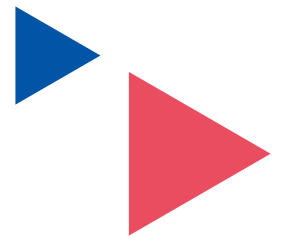


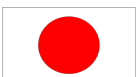


International
Labour
Organization

► Analisis Aktuarial terhadap Usulan Skema Asuransi Pengangguran di Indonesia



Supported by



ILO/Japan
Multi-bilateral
Programme



FAST RETAILING

► Analisis aktuaria terhadap usulan skema asuransi pengangguran di Indonesia

Alexandre Landry FSA, ACIA
Simon Brimblecombe FIA

Kantor Perwakilan untuk Indonesia dan Timor-Leste

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

Organisasi Perburuhan Internasional

Copyright © International Labour Organization 2021.
First published 2021

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

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

ISBN: 9789220348734 (web PDF)

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

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

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

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

▶ Daftar isi

DAFTAR ISI	3
DAFTAR TABEL DAN GAMBAR	5
SINGKATAN DAN AKRONIM	7
UCAPAN TERIMA KASIH	8
RINGKASAN EKSEKUTIF DAN REKOMENDASI	9
PENDAHULUAN	14
1. GAMBARAN UMUM KONTEKS	15
1.1. Kerangka hukum umum Indonesia	16
1.1.1. Uang pesangon wajib	17
1.1.2. Penarikan karena pemutusan hubungan kerja di bawah JHT	18
1.1.3. Pembentukan sistem perlindungan pengangguran yang komprehensif	20
1.2. Penduduk, angkatan kerja dan pengangguran	21
1.2.1. Demografi negara	21
1.2.2. Partisipasi tenaga kerja dan lapangan pekerjaan	23
1.2.3. Statistik dari BPJS-TK	28
1.2.4. Pekerjaan informal di Indonesia	39
1.3. Indikator ekonomi makro lainnya	41
2. LINGKUNGAN DEMOGRAFIS DAN EKONOMI MAKRO	46
2.1. Populasi umum	48
2.2. Ekonomi makro	50
2.2.1. Skenario dasar	51
2.2.2. Skenario pesimis	54
2.2.3. Skenario optimis	55
3. PENILAIAN BIAYA OPSI DESAIN YANG DIUSULKAN	56
3.1. Deskripsi desain skema yang diusulkan	58
3.2. Asumsi proyeksi umum	60
3.2.1. Tanggal implementasi skema	60
3.2.2. Karakteristik peserta skema yang dicakup	60
3.2.3. Angka pengangguran dan tingkat pemutusan	63
3.2.4. Biaya administrasi dan biaya lainnya	63
3.2.5. Tingkat pengembalian dana	64
3.2.6. Besaran iuran	64
3.3. Proyeksi demografis dan keuangan	65

3.4.	Dampak perubahan parameter	68
3.5.	Skenario optimis dan pesimis	68
3.5.1.	Skenario pesimis	70
3.5.2.	Skenario optimis	71
3.5.3.	Proyeksi demografis dan keuangan	72
4.	PERTIMBANGAN KEBIJAKAN	76
4.1.	Pengaturan transisi	77
4.2.	Mencakup pekerja konstruksi atau musiman	78
4.3.	Perbandingan dengan dua sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja menganggur saat ini	78
4.4.	Mekanisme penetapan besaran	81
4.5.	Pemantauan dan pengumpulan data yang tepat	82
4.6.	Manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan	83
4.7.	Kepatuhan terhadap Konvensi ILO	84
	Lampiran I. Metodologi umum penilaian aktuarial	86

▶ Tabel

Tabel 1.1.	Skema jaminan sosial dan besaran iuran	16
Tabel 1.2.	Cakupan jaminan sosial, BPJS-TK, 31 Desember 2018	17
Tabel 1.3.	Distribusi rata-rata peserta JHT terasuransi aktif per bulan, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2019	29
Tabel 1.4.	Distribusi rata-rata penghasilan bulanan peserta, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2019	32
Tabel 1.5.	Distribusi rata-rata penghasilan menurut kategori dibandingkan dengan rata-rata penghasilan peserta aktif (set = 100), menurut kelompok usia dan jenis kelamin, tahun 2019	32
Tabel 2.1.	Proyeksi penduduk Indonesia, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2020, 2025, 2030	50
Tabel 2.2.	Asumsi ekonomi utama, 2019-30 – Skenario dasar	52
Tabel 2.3.	Penduduk, angkatan kerja dan pekerjaan, 2020, 2022, 2025, 2028, 2030 - Skenario dasar	53
Tabel 2.4.	Asumsi ekonomi utama, 2019-30 – Skenario pesimis	54
Tabel 2.5.	Asumsi ekonomi utama, 2019-30 – Skenario optimis	55
Tabel 3.1.	Parameter utama opsi desain yang diusulkan	58
Tabel 3.2.	Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, penghasilan total dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario dasar	63
Tabel 3.3.	Ringkasan temuan utama – Skenario dasar	67
Tabel 3.4.	Rangkuman asumsi utama – Skenario dasar, pesimis dan optimis	69
Tabel 3.5.	Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, total penghasilan dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario pesimis	70
Tabel 3.6.	Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, total penghasilan dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario optimis	72
Tabel 3.7.	Rangkuman temuan utama – Skenario dasar, pesimis dan optimis	75
Tabel 4.1.	Perkiraan biaya pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021	77
Tabel 4.2.	Perbandingan uang pesangon dan opsi desain skema asuransi pengangguran yang diusulkan	79

▶ Gambar

Gambar 1.1.	Distribusi klaim JHT, menurut jenis klaim manfaat, 2016-20	19
Gambar 1.2.	Populasi umum dan pertumbuhan populasi tahunan, 2010-19	21
Gambar 1.3.	Distribusi usia penduduk, menurut jenis kelamin, 2019	22
Gambar 1.4.	Populasi angkatan kerja dan tingkat partisipasi angkatan kerja, 2010-19	23
Gambar 1.5.	Tingkat partisipasi angkatan kerja, menurut kelompok usia, Agustus 2019	24

Gambar

Gambar 1.6.	Penduduk menganggur dan angka pengangguran, 2010–19	24
Gambar 1.7.	Fluktuasi penduduk bekerja dan penduduk menganggur, 2010–19	25
Gambar 1.8.	Angka pengangguran, menurut kelompok usia, Agustus 2019	26
Gambar 1.9.	Penduduk menganggur menurut kelompok umur, yang belum pernah bekerja dan yang memiliki riwayat pekerjaan, Agustus 2019	27
Gambar 1.10.	Distribusi menurut kelompok usia penduduk menganggur yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya, Agustus 2019	28
Gambar 1.11.	Distribusi rata-rata kepesertaan JHT, klaim PHK dan klaim pengunduran diri, menurut kelompok usia, 2016–19	30
Gambar 1.12.	Rata-rata distribusi pemutusan JHT karena PHK dan pengunduran diri, 2019 dan riwayat 2016–19, dan distribusi pekerja menganggur yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya, Agustus 2019, menurut kelompok umur	31
Gambar 1.13.	Proporsi peserta JHT aktif dengan minimal 3, 6, 12, dan 24 bulan layanan berkelanjutan, menurut kelompok usia, Desember 2015–19, laki-laki	33
Gambar 1.14.	Proporsi peserta JHT aktif dengan minimal 3, 6, 12, dan 24 bulan layanan berkelanjutan, menurut kelompok usia, Desember 2015–19, perempuan	34
Gambar 1.15.	Riwayat jumlah penarikan per bulan dengan PHK, pengunduran diri dan pemutusan total di bawah skema JHT, Januari 2016 hingga Desember 2019	35
Gambar 1.16.	Riwayat jumlah penarikan JHT karena PHK dan pengunduran diri sebagai persentase dari total jumlah pekerja terasuransi aktif di bawah skema JHT, berdasarkan jenis kelamin, Januari 2016 hingga Desember 2019	36
Gambar 1.17.	Kemungkinan pembayar iuran JHT yang tidak aktif untuk tetap tidak aktif selama periode waktu tertentu, dalam bulan, 2019	38
Gambar 1.18.	Pekerjaan formal dan pekerjaan informal di Indonesia, 2005–19	40
Gambar 1.19.	Pertumbuhan PDB riil, 2010–20	42
Gambar 1.20.	Pekerjaan, tingkat pertumbuhan pekerjaan, tingkat pertumbuhan PDB riil dan tingkat pertumbuhan produktivitas implisit, 2010–19	43
Gambar 1.21.	Tingkat pertumbuhan inflasi tahunan, 2010–20	43
Gambar 1.22.	Imbal hasil obligasi harian pemerintah (kurang dari 12 bulan, 12 bulan, 2 tahun dan 10 tahun) dan tingkat inflasi tahunan, 4 Januari 2010 hingga 30 Desember 2019	44
Gambar 1.23.	Pergerakan imbal hasil obligasi pemerintah, akhir tahun 2019 dan Oktober 2020, menurut waktu jatuh tempo	45
Gambar 2.1.	Tingkat pertumbuhan penduduk tahunan, 2010–19 dan 2020–30 (proyeksi)	49
Gambar 3.1.	Rasio demografis, tahun pembukuan 2021–30 – Skenario dasar	65
Gambar 3.2.	Besaran biaya PAYG (biaya manfaat dan biaya administrasi), tahun pembukuan 2021–30 – Skenario dasar	66
Gambar 3.3.	Rasio demografis, tahun pembukuan 2021–30 – Skenario dasar, pesimis dan optimis	73
Gambar 3.4.	Besaran biaya PAYG, tahun pembukuan 2021–30 – Skenario dasar, pesimis dan optimis	74
Gambar 4.1.	Jumlah yang disediakan untuk pekerja yang di-PHK sehubungan dengan penghasilan bulanan mereka sebelumnya, menurut masa kerja	79

▶ Singkatan dan akronim

AME	<i>average monthly earnings</i> (rata-rata penghasilan bulanan)
AP	Asuransi pengangguran
BPJS	Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
BPJS-K	BPJS – Kesehatan
BPJS-TK	BPJS – Ketenagakerjaan
BPS	Badan Pusat Statistik
CO-Jakarta	Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste di Jakarta
CPI	<i>consumer price index</i> (indeks harga konsumen)
EIU	Economist Intelligence Unit
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (Dana Moneter Internasional)
JHT	Jaminan Hari Tua
JKK	Jaminan Kecelakaan Kerja
JKm	Jaminan Kematian
JKn	Jaminan Kesehatan Nasional
JP	Jaminan Pensiun
Kemnaker	Kementerian Ketenagakerjaan
KPTKA	Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif
PAYG	pay-as-you-go
PDB	Produk domestik bruto
Rp.	rupiah
TFR	<i>total fertility rate</i> (angka fertilitas total)

► Ucapan terima kasih

Pada tahun 2020, ILO menerima permintaan resmi dari Menteri Ketenagakerjaan (Menaker) Indonesia untuk memberikan asistensi dalam penerapan skema asuransi pengangguran. Tujuan utama dari laporan ini adalah untuk menilai biaya dan pendanaan opsi-opsi desain yang sedang dipertimbangkan.

Proyek ini dikoordinasikan oleh Kantor ILO untuk Indonesia dan Timor-Leste di Jakarta (CO-Jakarta) dan dilaksanakan di bawah pengawasan Bapak Ippei Tsuruga, Pejabat Teknis Perlindungan Sosial, dan Bapak Christianus Panjaitan, Staf Program CO-Jakarta. ILO memberi mandat kepada Bapak Alexandre Landry, FSA, Aktuaris dan Spesialis Pemodelan Jaminan Sosial, untuk melaksanakan tugas ini dan Bapak Simon Brimblecombe, Kepala Penasihat Teknis dan Kepala Unit Layanan Aktuaria Regional Kantor Regional ILO untuk Asia dan Pasifik, di Bangkok, memikul tanggung-jawab untuk meninjau laporan dan dukungan teknis. Bapak Markus Ruck, Spesialis Perlindungan Sosial, memberikan masukan teknis lain dan pengawasan.

ILO bekerjasama dengan BPJS-TK dan Kemnaker untuk pengumpulan data dan terlibat dengan mereka dalam diskusi tentang berbagai aspek proyek. Penulis menyampaikan apresiasi khusus kepada Bapak Sumarjono, Bapak Pramudya Buntoro dan Ibu Woro Ariyandini dari BPJS-TK yang telah memberikan data dan masukan untuk penelitian ini; dan kepada Ibu Retno Pratiwi dari Kemnaker yang telah mengusulkan opsi kebijakan Pemerintah Indonesia.

Bapak Ippei Tsuruga bertanggung-jawab atas koordinasi, dengan spesialis ILO lainnya, untuk meninjau dan mengedit laporan teknis ILO ini. Laporan ini telah ditinjau oleh Michel Bedard, Ahli Aktuaria Asuransi Pengangguran eksternal, untuk konten kebijakannya.

Kami mengucapkan terima-kasih yang tulus kepada Ayunda Eka Pratama, Staf Komunikasi, ILO Jakarta, yang telah memimpin rancangan laporan ini; Yulia Frida, Asisten Administrasi dan Keuangan, ILO Jakarta; dan para ahli lain yang membantu kami dalam penterjemahan, *copy editing*, dan desain.

Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih atas dukungan keuangan yang diberikan oleh Pemerintah Jepang dan Fast Retailing Co. Ltd.

► Ringkasan eksekutif dan rekomendasi

Laporan ini disusun di dalam kerangka proyek antara Pemerintah Indonesia, yang diwakili oleh Menteri Ketenagakerjaan (Menaker), dan Organisasi Perburuhan Internasional (ILO). Tujuan utama laporan ini adalah untuk menilai biaya pelaksanaan skema asuransi pengangguran (AP) di Indonesia dan untuk mengidentifikasi faktor-faktor mana yang mempengaruhi biaya skema semacam itu. Laporan ini mempertimbangkan satu opsi desain spesifik untuk skema AP, serta opsi-opsi desain dan skenario alternatif. Laporan ini didasarkan pada data yang diterima per 1 Januari 2020.

Peran AP telah berubah seiring waktu. Skema-skema pada awalnya berupaya untuk memberikan pembayaran tunai kepada penganggur yang memenuhi syarat selama periode pengangguran tidak sukarela dengan besaran untuk mempertahankan semaksimal mungkin standar hidup mereka. Cakupan AP sejak itu telah diperluas, dan skema AP modern juga berupaya untuk mendorong kembali bekerja melalui dukungan dan promosi langkah-langkah retensi pekerjaan dan memasukkan kembali ke pasar tenaga kerja. Akibatnya, kebijakan perlindungan sosial dan ketenagakerjaan dikoordinasikan, dan Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif (KPTKA) menjadi komponen kunci skema AP.

Menurut standar ketenagakerjaan internasional, seorang pekerja yang pekerjaannya diputus berhak atas manfaat AP jika mereka memenuhi persyaratan tertentu, kecuali tunjangan pesangon atau tunjangan pisah lainnya dibayarkan secara sistematis. Meskipun demikian, penting bahwa kombinasi tunjangan-tunjangan semacam itu dan manfaat AP memenuhi persyaratan minimum tertentu.

Sejalan dengan prinsip asuransi sosial yang menjadi landasan skema dan sejalan dengan praktik baik, skema AP harus dibiayai melalui iuran pekerja dan pemberi kerja. Iuran harus ditetapkan sedemikian rupa untuk mendukung stabilisasi ekonomi countercyclical, yaitu bahwa persyaratan penghasilannya harus tetap sestabil mungkin dari waktu ke waktu. Oleh karena itu, kami merekomendasikan agar pendekatan pembiayaan adalah sebagai berikut: *Iuran pemberi kerja dan pekerja ditetapkan pada besaran persentase tetap dari gaji dan pada tingkat yang menargetkan jumlah dana cadangan dua kali dari perkiraan komitmen pembayaran manfaat tahunan pada tahun 2030.*

Opsi desain yang diusulkan (dirinci di bagian 3.1) mencakup manfaat bagi pemohon klaim sebesar 50 persen dari rata-rata penghasilan mereka yang dapat diasuransikan dalam enam bulan sebelumnya yang dibayarkan untuk durasi maksimum enam bulan. Manfaat ini dibayarkan kepada semua orang yang menjadi penganggur secara tidak sukarela dan telah membayar iuran minimal selama 12 bulan dalam periode 24 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja. Dengan kata lain, pada saat pemutusan hubungan kerja secara tidak sukarela, seseorang yang telah mencapai iuran minimal 12 bulan dalam 24 bulan sebelum pemutusan hubungan kerja berhak menerima pembayaran manfaat AP hingga enam bulan. Tabel E1 menyajikan parameter kunci skema AP yang dinilai. Kami yakin bahwa struktur manfaat semacam itu

sesuai untuk konteks di Indonesia dan memberikan manfaat yang memadai; sejalan dengan Konvensi ILO dan praktik internasional; memperhitungkan diskusi tripartit yang dilakukan; dan mencerminkan tujuan UU dan kebijakan AP.

Tabel E1

Parameter utama opsi desain yang diusulkan

Parameter	Opsi desain yang diusulkan
Cakupan	Cakupan wajib untuk semua pekerja di perusahaan sektor swasta (termasuk pekerja konstruksi sesegera mungkin)
Catatan Iuran yang dipersyaratkan untuk kelayakan mendapatkan manfaat	Total 12 bulan dalam jangka 24 bulan sebelum tanggal klaim
Alasan Pemutusan Hubungan kerja yang memenuhi kelayakan	Kehilangan pekerjaan secara tidak sukarela atau pemutusan paksa ¹
Penghasilan yang dapat diasuransikan	Gaji pokok dan tunjangan tetap, kecuali untuk tunjangan non-upah (plafon Rp 8.939.700 per bulan pada tahun 2020 ²)
Rata-rata Penghasilan Bulanan (AME)	Rata-rata penghasilan selama 6 bulan sebelum klaim (plafon Rp 8.939.700 per bulan pada tahun 2020 ²)
Besaran Manfaat	50% dari AME
Durasi manfaat maksimal	6 bulan
Masa tunggu	7 hari

Rp. = Rupiah.

¹ Jika dianggap relevan bagi pemangku kepentingan, pemutusan hubungan kerja secara sukarela juga dapat diterima dalam keadaan di mana pemutusan hubungan kerja merupakan satu-satunya alternatif yang masuk akal (misalnya, pelecehan, diskriminasi, perubahan besar dalam tugas, syarat dan ketentuan pekerjaan, diskriminasi karena keanggotaan dalam asosiasi, organisasi atau serikat pekerja, tekanan dari pemberi kerja atau sesama pekerja untuk berhenti bekerja, dll.). Namun, menerima jenis-jenis pemutusan hubungan kerja lain cenderung membuat skema AP menjadi lebih mahal.

² Pagu diindeks secara tahunan sejalan dengan tingkat pertumbuhan PDB (sejalan dengan praktik historis).

Hasil valuasi aktuaria didasarkan pada data per 1 Januari 2020 yang diterima dari BPJS-TK ¹ dan asumsi yang diadopsi. Hasil tersebut, oleh karena itu, bergantung pada asumsi yang mewakili estimasi terbaik para aktuaris berdasarkan data yang diterima dan penilaian kami, serta konsisten secara internal. Meskipun masa depan tidak pasti dan terdapat tantangan khusus terkait dengan penilaian aktuaria pertama untuk sebuah skema baru, kami yakin bahwa asumsi tersebut tepat dan oleh karena itu besaran iuran yang disarankan di bawah ini tepat.

Tabel E2 menyajikan besaran iuran yang disarankan untuk opsi desain yang diusulkan (dirinci di bagian 3.3) serta besaran iuran minimum yang akan diperlukan untuk memastikan keberlanjutan skema di bawah skenario dasar (atau perkiraan terbaik), skenario pesimis dan skenario optimis (dirinci di bagian 3.5). Menyajikan berbagai kemungkinan hasil memungkinkan kehati-hatian dalam konteks terbatasnya data yang tersedia yang menjadi dasar penelitian ini. Menilai biaya sebuah skema AP memang membutuhkan data yang sangat spesifik dan perspektif historis konteks dan pasar tenaga kerja, yang terkadang sangat sulit diperoleh sebelum program digulirkan.

¹ BPJS-TK adalah singkatan untuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial – Ketenagakerjaan.

Tabel E2

Besaran iuran yang direkomendasikan di bawah skenario dasar, pesimis dan optimis, dengan mempertimbangkan pengeluaran manfaat dan pengeluaran administrasi (dalam persen)

	Pesimis	Dasar	Optimis
Besaran iuran yang disarankan (dalam persen) ¹	4,89	1,35	0,66
Besaran iuran minimum untuk memastikan keberlanjutan skema (dalam %) ²	3,91	1,08	0,54
Proyeksi tahun habisnya cadangan dengan besaran iuran 1% ³	2022	2024	n.a.

n.a. = *not applicable* (tidak berlaku).

¹ Besaran iuran yang disarankan adalah besaran iuran yang diperlukan untuk memungkinkan skema mengakumulasi cadangan stabilisasi dua kali lipat dari total biaya (biaya manfaat dan biaya administrasi) selama periode proyeksi sepuluh tahun.

² Mengacu pada besaran iuran yang akan cukup untuk tetap berkelanjutan selama periode proyeksi (tidak ada akumulasi cadangan stabilisasi di akhir periode proyeksi).

³ Tahun ketika iuran yang diterima akan lebih sedikit daripada manfaat dan biaya yang diproyeksikan jika besaran iuran 1% diterapkan, dan oleh karena itu, ketika pembiayaan tambahan akan diperlukan.

Oleh karena itu, besaran iuran yang disarankan untuk opsi desain yang diusulkan adalah 1,35 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan. Besaran iuran ini harus dibagi antara pemberi kerja dan pekerja.

Skenario alternatif

Dalam laporan ini, opsi desain alternatif dinilai. Meskipun kami merekomendasikan pendekatan untuk memberikan desain manfaat dasar yang diuraikan di atas, analisis semacam ini dapat membantu pengambil kebijakan dalam memahami dampak perubahan tingkat manfaat.

Skenario yang dinilai dalam laporan ini adalah sebagai berikut:

- ▶ Jika besaran manfaat dinaikkan menjadi 60 persen dari penghasilan, besaran iuran yang diperlukan sebesar 1,35 persen di bawah opsi desain yang diusulkan akan naik sebesar 0,21 persen menjadi 1,56 persen. Besaran manfaat 45 persen akan menurunkan besaran iuran sebesar 0,10 persen menjadi 1,25 persen.
- ▶ Jika durasi manfaat maksimum enam bulan di bawah opsi desain yang diusulkan dinaikkan menjadi sembilan bulan, maka besaran iuran yang diperlukan sebesar 1,35 persen akan naik sebesar 0,33 persen menjadi 1,68 persen. Jika durasi maksimum diturunkan menjadi tiga bulan, besaran iuran yang diperlukan sebesar 1,35 persen akan turun sebesar 0,49 persen menjadi 0,86 persen.

ILO tetap ada untuk memberikan dukungan untuk merancang dan menilai opsi desain tambahan lebih lanjut. ILO menegaskan kembali komitmennya untuk lebih lanjut membantu Pemerintah dan mitra sosial di Indonesia dalam mendefinisikan kerangka skema AP mereka yang akan datang dengan tujuan ganda untuk mempromosikan ketenagakerjaan dan memastikan perlindungan yang efektif terhadap pengangguran.

▶ Pertimbangan kebijakan tambahan

Pertimbangan kebijakan dirinci di Bab 4 laporan ini. Daftar berikut merangkum pertimbangan kebijakan tambahan utama laporan ini.

- ▶ **Pengaturan transisi:** Opsi desain yang diusulkan mensyaratkan iuran minimal 12 bulan selama periode 24 bulan sebelumnya agar memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat AP. Oleh karena itu, tidak ada peserta yang akan mengakumulasi bulan iuran yang cukup dalam skema AP pada tahun pertama pelaksanaannya untuk bisa memenuhi syarat mendapatkan manfaat.

Karena iuran akan dibayarkan sejak hari pertama, dan untuk memastikan skema AP memenuhi tujuannya, kami merekomendasikan agar pengaturan transisi diadakan. Kami merekomendasikan agar peserta skema AP yang telah mengakumulasi iuran minimal 12 bulan selama periode 24 bulan sebelumnya di JKK (yakni, sampai dengan tanggal klaim) dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan kompensasi. Biaya pengaturan transisi ini diperkirakan mencapai 13,8 triliun rupiah di bawah skenario perkiraan terbaik untuk opsi desain yang diusulkan. Biaya pengaturan transisi dapat dibayar oleh Pemerintah atau dapat dibiayai melalui kenaikan besaran iuran selama periode proyeksi. Kenaikan besaran iuran yang diperlukan diperkirakan 0,13 persen di bawah skenario perkiraan terbaik.

- ▶ **Mencakup pekerja konstruksi atau musiman:** Kami merekomendasikan agar persyaratan kelayakan untuk para pekerja ini ditetapkan dengan iuran minimal 12 bulan dalam periode 24 bulan sampai klaim. Persyaratan semacam itu adil dan merata dan akan menurunkan potensi risiko penyalahgunaan oleh pekerja sementara atau musiman yang dapat mengklaim manfaat secara rutin jika persyaratannya kurang ketat. Cakupan pekerja konstruksi atau musiman harus bersifat wajib dan tidak sukarela untuk memastikan kesetaraan dan untuk menghindari seleksi terhadap skema.
- ▶ **Multi Klaim:** Kami merekomendasikan agar persyaratan kelayakan iuran 12 bulan dalam periode 24 bulan berlaku setelah klaim yang diajukan oleh pekerja menganggur. Oleh karena itu, persyaratan ini harus “dimulai ulang” setelah ada klaim untuk memastikan kesederhanaan, mendukung keberlanjutan, dan keadilan.
- ▶ **Pekerjaan paruh waktu:** Bila pekerja yang sebelumnya menganggur mendapatkan pekerjaan paruh waktu, skema AP cenderung menyesuaikan tingkat manfaat untuk memperhitungkan kenyataan baru ini tetapi sedemikian rupa menghindari dampak disinsentif. Namun, ini membutuhkan kepatuhan yang besar, pencatatan dan pemantauan, dan kami merekomendasikan agar setidaknya dalam jangka pendek, tidak ada pertimbangan khusus yang diberikan kepada pekerja paruh waktu.
- ▶ **Komplementaritas dengan sumber-sumber pengganti penghasilan lain untuk pekerja menganggur:** Koordinasi yang tepat antara skema AP dan program uang pesangon yang ada akan memastikan bahwa dukungan keseluruhan untuk pekerja menganggur dan pembiayaan tunjangan adalah tepat. Kami merekomendasikan agar diberikan pertimbangan lebih lanjut untuk mereformasi sistem uang pesangon untuk memastikan

hal ini terjadi dan untuk mengurangi masalah terkait kepatuhan. Perlu juga dicatat bahwa pekerja yang menarik iuran mereka dari rekening tabungan JHT mereka ² secara rutin (yakni, setiap kali mereka menjadi penganggur) akan menghadapi kesulitan keuangan yang signifikan saat pensiun. Kami merekomendasikan agar JHT harus difokuskan pada kebutuhan pensiun, dan untuk memastikan bahwa skema AP maupun JHT memenuhi tujuan utamanya, sangat disarankan untuk mencegah penarikan lebih lanjut dari JHT atas dasar pemutusan hubungan kerja secara tidak sukarela setelah skema AP sepenuhnya diimplementasikan.

- ▶ **Menetapkan besaran iuran di masa depan:** Skema asuransi pengangguran merupakan skema tunjangan jangka pendek yang iurannya mungkin harus lebih sering dimodifikasi daripada skema pensiun. Direkomendasikan agar besaran iuran skema AP ditinjau secara rutin setelah hasil penilaian aktuarial dibuat setiap dua hingga tiga tahun, alih-alih dipatok untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Mekanisme penetapan besaran tersebut juga harus menjelaskan bagaimana besaran iuran dibagi antara pekerja, pemberi kerja dan Pemerintah.
- ▶ **Pemantauan dan pengumpulan data yang tepat:** Setelah skema AP diimplementasikan, penting untuk mulai mengumpulkan data dan statistik tentang peserta dan penerima manfaatnya dengan tujuan untuk memungkinkan didapatkannya pemahaman yang lebih baik tentang interaksi antara demografi, ekonomi, pasar tenaga kerja dan pengalaman skema tersebut. Pengumpulan data dan statistik semacam itu tidak hanya akan berkontribusi pada peningkatan pemantauan skema, tetapi juga memberikan panduan bagi pengambil keputusan untuk penetapan kebijakan.
- ▶ **Perluasan cakupan ke pekerja lain:** Perkiraan biaya skema didefinisikan sebagai persentase dari penghasilan yang dapat diasuransikan. Oleh karena itu, jika kepesertaan skema diperluas ke pekerja lain yang memiliki karakteristik serupa (usia, jenis kelamin, pengalaman penarikan, dll.), maka besaran iuran yang direkomendasikan akan tetap sesuai secara luas. Jika tidak demikian, kami merekomendasikan penghitungan biaya tambahan.
- ▶ **Manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan:** Guna mencapai salah satu tujuan utama skema asuransi pengangguran – yaitu untuk meningkatkan kecakapan kerja dan membantu pekerja mendapatkan pekerjaan yang sesuai – manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan memainkan peran penting. Oleh karena itu, sangat disarankan untuk mempelajari bagaimana manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan dapat ditangani secara efisien di Indonesia.
- ▶ **Kepatuhan terhadap Konvensi ILO:** Meskipun pemangku kepentingan setuju untuk mengadopsi ketentuan asuransi pengangguran yang berbeda dari yang diusulkan dalam laporan ini, sangat disarankan agar ketentuan skema yang akan datang mematuhi Konvensi ILO tentang Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No. 102) yang diakui secara internasional.

ILO tetap siap, berdasarkan diskusi yang diselenggarakan dalam penyusunan laporan ini, untuk terus bekerja dengan mitra sosial dalam implementasi skema AP dengan tujuan ganda untuk mempromosikan ketenagakerjaan dan memastikan perlindungan yang efektif terhadap pengangguran.

²JHT adalah singkatan dari Jaminan Hari Tua, yang merupakan tabungan hari tua/dana providen yang dibayar iurannya oleh pekerja dan pemberi kerja di perusahaan formal di sektor swasta.

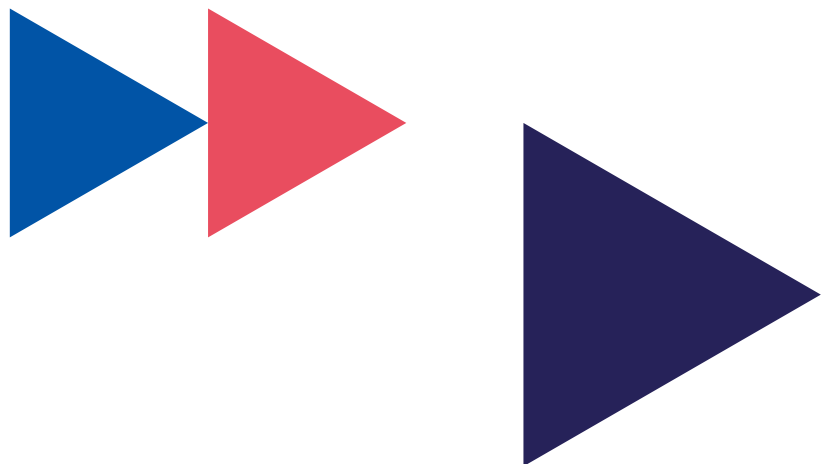
▶ Pendahuluan

Laporan ini menyajikan hasil analisis aktuaria dan penghitungan biaya yang dibuat untuk Skema Asuransi Pengangguran yang diusulkan di Indonesia. Laporan ini mencakup proyeksi, kebijakan dan implikasi pembiayaan.

Analisis ini didasarkan pada data yang diberikan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial – Ketenagakerjaan (BPJS-TK). Laporan ini disusun dengan struktur sebagai berikut:

- ▶ Bab 1 menyajikan gambaran umum konteks di mana skema asuransi pengangguran (AP) diperkirakan akan diimplementasikan. Bagian ini juga menyoroti karakteristik utama penduduk, angkatan kerja dan pengangguran di Indonesia.
- ▶ Bab 2 menyajikan asumsi ekonomi dan demografis yang dibuat berdasarkan penilaian aktuaria.
- ▶ Bab 3 menyajikan hasil proyeksi demografi dan keuangan sesuai dengan opsi desain yang diusulkan di bawah skenario dasar, serta di bawah skenario optimis dan pesimis. Bagian ini juga berupaya menganalisis kaitan antara pasar tenaga kerja umum Indonesia dan populasi yang kemungkinan besar akan dicakup oleh skema AP baru tersebut.
- ▶ Bab 4 menyajikan beberapa pertimbangan kebijakan, dan membahas pembiayaan dan pendanaan skema AP yang diusulkan.

Rekomendasi yang berasal dari analisis aktuaria dapat ditemukan sebagai bagian dari ringkasan eksekutif dan rekomendasi di atas.



1



**GAMBARAN UMUM
KONTEKS**

Gambaran umum konteks

Karena saat ini belum ada skema asuransi pengangguran (AP) di Indonesia, maka terdapat ketidakpastian berkenaan dengan evolusi pengalaman masa depan. Oleh karena itu, penting untuk memahami bagaimana sebuah skema AP akan berperilaku setelah diluncurkan. Bab ini dimaksudkan untuk menampilkan gambaran umum tentang lingkungan demografi umum dan ekonomi makro negara tersebut, dan menyajikan gambaran umum arah ke mana pasar tenaga kerja negara ini kemungkinan besar akan berkembang, dan selanjutnya bagaimana peserta dan penerima manfaat skema AP kemungkinan besar akan berkembang di masa depan.

Bagian 1.1 menyajikan gambaran umum kerangka hukum umum Indonesia. Bagian 1.2 menyoroiti karakteristik utama populasi, angkatan kerja dan pengangguran negara ini. Bagian 1.3 menganalisis tren masa lalu dalam hal produk domestik bruto (PDB), produktivitas dan inflasi. Terakhir, bagian 1.4 menyebutkan beberapa temuan utama dari bab ini.

1.1. Kerangka hukum umum Indonesia

Di Indonesia, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS-TK) dan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS-K) bertanggung-jawab atas penyelenggaraan empat jaminan sosial (yang dikelola oleh BPJS-TK) serta jaminan kesehatan (yang dikelola oleh BPJS-K). Fungsi BPJS-TK dan BPJS-K meliputi pemungutan iuran, pengambilan permohonan manfaat, pemrosesan klaim, dan pembayaran manfaat. Tabel 1.1 menyajikan lima skema jaminan sosial yang ada di Indonesia dan besaran iuran untuk masing-masing skema. Iuran jaminan sosial di Indonesia saat ini adalah total kombinasi rata-rata sekira 15 persen dari gaji, dengan pemberi kerja membayar antara 10,24 dan 11,74 persen dan pekerja membayar 4,0 persen.

Tabel 1.1.

Skema jaminan sosial dan besaran iuran (dalam persen)

Skema jaminan sosial	Iuran sebagai persentase gaji yang dapat diasuransikan ¹	
	Oleh pemberi kerja	Oleh pekerja
Diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan		
Jaminan kecelakaan kerja (JKK)	0,24–1,74 ²	–
Jaminan kematian (JKm)	0,3	–
Jaminan hari tua (iuran ditentukan) (JHT)	3,7	2,0
Jaminan Pensiun (manfaat ditentukan) (JP)	2,0	1,0
Diselenggarakan oleh BPJS Kesehatan		
Jaminan Kesehatan Nasional (JKN)	4,0	1,0
Total	10,24–11,74	4,0

– = nihil.

¹ Gaji yang dapat diasuransikan termasuk tunjangan tetap, hingga 7.335.300 rupiah per bulan (pada tahun 2017).

² Lima kategori tergantung pada risiko (sebagaimana disebutkan di Lampiran I of Peraturan 44/2015 tentang Kecelakaan Kerja).

Aturan cakupan serta perkiraan cakupan efektif di bawah masing-masing jaminan yang dikelola oleh BPJS-TK disajikan pada tabel 1.2.

Tabel 1.2.

Cakupan jaminan sosial, BPJS-TK, 31 Desember 2018

Paket jaminan	Cakupan berdasarkan hukum	Cakupan aktual
JKm, JKK, JHT, JP	Wajib bagi pekerja penerima upah di perusahaan menengah dan besar; Sukarela untuk pekerja penerima upah di usaha kecil dan mikro	11,8 juta pekerja penerima upah
JKm, JKK, JHT	Wajib bagi pekerja penerima upah di perusahaan kecil, menengah dan besar; Sukarela untuk pekerja upahan di perusahaan mikro dan pekerja bukan penerima upah	15,3 juta pekerja penerima upah
JKm, JKK	Wajib bagi pekerja penerima upah dan bukan penerima upah	28,1 juta pekerja penerima upah ¹

¹ Dirinci sebagai 19,4 juta penerima upah dan 8,6 juta pekerja konstruksi.

Sumber: BPJS-TK, Laporan Tahunan 2018; Survei Angkatan Kerja (Sakernas)

Sebagaimana diilustrasikan pada tabel di atas, cakupan jaminan sosial pekerja Indonesia masih relatif terbatas. Faktanya, BPJS-TK hanya mencakup sekira 22 persen dari angkatan kerja negara tersebut (sebagian di antaranya hanya dicakup secara parsial) per tahun 2018^{3 4}. Oleh karena itu, tingkat kepatuhan di berbagai program jaminan sosial relatif terbatas dan sangat bervariasi dari satu sektor ke sektor lainnya. Contohnya, pekerja konstruksi berbasis proyek hanya tercakup secara gelondongan dan hanya di bawah JKm dan JKK, dengan iuran pemberi kerja yang dinilai sesuai dengan perkiraan nilai proyek konstruksi. BPJS-TK tidak mengumpulkan dan menyimpan catatan pekerja perorangan untuk proyek tersebut. Setelah proyek selesai, pekerja tidak mendapatkan perlindungan apa pun. Ini membedakan mereka dari karyawan tetap perusahaan konstruksi, yang ditanggung secara sama seperti semua penerima upah rutin lain.

Per tahun 2020, uang pesangon wajib dan penarikan sekaligus dari JHT⁵ merupakan dua sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja menganggur. Kedua sumber utama pengganti penghasilan tersebut dibahas dalam dua bagian berikut ini.

1.1.1. Uang pesangon wajib

Undang-undang ketenagakerjaan utama Indonesia – UU No. 13 tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan – mengatur persyaratan pemutusan hubungan kerja bagi pekerja. Berdasarkan UU ini, pemberi kerja dilarang memberhentikan pekerja tanpa alasan, dan harus memberikan kepada pekerja yang diberhentikan kombinasi uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, uang penggantian hak dan uang pisah.

³ Berdasarkan mereka yang dicakup secara eksklusif dalam JKm dan JKK dan dengan asumsi perkiraan jumlah total pekerja sebanyak 124,0 juta pada tahun 2018. Rincian lebih lanjut tentang angkatan kerja dan penduduk bekerja di Indonesia disajikan pada bagian 1.2.

⁴ Berdasarkan sebuah artikel tahun 2019 yang diterbitkan oleh Direktur Utama BPJS-TK, BPJS-TK akan memiliki cakupan legal (populasi yang dicakup menurut peraturan perundang-undangan nasional) sekira 86,67 juta pekerja pada tahun 2018 – 38,58 juta pekerja di sektor formal dan 48,09 juta pekerja di sektor informal. Lihat: Agus Susanto, "Indonesia's Pension in 2018 under BPJS Ketenagakerjaan", *Nomura Journal of Asian Capital Markets* 3, No.2 (2019), 10–14.

⁵ JHT adalah singkatan dari Jaminan Hari Tua, yang merupakan tabungan hari tua/dana providen yang dibayar iurannya oleh pekerja dan pemberi kerja di perusahaan formal di sektor swasta.

Menurut sebuah studi baru-baru ini yang dilakukan oleh Bank Pembangunan Asia (ADB) ⁶, persyaratan pesangon yang besar di Indonesia menjadi salah satu alasan utama mengapa perusahaan cenderung mempekerjakan pekerja secara sementara. Banyak perusahaan memilih untuk mempekerjakan pekerja dengan kontrak jangka pendek untuk menghindari ketentuan tentang uang pesangon, yang tinggi dibandingkan dengan negara lain. Salah satu alasan mengapa ketentuan tentang uang pesangon relatif tinggi berkaitan dengan terbatasnya program bantuan sosial atau asuransi sosial yang tersedia bagi pekerja menganggur.

Penelitian tentang uang pesangon menunjukkan bahwa kepatuhan cenderung rendah, dengan hanya sepertiga pekerja yang berhak atas uang pesangon yang benar-benar menerimanya.⁷ Apalagi, bila pembayaran yang diterima oleh pekerja adalah rata-rata sekira 40 persen dari yang seharusnya dibayarkan kepada mereka. Hasilnya, penelitian menunjukkan bahwa hanya sekira 10–14 persen dari uang pesangon yang diwajibkan tersebut yang benar-benar dibayarkan. Ini menyoroti sejauh mana sistem uang pesangon di Indonesia tidak berfungsi, dan berperan sebagai alasan untuk menerapkan skema asuransi pengangguran yang akan memastikan perlakuan dan pembayaran manfaat yang adil bagi semua orang yang memenuhi kriteria kelayakan.

Konsistensi antara hukum dan praktik uang pesangon dan skema AP merupakan masalah penting yang harus mempengaruhi desain skema AP. ILO telah memberikan komentar tentang struktur uang pesangon saat ini. Di satu sisi, penting bahwa ko-eksistensi uang pesangon dan skema AP tidak menimbulkan pemberian yang berlebihan atau pemberian ganda. Namun di sisi lain, ketentuan pembayaran uang pesangon yang ada – yang dalam praktiknya sangat sempit diterapkan – tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk tidak memberikan manfaat AP, juga tidak boleh digunakan sebagai alasan bagi pemberi kerja untuk tidak membayar iuran pada skema AP.

1.1.2. Penarikan karena pemutusan hubungan kerja di bawah JHT

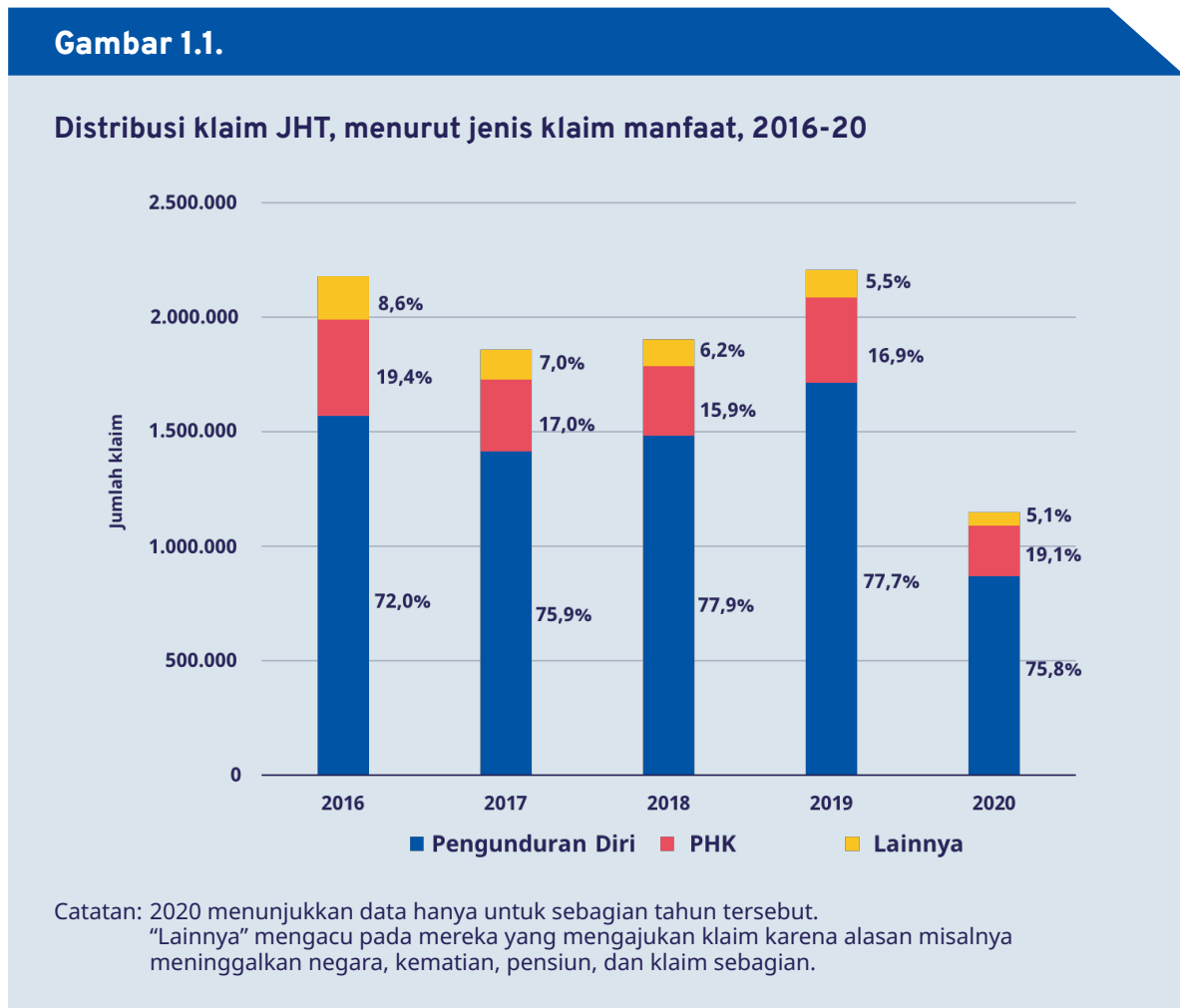
Di Indonesia, JHT, sebuah skema dana providen dan iuran pasti, mengumpulkan proporsi iuran terbesar terkait tunjangan hari tua. Di bawah JHT, semua simpanan yang terkumpul dapat ditarik saat pensiun, tetapi juga bila terjadi disabilitas permanen, meninggal dunia atau meninggalkan negara, dan sejak pertengahan tahun 2015, bila terjadi pemutusan hubungan kerja (setelah menganggur selama satu bulan). Sebelum pertengahan tahun 2015, penarikan untuk pemutusan hubungan kerja hanya diperbolehkan bagi peserta yang sudah membayar iuran minimal lima tahun.

Statistik tahunan BPJS-TK menunjukkan bahwa setiap tahun sejak 2016, 90 hingga 95 persen dari semua klaim JHT dilaporkan sebagai akibat dari pengunduran diri atau PHK. Pengunduran diri mewakili antara 72 dan 78 persen dari semua klaim JHT setiap tahun. Menurut BPJS-TK, banyak pemohon klaim kembali bekerja untuk pemberi kerja yang sama segera setelah mereka melakukan penarikan, yang menunjukkan sifat pengunduran diri atau PHK yang diatur atau dibuat-buat yang teramat di dalam penarikan JHT, dan kemungkinan keterlibatan pemberi kerja. Akibatnya, meskipun skema JHT seharusnya difokuskan pada kebutuhan pensiun, kurang

⁶ Emma R. Allen, "Analysis of Trends and Challenges in the Indonesian Labour Market", ADB Papers on Indonesia No. 16, 2016.

⁷ Vera Brusentsev, David Newhouse, dan Wayne Vroman, "Severance Pay Compliance in Indonesia", World Bank Policy Research Working Paper No. 5933, 2012.

dari 3 persen klaim yang tampaknya untuk tujuan pensiun setiap tahunnya sejak tahun 2016.⁸ Gambar 1.1. menyajikan evolusi klaim JHT sejak tahun 2016, didistribusikan menurut jenis klaim manfaat.



Sumber: Presentasi BPJS-TK tentang skema BPJS-TK, 20 September 2020.

Oleh karena itu, bagi banyak pekerja, JHT merupakan skema tabungan jangka pendek. Misalnya, setelah satu tahun bekerja, tabungan yang dapat diakses oleh pekerja setara dengan sekira dua pertiga gaji sebulan ($12 \times 5.7\% = 68.4\%$), yang mungkin menarik bagi banyak orang. Selain itu, dengan tidak adanya perlindungan pengangguran yang efektif, JHT juga berfungsi sebagai semacam tunjangan pengangguran.

Sampai dengan tanggal publikasi laporan ini, pekerja menganggur di Indonesia tidak terlindungi secara efektif jika terjadi kehilangan pekerjaan. Tanpa pemberian AP, uang pesangon wajib dan penarikan sekaligus tabungan hari tua (JHT) menjadi sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja selama menganggur. Namun, skema ini tidak dirancang untuk menjamin tingkat manfaat yang memadai, dan dalam kasus kebangkrutan tertentu, skema kewajiban pemberi

⁸ Michel Bédard, John Carter, dan Ipeei Tsuruga, *Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia* (ILO, 2020).

⁹"5,7%" mengacu pada besaran iuran yang dibayarkan kepada JHT (3,7 persen dibayarkan oleh pemberi kerja dan 2,0 persen dibayarkan oleh pekerja).

kerja sering kali menjadi sumber perlindungan yang tidak dapat diandalkan bagi pekerja yang menganggur.

1.1.3. Pembentukan sistem perlindungan pengangguran yang komprehensif

Dalam beberapa tahun terakhir, para pemangku kepentingan aktif memperdebatkan kemungkinan pembentukan sebuah sistem perlindungan pengangguran komprehensif yang secara efektif menyelaraskan tunjangan pengangguran, layanan ketenagakerjaan publik, dan program pemberian keterampilan ulang (*reskilling*). Pada bulan Februari 2020, Pemerintah Indonesia mengajukan *omnibus law* cipta kerja kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). DPR menyelesaikan pembahasannya dan mengirimkan RUU tersebut kepada Presiden pada bulan Oktober 2020, dan Presiden menandatangani RUU tersebut pada bulan November 2020. RUU tersebut menetapkan kerangka umum di mana skema Asuransi Pengangguran (AP) yang akan datang akan dilaksanakan (peraturan pemerintah terpisah adalah untuk memberikan ketentuan rinci tentang skema AP yang akan datang):

- ▶ Skema AP akan dibentuk dan manfaatnya akan diberikan sejalan dengan prinsip jaminan sosial.
- ▶ Manfaat AP akan dihubungkan dengan layanan ketenagakerjaan publik dan program *reskilling*.
- ▶ Durasi maksimal manfaat tunai adalah enam bulan;
- ▶ Pemerintah menyatakan komitmennya untuk memberikan modal awal; dan
- ▶ BPJS-TK akan mengelola skema AP.

Pemerintah berterima kasih atas kontribusi ILO terhadap omnibus law dan meminta ILO untuk lebih lanjut mendukung penyusunan regulasi terkait skema AP. Pengawasan ketenagakerjaan merupakan salah satu fungsi inti Kementerian Ketenagakerjaan (Kemnaker), yang mencakup setiap sektor ekonomi dan perusahaan dalam berbagai ukuran. Kemnaker juga bertindak sebagai regulator kebijakan dan titik fokus pengembangan kebijakan dan rencana untuk Jaminan Sosial. Tiga direktorat jenderal di dalam Kementerian Ketenagakerjaan akan terlibat secara khusus dalam perencanaan dan desain skema AP yang akan datang:

- ▶ Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja, bertanggung-jawab atas regulasi kebijakan di bidang ketenagakerjaan;
- ▶ Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja, bertanggung-jawab atas Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif untuk membantu pekerja mendapatkan pekerjaan yang sesuai; dan
- ▶ Direktorat Jenderal Pembinaan Pelatihan dan Produktivitas, bertanggung-jawab atas masalah-masalah yang melibatkan pelatihan vokasi, standar nasional untuk industri, dan pelatihan dan sertifikasi berbasis kompetensi.

Skema AP diharapkan dapat melindungi pekerja dari risiko kemiskinan akibat tidak bekerja, sekaligus menciptakan dorongan bagi individu untuk meningkatkan keterampilan mereka, meningkatkan kecakapan kerja mereka, dan mencari pekerjaan. Cakupan, kecukupan dan kedermawanan program harus diintegrasikan dalam sistem AP dan mempertimbangkan lanskap pasar tenaga kerja negara tersebut.

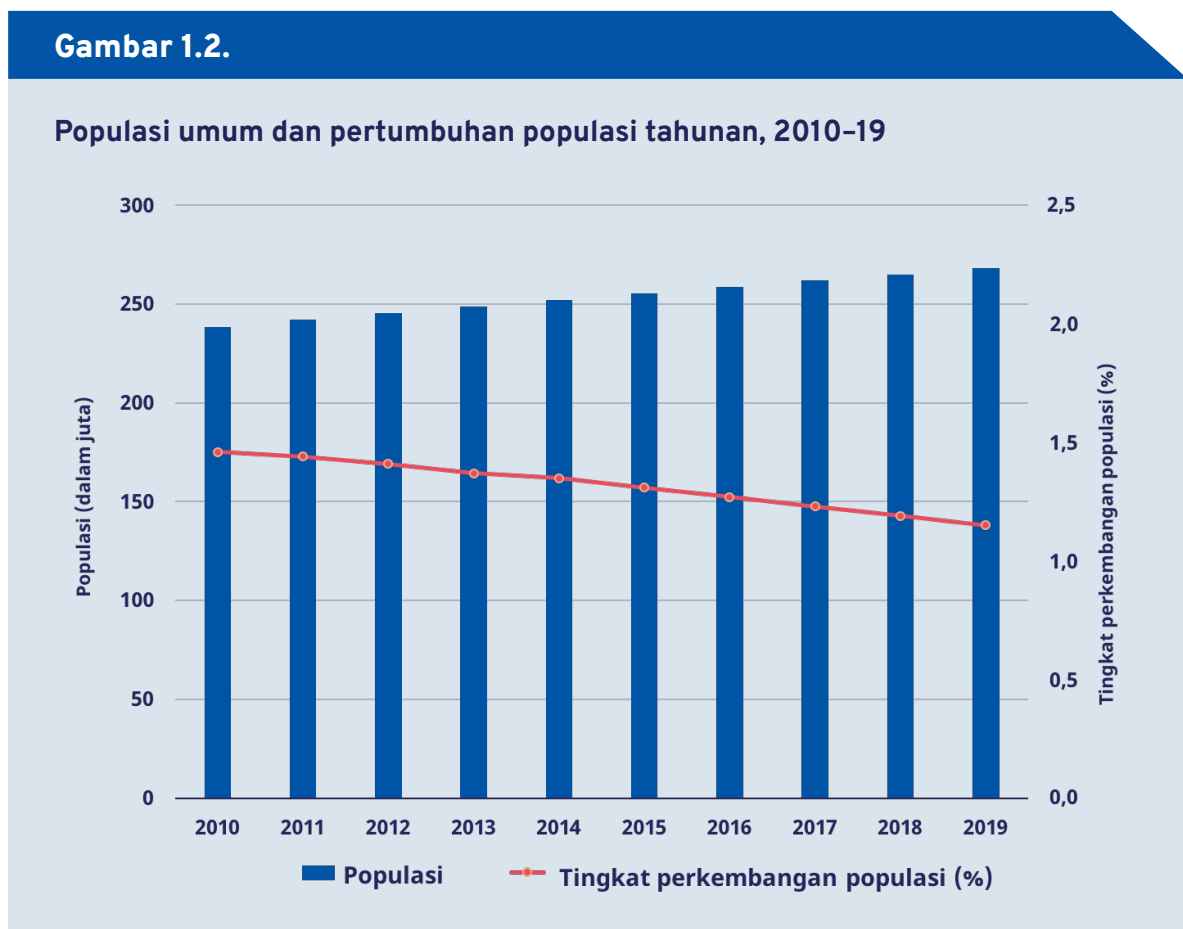
► 1.2. Penduduk, angkatan kerja dan pengangguran

Bagian ini menyoroti karakteristik utama penduduk, angkatan kerja dan pengangguran di Indonesia pada tahun 2019, tahun di mana data yang diperoleh dari BPJS-TK diambil. Oleh karena itu, gambaran keseluruhan yang disajikan di bagian ini adalah sebelum pandemi COVID-19. Bagian ini tidak mencerminkan situasi di Indonesia pada tanggal publikasi laporan ini, tetapi lebih dimaksudkan sebagai titik awal untuk penilaian biaya, serta sebagai panduan kira-kira seperti apa lingkungan ekonomi jangka menengah dan panjang. Perkembangan ekonomi dan demografi pada tahun 2020 dibahas secara rinci pada Bab 2.

1.2.1. Demografi negara

Bagian ini banyak diambil dari Buku Tahunan Statistik Indonesia tahun 2020 yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS), yang memberikan gambaran lengkap tentang demografi dan ekonomi negara pada tahun 2019.

Gambar 1.2 menyajikan evolusi populasi umum negara antara 2010 dan 2019, serta pertumbuhan populasi tahunannya.

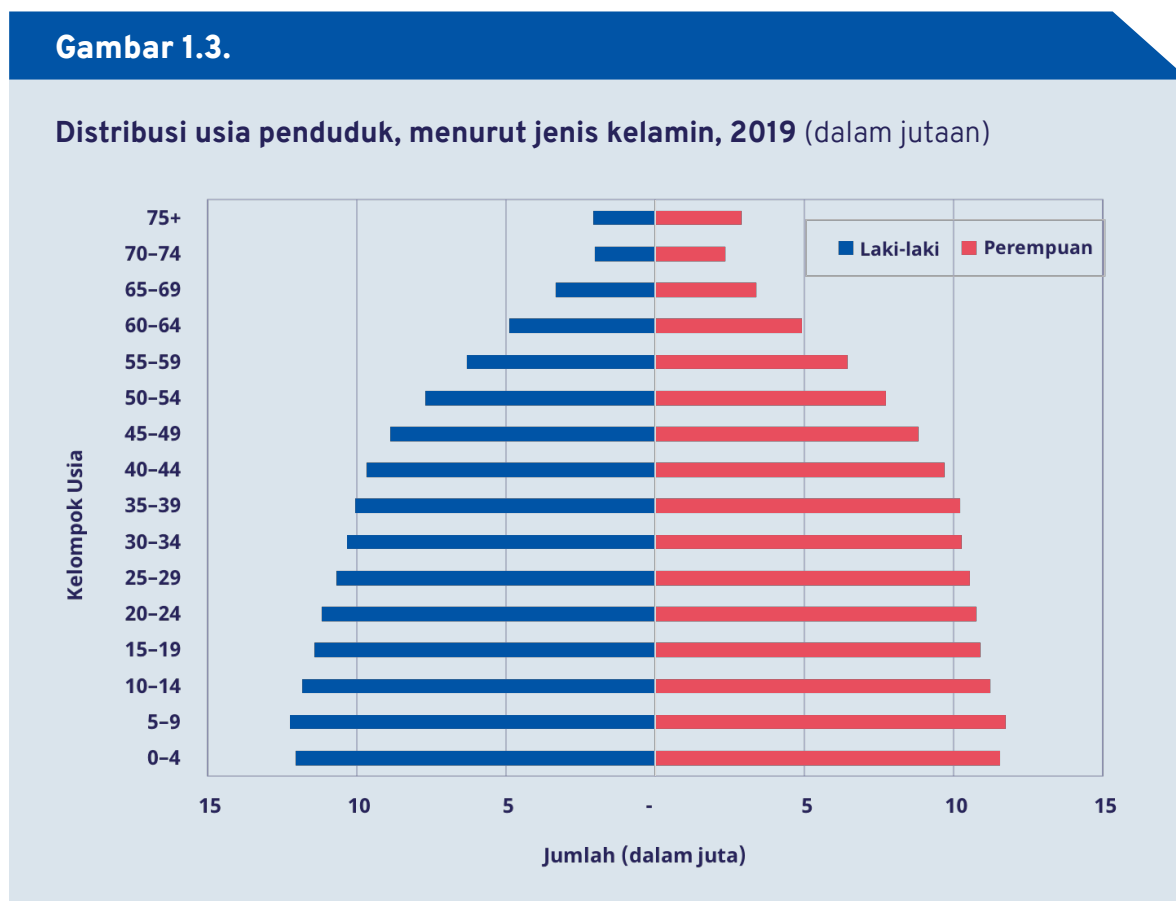


Sumber: Indonesia mid-year population projection based on the 2010 census, BPS.

Perlu dicatat bahwa sumber utama data demografi di Indonesia adalah sensus penduduk yang dilakukan setiap sepuluh tahun. Sensus penduduk terakhir dilakukan pada tahun 2010. Angka dan perkiraan untuk 2019 didasarkan pada proyeksi nasional dari sensus tahun 2010. Proyeksi dari BPS untuk tahun 2011–19 tetap konsisten dengan sumber informasi eksternal lainnya, termasuk Prospek Populasi Dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) (revisi 2019), Bank Dunia, Economist Intelligence Unit (EIU) dan Dana Moneter Internasional (IMF).

Indonesia merupakan negara terbesar keempat menurut jumlah penduduk di dunia. Pada tahun 2019, jumlah penduduk Indonesia diperkirakan mencapai 268,1 juta, meningkat 12,4 persen sejak tahun 2010. Populasi Indonesia tumbuh rata-rata 1,3 persen per tahun selama periode 2010–19.

Gambar 1.3 menyajikan perkiraan distribusi usia penduduk secara umum pada tahun 2019, menurut jenis kelamin.



Sumber: Proyeksi penduduk Indonesia tengah-tahunan berdasarkan sensus 2010, BPS.

Distribusi usia yang disajikan di atas menyoroti fakta bahwa penduduk Indonesia tetap muda: 26 persen penduduk berusia di bawah 15 tahun dan 68 persen penduduk berusia antara 15 dan 64 tahun. Rata-rata usia penduduk Indonesia sekira 30 tahun. Teramati juga bahwa penduduk Indonesia relatif simetris antara laki-laki dan perempuan.

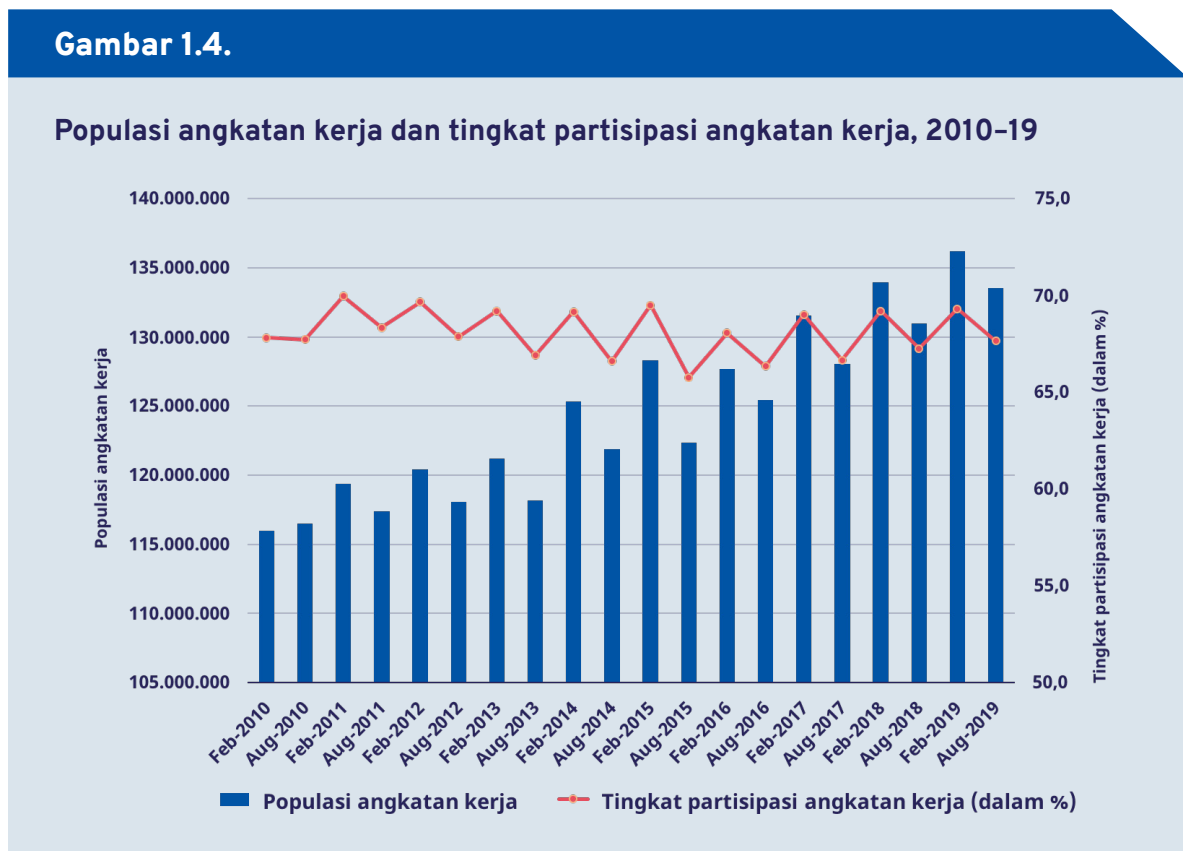
Karena hampir 35 persen penduduk Indonesia berusia di bawah 20 tahun pada tahun 2019, maka masuk akal untuk mengasumsikan bahwa pasar tenaga kerja akan melihat gelombang pendatang baru selama 10 atau 20 tahun ke depan. Ini menyoroti satu tantangan penting bagi generasi muda: jika jumlah kesempatan kerja tidak bertambah, pencarian pekerjaan akan semakin sulit di tahun-tahun mendatang, persaingan antar calon pekerja akan meningkat, dan angka pengangguran dapat meningkat.

1.2.2. Partisipasi tenaga kerja dan lapangan pekerjaan

Sumber utama data ketenagakerjaan di Indonesia berasal dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) yang mengumpulkan informasi tentang statistik angkatan kerja. Sejak tahun 2015, survei angkatan kerja telah dilakukan dua kali setahun, pada bulan Februari dan Agustus setiap tahun.

Tingkat partisipasi angkatan kerja secara umum tetap relatif stabil sejak tahun 2010, bervariasi setiap enam bulan antara 65,8 dan 70,0 persen. Selama periode 2010 hingga 2019, tingkat partisipasi angkatan kerja rata-rata adalah 68,1 persen. Sebagaimana teramati pada gambar 1.4, lapangan pekerjaan cenderung berfluktuasi secara substansial antara bulan Februari dan Agustus setiap tahun. Ini dibahas lebih rinci selanjutnya di bagian ini.

Gambar 1.4.

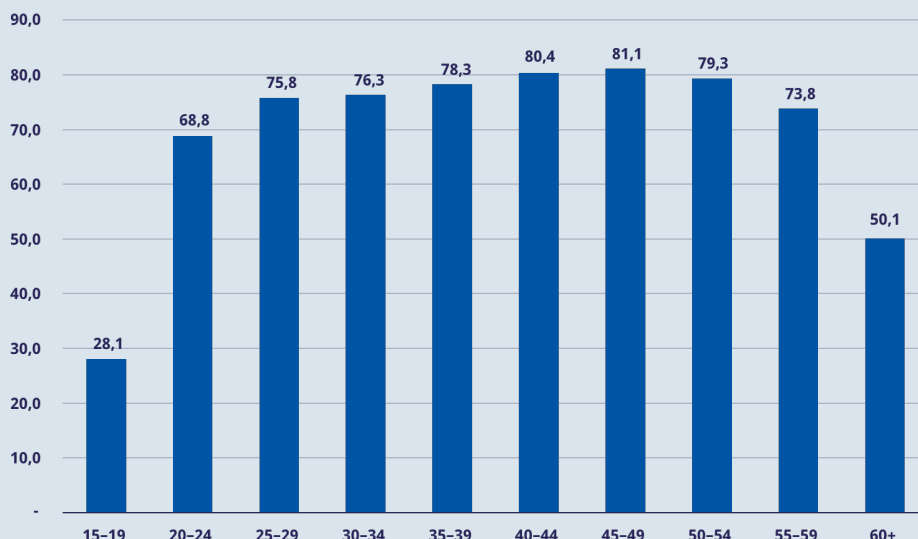


Sumber: BPS.

Gambar 1.5 menyajikan perkiraan tingkat partisipasi angkatan kerja pada bulan Agustus 2019, menurut kelompok umur, di Indonesia.

Gambar 1.5.

Tingkat partisipasi angkatan kerja, menurut kelompok usia, Agustus 2019
(dalam persen)



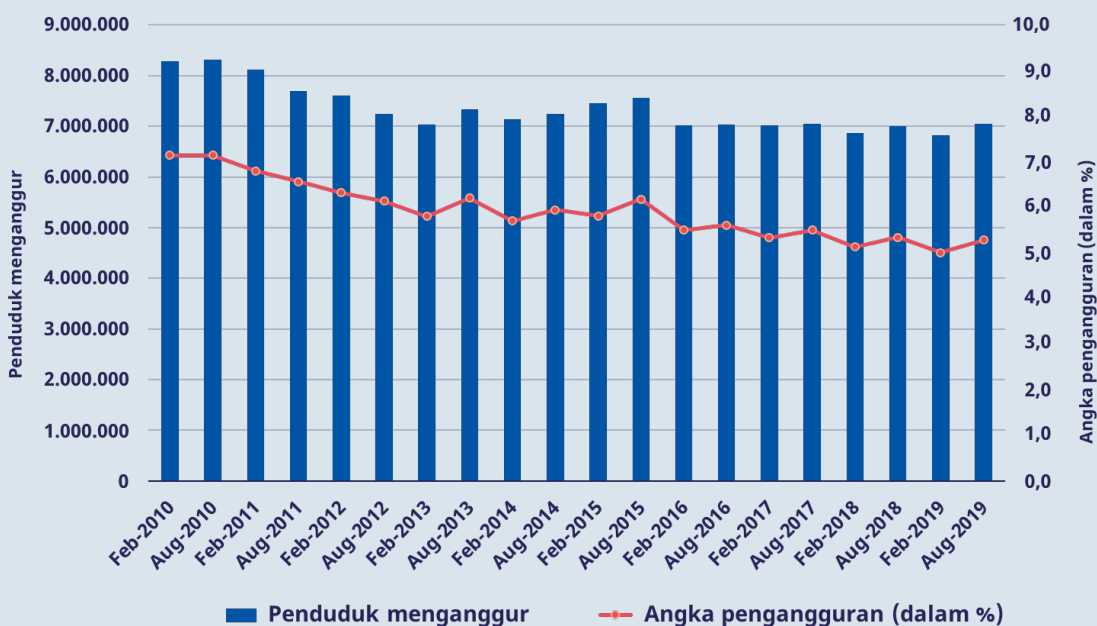
Sumber: Survei Angkatan Kerja, Agustus 2019, BPS.

Pada bulan Agustus 2019, rata-rata tingkat partisipasi angkatan kerja perempuan diperkirakan mencapai 52,0 persen, sementara di kalangan laki-laki mencapai sekira 83,3 persen.

Gambar 1.6 mengilustrasikan penyusutan angka pengangguran di Indonesia antara tahun 2010 dan 2019.

Gambar 1.6.

Penduduk menganggur dan angka pengangguran, 2010-19

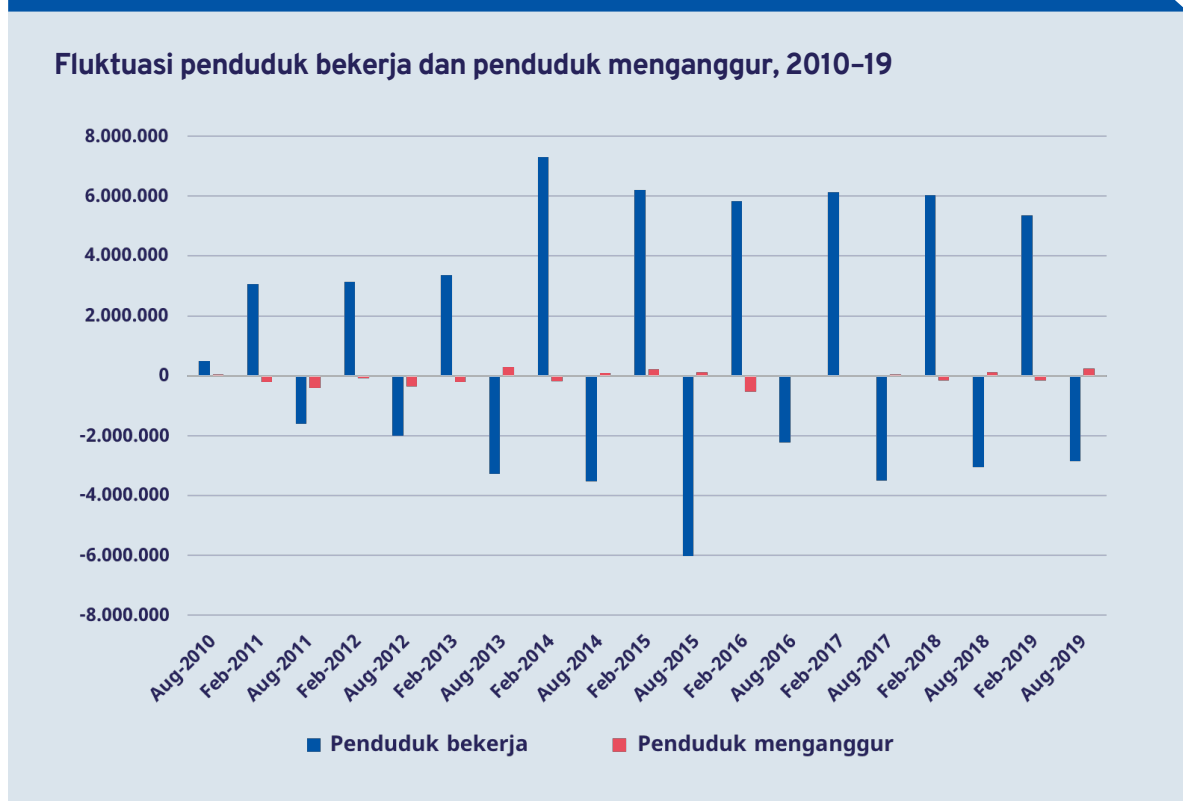


Sumber: BPS, Survei Angkatan Kerja (Sakernas).

Angka pengangguran resmi telah berkurang secara bertahap selama beberapa tahun terakhir, dari sekira 7,1 persen pada bulan Agustus 2010 menjadi 5,3 persen pada bulan Agustus 2019. Secara keseluruhan, angka pengangguran di Indonesia relatif rendah selama beberapa tahun terakhir. Ini menyiratkan masuknya pendatang baru di pasar tenaga kerja setiap tahun sejak tahun 2010 tidak memberikan banyak tekanan di pasar tenaga kerja Indonesia.

Sebagaimana teramati sebelumnya, pekerjaan cenderung berfluktuasi secara substansial antara bulan Februari dan Agustus setiap tahun (lihat gambar 1.4); sementara perkiraan pekerja menganggur relatif stabil sepanjang tahun (lihat gambar 1.5). Gambar 1.7 mengilustrasikan fluktuasi penduduk bekerja dan penduduk menganggur selama periode 2010–19.

Gambar 1.7.



Sumber: BPS.

Pada gambar di atas, dapat diamati bahwa (sebagai contoh) penduduk bekerja meningkat sekira 5,4 juta orang antara bulan Agustus 2018 dan Februari 2019, sementara penduduk menganggur menurun sekira 170.000 pekerja. Demikian pula, antara bulan Februari dan Agustus 2019, penduduk bekerja menurun sekira 2,9 juta orang, sementara penduduk menganggur meningkat sekira 230.000 pekerja.

Perlu dicatat bahwa, meskipun jumlah penduduk menganggur meningkat dan menurun setiap semester dalam jumlah kecil (setidaknya dibandingkan dengan total populasi angkatan kerja di Indonesia), itu tidak berarti bahwa jumlah aktual yang mengalami pemutusan setiap semester

rendah. Contohnya, dalam kasus ekstrim, pemutusan bahkan bisa lebih tinggi dari jumlah total pengangguran di suatu semester.¹⁰

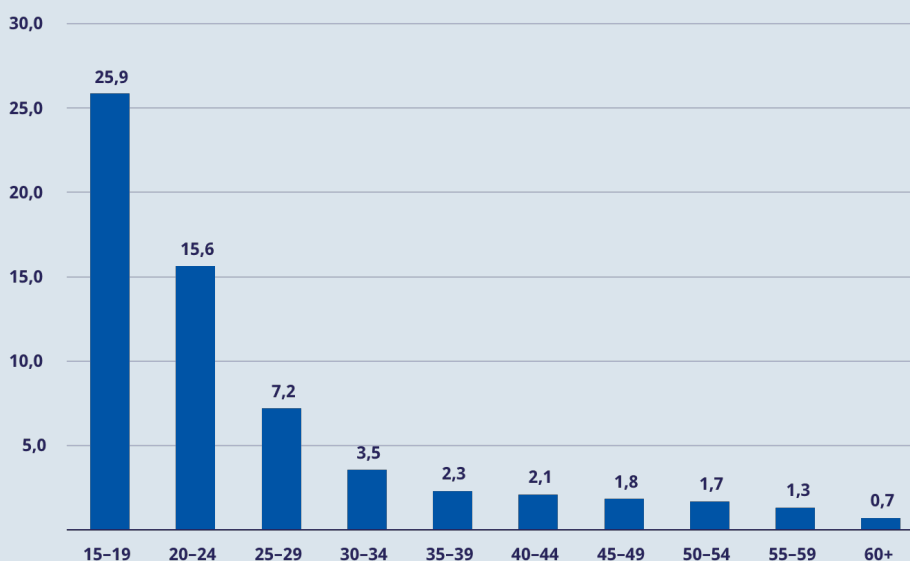
Biasanya, fluktuasi hasil pekerjaan seharusnya tercermin dalam variasi angka pengangguran. Namun, ada kemungkinan bahwa karena Indonesia tidak memberikan tunjangan pengangguran, banyak pekerja cenderung beralih di antara kesempatan kerja jangka pendek dan kemudian keluar dari angkatan kerja. Pekerja semacam itu dapat dianggap sebagai pekerja patah semangat yang kurang terikat pada angkatan kerja. Para pekerja ini mungkin juga sering keluar dari angkatan kerja karena tanggung-jawab rumah tangga mereka. Sementara faktor musiman dan kinerja ekonomi dapat mempengaruhi hasil pasar tenaga kerja sepanjang tahun, variasi signifikan dalam partisipasi angkatan kerja sepanjang tahun menjadi perhatian. Kombinasi antara pertumbuhan pengangguran dan tingginya jumlah pekerja yang keluar dari pasar tenaga kerja sepanjang tahun menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi hanya menghasilkan sedikit pekerjaan dan tampaknya tidak mengurangi tingkat perpindahan yang tinggi di pasar tenaga kerja.¹¹

Musim dalam pasar tenaga kerja berarti bahwa banyak pekerja akan memiliki catatan iuran yang tidak berkelanjutan, terutama mereka yang memiliki pekerjaan tidak tetap. Oleh karena itu, penting bahwa persyaratan kelayakan untuk skema AP di masa mendatang harus dinyatakan sebagai jumlah total bulan iuran dalam periode tertentu alih-alih jumlah minimum iuran berkelanjutan (misalnya, 12 bulan berkelanjutan). Ini mencegah mereka yang paling rentan untuk tidak tercakup, dan ini merupakan persyaratan kelayakan yang lebih adil dan lebih layak daripada jumlah bulan iuran yang berkelanjutan.

Gambar 1.8 mengilustrasikan perkiraan angka pengangguran pada bulan Agustus 2019, menurut usia dan jenis kelamin.

Gambar 1.8.

Angka pengangguran, menurut kelompok usia, Agustus 2019 (dalam persen)



Sumber: Survei Angkatan Kerja, Agustus 2019, BPS.

¹⁰ Situasi seperti itu dapat terjadi jika, misalnya, setiap bulan seluruh kelompok pekerja menganggur menjadi bekerja dan digantikan oleh kelompok baru pekerja yang baru menganggur.

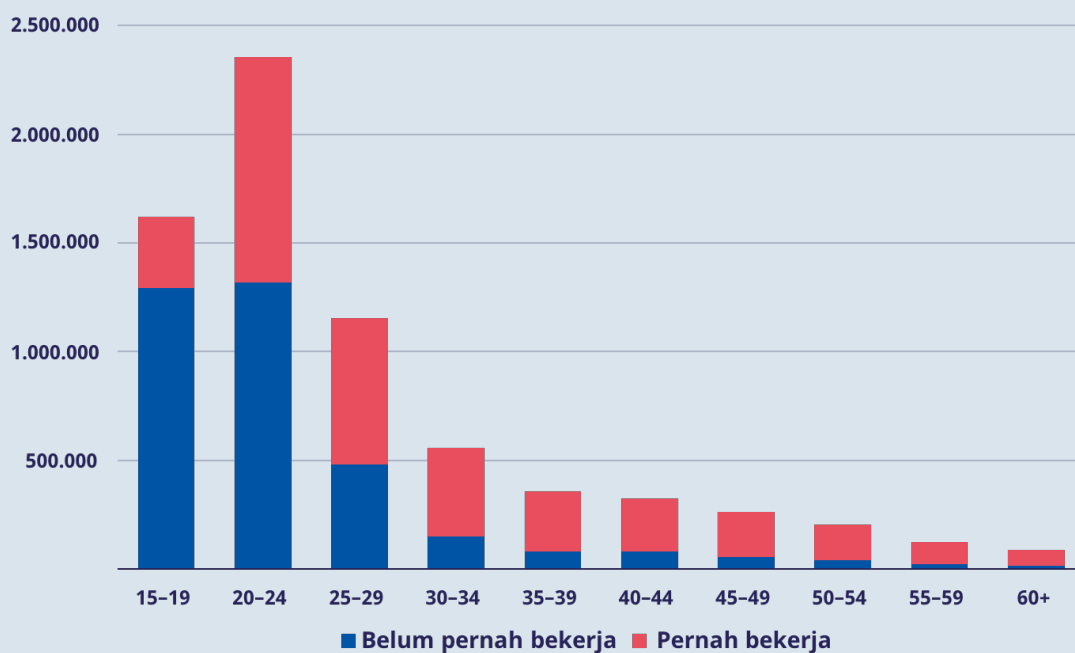
¹¹ Allen, "Analysis of Trends and Challenges in the Indonesian Labour Market".

Sebagaimana diilustrasikan pada gambar 1.8, angka pengangguran di Indonesia cenderung menurun seiring bertambahnya usia. Pada bulan Agustus 2019, angka pengangguran anak muda berusia 15-24 tahun (18,6 persen) hampir tujuh kali lipat dibandingkan kelompok usia lanjut (rata-rata 2,7 persen). Ini mungkin disebabkan oleh berbagai faktor termasuk hambatan untuk memasuki pekerjaan, pengunduran diri sukarela karena ketidakcocokan pekerjaan, dan masalah lain yang terkait dengan kebijakan ketenagakerjaan. Ini juga dapat dijelaskan oleh fakta bahwa pekerja muda pada umumnya memiliki pekerjaan yang kurang terjamin dan kurang stabil dibandingkan dengan pekerja yang lebih tua. Menurut Survei Angkatan Kerja bulan Agustus 2019, rata-rata angka pengangguran di kalangan perempuan (5,2 persen) sedikit lebih rendah daripada yang teramati di kalangan laki-laki (5,3 persen).

Distribusi usia penduduk menganggur dapat dibagi antara mereka yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya dan mereka yang belum pernah bekerja sebelumnya (pencari kerja pertama kali). Memang, per Agustus 2019, pencari kerja pertama kali merepresentasikan sebanyak 50,1 persen dari total penduduk menganggur di Indonesia. Gambar 1.9 mengilustrasikan distribusi usia penduduk menganggur pada bulan Agustus 2019, terbagi antara mereka yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya (“pernah bekerja”) dan pencari kerja pertama kali (“belum pernah bekerja”). Meskipun penduduk menganggur secara umum terkonsentrasi di antara usia 15 hingga 34, profil pemohon klaim di masa depan dalam skema asuransi pengangguran yang akan datang cenderung kurang terkonsentrasi di antara usia tersebut. Gambar 1.10 mengilustrasikan secara eksklusif distribusi usia penduduk menganggur yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya pada bulan Agustus 2019.

Gambar 1.9.

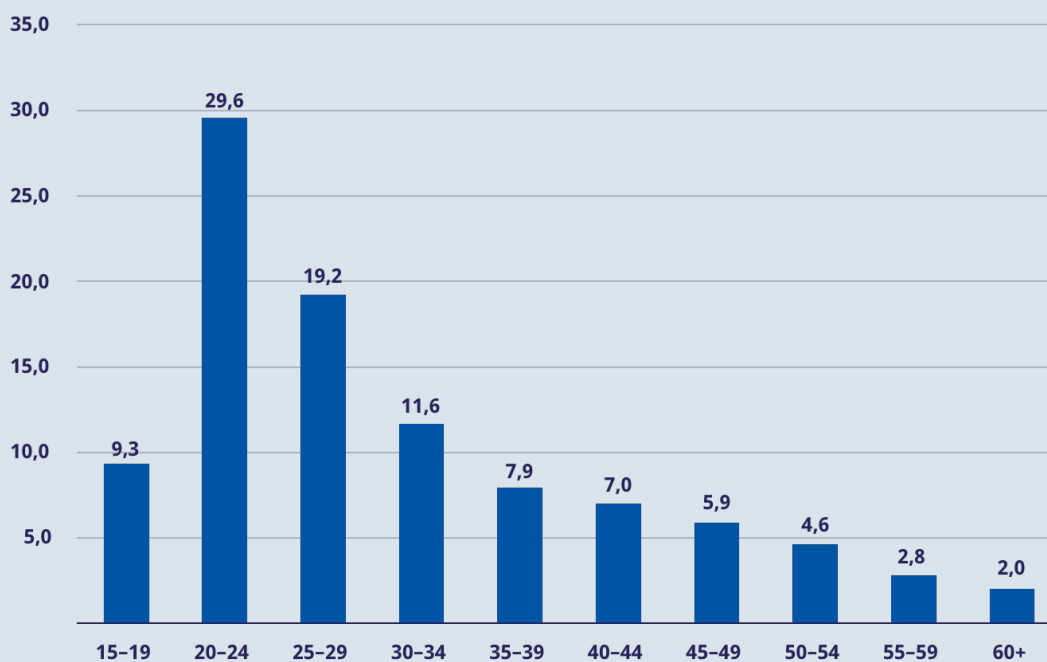
Penduduk menganggur menurut kelompok umur, yang belum pernah bekerja dan yang memiliki riwayat pekerjaan, Agustus 2019



Sumber: Survei Angkatan Kerja, Agustus 2019, BPS.

Gambar 1.10.

Distribusi menurut kelompok usia penduduk menganggur yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya, Agustus 2019 (dalam persen)



Sumber: Survei Angkatan Kerja, Agustus 2019, BPS.

1.2.3. Statistik dari BPJS-TK

Sebagaimana disebutkan sebelumnya, tidak ada tunjangan pengangguran di Indonesia. Namun demikian, sebuah analisis data yang diberikan oleh BPJS-TK tentang kepesertaan dan penerima manfaat JHT dapat membantu memahami bagaimana skema AP akan berperilaku di Indonesia. Data yang diberikan tentang kepesertaan dan penerima manfaat JHT tetap menjadi sumber informasi paling kredibel di Indonesia untuk menilai biaya skema AP yang akan datang. Tidak ada data yang diperoleh tentang uang pesangon wajib.

Bagian ini secara eksklusif membahas kepesertaan dan penerima manfaat JHT.

Tabel 1.3 menyajikan rata-rata jumlah peserta JHT terasuransi aktif bulanan menurut kelompok umur dan jenis kelamin, untuk tahun 2019.

Tabel 1.3.

Distribusi rata-rata peserta JHT terasuransi aktif per bulan, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2019

Usia	Laki-laki	Perempuan	Total
15-19	147 817	165 129	312 946
20-24	1 419 840	1 081 246	2 501 086
25-29	2 067 446	1 131 284	3 198 731
30-34	1 833 377	803 582	2 636 959
35-39	1 636 736	676 528	2 313 265
40-44	1 268 530	495 679	1 764 210
45-49	1 014 704	330 278	1 344 982
50-54	704 924	192 543	897 467
55-59	253 295	58 005	311 301
60-64	108 945	20 215	129 160
65-69	23 153	4 149	27 302
Total	10 478 769	4 958 638	15 437 408

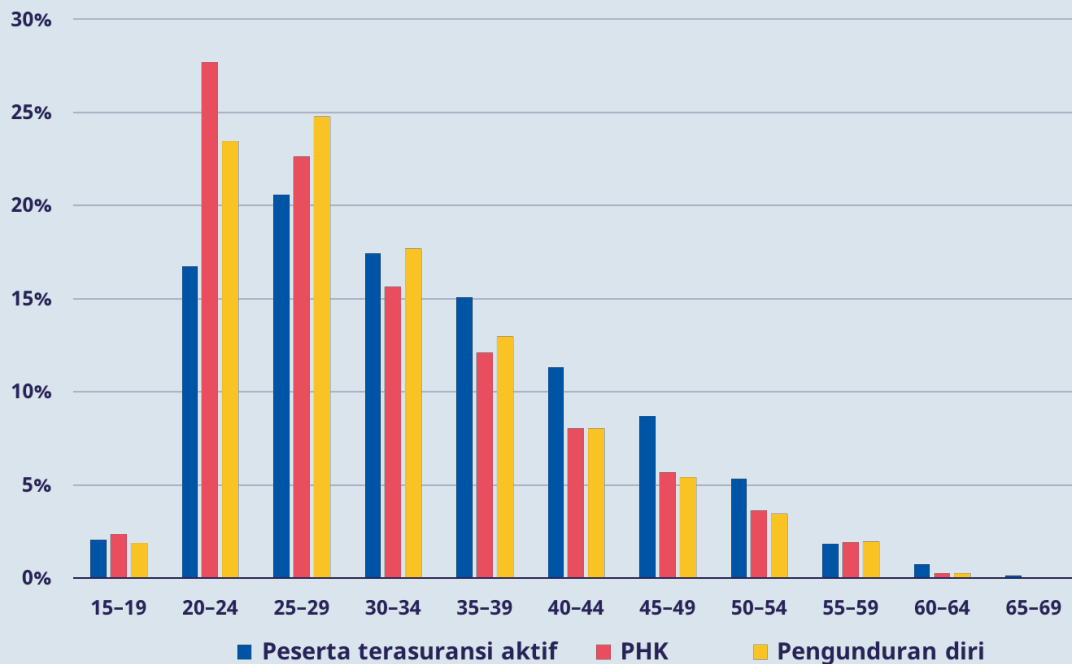
Sumber: BPJS-TK, statistik rinci yang diberikan mengenai skema JHT, 2019

Rata-rata 15,4 juta pekerja membayar iuran setiap bulan kepada JHT pada tahun 2019. Jumlah pembayar iuran aktif sebagian besar tetap terdiri dari pekerja berusia antara 20 dan 40 tahun (69 persen dari jumlah pembayar iuran bulanan pada tahun 2019).

Menurut data riwayat kepesertaan yang diberikan oleh BPJS-TK, distribusi usia peserta JHT terasuransi aktif hampir tidak berubah setiap bulan antara bulan Januari 2016 dan Desember 2019. Gambar 1.11 menyajikan distribusi usia rata-rata peserta JHT bulanan yang diamati selama periode Januari 2016 hingga Desember 2019, serta distribusi usia rata-rata bulanan pekerja yang melakukan penarikan dana JHT atas dasar di-PHK atau mengundurkan diri dari pekerjaannya.

Gambar 1.11.

Distribusi rata-rata kepesertaan JHT, klaim PHK dan klaim pengunduran diri, menurut kelompok usia, 2016-19 (dalam persen)



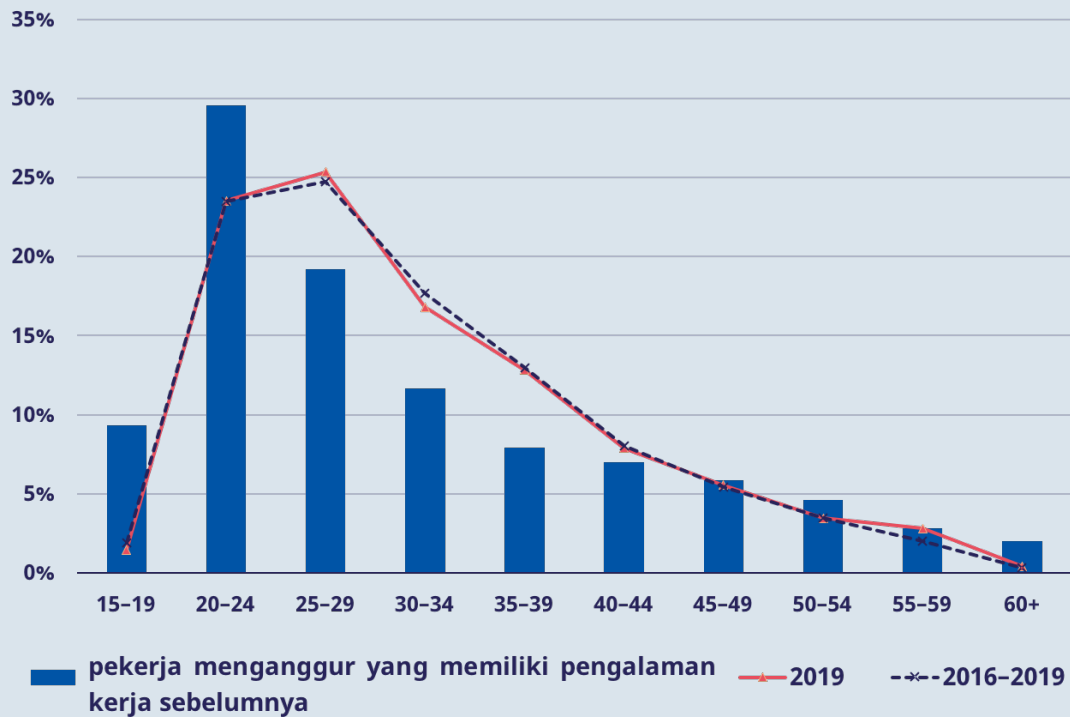
Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2016-19.

Gambar di atas menunjukkan tren yang menarik, terutama antara usia 20 dan 30: distribusi klaim PHK dan pengunduran diri lebih terkonsentrasi di antara usia tersebut jika dibandingkan dengan distribusi peserta terasuransi aktif. Meskipun kelompok usia 20-30 mengisi 37 persen dari semua peserta terasuransi aktif, namun bertanggung-jawab atas 48 persen pemutusan JHT setiap bulan (50 persen dari semua klaim PHK dan 48 persen dari semua klaim pengunduran diri). Ini sebagian besar dijelaskan oleh fakta bahwa pekerja muda pada umumnya memiliki pekerjaan yang kurang terjamin dan kurang stabil dibandingkan pekerja yang lebih tua. Yang dimaksud dengan “pemutusan JHT” dalam konteks pembahasan ini adalah para pekerja yang telah menarik dananya, dan akibatnya tidak lagi memiliki kepesertaan JHT aktif.

Gambar 1.12 membandingkan profil usia mereka yang telah menarik dana JHT karena alasan PHK dan pengunduran diri pada tahun 2019 dan selama periode 2016-19, serta profil usia penduduk menganggur di Indonesia yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya (sebagaimana disajikan sebelumnya pada gambar 1.10).

Gambar 1.12.

Rata-rata distribusi pemutusan JHT karena PHK dan pengunduran diri, 2019 dan riwayat 2016–19, dan distribusi pekerja menganggur yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya, Agustus 2019, menurut kelompok umur



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan Survei Angkatan Kerja, Agustus 2019, BPS, dan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2016–19.

Distribusi usia pemutusan JHT sedikit berbeda dari distribusi usia pekerja menganggur di Indonesia yang memiliki pengalaman kerja sebelumnya (seperti yang teramati oleh BPS dalam Survei Angkatan Kerja Agustus 2019). Perbedaan kecil ini dijelaskan oleh perbedaan profil pekerja Indonesia di perusahaan besar, menengah atau kecil, yang memberikan perlindungan wajib di bawah JHT, dibandingkan dengan mereka yang bekerja di perusahaan mikro atau pekerjaan non-upahan dan oleh karena itu tidak dicakup. Peserta aktif JHT rata-rata lebih tua dari rata-rata pekerja yang bekerja di Indonesia, yang menjelaskan perbedaan tersebut.

Tabel 1.4 menyajikan distribusi penghasilan kepesertaan JHT per 2019, yang didistribusikan antara peserta terasuransi aktif, yang di-PHK dan yang mengundurkan diri.

Tabel 1.4.

Distribusi rata-rata penghasilan bulanan peserta, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2019 (dalam rupiah)

Usia	Laki-laki			Perempuan		
	Pekerja terasuransi	PHK	Pengunduran diri	Pekerja terasuransi	PHK	Pengunduran diri
15-19	3 226 473	3 519 951	3 184 444	2 824 819	3 326 255	2 852 054
20-24	3 231 757	3 452 505	3 064 768	3 126 267	3 313 401	2 869 701
25-29	3 634 664	3 099 648	2 956 697	3 592 571	2 922 263	2 828 377
30-34	4 128 517	3 107 976	3 113 319	3 975 561	2 862 463	2 910 021
35-39	4 596 084	3 324 351	3 444 847	4 194 026	3 056 284	3 161 933
40-44	5 145 137	3 640 610	3 955 216	4 651 357	3 282 361	3 653 302
45-49	5 850 206	3 908 073	4 472 370	5 411 322	3 386 419	3 994 599
50-54	6 630 262	4 334 353	5 204 154	6 037 802	3 293 124	4 436 651
55-59	7 427 486	5 249 421	5 896 704	6 341 085	3 642 781	5 736 220
60-64	7 912 307	5 192 579	5 344 423	6 113 042	3 201 753	4 211 662
65-69	7 080 883	4 073 488	5 338 268	6 502 564	3 341 578	3 049 187
Total	4 520 265	3 466 813	3 488 569	3 947 237	3 137 610	3 054 658

Sumber: BPJS-TK, statistik rinci yang diberikan mengenai skema JHT, 2019.

Tabel 1.5 menyajikan distribusi penghasilan kepesertaan JHT tahun 2019, yang didistribusikan antara peserta terasuransi aktif, yang di-PHK dan yang mengundurkan diri, dibandingkan dengan distribusi penghasilan peserta terasuransi aktif.

Tabel 1.5.

Distribusi rata-rata penghasilan menurut kategori dibandingkan dengan rata-rata penghasilan peserta aktif (set = 100), menurut kelompok usia dan jenis kelamin, tahun 2019 (dalam persen)

Usia	Laki-laki			Perempuan		
	Pekerja terasuransi	PHK	Pengunduran diri	Pekerja terasuransi	PHK	Pengunduran diri
15-19	100,0	109,1	98,7	100,0	117,8	101,0
20-24	100,0	106,8	94,8	100,0	106,0	91,8
25-29	100,0	85,3	81,3	100,0	81,3	78,7
30-34	100,0	75,3	75,4	100,0	72,0	73,2
35-39	100,0	72,3	75,0	100,0	72,9	75,4
40-44	100,0	70,8	76,9	100,0	70,6	78,5
45-49	100,0	66,8	76,4	100,0	62,6	73,8
50-54	100,0	65,4	78,5	100,0	54,5	73,5
55-59	100,0	70,7	79,4	100,0	57,4	90,5
60-64	100,0	65,6	67,5	100,0	52,4	68,9
65-69	100,0	57,5	75,4	100,0	51,4	46,9
Total	100,0	76,7	77,2	100,0	79,5	77,4

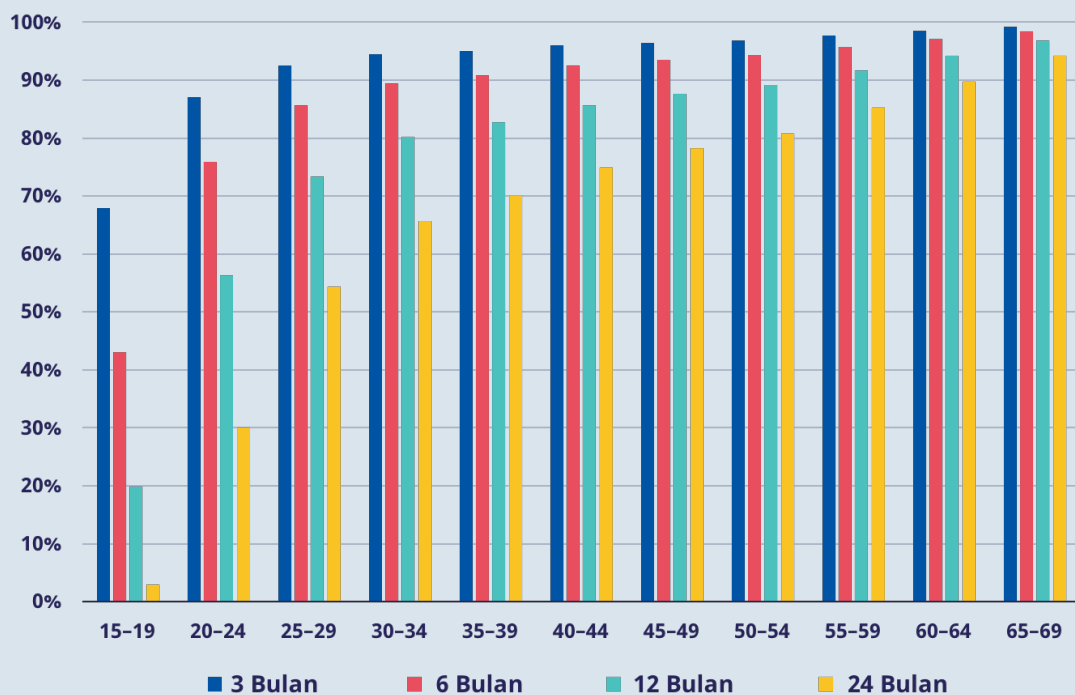
Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2019

Penghasilan mereka yang di-PHK pada tahun 2019 rata-rata sekira 78 persen dari rata-rata penghasilan yang teramati di antara seluruh kelompok pekerja aktif yang diasuransikan. Demikian pula, penghasilan mereka yang mengundurkan diri pada tahun 2019 rata-rata sekira 77 persen dari rata-rata penghasilan yang teramati di antara seluruh kelompok pekerja aktif yang diasuransikan. Ini menunjukkan bahwa mereka yang diberhentikan karena di-PHK atau mengundurkan diri cenderung memiliki penghasilan yang lebih rendah dibandingkan mereka yang tetap bekerja.

Gambar 1.13 dan 1.14 menyajikan rasio peserta JHT aktif selama periode 2015-19 yang telah mengumpulkan minimal 3, 6, 12 dan 24 bulan layanan berkelanjutan dalam skema JHT, menurut kelompok umur, untuk laki-laki dan perempuan. "Layanan" dalam konteks ini berarti bahwa peserta JHT memiliki akun aktif pada dana tersebut dan belum menarik uangnya.

Gambar 1.13.

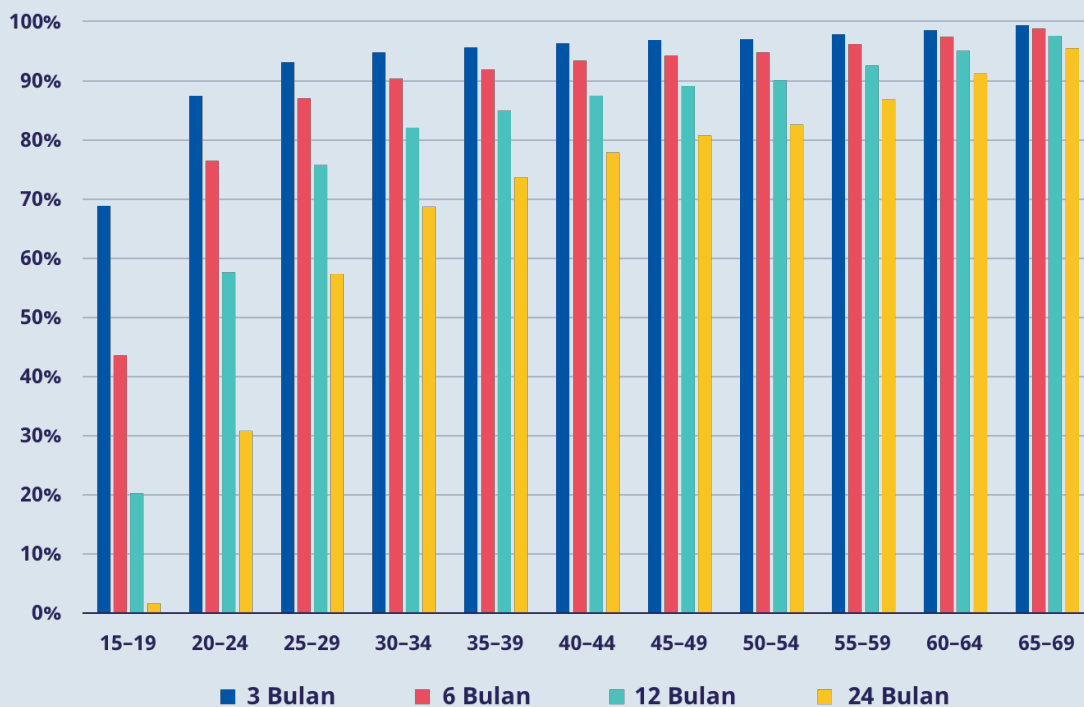
Proporsi peserta JHT aktif dengan minimal 3, 6, 12, dan 24 bulan layanan berkelanjutan, menurut kelompok usia, Desember 2015-19, laki-laki



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2015-19.

Gambar 1.14.

Proporsi peserta JHT aktif dengan minimal 3, 6, 12, dan 24 bulan layanan berkelanjutan, menurut kelompok usia, Desember 2015–19, perempuan



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2015–19.

Rata-rata, selama periode 2015–19:

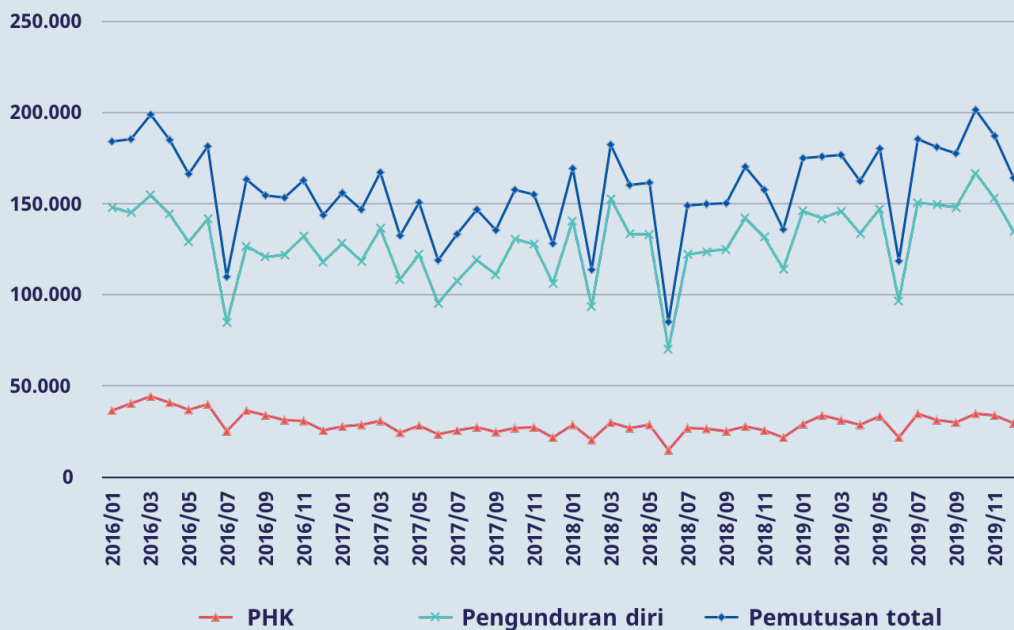
- ▶ 93 persen peserta aktif (93 persen laki-laki dan 92 persen perempuan) telah mengumpulkan minimal tiga bulan layanan berkelanjutan di bawah JHT dalam 24 bulan sebelumnya.
- ▶ 86 persen peserta aktif (87 persen laki-laki dan 85 persen perempuan) telah mengumpulkan minimal enam bulan layanan berkelanjutan di bawah JHT dalam 24 bulan terakhir.
- ▶ 76 persen peserta aktif (77 persen laki-laki dan 74 persen perempuan) telah mengumpulkan minimal 12 bulan layanan berkelanjutan di bawah JHT dalam 24 bulan terakhir.
- ▶ 60 persen peserta aktif (61 persen laki-laki dan 57 persen perempuan) telah mengumpulkan minimal 24 bulan layanan berkelanjutan di bawah JHT dalam 24 bulan terakhir.

Data ini digunakan untuk menetapkan asumsi yang sesuai untuk proyeksi proporsi mereka yang menjadi pengangguran yang akan memenuhi persyaratan layanan yang sesuai untuk berhak atas manfaat.

Gambar 1.15 menggambarkan riwayat jumlah penarikan JHT untuk tujuan PHK dan pengunduran diri dari bulan Januari 2016 hingga Desember 2019. Untuk tujuan ilustrasi, gabungan penarikan JHT untuk tujuan PHK dan pengunduran diri juga disajikan.

Gambar 1.15.

Riwayat jumlah penarikan per bulan dengan PHK, pengunduran diri dan pemutusan total di bawah skema JHT, Januari 2016 hingga Desember 2019



Catatan: "Semua pemutusan" mengacu pada kombinasi penarikan JHT untuk tujuan PHK dan pengunduran diri. Data yang diberikan memisah pemutusan hubungan kerja menjadi dua kategori - PHK dan pengunduran diri.

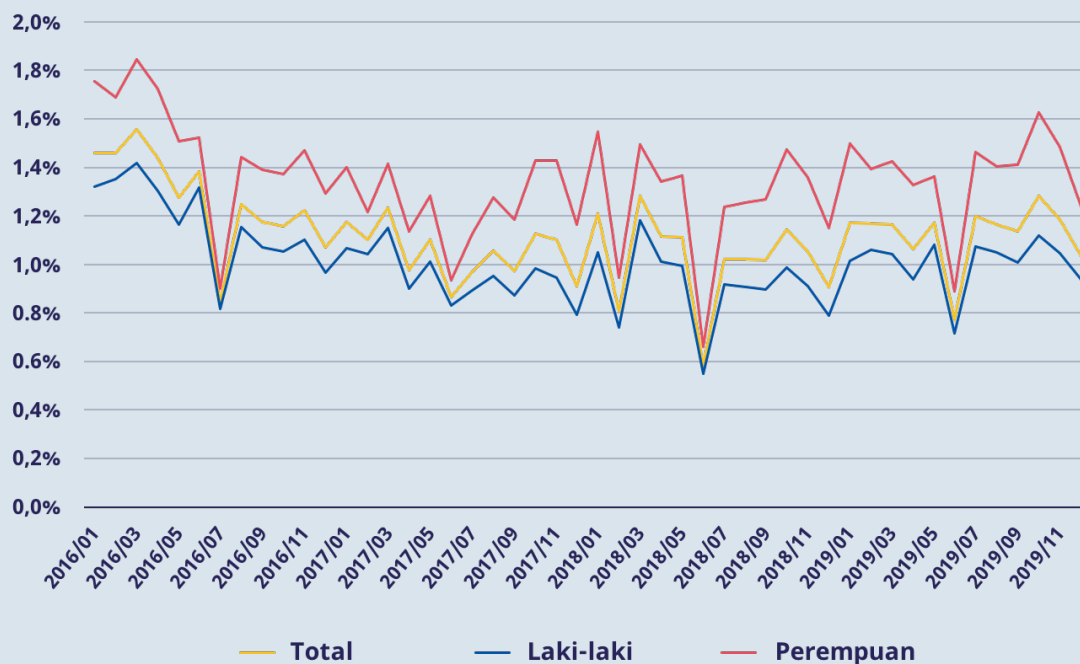
Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2016-19.

Selama periode dari bulan Januari 2016 hingga Desember 2019, jumlah penarikan karena PHK rata-rata sekira 29.500 (19.300 laki-laki dan 10.200 perempuan) per bulan dan penarikan untuk tujuan pengunduran diri rata-rata sekira 128.700 (77.500 laki-laki dan 51.200 perempuan) per bulan. Selama periode yang sama, penarikan untuk tujuan PHK adalah rata-rata 18,6 persen dari semua pemutusan hubungan kerja (19,9 persen dari semua pemutusan hubungan kerja yang teramati di kalangan laki-laki dan 16,6 persen dari semua pemutusan hubungan kerja yang teramati di kalangan perempuan).

Gambar 1.16 menyajikan riwayat jumlah penarikan JHT karena PHK dan pengunduran diri digabungkan, berdasarkan jenis kelamin, dari bulan Januari 2016 hingga Desember 2019 terkait dengan jumlah pekerja terasuransi aktif yang dicakup di bawah skema tersebut.

Gambar 1.16.

Riwayat jumlah penarikan JHT karena PHK dan pengunduran diri sebagai persentase dari total jumlah pekerja terasuransi aktif di bawah skema JHT, berdasarkan jenis kelamin, Januari 2016 hingga Desember 2019



Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2016–19.

Selama periode empat tahun data tersedia, angka penarikan rata-rata (baik PHK maupun pengunduran diri) adalah sekira 1,1 persen dari jumlah total peserta terasuransi aktif. Namun, angka tersebut bervariasi secara signifikan selama periode tersebut, berkisar dari sekira 0,6 hingga 2,5 persen.

Meskipun statistik di atas tetap berguna untuk menilai tren dalam hal PHK dan pengunduran diri dalam beberapa tahun terakhir, statistik tersebut bukanlah indikator sempurna untuk pemutusan JHT sebenarnya, karena sejumlah alasan, antara lain:

- ▶ Statistik ini mengacu pada penarikan JHT karena PHK dan pengunduran diri, yakni, kami memahami bahwa data yang diberikan hanya mencakup pemutusan hubungan kerja di mana pembayaran tunjangan telah dilakukan. Karena peserta tidak diwajibkan untuk menarik iuran JHT mereka setelah mereka diberhentikan atau mengundurkan diri (dan mereka tidak dapat menarik dalam bulan pertama setelah pemutusan hubungan kerja), ada kemungkinan bahwa statistik ini membuat estimasi yang lebih kecil daripada pengalaman JHT yang sebenarnya dalam hal PHK. Jika ini masalahnya, dampak semacam itu akan meningkatkan biaya skema AP.

- ▶ Menurut BPJS-TK, banyak pemohon klaim kembali bekerja untuk pemberi kerja yang sama tidak lama setelah mereka melakukan penarikan, yang mengindikasikan pengunduran diri atau PHK yang diatur atau dibuat-buat, dan kemungkinan melibatkan pemberi kerja. Dengan demikian, ketentuan JHT dapat menekankan jumlah pemutusan hubungan kerja yang teramati setiap bulannya dibandingkan dengan jumlah pemutusan hubungan kerja yang sebenarnya, berdasarkan definisi yang ketat tentang PHK dan pengunduran diri. Jika demikian, dampak semacam itu akan menurunkan biaya skema AP.
- ▶ Terdapat alasan untuk meyakini bahwa pemberi kerja mungkin tidak selalu menyampaikan alasan pemutusan hubungan kerja dengan sebenarnya. Berdasarkan UU Ketenagakerjaan Indonesia No. 13 tahun 2003, pemberi kerja dilarang memberhentikan pekerja tanpa alasan, dan harus memberikan kepada pekerja yang diberhentikan kombinasi uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, uang penggantian hak dan uang pisah. Untuk melepaskan diri dari kewajiban membayar tunjangan ini, pemberi kerja mungkin menyatakan PHK sebagai pengunduran diri. Oleh karena itu, terdapat kemungkinan rasio PHK terhadap semua pemutusan hubungan kerja adalah lebih kecil dalam statistik di atas. Jika ini masalahnya, maka biaya sebenarnya skema AP akan lebih tinggi.
- ▶ Pemutusan hubungan kerja bisa bersifat sukarela (kadang-kadang disebut pengunduran diri) atau tidak sukarela (kadang-kadang disebut PHK). Pemutusan secara sukarela bisa mengacu pada berbagai tindakan, tetapi yang paling umum, mengacu pada keputusan seorang pekerja untuk meninggalkan pekerjaan atas kemauannya sendiri. Ini berbeda dengan PHK, di mana keputusan untuk mengakhiri pekerjaan dibuat oleh pemberi kerja, bukan oleh pekerja. Seorang pekerja dapat memilih untuk meninggalkan pekerjaan karena berbagai alasan. Contohnya, perubahan keadaan pribadi, misalnya tanggung jawab keluarga; pilihan untuk kembali ke sekolah; atau ketidakpuasan dengan kondisi kerja, misalnya supervisor yang kasar, kurangnya pengakuan, kurangnya otonomi, atau hubungan kerja (antara lain). Penafsiran yang berbeda oleh pemberi kerja tentang istilah "PHK" dan "pengunduran diri" dapat menyebabkan kesalahan klasifikasi pemutusan JHT, dan evaluasi yang buruk tentang proporsi PHK dan pengunduran diri atas jumlah total pemutusan hubungan kerja. Estimasi biaya skema AP sangat sensitif terhadap asumsi mengenai jumlah dan sifat penarikan. Untuk alasan ini, kami telah menetapkan perhitungan pada tiga basis yang berbeda (lihat di bawah).

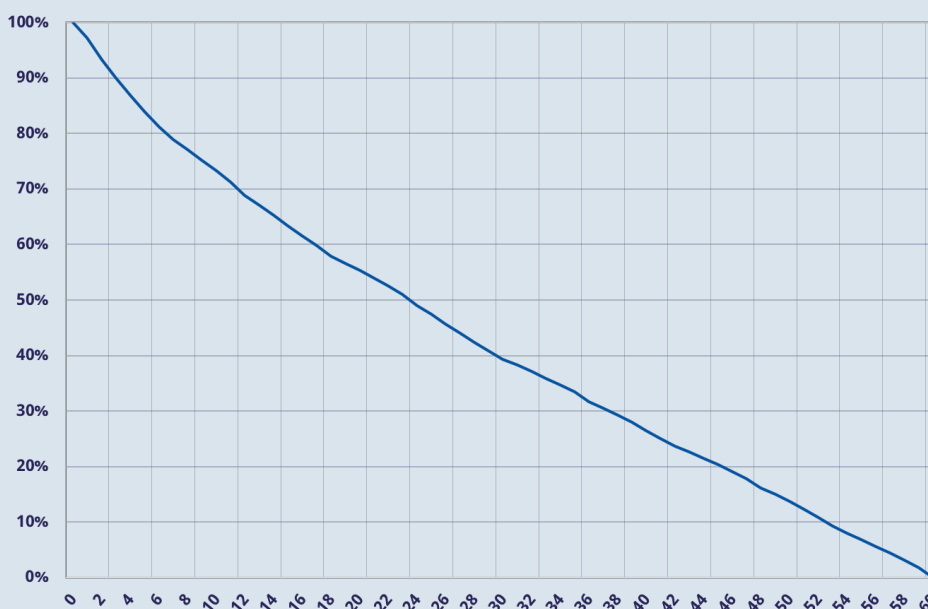
Asuransi Pengangguran (AP), menurut definisi, adalah sistem di mana pekerja terasuransi yang menjadi pengangguran akan menerima penggantian sebagian penghasilan kerja mereka yang hilang, untuk jangka waktu terbatas, sementara mereka mencari pekerjaan lain. Jika sebagian besar atau bahkan banyak pemohon klaim AP dipandang bisa menerima tunjangan untuk jangka waktu maksimum yang diperbolehkan, terdapat kekhawatiran bahwa durasi maksimum terlalu pendek, atau bahwa keadaan ekonomi sangat sulit, atau bahwa pekerja menganggur tidak cukup berupaya mencari pekerjaan.

Durasi pengangguran pekerja JHT yang telah memutus kepesertaan aktif/menarik dana JHT karena alasan PHK atau pengunduran diri tidak mungkin dinilai secara tepat. Satu-satunya informasi yang dapat digunakan untuk menangkap sebagian durasi pengangguran pekerja JHT adalah periode ketidakaktifan mantan pembayar iuran. Probabilitas untuk pembayar iuran yang tidak aktif untuk tetap tidak aktif selama sejumlah bulan tertentu diperoleh dari data JHT dan disajikan pada gambar 1.17.

Informasi ini menghantarkan pada asumsi yang diadopsi untuk rata-rata durasi pembayaran manfaat untuk pemohon klaim AP. Meskipun hasilnya sensitif terhadap asumsi ini, karena masa pembayaran manfaat dibatasi hingga maksimum enam bulan berdasarkan desain yang diusulkan, dan bahwa peluncuran rencana tersebut mungkin sedikit mempengaruhi rata-rata durasi, asumsi yang diadopsi mengasumsikan 80 persen pemohon klaim akan tetap menganggur setelah enam bulan, yang secara umum konsisten dengan informasi yang diberikan kepada ILO.

Gambar 1.17.

Kemungkinan pembayar iuran JHT yang tidak aktif untuk tetap tidak aktif selama periode waktu tertentu, dalam bulan, 2019



Catatan: Mengasumsikan bahwa periode tidak aktif maksimum adalah 60 bulan.

Sumber: Perhitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2016–19.

Sebagaimana yang ditunjukkan pada gambar di atas, data JHT tentang pembayar iuran yang tidak aktif, yang dipotong menjadi 60 bulan¹², menunjukkan bahwa 81 persen pembayar iuran yang tidak aktif tetap tidak aktif setelah enam bulan tidak aktif. Rasio ini turun menjadi 75 persen setelah sembilan bulan tidak aktif, 69 persen setelah 12 bulan tidak aktif, dan 49 persen setelah 24 bulan tidak aktif. Data JHT tentang pembayar iuran yang tidak aktif juga akan menunjukkan rata-rata durasi ketidaktifan sekira 20 bulan dan rata-rata durasi ketidaktifan sekira 16 bulan.

Dalam pangkalan data JHT, setelah peserta berhenti membayar iuran pada skema tersebut selain karena alasan pensiun, disabilitas atau meninggal dunia, dia dianggap sebagai pembayar iuran yang tidak aktif (yaitu, mantan pembayar iuran yang tidak lagi aktif membayar iuran pada skema tersebut). Menggunakan durasi ketidaktifan (yaitu, jumlah bulan sejak iuran terakhir pembayar iuran yang tidak aktif) merupakan ukuran yang tidak sempurna tentang

¹² Distribusi durasi ketidaktifan dikurangi menjadi 60 bulan untuk analisis ini.

durasi pengangguran karena alasan berikut:

- ▶ Pekerja yang diberhentikan dapat mencari pekerjaan kapan saja di sektor ketenagakerjaan yang tidak wajib dicakup oleh JHT. Pada tahun 2019, JHT hanya mencakup sekira 12 persen dari penduduk bekerja di negara tersebut, yang berarti bahwa kemungkinan mantan pekerja JHT mendapatkan pekerjaan di sektor ketenagakerjaan yang tidak wajib dicakup oleh JHT tetap tinggi. Dalam kasus seperti itu, pangkalan data JHT tidak akan mencerminkan bahwa mantan pekerja tersebut telah menemukan pekerjaan lain; dan pekerja tersebut akan tetap dianggap sebagai pembayar iuran yang tidak aktif di dalam pangkalan data skema tersebut.
- ▶ Untuk dianggap “menganggur”, seorang pekerja tanpa pekerjaan harus memenuhi dua syarat utama: (1) aktif mencari pekerjaan, dan (2) siap bekerja. Pembayar iuran yang tidak aktif (sesuai definisi JHT dan sebagaimana disajikan di dalam pangkalan data JHT) mungkin tidak aktif mencari pekerjaan dan/atau tidak siap bekerja.

Perlu dicatat bahwa meskipun dapat buat kaitan antara pembayar iuran yang tidak aktif dan PHK dan pemutusan, PHK dan terutama pengunduran diri tidak secara otomatis menyebabkan perubahan dalam status ekonomi pekerja. Memang, seorang pekerja yang diberhentikan dapat mencari pekerjaan kapan saja, termasuk segera setelah mereka diberhentikan atau mengundurkan diri.

1.2.4. Pekerjaan informal di Indonesia

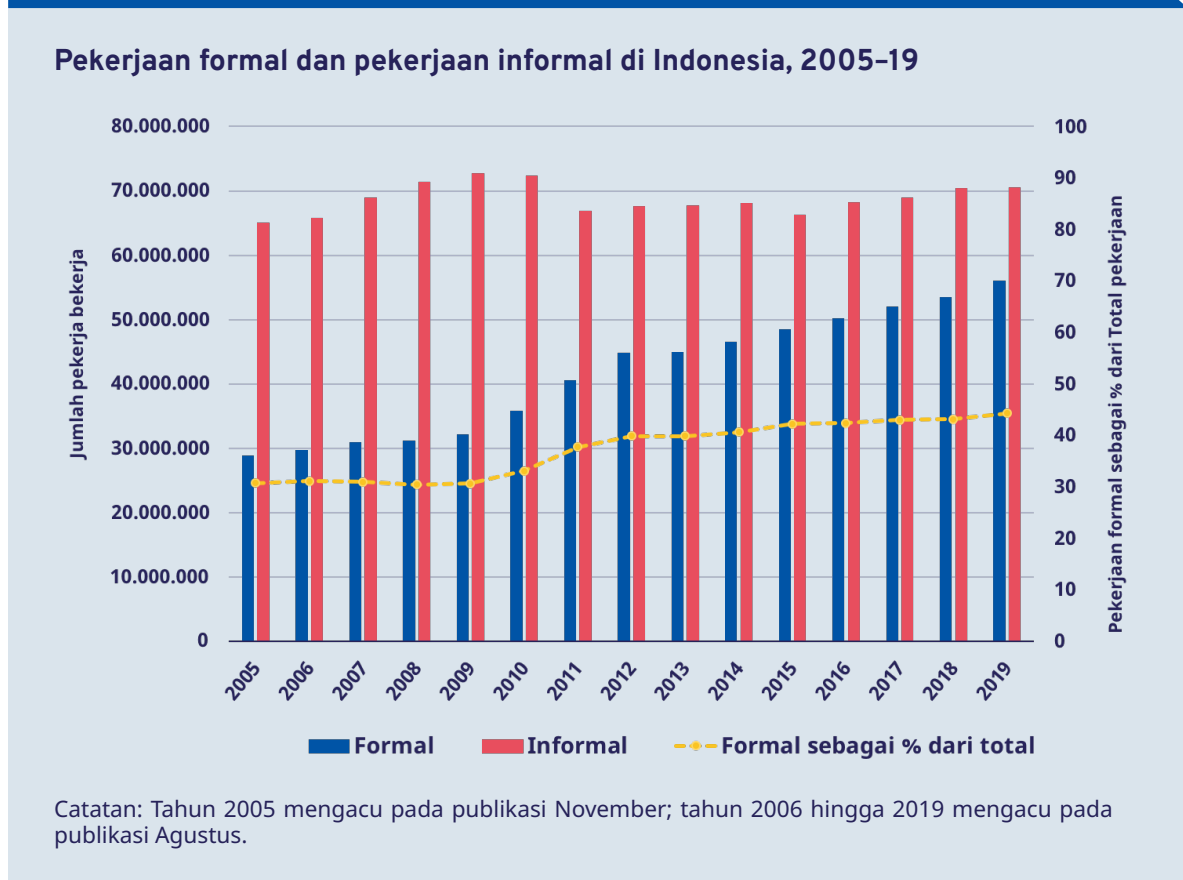
Tujuan laporan ini bukan untuk secara eksplisit membahas topik pekerjaan informal, tetapi karena desain skema AP yang optimal bergantung pada fitur pasar tenaga kerja negara bersangkutan, maka penting untuk melihat informalitas pekerjaan untuk memahami risiko dan tantangan menerapkan skema AP di Indonesia.

Gambar 1.18 menunjukkan jumlah pekerja formal dan informal, serta pangsa pekerjaan formal Indonesia, per Agustus (atau November¹³) tiap tahun antara tahun 2005 dan 2019, menggunakan ukuran BPS sebagai proksi untuk pekerjaan formal dan informal. Pangsa pekerjaan formal, menurut pendekatan BPS, cenderung meningkat di Indonesia sejak tahun 2009, meskipun peningkatannya sejak sejak sekira tahun 2012. Namun, per Agustus 2019, sebagian besar pekerjaan di Indonesia ditemukan di sektor informal, yang merepresentasikan 55,7 persen dari total pekerjaan. Pekerjaan di sektor formal merepresentasikan 44,3 persen dari total pekerjaan pada bulan Agustus 2019.

BPS mendefinisikan “pekerja sektor informal” berdasarkan status kerja mereka, yang meliputi pekerja mandiri tanpa bantuan, pekerja mandiri dibantu oleh pekerja sementara atau pekerja tidak dibayar, pekerja lepas di industri pertanian dan non-pertanian, pekerja keluarga, dan pekerja tidak dibayar.

¹³ Pada tahun 2005, Survei Angkatan Kerja dilakukan pada bulan November, bukan pada bulan Agustus.

Gambar 1.18.



Sumber: Survei Angkatan Kerja, BPS.

Terdapat risiko dan tantangan dalam mengimplementasikan skema AP dalam konteks tingkat informalitas yang tinggi sebagaimana yang teramati di Indonesia. Skema AP di negara-negara yang mengalami tingkat informalitas atau setengah pengangguran yang tinggi terkadang menghadapi tekanan biaya yang besar karena sulitnya mendeteksi penerima AP yang menerima manfaat sementara juga bekerja di sektor informal atau memiliki pekerjaan paruh waktu. Penerimaan ganda bisa terjadi ketika pekerja yang telah menganggur selama beberapa waktu dapat bekerja pada pekerjaan informal dengan bayaran lebih rendah atau pada pekerjaan paruh waktu¹⁴ dan pada saat yang sama masih menerima tunjangan pengangguran. Dalam kasus Vietnam, misalnya, banyak penerima tunjangan ternyata tidak benar-benar menganggur, tetapi mereka bekerja tanpa kontrak kerja untuk perusahaan berbeda. Selain itu, karena manfaat asuransi pengangguran yang diharapkan lebih tinggi dibandingkan dengan iurannya, beberapa pekerja Vietnam bahkan mengambil tunjangan pengangguran dalam jangka pendek dan kembali bekerja di tempat yang sama.¹⁵ Untuk meminimalkan dampak pekerjaan informal terhadap biaya skema AP, maka BPJS TK perlu mengembangkan kapasitas administratif yang kuat untuk memeriksa status kerja pemohon dan memantau bahwa para penerima aktif mencari pekerjaan. Tanpa kendali semacam itu, skema AP kemungkinan akan jauh lebih tidak efisien dan lebih mahal dalam hal pengeluaran manfaat.

¹⁴ Kami akan membuat dokumen pendukung yang mencakup opsi-opsi berkenaan dengan pekerja paruh waktu di bawah skema AP.

¹⁵ Meuthia Rosfadhila, "Developing an Unemployment Insurance Scheme for Indonesia", SMERU Research Institute Working Paper, 2019; dan Giang Thanh Long dan Nguyen Thi Xuan Thuy, "Unemployment Insurance in Vietnam: Design, Implementation, and Policy Issues", Japan Institute of International Affairs Social Resilience Project Report.

Meski demikian, Indonesia tidak boleh patah semangat untuk menerapkan skema AP karena kemungkinan penyalahgunaan hanya terkait dengan tingkat informalitas yang tinggi dalam perekonomiannya. Studi menunjukkan bahwa karena manfaat AP meningkatkan penghasilan pekerja menganggur, mereka perlu mencurahkan lebih sedikit waktu untuk pekerjaan informal dan, akibatnya, mereka menghabiskan lebih banyak waktu untuk mendapatkan pekerjaan baru di sektor formal.¹⁶ Atas dasar ini, manfaat AP memberikan kesempatan besar bagi pekerja menganggur untuk tidak terjerumus ke informalitas.

Peluncuran skema AP mendukung prakarsa lain untuk meningkatkan jumlah pekerja formal, yang selanjutnya meningkatkan basis iuran, memperkuat dukungan untuk AP dan mengurangi dampak negatif sektor informal pada skema AP yang disebutkan di atas. Selain itu, skema AP mendorong pemberi kerja untuk memformalkan staf dan mengurangi persaingan tidak sehat, yang saat ini terjadi antara mereka yang melaporkan pekerjajanya dan yang tidak melaporkan.

Selain itu, dapat dikatakan bahwa sebagian besar pekerja yang memutuskan hubungan kerjanya di sektor formal akan mencari pekerjaan baru di sektor formal. Memang, berbagai penelitian menunjukkan bahwa pekerja yang beralih antar pekerjaan kemungkinan besar akan tetap berada di jenis pekerjaan yang sama. Selain itu, dapat diamati bahwa tidak semua pekerjaan tersedia untuk kadar ukuran yang sama baik di sektor formal maupun informal di Indonesia. Contohnya, proporsi terbesar pekerja Indonesia bekerja di industri pertanian, kehutanan dan perikanan (27 persen dari semua pekerja), dan 87 persen di antaranya adalah pekerja informal.¹⁷ Di sisi lain, administrasi publik dan pertahanan, industri keuangan dan asuransi, sektor pendidikan, kegiatan kesehatan dan pekerjaan sosial, dan industri listrik dan gas menyumbang 12 persen dari pekerja Indonesia, dan 97 persen dari mereka adalah pekerja formal.¹⁸ Artinya, tidak setiap pekerja memiliki jumlah kesempatan kerja yang sama baik di sektor formal maupun informal.

▶ 1.3. Indikator ekonomi makro lainnya

Bagian ini melengkapi bagian sebelumnya dengan menganalisis tren yang lalu dalam hal PDB, produktivitas dan inflasi.

PDB riil Indonesia meningkat pada tingkat pertumbuhan rata-rata 5,4 persen per tahun dalam dekade terakhir (termasuk 2010–19), namun dua periode yang sangat berbeda dapat diidentifikasi selama periode tersebut. Ekonomi tumbuh, rata-rata, sebesar 6,2 persen per tahun antara tahun 2010 dan 2013; sementara ekonomi tumbuh lebih lambat di tahun-tahun berikutnya, dengan rata-rata 5,0 persen per tahun selama periode 2014–19. Sebagaimana terlihat pada gambar 1.19, penurunan pertumbuhan ekonomi terjadi pada periode 2014–19 dibandingkan periode 2010–13. Antara 2014 dan 2019, PDB riil Indonesia meningkat dengan kecepatan yang relatif konstan setiap tahun, antara 4,9 dan 5,2 persen per tahun.

¹⁶ David Bardey, Fernando Jaramillo, dan Ximena Peña. "Unemployment Insurance in the Presence of an Informal Sector", *The World Bank Economic Review* 29, Supplement No. 1 (2015), 126–134.

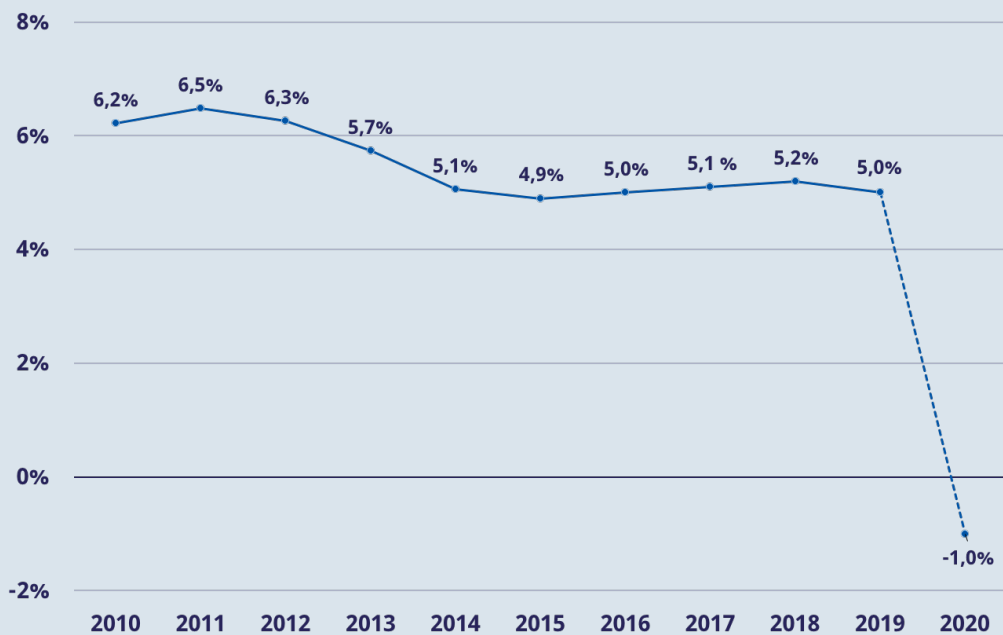
¹⁷ Survei Angkatan Kerja (Sakernas), Agustus 2019, sesuai BPS, *Statistical Yearbook of Indonesia 2020* (2020). Pekerja informal mengacu pada pekerja mandiri, pemberi kerja yang dibantu oleh pekerja sementara/pekerja tidak dibayar, pekerja lepas dan pekerja keluarga/pekerja tidak dibayar.

¹⁸ Survei Angkatan Kerja (Sakernas), Agustus 2019, sesuai BPS, *Statistical Yearbook of Indonesia 2020*.

PDB riil Indonesia diproyeksikan turun sebesar 1,0 persen pada tahun 2020, menurut proyeksi yang dibuat oleh Pemerintah dan ADB.¹⁹ Langkah-langkah penanggulangan yang diperlukan, yang diterapkan untuk memperlambat penyebaran pandemi, bersama dengan menurunnya permintaan global, berdampak signifikan pada aktivitas ekonomi pada tahun 2020.

Gambar 1.19.

Pertumbuhan PDB riil, 2010-20 (dalam persen)



Sumber: Statistik BPS (2010–19) dan proyeksi Kementerian Keuangan untuk tahun 2020.

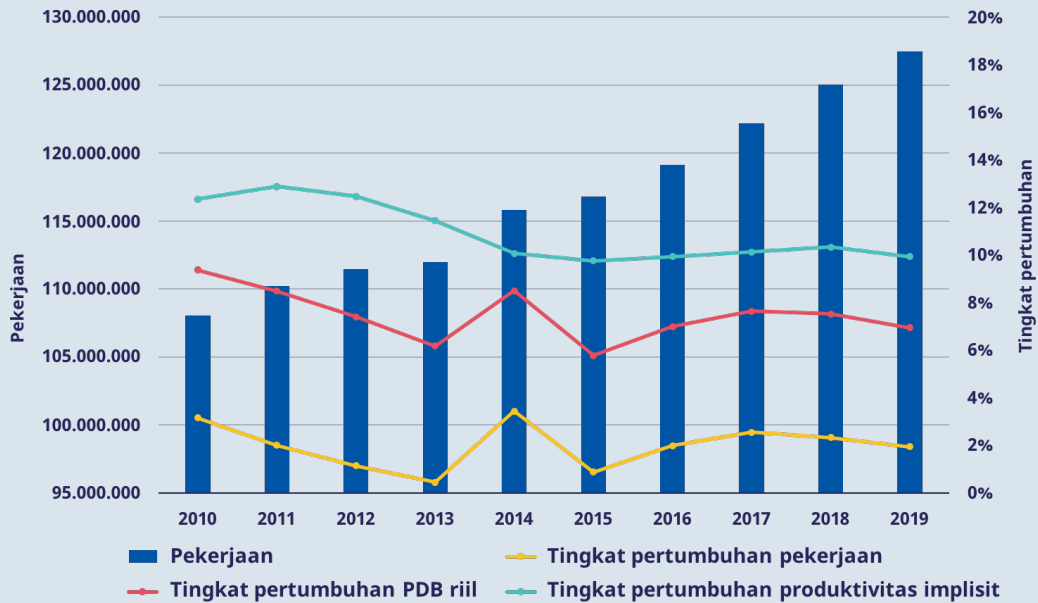
Evolusi tingkat pertumbuhan produktivitas diambil dari dari tingkat pertumbuhan PDB riil dan evolusi penduduk bekerja di Indonesia. Menurut statistik yang diberikan oleh BPJS, penduduk bekerja tumbuh rata-rata dengan kecepatan sekira 1,9 persen per tahun selama periode 2010–19. Ini menyiratkan bahwa produktivitas pekerja tumbuh pada tingkat rata-rata sekira 3,4 persen per tahun selama periode yang sama.²⁰ Gambar 1.20 mengilustrasikan jumlah pekerjaan serta tingkat pertumbuhan pekerjaan, tingkat pertumbuhan PDB riil dan tingkat pertumbuhan produktivitas implisit untuk tahun 2010–19.

¹⁹ ADB, "Indonesia and ADB". Perkiraan per September 2020.

²⁰ Asumsi ini didasarkan pada fakta bahwa selama periode yang sama, PDB riil tumbuh sekira 5,4 persen setiap tahun. Ini juga mengasumsikan bahwa pangsa upah dalam PDB tetap konstan selama periode 2010–19.

Gambar 1.20.

Pekerjaan, tingkat pertumbuhan pekerjaan, tingkat pertumbuhan PDB riil dan tingkat pertumbuhan produktivitas implisit, 2010-19

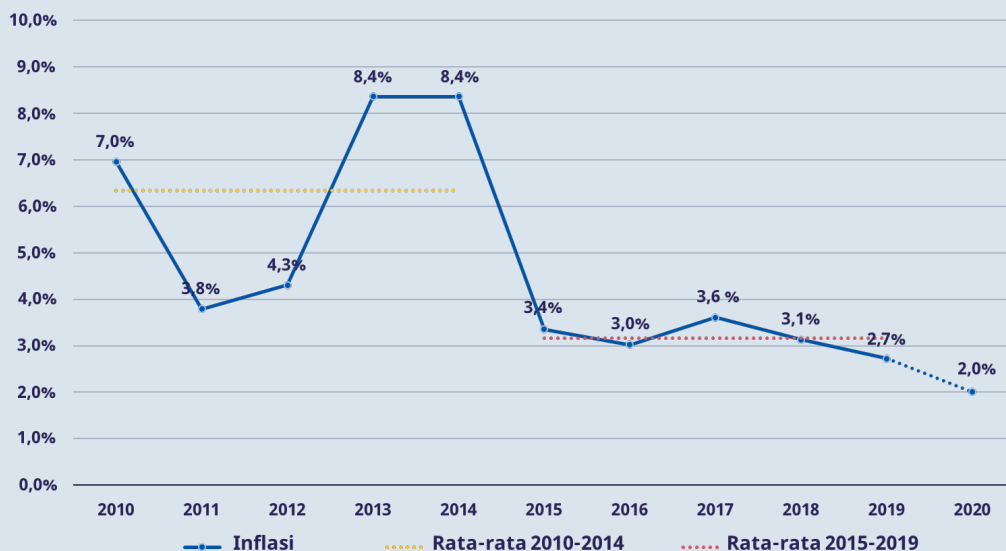


Sumber: Perhitungan penulis dan statistik BPS.

Tingkat pertumbuhan inflasi tahunan tetap lebih tinggi pada porsi pertama dekade terakhir (2010–14) dibandingkan dengan yang teramati kemudian (2015–19). Inflasi meningkat pada tingkat tahunan rata-rata 6,3 persen pada periode 2010–14, dan pada tingkat tahunan rata-rata 3,2 persen pada periode 2015–19. Pemerintah memperkirakan tingkat inflasi tahunan rata-rata sebesar 2,0 persen untuk tahun 2020. Sebagai ilustrasi, gambar 1.21 menyajikan tingkat pertumbuhan inflasi tahunan yang diperoleh dari Indeks Harga Konsumen (IHK) dari tahun 2010 hingga 2020.

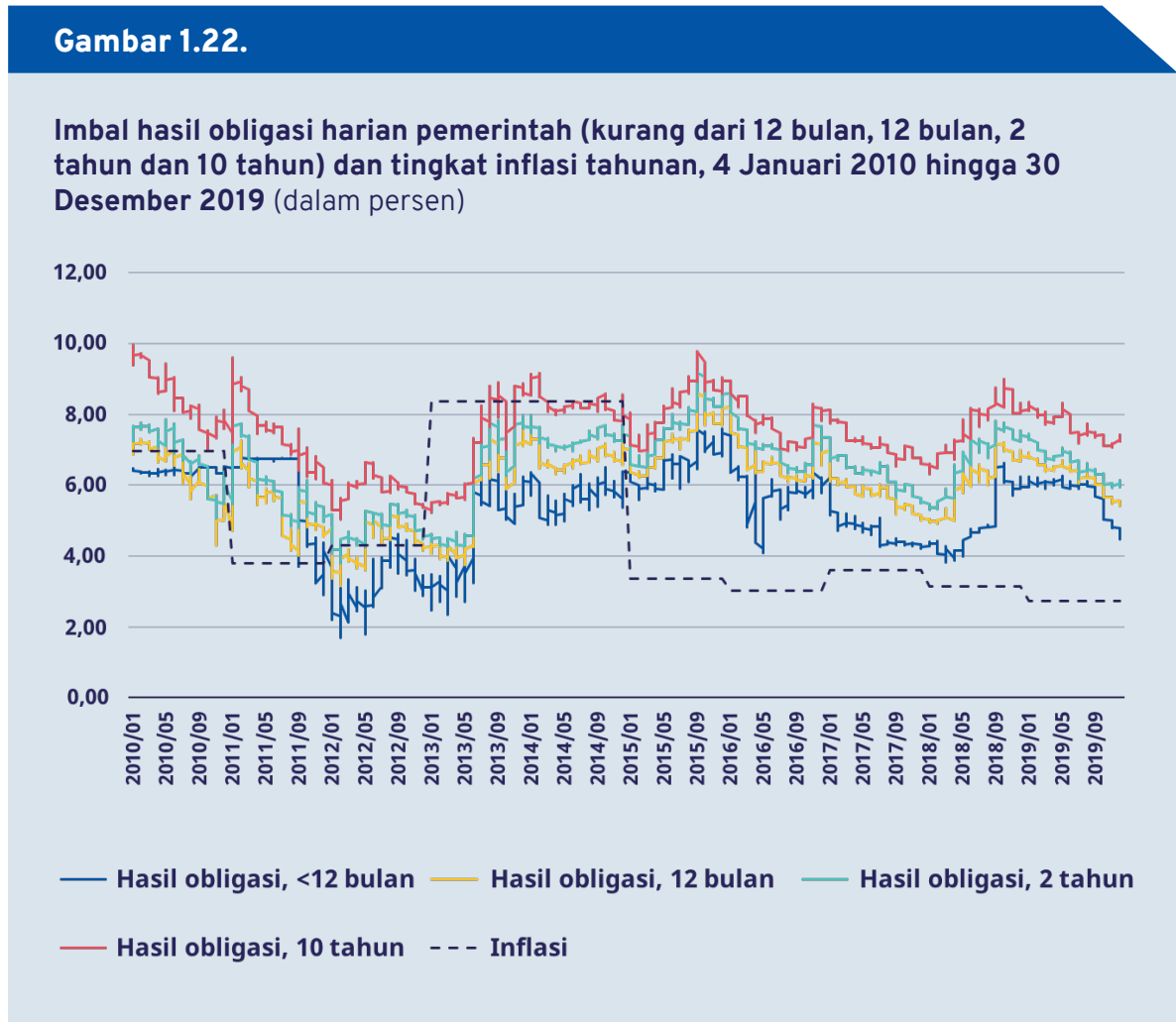
Gambar 1.21.

Tingkat pertumbuhan inflasi tahunan, 2010-20



Sumber: Statistik BPS (2010–19) dan proyeksi Bank Indonesia untuk tahun 2020.

Gambar 1.22 menyajikan imbal hasil obligasi harian Pemerintah selama periode 2010–19 untuk jatuh tempo berikut: kurang dari 12 bulan, 12 bulan, 2 tahun dan 10 tahun. Sebagai perbandingan, tingkat inflasi tahunan juga disajikan.



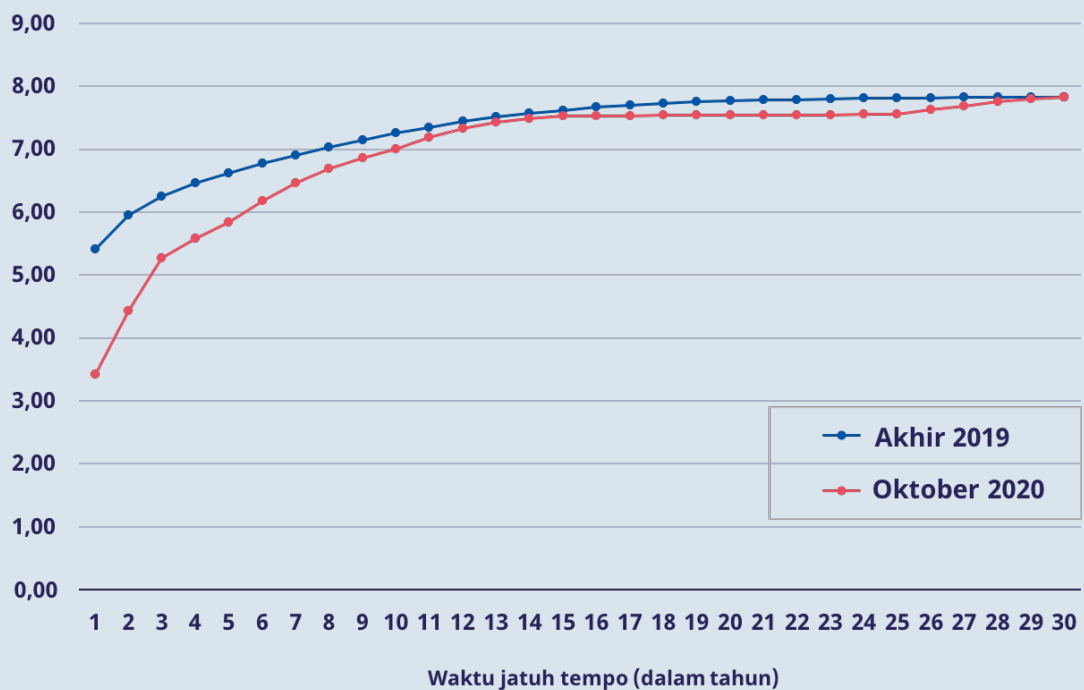
Sumber: Lembaga Harga Obligasi Indonesia dan BPS.

Selisih obligasi Pemerintah yang jatuh tempo kurang dari dua tahun dibandingkan dengan inflasi adalah rata-rata negatif selama porsi pertama dekade terakhir (2010–14). Bahkan, suku bunga riil obligasi Pemerintah rata-rata -1,1 persen, -0,6 persen dan -0,2 persen masing-masing untuk obligasi yang jatuh tempo kurang dari 12 bulan, 12 bulan dan 2 tahun. Sejak tahun 2015, selisih obligasi Pemerintah yang jatuh tempo 10 tahun sekarang jauh lebih tinggi. Selama porsi kedua dekade terakhir (2015-19), suku bunga riil obligasi Pemerintah telah mencapai (rata-rata) 2,3 persen, 3,1 persen dan 3,6 persen masing-masing untuk obligasi yang jatuh tempo kurang dari 12 bulan, 12 bulan dan 2 tahun.

Kurva imbal hasil obligasi pemerintah bulan Oktober 2020 berbeda dengan yang teramati pada bulan-bulan terakhir tahun 2019. Gambar 1.23 membandingkan imbal hasil obligasi pemerintah akhir tahun 2019 dan awal Oktober 2020. Obligasi pemerintah yang jatuh tempo kurang dari sepuluh tahun menurun secara signifikan dalam sembilan bulan pertama tahun 2020. Selisih obligasi Pemerintah dibandingkan dengan inflasi sekarang diperkirakan masing-masing sekira 1,4 persen dan 2,5 persen, untuk obligasi yang jatuh tempo 12 bulan dan 2 tahun.

Gambar 1.23.

Pergerakan imbal hasil obligasi pemerintah, akhir tahun 2019 dan Oktober 2020, menurut waktu jatuh tempo (dalam persen)



Sumber: Lembaga Harga Obligasi Indonesia.

2



LINGKUNGAN DEMOGRAFIS DAN EKONOMI MAKRO

Lingkungan demografis dan ekonomi makro

Proyeksi evolusi penghasilan dan pengeluaran skema AP di masa depan sangat terkait dengan perubahan demografi, ekonomi, dan pasar tenaga kerja negara. Model demografi dan ekonomi makro dan asumsinya merupakan unsur inti penilaian aktuarial sebuah skema asuransi pengangguran.

Tidak seperti pensiun, manfaat AP dibayarkan untuk jangka waktu terbatas (umumnya tidak lebih dari satu tahun) dan umumnya dicirikan oleh pengeluaran tahunan yang dalam jangka pendek dan menengah lebih mudah berubah daripada pengeluaran skema pensiun. Dalam skema pensiun, populasi menua biasanya mengakibatkan kenaikan biaya saat skema tersebut jatuh tempo, tetapi kenaikan biaya dari tahun ke tahun lebih stabil daripada skema AP. Karena skema AP tidak tunduk pada perubahan demografis jangka panjang yang sama, penghasilan dan pengeluaran skema asuransi pengangguran biasanya diproyeksikan untuk jangka waktu tidak lebih dari sepuluh tahun. Namun, biaya skema AP lebih mudah berubah dalam jangka pendek menanggapi tren ekonomi. Misalnya, manfaat dapat dengan mudah berlipat ganda selama resesi atau guncangan ekonomi dibandingkan dengan periode pertumbuhan ekonomi yang sehat.

Oleh karena itu, kondisi ekonomi makro saat ini berdampak langsung pada penghasilan dan pengeluaran skema AP. Karena ketidakpastian prakiraan ekonomi, proyeksi jangka panjang skema AP akan sulit dilakukan. Untuk penilaian aktuarial ini, digunakan periode proyeksi sepuluh tahun, yang merupakan praktek standar untuk penilaian skema tersebut. Oleh karena itu, bagian ini menyajikan asumsi demografis dan ekonomi makro selama sepuluh tahun proyeksi. Periode proyeksi semacam itu tidak hanya memungkinkan ditariknya kesimpulan tentang keberlanjutan skema, tetapi juga berkontribusi untuk memberikan gambaran yang baik tentang sensitivitas skema terhadap asumsi atau perubahan manfaat.

Bagian ini juga mencoba memasukkan dampak jangka pendek dan menengah dari pandemi COVID-19 saat ini terhadap proyeksi. Gejala jangka pendek dan menengah yang ditimbulkan oleh krisis yang belum pernah terjadi sebelumnya ini menambahkan tambahan lapisan ketidakpastian pada proyeksi ekonomi yang ditunjukkan di bagian ini. Meskipun demikian, masa depan akan selalu dibentuk oleh variasi jangka pendek, dan memproyeksikan selama periode sepuluh tahun harus – dalam keadaan normal – mencakup lingkungan ekonomi dan siklus bisnis yang berbeda (yaitu, periode resesi ekonomi, stagnasi dan ekspansi), yang biasanya sesuai dan cukup untuk menilai biaya yang terkait dengan skema AP. Penilaian biaya dengan berbagai opsi desain berbeda juga mempertimbangkan hasil berbagai skenario ekonomi dan demografi, sebagaimana dirinci kemudian dalam laporan ini.

▶ 2.1. Populasi umum

Proyeksi populasi umum digunakan untuk tujuan menentukan evolusi peserta skema dan untuk mengembangkan kerangka umum ekonomi makro.

Asumsi yang disederhanakan digunakan untuk memproyeksikan populasi umum. Penduduk Indonesia yang dipilah menurut kelompok usia dan jenis kelamin pada tahun 2019 (perkiraan distribusi usia penduduk terbaru berasal dari BPS dan mencakup tahun 2019) diproyeksikan setiap tahun hingga tahun 2030 menggunakan asumsi yang diuraikan di bawah ini.

Menurut berbagai survei dan sensus yang dihasilkan selama periode 2000-12 di Indonesia, Angka Fertilitas Total (TFR) berkisar antara 2,25 dan 2,60 anak. BPS memperkirakan TFR 2019 sebesar 2,28 anak. Untuk kajian ini, TFR diproyeksikan secara konsisten dengan tren yang diperkirakan sebelumnya, menurun secara bertahap dari 2,28 anak pada tahun 2019 menjadi 2,10 anak pada tahun 2030. Asumsi ini konsisten dengan struktur usia penduduk Indonesia saat ini. Ini tidak berdampak langsung terhadap proyeksi mengingat ini dilakukan selama periode sepuluh tahun tetapi harus konsisten dengan proyeksi jangka panjang yang digunakan untuk proyeksi jaminan sosial lainnya ketika dilakukan.

Harapan hidup saat lahir diperkirakan 69,7 untuk laki-laki dan 74,1 untuk perempuan pada tahun 2020.²¹ Dengan mempertimbangkan peningkatan umur panjang di masa depan, diproyeksikan bahwa harapan hidup saat lahir akan mencapai 71,3 untuk laki-laki dan 76,0 untuk perempuan pada tahun 2030. Angka kematian berdasarkan jenis kelamin diambil dari tabel “penyintas tabel kehidupan” usia tertentu dan “harapan hidup” dari Prospek Populasi Dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 2019.

Tidak banyak data tentang migrasi di Indonesia. Menurut Prospek Populasi Dunia Perserikatan Bangsa-Bangsa Tahun 2019, Indonesia mengalami migrasi negatif bersih (lebih banyak emigrasi daripada imigrasi) dalam beberapa tahun terakhir. Tingkat migrasi bersih Indonesia pada tahun 2019 diperkirakan -0,373 per 1.000 orang. Selama periode proyeksi 2020-30, diasumsikan bahwa tingkat migrasi bersih akan tetap pada tingkat yang sama. Dengan demikian, migrasi kemungkinan akan berdampak rendah atau tidak berdampak sama sekali terhadap proyeksi jumlah peserta yang akan dicakup oleh skema AP, setidaknya dalam jangka pendek hingga menengah. Dalam jangka panjang, tingkat migrasi akan berdampak pada komposisi populasi.

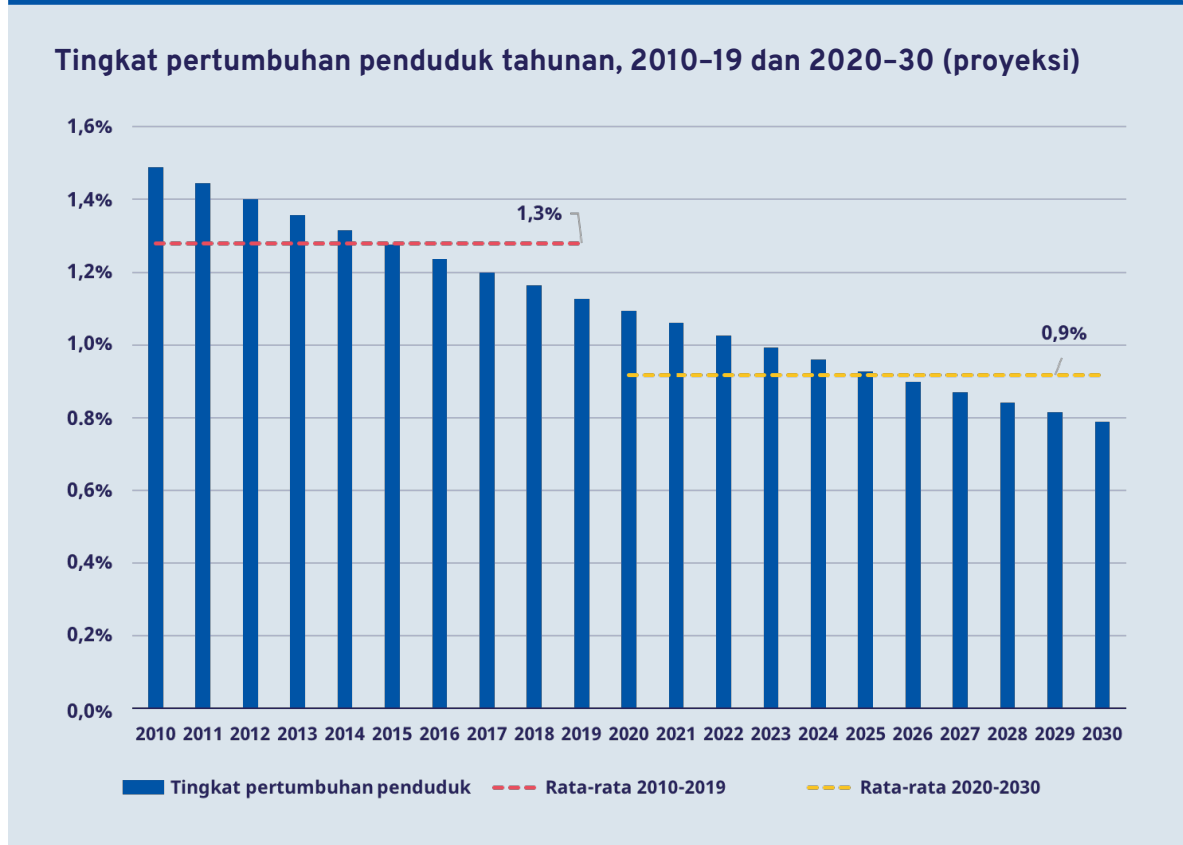
Perlu dicatat bahwa asumsi ini bukanlah pendorong utama dalam proyeksi demografi dan keuangan skema AP. Memang, fertilitas, mortalitas dan migrasi berdampak rendah atau tidak berdampak sama sekali terhadap proyeksi pekerjaan formal selama 10 hingga 15 tahun ke depan di negara tersebut.

Gambar 2.1 mengilustrasikan tren dalam hal tingkat pertumbuhan penduduk tahunan selama periode 2010-19, serta selama periode 2020-30 berdasarkan asumsi demografis yang digunakan dalam studi ini. Populasi diproyeksikan meningkat dari sekira 271,0 juta menjadi sekira 296,9

²¹ Angka yang diperkirakan menggunakan interpolasi linier antara perkiraan 2015-20 dan perkiraan 2020-25 di United Nations World Population Prospects 2019. Ini juga sesuai dengan tren yang diperkirakan mengenai harapan hidup umum di Indonesia selama periode 2010-19, seperti disajikan dalam BPS, *Statistical Yearbook of Indonesia 2020*.

juta antara tahun 2020 dan 2030, yang menghasilkan tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar 0,9 persen selama periode proyeksi 10 tahun.

Gambar 2.1.



Sumber: Statistik BPS dan proyeksi penulis.

Tabel 2.1 menyajikan perkiraan evolusi penduduk Indonesia berusia 15 hingga 69 tahun antara tahun 2020 dan 2030. Penduduk berusia 15 hingga 69 tahun diproyeksikan meningkat dari sekira 190,3 juta menjadi sekira 211,7 juta antara tahun 2020 dan 2030, yang menghasilkan tingkat pertumbuhan tahunan rata-rata sebesar 1,1 persen selama periode proyeksi sepuluh tahun. Batas atas usia 69 tahun mencerminkan ukuran potensi penduduk usia kerja; pada kenyataannya hanya sangat sedikit pekerja yang berusia di atas 65 tahun dan mereka memiliki penghasilan yang rendah dibandingkan dengan peserta lainnya.

Tabel 2.1.

Proyeksi penduduk Indonesia, menurut kelompok umur dan jenis kelamin, 2020, 2025, 2030
(dalam ribuan)

Age	Laki-laki			Perempuan			Total		
	2020	2025	2030	2020	2025	2030	2020	2025	2030
15-19	11 447	11 851	12 154	10 913	11 279	11 691	22 359	23 130	23 845
20-24	11 196	11 366	11 773	10 746	10 843	11 214	21 942	22 209	22 986
25-29	10 747	11 082	11 258	10 553	10 646	10 751	21 301	21 728	22 008
30-34	10 343	10 621	10 960	10 261	10 448	10 549	20 604	21 069	21 509
35-39	10 069	10 205	10 487	10 205	10 150	10 344	20 274	20 355	20 831
40-44	9 735	9 906	10 047	9 783	10 074	10 028	19 518	19 980	20 075
45-49	9 010	9 517	9 696	8 963	9 619	9 916	17 974	19 137	19 612
50-54	7 880	8 705	9 213	7 917	8 756	9 413	15 797	17 461	18 625
55-59	6 503	7 471	8 278	6 653	7 657	8 489	13 156	15 127	16 767
60-64	5 083	5 991	6 914	5 168	6 334	7 315	10 251	12 325	14 229
65-69	3 521	4 464	5 299	3 591	4 780	5 889	7 111	9 244	11 187
Total	95 534	101 178	106 078	94 753	100 586	105 597	190 287	201 764	211 675

► 2.2. Ekonomi makro

Berbagai survei dan sensus yang dihasilkan dalam beberapa tahun terakhir memberikan gambaran komprehensif tentang demografi dan ketenagakerjaan negara tersebut. Survei Angkatan Kerja bulan Februari dan Maret 2019 menyoroti situasi di Indonesia pada tahun 2019; Namun, sejak saat itu, situasi di Indonesia telah berkembang secara signifikan, di mana negara menghadapi beberapa tantangan ekonomi akibat pandemi COVID-19 yang telah berlangsung sejak awal tahun 2020. Langkah-langkah penanggulangan yang diperlukan, yang diterapkan untuk memperlambat penyebaran pandemi, bersama dengan menurunnya permintaan global berdampak signifikan pada kegiatan ekonomi di tahun 2020.

Sebagian besar ekonom setuju bahwa tahun 2020 dan 2021 akan menjadi tahun-tahun dengan gejala tinggi bagi perekonomian Indonesia dan perekonomian dunia. Namun demikian, masih sulit untuk membuat pembaruan rinci mengenai indikator utama ekonomi dan pasar tenaga kerja sejak awal pandemi COVID-19 di Indonesia.

Untuk tujuan khusus studi ini, proyeksi ekonomi terbaru yang dibuat oleh Menteri Keuangan per September 2020 serta indikator dan proyeksi yang diterbitkan oleh Bank Pembangunan Asia (ADB), Economist Intelligence Unit (EIU), Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank

Dunia digunakan sebagai titik awal untuk skenario ekonomi dasar. Pandangan Menteri Keuangan tentang perkembangan ekonomi ke depan dalam jangka pendek dan menengah, yang sejalan dengan EIU, IMF dan Bank Dunia, tercermin dalam skenario dasar. Namun, ketidakpastian ekonomi mengharuskan untuk menyajikan penilaian biaya skema AP dalam dua skenario ekonomi lain (skenario pesimis dan skenario optimis). Bagian 2.2.1. menyajikan secara rinci skenario ekonomi dasar yang diasumsikan dalam studi ini. Skenario optimis dan pesimis didiskusikan pada bagian 2.2.2 dan 2.2.3.

2.2.1. Skenario dasar

Berdasarkan data yang diterima dan penilaian kami, kami yakin bahwa skenario dasar merupakan skenario perkiraan terbaik yang hati-hati. Skenario ini memperhitungkan pandangan Kementerian Keuangan, ADB, EIU, IMF dan Bank Dunia selama beberapa tahun pertama periode proyeksi berkenaan dengan perkembangan ekonomi dan pasar tenaga kerja. Skenario dasar mengasumsikan perekonomian akan mulai pulih pada tahun 2021.

Kementerian Keuangan, pada bulan September 2020, merevisi proyeksi pertumbuhan PDB riil untuk tahun tersebut ke kisaran antara -0,6 dan -1,7 persen. Untuk tahun 2021, Kementerian memperkirakan pertumbuhan ekonomi pada 4,5 hingga 5,5 persen. Skenario dasar mengasumsikan bahwa PDB riil akan turun sebesar 1,0 persen pada tahun 2020 dan menguat dari tahun 2021, dengan pertumbuhan riil sebesar 5,3 persen pada tahun 2021 dan 2022, 5,4 persen pada tahun 2023 dan 5,5 persen dari tahun 2024. Dari tahun 2025, tingkat pertumbuhan PDB diasumsikan secara bertahap menurun dari 5,5 persen per tahun pada tahun 2025 menjadi 5,0 persen per tahun pada tahun 2031.

Pasar tenaga kerja pasti akan terdampak oleh penurunan ekonomi pada tahun 2020: menurut Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), tingkat pengangguran, yang diperkirakan sebesar 5,3 persen pada bulan Agustus 2019, akan meningkat menjadi rata-rata 9,2 persen pada tahun 2020. Di bawah skenario dasar, angka pengangguran diasumsikan mencapai rata-rata 9,2 persen pada tahun 2020, dan menurun perlahan setelahnya, mencapai 7,8 persen pada tahun 2021, 6,8 persen pada tahun 2022, 6,1 persen pada tahun 2023 dan 5,7 persen pada tahun 2024. Mulai tahun 2025 dan seterusnya, angka pengangguran diasumsikan konstan sebesar 5,3 persen (angka pengangguran yang dialami pada tahun 2019, sebelum pandemi COVID-19). Studi menunjukkan bahwa selama periode kontraksi, pemangku pekerjaan informal merupakan yang terdampak paling awal dan paling kuat dibandingkan dengan pemangku pekerjaan formal. Ini kemungkinan juga yang terjadi di Indonesia: UU Ketenagakerjaan lebih melindungi pekerja dengan kontrak dan status tertentu, dan bagi para pekerja ini aturan pemutusan semakin mempersulit pemberi kerja sektor formal untuk memutus hubungan kerja mereka. Namun, mengingat terbatasnya data, tidak mungkin untuk membedakan angka pengangguran yang berlaku untuk pekerja dengan berbagai status pekerjaan berbeda, dan oleh karena itu, diperlukan asumsi global untuk proyeksi ke depan.

Tingkat pertumbuhan produktivitas yang diasumsikan dalam skenario dasar diambil dari asumsi terkait tingkat pertumbuhan PDB riil dan tingkat pengangguran yang diuraikan di atas.²² Secara implisit, tingkat pertumbuhan produktivitas diasumsikan sebesar 2,0 persen untuk tahun 2020,

²² Ini mengasumsikan bahwa terdapat hubungan antara PDB, produktivitas dan lapangan kerja.

2,5 persen untuk tahun 2021, 3,0 persen untuk tahun 2022, 3,5 persen untuk tahun 2023 dan 4,0 persen untuk tahun 2024. Sejak tahun 2024, tingkat pertumbuhan produktivitas ditetapkan dengan suatu cara untuk memastikan konsistensi dengan asumsi tingkat pertumbuhan PDB riil dan asumsi tingkat pengangguran yang telah diuraikan sebelumnya.

EIU (Agustus 2020) memproyeksikan inflasi, yang diukur melalui CPI, akan tetap di bawah titik tengah kisaran target Bank Indonesia sebesar 2–4 persen hingga pertengahan 2021, karena permintaan domestik tetap lemah. Skenario dasar mengasumsikan bahwa inflasi akan turun menjadi 2,0 persen pada tahun 2020, tetapi tekanan harga akan meningkat setelahnya sebagai akibat dari pertumbuhan yang lebih kuat dalam permintaan dalam negeri mulai tahun 2021. Inflasi diproyeksikan mencapai 2,8 persen pada tahun 2021, 3,2 persen pada tahun 2022, 3,6 persen pada tahun 2023 dan 4,0 persen pada tahun 2024. Diasumsikan bahwa tingkat inflasi tidak akan berubah sebesar 4,0 persen per tahun mulai tahun 2024.

Tabel 2.2 menyajikan asumsi ekonomi utama yang berkaitan dengan skenario dasar. Evolusi penduduk usia kerja di Indonesia serta berbagai komponen angkatan kerja diberikan di tabel 2.3.

Tabel 2.2.

Asumsi ekonomi utama, 2019-30 – Skenario dasar (dalam persen)

Tahun	Tingkat pertumbuhan PFB riil	Tingkat pertumbuhan pekerjaan	Tingkat pertumbuhan produktivitas	Angka pengangguran	Tingkat inflasi
2019 (aktual)	5,0	2,0	2,9	5,3	2,7
2020	-1,0	-2,9	2,0	9,2	2,0
2021	5,3	2,7	2,5	7,8	2,8
2022	5,3	2,2	3,0	6,8	3,2
2023	5,4	1,8	3,5	6,1	3,6
2024	5,5	1,4	4,0	5,7	4,0
2025	5,5	1,3	4,1	5,3	4,0
2026	5,4	1,0	4,4	5,3	4,0
2027	5,3	0,9	4,4	5,3	4,0
2028	5,3	0,8	4,4	5,3	4,0
2029	5,2	0,8	4,3	5,3	4,0
2030	5,1	0,8	4,3	5,3	4,0

Tabel 2.3.

Penduduk, angkatan kerja dan pekerjaan, 2020, 2022, 2025, 2028, 2030 – Skenario dasar

	2020	2022	2025	2028	2030
Penduduk usia kerja (15-69) (dalam juta)	190,3	195,0	201,8	207,9	211,7
Laki-laki	95,5	97,9	101,2	104,2	106,1
Perempuan	94,8	97,2	100,6	103,7	105,6
Tingkat partisipasi angkatan kerja (%)	69,8	69,7	69,5	69,2	69,1
Laki-laki	85,6	85,4	85,0	84,7	84,5
Perempuan	54,0	53,9	53,8	53,6	53,6
Penduduk angkatan kerja (dalam juta)	132,9	136,0	140,1	143,9	146,2
Laki-laki	81,8	83,6	86,0	88,3	89,7
Perempuan	51,1	52,4	54,1	55,6	56,6
Penduduk bekerja (dalam juta)	120,7	126,7	132,7	136,3	138,4
Laki-laki	74,2	77,9	81,4	83,5	84,8
Perempuan	46,5	48,9	51,3	52,7	53,6
Penduduk menganggur (dalam juta)	12,2	9,2	7,4	7,6	7,8
Laki-laki	7,6	5,7	4,6	4,7	4,8
Perempuan	4,7	3,5	2,8	2,9	3,0
Angka pengangguran (%)	9,2	6,8	5,3	5,3	5,3
Laki-laki	9,3	6,8	5,4	5,4	5,4
Perempuan	9,1	6,7	5,2	5,2	5,2

Kenaikan remunerasi tahunan orang terasuransi biasanya terdiri dari tiga komponen: perubahan biaya hidup (yaitu, perubahan pada CPI), peningkatan produktivitas dan peningkatan produktivitas pribadi untuk pengalaman kerja dan senioritas. Dalam keadaan normal, upah riil dapat tumbuh pada besaran yang kurang lebih sama dengan produktivitas. Untuk tujuan khusus studi ini, pertumbuhan upah riil diasumsikan sama dengan pertumbuhan produktivitas (lihat tabel 2.2 di atas).

2.2.2. Skenario pesimis

Dalam skenario pesimis, asumsi yang diuraikan dalam skenario dasar tetap ada, dengan pengecualian sebagai berikut:

- ▶ **PDB** – Skenario ini mengasumsikan bahwa PDB riil akan turun sebesar 2,0 persen pada tahun 2020 dan tidak akan tumbuh pada tahun 2021. Mulai tahun 2022, PDB riil diproyeksikan akan tumbuh dan mencapai tingkat yang sama seperti yang diproyeksikan dalam skenario dasar mulai tahun 2024.
- ▶ **Angka pengangguran** – Dalam skenario ini, sebagai konsekuensi menurunnya pertumbuhan ekonomi untuk tahun 2020 dan 2021, angka pengangguran diproyeksikan sebesar 10,1 persen pada tahun 2020, meningkat menjadi 13,3 persen pada tahun 2021, dan kemudian menurun secara perlahan setelahnya, dari 13,3 persen pada tahun 2021 menjadi 11,0 persen dari tahun 2026.

Tabel 2.4 menyajikan asumsi ekonomi utama terkait skenario pesimis.

Tabel 2.4.

Asumsi ekonomi utama, 2019–30 – Skenario pesimis (dalam persen)

Tahun	Tingkat pertumbuhan PFB riil	Tingkat pertumbuhan pekerjaan	Tingkat pertumbuhan produktivitas	Angka pengangguran	Tingkat inflasi
2019 (<i>aktual</i>)	5,0	2,0	2,9	5,3	2,7
2020	-2,0	-3,9	2,0	10,1	2,0
2021	0,0	-2,4	2,5	13,3	2,8
2022	3,3	2,2	3,0	12,4	3,2
2023	4,4	1,8	3,5	11,7	3,6
2024	5,5	1,4	4,0	11,3	4,0
2025	5,5	1,2	4,2	11,1	4,0
2026	5,4	1,0	4,4	11,0	4,0
2027	5,3	0,9	4,4	11,0	4,0
2028	5,3	0,9	4,3	11,0	4,0
2029	5,2	0,8	4,3	11,0	4,0
2030	5,1	0,8	4,3	11,0	4,0

2.2.3. Skenario optimis

Dalam skenario optimis, sebagian besar asumsi yang diuraikan dalam skenario dasar tetap ada, dengan pengecualian sebagai berikut:

- ▶ **PDB** – Skenario ini mengasumsikan bahwa perekonomian Indonesia akan terdampak COVID-19 tidak sebesar yang diantisipasi pada tahun 2020. Selain itu, skenario ini mengasumsikan bahwa PDB riil akan tumbuh dengan kecepatan yang sedikit lebih tinggi dari yang diproyeksikan dalam skenario dasar selama periode proyeksi.
- ▶ **Angka pengangguran** – Dalam skenario ini, angka pengangguran diproyeksikan mencapai 8,3 persen pada tahun 2020 dan turun secara bertahap menjadi 4,3 persen pada akhir periode proyeksi, pada tahun 2030.

Tabel 2.5 menyajikan asumsi ekonomi utama terkait skenario optimis.

Tabel 2.5.

Asumsi ekonomi utama, 2019–30 – Skenario optimis (dalam persen)

Tahun	Tingkat pertumbuhan PFB riil	Tingkat pertumbuhan pekerjaan	Tingkat pertumbuhan produktivitas	Angka pengangguran	Tingkat inflasi
2019 (aktual)	5,0	2,0	2,9	5,3	2,7
2020	0,0	-2,0	2,0	8,3	2,0
2021	5,3	2,6	2,6	7,0	2,8
2022	5,3	2,1	3,1	6,1	3,2
2023	5,4	1,5	3,9	5,7	3,6
2024	5,5	1,3	4,1	5,4	4,0
2025	5,5	1,1	4,4	5,3	4,0
2026	5,5	1,1	4,3	5,1	4,0
2027	5,5	1,1	4,4	4,9	4,0
2028	5,5	1,1	4,4	4,7	4,0
2029	5,4	1,0	4,3	4,5	4,0
2030	5,3	1,0	4,3	4,3	4,0

3



**PENILAIAN BIAYA
OPSI DESAIN YANG
DIUSULKAN**

Penilaian biaya opsi desain yang diusulkan

Bagian ini menyajikan proyeksi demografis dan keuangan skema AP di bawah opsi desain yang diusulkan.

Metodologi umum penilaian diuraikan di Lampiran I. Desain yang diusulkan disajikan di bagian 3.1.

Pemilihan asumsi untuk penilaian biaya biasanya mempertimbangkan pengalaman skema AP saat ini serta tren jangka pendek dan menengah. Ini sangat penting karena peluncuran skema AP dapat memengaruhi tingkat pengangguran, sehingga data tentang riwayat pengangguran mungkin perlu disesuaikan untuk mencerminkan fakta ini. Karena banyak asumsi perlu dibuat untuk mengkompensasi tidak tersedianya data spesifik skema tertentu, selain proyeksi demografis dan ekonomi (yang merupakan asumsi sensitif), diputuskan untuk keperluan khusus studi ini untuk menilai biaya opsi desain yang diusulkan dalam tiga skenario: skenario dasar, skenario pesimis dan skenario optimis. Hasil skenario ini juga dibuat untuk memahami unsur-unsur utama yang berdampak pada hasil keuangan sistem AP dan untuk lebih bisa membandingkan kinerja opsi desain yang diusulkan dalam berbagai kondisi ekonomi berbeda. Semua skenario harus dianalisis bersama untuk memberikan gambaran lengkap tentang kekuatan dan kelemahan opsi desain yang diusulkan.

Studi ini fokus pada berbagai kemungkinan hasil berdasarkan data yang tersedia. Tujuan utama penilaian biaya adalah untuk menentukan secara luas implikasi pembiayaan dari opsi desain skema AP yang diusulkan dan untuk menilai perbedaan besaran biaya. Studi ini berupaya memberikan kontribusi pada perdebatan berkenaan dengan besaran iuran yang diperlukan untuk peluncuran sebuah skema baru.

Karena sifat manfaat AP yang jangka pendek dan sensitivitasnya terhadap kondisi ekonomi, besaran iuran skema asuransi pengangguran perlu direvisi lebih sering daripada skema pensiun. Seringkali, penilaian aktuarial skema pengangguran dilakukan setiap tahun guna merevisi besaran iuran sesuai dengan mekanisme penetapan besaran yang telah ditentukan sebelumnya. Sangat disarankan untuk melakukan penilaian aktuarial penuh setelah satu atau dua tahun implementasi skema untuk menilai ulang besaran iuran berdasarkan pengalaman aktual skema tersebut. Ini sangat penting untuk menilai apakah pengalaman ternyata sejalan dengan asumsi yang digunakan dalam laporan ini.

▶ 3.1. Deskripsi desain skema yang diusulkan

Bagian ini menjelaskan opsi desain yang diusulkan untuk skema AP di Indonesia. Tabel 3.1 menyajikan gambaran umum parameter utama opsi desain yang dinilai dalam laporan ini. Opsi desain yang diusulkan dipilih dengan cermat dengan mempertimbangkan standar ketenagakerjaan internasional, praktik internasional, dan dialog kebijakan nasional. ILO melakukan dua penelitian utama pada tahun 2018 dan memberikan kepada para pemangku kepentingan pengetahuan tentang implikasi hukum, kelembagaan dan keuangan dalam konteks nasional serta implikasi dari praktik internasional²³; dan mengadakan serangkaian konsultasi tripartit dan bipartit dengan perwakilan pekerja, pengusaha, dan Pemerintah antara tahun 2018 dan 2020 untuk mengidentifikasi opsi kebijakan yang lebih disetujui oleh para pemangku kepentingan²⁴. Desain yang diusulkan sesuai dengan tujuan skema AP.

Tabel 3.1.

Parameter utama opsi desain yang diusulkan

Parameter	Opsi desain yang diusulkan
Cakupan	Cakupan wajib untuk semua pekerja di perusahaan sektor swasta (termasuk pekerja konstruksi sesegera mungkin)
Catatan Iuran yang dipersyaratkan untuk kelayakan mendapatkan manfaat	Total 12 bulan dalam jangka 24 bulan sebelum tanggal klaim
Alasan Pemutusan Hubungan kerja yang memenuhi kelayakan	Kehilangan pekerjaan secara tidak sukarela atau pemutusan paksa ¹
Penghasilan yang dapat diasuransikan	Gaji pokok dan tunjangan tetap, kecuali untuk tunjangan non-upah (plafon Rp. 8.939.700 per bulan pada tahun 2020 ²)
Rata-rata Penghasilan Bulanan (AME)	Rata-rata penghasilan selama 6 bulan sebelum klaim (plafon Rp. 8.939.700 per bulan pada tahun 2020 ²)
Besaran Manfaat	50% dari AME
Durasi manfaat maksimal	6 bulan
Masa tunggu	7 hari

Rp. = Rupiah.

¹Jika dianggap relevan bagi pemangku kepentingan, pemutusan hubungan kerja secara sukarela juga dapat diterima dalam keadaan di mana pemutusan hubungan kerja merupakan satu-satunya alternatif yang masuk akal (misalnya, Pelecehan, diskriminasi, perubahan besar dalam tugas, syarat dan ketentuan pekerjaan, diskriminasi karena keanggotaan dalam asosiasi, organisasi atau serikat pekerja, tekanan dari pemberi kerja atau sesama pekerja untuk berhenti bekerja, dll.). Namun, menerima jenis-jenis pemutusan hubungan kerja lain cenderung membuat skema AP menjadi lebih mahal.

²Pagu diindeks secara tahunan sejalan dengan tingkat pertumbuhan PDB (sejalan dengan praktik historis).

²³ Kedua penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Michel Bédard, John Carter, dan Ippei Tsuruga, *Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia* (2020).
2. Michel Bédard, John Carter, dan Ippei Tsuruga, *International Practices of Income Protection for Unemployed Persons: Implications for Indonesia* (2020).

²⁴ Ringkasan konsultasi nasional tersedia di: Ippei Tsuruga, *Exploring Policy Options for an Employment Insurance Scheme in Indonesia* (2020).

Perhitungan kami mengasumsikan bahwa pekerja yang memenuhi syarat memerlukan catatan iuran 12 bulan pembayaran iuran selama 24 bulan sebelumnya. Tidak ada persyaratan pembayaran iuran berkelanjutan minimum. ILO percaya bahwa pendekatan ini lebih adil dan lebih sosial. Ini akan membantu pekerja rentan dalam bentuk-bentuk ketenagakerjaan yang tidak stabil, termasuk pekerja musiman. Dengan demikian, mensyaratkan iuran berturut-turut akan secara efektif mengecualikan kelompok pekerja yang paling membutuhkan perlindungan pengangguran. Contohnya, persyaratan iuran berkelanjutan selama enam bulan akan mengecualikan pekerja dalam masa percobaan (hingga tiga bulan) dan mungkin banyak pekerja waktu tertentu. Selain itu, mensyaratkan persyaratan iuran enam bulan berkelanjutan akan kurang adil, karena dapat merugikan seseorang yang membayar iuran 18 bulan dari 24 bulan (tanpa periode iuran enam bulan berkelanjutan), tetapi menguntungkan orang lain yang hanya membayar iuran selama periode enam bulan berkelanjutan dalam 12 bulan iuran terakhir dan hanya itu.

Dalam opsi desain yang dinilai, pagu diproyeksikan meningkat sejalan dengan pertumbuhan PDB, sesuai dengan praktik BPJS-TK di masa lalu dan saat ini. Tingkat pertumbuhan tahunan PDB biasanya lebih tinggi dari tingkat pertumbuhan gaji. Oleh karena itu, menghubungkan pagu yang dapat diasuransikan dengan pertumbuhan PDB akan menyebabkan proporsi gaji yang tercakup dalam skema tersebut meningkat secara bertahap dari waktu ke waktu, sehingga meningkatkan solidaritas dan meningkatkan redistribusi di antara peserta.²⁵

Selain itu, dalam opsi desain yang diusulkan, hal-hal berikut berlaku:

- ▶ **Kelanjutan klaim:** Berdasarkan opsi desain yang diusulkan, tidak bersedia dan tidak mampu bekerja, meninggalkan negara atau melakukan penipuan akan mengakibatkan penangguhan dari kelayakan untuk mendapatkan manfaat AP. Selain itu, sementara tidak melapor ke kantor dinas ketenagakerjaan tidak akan menyebabkan penangguhan manfaat AP, penolakan dua tawaran pekerjaan yang sesuai akan mengakibatkan penangguhan manfaat AP.
- ▶ **Ketentuan sanksi:** Berdasarkan opsi desain yang diusulkan, aturan akan ditetapkan untuk menjatuhkan sanksi kepada orang yang melakukan penipuan (termasuk kemungkinan hukuman penjara), melalui sistem hukum.
- ▶ **Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif:** Desain skema yang diusulkan mencakup Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif (KPTKA) misalnya lokakarya pencarian kerja, lokakarya penulisan CV dan layanan penempatan kerja. Setelah skema AP ditetapkan sepenuhnya, KPTKA tambahan dapat digulirkan, misalnya bantuan mobilitas dan konselor ketenagakerjaan untuk membantu pekerja menganggur mendapatkan pekerjaan lebih cepat, atau berbagai program untuk mendorong penganggur yang diasuransikan untuk meningkatkan keterampilan mereka, menjalani pelatihan, dan memanfaatkan tunjangan pelatihan vokasi, serta perpanjangan manfaat jika pelatihan berlangsung melampaui akhir masa manfaat AP. Langkah-langkah semacam itu dapat mengurangi biaya manfaat AP, tetapi kami belum secara eksplisit memperhitungkannya dalam penilaian ini.

Dalam opsi desain tersebut di atas, kami berasumsi bahwa biaya KPTKA tidak dicakup oleh skema AP. Jika tidak demikian, biaya di bawah ini perlu diubah untuk mencerminkan hal ini. Namun, saat ini kami tidak memiliki data riwayat atau petunjuk rinci mengenai langkah-

²⁵ Namun demikian, praktik normal tetap mengindeks pagu yang dapat diasuransikan ke tingkat pertumbuhan gaji.

langkah yang akan diterapkan dan akan membutuhkan lebih banyak rincian dan data untuk mencerminkannya dalam biaya skema AP yang akan datang.

Sejumlah skema AP memiliki jumlah manfaat minimum atau jumlah penghasilan manfaat minimum untuk memastikan terjaminnya tingkat penghasilan subsisten bagi mereka yang menganggur. Pendekatan semacam itu harus dipertimbangkan di Indonesia, dan akan menjadi subyek catatan kebijakan lebih lanjut.

▶ 3.2. Asumsi proyeksi umum

Iuran dan manfaat di masa depan dihitung sejalan dengan asumsi demografis dan ekonomi makro yang disajikan di bagian 2.2.1 dan berdasarkan temuan dari Bab 1.

Selain itu, asumsi lebih lanjut telah dibuat mengenai tanggal implementasi skema AP, karakteristik peserta skema yang dicakup, angka pengangguran terkait peserta yang dicakup, biaya administrasi, tingkat pengembalian dana dan besaran iuran.

3.2.1. Tanggal implementasi skema

Penilaian ini dilakukan per 1 Januari 2020 dengan data yang disediakan per tanggal tersebut. Oleh karena itu, diasumsikan bahwa skema AP akan diimplementasikan pada tanggal 1 Januari 2021, dan akibatnya manfaat pertama yang harus dibayarkan oleh skema akan dibayarkan pada bulan Januari 2022, selaras dengan catatan iuran minimum 12 bulan yang dipersyaratkan untuk kelayakan mendapatkan manfaat di bawah opsi desain yang diusulkan, sebagaimana dirinci di tabel 3.1 (lihat "Catatan iuran yang dipersyaratkan untuk kelayakan mendapatkan manfaat").

Jika Pemerintah memutuskan untuk mengimplementasikan skema tersebut setelah tanggal 1 Januari 2021, dan jika konteks ekonomi negara dan karakteristik pasar tenaga kerja tetap relatif sama dengan yang teramati dan diproyeksikan dalam laporan ini, biaya yang diberikan dalam bagian ini akan tetap menjadi proksi yang sesuai untuk perkiraan biaya skema AP tersebut.

Penilaian biaya yang disajikan di bab ini tidak mempertimbangkan pembayaran manfaat kepada peserta yang mungkin kehilangan pekerjaan dalam 12 bulan pertama implementasi skema. Namun demikian, pengaturan transisi dapat diusulkan untuk memastikan pembayaran kompensasi AP bagi mereka yang tidak dapat mengklaim di bawah skema AP di awal pelaksanaannya. Ini dibahas lebih rinci di Bab 4.

3.2.2. Karakteristik peserta skema yang dicakup

Guna memproyeksikan populasi umum pekerja yang diasuransikan yang secara luas mewakili populasi yang akan dicakup oleh skema AP yang diusulkan, digunakan pendekatan sebagai berikut:

- ▶ Profil pekerja yang diasuransikan menurut kelompok umur dan jenis kelamin dinilai berdasarkan statistik kepesertaan skema JHT, sebagaimana yang diberikan oleh BPJS-TK. Statistik yang dianggap dapat menggambarkan profil umum pekerja yang diasuransikan pada skema AP yang akan datang meliputi distribusi usia, distribusi gaji, serta distribusi kepadatan dan layanan peserta aktif JHT.
- ▶ Profil calon pemohon klaim skema AP yang akan datang menurut kelompok usia dan jenis kelamin dinilai berdasarkan statistik terkait penarikan dari skema JHT untuk tujuan PHK dan pengunduran diri, serta statistik yang berkaitan dengan peserta skema JHT yang tidak aktif, yang diberikan oleh BPJS-TK. Statistik yang dianggap dapat menggambarkan profil umum calon pemohon klaim skema AP yang akan datang meliputi distribusi usia, distribusi gaji, distribusi kepadatan dan layanan, serta distribusi durasi sejak bulan terakhir iuran.

Pengamatan umum berikut ini dibuat dari data yang diberikan oleh BPJS TK dan hingga kadar tertentu tercermin dalam penilaian biaya yang disajikan dalam catatan teknis ini (lihat bagian 1.2 untuk rincian lebih):

- ▶ Mereka yang melakukan penarikan dari JHT untuk tujuan PHK atau pengunduran diri berrata-rata penghasilan sekira 23 persen lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata penghasilan semua peserta JHT aktif.
- ▶ Berdasarkan data empat tahun hingga 31 Desember 2019, sekira 75 persen orang yang melakukan penarikan dari JHT (untuk tujuan PHK atau pengunduran diri) telah mengumpulkan iuran minimal 12 bulan selama 24 bulan sebelum mereka di-PHK atau mengundurkan diri.
- ▶ Berdasarkan distribusi jumlah bulan sejak iuran terakhir mereka ke JHT, rata-rata peserta JHT yang tidak aktif tetap tidak aktif selama 20 bulan. Selain itu, sekira 80 persen peserta yang tidak aktif tetap tidak aktif selama minimal enam bulan, dan 70 persen peserta yang tidak aktif tetap tidak aktif selama minimal 12 bulan. Ini menyiratkan bahwa rata-rata durasi manfaat bagi mereka yang menganggur adalah sekira 5,5 bulan bila masa manfaat maksimal adalah 6 bulan, dan sekira 10 bulan bila masa manfaat maksimal adalah 12 bulan.

Asumsi berikut dibuat untuk menilai biaya opsi desain:

- ▶ Profil peserta terasuransi aktif skema AP mendatang diasumsikan serupa dengan profil peserta terasuransi aktif JHT. Jika cakupan diperluas atau mencakup peserta JKK yang saat ini tidak tercakup di bawah JHT dan/atau pekerja konstruksi, maka kemungkinan peserta semacam itu memiliki karakteristik berbeda yang akan berdampak pada biaya. Ini dibahas lebih rinci di bawah.
- ▶ Profil calon pemohon klaim skema AP yang akan datang diasumsikan serupa dengan profil mereka yang melakukan penarikan dari JHT dalam beberapa tahun terakhir untuk tujuan PHK atau pengunduran diri. Meskipun dipahami bahwa peserta yang mengundurkan diri tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan kompensasi AP, menurut BPJS TK, banyak dari mereka yang mengundurkan diri kembali bekerja untuk pemberi kerja yang sama tidak lama setelah mereka mengundurkan diri, yang menunjukkan sifat pengunduran diri atau PHK yang diatur atau dibuat-buat yang teramat di JHT, dan kemungkinan terdapat keterlibatan pemberi kerja. Akibatnya, masih sulit untuk membedakan antara PHK dan pengunduran

diri dalam statistik BPJS-TK, dan oleh karena itu diputuskan untuk mempertimbangkan PHK maupun pengunduran diri sebagai dasar awal untuk menilai profil calon pemohon klaim skema AP. Kami kemudian menerapkan asumsi berkenaan dengan berapa banyak pemberhentian semacam itu akan dikategorikan sebagai tidak sukarela atau memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat.

- ▶ Durasi menganggur diasumsikan serupa dengan durasi yang teramati pada peserta JHT yang tidak aktif. Diasumsikan bahwa durasi menganggur maksimal adalah 60 bulan, saat seorang pekerja menjadi tidak aktif (yaitu, mereka meninggalkan populasi angkatan kerja dan berhenti aktif mencari pekerjaan), bekerja di sektor informal, atau mendapatkan pekerjaan di sektor formal.

Skema AP yang diusulkan berencana mencakup semua pekerja di sektor swasta, yaitu peserta JHT ditambah mereka yang saat ini hanya dicakup oleh JKK dan JKm (mereka yang bekerja di perusahaan mikro, di mana kepesertaan JHT bersifat sukarela) dan pekerja konstruksi. Namun, hanya data JHT yang tersedia, dan penghitungan biaya didasarkan pada data tersebut. Kemungkinan karakteristik non-peserta JHT dan pekerja konstruksi akan berbeda dengan peserta JHT. Oleh karena itu, untuk mencerminkan bahwa profil pekerja di sektor konstruksi dan usaha mikro mungkin berbeda dari apa yang teramati pada peserta JHT, skenario yang berbeda dilakukan. Dalam skenario dasar, diasumsikan bahwa distribusi penghasilan peserta skema dan calon pemohon klaim akan identik dengan distribusi penghasilan yang teramati pada mereka yang aktif membayar iuran untuk JHT dan mereka yang melakukan penarikan dari JHT karena PHK dan pengunduran diri. Artinya, skenario dasar mengasumsikan bahwa pekerja di sektor konstruksi dan usaha mikro akan memiliki profil yang sama dengan peserta JHT saat ini. Rata-rata penghasilan calon pemohon klaim mendatang diasumsikan 23 persen lebih rendah daripada rata-rata penghasilan peserta lainnya dalam skema ini.

Perlu dicatat bahwa penerapan pagu gaji akan mengurangi kesenjangan yang teramati antara rata-rata penghasilan peserta yang dapat diasuransikan dan rata-rata penghasilan calon pemohon klaim yang dapat diasuransikan. Rata-rata penghasilan calon pemohon klaim yang dapat diasuransikan diasumsikan adalah 13 persen lebih rendah dari rata-rata penghasilan peserta lain skema yang dapat diasuransikan, dengan asumsi pagu 8.939.700 rupiah per bulan pada tahun 2020 diterapkan.

Tabel 3.1 menyajikan proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, dengan dan tanpa usulan pagu yang dapat diasuransikan di bawah skenario dasar.

Selain itu, skenario dasar mengasumsikan bahwa PHK akan merepresentasikan 50 persen dari semua pemutusan hubungan kerja. Dengan kata lain, diasumsikan bahwa 50 persen dari semua pemutusan hubungan kerja untuk peserta yang memenuhi persyaratan kelayakan akan mengakibatkan pengajuan klaim.

Asumsi yang dibuat dalam skenario dasar dan diuraikan di atas memberikan kontribusi untuk menentukan profil umum peserta dan calon pemohon klaim skema AP. Skenario dasar mengasumsikan bahwa, rata-rata, profil peserta dan calon pemohon klaim skema AP akan serupa dengan profil skema JHT.

Tabel 3.2.

Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, penghasilan total dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario dasar (dalam rupiah)

Penghasilan	Laki-laki			Perempuan		
	Pekerja yang diasuransikan (1)	PHK dan pengunduran diri (2)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (2)/(1)	Pekerja yang diasuransikan (3)	PHK dan pengunduran diri (4)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (4)/(3)
Total penghasilan (A)	4 702 881	3 624 997	77%	4 106 704	3 192 397	78%
Dengan pagu yang diusulkan (B)	3 862 296	3 376 571	87%	3 586 671	3 109 070	87%
Dengan pagu yang diusulkan sebagai % dari total penghasilan (B)/(A)	82%	93%	n.a.	87%	97%	n.a.

n.a. = tidak berlaku.

Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2019

3.2.3. Angka pengangguran dan tingkat pemutusan

Meskipun dimungkinkan untuk memperkirakan angka pengangguran secara keseluruhan di Indonesia berdasarkan kelompok usia dan jenis kelamin, namun tetap sulit untuk menilai angka pengangguran yang akan berlaku untuk pekerja yang dicakup di bawah opsi desain AP yang diusulkan di atas, dan bagaimana angka pengangguran bagi mereka yang dicakup di bawah opsi ini akan berkembang seiring waktu. Oleh karena itu, studi ini mengasumsikan bahwa angka pengangguran yang diterapkan pada pekerja yang dicakup akan sesuai dengan yang teramati secara implisit pada peserta JHT pada tahun 2018-19.

Pada tahun 2018 dan 2019, angka pengangguran umum rata-rata 5,2 persen dan jumlah pemutusan JHT karena PHK dan pengunduran diri rata-rata 161.300 setiap bulan. Selama periode yang sama, jumlah pembayar iuran JHT rata-rata mencapai 14.999.100 setiap bulan. Kami menghitung bahwa tingkat pemutusan JHT implisit akan mencapai rata-rata 1,1 persen setiap bulan selama periode 2018–19. Studi ini mengasumsikan bahwa tingkat pemutusan yang teramati pada peserta JHT selama tahun 2018 dan 2019 akan berkembang secara proporsional dengan angka pengangguran yang teramati di perekonomian secara umum.

3.2.4. Biaya administrasi dan biaya lainnya

Skema AP bisa jadi sulit dan rumit untuk dikelola, terutama karena diperlukan lembaga untuk melakukan pengawasan rutin untuk mencegah penipuan, memeriksa kepatuhan terhadap kelayakan, dan berhubungan dengan KPTKA dan memverifikasi klaim.

Karena skema tersebut belum diimplementasikan, maka perlu dibuat asumsi mengenai biaya administrasi. Biaya administrasi skema pengangguran dapat bervariasi antara 5 dan 20 persen dari manfaat. Dalam skenario dasar, diasumsikan bahwa biaya administrasi akan setara dengan 0,25 persen dari total penghasilan pembayar iuran yang dapat diasuransikan. Jumlah biaya minimum ditetapkan sebagai proporsi dari penghasilan yang dapat diasuransikan, karena skema mungkin hanya melakukan pembayaran sedikit atau tidak melakukan pembayaran manfaat untuk beberapa bulan pertama implementasi. Tingkat biaya semacam itu akan sebanding dengan skema AP lainnya yang dikelola oleh organisasi jaminan sosial di negara lain. Asumsi ini juga akan tergantung pada biaya mana yang secara hukum perlu dibayar dari dana tersebut dan mana dari sumberdaya umum pemerintah. Penting untuk dicatat bahwa biaya awal dalam membentuk mekanisme skema baru mungkin besar, dan oleh karena itu, biaya tahun pertama akan lebih tinggi daripada tahun-tahun berikutnya. Namun, beberapa atau semua biaya awal ini mungkin dipenuhi dari sumber pembiayaan lain, dan klarifikasi lebih lanjut akan diperlukan untuk analisis biaya skema yang lebih rinci.

3.2.5. Tingkat pengembalian dana

Sebagai skenario dasar, diasumsikan bahwa dana tersebut akan menghasilkan pengembalian yang setara dengan imbal hasil obligasi pemerintah 12 bulan. Asumsi semacam itu untuk skema manfaat jangka pendek baru (khususnya, skema AP), dalam konteks ekonomi saat ini, adalah wajar dan tepat. Selama dekade terakhir (2010-19), suku bunga riil obligasi pemerintah mencapai rata-rata 1,2 persen, 2,5 persen dan 3,4 persen, masing-masing, untuk obligasi yang jatuh tempo kurang dari 12 bulan, 12 bulan dan 2 tahun. Pada bulan Desember 2020, obligasi pemerintah 12 bulan menghasilkan 3,8 persen bruto (netto 1,7 persen). Namun, imbal hasil tidak stabil (obligasi tersebut menghasilkan 1,1 persen bruto pada bulan Oktober 2020). Oleh karena itu, dalam studi ini, suku bunga riil pada obligasi pemerintah 12 bulan diasumsikan sebesar 1,4 persen pada tahun 2020, meningkat secara bertahap menjadi 2,0 persen selama periode proyeksi.

Perlu disebutkan bahwa asumsi di atas hanya berdampak sangat kecil pada hasil, karena skema AP tidak memiliki layanan terakumulasi pada awal periode proyeksi dan cadangan dana diproyeksikan tetap relatif rendah selama periode proyeksi (Ini biasa untuk skema yang memberikan manfaat jangka pendek).

3.2.6. Besaran iuran

Secara alami, manfaat jangka pendek biasanya dibiayai secara *Pay-As-You-Go* (PAYG) yang luas. Biasanya, skema manfaat jangka pendek, dan terutama skema AP, menyimpan cadangan risiko guna menyerap kenaikan tidak terduga dalam manfaat. Untuk menilai tingkat besaran iuran yang akan diusulkan untuk masing-masing opsi desain yang dievaluasi, maka penting untuk menetapkan kebijakan pembiayaan. Kebijakan ini menetapkan target tingkat cadangan risiko.

Menurut definisi, skema AP tunduk pada variasi pembayaran manfaat dan jumlah iuran yang masuk. Dalam masa ekonomi yang sulit, jumlah yang pertama akan meningkat dan yang kedua tersebut menurun. Oleh karena itu, penting bahwa program AP harus dibiayai sedemikian rupa untuk memperhitungkan hal ini, dan juga untuk memberikan kontribusi pada stabilisasi

ekonomi *countercyclical*. Yakni, persyaratan pemasukannya yang dinyatakan sebagai besaran iuran harus tetap sestabil mungkin dari waktu ke waktu, dan terutama tidak dinaikkan selama masa resesi. Yang jelas, ini menyiratkan perlunya suatu bentuk pembiayaan khusus yang dapat digunakan untuk membangun dan memelihara cadangan. Kebijakan pembiayaan ini kemudian dikaji ulang secara berkala untuk menilai apakah masih sesuai untuk skema tersebut.

Kami mengusulkan kebijakan pembiayaan berikut untuk skema tersebut, dan telah menggunakan ini dalam penghitungan besaran iuran yang diperlukan:

Akumulasi cadangan stabilisasi secara bertahap selama periode sepuluh tahun yang setara dengan dua kali total pengeluaran tahunan (manfaat dan biaya administrasi) di tahun kesepuluh operasional program. Mekanisme yang digunakan juga menetapkan bahwa selama sepuluh tahun periode proyeksi, dana cadangan tidak akan pernah negatif.

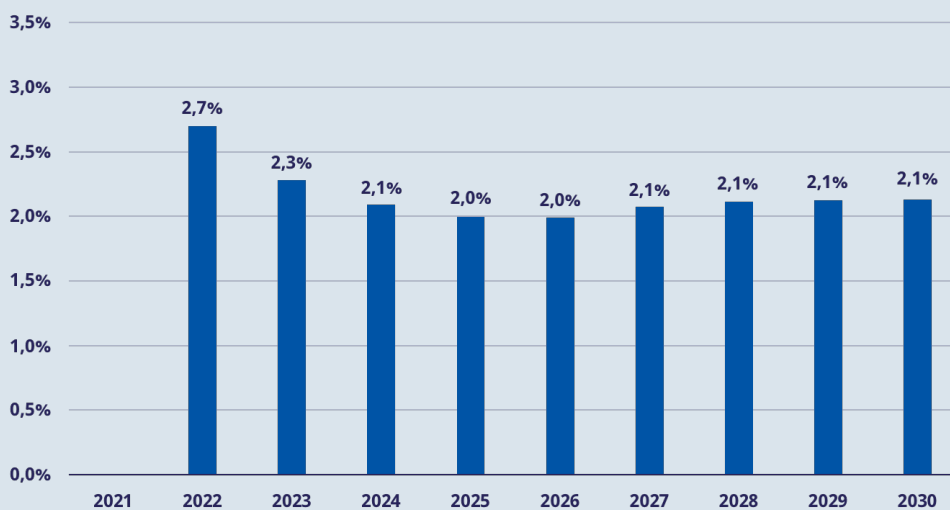
Besaran iuran juga memperhitungkan proyeksi biaya administrasi dan proyeksi pemasukan dari investasi.

▶ 3.3. Proyeksi demografis dan keuangan

Rasio demografis (yaitu, jumlah rata-rata penerima manfaat per bulan terhadap jumlah rata-rata pembayar iuran per bulan) merupakan indikator pertama yang menghantarkan pada perkiraan biaya sebuah skema. Gambar 3.1 menyajikan proyeksi rasio demografis dari tahun pembukuan 2021 hingga tahun pembukuan 2030 (inklusif) untuk opsi desain yang diusulkan. Rasio demografis mengacu pada rasio jumlah rata-rata penerima manfaat per bulan terhadap jumlah rata-rata pembayar iuran per bulan.

Gambar 3.1.

Rasio demografis, tahun pembukuan 2021–30 – Skenario dasar



Catatan: Rasio demografis pada tahun 2021 adalah nol karena opsi desain yang diusulkan memerlukan minimal iuran 12 bulan selama periode 24 bulan sebelumnya agar memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat AP. Oleh karena itu, tidak ada peserta yang akan mengumpulkan bulan iuran yang cukup dalam skema AP pada tahun pertama pelaksanaannya untuk bisa memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat.

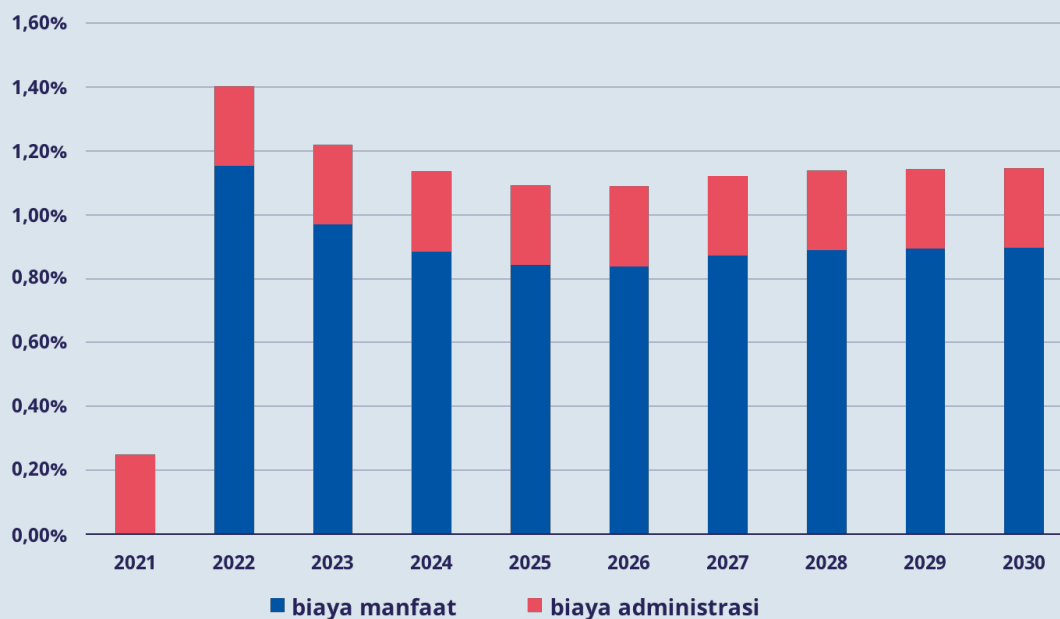
Selama periode proyeksi, opsi desain yang diusulkan diproyeksikan memberikan kompensasi AP kepada sejumlah pekerja yang diperkirakan mencapai 2,0 hingga 2,7 persen dari proyeksi jumlah pembayar iuran aktif skema tersebut. Lebih tingginya jumlah pekerja yang mendapat kompensasi dari skema AP pada tahun 2022 dan 2023 dijelaskan oleh lebih tingginya proyeksi angka pengangguran pada tahun-tahun tersebut.

Indikator kedua yang menghantarkan pada perkiraan biaya sebuah skema dapat diperoleh dengan membandingkan rata-rata manfaat dengan rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan. Opsi desain yang diusulkan memberikan tingkat penggantian penghasilan sebesar 50 persen dari penghasilan pekerja yang dapat diasuransikan selama seluruh periode kompensasi. Namun, selama periode proyeksi, rata-rata kompensasi AP diharapkan merepresentasikan sekira 42 persen dari rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan, lebih rendah daripada tingkat penggantian penghasilan sebesar 50 persen. Ini terutama dijelaskan oleh fakta bahwa rata-rata penerima manfaat cenderung berpenghasilan lebih rendah daripada rata-rata peserta yang membayar iuran pada skema, dan bahwa penghitungan penghasilan yang lalu yang digunakan untuk menentukan jumlah manfaat sedikit lebih rendah daripada gaji pada saat pemutusan hubungan kerja.

Karena manfaat yang dibayarkan kepada pekerja menganggur di dalam skema AP didanai oleh iuran peserta saat ini, salah satu indikator terbaik biaya skema adalah besaran biaya PAYG. Indikator ini diperoleh dengan membagi total pengeluaran skema (biaya manfaat dan biaya administrasi) yang dibayarkan dalam periode tertentu dengan total penghasilan peserta yang dapat diasuransikan. Gambar 3.2 menyajikan proyeksi evolusi besaran biaya PAYG, yang dipisahkan antara pengeluaran manfaat dan pengeluaran administrasi.

Gambar 3.2.

Besaran biaya PAYG (biaya manfaat dan biaya administrasi), tahun pembukuan 2021-30 - Skenario dasar



Sumber: Perhitungan penulis

Besaran biaya PAYG terkait dengan pengeluaran manfaat skema diproyeksikan akan turun secara bertahap antara tahun 2022 dan 2026 dari 1,15 menjadi 0,84 persen, dan stabil di tahun-tahun berikutnya menjadi sekira 0,90 persen untuk opsi desain yang diusulkan. Pengeluaran administrasi diasumsikan sebesar 0,25 persen dari total penghasilan yang dapat diasuransikan dalam skenario dasar. Secara keseluruhan, besaran biaya PAYG terkait dengan opsi desain yang diusulkan diproyeksikan sebesar 0,25 persen pada tahun 2021, dan 1,40 persen pada tahun 2022. Setelah itu, diproyeksikan akan turun secara bertahap antara tahun 2022 dan 2026 dari 1,40 menjadi 1,09 persen dan stabil di tahun-tahun berikutnya menjadi sekira 1,15 persen dari penghasilan peserta yang dapat diasuransikan.

Besaran iuran sebesar 1,35 persen akan diperlukan untuk memungkinkan skema mengakumulasi cadangan stabilisasi dua kali total proyeksi pengeluaran tahunannya pada tahun 2030 (biaya manfaat dan biaya administrasi) selama periode proyeksi 10 tahun.

Tabel 3.3 menyajikan temuan utama dari proyeksi keuangan dasar.

Tabel 3.3.

Ringkasan temuan utama – Skenario dasar

	Opsi desain yang diusulkan
<i>Pengeluaran manfaat saja</i>	
Besaran iuran yang disarankan (dalam %) ¹	1,04
Besaran iuran minimum untuk memastikan keberlanjutan skema (dalam %) ²	0,83
Proyeksi tahun habisnya cadangan dengan besaran iuran 1%	n.a.
<i>Pengeluaran manfaat dan administrasi</i>	
Besaran iuran yang disarankan (dalam %) ¹	1,35
Besaran iuran minimum untuk memastikan keberlanjutan skema (dalam %) ²	1,08
Proyeksi tahun habisnya cadangan dengan besaran iuran 1% ³	2024

n.a. = tidak berlaku.

¹ Besaran iuran yang direkomendasikan adalah besaran iuran yang diperlukan untuk memungkinkan skema mengakumulasi cadangan stabilisasi dua kali total proyeksi pengeluaran tahunannya pada tahun 2030 (biaya manfaat dan biaya administrasi) selama periode proyeksi 10 tahun sehingga dapat menyediakan dana penyangga.

² Mengacu pada besaran iuran yang akan cukup untuk memenuhi proyeksi manfaat dan pengeluaran selama periode proyeksi tanpa akumulasi cadangan stabilisasi.

³ Tahun ketika iuran yang diterima akan lebih rendah daripada proyeksi manfaat dan pengeluaran jika besaran iuran 1% diterapkan dan oleh karena itu ketika pembiayaan tambahan diperlukan.

▶ 3.4. Dampak perubahan parameter

Bagian ini menyajikan dampak terhadap besaran iuran yang disarankan dari perubahan di salah satu parameter berikut dibandingkan dengan opsi desain yang diusulkan:

Besaran manfaat

- ▶ Jika besaran manfaat sebesar 50 persen dari rata-rata penghasilan bulanan (AME) diubah menjadi 45 persen dari AME untuk setiap bulan manfaat, besaran iuran yang disarankan sebesar 1,35 persen di bawah opsi desain yang diusulkan akan berkurang 0,10 persen menjadi 1,25 persen.
- ▶ Jika besaran manfaat sebesar 50 persen dari AME diubah menjadi 60 persen dari AME untuk setiap bulan manfaat, besaran iuran yang disarankan sebesar 1,35 persen di bawah opsi desain yang diusulkan akan meningkat sebesar 0,21 persen menjadi 1,56 persen

Perhitungan ini mengasumsikan bahwa tidak ada dampak tingkat manfaat terhadap rata-rata jangka waktu pembayaran manfaat (yaitu, tidak ada dampak insentif atau disinsentif).

Durasi manfaat maksimum

- ▶ Jika durasi manfaat maksimum enam bulan di bawah opsi desain yang diusulkan diturunkan menjadi tiga bulan, besaran iuran yang disarankan sebesar 1,35 persen di bawah opsi desain yang diusulkan akan turun sebesar 0,49 persen menjadi 0,86 persen.
- ▶ Jika durasi manfaat maksimum enam bulan di bawah opsi desain yang diusulkan dinaikkan menjadi sembilan bulan, besaran iuran yang disarankan sebesar 1,35 persen di bawah opsi desain yang diusulkan akan naik sebesar 0,33 persen menjadi 1,68 persen.²⁶

▶ 3.5. Skenario optimis dan pesimis

Sebuah program AP harus dibiayai sedemikian rupa sehingga persyaratan pemasukannya harus tetap sestabil mungkin setelah memperhitungkan siklus ekonomi dari waktu ke waktu. Dalam resesi, mekanisme pembiayaan harus memastikan bahwa keamanan manfaat tidak terancam. Yang jelas, ini menyiratkan perlunya suatu bentuk pembiayaan khusus yang dapat digunakan untuk membangun dan menambah cadangan keuangan yang kemudian digunakan untuk memperlancar komitmen manfaat dan biaya di masa depan (misalnya, dalam kemerosotan ekonomi).²⁷

Mengingat ketidakpastian prakiraan ekonomi, penilaian aktuaria sebuah skema AP tentu saja tidak dapat berpura-pura memproyeksikan masa depan dengan akurasi yang sempurna.

²⁶ Perhitungan ini mengasumsikan bahwa kenaikan durasi manfaat perlu menghantarkan pada peningkatan signifikan dalam proporsi pekerja menganggur yang tetap menganggur selama lebih dari enam bulan, yang teramati saat ini.

²⁷ Sekalipun pembiayaan akan ditanggung semata-mata oleh pendapatan pemerintah, kami merekomendasikan agar dibuat dana AP khusus yang secara hukum dan administrasi terpisah dari skema lain. Ini tidak hanya memperkuat keberlanjutan, tetapi juga memfasilitasi kebijakan investasi yang lebih tepat dan kejelasan tentang pengelolaan dan pembiayaan.

Proyeksi didasarkan pada model dan asumsi, dan variabel yang digunakan dalam model mungkin bereaksi terhadap faktor yang tidak terduga. Skenario yang disajikan di bagian ini memberikan berbagai potensi hasil untuk penghasilan dan pengeluaran di bawah skenario optimis dan pesimis. Menyajikan berbagai kemungkinan hasil juga memungkinkan kehati-hatian dalam konteks keterbatasan data yang menjadi dasar studi ini. Menilai biaya sebuah skema AP memang membutuhkan data yang sangat spesifik dan perspektif historis konteks dan pasar tenaga kerja yang terkadang sangat sulit diperoleh sebelum program diluncurkan.

Tabel 3.4 membandingkan asumsi utama yang digunakan di bawah skenario dasar, pesimis dan optimis. Asumsi pesimis dan optimis diuraikan secara rinci di bagian 3.5.1. dan 3.5.2.

Tabel 3.4.

Rangkuman asumsi utama – Skenario dasar, pesimis dan optimis

Asumsi	Skenario		
	Pesimis	Dasar	Optimis
Angka pengangguran	10,1% pada tahun 2020, 13,3% pada tahun 2021, setelahnya menurun menjadi 11,0% dari tahun 2026	9,2% pada tahun 2020, menurun secara bertahap menjadi 5,3% dari tahun 2025	8,3% pada tahun 2020, menurun secara bertahap menjadi 5,3% pada tahun 2025 dan menjadi 4,3% pada tahun 2030
Tingkat Pemutusan Hubungan Kerja	Masing-masing 2,1% dan 2,8% peserta aktif setiap bulan pada tahun 2020 dan 2021, menurun secara proporsional sesuai angka pengangguran setelahnya menjadi 2,3% dari tahun 2026	1,9% peserta aktif setiap bulan pada tahun 2020, menurun secara proporsional sesuai angka pengangguran setelahnya menjadi 1,1% dari tahun 2025	1,7% peserta aktif setiap bulan pada tahun 2020, menurun secara proporsional sesuai angka pengangguran setelahnya menjadi 0,9% pada akhir periode proyeksi
Rasio pemutusan tidak sukarela	75% dari semua pemutusan	50% dari semua pemutusan	25% dari semua pemutusan
Profil penghasilan pemohon klaim	Penghasilan yang dapat diasuransikan 1% lebih rendah dibandingkan peserta lain yang diasuransikan	Penghasilan yang dapat diasuransikan 13% lebih rendah dibandingkan peserta lain yang diasuransikan	Penghasilan yang dapat diasuransikan 24% lebih rendah dibandingkan peserta lain yang diasuransikan
Biaya administrasi	0,40% dari penghasilan yang dapat diasuransikan	0,25% dari penghasilan yang dapat diasuransikan	0,20% dari penghasilan yang dapat diasuransikan
Pengembalian investasi riil	0,4% pada tahun 2020, meningkat secara bertahap menjadi 1,0% selama periode proyeksi	1,4% pada tahun 2020, meningkat secara bertahap menjadi 2,0% selama periode proyeksi	2,4% pada tahun 2020, meningkat secara bertahap menjadi 3,0% selama periode proyeksi

3.5.1. Skenario pesimis

Di bawah skenario pesimis, iuran dan manfaat di masa depan dihitung selaras dengan asumsi demografis dan ekonomi makro yang disajikan pada bagian 2.2.2.

Dalam skenario pesimis, diasumsikan bahwa distribusi penghasilan calon pemohon klaim skema akan identik dengan distribusi rata-rata penghasilan peserta skema pada setiap usia. Karena perbedaan dalam hal distribusi usia antara peserta dan calon pemohon klaim, rata-rata penghasilan calon pemohon klaim diasumsikan hanya sekira 5 persen lebih rendah daripada rata-rata penghasilan peserta lain dalam skema.²⁸ Oleh karena itu, skenario pesimis juga secara implisit mempertimbangkan fakta bahwa profil pekerja di sektor konstruksi dan usaha mikro mungkin berbeda dari yang teramati di JHT, dan ini berdampak negatif pada biaya skema.

Tabel 3.5 menyajikan proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020 – dengan dan tanpa usulan pagu yang dapat diasuransikan – di bawah skenario pesimis.

Tabel 3.5.

Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, total penghasilan dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario pesimis (dalam rupiah)

Penghasilan	Laki-laki			Perempuan		
	Pekerja yang diasuransikan (1)	PHK dan pengunduran diri (2)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (2)/(1)	Pekerja yang diasuransikan (3)	PHK dan pengunduran diri (4)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (4)/(3)
Total penghasilan (A)	4 702 881	4 465 753	95%	4 106 704	3 881 928	95%
Dengan pagu yang diusulkan (B)	3 862 296	3 803 712	98%	3 586 671	3 546 038	99%
Dengan pagu yang diusulkan sebagai % dari total penghasilan (B)/(A)	82%	85%	n.a.	87%	91%	n.a.

n.a. = not applicable.

Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2019

Selain itu, skenario pesimis mengasumsikan bahwa PHK akan merepresentasikan 75 persen dari semua pemutusan hubungan kerja. Dengan kata lain, diasumsikan bahwa 75 persen dari semua pemutusan hubungan kerja untuk peserta yang memenuhi persyaratan kelayakan akan mengakibatkan pengajuan klaim.

²⁸ Perlu dicatat bahwa penerapan pagu akan mengurangi kesenjangan yang teramati antara rata-rata penghasilan peserta yang dapat diasuransikan dan rata-rata penghasilan calon pemohon klaim yang dapat diasuransikan. Rata-rata penghasilan calon pemohon klaim yang dapat diasuransikan sekira 1 persen lebih rendah dari rata-rata penghasilan peserta lain dalam skema yang dapat diasuransikan, dengan asumsi pagu 8.939.700 rupiah per bulan pada tahun 2020.

Skenario pesimis mengasumsikan bahwa, rata-rata, profil calon pemohon klaim akan lebih dekat dengan profil terasuransi aktif dalam skema AP. Ini bisa jadi asumsi yang masuk akal jika cakupan diperluas ke pekerja konstruksi, atau jika cakupan bersifat sukarela untuk beberapa kelompok pekerja dan terdapat pilihan terhadap skema tersebut. Memperluas cakupan ke pekerja konstruksi/dengan iuran sukarela juga dapat berkontribusi meningkatkan rasio klaim dalam skema AP. Faktanya, pengusaha di sektor konstruksi seringkali mengandalkan pekerja temporer/musiman untuk penyelesaian proyek. Kemungkinan lain, mencakup pekerja dengan iuran sukarela dapat menimbulkan risiko seleksi merugikan yang lebih besar²⁹ untuk skema AP. Saat kontrak mereka berakhir, pekerja diberhentikan dan menjadi memenuhi syarat untuk mengajukan klaim manfaat AP (selama mereka memenuhi persyaratan kelayakan). Akibatnya, akan terdapat 50 persen lebih banyak pekerja yang mengajukan klaim daripada yang diasumsikan dalam skenario dasar.

Akhirnya, dalam skenario pesimis:

- ▶ diasumsikan biaya administrasi sebesar 0,40 persen dari total penghasilan yang dapat diasuransikan; dan
- ▶ Pengembalian investasi diasumsikan sebesar 1,0 persen lebih rendah daripada skenario dasar.

3.5.2. Skenario optimis

Di bawah skenario optimis, iuran dan manfaat di masa depan dihitung selaras dengan asumsi demografis dan ekonomi makro yang disajikan pada bagian 2.2.3.

Dalam skenario optimis, diasumsikan bahwa distribusi penghasilan peserta skema akan identik dengan yang diasumsikan dalam skenario dasar, tetapi penghasilan calon pemohon klaim setelah penerapan pagu 8.939.700 rupiah per bulan pada tahun 2020 akan menjadi 24 persen lebih rendah daripada rata-rata penghasilan peserta lain dalam skema. Skenario ini secara implisit mengasumsikan bahwa profil pekerja di sektor konstruksi dan usaha mikro mungkin berbeda dari yang teramati di JHT, dan ini berdampak positif pada biaya skema.

Tabel 3.6 menyajikan proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020 – dengan dan tanpa usulan pagu yang dapat diasuransikan – di bawah skenario optimis.

²⁹ Seleksi merugikan mengacu pada kemungkinan individu berisiko tinggi dicakup dalam skema dengan persyaratan yang sama seperti pekerja lain. Pekerja dengan risiko lebih tinggi menjadi pengangguran yang dicakup secara sukarela memiliki dorongan yang jauh lebih besar untuk bergabung dengan skema AP daripada pekerja lain yang memiliki pekerjaan yang aman dan stabil. Demikian pula, pekerja mandiri yang dicakup dalam skema AP akan berada dalam posisi untuk "mengendalikan" klaim mereka dan berpotensi menyalahgunakan sistem.

Tabel 3.6.

Proyeksi rata-rata penghasilan pada tahun 2020, total penghasilan dan dengan pagu yang diusulkan, menurut jenis kelamin – Skenario optimis (dalam rupiah)

Penghasilan	Laki-laki			Perempuan		
	Pekerja yang diasuransikan (1)	PHK dan pengunduran diri (2)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (2)/(1)	Pekerja yang diasuransikan (3)	PHK dan pengunduran diri (4)	PHK dan pengunduran diri sebagai % dari pekerja yang diasuransikan (4)/(3)
Total penghasilan (A)	4 702 881	3 135 622	67%	4 106 704	2 761 423	67%
Dengan pagu yang diusulkan (B)	3 862 296	2 963 930	77%	3 586 671	2 706 795	75%
Dengan pagu yang diusulkan sebagai % dari total penghasilan (B)/(A)	82%	95%	n.a.	87%	98%	n.a.

n.a. = not applicable.

Sumber: Penghitungan penulis berdasarkan statistik rinci BPJS-TK yang diberikan mengenai skema JHT, 2019

Selain itu, skenario ini mengasumsikan bahwa PHK akan merepresentasikan 25 persen dari semua pemutusan hubungan kerja. Dengan kata lain, diasumsikan bahwa 25 persen dari semua pemutusan hubungan kerja untuk peserta yang memenuhi persyaratan kelayakan akan mengakibatkan pengajuan klaim.

Skenario optimis mengasumsikan bahwa pekerja yang membayar iuran pada skema AP pada umumnya akan memiliki pekerjaan yang lebih stabil dan terjamin daripada yang diasumsikan dalam skenario dasar. Akibatnya, pekerja yang dicakup oleh AP yang akan mengajukan klaim hanya separuh dari yang diasumsikan di dalam skenario dasar.

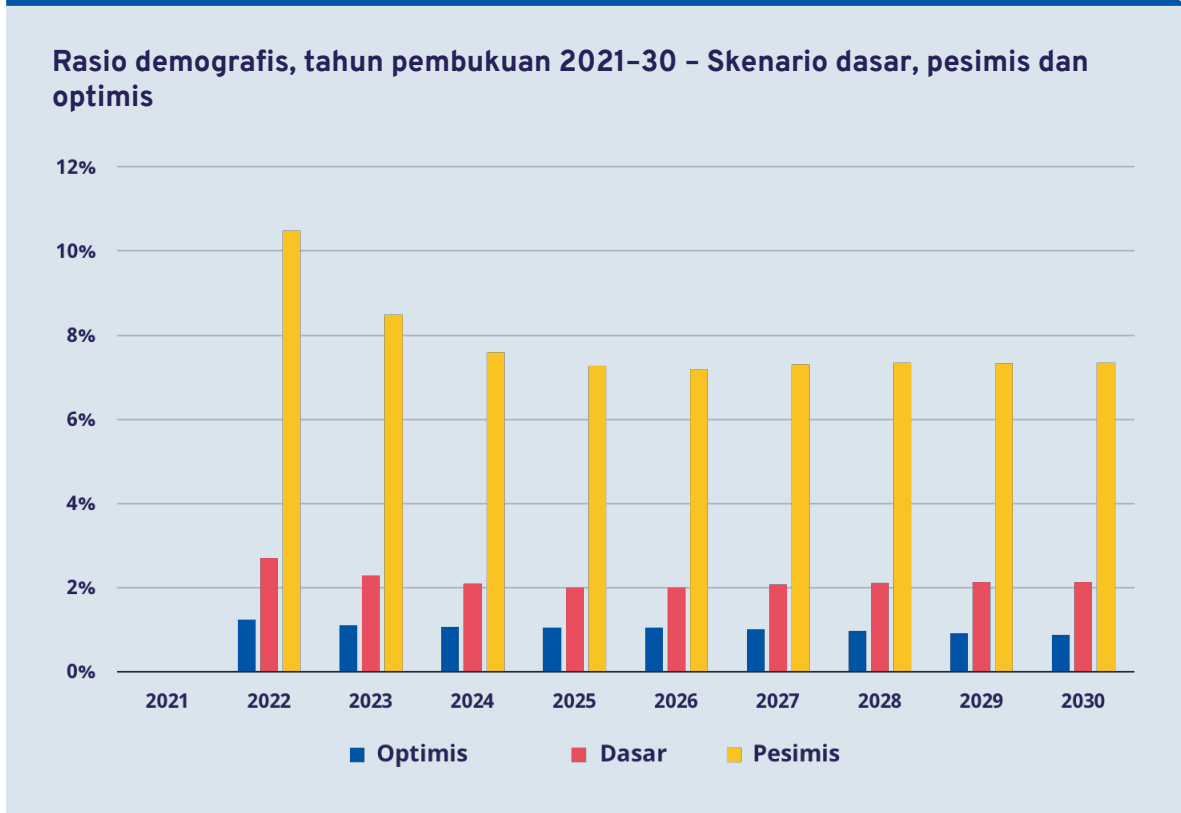
Akhirnya, dalam skenario optimis:

- ▶ diasumsikan biaya administrasi 0,20 persen dari total penghasilan yang dapat diasuransikan; dan
- ▶ Pengembalian investasi diasumsikan 1,0 persen lebih tinggi daripada di dalam skenario dasar.

3.5.3. Proyeksi demografis dan keuangan

Gambar 3.3 menyajikan rasio demografis skema dari tahun pembukuan 2021 hingga tahun pembukuan 2030 (inklusif) untuk opsi desain yang diusulkan, di bawah semua skenario yang dianalisis (dasar, pesimis dan optimis).

Gambar 3.3.



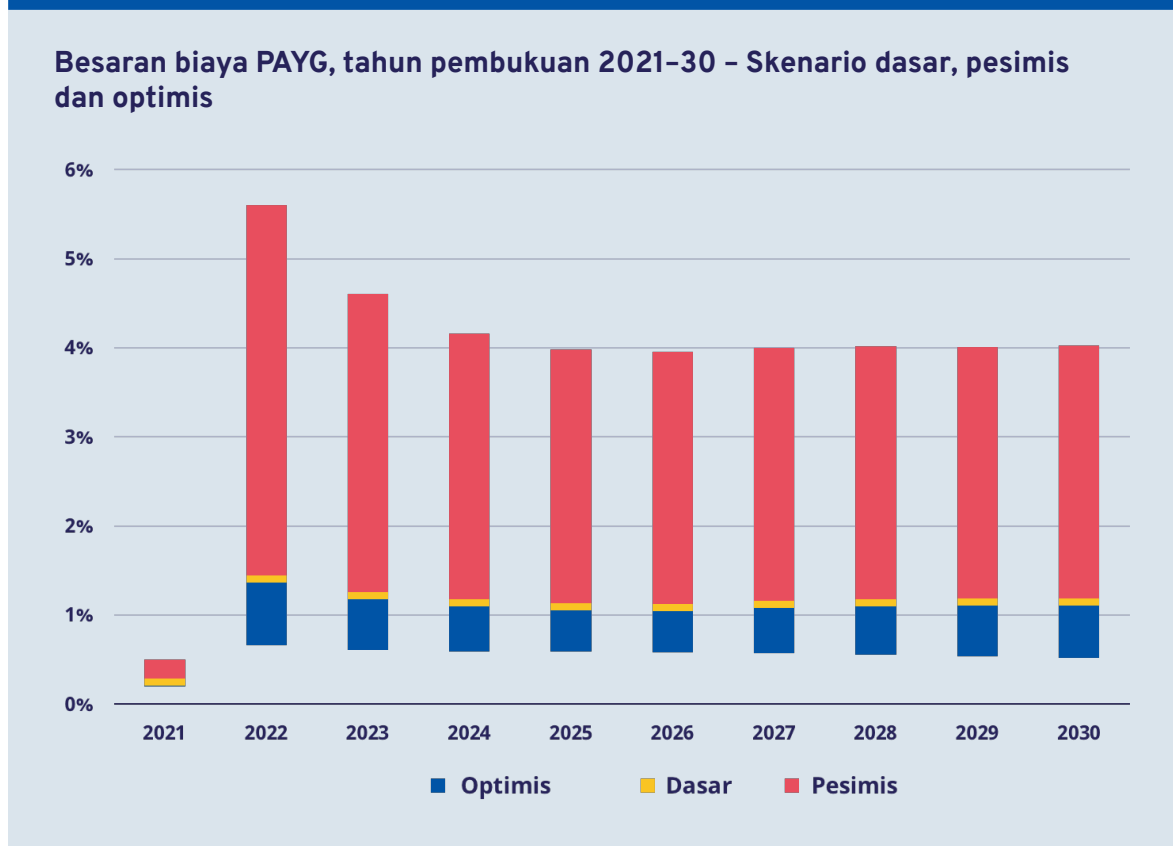
Sumber: Perhitungan penulis.

Selama periode proyeksi, opsi desain yang diusulkan diproyeksikan akan memberikan kompensasi AP kepada sejumlah pekerja yang diperkirakan berkisar dari 1 persen (skenario optimis) hingga 11 persen (skenario pesimis) dari proyeksi jumlah pembayar iuran aktif dalam skema. Ini sebanding dengan asumsi sekira 2 persen dari proyeksi rata-rata jumlah pembayar iuran aktif dalam skema di bawah skenario dasar.

Selama periode proyeksi, rata-rata kompensasi AP diharapkan merepresentasikan antara 37 persen (skenario optimis) dan 48 persen (skenario pesimis) dari rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan di bawah opsi desain yang diusulkan. Ini sebanding dengan 42 persen di bawah skenario dasar.

Gambar 3.4 menyajikan besaran total biaya PAYG (termasuk pengeluaran manfaat dan administrasi) untuk opsi desain yang diusulkan di bawah semua skenario yang dianalisis (dasar, pesimis dan optimis).

Gambar 3.4.



Sumber: Perhitungan penulis.

Di bawah skenario optimis, besaran biaya PAYG tidak diproyeksikan melebihi 0,7 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan di bawah opsi desain yang diusulkan. Di bawah skenario pesimis, besaran biaya PAYG dapat mencapai hingga 5,6 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan.

Tabel 3.7 menyajikan temuan utama dari proyeksi keuangan dasar.

Tabel 3.7.**Rangkuman temuan utama – Skenario dasar, pesimis dan optimis**

	Pesimis	Dasar	Optimis
Pengeluaran manfaat saja			
Besaran iuran yang disarankan (dalam persen) ¹	4,27	1,04	0,42
Besaran iuran minimum untuk memastikan keberlanjutan skema (dalam %) ²	3,41	0,83	0,34
Proyeksi tahun habisnya cadangan dengan besaran iuran 1% ³	2022	n.a.	n.a.
pengeluaran Manfaat dan administrasi			
Besaran iuran yang disarankan (dalam persen) ¹	4,89	1,35	0,66
Besaran iuran minimum untuk memastikan keberlanjutan skema (dalam %) ²	3,91	1,08	0,54
Proyeksi tahun habisnya cadangan dengan besaran iuran 1% ³	2022	2024	n.a.

n.a. = tidak berlaku.

¹ Besaran iuran yang disarankan adalah besaran iuran yang diperlukan untuk memungkinkan skema mengakumulasi cadangan stabilisasi dua kali total biaya (biaya manfaat dan biaya administrasi) selama periode proyeksi sepuluh tahun.

² Mengacu pada besaran iuran yang akan cukup untuk tetap berkelanjutan selama periode proyeksi (tidak ada akumulasi cadangan stabilisasi di akhir periode proyeksi).

³ Tahun ketika iuran yang diterima akan lebih sedikit daripada manfaat dan biaya yang diproyeksikan jika besaran iuran 1% diterapkan, dan oleh karena itu, ketika pembiayaan tambahan akan diperlukan.

Berdasarkan proyeksi yang dibuat, yang diambil dari skenario dasar, pesimis dan optimis yang telah dirinci sebelumnya, besaran iuran tahunan yang akan menjamin keberlanjutan skema AP dan akumulasi cadangan stabilisasi selama periode proyeksi sepuluh tahun akan berkisar antara 0,66 hingga 4,89 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan untuk opsi desain yang diusulkan.

4



**PERTIMBANGAN
KEBIJAKAN**

Pertimbangan kebijakan

Bagian ini menganalisis masalah kebijakan utama terkait opsi desain yang diusulkan, dengan mempertimbangkan konteks pasar tenaga kerja tertentu, kerangka hukum sistem AP, dan berbagai pengamatan yang dilakukan di seluruh laporan ini.

4.1. Pengaturan transisi

Sebagaimana disajikan pada tabel 3.1 di atas, opsi desain yang diusulkan mensyaratkan minimal 12 bulan iuran selama periode 24 bulan sebelumnya agar memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat AP. Oleh karena itu, tidak ada peserta yang akan mengumpulkan jumlah bulan iuran yang cukup dalam skema AP pada tahun pertama pelaksanaannya agar memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat.

Oleh karena itu, pengaturan transisi berikut dapat diusulkan: peserta yang telah mengumpulkan minimal 12 bulan iuran selama periode 24 bulan sebelumnya di JKK (yaitu, hingga tanggal klaim) dapat memenuhi syarat untuk mendapatkan kompensasi. Biaya pengaturan transisi ini telah dinilai untuk tahun 2021 untuk opsi desain yang diusulkan, berdasarkan skenario dasar, pesimis dan optimis yang diuraikan sebelumnya. Karena tidak ada data yang diberikan tentang peserta yang secara eksklusif dicakup dalam skema JKK, biaya pengaturan transisi yang diusulkan telah diprorata dengan perkiraan total peserta JHT dan JKK.³⁰ Hasilnya disajikan pada tabel 4.1.

Tabel 4.1.

Perkiraan biaya pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021 (dalam triliun rupiah)

Skenario	Perkiraan biaya pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021 (dalam triliun rupiah)	Besaran iuran tambahan yang diperlukan selama periode proyeksi untuk membiayai pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021 (dalam persen)
Pesimis	37,9	0,36
Dasar	13,8	0,13
Optimis	5,5	0,05

Catatan: Perkiraan biaya pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021 tidak mencakup pengeluaran administrasi. Pengeluaran administrasi diasumsikan dibayar sepenuhnya oleh skema AP.

³⁰ Pada tahun 2018, jumlah total pekerja yang dicakup dalam JHT diperkirakan mencapai 15.270.000 sedangkan jumlah pekerja yang dicakup dalam JHT dan JKK diperkirakan mencapai 19.427.000. Untuk memperkirakan biaya pengaturan transisi yang diusulkan, faktor 1,272 ($1,272 = 19.472.000 \div 15.270.000$) telah diterapkan pada biaya pengaturan transisi yang diusulkan, yang akan berlaku secara eksklusif untuk peserta JHT.

Perkiraan biaya pengaturan transisi yang diusulkan untuk tahun 2021 akan berkisar antara 5,5 hingga 37,9 triliun rupiah untuk opsi desain yang diusulkan (masing-masing skenario optimis dan pesimis), dengan perkiraan biaya sekira 13,8 triliun rupiah di bawah skenario perkiraan terbaik. Biaya pengaturan transisi dapat dibayar oleh Pemerintah atau dapat dibiayai melalui kenaikan besaran iuran selama periode proyeksi. Kenaikan besaran iuran yang diperlukan akan berkisar antara 0,05 hingga 0,36 persen (masing-masing skenario optimis dan pesimis), dengan kenaikan yang diperlukan sekira 0,13 persen di bawah skenario perkiraan terbaik.

▶ 4.2. Mencakup pekerja konstruksi atau musiman

Skema AP bermaksud untuk mencakup semua pekerja di perusahaan sektor swasta, serta pekerja konstruksi dalam jangka menengah.

Memperluas cakupan kepada pekerja konstruksi dapat meningkatkan insiden klaim yang dialami oleh skema AP, dan oleh karena itu juga meningkatkan biaya skema (meskipun ini akan bergantung pada persyaratan kelayakan). Misalnya, pengusaha di sektor konstruksi mungkin mengandalkan pekerja sementara atau musiman untuk penyelesaian proyek. Pada saat pekerjaan proyek berakhir, pekerja dengan kontrak jangka pendek berhenti bekerja atau pekerja mungkin diberhentikan dan dapat memenuhi syarat untuk mengajukan klaim manfaat AP (jika mereka memenuhi persyaratan kelayakan). Mensyaratkan iuran 12 bulan kepada skema dalam periode 24 bulan tampaknya tepat untuk mengurangi potensi risiko penyalahgunaan dari pekerja sementara atau musiman yang dapat (dengan persyaratan yang tidak terlalu ketat) mengklaim manfaat secara rutin, misalnya setelah setiap kontrak atau musim.

Kami merekomendasikan skema AP harus bersifat wajib untuk semua pekerja di sektor yang dicakup oleh skema tersebut. Memperbolehkan pekerja atau pemberi kerja mereka untuk bergabung dengan skema secara sukarela akan menimbulkan risiko seleksi merugikan yang lebih besar untuk skema AP. Seleksi merugikan mengacu pada kemungkinan individu berisiko tinggi (dalam hal ini, pekerja yang berisiko tinggi menjadi pengangguran) untuk dicakup dalam skema dengan persyaratan yang sama seperti peserta lainnya. Pekerja yang berisiko tinggi menjadi pengangguran akan jauh lebih besar terdorong untuk bergabung dengan skema AP dibandingkan pekerja lain yang memiliki pekerjaan yang aman dan stabil. Memperbolehkan peserta untuk dicakup secara sukarela kemungkinan akan mendorong sekelompok pekerja berisiko tinggi dan mencegah sekelompok pekerja berisiko rendah untuk bergabung dengan skema, sehingga meningkatkan biaya keseluruhan skema AP.

▶ 4.3. Perbandingan dengan dua sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja menganggur saat ini

Pembayaran pesangon wajib dan penarikan *lump sum* dari JHT saat ini menjadi dua sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja menganggur. Hingga bulan Januari 2021, tidak jelas bagi ILO apakah skema AP akan menggantikan atau melengkapi dua sumber utama pengganti penghasilan bagi pekerja menganggur di Indonesia.

Tabel 4.2 membandingkan uang pesangon dengan kompensasi AP dari opsi desain yang diusulkan.

Tabel 4.2.

Perbandingan uang pesangon dan opsi desain skema asuransi pengangguran yang diusulkan

Masa kerja	Uang pesangon ¹	Opsi desain yang diusulkan ²
Kurang dari 1 tahun	1 bulan upah	n.a.
1-2 tahun	2 bulan upah	Hingga 3 bulan upah ³
2-3 tahun	3 bulan upah	
3-4 tahun	4 bulan upah	
4-5 tahun	5 bulan upah	
5-6 tahun	6 bulan upah	
6-7 tahun	7 bulan upah	
7-8 tahun	8 bulan upah	
8 tahun ke atas	9 bulan upah	

n.a. = tidak berlaku.

¹ Upah yang digunakan untuk penghitungan uang pesangon adalah gaji pokok ditambah tunjangan tetap, yaitu tunjangan yang tidak terkait dengan kinerja atau ketidakhadiran. Tunjangan tetap (tidak melebihi 25% dari total gaji) bisa jadi, misalnya, untuk makanan, tempat tinggal atau transportasi.

² Upah yang digunakan untuk penghitungan kompensasi AP berdasarkan opsi desain yang diusulkan adalah rata-rata penghasilan (gaji pokok dan tunjangan tetap kecuali tunjangan non-upah) selama 6 bulan sebelum klaim, hingga maksimum 8.939.700 rupiah per bulan pada tahun 2020.

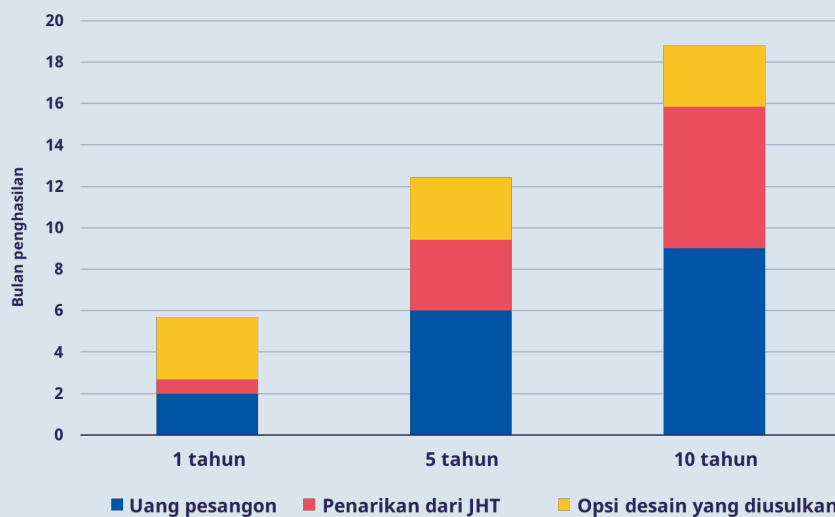
³ Opsi desain yang diusulkan mensyaratkan minimal 12 bulan iuran selama Jangka waktu 24 bulan sebelumnya untuk memenuhi syarat mendapatkan manfaat AP

Sumber: UU Ketenagakerjaan 2003, pasal 156.

Gambar 4.1. mengilustrasikan jumlah yang dapat disediakan untuk pekerja yang di-PHK sehubungan dengan penghasilan bulanan mereka sebelumnya.

Gambar 4.1.

Jumlah yang disediakan untuk pekerja yang di-PHK sehubungan dengan penghasilan bulanan mereka sebelumnya, menurut masa kerja



Catatan:
Untuk penyederhanaan, pengembalian investasi pada rekening tabungan JHT diasumsikan identik dengan pertumbuhan penghasilan peserta.

Sumber: Perhitungan penulis.

Sebagaimana disajikan pada gambar 4.1, di bawah opsi desain yang diusulkan:

- ▶ Seorang pekerja yang di-PHK berpotensi menerima jumlah yang setara dengan hampir enam bulan penghasilan mereka sebelumnya setelah hanya satu tahun masa kerja. Jumlah ini terdiri dari pesangon (dua bulan), penarikan dari rekening tabungan JHT mereka (0,684 bulan = 12 bulan x 5,7 persen) dan kompensasi AP (hingga tiga bulan – enam bulan pembayaran dengan besaran 50 persen gaji – di bawah opsi desain yang diusulkan³¹). Dua unsur pertama akan dibayarkan segera dalam bentuk *lump sum*, dengan kompensasi AP dibayarkan secara bulanan (demikian juga halnya dengan dua contoh di bawah).
- ▶ Seorang pekerja yang di-PHK dapat memiliki akses ke lebih dari 12 bulan penghasilan mereka sebelumnya setelah lima tahun bekerja. Jumlah ini terbagi antara uang pesangon (enam bulan), penarikan dari rekening tabungan JHT mereka (3,42 bulan = 60 bulan x 5,7 persen) dan kompensasi AP (hingga tiga bulan setara gaji berdasarkan opsi desain yang diusulkan).
- ▶ Seorang pekerja yang di-PHK dapat memiliki akses ke lebih dari 18 bulan penghasilan mereka sebelumnya setelah sepuluh tahun bekerja. Jumlah ini terbagi antara uang pesangon (sembilan bulan), penarikan dari rekening tabungan JHT mereka (6,84 bulan = 120 bulan x 5,7 persen) dan kompensasi AP (hingga tiga bulan setara gaji berdasarkan opsi desain yang diusulkan).

Terdapat risiko memberikan pengganti penghasilan yang terlalu murah hati bagi pekerja menganggur. Faktanya, memberikan paket kompensasi pengangguran yang terlalu murah hati dapat mengurangi dorongan pekerja menganggur untuk mencari pekerjaan, dan pada saat yang sama dapat meningkatkan durasi pengangguran. Pada saat yang sama, terdapat risiko bahwa manfaat skema AP dirancang dengan asumsi bahwa seseorang juga menerima pembayaran pesangon dan penarikan tabungan JHT di atas, padahal kenyataannya, ini mungkin tidak terjadi karena kurangnya kepatuhan pemberi kerja untuk pesangon dan tidak cukupnya tabungan untuk JHT.

Program uang pesangon wajib yang dijalankan secara paralel dengan skema AP dapat dianggap berlebihan. Negara-negara yang menawarkan kedua jenis program ini secara bersamaan biasanya menggunakannya dengan cara yang saling melengkapi, alih-alih untuk menaikkan besaran tunjangan pengangguran secara keseluruhan. Koordinasi yang tepat antara skema AP dan program uang pesangon mungkin akan mengurangi biaya keseluruhan sistem tersebut dan mengurangi masalah kepatuhan yang teramat dalam program uang pesangon di Indonesia.

Perlu juga dicatat bahwa pekerja yang menarik iurannya dari rekening tabungan JHT secara rutin – yaitu, setiap kali mereka menjadi pengangguran – akan menghadapi tantangan keuangan yang besar saat pensiun, dan JHT harus difokuskan pada kebutuhan pensiun. Guna memastikan bahwa skema AP dan JHT memenuhi tujuan utamanya, sangat disarankan untuk mencegah penarikan lebih lanjut dari JHT untuk tujuan pemutusan hubungan kerja tidak sukarela setelah skema AP diimplementasikan sepenuhnya.

³¹ Dihitung sebagai 6 bulan x 50 persen tingkat penggantian = 3 bulan.

▶ 4.4. Mekanisme penetapan besaran

Berlawanan dengan skema pensiun, yang memberikan tunjangan jangka panjang yang diperoleh selama 20 sampai 40 tahun dan setelah itu dibayarkan untuk 20 hingga 30 tahun berikutnya, asuransi pengangguran memberikan manfaat jangka pendek yang dibayarkan dalam jangka waktu kurang dari satu tahun. Skema pensiun membutuhkan kebijakan pendanaan, baik formal maupun informal, untuk menentukan tingkat pra-pendanaan kewajiban jangka panjang mereka, dengan pilihan kebijakan yang berkisar antara PAYG dan pendanaan penuh. Secara alami, manfaat jangka pendek biasanya dibiayai secara PAYG. Biasanya, skema manfaat jangka pendek, dan terutama skema AP, menyimpan cadangan risiko guna menyerap kenaikan tidak terduga dalam pembayaran manfaat. Karena sifat manfaat yang jangka pendek, besaran iuran (atau premi) skema AP perlu lebih sering direvisi daripada skema pensiun. Seringkali, penilaian aktuarial skema pengangguran dilakukan setiap tahun guna merevisi besaran iuran sesuai dengan mekanisme penetapan besaran yang telah ditentukan sebelumnya.

Bagian 3.2.6 di atas menjelaskan bagaimana tingkat besaran iuran yang diusulkan, yang mempertimbangkan biaya manfaat dan biaya administrasi serta pendapatan investasi, dinilai untuk opsi desain yang diusulkan di bawah masing-masing skenario (skenario dasar, pesimis dan optimis). Dalam laporan ini, digunakan mekanisme sebagai berikut:

Akumulasi cadangan stabilisasi secara bertahap selama periode sepuluh tahun yang setara dengan minimal dua kali total pengeluaran bulanan (biaya manfaat dan biaya administrasi) di tahun kesepuluh operasional program. Mekanisme yang digunakan juga menetapkan bahwa selama sepuluh tahun periode proyeksi, cadangan akan selalu positif sehingga tidak akan diperlukan pendanaan eksternal.

Mekanisme penetapan besaran dan kebijakan pembiayaan biasanya menentukan periode proyeksi yang besarnya dihitung tersebut, tingkat cadangan risiko, aturan penggunaan aset yang melebihi cadangan risiko, serta bagaimana besaran iuran dibagi bersama antara pekerja, pemberi kerja dan Pemerintah. Penilaian aktuarial biasanya dilakukan setiap satu hingga tiga tahun untuk merevisi besaran iuran sesuai dengan mekanisme penetapan besaran yang telah ditentukan sebelumnya. Persyaratan untuk melakukan penilaian aktuarial terhadap skema dan apa yang dicakupnya harus dicantumkan di dalam Undang-undang, bersama dengan frekuensi evaluasi tersebut.

Sebagai contoh, di Kanada, penetapan besaran premi tahunan ditentukan di pasal 66, Bagian III Undang-Undang Asuransi Ketenagakerjaan. Pasal 66 (1) menyatakan sebagai berikut:

Penetapan besaran premi tahunan

66(1) Tunduk pada ayat (7) dan pasal 66.32, Komisi akan menetapkan besaran premi setiap tahun guna menghasilkan pemasukan premi yang cukup untuk memastikan bahwa, pada akhir periode tujuh tahun yang dimulai pada awal pada tahun itu, total jumlah yang dikreditkan ke Rekening Operasional Asuransi Ketenagakerjaan setelah tanggal 31 Desember 2008 sama dengan jumlah yang dibebankan ke Rekening tersebut setelah tanggal tersebut.

Kajian ekonomi telah menunjukkan bahwa perubahan mendadak pada besaran iuran merugikan penciptaan dan pemeliharaan lapangan kerja, sehingga harus dihindari selama resesi. Ini menyebabkan perlunya membentuk cadangan risiko yang cukup untuk memungkinkan besaran iuran tetap sama ketika terjadi penurunan ekonomi. Namun, penting bahwa terdapat kebijakan pembiayaan dan besaran iuran jelas yang transparan dan dikomunikasikan secara efektif untuk menghindari ukuran cadangan semacam itu menjadi perdebatan. Misalnya, cadangan yang besar dapat digunakan sebagai alasan untuk menurunkan besaran iuran; sementara sebagian otoritas publik mungkin melihat cadangan AP yang besar sebagai sumber dana yang mudah untuk proyek lain. Dalam kedua kasus tersebut, akan ada risiko menipisnya cadangan di bawah tingkat yang aman. Mekanisme penetapan besaran akan memberikan panduan untuk menentukan tingkat yang tepat untuk cadangan risiko dan besaran iuran untuk skema tersebut.

Karena skema asuransi pengangguran merupakan skema dengan manfaat jangka pendek di mana iuran mungkin harus lebih sering diubah dibandingkan skema pensiun, maka direkomendasikan agar besaran iuran skema AP yang akan datang didasarkan pada mekanisme penetapan besaran dan penilaian aktuaria yang dihasilkan setiap dua hingga tiga tahun, alih-alih menguncinya untuk jangka waktu yang tidak terbatas. Mekanisme penetapan besaran juga harus menjelaskan bagaimana besaran iuran dibagi bersama antara pekerja, pemberi kerja dan Pemerintah.

Oleh karena itu kami merekomendasikan agar penilaian aktuaria dilakukan setiap dua atau tiga tahun, tetapi pada tahun pertama operasional, pengalaman harus dipantau secara ketat. Ini dapat dilakukan melalui tinjauan arus kas setiap triwulan atau dua kali setahun.

4.5. Pemantauan dan pengumpulan data yang tepat

Meskipun analisis terhadap data yang diberikan oleh BPJS-TK tentang kepesertaan dan penerima manfaat JHT dapat membantu memahami bagaimana skema AP akan berperilaku dalam konteks unik Indonesia, menilai biaya skema AP membutuhkan data yang sangat spesifik dan perspektif riwayat konteks dan pasar tenaga kerja yang terkadang sangat sulit diperoleh sebelum program diluncurkan. Penting juga untuk menyebutkan bahwa, karena laporan keuangan JHT tidak tersedia, maka tidak mungkin bagi ILO untuk memeriksa konsistensi antara laporan keuangan JHT dan data yang diberikan mengenai peserta dan penerima manfaat JHT yang menjadi dasar laporan ini. Perbandingan antara laporan keuangan dan data tentang peserta dan penerima manfaat memungkinkan adanya rekonsiliasi data. Selain itu, tidak ada data yang diperoleh tentang pembayaran pesangon wajib. Ini menambah ketidakpastian pada perkiraan biaya yang disajikan dalam laporan ini.

Setelah skema AP diimplementasikan, penting untuk mulai mengumpulkan data dan statistik tentang peserta dan penerima manfaatnya dengan tujuan untuk memungkinkan pemahaman yang lebih baik tentang interaksi antara demografi, ekonomi, pasar tenaga kerja, dan pengalaman skema. Pengumpulan data dan statistik semacam itu tidak hanya akan berkontribusi pada pemantauan skema yang lebih baik, tetapi juga memberikan panduan bagi pengambil keputusan untuk penetapan kebijakan.

Salah satu tantangan terbesar dalam memperkirakan biaya skema AP terletak pada ketidakpastian seputar proporsi pemutusan hubungan kerja tidak sukarela. Menurut BPJS-TK, program uang pesangon di Indonesia memberikan dorongan bagi pemberi kerja untuk menyatakan pemutusan hubungan kerja tidak sukarela sebagai pengunduran diri, alih-alih PHK. Saat menerapkan skema AP, penting untuk menerapkan mekanisme untuk memastikan pengakuan dan pemantauan yang tepat atas pemutusan hubungan kerja sukarela dan tidak sukarela.

▶ 4.6. Manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan

Asuransi pengangguran merupakan salah satu manfaat jaminan sosial yang paling sulit dikelola, mengingat perlunya mencegah penerimaan tunjangan pengangguran dan penghasilan dari kerja secara bersamaan. Klaim tunjangan harus diperiksa dengan cermat dan upaya pencari kerja untuk mendapatkan pekerjaan harus dipantau secara ketat, sehingga membutuhkan layanan ketenagakerjaan yang memiliki staf yang baik. Keberadaan sektor informal yang besar di Indonesia meningkatkan risiko terkait dengan implementasi skema AP jika penerima manfaat dapat bekerja secara informal.³² Terbatasnya kapasitas administratif pemerintah untuk mengelola skema AP dan memantau pencarian kerja menambah masalah. Membatasi akses dan kemurahan hati tunjangan pengangguran mungkin membatasi kebocoran ini, tetapi mengorbankan jangkauan dan potensi manfaat skema AP. Ini meningkatkan kebutuhan akan skema AP yang berfungsi dengan baik di Indonesia.

Berbeda dengan skema lain yang diselenggarakan oleh BPJS-TK, penyelenggaraan skema AP akan memerlukan keterlibatan aktif lembaga-lembaga lain, termasuk Kementerian Ketenagakerjaan atau dinas ketenagakerjaan daerah. Pencarian kerja aktif merupakan syarat untuk menerima tunjangan pengangguran, beserta pelaporan rutin, kehadiran di konseling dan wawancara pemantauan, dan penerimaan tawaran pekerjaan yang sesuai. Manfaat AP dengan demikian dapat dibandingkan, misalnya, dengan pembayaran pesangon pasif atau penarikan JHT, yang tidak mempermasalahkan apakah penerima melakukan pencarian kerja, mengikuti prakarsa pelatihan, atau mendaftar di dinas ketenagakerjaan.³³ Tanpa implementasi efektif mekanisme pemantauan dan validasi persyaratan kelayakan untuk pembayaran manfaat berkelanjutan semacam itu, biaya skema AP akan lebih tinggi.

Kualifikasi ulang pencari kerja serta pelatihan di tempat kerja juga merupakan bagian dari Kebijakan Pasar Tenaga Kerja Aktif (KPTKA) yang efektif. Memang, salah satu peran kunci layanan ketenagakerjaan adalah mencocokkan lowongan pekerjaan dengan pekerja terampil. Layanan semacam itu dapat membantu pengusaha menemukan pekerja yang memiliki keterampilan yang dibutuhkan dengan cepat dan mengurangi lamanya waktu menganggur pekerja dengan keterampilan tertentu.

³² Romain Duval dan Prakash Loungani, "Designing Labour Market Institutions in Emerging and Developing Economies: Evidence in Policy Options", IMF Staff Discussion Note No. SDN/19/04, 2019.

³³ Bédard, Carter, dan Tsuruga, *Legal, Financial and Administrative Considerations for an Employment Insurance System in Indonesia*.

Untuk mencapai salah satu tujuan utama skema asuransi pengangguran, yakni untuk meningkatkan kecakapan kerja dan membantu pekerja menemukan pekerjaan yang sesuai, manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan memainkan peran penting. Oleh karena itu, sangat disarankan untuk mengkaji bagaimana manajemen kasus dan layanan ketenagakerjaan dapat ditangani secara efisien di Indonesia.

▶ 4.7. Kepatuhan terhadap Konvensi ILO

Perlindungan terhadap pengangguran dicakup oleh Konvensi Jaminan Sosial (Standar Minimum), 1952 (No. 102), dan Konvensi Promosi Ketenagakerjaan dan Perlindungan terhadap Pengangguran, 1988 (No. 168), serta Rekomendasi Promosi Ketenagakerjaan dan Perlindungan terhadap Pengangguran, 1988 (No. 176) yang menyertainya, dan Rekomendasi Standar Perlindungan Sosial, 2012 (No. 202).

Konvensi No. 102 merupakan Konvensi unggulan ILO tentang jaminan sosial. Konvensi tersebut mencakup sembilan cabang jaminan sosial, termasuk perlindungan terhadap pengangguran, dan menentukan konfigurasi parameter minimum berkenaan dengan definisi risiko yang dicakup, orang yang dilindungi, tingkat tunjangan pengangguran, periode yang diperlukan untuk pembayaran tunjangan, dan masa tunggu awal di mana tunjangan mungkin tidak diberikan. Konvensi No. 168 dan Rekomendasi No. 176 mencerminkan cara berpikir baru yang melampaui sistem jaminan sosial ke lingkungan sosio-ekonomi eksternal di mana jaminan sosial berinteraksi dengan pasar tenaga kerja, pengembangan sumber daya manusia, dan perekonomian secara umum.

Konvensi No. 168 dan Rekomendasi No. 176 menetapkan standar lanjutan untuk sistem perlindungan pengangguran dan memperkenalkan ketentuan tentang promosi ketenagakerjaan yang menekankan pentingnya koordinasi antara jaminan sosial dan kebijakan ketenagakerjaan. Kebijakan ketenagakerjaan dan perlindungan pengangguran sekarang harus dilihat dalam sebuah hubungan yang dinamis.

Langkah-langkah jaminan sosial dipandang sebagai cara untuk mencapai tujuan ganda: promosi pekerjaan dan perlindungan pekerja terhadap pengangguran. Diperlukan juga mengkoordinasikan dan mengkonsolidasikan konseling ketenagakerjaan dan mekanisme dukungan penghasilan, yang akan menjadi tujuan akhir promosi ketenagakerjaan. Dengan demikian, tujuan melindungi pekerja dan keluarganya dari kehilangan pekerjaan atau penghasilan mencakup tujuan ganda: di satu sisi, memberikan jaminan penghasilan untuk melindungi pekerja menganggur dan keluarganya dari kemiskinan (melalui tunjangan pengangguran); dan di sisi lain, meningkatkan kecakapan kerja melalui pelatihan dan pelatihan ulang, dan memfasilitasi pengembalian secepat mungkin ke pasar tenaga kerja (melalui KPTKA).

Oleh karena itu, selain dukungan finansial, langkah-langkah perlindungan pengangguran harus mencakup bantuan untuk membantu orang mendapatkan pekerjaan melalui konseling karir, layanan ketenagakerjaan, pelatihan vokasi, dan lain-lain. Memfasilitasi untuk kembali bekerja lebih awal memiliki keuntungan ganda yaitu menjaga angkatan kerja tetap aktif dan produktif, dan membatasi pengeluaran dana AP.

Oleh karena itu, pendekatan standar ILO untuk perlindungan pengangguran mencakup: perlindungan sosial komprehensif, dengan memberikan jaminan penghasilan atau penggantian penghasilan melalui tunjangan berkala dan terduga; promosi ketenagakerjaan, termasuk melalui kebijakan ketenagakerjaan aktif untuk membantu pencari kerja serta pemberi kerja; pembentukan layanan untuk memfasilitasi pencarian kerja aktif dengan menghubungkannya dengan kebijakan publik lainnya; dan koordinasi yang erat antara kebijakan perlindungan pengangguran dan promosi ketenagakerjaan. Pendekatan ini dianggap menawarkan perlindungan terbaik jika terjadi pengangguran dan/atau setengah pengangguran, karena itu membantu memastikan hak pekerja atas jaminan penghasilan dan akses ke pekerjaan.

Meskipun pemangku kepentingan dapat setuju untuk mengadopsi ketentuan AP yang berbeda dari yang diusulkan dalam laporan ini, sangat disarankan agar ketentuan skema yang akan datang mematuhi Konvensi ILO No. 102 tentang standar minimum jaminan sosial yang diakui secara internasional. Desain skema yang diusulkan memenuhi persyaratan ini. Informasi lebih lanjut tentang Konvensi dan Rekomendasi ILO dapat diberikan.

▶ Lampiran I. Metodologi umum penilaian aktuaria

Penilaian aktuaria ini menggunakan metodologi komprehensif yang dikembangkan oleh Unit Layanan Aktuaria Departemen Perlindungan Sosial ILO untuk meninjau situasi keuangan skema AP.

A3.1. Tujuan proyeksi kompensasi AP

Tujuan dari model AP ada dua. Pertama, model tersebut digunakan untuk menilai kelayakan finansial skema yang diusulkan selama periode proyeksi. Ini mengacu pada keseimbangan antara pendapatan dan pengeluaran skema. Jika terjadi ketidakseimbangan, direkomendasikan untuk merevisi besaran iuran, atau struktur manfaat. Kedua, model tersebut dapat digunakan untuk memeriksa dampak finansial dari berbagai opsi desain, sehingga membantu pengambil kebijakan dalam mendesain ketentuan manfaat dan pembiayaan. Lebih khusus lagi, model tersebut digunakan untuk mengembangkan proyeksi pendapatan dan pengeluaran skema, untuk tujuan:

- ▶ menilai opsi-opsi untuk membangun cadangan risiko atau teknis;
- ▶ mengusulkan besaran iuran yang sesuai dengan tujuan pendanaan; dan
- ▶ menguji bagaimana sistem bereaksi terhadap perubahan kondisi ekonomi dan demografi.

A3.2. Data dan asumsi kepesertaan

Apa yang diperlukan berkenaan dengan setiap asumsi yang relevan adalah perspektif historis tentang bagaimana setiap faktor berperilaku atau akan berperilaku di bawah program AP, yang kemudian dapat dikaitkan dengan prakiraan ekonomi dan angkatan kerja untuk periode proyeksi. Semua proyeksi didasarkan pada ketersediaan statistik yang memadai untuk asumsi yang diperlukan, tetapi juga pada statistik yang berkaitan dengan karakteristik khusus pekerja yang dicakup dalam skema AP.

Model ini fokus pada karakteristik utama peserta aktif dan penerima manfaat skema di masa depan. Lebih tepatnya, model ini memperhitungkan karakteristik khusus proyeksi pembayar iuran aktif dalam skema tersebut serta karakteristik utama peserta yang berisiko menjadi pengangguran. Peserta yang berisiko menjadi pengangguran ditentukan dengan mengacu pada ketentuan skema dan pengalaman historis skema. Profil peserta didasarkan pada informasi yang dikumpulkan mengenai penghasilan, masa kerja, dan hak pembayar iuran menurut usia.

Asumsi mengenai jumlah peserta yang diasuransikan, tingkat inflasi, tingkat pengembalian riil aset skema, tingkat pertumbuhan gaji riil, serta angka pengangguran dirumuskan berdasarkan sifat kerangka skema dan asumsi tentang kondisi ekonomi masa depan.

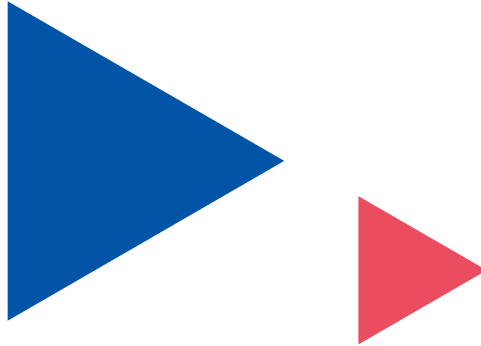
A3.3. Pendekatan proyeksi

Proyeksi AP dibuat mengikuti metodologi bulan demi bulan. Model tersebut menetapkan hubungan antara perkiraan jumlah pengangguran dan perkiraan jumlah penerima manfaat untuk setiap bulan dalam periode proyeksi.

Distribusi teoritis pengangguran dalam bulan tertentu dimodelkan menggunakan fungsi distribusi kelangsungan hidup (*Survival distribution function*) sedangkan distribusi teoritis penerima manfaat pada bulan yang sama dimodelkan menggunakan fungsi kelangsungan hidup (*Survival function*) serupa, tetapi mempertimbangkan parameter spesifik skema (yaitu, syarat kelayakan, masa tunggu dan durasi maksimum pembayaran manfaat). Jumlah penerima manfaat yang dibayar selama bulan tertentu diperoleh dengan menerapkan rasio teoritis penerima manfaat yang menganggur dengan perkiraan jumlah total penganggur selama bulan yang ditentukan.

Model tersebut mencakup sejumlah asumsi untuk menentukan proyeksi awal jumlah penerima manfaat yang memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat. Asumsi ini didasarkan pada pengalaman skema (pemutusan hubungan kerja, proporsi pemutusan yang dianggap tidak sukarela, proporsi peserta, masa kerja terakhir saat pemutusan hubungan kerja, dll.), tetapi juga bergantung pada proyeksi angka pengangguran nasional untuk tahun-tahun mendatang. Setiap perubahan berikutnya pada angka pengangguran, atau perubahan selanjutnya pada parameter skema, dicerminkan dalam jumlah penerima manfaat yang diproyeksikan oleh model. Proyeksi penghasilan yang dapat diasuransikan dibuat sesuai dengan asumsi ekonomi dan ketentuan skema.

Tujuan proyeksi AP bukan untuk memperkirakan perkembangan pendapatan dan pengeluaran skema secara pasti, tetapi untuk memverifikasi kelayakan keuangannya dan juga untuk menilai bagaimana proyeksi arus kas berubah ketika terjadi perubahan tertentu dalam parameter. Ini menyebabkan diperlukannya evaluasi skema berkenaan dengan keseimbangan relatif antara pendapatan dan pengeluaran di masa depan, di bawah berbagai kemungkinan skenario ekonomi.



Advancing social justice, promoting decent work

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

▶ ilo.org/jakarta