

Strategi Perluasan Cakupan Jaminan Sosial bagi Pekerja Informal di Indonesia: Studi Komparatif Argentina, Jerman, Kamerun, Maroko, dan Togo

Simeon-Cedric Dannheim¹; Lahvem Alginda²

¹KU Leuven University, ²IPB University

email: simeon.dannheim@web.de; lahvemalginda@apps.ipb.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan menganalisis strategi perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia menggunakan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension* sebagai kerangka analitis utama. Melalui pendekatan kajian pustaka dan analisis komparatif terhadap Argentina, Jerman, Kamerun, Maroko, dan Togo, studi ini mengidentifikasi kesenjangan cakupan dalam sistem jaminan sosial Indonesia serta menganalisis praktik administratif yang diterapkan berbagai negara dalam memperluas perlindungan bagi pekerja informal. Hasil analisis menunjukkan bahwa perluasan cakupan tidak hanya bergantung pada desain manfaat, tetapi juga pada penyederhanaan proses administrasi, penguatan kemitraan kelembagaan, digitalisasi layanan, dan strategi komunikasi yang ditargetkan. Meskipun Indonesia telah menyediakan beberapa manfaat bagi pekerja informal, partisipasi dan cakupan masih terbatas, khususnya dalam perlindungan kehilangan pekerjaan dan pensiun berbasis manfaat berkala. Penelitian ini merumuskan implikasi kebijakan yang adaptif bagi konteks Indonesia, termasuk pengembangan mekanisme iuran yang fleksibel dan penguatan perlindungan hari tua sebagai pintu masuk strategis perluasan cakupan. Secara konseptual, studi ini berkontribusi pada literatur perluasan cakupan jaminan sosial berbasis kontribusi dengan menegaskan bahwa kapasitas administratif dan strategi implementasi merupakan kunci keberhasilan integrasi pekerja informal dalam sistem jaminan sosial. Studi ini menekankan pentingnya adaptasi pengalaman internasional dengan karakteristik kelembagaan dan demografis Indonesia guna membangun sistem jaminan sosial yang lebih inklusif dan berkelanjutan.

Kata Kunci:

ISSA Guidelines, Pekerja Informal, Jaminan Sosial, Perluasan Cakupan

Pendahuluan

Perlindungan sosial merupakan instrumen penting dalam mengurangi kemiskinan, eksklusi sosial, dan ketidaksetaraan, sekaligus memperkuat stabilitas politik serta kohesi sosial. Perlindungan sosial juga berperan strategis dalam upaya pencegahan dan pemulihan dari berbagai guncangan, seperti krisis ekonomi, bencana alam, konflik, serta pandemi COVID-19. Selain itu, perlindungan sosial berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi melalui dukungan terhadap pendapatan rumah tangga, peningkatan konsumsi domestik, serta penguatan kualitas sumber daya manusia dan produktivitas. Oleh karena itu, penguatan sistem perlindungan sosial dipandang

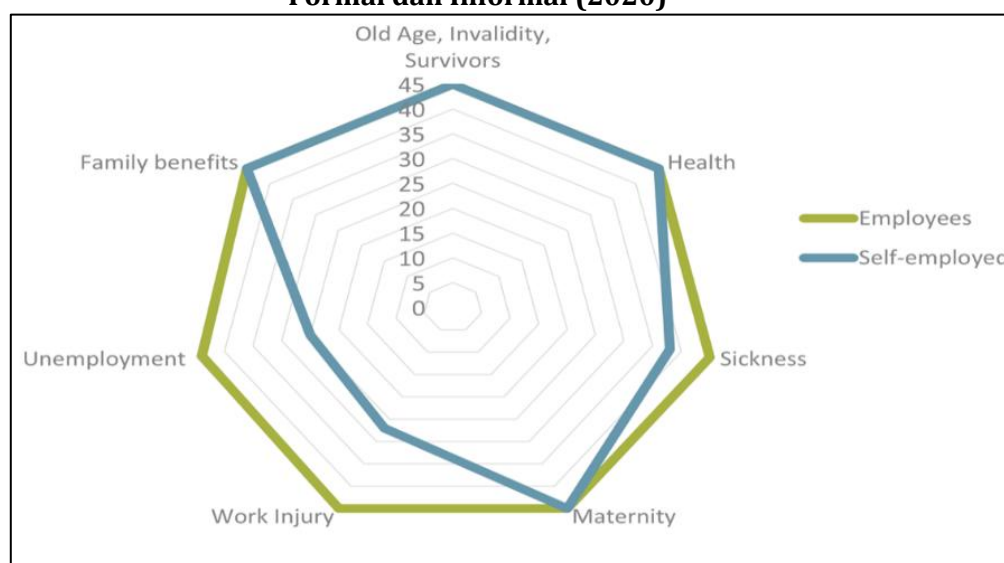
sebagai prasyarat penting bagi terwujudnya keadilan sosial serta pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (ILO 2021).

Keterbatasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal dalam beberapa tahun terakhir semakin mendapat perhatian di Eropa. Perubahan dalam dunia kerja, termasuk meningkatnya kerja berbasis platform, telah mendorong pertumbuhan hubungan kerja non-standar dengan tingkat pendapatan yang relatif tidak stabil. Bersama dengan dampak pandemi COVID-19, kondisi ini menegaskan bahwa sistem perlindungan sosial di berbagai negara Eropa secara historis belum sepenuhnya dirancang untuk menjangkau pekerja informal secara memadai (ISSA 2024).

Menanggapi tantangan tersebut, Uni Eropa melalui Rekomendasi Dewan menekankan pentingnya perluasan cakupan perlindungan sosial serta penutupan kesenjangan cakupan hukum melalui skema sukarela dan, apabila memungkinkan, mekanisme wajib (European Council 2019). Namun, dalam praktiknya partisipasi pekerja informal di banyak negara Eropa masih didominasi skema sukarela, yang berimplikasi pada rendahnya tingkat kepesertaan, risiko seleksi merugikan, serta tantangan keberlanjutan pembiayaan dan kecukupan manfaat (Council of The EU, 2023).

Selain kesenjangan cakupan hukum, keterjangkauan jaminan sosial tetap menjadi tantangan utama bagi pekerja informal di Eropa. Proporsi pekerja informal yang rentan secara ekonomi dan bergantung pada satu pihak relatif besar dan cenderung meningkat, sehingga mereka umumnya memiliki pendapatan tidak stabil, kapasitas kontribusi terbatas, dan risiko kemiskinan yang lebih tinggi (Schoukens 2022).

Gambar 1.
Jumlah Negara di Eropa yang Memberikan Akses Jaminan Sosial secara Legal untuk Pekerja Formal dan Informal (2020)



Sumber: Profil negara ISSA – Uni Eropa

Secara historis, regulasi jaminan sosial di Eropa dirancang terutama untuk pekerja dengan hubungan kerja formal, yang menyebabkan pekerja informal sering kali tidak memperoleh cakupan perlindungan yang memadai (European Commission 2023). Ketimpangan ini tercermin dalam akses hukum terhadap manfaat jaminan sosial, di mana pekerja informal jauh lebih jarang memperoleh perlindungan, khususnya untuk jaminan kehilangan pekerjaan, kecelakaan kerja, dan cuti sakit berbayar, dibandingkan dengan pekerja formal (Gambar 1).

Penyelenggaraan jaminan sosial di Indonesia merupakan tantangan besar, mengingat jumlah penduduknya yang sangat besar dan tersebar di wilayah geografis yang luas. Berdasarkan data BPS, jumlah penduduk Indonesia semester I-2025 tercatat sekitar 286,7 juta jiwa, menempatkan Indonesia sebagai negara dengan populasi terbesar ke-4 di dunia (BPS 2025). Kondisi ini menimbulkan kompleksitas tersendiri dalam perencanaan, pelaksanaan, dan perluasan program jaminan sosial. Hal ini memperbesar tantangan untuk menjangkau seluruh lapisan masyarakat secara efektif melalui program jaminan sosial yang ada maupun pengembangan program baru.

Tantangan lainnya dalam penyelenggaraan jaminan sosial yaitu kondisi ekonomi negara dan pendapatan per kapita penduduknya. Merujuk data BPS per Mei 2021, pertumbuhan ekonomi Indonesia pada triwulan I 2021 mengalami kontraksi 0,74% *year on year* dan kontraksi 0,96% *quarter to quarter* (BPS 2021). Pada tahun 2019, sebelum pandemi, pendapatan per kapita Indonesia sebesar US\$ 4.050 di mana Indonesia masuk dalam kategori *Upper Middle-Income Country*, sedikit di atas standar minimum US\$ 4.046. Namun, pada tahun 2020 pendapatan per kapita Indonesia turun menjadi US\$ 3.870 yang membuat Indonesia kembali masuk kategori *Lower Middle-Income Country* (Badan Kebijakan Fiskal 2021).

Dalam Undang-Undang Sistem Jaminan Sosial Nasional, terdapat lima jenis program jaminan sosial nasional bagi pekerja di Indonesia yang saat ini dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan, yaitu Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Pensiun (JP), Jaminan Hari Tua (JHT), Jaminan Kematian (JKM) dan Jaminan Kehilangan Pekerjaan (JKP). Namun, cakupan dan skema iuran program-program tersebut berbeda antara pekerja formal dan pekerja informal. Pekerja formal memiliki akses terhadap seluruh manfaat yang tersedia, sementara pekerja informal hanya dapat mengikuti sebagian program, yakni JHT, JKK, dan JKM, serta tidak memiliki akses terhadap JP dan JKP (BPJS Ketenagakerjaan 2022).

Dalam beberapa tahun terakhir, Indonesia telah membuat langkah signifikan dalam mereformasi sistem jaminan sosialnya, dengan fokus pada peningkatan perlindungan bagi pekerja dan keluarganya. Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan serangkaian kebijakan untuk mengatasi tantangan utama di bidang JKP, JHT dan Tunjangan Kehamilan (*maternity benefit*) (ILO 2024).

UU Cipta Kerja memasukkan ketentuan pembentukan skema JKP berdasarkan prinsip asuransi sosial. Program JKP dirancang untuk memberikan penggantian pendapatan parsial dan sementara kepada para penganggur, bersama dengan akses ke pelatihan keterampilan dan layanan penempatan kerja. Implementasi JKP dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2022 dan mulai beroperasi sejak Februari 2022 melalui layanan “siap kerja” Kementerian Tenaga Kerja. Hingga Desember 2022, program JKP mencakup 13 juta pekerja penerima upah/pekerja formal, namun jumlah peserta aktif dan klaim JKP lebih rendah dari yang diharapkan dibandingkan dengan 8 juta pekerja yang menganggur. Hal ini mendorong Pemerintah Indonesia untuk melakukan tinjauan berkala terhadap skema tersebut untuk meningkatkan efektivitasnya (Tsuruga et al. 2023).

Jumlah pekerja informal dalam angkatan kerja Indonesia sangat besar, sehingga meningkatkan manfaat jaminan sosial bagi kelompok ini penting untuk memperluas cakupan sistem jaminan sosial. BPS mencatat, pada Februari 2025 proporsi pekerja sektor informal mencapai 59,40% (setara dengan 86,6 juta orang) dari total angkatan kerja sekitar 145,8 juta orang (BPS 2025). Kondisi ini menimbulkan tantangan struktural dalam penyediaan perlindungan sosial yang memadai bagi kelompok pekerja informal.

Indonesia telah memasuki fase penuaan penduduk sejak 2023 dan diperkirakan sekitar 14% penduduk akan berusia di atas 65 tahun pada tahun 2044, menjadikannya salah satu negara dengan laju penuaan demografi yang cepat (BPS 2023). Namun, cakupan sistem jaminan pensiun masih terbatas pada pekerja penerima upah di sektor formal, sementara pekerja informal tidak memiliki akses terhadap skema JP dan hanya dapat berpartisipasi dalam program JHT yang bersifat iuran pasti. Pada tahun 2024, dari 45,2 juta peserta JHT BPJS Ketenagakerjaan, sebagian besar (35,3 juta) adalah pekerja formal, sedangkan pekerja informal hanya mencakup 9,9 juta peserta atau sekitar 16,2%, yang menunjukkan keterbatasan perlindungan pendapatan hari tua bagi kelompok ini.

Pemerintah Indonesia mengadopsi Undang-Undang Reformasi Sektor Keuangan pada tahun 2023, yang mencakup orientasi kebijakan untuk mereformasi JHT untuk membatasi penarikan tabungan sebelum pensiun. Meskipun undang-undang tersebut tidak bertujuan untuk mereformasi seluruh sistem pensiun, kebijakan tersebut telah menciptakan momentum bagi diskusi mengenai reformasi komprehensif sistem pensiun multi-tier di Indonesia, khususnya, untuk memperluas cakupan kepada pekerja informal (Tsuruga 2024).

Pada tahun 2022 jumlah peserta aktif bukan penerima upah (BPU) BPJS Ketenagakerjaan masih rendah, sekitar 6 juta, dan tumbuh signifikan menjadi 14,9 juta pada tahun 2025. Meskipun demikian, tingkat perlindungan pekerja informal masih jauh dari *universal coverage*, karena pekerja informal yang terlindungi hanya sekitar 14% dari total kepesertaan BPJS Ketenagakerjaan.

Literatur mengenai perluasan cakupan jaminan sosial umumnya membedakan antara pendekatan berbasis kontribusi/iuran dan pendekatan berbasis pembiayaan pajak. Dalam tradisi teori jaminan sosial klasik, dikenal dua model ideal. Model *Bismarckian* menekankan skema asuransi sosial yang didanai melalui kontribusi wajib dari pekerja dan pemberi kerja, dengan keterkaitan yang kuat antara partisipasi dalam pasar kerja dan hak atas manfaat. Sebaliknya, model *Beveridge* menekankan perlindungan sosial universal yang didanai dari pajak, dengan tujuan menjamin perlindungan dasar bagi seluruh warga negara tanpa bergantung pada status pekerjaan.

Dalam praktiknya, banyak negara menerapkan model campuran, yang mengombinasikan skema kontribusi wajib dengan program non-kontribusi atau subsidi iuran untuk menjangkau kelompok dengan kapasitas kontribusi terbatas, termasuk pekerja informal. Sejumlah studi menunjukkan bahwa negara-negara yang menerapkan model pembiayaan campuran, yakni mengombinasikan skema kontribusi dan non-kontribusi, cenderung mencapai tingkat cakupan yang lebih luas. Bukti dari negara-negara berpendapatan rendah dan menengah juga menunjukkan bahwa pemberian subsidi iuran serta fleksibilitas mekanisme pembayaran dapat meningkatkan partisipasi pekerja dengan pendapatan tidak tetap. Selain itu, pendekatan berbasis hak sosial dan rekomendasi ILO mengenai *social protection floors* menekankan pentingnya jaminan perlindungan minimum bagi seluruh penduduk.

Penelitian ini berangkat dari asumsi bahwa dalam konteks Indonesia, perluasan cakupan jaminan sosial berbasis kontribusi tetap memiliki peran strategis, khususnya untuk menjamin keberlanjutan pembiayaan dalam jangka panjang. Mengingat struktur pasar kerja Indonesia yang didominasi oleh pekerja informal dan karakteristik demografis yang beragam, pendekatan kontribusi yang disertai inovasi administratif dan mekanisme subsidi selektif dinilai lebih adaptif dibandingkan dengan perluasan sistem universal berbasis pajak secara penuh.

Selain itu, pemanfaatan teknologi digital dan platform seluler diidentifikasi sebagai instrumen efektif untuk meningkatkan pendaftaran peserta dan efisiensi pengumpulan iuran. Beberapa penelitian turut mengkaji dimensi gender dalam kepesertaan jaminan sosial, termasuk partisipasi ekonomi perempuan (Fagnani 1998), serta perlindungan bagi pekerja migran. Literatur yang ada umumnya lebih berfokus pada program bantuan sosial dibandingkan dengan integrasi penyandang disabilitas ke dalam skema jaminan sosial berbasis kontribusi (Fillion et al. 2015). Selain faktor desain kebijakan dan inovasi administratif, berbagai penelitian juga menegaskan bahwa kemauan politik serta kapasitas kelembagaan merupakan determinan penting dalam keberhasilan perluasan cakupan jaminan sosial.

Meskipun telah banyak penelitian yang membahas perluasan cakupan jaminan sosial, khususnya terkait desain pembiayaan campuran dan subsidi iuran, masih terdapat keterbatasan

dalam memahami keberlanjutan jangka panjang dari model tersebut. Beberapa program perluasan cakupan berbasis subsidi menunjukkan peningkatan kepesertaan dalam jangka pendek, namun efektivitasnya sangat bergantung pada konsistensi pengumpulan iuran, tingkat kepatuhan peserta, serta kapasitas administrasi dalam melakukan pengawasan. Tanpa mekanisme kepatuhan yang memadai, perluasan cakupan berisiko tidak berkelanjutan secara finansial.

Oleh karena itu, analisis yang secara sistematis merujuk pada Pedoman ISSA mengenai solusi administratif menjadi relevan untuk mengidentifikasi faktor-faktor implementasi yang mendukung keberlanjutan program. Selain aspek desain dan administrasi, norma sosial dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap institusi publik memengaruhi keputusan individu untuk berpartisipasi dalam skema jaminan sosial. Dalam konteks Indonesia yang memiliki keragaman sosial dan etnis, pemahaman terhadap faktor sosial tersebut menjadi penting dalam merancang strategi perluasan cakupan yang efektif.

Penelitian ini mengeksplorasi pelaksanaan jaminan sosial bagi pekerja informal dari sisi regulasi, termasuk undang-undang, peraturan, dan *ISSA Guidelines*, serta implementasinya oleh penyelenggara jaminan sosial melalui praktik administratif (*good practices*). Peningkatan perlindungan jaminan sosial ketenagakerjaan bagi pekerja informal menjadi penting mengingat kelompok ini mencakup proporsi angkatan kerja yang sangat besar dan berperan signifikan dalam perekonomian.

Penelitian ini menggunakan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension* sebagai kerangka normatif utama. Pedoman tersebut memberikan panduan praktis bagi administrasi jaminan sosial untuk meningkatkan akses ke program kontribusi bagi kelompok yang sulit dijangkau, melalui pendekatan administratif yang meliputi identifikasi kesenjangan cakupan, penyederhanaan pendaftaran dan mekanisme pembayaran, pemanfaatan teknologi dan data, serta pemanfaatan kemitraan kelembagaan dan strategi komunikasi (ISSA 2022).

Dalam konteks ISSA, *good practices* merujuk pada pengalaman atau inisiatif, misalnya program, prosedur, teknologi, dan kemitraan, yang telah diimplementasikan oleh penyelenggara jaminan sosial dan terbukti meningkatkan kapasitas administratif atau efektivitas layanan. Kumpulan praktik tersebut menjadi sumber pembelajaran bagi studi komparatif untuk mengidentifikasi solusi administratif yang dapat diadaptasi dalam konteks nasional.

Pemilihan kerangka ISSA dan pendekatan berbasis *good practices* didasarkan pada dua pertimbangan utama. Pertama, ISSA menyediakan pedoman teknis yang eksplisit dan relevan dengan fokus penelitian pada aspek administrasi dan implementasi. Kedua, pendekatan berbasis praktik memungkinkan analisis komparatif terhadap implementasi nyata yang telah teruji di lapangan. Pendekatan ini sejalan dengan rekomendasi lembaga internasional yang menekankan

perlunya kombinasi reformasi regulasi, inovasi administratif, dan mekanisme pembiayaan adaptif untuk memperluas perlindungan sosial kepada pekerja informal. Bukti empiris dan tinjauan kebijakan dari *World Bank*, OECD, dan ILO menyoroti bahwa strategi perluasan cakupan yang efektif biasanya menggabungkan aspek administratif (pendaftaran, interoperabilitas data, metode pembayaran), kemitraan (asosiasi lokal, lembaga keuangan mikro), serta opsi kontribusi yang fleksibel atau bersubsidi (*World Bank* 2017).

Berdasarkan latar belakang dan tinjauan literatur tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia dengan menggunakan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension* sebagai kerangka analisis. Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi kesenjangan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal dalam sistem yang berlaku saat ini, menganalisis praktik administratif yang diterapkan di beberapa negara dalam memperluas cakupan bagi pekerja informal, serta merumuskan implikasi kebijakan yang relevan dan adaptif bagi konteks Indonesia.

Kontribusi utama penelitian ini terletak pada integrasi antara kerangka normatif *ISSA Guidelines* dengan analisis praktik baik (*good practices*) lintas negara, yang kemudian dikaitkan secara langsung dengan konteks kelembagaan dan demografis Indonesia. Pendekatan ini diharapkan dapat memberikan perspektif yang lebih operasional dalam merancang strategi perluasan cakupan jaminan sosial berbasis kontribusi bagi pekerja informal.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan desain kajian pustaka dan studi komparatif. Sumber data meliputi buku teks pengantar, artikel dan jurnal ilmiah, data ekonomi, *ISSA Guidelines*, serta dokumentasi praktik baik (*good practices*) dari berbagai negara terkait perluasan cakupan jaminan sosial. Analisis difokuskan pada perbandingan kebijakan dan praktik jaminan sosial ketenagakerjaan di Indonesia yang diselenggarakan oleh BPJS Ketenagakerjaan dengan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension*, dengan penekanan pada solusi administratif untuk menjangkau pekerja informal.

Penelitian ini berdasar pada asumsi bahwa tantangan perluasan cakupan jaminan sosial berbeda antar kelompok pekerja dan dipengaruhi oleh karakteristik hubungan kerja, tingkat formalisasi usaha, sektor ekonomi, serta kapasitas kontribusi. Pekerja informal, yang umumnya memiliki pendapatan tidak stabil dan hubungan kerja yang tidak terstandarisasi, sehingga lebih rentan berada di luar sistem jaminan sosial. Oleh karena itu, tidak terdapat satu model kebijakan yang dapat diterapkan secara seragam untuk seluruh kelompok pekerja. Berbagai studi menunjukkan bahwa perluasan cakupan yang efektif umumnya memerlukan kombinasi prasyarat

kelembagaan, penyesuaian desain skema, serta inovasi administratif yang disesuaikan dengan konteks nasional (ILO 2019).

Pendekatan komparatif diterapkan melalui kajian terhadap pengalaman lima negara, yaitu Jerman, Argentina, Kamerun, Maroko, dan Togo, yang dipilih berdasarkan variasi tingkat pembangunan ekonomi, desain sistem jaminan sosial, serta pendekatan administratif dalam memperluas cakupan bagi pekerja informal. Jerman dipilih sebagai representasi negara Uni Eropa dengan sistem asuransi sosial berbasis kontribusi yang mapan dan memiliki skema khusus untuk kelompok pekerja informal tertentu. Argentina mewakili negara berpendapatan menengah di Amerika Latin yang melakukan reformasi untuk memperluas akses pekerja rumah tangga dan pekerja informal terhadap Jaminan Kehilangan Pekerjaan dan jaminan keluarga (*family benefit*). Kamerun dan Togo dipilih sebagai contoh negara Afrika yang memperluas cakupan melalui kemitraan sektoral dan reformasi regulasi untuk menjangkau pekerja di ekonomi informal. Sementara itu, Maroko menjadi contoh reformasi bertahap yang terstruktur dalam memperluas cakupan jaminan kesehatan, tunjangan keluarga, dan pensiun bagi pekerja informal. Pemilihan kasus ini bertujuan mengidentifikasi praktik administratif yang relevan dan berpotensi adaptif bagi konteks Indonesia.

Sebagai kerangka analitis utama, penelitian ini menggunakan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension*, yang memberikan panduan operasional bagi lembaga jaminan sosial dalam memperluas akses kelompok yang sulit dijangkau. Pedoman ini menekankan identifikasi kesenjangan cakupan, pengembangan strategi yang disesuaikan dengan karakteristik kelompok sasaran, penyederhanaan pendaftaran dan mekanisme pengumpulan iuran, pemanfaatan teknologi untuk meningkatkan aksesibilitas dan efisiensi administrasi, serta penguatan kolaborasi kelembagaan (ISSA 2022). Analisis dilengkapi dengan pemanfaatan *ISSA Good Practices Database*, yang memuat studi kasus implementasi nyata dari sejumlah negara. Basis data tersebut memberikan rujukan nyata mengenai bagaimana kebijakan perluasan cakupan dijalankan dalam praktik. Melalui pembelajaran dari pengalaman negara lain, Indonesia dapat mengadaptasi strategi yang terbukti efektif, sekaligus mengantisipasi tantangan umum yang sering muncul dalam proses perluasan cakupan jaminan sosial.

Studi ini tidak hanya memaparkan pedoman dan praktik internasional, tetapi juga menganalisis secara kritis prasyarat perluasan cakupan berbasis kontribusi di Indonesia. Analisis mencakup identifikasi kelompok pekerja yang cenderung terpinggirkan dari sistem jaminan sosial, faktor-faktor yang memengaruhi rendahnya partisipasi, serta keterkaitan antara kapasitas administrasi, kemauan politik, dan keberlanjutan pembiayaan. Literatur pendukung digunakan

secara selektif untuk memperkuat analisis aspek kelembagaan, inovasi administratif, dan peran teknologi digital dalam mendukung perluasan cakupan.

Analisis dilakukan melalui *content analysis* terhadap dokumen kebijakan dan praktik baik, dengan mengkategorikan temuan ke dalam empat area strategis berdasarkan *ISSA Guidelines*: Penyederhanaan sistem pendaftaran dan pengumpulan iuran untuk meningkatkan partisipasi pekerja informal; Penguatan kemitraan dan pemanfaatan teknologi digital guna memperluas jangkauan layanan; Pengembangan strategi komunikasi yang ditargetkan sesuai karakteristik kelompok sasaran; dan Penguatan skema pensiun sebagai pintu masuk perluasan cakupan jaminan sosial. Setiap kasus negara dianalisis menggunakan kerangka yang sama untuk memastikan konsistensi komparatif.

Hasil dan Diskusi

Hasil

Sistem jaminan sosial ketenagakerjaan di berbagai negara bervariasi; ada sistem jaminan sosial yang menyediakan skema yang sama untuk pekerja formal dan informal, tetapi ada pula negara dengan skema yang membedakan jaminan sosial antara pekerja formal dan informal. Pada dasarnya, Indonesia menyediakan skema yang hampir sama untuk pekerja formal dan informal namun menghasilkan cakupan yang berbeda. Adapun perbandingan dengan negara lainnya dirangkum dalam Tabel 1.

Tabel 1.
Perbandingan Cakupan Jaminan Sosial untuk Pekerja Informal

Negara	Jaminan Hari Tua	Jaminan Kematian	Jaminan Kecelakaan Kerja	Jaminan Kehilangan Pekerjaan	Jaminan Pensiun
Indonesia	✓	✓	✓	X	X
Argentina	X	✓	✓	✓	✓
Jerman	X	X	✓	✓	✓
Kamerun	X	X	X	X	✓
Maroko	X	X	✓	X	X
Togo	X	X	X	X	✓

Sumber: Diolah dari sumber sekunder

Pekerja informal di Indonesia memiliki akses ke tiga program jaminan sosial, yaitu: Jaminan Hari Tua, Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian, tetapi tidak memiliki akses terhadap

Jaminan Kehilangan Pekerjaan dan Jaminan Pensiun. Dalam konteks perbandingan lintas negara, Indonesia menjadi satu-satunya negara dalam studi ini yang memiliki program Jaminan Hari Tua, sementara negara lain tidak menyediakan manfaat tersebut bagi pekerja informal. Berikut ini diuraikan cakupan jaminan sosial untuk pekerja informal di negara lainnya.

1. ARGENTINA

Argentina menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional melalui *Sistema Integrado Previsional Argentino* (SIPA) yang mencakup manfaat pensiun hari tua, disabilitas, dan manfaat bagi ahli waris, program kecelakaan kerja, dan asuransi pengangguran. Selain itu, tersedia skema *monotributo* sebagai mekanisme kontribusi yang disederhanakan bagi pekerja mandiri (SSA 2019).

Dalam perkembangannya, Argentina melakukan reformasi yang memperluas akses pekerja informal terhadap manfaat pensiun, jaminan kematian, kecelakaan kerja, dan kehilangan pekerjaan, meskipun tidak memiliki skema tabungan hari tua terpisah seperti Jaminan Hari Tua. Perluasan ini didukung oleh integrasi dalam kerangka SIPA dan penerapan *monotributo social*, yang memungkinkan pekerja berpendapatan rendah membayar iuran yang lebih sederhana dan terjangkau untuk memperoleh akses terhadap pensiun dan jaminan kesehatan. Skema ini dirancang untuk menurunkan hambatan masuk ke sistem formal melalui iuran yang lebih terjangkau dan prosedur administratif yang lebih sederhana.

Pendekatan ini menunjukkan bahwa perluasan cakupan pekerja informal dapat dicapai melalui adaptasi desain iuran dan integrasi sistem yang ada, tanpa perlu membentuk skema jaminan sosial yang sepenuhnya baru. Selain itu, penyederhanaan skema iuran dan integrasi kelembagaan dapat meningkatkan partisipasi pekerja informal dalam sistem jaminan sosial berbasis kontribusi.

2. JERMAN

Jerman menganut sistem jaminan sosial berbasis kontribusi wajib (*Bismarckian social insurance system*) yang didanai oleh pekerja dan pemberi kerja. Sistem ini mencakup lima program utama, yaitu Jaminan Pensiun (*Rentenversicherung*), Jaminan Kesehatan (*Krankenversicherung*), Jaminan Kecelakaan Kerja (*Unfallversicherung*), Jaminan Kehilangan Pekerjaan (*Arbeitslosenversicherung*), dan *Long-term Care* (*Pflegeversicherung*) (SSA 2019; ISSA 2023; Deutsche Rentenversicherung 2024).

Dalam konteks pekerja informal, cakupan di Jerman bersifat sektoral dan tidak sepenuhnya universal. Beberapa kelompok pekerja informal diwajibkan mengikuti Jaminan Pensiun, seperti pengrajin tertentu, guru swasta, serta pekerja seni dan kreatif melalui *Künstlersozialkasse*. Selain itu, pekerja informal juga dapat secara sukarela mengikuti Jaminan

Kehilangan Pekerjaan dengan mendaftarkan diri dalam jangka waktu tertentu setelah memulai kegiatan usaha informal.

Berbeda dengan Indonesia, Jerman tidak memiliki skema tabungan hari tua terpisah seperti Jaminan Hari Tua, karena perlindungan hari tua disediakan melalui sistem pensiun berbasis kontribusi dengan mekanisme *pay-as-you-go* (SSA 2019). Meskipun demikian, Jerman memberikan akses yang relatif lebih luas terhadap Jaminan Pensiun, Jaminan Kehilangan Pekerjaan, dan Jaminan Kecelakaan Kerja bagi kelompok pekerja informal tertentu. Pengalaman Jerman menunjukkan bahwa perluasan cakupan dalam sistem berbasis kontribusi yang mapan dapat dilakukan melalui kewajiban sektoral dan partisipasi sukarela yang terstruktur, meskipun cakupan tetap bergantung pada kategori profesi.

3. KAMERUN

Kamerun mengelola sistem jaminan sosial melalui *Caisse Nationale de Prévoyance Sociale* (CNPS) sebagai lembaga penyelenggara utama. Dalam upaya memperluas cakupan, Kamerun memperkenalkan skema pensiun sukarela bagi pekerja sektor informal yang memungkinkan pendaftaran individual dengan iuran yang disesuaikan dengan tingkat pendapatan yang dilaporkan (Ndongbang Nkanassi 2025). Pendekatan ini dirancang untuk menyesuaikan mekanisme kontribusi dengan karakteristik pendapatan pekerja informal yang tidak tetap.

Dalam hal cakupan manfaat, Kamerun menyediakan akses Jaminan Pensiun bagi pekerja formal maupun informal, meskipun partisipasi pekerja informal bersifat sukarela. Sebaliknya, Program Jaminan Kecelakaan Kerja hanya tersedia bagi pekerja formal dan pegawai negeri sipil, dan tidak mencakup pekerja informal (ISSA 2019). Dengan demikian, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 1, pekerja informal di Kamerun pada praktiknya hanya memiliki akses terhadap Jaminan Pensiun. Tingkat partisipasi dalam skema pensiun sukarela tersebut masih relatif rendah, dipengaruhi oleh keterbatasan literasi keuangan, kapasitas pembayaran iuran yang terbatas, serta lemahnya mekanisme penegakan kepatuhan, yang juga meningkatkan risiko seleksi merugikan (*adverse selection*).

Pengalaman Kamerun menunjukkan bahwa pembukaan akses secara formal tidak secara otomatis menghasilkan peningkatan cakupan yang signifikan. Perluasan cakupan bagi pekerja informal sangat bergantung pada desain iuran yang adaptif, strategi komunikasi yang efektif, serta kapasitas administrasi dalam memfasilitasi pendaftaran dan pembayaran iuran. Dalam konteks Indonesia, temuan ini menegaskan bahwa skema sukarela perlu dilengkapi dengan insentif, penyederhanaan prosedur, dan dukungan kebijakan yang konsisten agar dapat meningkatkan partisipasi pekerja informal secara berkelanjutan.

4. MAROKO

Maroko melakukan reformasi jaminan sosial melalui regulasi baru sejak 2017, yang bertujuan memperluas cakupan bagi pekerja informal secara bertahap. Reformasi ini mencakup perluasan jaminan kesehatan pada periode 2021–2023, tunjangan keluarga dan rumah tangga pada 2024, serta perluasan cakupan pensiun yang direncanakan mulai 2025. Namun, saat ini pekerja informal di Maroko hanya memiliki akses terhadap Jaminan Kecelakaan Kerja.

Pemerintah Maroko mengadopsi pendekatan bertahap (*phased approach*), dimulai dengan perluasan jaminan kesehatan wajib kepada pekerja informal, sebelum memperluas manfaat keluarga dan pensiun. Strategi ini mencerminkan penetapan prioritas pada perlindungan risiko yang paling mendesak, khususnya akses terhadap layanan kesehatan.

Meskipun kerangka regulasi telah ditetapkan, implementasi perluasan cakupan di Maroko menghadapi tantangan administratif dan fiskal, termasuk proses identifikasi dan pendaftaran pekerja informal, penentuan dasar iuran yang adil, serta integrasi basis data sosial dan kependudukan. Pendekatan bertahap memungkinkan pemerintah untuk menyesuaikan desain kebijakan berdasarkan evaluasi implementasi pada setiap fase reformasi.

Pengalaman Maroko menunjukkan bahwa perluasan cakupan bagi pekerja informal tidak harus dilakukan secara simultan untuk seluruh manfaat, melainkan dapat dilakukan secara bertahap sesuai dengan kapasitas fiskal dan administratif negara. Pendekatan ini relevan bagi Indonesia dalam merancang strategi perluasan cakupan yang realistis dan berkelanjutan.

5. TOGO

Togo menyediakan akses jaminan sosial yang terbatas bagi pekerja informal, terutama pada Jaminan Pensiun dan tunjangan keluarga, sementara Program Jaminan Kecelakaan Kerja hanya mencakup pekerja formal. Perluasan cakupan pensiun dan tunjangan keluarga bagi pekerja informal merupakan hasil proses kebijakan yang panjang, di mana peraturan baru tersebut telah disusun sejak 2012 namun baru diterapkan pada September 2021 (Afshar 2022). Pola cakupan ini relatif serupa dengan Kamerun, di mana pekerja informal juga hanya memiliki akses terbatas pada manfaat pensiun.

Selain pensiun, Togo juga mengembangkan perluasan akses jaminan kesehatan bagi pekerja informal melalui sistem jaminan sosial nasional. Pekerja informal dapat berpartisipasi dalam sistem pensiun nasional dan memperoleh akses layanan kesehatan, meskipun implementasinya menghadapi tantangan ketersediaan dan kesiapan fasilitas kesehatan.

Terbatasnya jumlah penyedia layanan yang bekerja sama secara resmi menjadi hambatan utama dalam memastikan akses layanan kesehatan yang efektif bagi peserta.

Untuk mengatasi kendala tersebut, pemerintah Togo memperkenalkan platform digital *e-Conventionnement* guna menyederhanakan proses akreditasi dan kerja sama dengan penyedia layanan kesehatan. Digitalisasi ini, yang didukung oleh program reformasi jaminan sosial dengan dukungan Uni Eropa, bertujuan memperluas jaringan penyedia layanan, memperkuat kerangka regulasi, serta meningkatkan efisiensi administrasi. Pengalaman Togo menunjukkan bahwa perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal dapat didorong melalui kombinasi reformasi regulasi dan digitalisasi administrasi, meskipun prosesnya memerlukan waktu yang panjang dan dukungan kebijakan yang konsisten.

Tabel 1 menunjukkan variasi cakupan manfaat jaminan sosial bagi pekerja informal di masing-masing negara, yang merefleksikan struktur perlindungan yang berlaku saat ini. Namun, perbandingan tersebut belum menjelaskan proses kebijakan dan strategi yang ditempuh negara-negara tersebut dalam mencapai atau memperluas cakupan dari waktu ke waktu. Tabel 2 menyajikan perbandingan sumber kebijakan dan pendekatan yang digunakan masing-masing negara dalam memperluas cakupan jaminan sosial, termasuk reformasi regulasi, inovasi administratif, serta praktik baik yang terdokumentasi oleh ISSA dan lembaga internasional lainnya.

Analisis ini menekankan bahwa perluasan cakupan tidak hanya ditentukan oleh desain manfaat, tetapi juga oleh kapasitas kelembagaan, dukungan politik, serta efektivitas strategi implementasi. Negara dengan struktur manfaat yang serupa dapat menghasilkan tingkat cakupan yang berbeda apabila pendekatan administrasi, mekanisme pendaftaran, dan model pembiayaannya tidak berjalan secara efektif.

Melalui perbandingan ini, penelitian mengidentifikasi pola umum dan variasi pendekatan antarnegara, seperti digitalisasi administrasi, kemitraan sektoral, dan penyesuaian desain iuran. Temuan tersebut menjadi dasar untuk menilai elemen-elemen strategis yang berpotensi diadaptasi ke dalam konteks Indonesia guna memperkuat perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal secara lebih sistematis dan berkelanjutan.

Tabel 2.
Perbandingan Perluasan Cakupan Jaminan Sosial untuk Pekerja Informal

Negara	Sumber utama	Perluasan cakupan
Argentina	<i>ISSA Best Practice</i>	Tahun 2023, Administrator Jaminan Sosial Argentina memperluas cakupan program Jaminan Kehilangan Pekerjaan untuk pekerja informal, yang sebelumnya hanya dapat diakses oleh pekerja formal.
Jerman	Profil negara ISSA, data OECD	Jerman memperluas cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal melalui kewajiban sektoral dan mekanisme partisipasi sukarela yang terstruktur. Beberapa kelompok pekerja mandiri, seperti pengrajin, guru swasta, dan pekerja seni, diwajibkan atau difasilitasi untuk berpartisipasi dalam program jaminan pensiun publik melalui skema khusus.
Kamerun	<i>ISSA Best Practice</i>	Tahun 2022, Kamerun memperluas cakupan jaminan sosial kepada pekerja di ekonomi informal subsektor industri peternakan dan ikan, akuakultur, hewan, dan perikanan.
Maroko	<i>ISSA Best Practice</i>	Peningkatan cakupan jaminan sosial yang dilakukan oleh Administrator Jaminan Sosial Maroko untuk pekerja informal yaitu jaminan sosial kesehatan (2021-2023), tunjangan keluarga dan tunjangan rumah tangga (2024), dan Jaminan pensiun (2025).
Togo	<i>ISSA Best Practice</i>	Togo memperluas cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal melalui reformasi regulasi dan digitalisasi administrasi, termasuk pengembangan platform <i>e-Conventionnement</i> .

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

1. ARGENTINA

Untuk memperluas cakupan jaminan sosial bagi pekerja rumah tangga, Pemerintah Argentina menerbitkan Keputusan No. 90 tanggal 23 Februari 2023 yang mengubah Undang-Undang No. 26.844 dan Undang-Undang No. 24.013 guna memberikan akses terhadap Jaminan Kehilangan Pekerjaan dan tunjangan keluarga, serta memodifikasi Undang-Undang No. 25.239 untuk menjamin akses jaminan sosial bagi pekerja dengan jam kerja kurang dari 16 jam per minggu. Kebijakan ini bertujuan menyetarakan hak jaminan sosial pekerja rumah tangga dengan pekerja lain dalam hubungan kerja yang bergantung, dengan mempertimbangkan karakteristik sektor informal dan *turn over* yang tinggi, diskontinuitas pekerjaan, upah rendah,

serta kerentanan ekonomi dan sosial. Data resmi menunjukkan terdapat sekitar 1,1 juta pekerja rumah tangga di wilayah perkotaan Argentina, lebih dari 98% di antaranya perempuan, dengan tingkat pekerjaan informal sekitar 80% (ISSA 2023).

Dalam konteks reformasi perluasan cakupan bagi pekerja domestik, otoritas jaminan sosial Argentina bekerja sama dengan Sekretariat Ketenagakerjaan (*Secretaría de Empleo*) untuk menyelaraskan pembiayaan dan pengelolaan antara Sistem Jaminan Sosial Terpadu Argentina (*Sistema Integrado Previsional Argentino/SIPA*) dan skema Jaminan Kehilangan Pekerjaan (*Régimen del Seguro por Desempleo*). Kolaborasi ini bertujuan menyelaraskan mekanisme pembiayaan dan memperluas akses perlindungan sosial bagi kelompok pekerja yang sebelumnya dikecualikan (ISSA 2023).

Pengalaman ini menegaskan pentingnya komitmen politik dan kelembagaan, koordinasi antarlembaga, serta sosialisasi kebijakan yang efektif sebagai prasyarat keberhasilan perluasan cakupan. Namun, implementasinya juga menghadapi risiko keterbatasan pemahaman peserta mengenai prosedur dan batas waktu pengajuan manfaat, sehingga diperlukan koordinasi dengan perwakilan serikat pekerja untuk memperkuat penyebaran informasi dan memastikan akses manfaat yang lebih efektif.

2. JERMAN

Di Jerman, cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal diatur dalam kerangka sistem asuransi sosial berbasis kontribusi. Beberapa kategori pekerja informal diwajibkan mengikuti sistem pensiun publik, sementara kelompok lainnya dapat berpartisipasi secara sukarela dengan iuran yang dihitung berdasarkan estimasi pendapatan dan mengacu pada batas minimum yang ditetapkan. Dalam asuransi kesehatan, pekerja informal dapat memilih antara asuransi kesehatan publik atau swasta (SSA 2019), sedangkan risiko kehilangan pekerjaan dan kecelakaan kerja dikelola melalui partisipasi sukarela dan skema sektoral. Pendekatan ini menunjukkan bahwa perluasan cakupan dilakukan melalui integrasi pekerja informal ke dalam skema yang sudah ada dengan penyesuaian mekanisme kontribusi.

Meskipun demikian, pekerja informal di Jerman menghadapi kerentanan yang relatif lebih tinggi dibandingkan pekerja formal. Studi menunjukkan bahwa pekerja informal di Jerman memiliki risiko ketidakstabilan pendapatan yang lebih besar dibandingkan dengan beberapa negara Eropa lainnya, seperti Belanda (Conen et al. 2019). Salah satu tantangan struktural yang dihadapi Jerman adalah meningkatnya risiko kemiskinan pada usia lanjut di kalangan pekerja informal.

Efektivitas perlindungan sangat bergantung pada kepatuhan kontribusi, baik dari sisi pelaporan hubungan kerja maupun partisipasi pekerja, termasuk dalam skema *mini-jobs*.

Kontribusi yang rendah atau tidak dibayarkan secara penuh berimplikasi pada rendahnya akumulasi manfaat pensiun di masa depan. Selain itu, pekerjaan tidak terdaftar (*undeclared work*), terutama di sektor berupah rendah dan pekerjaan rumah tangga, masih menjadi tantangan yang memengaruhi perluasan cakupan.

Sebagai respons, pemerintah Jerman menyederhanakan prosedur pendaftaran pekerja rumah tangga untuk mendorong formalisasi dan meningkatkan kepatuhan kontribusi. Selain itu, Dana Jaminan Sosial Seniman (*Künstlersozialkasse/KSK*) menjadi contoh praktik sektoral yang efektif, di mana seniman dan penulis independen diwajibkan mengikuti asuransi sosial dengan skema pembiayaan tripartit yang melibatkan peserta, pemerintah, dan perusahaan pengguna jasa.

Iuran yang dibayarkan oleh seniman dan penulis tetap dihitung berdasarkan estimasi pendapatan tahunan mereka. Setelah dikumpulkan dan disesuaikan melalui mekanisme KSK, kontribusi tersebut diteruskan ke sistem asuransi sosial umum Jerman, termasuk Jaminan Pensiun, Jaminan Kesehatan dan *Long-term Care* (OECD 2018; KSK 2023). Model ini menunjukkan bahwa perluasan cakupan bagi pekerja informal dapat dilakukan melalui skema sektoral dengan pembagian tanggung jawab pembiayaan yang menyerupai hubungan kerja formal.

3. KAMERUN

Kamerun tidak memiliki skema jaminan sosial yang secara khusus dirancang untuk pekerja informal, meskipun sebagian pekerja informal dapat tercakup dalam sistem perlindungan sosial umum. Di Kamerun dan negara-negara Afrika Barat lainnya, skema berbasis pemberi kerja dan pendekatan sektoral masih memainkan peran penting dalam perluasan cakupan jaminan sosial (ISSA 2019).

Pada tahun 2022, Dana Jaminan Sosial Nasional (*Caisse nationale de prévoyance sociale/CNPS*) mengadakan kemitraan tiga tahun dengan Kementerian Peternakan, Perikanan, dan Industri Hewan Kamerun (*Ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales – MINEPIA*) untuk memperluas cakupan jaminan sosial kepada pekerja di ekonomi informal subsektor industri peternakan dan budidaya ikan, akuakultur, hewan, dan perikanan. Kemitraan ini merupakan bagian dari implementasi Proyek Pengembangan Rantai Nilai Peternakan dan Budidaya Ikan, yang sebagian dibiayai oleh Bank Pembangunan Afrika, dengan tujuan meningkatkan daya saing produk, pendapatan pekerja, serta penciptaan lapangan kerja dalam rantai nilai tersebut. Penerapan praktik baik ini mengacu pada Pedoman ISSA tentang Solusi Administrasi untuk Perluasan Cakupan Jaminan Sosial, khususnya, Pedoman 4. Implementasi kemitraan tersebut didukung oleh pengembangan strategi komunikasi yang

disesuaikan dengan kelompok sasaran, pembentukan mekanisme pemantauan, serta evaluasi berkala terhadap strategi dan dukungan yang diberikan (ISSA 2023).

Pengalaman Kamerun menunjukkan bahwa pendekatan kemitraan sektoral dapat menjadi instrumen efektif untuk menjangkau pekerja informal dalam konteks keterbatasan kapasitas administratif.

4. MAROKO

Di Maroko, perluasan cakupan jaminan sosial merupakan bagian dari agenda reformasi perlindungan sosial jangka panjang Raja Mohammed VI dan diatur melalui Kerangka Undang-Undang No. 09-21 tentang Perlindungan Sosial. Pelaksanaan reformasi dipercayakan kepada *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS) dan dirancang secara bertahap, dengan prioritas pada perluasan jaminan kesehatan (2021-2023), diikuti oleh tunjangan keluarga (2023-2024), dan skema pensiun pada 2025 (ISSA 2023). Reformasi ini menargetkan pekerja mandiri (self-employed/non-salaried workers) serta kelompok penduduk yang tidak memiliki kapasitas untuk membayar iuran secara penuh.

Pelaksanaan reformasi tersebut meningkatkan jumlah penerima manfaat secara signifikan, dengan penambahan hampir 7 juta peserta sehingga mencapai sekitar 22 juta penerima manfaat dalam waktu kurang dari dua tahun (ISSA 2023). Lonjakan ini menimbulkan tantangan administratif, khususnya dalam pendaftaran, verifikasi kelayakan, dan pengelolaan iuran bagi kelompok pekerja informal dan penduduk berpenghasilan rendah. Untuk mengelola peningkatan beban administrasi akibat integrasi kelompok baru tersebut, CNSS melakukan penyesuaian organisasi dan operasional sesuai dengan *Guideline 7: Putting in place a responsive administrative structure* dalam *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension* (ISSA 2023).

Regulasi juga menetapkan definisi pekerja informal secara rinci untuk menghindari ambiguitas dalam identifikasi kelompok sasaran. Selain itu, negara menunjuk lembaga penghubung, seperti asosiasi profesi, kamar dagang, dan serikat pengrajin, untuk mendukung pertukaran data dan proses integrasi peserta, sesuai dengan pendekatan kemitraan kelembagaan yang direkomendasikan ISSA.

Strategi pendaftaran pekerja informal di Maroko bertumpu pada tiga pendekatan utama, yaitu: (1) pertukaran data dengan badan penghubung untuk mengidentifikasi dan memverifikasi calon peserta; (2) penyederhanaan proses pendaftaran dan integrasi administratif; serta (3) perluasan cakupan kepada anggota keluarga pekerja sebagai bagian dari perlindungan sosial yang komprehensif. Pendekatan terintegrasi ini memungkinkan

percepatan perluasan cakupan sekaligus menjaga konsistensi administrasi dan kualitas pelayanan.

Selain itu, CNSS memanfaatkan digitalisasi layanan dan perluasan jaringan kemitraan operasional untuk mempercepat pendaftaran, pengelolaan iuran, serta akses layanan bagi kelompok yang baru terintegrasi (ISSA 2023). Pengalaman Maroko menunjukkan bahwa pendekatan bertahap yang didukung oleh reformasi regulasi, digitalisasi administrasi, dan kemitraan kelembagaan dapat mempercepat integrasi pekerja informal ke dalam sistem jaminan sosial secara lebih terstruktur dan berkelanjutan.

5. TOGO

Menurut ILO, sekitar 92,8% tenaga kerja di Togo bekerja di sektor informal, yang menunjukkan tingginya kerentanan terhadap guncangan ekonomi dan risiko sosial. Sejak mengadopsi Kode Jaminan Sosial baru pada tahun 2011, Togo melakukan reformasi untuk memperluas cakupan sistem jaminan sosial nasional yang dikelola oleh *Caisse Nationale de Sécurité Sociale* (CNSS) agar mencakup pekerja informal. Namun, pada tahap awal, perluasan ini menghadapi hambatan akibat keterbatasan regulasi teknis, sehingga implementasi berjalan lambat dan memerlukan penyesuaian kebijakan lanjutan (ISSA 2023).

Mekanisme pendaftaran resmi bagi pekerja informal dan pekerja rumah tangga mulai dioperasikan secara penuh pada September 2021. Melalui mekanisme ini, pekerja informal dapat mendaftarkan diri ke dalam sistem jaminan sosial nasional dengan prosedur yang disederhanakan dan memperoleh nomor jaminan sosial sebagai dasar akses terhadap manfaat, khususnya tunjangan keluarga dan jaminan pensiun hari tua. Langkah ini menandai fase penting dalam integrasi pekerja informal ke dalam sistem perlindungan sosial nasional.

Meskipun demikian, pekerja informal diwajibkan menanggung iuran secara penuh sebesar 19,5% dari pendapatan yang dilaporkan, tanpa kontribusi pemberi kerja sebagaimana pada pekerja formal. Tingkat iuran ini relatif tinggi bagi pekerja dengan pendapatan tidak tetap dan berpotensi membatasi partisipasi. Selain itu, cakupan manfaat yang tersedia bagi pekerja informal masih terbatas dan belum sepenuhnya setara dengan perlindungan bagi pekerja formal, khususnya dalam aspek risiko ketenagakerjaan lainnya. Terlepas dari tantangan tersebut, perluasan cakupan di Togo merupakan hasil dari proses reformasi jangka panjang yang melibatkan pemerintah, lembaga jaminan sosial, dan mitra internasional (Afshar 2022).

Diskusi

Pedoman dan praktik baik ISSA menyediakan kerangka operasional untuk memperluas cakupan jaminan sosial bagi kelompok yang sulit dijangkau. Dalam konteks Indonesia, kerangka ini

relevan bagi BPJS Ketenagakerjaan sebagai penyelenggara jaminan sosial ketenagakerjaan nasional, yang menghadapi tantangan perluasan cakupan pada kelompok missing middle. Dengan lebih dari 60% angkatan kerja berada di sektor informal, BPJS Ketenagakerjaan dihadapkan pada kebutuhan untuk menyeimbangkan peningkatan partisipasi, kapasitas administratif, dan keberlanjutan pembiayaan. Temuan lintas negara menunjukkan bahwa perluasan cakupan tidak cukup bergantung pada desain manfaat, tetapi sangat ditentukan oleh strategi administratif dan pendekatan implementasi yang adaptif di tingkat penyelenggara.

Hasil studi komparatif mengindikasikan bahwa penyederhanaan pendaftaran dan mekanisme pengumpulan iuran oleh BPJS Ketenagakerjaan merupakan prasyarat utama peningkatan partisipasi pekerja informal. Fleksibilitas frekuensi pembayaran, penyesuaian besaran iuran terhadap karakteristik pendapatan, serta pemanfaatan kanal digital berpotensi menurunkan hambatan administratif dan biaya transaksi. Namun, pengalaman lintas negara juga menunjukkan bahwa efektivitas strategi ini sangat bergantung pada kemampuan lembaga penyelenggara (dalam hal ini BPJS Ketenagakerjaan) untuk menjaga kepatuhan iuran dan konsistensi administrasi dalam jangka panjang.

Selain desain administratif, strategi penjangkauan melalui kemitraan kelembagaan yang difasilitasi oleh BPJS Ketenagakerjaan muncul sebagai faktor kunci. Pengalaman Maroko dan Togo menunjukkan bahwa kolaborasi dengan organisasi sektoral dan jaringan lokal membantu identifikasi kelompok sasaran serta mempercepat integrasi pekerja informal ke dalam sistem. Dalam konteks Indonesia dengan karakteristik pekerja informal yang heterogen dan tersebar, penguatan kemitraan BPJS Ketenagakerjaan dengan pemerintah daerah, asosiasi profesi, koperasi, dan organisasi masyarakat berpotensi memperluas jangkauan layanan sekaligus meningkatkan legitimasi dan kepercayaan terhadap institusi penyelenggara.

Selain itu, pengembangan layanan bergerak atau titik layanan temporer di lokasi dengan konsentrasi tinggi pekerja informal, seperti pasar tradisional, sentra UMKM, pelabuhan perikanan, atau kawasan industri kecil, dapat menjadi strategi yang adaptif. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip dalam Pedoman ISSA yang menekankan pentingnya mendekatkan layanan kepada kelompok sasaran untuk menurunkan hambatan administratif dan biaya transaksi.

Digitalisasi berperan sebagai faktor penting dalam memperluas cakupan, khususnya melalui transformasi layanan BPJS Ketenagakerjaan untuk pendaftaran, pembayaran iuran, dan akses informasi manfaat. Pemanfaatan layanan berbasis perangkat seluler dapat mengurangi hambatan geografis dan meningkatkan efisiensi administrasi. Namun, temuan studi ini menegaskan bahwa digitalisasi hanya efektif apabila didukung oleh kualitas data yang memadai, interoperabilitas sistem, serta tata kelola data yang kuat di tingkat penyelenggara.

Temuan lainnya menunjukkan bahwa rendahnya partisipasi tidak selalu disebabkan oleh keterbatasan kemampuan membayar iuran, tetapi juga oleh kurangnya informasi dan kepercayaan terhadap sistem. Strategi komunikasi yang efektif perlu menggunakan pesan yang sederhana, relevan, dan disampaikan dalam bahasa yang mudah dipahami, termasuk bahasa atau dialek lokal di daerah tertentu. Saluran komunikasi juga perlu disesuaikan dengan karakteristik kelompok sasaran, seperti radio komunitas, media sosial, kolaborasi dengan tokoh masyarakat, serta interaksi langsung melalui asosiasi profesi atau komunitas kerja. Pendekatan ini dapat membantu membangun kesadaran, meningkatkan literasi jaminan sosial, dan memperkuat kepercayaan terhadap institusi penyelenggara.

Dalam kerangka ISSA, perluasan cakupan tidak hanya dipahami sebagai peningkatan jumlah peserta, tetapi juga sebagai peningkatan kualitas administrasi dan keberlanjutan pembiayaan. Oleh karena itu, BPJS Ketenagakerjaan perlu mengintegrasikan strategi administratif, inovasi teknologi, serta penguatan kemitraan lokal secara lebih terkoordinasi. Pendekatan ini memungkinkan perluasan cakupan dilakukan secara lebih inklusif sekaligus menjaga stabilitas sistem dalam jangka panjang.

Selanjutnya, temuan penelitian ini menunjukkan bahwa pengembangan skema jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia perlu difokuskan pada penyederhanaan administrasi dan strategi komunikasi yang efektif. Perluasan cakupan mensyaratkan kejelasan definisi kelompok sasaran serta pemanfaatan data sosial ekonomi untuk mendukung desain skema yang adaptif terhadap karakteristik pekerja informal.

Pengalaman lintas negara mengindikasikan bahwa kemitraan dengan organisasi lokal dan pemanfaatan teknologi seluler berperan penting dalam meningkatkan jangkauan dan aksesibilitas layanan. Di saat yang sama, keberlanjutan pembiayaan menuntut keseimbangan antara keterjangkauan iuran dan stabilitas fiskal, termasuk melalui pendekatan pembiayaan campuran dan fleksibilitas kontribusi.

Studi ini juga menunjukkan bahwa fokus pada perlindungan hari tua dapat berfungsi sebagai pintu masuk strategis dalam memperluas partisipasi pekerja informal. Manfaat pensiun relatif lebih mudah dipahami sebagai perlindungan pendapatan jangka panjang, sehingga berpotensi membangun kepercayaan awal terhadap sistem jaminan sosial. Namun, efektivitas pendekatan ini sangat bergantung pada penyederhanaan mekanisme kepesertaan, fleksibilitas pembayaran iuran, serta konsistensi kerangka regulasi dan komunikasi publik.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan menganalisis strategi perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia dengan menggunakan *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension* sebagai kerangka analitis utama. Hasil analisis menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah menyediakan akses bagi pekerja informal terhadap beberapa program, seperti Jaminan Hari Tua, Jaminan Kecelakaan Kerja, dan Jaminan Kematian, masih terdapat kesenjangan cakupan yang signifikan, khususnya dalam perlindungan terhadap risiko kehilangan pekerjaan dan pensiun berbasis manfaat berkala. Tantangan utama juga berada pada kelompok *missing middle*, yaitu pekerja yang tidak tergolong miskin tetapi memiliki kapasitas kontribusi yang terbatas.

Analisis praktik administratif berbagai negara menunjukkan bahwa perluasan cakupan yang efektif tidak hanya bergantung pada desain manfaat, tetapi juga pada strategi implementasi administratif. Pengalaman Argentina, Jerman, Kamerun, Maroko, dan Togo menegaskan pentingnya pendekatan yang kontekstual, penguatan kemitraan kelembagaan, digitalisasi layanan, serta integrasi data dalam menjangkau pekerja informal. Studi ini menunjukkan bahwa tidak terdapat satu model universal; keberhasilan perluasan cakupan sangat dipengaruhi oleh kapasitas institusional dan desain administrasi yang adaptif di masing-masing negara.

Berdasarkan kerangka ISSA dan temuan komparatif tersebut, penelitian ini merumuskan sejumlah implikasi kebijakan bagi Indonesia, khususnya terkait penyederhanaan prosedur pendaftaran dan pengumpulan iuran, penguatan kemitraan dengan organisasi lokal, pemanfaatan layanan digital berbasis seluler, serta pengembangan strategi komunikasi yang lebih terarah. Selain itu, pendekatan bertahap, termasuk penguatan skema perlindungan hari tua sebagai pintu masuk partisipasi, dapat menjadi strategi yang realistis dalam meningkatkan partisipasi tanpa mengabaikan prinsip keberlanjutan pembiayaan.

Kontribusi utama penelitian ini terletak pada integrasi antara kerangka normatif ISSA *Guidelines* dengan analisis praktik baik lintas negara yang dikaitkan secara langsung dengan konteks kelembagaan dan demografis Indonesia. Pendekatan ini memberikan perspektif operasional yang lebih konkret dibandingkan studi yang hanya bersifat normatif atau deskriptif, sehingga memperkaya literatur mengenai perluasan cakupan jaminan sosial berbasis kontribusi di negara berkembang dengan sektor informal yang besar.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan penelitian, perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia memerlukan kebijakan yang berfokus pada penyederhanaan administrasi, penguatan

kemitraan, dan strategi komunikasi yang efektif. Langkah awal yang penting adalah kejelasan definisi kelompok pekerja informal serta pemanfaatan data sosial ekonomi untuk mendukung perancangan skema yang sesuai dengan karakteristik pendapatan dan sebaran sektor informal.

Penguatan kemitraan dengan pemerintah daerah, asosiasi profesi, koperasi, dan organisasi masyarakat menjadi instrumen strategis untuk memperluas jangkauan layanan. Pengalaman lintas negara menunjukkan bahwa kemitraan kelembagaan berperan penting dalam identifikasi calon peserta, sosialisasi program, serta fasilitasi pendaftaran, terutama bagi kelompok pekerja informal yang tersebar dan heterogen.

Pemanfaatan teknologi digital, khususnya layanan berbasis perangkat seluler, perlu terus diperkuat untuk menurunkan hambatan administratif dan biaya transaksi. Digitalisasi yang efektif mensyaratkan sistem yang ramah pengguna, integrasi data antar-lembaga, serta tata kelola data yang memadai agar perluasan cakupan dapat berlangsung secara efisien dan berkelanjutan.

Dari sisi pembiayaan, desain skema perlu menyeimbangkan keterjangkauan iuran dengan keberlanjutan keuangan. Pendekatan pembiayaan campuran, termasuk subsidi iuran selektif atau insentif tertentu, serta mekanisme kepesertaan bertahap dapat meningkatkan partisipasi awal pekerja informal tanpa mengabaikan stabilitas fiskal jangka panjang.

Penelitian ini juga menegaskan bahwa perlindungan hari tua dapat berfungsi sebagai pintu masuk strategis dalam memperluas cakupan jaminan sosial. Manfaat pensiun atau tabungan hari tua relatif mudah dipahami sebagai perlindungan pendapatan jangka panjang, sehingga berpotensi membangun kepercayaan dan partisipasi awal. Dalam konteks Indonesia, penguatan program Jaminan Hari Tua melalui penyederhanaan kepesertaan, fleksibilitas pembayaran iuran, dan transparansi informasi manfaat menjadi langkah penting agar skema ini dapat mendorong perluasan partisipasi pekerja informal secara lebih luas.

Secara keseluruhan, perluasan cakupan jaminan sosial bagi pekerja informal di Indonesia merupakan agenda strategis yang menuntut kombinasi inovasi administratif, adaptasi kebijakan berbasis bukti, serta penguatan kapasitas kelembagaan. Dengan penerapan prinsip-prinsip ISSA secara kontekstual dan bertahap, Indonesia memiliki peluang untuk membangun sistem jaminan sosial yang lebih inklusif dan berkelanjutan, sekaligus menjawab tantangan struktural sektor informal dalam jangka panjang.

Referensi

- Afshar, Cyrus. 2022. *Social Protection for Informal Workers: Trends and Changes—Extending Social Protection for Informal Workers in Togo*. Togo: Women in Informal Employment Globalizing and Organizing (WIEGO).
- Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan Republik Indonesia. 2021. “Indonesia Kerja Keras Tingkatkan Pendapatan Per Kapita.” Diakses 22 Juni, 2024. <https://fiskal.kemenkeu.go.id/files/siaran-pers/file/Siaran%20Pers%20Indonesia%20Kerja%20Keras%20Tingkatkan%20Pendapatan%20Perkapita.pdf>
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2021. “Ekonomi Indonesia Triwulan I 2021 Turun 0,74 % (y-on-y).” Diakses 2 Juni, 2024. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2021/05/05/1812/ekonomi-indonesia-triwulan-i-2021-turun-0-74-%-y-on-y.html>.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2023. *Statistics of Aging Population 2023*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Badan Pusat Statistik (BPS). 2025. *Keadaan Ketenagakerjaan Indonesia Februari 2025*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPJS Ketenagakerjaan. 2022. *BPJS Employment Integrated Report 2022*. Diakses 2 Juni, 2024. <https://www.bpjsketenagakerjaan.go.id/laporan-terintegrasi.html>.
- Conen, Wieteke, dan Karin Schulze Buschoff. 2019. “Precariousness among Solo Self-Employed Workers: A German–Dutch Comparison.” *Journal of Poverty and Social Justice* 27(2):177–197. <https://doi.org/10.1332/175982719X15478021367809>.
- Council of the European Union. 2023. *Council Conclusions on Social Protection for the Self-Employed*. Adopted October 9, 2023. Brussels: Council of the European Union. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13934-2023-INIT/en/pdf>.
- Deutsche Rentenversicherung. 2024. *The German Pension Insurance System*. Berlin: Deutsche Rentenversicherung. <https://www.deutsche-rentenversicherung.de>.
- European Commission. 2023. *Report on the Implementation of the Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed*. Brussels: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/report-implementation-recommendation-access-social-protection-2023-01-31_en.
- European Council. 2019. *Council Recommendation on Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed* (2019/C 387/07). Official Journal of the European Union, November 15, 2019. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A32019H1115%2801%29>.

- Fagnani, Jeanne. 1998. "Helping Mothers to Combine Paid and Unpaid Work—or Fighting Unemployment? The Ambiguities of French Family Policy." *Community, Work & Family* 1(3):297–312. <https://doi.org/10.1080/13668809808414237>.
- Fillion, Emmanuelle, Catherine Barral, Marie Cuenot, dan Pascale Roussel. 2015. "Application de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées: Quels concepts et indicateurs pour une politique inclusive?" *Alter: European Journal of Disability Research* 9(1):1–8. <https://doi.org/10.1016/j.alter.2014.12.002>.
- International Labour Organization (ILO). 2019. *Extension of Social Security to Workers in Informal Employment in the ASEAN Region*. Bangkok: International Labour Organization.
- International Labour Organization (ILO). 2021. *Africa Regional Social Protection Strategy 2021–2025: Towards 40%—A Social Protection Coverage Acceleration Framework to Achieve the SDGs*. Geneva: International Labour Organization.
- International Labour Organization (ILO). 2024. *World Social Protection Report 2024–26*. Geneva: International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/2024-09/WSPR_2024_EN_WEB_1.pdf.
- International Social Security Association (ISSA). 2019. *Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2019 – Cameroon*. Geneva: ISSA.
- International Social Security Association (ISSA) dan U.S. Social Security Administration (SSA). 2020. *Social Security Programs Throughout the World: The Americas, 2019—Argentina*. Washington, DC: U.S. Social Security Administration. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/americas/argentina.html>.
- International Social Security Association (ISSA). 2023. *Good Practices in Social Security: Extension of Social Security to Non-Salaried (Self-Employed) Workers and Persons Unable to Pay Contributions*. Diakses June 22, 2024. <https://www.issa.int/system/files/documents/good-practices/2023/2-Morocco-CNSS-240036.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA). 2022. *ISSA Guidelines on Administrative Solutions for Coverage Extension*. Diakses 30 Juni, 2024. <https://www.issa.int/system/files/documents/2022-10/2-Guidelines%20EXT2022.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA). 2023. *Good Practices in Social Security: Extending Social Security Coverage for Domestic Workers in Argentina*. Diakses 22 Juni, 2024. <https://www.issa.int/system/files?file=documents/good-practices/2023/2-Argentina-SSS-244312.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA). 2023. *Good Practices in Social Security: Public-Private Partnership for the Extension of Social Coverage: Enrolment of Voluntary Insured Persons in*

- Rural Areas*. Diakses 22 Juni, 2024. <https://www.issa.int/system/files/documents/good-practices/2023/2-Cameroon-CNPS-239694.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA). 2023. *Good Practices in Social Security: Extending Social Security Coverage for Domestic Workers in Togo*. Diakses 22 Juni, 2024. <https://www.issa.int/system/files/documents/good-practices/2023/2-Togo-INAM240511.pdf>.
- International Social Security Association (ISSA). 2024. *Social Security for the Self-Employed in Europe: Progress and Developments – February 2024*. Geneva: International Social Security Association. <https://fiapinternacional.org/en/social-security-for-the-self-employed-in-europe-progress-and-developments-issa-february-2024>.
- Künstlersozialkasse (KSK). 2023. *Beitrag*. Wilhelmshaven: Künstlersozialkasse.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2018. *The Future of Social Protection: What Works for Non-Standard Workers?* Paris: OECD.
- Ndongbang Nkanassi, Jean-Jacques. 2025. "Informal Sector Workers and Contributory Social Insurance Schemes: The Case of Cameroon." *Texila International Journal of Management* 11(2). <https://doi.org/10.21522/TIJMG.2015.11.02.Art033>
- Schoukens, Paul. 2022. *Improving Access to Social Protection for the Self-Employed in the EU*. Paper presented at the High-Level Meeting on "Improving Access to Social Protection for the Self-Employed in the EU," European Commission, June 1.
- Social Security Administration dan International Social Security Association. 2018. *Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2018—Germany*. Washington, DC: U.S. Social Security Administration. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2018-2019/europe/germany.html>.
- Tsuruga, Ippei, Simon Brimblecombe, dan Alexandre Landry. 2023. *Unemployment Insurance in Indonesia: Challenges and Recommendations*. Geneva: International Labour Organization.
- Tsuruga, Ippei. 2024. "Indonesia's Recent Social Security Reforms." Diakses 29 Juni, 2024. <https://www.linkedin.com/pulse/indonesias-recent-social-security-reforms-ippei-tsuruga-irenc>.
- World Bank. 2017. *Expanding Social Protection Coverage to the Informal Sector*. Washington, DC: World Bank.