



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS SISTEM *PAY AS YOU GO* SEBAGAI SISTEM
PEMBIAYAAN PROGRAM PENSIUN PEGAWAI
NEGERI SIPIL (PNS) DI INDONESIA**

SKRIPSI

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu
Administrasi di bidang Ilmu Administrasi Negara**

**KRISNASARI
0806396986**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK
PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
KEKHUSUSAN SUMBER DAYA MANUSIA
DEPOK
JULI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya sendiri
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar**

Nama : Krisnasari

NPM : 0806306086

Tanda Tangan : 

Tanggal : 03 Juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Krisnasari
NPM : 0806396986
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul Skripsi : Analisis Sistem *Pay As You Go* Sebagai Sistem
Pembiayaan Program Pensiun Pegawai Negeri
Sipil (PNS) di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi pada Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing
Lina Miftahul Jannah, S. Sos., M. Si.

Penguji
Drs. Muh Azis Muslim, M. Si.

Ketua Sidang
Dr. Waluyo Imam Isworo, M.Ec (PA).

Sekretaris Sidang
Wahyu Mahendra, S.I.A

Ditetapkan di : Depok
Tanggal : 03 Juli 2012

KATA PENGANTAR

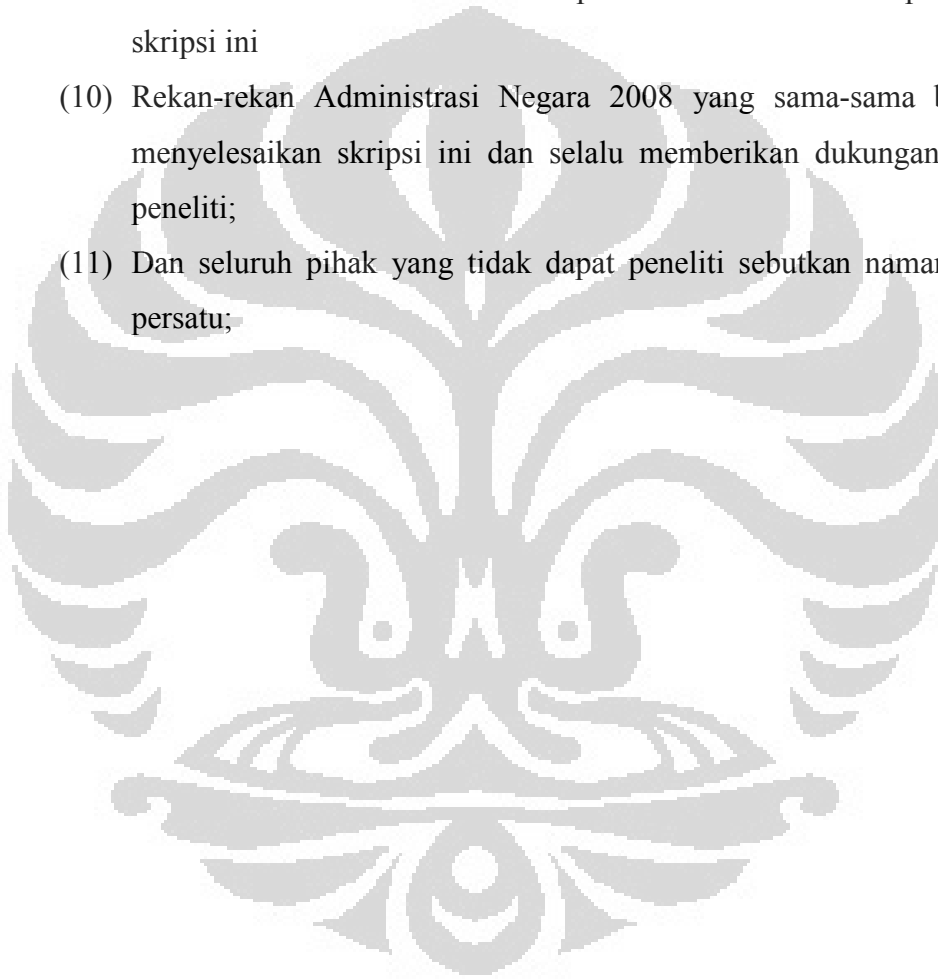
Alhamdulillah rabbil ‘alamiin. Puji Syukur kepada-Mu Rabb, Tuhan sekalian alam. Atas segala rahmat dan karunia-Mu akhirnya penulis mampu menyelesaikan skripsi dengan judul ”Evaluasi Sistem *Pay As You Go* Sebagai Sistem Pembiayaan Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia” ini dapat peneliti selesaikan. Tiada daya dan upaya melainkan atas pertolongan dan kuasa-Mu. Shalawat serta salam semoga senantiasa tercurah penuh untuk Muhammad SAW, uswah dan qudwah pilihan Allah, pembawa umat manusia dari kegelapan menuju terang benderang.

Penulis amat menyadari bahwa tanpa bantuan berbagai pihak, maka tidak mungkin rasanya skripsi ini bisa selesai. Oleh karenanya, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

- (1) Prof. Dr. Bambang Shergi Laksmono, M.Sc, selaku Dekan FISIP UI;
- (2) Dr. Roy Valiant Salomo, M.Soc.Sc, selaku Ketua Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (3) Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksom, M.Si, selaku Ketua Program Sarjana Reguler dan Kelas Pararel, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (4) Drs. Achmad Lutfi, M.Si, selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara, Departemen Ilmu Administrasi FISIP UI;
- (5) Lina Miftahul Jannah, S. Sos, M.Si, selaku pembimbing akademis dan pembimbing skripsi peneliti yang telah banyak memberikan arahan dan bimbingan selama perkuliahan maupun penelitian;
- (6) Drs. Muh Azis Muslim, M. Si, selaku penguji sidang skripsi peneliti, Dr. Waluyo Imam Isworo, M.Ec (PA) selaku ketua sidang skripsi dan Wahyu Mahendra, S.I.A selaku sekretaris sidang skripsi peneliti;
- (7) Mama atas atas semua doa, dorongan, dan semangat yang diberikan kepada peneliti sehingga skripsi ini akhirnya bisa diselesaikan;
- (8) Para Narasumber dan Informan yang telah meluangkan waktu untuk wawancara dan berdiskusi yaitu Bapak Wakiran, Selaku Kepala Subdirektorat Tunjangan di BKN, Bapak Nanang Samodra selaku Anggota DPR RI Komisi II , Bapak Mujib selaku Kepala Seksi Pensiun dan THT di Kementerian Keuangan, Bapak Hendar selaku Staf Seksi

Belanja Pegawai yang berbaik hati memberikan data anggaran, Bapak Thawaf, Kepala Manajer Pelayanan di PT Taspen (Persero) yang berbaik hati meminjamkan buku, Mas Wawan selaku aktuaris di Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, BKN dan kepada Mas Tsani, staf seksi pensiun dan THT yang dengan sabar menjelaskan materi yang terkait skripsi saya.

- (9) Para sahabat saya, Dede Indrawati, Ratna Pertiwi, Hesti Pratiwi, Dini Haryani, Puput Rachmani, Salman Al Farisi dan Ilham Maulana yang selalu mendoakan dan membantu peneliti demi kelancaran pengerjaan skripsi ini
- (10) Rekan-rekan Administrasi Negara 2008 yang sama-sama berjuang menyelesaikan skripsi ini dan selalu memberikan dukungan kepada peneliti;
- (11) Dan seluruh pihak yang tidak dapat peneliti sebutkan namanya satu persatu;



**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Krisnasari
NPM : 0806396986
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Departemen : Ilmu Administrasi
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jenis karya : Skripsi

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Analisis Sistem Pay As You Go Sebagai Sistem Pembiayaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia”

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok

Pada tanggal : 03 Juli 2012

Yang menyatakan,



(Krisnasari)

ABSTRAK

Nama : Krisnasari
Program Studi : Ilmu Administrasi Negara
Judul : Analisis Sistem *Pay As You Go* Sebagai Sistem Pembiayaan
Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia

Pelaksanaan sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri ini telah berjalan selama 43 tahun terakhir ini. Permasalahannya adalah belum adanya analisis sistem ini secara menyeluruh dari pemerintah mengenai sistem ini sehingga banyak permasalahan yang muncul. Penelitian ini bertujuan untuk menggambarkan mengenai latar belakang dipilihnya sistem ini, pengaruh sistem ini bagi pemerintah dan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan hubungan lembaga-lembaga pemerintah dalam merumuskan dan menerapkan sistem ini. Pendekatan penelitian yang dilakukan adalah kualitatif dengan metode wawancara mendalam dan studi dokumen. Hasil dari penelitian ini adalah bahwa berdasarkan hasil evaluasi dari sistem *pay as you go* dalam pembiayaan pensiun Pegawai Negeri memiliki banyak permasalahan dari segi pemerintah yaitu pembebanan sepenuhnya pada Anggaran Belanja Pendapatan Negara sehingga sistem ini untuk ke depannya tidak dapat diterapkan lagi sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Kata Kunci: Pensiun, Sistem *Pay As You Go*, Pegawai Negeri Sipil (PNS)

ABSTRACT

Name : Krisnasari
Study Program: Public Administration
Title : Analysis of System Pay As You Go For Funding System
Pension of Civil servants (PNS) in Indonesia

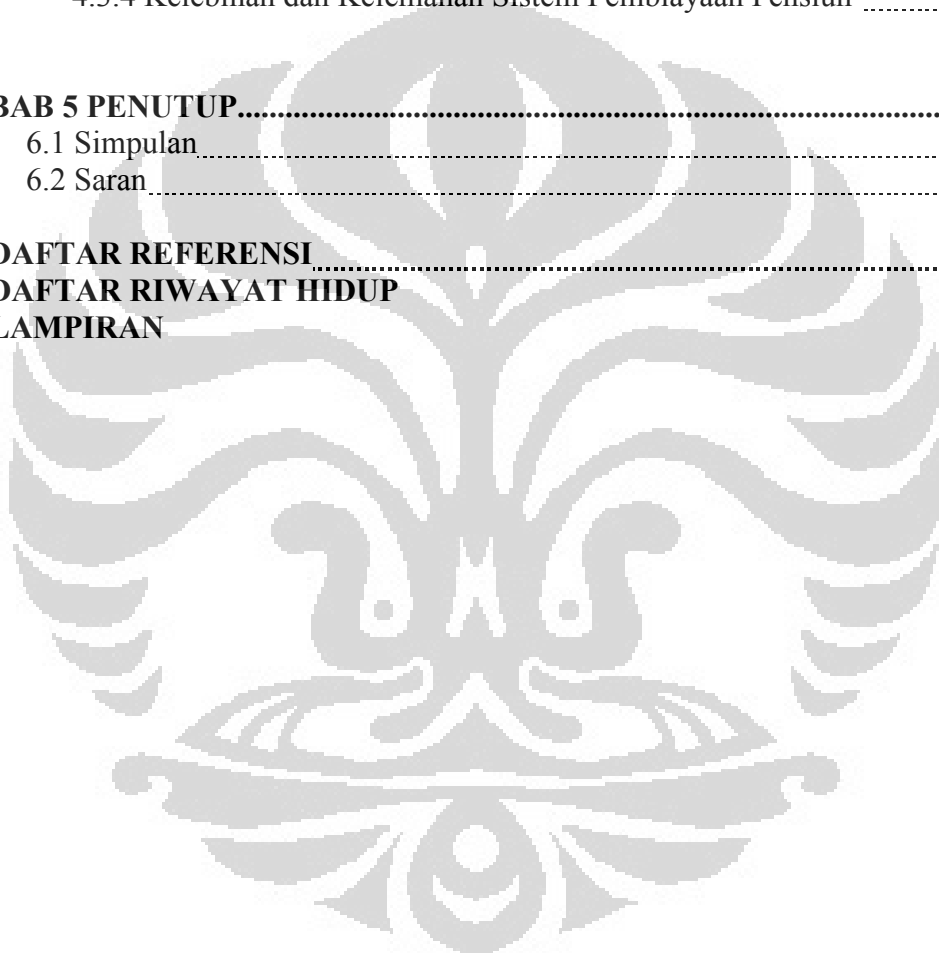
Implementation of the system of pay as you go as civil servants pension financing system has been running for the last 43 years. The problem is the absence of a thorough analysis of the government about this system so many problems arise. This research aims to describe the background of the system chosen, influence of these systems for government and civil servants (PNS) and the relationship of government agencies in formulating and implementing these systems. Approach is a qualitative study conducted by the method of in depth interviews and document studies. The results of this study is that based on the evaluation of pay-as-you-go system of financing pensions in the Civil Service has a lot of problems in terms of the imposition of government entirely on the State Budget Revenue so that the system is for the future no longer applicable as a Civil Service pension financing system civil (PNS)

Keyword: *Pension, Pay As You Go System, Civil Servant*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	v
DAFTAR ISI	vi
DAFTAR TABEL	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR LAMPIRAN	x
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Pokok Permasalahan	8
1.3 Tujuan Penelitian	8
1.4 Signifikansi Penelitian	9
1.5 Sistematika Penelitian	9
BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN	11
2.1 Tinjauan Pustaka	11
2.2 Kerangka Pemikiran	14
2.2.1 Kompensasi	14
2.2.2 Kebijakan Publik	16
2.2.3 Implementasi Kebijakan Publik	20
2.2.4 Evaluasi Kebijakan Publik	21
2.2.5 Pensiun	23
2.2.5.1 Jenis Program Pensiun	24
2.2.5.2 Tujuan Program Pensiun	26
2.2.5.3 Pola Pembiayaan Program Pensiun	28
2.2.5.4 Program Pensiun sebagai Aspek Pengeluaran Pemerintah	31
2.6 Hipotesis Kerja	32
BAB 3 METODOLOGI PENELITIAN	32
3.1 Pendekatan Penelitian	32
3.2 Jenis Penelitian	33
3.3 Metode dan Teknik Analisis Data	34
3.5 Narasumber	35
3.5 Proses Penelitian	36
3.6 <i>Site</i> Penelitian	37
3.7 Keterbatasan Penelitian	37
BAB 4 ANALISIS SISTEM <i>PAY AS YOU GO</i> SEBAGAI SISTEM PEMBIAYAAN PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI INDONESIA	38
4.1 Pelaksanaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS)	38
4.1.1 Kepesertaan	38
4.1.2 Pengelola Pensiun	39

4.1.3 Pembiayaan Pensiun	40
4.1.4 Program Pensiun di Brazil.....	42
4.2. Sistem Pembiayaan Pensiun Pegawai Negeri Sipil	45
4.3 Analisis Sistem <i>Pay As You Go</i> sebagai Sistem Pembiayaan Pensiun PNS	50
4.3.1 Arah kebijakan penetapan system <i>pay as you go</i> sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS	52
4.3.2 Arah Kebijakan Sistem <i>Pay As You Go</i> Dilihat dari Segi Anggaran.....	65
4.3.3 Perlunya reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS dari sistem <i>pay as you go</i> ke sistem <i>fully funded</i>	75
4.3.4 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pembiayaan Pensiun	87
BAB 5 PENUTUP.....	96
6.1 Simpulan.....	96
6.2 Saran.....	96
DAFTAR REFERENSI	98
DAFTAR RIWAYAT HIDUP	
LAMPIRAN	



DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Perbedaan Pelaksana Program Pensiun	3
Tabel 1.2 Rekapitulasi Data Pensiun Pegawai Negeri Sipil Tahun 2008-2012	4
Tabel 2.1 Perbandingan Penelitian	12
Tabel 2.2 Perbandingan antara PPMP dengan PPIP	26
Tabel 2.3 Perbandingan Sistem Pendanaan Pensiun <i>Funded</i> dan <i>Unfunded System</i>	30
Tabel 4.1 Jumlah Peserta Aktif	39
Tabel 4.2 Persamaan dan Perbedaan Program Pensiun di Indonesia dan di Brazil.....	45
Tabel 4.3 Komposisi <i>sharing</i> antara Pemerintah (APBN) dengan PT Taspen Persero (akumulasi iuran PNS).....	49
Tabel 4.4 Belanja Pemerintah Pusat Tahun 2006-2012	66
Tabel 4.5 Komposisi Anggaran Untuk Kontribusi Sosial.....	67
Tabel 4.6 Perbandingan Penerima Manfaat Pensiun Berdasarkan Kelompok Pensiun Per 31 Desember 2011	70
Tabel 4.7 Perbandingan Manfaat Pensiun PNS terhadap Belanja Pegawai Realisasi APBN	71

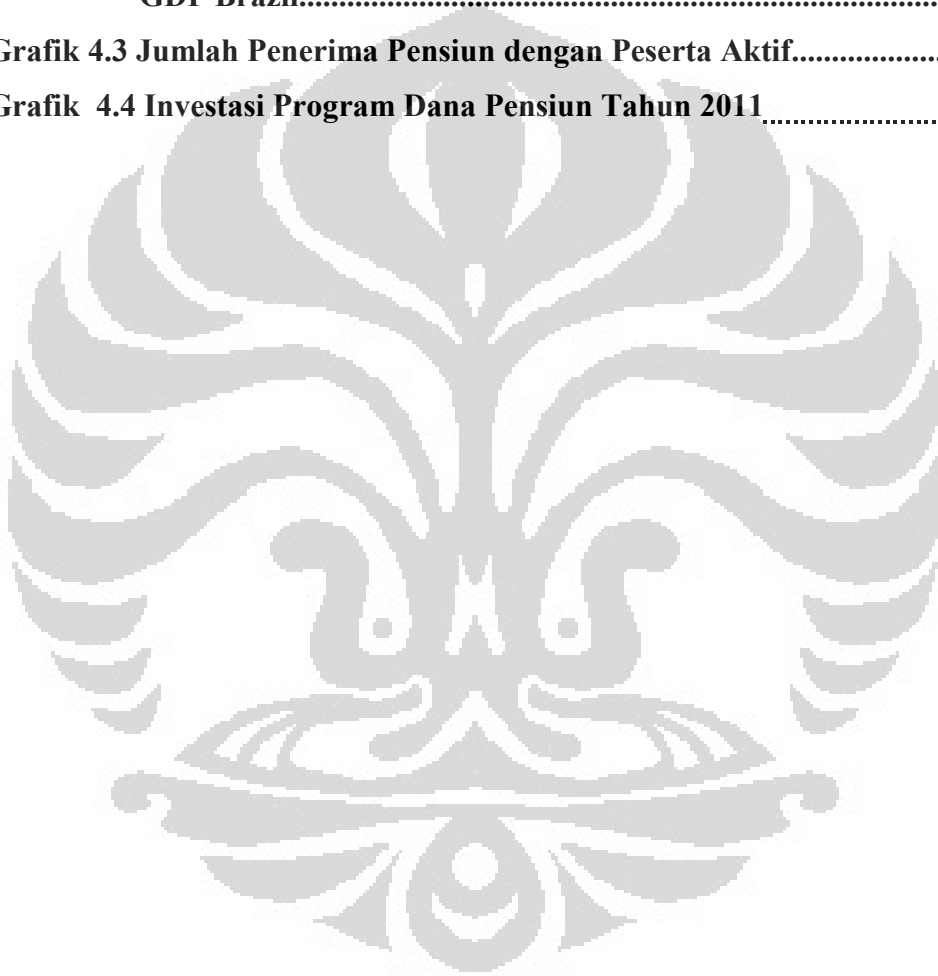
DAFTAR GAMBAR

Gambar 2 Keseluruhan Komponen Kompensasi	16
---	-----------



DAFTAR GRAFIK

Grafik 1.1 Anggaran Program Pensiun PNS.....	7
Grafik 4.1 Aset Dana Pensiun Menurut Jenis Total Sponsor di Brazil- Desember 2003	43
Grafik 4.2 Aset Dana pensiun Swasta dan Publik dari presentase GDP Brazil.....	44
Grafik 4.3 Jumlah Penerima Pensiun dengan Peserta Aktif.....	69
Grafik 4.4 Investasi Program Dana Pensiun Tahun 2011	74



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Sebagaimana dalam pembukaan Undang-undang Dasar Tahun 1945 dinyatakan bahwa tujuan dibentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah untuk menjadikan bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia maju dan sejahtera serta mencerdaskan kehidupan dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, untuk merealisasikan tujuan tersebut, maka diperlukan usaha-usaha untuk memberdayakan seluruh potensi dan aset sumber daya negara Indonesia secara produktif, diantaranya yaitu pengelolaan sumber daya aparatur negara. Dalam tatanan kenegaraan, pengelolaan sumber daya aparatur negara ini telah diatur dalam Undang-undang Kepegawaian Republik Indonesia yakni Undang-undang Republik Indonesia No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan Undang-undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang menyatakan:

“Bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur Negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945”.

Kedudukan pegawai negeri yakni pegawai negeri sipil dalam ketatanan Negara adalah sebagai asset nasional yang sangat vital. Menurut UU Pokok-pokok Kepegawaian di atas, Pegawai Negeri Sipil adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada Pasal 3 ayat (1) menyatakan juga bahwa Pegawai Negeri berkedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil, dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Sehingga dalam menjalankan tugasnya, PNS memiliki fungsi utama yakni sebagai

abdi negara dan abdi masyarakat dengan tugas melaksanakan pelayanan publik. Tak heran jumlah PNS di Indonesia selalu mengalami peningkatan yang signifikan. Dengan alasan bahwa untuk memberikan pelayanan publik secara prima, kuantitas personil harus ditingkatkan. Hingga tahun 2011, jumlah total PNS sudah mencapai 4.708.330 orang, maka ada penambahan jumlah PNS hampir 30% dari tahun sebelumnya sebesar 4.598.100 orang (www.us.finance.detik.com).

Sebagai aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, PNS memiliki kewajiban dan hak yang telah diatur dalam undang-undang tertentu yakni UU Pokok-pokok Kepegawaian pada Pasal 4 dan 7. Kewajiban PNS ini berhubungan dengan segala sesuatu yang wajib dikerjakan atau boleh dilakukan oleh setiap PNS berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewajiban PNS dapat dibagi dua jenis yakni kewajiban yang berhubungan dengan tugas di dalam jabatan. Kewajiban ini terkait dengan tugas pokok dan fungsi unit kerja masing-masing PNS. Kedua, kewajiban yang berhubungan dengan kedudukan PNS pada umumnya. Kewajiban ini terkait dengan kedudukan PNS sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat. Semua kewajiban ini harus dilaksanakan oleh PNS sebagaimana sumpah atau janji PNS yang mereka ucapkan pada saat pengangkatan Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) menjadi PNS. Selain kewajiban yang PNS harus lakukan, PNS juga memiliki hak yang harus diperoleh PNS. Hak-hak PNS adalah sesuatu yang diterima oleh PNS dengan persyaratan-persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, diantaranya yaitu Gaji (gaji PNS, perhitungan masa kerja, kenaikan gaji pokok, tunjangan), Kenaikan Pangkat, Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan, Cuti, Taperum, Tunjangan cacat dan uang duka, Kesejahteraan dan Pensiun. Semua hak tersebut berhak diterima oleh PNS ketika masih menjalankan tugas negara. Ketika sudah tidak menjabat lagi sebagai PNS, PNS tersebut masih bisa menerima haknya sebagai seorang pensiunan PNS.

Pensiun merupakan hak yang diperoleh oleh PNS ketika selesai menjabat sebagai PNS. Berdasarkan UU No 11 tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda menyatakan bahwa pensiun diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai balas jasa terhadap PNS yang telah bertahun-tahun mengabdikan

dirinya kepada negara. Pensiun merupakan salah satu program jaminan hari tua yang diatur oleh pemerintah Indonesia. Secara umum jenis program hari tua atau pensiun di Indonesia terbagi dua yakni yang pertama program pensiun yang dikelola oleh pemerintah seperti Taspen dan Asabri dan kedua program pensiun yang dikelola oleh swasta seperti Jamsostek dan Dana Pensiun. Dibawah ini dapat dilihat perbedaan dari kedua pelaksana program pensiun tersebut:

Tabel 1.1
Perbedaan Pelaksana Program Pensiun

Uraian	Taspen	Asabri	Jamsostek	Dana Pensiun
Jenis Program	Tabungan dan Asuransi PNS	Asuransi ABRI	Tabungan/Jaminan Hari Tua	Tabungan dan Asuransi Hari Tua
Kepesertaan	Wajib	Wajib	Wajib	Sukarela
Dasar Hukum	UU No 8/1974 UU No. 11/1969 PP No.25/1981 PP No. 25/1981	UU No.6/1966 UU No.11/1969	UU No.3/1992	UU No.11/1992
Legal Entity(Penyelenggara)	PT Taspen	PT Asabri	PT Astek	DPPK dan DPLK
Luas Cakupan	PNS kecuali PNS dilingkungan KemHam	Anggota ABRI dan PNS di lingkungan KemHam	Karyawan Swasta dan BUMN	Karyawan Swasta dan BUMN

Sumber: Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara. 2011

Bagi PNS yang sudah diberhentikan jabatannya dengan hormat berhak memperoleh pensiun. Pensiun diberikan kepada PNS dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Hal ini sesuai dengan UU No 43 Tahun 1999 Pasal 32 yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kegairahan bekerja diselenggarakan usaha kesejahteraan PNS, usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan

asuransi pendidikan bagi putra putri PNS. Hak pensiun merupakan jaminan penghasilan pada usia lanjut ketika para PNS sudah tidak mampu bekerja lagi. Pemberian penghargaan atas jasa-jasa Pegawai Negeri tersebut ditetapkan dengan surat keputusan pensiun. Pada tahun 2011 ini, jumlah pensiun PNS diperkirakan sebesar 107.418 orang (lihat tabel 1.2). Jumlah pensiun PNS yang kian tahun kian meningkat membawa permasalahan bagi pengeluaran APBN.

Tabel 1.2
Rekapitulasi Data Pensiun Pegawai Negeri Sipil Tahun 2008-2012

NO	Tahun	GOL I	GOL II	GOL III	GOL IV	JUMLAH
1	2008	1.601	19.507	46.774	33.172	101.054
2	2009	1.730	19.898	50.990	35.012	107.630
3	2010	2.241	22.127	55.684	34.603	114.655
4	2011	1.955	20.594	52.678	32.191	107.418
5	2012	1.919	20.931	61.083	42.022	125.955

Sumber: Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara

Dilihat dari tabel 1.2 di atas mengindikasikan bahwa jumlah pensiun PNS relatif naik. Kenaikan jumlah pensiun PNS tiap tahunnya membawa dampak dalam hal pembayaran pensiun. Pembayaran pensiun PNS ini telah menjadi beban APBN Indonesia. Semakin banyak jumlah pensiun PNS di Indonesia berarti semakin tinggi pengeluaran APBN untuk pembayaran pensiun PNS tersebut. Permasalahan dalam pembayaran pensiun PNS juga disampaikan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Taufiq Effendi periode 2004-2009, beliau mengatakan bahwa:

“Pemerintah akan memperbaiki sistem pembayaran pensiun bagi PNS. Setiap tahun PNS yang pensiun bertambah banyak, kalau tidak diatur lebih baik maka beban negara akan sangat besar. Akan diatur lagi supaya mereka mendapatkan haknya dan negara tidak terbebani. Saat ini pihaknya tengah mengumpulkan masukan dari berbagai pihak untuk menyiapkan

konsep sistem pembayaran pensiun yang lebih baik bagi pegawai negeri sipil. Lebih lanjut ia menjelaskan, setiap tahun pemerintah harus mengeluarkan dana sekitar Rp25 triliun untuk membayar pensiunan pegawai negeri sipil serta janda/dudanya. Jumlah tersebut diperkirakan meningkat setiap tahun. Pada suatu kesempatan ia mengatakan bahwa jika pada 2019 jumlah pegawai negeri sipil yang pensiun mencapai lima juta orang maka pemerintah paling tidak harus mengeluarkan dana Rp6,1 triliun perbulan atau Rp72 triliun per tahun”.(www.antaraneews.com)

Pengeluaran biaya untuk pensiun menjadi beban biaya dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) setiap tahunnya. Hal ini sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda yang berbunyi

” Bagi pegawai negeri/bekas pegawai negeri yang terakhir sebelum berhenti sebagai pegawai negeri atau meninggal dunia, berhak menerima gaji atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah; dibiayai sepenuhnya oleh Negara, sedangkan pengeluaran-pengeluaran untuk pembiayaan itu dibebankan atas anggaran termaksud.”.

Pada pasal ini mengindikasikan bahwa selama belum terbentuknya Lembaga Dana Pensiun tersebut, maka pembiayaan pensiun dibebankan oleh pemerintah melalui APBN. Tetapi jika Lembaga Dana Pensiun sudah terbentuk maka pembiayaan pensiun disertai oleh Lembaga Dana Pensiun tersebut atau yang dikenal dengan *funded system*. Sambil menunggu Lembaga Dana Pensiun terbentuk, pemerintah berkewajiban membiayai pensiun PNS sepenuhnya dengan menggunakan sistem *pay as you go*. Sistem *Pay As You Go* merupakan suatu sistem pembiayaan dengan cara penyediaan dana sebesar pembayaran pensiun bagi pensiunan dan pegawai yang telah jatuh tempo pensiun saat itu, sehingga besarnya iuran sama dengan besarnya manfaat pensiun yang dibayarkan. Dalam sistem ini sumber pendapatan dana pensiun hanya berasal dari penerimaan iuran yang kemudian langsung digunakan untuk pembayaran manfaat pensiun, sehingga tidak mengalami pengembangan melalui sarana investasi. Keuntungan dari metode ini

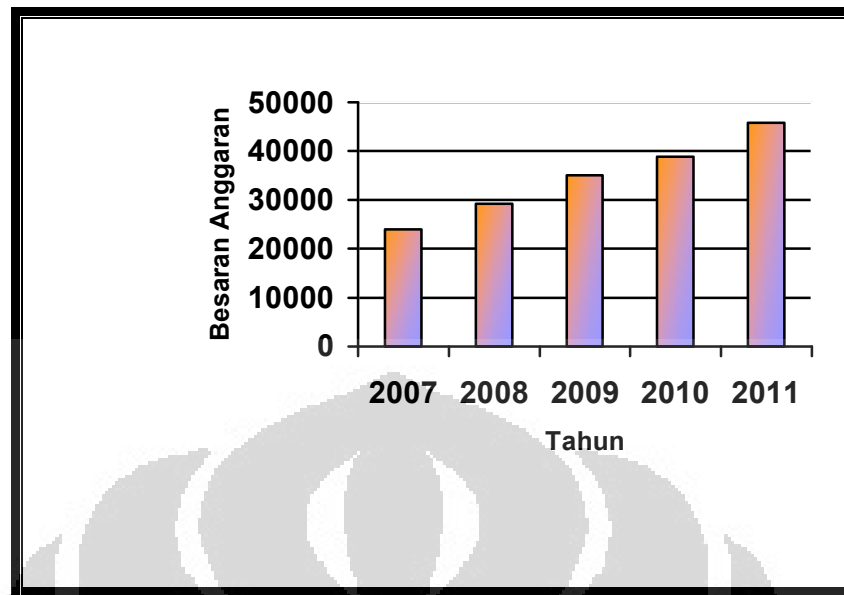
antara lain pengendalian pembayaran terutama penetapan besar pensiun ditangani pemerintah, penganggaran pemerintah, berdasar prakiraan keadaan nyata (*cash basic*), adapun kerugiannya antara lain peningkatan pensiun dari tahun ke tahun, akibat penambahan penerimaan pensiun, sekalipun tidak terdapat kenaikan gaji atau pensiun, peningkatan pembayaran akan terjadi karena lama kehidupan penerima pensiun makin panjang, sejalan dengan peningkatan kesehatan masyarakat terutama bila usia pensiun tidak berubah dan lama pembayaran akan lebih panjang karena adanya pembayaran pensiun bagi tertanggung (isteri/suami dan anak/atau anak-anak).

Implikasi dari penerapan sistem *pay as you go* adalah membengkaknya anggaran belanja pensiun. APBN merupakan sumber pembiayaan program pensiun pegawai negeri sesuai dengan amanat pasal 2, Undang-undang nomor 11 tahun 1969. Setidak-tidaknya ada dua hal yang menyebabkan meningkatnya anggaran pembiayaan pensiun. *Pertama*, karena adanya kenaikan jumlah pensiunan PNS setiap tahunnya. Jumlah penerima pensiun mempunyai kecenderungan meningkat, yang konsekuensinya adalah kenaikan manfaat pensiun yang dibayarkan. Semakin tinggi jumlah penerima manfaat pensiun pegawai negeri maka semakin besar dana yang harus dikeluarkan untuk membayar manfaat pensiun tersebut. *Kedua*, karena adanya kenaikan gaji pokok PNS. Pengaruh atas kenaikan gaji pokok PNS terhadap besaran jumlah biaya untuk program pensiun disebabkan manfaat pensiun yang diterima oleh pensiunan menggunakan presentase atau rumus tertentu yang menurut UU No 11 Tahun 1969 adalah 2,5% dari dasar pensiun tiap-tiap tahun masa kerja.

Grafik 1.1

Anggaran Program Pensiun PNS

(dalam miliar rupiah)



Sumber: hasil olahan peneliti dari laporan PT Taspen (Persero), 2011

Grafik di atas menunjukkan bahwa jumlah anggaran untuk membayar manfaat pensiun PNS meningkat setiap tahunnya. Diperkirakan tahun 2012 jumlah ini akan semakin membesar seiring dengan kenaikan jumlah pensiunan PNS. Peningkatan jumlah anggaran yang terjadi tiap tahunnya dikhawatirkan beberapa pihak dapat menimbulkan resiko finansial cukup besar bagi pemerintah karena pembiayaan pensiun tergantung "sehat" nya APBN. Selain itu, karena besaran manfaat program pensiun ditentukan oleh nilai gaji pokok pegawai, maka mungkin akan menimbulkan kewajiban pemerintah ketika ada kenaikan gaji pokok pegawai dan ini akan berimbas pada meningkatnya jumlah manfaat pensiun lebih besar. Sebab, dalam pelaksanaan program pensiun di Indonesia kemungkinan timbulnya defisit anggaran dapat dikatakan cukup besar karena manfaat pensiun yang akan diberikan program ini cukup besar yaitu secara konsep minimum 75% dari gaji pokok. Sementara kenaikan gaji pokok PNS di Indonesia rata-rata 20% tiap tahunnya. Apabila pemerintah memenuhi kenaikan gaji tersebut maka ada kemungkinan program pensiun PNS memiliki masalah keuangan di masa depan dan ini berarti pemerintah harus menanggung kewajiban pembayaran pensiun yang lebih besar di masa mendatang.

1.2 Pokok Permasalahan

Berdasarkan amanat UU Pokok-pokok Kepegawaian, ada 4 program kesejahteraan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan hidup Pegawai Negeri Sipil (PNS). Program kesejahteraan tersebut melingkupi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan dan asuransi pendidikan bagi putera puteri PNS. Salah satu program kesejahteraan yang berhak diterima oleh PNS ketika sudah berakhir masa jabatannya adalah pensiun. Pensiun merupakan salah satu program kesejahteraan yang banyak menghabiskan anggaran pengeluaran negara. Hal ini terbukti dari pengeluaran APBN untuk membiayai manfaat pensiun Pegawai Negeri pada tahun 2010 sebesar Rp 46 triliun dan diperkirakan akan naik menjadi Rp59 triliun pada tahun 2012. Dana APBN yang diperlukan untuk membayar manfaat pensiun diperkirakan terus meningkat. Terlebih lagi dengan sistem pembiayaan pensiun PNS yang menggunakan sistem *Pay As You Go*. Pelaksanaan sistem *Pay As You Go* yang hingga saat ini telah membebani dana APBN tiap tahunnya, karena disamping harus menyediakan anggaran untuk membayar gaji pegawai, juga harus memenuhi kebutuhan biaya penyelenggaraan program pensiun yang semakin lama semakin besar, bahkan melebihi anggaran untuk pembayaran gaji pegawai. Dengan dilandasi oleh kondisi dan latar belakang masalah yang telah diuraikan sebelumnya, maka perumusan masalah yang ingin diketahui pada penelitian ini, yaitu:

- Bagaimana sistem *Pay as You Go* sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah dan perumusan masalah, maka tujuan dari penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini sebagai berikut:

- Menjelaskan mengenai sistem *Pay As You Go* sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS di Indonesia

1.4 Signifikansi Penelitian

Dalam penelitian ini dan sebagaimana tujuan penelitian di atas, maka signifikansi yang dapat dihasilkan adalah sebagai berikut:

a) Secara Akademis:

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan dukungan pengetahuan dan penggunaan teori-teori dalam bidang kebijakan public untuk menambah wawasan dan informasi secara umum tentang analisis sistem pembiayaan pensiun PNS yakni sistem *Pay As You Go* di Indonesia.

b) Secara Praktis:

Dapat memberikan informasi kepada pembaca mengenai analisis sistem *Pay As You* serta dapat dijadikan sebagai bahan rujukan dan perbandingan bagi pemerintah Indonesia untuk melakukan reformasi mengenai penggunaan sistem pembiayaan pensiun PNS.

1.5 Sistematika Penelitian

Sistematika penulisan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari 6 bab yang masing-masing terdiri dari:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini penulis menjabarkan latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan

BAB II : KERANGKA PENELITIAN

Dalam bab ini penulis menjabarkan teori dan pemikiran dari literatur yang berkaitan dengan masalah penelitian, dalam tinjauan pustaka , kerangka pemikiran dan hipotesis kerja

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini penulis menjabarkan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian, yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis/tipe penelitian, metode dan teknik analisis data, narasumber atau informan, proses penelitian, penentuan *site* penelitian dan keterbatasan penelitian

BAB IV : ANALISIS SISTEM *PAY AS YOU GO* SEBAGAI SISTEM PEMBIAYAAN Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Bab ini berisi tentang deskripsi mengenai program pensiun PNS dan sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*. Bab ini juga akan menjelaskan mengenai analisis sistem *pay as you go* melalui analisis data yang diperoleh pada proses penelitian. Bab ini membahas secara keseluruhan sesuai pokok permasalahan

BAB V : SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab ini merupakan kesimpulan mengenai jawaban dari pertanyaan penelitian disertai dengan rekomendasi yang dapat dijadikan referensi untuk perbaikan di masa mendatang



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

Ada beberapa penelitian yang telah digunakan untuk meneliti mengenai Dana Pensiun dan Program Pensiun sebagai landasan teori yang akan digunakan oleh penelitian Krisnasari dengan judul penelitian Analisis Sistem *Pay As You Go* Sebagai Sistem Pembiayaan Program Pensiun PNS di Indonesia.. Penelitian pertama dilakukan oleh Alifanisa dengan judul penelitiannya yaitu Analisis Posisi Pendanaan Dana Pensiun Terhadap Kenaikan Manfaat Pensiun (Studi Kasus Dana Pensiun PLN Tahun 2008). Pada Tahun 2006 Dana Pensiun PLN melakukan kenaikan Manfaat Pensiun kepada peserta Dana Pensiun sebesar 7% dari besaran Manfaat Pensiun 2005. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan para pensiunan PLN dengan melakukan penyesuaian rumusan besar Manfaat Pensiun dengan kesesuaian asumsi-asumsi aktuarial dengan realita yang ada. Adapun tujuan penelitian tersebut adalah untuk menganalisis posisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008. Kesimpulan dari penelitian tersebut menyatakan bahwa posisi pendanaan Dana Pensiun PLN selama tahun 2008 berada dalam keadaan terpenuhi.

Penelitian kedua dilakukan oleh Bethania Angeliza Puspita S dengan judul penelitian mengenai Implementasi Program Kebijakan Pensiun Dini Atas Permintaan Sendiri (Studi Kasus Pada PT Telkom). PT Telkom memiliki program untuk mengefektifkan dan mengefisienkan kinerja perusahaan dari segi SDM yaitu dengan program restrukturisasi perusahaan berupa perampingan perusahaan dengan mengurangi jumlah karyawan dengan menerapkan program pensiun dini kepada karyawannya. Pada tahun 2007, PT Telkom melaksanakan program restrukturisasi tenaga kerja dengan program pensiun dini dengan memberikan kebebasan kepada 27.000 orang karyawan untuk pensiun dini dengan pertimbangan hierarki organisasi perusahaan dan kesiapan perusahaan untuk menghadapi era kompetisi baru. Adapun tujuan dari penelitian tersebut adalah untuk menganalisis implementasi kebijakan program pensiun dini di PT Telkom.

Untuk lebih detailnya, maka dapat dilihat perbandingan kedua penelitian tersebut dengan penelitian peneliti dalam tabel dibawah ini:

Tabel 2.1
Perbandingan Penelitian

Kategori	Bethania Angeliza Puspita	Alifanisa	Krisnasari
Judul Penelitian	Implementasi Program Kebijakan Pensiun Dini Atas Permintaan Sendiri (Studi Kasus Pada PT Telkom)	Analisis Posisi Pendanaan Dana Pensiun Terhadap Kenaikan Manfaat Pensiun (Studi Kasus Dana Pensiun PLN Tahun 2008).	Analisis Sistem <i>Pay As You Go</i> Sebagai Sistem Pembiayaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia.
Perumusan Permasalahan	Bagaimana implementasi kebijakan program pensiun dini yang diselenggarakan oleh PT Telkom	1. Bagaimana posisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008? 2. Apakah Kenaikan Manfaat Pensiun perlu dilakukan dengan kondisi posisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008?	1. Bagaimana analisis sistem <i>Pay as You Go</i> sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS di Indonesia?
Tujuan Penelitian	Menganalisis implementasi kebijakan program pensiun dini di PT Telkom	1. Menganalisis posisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008 2. Menganalisis apakah perlu dilakukan kenaikan Manfaat Pensiun dengan melihat kondisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008.	1. Menganalisis sistem <i>Pay As You Go</i> sebagai sistem pembayaran pensiun PNS di Indonesia
Kesimpulan	1. Program pensiun dini yang dilaksanakan oleh PT Telkom sudah diimplementasikan dengan baik. Hal ini dilihat dari penurunan jumlah pegawai yang cukup signifikan 2. Hambatan-hambatan yang terdapat dalam pelaksanaan program	1. Posisi pendanaan Dana Pensiun PLN selama tahun 2008 berada dalam keadaan terpenuhi serta kualitas pendanaan masih berada pada tingkatan pertama 2. Keputusan untuk melakukan kenaikan manfaat pension oleh Dana	1. Kebijakan sistem <i>pay as you go</i> yang dipilih oleh pemerintah Indonesia sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS) dilihat dari segi anggaran dan dari segi kebijakan menyatakan bahwa

	<p>pension dini diantaranya masih ada karyawan yang mengajukan pension dini padahal dedikasi mereka masih sangat dibutuhkan oleh Telkom serta masih adanya keterlambatan dalam system administrasi dan pelayanan.</p>	<p>Pensiun PLN perlu dilakukan sesuai dengan kondisi pendanaan Dana Pensiun PLN tahun 2008.</p>	<p>sistem <i>pay as you go</i> sudah tidak cocok lagi dijadikan sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS untuk masa mendatang. Saat ini Undang-undang Nomor 40 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial merupakan upaya pemerintah dalam melakukan perbaikan sistem pembiayaan pensiun PNS. Dalam UU tersebut akan memuat ketentuan bahwa segala program jaminan sosial termasuk program pensiun serta sistem pembiayaan pensiunnya akan diatur dan diselenggarakan oleh BPJS dengan sistem pembiayaan pensiun <i>fully funded</i>.</p>
--	---	---	---

Sumber: Olahan peneliti

Kedua penelitian tersebut memiliki persamaan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti saat ini yakni mengenai Dana Pensiun dan program Pensiun. Perbedaannya adalah bahwa pada penelitian pertama lebih memfokuskan pada peran Dana Pensiun dalam melakukan kenaikan Manfaat Pensiun. Penelitian kedua lebih memfokuskan pada penyelenggaraan program Pensiun Dini di salah satu BUMN Indonesia. Sementara pada penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti memfokuskan mengenai sistem pembiayaan program pensiun yang diatur dalam Dana Pensiun yakni penggunaan sistem *Pay As You Go*.

2.2. Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, kerangka berpikir peneliti dibentuk oleh beberapa konsep, diantaranya adalah konsep mengenai Kompensasi, Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan, Evaluasi Kebijakan, Pensiun, dan Berikut penjelasan mengenai konsep-konsep tersebut.

2.2.1 Kompensasi

Kompensasi merupakan salah satu cara yang dapat digunakan oleh organisasi ataupun perusahaan untuk meningkatkan kepuasan kerja dan prestasi kerja. Ivancevich (2001:286) mengartikan kompensasi sebagai berikut :

“Compensation is the Human Resources Management functions that deals with every type of rewards individuals receive in exchange for performing organizational tasks. It is the major cost of doing business for many organizations at the start of the 21 st century. It is the chief why most individuals seek employment. It is an exchange relationship. Employees trade labor and loyalty for financial and non financial compensation (pay, benefits, service, recognition, etc)”.

Dari pengertian tersebut, kompensasi dapat diartikan sebagai bentuk penghargaan atau imbalan yang diberikan oleh suatu instansi untuk penggantian atas hasil kerja pegawai yang terdiri dari bentuk kompensasi finansial seperti gaji pokok, insentif, tunjangan dan lain-lain, dan kompensasi dalam bentuk non finansial seperti pekerjaan yang menarik minat, tantangan pekerjaan, tanggung jawab, pengakuan yang memadai atas prestasi yang dicapai serta adanya peluang promosi bagi pegawai yang berpotensi.

Menurut Sylvia dalam bukunya yang berjudul *Public Personnel Administration* menyatakan mengenai bentuk-bentuk kompensasi yaitu (Sylvia, 2002: 195).:

“Compensation also includes health and life insurance, retirement, leave packages, vacation, and medical necessity. Compensation also means incentives for performing well and includes individual and group bonuses and permanent pay increase that set superior performers apart from their peers”.

Dari kedua definisi tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa kompensasi merupakan gaji dan upah tetap ditambah fasilitas dan insentif lainnya, baik berupa

financial maupun *non financial* (Prasetya, 2002:213). Selanjutnya, Ivancevich (2001: 287) mengelompokkan kompensasi dalam dua kelompok, yaitu:

- a. Kompensasi finansial yang terdiri dari:
 1. penerimaan langsung yang merupakan penerimaan yang diterima karyawan dalam bentuk upah, *salary*, tunjangan, bonus, atau komisi
 2. Penerimaan tidak langsung atau benefit yang merupakan semua reward yang tidak termasuk dalam penerimaan langsung seperti asuransi, pensiun, jaminan bagi keluarga dan lain-lain.
- b. Kompensasi non finansial yang merupakan penerimaan yang diterima pegawai dalam bentuk pujian, penghargaan dan pengakuan yang mempengaruhi motivasi, produktivitas dan kepuasan kerja.

Menurut Handoko (1992: 156) ada beberapa tujuan dari kompensasi, di antaranya yaitu:

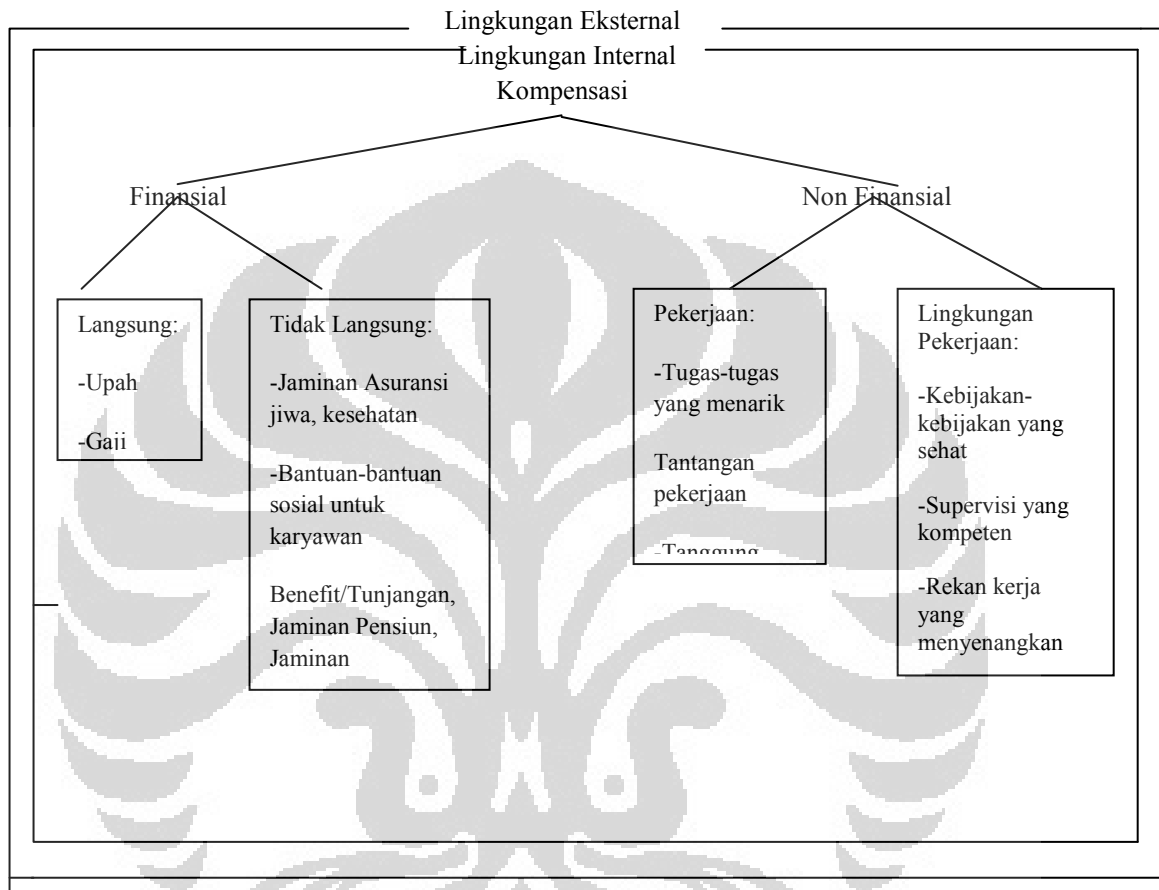
1. memperoleh tenaga yang berkualitas, kompensasi perlu diterapkan cukup tinggi untuk menarik para pelamar karena perusahaan bersaing dalam pasar tenaga kerja.
2. mempertahankan karyawan yang ada. Bila tingkat kompensasi tidak kompetitif, maka akan banyak karyawan yang berkualitas akan keluar
3. menjamin keadilan
4. menghargai perilaku yang diinginkan
5. mengendalikan biaya, kompensasi yang rasional membantu organisasi mendapatkan dan mempertahankan sumber daya manusia pada tingkat biaya yang layak
6. program kompensasi yang baik memnuhi semua peraturan pemerintah yang mengatur tentang kompensasi karyawan.

Kompensasi merupakan semua bentuk imbalan yang diterima oleh pegawai, sebagai imbal balik dari pekerjaan yang dilakukannya (Mondy & Noe, 1993: 442). Menurut Mondy & Noe, kompensasi dapat dibedakan atas kompensasi intrinsik dan kompensasi ekstrinsik yang dapat disebut juga sebagai kompensasi *financial* dan kompensasi *non financial*. Keseluruhan komponen

kompensasi yang terdiri dari lingkungan eksternal dan internal digambarkan dalam gambar berikut:

Gambar 2.1

Keseluruhan Komponen Kompensasi



Sumber: Mondy & Noe (1993: 443)

2.2.2 Kebijakan Publik

Banyak sekali definisi mengenai kebijakan publik. Sebagian besar ahli memberi pengertian kebijakan publik dalam kaitannya dengan keputusan atau ketetapan pemerintah untuk melakukan suatu tindakan. Definisi yang lebih mudah diingat dikemukakan oleh Dye (1976) yaitu *“what governments choose to do or choose not to do (Dale, 2005:28)*. Artinya kebijakan publik adalah ‘apa saja’ yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Lebih lanjut Bridgeman dan Davis (2004: 4-7) menerangkan bahwa kebijakan publik sedikitnya memiliki tiga dimensi yang saling bertautan, yakni:

1. Kebijakan Publik sebagai tujuan

Kebijakan merupakan *a means to an end*, alat untuk mencapai sebuah tujuan. Kebijakan publik pada akhirnya menyangkut pencapaian tujuan publik. Artinya kebijakan public adalah seperangkat tindakan pemerintah yang didesain untuk mencapai hasil-hasil tertentu yang yang diharapkan oleh publik sebagai konstituen pemerintah. Proses kebijakan harus mampu membantu para pembuat kebijakan merumuskan tujuan-tujuannya. Sebuah kebijakan tanpa tujuan tidak memiliki arti bahkan tidak mustahil akan menimbulkan masalah baru. Misalnya sebuah kebijakan yang tidak memiliki tujuan jelas, program-program akan diterapkan secara berbeda-beda, strategi pencapaiannya menjadi kabur dan akhirnya para analis akan menyatakan bahwa pemerintah kabur dan akhirnya para analis akan menyatakan bahwa pemerintah telah kehilangan arah. Kebijakan yang baik dirumuskan berdasarkan masalah dan kebutuhan masyarakat. Waktu dan kewenangan yang tersedia guna mendukung arah yang dipilih umumnya sangat terbatas dan karenanya menuntut penyesuaian.

2. Kebijakan publik sebagai pilihan tindakan yang legal

Pilihan tindakan dalam kebijakan bersifat legal atau otoritatif karena dibuat oleh lembaga yang memiliki legitimasi dalam sistem pemerintahan. Keputusan itu mengikat para pegawai negeri untuk bertindak atau mengarahkan pilihan tindakan atau kegiatan seperti menyiapkan rancangan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dipertimbangkan oleh parlemen atau mengalokasikan anggaran guna mengimplementasikan program tertentu. Kebijakan sebagai keputusan legal juga tidak berarti bahwa pemerintah selalu memiliki kewenangan dalam menangani berbagai isu. Setiap pemerintahan biasanya bekerja berdasarkan warisan kebiasaan-kebiasaan pemerintahan terdahulu. Rutinitas birokrasi yang diterima biasanya merefleksikan keputusan kebijakan lama yang sudah terbukti efektif jika diterapkan. Dalam konteks ini adalah penting mengembangkan proses kebijakan yang partisipatif dan dapat diterima secara luas sehingga dapat menjamin bahwa usulan dan aspirasi masyarakat dapat diputuskan secara teratur dan mencapai hasil yang baik.

3. Kebijakan publik sebagai hipotesis

Kebijakan dibuat berdasarkan teori, model atau hipotesis mengenai sebab dan akibat. Kebijakan-kebijakan senantiasa bersandar pada asumsi-asumsi mengenai perilaku. Kebijakan selalu mengandung insentif yang mendorong orang untuk melakukan sesuatu. Kebijakan juga selalu memuat disinsentif yang mendorong orang tidak melakukan sesuatu. Kebijakan harus mampu menyatukan perkiraan-perkiraan mengenai keberhasilan yang akan dicapai dan mekanisme mengatasi kegagalan yang mungkin terjadi. Misalnya, jika pemerintah menaikkan BBM, maka akan banyak orang mengurangi biaya perjalanannya. Akibatnya tempat-tempat pariwisata akan semakin jarang dikunjungi dan para pemilik hotel serta pedagang di sekitar lokasi wisata mengalami kerugian. Memahami kebijakan sebagai hipotesis memerlukan kalukulasi-kalkulasi ekonomi dan sosial dari para penasihat dan pembuat kebijakan. Memandang kebijakan sebagai hipotesis juga menunjukkan pentingnya informasi dan temuan-temuan hasil implementasi dan evaluasi. Pembuat kebijakan yang baik didasari kemampuan dalam memahami pelajaran-pelajaran dari pengalaman-pengalaman kebijakan serta kemampuan menerapkan pelajaran itu dalam langkah perumusan kebijakan berikutnya.

Menurut Smith, kebijakan publik terdiri dari dua macam yaitu kebijakan vertikal dan kebijakan horizontal. Kebijakan vertikal yaitu kebijakan secara umum, yang dibuat oleh institusi yang berwenang untuk membuat dan melaksanakannya. Di tingkat regional, kebijakan ini sering dikenal dengan formulasi dari kebijakan pusat seperti kebijakan strategis. Sementara itu, kebijakan horizontal merupakan kebijakan yang dibuat oleh dua atau lebih institusi yang masing-masing memiliki kewenangan untuk membuat atau melaksanakannya. Kebijakan horizontal ini terdiri dari tiga jenis yaitu *sectoral policy* yang mengacu pada satu sektor, *multi-sectoral* di mana melibatkan lebih dari satu sektor, dan *integrated*, di mana suatu kelompok bekerja bersama menentukan suatu kebijakan untuk mengatasi sebuah permasalahan bersama atas suatu akar masalah atau gejala. Jenis kebijakan yang terakhir ini lebih kompleks dibandingkan dengan yang pertama dan kedua (2003:11-12).

Dilihat dari jenisnya permasalahan, kebijakan publik terdiri dari dua macam yaitu masalah publik dan masalah privat (Jones, 1991:47). Masalah privat adalah tindakan manusia yang memiliki konsekuensi dan efek yang relatif terbatas.

Artinya permasalahan yang bersifat privat apabila masalah tersebut dapat diatasi tanpa memberikan konsekuensi bagi orang lain. Masalah publik adalah tindakan manusia yang memiliki konsekuensi terhadap sesamanya, dan beberapa diantara konsekuensi tersebut menimbulkan efek yang luas serta menciptakan kebutuhan yang dapat terlihat sampai ke akar-akarnya. Masalah-masalah publik dapat dikategorikan ke dalam beberapa kategori. Kategori pertama di ungkap oleh J.Lowi yang dikutip oleh Budi Winarto adalah bahwa masalah publik dapat dibedakan kedalam masalah procedural dan masalah substantif (Winarno, 2007:72). Masalah procedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya, sedangkan masalah substantif berhubungan berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia, seperti menyangkut polusi lingkungan. Kategori kedua didasarkan pada asal-usul masalah tersebut.

Kebijakan publik sebagaimana telah digambarkan, tidak begitu saja lahir, namun melalui proses atau tahapan yang cukup panjang. Kebijakan publik memiliki siklus yang saling berkelanjutan. Anderson (1979) dalam Widodo (2007:16) membedakan lima langkah dalam proses kebijakan, yaitu (a) *agenda setting*, (b) *policy formulation*, (c) *policy adoption*, (d) *policy implementation*, dan (e) *policy assessment/evaluation*. Sementara itu, Dye (1992) dalam Widodo (2007:17) membagi proses kebijakan publik kedalam tahapan-tahapan berikut: (a) Identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy problem*), (b) penyusunan agenda (*agenda setting*), (c) perumusan kebijakan (*policy formulation*), (d) pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*), (e) implementasi kebijakan (*policy implementation*), (f) evaluasi kebijakan (*policy evaluation*).

2.2.3 Implementasi Kebijakan Publik

Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang sangat kental unsur politisnya dengan adanya intervensi berbagai kepentingan yang bertarung didalamnya. Untuk melihat bagaimana cara atau pelaksanaan kebijakaan tersebut, maka hal tersebut

termasuk dalam tahapan implementasi kebijakan. Aktivitas implementasi ini pada umumnya terdiri dari: siapa yang melaksanakan, berapa besar dana dan dari mana sumbernya, siapa yang menjadi sasarannya, bagaimana manajemen programnya, serta bagaimana pengukuran kinerja program tersebut. Tujuan dari kebijakan hakikatnya adalah untuk melakukan intervensi, oleh karena implementasi kebijakan sesungguhnya adalah tindakan intervensi itu sendiri.

Implementasi merupakan suatu proses yang dinamis atau berkelanjutan, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri (Agustino, 2008:139). Hal ini senada dengan apa yang diungkapkan oleh Lester dan Stewart Jr, mereka mengungkapkan bahwa implementasi sebagai suatu proses dan suatu hasil (Lester, 2000:104). Implementasi kebijakan menurut Grindle (1980) yang dikutip oleh Wahab adalah sesungguhnya kebijakan publik bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (2008:59).

Sementara itu menurut Wibawa menjelaskan implementasi kebijakan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta baik secara individu maupun kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan sebagaimana yang dirumuskan oleh kebijakan (1994:15). Bahkan Udoji (1981), yang dikutip dalam Wahab dengan tegas mengatakan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan hanya akan berupa impian atau rencana yang bagus, yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan (2008:59). Aktivitas implementasi kebijakan terdapat tiga macam, antara lain sebagai berikut (Jones, 1991:296):

1. Organisasi: Pembentukan atau penataan kembali sumberdaya, unit-unit serta metode untuk menjadikan kebijakan dapat berjalan.
2. Interpretasi: Menafsirkan agar kebijakan (seringkali dalam hal status) menjadi rencana dan pengarahannya yang tepat dan dapat diterima serta dilaksanakan.

3. Penerapan: Ketentuan rutin dari pelayanan, pembayaran atau lainnya yang disesuaikan dengan tujuan atau perlengkapan kebijakan

Berdasarkan pendapat para ahli kebijakan tersebut, maka yang perlu kita cermati ialah bahwa implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2008:432-435).

2.2.4 Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah fungsi utama yang sangat menentukan dalam menganalisis suatu kebijakan. Dunn (2003: 609-610) mendefinisikan evaluasi sebagai prosedur yang analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan informasi mengenai nilai atau manfaat dari serangkaian aksi dimasa lalu dan atau dimasa depan. Lebih lanjut Dunn memberi argumentasi sebagai berikut:

- a. Evaluasi memberi informasi yang valid dan dapat dipercaya mengenai kinerja kebijakan, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dapat dicapai melalui tindakan publik.
- b. Evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target.
- c. Evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi.

Sebuah kebijakan publik tidak bisa dilepas begitu saja. Kebijakan harus dievaluasi, dan salah satu mekanisme pengawasan disebut “evaluasi kebijakan”. Evaluasi biasanya ditujukan untuk menilai sejauh mana keefektifan kebijakan publik guna dipertanggungjawabkan kepada konstituennya. Selain itu evaluasi dilakukan untuk menilai sejauh mana tujuan dari kebijakan telah tercapai (Nugroho, 2011:534). Tujuan pokok evaluasi, seperti yang dinyatakan oleh Nugroho bukanlah untuk menyalah-nyalahkan, melainkan untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan suatu kebijakan publik. Tugas selanjutnya adalah bagaimana mengurangi atau menutup kesenjangan tersebut. Jadi, evaluasi kebijakan publik harus dipahami sebagai sesuatu yang bersifat

positif. Evaluasi bertujuan untuk mencari kekurangan dan menutup kekurangan. Menurut Nugroho, ada beberapa ciri-ciri dari evaluasi kebijakan adalah (Nugroho, 2011: 670):

- a. Tujuannya menemukan hal-hal yang strategis untuk meningkatkan kinerja kebijakan
 - b. Evaluator mampu mengambil jarak dari pembuat kebijakan, pelaksana kebijakan, dan target kebijakan
 - c. Prosedur dapat dipertanggungjawabkan secara metodologi
 - d. Dilaksanakan tidak dalam suasana permusuhan atau kebencian
 - e. Mencakup rumusan, implementasi, lingkungan, dan kinerja kebijakan
- Sementara itu, menurut pendapat Wibawa, dkk. (1993: 10-11) evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, yaitu:
- a. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.
 - b. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
 - c. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
 - d. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

Dari definisi mengenai evaluasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa evaluasi adalah penerapan prosedur ilmiah yang sistematis untuk menilai rancangan yang selanjutnya menyajikan informasi dalam rangka pengambilan keputusan terhadap implementasi dan efektifitas suatu program.

2.2.5 Pensiun

Pensiun menurut Gent (2001:133) pensiun diartikan sebagai berikut "*Old age pensions are designed to meet the risk of poverty in old age when an individual's capacity for work declines to the point where he or she is unable to earn sufficient for self-support*". Menurut Stahl (1971:341) pensiun dapat di bagi menjadi beberapa hal pengertian: (1) pemisahan hubungan kerja karena batasan usia yang sudah sewaktunya berhenti bekerja dan diberikan kompensasi yang layak. Dalam pengertian pertama ini terdapat tiga batasan umur yang dikenal dalam teori ini: (a) *optional*: merupakan pelaksanaan pensiun dimana sudah ditentukan umur maksimal dan minimal karyawan yang akan dirumahkan. (b) *mandatory*: pelaksanaan pensiun di dalam umur yang maksimal dan (c) *flexible*: dibawah bermacam-macam kombinasi dari kedua jenis batasan umur tersebut atau sesuai dengan kebijakan organisasi yang bersangkutan Seorang pekerja dikatakan pensiun apabila berhenti bekerja karena sudah mencapai usia tertentu yakni apakah karena usia kelahiran tertentu atau mencapai usia masa kerja tertentu yang disepakati oleh pengusaha dan pekerja (Adisu, 2008:16). Pensiun merupakan bagian dari pemutusan hubungan kerja antara pegawai dengan perusahaan/organisasi karena telah mencapai usia yang telah ditentukan dalam suatu perjanjian atau peraturan (Poerwono, 1992: 141). Program Pensiun menurut Sudjono pada hakikatnya merupakan program untuk mengajak masyarakat mempersiapkan diri dalam menghadapi hari tua dan mengajak masyarakat karyawan menabung dengan menyisihkan sebagian dari pendapatan yang diperoleh selama masa aktif bekerja (1999: 8).

Secara umum, program pensiun merupakan suatu program jaminan hari tua yang didasarkan pada pemikiran untuk menjamin kesinambungan penghasilan dimasa datang saat seseorang memasuki tahap pensiun (purna karya). Upaya untuk memperoleh kesinambungan penghasilan pada hari tua maka dibentuk tabungan jangka panjang untuk dinikmati hasilnya setelah pegawai yang bersangkutan pensiun. Penyelenggaraannya dilakukan dalam suatu program yaitu program pensiun, yang mengupayakan manfaat pensiun bagi pesertanya melalui sistem pendanaan. Hal ini sesuai dengan tujuan dari program pensiun yaitu program yang merupakan program kesejahteraan yang menjanjikan sejumlah uang

yang pembayarannya dikaitkan dengan pencapaian usia tertentu. Bentuk-bentuk pensiun terdiri dari dua jenis, yaitu pertama secara sukarela yakni jika seseorang menanggapi panggilan perusahaan secara sukarela untuk pensiun, walaupun pekerjaan tersebut sangat dibutuhkannya dan yang kedua secara tidak sukarela yakni keadaan menjadi pensiun bukan atas kemauan pribadi individu, tetapi karena peraturan kebijakan pensiun dari perusahaan atau organisasi pemerintah karena alasan kesehatan (Djarmika, 1995: 155). Ada beberapa kategori pensiun, diantaranya adalah (Mathis, 2002:214):

1. Program pensiun, yakni tunjangan pensiun yang ditetapkan dan didanai oleh pengusaha dan karyawan
2. Program kontributif, yakni uang untuk tunjangan pensiun dibayarkan baik oleh perusahaan maupun karyawan
3. Program non-kontributif, yakni seluruh dana untuk tunjangan pensiun disediakan sepenuhnya oleh pengusaha
4. Program dengan kontribusi yang ditentukan, yakni pengusaha melakukan pembayaran berkala ke dalam rekening pensiun karyawan
5. Program dengan tunjangan yang ditentukan yakni seorang karyawan dijanjikan pensiun dengan jumlah uang yang berdasarkan usia dan masa kerja
6. *Vesting*, yakni hak karyawan untuk menerima tunjangan dari program pensiun mereka. Kemudahan bergerak, yakni dengan bentuk karyawan dapat memindahkan tunjangan pensiun mereka dari satu pengusaha ke pengusaha lainnya.

2.2.5.1 Jenis Program Pensiun

Sehubungan dengan pelaksanaan program kesejahteraan yakni pensiun. Maka, program pensiun dapat dibagi dua yakni (Sudjono, 1999:2) :

- Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP)

Program Pensiun Manfaat Pasti(PPMP) adalah program pensiun yang besaran manfaatnya sudah dapat ditentukan sebelum karyawan tersebut berhenti bekerja, sedang iuran yang berasal dari pemberi kerja dan peserta belum dapat dipastikan terlebih dahulu sehingga diperlukan bantuan aktuaris untuk menghitung besarnya

iuran yang dibutuhkan guna membayar manfaat pensiun. Keuntungan dari menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) antara lain adalah lebih menekankan kepada hasil akhir dan dapat mengakomodir masa kerja yang telah dilalui karyawan apabila program pensiun dibentuk jauh setelah perusahaan berjalan, manfaat dapat ditentukan terlebih dahulu mengingat manfaat dikaitkan dengan penghasilan, dan karyawan dapat menentukan besarnya manfaat yang akan diterima pada saat mencapai usia pensiun. Adapun kerugian menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) antara lain adalah perusahaan menanggung resiko atas tersedianya dana apabila hasil investasi kurang menggembirakan dan relatif lebih sulit untuk diadministrasikan.

- Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP)

Program pensiun yang iurannya ditetapkan terlebih dahulu, sedangkan besaran manfaat pensiun yang menjadi hak peserta tidak dapat ditentukan dimuka. Besarnya manfaat pensiun dihitung dengan cara akumulasi iuran selama menjadi peserta ditambah dengan hasil pengembangannya, sehingga besar-kecilnya manfaat pensiun tergantung dari baik buruknya sistem pengelolaan dana dalam mencapai hasil investasi. Keuntungan menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP) antara lain pendanaan dari perusahaan lebih dapat diperhitungkan atau diperkirakan karyawan lebih dapat memperhitungkan besarnya iuran yang dilakukan setiap tahunnya, dan lebih mudah mengadministrasikan. Sedangkan kerugian menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP) antara lain penghasilan pada saat mencapai usia pensiun sulit untuk diperkirakan, karyawan menanggung resiko atau ketidakberhasilan investasi dan tidak dapat mengakomodasikan masa kerja yang telah dilalui karyawan

Secara sederhana dalam tabel dibawah ini dapatlah dikemukakan perbedaan yang cukup signifikan antara Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) dengan Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP)

Tabel 2.2
Perbandingan antara PPMP dengan PIIP

No	Aspek	PPMP	PIIP
----	-------	------	------

1	Manfaat Pensiun	Besarnya berdasarkan rumus yang ditetapkan dalam Peraturan Dana Pensiun	Tergantung akumulasi iuran dan hasil pengembangan
2	Iuran	Tergantung kecukupan dana berdasarkan perhitungan aktuarial	Ditetapkan Dalam Peraturan Dana Pensiun
3	Masa Kerja lalu	Pada umumnya diakui dan pendanaannya sepenuhnya tanggung jawab pemberi kerja	Tidak diakui
4	Resiko investasi	Pada pemberi kerja	Pada peserta
5	Pembayaran manfaat pension	Dibayar oleh Dana Pensiun atau dibelikan reanuitas	Dialihkan ke perusahaan asuransi jiwa untuk dibelikan anuitas

Sumber: Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, BKN, 2011

2.2.5.2 Tujuan Program Pensiun

Pensiun merupakan perlindungan terhadap hidup terlalu lama yang menghabiskan seluruh harta pribadi. Pensiun memberikan perlindungan terhadap resiko ini dengan menyediakan penghasilan selama sisa umur pensiunan setelah ia tidak mampu lagi bekerja. Dalam kajian ADB atas Biaya Fiskal Program Jaminan Sosial di Indonesia (2007: 26) tujuan dari sebuah sistem pensiun adalah sebagai berikut:

- Mencegah kemiskinan diantara pekerja berusia lanjut.
Pada batas minimum, manfaat harus mencukupi bagi para peserta sistem dengan masa kerja yang lama untuk dapat hidup diatas batas kemiskinan seumur hidup setelah pensiun. Ini berarti pensiun harus disesuaikan dengan inflasi setelah masa pensiun.
- Menyediakan manfaat yang memadai.

Selain mencegah kemiskinan, sistem pensiun sebaiknya memberikan manfaat yang mengganti suatu persentase dari gaji pekerja sebelum masa pensiun.

- Stabilitas keuangan.

Sistem pensiun harus stabil secara keuangan baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Iuran harus mencukupi untuk membayar manfaat yang dijanjikan ketika jatuh tempo dan memberikan rasio penggantian yang memadai. Sistem harus dikelola secara efisien sehingga biaya administratif tetap rendah dan memaksimalkan hasil investasi yang diterima dalam batas-batas resiko yang dapat diterima.

- Administrasi yang efisien.

Sistem administrasi harus memanfaatkan otomatisasi dan efisiensi sebesar mungkin dan membatasi porsi iuran yang digunakan untuk menutup biaya administrasi. Idealnya, semua data peserta dikirim secara elektronik dan disimpan dalam basis data elektronik.

- Perlindungan atas hak-hak para peserta.

Sistem harus dapat menjamin terpenuhinya hak-hak para peserta dan perlindungan terhadap manfaatnya. Ini memerlukan adanya peraturan tertulis, prosedur tata kelola yang benar, regulator yang kuat, dan kemampuan mempertahankan hak-hak melalui sistem hukum.

- Penegakan peraturan yang tegas.

Pemberi kerja yang harus membayar iuran telah terdaftar. Pemberi kerja harus memotong dan membayarkan iuran pekerja dan iuran mereka sendiri tepat pada waktunya dan dengan jumlah benar. Unit kerja pemerintah yang terkait harus memiliki wewenang untuk memaksakan pembayaran iuran.

2.2.5.3 Pola Pembiayaan Program Pensiun

Sebuah sistem pensiun terkait dengan pola pendanaan pembayaran yang diterapkan untuk membiayai program pensiun tersebut. Hal ini terkait dengan sumber dana untuk membiayai para pegawai atau pekerja yang telah pensiun.

Terdapat dua pola pembiayaan pensiun saat ini yang dikenal dengan *Pay As You Go* dan *Fully Funded System*.

1. **Fully funded system**

Hyman (1999: 289) mengemukakan bahwa

“ A fully funded pension system is system in which benefits are paid out of a fund built up from contributions by, or on behalf of, members in the retirement system. The dollar value of the fund must equal at least the discounted present value of pensions promised to members of the system in the future. A member of a fully funded private pension system contributes monthly to the pension plan (or the employer contributes along with or instead of the employee) ”.

Adapun ADB dalam Kajian atas Biaya Fiskal Program Jaminan Sosial di Indonesia (2007: 26) mengungkapkan tentang *Fully Funded System* sebagai berikut:

“Jumlah iuran untuk sistem ditentukan berdasarkan peraturan. Biasanya, iurannya merupakan persentase tertentu dari penghasilan, atau bisa juga jumlah yang tetap atau suatu kombinasi. Iuran tersebut diinvestasikan dan saldo akhir masing-masing rekening pada waktu pensiun dan menjadi manfaat pensiun. Sering, saldo akhir rekening pada waktu pensiun diberikan suatu anuitas untuk mencapai tujuan memperoleh penghasila seumur hidup setelah pensiun. Iuran setiap pekerja disimpan dalam rekening masing-masing pekerja untuk membiayai manfaat pensiunnya”.

Jadi *fully funded* adalah sistem pendanaan pensiun di mana besarnya dana yang dibutuhkan untuk pembayaran pensiun di masa yang akan datang dipenuhi dengan cara diangsur secara bersama-sama melalui iuran oleh masing-masing pegawai dan pemerintah sebagai pemberi kerja selama pegawai masih aktif bekerja. Dalam sistem ini baik pegawai maupun pemberi kerja atau pemerintah mempunyai kewajiban untuk membayar iuran dana pensiun yang telah ditetapkan

2. **Pay as you go (PAYG).**

Pay as you go adalah adalah sistem pendanaan pembayaran pensiun di mana biaya untuk pembayaran pensiun dipenuhi secara langsung oleh pemberi kerja atau pemerintah (melalui APBN) pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Menurut David N Hyman (1999: 289) menyatakan bahwa

“A pay as you go pension system is system that finances pension for retired workers in a given year entirely by contributions or taxes paid by currently employed workers. Because the bulk of payroll taxes collected to finance Social Security pensions in recent years has been used to pay pensions of currently retired workers, the Social Security system has been characterized as a pay as you go retirement system”.

ADB dalam Kajian atas Biaya Fiskal Program Jaminan Sosial di Indonesia (2007: 26), menyatakan bahwa: Dalam Pay As You Go System, iuran yang dipungut dari pekerja yang masih aktif, digunakan untuk membayar manfaat kepada pensiunan saat ini. Uang iuran tidak disimpan untuk membiayai manfaat pekerja itu sendiri. Sebaliknya, iuran dari generasi selanjutnya digunakan untuk membayar pensiun bagi para pensiunan saat ini. Oleh sebab itu, sistem ini sering disebut sistem solidaritas. Karena setiap generasi pekerja membiayai pensiun generasi sebelumnya. System *pay as you go* juga dikenal dengan *unfunded system*.

Menurut Schwarz (2009) dan Yermo (2002) dalam Simanungkalit (2010:18-21), *unfunded system* merupakan Sistem pembiayaan pensiun yang menggunakan kontribusi dari pegawai saat ini secara langsung atau dari sponsor maupun *provider* untuk membayar pensiunan saat ini dan memberikan “janji” untuk melakukan pengembangan hasil (*returns*) atas kontribusi tersebut pada masa yang akan datang. Dalam berbagai negara, “janji” dimaksud memiliki terminologi yang legal yang berbeda dan sering disebut juga dengan hak. Sistem ini juga sering dikaitkan dengan penggunaan dana cadangan pensiun untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang bersifat segera. Metode ini pertama sekali diperkenalkan oleh Otto von Bismarck pada abad 19 dan diadopsi oleh banyak negara sejak tahun 1930-an. Untuk lebih jelasnya perbandingan kedua sistem tersebut dapat dilihat pada tabel dibawah ini

Tabel 2.3
Perbandingan Sistem Pendanaan Pensiun *Funded* dan *Unfunded*
System

Sistem Pendanaan Pensiun	<i>Funded</i>	<i>Unfunded(Pay As You Go)</i>
Kelebihan	-Memiliki pengembangan dari hasil investasi sehingga mengurangi pembebanan anggaran pada masa yang akan datang.	- Tidak dibutuhkan dana awal yang besar untuk menyediakan dana pembayaran pensiun bagi seluruh pegawai yang akan pensiun dimasa mendatang -Tidak dibutuhkan biaya untuk pengelolaan investasi
Kelemahan	-Dibutuhkan dana yang besar pada saat penerapan awal - pemberi kerja ikut membayar iuran program pensiun dan juga membayar pembebanan pada biaya jasa lalu jika diakui masa kerja sebelum pembentukan program pensiun (<i>past service liability</i>)	-Besarnya pembayaran cenderung meningkat setiap tahun, sehingga membebani anggaran pemrakarsa program pensiun karena disamping harus menyediakan anggaran untuk membayar gaji pegawai, juga harus memenuhi kebutuhan biaya penyelenggaraan program pensiun yang semakin lama semakin besar, bahkan pada saatnya melebihi anggaran untuk membayar gaji pegawai.

Sumber: Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, BKN, 2010

2.2.5.4 Program Pensiun sebagai Aspek Pengeluaran Pemerintah

Sebagaimana disebutkan di atas, bahwa Pemerintah mempunyai tanggung jawab dalam memenuhi kesejahteraan pegawainya setelah yang bersangkutan tidak lagi dalam masa produktif. Salah satu bentuk tanggung jawab pemerintah adalah menyediakan dana untuk menjamin kesejahteraan pegawai purna tugas. Menurut Salvatore Schiavo-Campo dan Daniel Tommasi (1999: 169), dalam kaitannya dengan pengeluaran untuk pegawai (*personnel expenditure*), menyebutkan bahwa

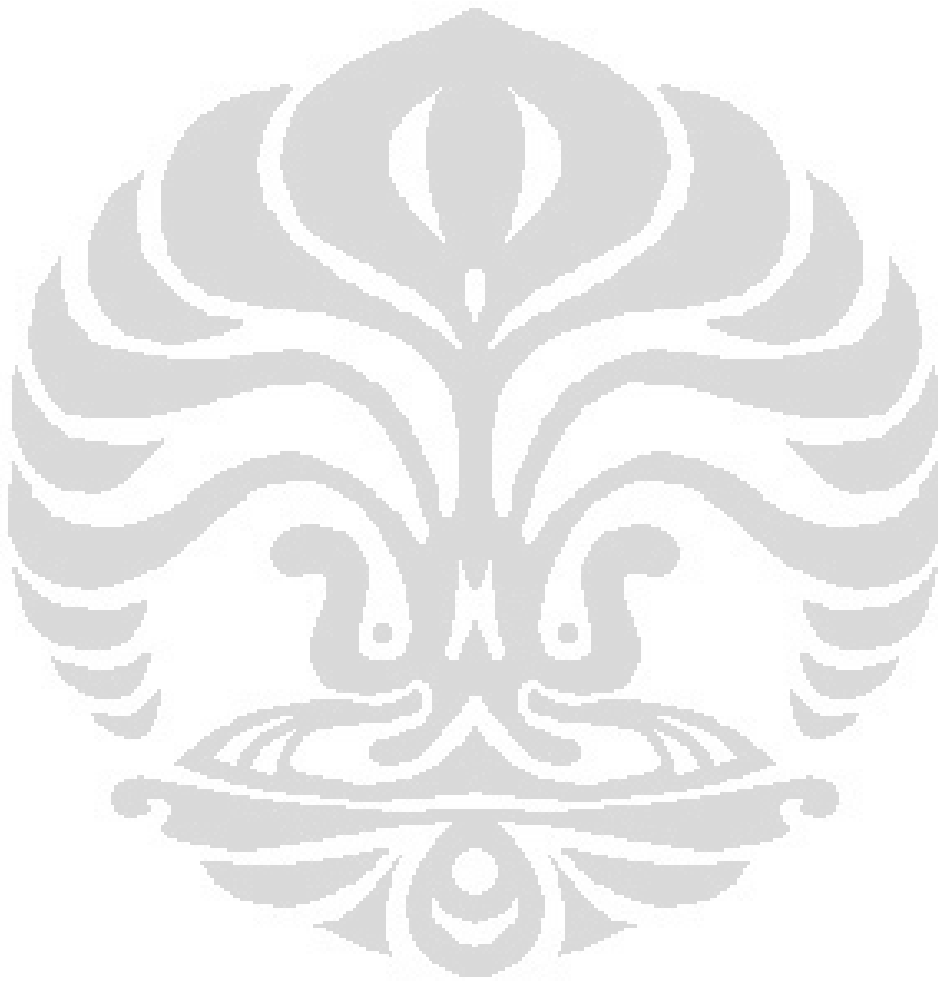
“On the one hand, fiscal stress and the changing role of the government are focusing attention on procedures for controlling personnel expenditures. The growing size of the public service is a major concern in most countries. This is mainly a policy issue, but it also requires appropriate tools for budgetin personnel. On the other hand, systems for personnel management should aim at fostering efficiency in delivering public service. This covers a wide set of issues such as compensation and measures for increasing mobility”.

Dari pernyataan Salvatore Schiavo-Campo dan Daniel Tommasi di atas ada beberapa hal yang dapat diuraikan, yaitu:

- a. Dalam hubungan dengan kepentingan fiskal, pemerintah perlu memberikan perhatian dalam prosedur dan pengawasan terhadap pengeluaran yang berkaitan dengan pegawai. Mengingat pensiun adalah salah satu pengeluaran yang berhubungan dengan unsur *personnel*, prosedur dan pengawasan diperlukan untuk pengeluaran pensiun tersebut. Salah satu hal yang disinggung di atas adalah perlunya seperangkat yang tepat untuk penganggaran pengeluaran tersebut.
- b. Manajemen pengeluaran terkait dengan pegawai juga harus dapat menunjang peningkatan mobilitas pegawai untuk pelayanan publik. Hal ini selaras dengan tujuan pensiun yang ditujukan untuk meningkatkan gairah pegawai dalam bekerja sebagaimana disebutkan dalam Undang-undang No 43 Tahun 1999, Pasal 32 yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.

2.6 Hipotesis Kerja

Dalam penelitian kualitatif, hipotesis tidak diuji tetapi diusulkan sebagai satu panduan dalam proses analisis data dan terus-menerus disesuaikan dengan data lapangan (Prasetya, 2000: 44). Oleh sebab itu, hipotesis penelitian ini adalah perlu adanya perubahan metode dalam pembiayaan pensiun PNS, yakni dari sistem *Pay As You Go* menjadi sistem *Fully Funded*.



BAB 3

METODE PENELITIAN

Metode penelitian ini merupakan bagian penting dalam proses penelitian. Metode ialah teknik atau alat yang digunakan untuk mengumpulkan data. Penelitian yang berkualitas akan sangat bergantung pada metode penelitian yang digunakan untuk dapat menggambarkan proses penelitian. Metode penelitian diartikan sebagai pengklasifikasian pendekatan menjadi kuantitatif atau kualitatif, etnografis, survei, *action research* (Bell, 2006: 4). Peneliti harus dapat menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan topik yang sedang dikaji, dengan memperhatikan kesesuaian antara tujuan, metode, dan sumber daya yang tersedia dengan maksud agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan karena diteliti secara lengkap dan mendalam. Dalam bahasan metode penelitian ini meliputi dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, teknik pengumpulan data, proses penelitian, penentuan lokasi dan waktu penelitian, instrumen penelitian serta keterbatasan penelitian.

3.1 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang dipilih dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan kualitatif. Penelitian ini tidak menitikberatkan pada sebuah hasil melainkan pada proses yang terjadi. Creswell seperti yang dikutip Pattilima mendefinisikan pendekatan penelitian sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambar holistik yang dibentuk kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci dan disusun dalam sebuah latar ilmiah (Pattilima, 2007: 2-3). Sementara Mashal dalam Sarwono juga mendefinisikan bahwa penelitian kualitatif sebagai suatu proses yang mencoba untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik mengenai kompleksitas yang ada dalam interaksi manusia (Jonathan, 2006: 193). Sehingga penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara

holistik, dengan cara deskripsi dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2007: 7).

Penelitian kualitatif dipilih oleh penulis karena penulis berupaya mencari pemahaman atau pemaknaan secara mendalam mengenai gejala sosial dengan melihat fakta-fakta alamiah yang terjadi di lapangan yang kemudian dapat diambil sebagai suatu pemahaman baru dari fakta-fakta tersebut, yakni dengan menjelaskan mengenai analisis sistem *Pay As You Go* sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diterapkan oleh pemerintah Indonesia dengan implikasi dari pemilihan sistem tersebut.

3.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian dapat dikelompokkan berdasarkan tujuan, manfaat, waktu penelitian dan teknik pengumpulan data. *Pertama*, berdasarkan tujuannya, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif dengan tujuan untuk menggambarkan proses penelitian melalui data-data yang ada untuk mengetahui sejauhmana analisis sistem *Pay As You Go* telah berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Irawan menjelaskan mengenai metode deskriptif sebagai proses pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana adanya (Prasetya, 2000: 60).

Kedua, berdasarkan manfaatnya, penelitian ini termasuk kedalam penelitian murni karena penelitian ini lebih ditujukan untuk memenuhi kebutuhan intelektual penulis, dalam hal ini untuk pembuatan atau penyusunan skripsi atau karya akhir penulis. Di dalam penelitian ini, penulis akan menggali lebih dalam mengenai analisis sistem *Pay As You Go* yang dipilih pemerintah sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS. *Ketiga*, berdasarkan waktu penelitiannya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian *cross sectional*. Penelitian *cross sectional* adalah penelitian yang dilakukan dalam waktu tertentu dan tidak akan dilakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk diperbandingkan (Prasetyo, 2005: 45), yaitu selama bulan Maret-April 2012.

Keempat, berdasarkan teknik pengumpulan data, penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian lapangan. Penelitian lapangan dimulai dengan perumusan permasalahan yang tidak terlalu baku. Instrumen yang digunakan hanya berisi tentang pedoman wawancara. Pedoman wawancara ini dapat berkembang sesuai dengan kondisi yang ada di lapangan (Prasetyo&Jannah, 2005:49-50). Dalam penelitian ini, peneliti ingin mengetahui bagaimana analisis sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS di Indonesia sehingga peneliti menggunakan wawancara agar data yang diperoleh lebih detail dan mampu menjelaskan permasalahan yang diangkat peneliti.

. 3.3 Metode dan Teknik Analisis Data

Teknik pengumpulan data dilakukan untuk menentukan relevan tidaknya penelitian dengan permasalahan yang ditetapkan. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah dengan menggunakan metode kualitatif dimana data yang dikumpulkan meliputi data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dan data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Penjelasan atas kedua teknik pengumpulan data tersebut yaitu sebagai berikut:

a) Wawancara Mendalam

Wawancara adalah sebuah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dengan responden atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara (Bungin, 2008: 126). Dalam penelitian mengenai analisis sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS), peneliti mengumpulkan data dengan melakukan wawancara kepada sejumlah narasumber yang terkait dengan perumusan dan pelaksanaan sistem ini

b) Studi Kepustakaan

Dalam penelitian ini, peneliti melakukan studi kepustakaan untuk memperoleh data sekunder. Studi kepustakaan dilakukan peneliti dengan membaca artikel yang terkait dengan penelitian. Artikel ini dapat diperoleh melalui media massa, buku, dan internet. Data yang terkait dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- Produk kebijakan terkait dengan penerapan sistem *pay as you go* yakni Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 dan Nomor 26 Tahun 1981
- Data jumlah pensiunan PNS dan PNS yang masih aktif
- Data jumlah anggaran belanja pensiun dari tahun 2009-2012
- Data lain yang terkait.

Setelah semua data terkumpul, maka selanjutnya peneliti melakukan analisis data. Bogdan (1984) mendefinisikan analisis data kualitatif sebagai proses mencari serta menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan bahan-bahan lainnya sehingga mudah dipahami agar dapat diinformasikan kepada orang lain (<http://www.lpmpjogja.diknas.go.id>). Analisis data dilakukan pada saat pengumpulan data berlangsung dan setelah selesai pengumpulan data. Data yang telah terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, kemudian dianalisis oleh peneliti. Peneliti melakukan analisis data dengan melihat peraturan-peraturan dan kebijakan yang berkaitan dengan sistem *pay as you go*. Kemudian peneliti mengumpulkan data berupa anggaran belanja pensiun dari tahun ke tahun yang kemudian peneliti analisis.

3.4 Narasumber

Narasumber adalah orang yang dianggap mampu mempunyai kompetensi tentang informasi terhadap masalah yang diteliti (Moleong, 2007: 7). Narasumber yang penulis kenal merupakan aparatur pemerintah yang memiliki kompetensi dibidangnya. Berdasarkan kriteria tersebut, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, seperti wawancara kepada para pihak perumusan kebijakan untuk mengetahui pertimbangan pemerintah memilih sistem pembiayaan pensiun *Pay As You Go* serta mengetahui analisis dari sistem tersebut selama ini. Wawancara tersebut dilakukan kepada:

1. Bapak Nanang Samodra selaku Anggota DPR RI Komisi II
2. Bapak Drs. Mokhamad Syuhadhak, M.PA selaku Direktur Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara (BKN)

3. Bapak Wakiran, S.H selaku Kepala Subdirektorat Tunjangan di Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara (BKN)
4. Bapak Mujib selaku Kepala Seksi Pensiun dan Tunjangan Hari Tua (THT) di Direktorat Himpunan Peraturan Penganggaran (HPP), Kementerian Keuangan
5. Bapak Muhendaryanto Apnihar selaku Staf Seksi Belanja Pegawai di Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan
6. Bapak Indra Budi selaku Analis Kesejahteraan, di Kementerian Pemberdayaan Aparatur dan Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi
7. Bapak Thawaf selaku Manajer Pelayanan di PT Taspen (Persero)
8. Bapak Wawan selaku staf aktuaris di Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara (BKN)
9. Bapak Tsani Aji Novarima selaku Staf Seksi Pensiun dan THT Direktorat Himpunan Peraturan Penganggaran (HPP), Kementerian Keuangan
10. Ibu Ariyanti Suliyanto sebagai Dosen Program Studi Manajemen Asuransi di Sekolah Tinggi Manajemen Asuransi

3.5 Proses Penelitian

Penelitian ini berjudul "Analisis Sistem *Pay As You Go* Sebagai Sistem Pembiayaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia" dilakukan oleh peneliti melihat bahwa dalam pelaksanaan sistem ini, pengeluaran belanja negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) mengalami peningkatan yang menyebabkan adanya keborosan dalam pengeluaran belanja pegawai seperti yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya. Sementara, dalam Dana Pensiun menjabarkan ada metode lain yang dapat dipilih pemerintah sebagai pembiayaan atau pembayaran pensiun PNS, yakni *Fully Funded*. Berdasarkan fenomena tersebut, peneliti merumuskan pokok permasalahan, lalu membuat sistematika penulisan agar proses penelitian ini lebih terarah. Pengumpulan data di lapangan peneliti lakukan dengan mengumpulkan

data dan informasi sebanyak-banyaknya yang relevan dengan penelitian ini. Ini dilakukan dengan wawancara dan studi kepustakaan.

3.6 Site Penelitian

Dalam pelaksanaan penelitian ini, site penelitian dilakukan tidak terbatas pada satu tempat, tetapi ada beberapa tempat yang dipilih peneliti untuk melakukan penelitian antara lain, Kementerian Keuangan RI, Badan Kepegawaian Negara (BKN), PT. Taspen, Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

3.7 Keterbatasan Penelitian

Dalam melakukan penelitian, peneliti mengalami beberapa keterbatasan yaitu

1. Peneliti agak sulit untuk bertemu dengan beberapa narasumber yang disebabkan padatnya jadwal mereka dan ada yang sedang pergi dinas ke luar kota.
2. Peneliti sulit mendapatkan data aktuarial mengenai dana *Past Service Liability* (PSL) dari PT Taspen (Persero) .
3. Peneliti tidak mendapatkan konsep *grand design* sistem pensiun yang berdasarkan Undang-undang No 40 Tahun 2011 tentang BPJS disebabkan UU ini baru saja diketuk dan belum sepenuhnya dilaksanakan.

BAB 4

ANALISIS SISTEM *PAY AS YOU GO* SEBAGAI SISTEM PEMBIAYAAN PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DI INDONESIA

4.1 Pelaksanaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia

Program pensiun merupakan suatu program yang akan memberikan suatu manfaat secara berkala kepada pegawai pada saat mencapai usia pensiun, sehingga tujuan dari program pensiun adalah mengupayakan pemeliharaan kesinambungan keuangan bila sewaktu-waktu penghasilan pegawai yang bersangkutan berhenti karena tidak mampu lagi bekerja atau telah lanjut usia atau meninggal dunia. Pelaksanaan program pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) diatur dalam Undang-undang Nomor .11 Tahun 1969 tentang Pemberian Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai beserta peraturan pelaksanaannya. Dalam pasal 1, UU No.11 Tahun 1969 menyatakan bahwa Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda menurut Undang-undang ini diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah. Oleh karena itu untuk mendapatkan hak pensiun disyaratkan adanya pemberhentian dengan hormat sebagai pegawai negeri. Sebagai akibat dari sifat pensiun tersebut, Pemerintah dapat menghentikan atau membatalkan pembayaran pensiun kepada seorang penerima pensiun PNS karena melakukan tindakan yang didefinisikan oleh Pemerintah sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 15 dan 29 UU No.11 Tahun 1969 yang menyatakan bahwa Pembayaran pensiun-pegawai dihentikan dan surat keputusan tentang pemberianpensiun-pegawai dibatalkan, apabila penerima pensiun-pegawai diangkat kembalimenjadi Pegawai Negeri atau diangkat kembali dalam suatu jabatan negeri dengan hak untuk kemudian setelah diberhentikan lagi, memperoleh pensiun menurut UU ini atau peraturan yang sesuai dengan UU ini.

4.1.1 Kepesertaan

Dilihat dari kepesertaan dalam program pensiun PNS adalah bersifat wajib. Tercermin dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil yang menyatakan bahwa semua

PNS kecuali PNS yang dilindungi Departemen Pertahanan Keamanan adalah peserta dari asuransi sosial dan selanjutnya dalam pasal 4 ayat (1) menyatakan bahwa saat dimulainya menjadi peserta asuransi sosial adalah pada tanggal pengangkatannya sebagai calon PNS atau PNS. Dengan demikian sifat kepesertaan dalam program pensiun PNS adalah wajib.

Tabel 4.1
Jumlah Peserta Aktif

Orang/person

Uraian / Description	Tahun / Year				
	2011	2010	2009	2008	2007
PNS Pusat / Daerah Otonom PNS Center / Regional Autonomous	4.561.031	4.485.820	4.199.458	4.085.148	3.697.674
BUMN SOE	97.913	100.686	102.307	106.031	110.609
Multiguna & Ekaguna Multipurpose & Ekaguna	26.104	26.178	27.066	27.867	28.994
Jumlah / Total	4.685.048	4.612.684	4.328.831	4.219.046	3.837.277
% Pertumbuhan % Growth	1,57	6,56	2,60	9,95	
% Pertumbuhan Rata-Rata % Average Growth					5,17

Sumber: Laporan Ikhtisar Jumlah Peserta, PT Taspen Persero, 2011

Dilihat dari tabel di atas menunjukkan bahwa hingga tahun 2011 jumlah peserta aktif yakni PNS berjumlah 4.561.031 orang. Ada peningkatan sekitar 1,07% dari tahun 2010 sampai tahun 2011.

4.1.2 Pengelola Pensiun

Pengelolaan program pensiun dikelola oleh suatu lembaga yang disebut Dana Pensiun. Sejak tanggal 20 April 1992 pemerintah telah mengundang ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan masalah Dana Pensiun yakni dalam UU No 11 Tahun 1992. Menurut UU tersebut pada pasal 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Tujuannya adalah memisahkan kekayaan dana pensiun dari kekayaan negara dan kekayaan pengelola. Namun permasalahannya adalah sejak UU No 11 Tahun 1969

mengenai ketentuan pensiun PNS dikeluarkan hingga saat ini. Dana Pensiun belumlah terbentuk. Sehingga penyelenggaraan program pensiun diserahkan ke PT Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Persero) secara singkat disebut PT Taspen (Persero). PT Taspen (Persero) adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang diberi tugas oleh pemerintah untuk menyelenggarakan Program Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari Program Dana Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Tabungan Hari tua (THT).

Hal ini sesuai dengan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No 25 Tahun 1981 dan 26 Tahun 1981 yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri pada saat memasuki usia pensiun. Penyelenggaraan program pensiun PNS oleh PT Taspen (Persero) berbeda dengan penyelenggaraan program tabungan hari tua PNS. Dalam program tabungan hari tua PNS, pembayaran iuran PNS seluruhnya dikumpulkan melalui PT Taspen (Persero) dan pembayaran manfaat sepenuhnya dibebankan kepada perusahaan dimaksud. Dalam program pensiun hal ini sepenuhnya tidak berlaku. PT Taspen (Persero) saat ini hanyalah sebagai administrator pensiun atau juru bayar manfaat pensiun kepada pensiunan PNS sedangkan pemerintah bertindak sebagai regulator. Dari keterangan tersebut maka terlihat jelas perbedaan dari tujuan kedua lembaga tersebut jika PT Taspen (Persero) didirikan guna menyelenggarakan asuransi sosial dan fungsinya tidak lebih sebagai juru bayar sedangkan Lembaga Dana Pensiun sebagaimana yang dimaksud oleh UU No 11 Tahun 1992 cakupannya meliputi antara lain:

- a. Dapat mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun
- b. Memisahkan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan negara dan kekayaan pengelola.

4.1.3 Pembiayaan pensiun

Pembiayaan pensiun PNS diatur dalam pasal 2 UU Nomor 11 tahun 1969 yang menyatakan bahwa menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu dana pensiun yang akan diatur dengan peraturan pemerintah dibiayai sepenuhnya oleh negara. Selanjutnya dalam PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial

PNS dinyatakan bahwa untuk penyelenggaraan program pensiun setiap PNS diwajibkan membayar iuran sebesar 4,75% dari penghasilan sebulan (gaji pokok+tunjangan keluarga, tanpa tunjangan pangan). Sementara pemerintah menanggung beban yang terdiri dari sumbangan untuk iuran pensiun yang besarnya diatur dengan Keputusan Presiden, pembayaran pensiun bagi seluruh penerima pensiun yang telah ada saat Peraturan Pemerintah ini diundangkan, dan bagian dari pembayaran pensiun bagi penerima pensiun yang belum memenuhi masa iuran yang telah ditetapkan. Perhitungan pemberian besaran manfaat pensiun PNS yang digunakan adalah gaji pokok (termasuk gaji pokok tambahan dan atau gaji pokok tambahan peralihan) terakhir sebulan sebelum pegawai yang bersangkutan pensiun berdasarkan peraturan gaji yang berlaku baginya. Berikut ini merupakan rincian besaran manfaat pensiun PNS sesuai dengan jenis-jenis pensiun PNS:

a) Besaran Pensiun Pegawai

(Pasal 11)

$$\text{Manfaat} = 2.5\% \times \text{Gaji Pokok Terakhir} \times \text{Masa Kerja}$$

Dengan Catatan :

- 1) max = 75% dari Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir)
- 2) min = 40% dari Dasar Pensiun atau tidak boleh kurang dari Gaji pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah

b) Besaran Pensiun Janda/Duda

(Pasal 17 ayat 1 dan 2)

$$\text{Manfaat} = 36\% \times \text{Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir)}$$

Dengan catatan ;

- 3) min 75% dari Gaji Pokok terendah menurut PP

b) Besaran Pensiun Janda/Duda Tewas

- 1) Dalam hal pegawai tewas, maka janda/duda berhak mendapat pensiun sebesar (Pasal 17 ayat 3 dan 4) :

$$\text{Manfaat} = 72\% \times \text{Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir)}$$

Dengan catatan:

- a) tidak boleh kurang dari Gaji Pokok terendah menurut PP
- 2) Dalam hal pegawai tewas dan tidak meninggalkan isteri/suami ataupun anak, maka uang pensiun diberikan kepada orang tua sebesar (Pasal 20):

$$\text{Manfaat} = 20\% \times \text{Manfaat Pensiun Janda/duda Tewas}$$

4.1.4 Program Pensiun di Brazil

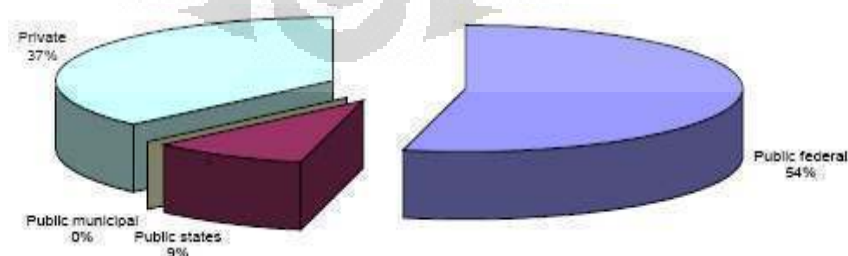
Brazil merupakan negara di kawasan Amerika Latin yang menggunakan sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan program pensiun. Program pensiun di negara Brazil terdiri dari tiga skema. Skema pertama yaitu program pensiun jaminan sosial atau yang disebut dengan *Regime Geral de Previdência Social* (RGPS). Skema pensiun ini ditujukan untuk para pekerja yang bekerja di perusahaan swasta. Pendanaan dalam sistem ini dilakukan atas *sharing* antara pengusaha dan pekerja serta dari pendapatan hasil pajak penjualan. Program pensiun RGPS menggunakan sistem pembiayaan *pay as you go* yang dikelola oleh dana pensiun National Social Insurance Institute (INSS). Para peserta dari RGPS ini memiliki batas usia pensiun untuk pria berusia 65 tahun dan untuk wanita berusia 60 tahun.

Skema kedua yaitu sistem pensiun khusus untuk pegawai pemerintah atau yang disebut dengan *Regimes Próprios de Previdência Social* (RPPS). Dalam skema ini, pemerintah baik kota, federal maupun negara bagian bersama-sama mengelola skema pensiun untuk para pegawai mereka yang diatur oleh Departemen Pensiun dan Bantuan Sosial. Pada umumnya, program pensiun RPPS

ini menggunakan sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*. Pendanaan pensiun ini berasal dari iuran pemberi kerja dan iuran pegawai dari potongan gaji setiap bulan dengan presentase potongan yang bervariasi tergantung dari tingkatan instansi pemerintah. Dibandingkan dengan manfaat pensiun yang diterima oleh pegawai swasta, pegawai negeri menerima manfaat pensiun lebih tinggi dengan iuran peserta yang tergolong rendah. Hal ini disebabkan pemerintah Brazil memberikan presentase iuran yang lebih besar daripada iuran peserta. Kontribusi yang diberikan setiap orang sebesar 4-6% untuk penghasilan minimum dan 8-10% untuk penghasilan maksimum.

Skema pensiun ketiga yaitu program pensiun pelengkap yang boleh diikuti oleh pegawai swasta, pegawai negeri dan masyarakat umum atau disebut dengan *Regime de Previdência Complementar (RPC)*. Dalam program ini, setiap orang berhak menjadi peserta yang diatur dengan dana pensiun terbuka maupun tertutup dan disertai jaminan asuransi dari perusahaan. Dilihat dari ketiga skema pensiun tersebut, program pensiun yang paling besar menerima subsidi dari pemerintah adalah pensiun pegawai negeri. Pensiun pegawai negeri di Brazil terbagi atas tiga kelompok. Kelompok pertama program pensiun pegawai negeri untuk federal. Kedua, program pensiun pegawai negeri untuk negara bagian dan ketiga program pensiun untuk program pensiun pemerintah kota.

Grafik 4.1
Aset Dana Pensiun Menurut Jenis Total Sponsor di Brazil- Desember 2003



Sumber: Reis (2004:2)

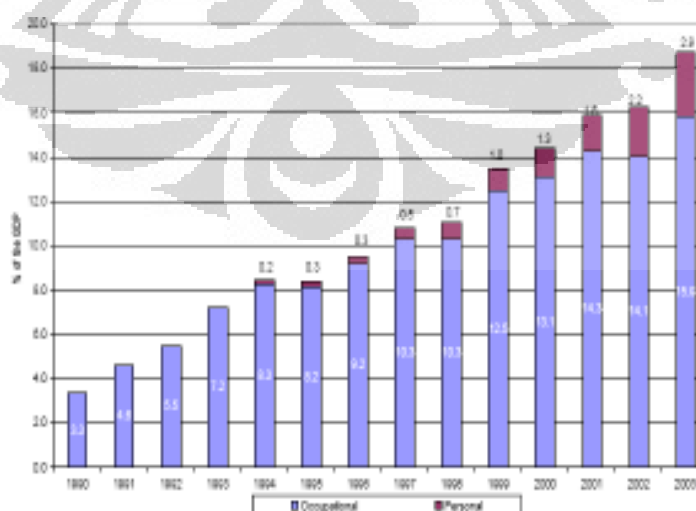
Berdasarkan grafik di atas, jumlah komposisi dana pensiun terbesar ada pada Perusahaan Milik Negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebesar 54%. Posisi kedua ditempati oleh dana pensiun perusahaan sektor swasta sebesar 37%. Pengaturan mengenai dana pensiun di Brazil diatur oleh tiga lembaga yaitu pemerintah (*Conselho Deliberativo*), Dewan pengawas (*Conselho Fiscal*) dan eksekutif direktorat (*Diretoria-Executiva*). Pemerintah bertanggung jawab dalam mengelola dana pensiun khususnya dana pensun yang ada BUMN. Pemerintah atau *Conselho Deliberativo* bertanggung jawab untuk:

1. Merancang kebijakan mmengenai pengelolaan dana pensiun
2. Menyetujui dan merubah ketentuan perundang-undangan mengenai dana pensiun
3. Menutup dana pensiun dan program pensiun
4. Menyetujui strategi investasi dan alokasi aset

Dilihat dari segi alokasi anggaran, pemerintah Brazil mengalokasikan anggaran sebesar 3,3 % dari Product Domestic Bruto (PDB) untuk program pensiun pada tahun 1990 yang kemudian meningkat pada tahun 2003 sebesar US\$ 82.9 miliar atau sekitar 18,8% dari PDB pertahun (Reis, 2004: 2). Pertambahan anggaran untuk program pensiun di Brazil dapat dilihat dari grafik di bawah ini

Grafik 4.2

Aset Dana pensiun Swasta dan Publik dari presentase GDP Brazil



Sumber: Reis (2004:2)

Berdasarkan grafik di atas, jumlah presentase untuk program pensiun tertutup atau yang disebut dengan pensiun tempat kerja meningkat sampai tahun 1993. Program pensiun terbuka atau program pensiun pribadi meningkat secara signifikan dari tahun 1994 sampai tahun 2003. Peningkatan ini terjadi karena adanya stabilisasi moneter dan pengurangan pajak produk.

Berdasarkan uraian di atas, maka program pensiun di Brazil dan di Indonesia memiliki persamaan dan perbedaan, diantaranya sebagai berikut:

Tabel 4.2
Persamaan dan Perbedaan Program Pensiun di Indonesia dan di Brazil

No	Kategori	Program Pensiun di Brazil	Program Pensiun di Indonesia
1	Jenis Program Pensiun	Program Pensiun Manfaat Pasti dan Iuran Pasti	Program Pensiun Manfaat Pasti dan Iuran Pasti
2	Peserta	<i>Regime Geral de Previdência Social (RGPS)</i> , Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), <i>Regime de Previdência Complementar (RPC)</i> .	Pegawai Negeri Sipil, Pejabat Negara, Pegawai BUMN, Pegawai Swasta dan Masyarakat secara luas
3	Penyelenggara	National Social Insurance Institute (INSS), pemerintah federal, negara bagian dan pemerintah kota	PT Taspen (Persero), ASABRI, Jamsostek dan Dana Pensiun di BUMN
4	Sistem Pembiayaan	Sistem <i>Pay As you Go</i>	Pegawai Negeri dan TNI/POLRI menggunakan sistem <i>pay as you go</i> , Pegawai Swasta dan pegawai BUMN menggunakan <i>fully funded</i>

Sumber: diolah peneliti, 2012

4.2 Sistem Pembiayaan Pensiun Pegawai Negeri Sipil di Indonesia

Dalam memberikan manfaat pensiun dibutuhkan suatu dana untuk membiayainya. Masalah yang timbul pada umumnya adalah bagaimana memenuhi biaya pensiun dan berapa besar dana yang dibutuhkan serta kapan

pembayaran dana itu harus dilakukan agar dapat memenuhi pembayaran pensiun yang dijanjikan. Pola pemenuhan kebutuhan dana tersebut ditetapkan melalui suatu metode pembiayaan aktuarial. Metode ini digunakan dalam menghitung iuran dan dana yang harus tersedia untuk memenuhi kewajiban dalam membayar manfaat pensiun kepada peserta dimasa yang akan datang. Saat ini, Indonesia menggunakan sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS. Sistem *Pay As You Go* merupakan suatu sistem dimana pemenuhan biaya pensiun melalui pembayaran iuran dilakukan bersamaan dengan pada saat pegawai memasuki masa pensiun sehingga besarnya iuran sama dengan besarnya manfaat pensiun yang dibayarkan.

Sumber pendapatan dalam sistem ini hanya berasal dari penerimaan iuran yang langsung masuk kedalam saluran pembayaran manfaat pensiun. Dalam saluran tersebut tidak terdapat suatu tempat yang khusus menampung dana yang masuk kedalam saluran, melainkan langsung menuju katup pembayaran sehingga iuran yang masuk kedalam dana pensiun langsung digunakan untuk membayar manfaat pensiun sehingga tidak mengalami pengembangan melalui sarana investasi. Keuntungan penerapan sistem ini adalah pengendalian pembayaran terutama penetapan besar pensiun ditangani pemerintah, penganggaran pemerintah, berdasar prakiraan keadaan nyata (*cash basic*), adapun kerugiannya antara lain peningkatan pensiun dari tahun ke tahun, akibat penambahan penerimaan pensiun, sekalipun tidak terdapat kenaikan gaji atau pensiun, peningkatan pembayaran akan terjadi karena lama kehidupan penerima pensiun makin panjang, sejalan dengan peningkatan kesehatan masyarakat terutama bila usia pensiun tidak berubah dan lama pembayaran akan lebih panjang karena adanya pembayaran pensiun bagi tertanggung (Isteri/suami dan anak/atau anak-anak). Merujuk pada sistem tersebut, maka sistem pendanaan program pensiun Pegawai Negeri Sipil yang sekarang berlaku termasuk kategori sistem pembiayaan langsung.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa program pensiun PNS dikelola oleh suatu Dana Pensiun. Pelaksanaan tentang Dana Pensiun dengan sistem pendanaan (*funded system*) sebagaimana amanat UU No 11 Tahun 1969 Pasal 2 yang menyatakan bahwa bagi pegawai negeri/bekas pegawai negeri yang

terakhir sebelum berhenti sebagai pegawai negeri atau meninggal dunia, berhak menerima gaji atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah; dibiayai sepenuhnya oleh Negara, sedangkan pengeluaran-pengeluaran untuk pembiayaan itu dibebankan atas anggaran termaksud. Pasal tersebut mengindikasikan pengertian bahwa setiap tahun Pemerintah mempunyai kewajiban menyediakan dana untuk membiayai para Pegawai Negeri Sipil yang telah pensiun melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Sejak dikeluarkannya UU No 11 Tahun 1956, pensiun PNS telah dibiayai oleh negara dan dibebankan atas APBN. Dengan pembebanan atas APBN, maka sistem pembiayaan program pensiun PNS dilaksanakan dengan sistem *Pay As You Go*. Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 56 Tahun 1974, untuk membiayai program kesejahteraan Pegawai Negeri, maka sejak tanggal 1 Januari 1975 setiap pegawai negeri dikenakan iuran dana pensiun sebesar 4% dari penghasilan setiap bulan sambil menunggu terbentuknya badan hukum yang akan mengelola dana pensiun, maka iuran pensiun tersebut disimpan pada Bank pemerintah yang ditentukan oleh Menteri Keuangan dengan rekening atas nama Menteri Keuangan. Sejak 1 April 1977 iuran dana pensiun berubah menjadi 4,75% dari penghasilan setiap bulan berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1977. Dalam rangka pelaksanaan PP No 25 Tahun 1981 dan PP No 26 Tahun 1981, maka dana pensiun pegawai negeri yang selama ini dititipkan kepada pemerintah dan ditempatkan pada Bank-bank pemerintah dialihkan penitipannya kepada PT Taspen Persero berdasarkan Surat Direksi Jendral Moneter atas nama Menteri Keuangan Nomor S-199/MK.11/1985 tanggal 10 April 1985.

Pada perkembangannya mulai 1 Januari 1987 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 822/KMK.03/1986 dan Keputusan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 842.1-841 Tahun 1986 pembayaran pensiun PNS yang semula dibayarkan oleh KPKN dibayarkan melalui PT Taspen Persero dengan tetap dibiayai sepenuhnya oleh pemerintah melalui APBN dengan sistem *Pay As You Go*. Pembayaran manfaat pensiun Pegawai Negeri Sipil PT TASPEN (Persero), komposisinya telah mengalami beberapa kali perubahan. Sampai dengan akhir tahun 1993, pelaksanaan program pensiun Pegawai Negeri Sipil masih

menggunakan *Pay as You Go* (PAYG) dan 100% pembayaran manfaat pensiun menjadi beban APBN. Pada bulan Januari, Februari dan Maret 1994 berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 1204/MK.03/1993, pembayaran pensiun pegawai negeri dibebankan sepenuhnya kepada PT Taspen Persero yang mana sumber pembiayaannya diambil dari sumber dana pensiun yang dikelola selama ini. Selanjutnya, sejak April tahun 1994 melalui surat Direktur Jendral Anggaran No S-1684/A/56/0394, sistem pembiayaan pensiun PNS diterapkan menjadi sistem *sharing contribution*. Perubahan sistem pembiayaan pensiun PNS dari sistem *pay as you go* menjadi *sharing* diambil oleh pemerintah karena:

- Jumlah dana yang dikeluarkan pemerintah untuk membayar pensiunan semakin bertambah besar, sebagai akibat semakin bertambahnya jumlah penerima pensiun.
- Beban APBN semakin berat untuk membiayai pengeluaran rutin belanja pegawai sehingga pemerintah harus melakukan penghematan.

Dalam sistem ini, pembayaran pensiun dengan sumber dana pensiun dipikul secara berbagi (*sharing*) antara pemerintah yakni beban APBN dengan PT Taspen Persero yang dananya bersumber dari iuran PNS dan hasil pengembangannya. Sistem *sharing contribution* dipilih oleh pemerintah untuk menggantikan sistem *pay as you go* dengan maksud untuk:

- Mengurangi beban APBN yang diakibatkan pengeluaran rutin belanja pegawai, khususnya membiayai pengeluaran rutin belanja pensiun.
- Pemerintah tetap menjamin kesejahteraan bagi penerima pensiun, dengan cara memberikan kontribusi terhadap jumlah uang pensiun yang diterima para pensiun, sesuai ketentuan yang berlaku.

Pelaksanaan sistem *sharing* dalam pembiayaan pensiun dilaksanakan sejak tahun 1994. dalam perkembangannya, komposisi *sharing* setiap waktu akan mengalami perubahan tergantung kebijakan pemerintah dan kondisi keuangan negara maupun keuangan PT Taspen Persero. Komposisi *sharing* antara pemerintah dengan PT Taspen Persero dengan APBN dari bulan April 1994 adalah sebagai berikut:

Tabel 4.3

Komposisi *sharing* antara Pemerintah (APBN) dengan PT Taspen Persero (akumulasi iuran PNS)

Periode / Period	Sharing Pembayaran Pensiun / Pension Payment Sharing	
	APBN / APBN	Dana Pensiun PNS / Civil Servant Pension Funds
Sampai dengan 1993 / Up to 1993	100%	0%
Januari 1994 - Maret 1994 / January 1994 - March 1994	0%	100%
April 1994 - Maret 1997 / April 1994 - March 1997	77,50%	22,50%
April 1997 - Desember 1998 / April 1997 - December 1998	77%	23%
Januari 1999 - Desember 2002 / January 1999 - December 2002	75%	25%
Januari 2003 - Desember 2005 / January 2003 - December 2005	79%	21%
Januari 2006 - Desember 2006 / January 2006 - December 2006	82,50%	17,50%
Januari 2007 - Desember 2007 / January 2007 - December 2007	85,5%	14,5%
Januari 2008 - Desember 2008 / January 2008 - December 2008	91,00%	9,00%
Januari 2009 - sekarang / January 2009 - now	100%	0%

Sumber : Laporan Tahunan PT Taspen (Persero), 2010

Dilihat dari tabel di atas sumber dana program pensiun PNS tahun 1994-2008 berasal dari hasil *sharing*. Dana yang dibayarkan PT Taspen dalam membayar manfaat pensiun kepada penerima pensiun berasal dari iuran yang disetorkan ketika penerima pensiun masih aktif sebagai PNS/TNI/POLRI yaitu sebesar 4,75% dari gaji pokok dan tunjangan keluarga yang diterima, ditambah dengan hasil pengembangan investasi yang dilakukan PT Taspen. Sementara untuk iuran dari pemerintah selaku pemberi kerja sesuai pasal 7 Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 1981 selama ini belum ada dikarenakan aturan mengenai hal tersebut sampai saat ini belum ada. Pada awal tahun 2009, pembayaran manfaat pensiun dilakukan sepenuhnya dari APBN. Sehingga untuk pembayaran pensiun bulanan saat ini dilakukan menggunakan sistem *pay as you go* kembali. Jadi pembayaran pensiun dibebankan langsung sebagai biaya dalam APBN 100% seperti membayar gaji PNS.

4.3 Analisis Sistem *Pay As You Go* sebagai Sistem Pembiayaan Pensiun PNS

Seperti yang telah diuraikan sebelumnya bahwa pada pembiayaan program pensiun PNS telah diatur dalam UU No 11 Tahun 1969 pada pasal 2 yang berbunyi,

“Bagi pegawai negeri/bekas pegawai negeri yang terakhir sebelum berhenti sebagai pegawai negeri atau meninggal dunia, berhak menerima gaji atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah; **dibiayai sepenuhnya oleh Negara**, sedangkan pengeluaran-pengeluaran untuk pembiayaan itu dibebankan atas anggaran termaksud.”.

Dari ketentuan tersebut dalam pembiayaan pensiun terdapat dua model pembiayaan. Yang pertama *Funded system* yaitu manfaat pensiun dibiayai sepenuhnya oleh Dana Pensiun. Pola yang kedua adalah manfaat pensiun dibiayai sepenuhnya oleh pemerintah (APBN), ketika Dana Pensiun belum terbentuk. Sumber pembiayaan pensiun menurut undang-undang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Penjelasan pasal tersebut mengisyaratkan bahwa untuk mengelola program pensiun PNS, perlu dibentuk Dana Pensiun yang diatur dengan Peraturan Pemerintah dan sebelum pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun, pembiayaan pensiun pegawai negeri ditanggung oleh pemerintah melalui APBN. Sejalan dengan hal tersebut dalam pasal 32 UU No 43 Tahun 1999 antara lain menyatakan bahwa untuk menyelenggarakan kesejahteraan PNS. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan subsidi dan iuran program pensiun. Demikian juga dalam pasal 29 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang menyatakan bahwa pembiayaan pensiun CPNS Daerah yang diangkat oleh Pemerintah Daerah sejak 1 Januari 2001 menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah.

Dengan membandingkan Pasal 2 UU No 11 Tahun 1969 dengan Pasal 32 UU 43 Tahun 1999 dan Pasal 29 ayat (4) Peraturan Pemerintah No 105 Tahun 2000 sebagaimana tersebut di atas, maka dipandang perlu segera membentuk suatu Lembaga Dana Pensiun Pegawai Negeri. Apabila dibentuk 'Dana Pensiun Pegawai Negeri' yang menjadi permasalahan berikutnya adalah sistem pendanaan

tersebut diperuntukannya bagi PNS yang mana, apakah diperuntukkan bagi seluruh PNS dan para pensiunan yang ada pada saat ini atau diperuntukkan bagi PNS tertentu saja, mengingat konsekuensi dari perubahan tersebut memerlukan pendanaan yang sangat besar.

Sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*, pernah dilaksanakan sejak negara berdiri selanjutnya beberapa kali diatur, diubah dan disempurnakan dengan Undang-undang Nomor 20 tahun 1992 tentang Pensiun Pegawai Negeri, Undang-undang Pokok Kepegawaian Nomo 18 Tahun 1961 dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969. Pembayaran dengan sistem tersebut dilaksanakan sampai Maret 1994. Pada awalnya sistem tersebut tidak bermasalah karena pada waktu itu jumlah pensiunan masih sedikit sehingga beban APBN tidak terlalu berat. Setelah jumlah pensiunan semakin bertambah, maka sejak tahun 1994 pemerintah menunjuk PT Taspen (Persero) sebagai penyelenggara pembayaran pensiun dan sistem pembayaran pensiun dengan *pay as you go* diganti dengan sistem *sharing*. Sistem *sharing* yang dilakukan oleh pemerintah dengan PT Taspen (Persero) dilakukan hingga akhir tahun 2008. Pada tahun 2009 pembayaran manfaat pensiun PNS didanai 100 % oleh APBN. Sistem *pay as you go* dipilih lagi oleh pemerintah dikarenakan dana pensiun PNS yang ada di PT Taspen (Persero) tidak cukup lagi membiayai pensiun PNS. Hal ini juga disebabkan semakin tahun semakin bertambahnya jumlah pensiunan PNS atau penerima pensiun. Dengan semakin bertambahnya jumlah pensiunan PNS maka berdampak pula pada besarnya anggaran yang dikeluarkan untuk membiayai manfaat pensiun tersebut. Oleh sebab itu, pada awal tahun 2009, pemerintah mengambil alih dalam membiayai program pensiun PNS 100% yang disebut pembiayaan secara langsung (*pay as you go*).

Dalam penelitian mengenai evaluasi sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*, peneliti merumuskan beberapa hal yang ditemukan di lapangan yang merupakan analisis dari pelaksanaan sistem ini diantaranya yaitu:

4.3.1 Arah kebijakan penetapan sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS

Evaluasi kebijakan penetapan sistem *pay as you go* dapat dilihat dari dua segi, yaitu dari segi kebijakannya yakni berupa peraturan-peraturan yang mengikat dan berkaitan mengenai sistem pembiayaan *pay as you go* dan dapat dilihat juga dari segi kelembagaan, yaitu pihak-pihak yang berkepentingan dalam merumuskan dan melaksanakan kebijakan sistem ini. Dilihat dari segi kebijakan, kebijakan pemerintah menetapkan sistem *pay as you go* tersirat dalam UU No 11 Tahun 1969 pasal 2 yang menyatakan bahwa

“Bagi pegawai negeri/bekas pegawai negeri yang terakhir sebelum berhenti sebagai pegawai negeri atau meninggal dunia, berhak menerima gaji atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur dengan Peraturan Pemerintah; **dibiayai sepenuhnya oleh Negara**, sedangkan pengeluaran-pengeluaran untuk pembiayaan itu dibebankan atas anggaran termaksud.”.

Pada pasal ini mengindikasikan bahwa selama belum terbentuknya Lembaga Dana Pensiun, maka pembiayaan pensiun dibebankan oleh pemerintah melalui APBN. Apabila Lembaga Dana Pensiun sudah terbentuk maka pembiayaan pensiun disertai oleh Lembaga Dana Pensiun tersebut atau yang dikenal dengan *funded system*. Sambil menunggu Lembaga Dana Pensiun terbentuk, pemerintah berkewajiban membiayai pensiun PNS yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, ”menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur dengan **Peraturan Pemerintah**” (pasal 2, Undang-undang nomor 11 tahun 1969).

Saat ini, Indonesia menggunakan sistem *Pay As You Go* dalam pembiayaan pensiun PNS. Menurut analisis kesejahteraan, Asisten Deputi Kesejahteraan di Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, beliau menjelaskan mengenai filosofi penerapan *pay as you go*

“Jadi sebenarnya waktu dulu di Amerika, *pay as you go* diterapkan di era presiden kalau enggak salah Roosevelt. Presiden Roosevelt itu pengen dibuat sistem pensiun publik yang awal mulanya system pensiun untuk masyarakat. Jadi *pay as you go* itu filosofinya begini misalnya lima orang

yang ngiur membayar satu orang yang *retired*. Nah tapi lama-lama jadi satu orang membiayai satu, ini yang udah celaka”.

Beliau juga melanjutkan dalam wawancaranya mengenai alasan dipilihnya *pay as you go* oleh pemerintah,

”Kalau saya nangkapnya *gini deh* mereka belum mempunyai sistem yang benar-benar bisa membuat *preservant* mandiri. Jadi untuk sementara deh sebelum membuat *preservant* yang mandiri semuanya dari APBN, begitu dicoba engga bisa, akhirnya balik lagi ke awal lagi”.

Selanjutnya, menurut anggota DPR RI dari Komisi II Fraksi Demokrat menyatakan pendapatnya mengenai alasan pemerintah menerapkan sistem *pay as you go*

”Situasi pada waktu itu, waktu itu kalau tidak salah sedang booming minyak. Harga minyak sedang naik gitu. Waktu itu embargo di Arab, minyak tinggi. Harga minyak tinggi, pemerintah punya uang banyak. Jadi dipilihlah sistem ini tapi berkelanjutan tidak ikuti irama fluktuasi. Pada waktu itu uang pemerintah cukup, pemerintah juga menganggap PNS ini berjasa sehingga pemerintah wajib mengalokasikan anggaran untuk diberikan kepada pensiunan ini”.

Sementara, berdasarkan Kepala Subdirektorat Tunjangan di Direktorat Gaji dan Kesejahteraan (GATRA), Badan Kepegawaian Negara (BKN) berpendapat bahwa,

”Kebijakan untuk membayar pensiun ini sebenarnya induknya diatur di dalam pasal 2 UU No 11 Tahun 1969. Nah disitu dinyatakan pensiun itu dibiayai oleh negara baik pensiun yang ada maupun pensiun yang akna datang sebelum dibentuk suatu lembaga dana pensiun. Jadi sebelum dibentuk lembaga dana pensiun, pembiayaan pensiun itu dibebankan kepada negara. Jadi dibiayai langsung, dianggarkan di dalam APBN dan diberikan setiap bulan seperti menganggarkan gaji. Itulah yang disebut *pay as you go*, pendanaan langsung dari APBN karena PNS kan dibayarkan langsung. Jadi tidak melalui lembaga dana seperti yang diamanatkan dalam pasal 2 tadi karena belum terbentuk dan sesuai janjinya akan dibentuk maka dibiayai negara dulu. *Pay as you go* itu sebenarnya akan

berlaku sampai dengan terbentuknya lembaga dana tetapi sampai sekarang belum terbentuk lembaga dana pensiun”.

Pendapat yang hampir sama pun diutarakan Kepala Seksi Program Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan, beliau berpendapat,

“Terkait dengan filosofi *pay as you go*, Pensiun itu apa sih? Kalau dilihat filosofinya sebagai penghargaan otomatis ya ini memang harus ditanggung oleh pemerintah, kalau saya contohnya menerapkan *fully funded* itu kan berdasarkan investasi, ada factor yang yang lain yang menyebabkan pensiun kita itu kecil. Kalau lawan katanya *Pay As You Go*, itu kan *fully funded*”.

Jadi berdasarkan pendapat-pendapat diatas, filosofi dipilihnya *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS di Indonesia disebabkan kondisi pada saat itu baik dari kondisi eksternal maupun internal birokrasi negara ini sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan sampai tercetuslah penetapan kebijakan sistem *pay as you go* ini. Selain itu, karena adanya amanat UU No 11 Tahun 1969, pasal 2 dan pasal 1. Pada pasal 2 menjelaskan mengenai penggunaan sistem *pay as you go* yang disebabkan karena belum terbentuknya Lembaga Dana Pensiun sehingga pembebanan pembiayaan ditanggung oleh APBN. Sementara dalam pasal 1 menjelaskan mengenai sifat program pensiun yang sebagai upaya penghargaan dari pemerintah kepada PNS atas pengabdian selama bekerja bertahun-tahun.

Alasan pemerintah belum segera membentuk Dana Pensiun yang dimaksud dalam pasal 2 UU No 11 Tahun 1969 tersebut adalah karena pada saat itu, pemerintah belum bisa mendefinisikan Dana Pensiun itu secara pasti, apakah Dana Pensiun tersebut berupa dana atau program atau juga suatu badan hukum. Baru pada tahun 1992 sejak dikeluarkannya UU No 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, makna Dana Pensiun yang dimaksud dalam UU No 11 Tahun 1969, pasal 2 secara jelas mengandung arti sebagai suatu badan hukum, lembaga penyelenggara program pensiun atau yang disebut dengan Lembaga Dana Pensiun. Sebagaimana yang diungkapkan analis kesejahteraan di Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi,

”Waktu itu pengertian Dana Pensiun kita engga tahu apakah itu lembaga, apakah itu berupa uang pembiayaan dana, apakah berupa program. Karena istilah Dana Pensiun dalam bentuk lembaga itu ada ketika terbit UU No 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Baru tuh orang asosiasinya kalau Dana Pensiun itu lembaga. Sebelum-sebelumnya interpretasi terhadap istilah Dana Pensiun itu masih belum jelas. Kadang diistilahkan sebagai program, itu bisa dilihat di surat Menteri Keuangan Nomor 244, itu seolah-olah Dana Pensiun itu dana sementara di PP No 25 Tahun 1981 dan PP No 26 Tahun 1981 Dana Pensiun itu program. Jadi pengertian Dana Pensiun di UU No 11 Tahun 1969 awalnya kita engga tahu, apakah itu lembaga suatu badan hukum, apakah itu uang, apakah itu program. Itu yang tahu adalah orang yang pada masa itu merumuskan”.

Ketidakjelasan makna Dana Pensiun ini yang menyebabkan awalnya pemerintah belum membentuk Lembaga Dana Pensiun secara yuridis. Kemudian pada tahun 1981, dikeluarkanlah PP No 25 Tahun 1981, pasal 13 ayat (1) yang berbunyi ” Untuk menyelenggarakan Asuransi Sosial ini didirikan suatu Badan Usaha Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (PERSERO) sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1969”. Badan Usaha Negara yang dimaksud adalah Perum Taspen yang keduudkannya bukan sebagai lembaga dana pensiun. Kemudian sebagai lanjutan dari PP tersebut, maka diterbitkanlah PP No 26 tahun 1981 yang menjelaskan mengenai pengalihan bentuk Perum Taspen menjadi PT Taspen (Pesero). Dalam PP No 26 Tahun 1981 pasal 2 yang menyatakan bahwa ” Maksud dan tujuan PERSERO adalah menyelenggarakan Asuransi Sosial termasuk Asuransi dana pensiun dan tabungan hari tua bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981”. PP tersebut mengamanatkan bahwa PT Taspen (Pesero) sebagai badan hukum yang disertai tugas untuk menyimpan dan mengelola dana akumulasi iuran pensiun peserta. Namun disini, PT Taspen statusnya bukan sebagai Lembaga Dana Pensiun. hanya sebagai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bertanggungjawab dalam kegiatan pengadministrasian, pelaporan, dan pengawasan penitipan Dana Iuran Pensiun PNS dan Pejabat Negara hingga pembayaran manfaat pensiun kepada pensiunan

PNS. Asas-asas Dana Pensiun yang dijelaskan pada bab sebelumnya seperti asas keterpisahan kekayaan Dana Pensiun dari kekayaan badan hukum pendirinya, asas penyelenggaraan dalam sistem pendanaan, asas pembinaan dan pengawasan, asas penundaan manfaat dan asas kebebasan untuk membentuk atau tidak membentuk Dana Pensiun tidak diterapkan dalam kegiatan operasional PT Taspen (Persero). PT Taspen (Persero) hanya menerapkan asas-asas sebagai perseroan yang pada umumnya dan lebih berorientasi pada keuntungan.

Selain alasan yang telah dijelaskan di atas, alasan lain yang melatarbelakangi belum dibentuknya Lembaga Dana Pensiun juga disampaikan oleh Kepala Subdirektorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara (BKN). Beliau mengatakan bahwa,

”Ada juga karena birokrasi sering ditumpangi oleh kepentingan politik, biar para pensiunan bisa dikendalikan, bisa jadi gitu ya. Mungkin begini setelah kita kaji untuk membentuk lembaga dana pensiun itu prasyaratnya banyak. Pertama, harus ada lembaga yang memang independen mengelola itu, namun kita udah bentuk PT Taspen yang notabennya itu bisa dibilang mengelola milik peserta gitu. Kemudian juga ternyata kalau untuk langsung berbalik 100% ke *funded system* kita butuh dana banyak. Butuh dana banyak adalah bahwa yang tadi modal awal seharusnya disetor dulu untuk membentuk lembaga dana itu. Namanya PSL (*past service liability*) itu harus disetor dulu”.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, alasan belum dibentuknya Lembaga Dana Pensiun disebabkan oleh tiga hal. Pertama, peraturan yang mengatur Lembaga Dana Pensiun belum termuat dengan jelas bahkan bisa dibilang antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain belum sinkron dan belum searah. Kedua, untuk membentuk Lembaga Dana Pensiun dibutuhkan modal awal atau PSL yang jumlahnya tidak sedikit. PSL ini akan bertambah setiap tahunnya jika pemerintah belum secepatnya membentuk Lembaga Dana Pensiun dan alasan yang terakhir adalah karena adanya kepentingan politik dari berbagai pihak yang melatarbelakangi belum terbentuknya Lembaga Dana Pensiun itu.

Dalam sistem *pay as you go*, pembiayaan program pensiun hanya bersumber dari pemerintah sebagai pemberi kerja. Pembayaran iuran dilakukan oleh peserta

aktif setiap bulannya bersamaan dengan saat pembayaran manfaat pensiun bagi penerima pensiun. Karena bersumber dari APBN, maka sarana pembayaran bersamaan dengan pembayaran gaji PNS, pembayaran pensiun dapat melalui media pembayaran yang sama atau berbeda dengan pembayaran gaji seperti melalui Bank-bank yang ditunjuk oleh Kementerian Keuangan seperti Bank Rakyat Indonesia (BRI), Bank Mandiri, Bank Negara Indonesia (BNI), Bank Tabungan Negara (BTN) dan Bank Pembangunan Daerah (BPD) serta dapat juga melalui PT Pos Indonesia. Sementara dalam proses pembayaran iuran pensiun dilakukan setiap bulan dari gaji pokok PNS yang dipotong sebesar 4,75% kemudian dikumpulkan dan dititipkan di PT Taspen (Persero) sampai dana tersebut cukup untuk membentuk Lembaga Dana Pensiun. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Kepala Manajer Pelayanan PT Taspen (Persero), "Jadi dari tahun 1974 sampai sekarang dikumpulin. Jadi itu memang uang yang 4,75% itu kan secara administrasi dititipkan di Taspen, Taspen juga tidak boleh menggunakan dan itu ada aturannya". Pendapat yang sama juga dinyatakan oleh Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan, beliau menyatakan bahwa

"Yang 4,75% itu sekarang di *pulling* di PT Taspen namanya akumulasi dana pensiun. Tadi kan ada pertanyaan kenapa dipotong 4,75% setiap bulan, itu terkumpul saat ini taruh lah 35 Triliyun. Sambil menunggu terbentuknya dana pensiun. artinya sambil menunggu terbentuknya dana pensiun".

Lain halnya dengan pendapat dari seorang Analis Kesejahteraan, Kementerian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, yang menyatakan bahwa,

"Itu (akumulasi iuran 4,75%) diendepin sama Taspen untuk modal awal *fully funded* kemudian diinvestasi karena ada laporan keuangannya. Jadi kan begini dulu kan ada Keppres No 56 tahun 1974 memang uang itu disimpan di Bank yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Nah, itu yang menimbulkan polemik karena itu kan beda dengan apa yang disampaikan di PP No 25 Tahun 1981. Sebenarnya engga disampaikan sih di PP No 25 Tahun 1981 tapi PP tersebut seolah-olah memberi kesempatan kepada Taspen untuk menjadi program dana pensiun, Keppres Nomor 56 engga,

hanya sebagai kasir. Nah, ini yang sekarang lagi dibenahi melalui perubahan PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial”.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa akumulasi iuran peserta berupa potongan yang sebesar 4,75% dari gaji pokok PNS setiap bulannya tersebut dikumpulkan jadi satu, yang disebut dengan dana pensiun. Dana pensiun tersebut disimpan dan dikelola oleh PT Taspen (Persero) sampai jumlah dana tersebut mencukupi membentuk lembaga dana pensiun. Pengelolaan dana pensiun tersebut telah diatur dalam PP No 26 Tahun 1981. PT Taspen (Persero) tidak bisa menggunakan dan mengelola dana tersebut secara sewenang-wenang. Dana pensiun tersebut juga tidak boleh digunakan oleh pemerintah dalam membayar manfaat pensiun, karena pembayaran manfaat pensiun PNS telah menjadi tanggung jawab APBN sebagaimana aturan dalam sistem *pay as you go*. Namun, dalam perjalanannya pada tahun 1994 dana tersebut digunakan oleh pemerintah untuk membayar manfaat pensiun PNS dengan sistem *sharing* antara dana APBN dengan dana pensiun yang ada di PT Taspen (Persero). Komposisi *sharing*nya telah dijelaskan pada penjelasan sebelumnya mulai dari 77,5% , 22,5% sampai terakhir tahun 2008 sebesar 91%, 9%. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Kepala Subdirektorat Tunjangan, Badan Kepegawaian Negara dalam wawancaranya,

”Kemudian juga dalam perjalanannya *pay as you go* itu tadi, idealnya dana tersebut disimpan dan dikelola untuk sebagai persiapan pembentukan lembaga dana pensiun atau modal awal. Tetapi kasusnya di Indonesia, sejak tahun 1994-2008 ya itu *sharing* antara dana pemerintah dalam APBN ini ya dengan akumulasi iuran tadi dipake sebagian untuk pensiun dengan jumlah tertentu dan perbandingannya ada. pernah juga 21% yang dari iuran peserta tadi, akumulasi iuran peserta dan pengembangannya selebihnya APBN”.

Dilihat secara konsep pensiun, sistem pembiayaan pensiun merupakan sistem dimana adanya kontribusi antara pemberi kerja dan peserta. Pemberi kerja yakni pemerintah dan peserta yakni PNS turut sama-sama mengiur setiap bulannya. Namun karena Indonesia menggunakan sistem *pay as you go*. Pembebanan dilakukan seluruhnya oleh APBN. Menurut salah satu narasumber di Kementerian

Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, jabatan sebagai Analis Kesejahteraan, dalam wawancaranya beliau mengatakan bahwa

”Pemerintah wajib ngiur karena adanya UU No 43 Tahun 1999 pasal 32 itu yang mengamanatkan ngiur, sebelumnya engga ada tuh amanat ngiur yang ada cuma pasal 10 UU No 8 Tahun 1974 bahwa sumbangan pemerintah, sumbangan loh itu disampaikan bukan iuran. Jadi sebenarnya ada bentrok juga dengan pasal 10 dengan pasal 32 di UU No 43 itu sendiri”.

Sementara menurut Manajer Pelayanan, dari pihak PT Taspen (Persero) menyatakan bahwa, ”Memang kalau tadi saya katakan bahwa *best practice* dana pensiun itu seharusnya ada iuran pemberi kerja, pemerintah kan tapi selama ini kan engga ada”.

Ada pihak yang mengatakan alasan pemerintah tidak mengiur karena selama ini sumber pembiayaan pensiun pegawai negeri telah dibebankan oleh APBN, terlebih lagi dari tahun 2009 hingga sekarang pembebanan menjadi 100% dari APBN. Sehingga pemerintah tidak harus mengiur lagi karena akan menyebabkan membengkaknya pengeluaran pemerintah. Sebagaimana dijelaskan oleh Analis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB mengenai alasan pemerintah belum mengiur, beliau mengatakan bahwa,

”Nah, tapi pada intinya gini logika berpikirnya ketika *government* sudah menanggung semuanya masa *government* harus mengiur lagi buat apa. Sebenarnya gini, dari analisis aktuarial yang kita punya itu bahkan duit itu benar-benar engga cukup kan secara *historical* udah ketauan. Ketika tahun 1994 itu 3 bulan doang duit itu habis sudah. Nah, kemudian *government take over seventy five percent, eighty percent* dan seterusnya akhirnya balik lagi ke *pay as you go* karena memang duit itu engga cukup. Kalau mengenai PSL, basis hukumnya kan pemerintah ngiur kan memang ada amanatnya, masalahnya pemerintah itu kan ketika *pay as you go*, dia semua yang bertanggung jawab terus dia musti ngiur juga gitu ke Taspen, ngendep semua dong duit itu di Taspen”.

Menurut Kepala Seksi Program Pensiun dan THT dari Direktorat Himpunan Peraturan Penganggaran, Kementerian Keuangan juga mengatakan bahwa,

“Ya *pay as you go* itu apa kalau ga mengiur. *Pay as you go* yang saat ini setiap bulan pemerintah bayar pensiun itu. Nanti kamu kecampur aduk dengan pemikiran Pak Subianto. Nanti beda lagi. Kalau menurut Achmad Subianto, pemerintah itu punya utang, tapi dia tidak pernah tahu kalau pemerintah itu tiap tahun nyediain 60 triliun ini dari saat ini sampai kapan. Ini kan kalau saya anggap iuran bisa saja iuran dari pemberi kerja”.

Pendapat yang berbeda disampaikan oleh Staf Seksi Belanja Pegawai di Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan yang mengatakan bahwa, “Dana akumulasi iuran itu iuran wajib peserta doang kenapa pemerintah engga bayar? Bingung saya, bos-bos saya engga mau bayar tapi saya pribadi maunya bayar, engga *fair* menurut saya. Mangkanya saya debat melulu sama bos saya”.

Walaupun terdapat berbeda pendapat mengenai perlu atau tidaknya pemerintah mengiur. Tetapi berdasarkan pasal 32 ayat (4) UU No 43 Tahun 1999 antara lain dinyatakan bahwa untuk penyelenggaraan program pensiun pemerintah menanggung subsidi dan iuran. Secara tersirat ayat tersebut mengandung makna adanya kontribusi dari pemerintah yang berupa iuran untuk program pensiun pegawai negeri namun nyatanya sejak UU tersebut dikeluarkan hingga sekarang pemerintah belum pernah melaksanakan iuran. Pemerintah hanya memberikan subsidi untuk pembayaran pensiun yang dianggarkan setiap tahun dalam APBN. Selain itu dalam ayat tersebut mengandung makna bahwa adanya penerapan sistem pembiayaan pensiun menggunakan *fully funded*. Sebab dalam sistem *fully funded*, pemberi kerja dan peserta ikut sama-sama berkontribusi dalam bentuk iuran setiap bulan. Namun, karena Indonesia menggunakan sistem *pay as you go*, pemerintah tidak berkewajiban mengiur sebab pemerintah sudah menanggung seluruh pembiayaan program pensiun. Ayat tersebut tidak bisa dilaksanakan dalam sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*, karena *pay as you go* tidak menghendaki iuran dari pemberi kerja, dalam hal ini pemerintah. Ayat ini baru bisa dilaksanakan ketika sistem pembiayaan pensiun di Indonesia sudah menggunakan *fully funded*. Oleh sebab itu, perlunya perbaikan isi dalam pasal 32 ayat (4) UU No 43 Tahun 1999 agar tidak menimbulkan kerancuan, tentunya dibarengi dengan diskusi dari berbagai pihak instansi pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang baru dan yang lebih baik.

Dilihat dari segi kelembagaan, pelaksanaan sistem *pay as you go* tidak dapat berjalan di satu pihak atau lembaga saja. Tetapi melibatkan berbagai pihak seperti Kementerian Keuangan, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, PT Taspen (Persero) bahkan melibatkan juga ke Bank Dunia Alasan yang mendasar mengapa sistem ini melibatkan berbagai lembaga pemerintah karena sistem ini menjadi kewajiban pemerintah dalam mengelolanya. Sistem ini tidak mengharuskan membentuk lembaga dana pensiun sehingga dalam pelaksanaannya masih diawasi dan diatur oleh pemerintah khususnya dalam hal pendanaan. Lembaga-lembaga yang disebutkan diatas memiliki kewenangan-kewenangan tersendiri. Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi bersama-sama BKN bertugas merumuskan dan membuat suatu kajian dalam sistem pembiayaan pensiun serta melakukan evaluasi-evaluasi terhadap kebijakan yang berkenaan dengan sistem pembiayaan pensiun. sementara, Kementerian Keuangan bertanggung jawab dalam kebijakan dalam hal pendanaan. PT Taspen sebagai operator atau juru bayar pemberian manfaat pensiun kepada PNS yang sudah pensiun dan Bank Dunia merupakan lembaga internasional yang turut juga dalam pembuatan kebijakan.

Kelima lembaga tersebut merupakan pihak-pihak lain yang berkaitan dalam pelaksanaan sistem *pay as you go* ini. Sebagaimana yang diungkapkan oleh pihak Kepala Manajer Pelayanan,

”Iya, koordinasi dalam pembayaran pensiun terutama Kementerian Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jendral Anggaran, kemudian Direktorat Jendral Perbendaharaan, Kementerian PAN dan RB, BKN ya dan instansi-instansi lain yang terkait. Jadi Taspen tidak bisa sendiri dalam hal ini. Jadi dalam *Pay As You Go* ini memang sangat tergantung juga dari Kementerian Keuangan, dari pemerintah berapa sih mau naikkan pensiun kan bukan kewenangan Taspen, kewenangan pemerintah”.

Lembaga-lembaga tersebut yang telah disebutkan diatas secara langsung maupun tidak langsung mempengaruhi penerapan system *pay as you go* di Indonesia. Kerjasama, kekompakkan dan koordinasi yang kuat haruslah terbentuk diantara lembaga-lembaga tersebut agar dalam merumuskan serta menerapkan kebijakan

dapat adil dan bisa menjadi penyelesaian terhadap masalah-masalah pembiayaan pensiun. Namun, kenyataannya di lapangan ketika ditanya mengenai koordinasi terhadap lembaga lain dan pelaksanaan peraturan yang berkaitan mengenai *pay as you go*. Peneliti menemui beberapa hal ketidakkompakkan lembaga-lembaga tersebut. Dalam wawancara kepada Staf Seksi Belanja Pegawai di Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan mengenai pihak-pihak yang berwenang dalam melaksanakan sistem *pay as you go*, yang menyatakan bahwa

”BKN dan Kemenpan seharusnya mereka yang buat kebijakan. Kalau di kami, di pemerintah seharusnya tregelnya dari mereka, kita ini kasir penyedia dana cuma mereka belum paham padahal disitu udah ada di UU 17 bahwa siklus APBN itu dimulai dari bulan januari, mulai february awal tahun depan sementara mereka ngusulin bulan juli padahal musrenbang bulan maret”.

Pendapat juga disampaikan dari pihak Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang menyatakan bahwa

”Sebenarnya mereka (World Bank) juga punya *bargain position* ke kementerian keuangan, mungkin salah satunya mantan menteri keuangan sekarang jadi managing director di bank dunia, nah jadi mereka yang selalu sampaikan ke kita, kalau mereka diundang rapat, udahlah *pay as you go* aja”.

PT Taspen (persero) selaku juru bayar tidak banyak berpendapat. Mereka hanya menyatakan bahwa

” Saya kan operator. Kalau operator kan engga bisa mengatakan bahwa sistem *Pay As You Go* ini harus tetap dipertahankan, harus beralih ke sistem ini. Ini operator nih. Operator kan engga bisa komentar”. Kebijakan kami, kami kan hanya menerima, menyalurkan. Jadi posisi kami tidak bisa berbuat apa tergantung dari pemerintah. Kita operatornya, pemerintah mau menaikkan berapa pun kita laksanakan”.

Selanjutnya, pihak Bank Dunia yang merupakan lembaga internasional yang juga merupakan konsultan Kementerian Keuangan seperti yang dinyatakan oleh Kementerian PAN dan RB yang memaparkan bahwa :

”Ada semacam pendapat dari lembaga pendanaan asing, bank dunia. Kebetulan konsultannya sampaikan ke kita ini loh negara –negara ini banyak yang *pay as you go* jadi ngapain kalian harus *fully funded*, dan mereka selalu ngomong gitu. Kalau saya bahasa gini, ya iyalah kalo *pay as you go*, yang untung loe , ketika makin melorot terbebani anggran kan mau engga mau utang, untung dia kn, engga salah. Dia (Bank Dunia) profesional ngomong seperti itu namanya juga lembaga pendanaan bank. Tapi kita kepengen mandiri, nah kalo mandiri kan engga ngutang lagi kan, jadi sekarang ini yang lagi gontok-gontokan terutama dari bank dunia ngedeketin kementerian keungan biar tetap *pay as you go* sementara kita ingin *fully funded*”.

Hal ini sangat disayangkan sebab sebagai elit pemerintah, seharusnya lembaga-lembaga tersebut dapat berkoordinasi dengan baik. Sehingga permasalahan yang muncul akibat penerapan sistem *pay as you go* dapat ditemukan dan dicari solusi terbaiknya untuk ke depan. Dari pihak DPR juga menyatakan kekecewaannya mengapa lembaga-lembaga tersebut tidak dapat semaksimal mungkin menjalankan peran dan wewenangnya dalam mengatasi permasalahan kesejahteraan pegawai khususnya dalam hal sistem pembiayaan pensiun,

”Menteri keuangan berdalih kita tidak pernah mengutangi orang pensiun, engga pernah ngutangin. Tetapi fakta yang ada uang yang ke Taspen tidak sebesar yang seharusnya dia bayar. Tetapi mereka berkilah juga Taspen kan sebagai juru bayar ngapain dikasih uang banyak-banyak. Akibatnya pemerintah kedodoran bayarin. Maksud kita, uang pensiun itu harus diserahkan ke suatu lembaga. Lembaga itulah yang menginvestasi menjadi besar, tidak hanya bersumber dari pemerintah , dan suatu saat nanti tidak perlu ada uang dari pemerintah mereka sudah bisa mengelola bayar sendiri, seperti Malaysia”.

Anggota DPR Komisi II tersebut juga menyebutkan usaha-usaha apa yang sudah dilakukan oleh DPR dalam upaya melakukan perbaikan sistem pembiayaan pensiun, beliau menyatakan bahwa ”RUU ASN ini inisiatif DPR loh bukan pemerintah. DPR yang memikirkan, pemerintah malah nda mikir”.

Rancangan Undang-undang Aparatur Negara Sipil merupakan suatu upaya konkrit DPR dalam mengatasi persoalan sistem pembiayaan pensiun PNS ini. Namun, di sisi lain perbaikan peraturan kebijakan dengan melakukan amandemen undang-undang dan perbaikan peraturan lainnya haruslah dilakukan. Sebab, jika peraturan yang masih lama belum diperbaiki isinya maka pemerintah tidak bisa melaksanakan perbaikan dan tetap menjalankan sesuai dengan peraturan lama. Menurut Kepala Manajer Pelayanan PT Taspen (Persero),

”Kalau Lembaga Dana Pensiun, memang kita sudah berkali-kali ya dulu kan ada namanya Kantor Pusat Pembayaran Pensiun *toh* juga bubar kemudian tahun 1956, UU No.11 tahun 1956 kembali lagi bahwa pensiun dibebankan kepada negara. Dulunya dana pensiun tahun 1956, UU No 11 Tahun 1956 tentang Pembelanjaan-pembelanjaan Pensiun, tadinya kan memang iuran pegawai tapi tahun 1956 melalui UU No. 11 itu pembelanjaan pensiun dikembalikan lagi pada negara. Kalau istilah sekarang dikenal dengan iuran pasti dulu ya, sekarang kan iuran pasti dulu kan belum dikenal iuran pasti. Dulu artinya iuran pegawai untuk bayar pensiun tapi nyatanya engga berjalan lama, UU No 50 eh 20 Tahun 1952 kemudian dicabut menjadi UU No 11 tahun 1956 tentang pembelanjaan pensiun yang mana intinya bahwa pembayaran pensiun ditanggung sepenuhnya oleh negara. Nah, sekarang mau balik lagi, UU nya dicabut dulu dong yang UU No 11 tahun 1956. UU yang 1969 itu tentang prosedur pemberian pensiun tapi kalau yang pembiayaannya itu di UU No 11 Tahun 1956. UU No 11 Tahun 1956 itu tentang pembelanja pensiun sampai saat ini belum dicabut. Mangkannya pemerintah, DPR itu lihatlah sejarahnya jangan melihat UU 11 tahun 1969 nya”.

Sistem *pay as you go* yang diterapkan di Indonesia memiliki polemik yang berkepanjangan jika sistem ini tidak dilakukan reformasi secepatnya. Komitmen yang kuat dari elit birokrasi dalam membuat suatu aturan yang jelas dalam sistem pembiayaan pensiun di Indonesia dapat mendorong terwujudnya skema pembiayaan pensiun yang baik yang tidak merugikan semua pihak baik pihak pemerintah maupun pihak pensiun PNS itu sendiri sehingga terjalin kepentingan yang selaras antara pemerintah dan pegawai negeri sipil.

4.3.2. Arah Kebijakan Sistem *Pay As You Go* Dilihat dari Segi Anggaran

Dalam rangka persiapan pembentukan Dana Pensiun Pegawai Negeri Sipil, maka sejak Januari 1975 dikeluarkan ketentuan yang dituangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974 tentang kewajiban setiap pegawai negeri sipil untuk membayar iuran program pensiun sebesar 4% dari penghasilannya. Secara keseluruhan, peraturan tersebut hanya menekankan pada ketentuan yang berkaitan pemberian hak pensiun pegawai negeri, tanpa menyinggung pembebanan program pensiun yang menjadi kewajiban pegawai negeri. Jika pemerintah menggunakan sistem *Pay As You Go* sampai dengan akhir tahun 1993 dan kembali lagi menerapkan sistem ini dari tahun 2009 sampai sekarang, maka kebutuhan dana pensiun akan menjadi beban pemerintah seluruhnya dan ini berarti pegawai tidak perlu membayar iuran karena sudah ditanggung pemerintah. Sebab, pada prinsipnya dalam sistem *pay as you go* pemerintah sepenuhnya membiayai pensiun. Iuran yang dipotong sebesar 4,75% setiap bulannya dari gaji pokok pensiun telah bertolak belakang dari aturan dalam penerapan sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*.

Implikasi dari penerapan sistem *pay as you go* adalah membengkaknya anggaran pengeluaran pemerintah dalam APBN. APBN merupakan sumber pembiayaan program pensiun pegawai negeri sesuai dengan amanat pasal 2, Undang-undang nomor 11 tahun 1969. Di dalam APBN, pengeluaran untuk program pensiun terdapat dalam belanja pemerintah pusat khususnya pada belanja pegawai. Dalam belanja pegawai, pengeluaran dana dialokasikan untuk tiga hal diantaranya untuk Gaji dan Tunjangan, Honorarium dan Vakasi serta untuk Kontribusi sosial. Gaji dan Tunjangan meliputi kenaikan gaji pokok bagi PNS dan TNI/Polri secara berkala, pemberian gaji bulan ke-13 dan kenaikan tunjangan fungsional dan tunjangan struktural. Honorarium dan Vakasi meliputi pemenuhan iuran pemerintah untuk pelayanan kesehatan kepada aparatur negara dan pensiunan, serta veteran non tuvet, serta pemberian subsidi katastrofi, percepatan penyelesaian *unfunded* program THT dan penambahan pegawai baru pusat (dengan memprioritaskan tenaga honorer seperti guru bantu, tenaga medis, dan tenaga strategis lainnya). Sementara, kontribusi sosial meliputi kenaikan pokok

pensiun dan pemberian pensiun bulan ke-13 dan *sharing* pensiun 100% (*pay as you go* murni)

Tabel 4.4
Belanja Pemerintah Pusat
Tahun 2006-2012

Miliar rupiah

Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	2011 [*]	2012
	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P	RAPBN
1. Belanja Pegawai	73.252,3	90.425,0	112.829,9	127.669,7	148.078,1	182.874,9	215.725,1
a. Gaji dan Tunjangan	43.067,9	50.343,5	67.760,7	70.553,7	80.990,3	89.736,8	104.935,7
b. Honorarium dan Vakasi	5.426,2	11.531,7	7.765,9	8.495,0	14.334,3	31.024,9	41.614,9
c. Kontribusi Sosial	23.758,3	28.549,8	37.303,3	48.520,0	52.753,5	62.113,3	69.174,5
2. Belanja Barang	47.181,9	54.511,4	55.963,5	80.667,9	97.596,8	142.825,9	138.482,4
3. Belanja Modal	54.951,9	64.288,7	72.772,5	75.870,8	80.287,1	140.952,5	168.125,9
4. Pembayaran Bunga Utang	79.082,6	79.806,4	88.429,8	93.782,1	88.383,2	106.583,8	123.072,0
a. Utang Dalam Negeri	54.908,3	54.079,4	59.887,0	63.755,9	61.480,6	76.513,7	89.357,7
b. Utang Luar Negeri	24.174,3	25.727,0	28.542,8	30.026,2	26.902,7	29.970,1	33.714,3
5. Subsidi	107.431,8	150.214,5	275.291,4	138.082,2	192.707,1	237.194,7	208.850,2
a. Energi	94.505,4	116.865,9	223.013,2	94.585,9	139.952,9	195.288,7	168.559,9
b. Non Energi	12.826,4	33.348,6	52.278,2	43.496,3	52.754,1	41.906,0	40.290,3
6. Belanja Hibah	-	-	-	-	70,0	404,9	1.796,7
7. Bantuan Sosial	40.708,6	49.756,3	57.740,8	73.813,6	68.611,4	81.810,4	63.572,0
a. Penanggulangan Bencana	-	-	-	-	-	4.000,0	4.000,0
b. Bantuan Melalui K/L	40.708,6	49.756,3	57.740,8	73.813,6	68.611,4	77.810,4	59.572,0
8. Belanja Lain-lain	37.423,4	15.621,2	30.328,1	38.926,2	21.673,0	15.596,2	34.512,6
a. Policy Measures	-	-	-	-	-	4.718,7	15.546,4
b. Belanja Lainnya	37.423,4	15.621,2	30.328,1	38.926,2	21.673,0	10.877,4	14.486,0
c. Penyesuaian Dana Pendidikan	-	-	-	-	-	-	4.180,2
Jumlah	440.032,1	504.623,4	693.356,0	628.812,4	697.406,4	908.243,4	954.136,8

Sumber: Data Pokok APBN 2006-2012, Kementerian Keuangan

Tabel di atas menunjukkan gambaran umum pembagian-pembagian belanja pemerintah pusat. Pembiayaan program pensiun masuk kedalam jenis belanja pegawai bagian kontribusi sosial. Pada tahun 2012 jumlah anggaran yang dikeluarkan untuk kontribusi sosial sebesar 69.174,5 triliyun meningkat sekitar 13% dari tahun sebelumnya. Hal ini berarti pengeluaran untuk program pensiun PNS juga meningkat tiap tahun jika dilihat dari peningkatan jumlah anggaran untuk kontribusi sosial. Jumlah anggaran untuk kontribusi sosial juga bahkan lebih tinggi daripada jumlah anggaran honorarium dan vakasi. Untuk lebih jelasnya mengenai pembagian anggaran, lihat tabel 4.4 di bawah ini,

Tabel 4.5
Komposisi Anggaran Untuk Kontribusi Sosial

(dalam triliun)

Uraian	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
						APBN	APBN	Res.Envelope
Kontribusi Sosial	23,758.3	28,549.8	37,303.3	48,520.0	52,753.5	61,307.6	69,174.5	75,154.6
a. Pensiun	23,271.8	27,705.7	36,083.6	39,909.6	46,440.3	51,167.0	58,052.4	63,211.3
b. Askes	436.5	675.3	1,022.1	1,362.1	1,816.9	2,257.8	2,646.3	2,920.2
c. Asabri	-	53.5	-	6,679.9	4,496.3	7,882.7	8,475.8	9,023.1
d. Tunjangan Veteran Non-Tuvet	50.0	-	131.1	131.1		-		
e. T H T	-	-	-	1,398.6		-		
f. Cadangan Perubahan Sharing	-	115.3	-	423.8		-		
g. Bel. Kontr. APBN Pemb. Pensiun Eks PNS Dephub pada PT. KAI	-	-	66.5	-				

Sumber: Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan, 2012

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa jumlah pengeluaran terbesar dalam kontribusi sosial ada pada pengeluaran untuk program pensiun. Pensiun yang dimaksud adalah pensiun untuk pegawai negeri. Peningkatan pengeluaran untuk pensiun semakin meningkat dari tahun 2009 hingga saat ini. Hal ini disebabkan pada tahun 2009, pemerintah telah 100% membiayai program pensiun pegawai negeri yang sebelumnya pada tahun 2008 pemerintah masih menggunakan sistem *sharing* dengan dana pensiun PNS di PT Taspen (Persero) dengan komposisi 91% APBN, 9% dana pensiun PNS. pembebanan sebesar 100% inilah yang menyebabkan belanja pensiun dari tahun 2009 hingga tahun 2013 menjadi lebih besar dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Jika dilihat pada tahun 2009 jumlah anggaran yang dikeluarkan untuk belanja pensiun sebesar 39,906.6 triliun kemudian meningkat sebesar 46,440.3 triliun pada tahun 2010.

Peningkatan yang paling signifikan terjadi pada tahun 2011 sebesar 59,471.8 triliun. Diperkirakan pada tahun 2013 jumlah anggaran untuk belanja pensiun mencapai 63,221.3 triliun. Angka yang terbilang sangat fantastis jika dibandingkan dengan belanja kontribusi lain seperti Askes dan yang lainnya. Peningkatan belanja pensiun ini diperkirakan akan terus bertambah setiap tahunnya sampai Lembaga Dana Pensiun terbentuk.

Setidak-tidaknya ada dua hal yang mempengaruhi dana APBN meningkat tiap tahunnya untuk pembayaran manfaat pensiun yaitu karena adanya kenaikan gaji pokok PNS dan kenaikan jumlah pensiunan PNS. Hal ini sesuai dengan pendapat Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN yang mengatakan bahwa

”Kalau ini dari pemberi kerja tentu akan semakin lama semakin meningkat meningkatnya ada dua hal, satu karena ada kebijakan kenaikan pembiayaan yang kedua pertambahan jumlah penerima pensiun. kan semakin banyak pensiun kan kemudian itu tidak imbang dengan yang punah kan jumlahnya semakin meningkat. Itu yang menetapkan mengapa memberatkan”

Kenaikan gaji pokok PNS akan mempengaruhi secara langsung besaran jumlah program pensiun yang diterima oleh pegawai yang telah pensiun. Kebijakan kenaikan gaji PNS serta kenaikan pokok pensiun yang ditempuh dalam periode tersebut masing-masing sebesar rata-rata 15,0 persen dalam tahun 2006 dan 2007, sebesar rata-rata 20,0 persen dalam tahun 2008, sebesar rata-rata 15,0 persen dalam tahun 2009, rata-rata 5,0 persen dalam tahun 2010, dan rata-rata 10,0 persen dalam tahun 2011. Pengaruh atas kenaikan gaji pokok PNS terhadap besaran jumlah biaya untuk program pensiun disebabkan manfaat pensiun yang diterima oleh pensiunan menggunakan presentase atau rumus tertentu yang menurut UU No 11 Tahun 1969 adalah 2,5% dari dasar pensiun tiap-tiap tahun masa kerja dengan ketentuan:

- a) pensiun pegawai sebulan adalah sebanyak-banyaknya 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari dasar-pensiun.
- b) pensiun-pegawai sebulan dari pegawai yang oleh Kementrian Kesehatan dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga karena keadaan jasmani atau rokhani yang disebabkan oleh dan karena ia

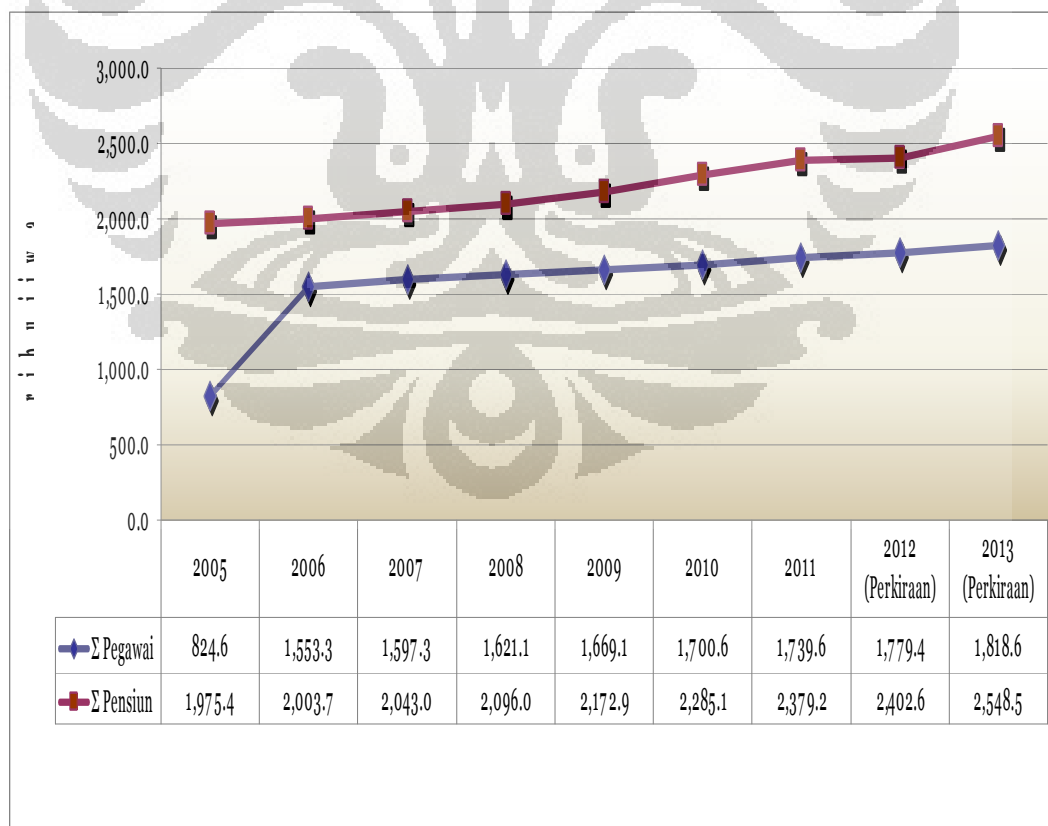
menjalankan kewajiban jabatan adalah sebesar 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari dasar pensiun.

- c) pensiun-pegawai sebulan tidak boleh kurang dari gaji-pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah tentang gaji dan pangkat yang berlaku bagi pegawai negeri yang bersangkutan.

Faktor kedua yang menyebabkan belanja pensiun PNS meningkat yaitu karena adanya kenaikan jumlah penerima manfaat pensiun setiap tahunnya. jumlah penerima pensiun mempunyai kecenderungan meningkat, yang konsekuensinya adalah kenaikan manfaat pensiun yang dibayarkan. Semakin tinggi jumlah penerima manfaat pensiun pegawai negeri maka semakin besar dana yang harus dikeluarkan untuk membayar manfaat pensiun tersebut. Berdasarkan laporan dari Kementerian Keuangan, Direktorat Penyusunan APBN bahwa jumlah pensiunan PNS diperkirakan mencapai 1.779.400 orang (lihat grafik 4.3),

Grafik 4.3

Jumlah Penerima Pensiun dengan Peserta Aktif



Sumber: Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan 2012

Berdasarkan grafik di atas dapat diketahui bahwa jumlah pensiun pegawai negeri pada tahun 2011 mencapai 2.379.200 orang. Jumlah pensiunan pegawai negeri ini lebih tinggi dibandingkan dengan jumlah pegawai negeri yang masih aktif. Hal ini lah yang menyebabkan jumlah anggaran untuk belanja pensiun menjadi besar. Peningkatan jumlah pensiunan pegawai negeri akan diperkirakan semakin meningkat setiap tahunnya, akan berdampak pula pada peningkatan anggaran untuk pengeluaran pensiun. diperkirakan pada tahun 2013 jumlah pensiun pegawai negeri mencapai 2.548.500 orang. Angka yang tertera pada grafik di atas merupakan hasil penjumlahan pensiun PNS dengan pensiun pejabat negara. Untuk melihat jumlah pensiun PNS dapat dilihat pada tabel di bawah ini,

Tabel 4.6
Perbandingan Penerima Manfaat Pensiun
Berdasarkan Kelompok Pensiun Per 31 Desember 2011

Orang / Person

Uraian / Description (1)	RKA 2011 (2)	Realisasi / Realization		% Pencapaian / % Achievement (5=3/2)	% Naik (Turun) / % Increase (Decrease) (6)
		31-Dec-11 (3)	31-Dec-10 (4)		
1. PNS Pusat 1. Civil Servants of Head Office	1.018.115	984.087	997.743	96,68	(1,37)
2. PNS Daerah Otonom 2. Civil Servant of Autonomous Region	886.841	867.459	785.539	97,81	10,43
3. Hakim 3. Judge	2.970	2.766	2.821	93,13	(1,95)
4. Pejabat Negara 4. State Officials	5.684	5.491	5.425	96,60	1,22
5. TNI/POLRI 5. TNI/POLRI	236.791	229.649	242.943	96,98	(5,47)
6. Veteran 6. Veterans	151.613	148.228	155.378	97,77	(4,60)
7. PKRI/KNIP 7. PKRI/KNIP	1.177	1.152	1.257	97,88	(8,35)
8. Pegadaian 8. Pegadaian	1.039	1.007	1.045	96,92	(3,64)
9. Dana Kehormatan 9. Awarding Funds	35.953	29.843	26.312	83,01	13,42
10. PT KAI 10. PT KAI	21.225	21.521	19.888	101,39	8,21
Jumlah / Total	2.361.408	2.291.201	2.238.351	97,03	2,36

Sumber: Laporan Tahunan PT Taspen (Persero), 2011

Dilihat dari tabel di atas bahwa jumlah penerima manfaat pensiun PNS pusat dan PNS Daerah Otonom(DO) merupakan jumlah penerima manfaat pensiun terbanyak. Jumlah penerima manfaat pensiun Pegawai Negeri Sipil Pusat pada akhir periode 31 Desember 2011 sebanyak 984.087 orang atau mencapai 96,66% dari Rancangan Kerja Anggaran (RKA) 2011. Jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya mengalami penurunan sebesar 1,37%. Sementara, jumlah penerima manfaat pensiun PNS DO pada akhir periode 31 Desember 2011 sebanyak 867.459 orang atau mencapai 97,81% dari RKA 2011. Jika dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya mengalami peningkatan sebesar 10,43% (Laporan Tahunan PT Taspen (Persero) 2012;.117). Jadi total penerima manfaat pensiun PNS adalah sebesar 1.851.546 orang. Untuk melihat perbandingan anggaran manfaat pensiun PNS dengan belanja pegawai dari tahun 2007 sampai tahun 2011, dapat dilihat pada tabel berikut ini,

Tabel 4.7
Perbandingan Manfaat Pensiun PNS terhadap Belanja Pegawai Realisasi APBN
 (dalam miliar rupiah)

Tahun	Manfaat Pensiun PNS	Belanja Pegawai dalam APBN	% terhadap belanja pegawai
2007	23.978,23	90.425,0	37%
2008	29.226,55	112.829,9	38%
2009	35.057,04	127.669,7	36%
2010	38.858,89	148.078,1	38%
2011	45.839,62	182.874,1	39%

Sumber: hasil olahan peneliti dari Laporan Tahunan PT Taspen (Persero) dan Nota Keuangan APBN 2006-2012

Berdasarkan tabel di atas, diperoleh data bahwa presentase besaran manfaat pensiun terhadap belanja pegawai tahun 2011 sebesar 39%. Peningkatan

presentase yang terjadi tiap tahunnya dikhawatirkan beberapa pihak dapat menimbulkan resiko finansial cukup besar bagi pemerintah karena pembiayaan pensiun tergantung "sehat" nya APBN. Selain itu, karena besaran manfaat program pensiun ditentukan oleh nilai gaji pokok pegawai, maka mungkin akan menimbulkan kewajiban pemerintah ketika ada kenaikan gaji pokok pegawai dan ini akan berimbas pada meningkatnya jumlah manfaat pensiun lebih besar. Sebab, dalam pelaksanaan program pensiun di Indonesia kemungkinan timbulnya defisit anggaran dapat dikatakan cukup besar karena manfaat pensiun yang akan diberikan program ini cukup besar yaitu secara konsep minimum 75% dari gaji pokok. Sementara kenaikan gaji pokok PNS di Indonesia rata-rata 20% tiap tahunnya. Apabila pemerintah memenuhi kenaikan gaji tersebut maka ada kemungkinan program pensiun PNS memiliki masalah keuangan di masa depan dan ini berarti pemerintah harus menanggung kewajiban pembayaran pensiun yang lebih besar di masa mendatang.

Hal ini sebagaimana diungkapkan dalam laporan ADB bahwa lebih membahayakan posisi dan kesinambungan fiskal pemerintah di masa depan ketika pemerintah harus mulai memenuhi kewajibannya untuk membayar manfaat pensiun untuk pekerja. Kekhawatiran yang dikemukakan tersebut sebagai akibat dari penerapan sistem pendanaan saat ini, dimana beban pemerintah untuk membiayai program pensiun makin lama makin besar. Hal ini disebabkan pola yang berlaku saat ini yaitu pembayaran pensiun yang langsung (*pay as you go*) dibebankan dalam APBN seperti layaknya membayar gaji pegawai negeri. Dengan implementasi pola pendanaan pembayaran pensiun saat ini bisa diartikan bahwa Indonesia sekarang ini belum memiliki program pensiun untuk para pekerja di sektor formal. Sistem Taspen adalah sistem pensiun manfaat pasti (*defined benefit*). Taspen memberikan manfaat sebesar persentase tertentu dari gaji, seumur hidup, kepada pegawai negeri setelah pensiun. Para pegawai negeri membayar iuran kepada sistem Taspen tetapi iuran ini tidak mencukupi untuk membiayai seluruh manfaat yang diterima. Jadi sumber pendanaan utamanya adalah dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

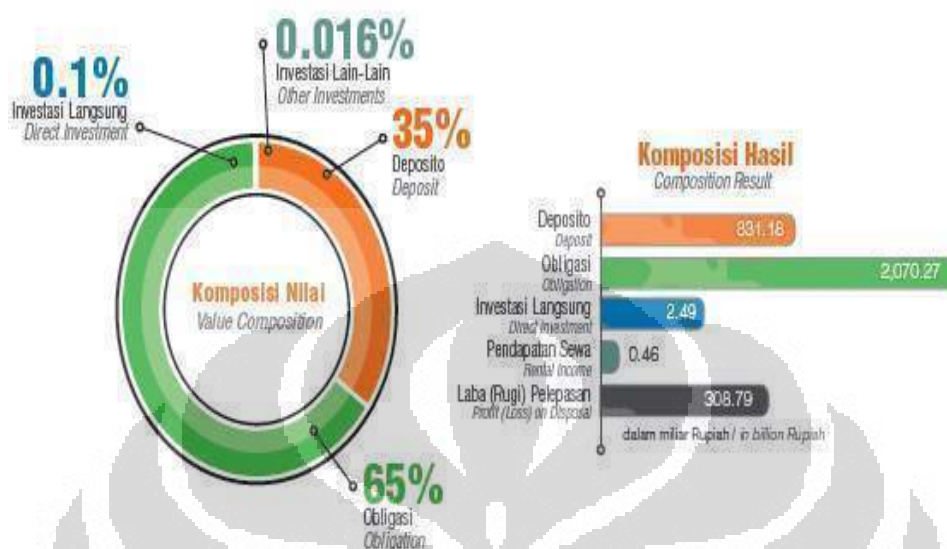
Sementara pengelolaan dana yang berasal dari iuran sebesar 4,75% yang setiap bulan dipotong dari gaji pensiun PNS sesuai surat Menteri Keuangan

nomor S-244/MK.011/1985 yang ditujukan kepada Direksi PT TASPEN (Persero) memberitahukan bahwa dalam rangka pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 maka dana pensiun pegawai negeri sipil yang selama ini dititipkan kepada pemerintah akan dialihkan penitipannya kepada PT TASPEN (Persero) yang kemudian ditindaklanjuti dengan surat Dirjen Moneter Dalam Negeri Nomor: S-199/MK.11/1985 tanggal 10 April 1985. Mulai tahun 1986 Pemerintah mengalihkan penyelenggaraan pembayaran pensiun PNS yang sumber dananya dari APBN (*pay as you go*) kepada PT Taspen (Persero) melalui surat Menteri Keuangan Nomor : 822/MK.03/1986 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor : 892.1.8411. Dalam surat tersebut ditegaskan bahwa pengalihan dana tersebut hanya merupakan pengalihan administratif dan bukan pengalihan fisik. Sebagai konsekuensinya, maka PT TASPEN (Persero) tidak diperkenankan:

- a) Menarik atau mempergunakan dana pensiun yang terhimpun selama ini
- b) Memindahkan dana dari satu bank ke bank lainnya
- c) Mengubah bentuk penempatan dan mengubah tingkat suku bunga atas penempatan yang telah dilakukan
- d) Membebankan biaya administratif atau biaya apapun atas dana pensiun

Setelah dilakukan pengalihan penitipan dana, kemudian dilanjutkan dengan penugasan kepada PT TASPEN (Persero) untuk melaksanakan pembayaran pensiun. dana yang berasal dari iuran PNS sebesar 4,75% setiap bulannya dikelola oleh PT Taspen(Persero) untuk diinvestasi seperti disimpan di suku bunga atau sebagainya yang kemudian hasilnya bisa digunakan untuk membentuk lembaga dana pensiun nanti.

Grafik 4.4
Investasi Program Dana Pensiun Tahun 2011



Sumber: Laporan Tahunan PT Taspen (Persero) 2011

Berdasarkan Laporan Tahunan PT Taspen mengenai investasi dana pensiun diatas menjelaskan bahwa nilai investasi Dana Pensiun pada tahun 2011 sebesar Rp42,701 triliun dengan komposisi: 65% pada obligasi; 35% pada deposito; 0,1% pada investasi langsung; dan 0,016% pada investasi lain-lain. Dibandingkan tahun sebelumnya nilai investasi mengalami kenaikan sebesar 47,6%. Hasil investasi Dana Pensiun pada tahun 2011 sebesar Rp3,21triliun dengan komposisi: Rp2,07 triliun dari obligasi; Rp831,18 miliar dari deposito; Rp2,49 miliar dari investasi langsung; Rp0,46 miliar dari pendapatan sewa; serta Rp308,79 miliar dari laba (rugi) pelepasan investasi. Yield on Investment (YOI) pada tahun 2010 sebesar 8,96% (Laporan Tahunan PT Taspen (Persero) 2011:64).

Jumlah dana sebesar 42,701 Triliyun ini yang akan digunakan untuk membentuk Lembaga Dana Pensiun. dibandingkan dengan jumlah dana yang dibutuhkan untuk modal awal pembentukan Lembaga Dana Pensiun kira-kira sebesar 1000 triliyun. Menurut Kepala Seksi Pensiun dan THT berpendapat bahwa” Asumsinya 1000 Triliyun ini nanti akan memperoleh return 60 T sehingga yang itulah yang kita bayarkan”. Jika modal awal yang dibutuhkan

sekitar 1000 Triliyun, maka saat ini baru 0,25% yang baru terkumpul. Masih membutuhkan sekitar 660 triliyun lagi untuk membentuk Lembaga Dana Pensiun. Hal ini juga membutuhkan waktu yang tidak sedikit untuk mengumpulkan uang sebesar itu.

4.3.3. Perlunya reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS dari sistem *pay as you go* ke sistem *fully funded*.

Salah satu agenda reformasi birokrasi adalah melaksanakan reformasi remunerasi Aparatur Negara yang diantaranya adalah remunerasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Untuk dapat menyelenggarakan reformasi remunerasi PNS diperlukan penataan kelembagaan di instansi pemerintah, restrukturisasi birokrasi, penyempurnaan penilaian kinerja dan penyempurnaan sistem pensiun PNS. Reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS merupakan hal utama yang harus dilakukan oleh pemerintah. Pentingnya melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS sebelum melakukan reformasi remunerasi PNS disebabkan karena setiap ada perubahan kebijakan kenaikan gaji pokok PNS yang secara otomatis diikuti perubahan kebijakan kenaikan pensiun pokok PNS. Kebijakan kenaikan pensiun pokok tersebut tidak hanya berlaku bagi penerima pensiun yang ditetapkan berdasarkan gaji pokok baru namun kenaikan tersebut juga diberlakukan bagi seluruh penerima pensiun yang pada saat ini berjumlah 1.851.546 orang (Data PT Taspen (Persero) per 31 Desember 2011). Sistem tersebut hanya terdapat pada program pensiun PNS mengingat penyelenggaraan program pensiun PNS pada saat ini belum diselenggarakan berdasarkan sistem pendanaan (*funded system*), sementara dalam program pensiun yang diselenggarakan di negara-negara Asia Tenggara yang lain sudah menerapkan sistem *fully funded system*.

Berdasarkan pada fakta-fakta dan data yang ada saat ini khususnya mengenai jumlah pengeluaran pensiun PNS yang semakin meningkat akibat dampak dari diterapkannya *pay as you go*. Maka, beberapa pihak yang mengusulkan adanya perubahan sistem pensiun PNS dari sistem *pay as you go* menjadi sistem *fully funded*. Pendapat tersebut diutarakan oleh Anggota DPR RI, Komisi II dari Fraksi Demokrat yang mengatakan bahwa

” Sistem pembayaran pensiun saat ini sangat memberatkan pemerintah, ada nanti kamu baca RUU ASN. Yang intinya pada tahun 2015 pemerintah sudah tidak sanggup lagi membiayai pensiun. nanti rancangannya sistem pensiun ini diganti dengan yang lain, di swasta kita lihat fully funded. Fully funded ini yang akan kita tawarkan di RUU yang baru. Dengan fully funded ini pokoknya setiap bulan harus dipotong dan pemerintah wajib mengelola dananya”.

Kemudian pendapat dari Analisis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB yang menjelaskan bahwa

” Sebenarnya pay as you go ini lebih baik diterapkan dalam pensiun publik dengan sistem tax finance. Bukan pay as you go ini pesertanya ngiur, yang terjadi pemerintah nanggung kekurangannya. Lama-lama duitnya diendapin deh karena duitnya kecil banget nih yang ngiur engga cukup, entar aja buat fully funded. Di Singapura aja udah fully funded. Paling engga kita kalau mau menciptakan sistem pensiun yang solvable lah. Solvable itu antara apa yang dibayar dengan apa yang diterima harus sesuai .

Selanjutnya pendapat kurang setuju akan penerapan sistem *fully funded* juga disampaikan oleh Direktur Gaji dan Kesejahteraan, BKN yang mengatakan bahwa

”Kalau fully funded kan pegawai merasa aman ada uang. Kalau pay as you go uang itu kan di pemerintah. Kalau pemerintah lupa mungkin pensiunannya engga dibayar. Tapi ya selama ini ga ada masalah. Kalau misalkan pensiunan telat sampai lima hari ituberarti pemerintah engga punya uang. Nunggu dulu ada pajak yang masuk atau nyari dulu pinjaman. Kalau fully funded kan sudah ada uang engga diutik-utik sama pemerintah.”.

Bahkan PT TASPEN (Persero) sebagai lembaga yang mengelola dana pensiun telah mengusulkan kepada Pemerintah agar menerapkan *Fully Funded System* sebagai pola pendanaan pembayaran pensiun PNS. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Kepala Manajer Pelayanan PT Taspen (Persro) yang mengatakan bahwa *”Kalau sisi kepentingannya pemerintah itu tidak menghendaki sistem Pay As You Go ini berjalan terus karena ini kan sangat menekan fiskal jadi tiap tahun beban pemerintah bertambah”*. Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, dapat ditarik

benang merah alasan pentingnya penerapan sistem *fully funded* dalam sistem pembiayaan pensiun PNS di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Pemotongan gaji pegawai negeri sipil sebesar 4,75% dikandung maksud sebagai upaya untuk membentuk Dana Pensiun sebagaimana diamanatkan dalam UU No 11 Tahun 1969. Kemudian dengan adanya PP No 25 Tahun 1981 pemerintah telah mengarahkan terbentuknya dana pensiun dimana peserta maupun pemberi kerja memberikan iuran. Pola ini dikenal sebagai pola Pendanaan Sendiri atau "*Funded System*". Bahkan dalam Undang-undang tentang Pokok-pokok Kepegawaian disebutkan bahwa untuk penyelenggaraan program pensiun dan penyelenggaraan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran. Jadi, secara peraturan perundang-undangan sebenarnya arah pola pendanaan pembayaran pensiun adalah menggunakan pola pembiayaan *fully funded system*.
2. Sistem *pay as you go* sudah tidak cocok lagi diterapkan di Indonesia saat ini. Sebab kondisi jumlah pensiunan PNS saat ini setiap tahun bertambah banyak yang berdampak adanya peningkatan beban pengeluaran pemerintah setiap tahunnya. Ditakutkan pemerintah tidak mampu membiayai program pensiun yang berimbas pada peningkatan hutang ke luar maupun ke dalam negeri.
3. Adanya kekhawatiran akan beban APBN yang semakin berat dengan pola pembiayaan yang sekarang dilaksanakan. Jumlah pensiun yang meningkat dan gaji atau pensiun pokok yang meningkat akan berdampak secara langsung terhadap beban APBN dalam membiayai program pensiun.
4. Adanya rasa kekhawatiran yang dirasakan oleh para PNS yang baru masuk akan tidak mempunya pemerintah membiayai manfaat pensiun mereka ketika mereka sudah pensiunan.
5. Adanya fakta bahwa *Pay As You Go* sudah ditinggalkan di negara-negara maju dan sebagian negara berkembang. Bahkan menurut Ahmad Subianto, pola *Pay As You Go* sudah lama ditinggalkan oleh semua negara ASEAN, kecuali Indonesia. Sebagai gambaran pola pembiayaan di beberapa negara ASEAN, penulis mengutip beberapa informasi dari Buku 40 Tahun

Taspen 1963-2003. Informasi ini adalah hasil dari studi banding yang dilakukan oleh PT TASPEN (Persero) ke Malaysia, Philipina, dan Thailand. Informasi tersebut adalah sebagai berikut:

- Bentuk badan penyelenggara adalah badan pemerintah yang dibentuk dengan undang-undang tersendiri, sedangkan di Indonesia berbentuk Perseroan Terbatas.
- Hasil operasi perusahaan di negara-negara tersebut diperlakukan sebagai surplus untuk kenaikan cadangan maupun untuk kenaikan akumulasi individu dan berdasarkan undang-undang tidak dikenakan kewajiban membayar deviden, sedangkan di Indonesia diperlakukan sebagai laba/rugi perusahaan sehingga dikenakan deviden kepada pemerintah.
- Pemerintah selaku pemberi kerja mempunyai kontribusi dalam membayar iuran yang besarnya berkisar antara 3% (Thailand), 12% (Philipina dan Malaysia), serta 16% (Singapura). Sedangkan di Indonesia belum ada kontribusi pemerintah untuk program THT, sedangkan untuk program pensiun, Indonesia menggunakan *Pay As You Go*.
- Di Malaysia, dana pensiun selama ini belum cukup untuk melakukan pembayaran pensiun karena masih ada kekurangan pendanaan yang diperkirakan sebesar Rp300 trilyun. Untuk itu pemerintah membentuk lembaga KWAP (Kumpulan Wang Amanah Pencen) sebagai *trust fund* untuk menampung dana ini (Tsani, 2008: 70-71)

Dengan alasan-alasan yang telah disebutkan di atas membuktikan bahwa pemerintah sudah seharusnya dan secepatnya beralih ke sistem *fully funded*. Di Indonesia, penerapan *Fully Funded System* sangat mungkin diterapkan sebagai pengganti sistem lama. Apalagi jika sistem tersebut akan memberatkan APBN di masa mendatang. Tentunya penerapan sebuah sistem harus melalui pemikiran yang cermat dan matang. Dalam *Fully Funded System*, pemerintah bersama-sama pegawai negeri sipil membayar iuran yang diakumulasikan dalam suatu dana. Dimana pembayaran iuran oleh pemerintah berlangsung selama pegawai negeri

sipil tersebut aktif bekerja. Pada saat pegawai negeri sipil tersebut memasuki masa pensiun, pembayaran iuran pemerintah dan pegawai negeri sipil dihentikan, dan pembayaran pensiun bersumber dari dana yang merupakan hasil pemupukan iuran pegawai negeri sipil dan pemerintah. Berbeda dengan *Pay As You Go System* yang berlaku saat ini dimana iuran pensiun yang dipotong dari gaji pokok pegawai negeri sipil aktif setiap bulan dipergunakan untuk membiayai program pensiun pegawai non aktif.

Untuk melaksanakan perubahan sistem pembiayaan pensiun ke sistem *fully funded*. Ada hal-hal yang harus dipenuhi sehubungan dengan pelaksanaan sistem tersebut, diantaranya adalah:

1. Adanya komitmen dari pemerintah. Komitmen pemerintah diwujudkan dengan pelaksanaan pemberian iuran pemerintah untuk penyelenggaraan program pensiun PNS sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 32 UU Pokok-pokok Kepegawaian dengan menyiapkan peraturan perundang-undangan sebagai landasan yuridis dalam menyusun rancangan peraturan pemerintah tentang iuran dan subsidi pemerintah dalam program pensiun PNS
2. Diperlukan peninjauan dan perbaikan kembali terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan program pensiun PNS seperti UU No 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Janda/ Duda Pegawai, PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS dan PP No 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri menjadi Perusahaan Perseroan.
3. Diperlukannya kontribusi bersama antara pemerintah dengan peserta. Sistem pembiayaan program pensiun ini menegaskan adanya pemberian iuran secara bersama-sama. dimana antara pekerja, dalam hal ini pegawai negeri sipil, dan pemberi kerja atau Pemerintah, melakukan iuran bersama-sama untuk membiayai program pensiun dari pegawai bersangkutan. Tidak seperti sistem *pay as you go* saat ini premi hanya dibayar oleh para pegawai.

Sedangkan pemerintah selaku pemberi kerja belum melaksanakan kewajiban membayar premi pemberi kerja.

4. Dibentuknya Lembaga Dana Pensiun, suatu lembaga yang secara mandiri mengelola dana pensiun PNS. Dalam sistem *fully funded*, dana yang berasal dari iuran diinvestasikan yang hasil investasi tersebut dipergunakan untuk membayar manfaat pensiun pegawai negeri. Lembaga ini sebaiknya bukan berasal dari swasta tetapi semi pemerintah atau BUMN agar pengelolaannya dapat diawasi oleh negara dan dapat dipertanggung jawabkan sesuai asa keadilan dan tepat sasaran.
5. Dipenuhinya pembayaran *past service liability (PSL)*. PSL merupakan iuran pemerintah yang belum dibayarkan. Menurut aktuaris dari BKN menjelaskan mengenai PSL, dalam wawancaranya, beliau mengatakan bahwa

”Pembayaran manfaat pensiun itu dikumpulkan dari iuran peserta dan pemberi kerja dari semenjak awal program pensiun ada sampe dengan terbentuknya dana pensiun itu disebutnya *past service liability* atau PSL”.

Lebih lanjut, beliau juga mengatakan dalam menentukan besarnya PSL

”Itu yang dari ratio kecukupan dana itu tingkat solvabilitas ini kan terdapat iuran pemerintah ya untuk iuran tahun 2012 tapi dari tahun 1969 sampe tahun 2012 ini kita evaluasi lagi sampai nilai disini disebut *past service liability* itu dari iuran-iuran dari tahun 1969 sampe tahun terbentuknya dana pensiun itu tetap ada asumsi-asumsi tadi”

Sementara, berdasarkan pendapat Analisis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB menjelaskan mengenai PSL, ”PSL itu ada di tahun 2025, 1800 Triliyun katanya Kementerian Keuangan. Sebenarnya gini PSL itu ada gara-gara Pasal 32 ayat 3 dan 4 ya tentang pemerintah wajib ngiur”. Lain halnya dengan pendapat

Kepala Seksi Penisiun dan THT, Kementerian Keuangan yang menyatakan bahwa

” iya PSL, modal awalnya berapa ya itu tadi sekitar 1000 an triliyun. Dengan angka segitu tarohlah aku investasiin kemana untuk ambil return nya kemudian saya ambil untuk bayar claim nya kan. Kan ga mungkin terbentuk Mba, PSL nya pemerintah terlalu besar”.

Sistem *pay as you go* memang secepatnya harus ditinggal karena akan memberatkan pemerintah dimasa kini dan dimasa yang akan datang. Banyak pihak juga yang sudah membuat kajian-kajian tentang sistem pembiayaan pensiun yang cocok diterapkan di Indonesia. Salah satunya adalah Badan Kepegawaian Negara (BKN). BKN merupakan salah satu instansi yang telah membuat Laporan Sistem Reformasi Pensiun PNS, dalam laporan yang dibuat pada tahun 2006 tersebut membahas mengenai pembaharuan di bidang pensiun PNS, termasuk sistem pendanaan atau pembiayaan pensiun PNS. Menurut laporan tersebut, setidaknya ada tiga wacana perubahan sistem pembiayaan pensiun yakni:

1. Seluruh PNS dan penerima pensiun yang ada pada saat ini seluruhnya dibiayai oleh suatu dana pensiun pegawai negeri yang didasarkan pada *Fully Funded System*. Hal ini berarti pemerintah perlu segera membentuk Lembaga Dana Pensiun Pegawai Negeri.
2. Sistem pendanaan *fully funded* hanya diberlakukan bagi PNS yang diangkat sejak 1 Januari 1994 yaitu sejak dirubahnya sistem *pay as you go* ke *sharing contribution*. Sedangkan bagi PNS yang diangkat sebelum 1 Januari 1994 tetap diberlakukan sistem *sharing contribution*.
3. Sistem pendanaan *fully funded* hanya diberlakukan bagi PNS yang diangkat sejak 1 Januari 2007 sedangkan bagi PNS yang diangkat sebelum 1 Januari 2007 tetap diberlakukan sistem *sharing contribution* yaitu *sharing* antara pemerintah dengan PT Taspen (Persero) yang dananya bersumber dari iuran peserta dan hasil pengembangannya.

Tiga alternatif di atas disebut dengan *cut off date*, sebagaimana dengan pendapat yang disampaikan oleh Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN bahwa

”Jadi kita sebagai upaya perbaikan, membuat suatu alternatif dengan melakukan cut off date, PNS yang baru saja yang dikelola oleh funded system. Sedangkan yang ada saat ini diberlakukan seperti saat ini. Itu ide yang kita sampaikan. Bisa dibilang itu dual system. Karena kita memperlakukan dua sistem yang berlaku ya”.

Dalam konsep *cut off date* ini dimungkinkan memiliki konsekuensi-konsekuensi yang timbul akibat pelaksanaannya. Oleh sebab itu, untuk mempersiapkan dan untuk melihat konsekuensi-konsekuensi yang terjadi akibat perubahan sistem pembiayaan pensiun yang dijelaskan diatas, maka BKN dengan dibantu aktuaris membuat analisis pendanaan atau pembiayaan program pensiun sebagai berikut:

1. Alternatif I, *Current Cost Financing System (CCFS)* berdasarkan sistem ini, pembiayaan pembayaran pensiun didanai oleh iuran yang terhimpun saat ini dan sebagian lagi didanai oleh pemberi kerja (*cost sharing*)
2. Alternatif II, seluruh penerima pensiun dan PNS diberlakukan sistem pendanaan penuh (*Fully Funded System*)
3. Alternatif III, sistem pendanaan penuh (*Fully Funded System*) hanya diberlakukan bagi Calon Pegawai Negeri Sipil (CPNS) yang diangkat sejak 1 Januari 1994 sedangkan bagi PNS yang diangkat sebelum 1 Januari 1994 dan pensiunan yang ada sampai saat ini tetap diberlakukan sistem pendanaan dengan *sharing contribution*.
4. Alternatif IV, sistem pendanaan penuh (*Fully Funded System*) hanya diberlakukan bagi CPNS yang diangkat sejak 1 Januari 2007 sedangkan bagi PNS yang diangkat sebelum 1 Januari 2007 dan pensiunan yang ada sampai saat ini tetap diberlakukan dengan *sharing contribution*.

Alternatif – alternatif di atas yang diberikan oleh BKN belum dapat diimplementasikan saat ini. Selain belum adanya *grand design* yang jelas dan teratur. Alasan lainnya adalah belum semuanya instansi pemerintah setuju dengan konsep tersebut. Kementerian PAN dan RB salah satunya, menurut seorang Analis Kesejahteraan di Kementerian ini mengatakan bahwa

” Nah, kalau *cutt off* itu namanya *freezing*. Jadi orang yang diatur dengan peraturan yang lama tetap dengan yang lama, orang yang diatur peraturan yang baru diatur dengan peraturan yang baru. Itu namanya *cutt off*, tapi ada

juga transition. Transition itu tiap orang dikenakan dua rumus. Dua rumus ini misalnya ketika masa kerja saya tahun sekian tahun sekian kena rumus yang ini, dari masa kerja sekarang ke masa yang akan datang kena rumus lain lagi gitu. Misalnya itu gabungan antara define benefit dengan define contribution. Jadi kita belum bisa men statement apakah itu harus cutt off date ataukah harus transition. Kita kan disini tidak hanya menganalis pay as you go nya doang, contohnya gini dasar pensiun itu kan gaji pokok terakhir kan mau ada perubahan sistem gaji, engga ada lagi gaji pokok dengan tunjangan-tunjangan. Jadi gaji itu ya gaji bulat namanya single pay skim, misalnya gaji untuk grade one, grade two and grade three itu berapa udah engga ada lagi tunjangan tetek bengek segala macam kayak sekarang. Nah kalau udah kayak gitu, dasar pensiunnya kan bukan gaji pokok lagi karena gaji pokok udah engga ada, itu yang harus diubah. Ketika mengubah dasar pokok dari gaji pokok terakhir menjadi gaji ini kan engga bisa cutt off date. Kalau cutt off date berarti orang yang lama dengan metode gaji yang lama dengan gaji dan tunjangan, orang yang baru dengan aturan yang baru dengan gaji baru kan jadi lucu ada orang yang model gajinya lain dengan satunya kan beda. Nah kalau model begitu yang terjadi engga bisa cutt off date. Tapi transition, kalau cutt off date cocok dengan sistemnya yang freezing. Misalnya orang yang lama dengan skema gajinya engga berubah dia ada gaji pokok dan tunjangan tetap nah yang baru diberlakukan gaji yang baru dipisahain. Nah itu bisa sistem pensiunnya di cutt off date”.

Menurut pendapat Analisis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB di atas bahwa konsep *cut off date* belum bisa dilaksanakan sebab untuk mengubah ke dalam konsep tersebut berarti harus merubah kebijakan dasar pensiun terlebih dahulu. Karena kenaikan dasar pensiun tergantung pada kenaikan gaji. Ketika terjadi kenaikan gaji pokok maka akan ada kenaikan dasar pensiun. Selain itu akan menimbulkan kesenjangan yang terjadi antara PNS yang lama dengan PNS yang baru. Sebab konsep *cut off date* adalah pemberhentian atau pemutusan. PNS yang lama akan menggunakan metode gaji yang lama dan PNS yang baru akan menggunakan metode gaji yang baru sehingga besaran gaji diantara kedua PNS tersebut berbeda. Inilah yang akan menyebabkan kesenjangan.

Alternatif lain juga baru-baru ini disampaikan oleh Kementerian Keuangan dan Kementerian PAN dan RB, yaitu dibentuknya Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) sesuai dengan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Dalam UU BPJS ini mengatur mengenai pembentukan BPJS sebagai Badan Hukum Publik yang menyelenggarakan sistem jaminan sosial nasional yang berdasarkan asas kemanusiaan, manfaat dan keadilan sosial. Ruang lingkup BPJS sesuai dengan pasal 5 ayat (2) UU BPJS menyebutkan bahwa BPJS dibagi dua ruang lingkup yaitu BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenagakerjaan. Yang termasuk BPJS Ketenagakerjaan sesuai dengan pasal 6 yaitu program jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua, jaminan pensiun dan jaminan kematian. Jaminan pensiun yang dimaksud disini adalah jaminan program pensiun untuk PNS juga. BPJS ini yang kemudian akan menggantikan PT Taspen (Persero) sebagai badan penyelenggara program pensiun pegawai negeri. Pada pasal 64 UU BPJS menyebutkan bahwa "BPJS Ketenagakerjaan mulai beroperasi menyelenggarakan program jaminan kecelakaan kerja, program jaminan hari tua, program jaminan pensiun, dan program jaminan kematian bagi Peserta, selain peserta program yang dikelola PT TASPEN (Persero) dan PT ASABRI (Persero)". Untuk program pensiun, maka penyelesaian pembayaran manfaat pensiun dari PT Taspen (Persero) ke BPJS diselesaikan paling lambat tahun 2029. Sebagaimana dalam pasal 6 ayat (2) UU BPJS yang menyatakan bahwa " PT TASPEN (Persero) menyelesaikan pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun dari PT TASPEN (Persero) ke BPJS Ketenagakerjaan paling lambat tahun 2029".

Pengaturan program pensiun dalam BPJS, status PT Taspen (Persero) akan digabung dengan BPJS Ketenagakerjaan. Hal ini sesuai dengan pendapat dari Aktuaris dari BKN,

" PT Taspen, melebur ke dalam BPJS ketenagakerjaan. Tapi saat ini sedang dibahas UU ASN dan didalamnya mengatur program jaminan pensiun bagi PNS. Arahnya PT Taspen tetap menyelenggarakan program pensiun tapi sifatnya tambahan dari jaminan pensiun dasar dlm SJSN. Di SJSN untuk seluruh masyarakat indonesia. Dengan adanya BPJS ketenagakerjaan, program pensiun PNS yg berdasar UU 11/1969 melebur

jadi program SJSN tapi manfaat yang diberikan bagi PNS nanti akan diatur ke dalam jaminan pensiun tambahan setelah adanya BPJS Ketenagakerjaan”

Dengan adanya UU BPJS ini, merupakan sebuah langkah awal untuk melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS. Menurut UU BPJS, pemberi kerja dan peserta akan memberikan iuran setiap bulannya, kecuali bagi peserta yang fakir miskin akan diberikan subsidi oleh pemerintah. BPJS ini berlaku bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa terkecuali sebab jaminan sosial merupakan hak milik setiap orang. Menanggapi mengenai BPJS sebagai salah satu solusi baru dalam mereformasi sistem pembiayaan pensiun, Analisis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB mengutarakan pendapatnya,

”Sebenarnya kita sedang proses kan sekarang ada UU SJSN dan UU BPJS kan juga mengatur jaminan pensiun yang nantinya akan berlaku untuk seluruh rakyat, kedepannya kita ketika UU ini sudah berlaku untuk PNS, maka kita sedang mempunyai wacana ,sehingga nanti akan ada 2 pilar pensiun, yang pertama adalah pilar SJSN dan pilar profesi aparatur negara , dengan sistem yang berbeda meskipun sama-sama manfaat pasti”.

Hal ini senada dengan pendapat dari Staf Seksi Belanja Pegawai, Kementerian Keuangan yang mengatakan bahwa

” Akhirnya untuk mensiasati hal tersebut. Kebetulan keluar SJSN ini , disitu kan mengatur lima tuh kematian, kesehatan, kecelakaan kerja, pensiun hari tua. Jadi sebelum kita melakukan SJSN sebelum pensiun kita mau rubah grand design nya dulu. Begitu grand design nya dirubah masuk kita kesana. Kalau Askes kan udah bagus”.

Undang-undang BPJS saat ini belum langsung dilaksanakan secara menyeluruh, karena menurut Staf Seksi Pensiun dan THT di Kementerian Keuangan, konsep atau *grand design* tentang proses dan tata cara pelaksanaan BPJS untuk program pensiun sedang dibicarakan dan akhir tahun 2012 ini *grand design* tersebut sudah dapat diselesaikan dan diimplementasikan. Dengan adanya UU BPJS menjadi bukti bahwa pemerintah selama ini perhatian dengan permasalahan sistem pembiayaan pensiun PNS. Karena UU BPJS ini mengatur mengenai jaminan pensiun, maka sistem pembiayaannya pun diubah sesuai dengan ketentuan yang

telah dibuat oleh pemerintah. Berdasarkan Staf Seksi Pensiun dan THT di Kementerian Keuangan yang mengatakan bahwa sistem pembiayaan pensiun PNS menurut ketentuan UU BPJS ini adalah menggunakan sistem *fully funded* manfaat pasti. Hal ini juga diakui oleh Aktuaris dari BKN yang menyatakan bahwa

” Mengenai manfaat dan lain sebagainya, masih dibahas tapi komitmennya bahwa manfaat yg ada sekarang tidak boleh lebih rendah dari yg sudah berlaku sekarang. di UU SJSN hanya diamanatkan ke manfaat pasti saja., tapi kemungkinan berat untuk ke arah *fully funded*”

Selama ini konsep *fully funded system* berdasarkan iuran pasti. Namun dalam UU BPJS ini menentukan bahwa jenis manfaat pensiun untuk PNS adalah manfaat pasti bukan iuran pasti dengan menerapkan sistem pembiayaan *fully funded*. Jenis Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) merupakan program pensiun yang iurannya ditetapkan terlebih dahulu, sedangkan besaran manfaat pensiun yang menjadi hak peserta tidak dapat ditentukan dimuka. Besarnya manfaat pensiun dihitung dengan cara akumulasi iuran selama menjadi peserta ditambah dengan hasil pengembangannya, sehingga besar-kecilnya manfaat pensiun tergantung dari baik buruknya sistem pengelolaan dana dalam mencapai hasil investasi

Sementara Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) adalah program pensiun yang besaran manfaatnya sudah dapat ditentukan sebelum karyawan tersebut berhenti bekerja, sedang iuran yang berasal dari pemberi kerja dan peserta belum dapat dipastikan terlebih dahulu sehingga diperlukan bantuan aktuaris untuk menghitung besarnya iuran yang dibutuhkan guna membayar manfaat pensiun Artinya, pemberi kerja dan peserta tetap mengiur setiap bulannya yang iuran tersebut dikumpulkan di BPJS yang kemudian diinvestasikan tidak diutangin dan hasil investasi tersebut bisa digunakan untuk membayar manfaat pensiun bagi pensiunan PNS. Bedanya dengan iuran pasti, sebelum pensiun PNS akan mengetahui jumlah dana yang dia akan terima setiap bulannya nanti ketika sudah pensiun, ini yang dimaksud dengan manfaat pasti. PPMP ini tidak dipengaruhi adanya kondisi fiskal sehingga jika terjadi inflasi atau turunnya hasil investasi maka BPJS tetap membayar manfaat pensiun sesuai dengan yang ditentukan sebelumnya dengan menggunakan jenis program pensiun manfaat pasti ini.

Adapun kerugian menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) antara lain adalah pemerintah menanggung resiko atas tersedianya dana apabila hasil investasi kurang menggembirakan dan relatif lebih sulit untuk diadministrasikan.

Dengan demikian berdasarkan uraian di atas dapat dijelaskan bahwa sistem *pay as you go* yang saat ini diterapkan di Indonesia sudah tidak cocok lagi dijadikan sebagai sistem pembiayaan pensiun. Perlu adanya usaha untuk melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun ini agar dapat menciptakan keseimbangan yang baik antara pemerintah dan PNS. Untuk itu, pemerintah melakukan berbagai kajian untuk mendapatkan sistem dan skema pembiayaan pensiun apa yang baik diterapkan di kondisi Indonesia saat ini. Konsep *cut off date* dan pembentukan BPJS merupakan alternatif-alternatif solusi yang telah dibuat oleh pemerintah yang menitikberatkan pada pengalihan sistem *pay as you go* ke sistem *fully funded*. Namun mengingat saat ini sudah dikeluarkannya UU BPJS dan sudah dilakukan kajian yang mendalam mengenai BPJS di instansi-instansi pemerintah. Maka, konsep BPJS dijadikan sebagai solusi untuk mengatasi jaminan sosial di Indonesia yang termasuk di dalam ketentuan BPJS tersebut mengatur tentang jaminan pensiun, khususnya jaminan pensiun PNS.

4.3.4 Kelebihan dan Kelemahan Sistem Pembiayaan Pensiun

Untuk memenuhi kebutuhan dana dalam membiayai program pensiun dibutuhkan suatu sistem atau metode yang dapat membantu menghitung dan merumuskan berapa jumlah anggaran yang dibutuhkan setiap tahunnya. Metode tersebut dikenal dengan *actuarial cost method* atau disebut dengan pembiayaan aktuaria. Metode ini digunakan dalam menghitung iuran dan dana yang harus tersedia untuk memenuhi kewajiban dalam membayar manfaat pensiun peserta dimasa yang akan datang (*actuarial liability*). Terdapat dua sistem atau metode pembiayaan pensiun yang digunakan dalam memenuhi dana program pensiun yaitu sistem *Pay As You Go* dan sistem *Fully Funded*. Kedua sistem ini masing-masing memiliki kelemahan dan kelebihan dalam pelaksanaannya. Berikut ini adalah beberapa kelebihan dan kelemahan baik *Pay As You Go* maupun *Fully Funded System* sesuai dengan kondisi di Indonesia.

1. *Pay As You Go System*

Jika dikaitkan dengan kondisi Indonesia saat ini, penerapan *Pay As You Go* mempunyai beberapa kelebihan diantaranya:

- a) Sebagaimana yang tertuang dalam UU No 11 Tahun 1969 pasal 1 yang menyatakan bahwa “Pensiun pegawai dan pensiun janda/duda menurut Undang-undang ini diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah”. Pasal tersebut memiliki arti bahwa sesungguhnya program pensiun merupakan balas jasa pemerintah kepada pensiun PNS serta sebagai upaya penghargaan yang diberikan kepada PNS atas kontribusinya dalam melaksanakan tugas negara dan mengabdikan kepada negara. Sesuai dengan pendapat Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN yang mengatakan dalam wawancaranya bahwa,

”Esensi dasar program pensiun PNS yang diatur dalam UU tersebut bahwa pensiun selain jaminan hari tua juga sebagai antara program pensiun PNS yang telah bertahun-tahun bekerja di dinas pemerintahan. Nah dari esensi dasar sifat pensiun ini maka akan mempengaruhi kebijakan sistem pembayarannya”.

Dengan berlandaskan konsep tersebut, maka sudah sewajarnya pemerintah membiayai program pensiun PNS sebagai balas jasa dan upaya penghargaan. Dalam ketentuan sistem *pay as you go*, sebagai sistem pembiayaan pensiun, pemerintah bertanggung jawab sepenuhnya dalam membiayai manfaat pensiun sampai lembaga dana pensiun terbentuk. Dengan demikian, penerapan sistem *pay as you go* secara tidak langsung mengindikasikan bahwa pemerintah telah mengimplementasikan UU No 11 Tahun 1969 pasal 1.

- b) Adanya ketenangan dan terjaminnya kesejahteraan yang diberikan kepada para PNS yang telah memasuki masa usia pensiun dalam menghadapi masa tuanya. Sebab, dalam sistem *pay as you go*, pembiayaan pensiun dibebani sepenuhnya oleh pemerintah yaitu APBN. Sehingga dalam membayar manfaat pensiun setiap bulannya tidak mengalami keterlambatan. Dengan demikian, para pensiunan PNS merasa aman dan

tidak khawatir akan tidak dibayarnya manfaat pensiun mereka setiap bulan. Seperti yang telah disampaikan oleh Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan beliau menyatakan bahwa,

“Sekarang gini, untung mana PNS, *fully funded* atau *pay as you go*. *Pay as you go*, iurannya dari pemerintah, manfaatnya udah pasti. Kalau misalkan *fully funded* ketika krisis, manfaatnya turun bias jadi karena *return* nya turun kan. Ini ga mungkin turun, manfaatnya udah di *pack* sama pemerintah. Kamu pensiun usia sekian, golongan pangkat sekian, akan dapat sekian. Itu yang namanya manfaat pasti. Ketika ada *gap* antara yang kamu iur dengan manfaat yang akan diterima. Ternyata dengan kamu iur yang cuma 4,75% itu kalau dihitung dengan akumulasi sekian, investasi sekian kamu Cuma dapat 300 perak misalkan, ternyata kamu sekarang dapat 400 perak . kalau *fully funded* ada faktor eksternal, walaupun bisa saja naik, tinggi tapi bisa juga engga. Astra, itu kan *fully funded* banyak yang *collaps*. Kalau iuran pasti tergantung kondisi pasar, eksternal”.

- c) Terjaminnya dana untuk membiayai program pensiun PNS. Saat ini, ada kecenderungan bahwa Pemerintah akan tetap mengalokasikan dana untuk pembayaran program pensiun PNS berapapun besarnya. Hal ini dapat dilihat dalam surat Dirjen Anggaran tanggal 16 Januari 2008 Nomor: S-05/MK.2/2008 hal Sharing Penyediaan Dana Pembayaran Pensiun yang Disalurkan melalui PT TASPEN Tahun Anggaran 2008 yang menyatakan bahwa “dalam rangka menuju ke pemenuhan mekanisme pembayaran pensiun secara *pay as you go*,”. Hal ini berarti bahwa terdapat kesiapan Pemerintah untuk melaksanakan *Pay As You Go System*.
- d) Adanya kemudahan dalam perhitungan beban pensiun yang harus dibayarkan. Penerapan *pay as you go* akan memudahkan pemerintah dan PT TASPEN (Persero) dalam mengelola dana pensiun yang telah terkumpul, baik melalui iuran pegawai negeri sipil maupun iuran dari pemerintah yang diberikan ke PT TASPEN (Persero). Sebab dalam sistem *pay as you go* sumber pendapatan dana pensiun hanya berasal dari penerimaan iuran yang kemudian langsung digunakan untuk pembayaran

manfaat pensiun sehingga tidak mengalami pengembangan melalui sarana investasi.

- e) Tidak dibutuhkannya dana awal yang besar untuk menyediakan dana pembayaran pensiun bagi seluruh pegawai yang akan pensiun dimasa mendatang dan tidak ada dana yang dikembangkan melalui investasi sehingga pengelolaannya sederhana dan dapat terhindar dari hasil investasi yang buruk.

Namun demikian, sistem *pay as you go* tidak umum digunakan dalam sistem pembiayaan dana pensiun karena memiliki beberapa kelemahan, diantaranya yaitu:

- a) Besarnya pembayaran pensiun cenderung naik setiap tahun seiring dengan penambahan jumlah pensiun PNS, sehingga membebani anggaran pemrakarsa program pensiun karena disamping gaji pegawai, juga harus memenuhi kebutuhan biaya penyelenggaraan program pensiun yang semakin lama semakin besar bahkan tidak dipungkiri lagi nanti pada saatnya dapat melebihi anggaran pembayaran gaji pegawai. Hal ini secara langsung akan memberatkan beban APBN jika suatu saat kelak jumlah pensiunan akan sama dengan jumlah pegawai negeri sipil aktif. Anggaran yang dibutuhkan setiap tahunnya sebesar 60 Triliyun hanya untuk membiayai pensiun dan untuk anggaran gaji sebesar 50 Triliyun. Lebih besar anggaran untuk pensiun dibandingkan dengan anggaran untuk pengeluaran gaji. Sebagaimana yang dikatakan oleh Staf Seksi Belanja Pegawai, Kementerian Keuangan selaku tim pegawai penyusunan APBN, beliau berpendapat bahwa “udah engga sehat memang. Kenapa bisa bengkak? *Pay as you go*. Kalau kita kunci dimanfaatkan pasti tidak akan bengkak mangkanya konsep di *grand design* yang sekarang kita maunya iuran pasti”
- b) Dalam sistem *pay as you go*, dana yang terkumpul dari iuran langsung dibayarkan kepada pensiun PNS tidak diinvestasi secara luas sesuai aturan dalam undang-undang. Hal ini menyebabkan hilangnya kesempatan untuk menumpuk modal untuk investasi bagi kesejahteraan pegawai negeri yang telah pensiun. Karena bersifat jangka pendek, PT TASPEN (Persero) tidak

mempunyai banyak kesempatan untuk menumpuk dana untuk modal investasi yang hasilnya dapat dipakai untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai di masa yang akan datang, terutama saat mereka memasuki masa pensiun.

- c) Sistem *pay as you go* hanya cocok diterapkan di negara yang memiliki jumlah pegawai negeri yang sedikit. Sebab dalam rumus *pay as you go*, empat orang dapat membiayai satu orang. Artinya empat pegawai negeri yang masih aktif membiayai satu orang pegawai yang sudah tidak aktif atau pensiun. Tetapi kondisinya di Indonesia, empat orang pegawai negeri yang masih aktif membiayai tiga sampai empat orang pegawai yang sudah pensiun. Hal ini juga diutarakan oleh seorang Analis Kesejahteraan dari Kementerian PSN dan RB yang menyatakan bahwa, "Jadi *pay as you go* itu filosofinya begini misalnya lima orang yang ngiur membayar satu orang yang *retired*. Nah tapi lama-lama jadi satu orang membiayai satu, ini yang udah celaka". Di negara-negara maju yang memiliki jumlah penduduk sedikit, sistem *pay as you go* pun sudah tidak digunakan lagi, mereka beralih pada sistem *fully funded*.
- d) Dapat memicu timbulnya kepentingan politik serta pemusatan kekuasaan. Dalam sistem *pay as you go* saat ini pemerintah benar-benar membiayai sepenuhnya manfaat pensiun PNS 100 % dari APBN setiap tahunnya, sehingga pemerintah memegang peranan penting dalam pendanaan pensiun. Seperti yang telah diungkapkan oleh Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan yang mengatakan bahwa, "Selama *pay as you go*, selama pemerintah menanggung itu, itu milik saya (pemerintah) dong. Kalau milik mu pakai aja tapi kan engga cukup". Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN juga berpendapat bahwa, "ada juga karena birokrasi sering ditumpangi oleh kepentingan politik, biar para pensiunan bisa dikendalikan, bisa jadi gitu ya".

2. *Fully Funded System*

Fully funded merupakan pola pembiayaan penuh di mana pemerintah dan PNS sama-sama ikut membayar iuran setiap bulan yang kemudian dana tersebut akan dikumpulkan dalam sebuah dana perwalian. Iuran tersebut dijadwalkan

mendahului pembayaran manfaat pensiun dan tabungan hari tua, iuran pemerintah terdiri dari iuran tetap (tahunan) berdasar pada penghasilan PNS dan atas nama PNS, dan iuran tambahan bila diperlukan untuk pendanaan, iuran PNS bila ada berdasar bagian tertentu dari penghasilan setiap bulannya, alokasi penganggaran iuran sebagai bagian dari penghasilan PNS. Dana yang terkumpul tersebut akan digunakan untuk investasi yang bertujuan untuk meningkatkan peserta pensiun dengan cara memberikan dana pensiun yang menjadi haknya ditambah dengan hasil investasi yang telah dihasilkan. Sistem *fully funded* memiliki beberapa kelebihan jika diterapkan di Indonesia, diantaranya yaitu:

- a) Pengelolaan pembayaran dan penerima pensiun dialokasikan terpisah dari beban anggaran pemerintah. Karena pengelolaan program pensiun dalam sistem ini dilakukan oleh suatu lembaga wali amanat atau lembaga dana pensiun yang memiliki asas keterpisahan dana dengan dana pemerintah. Sehingga dalam pelaksanaannya, anggaran tersebut dikelola oleh lembaga tersebut dan investasikan yang hasil investasi tersebut dapat digunakan untuk membayar manfaat pensiun PNS. Hal ini sesuai dengan pendapat Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN dalam wawancaranya mengatakan bahwa,
”Bedanya kalau *funded system*, ini ada suatu lembaga dana sebagai pengelola, inilah yang bertugas membayar ke penerima pensiun tadi. Sumbernya bisa dua, bisa jadi iuran peserta bisa juga iuran pemerintah yang kemudian diolah. Dana ini dikelola dulu oleh lembaga dana pensiun baru hasil pengembangannya dan sebagainya digunakan untuk membayar pensiun. jadi pertanggungjawaban pembayaran ada pada lembaga dana”.
- b) Apabila dana yang terkumpul dikelola dengan baik, maka masa mendatang akan menjadi cadangan dana yang cukup besar untuk melakukan investasi dan hasilnya dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai negeri sipil yang pensiun. Dana cadangan nasional yang cukup besar mempunyai potensi sebagai sumber pembiayaan jangka panjang serta dapat menjadi pendukung pembangunan nasional.

- c) Dengan adanya cadangan dana yang besar, menjadikan modal yang cukup besar untuk melakukan investasi. Diketahui bahwa dalam prinsip asuransi, surplus yang diperoleh akan diinvestasikan untuk kesejahteraan pesertanya. Sehingga dana pensiun yang terkumpul diharapkan dapat memberikan hasil investasi yang sangat membantu meningkatkan kesejahteraan para pegawai negeri sipil yang telah pensiun.
- d) Berkurangnya beban pemerintah dalam membiayai pensiun. Beban pemerintah untuk pembayaran iuran dapat diperkirakan bersamaan dengan pembayaran penghasilan PNS pada saat jumlah PNS tidak bertambah, maka iuran pemerintah hanya akan meningkat karena adanya pengaruh penyesuaian inflasi atau tingkat kehidupan dan beban iuran tambahan dapat dialokasikan secara terprakirakan dan tetap dalam jangka waktu tertentu. Sesuai dengan pendapat dari Staf Seksi Belanja Pegawai, Kementerian Keuangan yang mengatakan bahwa,

”Cuma kalau konsepnya *fully funded*, jadi *fund* itu diakumulasi akan bertambah besar jadi *fully funded*, pemerintah berhenti membayarkan pada suatu masa gitu ada *cut off* untuk pensiunan tahun sekian kesana dibiayai oleh APBN”.

Sehingga dengan konsep pembiayaan *fully funded*, beban pemerintah dalam hal ini APBN untuk membiayai pensiun akan berhenti disuatu masa, tidak selamanya pemerintah menanggung pembiayaan pensiun ini karena sudah ada Lembaga Dana Pensiun yang bertanggungjawab dalam membiayai program pensiun PNS.

- e) Membentuk pengelolaan pensiun secara mandiri, dengan sistem *fully funded* pemerintah tidak terlalu campur tangan lagi dalam mengelolanya karena pembayaran pensiunnya ditanggung oleh Dana Pensiun PNS melalui hasil investasi. Sebagaimana yang disampaikan oleh Anggota DPR RI Komisi II yang mengatakan bahwa,

”Jadi uang potongan uang pensiun itu dikelola tidak hanya dititip di suku. Suku bunga deposito sekian persen tidak ada maknanya apa-apa itu harus diinvestasikan. Dengan *fully funded* ini pokoknya setiap bulan harus dipotong dan pemerintah wajib mengelola

dananya jangan diutang-utangi. Kalau sekarang kan diutang kan oleh pemerintah tidak dibayarkan”

Namun demikian, sistem *fully funded* juga memiliki beberapa kelemahan jika diterapkan di Indonesia. Kelemahan-kelemahan tersebut adalah:

- a) Memerlukan dana yang sangat besar untuk memulainya. Dana awal ini apabila dipenuhi akan sangat memberatkan APBN. Hal ini senada dengan pendapat Direktur Gaji dan Kesejahteraan, BKN yang mengatakan bahwa ” Ya paling tidak modal awalnya ya yang pemerintah harus berikan dan itu jumlahnya juga besar ya sampai triyunan gitu. Kemudian pengelolaan pensiun yang oleh PT Taspen itu juga kan perlu modal awal”. Mengenai jumlah besaran dana yang harus dikeluarkan oleh pemerintah sebagai modal awal untuk pembentukan sistem *fully funded* pada tahun 2006 menurut data dari Laporan Aktuaris PT TASPEN (Persero) Program Tabungan Hari Tua dan Program Pensiun Valuasi per 31 Desember 2005, Jakarta 27 Desember 2006 menyebutkan bahwa dana awal yang diperkirakan diperlukan untuk membentuk dana pensiun dengan *Fully Funded System* adalah sebesar Rp1.308,56 trilyun (asumsi aktuarial tingkat bunga 9%). Sedangkan pada asumsi tingkat bunga 10,20%, dana awal yang diperlukan adalah sebesar Rp1.047,92 trilyun. Namun untuk tahun ini belum ada perhitungan kembali secara merinci . Hanya baru perhitungan kasarnya saja. Menurut Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan berpendapat bahwa,

” Dana Pensiun yang dipotong 4,75% itu kan terkumpul dan saat ini baru terkumpul 30 Triliyun padahal belanja pensiun kita setiap tahun 60 Triliyun. Kalau misalkan kita mau *fully funded* dengan dana yang 30 Triliyun ini langsung habis, kapan terbentuknya Dana Pensiun itu ya kan. Kita kan cuma 30 Triliyun nih yang terkumpul padahal belanja pensiun kita 60 Triliyun. Kalau ini mau di *fully funded* kan berapa yang harus dibutuhkan, taruhlah 1000 Triliyun. Asumsinya 1000 Triliyun ini nanti akan memperoleh *return* 60 T sehingga yang itulah yang kita bayarkan. Sekarang yang menjadi pertanyaannya mampukah kita membayar”.

Sementara menurut Kepala Subdirektorat Tunjangan, BKN mengatakan bahwa

” Pernah seorang aktuaris pada tahun 2003 atau 2005 kalau seandainya sistem pensiun PNS itu dirubah menjadi *funded system*. *Funded system* yang dikelola oleh suatu lembaga pensiun maka diperlukan dana sekitar 300 Trilyun itu tahun segitu ya belum tahun sekarang beda lagi kan”.

Dari kedua pendapat di atas dapat diketahui bahwa belum adanya perhitungan yang pasti mengenai berapa jumlah dana yang harus pemerintah bayar sebagai modal awal untuk membentuk *fully funded system*. Namun, yang pasti jumlah dana awal untuk membentuk sistem tersebut semakin tahun semakin meningkat hingga triyunan rupiah. Hal ini yang menyebabkan pemerintah enggan untuk membentuk sistem tersebut secepatnya.

- b) Belum adanya payung hukum yang jelas untuk implementasi *Fully Funded System* di Indonesia. Hal ini juga merupakan kendala dari aspek hukum karena apabila hal ini diterapkan harus ada perubahan atau bahkan pencabutan terhadap Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai yang menyatakan bahwa beban pensiun menjadi beban APBN.
- c) Rentan terhadap resiko investasi yang buruk. Dalam *fully funded*, dana yang terkumpul di lembaga dana pensiun diinvestasikan dalam bentuk saham, obligasi maupun bentuk lainnya. Hal ini sangat dipengaruhi oleh iklim investasi yang berlangsung pada saat itu. Hal ini sesuai dengan pendapat Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementrian Keuangan yang mengatakan bahwa, ” Kalau *fully funded* ada faktor eksternal, walaupun bisa saja naik, tinggi tapi bisa juga engga. Astra, itu kan *fully funded* banyak yang *collaps*”. Kalau iuran pasti tergantung kondisi pasar, eksternal. Dikhawatirkan ketika iklim investasi di luar negeri sedang tidak baik akan berdampak pada iklim investasi di dalam negeri sehingga hal tersebut juga berpengaruh langsung terhadap kondisi pembiayaan pensiun.

BAB 5

SIMPULAN DAN REKOMENDASI

5.1 Simpulan

Kebijakan sistem *pay as you go* yang dipilih oleh pemerintah Indonesia sebagai sistem pembiayaan pensiun Pegawai Negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS), sudah diimplementasikan sesuai amanat Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 Pasal 2. Berdasarkan hasil analisis mengenai sistem tersebut yang dilihat dari segi anggaran dan dari segi kebijakan menyatakan bahwa sistem *pay as you go* yang sudah diterapkan di Indonesia selama kurun waktu 43 tahun ini sudah tidak cocok lagi dijadikan sebagai sistem pembiayaan pensiun PNS untuk masa mendatang. Oleh sebab itu, saat ini pemerintah Indonesia sedang melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun yaitu dari sistem *pay as you go* menuju sistem *fully funded*. Langkah tersebut dibuktikan dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS). Dalam UU tersebut akan memuat ketentuan bahwa segala program jaminan sosial termasuk program pensiun serta sistem pembiayaannya akan diatur dan diselenggarakan oleh BPJS. Untuk sistem pembiayaan pensiun, UU BPJS mengamanatkan untuk menerapkan sistem *fully funded* dengan jenis program pensiun manfaat pasti. UU ini juga mengatur bahwa segala pengelolaan program pensiun termasuk pembayaran manfaat pensiun kepada PNS dilaksanakan oleh BPJS. Saat ini Kementerian Keuangan, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dan Badan Kepegawaian Negara sedang menyiapkan *grand design* sistem pembiayaan pensiun *fully funded* yang akhir tahun ini diperkirakan akan selesai agar dapat diterapkan secepatnya

5.2 Rekomendasi

Dilihat dari hasil analisis peneliti mengenai sistem *pay as you go* selama 43 tahun ini memang memiliki banyak permasalahan. Oleh sebab itu, peneliti memiliki beberapa rekomendasi terkait sistem ini, yaitu:

1. Pemerintah sudah seharusnya merevisi atau mengamandemen UU No 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Janda/Duda , PP No 25 tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil dan PP No 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri menjadi Perusahaan Perseroan. Peraturan tersebut harus segera ditinjau kembali dan perlu dilakukan revisi agar tidak menimbulkan kebingungan.
2. Sistem pembiayaan pensiun *pay as you go* sudah seharusnya diganti dan diubah menjadi sistem *fully funded*. Sebab jika pemerintah belum mengubah sistem *pay as you go* bisa dipastikan akan membengkaknya anggaran pemerintah untuk belanja pensiun.
3. Pemerintah harus memberikan iuran yang selama ini belum dilakukan oleh pemerintah sebagaimana dengan amanat UU No 43 Tahun 1999 Pasal 32 ayat 3 dan 4 yang mewajibkan pemerintah memberikan iuran, agar terjadi keseimbangan antara peserta dan pemerintah.
4. Hubungan normatif antara instansi-instansi pemerintah harus dikuatkan lagi koordinasinya dan kerjasamanya antara instansi. Sebab jika antara hubungan instansi sudah tidak kompak maka kebijakan yang dibuat juga akan efektif dan tepat sasaran.

DAFTAR REFRENSI

Buku:

- Adisu, Edytus. (2008). *Hak Karyawan Atas Gaji dan Pedoman Menghitung*. Jakarta: ForumSahabat.
- Agustino, Leo. (2008). *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Cv. Alfabeta.
- Asian Development Bank (ADB). (2007). *Kajian atas Biaya Fiskal Program Jaminan Sosial di Indonesia* Disiapkan oleh: Siti Budi Wardhani dkk. Supervisi: Jaseem Ahmed.. Ditjen Anggaran.
- Badan Kepegawaian Negara. (2006) *Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: Badan Kepegawaian Negara
- Bell, Judith. (2006). *Melakukan Proyek Penelitian Secara Mandiri* (edisi keempat). Diterjemahkan oleh Jacobus Embu Lato. Jakarta: PT Indeks.
- Bridgman, Peter dan Glyn Davis. (2004). *The Australian Policy Handbook*. Crows Nest: Allen and Uwin.
- Bungin, M Burhan. (2008). *Metodologi Penelitian Kuantitatif: Komunikasi Ekonomi dan Kebijakan Publik serta Ilmu-ilmu Sosial Lainnya, Edisi Pertama, Cetakan Ketiga*. Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Dale Krane. (2005). "Democracy and Public Policy". in *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* (Jack Rabin, ed., pp.78-84). Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group.
- Djarmika, Sastra dan Marsono. (1995). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Djambatan: Jakarta
- Dunn, William N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik. Edisi Kedua*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
- Handoko, T. (1992). *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE.
- Hyman, David N. (1999). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. Sixth Edition*. The Dryden Press. Dryden, USA
- Ivancevich, John M. (2001). *Human Resource Management*. New York: McGraw-Hill/Irwin.
- Jonathan, Sarwono. (2006). *Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.

- Jones, Charles O. (1991) *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*. (Ricky Istamto, Penerjemah). Jakarta: Rajawali Press
- Lester, James P & Joseph Stewart, Jr. (2000). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Belmont, CA: Wadsworth
- Mathis, Robert L dan John H Jackson. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Salemba Empat.
- Moleong, Lexy J. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosda Karya
- Mondy, Wayne R and Noe, Robert M. (1993). *Human Resources Management, Edition 5*. USA: Allyn and Bacon.
- Musgrave, Richard A dan Peggy B. (1991). *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek (Public Finance In Theory and Practice)*, Edisi Kelima. Diterjemahkan oleh Alfonsu Sirait. Jakarta: Erlangga.
- Nugroho, Riant. (2011). *Public Policy: Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo
- Pattilima, Hamid. (2007). *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Alfabeta.
- Poerwono, Hadi. (1992). *Tata Personalialia*. Bandung: Djambatan.
- Prasetya, Irawan. (2000). *Logika dan Prosedur Penelitian*. Jakarta: Lembaga Administarsi Negara.
- _____. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: STIA LAN Press.
- _____. (2006). *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*. Depok: DIA FISIP UI.
- Prasetyo, Bambang dan Lina Miftahul Jannah. (2005). *Metode Penelitian Kuantitatif: Teori dan Aplikasi*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Reis, Adacir dan Leonardo Andre Paixao. (2004). *Private Pensions In Brazil*. Brazil: Previdencia Social.
- Schiavo-Campo, Salvatore and Tommasi Daniel. (1999). *Managing Government Expenditur*. Manila: Asian Development Bank.
- Simanungkalit, Janry Haposan U.P. (2010). “*Konstruksi Model Sistem Pemberian Pensiun Pegawai Negeri Sipil*”. Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara.

Smith, Bruce L. (2003). *“Public Policy and Public Participation: Engaging Citizens and Community in the Development of Public Policy”*. Kanada: PPH-Atlantic

Stahl, O Glenn. (1971). *Public Personnel Administration Sixth Edition*. New York: Harper & Row Publishers.

Subianto, Achmad. (2003). *Setelah Pensiun*. Jakarta: RBI Research.

Subianto, Edi. (2008). *Analisis Kebijakan Publik*. (Cetakan keempat, edisi revisi). Bandung: Alfabeta

Sudjono, Imam. (1999). *Dana Pensiun Lembaga Keuangan*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Sylvia, Ronald D dan C. Kenneth Meyes. (2002). *Public Personnel Administration*. Florida: Harcot Inc.

Wahab, Solichin Abdul. (2008) *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Sinar Grafika Offset

Wibawa, Samudera. (1994). *Evaluasi Kebijakan Publiik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada

Widodo, Joko. (2007). *Analisis Kebijakan Publik*. Malang: Bayumedia Publishing.

Winarno, Budi. (2007). *Kebijakan Publik: Teori dan Proses*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Peraturan Perundang-Undangan

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1969 Nomor 42.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Lembaran Negara Tahun 1992 Nomor 37.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169.

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 150

Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 116

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 37

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO). Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1981 Nomor 38

Karya Akademis:

Alifanisa. (2008). *Analisis Posisi Pendanaan Dana Pensiun Terhadap Kenaikan Manfaat Pensiun (Studi Kasus Dana Pensiun PLN Tahun 2008)*. Skripsi FISIP Universitas Indonesia.

Puspita, Bethania Angeliza S. (2007). *Implementasi Program Kebijakan Pensiun Dini Atas Permintaan Sendiri (Studi Kasus PT Telkom)*. Skripsi FISIP Universitas Indonesia.

Tsani Aji Novarina.(2008). *Analisis Atas Pola Pendanaan Pembayaran Pensiun Pegawai Negeri Sipil Pada PT Taspen (Persero)*.Skripsi Sekolah Tinggi Akuntansi Negara.

Publikasi Elektronik:

Kementerian Keuangan Republik Indonesia. *Data Pokok APBN 2006-2012*. Mei 26, 2012. <http://www.anggaran.depkeu.go.id>

Suhendra. (2011). *Jumlah PNS Membengkak 30% dalam Delapan Tahun*. September 09, 2011. <http://us.finance.detik.com>

Effendi. *Sistem Pensiun PNS Akan Diperbaiki*. September 09, 2011. <http://www.antaraneews.com>

Anggaran untuk dana pensiun PNS meningkat – Bisnis Indonesia. September 09, 2011. <http://www.cpnsd.net>

Thomas, Andrian. *Dana Pensiun*. Desember 14, 2011. <http://fe-manajemen.unila.ac.id>

Kenaikan Manfaat Pensiun PNS dengan Reformasi Birokrasi. September 09, 2011.<http://www.taspen.com>

Gent, D. *Chapter 4 - Social Insurance: Theoretical Background*. Juni 22, 2012 <http://www.adb.org>.

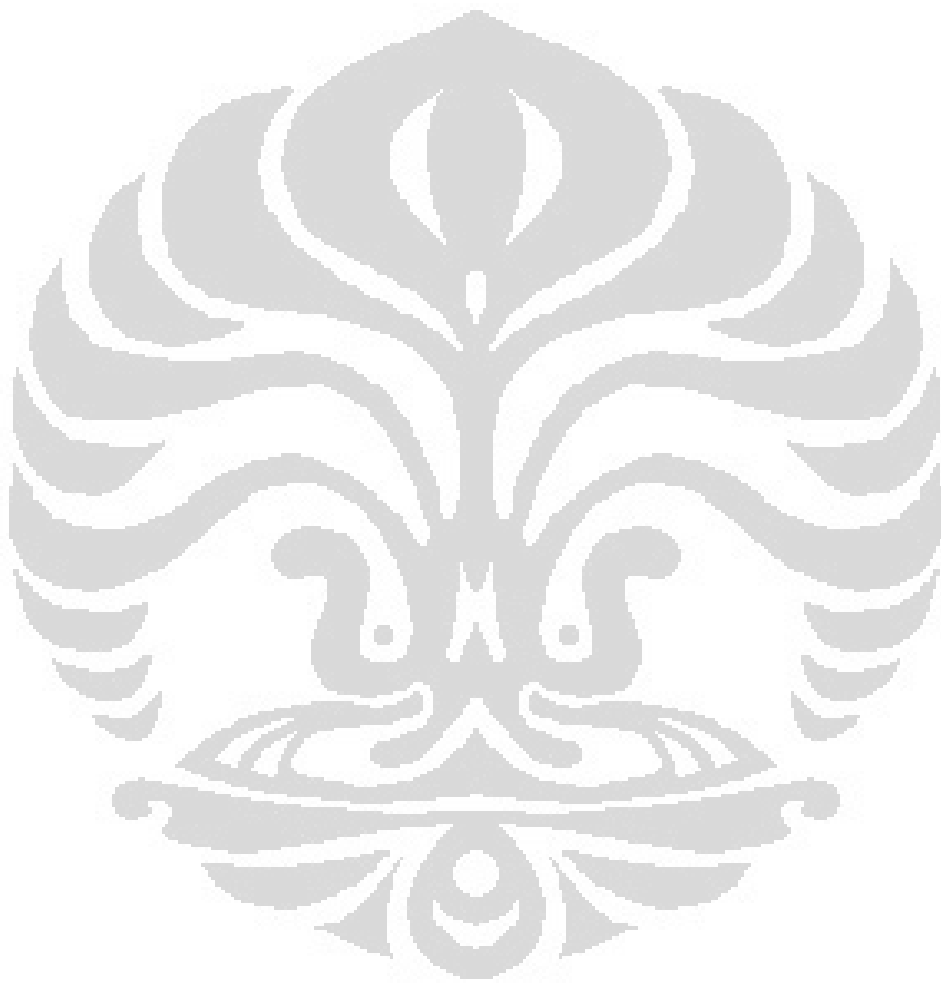
PT Taspen (Persero). (2011). *Laporan Tahunan 2011*. Mei 05, 2012. <http://www.taspen.com>

Direktorat Penyusunan APBN, Kementerian Keuangan

1. Penjelasan mengenai penyusunan anggaran APBN Indonesia
2. Ukuran dan proporsi yang ditetapkan dalam APBN untuk Kesejahteraan PNS
3. Anggaran yang dibutuhkan dalam memenuhi pelaksanaan Program Pensiun PNS setiap tahunnya
4. Adakah hubungan jenis sistem pembiayaan Pensiun PNS dengan jumlah anggaran yang dikeluarkan dalam APBN
5. Implikasi yang ditimbulkan dari pelaksanaan sistem pembayaran Program Pensiun PNS tersebut
6. Anggaran yang diperlukan dalam membayar manfaat pensiun PNS jika menggunakan sistem *Pay As You Go*
7. Proses pembayaran manfaat pensiun PNS menggunakan system *PAYG*
8. Hambatan-hambatan yang muncul sebagai akibat dari penerapan system *PAYG*, dilihat dari segi anggaran
9. Anggaran yang diperlukan dalam membayar manfaat pensiun PNS jika menggunakan sistem *Fully Funded*
10. Jika dibentuk Lembaga Dana Pensiun, adakah dampak dari segi anggaran dalam membiayai Program Pensiun PNS
11. Implikasi yang ditimbulkan bagi pensiunan PNS akibat dari pelaksanaan sistem *PAYG*
12. Dampak yang ditimbulkan jika pemerintah tetap menggunakan sistem *PAYG*
13. Kemungkinan melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun PNS

Asdep Kesejahteraan, Kementrian Pemberdayagunaan Aparatur dan Sipil Negara dan Reformasi Birokrasi

1. Landasan perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, khususnya mengenai penerapan kebijakan *Pay As You Go* yang dipilih oleh pemerintah sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS
2. Bagaimana cara atau proses pelaksanaan kebijakan tersebut diterapkan
3. Sasaran atau tujuan dan ukuran-ukuran yang ditentukan sehingga terlaksananya kebijakan ini
4. Sejauh mana tujuan dari kebijakan *Pay As You Go* telah tercapai
5. Peran Kementrian Pemberdayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi dalam pelaksanaan sistem pembayaran Program Pensiun PNS
6. Implikasi yang ditimbulkan dari pelaksanaan sistem pembayaran Program Pensiun PNS tersebut
7. Alasan belum dibentuknya Lembaga Dana Pensiun sesuai dengan amanat undang-undang
8. Keuntungan dan kerugian dari pelaksanaan sistem pembayaran Program Pensiun PNS tersebut
9. Sejauhmana manfaat sistem *PAYG* dalam memenuhi manfaat Program Pensiun PNS
10. Adakah proses evaluasi kebijakan yang dilakukan terkait penerapan sistem *PAYG*
11. Kemungkinan melakukan reformasi metode pembiayaan program pensiun PNS



PT.Tabungan Asuransi Pegawai Negeri (TASPEN)

1. Peran dan fungsi PT. Taspen dalam pengelolaan Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil
2. Jumlah anggaran yang dikeluarkan PT Taspen setiap tahunnya dalam mengelola Program Pensiun PNS
3. Proses pelaksanaan yang dilakukan oleh PT Taspen terkait pembayaran manfaat pensiun PNS
4. Hambatan-hambatan yang dialami PT Taspen dalam membayar manfaat pensiun PNS
5. Koordinasi pihak-pihak lain yang ikut serta dalam mengelola Program Pensiun PNS
6. Tanggapan mengenai sistem pembiayaan Program Pensiun PNS di Indonesia
7. Sejauhmana sistem pembiayaan Program Pensiun PNS yang dipilih Pemerintah memenuhi manfaat pensiun bagi PNS
8. Pelaksanaan sistem pembiayaan yang digunakan dalam membiayai Program Pensiun PNS
9. Implikasi yang ditimbulkan dari pelaksanaan sistem pembayaran Program Pensiun PNS tersebut bagi PT Taspen
10. Proses pembayaran manfaat pensiun PNS menggunakan sistem *Pay As You Go*
11. Anggaran yang dikeluarkan dalam membayar manfaat pensiun PNS dengan sistem *PAYG*
12. Adakah sistem pembiayaan Program pensiun lain selain sistem *PAYG*
13. Kebijakan lain yang diterapkan oleh PT Taspen sehubungan dengan penerapan sistem *PAYG*
14. Dampak yang diterima oleh masyarakat dalam pelaksanaan sistem *PAYG*
15. Adanya upaya *benchmarking* dengan negara luar terkait penerapan sistem pembayaran Program Pensiun PNS
16. Rancangan ke depan terkait sistem pembayaran Program Pensiun PNS

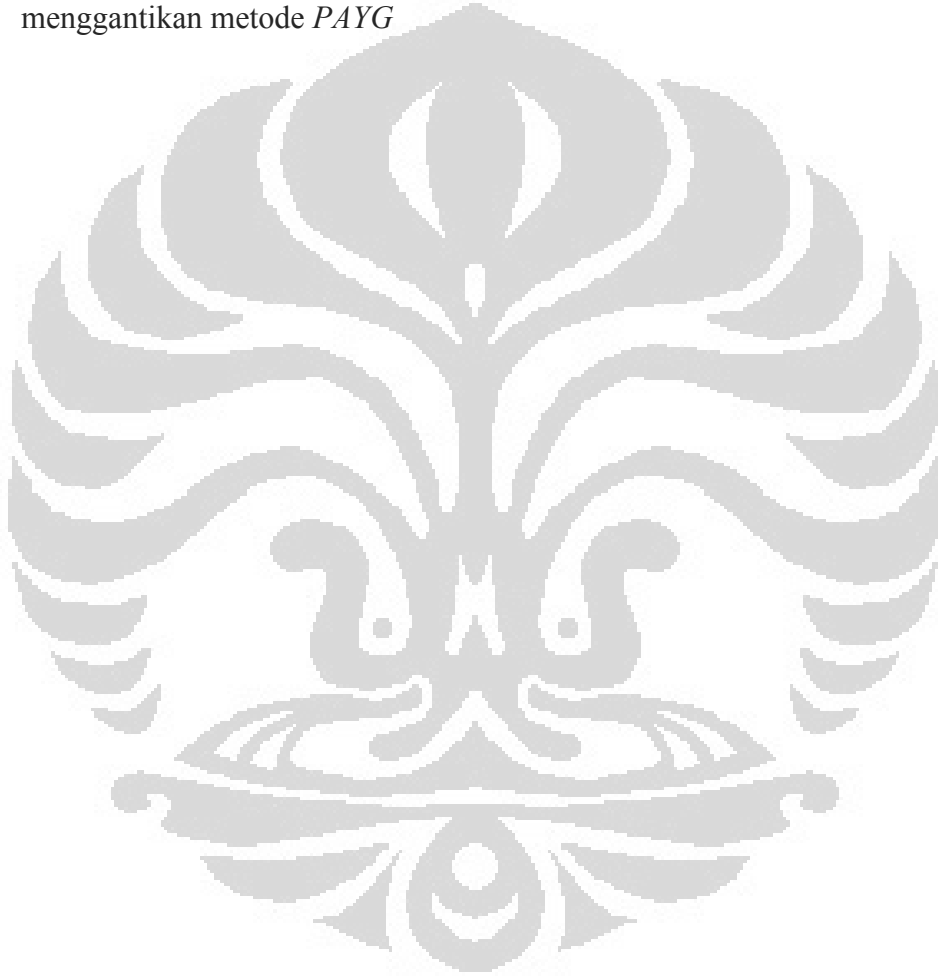
Anggota DPR-MPR RI Komisi II

1. Efektivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, khususnya mengenai penerapan kebijakan *Pay As You Go* yang dipilih oleh pemerintah sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS
2. Sejauhmana pengawasan dan evaluasi kebijakan dilakukan terkait penerapan kebijakan *Pay As You Go*
3. Bagaimana cara atau proses pelaksanaan kebijakan tersebut diterapkan
4. Landasan dasar dari pemilihan dan pelaksanaan kebijakan ini
5. Apakah sasaran atau tujuan dan ukuran-ukuran yang ditentukan sehingga terlaksananya kebijakan ini
6. Bagaimana pengukuran dari keberhasilan pelaksanaan kebijakan tersebut
7. Apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
8. Sejauh mana tujuan dari kebijakan *Pay As You Go* telah tercapai
9. Hambatan yang dialami dalam pelaksanaan kebijakan tersebut
10. Upaya-upaya yang dilakukan untuk mengatasi hambatan tersebut
11. Bagaimana proses evaluasi kebijakan yang ideal
12. Adakah tindakan yang konkrit yang dilakukan dalam menanggapi hasil evaluasi kebijakan

13. Kemungkinan melakukan reformasi metode pembiayaan program pensiun PNS

Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, Badan Kepegawaian Negara

1. Metode yang digunakan dalam membayar manfaat pensiun PNS
2. Pelaksanaan system *Pay As You Go (PAYG)* dalam pembiayaan pensiun PNS
3. Pertimbangan-pertimbangan yang dilakukan dalam memilih system PAYG
4. Perbandingan system *PAYG* dengan system *Fully Funded*
5. Perbandingan system *PAYG* yang diterapkan di Indonesia dengan di luar negeri
6. Sejauhmana manfaat system *PAYG* dalam memenuhi manfaat pensiun PNS
7. Keuntungan dan kerugian yang ditimbulkan akibat penerapan system *PAYG*
8. Kemungkinan menggunakan metode pembiayaan pensiun baru sebagai upaya menggantikan metode *PAYG*



Lampiran 2: Transkrip Wawancara Mendalam

P: Peneliti

N: Narasumber

Narasumber 1 : Bapak Thawaf

Jabatan : Kepala Manajer Pelayanan PT Taspen (Persero)

Tempat : Kantor PT Taspen Pusat

P: Peran dan Fungsi PT Taspen dalam mengelola program pensiun PNS lebih mendetail?

N: Peran dan Fungsi PT Taspen dalam mengelola program pensiun pegawai negeri sipil landasan hukumnya itu PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil. Jadi Program Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil terdiri dari dua yaitu Tabungan Hari Tua dan Dana Pensiun gitu. Sebelum pelaksanaan pembayaran pensiun oleh PT Taspen sebelumnya itu dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan secara bertahap itu mulai tahun 1986 itu dialihkan pembayaran pensiun yang semula untuk pegawai pusat diserahkan kepada kementerian keuangan, pegawai negeri sipil daerah masing-masing kas daerah. Mulai tahun 1986 dialihkan ke PT Taspen untuk wilayah Nusa Tenggara Barat kemudian tahun 1987 itu untuk wilayah Sumatra kemudian tahun 1989 untuk wilayah Jawa dan Madura dan selanjutnya tahun 1990 itu wilayah Kalimantan, Sulawesi dan Irian Jaya. Sehingga pada bulan Januari tahun 1990 seluruh pembayaran pensiun yang semula dilaksanakan oleh Kementerian Keuangan itu dilaksanakan oleh Taspen. Sehingga dengan demikian maka fungsi PT Taspen dalam penyaluran pembayaran belanja pensiun ini adalah sebagai juru bayar artinya PT Taspen melaksanakan pembayaran dengan tetap mempedomani ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi APBN dan dalam hal ini selaku pengelola pembayar pensiun atau pembayar pensiun kami ini sebagai Persero tetap diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) dan sebagai Persero tentu tunduk pada UU No 40 Tahun 2007 diaudit juga oleh kantor akuntan publik. Dengan demikian fungsi Taspen adalah pertama yang inti adalah penyelenggara program Tabungan Hari Tua. Selain pengelola Tabungan Hari Tua juga pembayar pensiun PNS yang semula dikelola oleh Kementerian Keuangan.

P: Bagaimana proses pelaksanaan yang dilakukan oleh PT Taspen terkait pembayaran manfaat pensiun PNS?

N: Jadi proses pembayaran pensiun itu di Taspen kan ada dua, pensiun yang sudah ada di daftar pembayaran dan pensiun yang pertama kali dibayarkan orang pertama kali pensiun gitu. Jadi pembayaran pensiun yang sudah *existing*, yang sudah berjalan itu kan Taspen membuat daftar. Daftar pembayaran itu di rekap atau dijumlah berapa jumlah pensiunan, berapa jumlah uangnya kemudian diajukan permintaan pembayaran namanya surat permintaan pembayaran. Surat permintaan pembayaran itu diajukan ke Direktorat Jendral Perbendaharaan selaku Kuasa Pengguna Anggaran atau KPA nya PT Taspen. Jadi kita dalam membayar pensiun tidak berdiri sendiri tapi menginduk, menginduk kepada Direktorat Jendral Perbendaharaan. Nanti Direktorat Jendral Perbendaharaan itu membuat namanya Surat Perintah Membayar (SPM) tentu dengan lampiran rekapitulasi yang dari Taspen kemudian nanti KPA itu mengajukan SPM itu kepada Kantor

Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN). Nanti KPPN itu akan mencairkan sejumlah dana namanya SP2D (Surat Perintah Pencairan Dana) ya sejumlah dana pensiun untuk pembayaran pensiun yang akan disalurkan oleh PT Taspen. Jadi sumber pembiayaannya murni dari APBN dan itu mekanismenya tentu dengan SPM yang diajukan oleh Kuasa Pengguna Anggaran.

N: Proses tersebut setahun sekali atau sebulan sekali?

P: Setiap bulan. Jadi pembayaran pensiun ini kan karena lokasinya tersebar di seluruh Indonesia ya Mba, jadi pencetakan daftar itu satu bulan sebelum bulan bayar. Misalnya begini ini bulan Mei kan, bulan Mei kan masih bulan depan. Tapi karena satu bulan sebelum bulan bayar hari udah selesai cetak. Hari ini daftarnya juga jumlah uangnya juga diajukan ke Kementerian Keuangan. Itu yang sudah *existing* artinya yang sudah ada dalam daftar. Nah kalau yang pertama kali orang itu kan mendapatkan surat keputusan dari pemerintah bahwa yang bersangkutan dipensiunkan dengan pensiun pokok sebesar berapa, jumlah keluarga berapa, sehingga nominal bulanannya berapa. Nah itu tetep juga diajukan ke Taspen. Mangkanya Taspen merangkum namanya Non Dapem. Kalau yang tadi *existing* itu Dapem, yang pertama tadi yang ini Non Dapem itu diajukan lagi ke Kementerian Keuangan bagian DJPBN gitu ya prosesnya.

P: Dalam proses tersebut, ada hambatan yang dialami Pt Taspen, Pak?

N: Saya kira hambatannya memang sekarang kan dengan peraturan yang baru, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 218 itu seluruhnya sudah diserahkan ke Taspen dengan surat pernyataan tanggung jawab mutlak artinya Taspen itu bertanggung jawab penuh kalau sampe terjadi keterlambatan harus mengupayakan, mengusahakan supaya itu bisa kembali ke negara. Contoh, kan tidak sedikit kita memang kadang-kadang diberi kemudahan tapi itu juga peluang kecurangan. Misalnya, orang sudah meninggal kan pensiunnya masih diambil terus engga dilaporkan. Nah itu hambatan-hambatan seperti itu yang kita tidak bisa, diluar kendali kita. Misalnya orang meninggal, ahli warisnya tetap melaporkan atau mengambil terus pensiunnya. Itu yang begitu masih terjadi.

P: Kira-kira berapa persen Pak kejadian seperti itu?

N: Mungkin persentasenya ya sedikitlah ya, saya engga berani ini karena belum dilakukan. Tetapi yang jelas kondisi seperti ini di cabang-cabang di seluruh Indonesia masih ada. Misalnya janda yang sudah menikah lagi tanpa anak masih tetap ngambil. Padahal engga boleh, orang meninggal tahun 2000 bilang meninggal tahun 2009. Ya begitulah kondisi yang ada.

N: Kalau proses pelaksanaannya di dalam instansinya ada hambatannya, Pak?

P: Kalau proses di Taspen saya kira tidak ada ya karena kita memang diikat oleh regulasi yang ketat dan pembayaran keuangan negara tahu sendiri ya itu kan harus berdasarkan atas bukti yang sah. Jadi Taspen tanpa bukti tanpa surat keputusan tanpa data engga bisa bayar gitu. Nah jadi kita upayanya dalam hal ini untuk mengurangi terlanjur bayar kita menggunakan teknologi dan reformasi pelayanan. Jadi pelayanan kita itu udah direformasi. Dulu orang ngurus pensiun ngisi formulir ruwet ya sampai 22 formulir, sekarang cukup dua formulir. Kemudian orang ngurus pensiun itu harus melalui tujuh meja kan tujuh titik, supaya lebih *simplification* jadi disederhanakan jadi tiga titik tiga meja gitu dengan penggabungan-penggabungan fungsi yang tadinya *redundacy* atau duplikasi. Nah,

kemudian memanfaatkan juga elektronik daftar pembayaran atau *e-dapem*. Jadi tujuannya apa, *e-dapem* ini kan untuk mengurangi tingkat keterlambatan pembayaran, karena dengan *e-dapem* itu otentikasinya benar-benar akurat, jadi kita upayanya disitu.

P: Lalu, adakah koordinasi pihak-pihak lain yang ikut serta dalam mengelola Program Pensiun PNS?

N: Iya, koordinasi dalam pembayaran pensiun terutama Kementerian Keuangan, dalam hal ini Direktorat Jendral Anggaran, kemudian Direktorat Jendral Perbendaharaan, Kementerian PAN dan RB, BKN ya dan instansi-instansi lain yang terkait. Jadi Taspen tidak bisa sendiri dalam hal ini. Jadi dalam *Pay As You Go* ini memang sangat tergantung juga dari Kementerian Keuangan, dari pemerintah berapa sih mau naikan pensiun kan bukan kewenangan Taspen, kewenangan pemerintah

P: Bagaimana tanggapan menurut Bapak selaku dari pihak Taspen mengenai sistem pembiayaan Program Pensiun PNS di Indonesia?

N: Iya memang harus dilihat dari dua sisi, sisi kepentingan yang pensiunan dan sisi kepentingan pemerintah. Kalau sisi kepentingannya pemerintah itu tidak menghendaki sistem *Pay As You Go* ini berjalan terus karena ini kan sangat menekan fiskal jadi tiap tahun beban pemerintah bertambah. Tapi barangkali dari sisi pensiunan tetap menghendaki sistem seperti ini dimana setiap pegawai negeri naik pensiunan ikut naik. Jadi kita sebagai *user*, operaoor ya kita engga bisa menilai mana yang lebih baik. Kembali pada pemerintah, pemerintah mau menganut sistem yang mana kan gitu. Memang kalau dasarnya dana pensiun tanpa iuran tanpa pembayaran gitu.

P: Kan kita manfaat pasti ya Pak?

N: Iya, kalau itu iuran pasti seperti itu. Kalau manfaat pasti kan memang manfaatnya sudah jelas diatur dalam peraturan perundangan sekarang kembali regulasinya sendiri. UU No 11 Tahun 1969 itu kan masih menganut sistem manfaat pasti dan angan-angan yang disebutkan dalam undang-undang 11 membentuk sebuah dana pensiun sampai sekarang kan belum terwujud

P: Tanggapan Bapak mengenai dibentuknya Lembaga Dana Pensiun?

N: Kalau Lembaga Dana Pensiun, memang kita sudah berkali-kali ya dulu kan ada namanya Kantor Pusat Pembayaran Pensiun *toh* juga bubar kemudian tahun 1956, UU No.11 tahun 1956 kembali lagi bahwa pensiun dibebankan kepada negara. Dulunya dana pensiun tahun 1956, UU No 11 Tahun 1956 tentang Pembelanjaan-pembelanjaan Pensiun, tadinya kan memang iuran pegawai tapi tahun 1956 melalui UU No. 11 itu pembelanjaan pensiun dikembalikan lagi pada negara. Kalau istilah sekarang dikenal dengan iuran pasti dulu ya, sekarang kan iuran pasti dulu kan belum dikenal iuran pasti. Dulu artinya iuran pegawai untuk bayar pensiun tapi nyatanya engga berjalan lama, UU No 50 eh 20 Tahun 1952 kemudian dicabut menjadi UU No 11 tahun 1956 tentang pembelanjaan pensiun yang mana intinya bahwa pembayaran pensiun ditanggung sepenuhnya oleh negara. Nah, sekarang mau balik lagi, UU nya dicabut dulu dong yang UU No 11 tahun 1956.

P: UU 11 Tahun 1969?

N: ada dua, UU yang 1969 itu tentang prosedur pemberian pensiun tapi kalau yang pembiayaannya itu di UU No 11 Tahun 1956.

P: Belum diamandemen, Pak?

N: Belum, UU No 11 Tahun 1956 itu tentang pembelanja pensiun sampai saat ini belum dicabut. Mangkanya pemerintah, DPR itu lihatlah sejarahnya jangan melihat UU 11 tahun 1969 nya.

P: Sejauhmana sistem pembiayaan Program Pensiun PNS yang dipilih Pemerintah memenuhi manfaat pensiun bagi PNS ?

N: Ya itu ya yang saya katakan tadi ada dua sisi yaitu sisi pemerintah dan pensiunan

P: Kalau tanggapan Bapak sebagai Pihak Taspen?

N: Saya kan operator. Kalau operator kan engga bisa mengatakan bahwa sistem *Pay As You Go* ini harus tetap dipertahankan, harus beralih ke sistem ini. Ini operator nih. Operator kan engga bisa komentar. Posisi pemerintah pasti menghendaki iuran pasti (*funded system*) tapi bagi pensiunan ya tentu kan *pay as you go*, gitu. Artinya jangan sampe pensiunan menjadi miskin. Karena kalau dengan itu kan tergantung juga hasil investasi namanya. Kalau iuran pasti itu kan sumbernya iuran pegawai iya kan iuran pemerintah, hasil investasi. Nah sekarang cuma iuran pegawai, iuran peserta baru 4,75%, iuran pemberi kerja mana? PSL mana?. Memang sistem ini kan tidak hanya bicara iuran pasti tetapi apakah juga mampu negara membayar iuran pekerja kan gitu. Yang saya tahu secara teoritis namanya dana pensiun itu sumbernya dari iuran pegawai, iuran pemberi kerja, hasil investasi kan gitu. Itu untuk membayar pensiun.

P: Adakah kebijakan lain yang diterapkan oleh PT Taspen sehubungan dengan penerapan sistem *PAYG*

N: kebijakan kami, kami kan hanya menerima, menyalurkan. Jadi posisi kami tidak bisa berbuat apa tergantung dari pemerintah. Kita operatornya, pemerintah mau menaikkan berapa pun kita laksanakan.

P: Dampak yang diterima oleh masyarakat dalam pelaksanaan sistem *PAYG*

N: Saya kira tidak ada implikasinya , tidak pernah terjadi penundaan pembayaran manfaat pensiun. Negara tidak pernah mangkir dalam membayar pensiun.

P: Tanggapan Taspen mengenai adanya pernyataan pemerintah mengutang kepada PNS?

N: Kalau saya *sih*, pemerintah tidak bisa dikatakan punya utang karena di dalam sistem pensiun itu kan *Pay As You Go* ya itu kan memang tanggung jawab pemerintah. Persoalannya adalah pernah memang menggunakan *sharing*. Pernah Taspen 9% pernah, pemerintah 91%, Taspen pernah 22, 5%, Pemerintah 77,5%. Jadi memang pernah dari tahun 1994 sampai tahun 2009. tahun 2009 kesini 100%. Tapi bukan berarti itu mengutang memang. Jadi tujuan PP 25 Tahun 1981 itu kan iuran pensiun kan dananya itu kan belum boleh diapa-apakan yang iuran peserta 4,75% itu diakumulasikan sampai jumlahnya itu cukup untuk mendirikan dana pensiun dari Keppres 56 tahun 1974. Jadi mulai 1 Januari 1975, jadi nanti tinjauannya bukan hanya itu saja. Keppres 56 Tahun 1974 mengenai iuran pegawai negeri yang 10% itu kan dipotong ada yang untuk askes, tht nah disitu

tinjauannya. Jadi dari tahun 1974 sampai sekarang dikumpulin. Jadi itu memang uang yang 4,75% itu kan secara administrasi dititipkan di Taspen, Taspen juga tidak boleh menggunakan dan itu ada aturannya, pengawasannya ada oleh Bapepam dan LK melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 20 Tahun 2007, engga boleh diutik-utik, Mba. Jadi memang dipungut iuran untuk pembentukan dana pensiun nanti. Mangkanya karena ada uang itu digunakan sebagai *sharing*. Mestinya pemerintah harus mengembalikan *sharing* yang digunakan. Tetapi saya tidak mengatakan utang ya. Memang kalau tadi saya katakan bahwa *best practice* dana pensiun itu seharusnya ada iuran pemberi kerja, pemerintah kan tapi selama ini kan engga ada. Jadi Taspen bayar pensiun engga boleh menggunakan hasil akumulasi iuran, kita kan dibayar oleh pemerintah namanya Imbal Jasa Penyelenggaraan Pensiun, ada rumusnya Taspen tuh diupahi gitu loh. Engga boleh menggunakan hasil investasi itu. Hasil investasi itu untuk mengakumulasi dana pensiun sehingga menjadi besar yang akan digunakan kelak. Orang kan salah persepsinya seolah Taspen menggunakan hasil investasi untuk membayar karyawannya kan tidak. Ada rumusnya, ada di Kementrian Keuangan ya

P: Adanya upaya *benchmarking* dengan negara luar terkait penerapan sistem pembayaran Program Pensiun PNS

N: Ya kalau kita udah pernah *study* banding ke Malaysia. Kalau kajiannya saya kurang tahu tapi pernah tim Taspen ke Malaysia. Di Malaysia juga sistem pensiunnya ada kumpulan iuran pegawainya Koap gitu ya. Jadi kalau untuk pegawai pemerintah sendiri, iuran pemerintahnya juga besar disana kalau kita kan engga ada.

P: Ada rancangan ke depan terkait sistem pembayaran Program Pensiun PNS?

N: Kalau reformasi, saya kembali pada pemerintah, Taspen sebagai operator memang diundang untuk memberi masukan-masukan, misalnya rancangan UU tentang ASN

Narasumber 2

Nama : Bapak Indra Budi

Jabatan : Analis Kesejahteraan, Kementerian PAN dan RB

Tempat : Ruang Asdep Kesejahteraan

Narasumber: Indra Budi, Analis Kesejahteraan di Kementrian PAN dan RB

P: Hal apakah yang melatarbelakangi dipilihnya sistem *Pay As You Go*, menurut Kemenpan?

N: Jadi sebenarnya, balik ke dasar hukumnya UU No 11 Tahun 1969. Nah, di dalam UU itu kalau engga salah di pasal 2 disampaikan bahwa sebelum terbentuknya Dana Pensiun, engga bilang lembaga sih, dia bilang Dana Pensiun. Waktu itu pengertian Dana Pensiun kita engga tahu apakah itu lembaga, apakah itu berupa uang pembiayaan dana, apakah berupa program. Karena istilah Dana Pensiun dalam bentuk lembaga itu ada ketika terbit UU No 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Baru tuh orang asosiasinya kalau Dana Pensiun itu lembaga. Sebelum-sebelumnya interpretasi terhadap istilah Dana Pensiun itu masih belum jelas. Kadang diistilahkan sebagai program, itu bisa dilihat di surat Menteri Keuangan Nomor 244, itu seolah-olah Dana Pensiun itu dana sementara di PP No 25 Tahun

1981 dan PP No 26 Tahun 1981 Dana Pensiun itu program. Jadi pengertian Dana Pensiun di UU No 11 Tahun 1969 awalnya kita engga tahu, apakah itu lembaga suatu badan hukum, apakah itu uang, apakah itu program. Itu yang tahu adalah orang yang pada masa itu merumuskan. Jadi yang jelas sebelum terbentuknya Dana Pensiun seluruhnya dibiayai oleh APBN, nah itu sejarahnya disitu. Kemudian sempat mau dibikin program pensiun itu sifatnya mandiri atau dibiayai sendiri pada tahun 1994. Sebelumnya tahun 1993 dibawah *Pay As You Go*, tahun 1994 itu mau nyoba Taspen membiayai 100% uangnya dari iuran . Cuma 3 bulan doang engga sanggup membiayai itu Januari, Februari dan Maret. Kemudian mulai April 1994 itu *sharing* antara Taspen dengan *government*. Itu presentasinya lebih banyak *government*. Mulai dari kalau engga salah 73, 27% misalnya ya terus lama-lama 75, 25%, 80, 20%, 85,15% sampai akhirnya 2009 *Pay As You Go* lagi. Karena memang kebetulan kita sudah pernah melakukan simulasi aktuarial. Itu iuran yang disetor sekarang yang 4,75% dari penghasilan sebulan. Sebenarnya penghasilan sebulan itu yang dalam PP No 25 tahun 1981 adalah gaji beserta tunjangan-tunjangan. Tapi kemudian dimaknai oleh Taspen gaji beserta tunjangan umum. Tunjangan umum itu tunjangan keluarga ya, tunjangan beras dan segala macam, tunjangan anak isteri padahal itu tunjangan-tunjangan. Nah ini dalam pelaksanaannya belum bisa men-*define* apa yang disebut penghasilan itu sendiri sebagai bagian dari iuran.. Nah waktu kita melakukan simulasi aktuarial, iuran yang 4,75% tadi diakumulasi selama *thirty years* dengan *beoytt on investment* kita waktu itu bunga 6% pertahun. 6-8% pertahun terus kemudian manfaatnya kan maksimum 75% dari gaji pokok terakhir, minimum 40% dari gaji pokok terakhir dimana 40% tersebut tidak boleh lebih rendah daripada gaji pokok terendah. Kita *just* waktu itu untuk *seventy five percent* dengan masa kerja dia minimal 30 tahun., itu dananya cuma 11 bulan habis buat bayar itu doang. Jadi sebenarnya memang yang bikin *pay as you go* itu adalah ketidaksinkronan antara iuran, masa iur, *beoytt on investment* dan manfaat yang diterima. Jadi ibaratnya besar pasak daripada tiang, *cost* yang dikeluarkan lebih gede daripada yang didapat. Nah *pay as you go* terjadi karena itu memang.

P: Apa tujuan dari penerapan sistem ini, Pak?

N: Sebenarnya waktu dalam perumusan UU No 11 Tahun 1969, kalau saya nangkapnya *gini deh* mereka belum mempunyai sistem yang benar-benar bisa membuat *preservant* mandiri. Jadi untuk sementara deh sebelum membuat *preservant* yang mandiri semuanya dari APBN, begitu dicoba engga bisa, akhirnya balik lagi ke awal lagi. Nah uang dana yang terkumpul dari tahun 2009 itu dipupuk oleh PT Taspen untuk *fully funded*. Sistem *sharing* itu sempat kena kasus *disclaimer* BPK karena engga sesuai dengan dasar hukum. Karena hukumnya bilang kan sebelum terbentuknya Dana Pensiun pake *pay as you go* tapi ngapain musti *sharing* itu sempat bermasalah juga tuh. Akhirnya terjadi rekomendasi bahwa Keppre No 56 tahun 1974 yang tadinya ngatur iuran, itu beberapa pasal yang terkait tentang pensiun itu dicabut diganti dengan perubahan PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial

P: Alasan belum dibentuknya Dana Pensiun sesuai amanat UU No 11 tahun 1969?

N: Alasan sebenarnya memang bikin *strategic planning* tentang pensiun belum matang pada saat itu sampai sekarang sebenarnya. Tapi kebetulan kita mau *reform* sistemnya, *technicly* harus ada perubahan atas UU No 11 Tahun 1969 dan peraturan dibawahnya.

P: Perubahan yang mengenai *Cutt Off* ya Pak?

N: Sebenarnya gini kan di dalam pensiun dikenal *defined benefit*, *defined contribution*. Ada manfaat pasti, ada iuran pasti. Nah kita menganut yang manfaat pasti nih kemudian kita mau beralih misalnya ke iuran pasti atau misalnya manfaat pasti dengan *benefit* yang lain. Nah, kalau *cutt off* itu namanya *freezing*. Jadi orang yang diatur dengan peraturan yang lama tetap dengan yang lama, orang yang diatur peraturan yang baru diatur dengan peraturan yang baru. Itu namanya *cutt off*, tapi ada juga *transition*. *Transition* itu tiap orang dikenakan dua rumus. Dua rumus ini misalnya ketika masa kerja saya tahun sekian tahun sekian kena rumus yang ini, dari masa kerja sekarang ke masa yang akan datang kena rumus lain lagi gitu. Misalnya itu gabungan antara *define benefit* dengan *define contribution*. Jadi kita belum bisa men *statement* apakah itu harus *cutt off date* ataukah harus *transition*. Kita kan disini tidak hanya menganalisis *pay as you go* nya doang, contohnya gini dasar pensiun itu kan gaji pokok terakhir kan mau ada perubahan sistem gaji, engga ada lagi gaji pokok dengan tunjangan-tunjangan. Jadi gaji itu ya gaji bulat namanya *single pay skim*, misalnya gaji untuk *grade one*, *grade two* and *grade three* itu berapa udah engga ada lagi tunjangan *tetek bengek* segala macam kayak sekarang. Nah kalau udah kayak gitu, dasar pensiunnya kan bukan gaji pokok lagi karena gaji pokok udah engga ada, itu yang harus diubah. Ketika mengubah dasar pokok dari gaji pokok terakhir menjadi gaji ini kan engga bisa *cutt off date*. Kalau *cutt off date* berarti orang yang lama dengan metode gaji yang lama dengan gaji dan tunjangan, orang yang baru dengan aturan yang baru dengan gaji baru kan jadi lucu ada orang yang model gajinya lain dengan satunya kan beda. Nah kalau model begitu yang terjadi engga bisa *cutt off date*. Tapi *transition*, kalau *cutt off date* cocok dengan sistemnya yang *freezing*. Misalnya orang yang lama dengan skema gajinya engga berubah dia ada gaji pokok dan tunjangan tetap nah yang baru diberlakukan gaji yang baru dipisahain. Nah itu bisa sistem pensiunnya di *cutt off date*.

N: Asal mula sistem *pay as you go* ini berasal dari mana ya Pak?

P: Jadi sebenarnya waktu dulu di Amerika, *pay as you go* diterapkan di era presiden kalau engga salah Roosevelt. Presiden Roosevelt itu Penger dibuat sistem pensiun publik yang awal mulanya system pensiun untuk masyarakat. Jadi *pay as you go* itu filosofinya begini misalnya lima orang yang ngiur membayar satu orang yang *retired*. Nah tapi lama-lama jadi satu orang membiayai satu, ini yang udah celaka.

P: Tanggapan mengenai adanya PSL sebelum dibentuknya Dana Pensiun, seperti apa Pak

N: PSL itu ada di tahun 2025 1800 Triliyun katanya Kementrian Keuangan. Sebenarnya gini PSL itu ada gara-gara Pasal 32 ayat 3 dan 4 ya tentang pemerintah wajib ngiur. Tapi sebenarnya logika aktuariannya gini ketika *pay as you go* seharusnya engga ngiur dong *government*. Misalnya gini negara-negara yang menerapkan *pay as you go* biasanya kan untuk pensiun publik, dan dia *tax finance* dipotong dari pajak. Kayak di Swedia, dia pake *notional define contribution pay as you go*. Nah semua masyarakat itu diikutsertakan pada program pensiun publik. Nah itu bukan sistemnya ngiur tapi pajak disana itu *fourty percent* yang di *desperate* untuk pensiun. Iya jadi disana dari *tax* di *breakdown* itu salah satunya untuk pensiun karena memang itu kan *welfare state* ya, *Pay as you go* itu cocok untuk pensiun publik dan *tax finance* bukan *by contribution*.

P: Jadi, keuntungan menggunakan *pay as you go* itu apa Pak?

N: Sebenarnya *pay as you go* ini lebih baik diterapkan dalam pensiun publik dengan system *tax finance*. Bukan *pay as you go* ini pesertanya ngiur, yang terjadi pemerintah nanggung kekurangannya. Lama-lama duitnya diendapin deh karena duitnya kecil banget nih yang ngiur engga cukup, entar aja buat *fully funded*. Di Singapura aja udah *fully funded*. Paling engga kita kalau mau menciptakan sistem pensiun yang *solvable* lah. *Solvable* itu antara apa yang dibayar dengan apa yang diterima harus sesuai.

P: Pembayaran pensiun kan 100% dari APBN ya Pak, kemudian iuran yang 4,75% itu dananya masuk kemana ya Pak?

N: itu diendepin sama Taspen untuk modal awal *fully funded* kemudian diinvestasi karena ada laporan keuangannya. Jadi kan begini dulu kan ada Keppres No 56 tahun 1974 memang uang itu disimpan di Bank yang ditunjuk oleh Menteri Keuangan. Nah, itu yang menimbulkan polemik karena itu kan beda dengan apa yang disampaikan di PP No 25 Tahun 1981. Sebenarnya engga disampaikan sih di PP No 25 Tahun 1981 tapi PP tersebut seolah-olah memberi kesempatan kepada Taspen untuk menjadi program dana pensiun, Keppres Nomor 56 engga, hanya sebagai kasir. Nah, ini yang sekarang lagi dibenahi melalui perubahan PP No 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial.

P: Tanggapan Bapak terkait pernyataan bahwa pemerintah masih punya utang, bagaimana menurut Bapak?

N: Oke gini, Taspen tentunya kesenangan kalau dapat duit banyak dari iuran karena dia kan PT kan, kalau di Undang-undang PT kan berharap *profit, even* dia sebagai asuransi sosial harus mengeluarkan keuntungan sebesar-besarnya untuk peserta. Nah, tapi pada intinya gini logika berpikinya ketika *government* sudah menanggung semuanya masa *government* harus mengiur lagi buat apa. Sebenarnya gini, dari analisis aktuarial yang kita punya itu bahkan duit itu benar-benar engga cukup kan secara *historical* udah ketauan. Ketika tahun 1994 itu 3 bulan doang duit itu habis sudah. Nah, kemudian *government take over seventy five percent, eighty percent* dan seterusnya akhirnya balik lagi ke *pay as you go* karena memang duit itu engga cukup Kalau mengenai PSL, basis hukumnya kan pemerintah ngiur kan memang ada amanatnya, masalahnya pemerintah itu kan ketika *pay as you go*, dia semua yang bertanggung jawab terus dia musti ngiur juga gitu ke Taspen, ngendep semua dong duit itu di Taspen . untuk perhitungan PSL sebenarnya begini kalau yang kita punya skenario kalau kemudian mau *reform* kemudian mau *fully funded*, PSL itu harus dibebasin. PSL ini kan dalam artian utang ngiur kan .

P: Utang ngiur ini dari tahun berapa Pak?

N: Pemerintah wajib ngiur karena adanya UU No 43 Tahun 1999 pasal 32 itu yang mengamanatkan ngiur, sebelumnya engga ada tuh amanat ngiur yang ada cuma pasal 10 UU No 8 Tahun 1974 bahwa sumbangan pemerintah, sumbangan loh itu disampaikan bukan iuran. Jadi sebenarnya ada bentrok juga dengan pasal 10 dengan pasal 32 di UU No 43 itu sendiri

P: Implikasi dari penetapan *pay as you go*

N: sebenarnya kita sedang proses kan sekarang ada UU SJSN dan UU BPJS kan juga mengatur jaminan pensiun yang nantinya akan berlaku untuk seluruh rakyat, kedepannya kita ketika UU ini sudah berlaku untuk PNS, maka kita sedang mempunyai wacana ,sehingga nanti akan ada 2 pilar pensiun, yang pertama adalah pilar SJSN dan pilar profesi aparatur negara , dengan sistem yang berbeda meskipun sama-sama manfaat pasti.

P : implikasi nya?

N: implikasinya keuangan sebenarnya, *pay as you go* ,sebenrnya klo pemerintah ngiur peserta ngiur, pemerintah tidak bertanggung jawab dibelakang, itu akan jauh lebih murah ,kita dah punya simulasi

P : alasan pemerintah engag ngiur

N : ada tekanan ,ada semacam pendapat dari lembaga pendanaan asing, bank dunia. Kebetulan konsultannya sampaikan ke kita ini loh negara –negara ini banyak yang *pay as you go* jadi ngapain kalian harus *fully fanded*, dan mereka selalu ngomong gitu

P : jadi itu amanat bank dunia

N : sebenarnya engga amanat sih, sebenarnya mereka juga punya *bargain position* ke kementerian keuangan, mungkin salah satunya mantan menteri keuangan kan sekrang jadi managing director di bank dunia, nah jadi mereka yang selalu sampaikan ke kita, klo mereka diundang rapat, dahlah *pay as you go*

P : Trus pemerintah nurut

N : klo saya engga nurut, kalo saya bahasa gini, ya iyalah kalo *pay as you go*, yang untung loe , ketika makin melorot terbebani anggran kan mau engga mau utang, untung dia kn, engga salah. Dia (Bank Dunia) profesional ngomong seperti itu namanya juga lembaga pendanaan bank. Tapi kita kepengen mandiri, nah kalo mandiri kan engga ngutang lagi kan, jadi sekarang ini yang lagi gontok-gontokan terutama dari bank dunia ngedeketin kementerian keungan biar tetap *pay as you go* sementara kita ingin *fully funded*. ketika goverment itu dah ngiur , peserta dah ngiur bareng2 goverment, itu yang namanya *fully funded*, klo *partial funded* itu goverment doang yg ngiur atau peserta yang ngiur, kalo *pay as you go* bner-bener engga ada pendanaan ga ada investasi disitu, pokoknya bayar sesuai kewajiban, nah ketika sama-sama ngiur itu kan bebannya akan lebih ringan, bahkan kita pernah bikin simulasi aktuarial, Cuma ya gitu bank dunia sampaikan demikian loh negara ini mash menggunakan *pay as you go* kenapa pake *fully funded*, ya iyalah loh untung ketika negara ini tambah blangsak ya lo untung.

P: Adanya kemungkinan melakukan reformasi sistem pembiayaan pensiun, Pak?

N: Ada sih, kebetulan kita udah rapat terakhir ini dengan Bapepam LK. Rencananya hari senin nanti kita malah dipertandingkan dengan BKN, Menpan, Menkeu presentasi tentang sistem pensiun kedepannya apa yang bisa ditawarkan

P: Terkait dengan kenaikan pensiun dengan kenaikan gaji, seperti apa Pak?

N: Ketentuan itu ada di PP No 7 tahun 1977 tentang gaji , jadi bilanganya begini bila gaji naik maka pensiun naik . sebenarnya ini udah kayak buah simalakama.

Sekarang misalnya dasar pensiun engga naik disaat gaji naik itu juga menyebabkan masalah karena *replacement reviewnya* nanti akan rendah banget kan inflasi naik kan, kenapa inflasi naik? Karena adanya pertumbuhan ekonomi. Ketika pertumbuhan ekonomi naik maka inflasi juga naik itu udah konsekuensi kan. Ketika inflasi naik, kebutuhan hidup juga naik. Nah sekarang kalau misalnya pendapatan pensiun engga naik, ya kasian *pensioners* nya. Tapi kita udah bikin kalau mau *define benefit*, kita udah punya formulanya. Pertama, masa iurnya harus panjang itukan kayak timbangan. Kalau masa iurnya tambah panjang, semakin *safe* penerima manfaat.

Narasumber 3

Nama : Bapak Muhendaryanto Apnipar
Jabatan : Staf Seksi Belanja Pegawai, Direktorat Penyusunan APBN Kementerian Keuangan
Tempat : Ruang Direktorat Penyusunan APBN

P: Adakah hubungan jenis sistem pembiayaan Pensiun PNS dengan jumlah anggaran yang dikeluarkan dalam APBN

N: hubungan *pay as you go* dengan anggaran itu memang semakin membengkak. Karena *pay as you go* itu membengkaknya itu tadi karena kenaikan gaji yang 10%. Ada PMK yang pembentukannya Taspen. Taspen itu kan dibentuk, ada pembentukannya. Disitu disyaratkan KPMD, pokoknya perbandingan modal sama apa gitu. Nah itu akan selalu minus, selalu kurang tidak cukup. KPMD itu sekian persen itu selalu kurang. Begitu ada kenaikan gaji, kurang. Itu dari sisi UML (*unfunded liability*)nya. Jadi kita berhutang pada Taspen, iya kan dia sistemnya *insurance*. Pensiun PNS kan dipotong 4,75%, itu kita bayar segitu kan. Nah itu iuran pasti. Kalau konsep asuransi, itu ada yang namanya manfaat pasti dan ada iuran pasti. Kita iuran pasti, kita iurannya pasti dipresentase, bukan nominalnya. Sementara manfaatnya dikunci pasti jadi emang salah sistem pensiun kita, mau dirubah. (sambil menunjukkan rincian APBN) (menunjuk dalam tabel besaran dana untuk kesejahteraan pegawai) 62 kan?

P: 62 Triliyun

N: buat apa? Buat Pensiun, Askes, Asabri. Askesnya kita ilangin deh. Berapa sih Askes cuma 2,3 Triliyun berarti 60 lah ya, 59 masih tinggi gitu kalau dibulatin 60 Triliyun ya. Buat gaji?

P: 50 Triliyun

N: (sambil ketawa kecil) udah engga sehat memang. Kenapa bisa bengkak? *Pay as you go*. Kalau kita kunci dimanfaat pasti tidak akan bengkak mangkanya konsep di *grand design* yang sekarang kita maunya iuran pasti.

P: Iuran dari peserta masuk kemana Pak?

N: dalam UU 11 tahun 1969 ada pasal yang menyebutkan, saya lupa. Sambil menunggu terbentuknya badan hukum pelaksana, pake PP 25 dibentuklah Taspen, PP 26 tata cara pelaksanaan Taspen. Taspen diberi mandat untuk membayar pensiun sebagai juru bayar. Sebelum tahun 81, sebenarnya dana terkumpul udah ada. Kita serahkan kepada mereka untuk dikelola. Dana akumulasi iuran itu iuran wajib peserta doang kenapa pemerintah engga bayar? Bingung saya, bos-bos saya engga mau bayar tapi saya pribadi maunya bayar, engga *fair* menurut saya.

Mangkanya saya debat melulu sama bos saya. Tapi kalau kita bicara kebijakan pemerintah, kenapa pemerintah engga bayar karena pemerintah sudah membayarkan 100% itu. Kenapa kita harus bayar. Cuma kalau konsepnya *fully funded*, jadi *fund* itu diakumulasi akan bertambah besar jadi *fully funded*, pemerintah berhenti membayarkan pada suatu masa gitu ada *cut off* untuk pensiunan tahun sekian kesana dibiayai oleh ini (sambil menunjuk rincian APBN).

P: Kalau tanggapan mengenai utang yang menurut Pak Subianto

N: yang dia maksud utang adalah karena kita tidak ngiur. Bagi pemerintah sebagian besar kita tidak mengakui itu utang. Kenapa kita harus ngutang sementara itu ngumpul kita bayarin *full* pensiunan. *Concern* kami, *concern* pemerintah dalam hal ini depkeu adalah bengkaknya *budget* kalau kita ngiur sebagai pemberi kerja plus kita bayar *pay as you go*. Para pengambil kebijakan terdahulu lebih memilih berkelit dengan jawaban tadi. Bahwa kita sudah ngiur, kita sudah bayar *full* kog sehingga kita engga perlu ngiur. Itulah bentuk iuran kami. Seluruh pensiunan kami tanggung. Kamu udah ngeliat *best practicenya* Malaysia belum?

P: Belum, katanya UU nya copas dari Indonesia

N: Copas dari sini dimodifikasi dia lakukan dengan saklek. Mangkanya Pak Ahmad Subianto marahnya setengah mati sama pemerintah Indonesia. Konsepnya Malaysia ngambil dari sini copas abis, bikin sengsara selama 12 atau 16 tahun gitu. Pokoknya belanja pegawai ancur-ancuran selama itu untuk bayar pensiun tapi abis itu *fully funded*. Kalau mau nanya kebijakan, tanya dulu gedung itu, kenapa engga mau bayar. Saya aja disini mau, ada juga yang bilang engga usah bayar. Jadi memang belum bulat di pemerintah sendiri, akhirnya untuk mensiasati hal tersebut. Kebetulan keluar SJSN ini, disitu kan mengatur lima tuh kematian, kesehatan, kecelakaan kerja, pensiun hari tua. Jadi sebelum kita melakukan SJSN sebelum pensiun kita mau rubah *grand design* nya dulu. Begitu *grand design* nya dirubah masuk kita kesana. Kalau Askes kan udah bagus.

P: Kemudian Pak, ketika saya wawancara di BKN dan Menpan yang bertanggung jawab dalam hal kebijakan pembiayaan program pensiun PNS, kalau dana udah cukup kita tinggal bikin kebijakan. Apa benar pernyataan tersebut?

N: itu yang tadi bilang saya kebalik, BKN engga boleh ngomong gitu sama Menpan. Mereka harusnya bikin kebijakan, kami sediakan dana. Dalam prakteknya siklus APBN di kami kan cepet sementara mereka juga ada siklus pekerjaan itu memang siklus mereka di UJAB dan SOP mereka Juni memang mereka baru ngusulin. Karena memang usulan dari Menpan belum ada. Bagusnya sih Menpan ke kami, kami ke BKN. Baru deh bareng-bareng kita bahas. Bagusnya engga satu-satu gini langsung duduk bareng cuma surat formal siap. Menpan dalam mengusulkan itu seharusnya sudah konsul ke BKN sehingga pas mengusulkan ke kami sudah ada angkanya. Selama ini hanya kebijakannya saja, jadi disini kami yang gerak ke BKN

P: Tanggapan Bapak mengenai kenaikan gaji pokok yang mempengaruhi kenaikan pokok pensiun, kalau dari kondisi keuangan kan memberatkan Pak, bagaimana tanggapan bapak sebagai orang dari Kementerian Keuangan.

N: BKN dan Kemenpan seharusnya mereka yang buat kebijakan. Kalau di kami, di pemerintah seharusnya tregelnya dari mereka, kita ini kasir penyedia dana cuma mereka belum paham padahal disitu udah ada di UU 17 bahwa siklus APBN itu

dimulai dari bulan januari, mulai february awal tahun depan sementara mereka ngusulin bulan juli padahal musrenbang bulan maret. Kalau mereka selalu usul bukan perintah kan sesama Menteri jadi cuma tanya fiskal, kami naik 10% padahal udah, udah dianggarin.

Narasumber 4

Nama : Bapak Nanag Samodra
Jabatan : Anggota DPR RI Komisi 2
Tempat : Ruang Pak Nanang di DPR

P: Efektivitas perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik, khususnya mengenai penerapan kebijakan *Pay As You Go* yang dipilih oleh pemerintah sebagai sistem pembiayaan program pensiun PNS, dilihat dari sudut pandang DPR.

N: Sistem pembayaran pensiun saat ini sangat memberatkan pemerintah, ada nanti kamu baca RUU ASN. Yang intinya pada tahun 2015 pemerintah sudah tidak sanggup lagi membiayai pensiun. nanti rancangannya sistem pensiun ini diganti dengan yang lain, di swasta kita lihat *fully funded*. *Fully funded* ini yang akan kita tawarkan di RUU yang baru. Dengan *fully funded* ini pokoknya setiap bulan harus dipotong dan pemerintah wajib mengelola dananya jangan diutang-utangi. Kalau sekarang kan diutang kan oleh pemerintah tidak dibayarkan.

P: Bapak berarti berpendapat bahwa pemerintah selama ini mengutang?

N: Ngutang, jadi mengapa saya katakan mengutang. Terdapat selisih yang harus disetorkan ke Taspen antara yang disetorkan dengan seharusnya. Kan setelah dipotong-potong sekian dari 4,5 juta pegawai sekian ketemu 1 juta misalkan, yang disetorkan ke Taspen hanya 250 kan berarti masih ngutang 750. tapi kalo orang pensiun itu selalu dikasih tidak dipotong-potong itu bener kalaupun yang dilihat dari kaca mata PNS. tetapi kan Taspen bisa mengelola uang sebesar itu dibisniskan, diinvestasikan dan sekarang ini mau dimasukkan ke suku. Saya waktu rapat dengan Taspen saya agak kasar. Jadi begini saya bilang Pak Dirut gaji bapak berapa 30 juta sekian, direktur komisaris 20 juta sekian. Uang pensiunnya berapa? tinggi. berarti bapak-bapak ibu ini berlari diatas bangkai-bangkai pensiunan PNS. PNS nya tinggal tulang-tulang berserakan kalian yang gemuk ngelola uang PNS. tidak berani mengambil resiko dan ini dan sebagainya. Jadi uang potongan uang pensiun itu dikelola tidak hanya dititip di suku. Suku bunga deposito sekian persen tidak ada maknanya apa-apa itu harus diinvestasikan. Nah itu kita ambil contoh di Finlandia. Di Finlan itu nama lembaga pensiunnya Qeva. Itu tidak peduli pensiun swasta, pensiun pemerintah dia wajib anggota masyarakat yang bekerja wajib menerima pensiun dan wajib menyetorkan potongan pensiunnya, karena jumlahnya tidak banyak disana bisa tertata dengan baik, kalau disini banyak jadi agak ribet dan perlu waktu. Jadi bisa dibataskan kapan ini masuk *pay as you go* ini masuk *fully funded*,

P: Jadi menurut bapak system ini sudah efektif belum Pak?

N: *Pay As You Go* kan sudah berjalan saat ini. Dengan hasil yang sangat merugikan pemerintah. Mangkanya saya tekankan kalau tetap menggunakan *pay as you go* maka 2014 pemerintah *collaps* tidak sanggup membayar pensiun

P: kalau dilihat dari GDP nya setiap tahun bagaimana Pak?

N: Jadi kita bicara ekonomi makro itu. Jadi yang namanya pengeluaran itu dilihat dari pengeluarannya, pengeluaran masyarakat, pengeluaran pemerintah, investasi ditambah ekspor dikurangi impor, nah setiap tahun harus naik. Kalau kita lihat dari situ bisa juga. Tetapi apa yang diterima oleh pemerintah itu bagian kecil. Kalau dilihat dari ekonomi makro, gaji pegawai engga ada apa-apanya seujung kuku. Jadi misalnya diotak-atik disitu. Nah masalahnya APBN kita kan masih kecil masih membutuhkan yang sifatnya pembangunan. Untuk supaya tidak memberatkan pemerintah, pensiun dikeluarkan saja dikelola oleh lembaga semi pemerintah, BUMN lah. Nah sekarang Taspen, Taspen saat ini sebagai juru bayar. Mestinya Taspen itu dikasih kewenangan untuk mengelola uangnya dibuat lagi undang-undang baru lagi. Diharapkan ada lembaga yang mengelola pensiun ini nanti bisa menginvestasikan.

P: Tanggapan serta koordinasi dengan pihak yang lain

N: Menteri keuangan berdalih kita tidak pernah mengutang orang pensiun, engga pernah ngutangin. Tetapi fakta yang ada uang yang ke Taspen tidak sebesar yang seharusnya dia bayar. Tetapi mereka berkilah juga Taspen kan sebagai juru bayar ngapain dikasih uang banyak-banyak. Akibatnya pemerintah kedodoran bayarin. Maksud kita, uang pensiun itu harus diserahkan ke suatu lembaga. Lembaga itulah yang menginvestasi menjadi besar, tidak hanya bersumber dari pemerintah, dan suatu saat nanti tidak perlu ada uang dari pemerintah mereka sudah bisa mengelola bayar sendiri, seperti Malaysia.

P: Untuk membentuk Lembaga Dana pensiun kan dibutuhkan PSL yang semakin meningkat ya Pak tiap tahun?

N: Itu kan bisa diatur bertahap-tahap. Menurut saya kapan mau diberlakukannya sistem *fully funded*. artinya kita mulai pegawai yang diangkat tahun 2012 misalkan. Pegawai yang diangkat tahun 2012 menggunakan *fully funded* yang sebelumnya *pay as you go*, jadi ada masa transisinya. Kalau diam-diam engga gerak-gerak juga susah. Kalau gerak langsung kita juga akan bangkrut jadi harus ada masa transisinya. Jadi ditekankan pemberlakuannya mulai kapan, ya jadi *pay as you go* nya turunya gradasi, *fully funded* turunnya juga gradasi jadi tidak langsung ganti *saklek*. Ada periode 10 tahun *dual system* terserah dihitung masing-masing supaya pengeluaran tidak langsung menanjak. Soal dana PSL yang besra sebenarnya bisa-bisa saja, kalau inflasi besar bisa-bisa saja. Artinya sesuatu yang drastis dapat menimbulkan goncangan tetapi kalau dilakukan secara gradual itu tidak terasa perubahannya.

P: Alasan yang mendasar dipilihnya sistem *pay as you go* sebagai sistem pembiayaan pensiun?

N: situasi pada waktu itu, waktu itu kalau tidak salah sedang booming minyak. Harga minyak sedang naik gitu. Waktu itu embargo di Arab, minyak tinggi. Harga minyak tinggi, pemerintah punya uang banyak. Jadi dipilihlah sistem ini tapi berkelanjutan tidak ikuti irama fluktuasi. Pada waktu itu uang pemerintah cukup, pemerintah juga menganggap PNS ini berjasa sehingga pemerintah wajib mengalokasikan anggaran untuk diberikan kepada pensiunan ini.

P: Di dalam UU kan menyebutkan bahwa program pensiun ini merupakan penghargaan, bapak setuju dengan pernyataan tersebut?

N: tidak, itu uang dia dipotong itu. kalau penghargaan engga dipotong uangnya. Kata pemerintah dari jaman dulu model paradigma lama mengabdikan kepada pemerintah itu dikasih penghargaan berupa pensiun, iya untuk ngiket supaya mereka engga neko-neko. Mangkanya kita bongkar ke sistem *fully funded* saja perjuangannya luar biasa

P: Hambatan-hambatan apa saja Pak dalam pelaksanaan kebijakan ini?

N: Pastinya ya anggaran, dihitung-itung tahun 2014 collaps, jangan sampe untuk bayar pensiun kita ngutang. Kalau dari sisi pemerintah senang-senang saja artinya hanya mengalokasikan anggaran saja.

P: Menurut Bapak, sistem *pay as you go* sudah berhasil?

N: pada jaman sekarang krang sesuai. Saya tidak bisa bilang berhasil atau tidaknya. Tapi kondisi untuk sekarang ini *pay as you go* tidak sesuai lagi di era sekarang karena jumlah pensiunnya makin banyak. Kelemahannya lagi kalau pake *pay as you go* tidak usah dipotong.

P: Sudah dilakukan upaya dalam mengevaluasi system pembiayaan pensiun, Pak

N: RUU ASN ini inisiatif DPR loh bukan pemerintah. DPR yang memikirkan, pemerintah malah nda mikir

Narasumber 5

Nama : Bapak Mujib

Jabatan : Kepala Seksi Pensiun dan THT, Kementerian Keuangan

Tempat : Ruang Direktorat Peraturan Penganggaran

P: Adakah hubungan jenis system pembiayaan pension PNS dengan jumlah anggaran yang dibayarkan oleh pemerintah dalam APBN?

N: seorang PNS dalam UU 43 punya hak yang mana 43 ini diturunkan didalam PP 25 tahun 1981 sama PP 26 tahun 1981 kemudian ada juga UU No 11 Tahun 1969 kemudian ditarik Kepres 56 Tahun 1974, ini hanya masalah potongan, besaran . Di UU 11 Tahun 1969 mengamanatkan sambil menunggu terbentuknya dana pensiun maka didanai oleh APBN. Disini ada dua pendapat, Mba ada yang mengatakan Dana Pensiun belum terbentuk, ada yang mengatakan sudah terbentuk, programnya yang terbentuk. Secara *Letter of Act* memang belum terbentuk tetapi secara kenyataan kan sudah ada, program pensiun ini kan sudah ada. ini memang ada dua penegertian tentang ini. Tapi yang namanya dana pensiun yang dimaksud dalam UU No 11 Tahun 1969 itu adalah dana pensiun yang ada di PNS yang saat ini dananya ada di Taspen memang belum ada seperti itu. Tapi kan coba lihat di PP no 25 dan 26 ini. Misalkan taruhlah belum terbentuk berarti yang namanya program dana pensiun itu sekarang belum ada, kalau belum terbentuk berarti ini yang namanya program ini ya engga mungkin lah belum terbentuk programnya engga ada. kalau programnya ada, bisa jadi (suara telepon, kemudian mengangkat telepon) ini kita ketipu dengan istilah payung hukum secara eksplisit bahwa dana pensiun itu belum ada tapi sebetulnya ada, penyelenggaranya adalah PT Taspen kemudian programnya juga ada Dana Pensiun PNS itu yang diselenggarakan oleh PT Taspen itu. Kenapa dibayar oleh pemerintah, terkait dengan filosofi *pay as you go*. Pensiun itu apa sih? Kalau dilihat filosofinya sebagai penghargaan otomatis ya ini memang harus ditanggung oleh pemerintah, kalau saya contohnya menerapkan *fully funded* itu kan

berdasarkan investasi, ada factor yang lain yang menyebabkan pension kita itu kecil. Kalau lawan katanya *Pay As You Go*, itu kan *fully funded*, kalau *fully funded* saya mengiur, anda mengiur dikumpulkan jadi satu kemudian diinvestasi berarti ini bukan proses penghargaan. Ini adalah proses transaksi antara pekerja dan pemberi kerja.

P: Kalau tadi katanya sebagai penghargaan, kenapa pemerintah tetap memotong iuran sebesar 4,75% kepada PNS?

N: Nah, itu kan sambil menunggu. Sambil menunggu itu diharapkan Dana Pensiun yang dipotong 4,75% itu kan terkumpul dan saat ini baru terkumpul 30 Triliyun padahal belanja pensiun kita setiap tahun 60 Triliyun. Kalau misalkan kita mau *fully funded* dengan dana yang 30 Triliyun ini langsung habis, kapan terbentuknya Dana Pensiun itu ya kan. Kita kan cuma 30 Triliyun nih yang terkumpul padahal belanja pensiun kita 60 Triliyun. Kalau ini mau di *fully funded* kan berapa yang harus dibutuhkan, taruhlah 1000 Triliyun. Asumsinya 1000 Triliyun ini nanti akan memperoleh *return* 60 T sehingga yang itulah yang kita bayarkan. Sekarang yang menjadi pertanyaannya mampukah kita membayar taruhlah 1200 Triliyun itung-itungannya lah. Jadi kalau tidak *pay as you go* pemerintah harus menyediakan dana sebanyak ini. Oke, oke lanjut ya. Kenapa kita harus pake *pay as you go*. Sebenarnya *pay as you go* itu yang diuntungkan PNS nya, pesertanya. Yang 4,75% itu sekarang di *pulling* di PT Taspen namanya akumulasi dana pensiun. Tadi kan ada pertanyaan kenapa dipotong 4,75% setiap bulan itu terkumpul saat ini taruh lah 35 Triliyun. Sambil menunggu terbentuknya dana pensiun. artinya sambil menunggu terbentuknya dana pensiun itu tidak hanya secara institusi saja pasti harus ada modal awalnya.

P: Ooh yang PSL ya Pak?

N: iya PSL, modal awalnya berapa ya itu tadi sekitar 1000 an triliyun. Dengan angka segitu tarohlah aku investasiin kemana untuk ambil *return* nya kemudian saya ambil untuk bayar *claim* nya kan. Kan ga mungkin terbentuk Mba, PSL nya pemerintah terlalu besar

P: Perhitungan PSL nya itu darimana Pak?

N: PSL itu terjadi karena kalau misalkan cuma iurnya berapa kemudian pensiunnya dapat berapa ini kan ada *gap* nanti. Ya ini yang namanya PSL itu disini

P: Menurut Pak Subianto kan, PSL itu dari iuran pemerintah ya dan pemberi kerja . selama ini kan pemerintah tidak mengiur, itu bagaimana Pak?

N: Ya *pay as you go* itu apa kalau ga mengiur. *Pay as you go* yang saat ini setiap bulan pemerintah bayar pensiun itu. Nanti kamu kecampur aduk dengan pemikiran Pak Subianto. Nanti beda lagi. Kalau menurut Achmad Subianto, pemerintah itu punya utang, tapi dia tidak pernah tahu kalau pemerintah itu tiap tahun nyediain 60 triliyun ini dari saat ini sampai kapan. Ini kan kalau saya anggap iuran bisa saja iuran dari pemberi kerja. Pensiun kita kan bergerak terus Mba setiap tahun bertambah besar, jadi kalau mau *fully funded* harus dibayar ini dulu tetapi sesungguhnya kalau *fully funded* itu berarti tidak sesuai dengan dasar pensiun yang sebagai penghargaan.

P: Dalam proses pembiayaan *pay as you go* ada hambatannya engga ya Pak?

N: engga, yang jadi masalah hanya..

P: dananya ya Pak?

N: engga..engga..kan udah dialokasikan dalam APBN

P: Tapi tiap tahun kan makin besar Pak?

N: itu kelemahannya memang bertambah besar tapi di seluruh dunia begitu

P: Saya dapat informasi cuma di Indonesia doang yang pake *pay as you go*

N: Engga, mana ada

P: Malaysia kan udah *fully funded* Pak?

N: Iya tapi hamper 80% Negara itu pake *pay as you go* untuk PNS nya

P: Sebenarnya *pay as you go* ini asalnya darimana Pak?

N: Oh saya engga tahu itu, tapi engga perlu tahulah tentang itu. Hampir diseluruh Negara menggunakan *pay as you go*. Selama *pay as you go*, 30 triliyun itu milik negara. Nah ini yang jadi masalah 30 Triliyun ini punyanya siapa, ada yang berpendapat ini miliknya pemerintah karena belanja pensiunnya sudah ditanggung pemerintah, tapi ada juga ini milik peserta. Yang bener ini punyanya peserta yang dikuasai oleh pemerintah. Tapi selama *pay as you go* ini kekuasaannya pemerintah, dikuasai pemerintah. Selama *pay as you go*, selama pemerintah menanggung itu, itu milik saya dong. Kalau milik mu pakai aja tapi kan engga cukup

P: Oh karena pemerintah berpikir saya sudah mengeluarkan 100% jadi uang ini punya pemerintah?

N: iya dong, mustinya yang 30 Triliyun ini untuk membiayai belanja pensiun. ketika belanja pensiunnya dibiayai oleh pemerintah itu jadinya milik pemerintah. Ini jadi temuan, karena 30 triliyun ini pernah dari tahun 1992 sampai dengan 1997, 30 triliyun itu digunakan oleh pemerintah untuk membiayai belanja pensiun juga tapi sebagian dikit triliyun lah.

P: 30 Triliyun ini dikelola oleh PT Taspen Pak?

N: iya masuk ke rekeningnya PT Taspen

P: ada laporan keuangannya Pak?

N: ada, ada pemka 20 tentang pengaturan administrasi dan lainnya

P: dampak dari *pay as you go* sendiri Pak?

N: dampaknya positif, karena pesertanya lebih untung dengan *pay as you go*

P: Kalau dari sisi pemerintahnya, Pak?

N: beban, tapi ketika filosofinya itu adalah penghargaan, dimana-mana konsep pensiun itu *civil servant* itu semuanya penghargaan, semua ditanggung pemerintah.

P: secara keseluruhan, hambatan-hambatannya ada tidak Pak?

N: sekarang gini, untung mana PNS, *fully funded* atau *pay as you go*. *Pay as you go*, iurannya dari pemerintah, manfaatnya udah pasti. Kalau misalkan *fully funded* ketika krisis, manfaatnya turun bias jadi karena *return* nya turun kan. Ini ga

mungkin turun, manfaatnya udah di *pack* sama pemerintah. Kamu pensiun usia sekian, golongan pangkat sekian, akan dapat sekian. Itu yang namanya manfaat pasti. Ketika ada *gap* antara yang kamu iur dengan manfaat yang akan diterima. Ternyata dengan kamu iur yang cuma 4,75% itu kalau dihitung dengan akumulasi sekian, investasi sekian kamu Cuma dapat 300 perak misalkan, ternyata kamu sekarang dapat 400 perak . kalau *fully funded* ada faktor eksternal, walaupun bisa saja naik, tinggi tapi bisa juga engga. Astra, itu kan *fully funded* banyak yang *collaps*. Kalau iuran pasti tergantung kondisi pasar, eksternal.

P: Adanya upaya reformasi sistem pembiayaan pensiun Pak?

N: ada, kaitannya dengan BPJS. BPJS itu manfaat dasarnya dikelola oleh BPJS. Kalau manfaat dasar bisa jadi manfaat yang diterima oleh PNS ketika dia nanti pensiun turun terus selisihnya siapa yang ngolah. Kalau ngikut BPJS, *pack*nya taruhlah Cuma dapat lima padahal PNS sekarang dapat 10 masa turun, engga mungkin. Nah terus bagaimana mekanisme penyelenggaraannya apakah yang lima itu dikelola oleh BPJS kemudian yang lima dikelola oleh PT Taspen.

P: dalam program pensiun PNS, ketika kenaikan gaji pokok maka pensiun pokok juga naik, menurut Bapak bagaimana?

N: ya bagusnya pensiun ga usah ikut naik. Ketika kenaikan gaji pokok semestinya pensiun itu ga usah naik. Kalau kami, kenapa harus naik karena ada prestasi kerja, presentasi kerjanya. Tapi kalau pensiun kan engga

P: Kalau menurut Bapak sendiri, bapak setujuakah kalau dirubah jadi *fully funded*?

N: Ya saya sih bagusan memang *fully funded* tapi modal awalnya ini Mba. Tapi kan melanggar prinsip pensiun. prinsip-prinsip pensiun ini begini Mba, saya masuk kan dulu. Saya dijanjikan sistem saya *pay as you go* . Nah di dalam perjalanan saya engga boleh perikatannya ke *fully funded*, mestinya itu diberlakukan kepada peserta yang baru.

P: solusinya Pak?

N: ada tiga ini, yang pertama *fully funded* diberlakukan kepada PNS yang baru, kemudian PNS yang lama *pay as you go* sampai penuh, habis entah kapan itu. System kedua, semuanya di *fully funded* kan. PNS yang lama di *cutt of* gitu masuk ke *fully funded*. Konsekuensinya pemerintah harus bayar PSL. Tapi kalau system ketiga yang *cut of date*

Narasumber 6

Nama : Bapak Syuhadhak
Jabatan : Direktur Gaji dan Kesejahteraan
Tempat : Ruang Direktur Gaji dan Kesejahteraan

N: Bagaimana pelaksanaan program kesejahteraan PNS, khususnya program Pensiun PNS, Pak?

P: sebenarnya sistem pensiun itu bermacam-macam ya, ada model yang diberi seluruhnya ada juga model yang diberi sebagian. Sebenarnya di dalam UU 11 tahun 1969 pemerintah disitu tidak hanya sistem *pay as you go* saja, tetapi *fully funded* juga. Pemerintah ikut ngiur, pegawai juga ikut ngiur begitu. Kemudian kalau sudah ada jatuh tempo pensiunnya diambil pensiunnya kan. Dulu

sebenarnya udah pernah diberikan modal kepada PT Taspen tetapi engga dilanjutkan

P: PT Taspen itu bukan lembaga pensiun kan, Pak?

N: iya, mangkanya harus dibentuk lembaga pensiun baru tapi karena di tingkat kebijakan memandang pakai saja sistem *pay as you go* saja jadi pemerintah yang nanggung, kan begitu. Jadi pegawai dipotong kemudian kurangnya di sisi pemerintah. Memang makin lama makin berat karena jumlah pensiunannya juga bertambah terus. Karena bertumpuk kan. Tapi kalau udah dibuat lembaga dana pensiun kan uang itu berputar kan ya. Jadi kalau ada untungnya pemerintah engga harus ngiur banyak-banyak. Tapi itu engga diambil kan kebijakannya, sudah 100% pemerintah menggunakan sistem *pay as you go*. Engga ada lagi uang di Taspen yang dulu pernah ditanam.

P: Uang yang ditanam itu memang kemana saja Pak?

N: Ya kan manajemen Taspennya sendiri kan harus bangun kantor-kantor, memangng terlalu kecil sehingga untuk menghidupi pegawai Taspen. Kalau model *pay as you go* kan Taspen seperti lembaga juru bayar saja.

P: Adakah perbedaan pembayaran manfaat pensiun menggunakan system *pay as you go* dengan sistem *fully funded*?

N: Hmm.. apakah sistem *fully funded* lebih menguntungkan PNS nya gitu ya? Kalau PNS nya kan sama saja. Dia pokoknya dipotong 4,75% setiap bulan. Pensiunnya tetap sama 75% dari gaji pokok, potongannya untuk ngiur 4,75%.

P: kalau peran World Bank itu Pak, katanya Worl Bank memiliki peran juga dalam sistem pembiayaan pensiun di Indonesia?

N: Saya kurang tahu, tapi memang program pensiun di Indonesia di *hired* World Bank. Departemen Keuangan yang konsultan World Bank

P: Adakah permasalahan sejauh ini dalam pelaksanaan program kesejahteraan yakni pensiun?

N: Ya permasalahannya memang berat yang dirasakan oleh pemerintah saja, yang kewajibannya membayar manfaat pensiun itu cuman apakah anggaran itu jumlahnya terlalu besar juga oleh pemerintah saya engga tahu juga ya departemen keuangan yang mengitung soal itu,Apakah jumlah dana itu begitu besar untuk Negara

P: Apakah ada keberatan yang diajukan menggunakan sistem ini?

N: Engga, kan dari awal juga kita udah diperkenalkan sistem ini, pensiun dibayarkan oleh PT Taspen, manfaat pensiunnya 75%. Jadi pegawai tidak pernah tahu menahun bagaimana dan caranya pembiayaan pensiun, yang penting tiap bulan pensiun dibayarkan.

P: Alasan apakah yang menyebabkan lembaga dana pensiun belum terbentuk?

N: Ya paling tidak modal awalnya ya yang pemerintah harus berikan dan itu jumlahnya juga besar ya sampai triyunan gitu. Kemudian pengelolaan pensiun yang oleh PT Taspen itu juga kan perlu modal awal. Kriing.. kriing (Suara Telepon Berdering). Kalau hanya dari aset Taspen saja engga cukup karena berarti itu diputar oleh pembangunan. Mungkin kalau pemerintah punya uang lebih

dibentuk lembaga dana pensiun. yang jelas kita selalu kekurangan anggaran ya, dijual saham-saham pemerintah kayak SBI dan segala macam. Itu kan pinjaman kepada masyarakat ya. Apakah pemerintah punya uang untuk membentuk lembaga dana pensiun, itu departemen keuangan yang tahu. BKN hanya sebagai administrasi pensiun saja. Jadi PNS ini pensiun, dananya diberikan kepada Taspen ya kalau pensiunan naik 10%, BKN yang buat Keppresnya atau PP nya kemudian pemerintah yang memberikan dananya. Kalau disini bukan untuk mengelola, hanya membuat peraturan-peraturan saja. Kalau BKN yang mengurus pensiun itu Direktorat Pensiun itu ada file-filenya siapa-siapa saja yang pensiun. kalau Direktorat Gaji dan Kesejahteraan hanya perumusan saja termasuk memutuskan sistem pembiayaan pensiun. ya itu kita kaji lagi.

P: Kelemahan dan kelebihan kedua sistem itu Pak *pay as you go* dan *fully funded*?

N: Kalau *fully funded* kan pegawai merasa aman ada uang. Kalau *pay as you go* uang itu kan di pemerintah. Kalau pemerintah lupa mungkin pensiunannya engga dibayar. Tapi ya selama ini ga ada masalah. Kalau mislakan pensiunan telat sampai lima hari ituberarti pemerintah engga punya uang. Nunggu dulu ada pajak yang masuk atau nyari dulu pinjaman. Kalau *fully funded* kan sudah ada uang engga diutik-utik sama pemerintah.

P: Selama ini ada permasalahan engga Pak dalam pelaksanaan sistem *pay as you go* ini?

N: selama ini engga ada masalah, yang pusing kan pemerintah. Kalau di sisi pemerintah kan harus nyediain anggaran. Kalau lembaga dana pensiun terbentuk kan engga harus diurus terus menerus oleh pemerintah sekali diberikan kemudian berkembang sendiri kan idelanya begitu. Jadi kalau boleh milih kita enakan punya lembaga dana pensiun sendiri. Kalau PNS nya kan tiap bulan nerima. Setiap tanggal 1 atau tanggal 2 atau tanggal 3 nerima pensiun, gitu aja kan.

P: Udah ada rencana membuat kebijakan baru untuk program pensiun ini?

N; yang pertama itu pensiunan dini, kedua bagaimana agar bisa *fully funded*.

Narasumber 7

Nama : Bapak Wakiran

Jabatan : Kepala Subdirektorat Gaji dan Kesejahteraan, BKN

Tempat : Ruang Direktorat Gaji dan Kesejahteraan

P: Bagaimana kebijakan pemerintah dalam membayar manfaat pensiun pegawai negeri sipil (PNS)

N: Perlu kita sampaikan bahwa pensiun PNS itu diatur dalam UU No 11 Tahun 1969. Nah, esensi dasar program pensiun PNS yang diatur dalam UU tersebut bahwa pensiun selain jaminan hari tua juga sebagai antara program pensiun PNS yang telah bertahun-tahun bekerja di dinas pemerintahan. Nah dari esensi dasar sifat pensiun ini maka akan mempengaruhi kebijakan sistem pembayarannya. Nah, sebelum kesitu ada perbedaan yang sangat mendasar yang diatur dalam UU yang tadi dengan UU sebelumnya jadi UU No 50 Tahun 1952. perbedaan mendasarnya adalah kalau dulu pensiun itu sebagai hak. Ukurannya adalah sepanjang pegawai itu memberi kontribusi atau iuran itu berhak atas pensiun. kemudian dengan adanya perubahan UU No 11 Tahun 1969 pensiun sebagai penghargaan itu yang diberikan hak pensiun hanya yang diberhentikan dengan hormat nah kemudian

banyak hal lagi yang membedakan antara yang lama dengan yang baru. Nah kemudian kebijakan untuk membayar pensiun ini sebenarnya induknya diatur di dalam pasal 2 UU No 11 Tahun 1969. Nah disitu dinyatakan pensiun itu dibiayai oleh negara baik pensiun yang ada maupun pensiun yang akan datang sebelum dibentuk suatu lembaga dana pensiun. Jadi sebelum dibentuk lembaga dana pensiun, pembiayaan pensiun itu dibebankan kepada negara. Jadi dibiayai langsung, dianggarkan di dalam APBN dan diberikan setiap bulan seperti menganggarkan gaji. Itulah yang disebut *pay as you go*, pendanaan langsung dari APBN karena PNS kan dibayarkan langsung. Jadi tidak melalui lembaga dana seperti yang diamanatkan dalam pasal 2 tadi karena belum terbentuk dan sesuai janjinya akan dibentuk maka dibiayai negara dulu. *Pay as you go* itu sebenarnya akan berlaku sampai dengan terbentuknya lembaga dana tetapi sampai sekarang belum terbentuk lembaga dana pensiun. nah kemudian di dalam perjalanannya dibentuklah PT Taspen Persero. PT Taspen kalau kita liat aspek *liability* sistem pendanaan pensiun pada umumnya, sebenarnya PT Taspen bukan lembaga dana pensiun. karena dalam pensiun hanya sebagai juru bayar. Tidak mengelola dana pensiun, tidak mengelola seperti lembaga dana pensiun pada umumnya. Itulah awalnya pensiun itu dibebankan oleh APBN. Kenapa *pay as you go*, karena lembaga dana belum dibentuk, maka semuanya ditanggung oleh negara dulu. Nah pada umumnya bagi negara yang mendesain sistem dana pensiun seperti yang diamanatkan dalam pasal 2 itu. Dana yang terkumpul itu atau premi yang dikumpulkan itu adalah sebagai modal awal, jadi jika sudah tercukupi baru dibentuk lembaga dana pensiun.

P: Bagaimana pelaksanaan sistem pembiayaan pensiun *pay as you go*?

N: Jadi begini dalam system pembiayaan pensiun itu, ini belum terbentuk lembaga dana pensiun. pensiun kan harus dibayar oleh pemerintah setiap bulan. Pembayaran itu dibebankan kepada APBN harus dianggarkan, pemerintah yang nanggung atau pemberi kerja yang nanggung bedanya dengan *funded system*. Kalau *funded system* yang membayar adalah lembaga dana pensiun itu. Jadi gambarannya begini, kalau *pay as you go*, ini PT Taspen kemudian ada APBN ada penerima pensiun. Jadi APBN dalam membayar pensiun itu melalui PT Taspen baru ke peserta tanpa diolah dulu uang ini. Karena memang tidak ada kewenangan dalam mengelola dana pensiun. hanya sebagai juru bayar saja kemudian dia melaporkan pertanggungjawabannya sebagai juru bayar tadi. Bedanya kalau *funded system*, ini ada suatu lembaga dana sebagai pengelola, inilah yang bertugas membayar ke penerima pensiun tadi. Sumbernya bisa dua, bisa jadi iuran peserta bisa juga iuran pemerintah yang kemudian diolah. Dana ini dikelola dulu oleh lembaga dana pensiun baru hasil pengembangannya dan sebagainya digunakan untuk membayar pensiun. jadi pertanggungjawaban pembayaran ada pada lembaga dana. Tapi kalau *pay as you go* pembayarannya ada pada APBN.

P: Berapa persen pak tanggungan APBNnya?

N: 100% dibebankan dalam APBN

P: Kemudian kedudukan iuran PNS yang dipotong 4,75% itu Pak?

N: Kedudukannya sampai saat ini menjadi milik negara, milik pemerintah kan karena digunakan juga oleh pemerintah. Kemudian juga dalam perjalanannya *pay as you go* itu tadi, idealnya dana tersebut disimpan dan dikelola untuk sebagai persiapan pembentukan lembaga dana pensiun atau modal awal. Tetapi kasusnya di

Indonesia, sejak tahun 1994-2008 ya itu *sharing*. antara dana pemerintah dalam APBN ini ya dengan akumulasi iuran tadi dipake sebagian untuk pensiun dengan jumlah tertentu dan perbandingannya ada. pernah juga 21% yang dari iuran peserta tadi, akumulasi iuran peserta dan pengembangannya selebihnya APBN. Itu perkembangannya *pay as you go*.

P: Yang melatarbelakangi dipilihnya sistem *pay as you go*, pak?

N: karena belum adanya dana pensiun kemudian karena sebagai penghargaan. Selain sebagai jaminan hari tua juga sebagai penghargaan.

P: Ada UU atau peraturan yang melandasi sistem *pay as you go*, pak?

N: Ya itu dia tadi Pasal 2 UU 11 Tahun 1969. itu konkretnya *pay as you go*. *Pay as you go* ini pengertiannya pembayaran langsung oleh pemberi kerja.

P: Berarti sejak kapan ya Pak menggunakan sistem *pay as you go* ini?

N: sejak adanya program pensiun tahun 1969 tadi, di UU No 11 Tahun 1969 tadi. Sejak itu dibayarkan oleh pemerintah. Menurut saya pribadi, kita itu terlalu berlebihan dalam memaknai program pensiun itu. Jadi memang betul memberatkan negara tapi ini konsekuensi pemerintah. Saking pemerintah begitu menghargainya pensiun pegawai negeri.

P: Perbandingan *pay as you go* dengan *funded system*

N: Kalau *funded system*, sumber dana nya diolah dulu bisa dari peserta dan pemberi kerja kemudian dibayarkan terus perbedaannya di *funded system* resiko ada pada perusahaan yang membayar pensiun itu. Kalau *pay as you go* itu ada di pemerintah

P: Kalau dilihat dari anggarannya Pak?

N: kalau dari anggarannya, kalau ini dari pemberi kerja tentu akan semakin lama semakin meningkat. Meningkatnya ada dua hal, satu karena ada kebijakan kenaikan pembiayaan yang kedua pertambahan jumlah penerima pensiun. kan semakin banyak pensiun kan kemudian itu tidak imbang dengan yang punah kan jumlahnya semakin meningkat. Itu yang menetapkan mengapa memberatkan.

P: Kalau dibentuk lembaga dana pensiun perkiraan besaran iuran peserta dan pemberi kerja, ditentukan berapa pak?

N: oh kalau mengenai besaran iuran pemberi kerja berapa itu tergantung perhitungan aktuaris. Dalam program pensiun itu kan ada dua yaitu iuran pasti dan manfaat pasti. Kalau yang sekarang kan manfaat pasti. Jadi gini seandainya ada dua kontribusi pembiayaan pensiun itu satu dari pemberi kerja, yang kedua dari peserta yang kemudian dikelola oleh dana pensiun dan kemudian disistem manfaat pasti kan sudah ditentukan formula besarnya pada saat awal bisa dihitung

P: perbedaan sistem *pay as you go* yang diterapkan di Indonesia dengan di Negara lain

N: pada prinsipnya sama cuman yang beda mungkin dari negara satu dengan negara yang lain kebijakan penerapan ini yang beda-beda. Kalau di negara lain, contohnya saja Malaysia, Malaysia itu UU nya bisa dibilang copas hampir sama persis dengan kita tapi dia langsung membentuk lembaga dana pensiun. maka sistem *pay as you go* tidak lama hanya sebentar kanakhirnya beralih. Nah untuk

Indonesia sampai sekarang dari tahun 1969 sampai sekarang hampir 40 tahun lebih belum dibentuk, akhirnya *pay as you go* lagi

P: alasan pemerintah tidak membentuk lembaga dana pensiun secepatnya apa Pak?

N: karena alasan yang telah disebutkan, ada juga karena birokrasi sering ditumpangi oleh kepentingan politik, biar para pensiunan bisa dikendalikan, bisa jadi gitu ya. Mungkin begini setelah kita kaji untuk membentuk lembaga dana pensiun itu prasyaratnya banyak. Pertama, harus ada lembaga yang memang independen mengelola itu, namun kita udah bentuk PT Taspen yang notabennya itu bisa dibidang mengelola milik peserta gitu. Kemudian juga ternyata kalau untuk langsung berbalik 100% ke *funded system* kita butuh dana banyak. Butuh dana banyak adalah bahwa yang tadi modal awal seharusnya disetor dulu untuk membentuk lembaga dana itu. Namanya PSL (*past service liability*) itu harus disetor dulu. Pernah seorang aktuaris pada tahun 2003 atau 2005 kalau seandainya sistem pensiun PNS itu dirubah menjadi *funded system*. *Funded system* yang dikelola oleh suatu lembaga pensiun maka diperlukan dana sekitar 300 Triliyun itu tahun segitu ya belum tahun sekarang beda lagi kan. Jadi kita sebagai upaya perbaikan, membuat suatu alternatif dengan melakukan *cut off date*, PNS yang baru saja yang dikelola oleh *funded system*. Sedangkan yang ada saat ini diberlakukan seperti saat ini. Itu ide yang kita sampaikan. Bisa dibidang itu *dual system*. Karena kita memperlakukan dua sistem yang berlaku ya.

Narasumber 8

Nama : Bapak Wawan
Jabatan : Aktuaris Direktorat Gaji dan Kesejahteraan, BKN
Tempat : Ruang Direktorat Gaji dan Kesejahteraan

Narasumber : Wawan, Pegawai di Direktorat Kesejahteraan Pegawai, Bagian Perhitungan Aktuarial, Badan Kepegawaian Negara

P: Selamat siang Mas Wawan, hmm..sebagai keperluan skripsi saya. Saya ingin bertanya berbagai hal mengenai perhitungan dalam pembiayaan pensiun PNS. Mungkin pertanyaan pertama. Saya ingin mengetahui lebih lanjut bagaimana sih peran seorang aktuarial dalam proses pembiayaan pensiun PNS.

N: Dari segi aktuarial itu, dia emang tugasnya terlalu ini ya apa namanya lebih detail pada teknis secara umum dia membuat perhitungan tentang bagaimana sih kecukupan dana atau anggaran yang dibutuhkan untuk keberlangsungan suatu program pension . Nah disitu dia buat suatu misalnya awalnya untuk mendisain program itu juga butuh seorang aktuarial yang mana dia itu mendisain suatu program supaya dapat berlangsung secara berkelanjutan atau berkelanjutan ya gitulah secara umum dan dia itu ga harus mendasarkan pada teknis-teknis yang berlaku pada aktuarial itu yang mana dia itu mempunyai asumsi-asumsi yang digunakan. Salah satunya pertama dia membuat suatu perhitungan dengan hmm.. satu menggunakan tabel mortalita, komponennya yang pertama tabel mortalita, terus dua dia menggunakan tingkat moteknis, tingkat suku teknis aktuarial terus ada juga metode-metode perhitungannya yang ada project in the kredit ada aacbd dan segala macam lainnya dan untuk ehh satu proyek yang sedang berjalan itu dia. Suatu dana pension itu mesti membutuhkan seorang aktuarial untuk menghitung kecukupan dana atau disebutnya ratio solvabilitas,

kalau ga salah. Solvabilitas itu keberlangsungan anggaran. Jadi disitu dia membuat hasil dari itu adalah berapa sih iuran yang dibayarkan oleh pemberi kerja. Nah itu kalau seandainya dia itu bentuk programnya *fully funded*. jadi *fully funded* itu dia punya dua kan iuranya itu bukan hanya dari peserta saja, jadi ada iuran peserta ada iuran pemberi kerja, dan iuran peserta itu emang sudah baku ya. Selama ini kan PNS iurannya 4,75% . nah tandanya program pensiun PNS nya itu bentuknya *fully funded*, iuran pemerintah ini dihitung dengan perhitungan aktuarial yaitu besarnya berubah tergantung daripada asumsi-asumsi aktuarial yang digunakan oleh aktuarial tersebut dan keberlangsungan anggaran itu keberlangsungan suatu program pensiun itu

P: Kalau dalam proses perhitungan pembiayaan pensiun PNS, yang paling penting yang harus diperhitungkan dan diperkirakan itu apa, Mas Wawan?

N: hmm,,yang paling penting ya?

P: Yang paling penting atau utama yang harus dirinci dalam perhitungan pembiayaan pensiun serta ukuran-ukurannya itu apa?

N: tingkat kecukupan dananya. Jadi berapa sih yang dibutuhkan untuk membayar manfaat pensiun kepada mereka yang sudah pensiun. Nah itu dihitung, misalnya untuk tahun ini peserta-peserta yang pensiunnya itu ada sekitar seribu orang, dan seribu itu taruhlah seandainya satu juta, berarti kan

P: satu juta per orang?

N: iya satu juta per orang sekali pensiun berarti kan satu milyar. Nah itu dia menghitung berapa kecukupan dana ini supaya dapat satu milyarnya itu. Jadi dari iuran-iuran peserta yang aktif dapat kumpul satu milyar.

P: itu digabungin dengan iuran pemerintah?

N: iya iuran pemerintah dan iuran peserta, sebenarnya komponennya ada dua untuk iuran peserta dan iuran pemberi kerja nah itu ga bisa dipisahkan. Walaupun programnya bentuknya *fully funded*, gitu

P: Saat ini kan pemerintah 100% berkontribusi

N: Nah itu dia, syaratnya kan program apa ehm bentuk pendanaannya kan. Pendanaan untuk pembayaran manfaat pensiun. Jadi saat ini untuk PNS masih menggunakan Pay As You Go, Pay As You Go itu langsung 100% dibayarkan dari APBN . iuran-iuran peserta yang 4,75% itu sebenarnya sudah tidak diperhitungkan lagi daripada ini

P: Kemudian, iuran itu masuk kemana?

N: iurannya itu mungkin dari kementerian keuangan kali yang dapat menjelaskan masalah iuran peserta itu berapa

P: Faktanya kan saat ini pemerintah membayar 100% dari APBN, sementara belum jelas kemana iuran peserta yang dipotong tiap bulan itu. Bukannya kalau pemerintah 100% mengiur, berarti ada pandangan sama saja dong peserta tidak usah mengiur?

N: iya itu kelemahannya, jadi semakin banyak pensiunan beban untuk membayar manfaat pensiun itu semakin tinggi tapi dia itu ga ada keterpisahan dana kan salah satu asas pensiun keterpisahan dana, antara dana-dana yang dikelola dalam dana pensiun dengan dana pemberi kerja ya kalau ini kita bicara dalam swasta ya dana pensiun secara umum. Nah untuk program pendanaan Pay As You Go itu tidak ada seperti itu jadi dana pemberi kerja yaudah 100% itu ga ada keterpisahan anggaran itu.

P: tapi pernahkah pada sistem Pay As You Go ini pemerintah dengan peserta saling mengiur?

N: pernah diberlakukan system sharing pembayaran manfaat pension, kalau ga salah dari tahun 90 sampe tahun 98 kalau ga salah, nanti saya cek lagi . jadi pada waktu itu pembayaran manfaat pension itu sharing jadi antara dana yang dikumpulkan peserta, akumulasi dana yang dikumpulkan peserta berpa persen iuran tambahan dari pemerintah berapa persen nah itu jadi dua gitu ada dua pendanaan itu yang berlaku baru-baru ini ya

P: berarti aktuaria menghitung kecukupan dana dari dua pendanaan ini dong yang satu pendanaan dari pemerintah dan yang satu pendanaan dari akumulasi dana peserta?

N: kecukupan dananya itu dalam arti untuk pembayaran iuran peserta jadi ditarik besarnya nilai sekarang yang dibutuhkan untuk membayar manfaat pada saat pesera pensiun 56 tahun itu ditarik sekarang. Misalnya tahun 2012, 2012 itu sampe dengan tahun ini misalnya ada 6 tahun lagi. 2012 ini kita ngambil *present value* nya dana 1 milyar itu di 6 tahun kemudian berapa sih besarnya sekarang di tahun 2012 ini *present value* nya misalnya nilainya sekian gitu nah itu dibagi lagi kepada para peserta hasilnya iuran pemberi kerja setelah dikurangi kecukupan dana tadi nilai sekarang dari manfaat yang akan dibayarkan pada saat 6 tahun yaang akan mendatang *present value* pensiunnya itu dikurangkan dengan akumulasi dari iuran peserta yang terkumpulkan nah itu baru jadi iuran pemerintah berapa persennya dari situ

P: Misalnya kan ada PNS yang tewas dalam bekerja, kan dia dapat pensiun sementara dia baru beberapa tahun jadi PNS. Itu iurannya kan baru sedikit apakah tetap sama perhitungan pensiunnya?

N: Tetap diperhitungkan jadi pada saat seorang aktuaris itu menghitung kecukupan dana ratio solvabilitas suatu program itu dia itu asumsi mereka tingkat mortalita. Tingkat mortalita itu ada satu kematian peluang kematian, peluang cacat terus peluang dia itu keluar itu syaratnya disitu sudah *tercover* disitu. Jadi bukan *present value* murni tapi disitu juga ada tingkat-tingkat mortalita atau peluang-peluang lainnya untuk menghitung itu.

P: Dalam sistem pembiayaan pensiun itu kan ada dua ya Mas, Pay As You Go dan Fully Funded. Sebelumnya apakah pernah dilakukan system Fully Funded di Indonesia?

N: Untuk di PNS atau di swasta?

P: di PNS

N: Kalau di PNS belum tapi amanat daripada Undang-undang sebelas enam sembilan itu sebenarnya sudah mengakomodir harusnya ya semestinya sistemnya itu *fully funded* tapi saat ini belum

P: Hm kan untuk membentuk suatu lembaga dana pensiun itu harus ada perhitungan aktuarial ya Mas yang semakin tahun semakin besar. Kata Pak Wakiran dibutuhkan sampe 130 triliun untuk membentuk lembaga dana pensiun itu perhitungannya darimana?

N: sebenarnya itu karena pemerintah itu belum membuat suatu dana pensiun nah itu adalah akumulasi daripada iuran-iuran pemerintah yang belum dibayarkan dari tahun enam sembilan sampe terbentuknya dana pensiun jadi pemerintah harus melunasi dulu iuran-iuran yang ini

P: Bukannya itu setiap tahun itu sudah dibayarkan yang dari APBN itu ya Mas

N: Fully Funded ini, itu kan Pay As You Go nah sekarang kalau misalkan udah ada itu Pay As You Go udah ga berlaku untuk pembayaran manfaat pensiun itu dikumpulkan dari iuran peserta dan pemberi kerja dari semenjak awal program pensiun ada sampe dengan terbentuknya dana pensiun itu disebutnya *past service liability* atau PSL

P: untuk menentukan PSL itu darimana

N: Nah itu yang dari ratio kecukupan dana itu tingkat solvabilitas ini kan terdapat iuran pemerintah ya untuk iuran tahun 2012 tapi dari tahun enam sembilan sampe tahun 2012 ini kita evaluasi lagi sampai nilai disini disebut *past service liability* itu dari iuran-iuran dari tahun enam sembilan sampe tahun terbentuknya dana pensiun itu tetap ada asumsi-asumsi tadi

P: Makin tahun makin lama dibentuk

N: makin nambah terus soalnya iurannya kan engga dibayar kan

P: alasan belum dibentuknya dana pensiun kan undang-undangnya keluar tahun 1969 ya Mas. Kenapa pemerintah tidak langsung membayar lembaga dana pensiun pada saat itu?

N: kebijakan itu, kebijakan pemerintah soalnya emang itu saya berbicara dengan aspek matematika atau aktuarial ehm untuk program fully funded itu dia itu emang kalo seandainya penerima manfaat pensiun itu sedikit itu lebih menguntungkan pake pay as you go, soalnya kan masih sedikit kan bayarnya jadi pemerintah ga perlu ngiurlah jadi peserta aja yang ngiur dan itu langsung saja dibayarkan dari kas pemerintah nah tapi seandainya penerima manfaat pensiunnya lebih banyak nah itu pay as you go disini akan makin membebankan pemerintah

P: Sejauhmana kah manfaat sistem pay as you go ini dalam memenuhi pembayaran manfaat program pensiun PNS bagi sendiri

N: kalau manfaat sih ya kalau bicara tentang dari peserta ya selama manfaat itu dibayarkan ya ga apa-apa ya tapi kalo dari sisi pemerintah nah pasti itu akan membebankan keuangan negara karena setiap tahun kan pensiunan kan naik terus semakin bertambah dan bertambah dan kemungkinan bisa jadi malah antar penerima pensiun dengan PNS yang aktif itu lebih tinggi penerima pensiun. Nah itu beban pemerintah yang seharusnya beban belanja pegawai untuk pegawainya yang aktif untuk kesejahteraan yang aktif nah itu dikuras abis dengan penerima manfaat pensiunan

P: Apakah perlu adanya reformasi sistem pembiayaan program pensiun PNS sementara untuk melakukan reformasi tersebut dibutuhkan biaya yang jumlah besar, itu bagaimana Mas?

N: Nah itu perlu dihitung secara detail dulu ya Mba jadi disandingkan antara dia membayar beban pensiun langsung atau pay as you go dibandingkan dengan pemerintah itu dengan pendanaan fully funded. Kalo di fully funded kan pemerintah harus mengiur juga dia itu harus membayar kewajibannya atau PSL nya tadi. Nah sebenarnya PSL nya tadi yang kata Pak Wakiran 130 Triliyun itu sebenarnya bisa diamortisasi aja

P: Amortisasi apa Mas?

N: Dicicil lah engga seluruhnya lah sesuai kemampuan pemerintah tapi efeknya adalah investasi dari dana itu semakin kecil karena dananya untuk investasi seluruhnya 130 triliun plus iuran kan ada investasinya ya itu tinggi tapi kalau diamortisasi kan berarti kecil kan karena dicicil dan kalo di system pay as you go itu kan kita tidak ada nilai investasinya ya

P: berarti akumulasi iuran peserta itu diinvestasi ya Mas sama Taspen ?

N: Nilainya kan baru 4,75% sedangkan kalo di sistem fully funded itu kan dua yang ngiur yaitu peserta dan pemberi kerja. Sekarang baru pesertanya doang kan nilainya kan baru 4,75%. Seandainya itu pemerintah ikut ngiur itu kan dapat dua kan jadi akumulasi dananya lebih besar plus ditambah dengan nilai investasinya pasti lebih besar dong daripada yang saat ini yang 4,75% plus investasi

P: Bukannya pemerintah itu ngiur ya Mas Wawan yang 100%?

N: Yang 100% itu hanya untuk membayar mereka yang pension jadi cuma dikasih

P: Ooh jadi misalkan kalau tahun ini pensiunnya ada berapa terus langsung dibayar gitu jadi pemerintah tidak mengiur setiap bulan ya Mas?

N: Engga, kalau Pay As You Go itu begitu jadi pembebanan pembayaran manfaat itu dibayarkan 100% oleh pemerintah

P: Alasan pemerintah belum mengiur tiap bulannya?

N: bisa ditanyakan langsung ke Kementrian Keuangan aja ya Mba. Balik lagi dalam kondisi kemampuan keuangan negara nya itu mungkin ada aspek tertentu lah

P: Masih ada optimisme tidak ya Mas Wawan dalam membentuk Dana Pensiun?

N: hmm selama ini untuk kebijakan program pensiun kalau di swasta itu hampir tidak boleh pendanaan dalam pembayaran manfaat pensiun itu menggunakan sistem Pay As You Go. Dana pensiun itu harus menggunakan dua iuran itu tadi Fully Funded itu tadi jadi ada keterpisahan dana. Tapi beda ya program pensiun yang ada di swasta dengan pemerintah. Mustinya kalau yang di pemerintah itu *benchmarking*nya dengan negara luar yang udah mampu lah. Contohnya Malaysia dia udah mampu membentuk *Wong Pacah* kalau ga salah, itu sistemnya sudah dana pensiun *Fully Funded* bukan Pay As You Go lagi tapi ada juga Negara-negara yang masih menggunakan sistem Pay As You Go itu, kalau ga salah Jepang tapi Jepang itu *dual system*

P: Kalau peran aktuaris dalam Dana Pensiun Fully Funded itu seperti apa?

N: Justru lebih tinggi, kalau sekarang ini pembayaran secara langsung itu peran aktuaris disitu belum terlihat banget ya karena pemerintah itu kan ga ngiur

sedangkan iuran pemberi kerja itu harusnya dihitung oleh teknik aktuaria tapi kan sekarang ini pembayaran pensiun 100% jadi untuk aktuaria itu tidak terlalu dilibatkan

- P: Dari kedua sistem tersebut, yang paling menguntungkan dalam pembayaran pensiun PNS yang mana ya Mas?
- N: Dari beberapa sisi yang menguntungkan Fully Funded karena ada nilai investasinya tapi kalau misalnya dari segi kemampuan pemerintah dalam membayar manfaat pensiun. Jika penerima pensiun masih sedikit itu lebih menguntungkan pay as you go.
- P: Kalau kondisi di Indonesia sekarang kan pensiun PNS kan bertambah banyak, itu bagaimana dengan kemampuan pemerintah dalam membayar manfaat pensiun?
- N: jumlah pensiunan PNS secara umum juga belum terlalu banyak banget kan sekarang PNS juga kurang lebih 4,5 juta kalo ga salah, penerima pensiun baru sekitar dua jutaan kalo ga salah, itu masih satu banding dua. Mungkin dari segi kementerian keuangan masih menuntungkan program pay as you go itu. Karena dia ga perlu pusing-pusing untuk menghitung kecukupan dananya suatu program pensiun dan kalo fully funded kan dia pake perhitungan dulu perhitungan macem-macam kan ada kecukupan dananya lah trus berapa iuran yang dibayarkan pemerintah itu ga stagnan ga sama dengan peserta

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

Nama : Krisnasari
Tempat dan Tanggal Lahir : Jakarta, 29 Maret 1990
Alamat : Jl. Lapan V rt 003/02 nomor 2, Kelurahan Kalisari,
Kecamatan Pasar Rebo, Jakarta Timur
Nomor Telepon : 085782086182
Surat Elektronik : risna.sari99@gmail.com
Nama Orang Tua :
Ayah : P.Suyono
Ibu : Erna Suhaerna
Riwayat Pendidikan Formal :
SD : SDN Pekayon 010 Pagi, Jakarta
SMP : Mts Negeri 17 Jakarta
SMA : SMA Negeri 39 Jakarta