



International
Labour
Organization

► Jaminan kehilangan pekerjaan di Indonesia

Tantangan dan rekomendasi



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme



► Jaminan kehilangan pekerjaan di Indonesia

Tantangan dan rekomendasi

Ippei Tsuruga, Simon Brimblecombe, Alexander Landry

Kantor Negara untuk Indonesia dan Timor-Leste • Jakarta

Unit Layanan Aktuaria Regional, Tim Dukungan Teknis Kerja Layak untuk Asia Timur dan Tenggara dan Pasifik • Bangkok

Organisasi Perburuhan Internasional

Copyright © International Labour Organization 2023

Cetakan pertama 2023



Ini adalah karya akses terbuka yang didistribusikan di bawah Lisensi Internasional Creative Commons Attribution 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Pengguna dapat menggunakan kembali, membagi, mengadaptasi, dan mengembangkan berdasarkan karya asli, sebagaimana dirinci dalam Lisensi tersebut. ILO harus secara jelas diakui sebagai pemilik karya asli. Penggunaan lambang ILO tidak diperbolehkan sehubungan dengan karya pengguna.

Atribusi – Karya ini harus dikutip sebagai berikut: Tsuruga, I., Landry, A., dan Brimblecombe, S. *Jaminan Kehilangan Pekerjaan di Indonesia: Tantangan dan rekomendasi*. Jakarta: Kantor Perburuhan Internasional, 2023.

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

Adaptasi – Dalam hal adaptasi karya ini, penafian berikut harus ditambahkan bersama dengan atribusi: *Ini merupakan adaptasi dari karya asli Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Tanggung jawab atas pandangan dan pendapat yang diungkapkan dalam adaptasi sepenuhnya berada pada penulis adaptasi dan tidak didukung oleh ILO.*

Lisensi CC ini tidak berlaku untuk materi yang bukan merupakan hak cipta ILO yang termasuk dalam publikasi ini. Jika materi tersebut diatribusikan pada pihak ketiga, pengguna materi tersebut sepenuhnya bertanggung-jawab untuk mengurus hak tersebut pada pemegang hak.

Setiap perselisihan yang timbul berdasarkan lisensi ini yang tidak dapat diselesaikan secara damai akan diajukan ke arbitrase sesuai dengan Aturan Arbitrase Komisi Hukum Perdagangan Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNCITRAL). Para pihak terikat oleh putusan arbitrase yang diberikan sebagai hasil arbitrase tersebut sebagai keputusan akhir atas perselisihan tersebut.

Semua pertanyaan mengenai hak dan perizinan harus ditujukan kepada the ILO Publishing Unit (Rights and Licensing), 1211 Geneva 22, Switzerland, atau melalui surel kepada rights@ilo.org.

ISBN 978-92-2- 040012-8 (print); 978-92-2-040013-5 (web PDF).

Juga tersedia dalam Bahasa Inggris: *Unemployment insurance in Indonesia: Challenges and recommendations*, ISBN 978-92-2-040010-4 (print); 978-92-2-040011-1 (web PDF).

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

Tanggung-jawab atas pendapat yang dinyatakan di dalam artikel, penelitian, dan kontribusi lainnya yang bertandatangan sepenuhnya berada di tangan penulisnya, dan publikasi tersebut bukan merupakan dukungan ILO terhadap pendapat yang terkandung di dalamnya.

Penyebutan nama perusahaan dan produk serta proses komersial tidak menyiratkan dukungan ILO terhadapnya, dan tidak disebutkannya perusahaan, produk atau proses komersial tertentu bukan merupakan tanda ketidaksetujuan.

Informasi mengenai publikasi dan produk digital ILO dapat ditemukan di: www.ilo.org/publns.

► Daftar isi

Daftar isi	iv
Daftar tabel	v
Daftar kotak	vi
Singkatan dan akronim	vii
Kata pengantar	viii
Ucapan terima kasih	ix
1. Pendahuluan	1
2. Manfaat tunai	4
2.1. Prinsip asuransi sosial	5
2.2. Cakupan	7
2.3. Kontingensi	11
2.4. Persyaratan kelayakan	12
2.5. Penghasilan yang dapat diasuransikan untuk manfaat dan iuran	15
2.6. Gaji acuan, tingkat dan durasi manfaat	17
2.7. Masa tunggu	18
2.8. Modalitas pembiayaan	19
2.9. Hubungan dengan pendapatan lain dan manfaat jaminan sosial	22
3. Administrasi dan kelembagaan	23
3.1. Layanan satu pintu	24
3.2. Pendaftaran pekerja dan pemungutan iuran	25
3.3. Klaim	27
3.4. Kelanjutan manfaat	28
3.5. Ketidakpatuhan dan sanksi	29
4. Kesimpulan dan rekomendasi	31
Referensi	34
Lampiran. Perbandingan antara kebijakan saat ini dan kebijakan yang diusulkan	38

► Daftar tabel

1.	Ilustrasi cakupan legal skema-skema di bawah BPJS-TK.....	7
2.	Kepesertaan JKN menurut kategori peserta	8
3.	Besaran iuran yang dialihkan dari JKK dan JKM ke JKP (% upah bulanan)	19

► Daftar kotak

Kotak 1. Pemungutan iuran dalam hal pekerja memiliki beberapa pekerjaan	26
---	----

Singkatan dan akronim

BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPJS-TK	BPJS Ketenagakerjaan
BPJS-K	BPJS Kesehatan
PDB	Produk domestic bruto
JHT	Jaminan Hari Tua
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JKm	Jaminan Kematian
JKN	Jaminan Kesehatan Nasional
JKP	Jaminan Kehilangan Pekerjaan
JP	Jaminan Pensiun
PAYG	pay-as-you-go
PKWT	perjanjian kerja waktu tertentu
PKWTT	perjanjian kerja waktu tidak tertentu

► Kata pengantar

Bantuan teknis ILO terhadap pembentukan skema jaminan kehilangan pekerjaan di Indonesia sudah dimulai beberapa dekade yang lalu. Antara tahun 2000 dan 2002, ILO dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi pada saat itu melakukan serangkaian penelitian mengenai restrukturisasi sistem jaminan sosial di Indonesia. Penelitian ini menemukan bahwa masih belum tepat untuk memperkenalkan manfaat kehilangan pekerjaan dengan cakupan yang luas atau jangka waktu yang panjang karena banyaknya lapangan kerja informal serta masih banyaknya setengah pengangguran akibat dampak krisis keuangan Asia pada tahun 1997. Terbatasnya cakupan layanan terkait ketenagakerjaan yang ada pada saat itu menjadi alasan lain mengapa rekomendasi ini dibuat. Namun demikian, disarankan agar diskusi dengan mitra sosial tetap dilanjutkan berkenaan dengan penentuan prioritas, waktu dan pendanaan jaminan kehilangan pekerjaan serta dampak manfaat semacam itu terhadap sistem yang ada.

Setelah berdiskusi selama lebih dari satu dekade, pembentukan sistem jaminan kehilangan pekerjaan sebagai bagian dari perbaikan kebijakan perlindungan sosial menjadi prioritas para pemangku kepentingan nasional, dan ILO terus memberikan masukan dan dukungan teknis untuk memfasilitasi diskusi tersebut. Pada bulan Januari 2018, Menteri Ketenagakerjaan menyampaikan komitmennya di DPR untuk melakukan penelitian menuju pembentukan sistem jaminan kehilangan pekerjaan, sementara pekerja dan pengusaha menegaskan kesediaan mereka untuk memajukan agenda tersebut dengan bantuan ILO. Sejak itu, ILO telah melakukan sejumlah penelitian dari sudut pandang hukum, kelembagaan dan keuangan, dan memfasilitasi pertemuan konsultasi tripartit nasional untuk membahas rancangan kebijakan skema jaminan kehilangan pekerjaan.

Skema jaminan kehilangan pekerjaan di Indonesia akhirnya ditetapkan melalui UU No. 11/2020 tentang Cipta Kerja pada tahun 2020, dan manfaat pertama dibayarkan pada bulan Februari 2022. Ini merupakan pencapaian bersejarah oleh pekerja, pengusaha, dan Pemerintah, dan ILO juga senang telah mengambil bagian dalam proses tersebut.

Skema jaminan kehilangan pekerjaan dijadwalkan untuk ditinjau secara berkala. Menanggapi permintaan masukan teknis untuk menyempurnakan skema tersebut dan implementasinya, ILO memfasilitasi sebuah pertemuan tripartit nasional pada bulan September 2022 dan membahas potensi tantangan dan rekomendasi. Laporan ini mencerminkan diskusi di sana dan menambahkan analisis lebih lanjut sesuai dengan standar ketenagakerjaan internasional terkait dan pandangan para ahli ILO. Saya berharap laporan ini dapat memberikan kontribusi pada diskusi tripartit lebih lanjut.

Secara khusus, UU yang mendasari baru saja diubah dengan UU No. 6/2023 pada bulan Maret 2023, dan peraturan pelaksanaannya masih dibahas dan dirumuskan. Saya percaya bahwa laporan ini akan memberikan kontribusi tepat waktu dan bermanfaat untuk menyempurnakan skema jaminan kehilangan pekerjaan dan pelaksanaannya, dan oleh karena itu meningkatkan perlindungan terhadap pekerja yang kehilangan pekerjaan di Indonesia.

Michiko Miyamoto

Direktur Negara untuk Indonesia dan Timor-Leste

► Ucapan terima kasih

Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste di Jakarta (ILO-Jakarta) dan Tim Dukungan Teknis Kerja Layak ILO untuk Asia Timur dan Tenggara dan Pasifik (DWT-Bangkok) melakukan penelitian ini. Laporan ini ditulis oleh Bapak Ippei Tsuruga, Manajer Program Perlindungan Sosial (ILO-Jakarta) dan Bapak Alexander Landry, Kolaborator Eksternal ILO. Laporan ini telah ditinjau dan didukung oleh Bapak Simon Brimblecombe, Kepala Unit Layanan Aktuaria Regional (DWT-Bangkok) dan Bapak Kroum Markov, Spesialis Kebijakan Perlindungan Sosial, Departemen Perlindungan Sosial (SOCPRO). Bapak Ippei Tsuruga memberikan pengawasan keseluruhan terhadap proyek penelitian ini bersama dengan koordinasi dan bantuan oleh Bapak Christianus Panjaitan, National Project Officer (ILO-Jakarta).

Tim ILO mengucapkan terima kasih atas kontribusi dari (sesuai abjad) Ibu Woro Ariandini (BPJS-TK), Ibu Luisa Carmona (ILO-SOCPRO), Ibu Retna Pratiwi (Kementerian Ketenagakerjaan) dan Bapak Arief Dahyan Supriadi (BPJS-TK), serta 54 perwakilan pekerja, pengusaha dan Pemerintah yang berpartisipasi dan memberikan masukan pada konferensi tripartit pada bulan September 2022. Ucapan terima kasih khusus disampaikan kepada Ibu Ida Fauziyah, Menteri Ketenagakerjaan, dan Bapak Anggoro Eko Cahyo, Direktur Utama, BPJS-TK, atas kepercayaannya kepada ILO dalam melaksanakan penelitian ini.

Selain itu, tim ILO mengucapkan terima kasih kepada Bapak John Maloy, yang membantu dalam copy-editing, dan Ibu Saptikasari Dian dan Ibu Ayunda Eka Pratama, ILO-Jakarta, yang memberikan dukungan administratif, keuangan dan komunikasi. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Ibu Michiko Miyamoto, Direktur ILO-Jakarta, atas dukungannya selama masa laporan ini dibuat.

The ILO team would also like to acknowledge the financial support provided by Fast Retailing Co. Ltd. through the Project Tim ILO juga mengucapkan terima kasih atas dukungan finansial yang diberikan oleh Fast Retailing Co. Ltd. melalui Proyek "Unemployment Protection in Indonesia - Quality Assistance for Workers Affected by Labour Adjustments" dan the Government of Japan through the Project "Promoting and Building Social Protection in Asia (Fase 4)".



1

Pendahuluan



Sebagaimana halnya negara-negara tetangga, Indonesia membentuk skema jaminan kehilangan pekerjaan pada masa krisis. Skema Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) dibentuk berdasarkan Undang-undang (UU) Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja¹; ketentuan-ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2021; dan pelaksanaannya diinstruksikan melalui Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 7 Tahun 2021. UU dan kedua Peraturan tersebut mulai berlaku pada hari diundangkan, masing-masing pada tanggal 2 November 2020, 2 Februari 2021, dan 1 April 2021. Pembayaran manfaat JKP pertama dilakukan pada bulan Februari 2022, dan pelaksanaan skema ini secara bertahap diperluas dari hari ke hari.

Tampaknya negosiasi politik memiliki pengaruh yang besar terhadap rancangan kebijakan JKP.²

Untuk memahami alasan dibalik rancangan kebijakan saat ini, kita mulai dengan menengok ke belakang ke masa sebelum disahkannya UU No. 11/2020. Pemerintah menyerahkan draft rancangan undang-undang (RUU) Cipta Kerja kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tanggal 12 Februari 2020, yang dilanjutkan dengan beberapa putaran konsultasi, dan pengesahan UU Nomor 11/2020 dilakukan pada tanggal 2 November 2020. Dalam draft RUU tersebut disebutkan bahwa:

1. Jaminan kehilangan pekerjaan (JKP) yang baru dibentuk dan diberikan berdasarkan prinsip asuransi sosial;
2. Peserta JKP adalah orang yang membayar iuran;
3. JKP harus dikaitkan dengan layanan ketenagakerjaan publik dan program pelatihan keterampilan ulang;
4. BPJS-TK (penyelenggara asuransi sosial terkait ketenagakerjaan di Indonesia))³ akan menjadi penyelenggara JKP; dan
5. sebuah peraturan pemerintah akan ditetapkan yang menentukan desain JKP rinci.

Hampir semua prinsip dasar rancangan skema ini tetap ada dalam UU yang disahkan tersebut, kecuali pengaturan pembiayaan.

Meskipun RUU tersebut pada awalnya mengusulkan iuran yang dibagi di antara para pemangku kepentingan, termasuk pekerja, naskah akhir UU yang disahkan tersebut mengatur bahwa sumber pendanaan dana jaminan kehilangan pekerjaan adalah pendapatan pajak umum dari Pemerintah, iuran dari pemberi kerja, dan anggaran operasional BPJS-TK. Kewajiban pekerja untuk membayar iuran dihapuskan dari draft RUU. Menurut para pemangku kepentingan yang mengikuti pertemuan konsultasi tripartit setelah penngesahan UU tersebut, tampaknya penghapusan iuran pekerja untuk JKP didorong oleh negosiasi politik, alih-alih rekomendasi teknis. Sebelum UU tersebut disahkan oleh DPR, pejabat pemerintah di kementerian pada tingkat teknis, dengan berkonsultasi dengan ILO, sedang mendiskusikan skema yang akan dibiayai oleh pemberi kerja dan pekerja. Setelah pengesahan UU tersebut, para pejabat teknis diberi informasi bahwa iuran pekerja akan digantikan dengan iuran Pemerintah. Sebelum pengesahan, perwakilan pekerja berpendapat bahwa usulan UU tersebut mengurangi hak pekerja atas pesangon dan oleh karena itu wajar jika pekerja tidak membayar iuran ke JKP. Selain itu, Pemerintah berkeinginan untuk tidak menanggung biaya tambahan bagi pengusaha dengan memperkenalkan skema jaminan sosial baru, karena RUU tersebut bertujuan untuk meningkatkan daya saing perekonomian negara.

Pengaturan keuangan yang telah ditentukan di depan menimbulkan keterbatasan anggaran dan, oleh karena itu, mengakibatkan terbatasnya pencakupan pekerja rentan dan terbatasnya pembayaran manfaat JKP. Dari perspektif perumusan kebijakan asuransi sosial yang baik, pengaturan

¹ UU No. 11/2020 telah diubah dengan UU No. 6/2023 pada bulan Maret 2023. Hingga laporan ini ditulis, peraturan pemerintah untuk melaksanakan UU tersebut belum diterbitkan. Oleh karena itu, laporan ini tidak mempertimbangkan potensi perubahan yang dibuat terhadap UU No. 6/2023 dan peraturan pemerintahnya.

² Sebuah publikasi ILO merangkum proses yang membawa pada pembentukan skema jaminan kehilangan pekerjaan di Indonesia (Ruck dan Tsuruga 2022).

³ BPJS-TK adalah singkatan dari Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan.

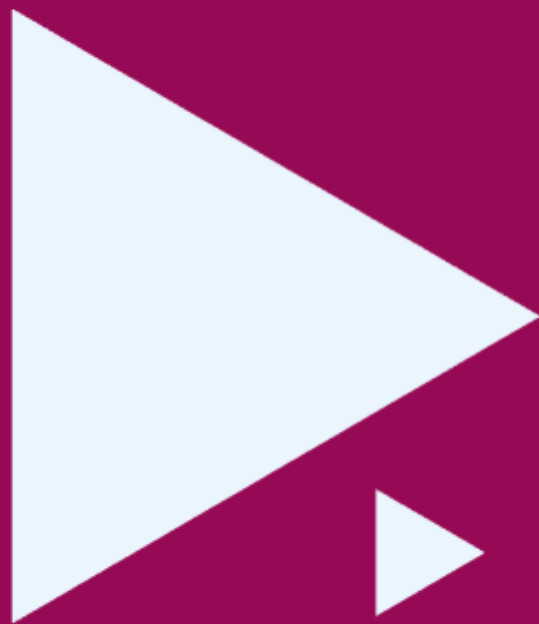
pembiayaan harus ditentukan setelah atau sejalan dengan parameter-parameter utama lainnya sebagaimana ditentukan melalui penilaian aktuarial, tetapi pengaturan pembiayaan tidak boleh mengarahkan keputusan pada elemen desain kebijakan misalnya cakupan, kecukupan atau ketentuan-ketentuan lain yang menjadikan skema tersebut efektif. Namun, ini tampaknya telah terjadi di Indonesia. UU tersebut pada akhirnya menetapkan pengaturan pembiayaan tanpa mempertimbangkan parameter kebijakan lainnya dan memerintahkan Pemerintah untuk merancang skema di dalam pengaturan keuangan yang telah ditentukan didepan. Pemerintah pertama-tama mencari cara untuk mengurangi besaran iuran pemberi kerja dalam skema-skema perlindungan sosial yang telah ada, memperkenalkan besaran iuran pemberi kerja yang baru untuk JKP, dan mempertahankan besaran iuran global pemberi kerja untuk BPJS-TK. Pemerintah pada akhirnya memutuskan untuk menurunkan besaran iuran pemberi kerja ke dana jaminan kecelakaan kerja (JKK) dan dana jaminan kematian (JKM), menetapkan besaran iuran JKP yang baru bagi pemberi kerja sebesar 0,24 persen dari upah pekerja, dan memberlakukan iuran sebesar 0,22 persen upah pekerja dari APBN. Tingkat besaran iuran keseluruhan (0,46 persen dari upah pekerja) jauh lebih rendah dibandingkan rekomendasi ILO yang sebesar 1,35 persen, dan rancangan kebijakan terkait kurang efektif atau kurang murah hati dibandingkan usulan ILO (Landry dan Brimblecombe 2021). Faktanya, mengingat keterbatasan ruang fiskal, JKP tampaknya dirancang untuk membatasi pengeluaran dengan mengecualikan pekerja yang berisiko tinggi kehilangan pekerjaan, dengan tidak memberikan hak kepada pekerja yang kehilangan pekerjaan dengan kontingensi umum⁴ misalnya mencapai akhir kontrak jangka waktu tertentu, dengan membatasi jumlah tuntutan sepanjang karir seseorang, atau dengan beberapa ketentuan lain. Ini tampak bertentangan dengan tujuan utama skema jaminan kehilangan pekerjaan yang seharusnya berupaya melindungi seluruh pekerja; Memang benar bahwa mereka yang tidak dicakup adalah pekerja paling rentan yang sangat membutuhkan cakupan semacam itu. Cara untuk menangani masalah ini mencakup besaran iuran yang lebih tinggi dan langkah-langkah kepatuhan.

Peraturan Pemerintah menyatakan bahwa penilaian berkala terhadap skema JKP untuk menyempurnakan rancangannya dan pelaksanaannya dilakukan setiap dua tahun sekali, dan tulisan ini bertujuan untuk memberikan kontribusi analisis dan rekomendasi untuk JKP sebagai bagian dari tinjauan penilaian ini. ILO telah memberikan rekomendasi kepada Indonesia mengenai pembentukan skema tersebut dari beberapa sudut pandang, misalnya standar ketenagakerjaan internasional dan perspektif hukum, keuangan dan kelembagaan (Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020a; 2020b; Tsuruga 2020; Landry dan Brimblecombe 2021; Carter and Tsuruga forthcoming). Sebagian rekomendasi ILO dipertimbangkan dalam rancangan kebijakan JKP, namun Sebagian yang lain tidak. Ada baiknya kita menilai potensi permasalahan dalam rancangan kebijakan yang diadopsi, meninjau kembali rekomendasi kebijakan ILO sebelumnya, dan mendiskusikan bagaimana rekomendasi ILO dapat memberikan kontribusi dalam memecahkan potensi permasalahan ini. Tulisan ini mempertimbangkan seluruh rekomendasi ILO sebelumnya dan mengajukan kemungkinan arah reformasi kebijakan JKP.

⁴ Standar jaminan sosial internasional tidak membedakan berdasarkan penyebab kontingensi tetapi mendefinisikan kehilangan pekerjaan sebagai “penangguhan pendapatan, sebagaimana didefinisikan oleh peraturan perundang-undangan nasional, karena ketidakmampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang sesuai dalam hal seseorang dilindungi yang mampu, dan tersedia untuk, bekerja”



Manfaat tunai



Bab ini bertujuan untuk membahas potensi tantangan kebijakan saat ini dari perspektif prinsip-prinsip asuransi sosial dan standar ketenagakerjaan internasional. Laporan ini juga menyajikan berbagai rekomendasi untuk reformasi. Bab ini menyajikan bagaimana rekomendasi desain dibahas dalam opsi desain yang diusulkan serta potensi dampak dari modifikasi parameter skema saat ini sehingga mencerminkan opsi desain yang diusulkan dan sejalan dengan rekomendasi ILO. Jika memungkinkan, dampak finansial reformasi yang direkomendasikan juga diuraikan.

2.1. Prinsip asuransi sosial

JKP diatur mengikuti prinsip-prinsip asuransi sosial, tetapi desain kebijakannya tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip-prinsip tersebut. Prinsip-prinsip asuransi sosial mencakup berbagai unsur, misalnya pembiayaan kolektif, pengumpulan risiko, universalitas, solidaritas, kecukupan, kesederhanaan, keberlanjutan, dan tanggung-jawab negara atas penyelenggaraan sistem yang tepat dan pemberian manfaat yang semestinya. Efektivitas skema JKP akan meningkat jika skema tersebut mengadopsi sepenuhnya prinsip-prinsip tersebut.

Dua prinsip inti adalah pembiayaan kolektif dan pengumpulan risiko. Sebuah skema yang mengikuti prinsip-prinsip ini didanai melalui iuran rutin yang dibayarkan oleh pekerja, pemberi kerja (dan pemerintah), dan menyatukan iuran yang dikumpulkan. Dana yang dihasilkan digunakan untuk menutup pembayaran manfaat kehilangan pekerjaan. Pengumpulan risiko dalam asuransi sosial didasarkan pada prinsip solidaritas, dengan iuran yang umumnya dikaitkan dengan kemampuan membayar – yaitu, sebanding dengan pendapatan – alih-alih dengan premi risiko asuransi komersial yang dihitung secara perorangan. Keuntungan pendekatan pengumpulan risiko ini adalah memperkuat keberlanjutan, menjaga kelangsungan skema dalam jangka panjang, meningkatkan kecukupan manfaat, dan mendukung redistribusi. Pendekatan ini juga lebih efisien dibandingkan pendekatan yang difokuskan pada perorangan. Sebagaimana kami ulas pada bagian 2.8 di bawah ini, JKP didanai oleh pemberi kerja dan pemerintah, tetapi tidak oleh pekerja. Meskipun ini masih sesuai dengan prinsip-prinsip pendanaan yang dikumpulkan dan standar-standar internasional yang membatasi bagian pekerja hingga 50 persen dari total biaya skema yang berlaku bagi mereka, namun dapat dikatakan bahwa pendekatan semacam itu mungkin tidak dianggap adil karena memberikan tekanan pada pembiayaan yang tersedia dan membuat pemberi kerja lebih enggan terhadap cakupan jaminan kehilangan pekerjaan yang lebih luas.

Dua prinsip terkait adalah universalitas dan solidaritas. Memperluas cakupan ke kelompok karyawan yang lebih besar memiliki dampak positif dengan menciptakan pengumpulan risiko yang lebih luas, meningkatkan keberlanjutan finansial, mendorong solidaritas, dan mengurangi besaran iuran secara keseluruhan.⁵ Akibatnya, skema tersebut mengurangi kemiskinan dan kesenjangan serta mendukung kohesi sosial dan pertumbuhan ekonomi. Tidak dicakupnya karyawan perusahaan kecil dan karyawan dengan kontrak waktu tertentu bertentangan dengan prinsip ini (lihat bagian 2.2 dan **Error! Reference**

⁵ Kami tidak mendorong cakupan pekerja mandiri dalam tulisan ini, mengingat konteks Indonesia, tetapi kami memahami bahwa terdapat diskusi yang sedang berkembang seputar topik ini di seluruh dunia. Secara umum, perdebatan mengenai dimasukkannya pekerja mandiri dalam skema jaminan kehilangan pekerjaan berkaitan dengan pemahaman tentang sifat hubungan kerja mereka dan kesulitan organisasi jaminan sosial untuk memastikan kepatuhan. Pekerja mandiri sebagian besar bekerja di perekonomian informal dan seringkali luput dari pengawasan Pemerintah. Oleh karena itu, akan sangat sulit bagi lembaga yang menyelenggarakan skema jaminan kehilangan pekerjaan untuk melakukan pengendalian yang diperlukan untuk memastikan bahwa persyaratan kelayakan untuk mengakses manfaat jaminan kehilangan pekerjaan terpenuhi. Mekanisme kepatuhan perlu diperkuat, dengan konsekuensi meningkatnya biaya administrasi skema tersebut. Pekerja mandiri memiliki cakupan jaminan kehilangan pekerjaan yang sangat terbatas di seluruh dunia. Cakupan wajib juga harus diutamakan dari pada cakupan sukarela. Mencakup pekerja secara sukarela biasanya harus dihindari, atau setidaknya dilakukan dengan cara yang lebih membatasi untuk menghindari risiko seleksi merugikan yang lebih besar pada skema jaminan kehilangan pekerjaan. Seleksi merugikan mengacu pada kemungkinan orang yang berisiko tinggi (dalam hal ini, pekerja yang berisiko tinggi kehilangan pekerjaan) memilih secara sukarela untuk dicakup dalam skema dengan persyaratan yang sama dengan yang lain. Pekerja dengan risiko tinggi kehilangan pekerjaan akan memiliki dorongan yang jauh lebih besar untuk menjadi peserta skema jaminan kehilangan pekerjaan dibandingkan pekerja yang memiliki pekerjaan yang lebih aman dan stabil. Memperbolehkan peserta untuk dicakup secara sukarela kemungkinan besar akan mendorong sekelompok pekerja berisiko tinggi dan mencegah sekelompok pekerja berisiko rendah untuk mendaftar pada skema tersebut, yang pada saat yang sama akan meningkatkan biaya keseluruhan skema jaminan kehilangan pekerjaan.

source not found.). Pengalaman internasional menunjukkan bahwa cakupan legal wajib bagi seluruh karyawan merupakan pendekatan yang terbaik dan paling hemat biaya, karena cakupan sukarela akan menimbulkan seleksi terhadap sistem, cakupan yang rendah, dan peningkatan biaya.⁶ Pekerja yang paling berisiko kehilangan pekerjaan karena sektor atau ukuran perusahaan tempat mereka bekerja atau jenis perjanjian kontrak mereka merupakan pihak yang paling membutuhkan perlindungan dan solidaritas nasional akan menguntungkan mereka. Selain itu, guna mengakui tingginya risiko seseorang yang memiliki kontrak waktu tertentu untuk kehilangan pekerjaan, negara-negara tertentu telah menetapkan besaran iuran yang lebih tinggi pada jaminan kehilangan pekerjaan bagi pemberi kerja yang menggunakan kontrak semacam itu.

Prinsip selanjutnya menyangkut kecukupan dan kesederhanaan formula manfaat. Manfaat kehilangan pekerjaan dirancang untuk memastikan tingkat manfaat yang memadai, dan biasanya ditetapkan dalam bentuk persentase dari pendapatan pekerja bertanggung sebelum kehilangan pekerjaan. Sebagian besar negara menetapkan besaran penggantian konstan paling sedikit 50 persen dari pendapatan yang dapat diasuransikan untuk jangka waktu paling sedikit 6 bulan, tergantung pada persyaratan kelayakan (Carter, Bedard, dan Peyron Bista 2013; Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020a; Tsuruga 2020; Asenjo dan Pignatti 2019). Banyak negara juga telah menetapkan manfaat kehilangan pekerjaan minimum (sering kali dalam bentuk persentase dari upah minimum) dengan mempertimbangkan bahwa, bagi pekerja berupah rendah, menerapkan persentase terhadap penghasilan mereka pasti akan menghasilkan tingkat perlindungan yang tidak memadai. Praktik internasional juga menunjukkan bahwa aturan-aturan sederhana lebih disukai daripada aturan-aturan rumit ketika melaksanakan, mengelola dan mengkomunikasikan skema jaminan kehilangan pekerjaan kepada masyarakat. Tingkat manfaat yang beragam dan/atau persyaratan kelayakan yang rumit bisa menjadikan skema ini terlalu rumit untuk dijelaskan dan diselenggarakan. Hanya ada sedikit bukti bahwa tingkat manfaat yang beragam berkontribusi dalam memperpendek masa pekerja menganggur dan mendorong pekerja untuk kembali bekerja.

Keberlanjutan finansial dengan memperhatikan kesetaraan, melalui pembiayaan bersama antara pekerja dan pemberi kerja penting untuk mewujudkan efektivitas skema. Pendekatan pembiayaan terdiversifikasi semacam itu mengurangi risiko pembiayaan dan mendukung manfaat yang memadai. Jika pendekatan pembiayaan tidak tepat, keberlanjutan dan kecukupannya mungkin terancam selama masa kesulitan ekonomi. Ini dapat membuat skema tersebut menjadi tidak efektif atau tidak menarik, sehingga menyebabkan Masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap sistem jaminan sosial. Hampir semua skema jaminan kehilangan pekerjaan berjalan melalui pembiayaan bersama baik oleh pekerja maupun pemberi kerja (mungkin dengan subsidi dari Negara), yang memfasilitasi perluasan skema untuk melindungi pekerja dan menjamin keberlanjutan dana.

Yang terakhir, keadilan dan kesetaraan sangat penting untuk mencapai tujuan skema ini. Prinsip-prinsip asuransi sosial mendorong pembagian risiko di antara para pekerja yang memiliki pekerjaan yang stabil dan tidak stabil, masa kerja yang singkat dan lama, serta pendapatan yang tinggi dan rendah. Skema yang mengecualikan pekerja yang paling membutuhkan perlindungan kehilangan karena rentannya status pekerjaan mereka atau rendahnya tingkat pendapatan, sementara memberikan manfaat yang relatif terlalu lebih tinggi kepada mereka yang memiliki status pekerjaan lebih baik mungkin bertentangan dengan prinsip-prinsip ini. Demikian pula, skema tersebut harus memungkinkan karyawan bertanggung untuk mengklaim manfaat kehilangan pekerjaan selama mereka memenuhi persyaratan kelayakan. Jika skema tersebut membatasi jumlah klaim per pekerja atau menetapkan masa tunggu yang terlalu lama untuk klaim berikutnya, maka skema tersebut mungkin tidak secara efektif melindungi pekerja yang rentan. Desain kebijakan JKP saat ini bertentangan dengan prinsip keadilan karena mengumpulkan iuran dari pemberi kerja dan menggunakan pendapatan pajak yang dikumpulkan dari

⁶ Studi perbandingan praktik internasional mendukung pernyataan ini (Peyron Bista dan Carter 2017; Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020a; Tsuruga 2020; Carter, Bedard, dan Peyron Bista 2013).

masyarakat, tetapi hanya membayar kepada mantan pekerja di perekonomian formal, yang pada umumnya sudah lebih sejahtera dibandingkan banyak pekerja di perekonomian Indonesia yang ditandai dengan pekerjaan informal. Selain itu, skema tersebut juga mengecualikan banyak pekerja di perekonomian formal, termasuk mereka yang kontraknya telah berakhir, yang menjadi salah satu alasan paling umum terjadinya pemutusan hubungan kerja pada pekerja dengan kontrak waktu tertentu. Skema tersebut juga membatasi pembayaran kepada pekerja yang sering mengalami pemutusan kontrak (lihat bagian **Error! Reference source not found.** dan 2.4). Pengecualian ini pasti berdampak negatif pada pembiayaan skema dan membuatnya tidak berfungsi sebagai mekanisme solidaritas yang melindungi kehidupan orang-orang yang kehilangan pekerjaan.

2.2. Cakupan

Cakupan JKP ditentukan berdasarkan lima kriteria, yaitu kewarganegaraan, usia, status pekerjaan, kepesertaan skema jaminan hari tua (JHT⁷) dan kepesertaan skema jaminan kesehatan nasional (JKN⁸). Perusahaan besar, menengah, dan kecil harus mendaftarkan pekerjaannya pada JKP secara wajib, sedangkan usaha mikro tidak diwajibkan mendaftarkan pekerjaannya namun dapat mendaftarkannya secara sukarela.⁹ Bila sebuah usaha mikro mendaftarkan pekerjaannya ke JKP, pemberi kerja dan pekerja juga harus membayar iuran pada skema JHT dan JKN. Karena JKP diselenggarakan oleh BPJS-TK, maka cakupannya dibatasi pada pekerja sektor swasta¹⁰, dan mengecualikan pegawai negeri sipil, anggota kepolisian, atau prajurit militer yang manfaat asuransi sosialnya dikelola oleh TASPEN dan ASABRI. Pekerja bertanggung pada JKP harus merupakan penerima upah (pekerja yang memiliki hubungan kerja dengan pemberi kerja), warga negara Indonesia dan berusia kurang dari 54 tahun pada saat pendaftaran.

► **Tabel 1 Ilustrasi cakupan legal skema-skema di bawah BPJS-TK**

Skema BPJS-TK		Penerima upah			Bukan penerima upah
		Perusahaan besar/sedang	Perusahaan kecil	Usaha mikro	
Jaminan kematian	JKm	Wajib			
Jaminan kecelakaan kerja	JKK				
Jaminan kehilangan pekerjaan	JKP	Wajib		Sukarela	Tidak memenuhi syarat
Jaminan hari tua	JHT	Wajib		Sukarela	
Jaminan pensiun	JP	Wajib	Sukarela		Tidak memenuhi syarat

Sumber: Abstraksi penulis dari perundang-undangan nasional.

Pengecualian oleh hukum menghalangi banyak penerima upah untuk menjadi peserta JKP. BPJS-TK memiliki 11 juta penerima upah aktif untuk JKP per 31 Desember 2021 (Indonesia, BPJS-TK 2022). Angka tersebut hanya mewakili 23 persen penerima upah dan mengakibatkan pengecualian sebagian besar angkatan kerja yang seringkali paling membutuhkan perlindungan jika terjadi kehilangan pekerjaan. Persentase ini juga jauh lebih kecil dibandingkan ketentuan minimum Konvensi ILO tentang Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No. 102), yaitu 50 persen dari seluruh pekerja.¹¹ BPJS-TK memiliki 20,8 juta

⁷ JHT adalah singkatan dari Jaminan Hari Tua.

⁸ JKN adalah singkatan dari Jaminan Kesehatan Nasional.

⁹ **Error! Reference source not found.** merangkum cakupan legal skema BPJS-TK.

¹⁰ Pegawai BUMN termasuk dalam kategori ini sehingga dilindungi oleh JKP.

¹¹ Konvensi ILO No. 102 mengharuskan orang-orang yang dilindungi dalam skema jaminan kehilangan pekerjaan terdiri dari: (a) kelompok pekerja yang ditentukan, yang jumlahnya tidak kurang dari 50 persen dari seluruh pekerja; (b) semua penduduk yang

peserta penerima upah aktif, atau 43 persen dari seluruh penerima upah, untuk JK¹², yang mengharuskan pendaftaran wajib bagi semua penerima upah. Selain itu, seperti yang akan dibahas secara rinci nanti, 6,3 juta pekerja konstruksi, atau 13 persen dari seluruh penerima upah, secara kolektif terdaftar di JKK tetapi dikecualikan di dalam JKP. Artinya, jika JKP menerapkan cakupan hukum yang sama dengan JKK, maka skema tersebut dapat segera memperluas cakupannya ke 30,7 juta penerima upah – atau 56 persen – yang akan memenuhi persyaratan cakupan standar minimum jaminan sosial dalam Konvensi No. 102.

Kriteria pendaftaran lainnya mengecualikan banyak pekerja penerima upah dari JKP. Sebagaimana disebutkan di atas, agar pekerja bisa memenuhi syarat untuk JKP, mereka juga harus membayar iuran ke JHT dan JKN. Pada tanggal 31 Desember 2021, BPJS-TK memiliki 16,3 juta penerima upah aktif yang membayar iuran ke JHT – atau 4,5 juta lebih sedikit dibandingkan skema JKK – dan oleh karena itu, persyaratan untuk menjadi peserta JHT mendiskualifikasi 4,5 juta peserta JKK penerima upah aktif tersebut untuk mendaftar pada JKP. Selain itu, JKN memiliki 236 juta peserta aktif, dan Pemerintah Pusat dan pemerintah provinsi memberikan subsidi iuran kepada 140 juta orang, termasuk pekerja bertanggung maupun anggota keluarganya (JKN-PBI) (**Error! Reference source not found.**). Setelah mengecualikan orang yang mendapat subsidi pemerintah dan pejabat pemerintah, JKN hanya memiliki sekira 41 juta penerima upah dan anggota keluarganya yang aktif membayar iuran pada skema tersebut (PPU BU) (Indonesia, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan 2022). Meskipun tidak tersedia data yang dapat mengidentifikasi jumlah peserta aktif BPJS-TK yang menjadi peserta JKN melalui skema subsidi, namun masuk akal jika diasumsikan bahwa persyaratan pembayaran iuran JKN mungkin membuat sebagian penerima upah tidak memenuhi syarat untuk menjadi peserta JKP.¹³

► **Tabel 2 Kepesertaan JKN menurut kategori peserta**

Kategori peserta	Jumlah peserta
Subsidi iuran pemerintah pusat (PBI APBN)	99 987 219
Subsidi iuran pemerintah provinsi (PBI APBD)	40 424 739
Pekerja penerima upah penyelenggara negara (PPU PN) ¹ dan pekerja penerima upah bukan penyelenggara negara (PPU BU) ²	60 008 295
Pekerja bukan penerima upah (PBPU) ³	30 914 126
Bukan pekerja (BP) ⁴	4 384 883
Total	235 719 262

Catatan: Daftar lengkap definisi dapat dilihat di situs web BPJS Kesehatan (t.t.) per 31 Desember 2021. Ringkasan masing-masing kategori peserta adalah: ¹ PNS, TNI, anggota polisi dan pekerja pemerintah lainnya; ² badan usaha milik negara atau provinsi dan Perusahaan sektor swasta; ³ pekerja di usaha mikro, jam kerja tidak reguler, pekerja mandiri dan bentuk pekerjaan produktif rendah atau non-standar lainnya; dan ⁴ pengusaha, investor dan pensiunan.

Sumber: Indonesia, Kementerian Kesehatan (2022).

JKP tidak mengikuti pekerja konstruksi. Pekerja konstruksi tidak terdaftar pada BPJS-TK secara perorangan, tetapi seluruh pekerja pada suatu proyek konstruksi tertentu terdaftar secara kolektif. Dengan demikian, BPJS-TK memiliki skema khusus untuk pekerja konstruksi, terpisah dari skema umum,

penghasilannya selama keadaan darurat tidak melebihi batas yang ditentukan sedemikian rupa sehingga memenuhi persyaratan Pasal 67; atau (c) apabila pernyataan yang dibuat berdasarkan Pasal 3 berlaku, kelompok pekerja yang ditentukan, yang jumlahnya tidak kurang dari 50 persen dari seluruh pekerja di tempat kerja industri yang mempekerjakan 20 orang atau lebih. Opsi yang terakhir ini tersedia bagi negara-negara yang perekonomian dan fasilitas kesehatannya belum cukup berkembang dan memanfaatkan pengecualian sementara yang diatur di Pasal 21(c) Konvensi.

¹² Angka tersebut belum termasuk 6,3 juta pekerja konstruksi yang diasuransikan pada JKK secara kolektif oleh proyek konstruksi.

¹³ Pada dialog kebijakan, kami mendengar dari para pemangku kepentingan bahwa terdapat cukup banyak kasus di mana pekerja yang bekerja di perusahaan menjadi peserta JKN-PBI sebagai pasangan dari kepala rumah tangga miskin dan rentan. Kami tidak memiliki cara untuk menilai besarnya kasus-kasus semacam itu dengan tidak adanya data.

yang mencakup 6,3 juta pekerja konstruksi, atau 13 persen dari seluruh penerima upah, per tanggal 31 Desember 2021. Begitu pekerja konstruksi didaftarkan oleh proyek, mereka hanya dicakup dalam skema jaminan kecelakaan kerja (JKK) dan skema jaminan kematian (JKm). Karena skema tertentu tidak memberikan cakupan JHT, banyak pekerja konstruksi berpotensi dikecualikan dari JKP. Setidaknya, 6,3 juta pekerja konstruksi yang terdaftar pada skema khusus tersebut tidak mendapatkan manfaat JKP. Meskipun JKP bertujuan untuk melindungi pekerja dari hilangnya pendapatan jika terjadi kehilangan pekerjaan, secara hukum JKP mengecualikan kategori pekerja yang sangat rentan terhadap risiko tersebut.

Pembatasan usia yang diterapkan pada skema JKP tidak hanya tidak mengikutkan pekerja berusia lanjut, tetapi juga menciptakan kesenjangan perlindungan sosial dalam siklus hidup. Saat ini, JKP tidak menerima pendaftaran pekerja jika mereka berusia 54 tahun ke atas pada saat pendaftaran. Usia pensiun skema JP ditetapkan pada 56 tahun pada tahun 2016, dan akan bertambah satu tahun setiap tiga tahun hingga mencapai usia 65 tahun pada tahun 2043, sedangkan usia JHT akan tetap pada usia 56 tahun. Pekerja yang kehilangan pekerjaan yang berada di batas usia JKP dan usia pensiun JP dan JHT tidak akan dilindungi oleh satupun dari skema-skema tersebut. Karena peraturan tidak memasukkan kenaikan batas usia JKP di masa depan, maka kesenjangan usia di antara skema-skema tersebut akan semakin lebar di masa depan. Selain itu, pengecualian pekerja dari skema jaminan kehilangan pekerjaan berdasarkan usia mungkin bertentangan dengan Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. Perjanjian hak asasi manusia ini, yang telah diratifikasi oleh Indonesia, mengharuskan Negara memberikan hak atas jaminan sosial kepada setiap orang tanpa diskriminasi. Demikian pula, Konvensi ILO tentang Promosi Ketenagakerjaan dan Perlindungan terhadap Pengangguran, 1988 (No. 168), mengharuskan Negara menjamin kesetaraan perlakuan bagi semua orang yang dilindungi oleh skema jaminan kehilangan pekerjaan, dan diskriminasi berdasarkan usia secara eksplisit merupakan salah satu dasar diskriminasi yang dilarang.

Secara umum, memperluas cakupan ke kelompok pekerja yang lebih besar memiliki dampak positif dengan menciptakan pengumpulan risiko yang luas, meningkatkan keberlanjutan finansial, mendorong solidaritas dan mengurangi besaran iuran. Meskipun pengikutsertaan pekerja yang lebih berisiko kehilangan pekerjaan sangat penting untuk mencapai tujuan jaminan kehilangan pekerjaan, iuran yang dibayarkan di sektor-sektor dengan risiko kehilangan pekerjaan yang lebih rendah akan memiliki dampak “pemberian subsidi” terhadap sektor-sektor yang lebih berisiko. Skema jaminan kehilangan pekerjaan memang harus dibangun berdasarkan prinsip solidaritas sosial dan pembagian risiko. Oleh karena itu, cakupan harus berlaku untuk sebanyak mungkin pekerja, baik yang bekerja di perusahaan mikro, kecil, menengah atau besar, ataupun yang memiliki kontrak tetap, waktu tertentu, musiman, sementara atau paruh waktu – kecuali untuk pekerja mandiri.

JKP bisa menjadi lebih efektif jika skema tersebut memperluas cakupan wajibnya ke pekerja penerima upah di usaha mikro. Skema tersebut harus mewajibkan semua perusahaan untuk mendaftarkan pekerjanya secara wajib, tanpa melihat seberapa besar ukuran perusahaannya. Praktik baik internasional menunjukkan bahwa penghapusan hambatan hukum atau perluasan cakupan hukum ke pekerja di usaha mikro sangat penting untuk meningkatkan perlindungan bagi pekerja yang paling rentan (Tsuruga, Nguyen, dan Behrendt 2020). Usaha mikro saat ini diperbolehkan mendaftarkan pekerjanya ke JKP secara sukarela, tetapi dibebaskan dari kewajiban mendaftarkan. Justru, bila pekerja struktur mikro yang secara hukum dicakup oleh jaminan kehilangan pekerjaan tetapi melalui mekanisme yang disederhanakan yang disesuaikan dengan situasi mereka dan, jika memungkinkan, disubsidi oleh pendapatan umum, terbukti memberi hasil yang jauh lebih baik baik dalam hal perlindungan pekerja maupun pengembangan usaha.

Pendaftaran sukarela pada jaminan kehilangan pekerjaan tidak hanya menghambat perluasan cakupan tetapi juga mendorong seleksi yang merugikan dan dapat menimbulkan bahaya moral. Seleksi yang merugikan mengacu pada situasi dengan ketentuan sukarela di mana orang yang paling berkemungkinan mengajukan klaim akan mendaftar pada skema tersebut, sementara orang dengan risiko paling rendah memilih untuk tidak mendaftar. Ini akan menaikkan rata-rata premi asuransi atau

besaran iuran dalam hal jaminan sosial, sehingga semakin mendorong orang dengan risiko paling rendah untuk memilih tidak mendaftar, dan seterusnya. Situasi semacam itu menyebabkan berkurangnya efisiensi dari sudut pandang perorangan (atau sekelompok perorangan yang memiliki profil risiko yang sama) di satu sisi, dan dari sudut pandang masyarakat secara keseluruhan, di sisi lain. Khusus untuk JKP, usaha mikro tidak harus mendaftarkan pekerjaannya pada skema tersebut, tetapi mereka dapat melakukannya secara sukarela dengan membayar iuran JHT. Karena iuran JHT yang relatif tinggi dijadikan sebagai syarat untuk mendaftar JKP, maka risiko seleksi yang merugikan dapat sedikit dikurangi.¹⁴ Namun, masih wajar jika kita menyatakan bahwa skema tersebut mungkin berisiko membuat lebih banyak pekerja dari usaha mikro yang rentan kehilangan pekerjaan mendaftar secara sukarela, sementara perusahaan yang pekerjaannya memiliki pekerjaan yang lebih stabil mungkin tidak mendaftar ke skema tersebut.

Perluasan cakupan hukum ke pekerja konstruksi dapat meningkatkan efektivitas skema tersebut.

Praktik internasional menunjukkan bahwa pekerja konstruksi seringkali dikecualikan dari cakupan jaminan sosial karena tingginya pergantian pekerja, lazimnya pekerja lepas, dan tidak jelasnya hubungan kerja termasuk sub-kontrak (Tsuruga, Behrendt, dan Nguyen akan terbit; Behrendt et al. 2019). Secara luas diakui bahwa salah satu pendekatan utama untuk menutup kesenjangan jaminan sosial adalah pendaftaran kolektif oleh unit proyek dan pengumpulan iuran secara kolektif berdasarkan nilai keseluruhan proyek konstruksi, alih-alih pendapatan pekerja (Newitt, Usher, dan McLeish, unpublished). Indonesia telah menerapkan pendekatan ini terkait skema JKK dan JKm, yang tentunya telah mewujudkan perluasan cakupan jaminan sosial ke pekerja konstruksi. Namun, tampaknya pendaftaran kolektif pada skema-skema tersebut secara sengaja atau tidak membantu menjustifikasi pengecualian pekerja konstruksi dari skema-skema arus utama lainnya, termasuk JHT, JP dan JKP. Mengingat tingginya risiko pemutusan hubungan kerja mereka, maka penting untuk memperluas cakupan ke pekerja konstruksi. Reformasi hukum dan administrasi semacam itu dapat dengan sendirinya memberikan tambahan cakupan 6,3 juta pekerja.

Menghapus batasan usia dan memperbolehkan semua penerima upah mendaftar pada JKP setidaknya sampai usia pensiun JP mungkin diperlukan agar skema tersebut dapat mencapai tujuannya, yaitu perlindungan terhadap kehilangan pekerjaan. Rekomendasi Landasan Perlindungan Sosial ILO, 2012 (No. 202), menyarankan agar jaminan sosial dasar setidaknya memastikan bahwa semua orang yang membutuhkan sepanjang siklus hidup memiliki akses terhadap layanan kesehatan penting dan jaminan pendapatan pokok. Akan bertentangan dengan Rekomendasi tersebut apabila negara tetap mempertahankan batasan usia JKP sekaligus memperlebar kesenjangan usia antara jaminan kehilangan pekerjaan dan jaminan hari tua. Semua pekerja menghadapi kemungkinan kehilangan pekerjaan, tetapi karier pekerja yang lebih tua akan jauh lebih sulit untuk berlanjut begitu karier mereka terputus (Samorodov 1999). Khususnya, dengan tidak adanya cakupan pensiun hari tua yang bersifat universal di Indonesia, banyak pekerja lanjut usia yang mungkin harus terus bekerja untuk mencari nafkah. Risiko kehilangan pekerjaan dan keterputusan karier akan berdampak besar pada pekerja berusia lanjut, terutama mereka yang memiliki keterampilan rendah, karena mereka mungkin akan kesulitan mendapatkan pekerjaan baru. Mencakup mereka itu penting guna mencapai tujuan JKP. Selain itu, jika alasan pembatasan usia bertujuan untuk menghindari duplikasi pemberian manfaat antara jaminan kehilangan pekerjaan dan jaminan hari tua, maka akan lebih masuk akal untuk mengatur pengurangan atau penghapusan hak atas jaminan kehilangan pekerjaan bila pekerja bertanggung menerima jaminan pensiun hari tua. Demikian pula, kaitan dengan manfaat jaminan sosial lainnya dapat diatur untuk menghindari penerimaan manfaat ganda yang sangat berlebihan.¹⁵

¹⁴ Untuk pendaftaran sukarela pada JKP, usaha mikro harus mendaftarkan pekerjaannya ke JHT dan membayar iuran masing-masing sebesar 3,7 persen dan 2 persen gaji bulanan dari pemberi kerja dan pekerja.

¹⁵ Rekomendasi ILO tentang Pekerja Tua, 1980 (No. 162) memberikan dua pilihan kebijakan mengenai hubungan antara manfaat kehilangan pekerjaan dan manfaat jaminan hari tua. Pertama, pekerja tua yang menganggur selama jangka waktu yang ditentukan sebelum dia memasuki usia yang secara normal membuat pekerja memenuhi syarat untuk menerima manfaat jaminan hari tua, jika terdapat skema manfaat kehilangan pekerjaan, berlanjut hingga tanggal untuk menerima manfaat kehilangan pekerjaan atau

Perluasan cakupan sesuai dengan reformasi parametrik yang disebutkan di atas akan meningkatkan pembayaran iuran maupun pembayaran manfaat, tetapi pada akhirnya dampaknya hanya kecil, jika ada, terhadap besaran iuran yang diperlukan untuk membiayai skema tersebut.

Dengan data dan sumberdaya yang memadai, maka dampak finansial dari reformasi ini memungkinkan untuk diperkirakan. Secara teori, memperluas cakupan kepada pekerja konstruksi dan pekerja usaha mikro dapat meningkatkan jumlah klaim yang dialami oleh JKP, dan, oleh karena itu, meningkatkan biaya skema, jika para pekerja tersebut mempunyai tingkat pemutusan hubungan kerja tidak sukarela yang lebih tinggi berdasarkan usia. Di sisi lain, mewajibkan semua pemberi kerja untuk mendaftarkan pekerjaannya tanpa memandang usia dan ukuran perusahaan tempat mereka bekerja akan mengurangi besaran iuran yang diperlukan untuk membiayai skema tersebut. Kebijakan pendaftaran sukarela saat ini mungkin akan menarik para penerima upah dari usaha mikro yang memiliki risiko pemutusan hubungan kerja yang lebih tinggi karena adanya kemungkinan anti-seleksi, dan oleh karena itu usulan perluasan cakupan ke penerima upah di semua usaha mikro lainnya akan mencakup kelompok berisiko lebih rendah. Dimasukkannya kelompok berisiko lebih rendah ini pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan iuran lebih besar dibandingkan pengeluaran. Selain itu, sebagaimana semua peserta JKP lainnya, pekerja konstruksi harus memenuhi persyaratan kelayakan skema tersebut agar memenuhi syarat untuk mendapatkan jaminan kehilangan pekerjaan, dan oleh karena itu mereka tidak memenuhi syarat untuk mengklaim manfaat secara rutin, misalnya setelah berakhirnya setiap kontrak atau musim. Dengan demikian, selama persyaratan kelayakan ditentukan dengan tepat, dampak finansial terhadap skema tersebut bisa minimal.

2.3. Kontingensi

Risiko kontingensi yang dicakup oleh JKP adalah kehilangan pendapatan akibat pemutusan hubungan kerja secara tidak sukarela. Skema tersebut mencakup pemutusan hubungan kerja untuk pekerjaan waktu tidak tertentu dan pekerjaan waktu tertentu, tetapi tidak memberikan hak kepada pekerja yang kehilangan pekerjaan karena mengundurkan diri dari pekerjaannya karena alasan apa pun. Selain itu, pemohon klaim tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat jika mereka tidak bersedia bekerja, tidak mampu bekerja, meninggal dunia atau pensiun. Peraturan perundang-undangan tidak memberikan penjelasan secara cukup mengenai definisi “pemutusan hubungan kerja secara tidak sukarela”. Dalam praktiknya, tampaknya pekerja yang kehilangan pekerjaan yang masa kerjanya berakhir karena berakhirnya kontrak kerja waktu tertentu, pengunduran diri secara paksa, atau pengunduran diri lainnya dengan alasan yang baik tidak berhak atas manfaat.

Merupakan sebuah kelaziman bila mendefinisikan secara eksplisit penyebab dan alasan kehilangan pekerjaan yang harus dicakup oleh skema jaminan kehilangan pekerjaan. Konvensi ILO No. 102 fokus pada penjelasan kontingensi yang dicakup sebagai penangguhan pendapatan karena ketidakmampuan mendapatkan pekerjaan yang sesuai dalam hal orang yang dilindungi yang mampu dan mau bekerja. Jaminan kehilangan pekerjaan dapat ditangguhkan sebagian atau seluruhnya jika orang yang kehilangan pekerjaan tidak memanfaatkan layanan ketenagakerjaan yang tersedia untuknya; atau jika orang tersebut pergi secara sukarela tanpa alasan yang jelas.

penjagaan pendapatan yang memadai. Kedua, pekerja tua yang telah menganggur selama sekurang-kurangnya satu tahun harus memenuhi syarat untuk menerima manfaat pensiun dini selama jangka waktu yang ditentukan sebelum tanggal mereka mencapai usia yang secara normal membuat pekerja memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat jaminan hari tua; pemberian manfaat pensiun dini tidak boleh bergantung pada jangka waktu kelayakan yang lebih panjang dari pada jangka waktu yang disyaratkan pada usia yang biasanya membuat pekerja memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat jaminan hari tua dan besarnya, sesuai dengan besaran manfaat yang akan diterima oleh pekerja yang bersangkutan pada usia tersebut, tidak boleh dikurangi untuk mengimbangi kemungkinan jangka waktu pembayaran yang lebih lama, namun, untuk tujuan penghitungan besaran tersebut, jangka waktu yang memisahkan usia sebenarnya dari usia yang biasanya membuat pekerja memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat jaminan hari tua tidak perlu dimasukkan dalam jangka waktu kelayakan.

Jaminan kehilangan pekerjaan harus diberikan kepada pekerja dengan kontrak waktu tertentu yang kontraknya tidak diperpanjang oleh pemberi kerja. Saat ini, pekerja yang kehilangan pekerjaan karena kontrak waktu tertentu akan segera berakhir tidak berhak mendapatkan manfaat JKP. Namun, jika pemberi kerja memutuskan untuk tidak memperpanjang kontrak, kehilangan pekerjaan yang diakibatkannya dapat dianggap sebagai pemutusan hubungan kerja secara tidak sukarela. Demikian pula, skema ini berpotensi menganggapnya sebagai kehilangan pekerjaan sukarela jika pekerja menolak perpanjangan pekerjaan waktu tertentu, dan oleh karena itu, tidak membayar manfaat karena pekerja tersebut bertanggung-jawab atas pemutusan hubungan kerja tersebut. Alih-alih mengecualikan seluruh pekerja waktu tertentu yang kontraknya akan berakhir, rancangan kebijakan yang lebih baik dapat menyatakan kelayakan pekerja bertanggung untuk mendapatkan manfaat kehilangan pekerjaan ketika kontrak kerja waktu tertentu mereka tidak diperpanjang atau diperbarui oleh pemberi kerja, dengan syarat memenuhi persyaratan kelayakan yang ditetapkan oleh perundang-undangan nasional, yang mengakibatkan berakhirnya masa kerja mereka.

Pada serangkaian pertemuan konsultasi teknis, beberapa pemangku kepentingan berpendapat bahwa pekerja waktu tertentu harus mencari pekerjaan baru sebelum kontrak mereka berakhir karena mereka tahu kontrak kerja mereka akan berakhir. Pernyataan semacam itu didasarkan pada persepsi bahwa pekerja kurang proaktif dalam mencari pekerjaan baru sebelum kontraknya berakhir. Namun, perlu dicatat bahwa pekerja waktu tertentu tetap harus memenuhi persyaratan kelayakan dalam skema tersebut agar dapat menerima manfaat jaminan kehilangan pekerjaan setelah kontrak mereka berakhir. Memang, manfaat kehilangan pekerjaan tidak dibayarkan kepada setiap orang yang kehilangan pekerjaan; manfaat tersebut hanya dibayarkan kepada mereka yang memenuhi persyaratan kelayakan dalam skema tersebut dan bersedia bekerja serta aktif mencari pekerjaan. Wawancara bulanan wajib biasanya berperan untuk memvalidasi pencarian kerja aktif; sehingga skema tersebut dapat secara efektif mengecualikan orang yang tidak proaktif dalam mencari pekerjaan, bahkan setelah mereka memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat. Di negara-negara tertentu, iuran pemberi kerja untuk jaminan kehilangan pekerjaan ditetapkan lebih tinggi bila mereka mempekerjakan pekerja kontrak waktu tertentu untuk mengetahui bahwa kategori kontrak ini menciptakan ketidakterjaminan dan kerawanan pendapatan yang lebih besar.

Manfaat kehilangan pekerjaan harus diberikan kepada pekerja yang mengundurkan diri dengan alasan yang adil. Peraturan perundang-undangan tidak mengatur secara rinci mengenai perlakuan terhadap pengunduran diri sukarela dengan atau tanpa alasan yang baik. Oleh karena itu, dalam praktiknya, skema saat ini mungkin tidak mempertimbangkan alasan pengunduran diri, tetapi hanya melihat pengunduran diri itu sendiri untuk memutuskan tidak adanya hak. Namun, terdapat ruang lingkup untuk mengubah hal ini agar pekerja yang mengundurkan diri karena alasan yang adil (alasan yang dianggap adil dapat dicantumkan secara lengkap atau indikatif dalam peraturan perundang-undangan) dapat memenuhi syarat. Contohnya, seorang pekerja yang kehilangan pekerjaan berhak atas manfaat kehilangan pekerjaan jika dia mengundurkan diri karena pelecehan di tempat kerja, keluarga pindah karena alasan pekerjaan, kurangnya kapasitas fisik, termasuk sakit, cedera, atau berkurangnya penglihatan, pendengaran atau indra peraba; kehamilan, persalinan atau pengasuhan anak; atau keadaan keluarga.

Manfaat kehilangan pekerjaan harus diberikan kepada pekerja yang dipaksa mengundurkan diri. Sebagaimana pengunduran diri karena alasan yang adil, peraturan perundang-undangan tidak mengatur perlakuan terhadap pengunduran diri paksa. Misalnya, berdasarkan ketentuan saat ini, skema tersebut mungkin tidak melindungi pekerja yang kehilangan pekerjaan yang mengundurkan diri karena ketidakpatuhan pemberi kerja terhadap UU, kondisi kerja yang berbahaya, upah tidak dibayar, pelecehan, kebangkrutan, relokasi tempat kerja atau alasan lain yang disebabkan oleh pemberi kerja.

2.4. Persyaratan kelayakan

Kebijakan saat ini menerapkan persyaratan kelayakan yang berbeda untuk klaim pertama, kedua, dan ketiga. Untuk klaim awal, pekerja bertanggung harus menjadi peserta JKP aktif selama 12 bulan dalam 24 bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja, dan itu harus mencakup minimal 6 bulan berturut-turut. Klaim kedua dan ketiga diperbolehkan 5 tahun setelah diterimanya manfaat JKP sebelumnya. Pekerja bertanggung hanya dapat mengajukan klaim hingga tiga kali selama perjalanan karier mereka. Pekerja yang kehilangan pekerjaan akan kehilangan hak untuk mengklaim manfaat jika mereka tidak mengajukan klaim dalam waktu 3 bulan sejak pemutusan hubungan kerja; jika mereka mendapatkan pekerjaan lain; atau jika mereka meninggal dunia.

Pelonggaran kebijakan penerbitan kontrak waktu tertentu (PKWT)¹⁶ yang saat ini diterapkan berpotensi meningkatkan jumlah pekerja dengan kontrak waktu tertentu kurang dari 6 bulan. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2021, pemberi kerja bisa menerbitkan PKWT hingga lima tahun.¹⁷ Baik jangka waktu minimal untuk PKWT maupun tenggang waktu setelah berakhirnya PKWT sebelumnya tidak diatur. Pemberi kerja harus membayar kompensasi kepada pekerja PKWT yang telah bekerja selama satu bulan atau lebih berturut-turut, dan harus juga membayar kompensasi setiap kali melakukan perpanjangan kontrak.¹⁸ Oleh karena itu, dalam praktiknya, pemberi kerja terdorong untuk menerbitkan kontrak PKWT kurang dari satu bulan untuk secara legal menghindari batas PKWT lima tahun dan pembayaran kompensasi pada saat habis masa berlaku atau perpanjangan. Dalam konteks ini, meskipun pemberi kerja diwajibkan mendaftarkan pekerja yang memiliki kontrak waktu tertentu dan membayar iuran ke JKP, banyak pekerja tersebut mungkin tidak memenuhi persyaratan mendapatkan manfaat, yaitu masa kerja enam bulan berturut-turut.

Persyaratan bekerja beberapa bulan berturut-turut dapat secara efektif mengecualikan pekerja yang bentuk pekerjaannya tidak stabil, yang seringkali merupakan orang yang paling membutuhkan dukungan pendapatan. Persyaratan iuran ditetapkan seperti di banyak negara yang mewajibkan iuran selama 6 atau 12 bulan dalam 12 hingga 24 bulan terakhir (Carter, Bedard, dan Peyron Bista 2013; Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020a; Tsuruga 2020; Asenjo dan Pignatti 2019). Namun, persyaratan bekerja beberapa bulan secara berturut-turut akan secara tidak adil mendiskualifikasi pekerja dengan kontrak pendek, termasuk pekerja musiman, pekerja waktu tertentu, dan pekerja harian. Ketentuan ini hanya akan membantu dana JKP mengumpulkan cadangan dengan memungut iuran, namun tidak membayar manfaat kepada pekerja yang memiliki bentuk pekerjaan tidak stabil walaupun telah membayar iuran yang dipersyaratkan sebanyak 12 kali dalam 24 bulan terakhir.

Contohnya, skema saat ini tidak akan melindungi pekerja yang memiliki empat kontrak lima bulanan tidak berturut-turut dan telah bekerja total selama 20 bulan dari 24 bulan, tetapi akan melindungi pekerja yang hanya bekerja selama total 12 bulan dari 24 bulan, tetapi dengan enam bulan terakhir bekerja secara berkelanjutan. Skema ini dapat menjadi lebih efektif jika menghapuskan persyaratan bekerja beberapa bulan berturut-turut dari persyaratan kelayakan.

Jumlah maksimal klaim selama berkarir dan penalti lima tahun untuk klaim kedua dan ketiga dapat secara efektif menghalangi pekerja dengan bentuk pekerjaan tidak stabil untuk menerima manfaat kehilangan pekerjaan. Lebih tepat bila skema JKP memperbolehkan pekerja bertanggung untuk

¹⁶ Menurut UU No. 13/2003, pemberi kerja harus mengikuti persyaratan yang ketat (Tsuruga dan Wedarantia 2020). Jangka waktu awal PKWT paling lama dua tahun dan hanya dapat diperpanjang satu kali dalam satu tahun dengan memberitahukan secara tertulis kepada pekerja selambat-lambatnya tujuh hari sebelum berakhirnya perjanjian kerja. PKWT dapat diperpanjang paling lama 30 hari setelah berakhirnya masa berlaku PKWT sebelumnya, tetapi hanya satu kali dan paling lama dua tahun. Dengan demikian, jangka waktu maksimal PKWT pada perusahaan yang sama adalah lima tahun, yang mencakup perpanjangan satu tahun dan pembaruan kontrak dua tahun, jika seluruh persyaratannya terpenuhi. Tidak dipenuhinya persyaratan tersebut mengakibatkan perjanjian kerja berubah dari PKWT menjadi PKWTT (kontrak waktu tidak tertentu). Pekerja PKWT dengan perjanjian kerja harian atau pekerja lepas tidak dapat bekerja lebih dari 21 hari dalam satu bulan. Apabila mereka bekerja 21 hari atau lebih selama 3 bulan berturut-turut, maka kontrak kerjanya akan berubah menjadi PKWTT (Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 100 Tahun 2004, pasal 10(3)). Namun semua persyaratan tersebut diilonggarkan seperti yang dijelaskan pada teks utama di atas.

¹⁷ Pasal 6. Tabel perbandingan antara ketentuan sebelumnya dan ketentuan saat ini tersedia di Better Work Indonesia (2021).

¹⁸ Pemberi kerja harus membayar PKWT sebesar satu bulan upah untuk 12 bulan kerja berturut-turut dan upah bulanan yang proporsional (masa kerja dibagi 12 bulan dikalikan upah satu bulan) untuk satu bulan sampai dengan 12 bulan kerja dan lebih dari 12 bulan kerja (pasal 15–16).

mengklaim manfaat kehilangan pekerjaan sepanjang mereka memenuhi persyaratan iuran minimal. Pengaturan saat ini yang mensyaratkan jeda waktu lima tahun untuk pengajuan klaim selanjutnya tidak sesuai dengan Konvensi ILO No. 102 dan 168, yang mengatur bahwa persyaratan kelayakan tidak boleh lebih lama dari pada jangka waktu yang dianggap diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan, tetapi tidak untuk menghilangkan hak atas manfaat sama sekali. Ketika suatu skema membatasi jumlah klaim atau mewajibkan catatan iuran yang sangat panjang untuk klaim berikutnya, maka skema tersebut tidak secara efektif melindungi pekerja yang rentan dan pekerja yang memiliki kontrak jangka pendek. Selain itu, ketentuan saat ini dalam skema tersebut mungkin secara tidak adil menghilangkan hak-hak pekerja yang riwayat iurannya masih wajar dan jauh dari penyalahgunaan sistem. Persyaratan kelayakan untuk klaim selanjutnya harus dibuat sesederhana mungkin dan semata-mata untuk menghindarkan penyalahgunaan. Mungkin cukup dan cukup sederhana bila menerapkan persyaratan yang sama untuk klaim berikutnya seperti pada klaim awal. Jika alasan penerapan penalti lima tahun untuk klaim berikutnya adalah untuk mencegah pekerja sangat tergantung pada manfaat kehilangan pekerjaan, maka solusi yang lebih baik mungkin adalah dengan memperkuat penerapan pertemuan bulanan wajib untuk memvalidasi pencarian kerja aktif dan untuk meningkatkan kapasitas layanan ketenagakerjaan publik dan pelatihan vokasi untuk membantu pekerja mendapatkan pekerjaan yang stabil, alih-alih menerapkan penalti.

Aturan untuk klaim selanjutnya harus lebih sederhana dan lebih efektif. Terdapat beberapa cara untuk menentukan aturan semacam itu. Pendekatan paling sederhana adalah mengatur ulang hak setelah menerima manfaat, sekalipun pekerja tidak menghabiskan seluruh durasi manfaat yang berhak diterimanya. Dalam hal ini, pekerja harus membayar iuran selama beberapa bulan yang diwajibkan untuk bisa mengajukan klaim lagi untuk masa kehilangan pekerjaan di waktu mendatang. Sebagaimana dalam kebijakan saat ini, Konvensi No. 168 memperbolehkan Negara untuk membatasi durasi awal manfaat menjadi 26 minggu untuk masing-masing masa kehilangan pekerjaan. Pendekatan yang lebih protektif, tetapi membutuhkan lebih banyak kapasitas operasional, adalah dengan memperbolehkan pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk mempertahankan haknya sampai mereka menerima seluruh manfaat atau 12 hingga 24 bulan telah berlalu sejak tanggal mulai klaim. Dalam pendekatan ini, pekerja yang kehilangan pekerjaan dapat mengajukan manfaat kehilangan pekerjaan di dalam periode 12 hingga 24 bulan jika mereka belum menggunakan durasi manfaat yang menjadi hak mereka dalam masa kehilangan pekerjaan sebelumnya. Lembaga jaminan sosial kemudian memproses pengajuan tersebut sebagai perpanjangan klaim atas klaim awal yang ada dan mengaktifkan ulang klaim awal tanpa adanya pekerjaan tertanggung lebih lanjut. Setelah manfaat pekerja tersebut habis atau selesai masa berlakunya, mereka harus memenuhi persyaratan kelayakan lagi untuk klaim berikutnya. Konvensi ILO No. 102 dan 168 merekomendasikan bahwa jendela waktu tersebut hendaknya 13 minggu dalam 12 bulan dan 39 minggu dalam 24 bulan.¹⁹ Setelah jangka waktu tersebut berlalu, orang yang masih tidak memiliki pekerjaan dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat berdasar uji pendapatan yang dibiayai melalui dana publik.

Penghapusan persyaratan bekerja beberapa bulan berturut-turut dan penalti lima tahun untuk klaim berikutnya akan meningkatkan jumlah peserta yang berhak menerima manfaat dan dengan demikian akan menaikkan biaya skema. Karena keterbatasan data, kami tidak dapat menilai dampak finansial dari reformasi ini. Namun, kami percaya bahwa kenaikan biaya akan relatif rendah dibandingkan dengan peningkatan efektivitas skema untuk melindungi pekerja yang kehilangan pekerjaan. Memang,

¹⁹ Mari kita ambil contoh ketika seseorang telah memenuhi persyaratan kelayakan, yaitu bekerja selama 12 bulan dalam 24 bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja; mengajukan klaim manfaat kehilangan pekerjaan pada tanggal 1 Februari 2022; menerima manfaat 3 bulan antara bulan Februari dan April 2022; dan akhirnya kembali bekerja pada tanggal 1 Mei 2022. Pekerja ini kemudian dipekerjakan selama 2 bulan sebelum kembali kehilangan pekerjaan pada tanggal 1 Juli 2022. Jika skema jaminan kehilangan pekerjaan mereset catatan iuran setelah klaim awal, maka pekerja tersebut tidak berhak untuk mengajukan permohonan manfaat kehilangan pekerjaan untuk masa kehilangan pekerjaan kedua yang dimulai pada 1 Juli 2022. Jika skema tersebut mengadopsi kebijakan opsional kedua untuk mempertahankan hak selama 12 bulan, klaim kedua pekerja yang diajukan pada bulan Juli 2022 dianggap sebagai klaim pembaruan atas klaim awal yang sudah ada dan diterima pada bulan Februari 2022. Oleh karena itu, pekerja berhak atas saldo terutang 3 bulan antara bulan Juli dan September 2022.

persyaratan kelayakan berupa iuran 12 bulan dalam jangka waktu 24 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja tampaknya tepat untuk mencegah penyalahgunaan.

2.5. Penghasilan yang dapat diasuransikan untuk manfaat dan iuran

Penghasilan maksimal yang dapat diasuransikan untuk JKP ditetapkan lebih rendah dibandingkan skema BPJS-TK lain, Jaminan Pensiun (JP). Penghasilan yang dapat diasuransikan untuk skema BPJS-TK ditetapkan sebagai gaji pokok dan tunjangan tetap (tidak termasuk tunjangan non-upah). Penghasilan maksimal yang dapat diasuransikan untuk JKP terkait iuran dan manfaat ditetapkan sebesar 5.000.000 rupiah. Tidak terdapat mekanisme indeksasi otomatis atas penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan dalam ketentuan saat ini. Sebaliknya, penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan untuk iuran JP ditetapkan sebesar Rp 9.559.600 pada bulan Maret 2023 dan berubah setiap tahun seiring pertumbuhan PDB.

Penghasilan maksimal yang dapat diasuransikan untuk JKP dapat berdampak pada kelompok pekerja yang lebih besar dari pada yang diperlukan. Konvensi ILO No. 102 memperbolehkan penetapan batas maksimal penghasilan untuk menghitung manfaat kehilangan pekerjaan, tetapi batas tersebut harus memastikan bahwa penerima manfaat yang sebelumnya berpenghasilan sama atau lebih rendah dari upah pekerja manual laki-laki terampil tetap menerima manfaat kehilangan pekerjaan setara dengan minimal 45 persen penghasilan mereka sebelumnya.²⁰ Secara umum, meskipun batas atas penghasilan yang dapat diasuransikan untuk iuran memungkinkan orang yang berpenghasilan tinggi tidak membayar iuran yang sangat tinggi, sebuah skema tanpa batas atas untuk iuran tetapi memiliki batas atas untuk manfaat tidak akan memberikan manfaat tambahan kepada orang berpenghasilan tinggi atas iuran yang mereka bayarkan pada penghasilan di atas jumlah yang diperlukan untuk menerima manfaat maksimal (Cichon et al. 2004). Bila batas atas ditetapkan dengan tepat, maka akan berdampak hanya pada sedikit pekerja karena upah sebagian besar pekerja di perekonomian akan lebih rendah dari pada batas atas tersebut, sehingga memungkinkan terjadinya redistribusi dan solidaritas yang lebih besar di kalangan masyarakat yang dilindungi (Scholz, Cichon, dan Hagemeyer 2000). Jika batas atas JP saat ini yang sebesar 9.559.600 rupiah didasarkan pada prinsip ini, maka akan menunjukkan bahwa batas atas JKP yang hanya sebesar 5.000.000 rupiah kemungkinan akan berdampak pada lebih banyak pekerja dan mungkin berisiko tidak mampu mencakup sebagian besar upah di perekonomian. Faktanya, data administrasi BPJS-TK tahun 2019 menunjukkan bahwa rata-rata penghasilan bulanan pekerja laki-laki tertanggung berusia 40–69 tahun dan pekerja perempuan tertanggung berusia 45–69 tahun melampaui 5.000.000 rupiah; sedangkan rata-rata gaji seluruh pekerja tertanggung di semua usia adalah 4.520.265 rupiah untuk laki-laki dan 3.947.237 rupiah untuk perempuan (Landry dan Brimblecombe 2021). Mengingat rata-rata upah bersih seluruh pekerja (diasuransikan dan tidak diasuransikan) adalah 2.981.647 rupiah pada tahun 2022 (Indonesia, BPS) 2022), maka rata-rata upah peserta BPJS-TK tentunya lebih tinggi dibandingkan non-peserta. Dalam tulisan ini, kami tidak melakukan penilaian ketat terkait kepatuhan terhadap Konvensi ILO No. 102. Namun demikian, setidaknya kita dapat menyimpulkan bahwa ketepatan batas atas penghasilan JKP – yang hanya separuh dari batas atas JP – harus dinilai.

Penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan yang diindeks pada pertumbuhan upah harus mempertahankan nilai manfaat dari waktu ke waktu. Mengaitkan batas atas yang bisa diasuransikan dengan pertumbuhan upah akan meningkatkan solidaritas dan meningkatkan redistribusi antar anggota.²¹ Selain itu, menurut analisis biaya ILO, rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan dari calon pemohon klaim diperkirakan 23 persen lebih rendah dari pada rata-rata penghasilan yang dapat

²⁰ Penjelasan rinci dapat ditemukan di Pasal 65 Konvensi.

²¹ Dalam laporan terpisah, ILO merekomendasikan reformasi batas atas JP agar diindeks berdasarkan pertumbuhan upah, bukan pertumbuhan PDB (Brimblecombe et al, 2023).

diasuransikan dari peserta skema lainnya (Landry dan Brimblecombe 2021). Oleh karena itu, peningkatan penghasilan maksimum JKP yang dapat diasuransikan kemungkinan akan mengakibatkan peningkatan redistribusi antar anggota dan penurunan besaran iuran yang diperlukan untuk membiayai skema tersebut.

Tidak adanya mekanisme indeksasi untuk penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan akan mengakibatkan penurunan nilai manfaat secara bertahap seiring berjalannya waktu karena tidak adanya penyesuaian ad hoc yang dilakukan secara berkala oleh Pemerintah. Bila batas atas penghasilan yang dapat diasuransikan untuk iuran tidak disesuaikan secara berkala untuk mencerminkan kenaikan upah, maka peserta berpenghasilan tinggi akan membayar semakin sedikit dibandingkan dengan peningkatan pendapatan mereka, manfaat yang mereka peroleh secara bertahap menjadi tidak berarti, dan dampak redistribusi antar anggota akan menjadi lebih kecil di masa depan. Rancangan kebijakan JKP saat ini memiliki risiko semacam itu. Tentu saja, untuk mencegah skema tersebut terkena risiko semacam itu, Peraturan Pemerintah menjadwalkan penilaian aktuarial setiap dua tahun untuk menyesuaikan parameter-parameter utama. Namun, pelajaran yang dipetik dari Peraturan Pemerintah tentang JP menunjukkan ketidakpastian bahwa Peraturan Pemerintah tentang JKP akan direvisi secara berkala, sebagaimana dinyatakan oleh peraturan tersebut. Faktanya, meskipun Peraturan Pemerintah tentang JP menjadwalkan penilaian aktuarial harus dilakukan setiap tiga tahun dan menaikkan besaran iuran secara bertahap dari 3 persen menjadi 8 persen²², besaran iuran JP belum pernah sekalipun disesuaikan sejak skema ini diperkenalkan pada tahun 2015. Risiko semacam itu dapat dihindari dengan mengatur aturan indeksasi dan memberikan kewenangan kepada BPJS-TK untuk menyesuaikan penghasilan maksimum yang dapat diasuransikan sesuai dengan indikator yang telah ditentukan sebelumnya.

Tidak adanya manfaat minimum berarti tidak ada jaminan tingkat manfaat yang memadai yang dibayarkan kepada pekerja di perusahaan mikro dan kecil. Peraturan Pemerintah Nomor 36/2021 tentang Pengupahan membebaskan usaha mikro atau kecil dari membayar upah minimum. Justru, upah di perusahaan-perusahaan tersebut ditetapkan berdasarkan kesepakatan pemberi kerja-pekerja, yang harus lebih tinggi dari 50 persen rata-rata konsumsi masyarakat di provinsi terkait, dan 25 persen lebih tinggi dari garis kemiskinan provinsi. Mengingat JKP tidak memiliki manfaat minimum tetap,²³ maka manfaat kehilangan pekerjaan dihitung untuk seluruh peserta berdasarkan penghasilan sebelumnya. Secara teori, tingkat manfaat terendah adalah 25 hingga 45 persen dari upah minimum untuk semua pekerja penerima upah kecuali pekerja di perusahaan mikro dan kecil. Salah satu kekhawatiran utama adalah bahwa upah pekerja di perusahaan mikro dan kecil bisa jauh lebih rendah dibandingkan pekerja biasa, dan bahwa ini akan menyebabkan tidak memadainya tingkat manfaat kehilangan pekerjaan. Selain pembebasan dari upah minimum, formula untuk menentukan jumlah minimum absolut yang dapat dibayarkan kepada pekerja oleh usaha mikro dan kecil – yang didasarkan pada rata-rata konsumsi dan garis kemiskinan di provinsi tersebut – tidak terlalu jelas dan berpotensi dipengaruhi oleh pertimbangan politik. Faktanya, garis kemiskinan dan angka rata-rata konsumsi mungkin dipengaruhi oleh pilihan metodologi yang digunakan untuk menghitungnya dan dapat dimodifikasi oleh keputusan politik semata. Sebagaimana di banyak negara, salah satu cara untuk menghindari dampak negatif terhadap pekerja yang kurang beruntung mungkin adalah dengan menerapkan jumlah manfaat minimum atau jumlah penghasilan manfaat minimum untuk memastikan terjaminnya tingkat pendapatan subsisten bagi mereka yang kehilangan pekerjaan.

²² Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, besaran iuran harus dievaluasi paling sedikit setiap tiga tahun sekali dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian nasional dan kecukupan kewajiban aktuarial, dan hasil evaluasi tersebut digunakan sebagai dasar penyesuaian kenaikan iuran secara bertahap hingga 8 persen (pasal 28(4-5)).

²³ Standar ketenagakerjaan internasional memperbolehkan setiap negara untuk menentukan penghasilan acuan untuk manfaat minimum. Menurut Konvensi ILO No. 168, Pasal 15, manfaat tetap dapat ditetapkan paling sedikit: (i) 50 persen upah minimum wajib atau upah pekerja biasa, atau (ii) pada tingkat yang memberikan kebutuhan minimum untuk biaya hidup dasar, mana yang tertinggi. Selain itu, penting untuk memastikan bahwa pekerja tidak dapat menerima manfaat yang lebih tinggi dari pendapatan mereka sebelumnya; yaitu, manfaat minimum akan dibayarkan hingga 100 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan. Dalam menetapkan manfaat minimum, maka harus mengacu pada jumlah pendapatan subsisten dan tingkat kemiskinan.

2.6. Gaji acuan, tingkat dan durasi manfaat

JKP memberikan penggantian pendapatan sementara dan sebagian kepada pekerja kehilangan pekerjaan yang memenuhi syarat hingga paling lama 6 bulan. Besaran manfaat ditetapkan sebesar 45 persen dari penghasilan terakhir yang dilaporkan untuk 3 bulan pertama dan 25 persen dari penghasilan terakhir yang dilaporkan untuk 3 bulan berikutnya. Untuk klaim pertama, tingkat dan durasi manfaat skema tersebut sesuai dengan ketentuan Konvensi No. 102, tetapi di bawah standar yang ditetapkan oleh Konvensi No. 168. Konvensi No. 102 merekomendasikan tingkat penggantian minimum sebesar 45 persen dari penghasilan sebelumnya sekurang-kurangnya 13 minggu dalam jangka waktu 12 bulan; sementara Konvensi No. 168 menetapkan standar yang lebih tinggi sebesar 50 persen penghasilan selama 26 minggu di masing-masing masa kehilangan pekerjaan atau 39 minggu pada periode 24 bulan. Sebagaimana dibahas di atas, untuk klaim selanjutnya, tingkat dan durasi manfaat mungkin tidak sesuai dengan Konvensi No. 102 karena persyaratan yang ditentukan tampaknya lebih ketat dari pada yang diperlukan untuk mencegah penyalahgunaan, karena pekerja bertanggung yang telah memenuhi persyaratan kelayakan tetap tidak berhak mendapatkan manfaat sama sekali selama lima tahun setelah klaim pertama dan kedua, dan mereka tidak berhak atas manfaat apa pun setelah klaim ketiga.

Tingkat manfaat yang diterapkan dan model mengerucut mungkin bisa ditingkatkan. Tingkat manfaat saat ini ditetapkan sesuai dengan standar minimum Konvensi No. 102, tetapi juga lebih rendah dibandingkan yang biasa berlaku dalam praktik internasional. Model manfaat JKP serupa dengan model Sistem Asuransi Ketenagakerjaan di Malaysia, yang mengadopsi model mengerucut, alih-alih model dengan tingkat manfaat yang seragam. Model Malaysia dirancang untuk mendorong pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk kembali bekerja sesegera mungkin sembari menjanjikan perlindungan yang lebih besar untuk bulan awal kehilangan pekerjaan. Skema Malaysia juga membayarkan kepada pekerja sejumlah tertentu dari bulan-bulan manfaat kehilangan pekerjaan yang belum terpakai sebagai tunjangan bekerja kembali karena mendapatkan pekerjaan lebih awal (Raman 2021). Namun, tampaknya hanya ada sedikit atau bahkan tidak ada bukti bahwa struktur model manfaat JKP saat ini akan menjadi pendorong utama dalam menaikkan tingkat kembali bekerja. Jika tingkat manfaat relatif tinggi, maka masuk akal untuk menurunkannya seiring berjalannya waktu, terutama bila durasi manfaat secara keseluruhan cukup panjang. Tetapi, jika manfaat awalnya cukup rendah, maka dampak perilaku dari penurunan manfaat tersebut mungkin minimal. Demikian pula, jika durasi manfaat secara keseluruhan hanya berlangsung singkat, maka dampaknya terhadap waktu kembali bekerja akan terbatas. Model JKP jelas menjadi contoh untuk yang terakhir tersebut. Selain itu, struktur manfaat yang mengerucut dapat berdampak secara tidak proporsional terhadap pekerja yang kurang beruntung – pengangguran jangka panjang cenderung berketerampilan rendah, lebih tua, atau mengalami kesulitan secara fisik atau mental untuk bersaing di pasar tenaga kerja, dan cenderung membutuhkan manfaat yang sama besarnya di akhir periode seperti di awal periode kehilangan pekerjaan, terutama karena tabungan kemungkinan besar sudah habis pada saat itu. Oleh karena itu, struktur manfaat yang mengerucut dapat meningkatkan kemiskinan. Terakhir, struktur manfaat mengerucut itu lebih rumit untuk diselenggarakan dan dikomunikasikan kepada masyarakat. Jika kecukupannya cenderung dipertanyakan, maka keberadaan skema tersebut secara keseluruhan mungkin akan dipertanyakan.

Penghasilan acuan yang diterapkan mungkin tidak menjamin kecukupan manfaat kehilangan pekerjaan. Besaran manfaat JKP saat ini dihitung berdasarkan upah terakhir yang dilaporkan. Instrumen ILO mengatur bahwa, dalam skema penggantian penghasilan, penggantian tersebut harus ditentukan berdasarkan penghasilan sebelumnya, tetapi menyerahkan kepada perundang-undangan nasional untuk memutuskan bagaimana penghasilan sebelumnya akan dihitung. Namun, menentukan penghasilan acuan dengan menggunakan upah terakhir yang dilaporkan mungkin tidak menjamin tingkat manfaat yang memadai bagi semua orang dan dapat menghasilkan tingkat manfaat kehilangan pekerjaan yang berlebihan bagi sebagian orang. UU nasional akan menilai tingkat manfaat terlalu rendah jika upah yang dibayarkan kepada pekerja pada bulan terakhir sebelum kehilangan pekerjaan lebih rendah dari pada yang biasanya mereka terima, dan akan menilai tingkat manfaat terlalu tinggi jika upah yang dibayarkan pada bulan terakhir terlalu tinggi bagi pekerja yang bersangkutan. . Oleh karena itu, yang lazim adalah

menggunakan rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan selama beberapa bulan untuk menghitung manfaat kehilangan pekerjaan guna meratakan fluktuasi penghasilan, khususnya bagi pekerja dengan pekerjaan yang tidak stabil, dan untuk menghindari seleksi yang merugikan.

Penerapan manfaat konstan akan meningkatkan biaya skema. Berdasarkan ketentuan Konvensi ILO No. 168, kami telah merekomendasikan dalam publikasi ILO baru-baru ini agar Indonesia menerapkan tingkat manfaat konstan sebesar 50 persen dan agar gaji acuan dihitung sebagai rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan selama 6 bulan sebelum tanggal klaim (Landry dan Brimblecombe 2021). Karena skema yang diusulkan memberikan manfaat yang lebih tinggi dan konstan sebesar 50 persen selama 6 bulan, maka skema tersebut tentunya akan menjamin manfaat yang lebih tinggi dibandingkan skema saat ini, terutama bagi mereka yang tetap tidak bekerja selama lebih dari 3 bulan. Berdasarkan data dan informasi yang diperoleh untuk menilai biaya terkait dengan opsi desain yang diusulkan²⁴, diperkirakan bahwa mengganti besaran manfaat JKP yang ada dengan besaran manfaat konstan sebesar 50 persen dapat meningkatkan pengeluaran manfaat skema tersebut sebesar 40 persen. Biaya skema ini bisa semakin meningkat jika penerapan manfaat konstan menimbulkan penurunan tingkat kembali bekerja. Namun, sebagaimana disebutkan di atas, tampaknya hanya ada sedikit atau bahkan tidak ada bukti bahwa model manfaat saat ini akan menjadi pendorong utama dalam meningkatkan tingkat kembali bekerja.

Penerapan penghasilan rata-rata untuk manfaat akan menurunkan biaya skema. Mengganti gaji acuan saat ini dengan gaji acuan yang dihitung sebagai rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan selama 6 bulan sebelum klaim tidak hanya akan menurunkan biaya skema, tetapi juga mengurangi ketidakstabilan manfaat dan meningkatkan kesetaraan di antara peserta tertanggung dengan riwayat iuran yang berbeda. Penghasilan rata-rata 6 bulan yang diusulkan sebagai acuan tersebut cukup fleksibel untuk memungkinkan redistribusi pendapatan di antara peserta JKP, tetapi juga cukup solid untuk menghindarkan peserta dari memperoleh manfaat yang berlebihan terkait dengan iuran yang telah mereka bayarkan.

2.7. Masa tunggu

Skema tersebut tidak memiliki masa tunggu sebelum pembayaran manfaat dimulai. Pada dasarnya, masa tunggu dalam skema jaminan kehilangan pekerjaan memiliki dua tujuan utama: (i) memberikan waktu untuk menentukan status kehilangan pekerjaan (dan juga keabsahan klaim); dan (ii) melindungi dana jaminan kehilangan pekerjaan dari biaya administrasi yang berlebihan untuk memproses banyak klaim (yang terkadang tidak terjustifikasi) dari pekerja yang masa penganggurannya sangat singkat. Merupakan praktik umum bahwa pekerja yang kehilangan pekerjaan tidak diperbolehkan memperoleh penghasilan dari pekerjaan selama masa tunggu. Terkait dengan standar dan praktik ketenagakerjaan internasional, Konvensi No. 102 dan Konvensi No. 168 mengizinkan Negara menetapkan masa tunggu paling lama tujuh hari. Sebagian besar negara mengatur masa tunggu awal selama tujuh hari sejak pekerja yang kehilangan pekerjaan mengajukan klaim sebelum dibayarkannya manfaat apa pun.

Keharusan masa tunggu dapat dinilai dengan mempertimbangkan praktik ketenagakerjaan di Indonesia. Tanpa ketentuan semacam itu, skema tersebut dapat menciptakan insentif yang tidak diinginkan, dan menjadi lebih mahal dan lebih rumit untuk diselenggarakan. Kami sebelumnya merekomendasikan masa tunggu selama tujuh hari guna mengurangi biaya skema dan menyederhanakan penyelenggaraannya (Landry dan Brimblecombe 2021; Tsuruga 2020; Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020b). Dengan masa tunggu semacam itu, BPJS-TK akan menerima lebih sedikit klaim, sehingga jumlah klaim yang diproses akan lebih sedikit. Dapat juga dikatakan bahwa masa tunggu tidak secara mendasar melemahkan efektivitas skema tersebut. Selain itu, perlu dinilai bagaimana kehilangan pekerjaan ditentukan ketika BPJS-TK menerima klaim sehari setelah pemutusan hubungan kerja. Karena

²⁴ Masa menganggur pekerja JHT yang telah diberhentikan kepesertaan aktifnya/telah menarik dana JHT-nya karena alasan diberhentikan atau mengundurkan diri mustahil untuk dinilai secara tepat. Satu-satunya informasi yang dapat digunakan untuk secara parsial menangkap masa menganggur pekerja JHT adalah masa tidak aktifnya mantan pembayar iuran. Masa tidak aktifnya mantan pembayar iuran JHT digunakan untuk memperkirakan durasi pengangguran.

tingkat penghasilan yang diperbolehkan selama masa kehilangan pekerjaan tanpa mempengaruhi hak atas manfaat tidak ditentukan, mungkin terdapat beberapa pekerja yang menerima manfaat kehilangan pekerjaan sementara juga menerima penghasilan dari pekerjaan sementara atau kegiatan sampingan lainnya.

2.8. Modalitas pembiayaan

JKP dibiayai oleh Pemerintah dan pemberi kerja, tetapi tidak oleh pekerja. Pemerintah dan pemberi kerja menanggung biaya skema tersebut dengan membayar iuran masing-masing sebesar 0,22 persen dan 0,24 persen dari upah bulanan pekerja. Selain itu, UU mewajibkan Pemerintah memberikan modal awal kepada BPJS-TK minimal 6 triliun rupiah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sesuai Peraturan Pemerintah, modal awal akan digunakan untuk membayar manfaat apabila dana iuran JKP tidak mencukupi.

Dalam praktiknya, BPJS-TK memungut iuran JKP sebagai bagian dari iuran JKK dan JKM dari pemberi kerja dan mengalihkan 0,24 persennya ke dana JKP. Peraturan Pemerintah menggunakan istilah “rekomposisi” untuk menguraikan pengaturan ini. Iuran JKP diambil sebesar 0,14 persen dari JKK dan 0,1 persen dari JKM (**Error! Reference source not found.**). Besaran iuran JKK tergantung pada tingkat risiko tempat kerja yang berkaitan dengan keselamatan dan kesehatan kerja; sedangkan besaran iuran JKM sama untuk semua pemberi kerja. Setelah “direkomposisi”, besaran iuran untuk JKK berkisar antara 0,1 persen hingga 1,6 persen, dan untuk JKM sebesar 0,2 persen. Pengaturan ini dibuat untuk menjaga besaran iuran global bagi pemberi kerja sebagaimana digunakan sebelum diberlakukannya JKP, dan oleh karena itu pemberi kerja tidak perlu menanggung beban tambahan akibat penetapan sebuah skema baru.

► **Tabel 3 Besaran iuran yang dialihkan dari JKK dan JKM ke JKP (% upah bulanan)**

Tingkat risiko di tempat kerja ¹	JKK ²	JKM ²	JKP
Risiko sangat rendah	0,24 (0,10)	0,30 (0,20)	0,24
Risiko rendah	0,54 (0,40)	0,30 (0,20)	0,24
Risiko sedang	0,89 (0,75)	0,30 (0,20)	0,24
Risiko tinggi	1,27 (1,13)	0,30 (0,20)	0,24
Risiko sangat tinggi	1,74 (1,60)	0,30 (0,20)	0,24

Catatan: ¹ Tingkat risiko di tempat kerja ditentukan berdasarkan faktor risiko keselamatan dan kesehatan kerja sesuai dengan Peraturan Pemerintah 44/2015 mengenai Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian. ² Angka dalam tanda kurung menyajikan besaran iuran setelah direkomposisi untuk JKP.

Sumber: Abstraksi penulis dari perundang-undangan nasional.

Pengaturan pembiayaan saat ini akan membantu dana JKP mengumpulkan cadangan, setidaknya pada tahun-tahun awal operasional skema tersebut. Ini harusnya menghantarkan pada diskusi mengenai beberapa persyaratan kelayakan skema. Contohnya, berdasarkan aturan tentang manfaat saat ini, JKP menerima klaim hingga 3 kali selama karier dan menerapkan masa tunggu 5 tahun sebelum klaim kedua dan ketiga dapat diajukan; tertanggung yang memiliki kontrak kurang dari enam bulan tidak dapat memenuhi persyaratan bekerja selama enam bulan berturut-turut sebelum kehilangan pekerjaan; dan skema tersebut tidak mencakup berakhirnya kontrak waktu tertentu. Persyaratan tersebut dapat berisiko bahwa skema tersebut tidak dapat mencapai tujuannya meskipun kemungkinan memiliki cadangan yang cukup untuk mencapai tujuan tersebut. Mungkin juga sulit untuk memberikan alasan kepada pemberi kerja mengenai perlunya terus membayar iuran jika pekerja tidak memiliki kemungkinan untuk menerima

manfaat pada saat pemutusan hubungan kerja. Ini juga akan menghantarkan pada situasi di mana terdapat akumulasi cadangan dalam jumlah besar yang tidak akan dikeluarkan untuk manfaat.

Masalah pekerja tidak membayar iuran pada dana JKP harus dinilai secara cermat. Merupakan hal yang tidak biasa bahwa pekerja tidak membayar iuran pada skema jaminan kehilangan pekerjaan. Di banyak negara yang mengadopsi prinsip-prinsip asuransi sosial, pekerja dan pemberi kerja pada umumnya berbagi biaya. Menurut Konvensi ILO No. 102 dan Rekomendasi No. 67, manfaat kehilangan pekerjaan perlu dibiayai secara bersama melalui iuran jaminan atau perpajakan, atau kombinasi keduanya, dan pekerja tidak boleh membayar lebih dari separuh dari total biaya manfaat.²⁵ Dalam hal ini, pengaturan pembiayaan JKP tampaknya masih mengikuti rekomendasi tersebut. Namun, jika tidak adanya iuran pekerja menyebabkan JKP tidak berkelanjutan, maka ini harus ditangani melalui ketentuan yang memberlakukan besaran iuran pekerja. Namun, membuat perubahan semacam itu di masa mendatang mungkin akan sulit dilakukan ketika para pekerja terbiasa dengan pengaturan non-iuran (untuk mereka).

Konsekuensi dari subsidi Pemerintah terhadap skema jaminan kehilangan pekerjaan harus dinilai secara cermat, terutama di negara di mana perekonomian informal yang besar menghasilkan pendapatan pajak. Di beberapa negara seperti Jepang dan Thailand²⁶, pemerintah berbagi biaya skema jaminan kehilangan pekerjaan mereka melalui subsidi manfaat atau subsidi iuran. Namun, di negara dengan perekonomian informal yang besar seperti Indonesia, modalitas pendanaan saat ini mungkin secara tidak adil mendorong redistribusi yang berpihak pada masyarakat kaya, karena skema tersebut sebagian besar dibiayai oleh pendapatan pajak umum melalui iuran Pemerintah. Artinya, seluruh penduduk Indonesia berpotensi dan secara aktual mensubsidi skema yang hampir secara eksklusif memberi manfaat bagi pekerja di perusahaan besar, menengah, dan kecil di sektor formal yang relatif lebih sejahtera dibandingkan pekerja pada umumnya.

Secara keseluruhan, tampaknya skema saat ini dirancang untuk meningkatkan iuran masuk sekaligus membatasi pembayaran manfaat, baik pada masa normal maupun pada masa ekonomi sulit. Biasanya, skema jaminan kehilangan pekerjaan harus mengumpulkan iuran masuk selama masa normal, dan meningkatkan pembayaran manfaat pada masa penurunan perekonomian, dan dengan demikian berperan penting sebagai stabilisator kontra-siklus perekonomian. Dengan demikian, persyaratan pendapatan skema yang dinyatakan dalam besaran iuran harus tetap seimbang mungkin dari waktu ke waktu, dan terutama tidak naik selama masa resesi. Jelasnya, ini menyiratkan diperlukannya suatu bentuk pembiayaan khusus yang dapat digunakan untuk membangun dan menjaga cadangan. Kebijakan pembiayaan ini kemudian ditinjau secara berkala untuk menilai apakah masih sesuai untuk skema tersebut. Skema saat ini tidak memiliki rancangan kebijakan semacam itu, karena pembatasan kelayakan yang disebutkan di atas akan menghantarkan pada semakin sedikitnya pembayaran manfaat seiring berjalannya waktu sementara skema tersebut masih terus menerima iuran.

Penilaian aktuarial berkala harus dilakukan setiap dua tahun sekali sesuai yang dijadwalkan oleh Peraturan Pemerintah. JKP memberikan manfaat jaminan kehilangan pekerjaan, yaitu manfaat jangka pendek, yang dibayarkan dalam jangka waktu paling lama 6 bulan. Lazimnya, manfaat jangka pendek biasanya dibiayai secara pay-as-you-go (PAYG). Biasanya, skema manfaat jangka pendek, dan khususnya skema jaminan kehilangan pekerjaan, memiliki cadangan darurat guna menyerap kenaikan pembayaran manfaat yang tidak terduga. Penilaian aktuarial harus dilakukan secara berkala untuk merevisi besaran iuran sesuai dengan mekanisme penetapan besaran iuran yang telah ditetapkan; hasil dan rekomendasi penilaian hendaknya berakibat langsung terhadap perubahan tarif.²⁷ Meskipun secara umum

²⁵ Rekomendasi ILO No. 67 mengharuskan pemberi kerja membayar iuran, khususnya dengan mensubsidi asuransi penerima upah rendah, paling sedikit separuh dari total biaya manfaat yang diberikan kepada pekerja, tidak termasuk kompensasi atas kecelakaan kerja.

²⁶ Di Thailand, iuran pemerintah hanya sebesar 1/5 dari total biaya skema, dan 4/5 sisanya dipenuhi secara merata oleh pemberi kerja dan pekerja. Demikian pula, Pemerintah Jepang hanya mensubsidi 2,5 persen manfaat.

²⁷ Penelitian ekonomi menunjukkan bahwa perubahan besaran iuran secara tiba-tiba merugikan penciptaan dan pemeliharaan lapangan kerja, sehingga harus dihindari selama resesi. Ini menyebabkan perlunya membentuk cadangan darurat yang cukup agar besaran iuran

direkomendasikan agar penilaian aktuarial dilakukan setiap dua atau tiga tahun, pada tahun-tahun awal operasional, pengalaman harus dipantau secara ketat melalui peninjauan arus kas secara triwulanan atau dua tahunan (Landry dan Brimblecombe 2021). Ini memungkinkan dilakukannya penilaian apakah besaran iuran awal cukup (tidak terlalu tinggi atau terlalu rendah) dan tindakan yang perlu diambil jika tidak demikian (yaitu, menilai kembali besaran iuran berdasarkan pengalaman actual skema tersebut). Memang, pemantauan berkala terhadap skema memberikan panduan bagi pengambil keputusan untuk menetapkan kebijakan. Analisis semacam itu juga menjadi masukan dalam penilaian mengenai apakah secara umum skema tersebut memenuhi tujuannya.

Mekanisme penetapan besaran harus ditetapkan untuk menilai besar iuran yang diperlukan untuk membiayai skema. Publikasi ILO baru-baru ini mengusulkan akumulasi cadangan stabilisasi secara bertahap selama jangka waktu sepuluh tahun yang setara dengan dua kali total pengeluaran tahunan, yang meliputi manfaat dan biaya administrasi, pada tahun kesepuluh beroperasinya skema tersebut (Landry dan Brimblecombe 2021). Mekanisme yang direkomendasikan juga menyatakan bahwa selama periode proyeksi sepuluh tahun, dana cadangan tidak akan pernah negatif, dan juga mempertimbangkan proyeksi pengeluaran administrasi dan proyeksi pendapatan investasi skema tersebut. Mekanisme semacam itu biasanya menentukan periode proyeksi untuk penghitungan besaran iuran, tingkat cadangan kontingensi, aturan penggunaan aset yang melebihi cadangan kontingensi, serta bagaimana besaran iuran dibagi antara pekerja, pemberi kerja dan Pemerintah. Karena sifat jangka pendek manfaat kehilangan pekerjaan dan sensitivitasnya terhadap kondisi ekonomi, maka besaran iuran pada skema jaminan kehilangan pekerjaan perlu lebih sering direvisi dibandingkan skema pensiun. Seringkali, penilaian aktuarial terhadap skema kehilangan pekerjaan dilakukan setiap tahun untuk merevisi besaran iuran sesuai dengan mekanisme penetapan besaran yang telah ditentukan. Di Indonesia, Peraturan Pemerintah menjadwalkan penilaian aktuarial secara berkala. Namun, tidak ada aturan yang memaksa Pemerintah untuk merevisi Peraturan Pemerintah terkait untuk mengubah besaran iuran JKP ketika BPJS-TK atau instansi pemerintah terkait lainnya mengusulkan untuk mengubahnya melalui penilaian aktuarial berkala.

Iuran pekerja harus dipertimbangkan untuk meningkatkan efektivitas dan keberlanjutan finansial skema tersebut. Dari sudut pandang teknis, tidak ada pembenaran yang masuk akal untuk pekerja tidak ikut membayar pada skema tersebut, dan untuk Pemerintah mengambil tanggung-jawab yang lebih besar atas biaya skema tersebut. Subsidi Pemerintah tentu saja dapat membantu skema tersebut, tetapi iuran pekerja akan semakin penting untuk memastikan kecukupan manfaat dan keberlanjutan finansial.

Subsidi silang dari JKK dan JKm ke JKP perlu dipertimbangkan ulang. Masing-masing dana jaminan sosial harus dikelola secara terpisah dan mengikuti rekomendasi aktuarial melalui penilaian aktuarial berkala. UU Nomor 24/2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial melarang BPJS-TK melakukan subsidi silang dana antar berbagai skema. Namun, sebagaimana disebutkan di atas, Peraturan Pemerintah 37/2021 memerintahkan BPJS-TK untuk mengalihkan iuran yang dikumpulkan dari JKK dan JKm ke JKP. Kami tidak berhak menilai apakah pengaturan ini sejalan atau bertentangan dengan hukum. Namun, menurut Konvensi No. 102, Negara harus memikul tanggung-jawab umum atas penyediaan manfaat dan perlu memastikan bahwa penilaian aktuarial yang diperlukan dilakukan secara berkala untuk menjamin keberlanjutan skema. Sekarang JKP mengambil iuran dari JKK, maka dana JKK terdampak oleh kepesertaan JKP. Semakin banyak peserta JKK yang menjadi peserta JKP, maka semakin besar iuran dana JKK yang akan dialihkan ke dana JKP. Penting untuk dicatat bahwa JKK tidak memenuhi standar minimum jaminan sosial dalam banyak hal, sehingga desain skemanya harus diperbaiki (International Labour

tetap sama ketika terjadi krisis ekonomi. Namun, penting adanya kebijakan pembiayaan dan besaran iuran yang jelas, transparan dan dikomunikasikan secara efektif untuk menghindari besarnya cadangan tersebut menimbulkan perdebatan. Contohnya, cadangan yang besar dapat digunakan sebagai pembenaran untuk menurunkan besaran iuran; sementara sebagian otoritas publik mungkin melihat cadangan jaminan kehilangan pekerjaan yang besar sebagai sumber dana yang tepat untuk proyek-proyek lain. Dalam kedua kasus tersebut, terdapat risiko berkurangnya cadangan di bawah tingkat aman. Mekanisme penetapan besaran akan memberikan panduan untuk menentukan tingkat cadangan darurat dan tingkat iuran yang sesuai untuk skema tersebut.

Organization 2017). Semua faktor ini berpotensi mempengaruhi keberlanjutan finansial dana JKK. Dengan demikian, penting bagi Negara untuk melakukan penilaian aktuarial berkala untuk masing-masing skema guna menentukan besaran iuran dan mengelola masing-masing dana secara terpisah, serta untuk menyempurnakan desain skema.

2.9. Hubungan dengan pendapatan lain dan manfaat jaminan sosial

Uang pesangon dari pemberi kerja tidak mempengaruhi besaran maupun durasi manfaat JKP.

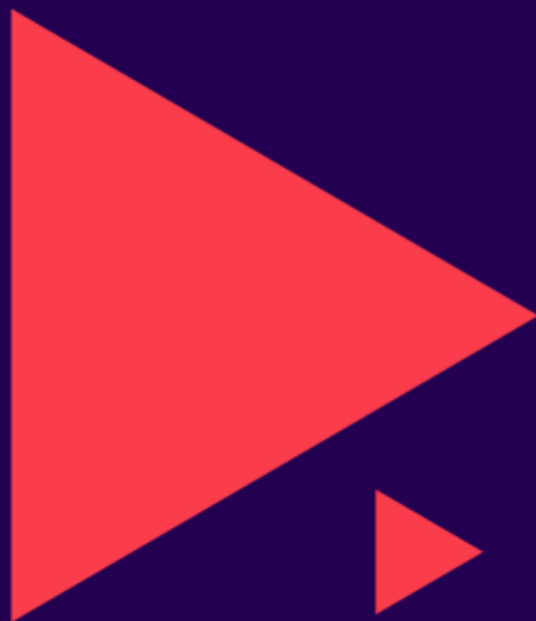
Singkatnya, terserah mitra sosial untuk menentukan kombinasi yang paling relevan antara jaminan kehilangan pekerjaan dan tunjangan pemutusan hubungan kerja yang dibayarkan oleh pemberi kerja di Indonesia, termasuk yang diberikan berdasarkan perjanjian bersama, untuk memastikan bahwa orang-orang yang kehilangan pekerjaan dilindungi dengan cara yang terbaik dan bahwa pemberi kerja tidak terdampak secara negatif. Menurut Konvensi No. 168, manfaat kehilangan pekerjaan dapat ditangguhkan selama jangka waktu yang sesuai dengan jangka waktu uang pesangon mengkompensasi hilangnya pendapatan yang dialami, atau uang pesangon dapat dikurangi dengan jumlah yang sesuai dengan nilai lump sum manfaat kehilangan pekerjaan yang menjadi hak pekerja selama jangka waktu tersebut.

Kurangnya peraturan mengenai hubungan dengan penghasilan dari pekerjaan selama masa kehilangan pekerjaan berpotensi meningkatkan penyalahgunaan. Pada umumnya penerima manfaat kehilangan pekerjaan tidak diperbolehkan memiliki sejumlah pendapatan lain tertentu, biasanya terkait dengan pekerjaan atau subsidi atau tunjangan pemerintah lainnya (Bedard, Carter, dan Tsuruga 2020b). Contohnya, penghasilan dari pekerjaan hingga 50 persen dari manfaat kehilangan pekerjaan dapat diperbolehkan tanpa pengurangan pada hak manfaat kehilangan pekerjaan. Berdasarkan ketentuan saat ini, pekerja yang kehilangan pekerjaan dapat memperoleh penghasilan dari bisnis sampingan atau pekerjaan paruh waktu sambil menerima manfaat kehilangan pekerjaan. Selain itu, guna mencegah penipuan atau penyalahgunaan sistem, negara-negara seringkali menerapkan hukuman pada pernyataan palsu, klaim palsu, atau penghindaran pembayaran iuran. Contohnya, jika seorang pekerja menerima manfaat kehilangan pekerjaan berdasarkan klaim palsu, maka mereka harus mengembalikan jumlah yang setara dengan tiga kali lipat manfaat yang diterima.

Saat ini, penerima manfaat kehilangan pekerjaan tidak dicakup oleh manfaat jaminan sosial lainnya. Ketentuan saat ini tidak memberikan cakupan atau manfaat untuk manfaat maternitas, manfaat sakit, manfaat hari tua, layanan kesehatan, atau manfaat jaminan sosial lainnya kepada penerima manfaat kehilangan pekerjaan. Di banyak negara, skema jaminan kehilangan pekerjaan memungkinkan penerima manfaat untuk tetap mendapat hak atas manfaat jaminan sosial lainnya saat menerima manfaat jaminan kehilangan pekerjaan. Terdapat dua cara untuk menerapkan ketentuan ini. Mengenai manfaat jangka pendek, memenuhi syarat untuk manfaat kehilangan pekerjaan secara otomatis akan memberikan hak kepada penerima manfaat untuk mendapatkan manfaat jaminan sosial lainnya, termasuk manfaat jaminan kesehatan dan manfaat jangka pendek lainnya misalnya manfaat maternitas, manfaat sakit, dan santunan pemakaman. Mengenai manfaat jangka panjang, penerima manfaat jaminan kehilangan pekerjaan mengakumulasi jumlah bulan iuran meskipun mereka tidak membayar iuran, dan oleh karena itu, hak atas manfaat jaminan sosial lainnya dinilai terkait dengan iuran. Pendekatan ini dapat diterapkan pada manfaat jangka panjang, misalnya manfaat ahli waris, disabilitas, dan hari tua. Tanpa memandang pendekatan yang digunakan, terdapat implikasi keuangan terhadap sistem jaminan sosial: baik lebih sedikit iuran yang diterima ataupun manfaat tambahan yang dibayarkan oleh lembaga jaminan sosial. Dalam hal apa pun, tinjauan aktuarial harus menilai dampak terhadap keberlanjutan finansial skema jaminan sosial dalam mengakui hak atas tunjangan lain saat menerima manfaat jaminan kehilangan pekerjaan.



Administrasi dan kelembagaan



Bab ini bertujuan untuk menguraikan pengaturan administrasi dan kelembagaan secara luas dan membahas beberapa potensi masalah yang perlu dipantau dan dinilai. Karena skema JKP baru sebentar diterapkan, masih terlalu dini untuk menilai hambatan dalam implementasinya. Oleh karena itu, bab ini terutama akan fokus pada identifikasi mekanisme saat ini, tetapi tidak akan memberikan rekomendasi konkrit untuk reformasi pada tahap ini.

3.1. Layanan satu pintu

Layanan satu pintu tersedia secara daring untuk memfasilitasi pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk mengajukan dan menerima manfaat tunai, layanan ketenagakerjaan publik, dan pelatihan vokasi. Dalam hal mandat kelembagaan, manfaat dan layanan tersebut dikelola oleh lembaga yang berbeda. Tiga departemen berbeda di Kementerian Ketenagakerjaan bertanggung-jawab atas manfaat tunai, layanan ketenagakerjaan publik, dan pelatihan vokasi di tingkat kebijakan. Manfaat tunai dilaksanakan oleh BPJS-TK, layanan ketenagakerjaan publik dilaksanakan oleh Dinas Ketenagakerjaan pemerintah daerah, dan pelatihan vokasi dilaksanakan oleh Dinas Ketenagakerjaan pemerintah daerah atau langsung di bawah pengawasan Kementerian Ketenagakerjaan. Untuk membangun layanan satu pintu bagi pekerja yang kehilangan pekerjaan, Kementerian Ketenagakerjaan membentuk unit khusus, Pusat Pasar Kerja (PASKER ID) di bawah pengawasan langsung Sekretaris Jenderal pada bulan Desember 2021, dan anggota stafnya diangkat dari masing-masing departemen yang menyelenggarakan tiga layanan terkait. Dengan menyempurnakan dan mengubah nama Sistem Informasi Ketenagakerjaan (Sisnaker), Pusat Pasar Kerja kemudian mendirikan platform daring sendiri, *Siap Kerja*, untuk secara virtual mengintegrasikan akses ke layanan-layanan tersebut ke dalam sebuah situs web portal (Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan, t.t.).²⁸

Pekerja yang kehilangan pekerjaan dan memenuhi syarat untuk menerima manfaat tunai diberi akses ke layanan ketenagakerjaan publik. Layanan ini terdiri dari informasi pasar tenaga kerja dan konseling vokasi, dan diberikan dalam bentuk pemberian informasi mengenai lowongan pekerjaan, dukungan penilaian mandiri dan konseling karier yang diberikan oleh Pengantar Kerja dan/atau Petugas Antarkerja melalui situs web *Siap Kerja*. Begitu penerima manfaat sudah mendapatkan pekerjaan, mereka harus melaporkannya melalui *Siap Kerja* dalam waktu tujuh hari setelah mulai bekerja.

Pekerja yang kehilangan pekerjaan dan memenuhi syarat untuk menerima manfaat tunai juga diberi akses ke pelatihan vokasi. Pelatihan vokasi diberikan melalui program pelatihan berbasis kompetensi secara daring dan/atau luring. Program tersebut diselenggarakan oleh balai latihan kerja milik negara, swasta atau perusahaan yang memenuhi kualifikasi untuk menyelenggarakan pelatihan kerja berbasis kompetensi. Agar memenuhi kualifikasi, suatu program harus terdaftar dan terverifikasi di *Siap Kerja*, terakreditasi oleh lembaga akreditasi balai latihan kerja, dan mendapat persetujuan Menteri. Begitu penerima manfaat telah menyelesaikan program pelatihan, mereka harus melaporkannya melalui *Siap Kerja* selambat-lambatnya tujuh hari setelah program pelatihan selesai.

Pemberian layanan pada loket harus diperluas untuk meningkatkan akses ke manfaat kehilangan pekerjaan. Menurut Kementerian Ketenagakerjaan, Pusat Pasar Kerja berencana mendirikan kantor cabang (*Kios Siap Kerja*) di dalam fasilitas 21 Balai Pelatihan Vokasi dan Produktivitas (BPVP) Kementerian di seluruh negeri (Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan 2022). Namun, masih banyak lagi kantor cabang yang mungkin diperlukan di masa depan untuk memastikan aksesibilitas ke layanan yang diberikan. Contohnya, mengingat jumlah kantor yang ada, salah satu opsi yang mungkin dilakukan adalah menggunakan kantor cabang BPJS-TK. Kantor-kantor jaringan BPJS-TK dapat diperkuat dan digunakan untuk memberikan layanan satu pintu secara tatap muka. Pada saat studi pencarian fakta ILO dilakukan pada tahun 2020, BPJS-TK memiliki 1.337 kantor di seluruh negeri (Carter dan Tsuruga, akan terbit). Kantor

²⁸ Karena *Siap Kerja* terbentuk setelah Peraturan Pemerintah diundangkan, maka Peraturan Pemerintah tersebut mengacu pada Sisnaker. Pada paragraf berikut, kami mengganti seluruh acuan ke Sisnaker dengan *Siap Kerja*.

pusat BPJS-TK dan 11 kantor wilayah memiliki staf administrasi saja dan tidak memberikan pelayanan publik. Terdapat 123 kantor cabang besar dengan masing-masing sekira 50 pegawai, dan 202 kantor cabang kecil dengan sekira 5 pegawai yang berlokasi di kota. Kantor-kantor cabang tersebut memberikan pelayanan penuh, termasuk menerima klaim manfaat, memproses dan memberi keputusan atas klaim manfaat, dan melakukan pembayaran. BPJS-TK juga memiliki 1.000 titik layanan atau kantor percontohan yang memberikan layanan parsial dengan jumlah pegawai sedikit – yaitu, menerima klaim manfaat, memastikan seluruh informasi telah disampaikan oleh pekerja tertanggung, dan meneruskan klaim manfaat ke kantor cabang untuk diproses. Karena kantor-kantor BPJS-TK tersebut telah menyediakan layanan pada loket untuk semua programnya kecuali JKP, maka wajar jika BPJS-TK menyelenggarakan layanan satu pintu yang mencakup asistensi tatap muka terkait JKP.

Negara dapat mempertimbangkan untuk menyusun sebuah rencana komprehensif untuk memperkuat kapasitas administratif lembaga-lembaga pelaksana. Tentu saja, modalitas daring berkontribusi pada peluncuran skema JKP yang begitu cepat, dan menunjukkan kelayakan pendekatan tersebut di negara yang luas dengan ribuan pulau. Namun, kualitas layanan dan kuantitas kantor fisik dan staf masih bergantung pada kapasitas masing-masing lembaga yang bertanggung-jawab atas layanan tersebut. Prioritas mungkin diberikan pada pelaksanaan penerimaan klaim secara tatap muka di layanan fisik satu pintu; sementara investasi pada kapasitas kelembagaan, termasuk infrastruktur, staf dan pengembangan sumber daya manusia, mungkin juga diperlukan.

3.2. Pendaftaran pekerja dan pemungutan iuran

Pemberi kerja skala besar, menengah, dan kecil wajib mendaftarkan pekerjaannya ke JKP dengan menyerahkan formulir pendaftaran kepada BPJS-TK paling lambat 30 hari setelah pekerja mulai bekerja pada pemberi kerja tersebut. Pemberi kerja juga harus memberitahukan kepada BPJS-TK mengenai perubahan nama perusahaan, alamat kantor, skala usaha, upah dan pekerja serta perubahan informasi terdaftar lainnya yang berkaitan dengan kepesertaan JKP paling lambat 7 hari kerja setelah perubahan tersebut terjadi.

Jika seorang pekerja memiliki lebih dari satu pemberi kerja, maka masing-masing pemberi kerja harus mendaftarkannya ke JKP, dan kemudian pekerja tersebut akan memilih salah satu pemberi kerja sebagai tempat kerja utamanya. Menurut Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 7 Tahun 2021, seorang pekerja harus memberitahukan tempat kerja utamanya kepada BPJS-TK paling lambat 15 hari kerja setelah BPJS-TK secara efektif memvalidasi bahwa pekerja tersebut memenuhi syarat untuk menjadi peserta skema tersebut (pasal 7(2)). Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Menteri tersebut tidak menetapkan kriteria penentuan tempat kerja utama, melainkan memberi wewenang kepada pekerja untuk memutuskan tempat kerja utamanya untuk membayar iuran. Jika pekerja tidak memberitahukan pilihannya kepada BPJS-TK, maka manfaatnya akan ditangguhkan sampai mereka memberitahu BPJS-TK (pasal 8(2)).

BPJS-TK memungut iuran JKP dari pemberi kerja bersama dengan iuran JKK dan JKm. Pemberi kerja wajib melaporkan kepada BPJS-TK – baik secara daring ataupun luring – jumlah, penghasilan, dan informasi relevan lainnya tentang pekerja tertanggung pada JKK dan JKm paling lambat tanggal 15 setiap bulannya. BPJS-TK kemudian menghitung dan memberitahukan kepada pemberi kerja mengenai iurannya pada JKK dan JKm. Setiap tanggal 17 setiap bulannya, BPJS-TK mengalokasikan iuran yang terkumpul dari dana JKK dan JKm ke dana JKP.²⁹

²⁹ Total besaran iuran skema BPJS-TK dibuat tetap sama dengan menambahkan besaran iuran JKP dan mengurangi besaran iuran JKK dan JKm pada saat JKP diberlakukan. Dalam praktiknya, pemberi kerja membayar iuran JKK dan JKm sebagaimana biasanya mereka lakukan sebelum JKP diberlakukan. Jika mereka diharuskan membayar JHT dan JP, pembayaran iuran bulanan mereka ke BPJS-TK dapat mencakup semua skema tersebut. Dari sudut pandang pengusaha, cara pembayaran iuran ke JKP tidak akan mengubah praktik yang dilakukan di masa lalu.

Mekanisme pendaftaran saat ini dapat membantu pekerja yang memiliki banyak pekerjaan agar tercakup dalam skema tersebut, tetapi mungkin juga tidak adil bagi pemberi kerjanya. Seorang pekerja berhak memutuskan manakah dari beberapa pemberi kerjanya yang akan membayar iuran JKP apabila dia memiliki lebih dari satu pemberi kerja dalam waktu yang bersamaan. Pengaturan semacam itu dapat membantu mencakup pekerja yang memiliki banyak pekerjaan. Di sisi lain, pengaturan tersebut mungkin tidak adil bagi pemberi kerja, karena salah satu pemberi kerja membayar iuran yang seharusnya juga dibayarkan oleh pemberi kerja lainnya. Selain itu, metode yang diterapkan untuk penghitungan iuran memungkinkan BPJS-TK memungut iuran dari pemberi kerja lebih besar dibandingkan jumlah hari kerja yang sebenarnya dijalani oleh pekerja paruh waktunya. Iuran bagi pekerja paruh waktu dihitung sebesar 0,24 persen dari upah harian dikalikan 25 hari, sekalipun pekerja tersebut bekerja kurang dari 25 hari (lihat kotak di bawah).

Negara dapat mempertimbangkan untuk menilai bagaimana pekerja mendapatkan informasi tentang pembayaran iuran pemberi kerja dan penghasilan mereka yang dapat diasuransikan, dan mempertimbangkan bagaimana pekerja dapat melaporkan ketika pemberi kerja tidak melaporkan pembayaran penghasilan mereka. Pada pertemuan teknis yang diselenggarakan oleh ILO dengan para pemangku kepentingan di Indonesia, beberapa ahli jaminan sosial menyatakan keprihatinan umum mengenai pemberi kerja yang tidak melaporkan pembayaran gaji yang mereka lakukan untuk menghindari pembayaran iuran (atau setidaknya pembayaran penuh). Praktik semacam itu dapat melemahkan kecukupan manfaat dan oleh karena itu menghambat skema tersebut untuk memenuhi standar minimum jaminan sosial mengenai besaran penggantian pendapatan. Biasanya, sebuah skema jaminan kehilangan pendapatan memerlukan iuran pekerja. Dengan pengaturan pembiayaan semacam itu, pekerja dapat melihat pemotongan iurannya di slip gaji bulannya. Jika seorang pekerja mendapati pemotongan iuran lebih rendah dari yang seharusnya, dia dapat melaporkannya kepada pemberi kerja, kepada lembaga jaminan sosial, atau dinas ketenagakerjaan agar melakukan koreksi. Dengan cara ini, pekerja akan selalu mendapat informasi tentang pembayaran iuran dan kepesertaan mereka setiap bulan. Dalam kasus JKP, karena pekerja tidak membayar iuran kepada skema tersebut, pekerja mungkin harus secara proaktif mengakses informasi tersebut melalui BPJS-TK, situs web kepesertaannya, atau aplikasi seluler. Negara dapat menilai sejauh mana mekanisme saat ini dapat mencegah pemberi kerja melaporkan upah yang lebih rendah untuk menghindari pembayaran iuran dan apa peran pekerja dalam mencegah pemberi kerja melakukan praktik semacam itu. **Pemungutan iuran dalam hal pekerja memiliki beberapa pekerjaan**

► **Kotak 1. Pemungutan iuran dalam hal pekerja memiliki beberapa pekerjaan**

Mari kita ambil contoh seorang pekerja dengan kontrak paruh waktu yang bekerja untuk dua Perusahaan pada waktu yang sama. Dia bekerja untuk:

- Perusahaan A pada hari Senin dan Selasa pada Minggu Week 1 dan 2, dan Senin, Selasa dan Rabu pada Minggu 3 dan 4, dengan upah 100.000 rupiah per hari selama total 10 hari; dan
- Perusahaan B pada hari Kamis pada Minggu 1, 2 dan 3, dan Kamis dan Jum'at pada Minggu 4, dengan 200.000 rupiah per hari selama 5 hari.

	Senin	Selasa	Rabu	Kamis	Jumat
Minggu 1	Perusahaan A	Perusahaan A	Libur	Perusahaan B	Libur
Minggu 2	Perusahaan A	Perusahaan A	Libur	Perusahaan B	Libur
Minggu 3	Perusahaan A	Perusahaan A	Perusahaan A	Perusahaan B	Libur
Minggu 4	Perusahaan A	Perusahaan A	Perusahaan A	Perusahaan B	Perusahaan B

Jika pekerja tersebut melaporkan Perusahaan A sebagai pemberi kerja utamanya ke BPJS-TK, maka Perusahaan A wajib membayar iuran JKP, sedangkan Perusahaan B tidak perlu membayar iuran sama sekali.

Selain itu, metode yang diterapkan untuk menghitung iuran pemberi kerja dapat menimbulkan potensi masalah. BPJS-TK menganggap bahwa pekerja dengan kontrak kurang dari satu bulan bekerja secara artifisial selama satu bulan, dan menghitung iuran dan manfaatnya sesuai dengan itu. Di satu sisi, pengaturan tersebut mungkin baik bagi pekerja, karena dapat membuat pemberi kerja enggan menerbitkan kontrak paruh waktu dibandingkan kontrak penuh waktu. Di sisi lain, pengaturan tersebut mungkin tidak adil bagi

pemberi kerja karena mereka harus membayar iuran untuk jangka waktu di mana mereka tidak membayar gaji pekerja. Dalam kasus ekstrim, seorang pemberi kerja yang mempekerjakan seorang pekerja hanya sehari dalam sebulan harus membayar iuran sebesar 0,24 persen dari upah harian dikalikan 25 hari, bukan hanya satu hari.

Diketahui bahwa BPJS-TK memiliki pengaturan berbeda untuk JKK, JKm, JHT, dan JP. Skema-skema tersebut tidak bertanya atau memungkinkan pekerja untuk memilih pekerjaan utama dan pemberi kerja utama. Justru, BPJS-TK mewajibkan semua pemberi kerja melaporkan penghasilan dan membayar iuran. Mari kita ambil contoh kasus JP untuk pekerja paruh waktu yang sama. Hal utamanya adalah bahwa BPJS-TK memungut iuran dari:

- Perusahaan A: 2 persen dari 100.000 rupiah selama 25 hari;
- Perusahaan B: 2 persen dari 200.000 rupiah selama 25 hari; dan
- Pekerja: 1 persen dari 100.000 rupiah selama 25 hari (untuk pekerjaan di Perusahaan A) dan 1 persen dari 200.000 rupiah selama 25 hari (untuk pekerjaan di Perusahaan B).

Persoalan yang sama dengan JKP juga muncul terkait pembayaran iuran untuk jangka waktu di mana pekerja dan pemberi kerja tidak menerima atau membayar gaji. Selain itu, pekerja tersebut harus membayar iuran setara dua bulan setiap bulannya jika ia bekerja di dua perusahaan. Namun, iuran ganda semacam itu tidak akan menaikkan manfaat yang akan diterima oleh pekerja, karena tingkat akrual JP tetap sebesar 1 persen untuk setiap tahun iuran.

Dengan demikian, terdapat beberapa permasalahan seputar pemungutan iuran dari pemberi kerja pekerja yang memiliki banyak pekerjaan. Praktik-praktik ini dapat diperbaiki dengan memungut iuran dari masing-masing pemberi kerja secara proporsional sesuai dengan upah dan jumlah hari kerja. Dalam praktiknya, seorang pemberi kerja akan melaporkan upah yang dibayarkan kepada pekerja dan jam atau hari kerja yang dijalani oleh pekerja tersebut, dan kemudian BPJS-TK akan memberitahukan kepada pemberi kerja mengenai iuran yang harus dibayarnya.

3.3. Klaim

Klaim diterima hanya melalui platform daring. Pekerja bertanggung harus mengajukan klaim di portal web tersebut di atas yang bernama *Siap Kerja*³⁰ (Indonesia, BPJS-TK dan Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan 2022b). Sebelum mengajukan klaim, mereka harus membuat akun melalui formulir daring dengan mendaftarkan data pribadi, termasuk nomor KTP, nama bertanggung, nama ibu, alamat surel, nomor ponsel, dan kata sandi, dan memverifikasi akun dengan memasukkan kode verifikasi yang diterima melalui surel. Setelah pendaftaran selesai, mereka dapat mengajukan laporan pemutusan hubungan kerja melalui platform daring dengan menyerahkan informasi dan dokumen yang diperlukan terkait pemutusan hubungan kerja. Setelah pekerja yang kehilangan pekerjaan menyerahkan laporannya, mereka harus menunggu mantan pemberi kerjanya mengkonfirmasi isi laporan yang diserahkan tersebut. Setelah mendapat konfirmasi dari pemberi kerja, pekerja tersebut akhirnya dapat mengajukan klaim manfaat kehilangan pekerjaan. Platform daring akan meminta pemohon untuk menyetujui Surat Pernyataan Komitmen Aktivitas Pencarian Kerja (KAPK).

Pekerja yang tidak memiliki akses internet atau mengalami kesulitan menggunakan teknologi mungkin tidak dapat mengajukan klaim manfaat kehilangan pekerjaan. Saat ini, para pekerja yang kehilangan pekerjaan hanya dapat mengklaim manfaat kehilangan pekerjaan melalui platform daring, kecuali di beberapa kantor cabang Pusat Pasar Kerja (*Kios Siap Kerja*) yang menerima klaim. Negara memprioritaskan pembentukan modalitas daring dibandingkan pendirian kantor fisik untuk segera melaksanakan JKP pada masa krisis. Negara harus secara bertahap meningkatkan aksesibilitas manfaat JKP dengan menerima klaim secara tatap muka di lebih banyak lokasi.

Tampaknya verifikasi persyaratan kelayakan sangat bergantung pada pelaporan mandiri dari pekerja dan pemberi kerja. Terdapat proses yang telah ditetapkan mengenai bagaimana platform daring atau instansi terkait akan menangani situasi ketika pemberi kerja tidak mengkonfirmasi laporan pemutusan hubungan kerja yang disampaikan oleh pekerja yang kehilangan pekerjaan, atau ketika

³⁰ Portal web terdapat di: <https://siapkerja.kemnaker.go.id/>.

pekerja telah menyetujui Surat Pernyataan Komitmen Aktivitas Pencarian Kerja tetapi belum melakukan kegiatan tersebut.³¹ Prosedur operasional ini dan efektivitasnya harus ditinjau dari waktu ke waktu.

3.4. Kelanjutan manfaat

Keputusan mengenai kelanjutan atau penangguhan manfaat kehilangan pekerjaan tampaknya sangat bergantung pada pelaporan mandiri yang diajukan oleh penerima. Menurut Peraturan Pemerintah, penerima manfaat kehilangan pekerjaan harus tetap memenuhi seluruh persyaratan kelayakan pada bulan-bulan berikutnya untuk menerima manfaat. Untuk memverifikasi apakah persyaratan terpenuhi, biasanya dijadwalkan pertemuan wajib setiap bulan. Namun pengaturan semacam itu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan dan tidak diterapkan dalam praktik. Justru, dalam praktiknya, BPJS-TK mewajibkan penerima untuk melaporkan secara mandiri pada platform daring setiap bulan bahwa mereka melamar lowongan di minimal lima perusahaan berbeda atau menghadiri minimal satu wawancara kerja pada bulan sebelumnya.

Tidak jelas seberapa efektif mekanisme pelaporan mandiri memfasilitasi kembali bekerja atau memverifikasi bahwa persyaratan kelayakan terpenuhi. Peran penting layanan ketenagakerjaan publik adalah membantu penerima manfaat kehilangan pekerjaan agar dapat kembali bekerja sesegera mungkin. Bantuan semacam itu dapat dilaksanakan dengan memberikan konseling vokasi, mencocokkan penerima dengan calon pemberi kerja, memberikan pelatihan penyusunan lamaran kerja dan wawancara, atau melalui berbagai sarana lainnya. Kurangnya keterkaitan yang efektif antara layanan-layanan tersebut dan proses pengambilan keputusan mengenai kelanjutan pembayaran manfaat dapat membahayakan keberlanjutan finansial skema tersebut, karena penerima manfaat mungkin tidak dapat kembali bekerja secepat yang diharapkan. Mungkin penting untuk menilai bagaimana mekanisme pelaporan mandiri dapat menangani potensi permasalahan tersebut.

Manfaat kehilangan pekerjaan ditangguhkan karena sering tidak mengikuti pelatihan vokasi, tetapi konsekuensi menolak pekerjaan yang sesuai tidak diatur. BPJS-TK mewajibkan penerima yang dirujuk ke pelatihan vokasi untuk membuktikan bahwa mereka memiliki kehadiran minimal 80 persen setiap bulannya. Namun, tidak terdapat ketentuan untuk menangguhkan manfaat karena sekali atau beberapa kali penolakan terhadap pekerjaan yang dianggap sesuai. Meskipun BPJS-TK mewajibkan penerima manfaat kehilangan pekerjaan untuk melamar lima pekerjaan berbeda atau menghadiri satu wawancara kerja setiap bulan agar tetap dapat menerima pembayaran, tidak ada aturan untuk menangguhkan pembayaran jika penerima ditawarkan pekerjaan namun tidak menerimanya. Demikian pula, penolakan untuk menerima pekerjaan yang sesuai yang ditawarkan oleh pengantar kerja seringkali menyebabkan penangguhan pembayaran di banyak negara, tetapi tidak ada peraturan seperti itu di Indonesia. Negara dapat mempertimbangkan untuk mendefinisikan apa yang dimaksud dengan “pekerjaan yang sesuai”, dan menetapkan konsekuensi jika menolak pekerjaan tersebut. Aturan dan mekanisme semacam itu dapat membantu memverifikasi persyaratan kelayakan yang ditetapkan untuk skema tersebut, yaitu kesiapan untuk bekerja dan ketersediaan untuk bekerja.

Negara dapat mempertimbangkan untuk memantau dan menilai efektivitas mekanisme pelaporan mandiri. Di banyak negara, agar bisa menerima manfaat kehilangan pekerjaan, pekerja yang kehilangan pekerjaan harus masih belum bekerja, aktif mencari pekerjaan, dan tetap mau dan mampu bekerja kapan saja ketika mendapatkan atau ditawarkan pekerjaan yang sesuai. Pemohon biasanya diminta melapor secara berkala ke dinas ketenagakerjaan setempat dan diminta menjelaskan langkah apa yang mereka lakukan untuk mendapatkan pekerjaan, misalnya memberikan nama pemberi kerja yang dihubungi. Persyaratan pelaporan biasanya bersamaan dengan frekuensi pembayaran. Pelaporan, verifikasi dan pembayaran biasanya dilakukan setiap bulan. Selain itu, pembayaran manfaat kehilangan pekerjaan dapat ditangguhkan bila tidak memenuhi persyaratan tertentu. Ketentuan umum untuk penangguhan manfaat

³¹ Lihat bagian 3.4.

adalah bila pemohon menolak tawaran pekerjaan yang sesuai, di mana “kesesuaian” ditentukan dengan mempertimbangkan pengalaman, pelatihan, dan keadaan pribadi pemohon.

3.5. Ketidakpatuhan dan sanksi

Ketidakpatuhan terkait mendaftarkan pekerja atau melaporkan penghasilan pekerja secara akurat akan membuat pemberi kerja bertanggung-jawab untuk membayar seluruh atau sebagian manfaat tunai kehilangan pekerjaan dan tunjangan pelatihan. Jika pemberi kerja tidak mendaftarkan pekerjanya pada JKP dan memutuskan hubungan kerja pekerja tersebut, maka pemberi kerja harus membayar manfaat kehilangan pekerjaan sesuai rumus di atas secara sekaligus dan juga tunjangan pelatihan.³² Jika pemberi kerja melaporkan kepada BPJS-TK penghasilan pekerja yang lebih rendah dari upah sebenarnya yang dibayarkan pada bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja, maka pekerja yang diberhentikan tersebut akan menerima manfaat kehilangan pekerjaan yang lebih rendah dari pada yang seharusnya mereka terima. Dalam kasus semacam itu, pemberi kerja harus mengganti selisih antara jumlah yang dibayarkan oleh BPJS-TK dan jumlah yang seharusnya menjadi hak pekerja jika pemberi kerja melaporkan jumlah upah yang sebenarnya.

Tunggakan iuran bulanan akan membuat pemberi kerja bertanggung-jawab membayar jumlah iuran yang belum dibayar dan membayar manfaat tunai kehilangan pekerjaan di muka. Jika pemberi kerja tidak membayar iuran JKK dan JKM selama maksimal tiga bulan berturut-turut sebelum pemutusan hubungan kerja, maka BPJS-TK tetap akan membayarkan manfaat tunai kehilangan pekerjaan sesuai rumus tersebut di atas kepada pekerja, dan pemberi kerja harus membayar tunggakan iuran tersebut ke BPJS-TK. Namun, jika pemberi kerja tidak membayar iuran JKK dan JKM selama lebih dari tiga bulan berturut-turut sebelum pemutusan hubungan kerja, maka pemberi kerja harus membayarkan manfaat tunai kehilangan pekerjaan sesuai rumus di atas kepada pekerja yang diberhentikan beserta seluruh tunggakan iurannya kepada BPJS-TK. Pemberi kerja kemudian dapat meminta kepada BPJS-TK untuk mengganti jumlah manfaat tunai yang dibayarkan kepada pekerja selambat-lambatnya tiga bulan setelah tanggal pembayaran.

Terdapat dua jenis sanksi administratif – peringatan tertulis, penangguhan hak pemberi kerja untuk menerima layanan publik tertentu, atau keduanya – yang dijatuhkan jika terjadi kasus-kasus tersebut di atas. Sanksi administratif dilaksanakan setelah dilakukannya pengawasan ketenagakerjaan. Setelah menerima pengaduan, pengawas ketenagakerjaan melakukan inspeksi dan memberikan instruksi kepada pemberi kerja dalam catatan inspeksi. Jika pemberi kerja tidak melaksanakan tindak lanjut yang diinstruksikan di dalam catatan tersebut, pengawas ketenagakerjaan menyampaikan laporan ketidakpatuhan kepada Direktur Jenderal Pengawasan Ketenagakerjaan Kementerian Ketenagakerjaan atau kepala pengawasan ketenagakerjaan pada Dinas Ketenagakerjaan provinsi, yang kemudian menyampaikan rekomendasi kepada pejabat yang berwenang agar mengenakan sanksi administratif. Menteri, gubernur, bupati atau walikota, atau pejabat lain yang ditunjuk yang terkait memberitahukan pelaksanaan sanksi administratif kepada Menteri Ketenagakerjaan. Selain itu, perlu dicatat bahwa denda tidak diberikan karena tidak mematuhi peraturan JKP, meskipun UU No. 24/2011 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Sosial memperbolehkan Pemerintah mengatur denda selain dua sanksi administratif di atas.

Orang yang bekerja pada pemberi kerja yang melanggar Peraturan perundang-undangan tentang jaminan kehilangan pekerjaan dapat menjadi korban ketidakpatuhan pemberi kerja. Terdapat dua bentuk ketidakpatuhan yang memicu beralihnya tanggung-jawab pembayaran manfaat kehilangan pekerjaan dari BPJS-TK kepada pemberi kerja. Apabila pemberi kerja tidak membayar iuran selama lebih dari tiga bulan berturut-turut sebelum pemutusan hubungan kerja, pekerja yang kehilangan pekerjaan

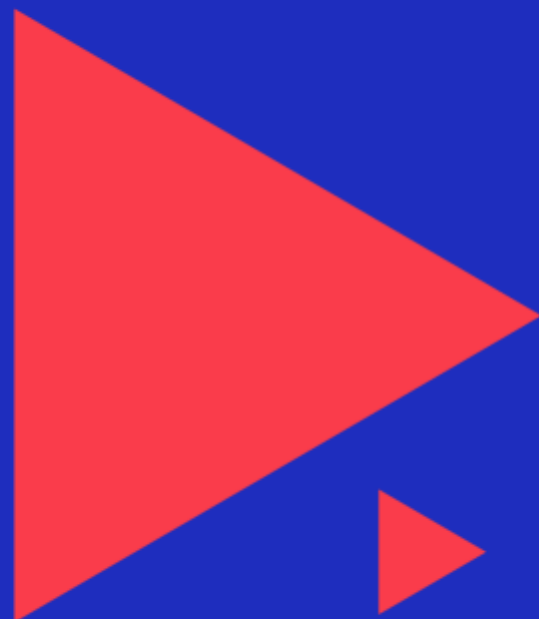
³² Peraturan Pemerintah tidak menjelaskan apakah pemberi kerja harus membayar jumlah yang setara dengan jangka waktu maksimal manfaat kehilangan pekerjaan selama enam bulan secara lump sum atau hanya selama masa kehilangan pekerjaan. Dalam kedua kasus tersebut, tidak jelas bagaimana pemberi kerja akan menghitung jumlah yang harus dibayar.

harus menerima manfaat tunai kehilangan pekerjaan dari pemberi kerja, alih-alih dari BPJS-TK. Demikian pula, apabila pemberi kerja tidak melaporkan penghasilan pekerjanya secara akurat, maka pekerja yang diberhentikan harus menerima dari pemberi kerja, alih-alih dari BPJS-TK, selisih antara jumlah yang dibayarkan oleh BPJS-TK berdasarkan laporan penghasilan yang tidak akurat tersebut dan jumlah yang benar yang seharusnya dibayarkan berdasarkan laporan penghasilan mereka yang sebenarnya. Dalam kedua kasus tersebut, pekerja kehilangan pekerjaan yang terdampak harus bergantung kepada pemberi kerja yang telah menunjukkan kekurangpatuhan terhadap peraturan JKP untuk menerima manfaat yang menjadi hak mereka – yakni mereka harus bergantung pada pihak yang terbukti tidak dapat diandalkan. Secara umum, skema tersebut tidak boleh meletakkan beban ketidakpatuhan pemberi kerja di pundak pekerja yang kehilangan pekerjaan. Negara dapat mempertimbangkan untuk memberikan perlindungan kepada pekerja yang kehilangan pekerjaan dengan membayarkan manfaat JKP yang menjadi hak mereka, dan kemudian mengganti kerugian dari pemberi kerja yang tidak patuh melalui proses hukum.

Sanksi atas pelanggaran hukum dan peraturan mengenai jaminan kehilangan pekerjaan saat ini mungkin terlalu rendah untuk memastikan kepatuhan. Pemberi kerja mungkin menganggap ketidakpatuhan sebagai risiko rendah yang memberikan keuntungan tinggi. Secara umum, sanksi bagi ketidakpatuhan harus cukup membuat jera agar pelanggar sadar akan konsekuensi ketidakpatuhan (Barbero, Rodríguez, dan Zhu 2020). Di banyak negara, ketika prosedur administratif gagal membuat pemberi kerja mematuhi, proses hukum biasanya dimulai – penegakan pengawasan jaminan sosial atau pengawasan ketenagakerjaan seringkali memberikan kewenangan untuk memulai proses perdata, dan pada akhirnya, ketidakpatuhan dianggap sebagai tindak pidana. Dalam kasus JKP, sanksi administratif saat ini tampaknya terlalu ringan karena hanya berupa peringatan tertulis dan penangguhan layanan publik tertentu. Berdasarkan ketentuan yang berlaku saat ini, sanksi administratif bahkan tidak boleh berakibat pada penangguhan izin usaha, larangan mengikuti penawaran publik, atau akibat serius lainnya yang akan berdampak langsung pada kegiatan ekonomi pemberi kerja. Peraturan perundang-undangan tidak menetapkan denda sebagai bagian dari sanksi administratif dan juga tidak ada tindak pidana yang dikaitkan dengan ketidakpatuhan.

▶ 4

Kesimpulan dan rekomendasi



Perluasan cakupan wajib ke semua penerima upah di perusahaan sektor swasta hendaknya dipertimbangkan. Untuk mencapai tujuan skema JKP seputar perlindungan kehilangan pekerjaan, termasuk penggantian pendapatan dan mendorong kembali bekerja, maka penting untuk mencakup pekerja konstruksi dan pekerja usaha mikro secara wajib, menghapuskan pendaftaran sukarela, dan menghapus batasan usia serta memperbolehkan semua penerima upah berusia tua untuk menjadi peserta JKP sekurang-kurangnya sampai dengan usia pensiun JP. Usulan perluasan cakupan mungkin tidak mengubah besaran iuran secara signifikan, tetapi akan meningkatkan arus kas keluar dan masuk skema tersebut.

Semua jenis pemutusan hubungan kerja tidak secara sukarela harus diterima sebagai memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat kehilangan pekerjaan. Berakhirnya kontrak kerja waktu tertentu harus memenuhi kelayakan sebagai pemutusan hubungan kerja yang sah jika pekerja tidak ditawarkan perpanjangan kontrak. Demikian pula, pengunduran diri sukarela dengan alasan yang adil dan pengunduran diri paksa harus didefinisikan dengan jelas dan diberikan manfaat kehilangan pekerjaan secara khusus.

Negara harus mempertimbangkan untuk melonggarkan persyaratan kelayakan menjadi persyaratan iuran 12 bulan selama jangka waktu 24 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja baik untuk klaim awal maupun klaim berikutnya. Negara juga harus menghapuskan: batas maksimal tiga klaim selama karier seseorang; masa tunggu 5 tahun untuk klaim berikutnya; dan persyaratan bekerja selama beberapa bulan berturut-turut. Sebagai bagian dari usulan reformasi, pengajuan berikutnya dapat dilakukan setelah pekerja bertanggung telah mengumpulkan iuran selama 12 bulan dalam periode 24 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja.

Pendapatan maksimum yang dapat diasuransikan baik untuk iuran maupun manfaat harus dinaikkan hingga batas atas JP, dan disesuaikan sejalan dengan pertumbuhan upah setiap tahun. Batas atas penghasilan yang dapat diasuransikan saat ini mungkin sangat rendah sehingga banyak pekerja terdampak negatif. Batas atas hendaknya juga disesuaikan sejalan dengan pertumbuhan upah. Jika tidak, nilai manfaat yang dihitung berdasarkan batas atas yang statis akan menjadi kurang memadai di masa mendatang.

Penerapan manfaat minimum dapat berkontribusi dalam menjamin tingkat manfaat yang memadai bagi pekerja di perusahaan mikro dan kecil. Karena perusahaan mikro dan kecil diperbolehkan membayar upah lebih rendah dari pada upah minimum, manfaat kehilangan pekerjaan bagi pekerjanya dapat tidak memadai untuk memenuhi standar hidup layak.

Skema tersebut dapat menjadi lebih efektif dan efisien jika menerapkan manfaat tetap sebesar 50 persen dari rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan selama 6 bulan sebelum klaim, hingga durasi manfaat maksimal 6 bulan. Pendekatan semacam itu akan lebih mudah diselenggarakan dan dipahami oleh pekerja dan pemberi kerja. Tidak terdapat bukti bahwa model manfaat mengerucut saat ini secara efektif melindungi dan mendukung pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk kembali bekerja. Disarankan agar Pemerintah mempertimbangkan untuk menggantinya dengan manfaat tetap. Skema tersebut hendaknya juga mengganti kebijakan saat ini mengenai penghasilan acuan untuk manfaat, yaitu upah terakhir yang dilaporkan, dengan menggunakan rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan.

Masa tunggu dapat membantu BPJS-TK melaksanakan dan menyelenggarakan skema serta mengurangi biaya. Masa tunggu hingga tujuh hari sejak pemutusan hubungan kerja dapat dianggap tepat.

Pendekatan pembiayaan harus terus dikaji dan, jika perlu, direformasi untuk mendukung perbaikan kecukupan manfaat dan memperkuat keberlanjutan keuangan. Untuk mencapai tujuan tersebut, skema JKP perlu berupaya menaikkan pembayaran manfaat untuk melindungi pekerja yang kehilangan pekerjaan. Pada saat yang sama, skema tersebut perlu terus mengumpulkan cadangan keuangannya untuk menghadapi masa krisis. Dengan melaksanakan rekomendasi-rekomendasi yang disebutkan di atas, biaya skema tersebut akan meningkat. Oleh karena itu, untuk memastikan keberlanjutan finansial, penilaian aktuaria secara berkala dan rekomendasi tentang penilaian tersebut penting untuk dimasukkan ke dalam keputusan penyesuaian besaran iuran.

Konsekuensi dari subsidi Pemerintah terhadap skema jaminan kehilangan pekerjaan harus dikaji dengan cermat. Seluruh penduduk Indonesia berpotensi dan secara aktual mensubsidi skema JKP yang hanya memberikan manfaat kepada pekerja di perusahaan sektor formal yang relatif lebih sejahtera di

kalangan pekerja. Mengingat besarnya perekonomian informal di Indonesia, modalitas pembiayaan saat ini mungkin secara tidak adil akan mendorong redistribusi yang berpihak pada masyarakat kaya, karena hampir separuh iurannya disubsidi oleh Negara dengan menggunakan basis pajak secara keseluruhan.

Aturan dan peraturan yang jelas diperlukan berkenaan dengan hak pekerja yang kehilangan pekerjaan untuk memperoleh penghasilan dari pekerjaan saat menerima manfaat kehilangan pekerjaan. Kurangnya aturan mengenai penghasilan dari pekerjaan selama masa kehilangan pekerjaan berpotensi meningkatkan penyalahgunaan skema tersebut. Peraturan yang menetapkan tingkat pendapatan tertentu dari pekerjaan dan bantuan swasta atau bantuan dari pemerintah lainnya yang diperbolehkan harus jelas, terdokumentasi, dan diterapkan.

Pekerja yang kehilangan pekerjaan harus diberi akses ke manfaat jaminan sosial lainnya saat menerima manfaat kehilangan pekerjaan. Ketentuan saat ini tidak memberikan cakupan atau manfaat terkait manfaat maternitas, manfaat sakit, manfaat hari tua, layanan kesehatan, atau manfaat jaminan sosial lainnya kepada penerima manfaat kehilangan pekerjaan. Kurangnya ketentuan semacam itu dapat menimbulkan kesenjangan cakupan.

Layanan satu pintu harus disediakan secara tatap muka maupun melalui platform daring. Meskipun Pusat Pasar Kerja memperluas kantor cabangnya di seluruh negeri, kantor jaringan BPJS-TK juga dapat digunakan untuk tujuan tersebut. Perlu juga menyusun rencana komprehensif untuk memperkuat kapasitas administratif lembaga pelaksana.

Negara dapat menilai apakah mekanisme pendaftaran saat ini relevan dan adil. Mekanisme tersebut tampaknya membantu orang yang memiliki banyak pekerjaan untuk tercakup dalam skema tersebut, tetapi mungkin tidak adil bagi pemberi kerja karena mereka mungkin harus membayar iuran yang seharusnya dibayar oleh pemberi kerja lain.

Negara dapat mempertimbangkan untuk mengambil tanggung-jawab atas pembayaran manfaat kehilangan pekerjaan bagi pekerja yang kehilangan pekerjaan yang mantan pemberi kerjanya melanggar hukum dan peraturan. Dua situasi ketidakpatuhan pemberi kerja menyebabkan pengalihan tanggung-jawab pembayaran manfaat kehilangan pekerjaan dari BPJS-TK kepada pemberi kerja itu sendiri. Skema tersebut akan menjadi lebih komprehensif dan lebih baik dalam memenuhi tujuannya jika BPJS-TK memberikan manfaat kehilangan pekerjaan kepada para pekerja yang kehilangan pekerjaan, dan mengganti kerugian akibat ketidakpatuhan pemberi kerja melalui proses hukum.

Negara dapat mempertimbangkan untuk menaikkan sanksi atas pelanggaran hukum dan peraturan mengenai jaminan kehilangan pekerjaan. Sanksi administratif saat ini mungkin terlalu rendah untuk mengendalikan kepatuhan. Pemberi kerja mungkin menganggap ketidakpatuhan memberikan risiko yang rendah dan keuntungan yang tinggi. Peraturan perundang-undangan dapat menambahkan denda pada sanksi administratif tersebut dan memperkenalkan tindak pidana yang berkaitan dengan ketidakpatuhan terhadap peraturan perundang-undangan.

Referensi

Asenjo, Antonia, dan Clemente Pignatti. 2019. "Unemployment Insurance Schemes around the World: Evidence and Policy Options." ILO Research Department Working Paper No. 49.

Barbero, Javier, Arsenio Fernández Rodríguez, dan Changyou Zhu. 2020. *Guide on Labour Inspection and Social Security*. ILO.

Bedard, Michel, John Carter, dan Ippei Tsuruga. 2020a. *International Practices of Income Protection for Unemployed Persons: Implications for Indonesia*. ILO.

———. 2020b. *Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia*. ILO.

Behrendt, Christina, Quynh Anh Nguyen, Greta Cartoceti, Benedetta Ottavio, Jahnavi Sen, dan Ippei Tsuruga. 2019. *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*. ILO.

Better Work Indonesia. 2021. *Legal Update: Job Creation Law Number 11 of 2020*, edisi May 2021.

Carter, John, Michel Bedard, dan Celine Peyron Bista. 2013. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and Worldwide*. ILO.

Carter, John, dan Ippei Tsuruga. Forthcoming. *Feasibility Study on an Employment Insurance System for Indonesia*. ILO.

Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, dan Pierre Plamondon. 2004. *Financing Social Protection*. ILO and ISSA.

Indonesia, BPJS Kesehatan (Sistem Jaminan Sosial Nasional bidang Kesehatan). t.t. "Peserta". <https://bpjs-kesehatan.go.id/bpjs/index.php/pages/detail/2014/11>.

Indonesia, BPJS-TK (Sistem Jaminan Sosial Nasional bidang Ketenagakerjaan). 2022. "Laporan Pengelolaan Program Tahun 2021", factsheet, terdapat di: https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/assets/uploads/laporan_keuangan/LK_LPP_BPJAMSOSTEK_2021.pdf.

Indonesia, BPJS-TK (Sistem Jaminan Sosial Nasional bidang Ketenagakerjaan) and Ministry of Manpower. 2022a. "JKP: Jaminan Kehilangan Pekerjaan, brochure, terdapat di: https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/download/Brosur_KLAIM_JKP.pdf.

———. 2022b. "Panduan Pengajuan Klaim Pada Portal Siap Kerja", brosur.

Indonesia, BPS (Badan Pusat Statistik). 2022. "Rata-rata Upah/Gaji Bersih Sebulan Buruh/Karyawan/Pegawai Menurut Kelompok Umur dan Jenis Pekerjaan, 2022", terdapat di: <https://www.bps.go.id/statistable/2022/06/29/2191/rata-rata-upah-gaji-bersih-sebulan-buruh-karyawan-pegawai-menurut-kelompok-umur-dan-jenis-pekerjaan-2022.html>.

Indonesia, Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan. 2022. *Performance report: Quarter 1 of 2022 (1 January – 31 March 2022)*.

Indonesia, Kementerian Kesehatan. 2022. *Indonesia Health Profile 2021*.

Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan. 2022. "Press Release on Menaker Resmikan Pembukaan KIOS SIAPkerja bagi Balai Pelatihan Vokasi dan Produktivitas (BPVP) se-Indonesia", 19 Maret 2022.

———. t.t. "Siap Kerja", terdapat di: <https://siapkerja.kemnaker.go.id/>.

ILO. 2017. *Actuarial Study on the Reform of the Indonesian BPJS Ketenagakerjaan: Technical Report*.

Landry, Alexandre, dan Simon Brimblecombe. 2021. *Actuarial Analysis of a Proposed Unemployment Insurance Scheme in Indonesia*. ILO.

Newitt, Kirsten, Alastair Usher, dan Sarah McLeish. Unpublished. "Extending Social Protection Coverage in the Construction Industry: International Experiences", laporan 2014 disusun untuk ILO.

Peyron Bista, Celine, dan John Carter. 2017. *Unemployment Protection: A Good Practices Guide and Training Package*. ILO.

Brimblecombe, Simon, Pierre Plamondon, Doan Trang Phan, dan Ippei Tsuruga. 2023. *Republic of Indonesia: Report to the Government – Financial Assessment of the Social Security Pension Schemes Administered by BPJS Employment as of 31 December 2020 and Costing of Sickness and Maternity Benefits*. ILO.

Raman, Ponniah. 2021. *Development of Employment Insurance System (EIS) Malaysia: The National Experience*. Perpustakaan Negara Malaysia.

Ruck, Markus, dan Ippei Tsuruga. 2022. *The Process Leading to the Establishment of an Employment Insurance Scheme in Indonesia from an ILO Perspective*. ILO.

Samorodov, Alexander. 1999. *Ageing and Labour Markets for Older Workers*. ILO Employment and Training Papers No. 33.

Scholz, Wolfgang, Michael Cichon, dan Krzysztof Hagemejer. 2000. *Social Budgeting*. ILO and ISSA Quantitative Methods in Social Protection Series.

Tsuruga, Ippei. 2020. *Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in Indonesia*. ILO.

Tsuruga, Ippei, Christina Behrendt, dan Quynh Anh Nguyen. Forthcoming. *Extending Social Security to Construction Workers: Lessons from International Experience*. ILO.

Tsuruga, Ippei, Quynh Anh Nguyen, dan Christina Behrendt. 2020. *Extending Social Security to Workers in Micro and Small Enterprises*. ILO.

Tsuruga, Ippei, dan Ekaning Wedarantia. 2020. *Rules and Practices of Severance Pay in Indonesia – The Labour Law Number 13 of 2003*. ILO.

Lampiran

Perbandingan antara kebijakan saat ini dan kebijakan yang diusulkan

Parameter	Kebijakan saat ini	Kebijakan yang diusulkan
Cakupan	Penerima upah di perusahaan sektor swasta yang: - Warga negara Indonesia; - Berusia di bawah 54 tahun pada saat pendaftaran; - Bekerja; - Peserta JHT (wajib: Perusahaan besar, menengah dan kecil; sukarela: Perusahaan mikro; pengecualian: pekerja konstruksi); dan - Membayar iuran ke skema JKN (pasal 4).	Cakupan wajib untuk semua pekerja di Perusahaan sektor swasta (penerima upah yang dicakup oleh JKK dan JKm secara wajib)
Alasan kelayakan atas manfaat	Pemutusan hubungan kerja waktu tidak tertentu dan kerja waktu tertentu secara tidak sukarela (pasal 19(1))	- Pemutusan hubungan kerja tidak secara sukarela - Pengunduran diri sukarela dengan alasan yang adil
Definisi pemutusan hubungan kerja tidak secara sukarela	Tidak diatur. Dalam praktiknya, BPJS-TK tidak menerima kasus berakhirnya pekerjaan waktu tertentu. Kasus-kasus berikut mungkin tidak diterima dalam praktiknya. - Pengunduran diri paksa - Pengunduran diri sukarela dengan alasan yang adil	- Pemutusan hubungan kerja oleh pemberi kerja - Berakhirnya hubungan kerja waktu tertentu - Pengunduran diri paksa
Alasan tidak berhak	- Tidak bersedia bekerja (pasal 19(2)) - Mengundurkan diri (pasal 20(1)) - Mengalami disabilitas total tetap (pasal 20(1)) - Menerima jaminan pensiun (pasal 20(1)) - Meninggal dunia (pasal 20(1) dan 40) - Tidak mengajukan klaim dalam 3 bulan sejak pemutusan hubungan kerja (pasal 40) - Diterima bekerja (pasal 40)	- Tidak bersedia bekerja - Mengundurkan diri tanpa alasan yang adil - Pemutusan hubungan kerja oleh pemberi kerja akibat pelanggaran - Tidak tersedia untuk bekerja - Tidak mampu bekerja - Diterima bekerja
Iuran atau catatan kerja yang diharuskan untuk klaim awal	Bekerja 12 bulan dalam 24 bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja, yang mencakup 6 bulan berturut-turut (pasal 19(3))	Bekerja 12 bulan dalam 24 bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja
Klaim berikutnya atau ulang	- Jumlah klaim maksimal hingga 3 kali selama karier - Klaim ke-2 diperbolehkan 5 tahun setelah penerimaan manfaat JKP pertama - Klaim ke-3 diperbolehkan 5 tahun setelah penerimaan manfaat JKP kedua (pasal 35)	- Iuran selama 12 bulan dalam 24 bulan terakhir sebelum pemutusan hubungan kerja diwajibkan untuk pengajuan berikutnya - Tidak ada Batasan lain untuk klaim berikutnya atau ulang
Komposisi penghasilan yang dapat diasuransikan	Gaji pokok dan tunjangan tetap, kecuali tunjangan non-upah (pasal 13)	Gaji pokok dan tunjangan tetap, kecuali tunjangan non-upah
Penghasilan maksimal yang bisa diasuransikan untuk	5 000 000 rupiah (pasal 11(7) dan 21(3))	9 559 600 rupiah pada tahun 2023 (menerapkan batas atas yang sama seperti JP)

Parameter	Kebijakan saat ini	Kebijakan yang diusulkan
iuran dan manfaat		
Indeksasi batas atas	Tidak ada mekanisme indeksasi; tetapi dievaluasi dan disesuaikan setiap 2 tahun dengan perubahan Peraturan Pemerintah sembari mempertimbangkan kondisi perekonomian nasional dan penghitungan kecukupan kewajiban aktuarial (pasal 12 dan 22).	Disesuaikan dengan tingkat pertumbuhan PDB setiap tahun (indikator harus berubah menjadi pertumbuhan upah setelah JP menerapkannya)
Rata-rata penghasilan bulanan	Penghasilan yang dapat diasuransikan terakhir yang dilaporkan sebelum pemutusan hubungan kerja	Rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan selama 6 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja
Besaran manfaat	- 45% rata-rata penghasilan bulanan untuk 3 bulan pertama - 25% rata-rata penghasilan bulanan untuk 3 bulan berikutnya (pasal 21(1-2))	50% rata-rata penghasilan bulanan
Manfaat minimum	Tidak diatur	Tidak ada ketentuan
Durasi manfaat maksimal	6 bulan (pasal 21(1))	6 bulan
Tunjangan Kembali bekerja	Tidak diatur	Tidak ada ketentuan
Kelanjutan manfaat	Tidak diatur. Dalam praktiknya, BPJS-TK mewajibkan penerima mengajukan lamaran ke minimal 5 perusahaan berbeda atau menghadiri satu wawancara kerja (pelaporan mandiri).	Penerima harus mengikuti pertemuan wajib untuk membuktikan kegiatan pencarian kerja dan status belum bekerja setiap bulan.
Konsekuensi menolak tawaran kerja yang sesuai	Tidak diatur	Penangguhan manfaat
Konsekuensi sering tidak hadir dari pelatihan vokasi	Tidak diatur. Dalam praktiknya, BPJS-TK mewajibkan 80 persen kehadiran.	Penangguhan manfaat
Hubungan dengan pesangon	Tidak diatur (tidak berdampak baik pada manfaat kehilangan pekerjaan ataupun pesangon)	Tidak berhubungan
Hubungan dengan penghasilan lain	Tidak diatur secara eksplisit. Dalam praktiknya, kasus-kasus berikut mungkin berdampak terhadap hak: - Menerima manfaat disabilitas akibat disabilitas total teta dari JKK atau JP (pasal 20(1)) - Menerima manfaat hari tua dari JP, JHT, skema iuran atau non-iuran lain atau asuransi swasta (pasal 20(1))	Kemungkinan pengurangan atau penangguhan bila menerima: - Pendapatan dari pekerjaan; - Manfaat berkala dari skema BPJS-TK lain; atau - Manfaat dari skema bantuan sosial.
Hak atas manfaat jaminan sosial lain	Tidak diatur	Penerima berhak atas:

Parameter	Kebijakan saat ini	Kebijakan yang diusulkan
		- Perawatan kesehatan; - Manfaat sakit bila tidak tersedia atau tidak mampu melakukan pencarian kerja karena sakit; dan - Manfaat maternitas bila tidak tersedia atau tidak mampu melakukan pencarian kerja karena hamil.
Masa tunggu	Tidak diatur	7 hari
Penilaian aktuaria	Setiap dua tahun	Setiap dua tahun (berdasarkan mekanisme penetapan besaran yang telah ditentukan sebelumnya)
Modalitas pembiayaan	Pemerintah: 0,22% Pemberi kerja: 0,24% Total: 0,46% (pasal 11)	Besaran iuran dibagi antara pekerja, pemberi kerja dan Pemerintah (besaran iuran awal 1,35% untuk manfaat dan pengeluaran administrasi) ¹

Note: ¹Biaya skema yang disajikan tidak sepenuhnya mencerminkan semua faktor yang dibahas dalam tabel. Misalnya, penghasilan maksimal yang dapat diasuransikan sebesar 8 939 700 rupiah pada tahun 2020, alih-alih 9 559 600 rupiah pada tahun 2023, digunakan untuk menghitung biaya. Banyak asumsi demografi dan ekonomi lainnya dipertimbangkan dalam biaya yang disajikan. Landry dan Brimblecombe (2021) menyajikan analisis biaya secara rinci.

Sumber: Abstraksi penulis dari Indonesia, BPJS-TK dan Indonesia, Kementerian Ketenagakerjaan (2022a), Landry dan Brimblecombe (2021), Bedard, Carter dan Tsuruga (2020b), dan Tsuruga (2020). Nomor pasal pada tabel mengacu pada ketentuan Peraturan Pemerintah 37/2021.