



► Risalah Kebijakan

Juli 2021

Analisis aktuaria terhadap usulan skema asuransi pengangguran di Indonesia

Poin utama

- Sejalan dengan prinsip asuransi sosial yang menjadi landasan skema dan sejalan dengan praktik-praktik baik yang ada, skema AP harus dibiayai melalui iuran pekerja dan pemberi kerja.
- 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 mencakup manfaat bagi pemohon klaim sebesar 50 persen dari rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan dalam enam bulan sebelumnya untuk mendapatkan manfaat dalam 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.
- Besaran iuran yang disarankan untuk opsi desain yang diusulkan adalah 1,35 persen dari penghasilan yang dapat diasuransikan.

Gambaran umum

Risalah ini merupakan ringkasan dari laporan "[Analisis Aktuaria terhadap Usulan Skema Asuransi Pengangguran di Indonesia](#)" yang ditulis oleh Landry dan Brimblecombe (2021) dan diterbitkan Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) pada bulan Juni.

Laporan tersebut 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-praktik baik yang ada, 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 mencakup manfaat bagi pemohon klaim sebesar 50 persen dari rata-rata penghasilan yang dapat diasuransikan dalam enam bulan sebelumnya untuk mendapatkan manfaat dalam 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 1 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 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 / Average Monthly Earning (AME)	Rata-rata penghasilan selama 6 bulan sebelum klaim
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 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 2 menyajikan besaran iuran yang disarankan untuk opsi desain yang diusulkan serta besaran iuran minimum yang akan diperlukan untuk memastikan keberlanjutan skema di bawah skenario dasar (atau perkiraan terbaik), skenario pesimis dan skenario optimis. 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.

► **Tabel 2: 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.

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

Daftar berikut merangkum pertimbangan kebijakan tambahan yang diusulkan.

- **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 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 aktuaria 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

► Risalah ILO

Analisis Aktuaria terhadap Usulan Skema Asuransi Pengangguran di Indonesia

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.

Ucapan terima kasih

ILO ingin berterima kasih kepada Pemerintah Jepang dan Fast Retailing Co., Ltd. atas dukungan dana untuk pembuatan laporan dan risalah ini.

Informasi kontak

International Labour Organization (ILO)
Kantor Perakilan untuk Indonesia dan Timor-Leste
Menara Thamrin, 22nd Floor, Jl. M.H. Thamrin
No.3, Kampung Bali, Menteng, Central Jakarta,
Jakarta 10250
Indonesia

T: +62 21 3913112
E: jakarta@ilo.org