



Labor Economics: **Jamsosnaker yang Terlupakan?** **Urgensi Perluasan Jaminan Sosial** **Ketenagakerjaan bagi Pekerja Informal¹** **Bidang Kajian Microeconomics Dashboard 2024²**

Ringkasan

- Diskusi terkait jaminan sosial bagi tenaga kerja (jamsosnaker) relatif kurang populer dibandingkan isu perlindungan sosial dalam bentuk lainnya, seperti bantuan sosial (bansos). Padahal, jamsosnaker bersifat universal, terbuka bagi seluruh pekerja (tidak targeted), dan jangka panjang, khususnya pada program Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Pensiun (JP).
- Sayangnya, *coverage* kepesertaan program jamsosnaker masih belum universal seperti sifatnya; pada tahun 2022, peserta aktif dari kelompok pekerja penerima upah (PPU) hanya sekitar 39,9% dari total pekerja formal (berdasarkan status pekerjaan) di Indonesia, sedangkan peserta aktif dari kelompok pekerja bukan penerima upah (PBPU) hanya mencakup sekitar 5,19% dari total pekerja informal.
- Padahal, urgensi untuk memperluas kepesertaan jamsosnaker dapat dilihat dari struktur pasar kerja dan transisi demografi yang ada di Indonesia. Di satu sisi, pasar kerja di Indonesia didominasi oleh pekerja informal (mendekati 60% dari total pekerja), yang mana mayoritas pekerja informal memiliki karakteristik kerentanan seperti berpendidikan rendah dan memiliki pendapatan pada desil kelima atau lebih rendah. Di sisi lain, transisi demografi Indonesia akan menuju era *ageing population* dengan proporsi penduduk lansia (60 tahun ke atas) diproyeksikan akan mencapai seperlima dari total penduduk Indonesia pada tahun 2045. Namun demikian, kondisi pekerja lansia juga sangat rentan, di mana mayoritas pekerja lansia merupakan pekerja informal dan hanya sekitar 1% pekerja lansia yang saat ini sudah terlindungi oleh program jamsosnaker.
- Beberapa diskusi alternatif kebijakan telah bergulir, salah satunya inisiatif program penerima bantuan iuran jamsosnaker (PBI-Jamsosnaker), namun hingga kajian ini diturunkan masih belum terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur pemberian PBI pada program jamsosnaker.
- Tanpa adanya skema program jamsosnaker yang memadai saat usia produktif, pekerja informal akan semakin rentan ketika memasuki usia tua atau pensiun. Minimnya cakupan jaminan sosial bagi kelompok pekerja lansia akan menjadi beban bagi generasi muda di masa mendatang dan juga bagi keberlanjutan fiskal di masa depan. Oleh sebab itu, diperlukan upaya untuk memperluas cakupan kepesertaan jamsosnaker bagi pekerja informal, khususnya pada program jaminan hari tua dan pensiun bagi kelompok pekerja informal rentan, dan lansia.

Qisha Quarina
Koordinator Bidang Kajian
Microeconomics Dashboard
qisha.quarina@ugm.ac.id

Raniah Salsabila
Asisten Bidang Kajian -
Kajian
raniahsalsabila@mail.ugm
.ac.id

¹ Isi dan data pada kajian ini diadaptasi dari Quarina (2023), dengan tim asisten peneliti yang terdiri dari Raniah Salsabila, Muhammad Faiz Zaidan Alharkan, dan Akmal Shalahuddin.

² We thank Ipei Tsuruga from ILO for his invaluable inputs for this volume.



Pengantar

Jaminan sosial ketenagakerjaan (jamsosnaker) di Indonesia merupakan bentuk perlindungan kepada tenaga kerja dari kecelakaan kerja (Jaminan Kecelakaan Kerja/JKK), kematian (Jaminan Kematian/JKM), hari tua (Jaminan Hari Tua/JHT), masa pensiun (Jaminan Pensiun/JP), dan kehilangan pekerjaan (Jaminan Kehilangan Pekerjaan/JKP) untuk menjamin kesejahteraan pekerja, baik pada saat bekerja, saat sedang tidak bekerja (menganggur), maupun saat sudah tidak bekerja (hari tua/pensiun). Sayangnya, diskusi terkait jamsosnaker relatif kurang populer dibandingkan isu perlindungan sosial dalam bentuk lainnya, seperti bantuan sosial (bansos). Padahal, jamsosnaker bersifat universal, terbuka bagi seluruh pekerja (tidak *targeted*), dan jangka panjang, khususnya pada program Jaminan Hari Tua dan Jaminan Pensiun. Salah satu tantangan terbesar jamsosnaker adalah *coverage* kepesertaan yang masih rendah khususnya bagi kelompok pekerja informal atau kelompok peserta pekerja bukan penerima upah (PBPU). Perluasan *coverage* kepesertaan jamsosnaker bagi pekerja informal memiliki urgensi yang besar mengingat besarnya proporsi pekerja informal di Indonesia dan proyeksi era *ageing population* yang akan segera datang juga menimbulkan urgensi bagi perluasan jaminan bagi masa tua pekerja. Untuk itu, kajian edisi ini akan mengulas berbagai tantangan jamsosnaker dan urgensi perluasan kepesertaan jamsosnaker bagi pekerja informal dan rentan di Indonesia.



Pendahuluan

Di Indonesia, sebanyak 40% pekerja termasuk dalam pekerja **formal** dan 60% lainnya adalah pekerja **informal** (BPS, 2022). Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), definisi pekerja informal yaitu pekerja yang berusaha sendiri tanpa buruh atau karyawan, berusaha sendiri dibantu buruh atau karyawan tidak tetap, pekerja bebas/lepas di sektor pertanian dan non pertanian, serta unpaid *family workers*; sementara pekerja dengan status buruh/karyawan/pegawai dan berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap dikategorikan sebagai pekerja formal (BPS, 2021). Pekerja informal pada umumnya memiliki karakteristik tidak memiliki pekerjaan dan pendapatan yang tetap, sehingga pekerja ini memiliki tingkat kerentanan dan risiko pekerjaan yang relatif lebih tinggi daripada pekerja formal. Di sisi lain, faktor *shock* eksternal seperti pandemi COVID-19, perubahan iklim, perang berkepanjangan, dan krisis lainnya menimbulkan risiko dan guncangan ekonomi terhadap masyarakat, yang tentunya akan memiliki dampak lebih besar bagi pekerja rentan seperti pekerja informal.

Dalam Undang-Undang (UU) No. 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial menyebutkan bahwa perlindungan sosial menjadi salah satu upaya sebagai jaring pengaman untuk mencegah serta menangani risiko dari guncangan ekonomi dan kerentanan sosial. Oleh sebab itu, perlu mempertimbangkan perlindungan sosial bagi pekerja, khususnya bagi pekerja informal, sebagai instrumen yang relevan untuk mengatasi skenario terburuk (Rosfadhila, M. 2019), mengurangi kerentanan dan kemiskinan (World Bank, 2022), dan mengatasi dampak akibat guncangan yang tidak terduga (Asian Development Bank, 2001; Rosfadhila, M. 2019).

Di Indonesia, program perlindungan sosial secara umum dibagi menjadi 2 (dua) bentuk (lihat Gambar 1), yaitu **bantuan sosial (bansos)** dan **jaminan sosial (jamsos)**. Program bantuan sosial merupakan program **non-contributory** (tanpa iuran) dalam bentuk uang tunai (seperti Bantuan Subsidi Upah/BSU) atau in-kind (seperti Bantuan Pangan Non Tunai/BPNT) yang ditargetkan (**targeted**) untuk masyarakat miskin, tidak mampu, dan rentan terhadap risiko sosial. Penentuan penerima bansos didasarkan pada data Kementerian/Lembaga seperti DTKS (Data Terpadu Kesejahteraan Sosial), P3KE (Pensasaran Percepatan Penghapusan Kemiskinan Ekstrem), dan Regsosek (Registrasi Sosial Ekonomi).



Dalam Peraturan Menteri Sosial (Permensos) No. 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial, bantuan sosial dimaksudkan untuk meringankan dan melindungi individu atau rumah tangga yang mengalami guncangan dan kerentanan agar tetap hidup secara wajar. Akan tetapi, program bantuan sosial hanya bersifat sementara. Artinya, pemberian bantuan sosial dapat dihentikan apabila penerima manfaat telah lepas dari risiko sosial. Sementara itu, program jaminan sosial merupakan program **contributory** (dengan iuran) dan sebagai bentuk perlindungan untuk menjamin seluruh masyarakat (**non-targeted**) agar dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup yang layak, kecuali program Penerima Bantuan Iuran Jaminan Kesehatan Nasional (PBI-JKN) yang ditargetkan bagi masyarakat miskin dan iurannya disubsidi oleh pemerintah. Jaminan sosial dimaksudkan untuk melindungi seluruh siklus kehidupan individu atau rumah tangga, namun cakupan jaminan sosial di Indonesia masih sangat terbatas dan belum *universal coverage*. Oleh sebab itu, tidak hanya isu bantuan sosial yang penting bagi kebijakan pembangunan dan kesejahteraan sosial di Indonesia, melainkan juga isu terkait jaminan sosial patut mendapatkan prioritas pada agenda kebijakan pembangunan nasional.

Gambar 1. Program Perlindungan Sosial di Indonesia



Sumber: Diadaptasi dari Quarina et al. (2019).



Regulasi Jaminan Sosial di Indonesia

Hak warga negara Republik Indonesia atas jaminan sosial merupakan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945) yang diatur pada pasal 28 H khususnya ayat (3) yang berbunyi "Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat." Selanjutnya, dalam UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN), disebutkan bahwa SJSN merupakan tata cara penyelenggaraan program jaminan sosial yang bertujuan untuk memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Dalam rangka mewujudkan tujuan SJSN tersebut, UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) mengatur terkait pembentukan **BPJS Kesehatan** dan **BPJS Ketenagakerjaan**. BPJS Kesehatan menyelenggarakan program Jaminan Kesehatan Nasional atau **JKN**, sedangkan BPJS Ketenagakerjaan menyelenggarakan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (**Jamsosnaker**) yang terdiri dari Jaminan Kecelakaan Kerja (**JKK**), Jaminan Kematian (**JKM**), Jaminan Hari Tua (**JHT**), Jaminan Pensiun (**JP**). Sementara itu, UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau yang disebut dengan Omnibus Law menambahkan program Jaminan Kehilangan Pekerjaan (**JKP**) dalam lingkup jamsosnaker.

Gambar 2. Program Jaminan Sosial di Indonesia



Sumber: Diadaptasi dari Quarina (2023).



Siapa Peserta Jaminan Sosial?

Dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 82 Tahun 2018 tentang Jaminan Kesehatan Nasional, **JKN** merupakan perlindungan kesehatan untuk memenuhi kebutuhan dasar kesehatan peserta. Program JKN terdiri dari JKN non-PBI (Penerima Bantuan Iuran) dan PBI-JKN. Selain itu, program JKN bersifat *universal coverage* dan sebagian program merupakan bantuan sosial (PBI-JKN). Dalam hal ini, pemberi kerja wajib mendaftarkan diri dan pekerjanya dalam kepesertaan JKN. Cakupan kepesertaan program JKN di Indonesia hingga tahun 2022 sekitar 91,77% (Indonesia, 2023).

Sementara itu, program jamsosnaker sebagai bentuk jaring pengaman bagi pekerja untuk menghadapi risiko pasar tenaga kerja, seperti risiko di masa tua, kehilangan pekerjaan, kecelakaan kerja, sakit, cacat, dan meninggal dunia. Berbeda dengan JKN, kepesertaan jamsosnaker belum bersifat universal dan seluruh programnya masih berbasis iuran non-subsidi (non-PBI). Kepesertaan pada program jamsosnaker di BPJS Ketenagakerjaan terbagi menjadi 4 (empat) segmen, yaitu Pekerja Penerima Upah (**PPU**), Pekerja Bukan Penerima Upah (**PBPU**), pekerja jasa konstruksi (**Jakon**) dan Pekerja Migran Indonesia (**PMI**). Segmen PPU didefinisikan sebagai peserta yang bekerja menerima upah atau gaji atau bentuk kompensasi lainnya dari pemberi kerja, atau identik dengan pekerja formal (seperti karyawan, buruh pabrik, dan sebagainya). Sedangkan PBPU didefinisikan sebagai pekerja yang melakukan kegiatan ekonomi secara mandiri untuk memperoleh penghasilan atau pendapatan, atau identik dengan pekerja informal (pengusaha³, pekerja lepas, petani, nelayan, dan sebagainya).

Perbedaan antara kepesertaan PPU dan PBPU adalah sifat kepesertaan. Kepesertaan **PPU** bersifat wajib, di mana biasanya pemberi kerja diwajibkan mendaftarkan pekerjanya di program BPJS Ketenagakerjaan. Sedangkan kepesertaan PBPU bersifat sukarela, di mana pekerja **PBPU** (pengusaha, pekerja lepas, petani, nelayan, dan sebagainya) baru akan terdaftar pada program jamsosnaker jika mereka mendaftarkan diri mereka secara mandiri. Hal ini menimbulkan permasalahan sekaligus tantangan utama program jamsosnaker di Indonesia yaitu cakupan kepesertaan yang masih rendah, khususnya pada segmen peserta PBPU.

³ Termasuk pengusaha yang dibantu buruh/pegawai tetap yang merupakan pekerja formal menurut definisi BPS. Karena kategori ini, definisi PBPU tidak sepenuhnya sama dengan definisi pekerja informal menurut BPS.



Secara umum, cakupan kepesertaan program Jamsosnaker tahun 2022 kurang dari 20% dari total pekerja di Indonesia (BPS, 2022). Selain itu, segmen peserta PBPU atau pekerja informal hanya dapat mengakses 3 (tiga) dari 5 (lima) program jamsosnaker yang ada, yaitu JKK, JKM, dan JHT. Sedangkan program JP dan JKP hanya mencakup bagi segmen PPU atau pekerja formal. Tabel 1 lebih lanjut merinci masing-masing program jamsosnaker yang terdiri dari JKK, JKM, JHT, JP, dan JKP. Bagian selanjutnya akan menjabarkan secara lebih mendalam terkait tantangan jamsosnaker di Indonesia.

Tabel 1. Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Indonesia

Nama Program	JKK	JKM	JHT	JP	JKP
Definisi	Manfaat berupa pelayanan kesehatan dan santunan uang tunai apabila mengalami kecelakaan kerja atau menderita Penyakit Akibat Kerja (PAK).	Manfaat uang tunai yang diberikan kepada ahli waris ketika peserta meninggal dunia bukan akibat kecelakaan kerja atau PAK.	Program perlindungan dengan tujuan untuk menjamin agar peserta menerima uang tunai apabila memasuki masa pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia.	Program perlindungan yang diselenggarakan untuk mempertahankan derajat kehidupan pada saat peserta kehilangan/berkurang penghasilannya karena memasuki usia pensiun/mengalami cacat total/meninggal dunia.	Jaminan sosial yang diberikan kepada pekerja/buruh yang mengalami Pemutusan Hubungan Kerja (PHK).
Segmen Peserta	PPU dan PBPU	PPU dan PBPU ³	PPU dan PBPU	PPU	PPU
Iuran	PPU: 0,24-1,74% PBPU: Rp10.000-Rp207.000	PPU: 0,3% PBPU: Rp6.800	5,7% (Pekerja 2%, Pemberi kerja 3,7%).	3% (Pekerja 1%, Pemberi kerja 2%).	0,46%
Manfaat	Pelayanan kesehatan (perawatan dan pengobatan) dan santuan uang tunai.	Uang tunai berupa santunan kematian, santunan berkala, biaya pemakanam, dan beasiswa Pendidikan anak.	Uang tunai yang dibayarkan sekaligus.	Uang tunai yang dibayarkan setiap bulan/sekaligus.	Bantuan uang tunai, informasi lowongan kerja, pelatihan kerja.

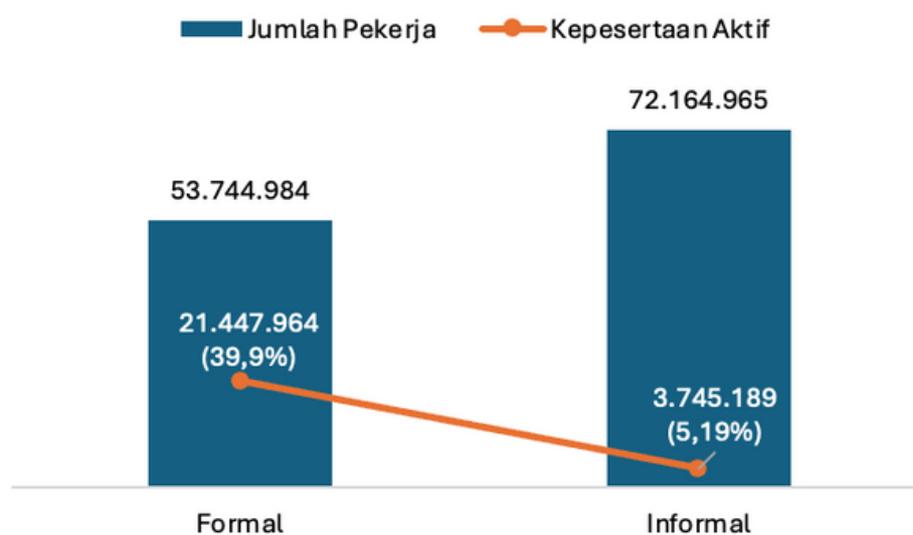
Sumber: Kompilasi Penulis.



Apa yang Menjadi Tantangan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan di Indonesia?

Salah satu tantangan terbesar jamsosnaker adalah isu kepesertaan atau *coverage* yang rendah dan belum *universal*. Data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) tahun 2022 menunjukkan bahwa di Indonesia pekerja informal ada sekitar 72,1 juta pekerja, sedangkan pekerja formal ada sebesar 53,7 juta pekerja. Akan tetapi, cakupan kepesertaan aktif jamsosnaker segmen PBPU masih sangat rendah, hanya 3,7 juta atau sekitar 5,15% dari total pekerja informal⁴. Sedangkan kepesertaan aktif jamsosnaker PPU lebih tinggi dibandingkan PBPU yaitu sebanyak 21,4 juta, walaupun tetap hanya mencakup kurang dari 40% dari total pekerja formal⁵ di Indonesia.

Gambar 3. Jumlah Pekerja dan Kepesertaan Aktif Jamsosnaker Tahun 2022



Sumber: Data BPJS Ketenagakerjaan dan Sakernas tahun 2022, diolah penulis.

Sumber: Data BPJS Ketenagakerjaan dan Sakernas tahun 2022, diolah penulis.

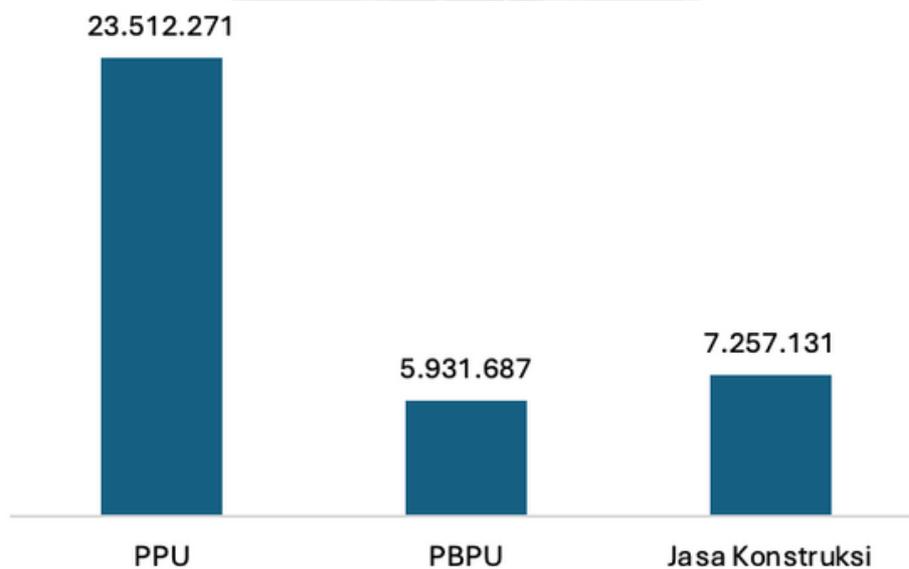
⁴ Denominator pekerja informal di sini tidak termasuk status pekerja berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap. Jika ditambah dengan status pekerja sebagai berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap, maka total pekerja informal menjadi 76.056.873 sehingga persentase pekerja yang tercakup dalam jamsosnaker hanya sebesar 4,9%.

⁵ Denominator pekerja formal di sini termasuk status pekerja berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap. Jika tidak termasuk status pekerja sebagai berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap, maka total pekerja formal menjadi 49.853.076 sehingga persentase pekerja yang tercakup dalam jamsosnaker ada sebesar 43%.



Ketimpangan jumlah peserta aktif segmen PPU dan PBPU masih terlihat pada data kepesertaan jamsosnaker BPJS Ketenagakerjaan tahun 2023 (lihat Gambar 4), di mana jumlah peserta aktif ada sebanyak 23,5 juta orang dari segmen PPU, 5,9 juta orang dari segmen PBPU, dan 7,2 juta orang untuk segmen pekerja konstruksi. Artinya, data cakupan kepesertaan jamsosnaker segmen PBPU, yang identik dengan status pekerja informal, dari tahun ke tahun relatif lebih rendah dibandingkan kepesertaan untuk segmen PPU yang identik dengan status pekerja formal. Namun demikian, secara umum cakupan kepesertaan PPU dan PBPU program jamsosnaker BPJS Ketenagakerjaan di tahun 2023 mengalami peningkatan dari tahun 2022. Lebih lanjut, jika dilihat dari data kepesertaan untuk masing-masing program jamsosnaker, kepemilikan JKK, JKM, dan JHT untuk pekerja informal terlihat masih sangat rendah (Gambar 5). Kepesertaan aktif program JKK dan JKM bagi pekerja informal ada sekitar 5,9 juta pekerja, sedangkan kepesertaan aktif untuk program JHT hanya sebanyak 490.823 pekerja.

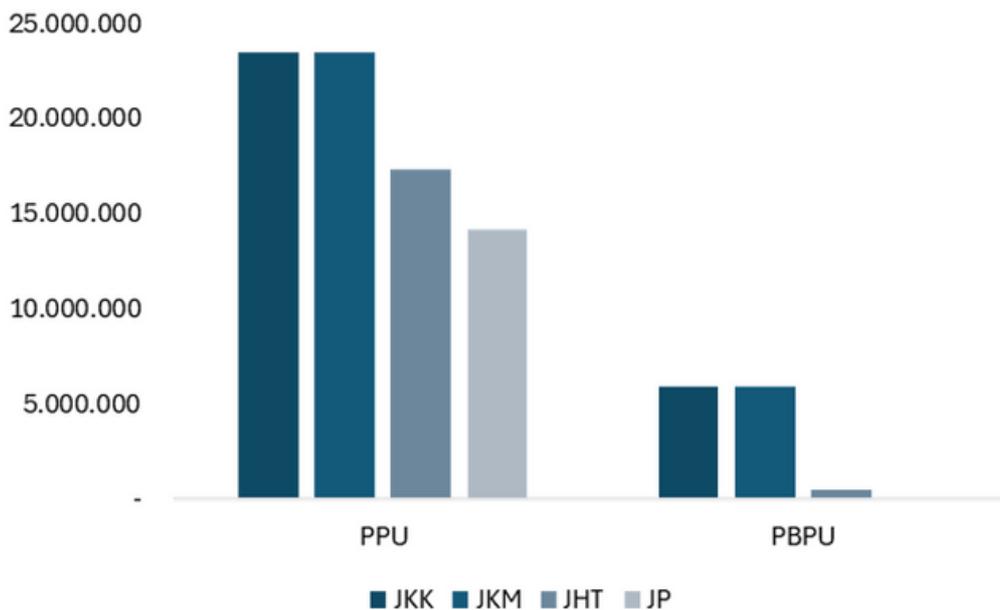
Gambar 4. Jumlah Kepesertaan Aktif Jamsosnaker Tahun 2023



Sumber: Data BPJS Ketenagakerjaan bulan Juni 2023, diolah penulis.



Gambar 5. Jumlah Kepesertaan Jamsosnaker Pekerja PU dan BPU Tahun 2023



Sumber: Data BPJS Ketenagakerjaan bulan Juni 2023, diolah penulis.

Rendahnya cakupan kepesertaan jamsosnaker, khususnya bagi pekerja informal, salah satunya disebabkan oleh pekerja informal tidak memiliki pekerjaan dan pendapatan tetap, sementara kepesertaan jamsosnaker bagi segmen pekerja ini bersifat sukarela (Quarina et al., 2019). ILO (2021a) mengemukakan delapan alasan rendahnya *coverage* atau tantangan dalam memperluas cakupan jamsosnaker bagi pekerja informal, yaitu 1) tidak adanya landasan hukum untuk jamsosnaker bagi pekerja informal, 2) prosedur administrasi dan pelayanan yang rumit dan memberatkan bagi pekerja informal, 3) besarnya manfaat jamsosnaker yang tidak sepadan, 4) biaya iuran yang terkadang terlalu tinggi atau tidak sesuai dengan pendapatan pekerja informal, 5) kurangnya penegakan hukum dan kontrol, 6) tidak adanya representatif pekerja atau organisasi (seperti serikat pekerja), 7) kurangnya informasi, kesadaran, dan isu kepercayaan dari pekerja terhadap institusi, serta 8) isu koordinasi dan integrasi dimana kurang atau tidak adanya koordinasi dan integrasi antar kebijakan jaminan sosial maupun antara kebijakan jaminan sosial dan kebijakan di bidang lainnya



Rendahnya cakupan perlindungan sosial bagi pekerja informal dapat menjadi sumber kerentanan yang dapat menyebabkan *vicious cycle* dari kerentanan itu sendiri, kemiskinan, dan *social exclusion* (ILO, 2021). Di Indonesia, individu atau rumah tangga miskin, tidak mampu, dan/atau penyandang disabilitas masalah kesejahteraan sosial dan memenuhi syarat merupakan penerima manfaat program bantuan sosial (Kementerian Sosial, 2019). Akan tetapi, program bantuan sosial bersifat targeted dan tidak dirancang khusus untuk menjangkau pekerja informal sebagai individu sehingga tetap diperlukan jaminan sosial sebagai jaring pengaman. Bagian selanjutnya akan memaparkan lebih dalam terkait urgensi perluasan kepesertaan program jamsosnaker.





Mengapa Isu Jaminan Sosial Ketenagkerjaan Penting untuk Indonesia? Menilik Urgensi Perluasan Kepesertaan Jamsosnaker dari Sisi Kondisi Pasar Tenaga Kerja dan Transisi Demografi di Indonesia

Urgensi penyelesaian masalah kepesertaan jamsosnaker yang masih sangat rendah pada segmen pekerja informal atau PBPU dapat dijelaskan dengan melihat struktur pasar kerja dan proses transisi demografi yang sedang berlangsung di Indonesia.

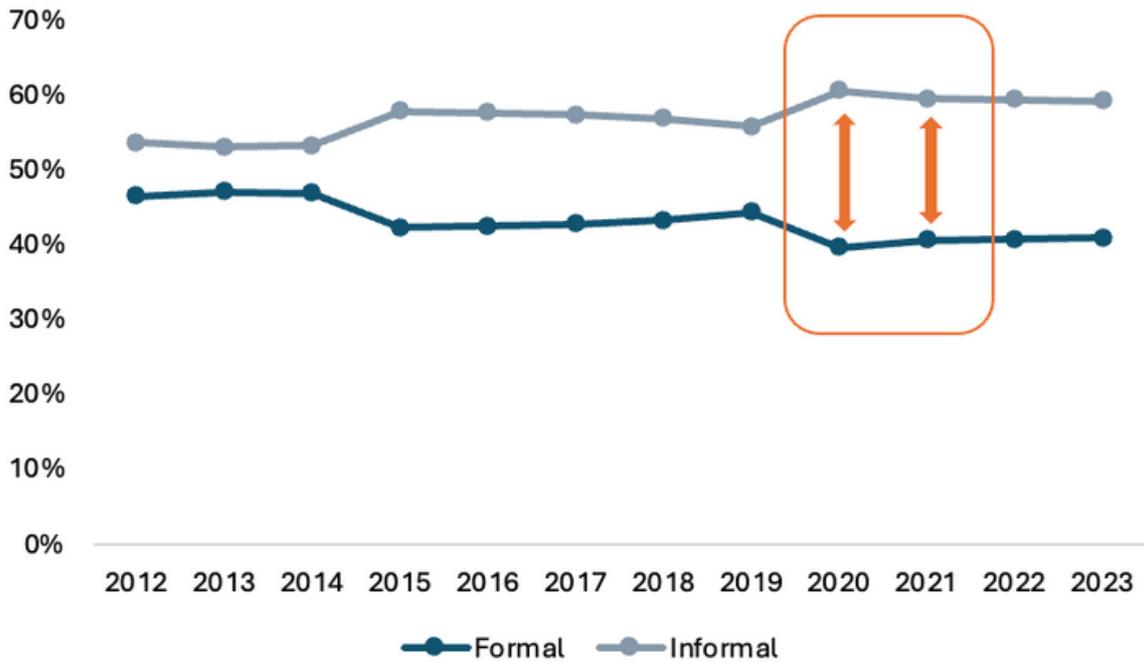
Pasar tenaga kerja di Indonesia secara umum didominasi oleh pekerja berstatus informal. Seperti dijelaskan sebelumnya, BPS mendefinisikan pekerja informal sebagai pekerja dengan status bekerja berusaha sendiri tanpa buruh atau karyawan, berusaha sendiri dibantu buruh atau karyawan tidak tetap, pekerja bebas/lepas di sektor pertanian dan non pertanian, serta *unpaid family workers*; sementara pekerja dengan status buruh/karyawan/pegawai dan berusaha sendiri dibantu buruh/karyawan tetap dikategorikan sebagai pekerja formal (BPS, 2021).

Berdasarkan data Sakernas tahun 2021, terdapat sebanyak 77,9 juta pekerja informal (atau sekitar 59,45% dari total pekerja) dan sebanyak 53,1 juta (atau 40,55%) adalah pekerja formal. Selain itu, kondisi pandemi COVID-19 berdampak buruk di pasar tenaga kerja dengan memperlebar kesenjangan jumlah pekerja informal dan formal (Gambar 6). Kondisi tersebut disebabkan oleh banyaknya usaha atau bisnis yang harus menghentikan produksinya, baik sementara atau permanen, sebagai akibat menurunnya daya beli masyarakat dan penurunan aktivitas ekonomi karena adanya kebijakan pembatasan mobilitas. Akibatnya, banyak perusahaan yang memberhentikan pekerja secara permanen atau merumahkan pekerja untuk sementara waktu sehingga banyak pekerja formal yang beralih menjadi pekerja informal (Quarina, 2023).

Berdasarkan karakteristik demografi dan ekonomi, analisis data Sakernas tahun 2022 menunjukkan bahwa pekerja informal di Indonesia didominasi oleh perempuan, berpendidikan rendah (SMP sederajat atau lebih rendah), dan distribusi pendapatan di bawah desil 5 (lima). Temuan tersebut mendukung fakta bahwa pekerja informal memiliki tingkat kerentanan lebih tinggi daripada pekerja formal. Oleh sebab itu, pekerja informal akan sulit memenuhi kebutuhan dasar hidup saat terjadi guncangan ekonomi tanpa adanya skema jaminan sosial yang memadai.

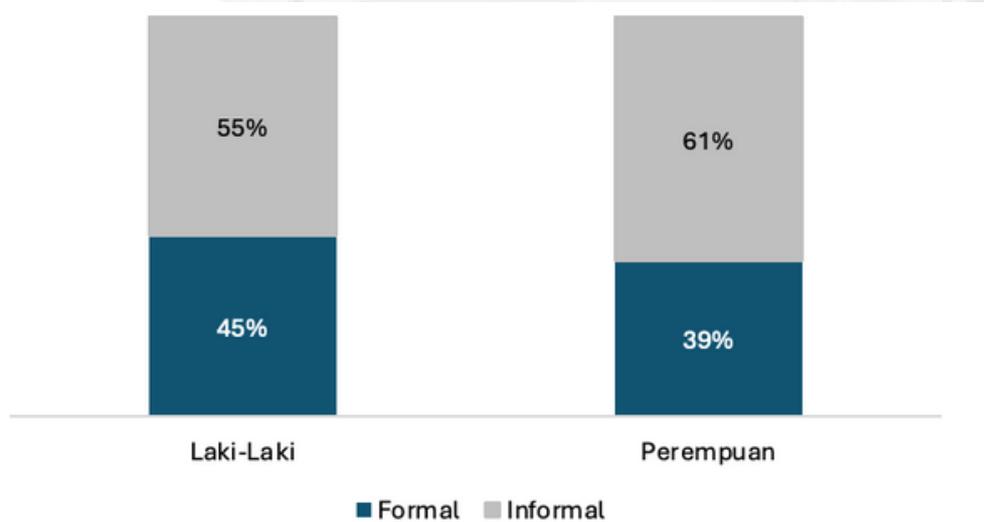


Gambar 6. Persentase Pekerja Formal dan Informal di Indonesia



Sumber: BPS, Sakernas 2012-2023, diolah penulis.

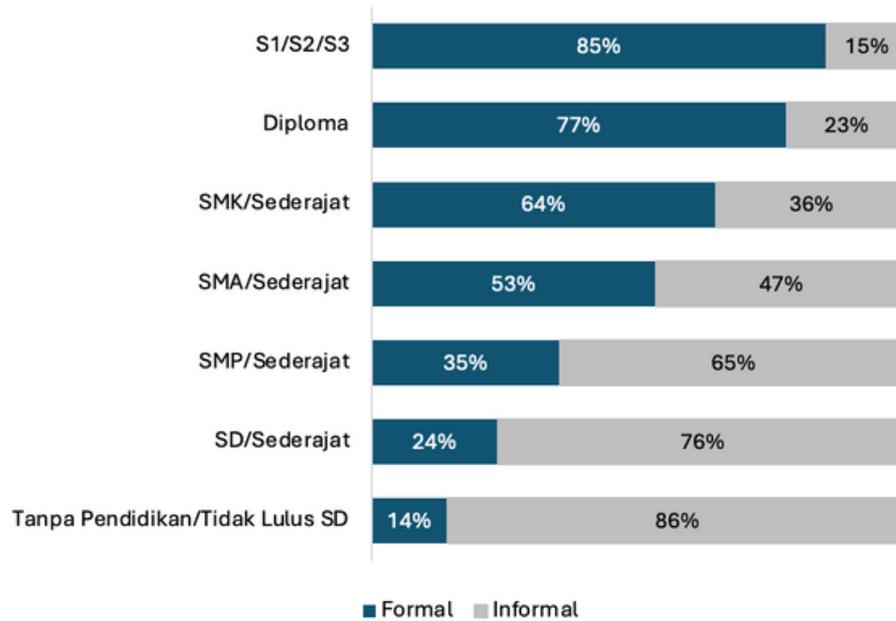
Gambar 6. Persentase Pekerja Formal dan Informal di Indonesia



Sumber: BPS, Sakernas 2022, diolah penulis.

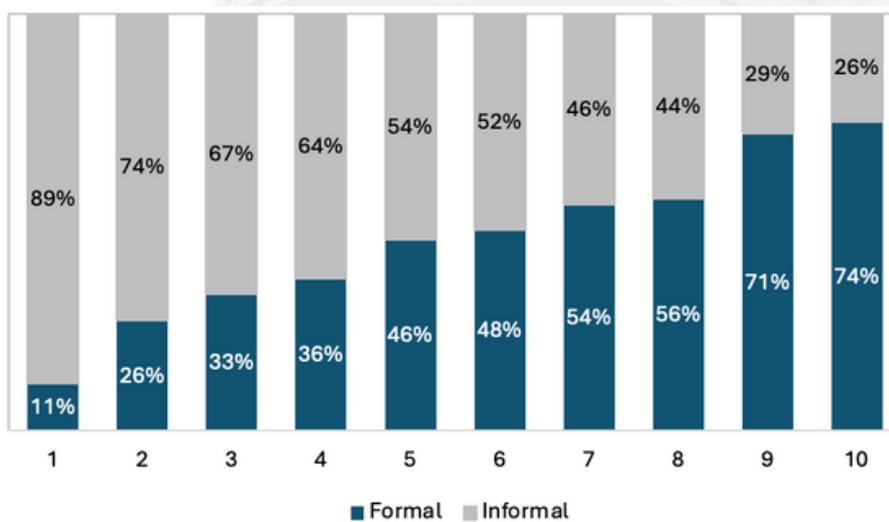


Gambar 8. Proporsi Pekerja Formal dan Informal berdasarkan Tingkat Pendidikan Tertinggi



Sumber: BPS, Sakernas 2022, diolah penulis.

Gambar 9. Proporsi Pekerja Formal dan Informal berdasarkan Distribusi Pendapatan

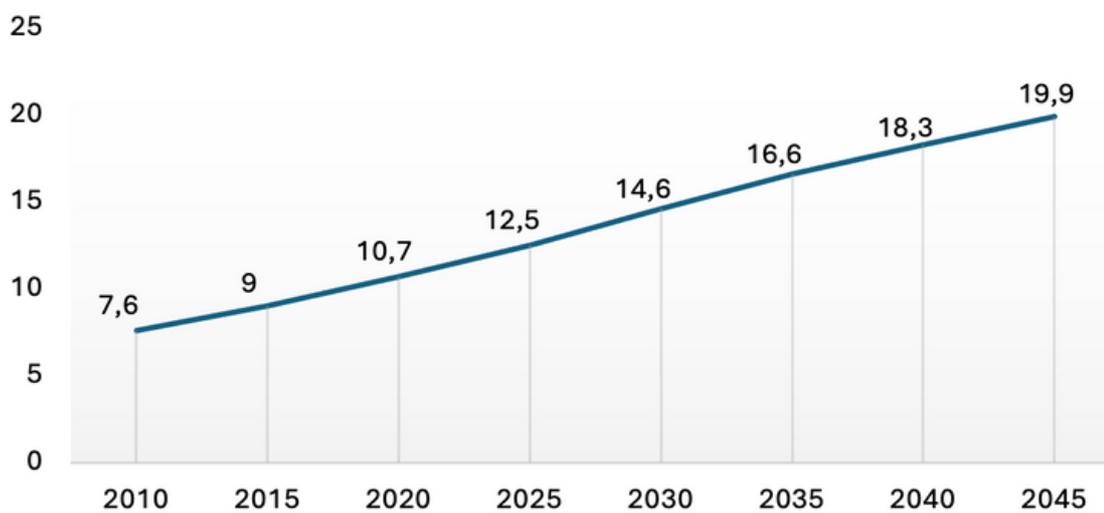


Sumber: BPS, Sakernas 2022, diolah penulis.



Dari sisi transisi demografi, Indonesia akan memasuki era *ageing population*, di mana diproyeksikan pada tahun 2045 proporsi penduduk lanjut usia (lansia) berusia 60 tahun ke atas akan mencapai seperlima dari total penduduk Indonesia (BPS, 2021b). Namun demikian, kondisi pekerja lansia di Indonesia memiliki karakteristik yang rentan. Dalam hal ini, data BPS menunjukkan bahwa semakin tinggi kelompok usia pekerja maka semakin tinggi pula proporsi untuk bekerja sebagai pekerja informal. Pekerja kelompok usia 15-24 tahun masih didominasi oleh pekerja formal (61%). Lebih lanjut, pekerja pada kelompok usia 25-44 tahun memiliki proporsi pekerja formal dan informal yang tidak berbeda jauh, yaitu sebesar 51% pekerja formal dan 49% pekerja informal. Pekerja pada kelompok usia 45-59 tahun didominasi oleh pekerja informal (67%), sedangkan pekerja lansia pada kelompok usia 60 tahun ke atas menunjukkan kesenjangan proporsi antara pekerja informal (85%) dan formal (15%) yang cukup signifikan.

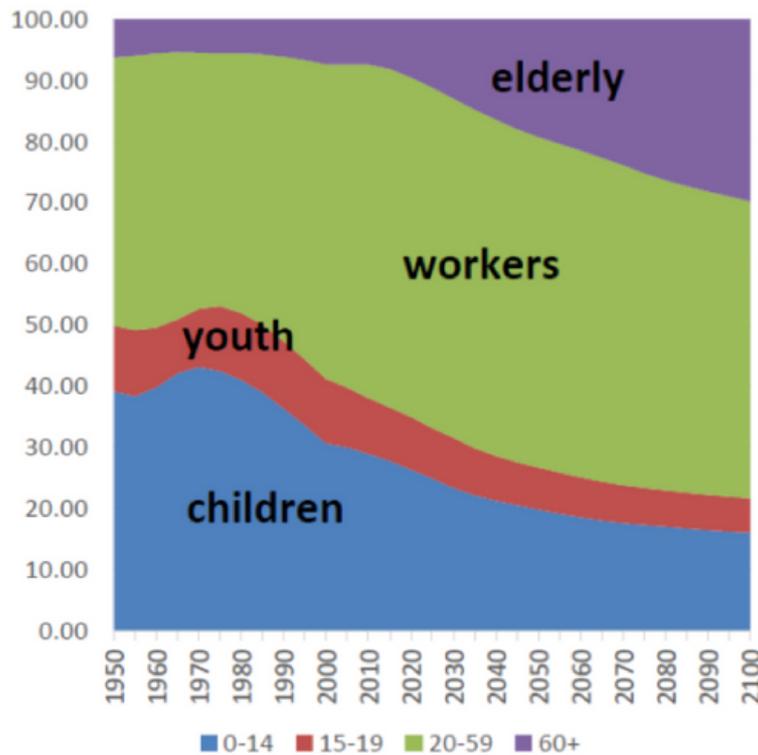
Gambar 10. Proyeksi Proporsi Populasi Lansia (60+ tahun) (%)



Sumber: Proyeksi UN tahun 2017 dalam Penelitian Adioetomo (2019).

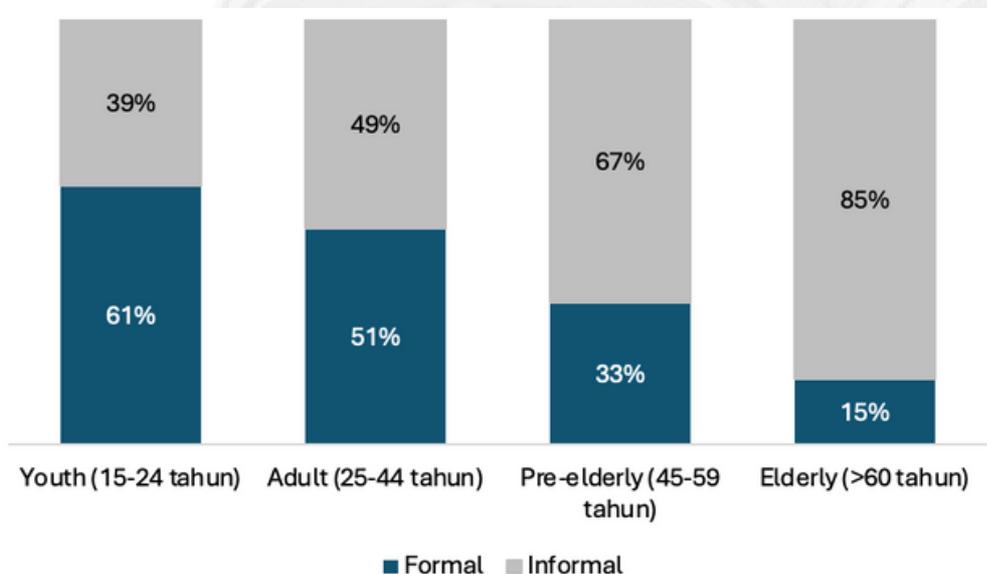


Gambar 11. Proyeksi Struktur Demografi di Indonesia (%)



Sumber: Proyeksi UN tahun 2017 dalam Penelitian Adioetomo (2019).

Gambar 12. Proporsi Pekerja Formal dan Informal berdasarkan Kelompok Usia di Indonesia

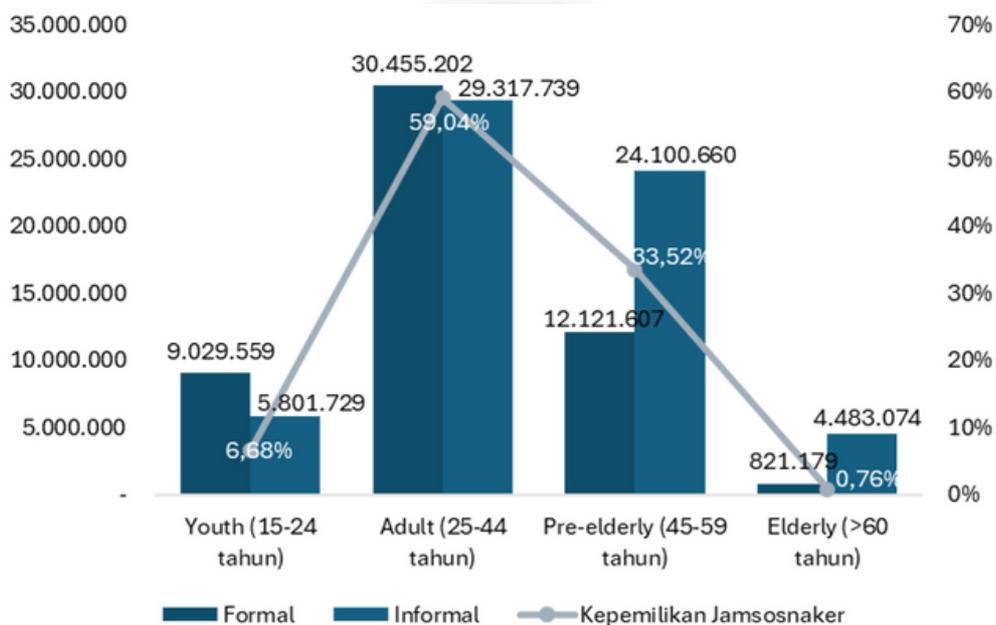


Sumber: BPS, Sakernas 2022, diolah penulis.



Selain isu informalitas, kerentanan pekerja lansia juga tercermin dari tingkat kesejahteraan dan cakupan kepesertaan pekerja lansia pada program jamsosnaker yang masih sangat rendah. Di satu sisi, tingkat kemiskinan lanjut usia (lansia) selalu lebih tinggi dari tingkat kemiskinan nasional (Quarina, 2023). Di sisi lain, persentase kepemilikan program jamsosnaker bagi pekerja lansia masih sangat rendah, hanya kurang dari 1%. Hal tersebut menimbulkan kekhawatiran mengenai kesejahteraan dan skema jaminan sosial bagi pekerja lansia. Jika kondisi tersebut terus berlanjut di masa depan ketika Indonesia telah memasuki masa *ageing population*, maka minimnya cakupan jaminan sosial bagi kelompok lansia akan berpotensi menjadi beban bagi generasi muda di masa mendatang dan juga bagi keberlanjutan fiskal di masa depan (Tsuruga, 2023).

Gambar 13. Jumlah Pekerja Formal dan Informal berdasarkan Kelompok Usia serta Persentase Kepemilikan Jamsosnaker di Indonesia



Sumber: BPS, Sakernas 2022, diolah penulis



Secara umum, perluasan kepesertaan program jamsosnaker juga diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan pekerja dan rumah tangga pekerja. Beberapa studi (Quarina et al., 2019; Quarina, 2023) telah memberikan bukti empiris berdasarkan data survei rumah tangga Indonesia (Susenas), survei angkatan kerja Indonesia (Sakernas), dan survei panel rumah tangga Indonesia (*Indonesian Family Life Survey/IFLS*) bahwa kepemilikan jamsosnaker memberikan dampak yang positif bagi kesejahteraan rumah tangga dan individu, salah satunya adalah dengan memperkecil kemungkinan individu untuk melakukan transisi dari status pekerja formal ke informal dan memperkecil kemungkinan rumah tangga untuk tetap berada pada status miskin (40% termiskin). Selain itu, hasil analisis pada tingkat regional juga menunjukkan adanya korelasi positif antara jumlah kepemilikan jamsosnaker di suatu wilayah dengan tingkat produktivitas tenaga kerja di wilayah tersebut (Quarina et al., 2019 dan Quarina, 2023). Hasil empiris ini dapat menjadi landasan pentingnya untuk memprioritaskan agenda perluasan program jamsosnaker di Indonesia.



Bagaimana Solusinya? Beberapa Diskusi Kebijakan

Dalam rangka memperluas cakupan kepesertaan jamsosnaker, khususnya bagi pekerja informal, beberapa diskusi kebijakan sudah mulai dilakukan oleh pemangku kebijakan. Beberapa rekomendasi kebijakan yang sudah mulai bergulir untuk memperluas cakupan kepesertaan jamsosnaker, khususnya bagi pekerja informal, diantaranya adalah:

1. *Flexi-fund* dan *Top-up Fund* (Aprianto, 2022).

Rekomendasi ini secara khusus merujuk pada program Jaminan Hari Tua (JHT) yang mengacu pada (*benchmarking*) praktik di beberapa negara seperti Malaysia (*Employee Provident Fund/Kumpulan Wang Simpanan Pekerja*), Singapura (*Central Provident Fund*), Australia (*Superannuation*), Rwanda (*Ejo Heza*), Filipina (*Flexi Fund Program SSS*), India (*Pradhan Mantri Shram Yogi Maan-Dhan Yojana* atau PM-SYM). Secara umum, program-program ini menitikberatkan pada perumusan sistem durasi dan pembayaran iuran yang fleksibel bagi pekerja informal dengan mempertimbangkan pendapatan pekerja informal yang tidak tetap.

2. Sosialisasi Program Jamsosnaker (Quarina et al., 2019).

Quarina et al. (2019) menemukan bahwa salah satu penyebab rendahnya kepesertaan jamsosnaker pekerja informal, khususnya bagi pekerja informal yang berpendidikan rendah, adalah minimnya literasi dan pengetahuan akan program jamsosnaker itu sendiri. Oleh karena itu, perlu dilakukan sosialisasi dan upaya peningkatan literasi bagi pekerja informal. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah dengan memanfaatkan peran serikat pekerja atau paguyuban untuk meningkatkan kesadaran dan pemahaman pekerja informal mengenai pentingnya program jamsosnaker, perbedaan skema program bersifat wajib (seperti JHT) dan sukarela (seperti JKK, JKM), serta hak-hak pekerja untuk mendapatkan perlindungan melalui program jamsosnaker.



3. Program penerima bantuan iuran jamsosnaker (PBI-Jamsosnaker) (DJSN, 2021). DJSN (2021) mengemukakan perlunya program penerima bantuan iuran pada program jaminan sosial ketenagakerjaan (PBI-Jamsosnaker) selayaknya yang tersedia pada program JKN. Adapun yang berhak menjadi penerima program PBI-Jamsosnaker adalah pekerja miskin dan pekerja tidak mampu. Dengan demikian, kolaborasi antara mekanisme iuran (bagi pekerja tidak miskin dan mampu) dan skema PBI (bagi pekerja miskin dan tidak mampu) diperlukan untuk membangun sistem Jaminan Sosial yang efektif, khususnya bagi pekerja informal yang rentan. Namun hingga kajian ini ditulis, masih belum terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur pemberian PBI pada program jamsosnaker.

4. Program Pensiun Nasional (*National Pension Fund*) (Tsuruga, 2023) Tsuruga (2023) menyampaikan perlunya reformasi aturan jaminan sosial di Indonesia dengan membentuk suatu sistem jaminan pensiun nasional yang bersifat universal. Hal ini untuk mengantisipasi transisi demografi menuju *ageing population*, agar proporsi penduduk lansia yang meningkat di masa mendatang tidak membebani generasi muda yang akan menanggung beban pembiayaan lansia tersebut jika para lansia tidak memiliki jaminan sosial saat memasuki masa pensiun.

Selain itu, Pemerintah Indonesia memiliki tujuan mencapai pertumbuhan yang inklusif melalui peningkatan jumlah penduduk *middle-class* sebagai upaya mengurangi kemiskinan, perlindungan sosial bagi semua individu di sepanjang siklus kehidupan, dan sebagainya, sesuai dengan rancangan akhir Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045. Lebih lanjut, diperlukan komitmen pemerintahan selanjutnya dalam mewujudkan amanat Undang-Undang jaminan sosial, khususnya bidang ketenagakerjaan menjadi salah satu faktor kunci perluasan kepesertaan jamsosnaker.



Dilihat dari Visi-Misi yang disampaikan oleh pasangan calon (paslon) Presiden-Wakil Presiden pada Pemilu 2024 ini, mayoritas misi terkait ketenagakerjaan menitikberatkan pada perluasan kesempatan kerja dan penyerapan tenaga kerja.⁶ Namun demikian, hak pekerja atas jaminan sosial ketenagakerjaan setelah mereka terserap di pasar kerja kurang mendapat sorotan. Hal ini membuka peluang diskusi dan perbaikan untuk mewujudkan upaya perluasan kepesertaan jamsosnaker untuk menjadi *universal coverage*, serta memastikan program-program jamsosnaker untuk hari tua dan masa pensiun dapat mengurangi potensi beban fiskal maupun tanggungan generasi muda di masa mendatang.

⁴ Misi paslon nomor 1 terkait ketenagakerjaan berbunyi “Mengentaskan kemiskinan dengan memperluas kesempatan berusaha dan **menciptakan lapangan kerja**, mewujudkan **upah berkeadilan**, menjamin kemajuan ekonomi berbasis kemandirian dan pemerataan, serta mendukung korporasi Indonesia berhasil di negeri sendiri dan bertumbuh di kancah global”; Misi paslon nomor 2 terkait ketenagakerjaan berbunyi “Melanjutkan pengembangan infrastruktur dan **meningkatkan lapangan kerja yang berkualitas**, **mendorong kewirausahaan**, mengembangkan industri kreatif serta mengembangkan agro-maritim industri di sentra produksi melalui peran aktif koperasi” (Oktafiani dan Nailufar, 2023).



Penutup

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 (UUD 1945), khususnya Pasal 28 H ayat (3) telah mengamanatkan bahwa setiap warga negara Indonesia memiliki hak untuk dilindungi melalui program Jaminan Sosial, dan sebagai wujud pelaksanaannya disahkan UU No. 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN). Khusus bagi program jamsosnaker, Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS-Ketenagakerjaan) diamanatkan sebagai penyelenggara program sebagaimana diatur dalam UU No. 24 Tahun 2011. Akan tetapi, cakupan kepesertaan program jamsosnaker hingga tahun 2022 hanya kurang dari 20% dari total pekerja di Indonesia. Selain itu, kepesertaan jamsosnaker untuk pekerja informal (segmen PBPU) masih jauh lebih rendah dibandingkan pekerja formal (segmen PPU). Lebih lanjut, hingga saat ini di Indonesia juga belum terdapat program bantuan sosial dalam skema jamsosnaker, khususnya untuk melindungi pekerja informal yang rentan (miskin dan tidak mampu), ketika mereka menghadapi risiko atau terkena guncangan ekonomi. Padahal, urgensi perluasan kepesertaan atau upaya perluasan kepesertaan sudah sangat diperlukan mengingat struktur pasar kerja di Indonesia yang didominasi oleh pekerja informal, dan transisi demografi Indonesia yang menuju era *ageing population* yang memerlukan adanya jaminan hari tua atau pensiun yang layak bagi para pekerja lansia di masa mendatang. Tanpa adanya skema program jamsosnaker yang memadai saat usia produktif, pekerja informal akan semakin rentan ketika memasuki usia tua atau pensiun. Minimnya cakupan jaminan sosial bagi kelompok pekerja lansia akan berpotensi menjadi beban bagi generasi muda di masa mendatang dan juga bagi keberlanjutan fiskal di masa depan. Oleh sebab itu, diperlukan upaya untuk memperluas cakupan kepesertaan jamsosnaker bagi pekerja informal, khususnya pada program jaminan hari tua dan pensiun bagi kelompok pekerja informal rentan dan lansia.



Referensi

- Asian Development Bank. (2001). Social Protection Strategy. Asian Development Bank. <https://www.adb.org/documents/social-protection-strategy>.
- Asian Development Bank. (2016). Social Protection for Informal Workers in Asia (S. W. Handayani, Ed.; Bangladesh, China, People's Republic of, India, Indonesia, Pakistan, Philippines, Thailand). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/publications/social-protection-informal-workers-asia>.
- Aprianto, Brian. (2022, May 17). Jaminan Hari Tua [BPJS Ketenagakerjaan]. Presentation materials of the Deputy Director of Operational Policy BPJS-TK (BP-JAMSOSTEK) at the Focus Group Discussion forum regarding Jaminan Hari Tua (JHT) held by the Faculty of Social Science and Politics, Universitas Gadjah Mada (FISIPOL-UGM).
- Badan Pusat Statistik. (2016). Analisis Mobilitas Tenaga Kerja Hasil Survei Angkatan Kerja Nasional 2016. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2017/12/08/a85da15eb324f53f05163351/analisis-mobilitas-tenaga-kerja-hasil-survei-angkatan-kerja-nasional-2016.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2018a). Analisis Mobilitas Tenaga Kerja Hasil Survei Angkatan Kerja Nasional 2018. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2019/12/09/4abf897285f4e8265346d8d7/analisis-mobilitas-tenaga-kerja-hasil-survei-angkatan-kerja-nasional-2018.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2018b). Booklet SAKERNAS Agustus 2018. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2018/12/14/646b4fb626979f3e154e63d7/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2018.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2019). Booklet SAKERNAS Agustus 2019. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2019/12/10/680c34c3a8c4955c235892c9/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2019.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Booklet SAKERNAS Agustus 2020. Downloaded from <https://www.bps.go.id/publication/2020/12/23/d8b9a75ce826ddafbddb9657/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2020.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2021a). Booklet SAKERNAS Agustus 2021. Downloaded from <https://www.bps.go.id/publication/2021/12/22/52d405e2dc5dc6f2ba57bf83/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2021.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2021b). Statistik Penduduk Lanjut Usia (Old-Age Population Statistics).
- Badan Pusat Statistik. (2021c). Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2021 Agustus [database].



- Badan Pusat Statistik. (2022a). Booklet SAKERNAS Agustus 2022. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2022/12/23/70829445f7981a364b4064e4/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2022.html>.
- Badan Pusat Statistik. (2022b). Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) 2022 Agustus [database].
- Badan Pusat Statistik. (2023). Booklet SAKERNAS Agustus 2023. Downloaded from <https://www.bps.go.id/id/publication/2023/12/22/ffb3e2d42b94d727d97e78d8/booklet-survei-angkatan-kerja-nasional-agustus-2023.html>.
- BPJS Ketenagakerjaan. (2022). Data BPJS Ketenagakerjaan April 2022 [database].
- BPJS Ketenagakerjaan. (2023). Data BPJS Ketenagakerjaan Juni 2023 [database].
- Brimblecombe, S.; Plamondon, P.; Phan, D.T.; Tsuruga, I. (2023). Republic of Indonesia: Report to the Government - Financial assessment of the social security pension schemes administered by BPJS Employment as of 31 December 2020 and costing of sickness and maternity benefits.
- DJSN (Dewan Jaminan Sosial Nasional). (2021). A Policy Brief “Penguatan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) Melalui Penerima Bantuan Iuran (PBI) Jaminan Sosial Ketenagakerjaan”, 21 March 2022.
- García, A. B., & Gruat, J. V. (2003). Social Protection: A Life Cycle Continuum Investment for Social Justice, Poverty Reduction and Development | WIEGO. <https://www.wiego.org/publications/social-protection-life-cycle-continuum-investment-social-justice-poverty-reduction-and->
- Holmemo, C., Acosta, P., George, T., Palacios, R. J., Pinxten, J., Sen, S., & Tiwari, S. (2020). Investing in People: Social Protection for Indonesia’s 2045 Vision. World Bank. <https://doi.org/10.1596/33767>
- ILO. (2008), “Inter-regional project: How to strengthen social protection coverage in the context of the European Union Agenda on decent work and promoting employment in the informal economy (Thailand: A case study)”, ILO, Geneva. (<https://www.social-protection.org/gimi/ShowWiki.action?wiki.wikild=443>)
- ILO. (2021a). Extending social security to workers in the informal economy: Lessons from international experience (No. 2).
- ILO. (2021b). World Social Protection Report 2020-2022: Social protection at the crossroads - in pursuit of a better future. International Labour Organization.
- ILO. (2021c). Extending social security to workers in the informal economy Information and awareness. ILO Brief, March 2021.
- ILO. (2022). Social protection. ILOSTAT. <https://ilostat.ilo.org/topics/social-protection/>



- Indonesia. (2015a). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian.
- Indonesia. (2015b). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 45 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun.
- Indonesia. (2015c). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua.
- Indonesia. (2015d). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua.
- Indonesia. (2020). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2020 tentang Penyesuaian Iuran Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan selama Bencana Nonalam Penyebaran Corona Virus Disease 2019 (COVID-19).
- Indonesia. (2021). Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Kehilangan Pekerjaan.
- Indonesia. (2013). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013 tentang Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial.
- Indonesia. (2023). Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 52 Tahun 2023 tentang Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2024.
- Indonesia. (2024). Rancangan Akhir Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2025-2045. Indonesia2045. <https://drive.google.com/file/d/1JSZp1Oz37KWktxi-hiOokVXxEsKuaU-l/view>
- Kementerian Sosial. (2019). Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2019 tentang Penyaluran Belanja Bantuan Sosial di Lingkungan Kementerian Sosial.
- Quarina, Qisha; Hanum, Chairina; Moeis, Faizal Rahmanto; Rahardi, Fandy; Dartanto, Teguh. (2019). Analisis Dampak Pemberian Bantuan Iuran Jaminan Sosial Ketenagakerjaan Kepada Pekerja Rentan: Perspektif Sosial dan Ekonomi (Impact Analysis of the Provision of Workers' Social Security Contribution Assistance to Vulnerable Workers: Social and Economic Perspectives). BPJS-Ketenagakerjaan (BPJS-TK) and LPEM-UI: 2019.
- Quarina, Qisha. (2023). Missing Social Protection for Informal Workers in Indonesia: Expanding Worker's Social Protection and Old-Age Security Schemes for Informal Workers. Pusat Kajian Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Badan Kebijakan Fiskal (PKAPBN-BKF) dan GIZ.
- Rosfadhila. (2019). Developing an Unemployment Insurance Scheme for Indonesia. SMERU Working Paper.
- Smit, N., & Mpedi, L. G. (2010). Social protection for developing countries: Can social insurance be more relevant for those working in the informal economy? *Law, Democracy & Development*, 14. <https://doi.org/10.4314/ldd.v14i1.4>



- Suryahadi, A., Al Izzati, R., & Yumna, A. (2021). The Impact of Covid-19 and Social Protection Programs on Poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 57(3), 267–296. <https://doi.org/10.1080/OOO74918.2021.2005519>.
- Tari Oktaviani, N. N. (Desember, 2023). Visi Misi Capres-Cawapres 2024. Retrieved from [kompas.com: https://nasional.kompas.com/read/2023/12/07/OO300061/visi-misi-capres-cawapres-2024](https://nasional.kompas.com/read/2023/12/07/OO300061/visi-misi-capres-cawapres-2024).
- Tsuruga, Ippei. (November, 2023). Urgency and challenges in improving social security. Presented at FEB-UGM Seminar, November 2023.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, no. 40 (2004).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, no. 24 (2011).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, no. 11 (2020).
- Vodopivec, M. (2004). Income Support for the Unemployed: Issues and Options. World Bank. <https://doi.org/10.1596/O-8213-5761-1>
- World Bank. (2010). Indonesia Jobs Towards Better Jobs and Security for All. Report, World Bank, Washington DC.
- World Bank, & ILO. (2016). Universal Social Protection Country Cases. World Bank.