

**JAMINAN KEHILANGAN PEKERJAAN (JKP) DALAM PERSPEKTIF BELANJA  
NEGARA**

***JKP FROM THE GOVERNMENT EXPENDITURE PERSPECTIVE***

Zellius Ragiliawan, Beni Teguh Gunawan

Pusat Pengembangan Kebijakan Ketenagakerjaan

Jl. Jendral Gatot Subroto Kav. 51, Jakarta Selatan, DKI Jakarta

*zellius.ragiliawan@gmail.com, beni.teguh@gmail.com*

**ABSTRAK**

Perubahan paradigma ketenagakerjaan seiring dengan kehadiran revolusi industri 4.0 terus berlangsung. Dampaknya pada ketenagakerjaan adalah perubahan pada beberapa indikator, diantaranya fleksibilitas jam kerja, pengupahan, dan hubungan kerja. Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dianggap sebagai salah satu terobosan untuk menghadapi perubahan seiring datangnya industri 4.0. Salah satu pokok yang diatur dalam aturan tersebut adalah adanya Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP) sebagai jaring pengaman seiring dengan tingginya fleksibilitas. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kehilangan Pekerjaan mengatur bahwa salah satu komponen iuran pekerja bersumber dari pemerintah pusat. Penelitian ini bertujuan untuk mengestimasi kenaikan belanja negara seiring dengan skema tersebut. Hasil analisis menggunakan data BPS menunjukkan bahwa rata-rata pengeluaran iuran JKP yang bersumber dari pemerintah pusat berpotensi meningkat 28,39 persen per tahun. Jumlah ini diprediksi akan terus meningkat seiring dengan semakin tipisnya batas antara pekerja formal dan informal.

Kata kunci: jaminan; kehilangan; pekerjaan; belanja; negara.

***ABSTRACT***

*The labour paradigm changes along with the presence of the industrial revolution 4.0. The impact on employment is a change in several indicators, including flexibility in working hours, wages, and work relations. Law No. 11 of 2020 concerning Job Creation is considered to be one of the government's breakthrough to face industry 4.0. One of the points stipulated in the regulation is the existence of job loss insurance (JKP) as a safety net along with the high flexibility. Government Regulation No. 37 of 2021 concerning the Implementation of Job Loss Security regulates that one of the components of worker contributions comes from the central government. This study aims to estimate the increase in government's expenditure in line with this scheme. The results of the analysis using BPS data show that the average JKP contribution out of the central government has the potential to increase by 28.39 percent per year. This number is predicted to continue to increase along with the narrowing of the boundaries between formal and informal workers.*

*Key words: guarantee; lost; job; expenditure; country.*

**1. Pendahuluan**

Laju transformasi sosial ekonomi sebagai akibat revolusi industri 4.0 dewasa ini telah membawa perubahan pada berbagai sektor, tak terkecuali ketenagakerjaan. Konsep-konsep aturan ketenagakerjaan konvensional dianggap sudah tidak relevan diterapkan saat ini. Aturan ketenagakerjaan yang kaku akan memberi dampak pada rendahnya minat investor dan berujung pada minimnya kesempatan kerja yang tercipta.

Menurut Rajagukguk (2010), Indonesia merupakan negara dengan aturan ketenagakerjaan paling kaku di dunia. Kekakuan ini meliputi ketatnya aturan perekrutan, persyaratan PHK yang ketat dan hubungan kerja yang dibatasi.

Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menjawab pertanyaan-pertanyaan substansial terkait kekakuan pasar kerja tersebut. Konsep fleksibilitas dan tingginya *turnover* dalam pasar kerja menjadi

isu utama dalam kerangka untuk menarik investor. Pemerintah menyampaikan bahwa dalam upaya menjaga keseimbangan antara kebutuhan Perluasan Lapangan Kerja yang memerlukan Investasi, dan upaya perlindungan pekerja (*existing*) diperlukan reformasi regulasi secara menyeluruh, termasuk sektor ketenagakerjaan.

Dari pandangan buruh melihat UU Cipta Kerja kecenderungan fleksibilitas pasar kerja Indonesia memberikan konsekuensi perlindungan terhadap pekerja akan semakin berkurang. Isu perlindungan yang diangkat oleh buruh tersebut diantaranya; 1) jumlah pesangon diturunkan, 2) Sistem kerja kontrak semakin luas 3) waktu kerja ditambah (waktu libur dikurangi), 4) PHK dipermudah, 4) Sistem pengupahan (upah minimum) diubah dan lain-lain. Berkaitan dengan kondisi diatas maka kajian terhadap dampak UU Cipta Kerja terhadap ketenagakerjaan menjadi penting untuk dilakukan.

Terlepas dari berbagai kontroversi tersebut, UU Cipta Kerja dianggap berbagai kalangan sebagai terobosan pemerintah yang berani dan revolusioner untuk merubah jalur ketenagakerjaan dari konvensional kearah fleksibel. Meskipun perubahan tersebut bukannya diambil tanpa risiko dan tantangan. Kehadiran undang-undang ini memberikan dampak yang cukup signifikan bagi dunia ketenagakerjaan. Salah satu hal yang menjadi poin penting seiring dengan ditetapkannya UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja adalah adanya jaminan kehilangan pekerjaan (JKP) yang diperuntukkan bagi pekerja yang kehilangan pekerjaan. Lebih lanjut aturan mengenai JKP diatur dalam PP No. 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Jaminan Kehilangan Pekerjaan.

Pada salah satu pasalnya, baik dalam UU No. 11 Tahun 2020 maupun PP No. 37 Tahun 2021 mengamanahkan bahwa komposisi iuran JKP bersumber dari pemerintah pusat. Pasal 11 dalam PP No. 37 Tahun 2021 juga menyebutkan bahwa komposisi yang harus dibayarkan pemerintah pusat adalah sebesar 0,22 persen dari upah sebulan pekerja. Permasalahan yang kemudian timbul adalah kemungkinan membengkaknya belanja negara akibat terus meningkatnya pekerja di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kenaikan belanja negara akibat pemberlakuan belanja negara. Analisis yang digunakan adalah deskriptif

kuantitatif dengan membandingkan pengeluaran negara sebelum dan sesudah pemberlakuan JKP. Data pembanding yang digunakan dalam penelitian ini adalah data jumlah buruh/karyawan/pegawai di Indonesia dan besaran upahnya.

## 2. Tinjauan Literatur

### a. Regulasi Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP)

Pada tanggal 5 Oktober 2020, DPR mengesahkan UU Cipta Kerja. Pengesahan UU ini menimbulkan berbagai reaksi di berbagai lapisan masyarakat. Pada tanggal 2 November 2020 Presiden RI, Joko Widodo, menandatangani UU ini sebagai UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja/UU CK). Salah satu klaster yang paling disorot masyarakat adalah klaster Ketenagakerjaan. Pada pasal 80 UU Cipta Kerja menyebut dalam rangka penguatan perlindungan kepada tenaga kerja dan meningkatkan peran dan kesejahteraan buruh dalam mendukung ekosistem investasi, UU ini mengubah, menghapus, atau menetapkan pengaturan baru beberapa ketentuan yang diatur dalam empat UU yakni UU Ketenagakerjaan, UU SJSN, UU BPJS, dan UU PPMI (Riyanto et al., 2020).

UU Cipta Kerja menyisipkan 13 pasal dalam UU Ketenagakerjaan meliputi Pasal 61A, 88A, 88B, 88C, 88D, 88E, 90A, 90B, 92A, 151A, 154A, 157A, dan 191A. Misalnya, Pasal 61A mengatur ada kompensasi bagi buruh PKWT yang berakhir kontraknya. Pasal 88B mengatur upah ditetapkan berdasarkan satuan waktu dan/atau satuan hasil. Pasal 90B, menegaskan upah minimum tidak berlaku untuk usaha mikro dan kecil yang akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (Muhammad & Al, 2020).

Tak hanya itu, UU Cipta Kerja mengubah satu pasal dan menyisipkan lima pasal dalam UU SJSN. Dengan mengubah Pasal 18 UU SJSN, UU Cipta Kerja menambahkan satu program jaminan sosial yakni Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP). Kemudian lima pasal yang disisipkan dalam UU SJSN yakni Pasal 46A, 46B, 46C, 46D, 46E, intinya mengatur tentang penyelenggaraan program JKP. “Pekerja/buruh yang mengalami PHK berhak mendapatkan

JKP,” begitu bunyi Pasal 46A ayat (1) UU Cipta Kerja ini (Muqsith, 2020).

Masih terkait program JKP, UU Cipta Kerja mengubah 3 pasal UU BPJS yakni Pasal 6, 9, dan 42. Perubahan Pasal 6 ayat (2) UU BPJS mengamanatkan BPJS Ketenagakerjaan sebagai penyelenggara JKP. Pasal 42 menyebutkan modal awal program JKP sebesar Rp. 2 triliun berasal dari APBN.

Aturan turunan mengenai JKP ditetapkan tanggal 2 Februari 2021 dalam bentuk Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP). Lebih lanjut JKP merupakan jaminan sosial yang diberikan kepada Pekerja/Buruh yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja berupa manfaat uang tunai, akses informasi pasar kerja, dan pelatihan kerja.

JKP merupakan manfaat baru dalam Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan). Sebelumnya, BPJS Ketenagakerjaan sudah memiliki beberapa manfaat seperti Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT), dan Jaminan Pensiun (JP). Meski menambah manfaat, pemerintah menjamin tak akan mengubah besaran iuran BPJS Ketenagakerjaan.

Dalam persyaratan penerima JKP, peserta harus terdaftar pada seluruh program yang terdapat di BPJS Ketenagakerjaan. Nantinya peserta akan menerima manfaat berupa uang dan pelatihan selama 6 bulan bila terkena Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Besaran uang yang diterima sebesar 45% dari upah per bulan dengan batas maksimal upah lima juta per bulan Rupiah selama tiga bulan. Sedangkan 3 bulan sisanya peserta akan mendapatkan manfaat JKP sebesar 25% dari upah sebulan.

Syarat bagi peserta yang menerima JKP adalah terdaftar sebagai peserta selama 24 bulan, dengan masa iur 12 bulan dan membayar iuran berturut-turut selama tiga bulan. Pengusaha yang menunggak iuran BPJS maksimal tiga bulan berturut-turut dan terjadi PHK, maka BP Jamsostek wajib membayar manfaat sebesar yang telah diatur kepada peserta. Sementara bila pengusaha menunggak iuran lebih dari tiga bulan, manfaat JKP wajib dibayarkan oleh pengusaha kepada peserta.

Setelahnya pengusaha harus melunasi tunggakan dan denda terkait iuran BPJS

Ketenagakerjaan untuk mendapatkan penggantian atas pembayaran iuran JKP. Manfaat JKP hilang bila peserta tak mengajukan permohonan klaim selama tiga bulan sejak terjadi PHK, peserta telah mendapatkan pekerjaan baru, dan peserta meninggal dunia.

Salah satu poin penting yang menarik untuk disoroti dari JKP adalah sumber pendanaan iuran. Dalam PP No. 37 Tahun 2021 dijelaskan bahwa iuran JKP akan berasal dari pemerintah dan rekomposisi iuran. Berdasarkan PP tersebut, besaran iuran JKP sebesar 0,46% dari upah. Pemerintah akan membayarkan sebesar 0,22% dari upah per bulan dengan maksimal besaran upah Rp 5 juta per bulan.

Sementara itu untuk iuran JKK akan di rekomposisi sebesar 0,14% dari upah. Sehingga akan terdapat perubahan pada iuran JKK berdasarkan tingkat risiko. Iuran untuk tingkat risiko sangat rendah sebesar 0,1% dari upah sebulan, risiko rendah 0,4 dari upah sebulan, risiko sedang 0,75% dari upah sebulan, risiko tinggi 1,13% per bulan, dan risiko sangat tinggi sebesar 1,6% dari upah sebulan. Sementara untuk JKM akan mengalami rekomposisi menjadi 0,1% dari upah sebulan. Sehingga iuran untuk JKM menjadi 0,2% dari upah sebulan.

Jackie (2000) menunjukkan bahwa menurut Konvensi ILO No. 102, persyaratan pengangguran yang dapat memperoleh asuransi ruang lingkupnya meliputi: (1) Pengangguran paksa, (2) Pengangguran harus sementara (pengangguran sementara), (3) Pengangguran yang akan menerima manfaat ini, harus sudah Memiliki satu pekerjaan A sebagai mata pencaharian (bukan yang hanya ingin bekerja), (4) Penganggur harus tetap bisa bekerja, (5) Penganggur harus tetap mau bekerja kembali, dan (6) Penganggur harus bersedia menerima pekerjaan yang cocok). Rencana asuransi pengangguran tidak diragukan lagi sangat bermanfaat bagi karyawan yang di-PHK atau menganggur. Selain itu, program ini juga dapat digunakan sebagai salah satu alternatif penyelesaian masalah kemiskinan dan ketimpangan di negara kita.

Lebih spesifik dalam Pasal 19 Konvensi ILO No. 102 tersebut berbunyi bahwa setiap Negara Anggota yang menerapkan bagian dari konvensi ini harus

memastikan pemberian tunjangan untuk pengangguran kepada mereka yang dilindungi sesuai pasal-pasal yang ada dalam bagian ini. Sedangkan Pasal 20 berbunyi Kontinjensi yang diberikan harus mencakup penangguhan upah, sebagaimana yang ditetapkan oleh undang-undang atau peraturan nasional, akibat ketidakmampuan untuk memperoleh pekerjaan yang sesuai apabila mereka yang dilindungi mampu dan bersedia untuk bekerja. Pasal 21 menyebutkan bahwa pekerja yang dilindungi terdiri:

- (a) kategori-kategori pekerja yang telah ditetapkan, yang jumlahnya tidak kurang dari 50 persen dari semua pekerja; atau
- (b) semua penduduk yang penghasilannya selama kontinjensi tidak melebihi batasan-batasan yang telah ditetapkan dengan cara yang sesuai dengan persyaratan; atau
- (c) apabila deklarasi yang dibuat berdasarkan diterapkan, kategori-kategori pekerja yang telah ditetapkan, yang jumlahnya tidak kurang dari 50 persen dari semua pekerja di bidang industri yang mempekerjakan 20 orang atau lebih

Apabila kategori-kategori pekerja dilindungi, maka tunjangan tersebut harus berupa pembayaran berkala yang dihitung dengan cara yang sesuai dengan persyaratan. Apabila semua penduduk yang penghasilannya selama kontinjensi tidak melebihi batasan-batasan yang telah ditetapkan dilindungi, maka tunjangan tersebut harus berupa pembayaran berkala yang dihitung dengan cara yang sesuai dengan persyaratan Pasal 67 dalam Konvensi ini. Tunjangan yang disebutkan dalam Pasal 22, dalam kontinjensi yang diberikan, harus diberikan setidaknya kepada mereka yang dilindungi yang telah menyelesaikan masa kualifikasi sebagaimana yang dianggap perlu untuk menghindari penyalahgunaan. Pasal 24 menyebutkan bahwa:

- (1) Tunjangan yang disebutkan dalam Pasal 22 harus diberikan selama kontinjensi, kecuali jika masanya dibatasi — (a) untuk kategori-kategori pekerja yang dilindungi, hingga 13 minggu dalam jangka waktu 12 bulan, atau (b) untuk semua penduduk yang penghasilannya selama kontinjensi tidak melebihi batasan-batasan yang telah ditetapkan dilindungi hingga 26 minggu dalam jangka waktu 12 bulan.
- (2) Apabila undang-undang atau peraturan nasional menetapkan bahwa masa

tunjangan harus bervariasi sesuai masa kontribusi dan/atau tunjangan yang sebelumnya diterima dalam jangka waktu yang telah ditetapkan, maka ketentuan ketentuan huruf (a) ayat 1 akan dianggap telah dipenuhi apabila masa rata-rata tunjangan adalah sedikitnya 13 minggu dalam jangka waktu 12 bulan.

- (3) Tunjangan tidak perlu dibayarkan untuk masa tunggu tujuh hari pertama untuk setiap kasus penangguhan upah, dengan menghitung jumlah hari di mana ia tidak bekerja sebelum dan setelah pekerjaan sementara yang berlangsung selama tidak lebih dari jangka waktu yang telah ditetapkan sebagai bagian dari kasus penangguhan upah yang sama. Untuk pekerja musiman, masa tunjangan dan masa tunggu ini dapat disesuaikan dengan kondisi pekerjaan mereka.

Selain itu, beberapa negara maju sudah menerapkan program ini. Sehingga untuk itu program Asuransi Pengangguran perlu dipertimbangkan sebagai salah satu alternatif untuk memecahkan masalah-masalah sosial yang diakibatkan oleh adanya PHK. Berdasarkan hal ini penelitian ini akan menganalisis premi dari asuransi pengangguran.

#### b. Implementasi JKP di Beberapa Negara

Saat ini mungkin ada sekitar 72 negara di seluruh dunia yang memberikan beberapa jenis tunjangan pengangguran (ILO, 2012). Skema JKP yang diterapkan di negara-negara tersebut disebut dengan istilah *unemployment benefit*. Meskipun menggunakan istilah *unemployment* atau pengangguran, namun peruntukan program tersebut adalah untuk para pekerja yang kehilangan pekerjaan. Hampir sama dengan yang diatur dalam PP 37 Tahun 2021, umumnya negara-negara tersebut mengatur bagaimana UB menjadi jaring pengaman bagi pekerja korban PHK dan keluarga untuk menunjang kebutuhan sehari-hari dalam jangka waktu tertentu, akses terhadap pelatihan dan informasi pasar kerja.

Asuransi pengangguran, merupakan suatu jaminan sosial yang diberikan oleh perusahaan asuransi bagi peserta asuransi yang kehilangan pekerjaannya. Asuransi ini pertama kali didirikan oleh Foundry Men's Union di Britania pada tahun 1832. Adapun tujuannya adalah untuk mengatasi sebagian dari masalah finansial yang diakibatkan oleh pemutusan

hubungan kerja. Untuk bisa memperoleh benefit dari program ini, peserta diwajibkan membayar sejumlah uang (premi) yang besarnya berkaitan dengan besarnya upah atau penghasilan yang diterima.

Penelitian yang dibuat oleh Carter, et al (2013) memberikan gambaran umum skema asuransi pengangguran (UB) dan asuransi ketenagakerjaan (IE) yang diterapkan di 14 negara, sebagai cara untuk memberikan pengganti pendapatan kepada pekerja yang diasuransikan saat mereka masih bekerja, dan mencari pekerjaan baru. Negara-negara yang yang dijadikan sampel dalam penelitian ini tidak hanya mencakup rentang geografis yang luas, tetapi juga berbagai tahapan pembangunan ekonomi. Dua dari negara ini berada di Amerika Utara (Kanada dan Amerika Serikat), dua di Amerika Selatan (Argentina dan Chili), tiga di Eropa (Denmark, Prancis, dan Jerman), satu di Timur Tengah (Bahrain), dua anggota Asosiasi Negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) (Thailand dan Vietnam), dan akhirnya empat berada di Asia Timur (Cina, Jepang, Mongolia dan Republik Korea).

Penelitian tersebut mencakup tinjauan terhadap 14 skema asuransi pengangguran. Di Amerika Utara: Kanada dan Amerika Serikat; di Amerika Selatan: Argentina dan Chili; di Eropa: Denmark, Prancis dan Jerman; Timur Tengah: Bahrain; di Asia: Cina, Jepang, Mongolia, Republik Korea, Thailand dan Vietnam. Beberapa negara, khususnya Kanada, Korea Selatan dan Jepang, menggunakan asuransi ketenagakerjaan karena memberikan layanan yang lebih proaktif dalam kebijakan pasar kerja mereka.

Penerapan atau revisi skema UB seringkali dipengaruhi oleh krisis regional atau internasional. Amerika Serikat dan Kanada masing-masing meluncurkan skema UB mereka pada tahun 1935 dan 1940, sebagai tanggapan atas Depresi Besar tahun 1930-an. Perluasan skema IE Korea pada tahun 1998 sebagian merupakan respons terhadap krisis keuangan Asia 1997. Thailand, setelah pulih dari krisis keuangan Asia sekitar tahun 2001, memilih untuk meluncurkan skema UB-nya di 2004. Pada tanggal yang berbeda, Cina (1986), Mongolia (1997) dan Vietnam (2009) menganggap perlunya pengangguran mendapatkan perlindungan untuk mengatasi implikasi pasar tenaga kerja yang tak

terhindarkan dari gejala perekonomian (Hwang, 2019).

Hampir semua negara yang diteliti memiliki skema asuransi wajib nasional yang memberikan keuntungan tunai terkait dengan penghasilan sebelumnya, dalam bentuk pembayaran berkala dan sementara. Dengan pengecualian Chili, semua 13 skema didasarkan pada prinsip-prinsip asuransi sosial seperti yang direkomendasikan oleh Jaminan Sosial (Minimum Standar) Konvensi 1952 (No.102). Denmark memiliki skema sukarela yang mencakup lebih dari 80 persen populasi pekerja. Di Chili, manfaat pertama-tama bergantung pada tabungan individu dan kemudian dapat ditambah dengan komponen asuransi sosial. Di Amerika Serikat dan Cina, skema UB dikelola dan kontribusi dan tingkat manfaat ditentukan di tingkat negara bagian atau provinsi (Giulietti, Guzi, Kahanec, & Zimmermann, 2013).

### 3. Metode Penelitian

#### a. Data

Penelitian ini menggunakan data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) BPS tahun 2014-2020 dan BPJS Ketenagakerjaan tahun 2017-2021. Data Sakernas merupakan data survei ketenagakerjaan yang mengestimasi berbagai indikator ketenagakerjaan hingga tingkatan kabupaten/kota. Sakernas dirilis dua kali dalam satu tahun, yaitu pada Februari dan Agustus. Data bulan Agustus memiliki jumlah responden lebih besar daripada Februari. Data Sakernas hanya menyertakan responden penduduk berusia 15 tahun keatas.

Desain pengambilan sampel dalam data Sakernas dibuat sedemikian rupa sehingga setiap responden dapat benar-benar mewakili karakteristik beberapa individu. Selain itu, Sakernas Februari hanya digunakan untuk mengestimasi tingkatan provinsi (5.000 blok sensus atau 50.000 rumah tangga) sedangkan Sakernas Agustus digunakan untuk estimasi kabupaten/kota (5.000 blok sensus ditambah 15.000 blok sensus).

Pada data Sakernas, kategorisasi menurut status pekerjaan utama dapat membantu dalam memahami dinamika pasar tenaga kerja dan tingkat pembangunan suatu negara. Indikator ini dapat digunakan untuk

melihat pergeseran pekerjaan dari sektor pertanian ke sektor industri dan jasa, dengan peningkatan pada jumlah penduduk bekerja yang digaji (buruh/karyawan/pegawai) dan penurunan jumlah pekerja keluarga yang sebelumnya berkontribusi/bekerja di sektor pertanian.

Status pekerjaan adalah kedudukan seseorang dalam melakukan pekerjaan di suatu unit usaha/kegiatan. Informasi mengenai status dalam pekerjaan utama yang dikumpulkan dalam Sakernas adalah:

- a) Berusaha sendiri;
- b) Berusaha dibantu buruh tidak tetap/buruh tak dibayar;
- c) Berusaha dibantu buruh tetap/buruh dibayar;
- d) Buruh/karyawan/pegawai;
- e) Pekerja bebas di pertanian;
- f) Pekerja bebas di nonpertanian; dan
- g) Pekerja keluarga/tak dibayar.

Pada beberapa penelitian, status buruh/karyawan/pegawai sering juga disebut sebagai pekerja formal ((Gunawan, 2017) dan (Magruder, 2013)). Dalam penelitian ini, pengelompokan penduduk yang bekerja dengan upah/gaji adalah penduduk bekerja dengan status pekerjaan buruh/karyawan/pegawai. Dengan demikian, besaran tingkat upah hanya diambil dari kelompok status pekerjaan tersebut.

#### b. Analisis Data

Sesuai dengan bunyi pasal 11 pada PP No. 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan JKP, upah pekerja akan diseleksi untuk kelompok upah kurang dari 5 juta rupiah. Metode analisis dalam penelitian menggunakan analisis deskriptif kuantitatif dengan melihat tren dari tahun ke tahun baik itu proporsi buruh/karyawan/pegawai, kelompok upah, dan kontribusi belanja negara yang dialokasikan untuk iuran JKP berdasarkan jumlah dan kelompok upahnya.

Jika mengikuti regulasi dalam PP No. 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan JKP, maka formula untuk menentukan iuran JKP yang bersumber dari negara adalah

$$I_{APBN} = \sum_i^{5jt} 0,22\% \times \text{UpahPekerja}_i \dots (1)$$

Di mana  $I_{APBN}$  adalah iuran JKP yang bersumber dari pengeluaran negara (APBN),

dan UpahPekerja adalah upah pekerja yang bernilai kurang dari 5 juta rupiah.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja memiliki konsep *one stop regulation* yang dalam jangka panjang akan memiliki dampak positif terhadap ketenagakerjaan. Meskipun demikian, undang-undang tersebut tidak terlepas dari kontroversi. Kontroversi-kontroversi yang disuarakan oleh SP/SB umumnya terkait pesangon yang semakin turun, sistem kontrak kerja yang semakin luas, waktu libur yang semakin berkurang serta sistem upah minimum.

Salah satu hal yang diatur ulang dalam UU Cipta Kerja adalah berkaitan dengan pesangon. Dalam UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan pesangon dibayarkan sebanyak 32 kali, sementara dalam UU Cipta Kerja pesangon hanya dibayarkan 25 kali. Hal ini disebabkan karena hanya sebanyak 7% dari perusahaan yang mematuhi ketentuan, sedangkan UU Cipta Kerja mengurangi jumlah pesangon dengan memberikan jaminan kepastian pesangon tersebut dibayarkan melalui skema dialog sosial.

Kebijakan JKP sebagai salah satu kebijakan baru yang bertujuan untuk mengakomodir tingginya fleksibilitas pasar kerja memungkinkan pekerja untuk keluar masuk pasar kerja. JKP bertujuan untuk menghilangkan ketakutan pekerja dalam kehilangan pekerjaan. Karena JKP mengakomodir tunjangan hidup serta biaya pelatihan dalam rangka *reskilling*, *upskilling* maupun *skilling*.

Meskipun memiliki banyak kontroversi, Undang-undang No. 11 Tahun 2020 tidak hanya memberikan dampak negatif terhadap ketenagakerjaan. Beberapa dampak positif yang timbul akibat berlakunya regulasi ini diantaranya (1) meningkatkan aliran investasi baik dalam maupun luar negeri secara langsung akan menjadi motor pembangunan. Secara teori, investasi adalah komponen penyusunan pertumbuhan ekonomi, (2) fleksibilitas kerja, baik dari segi jam kerja maupun pengupahan, (3) Konsep Undang-undang No. 11 Tahun 2020 yang mengakomodasi fleksibilitas secara tidak langsung akan mempengaruhi kondisi dan suasana kerja. Kondisi ini secara individu

merupakan faktor pendorong untuk meningkatkan produktivitas.

Kebijakan JKP sebagai salah satu kebijakan baru yang bertujuan untuk mengakomodir tingginya fleksibilitas pasar kerja memungkinkan pekerja untuk keluar masuk pasar kerja. JKP bertujuan untuk menghilangkan ketakutan pekerja dalam kehilangan pekerjaan. Karena JKP mengakomodir tunjangan hidup serta biaya pelatihan dalam rangka *reskilling*, *upskilling* maupun *skilling*.

Berdasarkan kelompoknya, sebagian besar pekerja memiliki upah kurang dari 1 juta

rupiah pada tahun 2015 dan meningkat menjadi 1 hingga 2 juta rupiah pada tahun 2016 hingga 2019. Jika melihat komposisinya, kelompok pekerja dengan upah lebih dari 5 juta rupiah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Selain karena dampak inflasi, kenaikan upah minimum diperkirakan juga mendorong perbaikan upah pekerja. Dengan demikian, beban pemerintah terkait iuran bulanan JKP yang ditanggung pemerintah pusat juga harus memperhitungkan kedua faktor tersebut.

**Tabel 1. Persentase Kelompok Upah Buruh/Karyawan/Pegawai Tahun 2015-2019**

Upah	Tahun				
	2015	2016	2017	2018	2019
<1.000.000	32,64	19,56	17,65	15,51	14,37
1.000.000-<2.000.000	29,77	29,52	26,56	26,57	24,96
2.000.000-<3.000.000	18,73	19,97	20,93	21,83	22,46
3.000.000-<4.000.000	7,95	14,59	15,76	16,56	17,26
4.000.000-<5.000.000	4,61	6,02	7,49	7,27	8,19
>=5.000.000	6,3	10,34	11,62	12,26	12,77

Sumber: BPS (diolah)

Pada bagian ini akan ditampilkan asumsi pertumbuhan upah dari tahun data ini diperoleh dari laporan tahunan BPJS Ketenagakerjaan yang merupakan publik entitas yang berpotensi untuk mengelola dana dari Asuransi pengangguran. Berdasarkan data dari Tabel 3, khususnya data rata-rata upah pada tahun, diperoleh rata-rata gaji per minggu untuk skala usaha besar, menengah, kecil, dan makro berturut-turut adalah sekitar: Rp 2.000.000, Rp. 1.259.000, Rp. 764.000 dan Rp. 613.000.

Jika dilihat pada Tabel 3 tersebut, selisih antara upah pekerja pada skala usaha besar hingga mikro dari tahun ke tahun semakin melebar. Pada tahun 2017 rata-rata upah skala besar sebesar Rp. 5.242.329 dan skala usaha mikro memiliki rata-rata Rp. 2.072.557. Sementara di tahun 2020, rata-rata upah skala besar sebesar Rp. 10.072.312 dan skala usaha mikro memiliki rata-rata Rp. 2.861.826.

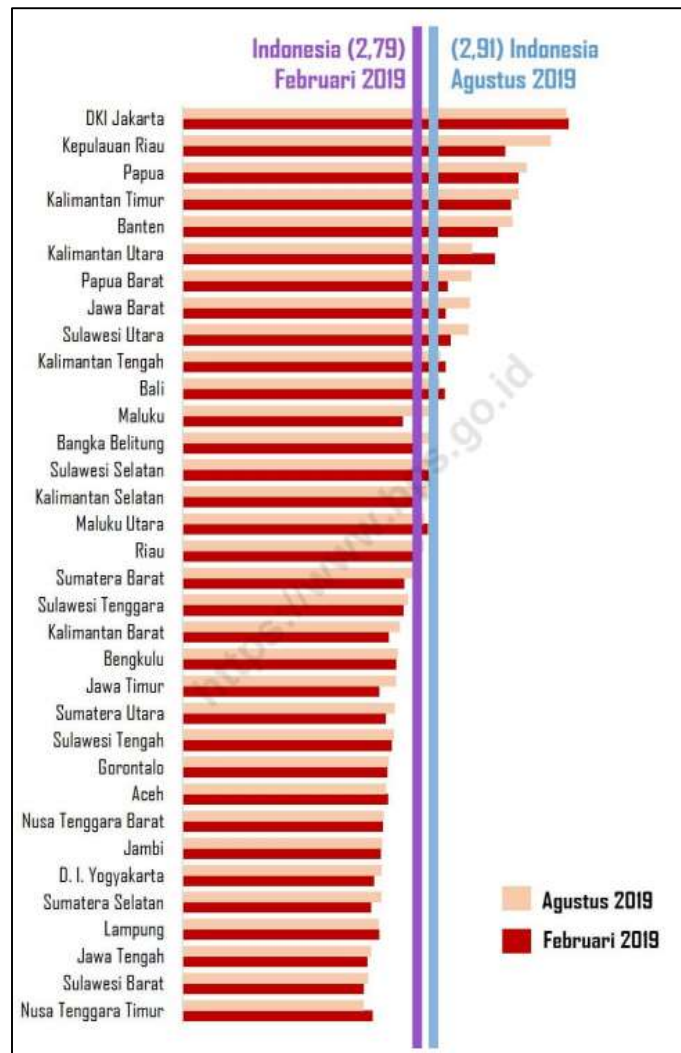
**Tabel 2. Upah Pekerja Berdasarkan Skala Usaha**

Tahun	Rata-rata Upah Total Berdasarkan Skala Usaha			
	Besar	Menengah	Kecil	Mikro
2017	5.242.329	3.735.543	2.652.434	2.072.557
2018	6.219.987	4.248.866	2.860.713	2.255.644
2019	7.379.972	4.832.728	3.085.346	2.454.905
2020	8.666.527	5.453.512	3.311.817	2.657.625
2021	10.072.312	6.105327	3.538.008	2.861.826

Sumber: Deputi Direktur Bidang Perluasan Kepesertaan, BPJS

Jika ditinjau berdasarkan status pekerjaan utama dan kelompok upah pada periode 2015 s.d 2019, rata-rata persentase tertinggi berada dalam rentang upah 1 juta s.d kurang dari 2 juta rupiah dengan nilai 27,47 persen, dan rata-rata terendah pada rentang upah 4 juta s.d kurang dari 5 juta rupiah dengan nilai 6,71 persen. Pada periode tersebut, dalam setiap kelompok upah terjadi peningkatan, sehingga akan berpengaruh dalam peningkatan besaran alokasi pengeluaran Pemerintah Pusat untuk program

JKP tiap tahunnya. Dilihat dari rata-rata upah/gaji bersih selama sebulan buruh/karyawan/pegawai pada tahun 2019 di Indonesia sebesar 2.91 juta perbulan. Sedangkan untuk provinsi dengan rata-rata upah per bulan tertinggi berada di Provinsi DKI Jakarta, disusul Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Papua, Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Banten. Sedangkan Provinsi dengan upah rata-rata terendah adalah Nusa Tenggara Timur.



**Grafik 1 Upah/Gaji Bersih Selama Sebulan Buruh/Karyawan/Pegawai Menurut Provinsi (juta rupiah) Februari 2019 dan Agustus 2019**

Sumber: BPS

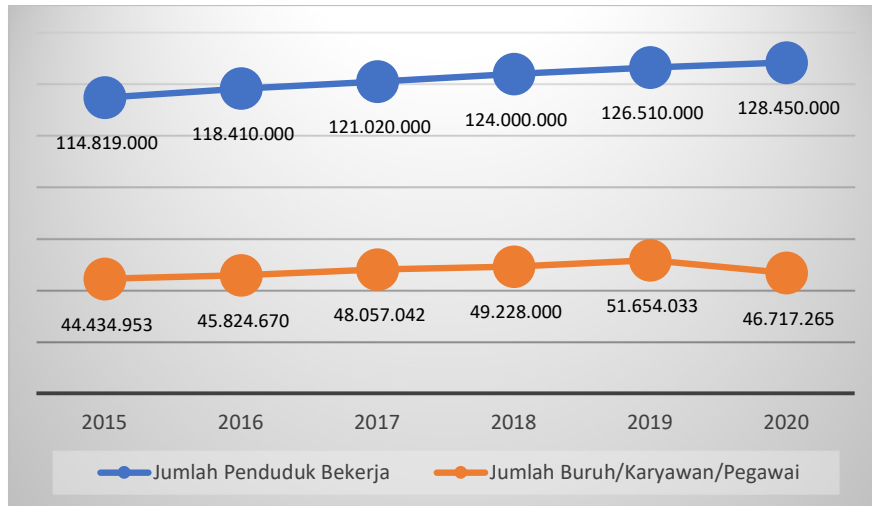
Jika dilihat dari penduduk yang bekerja dan berstatus sebagai buruh /karyawan /pegawai, pada periode tahun 2015 s.d. 2020

memiliki kecenderungan meningkat. Jumlah penduduk yang bekerja pada tahun 2015 sebanyak 114,8 juta jiwa dan pada tahun 2020



sebanyak 128,45 juta jiwa, atau mengalami kenaikan sebesar 13,64 juta jiwa dalam rentang periode tersebut. Sedangkan jumlah buruh/karyawan/pegawai dalam rentang

periode 2015 s.d 2020 juga memiliki trend meningkat, namun mengalami penurunan pada tahun 2020.

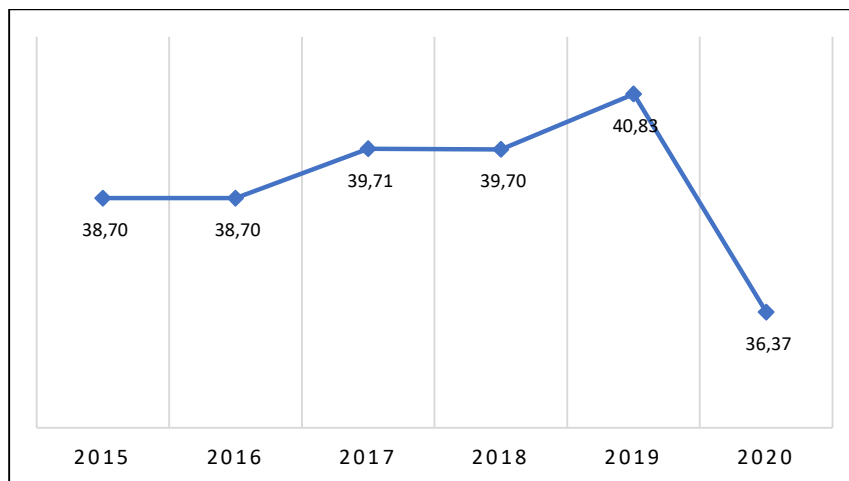


**Grafik 1. Tren Jumlah Penduduk Bekerja dan Jumlah Buruh/Karyawan/Pegawai Tahun 2015-2020**

Sumber: BPS (diolah)

Jumlah terbanyak berada pada tahun 2019 yaitu sebanyak 51,65 juta jiwa, dan mengalami penurunan sebanyak 4,94 juta jiwa pada tahun 2020. Hal ini kemungkinan terjadi karena dampak pandemi Covid-19 yang

melanda Indonesia, yang meyebabkan tekanan dalam perekonomian kita. Banyak perusahaan yang terdampak, sehingga buruh/karyawan/pegawai yang terimbas dan terkena pemutusan hubungan kerja.



**Grafik 2. Tren Proporsi Buruh/Karyawan/Pegawai Terhadap Penduduk Bekerja Tahun 2015-2020**

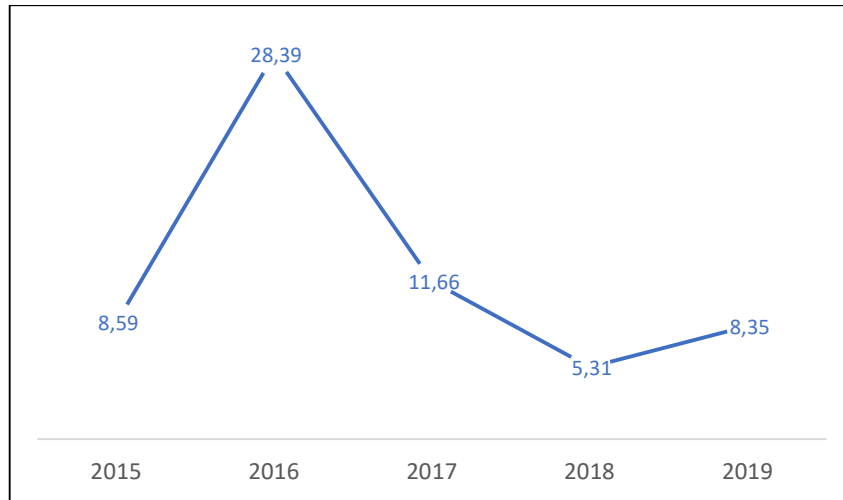
Sumber: BPS (diolah)

Pada periode 2015 s.d. 2020, tren proporsi Buruh/Karyawan/Pegawai terhadap Penduduk Bekerja mengalami peningkatan

pada rentang periode 2015 s.d. 2019, dan mengalami penurunan pada tahun 2020. Proporsi tertinggi pada tahun 2019 sebesar

40,88 persen, sedangkan nilai terendah pada tahun 2020 dengan nilai sebesar 36,37 persen. Penurunan ini disebabkan karena pada tahun 2020 banyak perusahaan yang terdampak

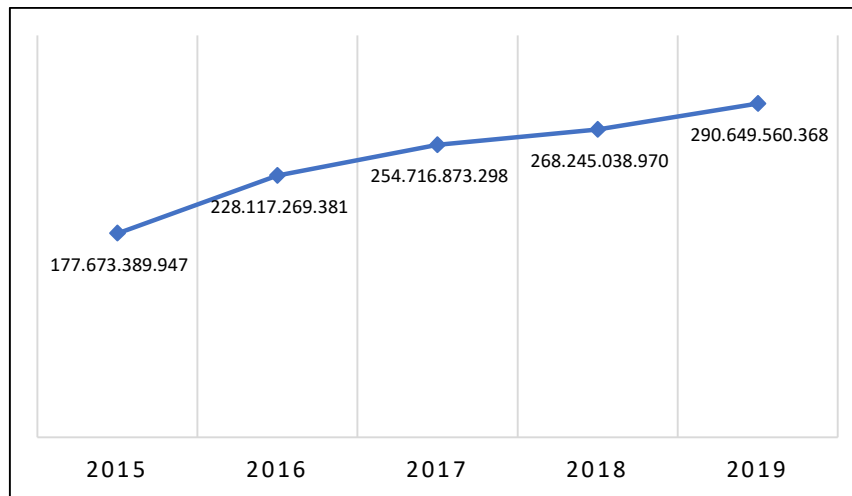
pandemi Covid-19, sehingga buruh/karyawan/pegawai yang terkena pemutusan hubungan kerja.



**Grafik 3. Persentase Tren Estimasi Kenaikan Iuran JKP yang Bersumber dari Pemerintah Pusat Tahun 2015-2019**  
Sumber: BPS (diolah)

Ditinjau dari estimasi kenaikan iuran JKP yang bersumber dari dan Pemerintah Pusat dalam periode tahun 2015 s.d. 2019 menunjukkan nilai yang berfluktuatif. Nilai tertinggi terdapat pada tahun 2016 dengan nilai

sebesar 28,39 persen, dan nilai terendah pada tahun 2018 dengan nilai sebesar 5.31 persen, dan pada tahun 2019 mengalami peningkatan menjadi sebesar 8.35 persen.



**Grafik 4. Tren Estimasi Nominal Pengeluaran Pemerintah Pusat untuk Alokasi Iuran JKP Tahun 2015-2019**  
Sumber: BPS (diolah)

Jika ditinjau dari Estimasi Nominal Pengeluaran Pemerintah Pusat untuk alokasi iuran JKP pada periode 2015 s.d. 2019

memiliki tren yang terus meningkat. Pada tahun 2015 sebesar 177,67 milyar rupiah, dan menjadi sebesar 290,64 milyar rupiah pada

tahun 2019, atau meningkat sebanyak 112,97 milyar rupiah dalam periode tersebut. Berdasarkan tren tersebut, dapat diketahui bahwa semakin lama program JKP berpotensi untuk membebani anggaran belanja Pemerintah Pusat, sehingga hal ini perlu dicermati oleh semua *stakeholder* terkait dalam melaksanakan program JKP tersebut.

Pengalaman dari negara-negara di dunia menunjukkan bahwa kombinasi dari tunjangan tunai pengangguran dan kebijakan untuk mendukung mempekerjakan kembali adalah mekanisme yang paling efektif untuk melindungi pengangguran dan keluarganya dari kemiskinan membantu mereka mendapatkan pekerjaan dengan cepat. Semua negara menyediakan layanan ketenagakerjaan yang biasa diperlukan agar efektif pencarian kerja, seperti konseling, bursa kerja, pendampingan penulisan *curriculum vitae* (CV), informasi pasar kerja, database pekerjaan, tunjangan mobilitas, dan sebagainya. Juga, sebagian besar skema menawarkan program berbeda untuk didorong.

Tertanggung menganggur untuk meningkatkan keterampilan mereka, mengikuti pelatihan, seperti tunjangan pelatihan kejuruan juga sebagai ekstensi manfaat jika pelatihan berlangsung setelah akhir periode manfaat UB.

Pemberlakuan UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja berikut aturan turunannya memberikan dampak positif sekaligus negative pada dunia ketenagakerjaan. Di satu sisi, aturan tersebut menjawab tantangan kebijakan negara terkait perubahan dalam dunia industri seiring dengan adanya industri 4.0. Di sisi lain, gejolak pasar kerja juga tidak dapat dihindarkan dan berpotensi lebih parah jika transisi antara aturan lama dengan aturan baru tidak berjalan dengan mulus.

Lebih spesifik, aturan mengenai JKP memberikan solusi bagi pekerja dengan fleksibilitas tinggi. JKP memberikan jaminan pada individu pekerja untuk “tidak takut” keluar masuk dalam pasar kerja karena negara menjamin seseorang mendapatkan penghidupan dan kembali bekerja dengan mudah. Beberapa hal yang perlu dicermati dari pemberlakuan JKP di Indonesia adalah:

- a. Antisipasi terhadap moral hazard pekerja

Tidak dipungkiri bahwa JKP memberikan angin segar kepada pekerja

yang memiliki tingkat *turnover* tinggi. Kelompok ini relative lebih aman mengingat tingkat konsumsi rumah tangga akan terjaga selama fase perpindahan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain. Dengan pemberlakuan JKP dikhawatirkan akan mengakibatkan moral hazard kepada pekerja lain untuk beralih ke kelompok dengan *turn over* tinggi (Rotar & Krsnik, 2020). Hal ini sesuai dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Chetty (2008), di mana beberapa pekerja lebih senang untuk berpindah pekerjaan mengingat kebutuhan rumah tangganya tercukupi dengan adanya UB.

- b. Perubahan paradigma dalam pasar kerja  
Selain perubahan pada perilaku *turnover* pekerja dalam pasar kerja, JKP juga berpotensi menimbulkan transisi-transisi lain dalam pasar kerja. Diantaranya adalah akan timbulnya keseimbangan-keseimbangan baru antara sisi *supply* dan *demand* dalam upaya untuk mengatasi biaya produksi. Transisi tersebut akan berdampak pada perubahan hubungan kerja, WKWI hingga pengupahan. Pemerintah perlu mengupayakan agar tidak ada sisi yang dirugikan dalam keseimbangan baru tersebut.
- c. Perlu roadmap untuk mengantisipasi lonjakan belanja negara  
Salah satu *concern* pemerintah adalah menyiapkan peta jalan JKP dan ketenagakerjaan secara umum untuk mengantisipasi lonjakan belanja negara yang dialokasikan untuk JKP. Meskipun secara nominal JKP berpotensi meningkatkan belanja negara, tetapi dalam jangka panjang formulasi yang tepat pada JKP akan mengubah komposisi upah pasar dan akan berdampak pada pajak yang diperoleh oleh negara. Dengan demikian secara tidak langsung pemberlakuan JKP akan membentuk titik keseimbangan baru antara pengeluaran dan pemasukan negara (Pissarides, 1983).
- d. Pengawasan JKP  
Pengawasan pelaksanaan JKP menjadi suatu hal yang sangat penting, termasuk *reward and punishment* jika diperlukan. Penelitian Boone, et al (2007)

menemukan bahwa monitoring dan sanksi pemerintah dalam konteks penerapan UB dalam jangka panjang akan berdampak pada peningkatan kesejahteraan *stakeholder* di dalamnya.

Meskipun penerapan JKP berpotensi membebani keuangan negara, namun JKP juga diprediksi akan memberikan dampak positif terhadap pasar kerja di Indonesia. Jika merujuk pada penelitian yang dilakukan oleh Vodopivec, et al (2005) menunjukkan bahwa (i) tunjangan pengangguran bersifat progresif; (ii) bahwa, di negara-negara dengan cakupan yang luas dan bagian keuntungan yang cukup besar dalam pendapatan rumah tangga, mereka berhasil mengurangi kemiskinan; dan (iii) bahwa, serupa dengan temuan untuk negara maju, mereka menciptakan disinsentif kerja.

## 5. Kesimpulan dan Saran

Konsekuensi dari pemberlakuan aturan mengenai JKP adalah potensi meningkatnya beban negara untuk alokasi iuran. Berdasarkan analisis, pengeluaran pemerintah berpotensi bertambah dari tahun ke tahun seiring dengan terus meningkatnya penduduk bekerja. Hasil analisis menggunakan data BPS menunjukkan bahwa rata-rata pengeluaran iuran JKP yang bersumber dari pemerintah pusat berpotensi meningkat 28,39 persen per tahun. Jumlah ini diprediksi akan terus meningkat seiring dengan semakin tipisnya batas antara pekerja formal dan informal. Sebagaimana diketahui bahwa semakin tingginya fleksibilitas waktu kerja dan waktu istirahat, pekerja informal akan mengikuti pola pekerja formal, demikian pula sebaliknya. Sehingga secara pola kerja, keduanya akan cenderung memiliki pola yang sama. Berdasarkan hasil analisis, diperkirakan beban negara akan terus meningkat, terlebih pengaruh inflasi dan kenaikan upah minimum akan mendorong kenaikan upah buruh/karyawan.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan pemerintah seiring dengan penerapan JKP adalah perlunya antisipasi terhadap moral hazard dalam pasar kerja, perubahan paradigma dalam pasar kerja, peta jalan jangka panjang untuk mengantisipasi kenaikan upah pekerja sehingga tidak membebani belanja negara, serta perlunya pengawasan JKP yang cermat dan sistematis.

## Daftar Pustaka

- Boone, J., Fredriksson, P., Holmlund, B., & van Ours, J. C. (2007). Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions. *Economic Journal*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0297.2007.02023.x>
- Carter, J., Bedard, M., & Bista, C. P. (2013). *Comparative review of unemployment and employment insurance experiences in Asia and worldwide*.
- Chetty, R. (2008). Moral hazard versus liquidity and optimal unemployment insurance. *Journal of Political Economy*. <https://doi.org/10.1086/588585>
- Giulietti, C., Guzi, M., Kahanec, M., & Zimmermann, K. F. (2013). Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU. *International Journal of Manpower*. <https://doi.org/10.1108/01437721311319638>
- Gunawan, B. T. (2017). Pengaruh Upah Minimum Terhadap Employment Transition: Analisis Level Individu di Pulau Jawa. *Jurnal Ketenagakerjaan*, (2), 1–40.
- Hwang, G. J. (2019). How fair are unemployment benefits? The experience of East Asia. *International Social Security Review*. <https://doi.org/10.1111/issr.12202>
- Magruder, J. R. (2013). Can minimum wages cause a big push? Evidence from Indonesia. *Journal of Development Economics*, 100(1), 48–62. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.07.003>
- Muhammad, & Al, H. (2020). Kajian Formil Omnibus Law Rancangan Undang-Undang Cipta Kerja. *Jurnal Ilmu Hukum*.
- Muqsith, M. A. (2020). UU Omnibus law yang Kontroversial. *'ADALAH*. <https://doi.org/10.15408/adalah.v4i3.17926>
- Pissarides, C. A. (1983). Efficiency aspects of the financing of unemployment insurance and other government expenditure. *Review of Economic Studies*. <https://doi.org/10.2307/2296954>
- Rajagukguk, Z. (2010). PASAR KERJA FLEKSIBEL VERSUS PERLINDUNGAN PEKERJA DI INDONESIA. *Jurnal Kependudukan*

- Indonesia*, 5(2).
- Riyanto, S., Sumardjono, M. S. ., Sulistiowati, Hiariej, E. O. ., Hernawan, A., Hasan, D., ... Hikmah, F. (2020). Kertas Kebijakan Catatan Kritis Terhadap UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. *SELL Journal*.
- Rotar, L. J., & Krsnik, S. (2020). Analysing the relationship between unemployment benefits and unemployment duration. *Society and Economy*. <https://doi.org/10.1556/204.2020.00009>
- Vodopivec, M., Wörgötter, A., & Raju, D. (2005). Unemployment Benefit Systems in Central and Eastern Europe: A Review of the 1990s. *Comparative Economic Studies*, 47(4), 615–651. <https://doi.org/10.1057/palgrave.ces.8100062>