus dipertimbangkan.

Tabel 6.13. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi (Pilihan 1)

Tahun	Sistem saat ini				Sistem reformasi		
	JP	JHT	Total		JP	JHT	Total
2025	3,0%	5,7%	8,7%		6,0%	2,0%	8,0%
2030	5,0%	5,7%	10,7%		6,0%	2,0%	8,0%
2035	7,0%	5,7%	12,7%		9,0%	2,0%	11,0%
2040	8,0%	5,7%	13,7%		9,0%	2,0%	11,0%
2045	8,0%	5,7%	13,7%		12,0%	2,0%	14,0%
2050	8,0%	5,7%	13,7%		12,0%	2,0%	14,0%

Tabel 6.14. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi (Pilihan 2)

Tahun	Sistem saat ini				Sistem reformasi		
	JP	JHT	Total		JP	JHT	Total
2025	3,0%	5,7%	8,7%		6,0%	2,0%	8,0%
2030	5,0%	5,7%	10,7%		6,0%	2,0%	8,0%
2035	7,0%	5,7%	12,7%		9,0%	2,0%	11,0%
2040	8,0%	5,7%	13,7%		9,0%	2,0%	11,0%
2045	8,0%	5,7%	13,7%		12,0%	2,0%	14,0%
2050	8,0%	5,7%	13,7%		12,0%	2,0%	14,0%

¹⁶ Di sini seharusnya besaran iuran JP naik menjadi 4 persen pada 2026, 5 persen pada 2029, 6 persen pada 2032, 7 persen pada 2035 dan 8 persen dari tahun 2038 dan seterusnya.

Tabel 6.15. Perbandingan besaran iuran sebelum dan setelah reformasi – Pilihan 3

Tahun	Sistem saat ini			Sistem reformasi			
	JP	JHT	Total	JP	JHT	PN*	Total
2025	3,0%	5,7%	8,7%	3,0%	2,0%	6,3%	11,3%
2030	5,0%	5,7%	10,7%	5,0%	2,0%	6,2%	13,2%
2035	7,0%	5,7%	12,7%	7,0%	2,0%	6,2%	15,2%
2040	8,0%	5,7%	13,7%	8,0%	2,0%	6,1%	16,1%
2045	8,0%	5,7%	13,7%	8,0%	2,0%	6,1%	16,1%
2050	8,0%	5,7%	13,7%	8,0%	2,0%	6,1%	16,1%

* Untuk pekerja berpendapatan rata-rata upah.

► 7. Manfaat sakit

Bagian ini menyajikan kemungkinan desain dan penilaian biaya manfaat sakit yang disesuaikan dengan situasi Indonesia.

7.1. Ketentuan tentang manfaat sakit di Indonesia saat ini

Berdasarkan Pasal 93(2) UU No. 13 Tahun 2003 (UU Ketenagakerjaan), pemberi kerja bertanggung-jawab atas pembayaran upah pekerjaanya bila pekerja sakit. Besaran upah yang harus dibayar adalah sebagai berikut:

- Untuk empat bulan pertama, pekerja berhak menerima 100 persen upah mereka.
- Untuk empat bulan kedua, pekerja berhak menerima 75 persen upah mereka.
- Untuk empat bulan ketiga, pekerja berhak menerima 50 persen upah mereka
- Untuk bulan berikutnya, pekerja berhak menerima 25 persen upah mereka.

UU ini selanjutnya melarang pemecatan selama cuti sakit sepanjang ketidakmampuan bekerja tersebut tidak melebihi 12 bulan.

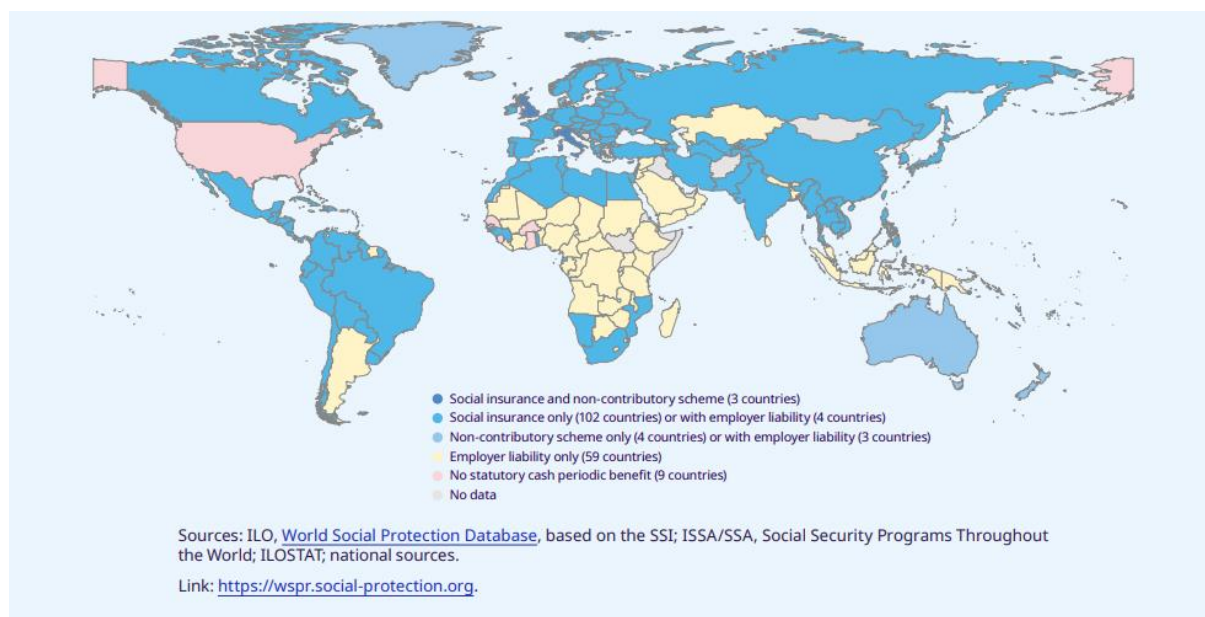
7.2. Garis besar perlindungan sakit di seluruh dunia

Krisis COVID-19 menunjukkan pentingnya jaminan pendapatan selama sakit, termasuk karantina. Manfaat sakit sangat penting untuk pencegahan dan pemulihan fisik dan untuk mengatasi kemiskinan terkait kesehatan. Saat ini, hanya sepertiga dari populasi usia kerja di dunia yang pendapatannya dilindungi oleh UU bila mereka sakit. Cakupan ini tidak selalu memadai, karena tingkat manfaat, durasi dan kriteria eligibilitas (misalnya masa tunggu) dapat menciptakan kesenjangan dalam perlindungan.

Banyak negara memilih memberikan cuti sakit berbayar penuh atau sebagian melalui tanggung-jawab pemberi kerja dari pada manfaat sakit, yang menciptakan kesenjangan cakupan tambahan. Semata-mata mengandalkan tanggung-jawab pemberi kerja cenderung mengesampingkan beberapa kategori pekerja dan menciptakan diskriminasi terhadap pekerja yang memiliki kondisi kronis. Itu juga bisa berdampak buruk pada pasar tenaga kerja, yang menyebabkan timbulnya persaingan tidak sehat dan tidak tetap dalam hal terjadi krisis kesehatan masyarakat, sebagaimana diilustrasikan oleh pandemi COVID-19.¹⁷

¹⁷ ILO, World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – In Pursuit of a Better Future, 2021.

► **Gambar 7.1. Perlindungan sakit (manfaat tunai) yang diatur di UU, 2020**



7.3. Pilihan untuk Indonesia

7.3.1. Cakupan

Disarankan agar skema sakit mencakup semua pekerja penerima upah di Indonesia, sama seperti pekerja yang ditanggung oleh JKK/JKM dan pekerja konstruksi.

7.3.2. Persyaratan kualifikasi

Orang berhak atas manfaat sakit jika dia membayar iuran selama 12 bulan dalam 18 bulan terakhir, atau 12 bulan sejak pembayaran manfaat sakit terakhir, jika manfaat sakit diterima dalam 18 bulan terakhir.

7.3.3. Besaran manfaat

Manfaat sakit harus dirancang untuk menggantikan sebagian dari pendapatan yang hilang untuk jangka waktu terbatas. Dalam menentukan struktur manfaat, harus dipertimbangkan tingkat manfaat dan upah yang akan digunakan sebagai dasar penghitungan manfaat. Meskipun tingkat manfaat harus cukup untuk memungkinkan penerima mempertahankan standar hidup tertentu, namun tidak boleh berlebihan guna menjaga dorongan semangat untuk kembali bekerja.

Besaran manfaat. Konvensi ILO No. 102 mengharuskan manfaat sakit paling sedikit 45 persen dari penghasilan sebelumnya, dalam hal penerima manfaat standar (laki-laki dengan istri dan dua anak). Konvensi Perawatan Medis dan Manfaat Sakit ILO, 1969 (No. 130), merekomendasikan tingkat penggantian sebesar 60 persen. Kedua tingkat manfaat ini disimulasikan di bagian 7.4 di bawah, selain tingkat manfaat yang saat ini dibayarkan dalam hal cuti sakit berdasarkan UU Ketenagakerjaan (100 persen untuk empat bulan, 75 persen untuk empat bulan berikutnya, dan 50 persen setelahnya).

Penghasilan acuan. Untuk memastikan manfaat sakit memiliki hubungan erat dengan penghasilan pemohon, upah yang dapat diasuransikan dalam periode sebelum sakit harus digunakan sebagai dasar untuk menentukan besaran manfaat mingguan. Periode enam bulan merupakan periode yang wajar untuk menghitung rata-rata upah yang dapat diasuransikan untuk mencerminkan tingkat pendapatan baru-baru ini dan, pada saat yang sama, untuk

menghindari merugikan pekerja yang mendapatkan upah rendah beberapa minggu sebelum sakit.

Manfaat minimum. Manfaat sakit, selain menggantikan penghasilan sebelumnya, harus memberikan penghasilan yang cukup untuk menutup pengeluaran pokok selama sakit. Bila tingkat manfaat dihitung sebagai persentase dari pendapatan sebelumnya, keberadaan tingkat minimum yang dijamin sangat penting bagi pekerja berpenghasilan rendah.

Besaran minimum manfaat sakit bulanan dapat ditetapkan sebesar 60 persen upah minimum (rata-rata upah minimum provinsi).

7.3.4. Durasi pembayaran

Masa tunggu. Masa tunggu sebelum manfaat mulai dibayarkan juga harus disertakan. Masa tunggu ini menghindari adanya orang yang sakit dalam jangka waktu yang sangat singkat dan mengklaim hanya beberapa hari. Oleh karena itu, masa tunggu berfungsi terutama untuk mengurangi biaya administrasi. Konvensi ILO No. 102 menyatakan bahwa masa tunggu selama tiga hari dapat diberlakukan. Dengan demikian, masa tunggu selama tiga hari direkomendasikan untuk Indonesia. Pemberi kerja akan tetap bertanggung-jawab untuk membayar tiga hari pertama cuti sakit.

Durasi maksimum. Menurut Konvensi ILO No. 102, durasi maksimum manfaat sakit dapat ditetapkan selama 26 minggu. Konvensi ILO No. 130 menetapkan durasi maksimum 52 minggu. Dua durasi pembayaran ini disimulasikan di bagian 7.4.

7.3.5. Pertimbangan lain

Masa manfaat sakit harus diakui sebagai layanan yang dikreditkan di bawah skema JP.

7.4. Proyeksi demografi dan keuangan

Diasumsikan skema ini akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2023. Dasar aktuarial dan asumsi yang digunakan untuk penilaian biaya diuraikan di Lampiran 4. Mengingat rata-rata durasi sakit untuk orang yang mengumpulkan manfaat diasumsikan 15 hari, maka biaya berbagai pilihan tidak terdampak oleh durasi maksimum pembayaran. Hanya persentase manfaat yang berdampak pada biaya.

Sebagaimana ditunjukkan pada tabel 7.1, proyeksi jumlah penerima manfaat adalah 1,5 juta pada 2023, namun naik pesat setelahnya sebagai akibat dari kenaikan populasi tertanggung. Jumlah penerima manfaat diproyeksikan mencapai 2,4 juta pada 2035.

Tabel 7.1. Proyeksi jumlah penerima manfaat sakit menurut jenis kelamin (2023–35)

Tahun	Jumlah penerima manfaat		
	Laki-laki	Perempuan	Total
2023	974 012	497 763	1 471 775
2024	1 017 295	528 848	1 546 143
2025	1 060 837	560 330	1 621 167
2026	1 104 626	592 220	1 696 846
2027	1 148 644	624 539	1 773 183
2028	1 192 941	657 331	1 850 272
2029	1 237 573	690 647	1 928 220
2030	1 282 569	724 504	2 007 074
2031	1 327 899	758 859	2 086 758
2032	1 373 467	793 626	2 167 093
2033	1 419 118	828 693	2 247 812
2034	1 464 653	863 918	2 328 571
2035	1 509 816	899 104	2 408 921

Setelah pembahasan bagian 7.3, empat kombinasi persentase manfaat dan jangka waktu maksimum pembayaran dianalisis di sini. Besaran iuran yang disarankan untuk berbagai pilihan tunjangan sakit bisa dilihat di tabel 7.2.

Tabel 7.2. Usulan besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat sakit

	Persentase manfaat dan durasi pembayaran	Besaran iuran (% penghasilan tertanggung)
Pilihan 1	100% untuk 4 bulan pertama, 75% untuk 4 bulan berikutnya, 50% untuk 4 bulan berikutnya (durasi maksimum: 1 tahun)	0,65%
Pilihan 2	60% untuk maksimum 52 minggu	0,40%
Pilihan 3	60% untuk maksimum 26 minggu	0,40%
Pilihan 4	45% untuk maksimum 26 minggu	0,30%

Catatan: Meskipun besaran iuran yang direkomendasikan untuk Pilihan 2 dan 3 sama, Pilihan 2 akan memiliki biaya yang sedikit lebih tinggi dari pada Pilihan 3 karena kecilnya jumlah kasus yang pada kenyataannya memiliki masa manfaat sakit lebih dari 26 minggu. Namun, kasus-kasus ini cenderung diabaikan dalam kenyataan (analisis ini mengasumsikan rata-rata durasi manfaat sakit selama 15 hari).

Metode pendanaan yang paling tepat untuk manfaat semacam itu adalah pay-as-you-go (PAYG). Dengan pendekatan ini, pemasukan skema untuk tahun tertentu harus cukup untuk memenuhi pengeluaran tahun berjalan. Namun, lembaga jaminan sosial harus membuat cadangan kontingensi sakit. Cadangan kecil harus disisihkan untuk menutup biaya seandainya sementara waktu pengeluaran melebihi pendapatan. Cadangan yang setara dengan enam bulan pengeluaran skema akan cukup untuk memberikan waktu untuk penyesuaian besaran iuran jika terjadi hal-hal yang tidak menguntungkan. Variasi cadangan di bawah atau di atas tingkat tersebut dapat ditoleransi sebelum mempertimbangkan modifikasi besaran iuran.

Seorang aktuaris harus meninjau besaran iuran dalam selang waktu tiga tahun sehingga revisi besaran dapat direkomendasikan untuk menghindari kelebihan pendanaan atau penipisan cadangan. Namun, tinjauan aktuaria terjadwal semacam itu tidak boleh menghalangi perubahan besaran yang terjadi antar tinjauan, jika perubahan tersebut diperlukan.

Praktik di seluruh dunia untuk iuran jaminan sosial yang berkaitan dengan manfaat sakit adalah dibagi antara pemberi kerja dan pekerja. Selain pengalaman internasional, kita juga harus mempertimbangkan UU nasional yang ada saat menentukan distribusi besaran iuran antar berbagai pelaku di bawah skema tersebut. Pasal 71 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa pekerja tidak boleh membayar iuran lebih dari 50 persen dari keseluruhan biaya untuk asuransi sosial. Selanjutnya, Pasal 71 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa Negara memegang tanggung-jawab umum baik atas ketepatan administrasi skema maupun pemberian manfaat.

Tabel 7.3 hingga 7.6 menyajikan proyeksi keuangan terperinci untuk berbagai pilihan.

Tabel 7.3. Manfaat sakit: Pilihan 1, besaran iuran 0,65% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran				Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total		Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	5 420	–	5 420		5 164	258	5 422		-2	0,0	0,65
2024	6 117	–	6 117		5 821	291	6 112		4	0,0	0,65
2025	6 870	1	6 871		6 530	327	6 857		18	0,0	0,65
2026	7 692	2	7 694		7 306	365	7 671		41	0,0	0,65
2027	8 588	3	8 591		8 150	408	8 558		74	0,0	0,65
2028	9 563	6	9 568		9 069	453	9 523		119	0,0	0,65
2029	10 618	9	10 627		10 065	503	10 568		178	0,0	0,65
2030	11 764	12	11 777		11 145	557	11 702		252	0,0	0,65
2031	13 003	17	13 020		12 312	616	12 928		345	0,0	0,65
2032	14 338	23	14 361		13 569	678	14 247		458	0,0	0,65
2033	15 770	30	15 800		14 917	746	15 663		595	0,0	0,65
2034	17 302	39	17 341		16 359	818	17 177		760	0,0	0,65
2035	18 932	50	18 982		17 891	895	18 786		956	0,1	0,64

– = nihil. ¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan.

Tabel 7.4. Manfaat sakit: Pilihan 2, besaran iuran 0,40% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran				Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total		Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	3 336	3	3 338		3 098	155	3 253		85	0,0	0,39
2024	3 765	8	3 772		3 492	175	3 667		190	0,1	0,39
2025	4 228	15	4 242		3 918	196	4 114		319	0,1	0,39
2026	4 734	23	4 756		4 383	219	4 603		473	0,1	0,39
2027	5 285	33	5 317		4 890	245	5 135		655	0,1	0,39
2028	5 885	44	5 929		5 442	272	5 714		870	0,2	0,39
2029	6 534	58	6 592		6 039	302	6 341		1 121	0,2	0,39
2030	7 239	73	7 313		6 687	334	7 021		1 412	0,2	0,39
2031	8 002	91	8 093		7 387	369	7 757		1 749	0,2	0,39
2032	8 823	112	8 935		8 141	407	8 548		2 136	0,2	0,39
2033	9 705	136	9 841		8 950	448	9 398		2 579	0,3	0,39
2034	10 648	164	10 811		9 815	491	10 306		3 084	0,3	0,39
2035	11 651	195	11 846		10 735	537	11 272		3 658	0,3	0,39

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan.

Tabel 7.5. Manfaat sakit: Pilihan 3, besaran iuran 0,40% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran				Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total		Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	3 336	3	3 338		3 098	155	3 253		85	0,0	0,39
2024	3 765	8	3 772		3 492	175	3 667		190	0,1	0,39
2025	4 228	15	4 242		3 918	196	4 114		319	0,1	0,39
2026	4 734	23	4 756		4 383	219	4 603		473	0,1	0,39
2027	5 285	33	5 317		4 890	245	5 135		655	0,1	0,39
2028	5 885	44	5 929		5 442	272	5 714		870	0,2	0,39
2029	6 534	58	6 592		6 039	302	6 341		1 121	0,2	0,39
2030	7 239	73	7 313		6 687	334	7 021		1 412	0,2	0,39
2031	8 002	91	8 093		7 387	369	7 757		1 749	0,2	0,39
2032	8 823	112	8 935		8 141	407	8 548		2 136	0,2	0,39
2033	9 705	136	9 841		8 950	448	9 398		2 579	0,3	0,39
2034	10 648	164	10 811		9 815	491	10 306		3 084	0,3	0,39
2035	11 651	195	11 846		10 735	537	11 272		3 658	0,3	0,39

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan.

Tabel 7.6. Manfaat sakit: Pilihan 4, besaran iuran 0,30% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran				Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total		Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	2 502	2	2 504		2 324	116	2 440		64	0,0	0,29
2024	2 823	6	2 829		2 619	131	2 750		143	0,1	0,29
2025	3 171	11	3 182		2 939	147	3 086		239	0,1	0,29
2026	3 550	17	3 567		3 288	164	3 452		354	0,1	0,29
2027	3 964	24	3 988		3 668	183	3 851		491	0,1	0,29
2028	4 413	33	4 447		4 081	204	4 285		653	0,2	0,29
2029	4 901	43	4 944		4 529	226	4 756		841	0,2	0,29
2030	5 430	55	5 485		5 015	251	5 266		1 059	0,2	0,29
2031	6 002	69	6 070		5 541	277	5 818		1 312	0,2	0,29
2032	6 617	84	6 702		6 106	305	6 411		1 602	0,2	0,29
2033	7 278	102	7 381		6 713	336	7 048		1 934	0,3	0,29
2034	7 986	123	8 108		7 361	368	7 730		2 313	0,3	0,29
2035	8 738	146	8 884		8 051	403	8 454		2 744	0,3	0,29

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan.

► 8. Manfaat maternitas

Bagian ini menguraikan pertimbangan kebijakan dan penilaian biaya untuk skema manfaat maternitas yang disesuaikan dengan situasi Indonesia.

8.1. Ketentuan tentang manfaat maternitas di Indonesia saat ini

Perawatan kesehatan selama maternitas dan persalinan diberikan di bawah skema Jaminan Kesehatan Nasional (JKN). Namun, manfaat maternitas tunai tidak tercakup di dalam ruang lingkup penerapan UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU No. 40/2004). Dengan demikian, manfaat ini tidak diberikan melalui skema jaminan sosial berurutan atau yang dibiayai pajak, tetapi dalam kerangka sistem tanggung-jawab pemberi kerja.

Kerangka hukum mengenai cuti maternitas ditetapkan oleh UU Ketenagakerjaan, yang mewajibkan pemberi kerja membayar gaji bulanan pekerja selama tiga bulan, 1,5 bulan sebelum kelahiran, dan 1,5 bulan sesudahnya. UU ketenagakerjaan tidak menetapkan masa kerja minimum yang diperlukan untuk mendapatkan hak cuti maternitas.

Selain itu, beberapa cuti berikut diberikan berdasarkan UU Ketenagakerjaan:

- Cuti keguguran (pasal 82(2)): Seorang pekerja/buruh perempuan yang mengalami keguguran berhak atas masa istirahat selama 1,5 bulan atau masa istirahat sebagaimana dinyatakan di dalam keterangan medis yang dikeluarkan oleh dokter kandungan atau bidan yang merawatnya.
- Cuti paternitas (pasal 93(4)e): Jika pekerja/buruh tidak masuk kerja karena istrinya melahirkan atau istrinya mengalami keguguran, dia berhak menerima upah untuk kerja dua hari selama tidak hadir.

Rancangan undang-undang baru-baru ini (Desember 2021) bertujuan untuk memperpanjang durasi cuti maternitas menjadi enam bulan berdasarkan UU Ketenagakerjaan.

Terdapat beberapa keterbatasan dalam mengandalkan sistem pertanggung-jawaban pemberi kerja untuk pemberian jaminan sosial. Sistem di mana pemberi kerja bertanggung-jawab secara individual untuk menutup biaya manfaat langsung dapat mengakibatkan praktik diskriminatif terhadap kelompok tertentu. Khususnya, biaya cuti maternitas bisa berdampak pada prospek kerja pekerja perempuan. Demikian pula, kepatuhan terhadap skema tanggung-jawab perorangan pemberi kerja seringkali bermasalah, terutama di negara-negara berkembang, di mana pemberi kerja sering tidak membayar penggantian upah dan UU sering tidak ditegakkan.

8.2. Garis besar perlindungan maternitas di seluruh dunia

Pada 2021, hampir semua dari 185 negara yang disurvei oleh ILO telah mengadopsi ketentuan undang-undang untuk cuti maternitas dalam perundang-undangan mereka.¹⁸ Temuan menunjukkan bahwa terdapat keragaman berkenaan dengan kepatuhan terhadap ketentuan Konvensi Perlindungan Maternitas ILO, 2000 (No. 183), lintas negara dan lintas kelompok pekerja perempuan, tergantung di mana mereka bekerja.

Standar ILO mengamanatkan masa cuti maternitas minimum selama 14 minggu dan merekomendasikan untuk menaikkannya menjadi minimal 18 minggu untuk memastikan

¹⁸ Addati, Umberto dan Emanuela, *Care at work: Investing in care leave and services for a more gender equal world of work*, 2022.

kecukupan waktu istirahat dan pemulihan bagi ibu. Pada 2021, durasi cuti maternitas paling sedikit adalah 14 minggu di 120 negara. Selain itu, 52 negara memenuhi atau melampaui standar ILO 18 minggu, dengan 3 dari 10 calon ibu secara global tinggal di negara-negara tersebut. Sejak tahun 2011, 23 negara baru telah memenuhi atau melampaui standar ILO 14 minggu, yang menunjukkan peran inspiratif standar ketenagakerjaan internasional bahkan di negara-negara yang belum meratifikasi Konvensi Perlindungan Maternitas ILO. Namun, di 64 negara durasi cuti maternitas masih di bawah 14 minggu. Ini menyebabkan 3 dari 10 calon ibu di seluruh dunia tidak memiliki hak atas waktu yang cukup untuk beristirahat dan memulihkan diri setelah melahirkan dan merawat bayi mereka.

Besaran manfaat tunai cuti maternitas harus memadai untuk menjaga ibu dan anaknya tetap sehat dan tidak mengalami kemiskinan dan kesulitan, terutama perempuan di ekonomi informal. Standar ILO mengharuskan besaran manfaat tunai paling sedikit dua pertiga (67 persen) dari penghasilan perempuan tersebut sebelumnya dan merekomendasikan untuk menaikkannya menjadi 100 persen, jika memungkinkan. Di seluruh dunia pada 2021, rata-rata durasi cuti maternitas yang dibayar paling sedikit 67 persen dari pendapatan sebelumnya adalah 18,0 minggu. Ini naik 3,5 minggu sejak 2011. Secara global, 123 negara memberikan cuti maternitas berbayar penuh, dengan 9 dari 10 calon ibu tinggal di negara-negara tersebut. Sejak tahun 2011, 10 negara telah menaikkan besaran manfaat tunai cuti maternitas. Namun, di 13 negara, manfaat tunai cuti maternitas tetap di bawah dua pertiga dari pendapatan sebelumnya; sementara di 3 negara cuti maternitas masih belum dibayar atau tidak diberikan.

Perlindungan maternitas merupakan milik bersama dan tanggung-jawab bersama. Standar ILO menyatakan bahwa pemberi kerja seharusnya tidak bertanggung-jawab secara individual atas biaya langsung cuti maternitas dan manfaat tunai tersebut harus diberikan melalui asuransi sosial wajib atau dana publik atau bantuan sosial non-iuran kepada perempuan yang tidak memenuhi kualifikasi untuk mendapatkan manfaat dari asuransi sosial. Ini terutama berkenaan dengan pekerja di ekonomi informal atau perempuan pekerja mandiri. Pada 2021, lebih dari dua pertiga calon ibu tinggal di negara-negara di mana manfaat tunai cuti maternitas didanai melalui perlindungan sosial. Namun, 2 dari 10 calon ibu tetap berisiko atas perlindungan yang tidak memadai dan diskriminasi; karena di 45 negara UU masih mewajibkan pemberi kerja membayar penuh cuti maternitas. Sejak tahun 2011, hanya 8 negara yang beralih dari skema tanggung-jawab pemberi kerja ke jaminan sosial atau skema campuran.

8.3. Pilihan untuk Indonesia

8.3.1. Cakupan

Disarankan agar skema maternitas mencakup semua pekerja penerima upah di Indonesia, sama seperti pekerja yang dicakup di dalam JKK/JKM dan pekerja konstruksi.

8.3.2. Persyaratan kualifikasi

Sebagian besar negara yang memiliki skema manfaat maternitas tunai menerapkan setidaknya beberapa persyaratan kualifikasi spesifik untuk mendapatkan hak atas manfaat, guna mencegah penyalahgunaan skema tersebut. Sebagaimana ditunjukkan lebih lanjut, dalam hal skema asuransi, masa kualifikasi semacam itu biasanya dikaitkan dengan masa kerja atau masa iuran.

Keragaman durasi masa kualifikasi diperbolehkan berdasarkan Pasal 51 Konvensi No. 102, sepanjang durasi tersebut dapat dibenarkan karena diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan. Pasal 6 Konvensi No 183 menyatakan bahwa persyaratan kualifikasi untuk manfaat tunai harus diatur sedemikian rupa sehingga dapat dipenuhi oleh sebagian besar perempuan di negara yang bersangkutan.

Untuk Indonesia, disarankan agar orang dianggap memenuhi kualifikasi untuk mendapatkan manfaat maternitas/paternitas jika mereka membayar iuran selama 12 bulan dalam periode 18 bulan sebelum cuti maternitas. Masa kualifikasi ini harus ditinjau secara berkala untuk memastikan bahwa masa tersebut tidak lebih panjang dari pada yang diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan dan tidak menghilangkan hak-hak perempuan yang menjadi hak mereka berdasarkan UU Ketenagakerjaan saat ini.

Harus dipertimbangkan, sebagai syarat minimum untuk berhak mendapatkan manfaat tunai, bahwa perempuan diwajibkan memberikan surat keterangan medis yang menyatakan hari perkiraan lahir. Selain itu, karena kontingensi maternitas mencakup penangguhan pendapatan karena kehamilan dan persalinan serta konsekuensinya, maka harus dipertimbangkan untuk mensyaratkan penangguhan kerja perempuan yang bersangkutan, untuk menghindarkan perempuan tersebut menerima manfaat tunai untuk cuti, di samping gajinya. Persyaratan semacam itu mencegah perempuan kembali bekerja sebelum selesainya masa cuti menurut UU, yang diperlukan untuk kesehatan ibu maupun kesejahteraan anak.

8.3.3. Tunjangan maternitas

Tunjangan maternitas harus dirancang untuk menggantikan sebagian dari pendapatan yang hilang untuk jangka waktu terbatas. Dalam menentukan struktur manfaat tersebut, harus dipertimbangkan besaran manfaat dan upah yang akan digunakan sebagai dasar penghitungan manfaat.

Besaran manfaat. Konvensi ILO No. 102 mengatur bahwa manfaat maternitas paling sedikit 45 persen dari penghasilan sebelumnya. Di sisi lain, Konvensi ILO No. 183 menyarankan besaran manfaat sebesar 67 persen. UU Ketenagakerjaan mengatur pembayaran gaji penuh oleh pemberi kerja selama cuti maternitas. Ketiga tingkat manfaat ini disimulasikan di bawah.

Penghasilan acuan. Untuk memastikan tunjangan maternitas memiliki kaitan erat dengan penghasilan pemohon, upah yang dapat diasuransikan dalam periode sebelum cuti maternitas harus digunakan sebagai dasar untuk menentukan besaran manfaat bulanan. Periode enam bulan merupakan periode yang wajar untuk menghitung rata-rata upah yang dapat diasuransikan untuk mencerminkan tingkat pendapatan baru-baru ini dan, pada saat yang sama, untuk menghindari merugikan pekerja yang mendapatkan upah rendah beberapa minggu sebelum mereka mengambil cuti maternitas.

Manfaat minimum. Manfaat minimum dapat diterapkan untuk mencakup kasus-kasus di mana upah pada periode acuan sangat rendah. Tunjangan maternitas, selain untuk menggantikan penghasilan sebelumnya, harus memberikan penghasilan yang cukup untuk membiayai pengeluaran pokok selama masa cuti maternitas. Besaran minimum manfaat maternitas bulanan harus terkait dengan persentase tingkat penggantian manfaat maternitas, sebesar 45, 67 atau 100 persen dari upah minimum, tergantung pada pilihan yang digunakan.

Durasi pembayaran. Konvensi ILO No. 102 dan 183 menetapkan masa cuti maternitas berbayar minimum masing-masing selama 12 dan 14 minggu. Menurut UU Ketenagakerjaan, gaji dibayarkan selama cuti maternitas untuk jangka waktu tiga bulan (enam bulan menurut rancangan undang-undang yang saat ini ada di DPR).

Tiga jangka waktu pembayaran berbeda disimulasikan di bawah: 13 minggu (sesuai dengan UU Ketenagakerjaan), 14 minggu (sesuai dengan Konvensi No. 183) dan 26 minggu (sesuai dengan rancangan undang-undang yang mengubah UU Ketenagakerjaan).

Keguguran. Dalam hal keguguran, berdasarkan UU Ketenagakerjaan, gaji penuh dibayarkan kepada perempuan untuk jangka waktu 1,5 bulan. Manfaat serupa harus dibayarkan berdasarkan skema manfaat maternitas yang diusulkan ini.

Cuti pasca kelahiran minimum. Direkomendasikan untuk memasukkan, dalam masa cuti maternitas, masa cuti wajib enam minggu setelah kelahiran anak, yang selama masa itu tidak diperbolehkan kembali bekerja, untuk menghindari perempuan yang berada di bawah tekanan kembali bekerja sehingga merugikan kesehatan mereka dan anak mereka. mengenai masa wajib sisanya, sebaiknya diserahkan kepada ibu hamil untuk memutuskan kapan akan mengambilnya. Secara umum, diperkirakan perempuan memulai masa cuti maternitas setidaknya dua minggu sebelum hari perkiraan lahir.

Cuti panjang karena alasan medis. Pasal 52 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa, jika masa tidak masuk kerja lebih panjang diwajibkan atau diizinkan oleh peraturan perundang-undangan nasional, masa cuti berbayar tidak boleh dibatasi untuk masa yang lebih pendek dari masa yang panjang itu. Selain itu, Pasal 5 Konvensi No. 183 menetapkan bahwa dalam pembuatan surat keterangan medis, cuti harus diberikan sebelum atau sesudah masa cuti maternitas dalam hal sakit, komplikasi atau risiko komplikasi yang timbul dari kehamilan atau persalinan. Sifat dan durasi maksimum cuti tersebut dapat ditentukan sesuai dengan hukum dan praktik nasional. Sebagian besar negara mengesahkan cuti panjang berbayar dalam hal sakit, komplikasi atau risiko komplikasi yang timbul dari kehamilan atau persalinan dan konsekuensinya, yang seringkali diberikan di bawah skema manfaat sakit.

Jika perempuan memenuhi eligibilitas untuk mendapatkan cuti sakit dan cuti maternitas panjang karena alasan medis, maka manfaat maternitas harus diprioritaskan dan orang tersebut tidak boleh menerima kedua manfaat untuk periode yang sama.

Cuti panjang untuk kelahiran kembar. Beberapa negara memberikan cuti maternitas panjang dalam hal kelahiran kembar. Meskipun Konvensi-konvensi ILO terkait tidak mengharuskan pemberian masa cuti tambahan semacam itu, Paragraf 1(2) Rekomendasi No. 191 menyarankan agar ketentuan perpanjangan masa cuti dibuat dalam hal kelahiran kembar.

8.3.4. Tunjangan paternitas

Standar ketenagakerjaan internasional saat ini belum secara eksplisit mengatur ketentuan cuti paternitas. Namun, Konferensi Perburuhan Internasional 2009 telah mengakui bahwa cuti paternitas dapat membantu ayah yang bekerja untuk lebih terlibat dalam pengasuhan anak, sehingga berkontribusi untuk menghapuskan stereotipe gender yang sudah lama ada.

Tunjangan paternitas satu minggu direkomendasikan untuk Indonesia. Benaran manfaat tersebut hendaknya 100 persen gaji ayah. Tunjangan paternitas hendaknya dibayarkan pada waktu yang dipilih oleh ayah selama cuti maternitas sang ibu.

8.3.5. Tunjangan orang tua

Selain cuti maternitas, akses ke jenis cuti keluarga lainnya untuk perawatan bayi baru lahir dan anak kecil itu penting agar pekerja mampu mendamaikan pekerjaan dan kehidupan keluarga – misalnya cuti orang tua. Cuti orang tua cenderung menjadi cuti yang lebih panjang untuk mengasuh anak di luar cuti maternitas dan paternitas dan biasanya tersedia untuk salah satu atau kedua orang tua, dengan beberapa negara sekarang menyediakan porsi cuti orang tua kepada masing-masing orang tua yang tidak dapat dialihkan. Cuti adopsi memberikan waktu bagi orang tua untuk merawat anak angkat mereka.

Meskipun belum ada Konvensi ILO khusus tentang cuti orang tua, Rekomendasi Pekerja dengan Tanggung-Jawab Keluarga, 1981 (No. 165), dan Rekomendasi Perlindungan Maternitas, 2000 (No. 191), sama-sama memuat ketentuan tentang cuti orang tua. Menurut kedua Rekomendasi ini, masa cuti orang tua harus tersedia bagi salah satu orang tua setelah cuti maternitas tanpa melepaskan pekerjaan, dan dengan hak pekerjaan orang tua dilindungi. Durasi dan syarat-syarat masa cuti ini, serta pembayaran dan aspek-aspek lainnya, misalnya penggunaan dan pembagian

cuti orang tua di antara kedua orang tua, tidak diatur oleh kedua Rekomendasi tersebut tetapi harus ditentukan di tingkat nasional.¹⁹

Unsur penting dalam rancangan hak cuti orang tua adalah apakah ketentuan tersebut merupakan hak bersama atau hak yang tidak dapat dialihkan di antara kedua orang tua. Di bawah hak bersama, baik ibu ataupun ayah memiliki hak untuk mengambil cuti orang tua dan orang tua menentukan sendiri alokasi cuti tersebut. Di bawah pendekatan hak perorangan, cuti orang tua yang diberikan kepada masing-masing orang tua tidak dapat dialihkan kepada orang tua satunya, sehingga ayah yang tidak menggunakan “kuota”-nya akan kehilangan cuti tersebut.²⁰

8.3.6. Bantuan kelahiran

Bantuan kelahiran akan dibayarkan untuk setiap kelahiran kepada orang yang memenuhi persyaratan iuran untuk tunjangan maternitas. Bantuan tersebut juga akan dibayarkan kepada laki-laki bertanggung jika ada kelahiran di keluarga dan sang ibu tidak diasuransikan. Bantuan tersebut akan dibayarkan untuk setiap kelahiran dalam hal kelahiran kembar. Dimungkinkan untuk mengkaitkan pembayaran bantuan kelahiran dengan tindak lanjut medis selama kehamilan. Jumlah bantuan dapat ditetapkan sebesar 100 persen upah minimum bulanan.

8.3.6. Pertimbangan lain

Unsur-unsur lain juga harus dipertimbangkan dalam refleksi tentang manfaat maternitas:

- Masa manfaat maternitas harus diakui sebagai layanan yang dikredit di bawah skema JP.
- UU Ketenagakerjaan harus melindungi pekerjaan selama 52 minggu setelah dimulainya cuti maternitas.

8.4. Proyeksi demografi dan keuangan

Untuk menghitung biaya manfaat maternitas tunai, beberapa faktor perlu dipertimbangkan. Faktor-faktor tersebut meliputi:

- **Jumlah rata-rata kelahiran yang memenuhi kualifikasi per perempuan yang dicakup.** Ini terkait dengan tingkat fertilitas umum di negara tersebut. Namun, pola fertilitas perempuan bertanggung mungkin berbeda dengan pola fertilitas populasi umum.
- **Proporsi perempuan dalam populasi yang dicakup (pekerja yang dicakup).** Biaya cuti maternitas tersebar antara pekerja perempuan dan laki-laki, sehingga semakin rendah proporsi perempuan usia subur dalam angkatan kerja berbayar, semakin rendah biaya komparatifnya.
- **Rasio pendapatan perempuan yang memenuhi kualifikasi untuk cuti maternitas terhadap rata-rata pendapatan.** Di sebagian besar negara, rata-rata perempuan masih berpenghasilan lebih rendah dari pada laki-laki, dan efek ini bisa semakin menguat jika perempuan yang mengambil cuti maternitas berusia lebih muda dan status gajinya lebih junior dari pada pekerja perempuan secara keseluruhan. Apa pun masalah lain yang ditimbulkan oleh kesenjangan ini, dampak teknisnya adalah menurunkan biaya manfaat maternitas tunai.

¹⁹ ILO, *Care at Work: Investing in Care Leave and Services for a More Gender Equal World of Work*, 2022.

²⁰ ILO, *Maternity and Paternity at Work: Law and Practice Across the World*, 2014.

- **Rasio penggantian.** Biaya skema meningkat bersama persentase upah/pendapatan yang dapat diasuransikan yang diganti oleh manfaat maternitas tunai bagi perempuan bersangkutan.
- **Masa cuti maternitas berbayar.** Biaya sebanding dengan durasi cuti maternitas berbayar.
- **Proporsi laki-laki tercakup yang menikah dan kemungkinan istrinya diansuralkan.** Dalam hal sebagian manfaat orang tua dapat dibayarkan kepada ayah.
- **Biaya administrasi juga mempengaruhi tingkat keseluruhan biaya cuti maternitas berbayar.** Di negara-negara yang sudah memiliki sistem jaminan sosial, skema perlindungan maternitas biasanya menjadi bagian dari sistem tersebut dan, dengan demikian, dikelola oleh lembaga jaminan sosial nasional. Ini cenderung mengurangi biaya administrasi tambahan, karena lembaga-lembaga tersebut telah memiliki mekanisme untuk pendaftaran pemberi kerja dan orang bertanggung, untuk pengumpulan iuran, dan untuk pembayaran manfaat. Oleh karena itu, biaya administrasi tambahan untuk pengelolaan skema manfaat maternitas tunai utamanya terkait dengan pembayaran staf yang bertanggung-jawab atas pemrosesan klaim dan kampanye informasi. Beberapa biaya kecil muncul juga melalui penghitungan iuran dan manfaat secara terpisah serta pembuatan dan pemeliharaan pangkalan data yang sesuai.

Dasar aktuarial dan asumsi yang digunakan untuk penilaian biaya dijelaskan di Lampiran 4.

Diasumsikan skema tersebut akan mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2023. Proyeksi jumlah ibu yang menerima tunjangan adalah sekira 400.000 per tahun pada tahun-tahun awal. Jumlah ini akan naik dari waktu ke waktu sebagai akibat proyeksi kenaikan populasi perempuan bertanggung, tetapi juga dibatasi oleh proyeksi penurunan angka fertilitas total. Proyeksi jumlah penerima manfaat perempuan mencapai 527.587 pada 2035 (lihat Tabel 8.1).

Tabel 8.1. Proyeksi jumlah penerima manfaat maternitas, 2023-2035

Tahun	Jumlah penerima manfaat		
	Tunjangan maternitas (ibu bertanggung)	Tunjangan paternitas (ayah bertanggung)	Cuti orang tua dan bantuan kelahiran (ibu bertanggung dan ibu yang tidak diasuransikan dengan laki-laki bertanggung)
2023	391 992	444 819	764 383
2024	407 684	466 458	793 763
2025	422 220	486 936	820 997
2026	436 253	506 595	847 141
2027	449 373	524 641	871 215
2028	461 436	540 546	892 777
2029	472 838	554 876	912 714
2030	483 296	566 951	930 219
2031	493 425	577 825	946 665
2032	502 959	587 159	961 480
2033	511 848	594 794	974 515
2034	520 029	601 014	985 932
2035	527 587	606 249	996 090

Besaran iuran yang diperlukan untuk membiayai manfaat maternitas (tunjangan maternitas, tunjangan paternitas, tunjangan orang tua, dan bantuan kelahiran) menurut berbagai pilihan yang diuraikan di Bagian 8.3 dapat dilihat di Tabel 8.2.

Tabel 8.2. Saran besaran iuran untuk berbagai pilihan manfaat maternitas

	Ketentuan manfaat	Besaran iuran (% penghasilan tertanggung)
Tunjangan maternitas		
Pilihan 1	100% untuk maksimum 13 minggu	0,65%
Pilihan 2	100% untuk maksimum 14 minggu	0,70%
Pilihan 3	67% untuk maksimum 14 minggu	0,50%
Pilihan 4	45% untuk maksimum 14 minggu	0,32%
Pilihan 5	67% untuk maksimum 26 minggu	0,87%
Pilihan 6	100% untuk maksimum 26 minggu	1,30%
Tunjangan paternitas		
Pilihan 1	100% untuk maksimum 1 minggu	0,05%
Pilihan 2	100% untuk maksimum 6 minggu	0,25% ¹
Tunjangan orang tua		
	45% untuk maksimum 4 minggu	0,15%
Bantuan kelahiran		
	100% upah minimum bulanan	0,10% ²
1. Untuk pilihan ini, diasumsikan bahwa ayah akan mengklaim rata-rata hanya 80 persen dari periode maksimum, atau 4,8 minggu. 2. Biaya bantuan kelahiran (dinyatakan sebagai persentase pendapatan tertanggung) akan naik dari waktu ke waktu jika jumlah bantuan disesuaikan setiap tahun sejalan dengan pertumbuhan upah umum; besaran manfaat (upah minimum) akan naik dengan kecepatan yang sama dengan pertumbuhan upah umum, sedangkan kenaikan tahunan total pendapatan tertanggung terbatas pada pertumbuhan PDB riil. Catatan: Besaran iuran ditentukan dengan memproyeksikan arus kas skema selama sepuluh tahun untuk menemukan besaran iuran rata-rata yang menjamin pengembangan cadangan positif selama periode tersebut (tanpa akumulasi berlebihan). Beberapa besaran iuran dibulatkan.		

Tabel 8.3 hingga 8.8 menyajikan proyeksi keuangan berkenaan dengan tunjangan maternitas berdasarkan enam pilihan. Terlihat bahwa besaran iuran yang diusulkan di Tabel 8.2 merupakan besaran yang diperlukan untuk menghasilkan cadangan positif secepat mungkin di tahun-tahun awal keberadaan skema. Namun, seharusnya dimungkinkan untuk menurunkan besaran iuran ini pada tahap selanjutnya ketika pengeluaran skema sebagai persentase dari total pendapatan tertanggung (besaran PAYG, yang ditunjukkan pada kolom terakhir tabel) akan menurun secara bertahap. Besaran PAYG akan menurun dari waktu ke waktu karena: (1) tingkat fertilitas diproyeksikan menurun dari waktu ke waktu; dan (2) usia rata-rata populasi tertanggung akan naik dari waktu ke waktu (pembayar iuran relatif lebih banyak berada pada usia yang tingkat fertilitasnya lebih rendah).

Metode pendanaan yang paling tepat untuk manfaat semacam itu adalah pay-as-you-go (PAYG). Dengan pendekatan ini, pemasukan skema untuk tahun tertentu harus cukup untuk memenuhi pengeluaran tahun berjalan. Namun, lembaga jaminan sosial harus membuat cadangan kontingensi maternitas. Cadangan kecil harus disisihkan untuk menutup biaya seandainya sementara waktu pengeluaran melebihi pendapatan. Cadangan yang setara dengan enam bulan pengeluaran skema akan cukup untuk memberikan waktu untuk penyesuaian besaran iuran jika

terjadi hal-hal yang tidak menguntungkan. Variasi cadangan di bawah atau di atas tingkat tersebut dapat ditoleransi sebelum mempertimbangkan modifikasi besaran iuran.

Seorang aktuaris harus meninjau besaran iuran dalam selang waktu tiga tahun sehingga revisi besaran dapat direkomendasikan untuk menghindari kelebihan pendanaan atau penipisan cadangan. Namun, tinjauan aktuaria terjadwal semacam itu tidak boleh menghalangi perubahan besaran yang terjadi antar tinjauan, jika perubahan tersebut diperlukan.

Praktik di seluruh dunia untuk iuran jaminan sosial yang berkaitan dengan manfaat maternitas adalah dibagi antara pemberi kerja dan pekerja. Selain pengalaman internasional, kita juga harus mempertimbangkan UU nasional yang ada saat menentukan distribusi besaran iuran antar berbagai pelaku di bawah skema tersebut. Pasal 71 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa pekerja tidak boleh membayar iuran lebih dari 50 persen dari keseluruhan biaya untuk asuransi sosial. Selanjutnya, Pasal 71 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa Negara memegang tanggung-jawab umum baik atas ketepatan administrasi skema maupun pemberian manfaat.

.

Tabel 8.3. Tunjangan maternitas: Pilihan 1, besaran iuran 0,65% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	5 420	-6	5 414		5 365	268	5 633	-219	0,0	0,68
2024	6 117	-18	6 099		5 995	300	6 295	-415	-0,1	0,67
2025	6 870	-28	6 842		6 651	333	6 984	-556	-0,1	0,66
2026	7 692	-34	7 658		7 353	368	7 721	-619	-0,1	0,65
2027	8 588	-34	8 553		8 094	405	8 498	-564	-0,1	0,64
2028	9 563	-26	9 536		8 869	443	9 313	-340	0,0	0,63
2029	10 618	-7	10 611		9 685	484	10 169	102	0,0	0,62
2030	11 764	27	11 791		10 537	527	11 063	829	0,1	0,61
2031	13 003	79	13 082		11 437	572	12 008	1 903	0,2	0,60
2032	14 338	153	14 490		12 378	619	12 997	3 396	0,3	0,59
2033	15 770	254	16 024		13 359	668	14 027	5 393	0,4	0,58
2034	17 302	386	17 688		14 377	719	15 096	7 985	0,5	0,57
2035	18 932	556	19 489		15 433	772	16 204	11 269	0,7	0,56

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

Tabel 8.4. Tunjangan maternitas: Pilihan 2, besaran iuran 0,70% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	Besaran PAYG (%)
2023	5 837	-7	5 830		5 778	289	6 066	-236	0,0	0,73
2024	6 588	-20	6 568		6 456	323	6 779	-447	-0,1	0,72
2025	7 399	-30	7 368		7 163	358	7 521	-599	-0,1	0,71
2026	8 284	-37	8 247		7 919	396	8 315	-666	-0,1	0,70
2027	9 248	-37	9 211		8 716	436	9 152	-607	-0,1	0,69
2028	10 298	-28	10 270		9 551	478	10 029	-366	0,0	0,68
2029	11 435	-8	11 427		10 430	521	10 951	110	0,0	0,67
2030	12 669	29	12 698		11 347	567	11 914	893	0,1	0,66
2031	14 004	85	14 088		12 316	616	12 932	2 049	0,2	0,65
2032	15 440	165	15 605		13 330	667	13 997	3 657	0,3	0,63
2033	16 983	273	17 256		14 386	719	15 106	5 808	0,4	0,62
2034	18 633	416	19 049		15 483	774	16 257	8 600	0,5	0,61
2035	20 389	599	20 988		16 620	831	17 451	12 136	0,7	0,60

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

Tabel 8.5. Tunjangan maternitas: Pilihan 3, besaran iuran 0,50% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	Besaran PAYG (%)
2023	4 169	3	4 173		3 871	194	4 064	108	0,0	0,49
2024	4 706	11	4 717		4 325	216	4 542	283	0,1	0,48
2025	5 285	24	5 309		4 799	240	5 039	553	0,1	0,48
2026	5 917	43	5 960		5 305	265	5 571	943	0,2	0,47
2027	6 606	70	6 676		5 840	292	6 132	1 487	0,2	0,46
2028	7 356	107	7 463		6 399	320	6 719	2 230	0,3	0,46
2029	8 168	157	8 325		6 988	349	7 337	3 218	0,4	0,45
2030	9 049	223	9 272		7 602	380	7 983	4 508	0,6	0,44
2031	10 003	308	10 310		8 252	413	8 664	6 154	0,7	0,43
2032	11 029	415	11 444		8 931	447	9 378	8 220	0,9	0,43
2033	12 131	549	12 680		9 639	482	10 121	10 779	1,1	0,42
2034	13 309	713	14 023		10 374	519	10 892	13 909	1,3	0,41
2035	14 563	913	15 477		11 135	557	11 692	17 694	1,5	0,40

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

Tabel 8.6. Tunjangan maternitas: Pilihan 4, besaran iuran 0,32% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	Besaran PAYG (%)
2023	2 668	-2	2 667		2 600	130	2 730	-63	0,0	0,33
2024	3 012	-5	3 007		2 905	145	3 050	-107	0,0	0,32
2025	3 382	-6	3 376		3 223	161	3 384	-116	0,0	0,32
2026	3 787	-6	3 781		3 563	178	3 742	-76	0,0	0,32
2027	4 228	-1	4 226		3 922	196	4 118	32	0,0	0,31
2028	4 708	8	4 715		4 298	215	4 513	235	0,1	0,31
2029	5 227	23	5 250		4 693	235	4 928	557	0,1	0,30
2030	5 792	46	5 837		5 106	255	5 361	1 032	0,2	0,30
2031	6 402	79	6 480		5 542	277	5 819	1 693	0,3	0,29
2032	7 058	123	7 182		5 999	300	6 299	2 576	0,4	0,29
2033	7 764	182	7 946		6 474	324	6 798	3 724	0,5	0,28
2034	8 518	257	8 775		6 967	348	7 316	5 184	0,7	0,27
2035	9 321	352	9 673		7 479	374	7 853	7 004	0,9	0,27

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

Tabel 8.7. Tunjangan maternitas: Pilihan 5, besaran iuran 0,87% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023–35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	7 255	-9	7 246		7 189	359	7 548	-302	0,0	0,91
2024	8 188	-25	8 163		8 033	402	8 435	-574	-0,1	0,90
2025	9 195	-39	9 156		8 912	446	9 358	-776	-0,1	0,89
2026	10 296	-48	10 248		9 853	493	10 346	-874	-0,1	0,87
2027	11 494	-49	11 445		10 846	542	11 388	-816	-0,1	0,86
2028	12 799	-39	12 760		11 885	594	12 479	-536	0,0	0,85
2029	14 212	-15	14 197		12 978	649	13 627	35	0,0	0,83
2030	15 746	29	15 775		14 119	706	14 825	985	0,1	0,82
2031	17 404	97	17 502		15 325	766	16 091	2 396	0,1	0,80
2032	19 190	195	19 385		16 587	829	17 416	4 365	0,3	0,79
2033	21 107	328	21 435		17 901	895	18 796	7 004	0,4	0,77
2034	23 158	503	23 662		19 265	963	20 228	10 438	0,5	0,76
2035	25 340	729	26 069		20 680	1 034	21 714	14 793	0,7	0,75

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

Tabel 8.8. Tunjangan maternitas: Pilihan 6, besaran iuran 1,30% – Proyeksi pemasukan, pengeluaran dan cadangan, 2023-35 (miliar rupiah)

Tahun	Pemasukan				Pengeluaran			Cadangan		Besaran PAYG (%)
	Pendapatan dari iuran	Pendapatan dari investasi	Total		Manfaat	Pengeluaran administrasi	Total	Jumlah (akhir tahun)	Rasio cadangan ¹	
2023	7 255	-122	7 133		10 730	536	11 266	-4 134	-0,4	1,35
2024	8 188	-375	7 813		11 990	599	12 589	-8 910	-0,7	1,34
2025	9 195	-671	8 524		13 302	665	13 967	-14 353	-1,0	1,32
2026	10 296	-1 007	9 289		14 706	735	15 441	-20 505	-1,3	1,30
2027	11 494	-1 384	10 110		16 188	809	16 997	-27 391	-1,6	1,29
2028	12 799	-1 804	10 996		17 738	887	18 625	-35 021	-1,9	1,27
2029	14 212	-2 267	11 945		19 370	968	20 338	-43 415	-2,1	1,25
2030	15 746	-2 775	12 971		21 073	1 054	22 127	-52 570	-2,4	1,22
2031	17 404	-3 327	14 077		22 873	1 144	24 017	-62 510	-2,6	1,20
2032	19 190	-3 925	15 265		24 756	1 238	25 994	-73 239	-2,8	1,18
2033	21 107	-4 569	16 538		26 718	1 336	28 054	-84 755	-3,0	1,16
2034	23 158	-5 258	17 900		28 754	1 438	30 192	-97 046	-3,2	1,13
2035	25 340	-5 992	19 349		30 866	1 543	32 409	-110 106	-3,4	1,11

¹ Dinyatakan sebagai jumlah kali cadangan menutup pengeluaran tahun berjalan. Cadangan negatif berarti skema harus meminjam untuk membiayai pengeluaran saat ini (yang menyebabkan pendapatan investasi negatif, atau bunga pinjaman yang dikontrak), atau alternatifnya, lembaga jaminan sosial harus mensubsidi skema JP dari dana jaminan sosial lain.

► Lampiran 1. Garis besar sistem jaminan sosial

Lampiran ini menyajikan garis besar ketentuan utama UU jaminan sosial terkait cakupan, iuran dan manfaat.

A1.1. Sejarah dan struktur sistem jaminan sosial

UU Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU No. 40/2004) menetapkan kerangka umum pembentukan sistem jaminan sosial yang komprehensif dan terkoordinasi berdasarkan prinsip kemanusiaan, kesetaraan dan keadilan sosial. Sebagaimana dirumuskan dalam UU tersebut, program perawatan kesehatan menjangkau seluruh penduduk. Empat skema lainnya memberikan jaminan kecelakaan kerja (JKK), jaminan pensiun (JP), jaminan hari tua lump sum (JHT), dan jaminan kematian (JKM), dan semuanya bertujuan untuk mencakup kelas pekerja yang ditentukan, terutama pekerja penerima upah. Pelaksanaan UU ini mengikuti pendekatan progresif, berdasarkan kapasitas ekonomi penduduk.

UU Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU No. 24/2011), di sisi lain, menguraikan arsitektur kelembagaan yang harus dibentuk untuk memungkinkan perluasan cakupan secara bertahap di bawah Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)²¹. UU No. 24/2011 menetapkan pembentukan dua badan penyelenggara jaminan sosial nasional: BPJS Kesehatan yang bertanggung-jawab mengelola program kesehatan (Jaminan Kesehatan Nasional, atau JKN), dan BPJS Ketenagakerjaan yang dipercaya untuk mengelola keempat skema beriuran tersebut di atas.

A1.2. Situasi sebelum UU No. 40/2004

Sebelum diberlakukannya UU No. 40/2004 dan UU No. 24/2011, hanya pegawai negeri sipil, anggota TNI dan Polri yang berhak atas manfaat berkala berupa pensiun hari tua, disabilitas, dan ahli waris. PT Taspen dan PT Asabri masing-masing mengelola skema manfaat pasti ini.²² PT Askes menyelenggarakan program perawatan kesehatan nasional untuk pegawai sektor publik dan keluarganya hingga tahun 2014, ketika Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) diimplementasikan.

Pekerja sektor swasta ditanggung oleh program perawatan kesehatan asuransi sosial dan skema yang didanai penuh yang memberikan manfaat yang sebagian besar lump sum dalam hal hari tua, disabilitas, dan ahli waris. PT Jamsostek mengelola skema yang tersedia untuk pekerja sektor swasta dari tahun 1992 hingga 2015. Program PT Jamsostek terdiri dari empat skema: layanan perawatan kesehatan, tabungan hari tua, asuransi kecelakaan kerja, dan tunjangan kematian.

Pendaftaran dalam program PT Jamsostek adalah wajib bagi perusahaan yang mempekerjakan sepuluh orang atau lebih, atau yang total gaji bulannya minimal 1 miliar rupiah. Pekerja mandiri bisa menjadi peserta secara sukarela.

Sejak dilaksanakannya program PT Jamsostek pada 1992, pemberian manfaat jaminan sosial bagi pekerja sektor swasta dan mereka yang dianggap sebagai pekerja bukan penerima upah sebagian besar terbatas pada manfaat lump sum, dan beberapa manfaat berkala dalam hal

²¹ SJSN adalah singkatan dari Sistem Jaminan Sosial Nasional.

²² PT Taspen masih mengelola skema pensiun tersendiri untuk PNS dan pegawai pemerintah bukan PNS. Anggota Polri, TNI, dan pegawai Kementerian Pertahanan dicakup oleh sebuah sistem khusus yang diselenggarakan oleh PT Asabri.

pencari nafkah mengalami disabilitas tetap atau meninggal dunia, yang dibayarkan hingga 24 bulan.

Meskipun sebagian besar fitur skema tabungan hari tua dan jaminan kematian tidak berubah secara signifikan selama dua dekade terakhir, penyelenggaraan program jaminan sosial ini berubah secara substansial dengan diterapkannya UU No. 24/2011. Perusahaan asuransi milik negara PT Jamsostek berubah menjadi badan publik nirlaba pada 2015 – BPJS Ketenagakerjaan.

A1.2.1. Jaminan hari tua (lump sum)

UU No. 40/2004 mempertahankan program jaminan hari tua (JHT) sebagai mekanisme tabungan wajib didanai penuh yang memberikan perlindungan pendapatan pada hari tua, disabilitas dan ahli waris.

Kepesertaan dalam skema JHT bersifat wajib bagi penerima upah yang bekerja pada perusahaan bukan negara dan bukan penerima upah (pekerja mandiri), termasuk warga negara asing yang telah bekerja di Indonesia paling singkat enam bulan. Pendaftaran pekerja penerima upah yang bekerja di perusahaan besar, menengah, dan kecil dimulai pada bulan Juli 2015, sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden No. 109. Pendaftaran pekerja bukan penerima upah, termasuk pekerja non-kontrak dan pekerja mandiri, juga dijadwalkan untuk tahun 2015. Saat ini, hanya pekerja penerima upah usaha mikro, dan pekerja harian, pekerja kontrak waktu tertentu, dan pekerja musiman di sektor konstruksi yang dikecualikan dari cakupan personal skema JHT.

Pegawai sektor publik juga menjadi peserta dana providen yang dikelola oleh PT Taspen dan PT Asabri. Oleh karena itu, parameter yang berlaku untuk skema ini, termasuk besaran iuran, syarat kualifikasi, dan manfaat, diatur oleh peraturan-peraturan yang terpisah.

Mengingat JHT telah menjadi bagian dari lanskap jaminan sosial di Indonesia sejak tahun 1992 dan cakupan skema JHT lebih luas dari pada skema pensiun (JP), maka dapat dipahami bahwa cakupan efektifnya sedikit lebih tinggi.

Skema JHT memberikan manfaat lump sum sesuai dengan total iuran yang dibayarkan ke dana providen tersebut ditambah bunga akrual bila peserta program mencapai usia pensiun, didiagnosa mengalami disabilitas total tetap, atau meninggal dunia. Jika seorang peserta meninggal dunia sebelum menerima manfaat JHT, maka saldo rekening dibayarkan kepada ahli warisnya yang berhak, meliputi janda, duda, atau anak almarhum. Jika almarhum tidak memiliki pasangan dan anak, maka manfaat dibayarkan berdasarkan prioritas kepada kakek/nenek dan cucu sedarah, saudara kandung, mertua, atau siapa pun yang ditunjuk sebagai ahli waris yang sah dalam wasiat almarhum.

Meskipun skema JHT dimaksudkan untuk memberikan dukungan pendapatan dalam hal pencari nafkah memasuki hari tua, mengalami disabilitas, atau meninggal dunia, peraturan pelaksana skema memungkinkan penarikan sebagian sebelum terwujudnya risiko-risiko tersebut. Peserta yang telah menjadi peserta program ini paling singkat sepuluh tahun dapat menarik hingga 30 persen dari saldo rekeningnya untuk membeli rumah dan hingga 10 persen untuk biaya lain-lain. Peserta dapat memanfaatkan penarikan sebagian ini hanya sekali selama kepesertaan mereka dalam skema.

Peraturan Pemerintah No. 60 Tahun 2015 menetapkan bahwa manfaat JHT wajib dibayarkan kepada peserta setelah mencapai usia pensiun. Namun, revisi berikutnya terhadap aturan program tersebut yang dibuat oleh Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No. 19 Tahun 2015 memperluas definisi “mencapai usia pensiun” untuk memasukkan berhenti bekerja sebagai alasan untuk mendapatkan hak. Peraturan ini menetapkan bahwa peserta juga dapat mengakses akumulasi tabungan mereka dalam hal pemutusan hubungan kerja, pengunduran diri atau meninggalkan negara secara permanen.

Amandemen yang disebutkan di atas dapat mengakibatkan sejumlah besar peserta program mengakses tabungan hari tua mereka sebelum mencapai usia pensiun, terutama karena berdasarkan aturan saat ini, hingga 100 persen saldo rekening dapat ditarik setelah satu bulan menganggur. Meningkatnya fleksibilitas terkait penarikan sebagian dan penarikan dini dapat semakin membatasi potensi skema JHT untuk memberikan dukungan pendapatan dalam hal hari tua, disabilitas tetap atau kematian pencari nafkah.

Pekerja penerima upah yang dipekerjakan di perusahaan kecil dan pekerja bukan penerima upah (pekerja mandiri) dicakup oleh skema JHT tetapi tidak dicakup oleh program jaminan pensiun (JP) yang mulai dilaksanakan pada 2015. Saat ini, kedua skema tersebut (JHT dan JP) tidak mencakup pekerja harian, lepas dan sementara di jasa konstruksi.

A1.2.2. Jaminan kematian

UU No. 40/2004 juga mempertahankan skema asuransi jiwa yang sebelumnya dikelola oleh PT Jamsostek. Sebelum penerapan UU No. 40/2004 dan UU No. 24/2011, skema ini mencakup penerima upah yang bekerja pada perusahaan yang memiliki sepuluh pekerja atau lebih, atau dengan total gaji bulanan sebesar 1 miliar rupiah. Program ini memberikan manfaat lump sum, bantuan pemakaman, dan manfaat bulanan yang dibayarkan hingga 24 bulan kepada ahli waris peserta program yang meninggal dunia karena sebab-sebab yang tidak berkaitan dengan pekerjaan.

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, UU No. 24/2011 mempercayakan penyelenggaraan sistem jaminan sosial baru (SJSN) kepada lembaga jaminan sosial nirlaba milik negara. Oleh karena itu, penyelenggaraan Jaminan Kematian (JKM) dialihkan dari PT Jamsostek ke BPJS Ketenagakerjaan pada 2015. Program tersebut telah mengalami beberapa perubahan terkait lainnya:

- Ruang lingkup penerapan skema diubah untuk mencakup semua pekerja penerima upah dan pekerja bukan penerima upah, termasuk warga negara asing yang telah bekerja di Indonesia paling singkat enam bulan. Pegawai sektor publik dan anggota angkatan bersenjata dicakup melalui program JKM terpisah yang dikelola oleh PT Taspen dan PT Asabri²³.
- Besaran iuran untuk pekerja penerima upah tetap tidak berubah sebesar 0,3 persen dari gaji bulanan pekerja, yang ditanggung sepenuhnya oleh pemberi kerja. Peserta bukan penerima upah membayar premi besaran tetap bulanan sebesar 6.800 rupiah.
- Besaran manfaat yang dibayarkan kepada ahli waris peserta di bawah skema JKM dinaikkan oleh Peraturan Pemerintah No. 82 Tahun 2019. Besaran tersebut meliputi santunan lump sum sebesar 20.000.000 rupiah, manfaat berkala sebesar 500.000 rupiah yang dibayarkan selama 24 bulan, atau secara lump sum sebesar 12.000.000 rupiah, dan bantuan pemakaman sebesar 10.000.000 rupiah.
- Skema JKM reformasi mencakup beasiswa anak mulai tahun 2015. Peserta program harus telah membayar iuran pada program JKM paling singkat tiga tahun agar mendapatkan hak. Manfaat ini diberikan kepada paling banyak dua orang anak almarhum hingga mereka mencapai usia 23 tahun, menikah, atau mulai bekerja. Jumlah besaran tetap berikut dibayarkan untuk beasiswa tahunan:

²³ Peraturan pelaksanaan skema JKM bagi PNS, yang diselenggarakan oleh PT Taspen diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 70 Tahun 2015, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 66 Tahun 2017. Kerangka pelaksanaan untuk program yang mencakup anggota TNI diatur dengan Peraturan Pemerintah No. 102 Tahun 2015.

- TK hingga SD: 1,5 juta rupiah per tahun per anak (untuk masa pendidikan maksimal delapan tahun);
- SMP atau sederajat: 2 juta rupiah per tahun per anak (untuk masa pendidikan maksimal tiga tahun);
- SMA atau sederajat: 3 juta rupiah per tahun per anak (untuk masa pendidikan maksimal tiga tahun);
- perguruan tinggi atau pelatihan: 12 juta rupiah per tahun per anak (untuk masa pendidikan maksimal lima tahun).

Berdasarkan aturan saat ini, anak yang memenuhi eligibilitas dapat menerima beasiswa paling lama 19 tahun.

Pendaftaran dalam skema JKM yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan dimulai pada 2015, setelah ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 44. Menurut Peraturan Presiden No. 109, semua orang yang dipekerjakan, termasuk pegawai sektor publik; penerima upah pada perusahaan besar, menengah, kecil dan mikro; pekerja musiman dan harian di sektor konstruksi; dan pekerja bukan penerima upah dicakup secara wajib oleh skema ini.

A1.3. Skema baru yang diperkenalkan melalui UU No. 40/2004

UU No. 40/2004 tentang SJSN bertujuan untuk menjamin hak atas perlindungan sosial bagi seluruh penduduk melalui perluasan cakupan lima skemanya secara bertahap. Skema-skema tersebut meliputi pemberian perawatan kesehatan dan jaminan pendapatan dalam hal pencari kerja mengalami kecelakaan kerja, hari tua, disabilitas dan kematian. Salah satu terobosan utama UU ini adalah pengenalan sistem pensiun untuk pekerja penerima upah.

Dengan diterapkannya UU No. 40/2004 dan UU No. 24/2011, skema asuransi sosial berikut diperkenalkan:

- Skema jaminan kesehatan (JKN) yang diluncurkan pada 2014 menawarkan paket manfaat dasar komprehensif yang mencakup promosi kesehatan, perawatan preventif dan kuratif, rehabilitasi, obat-obatan, dan alat kesehatan (pasal 22 UU No. 40/2004). Skema ini memiliki dua komponen. Yang pertama adalah koomponen berurusan yang secara wajib mencakup pegawai sektor publik dan pekerja swasta, termasuk pegawai negeri sipil dan anggota TNI dan Polri, pekerja bukan penerima upah atau pekerja mandiri, dan bukan pekerja yang mampu membayar iuran (misalnya, investor, pengusaha dan pensiunan). Kategori orang-orang yang dilindungi ini dan keluarganya membayar iuran dengan cara yang ditentukan oleh peraturan pelaksana. Komponen kedua mencakup orang miskin dan hampir miskin, penyandang disabilitas, dan pengangguran, dan dibiayai melalui iuran yang disubsidi oleh Pemerintah.
- Skema jaminan kecelakaan kerja (JKK) memberikan manfaat non-tunai (perawatan kesehatan) dan tunai dalam hal sementara waktu tidak mampu bekerja, disabilitas tetap atau kematian akibat kecelakaan kerja atau penyakit akibat kerja. Skema ini diperkenalkan pada 2015 dan mencakup pekerja penerima upah di sektor swasta²⁴, termasuk warga negara asing yang telah bekerja di Indonesia paling singkat selama enam bulan dan pekerja bukan penerima upah (pekerja mandiri dan pekerja bukan penerima upah lainnya).

²⁴ PNS dan anggota TNI dicakup oleh Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) yang dikelola oleh PT Taspen dan PT Asabri. Karena skema-skema terpisah tersebut sebagian direformasi berdasarkan UU No. 40/2004, jenis dan tingkat manfaatnya serupa dengan program umum yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan.

- Skema Jaminan Pensiun (JP) juga diperkenalkan pada 2015, dan memberikan manfaat berkala kepada pekerja penerima upah dalam hal hari tua, disabilitas total tetap, dan ahli waris. Program baru ini diselenggarakan berdasarkan prinsip manfaat pasti dan dibiayai melalui iuran yang dibayarkan bersama oleh pekerja dan pemberi kerja. UU No. 40 Tahun 2004 mengatur bahwa pemberi kerja wajib mendaftarkan pekerjanya secara bertahap dalam skema JP sesuai dengan peraturan pelaksanaannya. berkenaan dengan hal ini, Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 menjadwalkan pendaftaran pekerja penerima upah yang bekerja di perusahaan besar dan menengah pada bulan Juli 2015. Kerangka waktu perluasan cakupan kepada pekerja di usaha kecil dan mikro tidak diatur dalam peraturan ini.

Sementara UU No. 40/2004 menguraikan prinsip-prinsip dasar dan karakteristik umum SJSN yang baru, UU No. 24/2011 memberikan kerangka kelembagaan untuk pelaksanaan sistem tersebut. UU yang kedua ini mengamanatkan pembentukan dua badan penyelenggara jaminan sosial nirlaba untuk mengelola SJNS di tingkat nasional. BPJS Kesehatan menyelenggarakan Program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) sejak mulai beroperasi pada 2014, dan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan skema JHT, JKK, JKM, dan JP sejak tahun 2015.

UU No. 40 Tahun 2004 mengatur bahwa kepesertaan dalam SJSN yang baru dibentuk tersebut bersifat bertahap, dengan mempertimbangkan kemampuan ekonomi penduduk. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2013 menetapkan jadwal pendaftaran bertahap pada berbagai skema jaminan sosial yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan. Secara khusus, peraturan ini menetapkan dua tahap penggabungan PNS ke dalam SJSN. Tahap awal dijadwalkan untuk tahun 2015 dan mencakup pendaftaran pegawai sektor publik ke dalam manfaat JKK, JHT, dan JKM. Tahap kedua akan berlangsung pada 2029 dan mencakup pendaftaran kategori pekerja ini ke dalam skema JP. Sementara itu, cakupan masih diselenggarakan melalui program terpisah yang dikelola oleh PT Taspen dan PT Asabri.

A1.4. Aturan cakupan

Sementara UU No. 40/2004 bertujuan untuk mencakup seluruh penduduk Indonesia secara wajib, cakupan akan diperluas secara bertahap dengan mempertimbangkan kemampuan membayar iuran penduduk. Selama tahap transisi, meskipun jaminan JKK, JKM dan JHT bersifat wajib untuk semua pekerja penerima upah dan bukan penerima upah, namun jaminan JP hanya diwajibkan untuk pekerja penerima upah di perusahaan dengan ukuran tertentu. Aturan pentahapan yang ditetapkan oleh Peraturan Presiden No. 109 Tahun 2013 ditunjukkan di tabel A1.1. Peraturan Presiden tersebut menetapkan bahwa semua pekerja penerima upah akan dicakup dalam skema JP pada 2029. Pegawai negeri sipil, anggota TNI dan Polri akan tetap dalam skema mereka saat ini sampai tahun 2029 dan akan bergabung dengan skema baru setelahnya.

Tabel A1.1. Pentahapan cakupan untuk berbagai jaminan

	Tahap I (Mulai bulan Juli 2015)	Tahap II
Pekerja penerima upah		
Perusahaan besar	JKK, JP, JHT, JKM	
Perusahaan menengah	JKK, JP, JHT, JKM	
Perusahaan kecil	JKK, JHT, JKM	JP
Perusahaan mikro	JKK, JKM	JP, JHT
Pekerja bukan penerima upah		

Pengusaha	JKK, JHT, JKM	JP
Pekerja	JKK, JKM	JP, JHT

JKK = jaminan kecelakaan kerja; JP = jaminan pensiun; JHT = jaminan hari tua; JKM = jaminan kematian

A1.5. Ketentuan mengenai jaminan hari tua, disabilitas dan kematian

Manfaat pada hari tua, disabilitas atau kematian diberikan dalam dua skema: JHT memberikan manfaat lump sum, dan JP memberikan pensiun.

A1.5.1. Jaminan hari tua (JHT)

PT Jamsostek merupakan dana providen yang memberikan manfaat dalam hal hari tua, disabilitas atau kematian. Manfaat-manfaat tersebut terus dibayarkan di bawah skema baru yang dijalankan oleh BPJS Ketenagakerjaan. Meskipun beberapa perubahan telah dilakukan, besaran iuran tidak berubah. Peraturan Pemerintah No. 46/2015 dijadikan acuan. Belakangan, sebuah peraturan baru (PP No. 60/2015) mengubah ketentuan di mana pekerja dapat menarik iuran mereka ke dana tersebut. Peraturan No.2 tahun 2022 menghapus kemungkinan untuk melakukan penarikan dari rekening dalam hal selain hari tua, disabilitas, atau kematian. Tabel A1.2 menyajikan perbandingan ketentuan skema JHT lama dan baru.

Tabel A1.2. Perbandingan ketentuan sistem JHT lama dan baru

Ketentuan	Sistem lama	Sistem baru
Populasi yang dicakup	Semua pekerja yang bekerja pada pemberi kerja yang memiliki 10 pekerja atau lebih atau dengan total gaji bulanan 1 juta rupiah atau lebih	Seluruh pekerja, termasuk ekspatriat, yang telah bekerja lebih dari 6 bulan. Pada tahap transisi, JHT tidak boleh diterapkan pada pekerja yang bekerja pada pemberi kerja yang memiliki pekerja kurang dari 5 orang.
Besaran iuran	Pemberi kerja: 3,7% Pekerja: 2,0% Pekerja mandiri: 2,0%	Tidak ada perubahan
Penarikan	Dimungkinkan menarik nilai akun jika seseorang: – Berhenti bekerja dan menganggur paling singkat selama satu bulan (harus telah membayar iuran paling singkat selama 5 tahun) – Berhenti dan sekarang ditanggung oleh program pegawai negeri sipil – Meninggalkan Indonesia	Hingga tahun 2021, kemungkinan menarik 30% dari jumlah yang terakumulasi di rekening individu untuk perumahan, ditambah 10% untuk keperluan lain-lain setelah 10 tahun membayar iuran. Peraturan Menteri Ketenagakerjaan No.2 Tahun 2022 menghapus kemungkinan melakukan penarikan dari rekening dalam hal selain hari tua, disabilitas, atau kematian. Amandemen baru yang diadopsi pada bulan Mei 2022 memperkenalkan kembali kemungkinan untuk melakukan penarikan.
Manfaat ahli waris	Pembayaran rekening (iuran + bunga) kepada ahli waris	Tidak ada perubahan
Manfaat disabilitas	Pembayaran rekening (iuran + bunga) dalam hal disabilitas tetap	Tidak ada perubahan
Manfaat hari tua	Pembayaran rekening (iuran + bunga) pada usia 56 tahun ke atas	Tidak ada perubahan

UU No. 40/2004 memperluas cakupan ke semua pekerja yang bekerja di perusahaan yang memiliki pekerja lima orang atau lebih. Pekerja penerima upah dan pekerja mandiri bukan penerima upah dicakup.

Namun, besaran iuran maksimum untuk pekerja mandiri sama dengan besaran iuran untuk pekerja penerima upah, yaitu 2 persen dari pendapatan. Ini berarti bahwa, dengan semua hal lain dianggap sama, pada saat pensiun mereka akan menerima pembayaran lump sum yang merepresentasikan 35 persen (yaitu 2 persen dibagi 5,7 persen) dari pembayaran untuk pekerja penerima upah.

Perbedaan penting lainnya antara sistem lama dan baru adalah penarikan dari rekening. Sesuai Peraturan Pemerintah No.46/2015, penarikan hanya diperbolehkan untuk perumahan, dengan penarikan maksimal 30 persen dari nilai masing-masing rekening, dan sampai batas 10 persen dari nilai masing-masing rekening untuk tujuan lain-lain. Dalam sistem lama, hampir semua uang di rekening ditarik sebelum pensiun. Namun, dalam Peraturan tersebut, peserta berhak menarik

maksimal 40 persen, yaitu 30 persen ditambah 10 persen, dari rekening selama periode iuran. Perubahan tersebut akan menghasilkan lump sum pensiun yang lebih baik dari dana JHT dibandingkan dengan sistem lama. Namun, perubahan tersebut tidak berumur panjang, dan syarat penarikan tersebut direvisi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2015. Berdasarkan peraturan baru tersebut, pekerja sekarang dapat menarik 100 persen dari jumlah yang terkumpul (iuran pekerja dan pemberi kerja) pada saat pensiun, mengalami disabilitas total tetap, meninggal dunia, mengundurkan diri, pemutusan hubungan kerja atau bila meninggalkan negara secara permanen.

A1.5.2. Jaminan pensiun (JP)

Pensiun disabilitas tetap, pensiun ahli waris, dan pensiun usia tua diberikan oleh skema pensiun yang baru. Tabel A1.3 menguraikan ketentuan utama skema pensiun.

Tabel A1.3. Ketentuan utama skema JP, sesuai Peraturan No. 45/2015

Ketentuan	Uraian
Populasi yang dicakup	Pekerja penerima upah di perusahaan menengah atau besar
Syarat eligibilitas untuk mendapat pensiun	Hari tua: 15 tahun iuran Disabilitas: 15 tahun iuran atau telah membayar iuran dengan kepadatan 80% dan kejadian yang menyebabkan disabilitas total tetap terjadi setelah menjadi anggota paling singkat 1 bulan. Tingkat kepadatan iuran adalah rasio jumlah bulan iuran dibagi total masa kepesertaan. Ahli waris: 15 tahun iuran atau telah membayar iuran dengan kepadatan 80% dan peserta meninggal setelah kepesertaan paling singkat 1 tahun
Usia pensiun	56 hingga tahun 2018, naik menjadi 57 pada 2019 dan naik 1 tahun setiap tiga tahun hingga maksimal 65 tahun Tidak dimungkinkan pensiun dini
Rumus pensiun	$1\% \times \text{jumlah masa kerja} \times \text{rata-rata gaji karier yang diindeks}$ (Gaji karier yang diindeks dengan inflasi)
Pembayaran lump sum	Untuk orang yang tidak memenuhi kualifikasi untuk pensiun hari tua, disabilitas atau ahli waris: penggantian iuran ditambah bunga
Pensiun disabilitas	Untuk disabilitas total dan tetap 100% pensiun hari tua
Pensiun janda	50% pensiun hari tua atau disabilitas yang diterima atau berhak diterima oleh almarhum
Pensiun anak	Dibayar jika tidak ada janda Jumlah untuk setiap anak: – 50% pensiun hari tua atau disabilitas yang diterima atau berhak diterima oleh almarhum – 50% pensiun janda jika janda meninggal atau menikah lagi Dibayarkan untuk maksimal dua anak Dibayar hingga anak meninggal, menikah, bekerja atau mencapai usia 23 tahun
Pensiun orang tua	Dibayarkan kepada orang tua peserta yang meninggal sebelum pensiun, tidak menikah, dan tidak memiliki anak 20% pensiun hari tua atau disabilitas yang diterima atau berhak diterima oleh almarhum Dibatasi untuk 1 orang tua Pensiun berakhir ketika orang tua meninggal
Besaran iuran	Pemberi kerja: 2% Pekerja: 1% Dinilai ulang paling lama setiap tiga tahun dan naik secara bertahap menjadi 8% (tidak ada jadwal pasti yang ditunjukkan)

Upah bulanan maksimum (pagu)	Upah bulanan tertinggi yang digunakan sebagai dasar penghitungan manfaat pensiun untuk tahun 2015 adalah 7 juta rupiah. Disesuaikan dengan tingkat pertumbuhan PDB tahunan di tahun sebelumnya. Upah bulanan (gaji pokok dan tunjangan/manfaat tetap) digunakan sebagai dasar penghitungan iuran. Pagu mengacu pada upah yang sama.
Pensiun tahunan maksimum	3,6 juta rupiah per bulan, disesuaikan setiap tahun berdasarkan tingkat inflasi (CPI) tahun sebelumnya
Pensiun bulanan minimum	300.000 rupiah per bulan, disesuaikan setiap tahun berdasarkan tingkat inflasi (CPI) tahun sebelumnya.
Penyesuaian pembayaran pensiun	100% inflasi (CPI)

► Lampiran 2. Metodologi analisis aktuarial

Penilaian aktuarial ini menggunakan metodologi komprehensif yang dikembangkan oleh ILO untuk mengkaji status aktuarial dan keuangan jangka panjang skema pensiun nasional. Alat pemodelan ini (model pensiun ILO) mencakup model populasi, ekonomi, angkatan kerja, upah dan manfaat jangka panjang.

Penilaian aktuarial dimulai dengan proyeksi lingkungan demografi dan ekonomi Indonesia di masa mendatang. Selanjutnya, faktor-faktor dan asumsi-asumsi proyeksi yang secara khusus terkait dengan skema tersebut ditentukan dan digunakan dikombinasikan dengan kerangka demografi/ekonomi.

A2.1. Pemodelan lingkungan demografi dan ekonomi

Penggunaan model proyeksi aktuarial ILO memerlukan pengembangan asumsi demografi dan ekonomi yang terkait dengan populasi umum, pertumbuhan ekonomi, pasar tenaga kerja dan kenaikan dan distribusi upah. Asumsi ekonomi lainnya terkait dengan tingkat pengembalian investasi di masa depan, indeksasi manfaat dan penyesuaian parameter misalnya pendapatan maksimum yang dapat diasuransikan dan tingkat manfaat besaran tetap di masa depan. Asumsi dipilih untuk mencerminkan tren jangka panjang alih-alih memberi bobot yang tidak semestinya pada pengalaman terkini.

Populasi umum

Populasi umum diproyeksikan mulai dengan data terbaru mengenai populasi umum, dan menerapkan asumsi mortalitas, fertilitas, dan migrasi yang sesuai.

Pertumbuhan ekonomi

Peningkatan produktivitas tenaga kerja, pangsa upah dari PDB dan tingkat inflasi menjadi masukan eksogen untuk model ekonomi. Pertumbuhan PDB jangka panjang merupakan hasil asumsi tentang evolusi angkatan kerja, tingkat kesempatan kerja dalam angkatan kerja dan produktivitas tenaga kerja di masa depan.

Tenaga kerja, kesempatan kerja dan populasi tertanggung

Proyeksi angkatan kerja, yakni jumlah orang yang tersedia untuk bekerja, diperoleh dengan menggunakan asumsi tingkat partisipasi angkatan kerja terhadap proyeksi jumlah orang dalam populasi umum. Tingkat kesempatan kerja diasumsikan untuk masa depan dan pengangguran dihitung sebagai selisih antara angkatan kerja dan kesempatan kerja.

Upah

Berdasarkan alokasi total PDB ke pendapatan modal dan pendapatan tenaga kerja, upah rata-rata awal dihitung dengan membagi total upah dalam PDB dengan jumlah total orang yang bekerja.

Dalam jangka menengah, perkembangan upah riil diperbandingkan dengan pertumbuhan produktivitas tenaga kerja. Dalam beberapa situasi pasar tenaga kerja, upah mungkin tumbuh lebih cepat atau lebih lambat dari pada produktivitas. Namun, karena kajian ini berperspektif jangka panjang, kenaikan upah riil diasumsikan secara bertahap menyatu dengan kenaikan produktivitas tenaga kerja riil. Upah diperkirakan akan menyesuaikan dengan tingkat efisiensi dari waktu ke waktu.

Asumsi distribusi upah juga diperlukan untuk mensimulasikan kemungkinan dampak sistem perlindungan sosial terhadap distribusi pendapatan, misalnya melalui ketentuan pensiun

minimum dan maksimum. Asumsi dibangun berdasarkan perbedaan upah menurut usia dan jenis kelamin, serta persebaran upah antar kelompok pendapatan.

A2.2. Pemodelan pengembangan keuangan skema

Pemilihan asumsi proyeksi mempertimbangkan pengalaman terkini terkait skema sejauh informasi tersedia. Asumsi dipilih untuk mencerminkan tren jangka panjang alih-alih memberi bobot yang tidak semestinya terhadap pengalaman terkini. Proyeksi dilakukan secara terpisah untuk masing-masing jenis kelamin.

Tujuan proyeksi pensiun

Tujuan model pensiun ada dua. Pertama, model tersebut digunakan untuk menilai kelayakan keuangan skema pensiun. Ini mengacu pada ukuran keseimbangan jangka panjang antara pendapatan dan pengeluaran masing-masing skema. Jika terjadi ketidakseimbangan, direkomendasikan untuk melakukan revisi besaran iuran, struktur manfaat, atau alokasi aset. Kedua, model tersebut dapat digunakan untuk mengkaji dampak keuangan berbagai pilihan reformasi, sehingga membantu pengambil kebijakan dalam merancang ketentuan manfaat dan pembiayaan. Lebih khusus lagi, model pensiun tersebut digunakan untuk menyusun proyeksi jangka panjang mengenai pengeluaran dan pendapatan yang dapat diasuransikan di bawah skema, untuk tujuan:

- menilai pilihan untuk membangun cadangan kontingensi atau teknis;
- mengusulkan jadwal besaran iuran yang konsisten dengan pendanaan dan tujuan investasi; dan
- menguji bagaimana sistem bereaksi terhadap perubahan kondisi ekonomi dan demografi.

Data dan asumsi pensiun

Proyeksi pensiun memerlukan kerangka demografi dan ekonomi makro yang telah diuraikan dan, selain itu, seperangkat asumsi yang spesifik untuk skema.

Pangkalan data pada tanggal penilaian mencakup populasi tertanggung, distribusi upah yang dapat diasuransikan antar para pembayar iuran, distribusi layanan yang dikreditkan sebelumnya, dan pensiun yang dibayar. Data dipilih berdasarkan usia dan jenis kelamin.

Asumsi yang spesifik skema misalnya tingkat kejadian disabilitas dan distribusi pensiun menurut usia ditentukan dengan mengacu pada ketentuan skema dan pengalaman historis yang khusus terkait skema.

Proyeksi pendapatan investasi tahunan memerlukan informasi tentang aset yang ada pada tanggal penilaian. Asumsi tingkat pengembalian dirumuskan berdasarkan sifat aset skema, kinerja dana sebelumnya, kebijakan investasi skema, dan asumsi tentang pertumbuhan ekonomi dan perkembangan upah di masa depan.

Populasi tertanggung

Proyeksi populasi tertanggung berasal dari proyeksi angkatan kerja dan kesempatan kerja. Model mengasumsikan pergerakan peserta antara kelompok tertanggung aktif dan tidak aktif. Pergerakan tersebut disimulasikan dengan membandingkan proyeksi tertanggung aktif selama dua tahun berturut-turut dan untuk masing-masing kelompok umur/jenis kelamin. Jika jumlah

orang berkurang lebih dari jumlah orang yang meninggal atau menjadi penyandang disabilitas selama tahun tersebut (untuk usia di mana pensiun tidak memungkinkan), maka selisihnya dianggap merepresentasikan orang tidak aktif baru. Dalam kasus sebaliknya, diasumsikan bahwa orang-orang yang sebelumnya tidak aktif masuk kembali ke dalam populasi tertanggung yang aktif.

Pendekatan proyeksi pensiun

Proyeksi pensiun dilakukan mengikuti metodologi kohort tahun demi tahun. Populasi yang ada menua dan secara bertahap digantikan oleh kohort peserta secara berturut-turut setiap tahun sesuai dengan asumsi demografi dan cakupan. Proyeksi pendapatan yang dapat diasuransikan dan pengeluaran manfaat kemudian dilakukan sesuai dengan asumsi ekonomi dan ketentuan skema.

Pensiun merupakan manfaat jangka panjang. Dengan demikian, kewajiban finansial yang diterima oleh masyarakat saat mengadopsi ketentuan pembiayaan dan ketentuan manfaat untuk mereka juga bersifat jangka panjang. Kepesertaan dalam skema pensiun berlaku selama masa dewasa, baik sebagai pembayar iuran ataupun penerima manfaat, yaitu hingga 70 tahun untuk seseorang yang memasuki skema pada usia 16 tahun, pensiun pada usia 65 tahun dan meninggal dunia pada beberapa tahun berikutnya. Selama mereka bekerja, para pembayar iuran secara bertahap membangun hak pensiun yang akan dibayarkan, bahkan setelah kematian mereka, kepada ahli waris mereka. Tujuan proyeksi pensiun bukan untuk meramalkan perkembangan pendapatan dan pengeluaran skema secara pasti, tetapi untuk memeriksa kelayakan keuangannya. Ini memerlukan evaluasi skema berkenaan dengan keseimbangan relatif antara pendapatan dan pengeluaran di masa depan.

A2.3. Deskripsi model secara rinci

Untuk informasi lebih lanjut, panduan teknis yang merinci semua konsep metodologis yang mendasari model pensiun ILO tersedia di: <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55195>

► Lampiran 3. Data dan dasar aktuarial untuk skema JP

Selain asumsi umum demografi dan ekonomi yang disajikan di laporan ini, proyeksi keuangan sistem pensiun Indonesia memerlukan pangkalan data khusus untuk skema tersebut (karakteristik tertanggung dan pembayaran pensiun) dan asumsi aktuarial yang sesuai.

Data mengenai tertanggung JP aktif dan pensiunan diperoleh dari BPJS Ketenagakerjaan.

A3.1. Pembayar iuran dan penghasilan tertanggung

A3.1.1. Jumlah orang tertanggung dan penghasilan rata-rata

Pada 2020, jumlah pembayar iuran skema JP aktif adalah sebanyak 12.529.760. Ini merepresentasikan jumlah orang yang membayar paling sedikit satu iuran selama tahun tersebut. Kecilnya jumlah kasus yang muncul pada usia 60 tahun ke atas dalam pangkalan data digabungkan dengan kelompok usia 55-59 tahun.

Rata-rata penghasilan tertanggung adalah 4.192.594 untuk laki-laki dan 3.918.746 untuk perempuan pada 2020. Informasi menunjukkan bahwa mungkin ada penghasilan yang tidak dilaporkan untuk tujuan jaminan sosial oleh pemberi kerja tertentu. Namun, tidak ada data pasti yang diberikan terkait hal tersebut, sehingga penilaian aktuarial didasarkan pada data yang tersedia. Sepanjang iuran dan manfaat didasarkan pada pendapatan yang sama, ini tidak berdampak signifikan pada keseimbangan keuangan skema, kecuali sejauh pensiun minimum cukup murah hati dalam kaitannya dengan rata-rata penghasilan tertanggung.

Data tentang pembayar iuran aktif dan rata-rata penghasilan muncul di tabel A3.1.

Tabel A3.1. Pembayar iuran aktif dan rata-rata penghasilan tertanggung, menurut usia dan jenis kelamin, 2020

Usia	Laki-laki		Perempuan	
	Jumlah *	Rata-rata penghasilan bulanan	Jumlah *	Rata-rata penghasilan bulanan
15-19	114 085	3 479 174	155 378	3 059 547
20-24	1 135 407	3 552 541	912 817	3 412 105
25-29	1 736 755	3 904 871	949 416	3 885 378
30-34	1 553 426	4 193 407	669 583	4 113 496
35-39	1 325 893	4 326 621	532 673	4 080 593
40-44	1 049 448	4 463 374	402 281	4 245 704
45-49	804 553	4 656 967	258 111	4 445 375
50-54	573 636	4 854 160	152 127	4 668 780
55-59	166 526	4 742 495	37 645	4 701 890
Total	8 459 729	4 192 594	4 070 031	3 918 746

* Jumlah pekerja yang membayar paling sedikit satu iuran selama tahun tersebut

Sumber: BPJS Ketenagakerjaan.

Skema JP juga menghitung jumlah tertentu orang tertanggung tidak aktif yang telah berhenti membayar iuran tetapi tidak mengklaim manfaat. Mereka dapat dilihat di tabel A3.2. Orang tertanggung tidak aktif berusia di atas 56 tahun dikeluarkan dari penilaian keuangan.

Tabel A3.2. Orang tertanggung tidak aktif per 31 Desember 2020, menurut usia dan jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
15–19	56 619	82 489
20–24	1 498 243	1 495 537
25–29	2 284 385	1 687 092
30–34	1 678 016	863 783
35–39	1 192 587	518 516
40–44	836 034	319 130
45–49	530 503	163 431
50–54	354 768	86 758
55–56	140 995	31 213
Total	8 572 150	5 247 949

A3.1.2. Skala gaji

Skala gaji diperoleh dari profil penghasilan pembayar iuran aktif yang terlihat. Tabel A3.3 menyajikan skala gaji untuk masing-masing jenis kelamin.

Tabel A3.3. Skala gaji (rasio gaji pada usia tertentu terhadap gaji pada usia 15), menurut jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
15	1,00	1,00
20	1,09	1,06
25	1,22	1,23
30	1,31	1,34
35	1,38	1,39
40	1,43	1,40
45	1,49	1,44
50	1,55	1,53
55	1,56	1,58
60	1,56	1,58
65	1,56	1,58

A3.1.3. Kepadatan iuran

Kepadatan iuran merepresentasikan proporsi tahun di mana iuran dibayarkan oleh rata-rata pembayar iuran. Mereka digunakan untuk memperkirakan jumlah iuran yang dibayarkan setiap tahun. Faktor kepadatan rata-rata berdasarkan usia dan jenis kelamin dapat dilihat di tabel A3.4. Faktor-faktor tersebut mencerminkan pengalaman tahun 2020.

Faktor kepadatan yang tercantum di Tabel A3.4 juga digunakan untuk memperkirakan persentase orang tertanggung pada usia muda yang tidak memenuhi kriteria “kepadatan karier rata-rata 80 persen” untuk eligibilitas atas manfaat disabilitas atau ahli waris (bila mereka tidak memenuhi kriteria iuran minimum 15 tahun).

Tabel A3.4. Kepadatan iuran, menurut usia dan jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
15	0,47	0,42
20	0,85	0,83
25	0,94	0,92
30	0,96	0,96
35	0,97	0,98
40	0,98	0,99
45	0,99	1,00
50	1,00	1,00
55	1,00	1,00
60	1,00	1,00

A3.1.4. Proyeksi pertumbuhan populasi tertanggung

Populasi tertanggung JP (12,5 juta pada 2020) merepresentasikan 25 persen dari total pekerjaan berupah (49,8 juta). Cakupan legal di bawah skema JP direncanakan untuk diperluas di masa mendatang secara bertahap, sesuai tabel A3.5

Tabel A3.5. Rencana perluasan bertahap skema JP ke berbagai pekerja

Jenis pekerja	Tahap/tahun
Pekerja penerima upah	
Perusahaan besar	Tahap I (Juli 2015)
Perusahaan menengah	Tahap I (Juli 2015)
Perusahaan kecil	Tahap II
Perusahaan mikro	Tahap II
Pekerja bukan penerima upah	Tahap II
Sektor publik	2030

Dalam konteks itu, diasumsikan bahwa populasi yang dicakup akan meningkat di masa depan sehingga akan merepresentasikan persentase pekerja penerima upah yang naik secara bertahap, dari 25 persen pada 2020 menjadi 70 persen pada 2100 (untuk kedua jenis kelamin).

Mengingat bahwa di bawah kerangka angkatan kerja di bagian 3.2 di atas, juga diproyeksikan bahwa pekerja penerima upah akan naik dari waktu ke waktu (dari 38,1 persen dari total pekerjaan pada 2020 menjadi 60 persen pada 2070), dengan hasil bahwa populasi tertanggung JP akan merepresentasikan 42 persen dari total pekerjaan pada 2100 (lihat tabel A3.6).

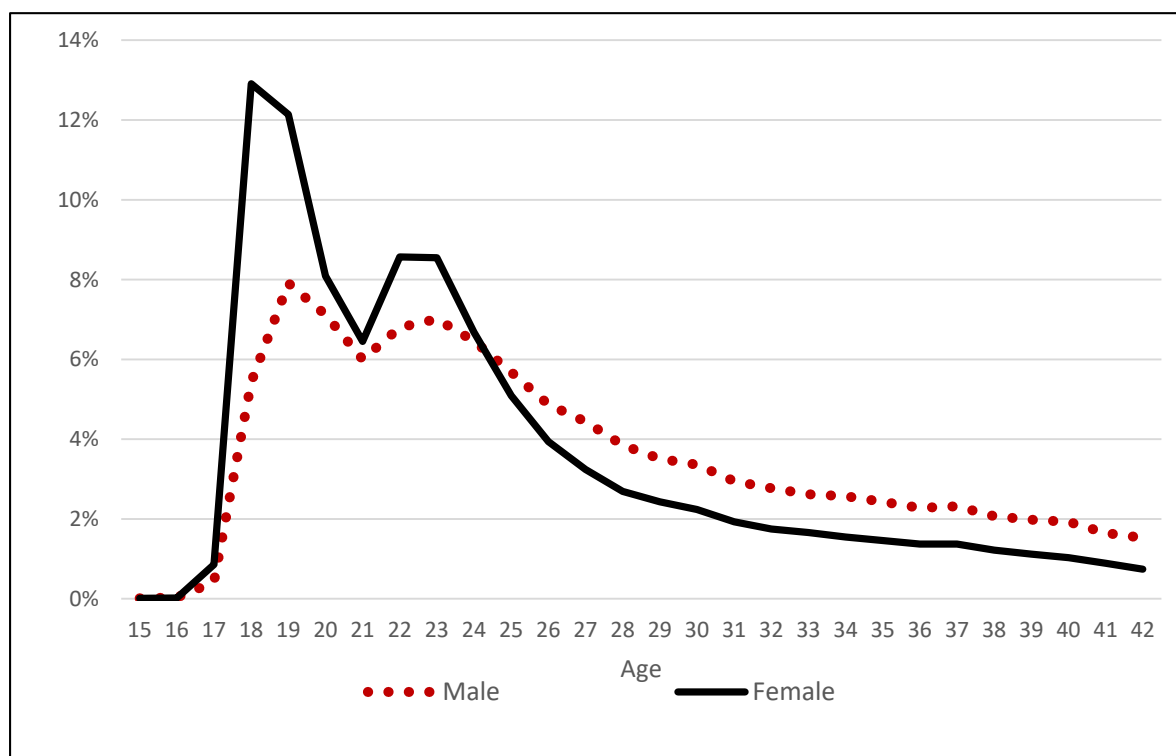
Tabel A3.6. Proyeksi tingkat cakupan di bawah skema JP

Tahun	Cakupan JP sebagai % total pekerjaan		Cakupan JP sebagai % pekerja penerima upah	
	Laki-laki	Perempuan	Laki-laki	Perempuan
2020	10,8%	7,8%	28,3%	20,5%
2030	14,7%	12,1%	34,6%	28,4%
2040	18,6%	16,3%	39,7%	34,9%
2050	22,5%	20,6%	43,9%	40,2%
2060	26,4%	24,9%	47,4%	44,8%
2070	30,3%	29,2%	50,5%	48,6%
2080	34,2%	33,4%	57,0%	55,7%
2090	38,1%	37,7%	63,5%	62,9%
2100	42,0%	42,0%	70,0%	70,0%

A3.1.5. Sebaran pendatang baru

Gambar A3.1 mengilustrasikan sebaran usia pendatang baru dalam skema. Sekalipun data mencakup pendatang baru pada usia yang lebih tinggi, diasumsikan, untuk penilaian keuangan, bahwa pendatang baru akan terkonsentrasi sebelum usia 43 tahun untuk memungkinkan mereka mengakumulasi iuran minimum 15 tahun sebelum pensiun.

► **Gambar A3.1. Sebaran usia pendatang baru**



A3.1.6. Akumulasi kredit masa lalu

Tabel A3.7 menunjukkan rata-rata akumulasi layanan peserta JP aktif saat ini per Desember 2020. Skema JP diperkenalkan pada 2015; ini menjelaskan mengapa layanan masa lalu tidak dapat

melebihi enam tahun. Orang tertanggung yang tidak aktif pada tanggal penilaian diasumsikan telah mengakumulasi, rata-rata, satu tahun lebih sedikit dari orang tertanggung yang aktif.

Tabel A3.7. Rata-rata akumulasi layanan masa lalu per Desember 2020, menurut usia dan jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
15	1,07	1,00
20	1,63	1,76
25	2,65	2,71
30	3,49	3,73
35	3,75	3,98
40	3,90	4,17
45	4,08	4,28
50	4,26	4,44
55	4,11	4,30
60	6,00	6,00

A3.2. Asumsi demografi terkait dengan skema

A3.2.1. Mortalitas orang tertanggung

Angka mortalitas populasi tertanggung aktif diasumsikan lebih rendah dari pada angka mortalitas populasi umum. Ini teramati di banyak negara: orang yang membayar iuran pada skema pensiun biasanya memiliki status sosial-ekonomi yang lebih tinggi, yang menghantarkan pada angka mortalitas yang lebih rendah. Untuk analisis aktuarial ini, diasumsikan bahwa angka mortalitas populasi tertanggung adalah setara dengan 70 persen angka mortalitas populasi umum. Ini berarti kenaikan angka harapan hidup sekira 3 tahun pada usia 60 tahun. Angka mortalitas diasumsikan menurun secara terus menerus selama periode proyeksi (sampel angka mortalitas disajikan pada Tabel A3.8).

Pola mortalitas ini juga digunakan untuk memproyeksikan manfaat ahli waris yang harus dibayarkan pada kematian orang tertanggung atau pensiunan.

Untuk pensiunan disabilitas, angka mortalitas ditetapkan setara dengan 5 kali angka mortalitas populasi umum pada usia 20 tahun, menurun secara linear menjadi 3 kali pada usia 60 tahun, dan tetap pada angka tersebut untuk usia di atas 60 tahun.

Tabel A3.8. Angka mortalitas, menurut usia dan jenis kelamin, pada 2020 dan 2050

Usia	Laki-laki		Perempuan	
	2020	2050	2020	2050
0	0,02486	0,01784	0,01474	0,00672
5	0,00123	0,00154	0,00073	0,00051
10	0,00057	0,00055	0,00050	0,00050
15	0,00089	0,00075	0,00057	0,00050
20	0,00117	0,00085	0,00078	0,00058
25	0,00110	0,00051	0,00094	0,00076
30	0,00115	0,00050	0,00115	0,00088
35	0,00199	0,00113	0,00157	0,00105
40	0,00328	0,00481	0,00224	0,00147
45	0,00458	0,00528	0,00328	0,00214
50	0,00610	0,00209	0,00484	0,00314
55	0,00978	0,00200	0,00704	0,00463
60	0,01743	0,00943	0,01025	0,00678
65	0,02881	0,02153	0,01648	0,01058
70	0,04417	0,03401	0,02809	0,01792
75	0,06413	0,04578	0,04758	0,03228
80	0,09407	0,06569	0,07872	0,05680
85	0,14480	0,10154	0,13280	0,09816
90	0,22497	0,15577	0,22056	0,16130
95	0,30503	0,21094	0,30849	0,22565
100	0,38204	0,26677	0,39258	0,28991

A3.2.2. Angka kejadian disabilitas

Dengan tidak adanya pengalaman yang cukup mengenai kejadian disabilitas di bawah skema JP, angka kejadian didasarkan pada pengalaman skema Malaysia, yang tampaknya mengakui disabilitas, untuk tujuan pensiun, dengan syarat-syarat yang serupa dengan syarat-syarat skema JP. Angka kejadian disabilitas diasumsikan tetap konstan untuk keseluruhan periode proyeksi (lihat tabel A3.9).

Tabel A3.9. Angka kejadian disabilitas, menurut usia dan jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
25	0,000090	0,000054
30	0,000235	0,000194
35	0,000549	0,000492
40	0,001062	0,000956
45	0,002009	0,001881
50	0,003962	0,003705
55	0,006980	0,006618

A3.2.3. Tingkat pensiun

Di bawah skema JP, pensiun hari tua dibayarkan hanya jika orang tersebut telah membayar iuran selama 15 tahun kepada skema. Mengingat pendeknya jangka waktu sejak diberlakukannya skema, orang yang saat ini mencapai usia pensiun menerima lump sum, alih-alih pensiun. Tingkat pensiun didapatkan dari pengalaman skema berkenaan dengan pembayaran lump sum yang dibayarkan pada atau setelah usia eligibilitas untuk mendapatkan pensiun hari tua. Saat ini, terlihat bahwa banyak orang yang mengklaim lump sum hari tua (JHT) mereka segera setelah mereka memenuhi eligibilitas untuk mendapatkan manfaat.

Usia eligibilitas pensiun adalah 56 hingga tahun 2018, naik menjadi 57 pada 2019 dan akan naik satu tahun setiap tiga tahun hingga maksimum 65 tahun, yang akan dicapai pada 2043. Meskipun kenaikan usia pensiun ini terencana, namun skema JP hanya merepresentasikan sebagian kecil dari keseluruhan paket yang tersedia saat pensiun, dan bagi sebagian besar pekerja keputusan untuk pensiun tidak didorong oleh kenaikan usia pensiun di bawah JP. Beberapa peraturan disahkan dalam beberapa tahun terakhir untuk menaikkan usia pensiun sektor publik menjadi 58 tahun tanpa ada langkah yang sama di sektor swasta. Secara umum, perjanjian bersama menyebutkan usia pensiun 55 tahun dengan kemungkinan perpanjangan kerja selama tiga tahun lagi.

Dalam konteks tersebut, tingkat pensiun yang tercantum pada tabel A3.10 diasumsikan tetap konstan di masa mendatang.

Tabel A3.10. Tingkat pensiun, menurut usia dan jenis kelamin

Usia	Laki-laki	Perempuan
57	0,7823	0,7085
58	0,3945	0,3625
59	0,0855	0,0566
60	0,0383	0,0254
61	1,0000	1,0000

Model aktuarial mempertimbangkan fakta bahwa usia pensiun di bawah JP akan naik dari waktu ke waktu, sehingga banyak orang akan meninggalkan angkatan kerja sebelum mengakses pensiun JP (menurut tingkat pensiun pada tabel A3.10). Model aktuarial menyatakan orang-orang ini sebagai tidak aktif selama jangka waktu antara pensiun efektif mereka dan tanggal dimulainya pensiun JP.

A3.2.4. Statistik keluarga

Statistik keluarga diperlukan untuk proyeksi manfaat ahli waris. Asumsi harus dibangun terkait probabilitas memiliki pasangan yang memenuhi eligibilitas pada saat kematian, rata-rata usia pasangan, rata-rata jumlah anak (dan ahli waris lain) yang mungkin memenuhi eligibilitas untuk mendapatkan manfaat, dan rata-rata usia anak (dan ahli waris lain). Penting juga untuk menentukan tingkat kelangsungan hidup untuk anak-anak dan penerima manfaat lainnya.

Probabilitas memiliki pasangan yang memenuhi eligibilitas didasarkan pada pengalaman skema yang terbatas mengenai pensiun baru yang dibayarkan pada 2020, dengan penyesuaian berdasarkan pengalaman Malaysia.

Jumlah anak rata-rata sangat rendah karena pensiun ahli waris hanya dapat dibayarkan kepada seorang anak saja jika tidak ada pasangan.

Statistik keluarga disajikan di tabel A3.11.

Tabel A3.11. Statistik keluarga

Usia	Pembayar iuran laki-laki				Pembayar iuran perempuan			
	Probabilitas memiliki pasangan yang memenuhi eligibilitas	Rata-rata usia pasangan	Rata-rata jumlah anak yang memenuhi eligibilitas	Rata-rata usia anak	Probabilitas memiliki pasangan yang memenuhi eligibilitas	Rata-rata usia pasangan	Rata-rata jumlah anak yang memenuhi eligibilitas	Rata-rata usia anak
20	0,06	33	0,000	0	0,47	17	0,000	0
25	0,26	28	0,004	0	0,63	23	0,004	0
30	0,65	30	0,018	4	0,86	28	0,018	4
35	0,99	33	0,031	9	0,92	33	0,031	9
40	1,07	38	0,043	14	0,89	37	0,043	14
45	1,04	42	0,037	19	0,84	41	0,037	19
50	1,02	47	0,012	22	0,72	46	0,012	22
55	1,01	51	0,000	22	0,36	51	0,000	22
60	1,01	56	0,000	22	0,16	56	0,000	22
65	1,00	61	0,000	22	0,15	61	0,000	22
70	1,00	66	0,000	22	0,15	66	0,000	22
75	1,00	71	0,000	22	0,15	71	0,000	22
80	1,00	76	0,000	22	0,15	76	0,000	22
85	1,00	81	0,000	22	0,15	81	0,000	22
90	1,00	86	0,000	22	0,15	86	0,000	22

A3.3. Asumsi lain

A3.3.1. Indeksasi pensiun dalam pembayaran dan parameter skema

Diasumsikan bahwa pembayaran pensiun diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan CPI.

Menurut UU:

- besaran pensiun minimum dan maksimum diindeks setiap tahun sejalan dengan kenaikan CPI; dan

- penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan disesuaikan setiap tahun sejalan dengan pertumbuhan PDB riil (ditentukan menurut kerangka ekonomi makro umum laporan ini).

A3.3.2. Pengeluaran administrasi

Diproyeksikan bahwa pengeluaran administrasi akan setara dengan 0,2 persen dari total pendapatan tertanggung ditambah 4,7 persen pengeluaran manfaat. Karena skema JP masih baru, maka persentase tersebut ditentukan berdasarkan pengalaman skema JHT saat ini, mengingat skema JHT telah mencapai tingkat kematangan tertentu yang lebih tepat untuk memproyeksikan biaya jangka panjang di bawah JP.

A3.4. Pensiun dalam pembayaran pada tanggal penilaian

Sebaran usia dan jenis kelamin pensiun dalam pembayaran pada bulan Desember 2020 disajikan pada tabel A3.12 (untuk laki-laki) dan tabel A3.13 (untuk perempuan). Saat ini tidak ada pensiun hari tua dalam pembayaran karena pendeknya jangka waktu sejak diberlakukannya skema dan persyaratan iuran minimum 15 tahun untuk eligibilitas.

Tabel A3.12. Pensiun dalam pembayaran pada bulan Desember 2020 (laki-laki)

Usia	Disabilitas		Janda		Anak dan orang tua	
	Jumlah	Rata-rata pensiun	Jumlah	Rata-rata pensiun	Jumlah	Rata-rata pensiun
0-4	-	-	-	-	46	350 765
5-9	-	-	-	-	133	358 611
10-14	-	-	-	-	190	365 266
15-19	-	-	5	350 700	268	366 829
20-24	-	-	211	365 861	94	379 420
25-29	-	-	1 014	362 457	-	-
30-34	3	467 793	1 933	372 003	-	-
35-39	3	639 820	3 083	381 641	7	350 700
40-44	1	423 790	4 635	396 495	26	350 761
45-49	1	381 770	5 725	403 079	157	350 788
50-54	4	513 618	4 540	414 036	319	350 925
55-59	1	350 700	1 343	419 436	452	350 829
60-64	-	-	157	396 622	416	350 852
65-69	-	-	16	402 857	277	350 954
70-74	-	-	6	359 270	113	350 854
75-79	-	-	3	350 700	70	350 768
80-84	-	-	1	352 280	22	351 620
85-89	-	-	-	-	3	350 700
90-94	-	-	-	-	2	350 700
95-99	-	-	-	-	1	350 700

Tabel A3.13. Pensiun dalam pembayaran pada bulan Desember 2020 (perempuan)

Usia	Disabilitas		Duda		Anak dan orang tua	
	Jumlah	Rata-rata pensiun	Jumlah	Rata-rata pensiun	Jumlah	Rata-rata pensiun
0-4	-	-	-	-	42	350 738
5-9	-	-	-	-	119	361 301
10-14	-	-	-	-	174	366 519
15-19	-	-	-	-	248	369 007
20-24	-	-	21	363 518	115	400 174
25-29	-	-	167	350 902	-	-
30-34	1	844 700	310	360 673	-	-
35-39	-	-	458	367 514	12	350 700
40-44	-	-	587	369 350	99	350 716
45-49	-	-	584	377 952	246	350 756
50-54	1	651 410	593	386 714	396	350 835
55-59	-	-	438	394 264	426	350 900
60-64	-	-	168	381 234	363	350 882
65-69	-	-	42	381 149	225	350 812
70-74	-	-	7	416 593	121	350 790
75-79	-	-	-	-	67	350 794
80-84	-	-	-	-	39	351 103
85-89	-	-	-	-	5	350 700
90-94	-	-	-	-	4	350 700
95-99	-	-	-	-	-	-

► Lampiran 4. Dasar-dasar aktuarial untuk penetapan biaya manfaat sakit dan maternitas

Lampiran ini menguraikan dasar-dasar aktuarial yang digunakan untuk penetapan biaya manfaat sakit dan maternitas.

A4.1. Manfaat sakit

Proyeksi jumlah penerima manfaat sakit ditentukan dari penerapan tingkat kejadian sakit pada populasi tertanggung JP. Tingkat kejadian sakit ditetapkan sebesar 10 persen dari populasi tertanggung untuk laki-laki dan perempuan berdasarkan data konsultasi rawat jalan yang diperoleh dari publikasi BPS *Women and Men in Indonesia 2021*²⁵ (tabel A4.1) [berikut ini](#).

Tabel A4.1. Tingkat kejadian sakit menurut jenis kelamin

	Laki-laki	Perempuan
Keluhan kesehatan pada bulan lalu (dalam % dari populasi)		
Nasional	26,15%	28,32%
Perkotaan	28,91%	30,58%
Perdesaan	22,43%	25,43%
Konsultasi rawat jalan (dalam % dari keluhan kesehatan)		
Nasional	39,92%	40,97%
Perkotaan	43,75%	42,33%
Perdesaan	33,24%	38,88%
Konsultasi rawat jalan (dalam % dari populasi)		
Nasional	10,44%	11,60%
Perkotaan	12,65%	12,94%
Perdesaan	7,46%	9,89%

Rata-rata durasi pembayaran manfaat diasumsikan selama 15 hari untuk kedua jenis kelamin.

Rata-rata penghasilan penerima manfaat sakit diasumsikan setara dengan orang tertanggung JP. Pendapatan iuran mempertimbangkan kepadatan iuran (lihat tabel A3.4 Lampiran 3).

Pengeluaran administrasi ditetapkan sebesar 5 persen dari total pengeluaran manfaat, berdasarkan pengalaman negara-negara tetangga, dan mengingat bahwa fungsi pemungutan iuran akan mendapat manfaat dari skala ekonomi jika skema diselenggarakan oleh lembaga yang sama dengan cabang jaminan sosial lain.

A4.2. Manfaat maternitas

Proyeksi jumlah penerima manfaat maternitas ditentukan dari penerapan angka fertilitas populasi umum Indonesia terhadap perempuan tertanggung JP. Rata-rata penghasilan

²⁵ Studi ini mencakup periode pandemi COVID-19 (survei pada tahun 2021 dan data sensus tahun 2020). Ini dapat berdampak pada jumlah konsultasi rawat jalan. Namun Buku Tahunan Statistik Indonesia 2021 tidak menunjukkan kenaikan jumlah keluhan kesehatan pada tahun 2020 dibandingkan tahun-tahun sebelumnya (lihat tabel 4.2.6).

tertanggung penerima manfaat maternitas diasumsikan setara dengan rata-rata penghasilan orang tertanggung JP. Angka fertilitas dan rata-rata penghasilan ini digunakan untuk menentukan pengeluaran tahunan untuk manfaat maternitas. Pendapatan iuran mempertimbangkan kepadatan iuran (lihat tabel A3.4 di Lampiran 3).

Pengeluaran administrasi diperkirakan sebesar 5 persen dari total pengeluaran manfaat, berdasarkan pengalaman negara-negara tetangga, dan mengingat bahwa fungsi pemungutan iuran akan mendapat manfaat dari skala ekonomi jika skema diselenggarakan oleh lembaga yang sama dengan cabang jaminan sosial lain.

Tabel A4.2. Jumlah kelahiran dan rata-rata gaji tertanggung terkait dengan masing-masing kelompok tertanggung (2021)

Dari	Jumlah kelahiran	Rata-rata gaji
Semua ibu tertanggung	349 025	4 004 425
Semua ayah tertanggung	394 640	4 411 226
memiliki pasangan tertanggung	55 813	4 377 702
tidak memiliki pasangan tertanggung	338 826	4 416 748
Ibu tertanggung tanpa pasangan tertanggung	293 212	4 004 425

Durasi rata-rata pembayaran manfaat ditentukan secara terpisah untuk ibu dan ayah, sesuai dengan ketentuan masing-masing pilihan. Secara lebih spesifik:

- Tunjangan maternitas dibayarkan terkait dengan semua kelahiran yang terkait dengan perempuan tertanggung (349.025 pada 2021).
- Tunjangan paternitas dibayarkan terkait dengan semua kelahiran yang terkait dengan laki-laki tertanggung (394.640 pada 2021).
- Bantuan kelahiran dibayarkan terkait dengan kelahiran yang terkait dengan perempuan tertanggung dan kelahiran yang terkait dengan laki-laki tertanggung yang menikah dengan perempuan tidak tertanggung (349.025 + 338.826, pada 2021).

Diasumsikan bahwa kedua orang tua menggunakan durasi maksimum yang diizinkan oleh skema, kecuali untuk pilihan tunjangan paternitas yang memberikan durasi pembayaran maksimum 6 minggu, di mana diasumsikan bahwa ayah rata-rata akan mengklaim manfaat sebesar 80 persen dari periode maksimum, atau 4,8 minggu.

Jumlah kelahiran yang menimbulkan manfaat memperhitungkan probabilitas memiliki pasangan, sebagaimana ditentukan untuk penilaian skema JP (lihat Tabel A3.11 Lampiran 3). Lebih lanjut diasumsikan bahwa suami empat tahun lebih tua dari istrinya.

► Lampiran 5. Manfaat pesangon berdasarkan UU Ketenagakerjaan

UU Ketenagakerjaan mengatur manfaat berikut ini untuk diterima oleh seorang pekerja pada saat pemutusan hubungan kerja:

- Uang Pesangon (UP);
- Uang Penghargaan Masa Kerja (UPMK).

Besaran manfaat dihitung sesuai dengan upah bulanan dan lama masa kerja. UP dan UPMK didasarkan pada lama masa kerja sesuai tabel A5.1.

Tabel A5.1. Penghitungan manfaat untuk UP dan UPMK berdasarkan lama masa kerja

Jenis manfaat	Lama masa kerja	Bulan kompensasi
Uang pensiun (UP)	< 1	1
	1-2	2
	2-3	3
	3-4	4
	4-5	5
	5-6	6
	6-7	7
	7-8	8
	> 8	9
Uang penghargaan masa kerja (UPMK)	3-6	2
	6-9	3
	9-12	4
	12-15	5
	15-18	6
	18-21	7
	>21	8

► Lampiran 6. Praktik internasional terkait manfaat maternitas

A6.1. Cakupan

Sebagian besar skema perlindungan maternitas di seluruh dunia dibiayai melalui iuran asuransi sosial (lihat, misalnya, Aljazair, Argentina, Barbados, Negara Plurinasional Bolivia, Chili, Siprus, Mesir, Perancis, Yunani, Italia, Lithuania, Luksemburg, Meksiko, Maroko, Namibia, Peru, Filipina, Portugal, Spanyol, Tunisia dan Turki), dan menjadi bagian dari sistem jaminan sosial nasional wajib yang dibentuk di negara bersangkutan. Skema manfaat maternitas tunai seringkali mencakup kategori pekerja yang sama dengan skema lain yang menjadi bagian dari sistem jaminan sosial nasional wajib. Secara umum, skema-skema tersebut menyediakan cakupan wajib untuk semua pekerja atau kategori pekerja tertentu di sektor formal.

Sebagian negara juga mencakup pekerja mandiri secara wajib dalam skema manfaat maternitas wajib (misalnya, Belize, Siprus, dan Portugal), dan sebagian negara lain hanya mencakup pekerja semacam itu secara sukarela (misalnya, Meksiko). Namun, sistem asuransi sosial wajib juga dapat mengeluarkan beberapa kategori pekerja dari cakupan dan, akibatnya, kategori pekerja tersebut tidak mendapat manfaat dari skema manfaat maternitas. Sejumlah besar negara, misalnya, mengeluarkan pegawai negeri dari skema wajib, tetapi mencakup mereka melalui skema khusus (misalnya, Jepang, Meksiko, Maroko, Filipina, Tunisia, dan Uruguay). Di banyak negara, pekerja rumah tangga (misalnya, Argentina, Yunani, Filipina, dan Republik Bolivarian Venezuela), pekerja pertanian (misalnya, Negara Plurinasional Bolivia, Mesir, dan Sudan) dan pekerja lepas (misalnya, Panama) dikeluarkan dari skema wajib karena adanya kendala dari pendaftaran dan pengumpulan iuran mereka. Terdapat juga beberapa negara di mana hanya pekerja perusahaan dengan jumlah pekerja lebih dari jumlah tertentu, atau di mana cakupan dibatasi hanya untuk industri atau wilayah geografis tertentu.

Di sebagian negara, skema manfaat maternitas dibiayai dari pendapatan umum (pajak) dan cakupan diperluas ke semua penduduk perempuan yang pendapatannya atau pendapatan keluarganya di bawah pendapatan atau kemampuan tertentu yang telah ditetapkan (misalnya, Selandia Baru).

Konvensi ILO

Pasal 48 (a-b) Konvensi No. 102 menyatakan bahwa:

- Semua pekerja perempuan yang termasuk dalam golongan pekerja tertentu, yang golongannya terdiri dari paling sedikit 50 persen dari seluruh pekerja, dicakup oleh skema perlindungan maternitas di negara bersangkutan, atau
- Semua pekerja perempuan dalam golongan populasi ekonomi tertentu, yang golongannya terdiri dari paling sedikit 20 persen dari semua penduduk, dicakup dalam hal maternitas.

Sebaliknya, Pasal 2 Konvensi No. 183 mewajibkan cakupan perlindungan maternitas diperluas ke semua perempuan pekerja, termasuk mereka yang berada dalam bentuk pekerjaan dependen yang tidak biasa. Namun, dengan syarat tertentu, negara dapat mengeluarkan seluruh atau sebagian kategori pekerja tertentu dari ruang lingkup Konvensi bila penerapannya pada mereka akan menimbulkan masalah khusus yang bersifat substansial.

Resolusi ILO

Negara-negara Anggota ILO pada 1985 mengadopsi sebuah resolusi yang meminta pertimbangan prioritas harus diberikan kepada perempuan, sesuai dengan keadaan nasional, untuk perluasan bertahap perlindungan maternitas di semua sektor kegiatan dan perusahaan dalam semua ukuran, termasuk perempuan yang menjadi pekerja lepas, sementara, paruh waktu, subkontrak dan rumahan serta pekerja mandiri dan pekerja keluarga (Resolusi peluang yang sama dan perlakuan yang sama untuk laki-laki dan perempuan dalam pekerjaan, diadopsi oleh Konferensi Perburuhan Internasional pada Sidang ke-71, 1985).

Selain itu, Negara-negara Anggota ILO pada 2004 mengadopsi sebuah resolusi yang menyerukan kepada semua pemerintah dan mitra sosial untuk, di antara tujuan lainnya, menyediakan akses perlindungan maternitas bagi semua perempuan yang bekerja (Resolusi promosi kesetaraan gender, kesetaraan upah dan perlindungan maternitas, diadopsi oleh Konferensi Perburuhan Internasional pada Sidang ke-92, 2004).

A6.2. Syarat kualifikasi

Hampir semua negara yang memiliki skema manfaat maternitas tunai memperkenalkan setidaknya beberapa persyaratan khusus untuk hak atas manfaat maternitas tunai. Dalam skema asuransi sosial, persyaratan kualifikasi semacam itu biasanya dikaitkan dengan masa kerja atau iuran, sedangkan dalam skema yang dibiayai dari pendapatan umum, persyaratan kualifikasi terkadang dikaitkan dengan masa bertempat tinggal. Sebagian besar negara menganggap syarat kualifikasi semacam itu diperlukan untuk membuat skema tersebut berkelanjutan secara finansial dan untuk mencegah penyalahgunaan. Oleh karena itu, mereka ingin memastikan bahwa semua penerima manfaat membayar iuran minimum kepada skema sebelum mereka berhak atas manfaat. Memperbolehkan hak atas manfaat secara langsung tanpa persyaratan kualifikasi apa pun memungkinkan orang untuk mengacaukan skema dengan menjadi peserta hanya bila hamil.

Di Mesir, misalnya, seorang perempuan yang mengklaim manfaat maternitas tunai harus membayar iuran selama 10 bulan terakhir sebelum hari perkiraan lahir; sementara di Maroko, seorang perempuan perlu membayar iuran selama 54 hari dalam waktu 10 bulan sebelum hari perkiraan lahir. Di Siprus, seorang perempuan harus diasuransikan minimal selama 26 minggu sebelum tanggal dimulainya manfaat maternitas tunai. Hak atas manfaat maternitas tunai di Yunani mensyaratkan seorang perempuan telah bekerja paling sedikit selama 200 hari dalam pekerjaan bertanggung selama dua tahun terakhir sebelum hari perkiraan lahir. Namun di Peru, seorang perempuan cukup bekerja dalam pekerjaan bertanggung pada saat anak dikandung. Italia hanya mensyaratkan sang perempuan memiliki kontrak kerja minimal tiga bulan; sementara Vietnam tidak mensyaratkan persyaratan kualifikasi apa pun selain cakupan asuransi.

Konvensi ILO

Pasal 51 Konvensi No. 102 membolehkan penetapan masa kualifikasi, namun tidak boleh lebih lama dari masa semacam itu yang dianggap perlu oleh otoritas nasional untuk mencegah penyalahgunaan. Dalam hal ini, masa kualifikasi hingga satu tahun iuran atau pekerjaan akan sesuai dengan persyaratan Konvensi.

Pasal 6 Konvensi No. 183 mensyaratkan bahwa syarat-syarat yang ditetapkan untuk memenuhi kualifikasi atas manfaat maternitas tunai harus sedemikian rupa sehingga dapat dipenuhi oleh sebagian besar perempuan yang menjadi sasaran Konvensi ini.

A6.3. Persyaratan hak

Selain syarat-syarat kualifikasi yang telah ditentukan, banyak negara mensyaratkan kepatuhan terhadap syarat-syarat lebih lanjut untuk mendapatkan hak atas manfaat maternitas tunai, sebagaimana dirangkum di bawah ini:

- Hampir semua negara di dunia mensyaratkan surat keterangan dokter yang menetapkan hari perkiraan lahir sebagai syarat untuk mendapatkan hak atas manfaat tunai.
- Di sebagian besar negara di seluruh dunia, pemohon klaim harus berhenti menjalani pekerjaan berbayar selama masa klaim manfaat maternitas tunai, sesuai dengan standar internasional. Dalam hal seorang perempuan secara sukarela kembali lebih awal ke pekerjaan berbayar, pembayaran manfaat tunai berhenti per tanggal mulai kembali bekerja.
- Di beberapa negara, bertentangan dengan standar internasional, berapa kali seorang perempuan dapat mengklaim manfaat maternitas tunai dibatasi dan terkadang cuti diberikan hanya sekali dalam jangka waktu tertentu. Yang pertama adalah kasus Mesir, di mana seorang pekerja tidak dapat memperoleh manfaat maternitas tunai lebih dari tiga kali selama masa kerja, dan di Barbados, di mana perempuan tidak dapat mengambil cuti maternitas lebih dari tiga kali saat bekerja untuk pemberi kerja yang sama. Di Filipina, hak atas manfaat maternitas tunai dibatasi maksimal empat persalinan.

Konvensi ILO

Menurut Pasal 47 Konvensi No. 102, kontingensi manfaat maternitas mencakup penanggungan penghasilan karena kehamilan dan persalinan serta konsekuensinya. Artinya, manfaat tersebut tidak boleh dibayarkan jika perempuan yang bersangkutan menerima gaji atau upahnya. Baik Konvensi No. 102 maupun Konvensi No. 183 tidak melarang seorang perempuan kembali bekerja sebelum berakhirnya masa cuti resmi (12 minggu menurut Konvensi No. 102 dan 14 minggu menurut Konvensi No. 183), sepanjang masa cuti wajib pasca-melahirkan (6 minggu berdasarkan Konvensi No. 183) dihormati. Namun, demi kesehatan ibu, sangat disarankan agar dia menyelesaikan masa cuti maternitas resmi secara penuh. Komite Ahli ILO tentang Penerapan Konvensi dan Rekomendasi (CEACR) juga berpendapat bahwa Konvensi perlindungan maternitas tidak mengizinkan pembatasan hak atas perlindungan maternitas berdasarkan, misalnya, jumlah anak.

A6.4. Masa cuti maternitas wajib

Sebagian besar negara yang memiliki skema perlindungan maternitas memberikan manfaat maternitas tunai untuk masa cuti paling singkat 12 hingga 14 minggu. Meskipun terdapat banyak variasi mengenai masa cuti wajib dan bagaimana pembagiannya sebelum dan sesudah

melahirkan. Yang paling umum adalah memberikan cuti wajib selama enam minggu setelah melahirkan untuk melindungi perempuan dari tekanan untuk kembali bekerja, yang dapat merugikan kesehatannya dan kesehatan sang anak. Selain itu, undang-undang nasional sering menetapkan berbagai keadaan tak terduga yang dapat memperpanjang durasi cuti maternitas, misalnya kelahiran kembar, sakit atau kelahiran yang terjadi lebih awal atau lebih lambat dari hari perkiraan lahir. Beberapa negara juga menetapkan pengurangan masa cuti maternitas dalam hal mengadopsi anak. Karakteristik utama ketentuan cuti maternitas di seluruh dunia dapat dirangkum sebagai berikut:

- Honduras, Meksiko, dan Uruguay, misalnya, menetapkan masa cuti maternitas berbayar selama 12 minggu, seperti yang ditentukan oleh Konvensi No. 102, dengan enam minggu sebelum dan enam minggu setelah hari perkiraan lahir.
- Semakin banyak negara yang beralih ke masa cuti 14 minggu, sebagaimana ditetapkan di Konvensi No. 183 (misalnya, Aljazair, Belize, dan Maroko). Beberapa negara memberikan masa cuti yang lebih panjang lagi: Siprus, Perancis, Italia, dan Turki memberikan masa cuti selama 16 minggu; Vietnam memberikan masa cuti maternitas berbayar selama 120 hari; Lithuania selama 18 minggu; dan beberapa negara di Eropa memberikan lebih cuti maternitas berbayar dari 20 minggu, misalnya, Federasi Rusia memberikan 22 minggu; Hongaria memberikan 24 minggu; Czechia, Denmark dan Slovakia memberikan 28 minggu; Kroasia memberikan 31 minggu; Portugal memberikan 34 minggu; Norwegia memberikan hingga 42 minggu; dan Swedia memberikan hingga 55 minggu.
- Beberapa negara telah memperkenalkan pendekatan berjenjang untuk cuti maternitas. Masa awal bisa berbayar, dan kemudian bagian kedua tidak dibayar. Yunani memberikan cuti maternitas berbayar selama 17 minggu, tetapi setelah itu cuti tidak berbayar hingga 3,5 bulan untuk masing-masing orang tua.
- Sebagian Negara Anggota ILO menetapkan perpanjangan masa cuti pra-kelahiran jika anak lahir setelah hari perkiraan lahir (misalnya, Barbados dan Uruguay), sementara sebagian yang lain memperpanjang cuti pasca-kelahiran jika kelahiran terjadi sebelum hari perkiraan lahir (misalnya, Nikaragua). Sebagian negara memberikan cuti pra-kelahiran dan pasca-kelahiran yang diperpanjang (misalnya, Republik Bolivarian Venezuela) dalam hal kehamilan yang lebih panjang atau lebih pendek dari yang diperkirakan.
- Sebagian negara juga memberikan cuti tambahan dalam hal sakit atau komplikasi, meskipun durasinya sangat bervariasi. Di sebagian negara, durasinya tidak ditentukan dalam undang-undang nasional (misalnya, Negara Plurinasional Bolivia, Chili, dan Republik Dominika), sedangkan di sebagian negara, durasinya ditetapkan secara eksplisit, misalnya, di Barbados, di mana seorang pekerja berhak atas tambahan cuti enam minggu untuk sakit yang timbul akibat melahirkan, dan di Senegal, di mana pekerja perempuan dapat mengambil cuti tiga minggu dengan alasan kesehatan akibat kehamilan dan persalinan.
- Selain itu, sebagian Negara Anggota ILO memiliki ketentuan khusus untuk kelahiran kembar: misalnya, Belgia, di mana maternitas diperpanjang selama dua minggu sebelum kelahiran, dan Nikaragua, di mana perpanjangan diberikan dua minggu setelah kelahiran.
- Sebagian negara maju juga memperpanjang cuti maternitas untuk kasus adopsi anak (misalnya, Perancis) dan sebagian (misalnya, Italia dan Perancis) juga memberikan masa cuti orang tua berbayar untuk salah satu orang tua. Di sebagian negara lain, sebagian kecil tertentu dari cuti maternitas diperuntukkan untuk ayah, yang biasanya diberikan kepada ayah pada akhir hak cuti maternitas total ibu (misalnya, Norwegia dan Polandia).

Konvensi ILO

Pasal 52 Konvensi No. 102 menetapkan masa cuti maternitas berbayar paling singkat 12 minggu (Pasal 52); sementara Konvensi No. 183 menetapkan masa cuti maternitas berbayar sekurang-kurangnya 14 minggu (Pasal 4), yang harus mencakup masa cuti wajib enam minggu setelah kelahiran anak.

Selain itu, Pasal 52 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa jika masa tidak bekerja yang lebih panjang diwajibkan atau diizinkan oleh undang-undang atau peraturan nasional, maka masa cuti berbayar tidak boleh dibatasi dengan masa yang lebih pendek dari masa yang panjang tersebut. Dan Pasal 5 Konvensi No. 183 menetapkan bahwa pada pembuatan surat keterangan kesehatan, cuti harus diberikan sebelum atau sesudah masa cuti maternitas dalam hal sakit, komplikasi atau risiko komplikasi yang timbul dari kehamilan atau persalinan. Sifat dan durasi maksimum cuti tersebut dapat ditentukan sesuai dengan hukum dan praktik nasional.

A6.5. Besaran manfaat cuti maternitas berbayar

Manfaat maternitas tunai yang diberikan selama cuti maternitas dimaksudkan untuk menggantikan bagian pendapatan yang hilang akibat terhentinya kegiatan profesional perempuan tersebut. Manfaat tunai memberikan substansi terhadap hak atas cuti dan, sebagai aturan umum, durasi manfaat tunai sama dengan lama cuti, meskipun tidak selalu begitu. Terdapat kadar perbedaan yang cukup luas dalam hal besaran manfaat maternitas tunai. Di banyak negara, manfaat tunai dikaitkan dengan upah pekerja perempuan yang dapat diasuransikan, dengan upah yang dapat diasuransikan biasanya merupakan upah yang telah dibayarkan iuran jaminan sosialnya selama jangka waktu tertentu. Upah yang dapat diasuransikan dapat berupa upah biasa penuh atau sebagian dari upah biasa, yang ditentukan sebagai tanggung-jawab atas iuran asuransi. Manfaat yang dibayarkan dapat berupa upah yang dapat diasuransikan secara penuh atau sebagian darinya.

- Sejumlah negara, khususnya di Eropa, memberikan 100 persen gaji yang dicakup. Contohnya meliputi Austria, Belarusia, Kroasia, Denmark, Estonia, Perancis, Latvia, Luksemburg, Norwegia, Polandia, Portugal, Spanyol, dan Federasi Rusia. Di luar Eropa, 100 persen juga dibayarkan antara lain di Aljazair, Argentina, Barbados, Brasil, Guatemala, Meksiko, Maroko, Panama, Peru, Uruguay, dan Vietnam. Namun, di sebagian negara terdapat pagu atas pendapatan yang dapat diasuransikan dan/atau pagu atas jumlah maksimum manfaat dengan konsekuensi bahwa manfaat tersebut, meskipun merepresentasikan 100 persen pendapatan sebelumnya, dibatasi pada tingkat tertentu, sehingga orang yang berpenghasilan sangat tinggi menerima manfaat di bawah 100 persen penghasilan mereka sebelumnya. Batas atas manfaat yang dibayarkan dapat ditemukan, misalnya, di Belgia, Siprus, Ceko, Denmark, Mesir, Perancis, Yunani, Irlandia, Honduras, Luksemburg, Meksiko, Maroko, Peru, Slovakia, Swedia, dan Tunisia.
- Di sebagian negara lain, dibayarkan sebagian dari upah biasa atau upah yang dapat diasuransikan. Di Bulgaria, manfaat tunai adalah sebesar 90 persen dari upah sebelumnya; sementara di Belize, Italia, dan Swedia mencapai 80 persen; dan di Siprus dan Mesir mencapai 75 persen. Di Hungaria dan Irlandia, manfaatnya adalah 70 persen dari upah sebelumnya; sedangkan di Honduras, Tunisia dan Turki adalah 66 persen; dan di Finlandia, 65 persen. Di Jepang, manfaat mencapai 60 persen dan di Kosta Rika dan Yunani mencapai 50 persen. Di negara-negara Karibia, sebagian besar rasio penggantian berkisar dari 60 persen (sebagaimana di Trinidad dan Tobago) hingga 70 persen (sebagaimana di Guyana).

- Di beberapa negara, manfaat tunai ditetapkan dengan besaran yang berbeda-beda: di Belgia pembayaran ditetapkan sebesar 82 persen dari upah yang dicakup untuk 4 minggu pertama cuti, dan selanjutnya sebesar 72 persen. Grenada membayar manfaat sebesar 100 persen dari gaji sebelumnya untuk dua bulan pertama cuti, tetapi 60 persen untuk bulan terakhir.
- Banyak negara menetapkan manfaat minimum, misalnya Finlandia, Grenada, Irlandia, Meksiko, Portugal, dan Inggris.
- Di beberapa negara, manfaatnya adalah manfaat dengan besaran tetap yang ditetapkan pada jumlah tertentu, misalnya di Jamaika di mana manfaat maternitas tunai ditetapkan pada upah minimum.

Konvensi ILO

Menurut Pasal 65 Konvensi No. 102, manfaat maternitas tunai minimum harus paling sedikit sebesar 45 persen dari upah sebelumnya, bila manfaat tersebut dikaitkan dengan upah/pendapatan sebelumnya, sementara manfaat harus paling sedikit sebesar 45 per persen dari upah pekerja tidak terampil, bila manfaat tersebut merepresentasikan besaran tetap (Pasal 66 Konvensi No. 102).

Menurut Pasal 6 Konvensi No. 183, manfaat maternitas tunai harus berada pada tingkat yang menjamin perempuan dapat memelihara dirinya dan anaknya dalam kondisi kesehatan yang layak dan dengan standar hidup yang layak. Apabila, berdasarkan hukum atau praktik nasional, manfaat tunai yang dibayarkan berkenaan dengan cuti maternitas didasarkan pada upah/pendapatan sebelumnya, besaran manfaat tersebut tidak boleh kurang dari dua pertiga dari upah/penghasilan sebelumnya atau dari upah/penghasilan yang diperhitungkan untuk tujuan penghitungan manfaat.

Mengenai masalah upah yang dapat diasuransikan, Konvensi ILO terbaru tentang perlindungan maternitas tidak secara khusus menentukan upah yang dicakup di mana proporsi minimum berlaku untuknya.

A6.6. Frekuensi pembayaran

Sebagian besar skema manfaat maternitas tunai di seluruh dunia menetapkan mekanisme pembayaran manfaat mengikuti frekuensi pembayaran yang sama seperti gaji dan upah. Pada umumnya, pembayaran manfaat semacam itu dilakukan setiap bulan. Namun, di sebagian negara, manfaat tunai untuk cuti maternitas dibayarkan dalam bentuk lump sum. Ini dapat menimbulkan dampak yang tidak diinginkan karena memungkinkan perempuan kembali bekerja sebelum berakhirnya masa cuti maternitas dan, oleh karena itu, menerima gaji di samping manfaat maternitas tunai. Dalam pandangan ILO, praktik tersebut meruntuhkan prinsip-prinsip kesehatan yang mendasari cuti maternitas dan berkontribusi pada persepsi publik bahwa cuti maternitas tidak begitu diperlukan atau penting.

Konvensi ILO

Pasal 50 Konvensi No. 102 menetapkan bahwa manfaat maternitas tunai harus terdiri dari pembayaran berkala. Namun, bagaimana tepatnya periodisitas pembayaran tidak diatur di dalam Konvensi tersebut, dan dengan demikian diserahkan kepada negara-negara untuk mengaturnya sesuai dengan hukum dan praktik nasional.

Konvensi No. 183 tidak mengatur masalah ini.

A6.7. Siapa yang membayar

Terdapat berbagai pengaturan pembayaran untuk pendanaan manfaat maternitas tunai, yang biasanya mencerminkan pengaturan pendanaan yang berlaku pada sistem jaminan sosial nasional di negara yang bersangkutan. Dalam praktiknya, biaya dapat ditanggung oleh pemberi kerja, orang bertanggung, dan/atau oleh pemerintah, baik melalui iuran jaminan sosial atau melalui pendapatan pajak umum. Dalam konteks ini, perlu dicatat bahwa, dalam hal skema dibiayai oleh iuran asuransi, iuran tersebut biasanya didanai oleh pemberi kerja dan pekerja dari kedua jenis kelamin dan tanpa membedakan usia. Mekanisme pendanaan ini berlaku juga untuk skema manfaat maternitas tunai dan merupakan ekspresi langsung dari prinsip solidaritas antar jenis kelamin dan antar kelompok umur.

Mekanisme pendanaan skema manfaat maternitas tunai yang dominan dapat dirangkum sebagai berikut:

- Iuran bersama antara pemberi kerja dan pekerja untuk bersama-sama mendanai asuransi maternitas merupakan pola yang paling umum di sebagian besar negara, baik negara maju maupun negara berkembang, misalnya di Aljazair, Belize, Siprus, Yunani, Perancis, Lituania, Maroko, dan Tunisia. Di banyak negara ini, iuran untuk manfaat maternitas tunai termasuk dalam iuran yang mencakup asuransi kesehatan dan/atau sakit, misalnya, di Mesir, Italia, Jepang, Lituania, Meksiko, Maroko, Peru, dan Federasi Rusia, atau termasuk dalam iuran menyeluruh yang mencakup semua cabang asuransi sosial dalam skema jaminan sosial nasional, misalnya, di Siprus, Perancis, Filipina, dan Tunisia.
- Di banyak negara, pemerintah berbagi sebagian biaya dengan pemberi kerja dan pekerja. Di Belize, Perancis, dan Lituania, misalnya, pemerintah memberikan subsidi untuk menutup defisit; sementara di Filipina dan Tunisia, pemerintah dibebani tanggung-jawab atas pembayaran biaya administrasi. Di negara lain, pemerintah membayar iuran pada skema dengan memberikan jumlah global, misalnya di Siprus, Yunani, dan Jepang.
- Pendanaan tripartit skema asuransi maternitas melalui iuran yang dibayar oleh pemberi kerja, pekerja dan pemerintah sangat jarang tetapi dapat ditemukan di negara-negara tertentu, misalnya di Honduras, Meksiko dan Thailand.
- Skema asuransi maternitas yang secara eksklusif didanai oleh iuran pemberi kerja juga jarang, tetapi masih dapat ditemukan di negara-negara seperti Italia, Peru, Federasi Rusia, dan Turki.
- Di sejumlah kecil negara, pemerintah mendanai biaya cuti maternitas berbayar dari pajak. Pola pembiayaan ini dapat ditemukan, misalnya, di Uruguay dan Selandia Baru.
- Di sejumlah negara, manfaat maternitas yang diberikan oleh sistem kesejahteraan publik digunakan untuk melengkapi manfaat yang didanai oleh asuransi sosial. Manfaat tersebut dapat diberikan kepada pekerja yang tidak memiliki hak atas asuransi sosial atau dapat ditambahkan ke manfaat asuransi sosial untuk memperluas perlindungan. Ini

terjadi, antara lain, di Austria, Denmark Finlandia, Perancis, Jerman, Luksemburg, Belanda, Norwegia, Polandia, dan Swedia.

Konvensi ILO

Menurut Pasal 71 Konvensi No. 102, biaya manfaat dan biaya administrasi manfaat tersebut harus ditanggung bersama melalui iuran asuransi atau perpajakan atau keduanya dengan cara yang menghindarkan kesulitan bagi orang yang tidak mampu dan mempertimbangkan situasi ekonomi Negara Anggota dan golongan orang yang dilindungi. Lebih lanjut Konvensi tersebut mengatur bahwa total iuran asuransi yang ditanggung oleh pekerja yang dilindungi tidak boleh melebihi 50 persen dari total sumber keuangan yang dialokasikan untuk perlindungan pekerja serta istri dan anak mereka.

Berkenaan dengan hal ini, Pasal 6(8) Konvensi No. 183 menetapkan bahwa, guna melindungi situasi perempuan di pasar tenaga kerja, manfaat maternitas harus diberikan melalui asuransi sosial wajib atau dana publik, atau dengan cara yang ditentukan oleh hukum dan praktik nasional. Pasal ini juga menetapkan bahwa seorang pemberi kerja tidak bertanggung-jawab secara individual atas biaya langsung manfaat uang semacam itu kepada seorang perempuan yang dipekerjakan olehnya tanpa persetujuan khusus pemberi kerja kecuali jika:

- hal tersebut diatur dalam hukum atau praktik nasional di suatu Negara Anggota sebelum tanggal pengesahan Konvensi ini oleh Konferensi Perburuhan Internasional; atau
- disepakati kemudian di tingkat nasional oleh pemerintah dan organisasi pengusaha dan organisasi pekerja yang representatif.

Selain itu, Paragraf 4 Rekomendasi No. 191 menganjurkan agar iuran hendaknya didasarkan pada jumlah total pekerja.

A6.8. Pengaturan kelembagaan

Di banyak negara yang memiliki sistem jaminan sosial yang sudah sangat mapan, skema manfaat maternitas biasanya menjadi salah satu bagian dari sistem yang juga mencakup cabang jaminan sosial lainnya, misalnya pensiun dan manfaat jangka pendek. Di sebagian besar negara tersebut, sistem jaminan sosial diselenggarakan oleh organisasi jaminan sosial yang mandiri, yang dikelola oleh dewan direksi tripartit yang beranggotakan perwakilan kementerian terkait dan dipimpin oleh Menteri ketenagakerjaan atau Menteri Sosial. Organisasi bertanggung-jawab atas penyelenggaraan berbagai skema jaminan sosial, yang mencakup pengumpulan iuran dari pemberi kerja dan pekerja, pemrosesan klaim, dan pembayaran manfaat. Selain itu, lembaga tersebut seringkali bertanggung-jawab atas pengelolaan berbagai dana dan investasi aset. Dalam sistem jaminan sosial, skema perlindungan maternitas biasanya digabungkan dengan skema-skema lain untuk kemudahan administrasi, namun sering kali, dengan akuntansi terpisah untuk masing-masing skema. Tiga pola cenderung mendominasi:

- Di beberapa negara, skema manfaat maternitas tunai menjadi bagian dari sistem asuransi sosial yang lebih luas yang lazimnya juga mencakup pensiun hari tua, disabilitas dan ahli waris; manfaat sakit dan kecelakaan kerja; dan biaya perawatan kesehatan. Pola ini dapat ditemukan misalnya di Aljazair, Belize, Siprus, Federasi Rusia, dan Filipina.
- Di banyak negara, perawatan medis maternitas, manfaat maternitas tunai dan manfaat sakit (dan terkadang juga manfaat kecelakaan kerja) merupakan bagian dari satu skema, sebagaimana yang terjadi di Mesir, Honduras, Jepang, Maroko, Peru dan Tunisia.

- Di kelompok negara ketiga, manfaat maternitas tunai diberikan bersamaan dengan manfaat sakit dan/atau manfaat kecelakaan kerja tunai; sementara biaya medis maternitas ditanggung oleh sistem kesehatan publik atau nasional tersendiri. Yunani, Lituania, Meksiko, Uruguay, dan Vietnam, antara lain, termasuk dalam kelompok negara ini.

Terdapat juga beberapa negara, di mana manfaat maternitas tunai didanai dari pajak umum. Di negara-negara tersebut, skema maternitas biasanya diselenggarakan oleh Departemen Pendapatan Dalam Negeri, sebagaimana di Selandia Baru.

Konvensi ILO

Pasal 72 Konvensi No. 102 mensyaratkan skema administrasi tripartit, jika tidak dipercayakan kepada departemen pemerintah tertentu atau legislatif.

Konvensi No. 183 tidak menentukan cara khusus untuk penyelenggaraan skema. Namun, mitra sosial perlu diminta pendapatnya untuk hal-hal seperti:

- peninjauan skema secara berkala;
- pengeluaran beberapa kategori pekerja tertentu dari ruang lingkup Konvensi;
- penentuan jenis pekerjaan yang merugikan kesehatan ibu dan anak atau yang memiliki risiko signifikan; dan
- mengesahkan tanggung-jawab individu pemberi kerja atas biaya langsung manfaat uang.