

P R A K A R S A *Policy Brief*

November 2020

Jaminan Penghasilan Dasar Semesta dan Transformasi Perlindungan Sosial di Indonesia



Pesan Kunci:

- Pandemi Covid-19 telah mendorong Pemerintah Indonesia untuk memperbaiki dan menambah ragam perlindungan sosial termasuk meluncurkan subsidi upah, suatu kebijakan sosial yang dulu tidak dikenal di Indonesia, kini telah dijalankan.
- Implementasi Jaminan Penghasilan Dasar Semesta (Jamesta) atau *Universal Basic Income* (UBI) dapat menjadi jalan bagi transformasi perlindungan sosial dan pelaksanaan dari amanat konstitusi UUD 1945 bahwa "tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan".
- Jamesta adalah perlindungan pendapatan dasar bagi semua warga agar memiliki kesempatan setara, bermartabat, mandiri, bebas dari kendala daya beli dan lebih sejahtera.
- Jamesta diyakini sebagai salah satu solusi atas persoalan ketimpangan kekayaan, disrupsi pasar kerja, dan untuk menolong masyarakat dalam menghadapi bencana pandemi Covid19 yang terjadi saat ini.

Perjalanan Jaminan Sosial (Jamsos) di Indonesia

Perlindungan sosial di Indonesia secara garis besar meliputi jaminan sosial dan bantuan sosial. Jamsos sering juga disebut sebagai asuransi sosial atau *social insurance*. Cirinya bersifat permanen dan untuk menghadapi resiko sosial (kesehatan) dan resiko hidup (tua atau kematian). Kini Indonesia sudah memiliki dan menyelenggarakan dua macam jamsos yaitu: jaminan kesehatan (JKN/BPJS Kesehatan) dan jaminan ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan). Kemajuan yang patut diapresiasi mengingat sebelum tahun 1998, Indonesia sangat kurang dalam membangun bantuan sosial dan jaminan sosial (OECD, 2019)

"Indonesia's recovery from the far-reaching economic, political and social consequences of the Asian Financial Crisis of 1997-98 is an international success story. Although recognized as a basic human right by Indonesia's constitution, social protection was poorly developed prior to the Crisis but emerged as an important part of the response and has since played an ever-larger role in Indonesia's development... Hal 16, Laporan OECD, Social Protection Review 2019"

Sesudah reformasi (1998-2011), secara perlahan ide cakupan jaminan sosial untuk semua warga mulai meluas. Pada tahun 2003 skema jaminan kesehatan untuk semua dan skema iurannya mulai diperbincangkan. Pada pada tahun 2004, 5 tahun sesudah UU Hak Asasi Manusia, Indonesia menyaksikan lahirnya UU SJSN Tahun 2004. UU ini dapat dikatakan mengandung ide perubahan sosial skala luas yaitu agar semua warga memperoleh jaminan sosial dan agar negara menyelenggarakan jaminan sosial untuk semua warga, bukan hanya untuk warga dari kalangan warga tertentu saja. Pada tahun 2011, atau 7 kemudian, UU BPJS 2011 menjadi pelaksana operasionalisasi dari UU SJSN 2004. Sejak itu, Indonesia memiliki dua jaminan sosial yaitu jaminan kesehatan dan ketenagakerjaan yang

dikelola oleh dua lembaga yaitu Jaminan Kesehatan/BPJS-Kesehatan dan Jaminan Ketenagakerjaan/BPJS Ketenagakerjaan.

Jaminan Pedapatan Dasar Semesta (Jamesta)

Jamesta atau UBI yang dirancang sebagai bantuan tunai setiap bulan untuk semua warga tanpa syarat, kiranya menggabungkan sifat-sifat yang sudah ada di Indonesia (i) *universal*/semesta untuk semua warga sebagai penerima manfaat ala JKN/BPJS Kesehatan; dan (ii) bantuan tunai ala PKH/BLT sebagai bentuk penyaluran dana tunai dan (iii) bersifat permanen bukan sementara.

Berbeda dengan bantuan sosial, maka justifikasi etis Jamesta adalah sama dengan skema asuransi sosial yaitu: semua warga perlu dilindungi. Jamesta memiliki pandangan bahwa semua warga harus didukung agar memiliki kesempatan setara untuk menjadi dirinya, bermartabat, lebih mandiri, bebas dari kendala daya beli dan semakin sejahtera.

Elemen yang paling menarik dari skema Jamesta/UBI ini adalah pembayarannya yang diberikan dalam bentuk uang tunai. Transfer tunai ini sebenarnya bukan kebijakan baru bagi Indonesia karena kita sudah menjalankan bantuan sosial tunai yang disebut dengan bantuan langsung tunai (BLT). Dari sisi distribusi, maka sifat semesta akan menghindari salah sasaran, karena semua memperoleh hak dan tidak meminimalkan *envy* di kalangan warga dan dengan demikian akan memperkuat kohesi sosial di masyarakat dan antara warga dengan pemerintah. Sifat tunai langsung juga akan mencegah dan menutup celah korupsi. Di sanalah kelebihan Jamesta.

Argumen Pro dan Kontra Jamesta

Dalam sejarahnya, ide-ide utama di belakang skema UBI mudah dipahami, antara lain adalah: melaksanakan *social dividen* dan mengurangi ketimpangan sosial ekonomi. Lebih jauh, Jamesta juga dilakukan untuk memperbaiki sistem bantuan sosial dan jaminan sosial yang masih terbatas

cakupan penerima manfaatnya atau tumpang tindih dan tidak efektifnya bansos yang terlalu banyak ragamnya.

Manfaat yang diajukan sebagai keunggulan UBI dapat dipilah ke dalam sedikitnya 5 kelompok yaitu (a) menghindari korupsi; (b) memajukan otonomi individu untuk memutuskan membeli barang dan jasa yang sesuai kebutuhan diri dan keluarganya; (c) meningkatkan daya tawar kaum perempuan dan pekerja, kepada upah rendah dan kondisi kerja tidak layak; d) mendukung konsepsi hidup untuk bekerja untuk kebaikan lingkungan, masyarakat dan doing good for others tanpa takut miskin dan tidak bisa hidup; (e) antisipasi kepada trend hilangnya pekerjaan-pekerjaan yang selama ini dikerjakan tenaga kerja/manusia sebagai akibat perkembangan teknologi/industri 4.0 – AI, robot dan otomatisasi; dan (f) akan mampu memandirikan kesetaraan gender. Dengan dana Jamesta setiap bulan, mereka memiliki daya tawar baik dalam pasar kerja dan dalam rumah tangga jika mereka mengalami kekerasan dan perkawinan yang menindas.

Sementara itu, argumen kontra/menolak UBI dapat dipilah ke dalam tiga (a) UBI akan mendorong penurunan angkatan kerja di pasar kerja karena Jamesta akan membuat warga akan malas bekerja; (b) Jamesta dinilai mahal dan memerlukan biaya fiskal yang besar yang negara pasti tidak mampu; (c) ada hal lain yang lebih mendesak untuk dilakukan disediakan dalam konteks negara seperti Indonesia misalnya – penyediaan dukungan dana untuk pelatihan vokasi/pelatihan kerja dan sistem jaminan sosial kehilangan pekerjaan (*unemployment benefits*), redistribusi aset dan kekayaan, baik melalui pajak progresif, pembagian saham bagi karyawan (ESOP) dan penyediaan lahan (reformasi agraria) dan akses lahan (perhutanan sosial).

Jamesta dalam kaca mata masyarakat dan Organisasi Masyarakat Sipil di Indonesia

Persepsi masyarakat umum serta organisasi masyarakat sipil (OMS) mengenai perlu atau tidaknya Indonesia mengadopsi **UBI atau Jamesta** ditemukan dalam survei yang dilakukan oleh PRAKARSA (2020). Survei ini berhasil memotret pandangan mengenai dengan ide Jamesta. Beberapa temuan penting dalam survey ini adalah antara lain:

Pada aspek yang prinsipil seperti “Kewajiban negara dalam mengimplementasikan Jamesta”, mayoritas responden mendukung kewajiban pemerintah menyelenggarakan Jamesta yaitu 68.68%. Alasan-alasan yang mendorong dukungan ini adalah adalah: 1) Sebagai pemerataan pendapatan; 2) Tingginya *exclusion error* dalam pelaksanaan bantuan sosial yang sedang dijalankan; 3) Jamesta memastikan “tidak ada warga yang terlewatkan”; 4) Sebagai jaring pengaman sosial-ekonomi; 5) Sebagai pintu akses atas hak dasar dan layanan dasar lainnya dan; 6) sebagai investasi hari tua.

Namun demikian, meski kesadaran pentingnya Jamesta cukup tinggi, hanya 42.17% saja yang meyakini bahwa ruang fiskal pemerintah akan mampu mencukupi kebutuhan untuk pembayaran Jamesta. Sekitar 39.16% lainnya tidak yakin bahwa keuangan Negara akan sanggup untuk menyelenggarakan Jamesta. Dari sisi universalitas (kesemestaan), masih pro-kontra yang seimbang antara yang mendukung Jamesta yaitu 43.97% dan mereka yang lebih condong memberikan jaminan sosial hanya bagi rumah tangga miskin atau yang membutuhkan saja, yaitu 42.16%.

Meskipun dukungan terhadap Jamesta tinggi, namun responden masih menilai pemberian Jamesta pada orang kaya dan kelas menengah bukanlah sebuah kebijakan yang tepat. Terdapat 56.35% menolak memberikan jaminan sosial kepada kelas menengah dan orang kaya. Senada dengan hal ini, sebanyak 59.03% responden lebih mendukung penerapan syarat-syarat yang ketat terhadap seseorang atau rumah tangga jika ingin mendapatkan jaminan sosial dari pemerintah.

Pada sisi yang bersebrangan, alasan-alasan penolakan Jamesta adalah karena: 1) kelompok ekonomi atas dinilai tidak tepat menerima Jamesta; 2) dapat dimanfaatkan sebagai propaganda politik; 3) berpotensi meningkatkan praktik korupsi di Indonesia; 4) berbiaya tinggi; 5) struktur pendapatan masyarakat yang tidak pasti yang akan menyulitkan penetapan besaran Jamesta; 6) distribusi aset dinilai lebih urgen.

Praktik dan Eksperimen Jamesta di Negara Berkembang

Berangkat dari kebutuhan fiskal yang dinilai mahal, eksperimen Jamesta secara mayoritas lebih banyak dilakukan di negara maju. Namun demikian terdapat empat (4) model eksperimen yang bisa diklaim sebagai UBI di negara berkembang, yaitu eksperimen di **India, Namibia, Iran, dan Kenya**. Sayangnya, hanya satu dari ketiga eksperimen ini yang memiliki desain dan evaluasi dampak secara eksperimental, yaitu eksperimen di Kenya. Dari sisi durasi, hanya Kenya yang memiliki jangka waktu panjang hingga 12 tahun, selebihnya kurang dari 3 tahun.

Dampak dari eksperimen UBI di negara-negara tersebut adalah: 1) penurunan **tingkat kemiskinan**, eksperimen di Namibia berhasil menurunkan jumlah warga yang berada di bawah garis kemiskinan menjadi 37% dari 76% sebelum eksperimen berjalan. Tingkat kriminalitas di lokasi percobaan UBI di Namibia menurun drastis hingga 42% selama program berjalan. Tingkat pencurian hewan ternak yang merupakan kasus umum di desa juga turun hingga 43%.

Dalam hal pemenuhan kebutuhan **pangan dan nutrisi**, UBI juga memiliki efek yang positif. Enam bulan pasca program berjalan di Namibia, berat badan rata-rata anak di desa meningkat pesat. Pada November 2017, sekitar 42% anak-anak di desa memiliki berat badan di bawah normal (*underweight*). Enam bulan kemudian, tinggal 17% anak-anak yang *underweight* dan dalam satu tahun tinggal 10% yang *underweight*. Di India, eksperimen juga memiliki asosiasi dengan pertumbuhan berat badan anak-anak, terutama untuk bayi perempuan. Kecukupan pangan bahkan mencapai 82% untuk kelompok *tribal village*.

Eksperimen yang dilakukan di keempat negara tersebut juga terbukti memberikan pengaruh positif pada kesehatan, pendidikan, tabungan dan hutang rumah tangga. Secara keseluruhan, program jaminan pendapatan di Namibia, India, dan Kenya dianggap berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi lokal, mengurangi angka kemiskinan, serta mendorong pemberdayaan dan keberlanjutan masyarakat.

Simulasi Jamesta di Indonesia

Simulasi ini bertujuan untuk: i) melihat apakah penerapan pendapatan dasar semesta dapat mengurangi ketimpangan pendapatan di Indonesia, ii) menghitung dampak dan anggaran yang dibutuhkan dengan penerapan Jamesta, iii)

membandingkan dampak dan anggaran yang dibutuhkan dalam penerapan Jamesta. Data Susenas (Maret 2018) mengenai ketimpangan pendapatan di Indonesia digunakan sebagai input dalam simulasi ini. Ketimpangan pendapatan di Indonesia adalah sebagai berikut (Susenas, Maret 2018):

Tabel 1. Statistik pendapatan individu dan rumah tangga per bulan menurut data SUSENAS Maret 2018

	Pendapatan individu per bulan	Pendapatan rumah tangga per bulan
Rata-rata	Rp 1,124,717	Rp 4,239,308
Simpangan baku	Rp 1,077,892	Rp 4,149,224
Minimum	Rp 83,286	Rp 134,291
Maksimum	Rp 62,100,000	Rp 186,000,000

Selain itu, tingginya salah sasaran penerima manfaat turut dibuktikan dalam simulasi ini sebagai penguat argumen mengapa semesta (*universal*) lebih baik daripada bantuan

diberikan pada kelompok tertentu (*targeting*). Dalam tabel di bawah ini, jumlah penduduk miskin yang tidak mendapat bantuan sosial apapun (BPNT, Raskin dan PKH) masih sangat tinggi yaitu 34,63% dari total jumlah penduduk miskin atau 42.99% dari total jumlah rumah tangga miskin.

Data KOR juga menangkap variabel-variabel tentang bantuan sosial yang dapat diakses dan diterima oleh penduduk miskin Indonesia sampai Maaret 2018. Bantuan sosial yang ditanyakan dalam survei ini adalah Raskin (Beras untuk rumah tangga miskin), BPNT (Bantuan Pangan Non Tuna) dan PKH (Program Keluarga Harapan). Tabel 3 menunjukkan jumlah penduduk miskin terhadap akses bantuan yang diterima. Dari tabel 3 diketahui bahwa *exclusion error* dari bantuan sosial yang selama ini diterapkan cukup tinggi. Terdapat sekitar 35% penduduk di bawah garis kemiskinan yang belum mendapatkan akses Raskin, BPNT dan PKH. Jumlah penduduk ini setara dengan 42% keluarga dengan pendapatan di bawah garis kemiskinan.

Tabel 2. Jumlah individu dan rumah tangga miskin terhadap akses 3 jenis bantuan (Raskin, BPNT dan PKH) yang diterima

	Individu		Rumah Tangga	
	Jumlah	Persen (%)	Jumlah	Persen (%)
Tidak mendapat bantuan apapun	13,470,261	34.63	7,393,644	42.99
Mendapat hanya satu dari 3 bantuan	19,560,748	50.29	8,583,648	49.91
Mendapatkan 2 akses dari 3 bantuan	5,854,368	15.05	1,220,193	7.09
Mendapatkan akses ke 3 bantuan	8,762	0.02	1,172	0.01
Total	38,894,139	100	17,198,658	100

Untuk mendapatkan tujuan simulasi, data dan metodologi ditentukan sebagai berikut:

1. Data: SUSENAS KOR Maret 2018 diolah menggunakan STATA SE 2015
2. Model simulasi: Regresi linear berganda Model regresi linier secara umum diberikan sebagai berikut:

$$\ln I_i = \alpha + \beta P_i + \delta_3 Female_i + \delta_1 Age_i + \delta_2 Age_i^2 + \delta_4 Urban_i + \epsilon_i$$
 - a. Variable terikat: pendapatan individu/ rumah tangga (dalam log)
 - b. Variable bebas (utama): binomial variable apakah individu/ rumah tangga berada di bawah garis kemiskinan nasional menurut BPS tahun 2019 (Individu: Rp 440 ribu; Rumah tangga: Rp 2,017 ribu)
 - c. Variabel bebas (kontrol): umur, jenis kelamin, lokasi (desa/kota)
3. Skenario Simulasi

Simulasi ini menggunakan 2 skenario pendapatan dasar semesta

 - a. Skenario 1: Jameesta untuk setiap individu sebesar Rp 500 ribu Setiap individu berusia 15 tahun ke atas mendapatkan sebesar Rp 500 ribu setiap bulan.
 - b. Skenario 2: Jamesta untuk setiap rumah tangga sebesar Rp 2 juta Setiap rumah tangga mendapatkan sebesar Rp 2 juta setiap bulan.

Simulasi dampak dari pemberian Jamesta dilakukan dengan meregresikan pendapatan riil dan pendapatan semesta dengan menggunakan skenario 1 dan 2 pada bagian A ke variable bebas menggunakan persamaan 1. Dalam simulasi ini coefficient β merepresentasikan perbedaan pendapatan antara individu/rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan dengan individu/rumah tangga yang tidak miskin. Kemudian dengan menggunakan *seemingly unrelated estimation*, koefisien β untuk setiap regresi diuji apakah berbeda satu sama lain.

Hasil simulasi menunjukkan koefisien β untuk pendapatan riil dan pendapatan semesta menggunakan 2 skenario. Kedua skenario menunjukkan bahwa dengan adanya Jamesta, gap pendapatan antara penduduk miskin dan penduduk yang tidak miskin berkurang secara signifikan (*Adjusted Wald Test on seemingly unrelated estimation*). Tanpa Jamesta sebesar Rp 500 ribu per individu, individu yang berada di bawah garis kemiskinan memiliki pendapatan lebih rendah 100,7 % dari individu yang tidak berada di bawah garis kemiskinan. Dengan adanya Jamesta, selisih antar kedua grup menurun menjadi 57%. Demikian pula dengan gap pendapatan antar rumah tangga miskin dan tidak miskin. Tanpa Jamesta Rp 2 juta per rumah tangga, rumah tangga yang berada di bawah garis kemiskinan memiliki pendapatan lebih rendah 105,6 % dari rumah tangga yang tidak berada di bawah garis kemiskinan. Jika menerapkan Jamesta Rp 2 juta untuk tiap rumah tangga, perbedaan pendapatan antar kelompok rumah tangga menjadi semakin kecil, yaitu 57%.

Penanggungjawab Pelaksana:

Ah Maftuchan
Perkumpulan PRAKARSA Executive Director

Ditulis oleh :

Herni Ramdianingrum

PRAKARSA Policy Brief adalah analisis dan rekomendasi kebijakan tentang berbagai hal krusial yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan.



P R A K A R S A
Welfare Initiative for Better Societies

Jl. Rawa Bambu I Blok A No.8-E
Pasar Minggu, Jakarta Selatan
Indonesia 12520

Phone +6221 781 1798
Fax +6221 781 1897
perkumpulan@theprakarsa.org

Perkumpulan PRAKARSA adalah institusi independent yang bergerak dalam bidang riset dan produksi pengetahuan, pengembangan kapasitas dan advokasi kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan dan kesejahteraan

Pembaca dipersilakan mengutip atau mereproduksi PRAKARSA Policy Brief dengan menyebut sumber aslinya asalkan tidak untuk kepentingan komersial. Pandangan tulisan merupakan cerminan pemikiran dari penulis.

www.theprakarsa.org

Disclaimer: Policy Brief #25 paper ini disusun berdasarkan Working Paper Jaminan Pendapatan Dasar Semesta yang diterbitkan oleh Perkumpulan PRAKARSA yang bekerjasama dengan Konfederasi Pergerakan Rakyat Indonesia (KPRI) dengan dukungan International Budget Partnership (IBP).

Tabel 3. Hasil simulasi pendapatan dasar semesta

	Skenario 1	Skenario 2
Tanpa Jamesta (Jaminan Pendapatan Dasar Semesta)	Gap pendapatan antara penduduk miskin dan tidak miskin sebesar 100,7%	Gap pendapatan antara rumah tangga miskin dan tidak miskin sebesar 105,6%
Dengan Jamesta (Jaminan Pendapatan Dasar Semesta)	Gap pendapatan antara penduduk miskin dan tidak miskin sebesar 57,4%	Gap pendapatan antara rumah tangga miskin dan tidak miskin sebesar 57,6%

Kedua skenario menunjukkan bahwa dengan adanya Jamesta, gap pendapatan antara penduduk miskin dan penduduk yang tidak miskin berkurang secara signifikan (*Adjusted Wald Test* pada *seemingly unrelated estimation*). Tanpa pendapatan semesta sebesar Rp. 500 ribu per individu, individu yang berada di bawah garis kemiskinan memiliki pendapatan lebih rendah 1,007 kali atau 100% dari individu yang tidak berada di bawah garis kemiskinan.

Simulasi ini juga mengestimasi anggaran penerapan skenario 1 (Jamesta berbasis individu) setidaknya membutuhkan **Rp. 96.7 Triliun** per bulan untuk sekitar 73.23% penduduk di Indonesia yang berusia 15 tahun ke atas. Jika menggunakan skenario kedua (Jamesta berbasis rumah tangga) setidaknya dibutuhkan **Rp. 140 Triliun** per bulan untuk semua rumah tangga di Indonesia.

Perbedaan anggaran antara skenario 1 dan skenario 2 cukup besar walaupun dampak

pengurangan ketimpangan pendapatan yang diberikan oleh skenario 1 dan skenario 2 hampir sama. Pendapatan semesta berbasis keluarga menganggarkan biaya yang lebih besar karena **45%** keluarga di Indonesia merupakan **keluarga kecil** (kurang dari 4 anggota keluarga), **27%** keluarga **beranggotakan 4 orang** dan **28%** sisanya merupakan **keluarga besar** (lebih dari 4 anggota keluarga).

Rekomendasi Kebijakan

Jamesta akan mengurangi gap pendapatan antara penduduk/rumah tangga miskin dan yang tidak miskin secara signifikan. Dengan Jamesta, perbedaan pendapatan antara penduduk/rumah tangga miskin berkurang dari sekitar 100% menjadi sekitar 57%. Berdasarkan simulasi sederhana ini, Jamesta berbasis rumah tangga menganggarkan biaya yang jauh lebih besar dari pada Jamesta berbasis individu walaupun dampak yang diberikan terhadap pengurangan ketimpangan pendapatan tidak jauh berbeda.

Pemerintah dapat menjalankan skenario 1 (Jamesta berbasis individu) sekurang-kurangnya 4-6 bulan dalam tiap tahunnya. Seperti contoh yang dilakukan oleh negara berkembang lainnya, eksperimen pendapatan dasar sebaiknya segera dilakukan oleh pemerintah untuk menguji dampak yang terjadi pada kehidupan masyarakat untuk kemudian ditetapkan sebagai program perlindungan yang berkelanjutan. Jamesta merupakan inovasi yang dapat secara efektif menolong masyarakat terutama dalam kondisi krisis saat ini. Penerapan Jamesta dapat menjadi transformasi program perlindungan sosial yang mengungkit kesejahteraan semua warga.

Referensi

Maftuchan, A. (2020). Policy Brief 21-Program Tunai di Era COVID-19: Bantuan Tunai Korona atau Jaminan Penghasilan Semesta.
 Natalie Bennet, 2019, *Basic Income Has Always Been a Women's Cause*. <https://bit.ly/3klobB8>
 Salehi-Isfahani, D., Wilson Stucki, B., & Deutschmann, J. (2015). The reform of energy subsidies in Iran:
 Sejarah BPJS Ketenagakerjaan. <https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/sejarah.html>
 Statistik, B. P. (2018). Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Kor, 2018.
 The role of cash transfers. *Emerging markets finance and trade*, 51(6), 1144-1162. <https://bit.ly/3kG5cr7>
 Tempo, 2020. BP Jamsostek: Semua Tenaga Honorar Pusat hingga Pemda Dapat Subsidi Gaji. <https://bit.ly/35PAu8q>
 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011. BADAN PENYELENGGARA JAMINAN SOSIAL
 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004. SISTEM JAMINAN SOSIAL NASIONAL