

Pengembangan *Unemployment Benefit* dalam Jaminan Sosial Bidang Ketenagakerjaan di Indonesia

Hariyadi Sabar¹, Chaeruniza Fitriyani^{2*}, Dino Cahyadi³ dan Dhea Rizky Amelia⁴

¹ Perencana Ahli Madya, Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial, Bappenas

² Perencana Ahli Muda, Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial, Bappenas

³ Analis Perencanaan, Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial, Bappenas

⁴ Tenaga Ahli, Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial, Bappenas

Korespondensi: *chaeruniza.fitriyani@bappenas.go.id

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v5i3.120> | halaman: 334 - 355

Dikirim: 28-02-2022 | Diterima: 24-11-2022 | Dipublikasikan: 29-11-2022

Abstrak

Program jaminan kehilangan pekerjaan (*unemployment benefit*) diperlukan untuk meminimalkan dampak dari krisis ekonomi di masa mendatang dan mengantisipasi perubahan struktur pekerjaan akibat percepatan laju otomatisasi. *Unemployment benefit* adalah sebuah mekanisme untuk menjaga tingkat konsumsi pekerja ketika sedang tidak bekerja dengan tujuan untuk menjaga taraf hidup sehingga tercipta stabilitas perekonomian makro. Fokus kajian ini adalah menentukan skema *unemployment benefit* yang dinilai tepat untuk diterapkan di Indonesia. Kajian ini mengelompokkan tiga skema *unemployment benefit* yaitu: (1) *unemployment insurance* atau UI; (2) *unemployment assistance* atau UA; dan (3) *unemployment insurance saving account* (UISA), untuk dijadikan sebagai pilihan dalam menentukan skema terbaik. Penelitian ini menggunakan metode *Multi-Criteria Analysis* (MCA) dengan melihat variabel-variabel yang dikelompokkan menjadi empat kelompok yaitu kontingensi, metode perlindungan, durasi, dan cakupan. Penelitian ini menunjukkan bahwa *Unemployment Insurance* merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia. Skema UI dinilai unggul dalam kategori kontingensi, metode perlindungan, dan durasi manfaat.

Kata Kunci: jaminan kehilangan pekerjaan; *multi criteria analysis*; *unemployment insurance*.

I. Latar Belakang

Pandemi COVID-19 dan krisis ekonomi global telah berdampak pada peningkatan angka pengangguran di Indonesia. Data BPS (2020) menunjukkan tingkat pengangguran meningkat sebesar 1,84 persen dibandingkan Agustus 2019, dimana 29,12 juta orang (14,28 persen) penduduk usia kerja terdampak COVID-19. Peningkatan pengangguran hingga berada di luar keseimbangan pasar tenaga kerja umumnya juga sulit diatasi secara otomatis oleh mekanisme pasar (*self-correcting*).

Selain itu, laju otomatisasi dan pertumbuhan teknologi juga berpotensi meningkatkan angka pengangguran di Indonesia. Hasil penelitian dari Prospera (2019) menunjukkan bahwa percepatan laju otomatisasi dan kemajuan teknologi, yang telah berdampak pada hilangnya 5,5 jam pekerjaan repetitif dan kasar dari rata-rata pekerjaan mingguan di Indonesia. Meskipun dapat berkontribusi pertumbuhan ekonomi dan munculnya peluang untuk pekerjaan baru, peningkatan laju otomatisasi juga berdampak pada meningkatnya jumlah orang yang kehilangan pekerjaan dan semakin tingginya mobilitas pekerja (Mukkala, 2013).

Dibutuhkan waktu (*time lag*) bagi tenaga kerja terdampak untuk mendapatkan pekerjaan kembali. Di samping itu, terdapat kecenderungan adanya perubahan (*shifting*) pekerjaan ke sektor yang lebih tidak produktif dalam rangka menghindari terjadinya pengangguran. Kedua proses ini mendorong terjadinya penurunan kesejahteraan keluarga pekerja dan indikator ekonomi makro yang bersifat temporer.

Diperlukan sebuah upaya untuk melindungi pekerja-pekerja terdampak dari penurunan taraf kehidupan agar tidak jatuh ke dalam kemiskinan. Di negara maju, upaya ini diikuti dengan penerapan gagasan baru melalui *Universal Basic Income* (UBI), *Citizen's Income* (CI), *Citizen's Basic Income* (CBI), *Basic Income Guarantee* (BIG) atau *Universal Demogrant* (UG). Sementara itu, tinjauan literatur menunjukkan konsep ideal perlindungan pekerja di negara berkembang mengarah kepada penerapan *unemployment benefit*.

Unemployment benefit merupakan sebuah mekanisme untuk menjaga tingkat konsumsi pekerja ketika sedang tidak bekerja dengan tujuan untuk menjaga taraf hidup sehingga tercipta stabilitas perekonomian makro. Konsep ideal *unemployment benefit* pada dasarnya terdiri dari: (1) *unemployment insurance* ketika pekerja mengalami PHK (pemutusan hubungan kerja); (2) *unemployment vocational program* agar pekerja memperoleh pendidikan keterampilan ketika menganggur (akibat PHK atau mencari kerja) sehingga dapat segera memperoleh pekerjaan; dan (3) *job services* untuk mencapai kesesuaian antara kebutuhan perusahaan (pasar) dengan keahlian yang dimiliki oleh calon pekerja.

Penerapan *Unemployment Benefit* di Indonesia yang termanifestasi pada program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (berdasarkan Undang-Undang Cipta Kerja) harus berfokus pada kecukupan manfaat (*adequacy*) dan keterjangkauan (*affordability*). Oleh karena itu, penelitian ini akan diarahkan pada upaya seputar eksplorasi isu atau pengembangan model, skema, dan sistem yang mendukung implementasi *Unemployment Benefit* di Indonesia kedepannya. Adapun pertanyaan penelitian pada penelitian ini adalah Bagaimana skema *Unemployment Benefit* yang tepat untuk diterapkan di Indonesia.

II. Kerangka Logis

Kajian ini menggunakan *Multi-Criteria Analysis*/ Analisis Multi Kriteria (MCA) untuk memilih skema UB yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia berdasarkan variabel-

variabel yang digabungkan menjadi empat kelompok variabel. Penentuan empat kelompok variabel didasarkan pada konvensi International Labour Organization (ILO) Nomor 102 dan 168 yang disesuaikan dengan konteks Indonesia. Berikut adalah kelompok variabel yang digunakan pada penelitian ini:

Tabel 1. Kategori Variabel Penelitian

Kategori Variabel berdasarkan Konvensi ILO Nomor 102 dan 168	Kategori Variabel yang Disesuaikan dengan Konteks Indonesia
● Kontingensi (<i>Contingency</i>)	1. Kontingensi
● Cakupan (<i>Coverage</i>)	
● Kualifikasi (<i>Qualifying Conditions</i>)	2. Cakupan
● Metode Perlindungan (<i>Method of Protection</i>)	
● Skema Pembiayaan (<i>Financing</i>)	3. Metode Perlindungan
● Besaran Manfaat (<i>Amount of Benefit</i>)	
● Durasi Manfaat (<i>Duration of Benefit</i>)	4. Durasi Manfaat
● Masa Tunggu (Waiting Period)	

Sumber: Konvensi ILO No. 102 tahun 1952 dan Konvensi ILO No. 168 tahun 1988

MCA dipilih karena dapat membantu pembuat kebijakan dalam mencapai suatu target yang membutuhkan pertimbangan lebih dari 1 kriteria (ADB, 2015). MCA dapat digunakan sebagai alat pendukung keputusan dengan mempertimbangkan berbagai kriteria atau variabel yang telah ditentukan sebelumnya. Metode MCA pernah dilakukan oleh Nijkamp (1990) untuk mengevaluasi skenario perencanaan untuk proyek infrastruktur berdasarkan kriteria yang berbeda.

MCA juga digunakan secara luas dalam proses pengambilan keputusan bidang lingkungan dimana serangkaian kriteria yang sering bertentangan harus dipertimbangkan sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan secara keseluruhan. Salah satu bentuk MCA yang paling sederhana adalah analisis matriks pencapaian tujuan yang dikembangkan oleh Hill (1973) dengan mengevaluasi hasil proyek alternatif berdasarkan kriteria yang berbeda untuk perencanaan transportasi.

MCA telah berhasil digunakan untuk mengevaluasi hasil perencanaan penggunaan lahan yang optimal untuk energi (Enache 1995). Munasinghe (1994, p. 15) berpendapat bahwa MCA mengklarifikasi atribut atau tujuan yang paling penting, menghilangkan banyak pilihan yang tidak relevan, dan membuat proses trade-off lebih transparan, dan juga memberikan fleksibilitas pilihan yang lebih banyak kepada para pembuat keputusan. Nilai MCA digunakan Bank Dunia untuk mengevaluasi lebih dari 60 proyek setiap tahun.

Tabel berikut menunjukkan matriks dasar yang digunakan untuk MCA. Skor kriteria opsi X_{ij} adalah pengukuran kekuatan hubungan antara setiap opsi i_n dan setiap kriteria j_m dievaluasi untuk semua sel (i, j) dalam matriks.

Indikator	→			Σ
	1	Kriteria = j	m	
1				
i	$X = X_{ij}$			
n				

Skor untuk setiap X_{ij} di setiap baris dijumlahkan secara horizontal untuk memberikan skor opsi (1): Skor tertinggi adalah opsi terbaik atau opsi terburuk, bergantung pada skala pengukuran.

$$\text{Option Score } (O_i) = \sum_j^m X_{ij} \tag{1}$$

Kriteria-kriteria yang dievaluasi tidak bisa diberikan bobot yang sama. Misalnya, masalah yang mengancam jiwa cenderung memiliki peringkat yang lebih tinggi dalam analisis risiko. Untuk mengakomodasi pentingnya kriteria yang berbeda, bobot X_{ij} diterapkan pada setiap kriteria. Skor bobot nilai X_{ij} dihitung sebagai

$$\text{Weighted Option } (wO_i) = \sum_j^m w_i \cdot X_{ij} \tag{2}$$

Terdapat penyesuaian bobot yang digunakan pada penelitian ini. Pembobotan yang dilakukan didasarkan pada jumlah indikator dan variabel yang digunakan pada setiap kelompok variabel. Hal ini disebabkan jumlah indikator dan variabel yang digunakan menggambarkan kemudahan dari kelompok variabel (tidak menunjukkan bahwa satu kelompok variabel lebih penting dari kelompok variabel dengan jumlah variabel dan indikator yang lebih sedikit). Berikut adalah bobot yang digunakan pada penelitian ini:

$$\text{Weight } (w_{ghi}) = \frac{1}{\sum_{gh} i_{gh}} \cdot \frac{1}{\sum_g h_g} \tag{3}$$

w_{ghi} merupakan bobot untuk indikator yang berada indikator (i) yang berada pada variabel (h) dan kelompok variabel (g). Besaran bobot didapatkan mengalikan 1 per jumlah indikator pada variabel (h) dengan 1 per jumlah variabel pada kelompok variabel (g). Berikut adalah simulasi perhitungan bobot untuk kelompok variabel h yang memiliki 2 variabel dengan tiap variabelnya berisikan 1 dan 2 indikator:

	Bobot
Kelompok Variabel h	
Variabel g_1	
Indikator $_{1.1}$	$0,25 \left(\frac{1}{2} \cdot \frac{1}{2} \right)$
Indikator $_{1.2}$	0,25
Variabel g_2	
Indikator $_{2.1}$	$0,5 \left(\frac{1}{1} \cdot \frac{1}{2} \right)$

Teknik dasar ini telah digunakan secara luas untuk evaluasi prospek dan kebutuhan pengambilan keputusan. Penerapan MCA tingkat lanjut dapat menjadi kompleks secara matematis, terutama ketika kriteria diberikan rentang. Teknik pengoptimalan diperlukan untuk menentukan kombinasi rentang terbaik untuk setiap opsi yang dievaluasi. Pilihan bobot yang diterapkan pada variabel yang berbeda dapat mengubah hasil secara signifikan.

MCA digunakan untuk berbagai tujuan perencanaan. Metode analisis merupakan salah satu metode yang paling sering digunakan untuk memilih opsi perencanaan terbaik. Contoh berikut menggambarkan penerapan MCA dalam menentukan skema terbaik untuk program *unemployment benefit* di Indonesia. Terdapat tiga skema yang diusulkan dalam kajian

ini, masing-masing skema terdiri dari beberapa kriteria indikator. Berikut adalah tahapan analisis yang dilakukan dengan metode MCA.

1. Membuat model skema ideal dari masing-masing skema (*Unemployment Insurance/UI* , *Unemployment Assistance/UA* , dan *Unemployment Insurance Saving Account/UISA*).
2. Memberikan skor setiap kriteria dengan menggunakan skala binomial 1 dan 0. Skor tertinggi atau paling disukai adalah 1. Kriteria tidak berlaku dikosongkan.
3. Menjumlahkan skor untuk setiap kolom, penilaian dilakukan berdasarkan kelompok kriteria.

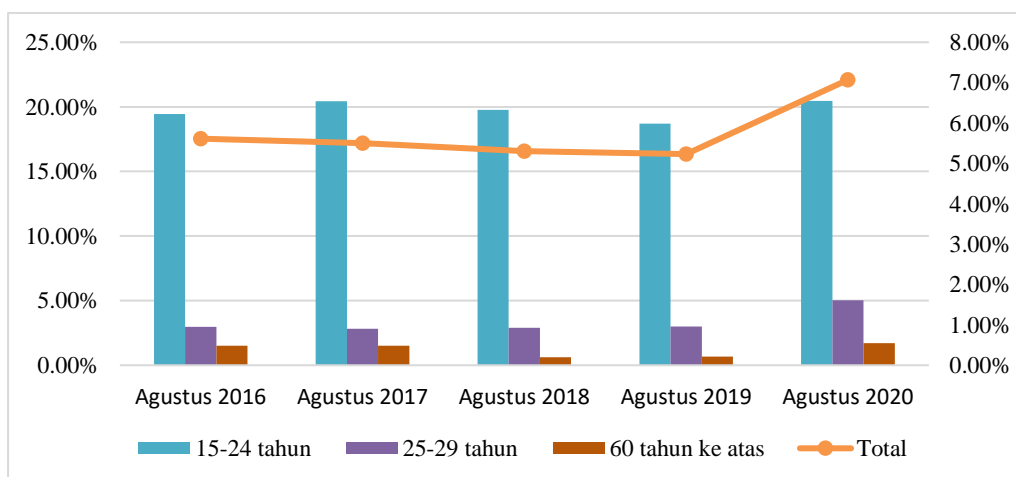
III. Metodologi

Metode *Multi-Criteria Analysis* (MCA) akan menganalisis indikator dan variabel dari empat kelompok variabel yang telah disusun, yaitu kontingensi, metode perlindungan, durasi manfaat dan cakupan.

3.1. Kontingensi

Kontingensi menjelaskan kemungkinan cakupan dan dalam kondisi seperti apa manfaat dari program akan diterima. Konvensi ILO mendefinisikan pengangguran sebagai penghentian sementara atau hilangnya pendapatan karena ketidakmampuan untuk mendapatkan pekerjaan yang cocok. Dalam *Unemployment Benefit*, penerima manfaat adalah pengangguran yang bersedia untuk bekerja, oleh sebab itu variabel yang digunakan dalam Jenis Pengangguran dan Kesiapan Bekerja.

Variabel pengangguran dibagi menjadi dua indikator. Indikator pertama yaitu Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) yang merupakan persentase jumlah pengangguran terhadap jumlah angkatan kerja. TPT yang tinggi menunjukkan terdapat banyak angkatan kerja yang tidak terserap. Indikator ini digunakan untuk mengukur tren pengangguran guna melihat risiko penambahan pekerja yang akan diasuransikan dalam *unemployment benefit* (tren pertumbuhan pengangguran baru).



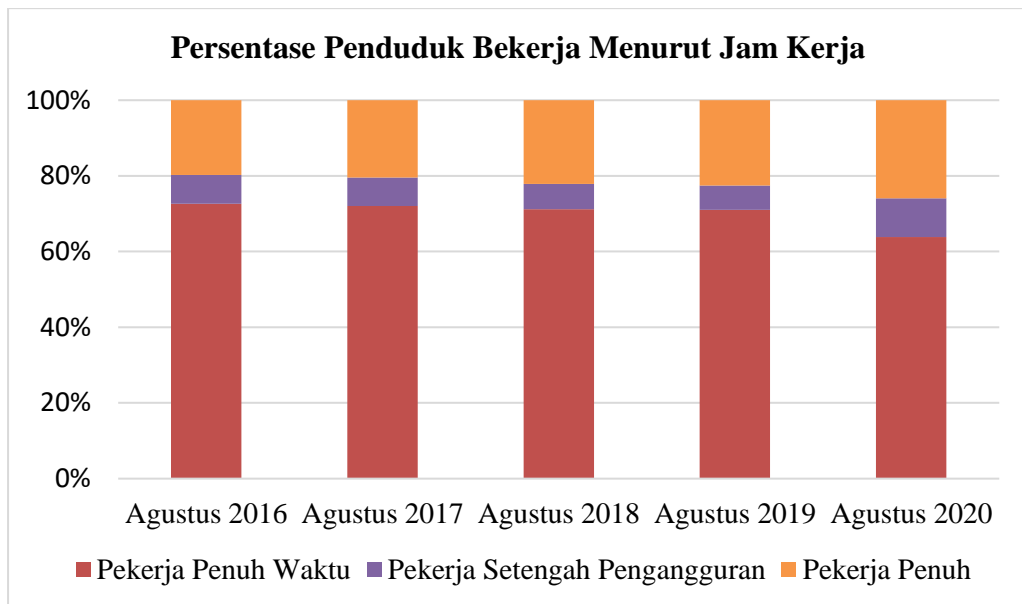
Gambar 1. Grafik Kelompok TPT Berdasarkan Umur dan Laju Pertumbuhan TPT, Tahun 2016–2020

Sumber: Sakernas (diolah)

Berdasarkan data BPS tahun 2016-2019, total angka pengangguran terbuka menurun setiap tahun, dan pertumbuhannya cenderung stabil di kisaran angka 5% dan meningkat hingga menyentuh angka 7% pada Tahun 2020. Nilai TPT di Indonesia masih dapat digolongkan tinggi karena masih berada di atas rata-rata global. Kondisi ini menunjukkan adanya risiko program *Unemployment Benefit* tidak dapat berkelanjutan apabila mengandalkan anggaran pemerintah. Oleh sebab itu, berdasarkan Indikator ini skema UA yang mengandalkan anggaran pemerintah tidak tepat untuk diterapkan di Indonesia.

Pada tahun 2020, terjadi peningkatan TPT sebesar 1,84% disebabkan oleh adanya pandemi COVID-19. Hal ini terbukti dengan adanya 19,12 juta penduduk usia kerja (BPS,2020) yang mengalami pengurangan jam kerja hingga tidak bekerja sama sekali. Peningkatan TPT di Indonesia masih tergolong pada kategori aman apabila dibandingkan dengan negara anggota *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) yang mengalami rata-rata peningkatan sebesar 2,5%. Hal ini menunjukkan bahwa penerapan UI dan UISA dapat diterapkan di Indonesia karena walaupun terjadi guncangan ekonomi sekalipun, dampak dari guncangan tersebut masih dapat terinternalisasi oleh program *Unemployment Benefit*.

Indikator kedua yang digunakan pada variabel jenis pengangguran adalah indikator setengah menganggur. Konvensi ILO 168 menyebutkan pekerja dengan status setengah menganggur dan penangguhan sementara pekerjaan tanpa pemutusan hubungan kerja (dirumahkan) juga masuk dalam kategori penerima manfaat UB. Kondisi setengah menganggur diartikan sebagai Pekerja di bawah jam kerja normal atau kurang dari 35 jam seminggu, dan masih mencari pekerjaan atau masih bersedia menerima pekerjaan.



Gambar 2. Grafik Penduduk Bekerja Menurut Jam Kerja

Sumber: Badan Pusat Statistik (2020)

Proporsi pekerja tidak penuh di Indonesia pada tahun 2020 sebesar 36,15% atau naik cukup signifikan dari Agustus 2019 sebesar 28,96%. Peningkatan ini menunjukkan pandemi COVID-19 berpeluang meningkatkan perpindahan status pekerja dalam pasar tenaga kerja. Meskipun demikian, persentase tersebut masih dianggap 'normal' atau cenderung tidak besar

untuk negara berkembang seperti Indonesia dengan proporsi pekerja pertanian yang tinggi dan sebagian besar pekerja yang tinggal di pedesaan (Manning, 2003).

Sugiyarto *et al.* (2006) menyatakan sebagian besar pekerja setengah pengangguran berasal dari rumah tangga berpendapatan rendah yang tidak bisa mencari pekerjaan lebih baik maupun berhenti bekerja. Hal ini disebabkan kurangnya tunjangan pengangguran dan juga kesempatan kerja yang lebih baik. Melihat kondisi tersebut, skema UA yang menerapkan *mean testing* tidak tepat untuk diterapkan di Indonesia karena memiliki potensi *moral hazard* yang tinggi.

Skema UISA juga tidak dapat dipertimbangkan sebagai pilihan yang tepat berdasarkan indikator ini karena setengah pengangguran di Indonesia tergolong besar bagi beberapa kelompok pekerja tertentu seperti pekerja muda dengan pengalaman kerja yang lebih sedikit. Kelompok pekerja muda rentan tidak memiliki tabungan yang cukup untuk mendukung mereka sedang tidak bekerja. Skema UI dianggap skema yang paling tepat untuk diterapkan berdasarkan kondisi ini, karena dapat mencakup pekerja dengan lebih luas, termasuk pekerja setengah menganggur.

Variabel kedua yang digunakan dalam menjelaskan kontingensi adalah variabel Kesiediaan Bekerja yang dijelaskan dengan indikator tenaga kerja yang mau bekerja jika terdapat penawaran pekerjaan dan siap/bersedia memulai pekerjaan dalam rentang 2 minggu ke depan. *Unemployment Benefit* bertujuan untuk melindungi pengangguran yang sedang tidak bekerja namun ingin berkeinginan untuk kembali bekerja. Variabel kesiediaan bekerja ditujukan untuk melihat apakah pengangguran dan setengah pengangguran berkeinginan untuk kembali bekerja.

Berdasarkan data Sakernas 2019, dari keseluruhan angkatan kerja yang berstatus sebagai pengangguran, terdapat 83,1% penganggur yang menginginkan pekerjaan. Sementara itu, jika ada penawaran pekerjaan, 79,26% penganggur mau untuk menerima tawaran tersebut. 79,26% penganggur yang mau menerima tawaran pekerjaan, 96,31% di antaranya siap/bersedia memulai pekerjaan dalam rentang dua minggu kedepan, sedangkan 3,69% sisanya tidak siap untuk bekerja dalam jangka waktu dua minggu.

Kesiediaan pengangguran untuk bekerja kembali pada kisaran 79,2% adalah tergolong tinggi didasarkan pada aktivitas mencari kerja rata-rata OECD di kisaran 58%. Tingginya keinginan kembali bekerja meringankan beban program yang bersifat *Pooled Fund* dan akan mendukung keberlanjutan dari program tersebut. Oleh sebab itu, skema UI dan UA dapat diterapkan dengan baik pada kondisi ini.

Tabel 2. Akumulasi Perhitungan Variabel dan Indikator pada Kelompok Variabel Kontingensi

Skema	Indikator Jenis Pengangguran			Indikator Kesiediaan Bekerja	Akumulasi Variabel Kontingensi
	Pengangguran Penuh	Setengah Menganggur	Akumulasi		
UI	1	1	1	1	1
UA	0	0	0	1	0,5
UISA	1	0	0,5	1	0,75

Secara umum Skema UI merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan berdasarkan variabel-variabel yang ada pada kategori kontingensi. Skema UISA kurang tepat

untuk diterapkan karena banyaknya pekerja setengah menganggur yang merupakan pekerja muda yang belum memiliki tabungan yang cukup. Skema UA dianggap kurang sesuai untuk diterapkan karena akan membebani keberlangsungan program dan berpotensi menimbulkan *moral hazard*.

3.2. Metode Perlindungan

Metode perlindungan membahas terkait skema pendanaan untuk program *Unemployment Benefit* yang dapat bersumber dari kontribusi peserta, alokasi pemerintah, maupun gabungan keduanya. Dalam menentukan metode perlindungan atau skema pendanaan untuk program ini, terdapat tiga kondisi yang harus dipertimbangkan. Kondisi pertama adalah kemauan dan kemampuan peserta (pekerja dan pemberi kerja) dalam membayar kontribusi. Kondisi kedua adalah kemampuan negara dalam mengalokasikan anggaran untuk program *Unemployment Benefit*. Kondisi ketiga adalah keberlanjutan dari skema pendanaan yang dipilih.

Pada penelitian ini, penentuan metode perlindungan didasari oleh tiga variabel. Variabel pertama adalah kontribusi yang menggambarkan kemauan dan kemampuan peserta dalam membayar iuran. Variabel kontribusi terdiri dari tiga indikator yaitu (1) *Relative preference of consumption vs. savings in utility function*; (2) Persentase kepatuhan perusahaan membayar *severance pay*; dan (3) Rata-rata upah pekerja formal, mandiri dan bebas (*relative productivity*). Variabel kedua adalah non kontribusi yang menggambarkan kemampuan fiskal pemerintah dengan menggunakan indikator PDB. Variabel ketiga adalah non kategorial yang menggambarkan situasi-situasi yang membutuhkan penanganan khusus. Variabel ini dijelaskan dengan menggunakan indikator status ketenagakerjaan berdasarkan kelompok pengeluaran.

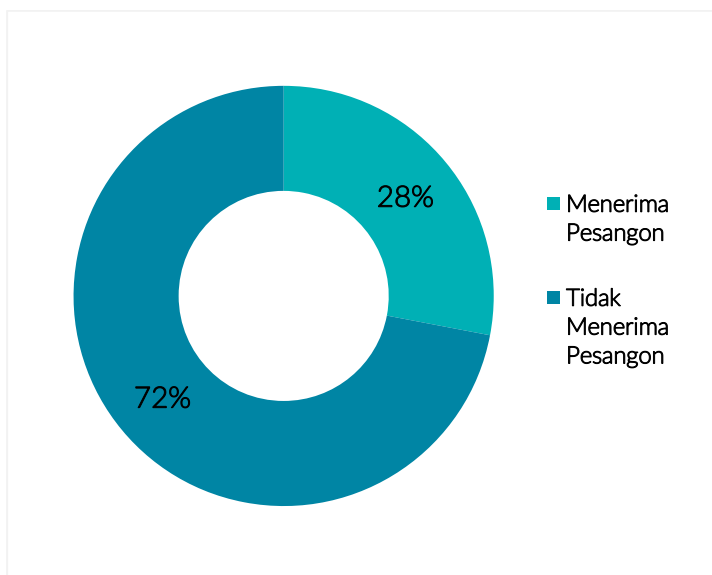
a. *Relative preference of consumption vs. savings in utility function*

Indikator *Relative preference of consumption vs. savings in utility function* digunakan untuk mengukur kemauan masyarakat mengikuti program *Unemployment Benefit* dengan skema UISA. Dalam konteks ini, jika *rate* pengembangan dana UISA lebih tinggi dibandingkan *saving* atau *deposit rate* maka preferensi orang untuk mengalokasikan pendapatannya dalam program *unemployment benefit* melalui skema UISA akan lebih tinggi dibandingkan dengan menempatkan pendanaannya dalam tabungan maupun deposito. Dalam kondisi ini, *saving/deposit rate* yang relatif rendah dibandingkan pengembangan dana UISA, dapat menjadi peluang yang bagus untuk penerapan skema UISA.

Rates pengembangan dana program JHT dijadikan proksi pengembangan dana UISA, yaitu sebesar 7,16%. *Rates* pengembangan JHT ini lebih tinggi dibandingkan rata-rata suku bunga deposito di perbankan yang berada kisaran 5% pada masa sebelum pandemi COVID-19. Kondisi ini menjadi peluang untuk suatu negara menerapkan UISA, karena *return* yang ditawarkan lebih besar dibandingkan *saving/deposit rate*, sehingga akan meningkatkan preferensi para peserta untuk berpartisipasi dalam program *unemployment benefit*.

b. Persentase kepatuhan perusahaan membayar uang pesangon (*severance pay*)

Indikator Persentase kepatuhan perusahaan membayar *severance pay* merupakan indikator selanjutnya yang mengukur kemauan pemberi kerja dalam mengikuti program *Unemployment Benefit*. Indikator ini berfokus dalam mengukur kepatuhan pemberi kerja dalam mengikuti peraturan terkait ketenagakerjaan, yaitu pemberian uang pesangon (*severance pay*). Skema UI dan UISA melibatkan kontribusi pekerja dan perusahaan di dalamnya, oleh sebab itu kepatuhan pemberi kerja akan mempengaruhi keberlangsungan dari program *unemployment benefit*.



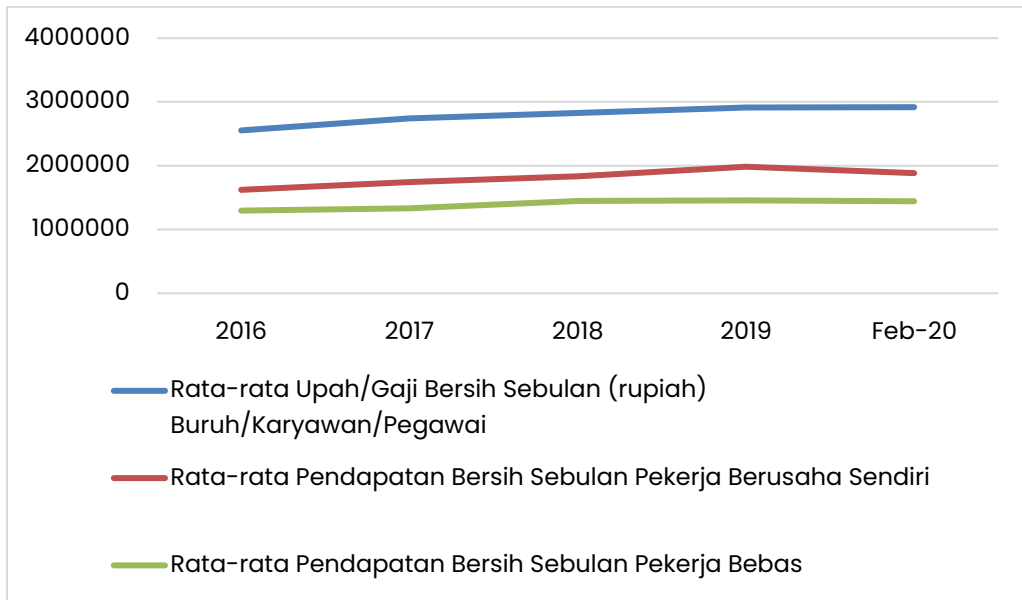
Gambar 3. Kepatuhan Perusahaan dalam Membayar Pesangon, Tahun 2014
Sumber: Indonesian Family Life Survey (IFLS), 2014

Ketentuan uang pesangon di Indonesia adalah termasuk yang paling tinggi di antara beberapa negara di dunia, dan lebih tinggi dibandingkan rata-rata negara anggota OECD. Kondisi tersebut menyebabkan pembayaran uang pesangon di Indonesia cenderung rendah. Berdasarkan data *Indonesian Family Life Survey* (IFLS) tahun 2014, sebanyak 72,4% pekerja tidak menerima uang pesangon, dan dari 27,6% yang menerima uang pesangon hanya 20% yang menerima pembayaran uang pesangon secara penuh (World Bank, 2020).

Rendahnya tingkat kepatuhan perusahaan membayarkan uang pesangon sebagai proksi kepatuhan perusahaan membayar *unemployment benefit* menunjukkan kelemahan skema UI dan UISA. Pada dasarnya, baik skema UI dan UISA akan melibatkan kontribusi pekerja dan perusahaan di dalamnya. Jika perusahaan tidak patuh membayar kontribusi, khusus dalam skema UISA akan menyebabkan akun tabungan yang diterima setiap individu ketika menganggur menjadi lebih kecil. Begitu juga dengan UI, ketidakpatuhan akan membebani sistem dan menyebabkan pekerja tidak terlindungi terbaik (kasus: jika pembayaran kontribusi penuh disyaratkan untuk seseorang dapat menerima manfaat *Unemployment benefit*).

c. Rata-rata upah pekerja formal, mandiri dan bebas (*relative productivity*)

Indikator selanjutnya adalah Rata-rata upah pekerja formal, mandiri dan bebas (*relative productivity*). Indikator ini memperkirakan kemampuan pekerja untuk membayarkan kontribusi (iuran) program *unemployment benefit*. Semakin tinggi upah maka saldo individu dalam UISA akan semakin tinggi, sehingga dapat memberikan *coverage* yang lebih lama dan besar jika sedang tidak bekerja. Di sisi lain, Skema UI yang mengandalkan sistem redistribusi tidak mensyaratkan pekerja memiliki penghasilan tinggi untuk dapat memperoleh manfaat yang cukup untuk membiayai kehidupannya ketika sedang tidak bekerja.



Gambar 4. Rata-rata Upah Buruh/Karyawan, Pekerja Berusaha Sendiri dan Pekerja Bebas Tahun 2016 – 2020

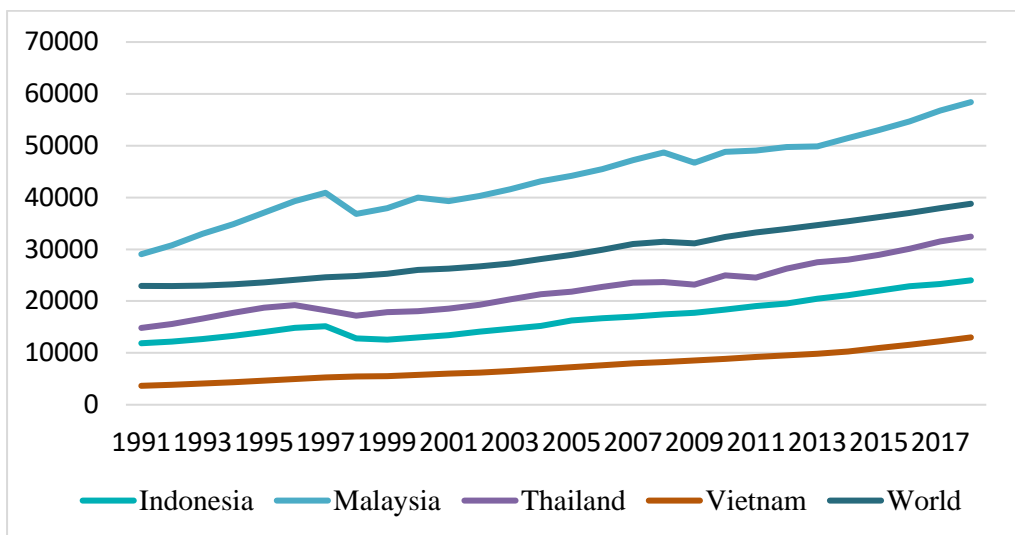
Sumber: Badan Pusat Statistik (2020)

Tinjauan tren upah dalam beberapa tahun terakhir mengungkapkan bahwa upah minimum telah tumbuh lebih cepat dari rata-rata upah nominal. Pada tahun 2019 pertumbuhan upah minimum mencapai 7,4% sedangkan upah rata-rata pekerja formal hanya tumbuh 0,12%. Adapun penurunan terjadi pada tahun 2020 disebabkan oleh Pandemi COVID-19, data BPS (2020) menunjukkan bahwa upah buruh turun 5,18 persen dibandingkan Agustus 2019 yaitu dari 2,91 juta menjadi 2,76 juta rupiah.

Upah pekerja bebas dan berusaha sendiri yang jauh lebih kecil dibandingkan upah buruh/pegawai/ dan karyawan akan menyulitkan untuk mereka berkontribusi dalam akun UISA. Selain permasalahan kecilnya tingkat kontribusi, kepesertaan mandiri dalam UISA juga cenderung sulit didorong (hasil studi kasus pada BPJS Ketenagakerjaan wilayah Sumatera Barat dan Sukabumi). Oleh karena itu, karakteristik upah yang relatif kecil menunjukkan penerapan skema UI lebih sesuai, karena sistem redistribusi dalam skema UI dapat melindungi pekerja dengan upah rendah.

d. Produk Domestik Bruto

Indikator Produk Domestik Bruto digunakan untuk menggambarkan kemampuan fiskal pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk program *unemployment benefit*. Selain itu terdapat PDB per kapita yang merupakan ukuran dari total *output* suatu negara dibagi jumlah penduduk yang tinggal di negara tersebut. PDB per kapita berguna ketika membandingkan satu negara dengan negara lain karena menunjukkan kinerja relatif dari dua negara tersebut. Kenaikan PDB per kapita menandakan pertumbuhan ekonomi dan cenderung diartikan sebagai peningkatan produktivitas, yang diharapkan dapat meningkatkan upah.



Gambar5. PDB (ADHK) Per Pekerja di Indonesia dan Beberapa Negara Lainnya Tahun 2017 (\$PPP, konstan)

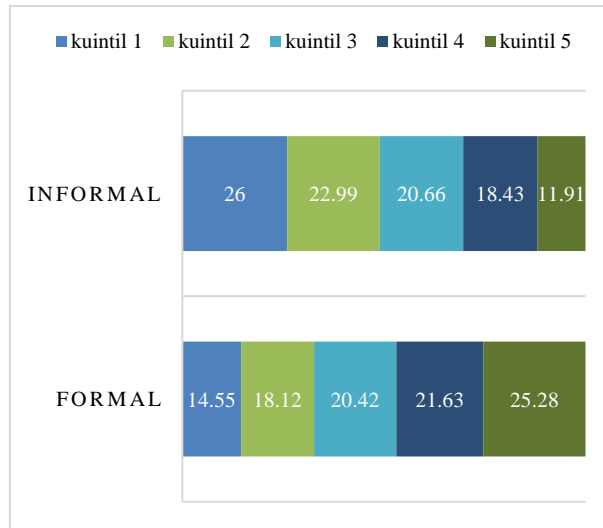
Sumber: Bank Dunia (diolah)

Secara khusus, berbagai negara memasukkan berbagai fitur yang berbeda di bawah pembiayaan *unemployment benefit*. Terlepas dari hal tersebut, penting untuk membandingkan total biaya yang dilaporkan untuk berbagai skema *unemployment benefit* dengan Produk Domestik Bruto (PDB) masing-masing negara. Ketika diukur terhadap PDB, biaya yang dikeluarkan dalam berbagai skema *unemployment benefit* dapat bervariasi tetapi dalam kisaran yang lebih sempit, sekitar 0,3 persen hingga 1,8 persen dari PDB (ILO,2013). Melihat kondisi di Indonesia, PDB dalam paritas daya beli per orang yang dipekerjakan di Indonesia lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata global dan negara tetangga seperti Thailand dan Malaysia. Mulai tahun 2000 tren pertumbuhan produktivitas tenaga kerja menunjukkan sedikit peningkatan tetapi tren tersebut lebih mencerminkan perlambatan pertumbuhan pekerjaan dalam beberapa tahun terakhir, dibandingkan peningkatan substansial dalam efisiensi ekonomi dan pasar tenaga kerja.

Pertumbuhan PDB per kapita Indonesia berada di bawah *upper-middle income countries* (4,7%). Implikasi perlambatan pertumbuhan ekonomi dengan kekhawatiran tentang otomatisasi, telah menyebabkan ketakutan pertumbuhan lapangan kerja yang tidak mencukupi dan meningkatnya pengangguran di masa depan. Teori ekonomi mengasumsikan hubungan positif antara pertumbuhan lapangan kerja dan ekonomi, karena lebih banyak tenaga kerja dibutuhkan untuk menghasilkan lebih banyak *output*, *ceteris paribus*. Di sisi lain, keuntungan efisiensi yang dibawa oleh teknologi baru dapat mengurangi kebutuhan *input* tenaga kerja, yang berarti kemajuan teknologi yang lebih cepat membutuhkan pertumbuhan *output* yang lebih tinggi jika tingkat pekerjaan dan jumlah jam kerja harus dipertahankan. Oleh sebab itu, dalam pemilihan skema *unemployment benefit*, dan kaitannya dengan tingkat *sustainability* dan risiko finansial yang berasal dari kontribusi pemerintah, skema UI dan UISA dianggap sesuai untuk diterapkan di Indonesia 1 dengan syarat bahwa pemerintah menggunakan alternatif sebagai berikut: (1) kontribusi bersifat *flat rate*; atau (2) pemerintah hanya berkontribusi di awal program. Adapun untuk UA, dengan adanya risiko perlambatan pertumbuhan lapangan kerja, akan menyebabkan sulitnya proses realokasi pekerja yang menganggur, sehingga skema UA dianggap kurang sesuai

e. Indikator Status ketenagakerjaan penduduk berdasarkan kelompok pendapatan

Indikator selanjutnya adalah Indikator Status ketenagakerjaan penduduk berdasarkan kelompok pendapatan. Indikator ini mengukur risiko pekerja dalam garis kemiskinan yang diasuransikan untuk mengukur kapasitas pendataan kedepannya. Penggunaan indikator ini bertujuan untuk melihat keberlangsungan dari program *Unemployment Benefit*, apabila skema pembiayaannya membutuhkan alokasi yang besar dari pemerintah



Gambar 6. Grafik Persentase Pekerja Formal dan Non-Formal Berdasarkan Kelompok Pendapatan Tahun 2019

Sumber: Susenas 2016 dan 2019, diolah Bappenas

Gambar 6 menunjukkan 50% penduduk miskin dan rentan bekerja di sektor informal (26% di Kuintil 1 dan 23% di Kuintil 2), dengan lebih dari 30% orang Q1 bekerja sebagai pekerja lepas di sektor pertanian dan pekerja tidak dibayar/keluarga. Berdasarkan pengolahan data dari Susenas ditemukan bahwa antara tahun 2016-2019, jumlah penduduk miskin yang bekerja sebagai pekerja lepas dan tidak dibayar menurun 15-20%. Sementara itu, penduduk miskin yang bekerja sebagai pekerja tetap dan tetap serta wiraswasta mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Status rumah tangga dalam kuintil 1 dan 2 yang didominasi oleh pekerja informal, jika dilihat dari kategori metode perlindungan akan cenderung sulit dalam hal pendataan dan pembiayaan. Sulitnya melakukan *tracing* penerima manfaat karena dominasi pekerja informal, akan terlalu membebani pemerintah (dengan kelemahan pendataan yang ada). Maka dari itu, dalam indikator ini akan diberikan skor 0 untuk UA, pemberian skor ini akan disertai catatan bahwa dalam kategori perlindungan, penggunaan skema UA dapat dijadikan sebagai skema pendamping dua skema lain baik UI atau UISA.

Secara umum Skema UI merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan berdasarkan variabel-variabel yang ada pada kategori Metode perlindungan. Skema UISA juga kurang tepat untuk diterapkan karena rendahnya pendapatan penduduk yang bekerja sendiri (wirausaha) dan pekerja bebas, serta tingkat kepatuhan perusahaan yang juga masih rendah. Skema UA merupakan yang paling tidak tepat untuk diterapkan karena bergantung pada kontribusi pemerintah sehingga program berpotensi menjadi tidak berkelanjutan.

Tabel 3. Akumulasi Perhitungan Variabel dan Indikator pada Kelompok Variabel Metode Perlindungan

Skema	Indikator Kontribusi				Indikator Non Kontribusi	Indikator Non Kontribusi Kategorial	Akumulasi Metode Perlindungan
	<i>Relative preference of consumption vs. Savings in utility function</i>	Rata-rata upah pekerja formal mandiri dan bebas (<i>relative productivity</i>)	Proksi persentase kepatuhan perusahaan membayar <i>severance pay</i>	Akumulasi Indikator Kontribusi			
UI	-	1	0	0.5	1	-	0,75
UA	-	-	-	-	0	0	0
UISA	1	0	0	0.33	1	-	0,66

3.3 Durasi Manfaat

Tujuan utama dari pemberian *Unemployment Benefit* adalah untuk menjaga taraf kehidupan pekerja yang menganggur selama pekerja tersebut berusaha untuk kembali bekerja. Tingkat manfaat harus didefinisikan dengan cara yang tidak mendorong pekerja untuk tetap menganggur. Durasi manfaat (bersama dengan besaran manfaat) merupakan salah satu komponen penting dalam merancang tingkat manfaat. Durasi Manfaat dapat didefinisikan sebagai lama/durasi seorang pekerja (yang sedang menganggur) mendapatkan manfaat berupa dana selama tidak bekerja apabila pekerja tersebut memenuhi persyaratan penerima manfaat.

Durasi manfaat yang ditanggung oleh program *unemployment benefit* berbeda-beda pada setiap negara dengan beragam ketentuan tambahan lainnya. Konvensi ILO Indonesia Nomor 102 menentukan durasi manfaat setidaknya 13 minggu dalam 12 bulan. Sementara itu Konvensi ILO Indonesia Nomor 168 menentukan bahwa untuk pengangguran penuh durasi diberikan selama 26 minggu untuk kejadian pertama atau 39 minggu dalam dua tahun. Dalam menentukan durasi manfaat, terdapat beberapa komponen yang dapat diperhitungkan, seperti struktur pengangguran, potensi kembali bekerja, kondisi khusus suatu negara (ILO,2017).

Penelitian ini menggunakan indikator rata-rata Lama Mencari Kerja untuk memprediksi durasi minimum dari manfaat yang diberikan. Rata-rata lama mencari pekerjaan mencoba untuk menggambarkan kemungkinan durasi dari manfaat yang diberikan mengganggu keberlanjutan program, di sisi lain diperlukan indikator untuk melihat kecukupan dari manfaat yang diberikan khususnya untuk skema UISA. Oleh sebab itu, Indikator Jumlah Klaim Jaminan Hari Tua (JHT) Berdasarkan Kelompok Saldo JHT menjadi indikator selanjutnya untuk menilai kecukupan manfaat dari program skema UISA. Indikator ini digunakan untuk mensimulasi kecukupan manfaat dari UISA yang tidak terlihat oleh indikator Rata-rata Lama Mencari Kerja.

Tabel 4. Durasi Manfaat Program *Unemployment Benefit* pada Negara-Negara Asia Tenggara

	Thailand	Vietnam	Malaysia
Durasi manfaat	6 bulan (<i>Involuntary</i>) 3 bulan (<i>Voluntary</i>)	3-12 bulan	6 bulan (dengan adanya graduasi)

Sumber: ILO, 2017

Tabel 4. menunjukkan durasi manfaat pada tiga negara ASEAN yang sudah terlebih dahulu menerapkan Program *Unemployment Benefit*. Ketiga negara ini dipilih karena adanya kedekatan geografis dan kemiripan kondisi sosial ekonomi dengan Indonesia. Rata-rata durasi manfaat pada ketiga negara tersebut adalah selama enam bulan.

Pada tahun 2019, rata-rata lama mencari kerja di Indonesia adalah lima bulan (Sakernas,2019). Hal ini menunjukkan apabila durasi manfaat yang diterapkan di Indonesia adalah lima bulan, program yang diterapkan berpotensi untuk berkelanjutan. Oleh sebab itu, dari sudut pandang indikator ini, ketiga skema dapat diterapkan di Indonesia tanpa berpotensi mengancam keberlangsungan program *Unemployment Benefit* di Indonesia.

Tabel 5. Jumlah Klaim Program JHT Berdasarkan Kelompok Saldo, Tahun 2018-2020

Kelompok Saldo JHT	2018	2019	2020*
<1 Juta	79.450	85.607	40.591
1-5 Juta	829.497	925.572	449.119
5-10 Juta	467.533	534.737	276.401
10- 50 Juta	449.977	569.291	313.804
>50 Juta	59.004	70.172	36.696
Total	1.904.644	2.207.493	1.148.288

*data hingga bulan Juni

Sumber: BPJS Ketenagakerjaan, 2020

Lamanya durasi manfaat tidak mengganggu keberlangsungan Skema UISA karena bergantung pada besaran tabungan individu yang dikumpulkan, namun perlu dilihat juga perlu apakah manfaat yang diberikan pada skema UISA cukup untuk menjaga tingkat konsumsi penganggur dan keluarganya. Tabel di atas menunjukkan jumlah klaim JHT berdasarkan kelompok saldo pada tahun 2019-2020. Program Jaminan Hari Tua digunakan untuk melihat rata-rata kepemilikan saldo JHT (saldo tabungan) yang dimiliki ketika mengajukan klaim untuk memperkirakan kecukupan manfaat apabila menerapkan skema UISA.

Berdasarkan tabel 5. didapatkan bahwa mayoritas pekerja yang melakukan klaim atas JHT berpendapatan sebesar 1-5 juta. Hal ini menunjukkan apabila manfaat diberikan selama lima bulan (sesuai rata-rata lama mencari pekerjaan), rata-rata pendapatan per bulannya adalah sebesar 200 ribu-1 juta rupiah. Informasi ini akan disandingkan dengan data rata-rata kebutuhan pengeluaran keluarga Indonesia.

Tabel 6. PDB Per kapita Atas Dasar Harga Berlaku

Indikator	2018	2019
PDB ADHB Per kapita (Rupiah/bulan)	4.665.872	4.922.112*

Sumber: BPS, 2020

Tabel 6. menunjukkan PDB Atas Dasar Harga Berlaku per kapita Indonesia pada tahun 2018-2019. Data ini menunjukkan rata-rata pengeluaran per kapita per bulannya sekitar 4,9 juta. Pada penelitian ini, pendapatan diasumsikan sama dengan pengeluaran. Apabila mengacu pada Konvensi ILO yang menyarankan besaran manfaat adalah 45% dari upah (pendapatan), maka besaran manfaat setiap bulannya sebesar 2,2 juta rupiah selama 5 bulan. Nilai ini jauh

lebih tinggi daripada yang dapat dibayarkan oleh rata-rata saldo tabungan program JHT. Untuk dapat menerapkan skema UISA di Indonesia, setidaknya terdapat tabungan sebesar 11 juta rupiah pada akun tabungan individu. Oleh sebab itu, berdasarkan data-data ini dapat disimpulkan bahwa UISA kurang tepat untuk diterapkan di Indonesia karena ketidakcukupan manfaat yang diberikan.

Tabel 7. Akumulasi Perhitungan Variabel dan Indikator pada Kelompok Variabel Durasi Manfaat

Skema	Indikator <i>Coefficient of Risk Aversion</i>		Akumulasi Variabel Durasi Manfaat
	Indikator rata-rata lama mencari kerja/menganggur	Indikator Jumlah Klaim JHT Berdasarkan Kelompok Saldo	
UI	1	-	1
UA	1	-	1
UISA	1	0	0,5

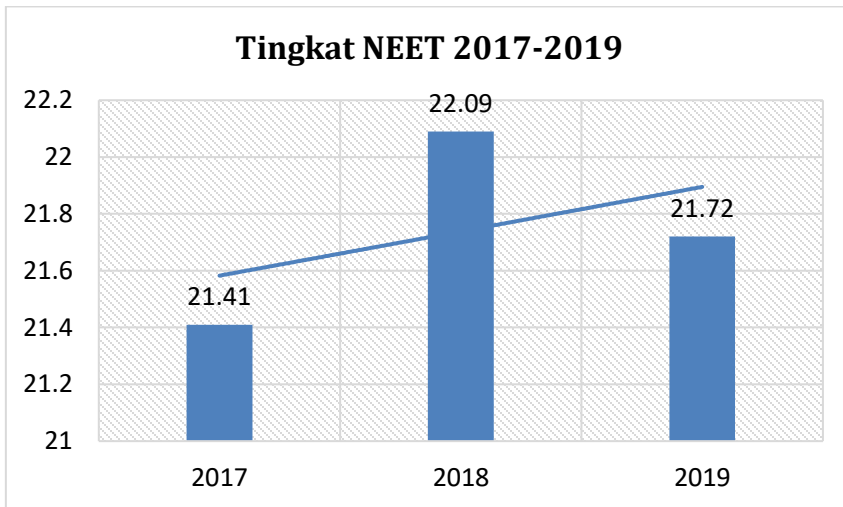
Berdasarkan indikator-indikator yang digunakan untuk menjelaskan metode perlindungan didapatkan bahwa UI dan UA merupakan skema yang tepat untuk digunakan. Rata-rata lama menganggur selama 5 bulan dianggap sebagai durasi manfaat yang masih dapat ditanggung oleh program. Indikator UISA kurang direkomendasikan pada kategori ini karena diprediksikan belum dapat memberikan manfaat yang cukup.

3.4 Cakupan

Ketentuan mengenai program *Unemployment Benefit* harus dapat jelas menunjukkan secara jelas kategori penduduk mana saja yang dilindungi. Penting untuk menentukan kelompok yang akan dilindungi dan berada di luar perlindungan. Kelompok yang berada pada batas dilindungi dan tidak pada umumnya terdiri dari pekerja dengan kontrak jangka pendek, harian, paruh waktu dan musiman, magang, angkatan kerja usia muda, pekerja rumah tangga dan pekerja migran. Oleh karena itu, perlu adanya pemahaman yang baik tentang tenaga kerja atau perjanjian kolektif yang ada untuk memastikan keselarasan antara hukum ketenagakerjaan secara umum dan hukum keamanan/jaminan sosial.

Cakupan dalam kategori ini meliputi tenaga kerja yang mungkin dapat dicakup dalam asuransi pengangguran, Dalam konvensi ILO nomor 102 disebutkan cakupan meliputi pekerja kelas tertentu, dan tidak kurang dari 50 persen dari semua pekerja. Berdasarkan definisi tersebut, dalam kategori cakupan akan dibagi menjadi lima indikator yaitu (1) total angkatan kerja dan pekerja usia muda (didefinisikan pekerja usia 15-24 tahun) dan Tidak Dalam Pendidikan, Pekerjaan, atau pelatihan/NEET (*Not in Employment, Education or Training*); (2) Persentase pekerja informal; (3) Persentase pekerja informal yang berada di bawah garis kemiskinan; serta (4) Status kontrak tenaga kerja.

- a. Total Angkatan Kerja Dan Pekerja Usia Muda (Didefinisikan Pekerja Usia 15-24 Tahun) dan Tidak Dalam Pendidikan, Pekerjaan, Atau Pelatihan/NEET (*Not In Employment, Education Or Training*)



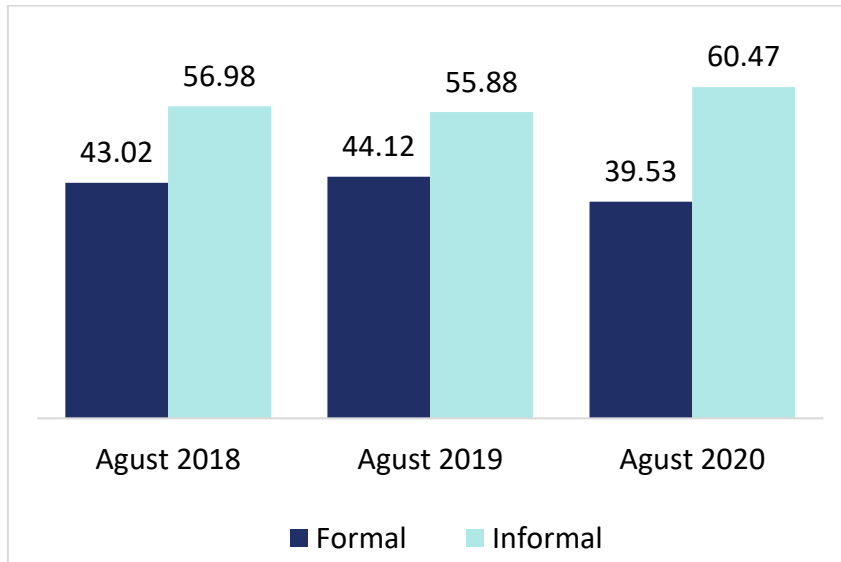
Gambar 7. Grafik Tingkat NEET Indonesia Tahun, 2017-2019

Sumber: Kemenaker (2020)

Pengangguran di Indonesia menunjukkan angka yang relatif stabil pada taraf 5%. Namun, apabila dilihat lebih detail, pengangguran tersebut didominasi oleh pengangguran usia muda (Pratonomo, 2017). TPT usia muda berada jauh lebih tinggi yaitu sekitar 18,62 persen dibandingkan dengan TPT yang hanya 5,28 persen. Pemuda yang tidak bekerja, tidak sekolah maupun tidak sedang mengikuti pelatihan (NEETs) dan memiliki keahlian/keterampilan rendah (*Low-skilled* NEETs) juga masih memiliki persentase yang tinggi, dimana NEET di Indonesia pada tahun 2019 sekitar 21,27 persen, dan yang memiliki keterampilan rendah sekitar 28,48 persen.

Dalam kategori ini, tingkat rata-rata global akan dijadikan sebagai *threshold*, untuk menyimpulkan angka nasional dapat dikategorikan tinggi atau rendah. Dalam TPT penduduk usia muda, Indonesia berada di angka 18,62% atau lebih tinggi dari rata-rata global yang berada di kisaran 14%. Di sisi lain, rata-rata NEET global berada di kisaran 22,5% (Gomis,2020) atau lebih tinggi 1,25% dibandingkan Indonesia. Berdasarkan dua parameter tersebut, cakupan penduduk usia muda adalah satu hal yang penting dalam penerapan *unemployment benefit*. Kondisi ini menyebabkan skema yang bergantung pada tingkat kontribusi peserta seperti UISA cenderung sulit untuk melindungi pekerja usia muda, sedangkan skema UI dan UA dirasa dapat melindungi para pekerja muda karena menggunakan sumber dana yang bersifat *pooled fund*.

b. Persentase Pekerja Informal



Gambar 8. Persentase Pekerja Formal dan Informal di Indonesia, Tahun 2018–2020
Sumber: Badan Pusat Statistik (2020)

Dominasi pekerja informal di Indonesia adalah satu tantangan untuk menyusun program *unemployment benefit*. Gambar di atas mengilustrasikan bahwa pada tahun 2018–2019 terjadi perluasan pekerjaan di sektor formal dan ketergantungan pada pekerjaan informal, seperti pekerja mandiri dan pekerja tidak dibayar, telah sedikit berkurang. Salah satu faktor meningkatnya pekerja sektor formal adalah transformasi struktural ekonomi, dimana sektor manufaktur dan jasa mengalami pertumbuhan dan lapangan kerja di sektor pertanian menurun. Meskipun mengalami penurunan, proporsi pekerja informal tahun 2020 masih lebih tinggi dibandingkan pekerja formal yaitu sebesar 60,47%.

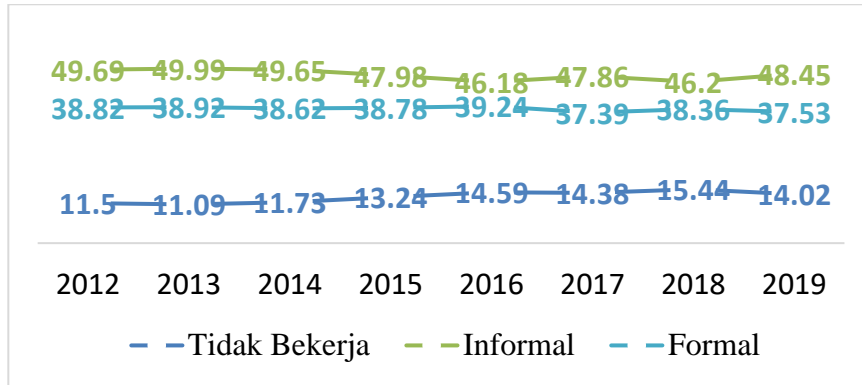
Data BPS (2020) menunjukkan pandemi COVID-19 berdampak pada perubahan komposisi ketenagakerjaan di Indonesia. Pada Agustus 2020, penduduk yang bekerja di kegiatan informal sebanyak 77,68 juta orang (60,47 persen), sedangkan yang bekerja di kegiatan formal sebanyak 50,77 juta orang (39,53 persen). Penduduk bekerja di kegiatan informal pada Agustus 2020 mengalami peningkatan sebesar 4,59 persen poin dibandingkan dengan Agustus 2019.

Penduduk bekerja sebagai buruh/karyawan/ pegawai pada Agustus 2020 masih mendominasi komposisi tenaga kerja di Indonesia dengan persentase sebesar 36,37 persen. Dibandingkan dengan Agustus 2019, penduduk bekerja dengan status buruh/karyawan/pegawai mengalami penurunan terbesar yaitu sebesar 4,28 persen poin. Sementara status pekerjaan utama yang mengalami peningkatan terbesar adalah pekerja keluarga/tak dibayar yang meningkat 2,80 persen poin dan berusaha dibantu buruh tidak tetap meningkat sebesar 0,92 persen poin.

Apabila dibandingkan dengan persentase pekerja informal di negara *upper middle income* yang sebesar 52,6%, maka pekerja informal di Indonesia tergolong relatif tinggi. Kondisi ini menyebabkan perlindungan untuk pekerja sektor informal harus diperhatikan perlindungannya. Salah satu skema yang dapat melindungi pekerja informal melalui kepesertaan mandiri adalah skema UISA. Adapun kondisi ini membuat skema UI pekerja sulit

untuk diterapkan, karena adanya kesulitan dalam melakukan *tracking status* pekerjaan dan keterbatasan dalam pendataan pekerja yang berakibat kesulitan untuk menentukan eligibilitas dari penerima manfaat dan berpotensi menimbulkan *moral hazard*, sehingga dapat mengganggu keberlangsungan program.

- c. Persentase pekerja informal yang berada di bawah garis kemiskinan

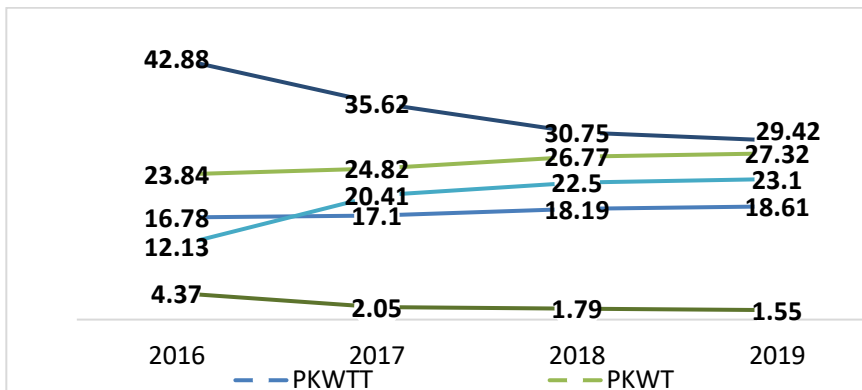


Gambar 9. Grafik Persentase Rumah Tangga Miskin Berdasarkan Jenis Pekerjaan, Tahun 2012-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik (2019)

Berdasarkan analisis kemiskinan makro BPS 2019, pekerja informal yang berada di bawah garis kemiskinan menunjukkan persentase yang paling tinggi, yaitu pada kisaran 48,45% dibandingkan dengan mereka yang berada di sektor formal ataupun mereka yang tidak bekerja. Jika dilihat dari kategori cakupan, pekerja informal dan berada di bawah garis kemiskinan akan lebih dapat dicakup oleh skema UA karena dasar penentuan penerima manfaat dari *unemployment benefit* ditentukan oleh *means testing*, sehingga orang-orang dalam kondisi tersebut dapat dicakup dalam program *unemployment benefit*. Lain halnya dengan skema UISA mensyaratkan adanya kontribusi peserta yang memadai, sehingga pekerja informal yang berada di bawah garis kemiskinan susah untuk dilindungi. Oleh sebab itu, skema UA lebih tepat untuk diterapkan dan skema UISA akan sulit untuk melindungi kelompok ini.

- d. Status kontrak tenaga kerja



Gambar 10. Perbandingan Jenis Perjanjian Kontrak Kerja, Tahun 2016-2019

Sumber: Badan Pusat Statistik (2019)

Dari total pekerja dengan status buruh/karyawan dan pekerja bebas, terdapat 29,42% pekerja yang tidak terikat kontrak kerja pada tahun 2019. Meskipun trennya semakin mengalami penurunan dalam empat tahun terakhir, dominasi pekerja tanpa kontrak masih mendominasi yang diikuti 27,32% berstatus Perjanjian Kerja Waktu Tertentu (PKWT), 23,1% perjanjian lisan, dan 18,61% Perjanjian Kerja Waktu Tidak Tertentu

(PKWTT). Banyak karyawan yang bekerja tanpa kontrak dan dengan kontrak jangka pendek atau masih belum optimal untuk terlindungi kontrak secara formal.

Di Indonesia, bentuk utama dari fleksibilitas pasar tenaga kerja dalam perekonomian formal adalah melalui pengaturan kontrak atau *outsourcing* jangka pendek. Menurut UU Ketenagakerjaan 13/2003, kontrak jangka pendek tidak dapat diberikan untuk pekerjaan yang bersifat permanen dan perjanjian kerja jangka pendek hanya dapat dibuat untuk jangka waktu dua tahun pertama dengan opsi perpanjangan 12 bulan. Statistik angkatan kerja resmi tidak memberikan perbedaan antara karyawan kontrak jangka pendek dan karyawan kontrak permanen. Mereka yang bekerja di sektor kemasyarakatan dan jasa sosial cenderung memiliki masa kerja paling lama, sedangkan mereka yang bekerja di sektor ritel dan perdagangan memiliki masa kerja paling pendek. Masa kerja juga cenderung lebih pendek di bidang keuangan dan manufaktur, yang merupakan sektor di mana investasi keterampilan sangat penting untuk meningkatkan produktivitas tenaga kerja.

Dalam indikator ini, terlihat bahwa perjanjian kerja di Indonesia didominasi oleh adanya perjanjian tanpa kontrak, kondisi ini memberikan ketidakpastian yang tinggi bagi pekerja, pekerja tanpa kontrak pada umumnya akan mengikuti program *unemployment benefit* secara mandiri, artinya kondisi ini hanya mungkin dilakukan dalam akun UISA. Di sisi lain, perjanjian tanpa kontrak menimbulkan risiko jika pekerja dilepas kontrak ketika masa kerja masa kerja pendek sehingga manfaat yang diterima belum banyak. Berdasarkan kondisi ideal UISA mensyaratkan pekerja dengan periode waktu kerja pendek berjumlah sedikit/rendah, dan perjanjian kontrak jangka panjang berjumlah tinggi. Kondisi ideal ini masih belum dapat dipenuhi jika disesuaikan data di Indonesia. Oleh karena itu, dalam indikator ini UISA akan dinilai kurang tepat untuk diterapkan. Skema UI dapat lebih melindungi pekerja dengan PKWT dan PKWTT dengan catatan mampu memenuhi syarat mengiur. Begitu juga dengan skema UA yang secara khusus melindungi pekerja dengan dari kelompok rentan.

Tabel 8. Akumulasi Perhitungan Variabel dan Indikator pada Kelompok Variabel Cakupan

Skema	Indikator Ketenagakerjaan			Akumulasi Variabel Cakupan
	Indikator Total Pekerja Muda dan Persentase Pekerja Informal	Indikator Pekerja Informal di Bawah Garis Kemiskinan	Indikator Status Kontrak Tenaga Kerja	
UI	0,5	-	1	0,75
UA	1	1	1	1
UISA	0,5	0	0	0,16

Skema UA merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan berdasarkan kategori cakupan karena dapat melindungi berbagai jenis pengangguran. Skema UI dapat menjadi pilihan apabila mekanisme pendataan pekerja di Indonesia sudah baik hingga dapat membuktikan eligibilitas dari penerima manfaat. Skema UISA kurang direkomendasikan untuk diterapkan karena pekerja pada kelompok rentan dan tidak dilindungi perjanjian kerja

cenderung berpendapatan rendah sehingga berpotensi memiliki tidak dapat memiliki tabungan yang cukup.

3.5 Akumulasi Hasil Perhitungan

Berikut adalah resume dari hasil analisis yang telah dilakukan sebelumnya. Hasil analisis digabungkan untuk menentukan skema mana yang paling sesuai untuk diterapkan di Indonesia. berikut adalah rangkuman hasil penilaian yang telah dilakukan.

Tabel 9. Rangkuman Hasil Penilaian

Kategori	Variabel	Jenis <i>Unemployment Benefit</i>		
		UI	UA	UISA
Kontingensi	Jenis Pengangguran	1	0	0.5
	Ketersediaan Bekerja	1	1	1
	<i>Akumulasi Variabel Kontingensi</i>	1	0.5	0.75
Metode Perlindungan	Kontribusi	0.5	-	0.33
	Non Kontribusi	1	0	1
	Non Kontribusi Kategorial	-	0	-
	<i>Akumulasi Variabel Metode Perlindungan</i>	0.75	0	0.66
Durasi Manfaat	<i>Coefficient of Risk Aversion</i>	1	1	0.5
	<i>Akumulasi Variabel Durasi Manfaat</i>	1	1	0.5
Cakupan	Ketenagakerjaan	0.75	1	0.16
	<i>Akumulasi Variabel Cakupan</i>	0.75	1	0.16
Total Penilaian		3.5	2.5	2.083

IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

Hasil dari analisis yang telah dilakukan menunjukkan bahwa *Unemployment Insurance* merupakan skema yang paling tepat untuk diterapkan di Indonesia. Analisis Multi Kriteria menunjukkan bahwa *Unemployment Insurance* unggul pada 3 dari 4 kategori variabel yang digunakan, yaitu Kontingensi, metode perlindungan, dan durasi manfaat. Skema ini hanya tidak unggul dari Skema *Unemployment Assistance* pada kategori variabel cakupan. Adapun beberapa hal yang dapat dilakukan kedepannya antara lain:

1. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, UI merupakan skema yang paling baik untuk diterapkan di Indonesia. Penelitian ini menyarankan pemberian manfaat selama 5-6 bulan berdasarkan rata-rata lama waktu yang dibutuhkan untuk mencari pekerjaan. Diperlukan perhitungan aktuarial untuk memastikan besaran dan durasi manfaat sesuai dengan kapasitas finansial dari program serta besarnya kontribusi, dan besaran upah yang diasuransikan agar program dapat berkelanjutan tanpa memberatkan pemerintah.

2. Penerapan UB pada awalnya dapat berfokus kepada pekerja formal terlebih dahulu. Untuk jangka panjang perlu meluaskan cakupan ke pekerja informal, mengingat tingginya jumlah pekerja informal di Indonesia. Strategi yang dilakukan dapat dengan memperluas layanan ke pekerja informal atau dengan upaya memformalkan pekerja-pekerja informal.
3. Salah satu kelemahan dari penerapan Skema *Unemployment Insurance* adalah adanya kelompok pekerja yang tidak dapat memenuhi klasifikasi tertentu, seperti Pekerja Informal dan Pekerja dengan pendapatan yang relatif rendah dengan tingkat ketidakpastian yang tinggi (tingkat *turn over* tinggi) diprediksi kesulitan untuk memberikan iuran secara rutin. Salah satu solusi yang dapat dilakukan adalah dengan menggabungkan skema UI dengan Skema UA atau memberikan bantuan iuran (PBI).
4. Permasalahan cakupan selanjutnya adalah tingkat kepatuhan (*Compliance*) dari pekerja dan pemberi kerja yang rendah. Hal ini disebabkan karena kesadaran pekerja akan pentingnya perlindungan sosial yang masih rendah serta *Law Enforcement* yang rendah.
5. Keterlibatan kontribusi pemerintah dalam desain skema UI sebaiknya ditetapkan dalam bentuk *flat rate* atau pemberian modal hanya di awal program. Hal ini bertujuan agar apabila terjadi krisis, program dapat berjalan dengan baik tanpa membebankan fiskal negara.

Daftar Pustaka

- Asenjo, A. and Pignatti, C., 2019. Unemployment insurance schemes around the world evidence and policy options (No. 995045193402676).
- ILO .Department for Communities and Local Government. (2009). *Multi-Criteria Analysis: A Manual*. http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf. London.
- Ferrer A. M. and Riddell W. C., 2009. Unemployment Insurance Savings Accounts in Latin America: Overview and Assessment
- Gomis, R., Kapsos, S. and Kuhn, S., 2020. World employment and social outlook: trends 2020.
- Hu, Lena, and O. E. C. D. Observer. 2018. Better security, better jobs.
- ILO. (2003). *Restructuring of the social security system (part 4): The feasibility of introducing an unemployment insurance benefit in Indonesia*. Jakarta
- ILO. (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*, Report. Available at: http://www.ilo.org/asia/publications/WCMS_229985/lang-en/index.htm
- ILO. (2017). *Unemployment protection: A good practices guide and training package Experiences from ASEAN*
- Moffitt, R., 1985. Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells. *Journal of econometrics*, 28(1), pp.85-101.
- Mukkala, K. and Tohmo, T., 2013. Inter-industry job mobility in the knowledge economy in Finland. *International Journal of Manpower*, 34(8), pp.918-938.
- Outlook, O.E., 2011. Persistence of high unemployment: what risks? What policies?. *OECD Economic Outlook*, 2011, p.1.

- Prospera. 2019. Capturing Indonesia's Automation Potential
- Nijkamp, P., Rietveld, P. and Voogd, H., 2013. Multicriteria evaluation in physical planning. Elsevier.
- Roberts, B.H., 2015. Tool Kit Guide for Rapid Economic Assessment, Planning, and Development of Cities in Asia. Asian Development Bank.
- Schmitt, V. 2011. Promoting Unemployment Benefits and Income Security Measures for Workers in Asia: Current Debate, Situation and Way Forward. Bangkok: ILO. Dalam Meuthia Rosfadhila (2019). Developing an Unemployment Insurance Scheme for Indonesia
- Meuthia Rosfadhila, 2019. Developing an Unemployment Insurance Scheme for Indonesia. SMERU Working Paper
- Soekarni, M., Sugema, I. and Widodo, P.R., 2009. Persistensi pengangguran di Indonesia dan upaya penanggulangannya berdasarkan analisis data mikro. Buletin Ekonomi Moneter dan Perbankan, 12(2), pp.161-206.
- Social Security Administration. (2018). *Social security programs throughout the world*. Available at: <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/ssptw/index.html>
- Vodopivec, M., 2004. Income support for the unemployed: Issues and options. The World Bank. Available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14922>
- Weller, J., Isgut, A.E. and ESCAP, N., 2016. Protection and training: Institutions for improving workforce integration in Latin America and Asia. ECLAC
- World Bank. (2013). *Safety nets and transfers*, Available at: <http://go.worldbank.org/MIOKINS7X0> . Wahington DC