

Mei 2017

Background Paper 02

Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perluah Indonesia Mengadakannya?

Meila Riskia



DAFTAR ISI

Daftar Isi	i
Ringkasan	ii
1. Pengertian	1
2. Pengalaman Negara-negara Lain	3
3. Unemployment Insurance dan Agenda Pembangunan Berkelanjutan	9
4. Penutup	14
Daftar Pustaka	16

Ringkasan

1. Mengatasi ketimpangan tidak bisa hanya dilakukan dengan satu cara, melainkan berbagai cara yang saling menunjang untuk mengupayakan penurunan tingkat Ketimpangan secara terus menerus sesuai target Agenda Pembangunan 2030.
2. Asuransi Pencari kerja, Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran dapat menjadi menjadi salah satu cara mengurangi ketimpangan. Orang yang tidak bekerja otomatis tidak memiliki penghasilan sedangkan hidupnya harus terus berjalan untuk mencari pekerjaan lain
3. Indonesia sudah memiliki Sistem Jaminan Sosial yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Namun perlindungan sosial ini tidak mencakup mereka yang terkena PHK atau pencari kerja yang sudah bertahun-tahun. Tunjangan Pencarikerja atau Pengangguran bukan hanya menyentuh goal 10 tapi juga goal 8 SDGs. Jika keduanya dapat disinergikan dalam program Tunjangan ini maka harapannya pembangunan yang berkelanjutan dapat tercapai.
4. Perlu penanganan yang serius terhadap kelompok penganggur ini, terutama kepada pengangguran yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK). Data Kemnaker tentang jumlah tenaga kerja yang mengalami PHK pada semester I tahun 2016 adalah 7.954 pekerja. Jumlah ini tidak bisa diabaikan begitu saja. Karena kelangsungan pekerja mencakup juga kelangsungan sebuah keluarga.
5. Asuransi Pencarikerja dapat dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan. Karena telah memiliki kesiapan teknis dan kelembagaan. Asuransi Pencarikerja tersebut dapat memberi kepastian kepada pekerja dan juga dunia usaha. Sumber Pembiayaan diperoleh dari iuran pekerja dan perusahaan. Pemerintah melalui APBN dapat menyuntikkan modal awal sebagai dana subsidi untuk ujicoba, pengadaan sistem IT, pendataan dan sosialisasi dan informasi awal agar sistem ini segera dimulai dan berjalan.

I. PENGERTIAN

Baru baru ini (November, 2016), Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bambang Brodjonegoro telah menyatakan bahwa pemerintah sedang menyiapkan sistem untuk memberikan tanggungan bagi mereka yang mengalami pemutusan kerja dan sedang mencari pekerjaan.¹ Skema yang tepat sedang disiapkan oleh Bappenas.

Mengenai Jaminan Sosial, Indonesia sudah memiliki Sistem Jaminan Sosial yang diselenggarakan oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Namun perlindungan sosial ini tidak mencakup mereka yang terkena PHK atau pencari kerja. Lalu, apa itu Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran? Bisakah Indonesia menyelenggarakannya? Lebih jauh lagi, perlukah Indonesia mengadakan Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran?

Unemployment Insurance (di beberapa tempat menyebutnya *Unemployment Benefit*, Texas misalnya) merupakan tunjangan yang diberikan bagi mereka yang kehilangan pekerjaan karena mengalami PHK - bukan mengundurkan diri. Mereka juga harus terus aktif mencari pekerjaan pengganti dengan terdaftar di bursa pencarian kerja. Dengan kata lain, tunjangan ini diperuntukkan bagi mereka yang kehilangan pekerjaan dan siap untuk bekerja kembali. Pencarian kerja berikutnya juga akan dibantu oleh Negara dengan sistem sendiri.

Sebagai suatu konsep, UI dimaksudkan untuk mengurangi biaya-biaya atas hal-hal yang tidak diinginkan dari Pencarikerja atau Pengangguran (Grubel & Walker; 1978). Misalnya jika terjadi sakit atau kecelakaan tidak membuat mereka yang tidak memiliki penghasilan inimenjadi miskin atau berada dibawah garis kemiskinan. Hal ini akan memberikan dampak langsung maupun tidak langsung pada tatanan sosial masyarakat, seperti ketimpangan atau kemiskinan yang meningkat. Karena ongkos yang dikeluarkan (oleh Negara) untuk menanggulangi kemiskinan maupun ketimpangan tentu akan lebih besar, mengingat juga harus menanggung ongkos sosial.

Definisi lain menyebutkan UI adalah *Government welfare scheme under which employable persons who are unemployed through no fault of their own (but are available for work and are actively seeking paying jobs) are given monthly sums (called unemployment benefit) for sustenance.*² Dari pengertian tersebut kita dapat melihat beberapa hal, yakni (1) UI merupakan skema kesejahteraan sosial yang disiapkan oleh pemerintah untuk warganya, (2) UI adalah sistem jaminan sosial dengan target khusus, yakni mereka yang mampu bekerja namun tidak memiliki pekerjaan namun terus aktif mencari pekerjaan, dan (3) Tunjangan ini diberikan untuk menjaga kelangsungan hidup warga (dalam hal ini pengangguran atau pencari kerja)

Selain itu, masih ada penjelasan lain mengenai UI yaitu yang menyatakan bahwa UI merupakan pemasukan kecil bagi pekerja yang kehilangan pekerjaannya bukan karena melakukan kesalahan. Pekerja yang dengan sukarela berhenti dari pekerjaannya dan wiraswasta tidak tersentuh oleh jaminan sosial ini, sehingga mereka harus menutupi sendiri biaya-biaya saat mereka tidak lagi bekerja. Bagi mereka yang memenuhi persyaratan, UI dibayarkan oleh pemerintah dari dana pajak perusahaan yang dikumpulkan.³ Memang terdapat perbedaan skema maupun pelaksanaan di beberapa negara yang mengadopsi sistem UI, salah satu perbedaannya ialah tidak tercakupnya wiraswasta dalam program. Pemasukan kecil yang dimaksud yakni besarnya kira-kira hanya cukup memenuhi kebutuhan dasar. Bisa jadi besaran yang diterima tidak sebanyak gaji pada saat masih bekerja.

Unemployment Insurance merupakan program yang umum diadopsi oleh negara maju untuk menyokong pemasukan bagi penganggur. Tunjangan ini diberikan kepada penganggur yang sebelumnya bekerja di berbagai bidang,

¹Diakses dari <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/GKd3nWAK-bappenas-berencana-buat-skema-jaminan-asuransi-bagi-pengangguran> pada 19/12/2016

² Diakses dari <http://www.businessdictionary.com/definition/unemployment-insurance.html> pada 14/02/2017

³ Diakses dari <http://www.investopedia.com/terms/u/unemployment-insurance.asp> pada 14/02/2017

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadaknya?

baik kantor maupun pabrik. Di negara-negara OECD, pekerja maupun pengusaha sama-sama membayar iuran untuk Tunjangan Pengangguran ini - dengan proporsi yang berbeda. (Vodopivec, 2013)

Di berbagai Negara yang sudah memiliki sistem Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran, rata-rata kualifikasi yang diterapkan agar penganggur atau pencari kerja dapat mengakses tunjangan ini adalah hampir serupa. Diantaranya ialah (1) mereka kehilangan pekerjaan karena dipecat (di-PHK), dan (2) bukan mengundurkan diri. (3) Mereka juga harus terdaftar sebagai penganggur dalam sistem yang ada segera setelah keluar dari pekerjaan lama. Selain itu (4) diperlukan ketekunan penganggur/pencari kerja untuk mengikuti *job-fair*, pelatihan ataupun pendidikan khusus untuk menambah daya tawar sebagai pekerja.

Pemberian tunjangan kepada pencarikerja ini merupakan bagian dari konvensi ILO No.102 (bagian 4, tentang *Unemployment Benefit*) dimana Indonesia merupakan salah satu Negara anggota. Indonesia ternyata sudah memiliki dasar hukum yang patut menjadi perhatian dalam hal pemberian tunjangan kepada penganggur/pencari kerja, yakni Undang-Undang No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

II. PENGALAMAN NEGARA-NEGARA LAIN

Hasil studi menunjukkan bahwa skema Tunjangan Pengangguran pertama kali diperkenalkan di Inggris yakni dengan Undang-Undang Asuransi Nasional 1911.⁴ Undang-Undang ini terutama berfokus pada jaminan kesehatan untuk pekerja. Pembiayaan berasal dari perusahaan, pemerintah, dan juga pekerja. Undang-undang ini juga menyediakan Tunjangan Pengangguran untuk industri musiman yang ditunjuk.

Sementara sumber lain menyebutkan bahwa asal mula skema unemployment insurance berasal dari Tunjangan Pengangguran yang disalurkan oleh Serikat Pekerja/Serikat Buruh, yang dikenal sebagai *Ghent System*. Sistem Ghent pertama kali dilembagakan pada tahun 1901. Yaitu ketika otoritas kota Ghent di Belgia mulai mensubsidi program asuransi pengangguran milik Serikat Pekerja dengan dana dari masyarakat. (Matthew Dimick, 2012)

Karakter ini yang kemudian membedakan dengan sistem Tunjangan Pengangguran di Amerika Serikat dan negara-negara maju lainnya. Seperti (1) sistem ini dikelola oleh Serikat Pekerja/Serikat Buruh, (2) kebanyakan dari Sistem Ghent memiliki komponen *voluntary*. Juga (3) sifat dari sistem Ghent ini adalah campuran antara publik dan swasta dimana serikat pekerja, asosiasi pengusaha, serta negara biasa berkolaborasi dalam menentukan besaran tunjangan (tingkatan), persyaratan, dan aspek lain dari kebijakan Tunjangan Pengangguran ini.

John Carter, dkk (2013) melakukan studi komparasi pelaksanaan sistem UI yang ada di 14 negara, yaitu Kanada, AS, Argentina, Chili, Denmark, Prancis, Jerman, Bahrain, China, Jepang, Mongolia, Korea Selatan, Thailand dan Vietnam. Studinya menunjukkan bahwa partisipasi pada skema *Unemployment Insurance* di Denmark bersifat *voluntary*, sehingga tidak ada paksaan atau kewajiban untuk berkontribusi. Cakupan kepesertaan juga meliputi wiraswasta, sehingga kepesertaan sistem UI di Denmark mencakup 80% dari jumlah angkatan kerja. Dan untuk pendanaan, 70% total biaya didukung dari subsidi pemerintah. Pada 2009 total pengeluaran dari PDB untuk skema UI sekitar 3.2%, dan 3,3% di tahun 2010.

Sistem yang ada terus dikembangkan dan disesuaikan dengan kondisi pasar tenaga kerja, ekonomi maupun politik Negara ataupun secara global. Pengembangan terus menerus juga terjadi pada Kanada yang mulai memiliki skema *Unemployment Insurance* pada 1940 namun baru 30 tahun kemudian, yakni 1972 menjadikan skema *Unemployment Insurance*-nya universal dengan mengikutsertakan pegawai negeri sipil sebagai peserta jaminan sosial ini seperti halnya pekerja swasta.⁵

⁴Diakses dari https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_benefits pada 17/02/2017

⁵John Carter, Michel Bedard, dan Celine Peyron Bista. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and worldwide*. International Labour Organization. Switzerland. 2013. Hlm.3

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?

Masih dalam studi yang sama, untuk Negara-negara ASEAN hanya Thailand (2004) dan Vietnam (2009) yang memiliki skema UI (John Carter, dkk, 2013). Di Thailand, pembiayaan skema *Unemployment Insurance* tetap rendah namun surplus yang kemudian bisa digunakan untuk perbaikan skema UI disana. Dan di Vietnam pada Mei 2012, terjadi surplus dana *Unemployment Insurance* diperkirakan mencapai VND16,537 billion (setara dengan USD794,6 million)⁶. Namun sayangnya angka peserta *vocational training* tetap rendah, hal ini dipengaruhi oleh kualitas pelatihan serta rendahnya permintaan untuk tenaga kerja terlatih disana.

Sementara dari studi Cheng Xinxuan dan Liu Jialong⁷ (2015) menyatakan bahwa skema UI yang ada di Negara-negara Nordick, setelah melalui reformasi sistem UI sejak tahun 90-an tingkat pengangguran di Negara Eropa Utara ini berkurang cukup besar dan bertahan pada tingkatan yang rendah mulai tahun 2000an.

Selain Denmark, Kanada, Thailand, dan Vietnam, masih ada Negara lain dengan ceritanya masing-masing dalam menjalankan sistem Jaminan Sosial bagi Penganggur atau Pencari Kerja ini. Seperti yang dibahas dalam *Discussion Paper Series* yang diproduksi oleh IZA (The Institute for the Study of Labor) (Tatsiramos, 2006) menyebutkan bahwa terdapat 3 kelompok Negara yang berbeda dalam skema *Unemployment Insurance*. Yaitu:

- a. **Negara-negara dengan benefit yang baik**, seperti Denmark, Prancis, Jerman, dan Spanyol. Di Negara-negara tersebut penerima *Unemployment Insurance* memiliki durasi kerja rata-rata yang lebih lama dibandingkan dengan yang bukan penerima.
- b. **Negara-negara Anglo Saxon**, seperti Irlandia dan Inggris. Mereka menyediakan pembayaran dengan tarif rata bagi penganggur dengan masa tanggungan yang relative singkat, misalnya 6 bulan di Inggris. Masa kerja penerima lebih rendah dibandingkan mereka yang tidak menerima *Unemployment Insurance*. Hal ini akan berubah untuk mereka yang tetap tidak bekerja selama lebih dari 6 bulan.
- c. **Yunani dan Italy**. Keduanya memiliki sistem *Unemployment Insurance* yang belum berkembang dan masa kerja yang diharapkan dari penerima lebih rendah dibandingkan dengan mereka yang tidak menerima.

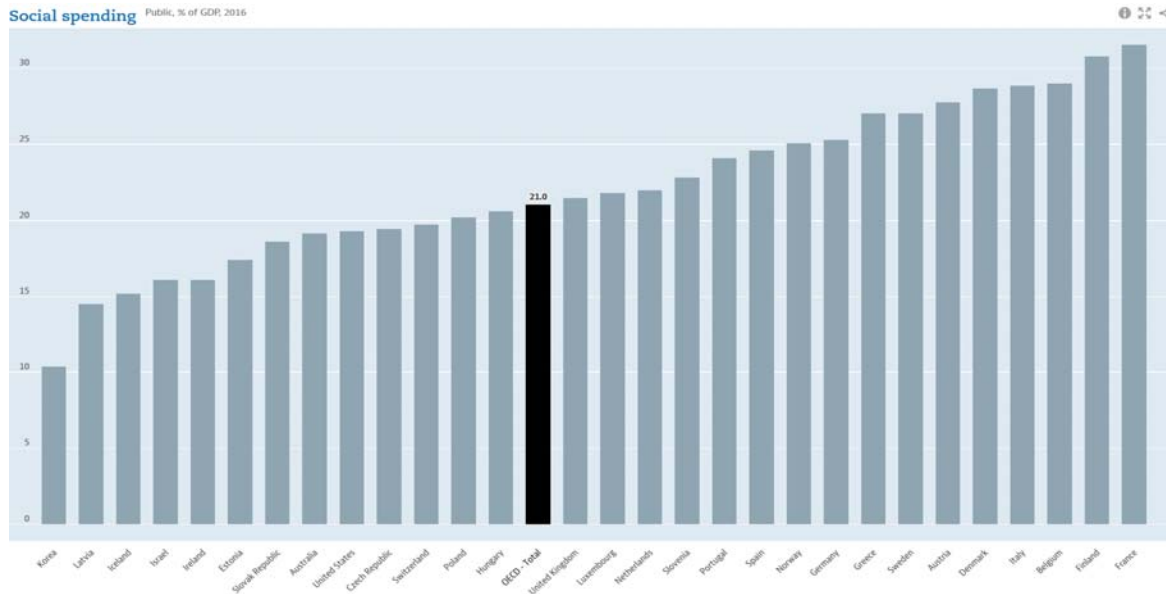
Data OECD⁸ (2017) dibawah memperlihatkan pengeluaran dari negara maju untuk pembayaran tunjangan, bantuan langsung (barang atau jasa), dan pengurangan pajak (dengan tujuan sosial). Tunjangan yang dimaksud adalah yang diberikan kepada keluarga dengan pendapatan rendah, lansia, kelompok difabel, mereka yang sakit, penganggur, dan kelompok muda. Data dari 29 negara ini menunjukkan rata-rata pengeluaran sebesar 21% PDB. Tetapi ada juga negara yang mengeluarkan hingga lebih dari 30%, yaitu Finlandia dan Prancis. Sementara, ada juga negara yang pengeluarannya dibawah rata-rata diantaranya seperti Selandia Hungaria, Polandia, dan Swiss.

⁶Kurs tahun 2012

⁷Cheng Xinxuan dan Liu Jialong. *Analysis on Impact of Unemployment Insurance System Reform in Northern Europe on Employment Level*. Dalam *International Review of Management and Business Research Journal*. ISSN: 2306-9007. 2015

⁸ Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) merupakan

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?



Sumber: OECD, 2017⁹

Selain melihat pengeluaran negara terhadap belanja sosial dimana terdapat komponen belanja untuk pengangguran, perbedaan juga dapat dilihat dari sejarah serta besaran kontribusi/iuran dan pengaturan kelembagaan dari sistem UI yang dimiliki beberapa negara seperti yang ada di tabel dibawah:

No.	Negara	Karakter		
		Sejarah	Besaran kontribusi/iuran	Kelembagaan
1	Argentina	Berdasarkan pada <i>Social Insurance Principle</i> yang mulai beroperasi pada tahun 1992	1,11% atau 0,89% gaji dan 1,5% upah bulanan bagi pekerja di sektor pertanian	AFPIP (<i>National Tax Agency</i>) mengumpulkan iuran. Dana yang dikumpulkan disimpan di FNE (<i>National Employment Fund</i>) yang berada dibawah manajemen ANSES (<i>National Social Security Administration</i>) yang merupakan dinas MTEySS (<i>Ministry of Labour, Employment and Social Security</i>)

⁹ Diakses dari <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm#indicator-chart> pada 14/02/2017

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadaknya?

No.	Negara	Karakter		
		Sejarah	Besaran kontribusi/iuran	Kelembagaan
2	Cili	Awalnya merupakan subsidi bagi penganggur (1937) dan mengalami beberapa kali perubahan. Pada tahun 2001 barulah diadopsi skema UI yang komprehensif, kemudian launching pada 2 Oktober 2002	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bagi pekerja tetap membayar 0,6% ke dalam dana tabungan mereka, pengusaha menambahkan 1,6% dan juga berkontribusi sebesar 0,8% untuk dana asuransi sosial ◆ Bagi pekerja tidak tetap, hanya pengusaha yang membayarkan kontribusi sebesar 2,8% 	AFC (<i>Unemployment Funds Manager</i>) yang merupakan perusahaan swasta dengan kontrak selama 10 tahun dan berakhir pada tahun 2012 menjamin cakupan penerima UI, mengumpulkan iuran, mengatur klaim seperti halnya mengatur keuangan dan investasi termasuk menjaga dana yang terkumpul.
3	Cina	Di China, UI sistem dibentuk tahun 1986 yang menargetkan pada pekerja perkotaan dan khususnya <i>State Owned Enterprised</i> (SOEs). Skema yang baru mulai diadopsi pada Oktober 2010, dan dilaksanakan pada 2011	Kontribusi perusahaan sebesar 2% upah dan 1% bagi pekerja	Kementerian Sumberdaya Manusia dan Pelayanan Sosial (<i>The Ministry of Human Resources and Social Services/MHRSS</i>) mengawasi pelaksanaan UI secara nasional dibawah <i>State Council</i> . Secara administrasi, skema tersebut didesentralisasikan kepada lembaga asuransi sosial di tingkat negara yang juga berkewajiban membayarkan tunjangan. Iuran dikumpulkan oleh Departemen Pajak Daerah atau lembaga asuransi sosial dan disimpan dalam rekening khusus di bank swasta.
4	Denmark	Skema UI di Denmark dimulai sejak 1907. Saat ini pelaksanaannya berdasarkan pada UU yang dimulai sejak 4 Juli 2011 dengan berbagai amandemen	Besaran iuran biasanya adalah DKK 400-450/bulan. Iuran tersebut dikurangi pajak penghasilan.	Cakupan dan besaran tunjangan UI disediakan oleh dana swasta yang sesuai dengan aturan yang ditetapkan oleh <i>the National Labour Market Authority</i> . <i>The Danish Pension Agency</i> memonitor dana individual UI yang berbeda dengan melakukan kontrol dan audit.

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadaknya?

No.	Negara	Karakter		
		Sejarah	Besaran kontribusi/iuran	Kelembagaan
5	Jerman	UI dikenalkan di Jerman tahun 1927. Kemudian mengalami perbaikan pada tahun 1969. Sedangkan kerangka hukum untuk pelayanan dasar bagi Pencarikerja atau Pengangguran diadopsi pada Juli 2006	3% dibagi rata antara perusahaan dan pekerja. Wiraswasta membayar iuran sebesar 3% dari setengah pendapatan perbulan.	BA (<i>Federal Employment Agencies</i>) mengelola semua jenis kompensasi untuk pendapatan yang berkurang. Kantor Ketenagakerjaan setempat bertanggung jawab untuk pengumpulan iuran UI dan mentransfer dana ke <i>Federal Employment Agencies</i> mereka yang bertanggungjawab untuk pembayaran UI.

Sumber: Diolah dari John Carter, dkk, 2013

Mengapa Indonesia Memerlukan Unemployment Insurance?

Beberapa rekomendasi agar Indonesia mengadopsi sistem *Unemployment Insurance*, diantaranya datang dari ILO (2003), OECD (2016), dan ADB (2016). ILO melakukan studi dengan konteks krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada tahun 1997. Studi yang dilakukan ILO menyatakan bahwa sistem Tunjangan/Asuransi bagi Pengangguran/Pencarikerja ini mungkin dilakukan oleh Indonesia dan dapat dijadikan sebagai alat memperbarui perlindungan sosial. Karena persoalan pengangguran merupakan masalah yang serius, terutama persoalan PHK.

Sedangkan OECD merekomendasikan bahwa untuk menghadapi pertumbuhan ekonomi tahun 2016 Indonesia harus melakukan reformasi regulasi terkait tenaga kerja dan membatasi kenaikan upah minimum untuk mengakomodir permasalahan yang kerap muncul dari sektor informal. Yakni dengan memperkenalkan Tunjangan Pengangguran/Pencarikerja. Dapat diawali dengan membuat aturan pemecatan yang lebih fleksibel, mengurangi pembayaran pesangon, serta membatasi kenaikan upah minimum yang tidak lebih tinggi dari kenaikan produktivitas tenaga kerja.

Terakhir adalah dari ADB dengan menyatakan bahwa Tunjangan Pengangguran/Pencarikerja ini dapat mengatasi kesenjangan jaminan sosial. Disebutkan bahwa terdapat kesenjangan dalam sistem jaminan sosial yang sedang berjalan. Karena secara khusus Indonesia tidak memiliki program Tunjangan Pengangguran/Pencarikerja bagi mereka yang berada dalam usia kerja. Hal ini menciptakan ketergantungan yang berlebihan pada penyediaan pembayaran pesangon. Sedangkan karyawan kontrak tidak memiliki hak atas pesangon, dan banyak juga karyawan tetap yang tidak menerima hak pesangon secara penuh saat diberhentikan dari pekerjaan mereka. Hal ini yang kemudian menyebabkan para penganggur mengalami masa sulit dan kehilangan pemasukan.

Data dari ADB Papers on Indonesia¹⁰ (Emma R. Allen, 2016) menyatakan bahwa sejak Februari 2013 sampai Agustus 2015, angka pengangguran di Indonesia berada pada kisaran 7,2 juta-7,6 juta jiwa. Dengan jumlah keseluruhan angkatan kerja berkisar antara 115,9 juta jiwa pada Februari 2012 dan 114,8 juta jiwa pada Agustus 2015. Melihat data tersebut dapat dikatakan bahwa angka pengangguran di Indonesia pada tahun 2015 sama dengan 6.6% dari jumlah angkatan kerja. Jumlah yang cukup banyak untuk memotret kesejahteraan warga.

¹⁰ Lihat Emma R. Allen. *Analysis of Trends and Challenges in the Indonesian Labour Market*. Asian Development Bank. Filipina. 2016

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?

Sementara itu pada Agustus 2016, data BPS menunjukkan jumlah pengangguran masih sekitar 7,03 juta jiwa. Sedangkan jumlah seluruh angkatan kerja adalah 125,44 juta jiwa. Memang terdapat penurunan jumlah pengangguran dari Agustus 2015 sebanyak 530 ribu orang, namun angka 7 juta jiwa ini tetap harus diperhatikan. Dapat dikatakan bahwa dari seluruh angkatan kerja yang ada di Indonesia, sebanyak 5,6% adalah pengangguran. Jika dipecah lagi dari angka pengangguran ini adalah termasuk mereka yang mengalami PHK.

Oleh karenanya perlu penanganan yang serius terhadap kelompok penganggur ini, terutama kepada pengangguran yang mengalami pemutusan hubungan kerja (PHK). Dikutip dari liputan6.com & beritasatu.com bahwa data yang dimiliki Kemnaker tentang jumlah tenaga kerja yang mengalami PHK pada semester I tahun 2016 adalah 7.954 pekerja.¹¹ Jumlah ini tidak bisa diabaikan begitu saja. Karena kelangsungan pekerja mencakup juga kelangsungan sebuah keluarga, yang artinya bukan tentang satu orang yang tidak bekerja itu saja melainkan satu keluarga kehilangan pemasukan.

Unemployment Insurance dapat menjadi salah satu bentuk perlindungan yang diberikan Negara kepada warganya. Jumlah tadi hanya sampai Juni, jika dibandingkan dengan jumlah pengangguran di tahun 2015 yang mencapai 7,6 juta maka masih banyak lagi jumlah pekerja yang mengalami PHK. Seperti pernah disampaikan oleh Kepala Bappenas, Bambang Brodjonegoro, “*Sehingga ketika dalam tahap mencari pekerjaan baru, dia punya bantalan untuk menjaga rumah tangganya*”.¹²

Indonesia sudah memiliki mekanisme pemberian pesangon kepada pekerja yang terkena PHK¹³. Sesuai UU No.13 Tahun 2003 terdapat perhitungan tersendiri dalam pemberian pesangon ini. Pesangon merupakan kewajiban perusahaan dan hak dari pekerja/buruh. Besarnya pesangon yang diberikan disesuaikan dengan masa kerja. Namun pesangon diberikan sekali saat pekerja terkena PHK, berbeda dengan Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran yang dimaksudkan dalam paper ini. Karena Tunjangan Pencarikerja diberikan berkala (biasanya perbulan) dalam jangka waktu tertentu. Dengan begitu Pencarikerja masih bisa melanjutkan upayanya mencari pekerjaan baru ataupun meningkatkan keahlian dan kapasitasnya dengan tetap memenuhi kebutuhan dasar hidupnya.

Fakta bahwa pengangguran dekat dengan kemiskinan tentu sudah kita ketahui bersama. Karena kehilangan pekerjaan artinya kehilangan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan hidup. Pengangguran merupakan salah satu kelompok rentan yang dekat dengan kemiskinan. Apabila terjadi satu atau dua kejadian yang berada diluar dugaan, sakit berat atau kecelakaan misalnya, maka kelompok ini bisa masuk kedalam kelompok miskin karena tidak ada jaminan sosial yang dapat menjaga kestabilan hidupnya. Biaya rumah sakit yang mahal dapat membuat perubahan besar dalam kehidupan individu, keluarga, maupun negara jika terjadi dalam kelompok besar. Karena kelompok ini bukan hanya 7,6 juta jiwa yang mengalami PHK di tahun 2015 tersebut, namun lebih dari itu karena mencakup anggota keluarga yang lain yang menjadi tanggungan.

Studi dari IZA Journal of Labor Policy (2013) menunjukkan bahwa *Unemployment Benefit* dapat menurunkan angka kemiskinan. Sekalipun pemberian UB bukanlah bertujuan untuk menurunkan kemiskinan. Namun yang terjadi di Hungaria dan Polandia bahwa di masing-masing Negara angka kemiskinan berkurang 50% dan 45% (Vodopivec, 2005).¹⁴

¹¹Diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2583280/menaker-hanif-klaim-jumlah-phk-semester-i-2016-menurun> dan <http://www.beritasatu.com/ekonomi/381141-menaker-jumlah-phk-terus-turun.html> pada 26/01/2017

¹²Diakses dari <http://finansial.bisnis.com/read/20161101/9/598042/bappenas-lempar-wacana-asuransi-bagi-pengangguran-korban-phk> pada 19/12/2016

¹³PHK adalah pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hubungan hak dan kewajiban antara buruh/pekerja dengan pengusaha. (Lihat Ari Hermawan, *Keberadaan Uang Pesangon dalam Pemutusan Hubungn Kerja Demi Hukum di Perusahaan yang sudah Menyelenggarakan Program Jaminan Pensiun*. Dalam Jurnal Ilmian Fakultas Hukum Universitas Udayana, KERTHA PATRIKA Volume 38, Nomor 1, Januari-April 2016)

¹⁴Milan Vodopivec. *Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries*. Springer. IZA Journal of Labor Policy. 2013

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?

Efek dari pemberian tunjangan ini dapat dijadikan pertimbangan bagi Indonesia untuk menerapkan sistem UI di Indonesia.

III. UNEMPLOYMENT INSURANCE DAN AGENDA PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Sudah satu tahun Indonesia menjadi bagian dari kesepatan Agenda Pembangunan 2030, yang lebih dikenal dengan Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (TBP) atau Sustainable Development Goals (SDGs). Salah satu tujuan Agenda ini adalah mengurangi ketimpangan (Tujuan 10). Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran dapat menjadi menjadi salah satu cara mengurangi ketimpangan.

Ditambah pada tahun 2017 ini Pemerintah Jokowi menyatakan bahwa menurunkan ketimpangan merupakan salah satu program prioritas 5 tahun masa kepemimpinannya. Pemberian Tunjangan Pencarikerja atau Pengangguran ini merupakan cara lain untuk distribusi pendapatan, karena seperti sudah disebutkan pada bagian sebelumnya bahwa dana UI dapat diambil dari pajak perusahaan tempat Pencarikerja atau Pengangguran sebelumnya bekerja. Sebenarnya selain itu bisa juga diambil dari pajak pengusaha, sehingga terdapat pemerataan atau penurunan angka ketimpangan antara si kaya dan si miskin.

Perlu juga dicatat bahwa Tunjangan ini bukan hanya dalam bentuk uang tunai yang diberikan dalam jangka waktu tertentu, namun juga pelatihan kerja sehingga Pencarikerja memiliki *skill* lebih baik dari sebelumnya ataupun memiliki kemampuan untuk berdaya mandiri. Khusus berkaitan dengan ini maka kebijakan UI juga akan menyasar dan berdampak kepada Goal 8 SDGs tentang Kerja Layak dan Pertumbuhan Ekonomi. Pendidikan vokasi bagi tenaga kerja merupakan program priotas Kementerian Ketenagakerjaan saat ini, dibawah pimpinan M. Hanif Dhakiri.

Sehingga jika dikaitkan dengan pencapaian SDGs, maka pemberian Tunjangan Pencarikerja atau Pengangguran bukan hanya menyentuh goal 10 tapi juga mencakup goal 8 SDGs. Jika keduanya dapat disinergikan dalam program Tunjangan ini maka harapannya pembangunan yang berkelanjutan dapat tercapai.

Oleh karenanya dibutuhkan satu sistem yang dapat mengatur jaminan sosial ini. Negara memegang peranan penting atas terselenggaranya jaminan sosial bagi pengangguran atau pencari kerja. Perencanaan sistem yang tepat, sampai dengan pelaksanaan harus melibatkan berbagai pihak agar terselenggara dengan berkelanjutan.

Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN)/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Bambang Brodjonegoro menyatakan bahwa pemerintah sedang menyiapkan sistem untuk memberikan tanggungan bagi mereka yang sudah masuk usia kerja tapi masih belum mendapatkan pekerjaan.¹⁵

JAMINAN SOSIAL DI INDONESIA

Indonesia memiliki dasar hukum yang mengatur tentang tunjangan atau jaminan sosial, yaitu UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. SJSN merupakan program Negara yang bertujuan untuk memberi perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Melalui program ini, diharapkan setiap penduduk dapat memenuhi kebutuhan hidup dasar yang layak apabila terjadi hal-hal yang dapat mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya pendapatan, karena menderita sakit, mengalami kecelakaan, kehilangan pekerjaan, memasuki usia lanjut, atau pension.¹⁶

UU SJSN memiliki 5 program jaminan sosial, yakni; (a) jaminan kesehatan, (b) jaminan kecelakaan kerja, (c) jaminan hari tua, (d) jaminan pensiun, dan (e) jaminan kematian.¹⁷ Dijelaskan lebih lanjut bahwa SJSN diwujudkan oleh

¹⁵Diakses dari <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/GKd3nWAK-bappenas-berencana-buat-skema-jaminan-asuransi-bagi-pengangguran> pada 19/12/2016

¹⁶Penjelasan atas UU No.40 paragraf ketiga, dalam Seri Buku Saku "Paham SJSN"

¹⁷ Ibid.,

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?

adanya iuran peserta dan anggaran pemerintah untuk menjamin manfaat bagi peserta. Tidak dapat dipungkiri bahwa jangkauan kepesertaan jaminan sosial di Indonesia masih kurang, atau belum memenuhi kebutuhan seluruh warga. Hal ini merupakan tantangan bagi penyelenggara jaminan sosial kedepan. Selain itu disebutkan bahwa pemerintah juga berperan dalam hal penganggaran jaminan sosial di Indonesia.

Sampai saat ini memang pendanaan paling besar didapat dari iuran yang dibayarkan oleh peserta. Sedangkan pemerintah mendanai SJSN mencakup 4 komponen, yakni:

- 1) Menyubsidi iuran jaminan sosial bagi orang miskin dan tidak mampu, yang dikenal sebagai Penerima Bantuan Iuran (PBI)
- 2) Mendanai modal awal pendirian BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan paling banyak sebesar Rp2.000.000.000.000,00 (dua trilyun) untuk masing-masing BPJS
- 3) Mengalokasikan dana penyelamatan kepada BPJS saat terjadi krisis keuangan atau kondisi tertentu yang mengancam keberlangsungan program jaminan sosial
- 4) Mendanai pembuatan peraturan perundang-undangan dan kebijakan jaminan sosial, serta pengawasan penyelenggaraannya.

Dana iuran maupun dana pemerintah digunakan untuk membiayai tiga aspek penyelenggaraan program jaminan sosial, yaitu aspek kebijakan dan peraturan perundang-undangan, aspek administrasi penyelenggaraan, dan aspek pengawasan BPJS.

Adapun badan hukum yang diberi wewenang untuk menyelenggarakannya adalah Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenagakerjaan dan Kesehatan, yang diatur dalam UU No.24 Tahun 2011. Dua diantara beberapa tugas dan fungsi BPJS adalah mengelola dana publik, yaitu dana jaminan sosial untuk kepentingan peserta dan menyelenggarakan kepentingan umum, yaitu Sistem Jaminan Sosial Nasional yang berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.¹⁸

Untuk pembagian tugas dan wewenangnya adalah sebagai berikut:

1. BPJS Kesehatan berfungsi menyelenggarakan program jaminan kesehatan
2. BPJS Ketenagakerjaan, berfungsi menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, jaminan kematian, jaminan hari tua, dan jaminan pension.

Melihat dari pembagian tugas dan wewenang BPJS Kesehatan maupun Ketenagakerjaan, masih ada yang belum menjadi bagian dari keduanya padahal tercantum dalam UU tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, yakni perihal mereka yang kehilangan pekerjaan. Kehilangan pekerjaan merupakan salah satu indikator hilang atau berkurangnya pendapatan menurut UU SJSN. Terutama bagi mereka yang mengalami PHK sedang kondisi fisik dan nonfisik masih memungkinkan untuk bekerja. Selain menjadi perhatian pemerintah, hal ini juga sepatutnya menjadi perhatian bagi perusahaan.

¹⁸ Asih Eka Putri, "Paham BPJS: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial", FES: 2014, Seri Buku Saku 2

REKOMENDASI

Karena belum masuknya jaminan sosial bagi mereka yang terkena PHK (khususnya yang masih berusia produktif), maka rekomendasi ditujukan kepada mereka yang kehilangan pekerjaan agar mendapatkan Jaminan Sosial. Jaminan sosial seperti Tunjangan Pencarikerja atau Tunjangan Pengangguran dapat menjadi pilihan. Oleh karenanya, rekomendasi dibagi kedalam tiga aspek, yakni kelembagaan, pendanaan, dan desain kelembagaannya.

Kelembagaan.

Secara kelembagaan, urusan mereka yang kehilangan pekerjaan ini bisa masuk kedalam BPJS Ketenagakerjaan. Karena mereka adalah angkatan kerja yang sudah pernah bekerja, sehingga menjadi tugas BPJS Ketenagakerjaan untuk juga mengatur sistem yang memasukkan kelompok ini.

Sejak 1 Juli 2015, BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan kematian dan program jaminan hari tua, serta program jaminan pensiun sesuai dengan ketentuan UU SJSN bagi peserta selain peserta program yang dikelola oleh PT Asabri (Persero) dan PT Taspen (Persero). Perlu diberikan catatan bahwa target 2029, PT Asabri dan PT Taspen melangliihkan kepesertaan Pegawai Negeri Sipil, Prajurit TNI dan Anggota POLRI ke BPJS Ketenagakerjaan.

Tugas BPJS Ketenagakerjaan dalam skema Tunjangan Pencarikerja atau Pengangguran adalah: (i)menerima pendaftaran peserta UI; (ii) memungut dan mengumpulkan iuran dari peserta UI; (iii) menerima bantuan iuran dari pemerintah; (iv)mengelola dana untuk kepentingan peserta; (v)memberikan informasi mengenai UI kepada peserta dan masyarakat.

Pendanaan.

Dana Jaminan Sosial bersumber dari pemerintah dan iuran peserta. Pemerintah memiliki peran dalam membiayai modal awal serta operasional. BPJS mengusulkan persentase dana operasional kepada Menteri Keuangan paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan dengan melampirkan rencana kerja anggaran tahunan BPJS. Selanjutnya khusus untuk BPJS Ketenagakerjaan, Menteri Keuangan akan berkoordinasi dengan Menteri Ketenagakerjaan (yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang ketenagakerjaan).

Berdasarkan pengalaman dari Negara lain bahwa mereka yang kehilangan pekerjaan atau belum bekerja ini akan dikenakan iuran saat mereka bekerja, atau sebelum kehilangan pekerjaan. Seperti juga yang dijelaskan oleh Menteri PPN bahwa besarnya dana yang didapat oleh penganggur ini hanya diharapkan dapat memenuhi kebutuhan dasar.

Maka pendanaan untuk penyelenggaraan sistem UI ini bisa didapat dari iuran peserta dan juga kontribusi dari perusahaan tempat bekerja, serta bantuan iuran dari pemerintah. Besarnya benefit yang didapat peserta tergantung dari lamanya ia membayarkan iuran. Missal, mereka yang telah membayar iuran selama 3 tahun akan mendapatkan jumlah benefit yang berbeda dengan yang baru membayar iuran selama 1 tahun.

Desain Kelembagaan.

Selama masih bekerja, peserta atau calon peserta harus mendaftar dan membayarkan iuran (seperti yang dijelaskan pada bagian sebelumnya) kepada institusi penyelenggara, BPJS Ketenagakerjaan misalnya. Ketika pemutusan hubungan kerja terjadi, dengan syarat bahwa bukan sengaja mengundurkan diri atau melakukan tindak criminal, maka peserta harus segera mendaftarkan diri sebagai penganggur dan pencarikerja. Pendaftaran dapat dilakukan dengan registrasi online yang bisa dilakukan dimanapun. E-KTP yang sudah diterapkan di Indonesia memungkinkan untuk mendapatkan data mutakhir penduduk.

Tunjangan ini kemudian bisa didapatkan melalui transfer rekening bank maupun langsung mengambil tunai di kantor cabang BPJS Ketenagakerjaan atau kantor pos (seperti halnya mengambil dana pension).

Selama menjadi pengangguran, peserta UI harus terus aktif mencari pekerjaan. Monitoring dapat dilakukan dengan memantau keaktifannya dalam mengakses pekerjaan di situs pencarian kerja, maupun bursa kerja lain. Jika hal tersebut tidak dilakukan maka pemberian UI dapat dihentikan.

#2 tahun 2017 - Asuransi Pekerja atau Tunjangan Pengangguran: Perlukah Indonesia Mengadakannya?

Selain itu pemberian UI juga dapat diberikan batas waktu maksimal, 24 bulan misalnya. Maka penganggur yang tidak juga mendapatkan pekerjaan dalam jangka waktu tersebut tidak bisa lagi mengakses UI. Pada awal pendaftaran sebagai pengkases UI, mereka harus mengisi form yang menyatakan bahwa bersedia bekerja tanpa terlalu memilih pekerjaan, juga bersedia mengikuti pendidikan dan pelatihan selama masa menganggur.

IV. PENUTUP

Paper ini telah mencatat beberapa aspek dari Asuransi Pengangguran di berbagai negara dan telah serba ringkas membahas tentang mengapa Indonesia berencana menyelenggarakan asuransi pengangguran tersebut. Yang utama adalah bahwa Indonesia memang belum memiliki kebijakan dan program untuk mereka yang menganggur atau sedang mencari kerja. Jika hal ini diselenggarakan dalam desain yang efisien dan institusi yang efektif maka dampak dan manfaatnya akan dirasakan oleh, antarlain pekerja migran, TKI, angkatan kerja yang musiman baik di kota maupun desa, dan juga kelompok lapisan masyarakat yang lain yang selama ini tidak tersentuh oleh sistem jaminan sosial.

Diakui bahwa *background paper* ini belum cukup komprehensif dan belum menampilkan data-data primer yang terbaru. Terbatasnya kajian yang membahas *Unemployment Insurance* menjadi kendala penyusunan *background paper* sekaligus juga peluang. Dengan kata lain perlu dilanjutkan dengan kajian-kajian yang lebih spesifik terhadap beberapa aspek kunci dari pelaksanaan Tunjangan Pengangguran. Misalnya (a) besaran pendanaan yang diperlukan, atau yang perlu dialokasikan oleh pemerintah, (b) persentase iuran yang harus dikeluarkan oleh pengusaha dan pekerja.

Mengatasi ketimpangan memang tidak bisa hanya dilakukan dengan satu cara, melainkan berbagai cara yang saling menunjang untuk mengupayakan penurunan Ketimpangan secara terus menerus sesuai target Agenda Pembangunan 2030.

Untuk itu perlu dilakukan langkah nyata untuk mewujudkan kesejahteraan bagi warga, termasuk mereka yang kehilangan pekerjaan atau mengalami pemutusan hubungan kerja. Tentu tidak ada skema sempurna yang dapat menjawab berbagai persoalan mengenai ketenagakerjaan di Indonesia. Namun skema UI dapat digunakan sebagai salah satu jalan untuk menjawab tantangan geliat pertumbuhan ekonomi maupun pasar tenaga kerja. Berbagai pelajaran baik dari praktik UI di Negara lain dapat kita ambil serta untuk menghindari dampak buruk dari praktik UI ini.

Daftar Pustaka

1. Carter, John; Bedard, Michel; dan Peyron Bista, Celine . 2013. *Comparative Review of Unemployment and Employment Insurance Experiences in Asia and worldwide*. International Labour Organization. Switzerland
2. Dimick, Matthew. 2012. *Labor Law , New Governance, and the Ghent System*. Dalam North Carolina Law Review Volume 90, Number 2, Article 2
3. Eka Putri, Asih. "Paham BPJS: Badan Penyelenggara Jaminan Sosial". FES: 2014. Seri Buku Saku 2
4. Grubel, Herbert G & Walker, Michael A. 1978. *Unemployment Insurance: Global Evidence of its Effects on Unemployment*. The Fraser Institute. Kanada
5. Hermawan, Ari. *Keberadaan Uang Pesangon dalam Pemutusan Hubungan Kerja Demi Hukum di Perusahaan yang Sudah Menyelenggarakan Program Jaminan Pensiun*. Dalam Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Udayana, KERTHA PATRIKA Volume 38, Nomor 1, Januari-April 2016.
6. International Labour Organization. 2003. *The Feasibility of Introducing an Unemployment Insurance Benefit in Indonesia*. ILO Project INS/00/M04/NET, Geneva
7. R. Allen, Emma. 2016. *Analysis of Trends and Challenges in the Indonesian Labour Market*. Asian Development Bank. Filipina
8. Seri Buku Saku "Paham SJSN"
9. Tatsiramos, Konstantinos. 2006. *Unemployment Insurance in Europe: Unemployment Duration and Subsequent Employment Stability*. Dalam Discussion Paper Series IZA DP No.2280
10. Vodopivec, Milan. 2013. *Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries*. Springer. IZA Journal of Labor Policy
11. Xinxuan, Cheng dan Jialong, Liu. 2015. *Analysis on Impact of Unemployment Insurance System Reform in Northern Europe on Employment Level*. Dalam International Review of Management and Business Research Journal. ISSN: 2306-9007

Sumber Lain:

1. <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/GKd3nWAK-bappenas-berencana-buat-skema-jaminan-asuransi-bagi-penganggurandiakses pada 19/12/2016>
2. <http://www.businessdictionary.com/definition/unemployment-insurance.html> diakses pada 14/02/2017
3. <http://www.investopedia.com/terms/u/unemployment-insurance.asp> diakses pada 14/02/2017
4. https://en.wikipedia.org/wiki/Unemployment_benefits diakses pada 17/02/2017
5. <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm#indicator-chart> diakses pada 14/02/2017
6. <http://bisnis.liputan6.com/read/2583280/menaker-hanif-klaim-jumlah-phk-semester-i-2016-menurun> diakses pada 26/01/2017
7. <http://www.beritasatu.com/ekonomi/381141-menaker-jumlah-phk-terus-turun.html>diakses pada 26/01/2017
8. <http://finansial.bisnis.com/read/20161101/9/598042/bappenas-lempar-wacana-asuransi-bagi-pengangguran-korban-phkdiakses pada 19/12/2016>
9. <http://ekonomi.metrotvnews.com/mikro/GKd3nWAK-bappenas-berencana-buat-skema-jaminan-asuransi-bagi-penganggurandiakses pada 19/12/2016>
10. <http://www.oecd.org/eco/growth/going-for-growth-2016-indonesia.htm> diakses pada 17/02/2017