



Policy Brief

Mei 2024

Kajian Perlindungan Sosial dan Tenaga Kerja

Muhammad Hanri

Chairina Hanum Siregar

Andhika Putra Pratama

Nia Kurnia Sholihah

Calista Endrina Dewi

Utomo Noor Rachmanto

Kajian Potensi Sumber Pendanaan Alternatif untuk Program Jaminan Kesehatan Nasional dan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) mewajibkan penyediaan jaminan sosial untuk setiap individu guna memenuhi kebutuhan dasar kehidupan yang layak. Implementasi SJSN melibatkan dua program utama, yaitu program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Kesehatan (BPJS Kesehatan) dan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan yang dikelola oleh Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (BPJS Ketenagakerjaan).

Sebagai dua pilar utama dalam Sistem Jaminan Sosial Nasional, BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan menghadapi berbagai tantangan, mulai dari cakupan kepesertaan yang belum optimal hingga tingkat kolektibilitas iuran yang masih rendah, dan mempengaruhi pendanaan. Berbagai tantangan ini menempatkan tekanan signifikan pada keberlangsungan program jaminan sosial di Indonesia. Hal ini menuntut solusi yang inovatif dan kebijakan yang adaptif untuk memperkuat fondasi keuangan kedua badan penyelenggara jaminan sosial ini.

Policy brief ini menyajikan rekomendasi kebijakan terkait sumber pendanaan alternatif untuk program JKN dan program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan, dengan tujuan memastikan keberlanjutan dan mengembangkan prosedur yang efektif dalam pengumpulan dana alternatif untuk kedua program tersebut. Kesimpulan dan rekomendasi dicapai dengan menganalisis biaya dan manfaat dari berbagai opsi sumber pendanaan alternatif untuk jaminan sosial, dengan mempertimbangkan biaya regulasi dan pembentukan institusi, serta menilai manfaat melalui indikator potensi penerimaan dan keberlanjutan opsi pendanaan.



Analisis ini menghasilkan empat kuadran opsi kebijakan: (1) *low cost - low benefit*, (2) *low cost - high benefit*, (3) *high cost - high benefit*, dan (4) *high cost - low benefit*. Selanjutnya, dilakukan analisis pemetaan potensi sumber pendanaan alternatif, penyusunan strategi implementasi opsi pendanaan alternatif, analisis kekuatan, kelemahan, tantangan, dan ancaman, serta pemetaan pemangku kepentingan dan regulasi terkait. Selain itu, kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) dan wawancara mendalam telah dilaksanakan dengan melibatkan perwakilan pemerintah pusat dan daerah serta lembaga/institusi terkait lainnya untuk mengumpulkan wawasan secara komprehensif mengenai tantangan, peluang, dan strategi inovatif dalam pendanaan jaminan sosial.

Alternatif Sumber Pendanaan Jaminan Sosial di Indonesia

Kajian ini menghasilkan 17 opsi sumber pendanaan jaminan sosial yang dibagi ke dalam lima kategori utama.

Kategori pertama adalah opsi pendanaan melalui anggaran pemerintah (*public expenditure*), yang meliputi: (1) Pajak Rokok, (2) DBH Cukai Hasil Tembakau, (3) DBH Sawit, (4) Cukai Minuman Berpemanis, (5) Pajak Karbon, (6) Dana Desa, dan (7) Subsidi non-produktif.

Kategori kedua mencakup penerimaan dari kontribusi iuran jaminan sosial (*contributory revenue*) yang terdiri dari: (8) ATP/WTP dan (9) Penyesuaian pada iuran *JHT*.

Kategori ketiga adalah kontribusi sukarela (*voluntary contribution*), yang meliputi: (10) *Crowdfunding*, (11) Zakat, (12) CSR, serta (13) Hibah dan Transfer.

Kategori keempat adalah instrumen utang (*debt-based instruments*) yang mencakup: (14) Restrukturisasi Hutang dan (15) *Social Impact Bonds*.

Terakhir, kategori kelima adalah instrumen pasar lainnya (*other market-based instruments*), yang meliputi: (16) *Sovereign Wealth Fund* (SWF) dan (17) Dana Abadi Daerah.



POLICY BRIEF

Mei 2024

Dari aspek biaya, perhitungan dilakukan dengan dua indikator, yaitu biaya regulasi dan biaya pembentukan institusi. Kedua indikator ini dinilai menggunakan skala 1 hingga 5, di mana semakin tinggi nilainya, semakin besar kebutuhan akan regulasi atau pembentukan institusi baru.

Berdasarkan hasil penilaian terhadap regulasi, kebutuhan tertinggi adalah untuk kebijakan yang memerlukan aturan khusus, namun hingga kini belum ada regulasi yang mengaturnya sama sekali (bernilai 5 poin). Sementara itu, opsi yang menunjukkan perlunya pengesahan regulasi dengan keterlibatan legislatif masuk dalam kategori nilai 4. Opsi yang memerlukan revisi terhadap regulasi yang ada saat ini masuk dalam kategori nilai 3. Selanjutnya, opsi yang menunjukkan kebutuhan adanya regulasi yang berlaku saat ini sebagai dasar, namun belum memiliki aturan turunan, sehingga membutuhkan peraturan tambahan, berada pada kategori nilai 2. Opsi yang menunjukkan kebutuhan regulasi yang minimal, yaitu tidak memerlukan regulasi tambahan atau revisi, mendapatkan nilai 1.

Dengan skala yang sama, studi ini juga menilai biaya untuk kebutuhan pembentukan institusi. Nilai akan semakin tinggi (5) jika kebijakan memerlukan institusi baru atau tambahan untuk melaksanakan opsi tersebut. Sebaliknya, nilai rendah (1) diberikan pada opsi kebijakan yang tidak memerlukan institusi baru untuk implementasinya.

Perhitungan potensi manfaat dari pajak rokok, Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT), dan Dana Bagi Hasil sawit menunjukkan potensi yang signifikan untuk mendukung program jaminan sosial. Kontribusi pajak rokok, yang saat ini mencapai 37,5% dari penerimaan, dapat ditingkatkan menjadi 50%, menghasilkan tambahan Rp2,85 triliun. Sementara itu, DBH CHT yang dianggarkan sebesar 40% dari total penyaluran mencapai Rp5,9 triliun, memberikan potensi manfaat sebesar Rp2,35 triliun. Di sisi lain, DBH sawit juga menunjukkan potensi signifikan dengan total manfaat sebesar Rp1,24 triliun dari iuran pekerja sawit.

Sumber pendanaan lain juga dapat berasal dari penerimaan cukai minuman berpemanis, pajak karbon, dan dana desa. Potensi penerimaan dari cukai minuman berpemanis diperkirakan mencapai Rp1,58 triliun, sedangkan pajak karbon diperkirakan dapat menghasilkan tambahan Rp78 miliar per tahun. Dana desa yang dialokasikan untuk perlindungan sosial dan penanganan



kemiskinan ekstrem memiliki potensi manfaat sebesar Rp1,6 triliun yang dapat digunakan untuk pendanaan program jaminan sosial.

Sumber lain seperti subsidi non-produktif, penyesuaian skema ATP dan WTP, iuran JHT, *crowdfunding*, zakat, CSR, hibah dan transfer, restrukturisasi hutang, *social impact bonds*, *Sovereign Wealth Fund*, dan dana abadi daerah juga menawarkan potensi tambahan untuk mendukung pendanaan jaminan sosial. Masing-masing memiliki potensi manfaat yang signifikan. Misalnya, subsidi non-produktif dapat meningkatkan pendapatan sebesar Rp1,67 triliun per tahun, penyesuaian ATP-WTP berpotensi menyediakan dana jaminan sosial sebesar Rp0,97 triliun, sementara penyesuaian iuran program JHT dapat memberikan kontribusi sebesar Rp2.99 triliun per tahun. *Crowdfunding* diperkirakan menghasilkan Rp7 miliar, zakat mencapai Rp1,65 triliun per tahun, CSR sebesar Rp1,56 triliun, hibah dan transfer mencapai Rp29 triliun, serta *social impact bonds* sebesar Rp952,75 triliun.

Pemetaan Potensi Sumber Pendanaan Alternatif bagi Jaminan Sosial

Studi ini mengelompokkan 17 opsi pendanaan yang telah diidentifikasi ke dalam empat kuadran berdasarkan biaya dan manfaat yang telah dihitung.

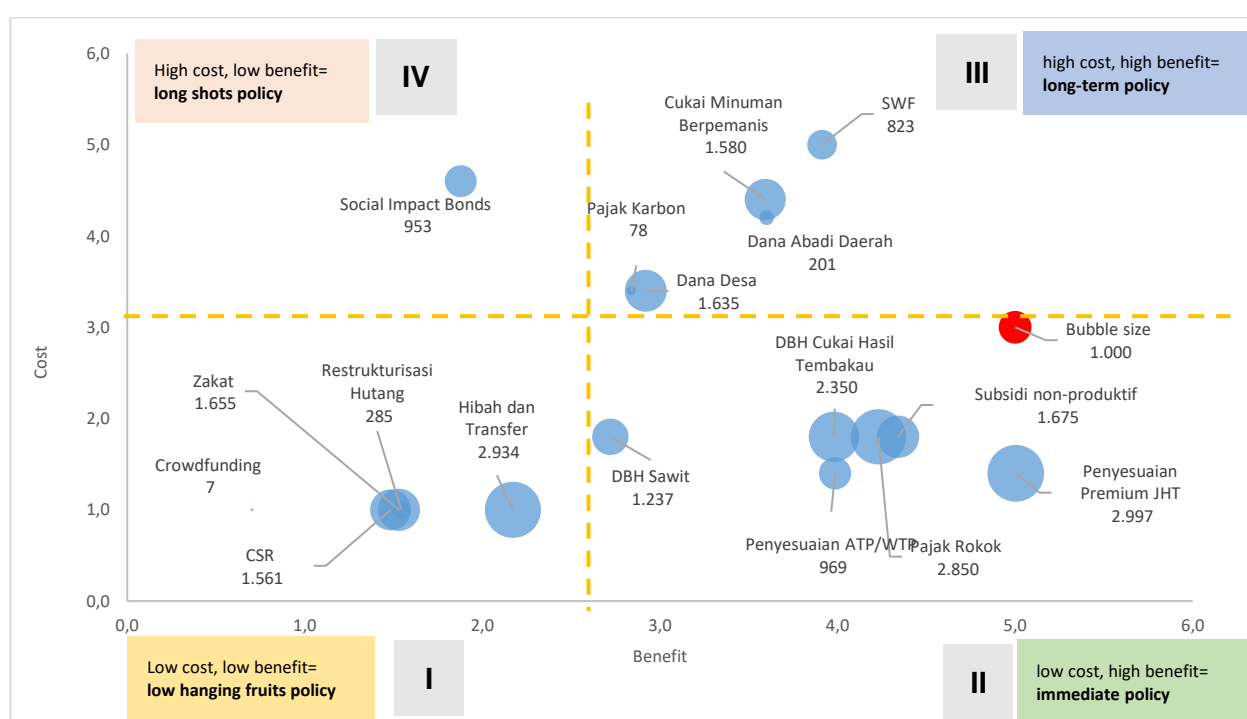
Kuadran I (*low cost, low benefit*) didominasi oleh opsi pendanaan yang bersifat sukarela, seperti *crowdfunding*, zakat, CSR, dan dana hibah, serta opsi untuk restrukturisasi hutang. Karakteristik dari kuadran ini adalah opsi pendanaan yang cenderung tidak *sustainable* dalam jangka panjang dan hanya dapat membantu pendanaan jaminan sosial dalam skala dan periode tertentu.

Kuadran II (*low cost, high benefit*) merupakan salah satu potensi sumber pendanaan lain jaminan sosial yang paling menjanjikan. Dari segi biaya, opsi-opsi ini cenderung rendah karena memerlukan regulasi yang terbatas. dalam hal keberlanjutan, opsi ini lebih berkelanjutan karena melibatkan reformasi pada skema iuran jaminan sosial dan alokasi pendanaan dari pemerintah melalui objek pajak yang memiliki eksternalitas negatif terhadap kesehatan yang tinggi, seperti pajak rokok, dan DBH CHT. Selain itu, realokasi subsidi non-produktif juga berpotensi menjadi

POLICY BRIEF

Mei 2024

salah satu sumber pendanaan jaminan sosial bernilai besar dengan biaya implementasi yang relatif rendah.



Gambar Pemetaan Opsi Pendanaan Alternatif Jaminan Sosial

Kuadran III (*high cost, high benefit*) mencakup opsi pendanaan dengan manfaat besar dan berpotensi menjadi sumber penerimaan yang berkelanjutan bagi penyelenggara jaminan sosial, namun memerlukan regulasi dan institusi pendukung yang kuat sebelum kebijakan ini dapat diimplementasikan. Oleh karena itu, diperlukan perencanaan jangka menengah dan panjang untuk memastikan bahwa manfaat dari opsi – opsi kebijakan ini dapat direalisasikan. Sebagai contoh, implementasi *Sovereign Wealth Fund* dan Dana Abadi Daerah memerlukan perencanaan yang matang dalam menyiapkan regulasi dan institusi pengelola agar manfaat dari kebijakan



tersebut dapat digunakan untuk meningkatkan pendanaan jaminan sosial di Indonesia. Pada opsi kebijakan lain yang berkaitan dengan fiskal negara, seperti cukai minuman berpemanis, pajak karbon, dan dana desa; biaya politik yang diperlukan untuk negosiasi kebijakan sangat tinggi, sehingga dibutuhkan persiapan dan tahapan negosiasi yang cermat sebelum menjadi kebijakan.

Kuadran IV (*high cost, low benefit*) relatif unik karena keterbatasan potensi manfaatnya belum tentu sebanding dengan biaya yang diperlukan untuk memastikan implementasi kebijakan ini berjalan lancar. Opsi pendanaan dalam kuadran ini adalah *Social Impact Bonds* (SIB). Kebijakan ini memerlukan perencanaan yang matang untuk memastikan bahwa seluruh tahapan SIB, mulai dari persiapan proposal pendanaan, indikator evaluasi, hingga mekanisme pembiayaan dan evaluasi, disusun secara komprehensif. Di sisi lain, manfaat yang dihasilkan tidak bersifat tahunan dan diperkirakan terbatas kurang dari Rp1 triliun.

Rekomendasi Strategi Implementasi

Sebagaimana diuraikan di atas, pemetaan analisis biaya dan manfaat dari 17 opsi potensi sumber pendanaan dilakukan dengan mempertimbangkan biaya regulasi dan pembentukan institusi, serta menilai manfaat melalui indikator potensi penerimaan dan keberlanjutan, yang dibagi menjadi empat kuadran. Beberapa rekomendasi strategi implementasi yang kami susun antara lain:

1. Perlunya fasilitasi kebijakan untuk opsi pendanaan pada kuadran I.

Fokus pada kuadran ini adalah untuk memfasilitasi kebijakan yang dapat digunakan untuk pendanaan jaminan sosial jangka pendek. Badan penyelenggara jaminan sosial perlu melakukan audiensi untuk menjemput potensi pendanaan ini agar dapat dimanfaatkan sebagai sumber pendanaan jaminan sosial jangka pendek. Selain itu, penyelenggara jaminan sosial juga perlu meminimalkan hambatan operasional agar opsi pendanaan ini dapat segera diimplementasikan untuk pendanaan jaminan sosial.



2. Percepatan implementasi kebijakan untuk opsi pendanaan pada kuadran II.

Mengingat manfaat yang besar serta biaya yang relatif rendah pada kebijakan di kuadran ini, diperlukan percepatan implementasinya. Salah satu cara dapat dilakukan dengan mempercepat perubahan skema dan aturan terkait opsi pendanaan jaminan sosial di kuadran ini. Mengingat bahwa regulasi yang diperlukan hanya setingkat peraturan menteri dan peraturan penyelenggara jaminan sosial, maka percepatan perubahan skema dan aturan sangat penting agar manfaat dari opsi pendanaan ini dapat segera dirasakan. Selain itu, perluasan menu pendanaan juga diperlukan, terutama pada kebijakan yang terkait dengan pos pengeluaran pemerintah.

3. Mempersiapkan intervensi kebijakan jangka panjang untuk opsi pendanaan pada kuadran III.

Kuadran ini mencakup kebijakan – kebijakan yang memerlukan persiapan panjang dan perencanaan strategis dalam jangka panjang. Oleh karena itu, kebijakan yang tepat untuk opsi pendanaan di kuadran ini adalah mempersiapkan kebutuhan implementasi kebijakan untuk jangka panjang, serta merancang peta jalan penggunaan opsi pendanaan ini dan mekanisme pengelolaan yang sesuai untuk setiap opsi kebijakan yang akan diambil.

4. Melakukan re-evaluasi biaya dan manfaat jangka panjang untuk opsi pendanaan pada kuadran IV.

Kuadran ini relatif unik karena keterbatasan potensi manfaatnya tidak selalu sebanding dengan biaya yang dibutuhkan untuk memastikan implementasi kebijakan berjalan lancar. Oleh karena itu, strategi yang dapat diambil adalah mempersiapkan studi atau kajian jangka panjang untuk mendorong agenda kebijakan terkait opsi pendanaan di kuadran ini. Selain itu, diperlukan evaluasi terhadap praktik baik dari *Social Impact Bonds* (SIB) di berbagai negara, serta analisis bagaimana meminimalkan biaya dan mengoptimalkan manfaat dari kebijakan ini.