



## KONSEPSI PEMBIAYAAN DAN POLA JAMINAN PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Oleh: Hermawan Wahidin

### PENDAHULUAN

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) pada pasal 91 Ayat (4) bahwa, ketentuan mengenai pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS, akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Kemudian dalam pasal 130 UU ASN, dinyatakan bahwa Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan peraturan pelaksanaannya tetap berlaku sampai ditetapkannya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang yang mengatur mengenai program pensiun PNS. Sesuai dengan ketentuan tersebut maka perlu dilakukan kajian mendalam mengenai bentuk pembiayaan dan sistem jaminan pensiun PNS yang profesional untuk lebih mensejahterakan para PNS dan pensiunan PNS. Program pensiun PNS

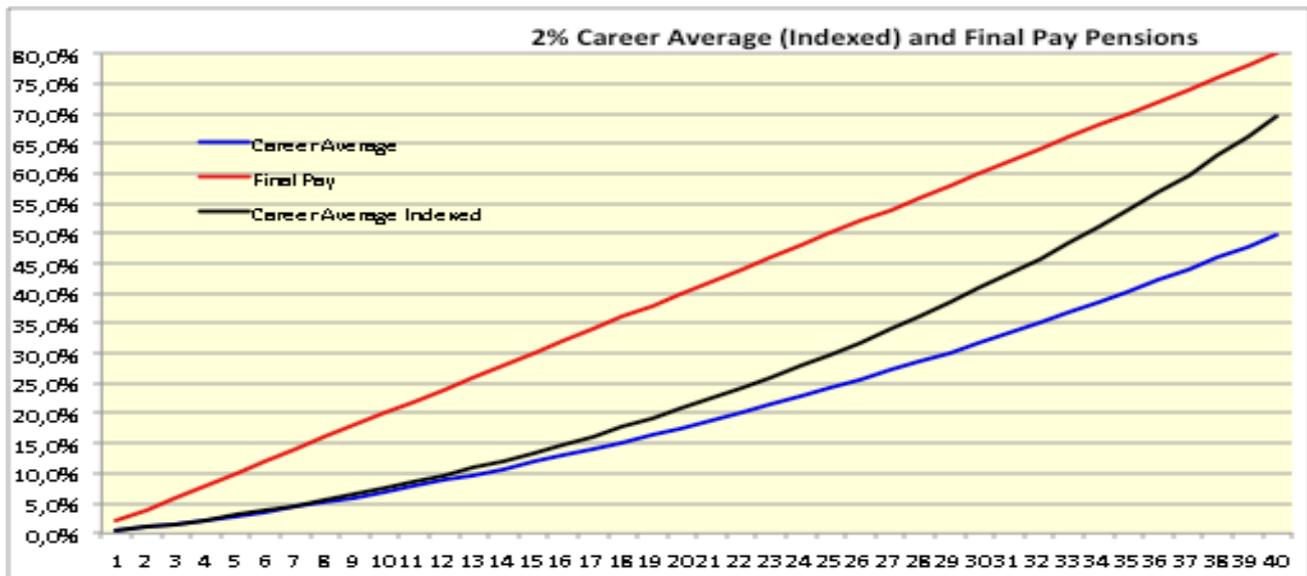
#### Ringkasan Eksekutif

- Undang-Undang ASN mengamanatkan jaminan pensiun PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, hak dan penghargaan atas pengabdian PNS.
- Penyelenggaraan program pensiun saat ini telah memberatkan APBN dan manfaat pensiun PNS sangat kecil dibandingkan penghasilan saat aktif.
- Implementasi kebijakan pensiun PNS terkendala dengan belum selesainya penyusunan RPP Jaminan Pensiun PNS.
- Diperlukan pola baru sistem pembiayaan dan model jaminan pensiun PNS yang efektif dan sesuai dengan karakteristik/sifat jaminan pensiun PNS.

diharapkan tidak menimbulkan kerugian atau penurunan manfaat pensiun yang telah ada dan keberlangsungan program jaminan pensiun yang tidak terlalu membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Terdapat beberapa permasalahan yang ada dalam penyelenggaraan program pensiun saat ini, diantaranya; manfaat pensiun yang diterima PNS (maksimal 75% dari Gaji Pokok terakhir) sangat kecil bila dibanding dengan penghasilan (*take home pay*), belum diatur mengenai pedoman peningkatan manfaat pensiun (sering dikaitkan dengan kebijakan kenaikan gaji/inflasi namun tidak berlaku dalam beberapa tahun terakhir), disharmonisasi pengaturan mengenai program jaminan pensiun dan hari tua yang dikelola Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Ketenaga kerjaan (UU SJSN dan BPJS) dengan UU ASN pembiayaan pensiun yang langsung dibiayai oleh APBN (*pay as you go*) telah mengakibatkan belanja pensiun semakin meningkat. Terjadi pembayaran manfaat pensiun PNS dari tahun 2016 sebesar 66,57 Triliun, dalam kurun waktu 7 (tujuh) tahun mengalami kenaikan sebesar 119% dari beban pembayaran pensiun tahun 2009 (30,44 Triliun). (PT. Taspen. Februari 2017).

Penanggungjawab : Margi Prayitno  
Pimpinan Redaksi : Ajib Rakhmawanto  
Editor : Tobirin  
Design Grafis : Santosa  
Sekretariat : Heri Noviyanto  
Sirkulasi : Hamid Munawan  
Alamat : Jl. Letjend Sutoyo No.12 Cililitan Jakarta Timur  
Telp/e-mail : 021-80887011/puslitbang\_bkn@yahoo.com



## SISTEM PEMBIAYAAN DAN JENIS-JENIS JAMINAN PENSIUN

Terdapat dua sistem pembiayaan jaminan pensiun yang populer digunakan yaitu *fully funded* dan *pay as you go*. Pensiun yang didanai penuh (*fully-funded pensions*) adalah pensiun dibayar dari dana yang dikumpulkan oleh pemberi kerja dan peserta, yang selanjutnya diinvestasikan oleh lembaga pengelola untuk membayar manfaat pensiun. Sedangkan, *pay-as-you-go pensions* (*PAYG pensions*) merupakan sistem pembiayaan pensiun PNS saat ini (dari APBN). Disamping dua jenis sistem pembiayaan tersebut terdapat sistem pembiayaan pensiun lain yaitu *partially funded*.

Pensiun yang didanai sebagian (*partially-funded pensions*) adalah sistem yang dibiayai sebagian di muka untuk membayar kewajiban pensiun para pensiunan di masa depan dan pada saat ini. Sistem ini tidak membayarkan pensiun kepada mereka atau merupakan gabungan atas dua tipe sistem pensiun di atas. Sistem *partially funded* saat ini digunakan pada program jaminan pensiun yang dikelola oleh BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana diatur dalam PP Nomor 46 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua. Program ini dimulai tahun 2015 dan selama 15 tahun ke depan hanya akan mengumpulkan iuran dana pensiun saja, tetapi belum membayarkan manfaat pensiun kepada para pensiunan. Setelah 15 tahun barulah program ini akan dirubah menjadi *fully funded* atau *pay-as-you-go*. Manfaat pensiun akan diberikan kepada peserta yang telah memenuhi masa mengiur 15 tahun. Apabila telah mencapai usia pensiun sebelum masa mengiur 15 tahun maka peserta berhak mendapatkan seluruh akumulasi iurannya ditambah hasil pengembangannya. Terdapat beberapa jenis-jenis program jaminan pensiun yang berlaku saat ini diantaranya:

*Pertama*, program pensiun iuran pasti/*Defined Contribution (DC)*, dimana setiap anggota membayar kedalam sebuah akun dengan jumlah tetap tertentu dari penghasilannya untuk diinvestasikan dan diakumulasikan sampai yang bersangkutan pensiun. Pada saat pensiun, yang bersangkutan membeli produk anuitas atau menerima pembayaran berkala dari saldo dananya. Dalam sistem DC, peserta menanggung tingkat risiko jika terjadi kegagalan investasi. Besarnya manfaat pensiun yang diterima tergantung seberapa besar iuran yang dikumpulkan, tingkat investasi, dan lama bekerja.

*Kedua*, Program Pensiun Manfaat Pasti/*Defined Benefit (DB)* adalah suatu program yang manfaat pensiunnya tidak didasarkan pada akumulasi dari iuran-iuran, tetapi pada suatu rumusan tertentu yang ditetapkan di muka, yang dikaitkan dengan masa kerja atau masa iuran dan penghasilan (terakhir, beberapa tahun terakhir, atau rata-rata selama bekerja). Dalam sistem DB risiko pendanaan dibebankan kepada pemerintah melalui peningkatan persentase iuran. Formula yang umum digunakan untuk menentukan besarnya manfaat pensiun untuk program pensiun manfaat pasti, diantaranya:

- *Final Earning Pension Plan*, yaitu perhitungan besarnya manfaat pensiun berdasarkan persentase tertentu dari gaji terakhir peserta pada saat mencapai usia pensiun yang biasanya ditetapkan maksimum masa kerja (*past services*), seperti pada program pensiun PNS saat ini. Beberapa kelemahan sistem ini yaitu menimbulkan defisit untuk pendanaan program pensiun jika terjadi perubahan yang signifikan terhadap salah satu faktor misalnya kenaikan gaji yang cukup besar, perubahan sistem penggajian, pengakuan masa kerja bawaan sebagai masa kerja pensiun, dan pengangkatan honorer.
- *Career Average Earning*, yaitu perhitungan besarnya manfaat pensiun dihitung dari persentase tertentu terhadap masa kerja dan penghasilan rata-rata selama masa karier pegawai. Sistem ini telah digunakan pada program jaminan pensiun BPJS dengan formulasi manfaat pensiun pegawai:  $1\% \times \text{masa iur} \times \text{rata-rata upah}$ .
- *Indeks Career Average (ICA) Earning*, yaitu perhitungan besarnya manfaat pensiun dihitung dari persentase tertentu terhadap masa kerja dan penghasilan rata-rata selama masa karer pegawai, yang dinaikkan atau disesuaikan berdasarkan indeks penyesuaian tertentu yang ditetapkan.

## KONSEPSI JAMINAN PENSIUN PNS

Seperti yang telah dijelaskan dalam UU ASN dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS bahwa jaminan pensiun PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Oleh karena itu, terdapat beberapa hal yang dapat dipertimbangkan dalam penyusunan RPP Jaminan Pensiun PNS yaitu:



**JAMINAN PENSIUN DAN HARI TUA PNS  
(UU ASN dan PP No.11/2017)**

*Pertama*, sistem pendanaan/pembiayaan menggunakan *partially funded – pay as you go*. Metode *fully funded* tidak selalu dapat mengurangi beban pendanaan, apabila tingkat kenaikan gaji lebih besar dari tingkat hasil investasi riil, terjadi lonjakan pegawai yang memasuki usia pensiun, maka program pensiun yang menggunakan metode *fully funded* cenderung lebih mahal. Program pensiun yang diselenggarakan oleh negara, pada umumnya tidak harus ada pendanaannya, karena keberadaan negara berlangsung untuk waktu yang tidak terbatas. Sebagian negara menerapkan *partially*

*funding* untuk mengurangi beban APBN dalam membayarkan manfaat pensiun. Di samping itu, untuk mengharmonisasikan program jaminan pensiun BPJS dapat dipertimbangkan sistem *partially funded* untuk membiayai program jaminan pensiun PNS.

*Kedua*, sistem pensiun menggunakan *DB-Index Career Average (DB-ICA)*. Jaminan pensiun yang diselenggarakan oleh negara dapat berupa sistem DB yang dirancang sedemikian rupa agar dapat bertahan dan berlangsung lama dengan sendirinya (*self sustaining*) karena adanya hukum bilangan besar (*law of large numbers*) dan keberadaan negara berlangsung untuk waktu yang tidak terbatas. DB-ICA telah digunakan oleh banyak negara dan jauh lebih aman (*sustainable*) dibandingkan *final pay*. Program ini memiliki beberapa karakteristik yaitu dasar pensiun dapat menggunakan penghasilan yang secara otomatis disesuaikan melalui pemberian bunga atas iuran-iuran (dalam sistem ICA, penyesuaian dilakukan melalui indeks penyesuaian terhadap penghasilan), tidak ada risiko lonjakan penghasilan seperti pada formulasi *final pay* sehingga defisit dapat dikendalikan lebih baik, dan tidak memerlukan biaya investasi dan biaya administrasi yang tinggi.

*Ketiga*, peningkatan manfaat pensiun menggunakan indeks inflasi dan meningkatkan batas usia pensiun. Dalam program jaminan pensiun BPJS Ketenagakerjaan, manfaat program pensiun tahun selanjutnya dihitung sebesar manfaat pensiun sebelumnya dikali faktor indeksasi dari tingkat inflasi umum

tahun sebelumnya. Atas hal tersebut, dalam sistem Jaminan Pensiun PNS perlu ada ketentuan yang mengatur kenaikan manfaat pensiun PNS sehingga kesejahteraan pensiunan lebih terjamin mengikuti kenaikan tingkat inflasi umum. Sangat penting untuk menetapkan usia pensiun yang wajar sebagai bagian dari upaya untuk mengendalikan biaya dan tingkat iuran yang diperlukan agar pembiayaan program pensiun dapat terus berlangsung untuk jangka waktu yang lama (*sustainable*).

## Raising the Retirement Age

A proposal in Australia would make the nation's official retirement age the highest in the world

### Official retirement ages in developed nations

Highest		Lowest	
Australia (proposed)	70	South Korea	60
Norway	67	Turkey <sup>2</sup>	60
Iceland	67	Slovak Republic <sup>2</sup>	62
Israel <sup>2</sup>	67	Czech Republic <sup>2</sup>	62
Italy <sup>2</sup>	66	Estonia <sup>2</sup>	63
Ireland	66	Slovenia <sup>2</sup>	63
United States	66		

1-Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and G20 countries

2-Ages for women are lower

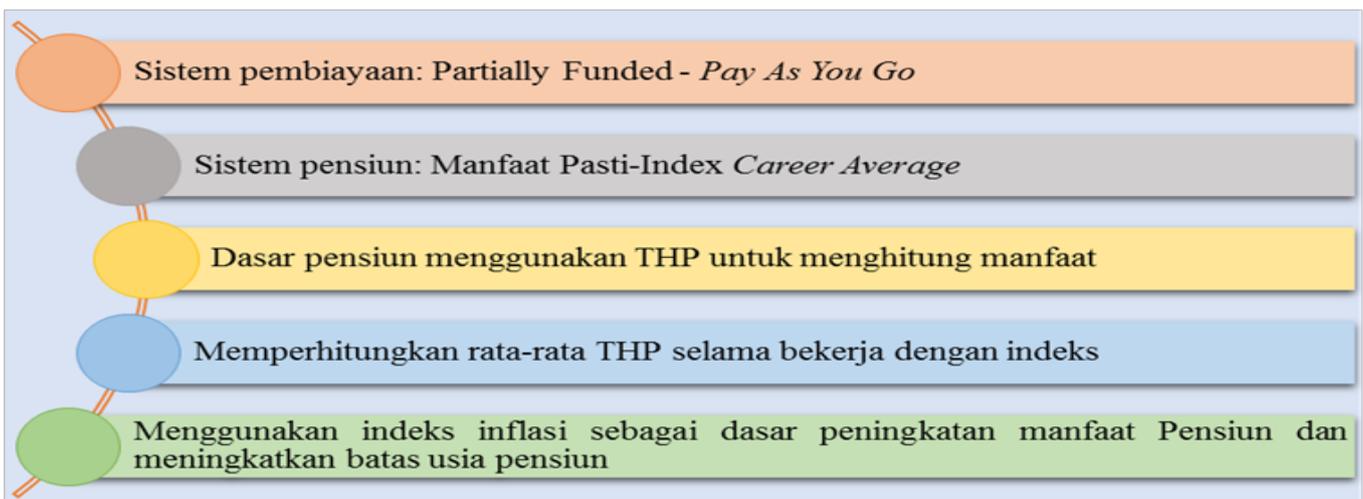
Source: OECD, October, 2013

Bloomberg Visual Data

## PENUTUP

Penggunaan sistem pendanaan/pembiayaan *partially funded – pay as you go* merupakan langkah awal untuk mereformasi program pensiun PNS yang dapat mengurangi beban APBN untuk membiayai program pensiun. Selain itu sistem pensiun DB-ICA dan menyesuaikan indeks inflasi dan BUP, maka kesejahteraan para PNS dan pensiunan semakin meningkat serta menjamin keberlangsungan program jaminan pensiun untuk jangka waktu yang lama (*sustainable*).

## REKOMENDASI KEBIJAKAN



## DAFTAR PUSTAKA

- Arifianto, A. 2004, *Reformasi Sistem Jaminan Sosial di Indonesia: Sebuah Analisis Atas Undang-Undang Jaminan Sosial Nasional (RUU Jamsosnas)*. Jakarta: Lembaga Penelitian Semeru.
- Steven, Tanner. 2004, *SJSN: Jaminan Pensiun Sebuah Catatan*, Jakarta: Dayamandiri Dharmakonsulindo.
- Mitchell Wiener, Iene Muliati, and Yves Guérard. 2012, *Civil Service Retirement Programs For a New Era: A Report Prepared for the Government of Indonesia World Bank*

