



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

SUSUNAN REDAKSI

- Pelindung** : Kepala Badan Kepegawaian Negara
- Pimpinan umum/
Penanggungjawab** : Kepala Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian
- Pimpinan Redaksi** : Novi Savarianti F, S.H., MH. (Hukum Administrasi Negara/BKN)
- Wakil Pimpinan Redaksi** : Ajib Rakhmawanto, S.IP., M.Si. (Kebijakan Publik/BKN)
- Anggota Redaksi** : Dr. Muhlis Irfan, S.IP, M.Si. (Manajemen Publik/BKN)
Dr. Janry Haposan U.P. Simanungkalit (Manajemen Publik/BKN)
- Mitra Bestari** : Prof. Dr. Eko Prasojo (Kebijakan Publik/UI)
Prof. Dr. Yeremias T. Keban (Manajemen Publik/UGM)
Prof. Riset Rusdi Muchtar, MA., APU (Kebijakan Publik/LIPI)
Prof. Dr. Ikrar Nusa Bakti (Politik dan Kebijakan/LIPI)
Dr. Slamet Rosyadi (Manajemen Publik/UNSOED)
Dr. MR. Khairul Muluk (Manajemen Publik/UNIBRAW)
Dr. Hj. R. Ira Irawati (Organisasi Publik & Manajemen SDM/UNPAD)
- Penyunting Bahasa** : Eka R.D. Situmorang, S.Pd., M.Si.
- Sekretariat Redaksi** : Seno Hartono, S.Sos.i
Mamat, S.Sos., M.Si.
Sarah Dyba, SE.
- Sirkulasi/Distribusi** : Heri Noviyanto, A.Md.
- Desain Cover/Layout** : Santosa
- Alamat Redaksi** : Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian
Badan Kepegawaian Negara (BKN)
Lantai 2 Gedung Blok II
Jl. May. Jend. Sutoyo Nomor 12 Cililitan, Jakarta Timur
Telp. (021) 80887011, (021) 8093008 ext.2206-2207
Fax. (021) 80887011
e-mail: litbang@bkn.go.id
puslitbang_bkn@yahoo.com



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

PENGANTAR REDAKSI

Wacana penataan sistem pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menjamin kesejahteraan menjadi topik pembicaraan hangat maupun di kalangan pengamat maupun PNS. Sistem pensiun PNS saat ini yang menggunakan sistem pay as you go dinilai selalu membebani APBN setiap tahunnya ditambah lagi dengan jumlah pensiunan PNS semakin bertambah, oleh karenanya mau tak mau pemerintah selalu menambah anggaran untuk membayar pensiunan PNS. Pemerintah saat ini sedang melakukan kajian mengenai perubahan sistem pensiun tersebut yang mengacu pada sistem *fully funded*, dengan maksud sistem pensiun mengutamakan angsuran para pegawai negeri yang bersangkutan. Dengan sistem yang demikian, dana yang terkumpul akan dijadikan dana anggaran pensiun pegawai. Oleh karenanya diperlukan masukan dari beberapa kalangan mengenai analisis dan pendapat-pendapat mengenai berbagai konsep, pemikiran dan strategi sistem pensiun PNS tersebut yang kiranya dapat menjadi rekomendasi bagi Pemerintah dalam mengatasi permasalahan sistem pensiun PNS.

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 8 No. 2 November 2014 diterbitkan dengan topik "Evaluasi Sistem Pensiu Pegawai Negeri Sipil". Adapun yang dibahas dalam artikel-artikel tersebut, yaitu mengenai faktor-faktor yang harus diperhatikan dalam melakukan evaluasi sistem pensiun PNS.

Artikel-artikel dalam jurnal edisi ini diisi oleh para penulis dari kalangan akademisi dan praktisi yang mengangkat judul sebagai berikut: (1) Program Pensiu Pegawai Negeri Sipil: Analisis Perspektif Perbaikan Sistem Pensiu PNS dari *Pay As You Go* ke *Fully Funded*, (2) Kebijakan Pensiu Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Pespektif Ekonomi Politik, (3) Reformasi Program Pensiu Pegawai Negeri Sipil: Studi Kasus Reformasi Sistem Pensiu Pegawai Sektor Publik di Beberapa Negara, (4) Sistem Paruhan Alternatif Pembayaran Pensiu, (5) Redesain Sistem Pensiu Pegawai Negeri Sipil di Indonesia, (6) Pensiu Dini Alternatif Solusi Menuju Birokrasi Profesional, (7) Sistem Pensiu PNS: Mewujudkan Sistem Pendanaan Pensiu Fully Funded, (8) Evaluasi Kebijakan Pensiu Dini Melalui Pendekatan Sistem Hukum. Artikel-artikel tersebut diharapkan dapat memberikan pemahaman yang mendalam serta pemikiran baru mengenai Pensiu PNS.

Redaksi



CIVIL SERVICE

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

DAFTAR ISI

ARTIKEL

- Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil: Analisis Perspektif Perbaikan Sistem Pensiun PNS dari *Pay As You Go ke Fully Funded* 1 - 13
Ajib Rakhmawanto
- Kebijakan Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Perspektif Ekonomi Politik 15 - 25
Agus Nugraha
- Reformasi Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil: Studi Kasus Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Sektor Publik di Berbagai Negara 27 - 41
Bambang Purwoko
- Alternatif Sistem Pembayaran Pensiun Pegawai Negeri Sipil 43 - 50
Haniah Hanafie
- *Redesign Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil di Indonesia* 51 - 68
Janry Haposan U.P. Simanungkalit
- Pensiun Dini Alternatif Solusi Menuju Birokrasi Profesional 69 - 81
Suripto
- Sistem Pensiun PNS: Mewujudkan Sistem Pendanaan Pensiun *Fully Funded* 83 - 92
Suryanto
- Evaluasi Kebijakan Pensiun Dini Melalui Pendekatan Sistem Hukum 93 - 103
Tedi Sudrajat

Ajib Rakhmawanto (Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara)
 Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil: Analisis Perspektif Perbaikan Sistem Pensiun PNS dari *Pay as you go ke Fully Funded*
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 1 - 13

Salah satu isu penting dalam konteks penataan manajemen kepegawaian adalah soal pensiun PNS. Pensiun merupakan jaminan kesejahteraan PNS setelah selesai masa dinasnya sebagai pegawai pemerintah. Perlunya reformasi sistem pensiun PNS karena didorong oleh perspektif keuangan negara, karena sistem pensiun yang berlaku sekarang telah membebani keuangan negara, sebagaimana tercermin dari peningkatan alokasi APBN untuk dana pensiun PNS yang terus meningkat setiap tahunnya. Gagasan untuk mengubah skema pembayaran pensiun PNS, dari sistem pay as you go dengan sistem fully funded merupakan hal yang harus dilaksanakan. Pay as you go merupakan sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan fully funded adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja dan dana yang terkumpul akan dijadikan sebagai anggaran pensiun.

Kata kunci: pensiun PNS, program pensiun, fully funded system, pay as you go

Agus Nugraha (FISIP Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah Jakarta)
 Kebijakan Pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) Dalam Perspektif Ekonomi Politik
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 15 - 25

Pemerintah berencana untuk mengubah sistem pensiun PNS dari pay as you go ke fully funded, demi mengurangi beban APBN. Namun rencana kebijakan yang sudah lama diwacanakan tersebut, sampai saat ini belum juga dilakukan, sehingga beban APBN untuk membayar pensiun dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Dari perspektif ekonomi politik, lambatnya pemerintah mengambil keputusan untuk mengubah sistem pensiun sangatlah dimaklumi. Dari sisi ekonomi politik kelembagaan, pemberlakuan sistem fully funded untuk mengurangi beban negara, berarti naiknya beban iuran pensiun PNS. Sementara dibenak para pembuat kebijakan, masih melekat nilai penghargaan dan penghormatan terhadap para PNS yang telah mengabdi untuk bangsa dan negara, sehingga rasanya tidak tega untuk menambah beban iuran tersebut. Begitu pula dari pendekatan pilihan publik, tidak bisa dihindari adanya konflik kepentingan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan juga sebagai calon penerima pensiun. Tentu, para pejabat pemerintah sebagai makhluk pribadi memiliki kepentingan untuk menghindari penambahan beban bagi dirinya. Untuk itu, agar keputusan perubahan sistem pensiun dapat dilakukan, maka diperlukan pembuat kebijakan yang keluar dari belenggu nilai balas jasa serta mampu meletakkan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadinya.

Kata Kunci: pensiun PNS, ekonomi politik

Bambang Purwoko
 Reformasi Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil: Studi Kasus Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Sektor Publik di Berbagai Negara
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 27 - 41

Penyediaan pensiun pegawai negeri di beberapa negara didanai pay as you go sementara pada awal operasinya dikelola secara terpisah dari sistem nasional, karena pahala pemerintah yang disediakan untuk karyawan karena dedikasi yang panjang dan terus loyalitas kepada pemerintah selama bertahun-tahun. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan beberapa masukan yang berguna kepada Pemerintah Indonesia dari apa yang merupakan hasil dari reformasi pegawai negeri pensiun di beberapa negara apakah akan dilanjutkan secara terpisah dari sistem jaminan sosial nasional atau tidak. Namun, masalah yang membangkitkan dalam pengoperasian pensiun jaminan sosial yang terutama disebabkan oleh krisis ekonomi dan penuaan populasi menyebabkan dana kekurangan terjadi di negara-negara industri, sementara solusi untuk kekurangan ini adalah tawaran mengubah manfaat pasti untuk didefinisikan pensiun iuran seperti pada atas yang ada manfaat pasti. Dalam prakteknya, pemerintah harus berkontribusi untuk iuran pasti sebagai program tambahan sambil terus menjaga manfaat pasti bagi anggota sebelumnya kecuali untuk entri baru yang akan berpartisipasi dalam iuran pasti. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk meninjau reformasi pensiun pegawai negeri sipil yang telah dipersiapkan oleh World Bank Pension Team lebih dari 1990-2000 yang dihasilkan dari tiga (3) kategori, yaitu (i) integrasi rencana layanan sipil dengan sistem jaminan sosial umum, (ii) penyediaan layanan pegawai pemerintah yang terpisah dan atau (iii) penyediaan program pensiun hari tua kepada karyawan publik saja. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa sebagian besar negara lebih memilih untuk menggabungkan antara cakupan terpadu PNS jaminan sosial umum dan penyediaan terpisah pensiun pegawai negeri sementara mengusulkan iuran pasti untuk karyawan publik baru sebagai suplemen tetapi manfaat pasti dengan sedikit keuntungan terus menjadi diberikan kepada karyawan sebelumnya.

Kata kunci: iuran pensiun, manfaat pasti, rencana didanai, pensiun pay as you go dan dana kekurangan serta penuaan masalah kependudukan.

Haniah Hanafie

Alternatif Sistem Pembayaran Pensiun Pegawai Negeri Sipil
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 43 - 50

Setiap individu mengharapkan di usia tua atau masa pensiun hidupnya tenang, aman dan nyaman. Salah satu jaminan ketenangan tersebut adalah adanya penghasilan yang diperoleh untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), uang pensiun yang diterimanya setiap bulan itulah yang menjadi harapannya. Kini pemerintah selaku penanggungjawab pembayaran uang pensiun pegawai, mencoba melakukan evaluasi dengan sistem pembayaran tersebut, hal ini mengingat semakin hari sumber daya (resources) pemerintah sebagai sumber bagi pendapatan negara semakin hari mengalami penurunan, terutama sumber yang berasal dari minyak. Oleh karena itu, diharapkan sistem pembayaran uang pensiun pegawai tidak membebani anggaran pengeluaran pemerintah. Terdapat dua alternatif dalam sistem pembayaran, yaitu sistem pembayaran perbulan atau sekaligus. Kedua alternatif ini memiliki kelemahan dan kelebihannya. Dalam tulisan ini, diusulkan satu alternatif lain yaitu Sistem Pembayaran Paruhan.

Kata Kunci: uang pensiun, sistem pembayaran perbulan, sistem pembayaran sekaligus, sistem pembayaran paruhan

Janry Haposan U.P. Simanungkalit (Direktorat Kompensasi Aparatur Sipil Negara, Badan Kepegawaian Negara)
Redesign Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil di Indonesia
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 51 - 68

Permasalahan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia, termasuk di dalamnya permasalahan Pensiun PNS yang menjadi fokus utama dalam tulisan ini merupakan salah satu permasalahan yang unik dalam sistem kepegawaian negara. Sudah lama dan sering didiskusikan, namun hingga kini masih belum ada konsep penyelesaian yang jelas dan komprehensif sesuai harapan. Bertolak dari fenomena tersebut, tulisan ini berupaya mencari solusi alternatif dengan melakukan konstruksi ulang sistem Pensiun PNS melalui: (1) Reidentifikasi dan deskripsi berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi Sistem Pemberian Pensiun PNS; (2) Menganalisis pemodelan sistem pensiun PNS sebagai bagian dari sistem manajemen kepegawaian; dan (3) Memformulasikan rekomendasi kebijakan terkait dengan sistem pensiun PNS ke depan. Terwujudnya reformasi pensiun PNS ke depan menuntut komitmen (good will) dan konsistensi yang tinggi dari Pemerintah bersama dengan seluruh stakeholders, yang selaras dengan kaidah dasar dan norma yang seharusnya dilakukan serta sesuai dengan dinamika lingkungan internal dan eksternal organisasi Pemerintah yang berkembang terkini. Implementasi model pensiun sebagaimana yang disimulasikan dalam tulisan ini haruslah diharmonisasi dengan sub sistem kepegawaian lainnya, sehingga dapat bersinergis satu sama lain.

Kata kunci: Pegawai Negeri Sipil (PNS), pensiun

Suripto (Puslitbang. SIOAN – LAN)

Pensiun Dini Alternatif Solusi Menuju Birokrasi Profesional
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 69 - 81

PNS saat ini masih dilihat sebagai aparatur yang tidak bekerja secara profesional dan produktif. Setidaknya hal ini diakui oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara. Bahkan, Azwar Abubakar menyatakan hanya 5 persen yang memiliki kompetensi khusus. Agenda pemberian kualitas aparatur semakin sulit sejak diterbitkan kebijakan pemerintahan tentang pengangkatan tenaga honorer sejak 2005. Kuantitas pegawai memberikan dampak pada pengeluaran anggaran aparatur di APBN termasuk untuk anggaran pensiun. Dimana, peraturan perundangan mengamanatkan dengan fully funded system tetapi implementasinya menggunakan pay as you go system. Bagaimana mewujudkan aparatur profesional dengan keuangan pensiun yang sehat. Salah satu wacana nasional dan kebijakan lokal menerapkan "program pensiun dini sukarela. Tetapi program ini tidak sepenuhnya tetap karena masih tetap memberikan beban dana pensiun yang berat, serta berpotensi kehilangan aparatur yang kompeten dan profesional. Sebagai saran solusi untuk mewujudkan aparatur yang profesional dan keuangan pensiun yang sehat antara lain dengan menerapkan fully funded system, menerapkan pensiun dini berdasarkan kinerja aparatur, dan membenahi peraturan-peraturan yang terkait dengan pensiun dini.

Kata Kunci: profesional, pensiun dini, PNS, anggaran

Suryanto

Sistem Pensiun PNS: Mewujudkan Sistem Pendanaan Pensiun Fully Funded
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 83 - 92

Menikmati masa tua yang sejahtera merupakan harapan semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan hal ini pulalah yang menjadi salah satu motivasi ketika mereka melamar kerja, yakni untuk memperoleh pensiun. Pensiun merupakan satu aspek penting dalam manajemen kepegawaian yang dimaksudkan untuk menghargai dan mensejahterakan PNS ketika mereka memasuki usia pensiun. Di Indonesia, jaminan sosial dan tunjangan hari tua dikelola oleh PT. TASPERN, sebuah badan usaha milik negara

(BUMN) yang bergerak dalam bidang asuransi tabungan hari tua dan dana pensiun PNS. Secara konseptual, terdapat dua sistem pendanaan pensiun yakni sistem pay as you go dan fully-funded. Sistem pay as you go adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan fully funded adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Saat ini Indonesia menggunakan sistem pay as you go dalam memberi pensiun PNS. Sistem ini bagi organisasi dinilai membebani APBN dan tidak memberikan manfaat pasti bagi PNS. Berdasarkan hal itu, sistem pendanaan pensiun perlu direformasi dengan mengubah sistem pay as you go ke sistem fully-funded, dengan kelebihan dan kelebihannya. Penerapan sistem fully-funded mensyaratkan kontribusi pekerja (PNS) dan pemberi kerja (Pemerintah) serta manajemen kepegawaian yang transparan dan akuntabel.

Kata kunci: manajemen kepegawaian, pensiun, kesejahteraan PNS.

Tedi Sudrajat (Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman)
Evaluasi Kebijakan Pensiun Dini Melalui Pendekatan Sistem Hukum
Civil Service Vol.8. No.2. November 2014 Halaman 93 - 103

Kebijakan pensiun dini dimaksudkan untuk mengevaluasi kinerja pegawai atas dasar profesionalisme yang terkait dengan kompetensi, yang didalamnya terdapat tingkat penguasaan terhadap ilmu pengetahuan/keterampilan yang diperlukan oleh jabatan yang akan atau yang sedang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Jika dalam praktik penataan PNS terdapat kesenjangan antara yang senyatanya (sein) dengan yang seharusnya (sollen), maka diperlukan evaluasi atas kebijakan guna mereduksi kesenjangan melalui pendekatan sistem hukum. Berdasarkan analisis, dapat diketahui bahwa saat ini pemerintah perlu melakukan langkah-langkah kongkrit yang bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dengan organisasi yaitu dengan cara membuat sistem pensiun dini, baik dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum guna mengintegrasikan arah tujuan dan sasaran kebijakan.

Kata kunci : evaluasi kebijakan, pensiun dini, pendekatan sistem hukum

**PROGRAM PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL:
ANALISIS PERSPEKTIF PERBAIKAN SISTEM PENSIUN PNS
DARI PAY AS YOU GO KE FULLY FUNDED**

**CIVIL SERVANTS PENSION PROGRAMS:
PERSPECTIVE ANALYSIS OF CIVIL SERVANTS PENSION PROGRAMS
IMPROVEMENT FROM PAY AS YOU GO TO FULLY FUNDED**

Ajib Rakhmawanto
Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara
Jl. MayJend Soetoyo Nomor 12 Cililitan Jakarta Timur
e-mail: ajib_mami@yahoo.com

(Diterima 15 Oktober 2014, Direvisi Pertama 17 Oktober 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014 , Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Salah satu isu penting dalam konteks penataan manajemen kepegawaian adalah soal pensiun PNS. Pensiun merupakan jaminan kesejahteraan PNS setelah selesai masa dinasnya sebagai pegawai pemerintah. Perlunya reformasi sistem pensiun PNS karena didorong oleh perspektif keuangan negara, karena sistem pensiun yang berlaku sekarang telah membebani keuangan negara, sebagaimana tercermin dari peningkatan alokasi APBN untuk dana pensiun PNS yang terus meningkat setiap tahunnya. Gagasan untuk mengubah skema pembayaran pensiun PNS, dari sistem pay as you go dengan sistem fully funded merupakan hal yang harus dilaksanakan. Pay as you go merupakan sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan fully funded adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja dan dana yang terkumpul akan dijadikan sebagai anggaran pensiun.

Kata kunci: pensiun PNS, program pensiun, fully funded system, pay as you go

Abstract

One of the key issues in the context of civil service management is the pension of civil servant. Pension is a welfare benefit after civil servants retired. The need of civil servant pension reformation is driven by financial perspectives since the pension system that applied now has burden the state budget as reflected from the increase in budget allocation for pension funds year by year. The idea to change the scheme payment of civil servants pension programs from the pay as you go system to fully funded system must be implemented. Pay as you go is a pension system which is directly funded by the government taken from the state budget started when the civil servants retired. While fully funded is a pension system where the fund is sourced from premiums payment taken jointly from civil servants as employees and the government as employers and the collected funds will be used as the pension budget.

Key words: the pension of civil servants, pension program, pay as you go, fully funded system

PENDAHULUAN

Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan penyelenggara negara yang mempunyai tugas sebagai pelayan publik (*public service*) perlu dikelola dan diperhatikan kesejahteraannya. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah untuk memberikan perbaikan terhadap kesejahteraan PNS, termasuk kepada pensiunan PNS. Dalam setiap tahun anggaran atau awal periode pemerintahan baru, hampir selalu ada kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan masalah kesejahteraan PNS. Kebijakan tersebut adalah

memberikan kenaikan gaji pokok PNS yang secara otomatis juga berdampak pada kenaikan gaji pensiun PNS. Namun demikian menurut Subiyanto (2005) dalam berbagai hal upaya peningkatan kesejahteraan PNS selama ini belum didasarkan pada hasil penelitian terhadap sistem kesejahteraan yang secara komprehensif sesuai dengan *best practices* seperti yang dilakukan oleh negara-negara lain. Sehingga pola peningkatan gaji PNS tidak berdampak secara signifikan bagi kesejahteraan PNS maupun bagi pensiunan PNS.

Sehingga dalam konteks manajemen PNS yang perlu mendapat perhatian salah satunya berupa perbaikan sistem penggajian dan sistem pemberian pensiun PNS. Perbaikan tersebut menjadi salah satu prioritas mengingat masalah penggajian PNS akan berdampak langsung pada kesejahteraan PNS dan pensiunan PNS. Perbaikan sistem penggajian PNS menjadi hal yang paling *urgen* bagi PNS sedangkan perbaikan sistem pensiun PNS sebagai penentu bagi pensiunan PNS yang sudah purna bakti. Masalah pensiun pada hakikatnya adalah memberikan kesejahteraan kepada PNS yang sudah purna tugas dalam bentuk tabungan/tunjangan hari tua dan program pensiun. Tabungan hari tua merupakan suatu program asuransi yang terdiri dari asuransi dwiguna yang dikaitkan dengan usia pensiun ditambah dengan asuransi kesehatan dan kematian.

Dalam hal pendanaan pensiun PNS sebagai upaya untuk memelihara kesinambungan penghasilan di hari tua, tentunya perlu perhatian dan pengelolaan yang lebih baik. Untuk kelangsungan hari tua PNS sebagai penghargaan atas pengabdianya pada negara telah dikenal dengan istilah dana pensiun. Sistem pendanaan program pensiun ini memungkinkan terbentuknya akumulasi dana yang dibutuhkan untuk memelihara kesinambungan penghasilan bagi para PNS yang sudah memasuki masa purna bakti. Keyakinan adanya kesinambungan penghasilan bagi pensiunan PNS akan menimbulkan ketentraman dalam bekerja bagi para PNS yang masih aktif, sehingga dapat meningkatkan motivasi kerja serta dapat membangun iklim kondusif bagi peningkatan produktivitasnya. Dimensi lebih luas tentang akumulasi dana yang terhimpun dari penyelenggara program pensiun merupakan salah satu sumber dana yang diperlukan untuk memelihara profesionalisme dalam hal pendanaan pensiun PNS yang sekaligus tidak membebani anggaran negara dimasa mendatang.

Sebagai konsekuensi dari reformasi birokrasi dibidang kepegawaian yang menyangkut sistem pensiun PNS dengan melihat segala hal asumsi diatas, masalah peraturan perundang undangan sebagai salah satunya yang dianggap

sangat penting (*urgen*) untuk diperbaiki. Dengan melakukan evaluasi terhadap kebijakan Undang Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS) diharapkan dapat memperbaiki sistem pensiun PNS ke depan. Evaluasi dan analisis kembali terhadap sistem pensiun PNS dirasa sangat penting, karena dampaknya telah membebani Angaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Persepsi ini didukung oleh fakta bahwa telah terjadi. Pembengkakan tunjangan pensiun PNS dalam APBN tahun 2013 dimana pemerintah harus mengalokasikan Rp. 74,3 (tujuhpuluhan empat koma tiga) triliun untuk membayar tunjangan pensiun PNS di tahun 2013. Jumlah tersebut dirasakan sangat membebani APBN, terlebih pada setiap tahun jumlah pensiunan PNS semakin bertambah. Kebijakan pensiun mulai dari program pensiun, sifat pensiun, dana pensiun, besaran pensiun, dan lembaga pengelola pensiun perlu segera ditata ulang.

Pensiun merupakan hak setiap PNS bagi yang memenuhi syarat, disamping itu pensiun juga merupakan jaminan hari tua dan balas jasa terhadap PNS yang telah sekian lama mengabdi kepada negara sebagai pegawai pemerintah. Dalam program pensiun PNS jaminan hari tua dan balas jasa perlu menjadi perhatian, karena kedua hal ini menjadi kunci guna mendorong semangat bagi para PNS yang telah memasuki masa purna bakti (pensiun). Permasalahan seputar sistem pensiun PNS terus menjadi polemik diberbagai media masa, mulai dari kalangan pemerintah, akademisi, praktisi, pengelola dana pensiun (PT Taspen), anggota DPR, PNS, pensiunan PNS, dan para birokrat lainnya, yang sangat *intens* memberikan *statement* (pendapat) tentang pensiun PNS. Kebanyakan mereka menuntut adanya perubahan dan perbaikan tentang sistem pensiun PNS. Isu strategis permasalahan tentang reformasi sistem pensiun PNS yang banyak diwacanakan antara lain;

1. Konsep program pensiun dan tunjangan hari tua yang tidak jelas, apakah menganut pendekatan manfaat pasti atau iuran pasti. Walaupun secara implisit dituangkan dalam UU Pensiun PNS telah mengamanatkan program pensiun manfaat pasti, namun

dalam pelaksanaannya besarnya iuran juga ditetapkan secara pasti. Akibatnya menurut Mokhsen (2005) hubungan antara manfaat dan iuran menjadi tidak jelas, akhirnya perencanaan anggaran untuk pen-danaan dan pembayaran pensiun sulit di-prediksi secara cermat/tepat.

2. Pengelolaan dana pensiun tidak diarahkan secara berkelanjutan, sekarang sistem dana pensiun dikelola dengan sistem *pay as you go* maka dari itu ketersediaan dana sangat tergantung pada jumlah dana untuk pensiun yang dialokasikan setiap tahun pada APBN. Bila praktik seperti ini dipertahankan dan berlangsung lama, maka dana PNS yang sudah terakumulasi dalam PT Taspen akan terus menyusut dan habis. Sedangkan pembayaran pensiun PNS menurut Mokhsen (2005) nantinya 100 persen akan tergantung pada APBN, hal ini tentunya akan sangat membebani keuangan negara. Hal ini sebagaimana juga dikatakan Menteri Pendayagunaan Aparatur dan Reformasi Birokrasi (Menpan) dimana sampai sekarang ini iuran yang diterima oleh PT. Taspen sekitar Rp 10 (sepuluh) triliun per tahun tapi yang PT. Taspen keluarkan Rp 60 (enampuluhan) Triliun, sehingga ada gap sebesar Rp 50 (limapuluhan) Triliun yang ditanggung pemerintah.

Penyusutan dana pensiun tersebut juga dapat dilihat dari laporan hasil kajian yang dilakukan oleh Kemitraan Partnership dengan Direktorat Gaji dan Kesejahteraan PNS BKN tahun 2006, sebagaimana tertera dalam tabel 1, dan tren kenaikan pembayaran pensiun PNS pada tabel 2. Dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa penyusutan dana pembiayaan pensiun PNS ini lebih disebabkan oleh semakin bertambahnya jumlah penerima pensiun, maka dari itu beban APBN untuk membiayai pensiun semakin bertambah. Meski jumlah *sharing* APBN terhadap PT. Taspen berkurang dari tahun sebelumnya (perubahan dari 77% (tujuhpuluhan tujuh persen) menjadi 75% (tujuhpuluhan lima persen) pada Januari 1999) bukan berarti beban APBN atas pembiayaan pensiun semakin berkurang dari periode ke periode, bahkan semakin bertambah

besar ketika sharing APBN naik dari 75% (tujuhpuluhan lima persen) menjadi 79% (tujuhpuluhan sembilan persen), dan terakhir menjadi 82% (delapanpuluhan dua persen). Beban pembayaran pensiun yang semakin besar disebabkan oleh karena adanya penyesuaian gaji pokok pensiun sebagai dampak perubahan gaji pokok PNS.

Tabel. 1
Komposisi Sharing Pendanaan Pensiun PNS
Antara PT Taspen dan Pemerintah

NO	PERIODE	SUMBER PEMBIAYAAN	
		APBN	PT. Taspen
1.	Sampai dengan Juni 2004	100%	0%
2.	Juni 1994 – Maret 2007	77,5%	22,5%
3.	April 1997 – Desember 1998	77%	23%
4.	Januari 1999 – Desember 2002	75%	25%
5.	Januari 2003 – Desember 2005	79%	21%
6.	Januari 2006 – Sekarang	82%	18%

Sumber: Laporan Kemitraan Partnership dengan Direktorat Gaji dan Kesejahteraan PNS BKN, 2006, Reformasi Sistem Pensiun PNS, Jakarta: BKN

Tabel. 2
Tren Pembayaran Pensiun PNS

TAHUN	JUMLAH PEMBAYARAN (Miliar Rupiah)	IURAN PNS (4,75%) (Miliar Rupiah)
2006	22,756.09	2,784.90
2007	26,742.00	3,387.40
2008	33,202.15	4,337.13
2009	40,031.21	5,233.51
2010	44,072.26	5,759.01
2011	51,844.74	6,596.57
2012	58,184.79	7,319.50
2013	64,676.04	7,729.86

Sumber: Ermanza (2014), Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil dalam makalah Seminar BKN 21 Mei 2014.

3. Lembaga dana pensiun, sebaiknya lembaga pensiun bukan dalam bentuk lembaga BUMN

yang *profit oriented*, seyogyanya dengan membentuk lembaga semi pemerintah yang secara khusus untuk menangani masalah pensiun, tidak seperti PT. Taspen yang saat ini uangnya dari PNS tapi diberlakukan seperti BUMN yang harus memberi setoran kepada pemerintah.

4. Besaran pensiun, yang tidak mencerminkan kesejahteraan bagi penerima pensiun, karena diambil dari prosentase gaji pokok PNS yang jumlahnya relatif sangat kecil. Gaji PNS dipandang terlalu sangat rendah dan uang pensiun yang mereka terima hanya 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari gaji pokok yang justru diinsentifkan bagi mereka para PNS. Oleh karena itu sebetulnya mustahil kesejahteraan pensiun PNS akan terwujud, apabila sistem reformasi pensiun PNS tidak dibarengi dengan reformasi sistem penggajian (remunerasi) PNS.

Paradigma tersebut telah membawa implikasi pada arah perbaikan sistem pensiun PNS, salah satunya dengan cara merubah sistem manajemen pensiun PNS dari *pay as you go* ke *fully funded*. Dalam melaksanakan evaluasi kebijakan dan perbaikan sistem pensiun PNS harus dilakukan secara cermat dengan memperhatikan segala aspek, karena permasalahan ini lebih menyangkut berbagai hal yang berkaitan dengan kelangsungan hidup hari tua para PNS, terutama masalah kesejahteraannya. Berdasarkan pada berbagai permasalahan di atas, maka dalam artikel ini akan mencoba mengungkap 2 (dua) permasalahan, yaitu tentang bagaimana penerapan sistem pemberian pensiun PNS dengan sistem *fully funded* dan kedua, faktor apa saja yang menjadi kendala bagi penerapan sistem pensiun PNS dengan menggunakan sistem *fully funded* tersebut.

PEMBAHASAN

Pengertian Pensiun

Masa pensiun pasti akan tiba dan terjadi pada siapa saja bagi mereka yang sebelumnya bekerja baik dalam instansi pemerintah, swasta, maupun lembaga BUMN. Pensiun dirumuskan

sebagai suatu "peran tanpa peran" dalam masyarakat yang dibangun berdasarkan etika kerja, dan pensiun merupakan peristiwa penting dalam kehidupan seseorang, sedangkan organisasi tempat bekerja menurut Fillipo (1984) mempunyai kewajiban dalam memudahkan pemeliharaan dari suatu tahap ke tahapan yang lainnya. Bagi siapapun yang telah memasuki masa pensiun harus dapat hidup dengan penuh keberhasilan dalam martabat sebagai manusia walaupun tanpa mempunyai pekerjaan lagi. Program pensiun ini bagi instansi atau perusahaan manapun, pada hakikatnya adalah merupakan suatu hal yang harus terjadi dan dijalankan. Prinsipnya pensiun adalah program yang mempunyai manfaat bagi kelangsungan organisasi dan wajib bagi seseorang pegawai atau karyawan pada suatu umur tertentu. Adapun manfaat dilaksanakannya program pensiun ini sebagaimana dikemukakan Sirait (2006) adalah untuk;

1. Dikelola tanpa adanya komplikasi untuk membuktikan bahwa karyawan yang telah lanjut usia sudah tidak lagi memenuhi syarat pekerjaan.
2. Menciptakan lowongan-lowongan yang dapat membuat bagi karyawan lebih muda untuk maju.
3. Mempermudah perencanaan SDM karena jadwal pensiun telah diketahui.
4. Memberikan jalan keluar terhormat bagi para karyawan yang tidak lagi memenuhi syarat.
5. Merangsang para karyawan untuk membuat rencana-rencana pensiun sebelum mereka sampai pada tanggal pensiun yang telah diketahui.

Definisi pensiun menurut Arifianto (2004) adalah penghasilan yang diterima oleh penerima pensiun setiap bulan berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku. Lebih lanjut dikatakan Arifianto (2004) bahwa program pensiun yang diberikan kepada PNS telah memenuhi kriteria; mencapai usia pensiun 56 (limapuluhan enam) tahun, meninggal dunia pada saat aktif (akan diberikan pada janda/duda atau anaknya), dan meninggal dunia pada saat pensiun yang akan diberikan kepada janda/duda atau anaknya sebelum mencapai usia 25 (duapuluuhlima) tahun, atau tidak mempunyai

penghasilan sendiri, atau belum nikah atau belum pernah menikah. Berdasarkan UU Pensiuun PNS bahwa pensiun pegawai, janda/duda, atau anak diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah. Pemberian pensiun hanya diberikan kepada para PNS yang diberhentikan dengan hormat karena telah memasuki usia pensiun, mengundurkan diri dengan telah memenuhi hak pensiun, atau meninggal dunia karena tugas. Sedangkan hak pensiun tidak diberikan kepada PNS yang diberhentikan tidak dengan hormat karena dipecat atau melanggar ketentuan hukum.

Dalam Pasal 9 UU Pensiuun PNS dijelaskan hak atas pensiun pegawai, ayat (1) pegawai yang diberhentikan dengan hormat berhak menerima pensiun pegawai, jika pemberhentianya sebagai pegawai negeri; telah mencapai sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan mempunyai masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun, atau tidak dapat bekerja lagi kerena alasan jasmani atau rohani (kesehatan) sehingga tidak dapat menjalankan tugas jabatannya; ayat (2) pegawai negeri yang diberhentikan atau dibebaskan dari pekerjaannya karena penghapusan jabatan, perubahan dalam susunan pegawai, penertiban aparatur karena alasan dinas lainnya dan tidak dipekerjakan lagi sebagai pegawai dengan ketentuan telah berusia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun; ayat (3) pegawai negeri yang telah menjalankan tugas negara tidak di-pekerjakan kembali sebagai pegawai, dengan ketentuan telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun; ayat (4) apabila pegawai negeri sebagai dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) telah memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun namun belum berusia 50 (limapuluhan) tahun, maka pemberian pensiunnya ditetapkan pada saat ia mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun. Adapun dasar pensiun yang dipakai untuk menentukan besarnya pensiun PNS adalah gaji pokok terakhir sebulan yang diterima oleh PNS yang berkepentingan

berdasarkan peraturan gaji yang berlaku.

Bagi semua orang termasuk PNS memasuki masa pensiun memang telah memunculkan berbagai macam problem, terutama bagi mereka yang tidak mempersiapkan masa pensiunnya secara dini dengan baik. Problem yang kadang menimbulkan *shock* sering terjadi pada seseorang yang sebelumnya telah memiliki kedudukan atau jabatan strategis/penting. Ketika pensiun tiba jabatan tersebut ditinggalkan, hal ini secara otomatis akan berdampak pada hilangnya penghasilan dari tunjangan jabatannya tersebut yang tentunya juga terjadi penurunan pendapatan secara drastis. Untuk menghindari hal tersebut, adanya persiapan menjelang masa pensiun baik secara fisik maupun mental sangat diperlukan. Persiapan pensiun ini sebaiknya dilakukan pada saat seorang masih aktif dalam bekerja atau intens dipersiapkan pasca saat masa transisi (paling tidak 5-10 tahun menjelang masa pensiun). Persiapan pensiun ini perlu dilakukan untuk mengantisipasi pengaruh negatif, yang diharapkan tidak menimbulkan efek negatif pada saat orang telah memasuki masa pensiun. Banyak orang menganggap bahwa pensiun itu adalah masa yang menakutkan dan menyakitkan, memunculkan asumsi negatif, telah menjadi mitos bahwa masa pensiun itu tidak enak, yang akibatnya menurut Setiati (2006) ketika orang telah memasuki masa pensiun akan mengalami *post power syndrome*.

Post power syndrome adalah gejala-gejala pasca kekuasaan, hal ini diambil dari definisi syndrome yang artinya adalah kumpulan gejala dan power yang artinya adalah kekuasaan. Gejala ini pada umumnya terjadi pada orang-orang yang tadinya mempunyai kekuasaan atau memegang jabatan penting dikantornya, kemudian setelah tidak menjabat lagi muncul gejala-gejala kejiwaan atau emosi yang kurang stabil. Disamping itu gejala ini juga bisa disebabkan oleh masa krisis pra pensiunan, dimana seseorang yang semula mempunyai power atau kekuasaan semasa memegang jabatan penting, menjadi orang yang tidak penting lagi ketika pensiun dan harus berkumpul bersama masyarakat pada umumnya. Menurut Setiati (2006), orang yang paling takut menghadapi pensiun dan banyak memunculkan *syndrome* ini adalah para PNS yang dulunya

bekerja pada instansi pemerintahan. Betapa banyak PNS terutama yang dulunya mempunyai jabatan setelah habis masa tugasnya atau pensiun mengalami mental shock, yang ditandai dengan kurang kreativitas dan aktivitasnya pada saat menjelang masa pensiun.

Sejarah dan Kebijakan Pensiun PNS

Upaya pemerintah untuk memperhatikan kesejahteraan PNS melalui program pensiun pegawai dan keluarganya sebenarnya sudah ada sejak dulu. Pada masa kemerdekaan di tahun 1956, lahir Undang Undang Nomor 11 Tahun 1956 tentang Pembelanjaan Pensiun (UU Pembelanjaan Pensiun) yang mengamanatkan bahwa masalah pensiun pegawai dikelola oleh negara. Dalam Pasal 4 UU Pembelanjaan Pensiun tersebut diyatakan bahwa terhitung mulai tanggal 1 Januari 1951 negara akan membayar anggaran belanja pensiun-pensiun bekas pegawai negeri yang hingga sekarang dibayar dari salah satu dana yang dihapuskan. Adapun dana yang dihapuskan adalah dana-dana dan rekening-rekening pemerintah Hindia Belanda diantaranya dana pensiun PNS bangsa Eropa di Hindia Belanda, dan pensiun PNS Bumiputra di Hindia Belanda, dana Djanda dan Piatu PNS, dan dana pegawai dari dana-dana pensiun Hindia Belanda (Paper Seminar PT Taspen, 2004:4). Dengan dikeluarkan UU Pembelanjaan Pensiun ini, maka pensiun PNS dibiayai oleh negara yang dibebankan APBN, sedangkan iuran pensiun ditanggung oleh pemerintah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor: 29 Tahun 1954 Tentang Penanggungan Pajak Peralihan dan Pajak Upah Bagi Pegawai Negeri Oleh Negara (PP Penanggungan Pajak PNS).

Masalah pensiun mulai mendapat perhatian serius dari pemerintah pada tahun 1960, dengan diselenggarakannya konferensi kesejahteraan PNS yang dilaksanakan pada tanggal 25-26 Juli 1960 di Jakarta. Berdasarkan hasil konferensi tersebut, pada tanggal 25 Agustus 1960 dibentuk Sistem Jaminan Sosial (SJS) bagi PNS yang telah purna tugas berdasarkan SK menteri Pertama RI Nomor 338/MP/1960. Selain itu keputusan tersebut juga memuat tentang merencanakan dan melaksanakan pembentukan jaminan hari tua bagi PNS dan

keluarganya apabila PNS yang bersangkutan meninggal dunia. Adapun sistem jaminan sosial sekarang ini lebih dikenal dengan istilah program tabungan hari tua dan program pensiun serta program asuransi kesehatan. Namun demikian dalam setiap perkembangan banyak faktor dan kondisi yang selalu mempengaruhinya. Kondisi ini menyebabkan program jaminan sosial tidak berjalan secara mulus, walaupun berbagai Undang Undang dan peraturan lainnya telah diterbitkan oleh pemerintah.

Seperti halnya peraturan perundang undangan tentang masalah penyelenggaraan program tunjangan hari tua dan pensiun banyak diatur dalam beberapa peraturan yang berbeda. Untuk program tunjangan hari tua didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil (PP Asuransi Sosial PNS), sedangkan untuk program pensiun selain didasarkan pada PP Asuransi Sosial PNS juga didasarkan pada UU Pensiun PNS. Masalah dana pensiun diatur dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (UU Dana Pensiun) dan Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) yang ditekankan dalam Pasal 32 ayat 1, 2, dan 3. Banyaknya peraturan yang mengatur masalah pensiun, kadang menimbulkan berbagai benturan dalam implementasinya. Dampak dari kesalahan dalam menterjemahkan beberapa peraturan tersebut, memunculkan adanya berbagai pelanggaran atas berbagai peraturan tersebut.

Program dan Asas Pensiun

Sebagai aparatur negara, PNS dapat dinilai mempunyai potensi yang menentukan kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah dan pembangunan nasional. Untuk mendukung potensi ini perlu dibina dan dikembangkan tingkat kesejahteraannya. Kesejahteraan PNS termasuk antara lain meliputi aspek gaji, cuti, asuransi kesehatan, tabungan perumahan dan pensiunnya. Untuk mewujudkan salah satu aspek kesejahteraan PNS tersebut pemerintah telah menetapkan UU Pensiun PNS. Untuk menindak lanjuti UU Pensiun PNS tersebut,

pemerintah telah menetapkan kebijakan yang terkait dengan program pensiun yaitu antara lain menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS (PP Pemberhentian PNS), PP Asuransi Sosial PNS. Asuransi sosial menurut Peraturan Pemerintah ini meliputi dana pensiun dan tabungan hari tua, sedangkan pengertian pensiun dalam peraturan ini didefinisikan sebagai penghasilan yang diterima oleh penerima pensiun setiap bulan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada hakikatnya program pensiun merupakan program pembayaran tunai berkala (anuitas) berjangka panjang bahkan bisa sampai seumur hidup, hal ini dapat dimanfaatkan oleh dirinya maupun keluarganya antara lain dalam hal kondisi yang semakin lama semakin lemah, keadaan tidak dapat bekerja dalam jabatan apapun atau keluarga yang menjadi tanggungannya ditinggal meninggal dunia. *International Labour Organisation* (ILO) dalam konvensinya tahun 1967 membedakan 3 (tiga) jenis pensiun yaitu pensiun hari tua (*old - age pension*), pensiun cacat (*invalidity pension*) dan pensiun janda/duda serta pensiun yatim piatu (*survivors' pension*), yang ketiga jenis pensiun tersebut telah diberikan kepada PNS.

Pengelolaan peserta dan iuran dananya adalah merupakan salah satu program pensiun yang tidak menutup kemungkinan akan terus bertambah dan berkembang secara berkesinambungan sesuai harapan perkembangan usaha serta peningkatan pendapatan peserta. Perkembangan akan berjalan dengan baik apabila program pensiun tersebut ditopang dengan asas yang bermanfaat dan mudah dimengerti oleh para peserta pensiun. Oleh karena itu menurut Siagian (1993) perlu adanya atau diciptakannya suatu program pensiun dengan berlandaskan tiga asas, yaitu; kebersamaan, keadilan, dan kesederhanaan. Lebih lanjut menurut Siagian (1993) dengan adanya asas kebersamaan dimaksudkan agar para peserta dan pemberi kerja secara bersama-sama menghimpun dana berbentuk iuran peserta dan iuran pemberi kerja yang dilakukan secara berkala (idealnya bulanan). Dana ini nantinya akan digunakan untuk pembayaran dan cadangan sebagai manfaat pensiun kepada

peserta yang pensiun.

Asas keadilan dimaksudkan agar manfaat iuran yang selama ini dihimpun dapat dikelola bersama, artinya diketahui secara terbuka oleh para peserta. Keterbukaan dirasa penting karena menyangkut masalah tanggung jawab moral dan material terhadap para pensiunan. Sedangkan kesederhanaan dimaksudkan agar proses, peraturan, lembaga dibuat secara mudah, sederhana, indah, dan menarik (*simple but nice*) dengan prosedur yang tidak berbelit-belit. Asas ini dianggap sangat penting karena asas merupakan landasan pengarah bagi tercapainya suatu tujuan. Dengan tidak dipahami dan dimasyarakatannya ketiga asas ini, akan dapat menyebabkan kecenderungan peserta dapat dan mudah dirugikan.

Sifat dan Manfaat Pensiun

Salah satu kewajiban peserta program pensiun PNS sebagaimana yang diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1977 tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan, Pemotongan, Cara Penyetoran, Dan Besarnya Iuran-Iuran Yang Dipungut Dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara, Dan Penerima Pensiun (Keppres Perubahan Potongan PNS) jo PP Asuransi Sosial PNS adalah membayar iuran yang dipotong setiap bulan sebesar 4,75% (empat koma tujuhpulu lima persen) dari penghasilan dan ini merupakan salah satu sumber pendanaan program pensiun PNS. Sehubungan dengan sifat pensiun sebagai jaminan hari tua maka pensiun memberikan perlindungan penghasilan setelah menyelesaikan masabakti sebagai PNS, memberikan perlindungan keuangan bagi tanggungan PNS karena terjadinya kehilangan atau jaminan penghasilan akibat PNS meninggal dunia atau sebab lain, akan tetapi apabila PNS yang bersangkutan diberhentikan tanpa hak pensiun, maka akumulasi iuran yang telah disetorkan tiap bulannya tidak dikembalikan kepada peserta (PNS). Hal ini berbeda dengan sifat program Tabungan Hari Tua (THT). Untuk peserta program THT dalam hal peserta berhenti sebelum mencapai batas usia pensiun, akumulasi iuran ditambah dengan bunga diberikan kepada peserta.

Berdasarkan UU Pensiun PNS disebutkan bahwa sifat pensiun adalah sebagai jaminan hari tua dan penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah. Selanjutnya dalam penjelasan disebutkan bahwa pemberhentian dengan hormat merupakan syarat yang mutlak untuk mendapatkan hak pensiun, hal ini sesuai dengan sifatnya bahwa pensiun sebagai penghargaan atas jasa-jasa PNS selama bekerja dalam dinas pemerintah dan penting untuk membina dan memelihara kesetiaan pegawai terhadap negara dan haluan negara yang berdasarkan pancasila, maka tidaklah pada tempatnya untuk memberikan pensiun kepada pegawai yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri. Dengan kata lain walaupun persyaratan lainnya yaitu masa kerja dan usia telah memenuhi syarat dan sekalipun telah memenuhi kewajibannya sebagai peserta yaitu telah membayar iuran, maka persyaratan diberhentikan dengan hormat adalah mutlak.

Sedangkan manfaat pensiun PNS sebagaimana tertuang dalam UU Dana Pensiun, mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan manfaat pensiun adalah pembayaran berkala yang dibayarkan kepada peserta pada saat dan cara yang ditetapkan dalam peraturan dana pensiun, sedangkan dalam Pasal 1 ayat (4) PP Asuransi Sosial PNS dinyatakan bahwa pensiun adalah penghasilan yang diterima oleh pensiunan setiap bulannya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Beberapa jenis manfaat pensiun yang dikenal dalam UU Pensiun PNS setidaknya ada 4 jenis manfaat pensiun;

1. Manfaat Pensiun Normal (syarat Usia 50 (limapuluhan) Tahun dan Masa Kerja 20 (duapuluhan) Tahun)
2. Manfaat Pensiun Dipercepat (syarat Usia 50 (limapuluhan) Tahun dan Masa Kerja 10 (sepuluh) Tahun)
3. Manfaat Pensiun Cacat, (karena dinas syaratnya adalah PNS, bukan karena dinas syaratnya memiliki Masa Kerja 4 (empat) Tahun),
4. Manfaat Pensiun Ditunda (Syarat masa kerja 10 (sepuluh) Tahun usia belum mencapai 50 limapuluhan) Tahun).

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 UU Pensiun PNS tersebut dinyatakan bahwa besarnya pensiun pegawai sebulan adalah 2,5% (dua koma lima) persen dari dasar pensiun untuk tiap-tiap tahun masa kerja dengan ketentuan bahwa pensiun pegawai sebulan adalah sebanyak-banyaknya 75% (tujuhpuluhan lima persen) dan sekurang-kurangnya 40% (empat puluh persen) dari dasar pensiun serta tidak boleh kurang dari gaji pokok terendah menurut peraturan pemerintah tentang gaji dan pangkat yang berlaku bagi pegawai negeri yang bersangkutan. Sedangkan besarnya pensiun janda/duda sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UU Pensiun PNS adalah 36% (tigapuluhan enam persen) dari dasar pensiun dan tidak boleh kurang dari 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari gaji pokok terendah. Apabila PNS tewas, maka besarnya pensiun janda/duda adalah 72% (tujuhpuluhan dua persen) dari dasar pensiun dan tidak boleh kurang dari gaji pokok terendah dengan ketentuan apabila terdapat lebih dari seorang isteri yang berhak menerima pensiun janda maka besarnya bagian janda untuk masing-masing isteri dibagi rata antara isteri-isteri itu. Khusus bagi pegawai negeri yang belum memiliki keluarga tewas, maka bagian pensiunnya diberikan kepada orang tuanya sebesar 20% (duapuluhan persen) dari pensiun pokok tewas.

Sistem dan Sumber Dana Pensiun

Sistem pendanaan pensiun PNS sebagaimana selama ini diterapkan adalah sistem *pay as you go*, dimana pembayaran pensiun dipenuhi dari APBN saat pegawai memasuki masa pensiun, besarnya beban APBN sama dengan besar manfaat yang akan dibayarkan. Hanya ada satu sumber dana dan langsung digunakan untuk membayar manfaat sehingga tidak ada kesempatan untuk melakukan investasi. Adapun keuntungannya adalah tidak dibutuhkan dana awal yang harus ada pada saat dimulainya suatu dana pensiun dan jika terjadi kenaikan gaji pegawai tidak ada *Past Service Liability* (PSL). Sedangkan kelemahan pembayaran pensiun akan meningkat setiap tahun, sehingga anggaran untuk membayar pensiun akan semakin besar, bahkan pada saatnya dapat melebihi anggaran untuk membayar gaji pegawai.

Sebagai perbaikan akan ditawarkan sistem pendanaan pensiun PNS dengan sistem *fully funded* yaitu sistem pendanaan secara penuh yaitu suatu sistem pendanaan dimana besarnya dana yang dibutuhkan untuk pembayaran pensiun dimasa yang akan datang dipenuhi dengan cara diangsur selama pegawai masih aktif bekerja yang ditampung dalam suatu tempat, kemudian dikelola dan dikembangkan. Dalam sistem ini terdapat dua pendapatan operasi yaitu iuran pemberi kerja dan iuran pegawai, masuk kedalam kantung penampungan untuk menyimpan kelebihan pemasukan atas pengeluaran. Pendapatan investasi juga masuk kedalam kantung penampungan. Pembayaran manfaat yang menunjukkan besarnya pembayaran dan arus pengeluaran lain yang cukup potensial adalah biaya untuk pengelolaan dana pensiun. Sedangkan keunggulan sistem pendanaan penuh (*fully funded system*) pemberi kerja tidak dibebani biaya untuk pensiunan, karena biaya pensiun telah dipenuhi pada saat pegawai masih aktif. Adapun kelemahan adalah (a) pada saat pembentukan Dana Pensiun harus ada dana awal yang besar, (b) jika pemberi kerja menaikkan gaji pokok harus menyediakan dana lebih untuk membayar PSL, (c) besar manfaat pensiun tetap (tidak ada kenaikan).

Sistem pendanaan langsung (*pay as you go system*)

Istilah pendanaan langsung merujuk pada istilah *pay as you go* atau *current disbursement*. Metode ini adalah bahwa iuran pada program hanya bersumber dari pemerintah, saat pembayaran iuran bersamaan dengan saat pembayaran pensiun, besarnya iuran sama dengan pembayaran pensiun, dan sarana pembayaran bersamaan dengan pembayaran gaji PNS, dapat melalui media pembayaran yang sama atau berbeda dengan pembayaran gaji. 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). Merujuk pada sistem tersebut, maka sistem pendanaan program pensiun PNS yang sekarang berlaku termasuk kategori sistem pendanaan langsung.

Sistem pendanaan penuh (*fully funded system*)

Metode pendanaan penuh (*fully funded system*), dalam metode ini iuran dapat bersumber dari Pemerintah bersama PNS, iuran dijadwalkan mendahului pembayaran manfaat pensiun dan tabungan hari tua, iuran pemerintah terdiri dari iuran tetap (tahunan) berdasarkan 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 dan untuk memungkinkan pengembangan dana, pengelolaan program dipisahkan dari pengelolaan Pemerintah. Keuntungan metode ini antara lain bahwa beban pembayaran, pengelolaan pembayaran dan penerima pensiun dialokasikan terpisah dari beban anggaran pemerintah, beban pemerintah untuk pembayaran iuran dapat diprakirakan 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.

Dalam Pasal 2 UU Pensiun PNS dinyatakan bahwa pensiun pegawai, pensiun janda/duda dan tunjangan-tunjangan serta bantuan-bantuan diatas pensiun dibiayai sepenuhnya oleh negara menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu dana pensiun yang akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam Pasal 6 PP Asuransi Sosial PNS dinyatakan bahwa peserta wajib membayar iuran setiap

bulannya sebesar 8% (delapan persen) dari penghasilan sebulan tanpa tunjangan pangan, adapun peruntukannya ditentukan untuk pensiun 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) dari penghasilan. Sejalan dengan ketentuan pasal 7 huruf a PP Asuransi Sosial PNS tersebut Pemerintah tetap menanggung beban pembayaran sumbangan untuk iuran pensiun PNS yang besarnya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Kemudian PT. Taspen selaku pengelola dana pensiun dengan arahan investasi dari Pemerintah dalam hal ini Menteri Keuangan dapat menginvestasikan sebagian dana pensiun. Dalam Pasal 14 PP Asuransi Sosial PNS, terhadap penyelenggaraan program asuransi sosial tersebut negara memberikan jaminan dengan menyatakan bahwa perusahaan perseroan (persero) tersebut dalam Pasal 13 ayat (1) tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajibannya terhadap PNS berdasarkan peraturan ini, maka negara bertanggung jawab penuh untuk itu.

Seiring dengan adanya kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) keinginan untuk mereformasi sistem pensiun terasa lebih menguat. Menurut Agus Gunanjar perlu adanya reformasi sistem pensiun yang didorong oleh beberapa faktor antara lain:

1. Dalam perspektif keuangan negara sistem pensiun yang berlaku sekarang dianggap telah membebani keuangan negara, sebagaimana tercermin dari peningkatan alokasi APBN untuk dana pensiun yang meningkat setiap tahun. Apalagi jika diingat bahwa antara kurun 2010 sampai dengan 2014 jumlah pegawai yang pensiun akan bertambah sehingga beban APBN akan makin berat. Dalam konteks itu terdapat gagasan untuk mengubah skema pembayaran pensiun para PNS, dari *pay as you go* diganti dengan sistem *fully funded*. *Pay as you go* adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan *fully funded* adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai

pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Dana yang terkumpul akan dijadikan anggaran pensiun. Dengan *fully funded*, beban APBN untuk dana pensiun akan berkurang.

2. Dalam perspektif kesejahteraan pegawai, jumlah dana pensiun yang diterima dianggap memiliki *gap* yang cukup jauh dengan standar pendapatan yang biasa diterima saat masih menjadi pegawai. Saat pensiun standar kesejahteraan mereka justru menurun. Sebagaimana diketahui, perhitungan besarnya pensiun didasarkan pada gaji pokok, sementara pada saat masih aktif menjadi pegawai mereka juga menerima berbagai tunjangan yang jumlahnya lebih besar dari gaji pokok. Ini berarti sistem pensiun yang dipilih harus juga diikuti dengan perbaikan pada sistem dan struktur penggajian pegawai.
3. Dalam perspektif politik, reformasi sistem pensiun dimungkinkan karena adanya dukungan dari sejumlah pihak yang memang penting untuk diwadahi dalam suatu kebijakan yang reformis. Politik adalah soal kebijakan, sejauh mana kebijakan itu mampu menyelesaikan masalah yang ada sekaligus menyelesaikan tarik menarik kepentingan di sekitar isu ini diantara berbagai *stakeholders*. Meskipun wacana tentang reformasi sistem pensiun ini terus bergulir, namun hal ini bukan berarti proses politiknya akan berjalan sederhana.

Dari berbagai perspektif yang ada bila tinjau ulang, maka akan terlihat berbagai perbedaan itu, atau setidaknya masih menyimpan sesuatu yang masih samar-samar. Dengan sistem *fully funded* bisa menjembatani gap kesejahteraan bagi pegawai antara sebelum dan sesudah pensiun apabila masalah ini tidak terpecahkan tentu perubahan sistem ini tidak terlalu penting bagi pegawai itu sendiri. Bagi negara mungkin memberi keuntungan karena dapat mengurangi beban APBN. Terdapat logika pertanyaan terhadap penerapan sistem *fully funded*, seperti kapan sistem ini bisa atau mulai dapat diterapkan, apakah semua pegawai dengan masa kerja yang berbeda-beda itu bisa diikutsertakan dalam sistem yang

baru ini. Secara sederhana, *fully funded* tentu memerlukan syarat minimal masa kerja agar iuran yang disetor pegawai bisa memberi manfaat pensiun yang nyata. Kemudian bagaimana perlakuan terhadap para pegawai yang sudah mendekati usia pensiun dengan sistem yang baru ini, jika sekiranya tidak semua pegawai bisa diikutsertakan dalam sistem yang baru ini berarti untuk beberapa saat akan berlaku dua sistem pensiun. Bagaimana pengaturan masa transisi ini, karena di satu sisi ada sistem pensiun *pay as you go*, pada sisi lain ada *fully funded*.

Simulasi terhadap sistem yang baru ini harus terus menerus diuji coba sebelum akhirnya benar-benar diterapkan, dimaksudnya agar penerapan sistem yang baru *fully funded* menjadi layak diterapkan dan tidak menimbulkan keguncangan. Pada sisi lain juga perlu diingat, penerapan *fully funded* menuntut adanya lembaga pengelola dana pensiun yang lebih kuat, kredibel, transparan dan profesional. Pengumpulan dana pensiun pegawai yang berasal dari iuran pegawai dan pemerintah bisa dikelola secara lebih baik, misalnya dipadukan dengan kemungkinan pengembangan dananya melalui investasi. Maksudnya agar dana yang ada bisa tumbuh dan berkembang secara signifikan untuk kesejahteraan para pensiun itu sendiri. Hanya saja pemanfaatan peluang investasi itu memerlukan kejelian, kejernihan, ketelitian, ketepatan, insting dan visi bisnis yang kuat dan meyakinkan. Jika keliru dalam berinvestasi tentu akan menimbulkan persoalan tersendiri yang tidak ringan.

Hal yang perlu menjadi catatan masalahnya, apakah lembaga yang ada sekarang cukup memiliki kemampuan dan layak untuk menjalankan visi semacam itu. Jika lembaga ini tidak layak, maka perlu ada sentuhan perubahan pada lembaga ini, misalnya perubahan badan hukumnya, personalianya, visi dan misinya, atau bahkan bisa saja dibutuhkan lembaga baru yang sangat berbeda dengan lembaga yang sudah ada saat ini. Disinilah titik konflik kepentingan bisa muncul berupa konflik kelembagaan. Jika aspek kelembagaan ini tidak ikut dibenahi, mungkin saja reformasi sistem pensiun tidak bisa berjalan optimal. Kemudian jika ditarik lebih jauh lagi, tentang bagaimana menempatkan reformasi

sistem pensiun bagi PNS ini dalam konteks penerapan Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) yang menempatkan pensiun sebagai salah satu subsistem SJSN, di samping program jaminan hari tua, jaminan kesehatan, jaminan keselamatan kerja dan jaminan kematian. Menurut Undang-Undang SJSN, terdapat empat persero yang ada saat ini yaitu PT. Jamsostek, PT. Taspen, PT. Asabri dan PT. Askes secara bersama-sama akan menjadi administrator BPJS (Badan Penyelenggara Jaminan Sosial) dari program SJSN.

Pengelolaan dan Lembaga Pensiun

Badan penyelenggara yang mengelola dana pensiun PNS saat ini adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang berbentuk Perusahaan Perseroan dan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Pensiun Dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (PP-BUMN), Perusahaan Perseroan yang dimaksud adalah PT. Taspen (Persero), tujuan dan lapangan usahanya adalah menyelenggarakan asuransi sosial termasuk asuransi dana pensiun dan tabungan hari tua bagi PNS. Penyelenggaraan program pensiun PNS oleh PT. Taspen berbeda dengan penyelenggaraan program tabungan hari tua PNS. Dalam program tabungan hari tua PNS pembayaran iuran PNS seluruhnya dikumpulkan melalui PT. Taspen dan pembayaran manfaat sepenuhnya dibebankan kepada perusahaan dimaksud. Dalam program pensiun hal ini sepenuhnya tidak berlaku. PT. Taspen saat ini hanyalah sebagai administrator pensiun sedangkan pemerintah bertindak sebagai regulator. Sebagai administrator PT. Taspen saat ini memberikan kontribusi sebesar 25% (duapuluhan lima persen) dari pensiun PNS sedangkan 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari pensiun dibebankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (surat Direksi PT. Taspen (Persero) Nomor SRT-375/DIR/092001 tanggal 28 September 2001).

Sejak tanggal 20 April 1992 pemerintah telah mengundangkan ketentuan-ketentuan yang berkenan dengan masalah dana pensiun yakni UU Dana Pensiun. Dalam Undang Undang

ini yang dimaksud dengan 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. Dari keterangan tersebut diatas 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 Dana Pensiun 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.

PENUTUP

Perbaikan sistem pensiun PNS yang segera dilaksanakan adalah mengganti *pay as you go system* dengan menerapkan *fully funded system*. Sistem pensiun PNS *pay as you go* dimana pembayaran pensiun dipenuhi dari APBN saat pegawai memasuki masa pensiun telah membebani APBN. Disamping itu pembayaran pensiun akan meningkat setiap tahun, sehingga anggaran untuk membayar pensiun akan semakin besar, bahkan pada saatnya dapat melebihi anggaran untuk membayar gaji pegawai. Sebagai perbaikan sistem pendanaan pensiun PNS perlu menerapkan sistem *fully funded* yaitu sistem pendanaan secara penuh yaitu besarnya dana yang dibutuhkan untuk pembayaran pensiun dimasa yang akan datang dipenuhi dengan cara diangsur selama pegawai masih aktif bekerja yang ditampung dalam suatu tempat, kemudian dikelola dan dikembangkan. Dalam sistem ini terdapat dua pendapatan operasi yaitu dari iuran pegawai (PNS) dan iuran pemberi kerja (pemerintah) yang masuk kedalam kantong penampungan untuk menyimpan kelebihan pemasukan atas pengeluaran Pensiun PNS. Pembayaran manfaat yang menunjukkan besarnya pembayaran dan arus pengeluaran lain yang cukup potensial adalah biaya untuk pengelolaan dana pensiun. Keunggulan sistem

pendanaan penuh (*fully funded system*) pemberi kerja tidak dibebani biaya untuk pensiunan, karena biaya pensiun telah dipenuhi pada saat pegawai masih aktif.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifianto, Alex. 2004. *Paper Reformasi Sistem jaminan Sosial Di Indonesia: Sebuah Analisis Atas Rancangan Undang Undang JaminanSosial Nasional (RUU Jamsosnas)*. Jakarta: Lembaga Penelitian SEMERU
- Ermanza. 2014. *Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil*, dalam makalah Seminar BKN 21 Mei 2014.
- Flippo, Edwin. B. 1984. *Manajemen Personalia*: Edisi Ke-6 Jilid 2. Jakarta: Erlangga
- Mokhsen, Nuraida; Layanan Publik, Edisi 6/ Tahun II/Peb-Mar/2005
- Setiati, Eni; dkk. 2006. *Ketika Pensiun Tiba: Seni Menikmati Masa Pensiun*. Jakarta: Wijawiyata Media Utama
- Sirait, Justine. T. 2006. *Memahami Aspek Aspek Pengelolaan Sumber Daya Manusia Dalam Organisasi*. Jakarta: PT Grasindo
- Subiyanto, Achmad. 2005. *Reformasi Kesejahteraan Aparatur Negara*. Makalah Seminar Tentang Pensiun PNS di DPP KORPRI, Jakarta: 1 Juni 2005
- Laporan Kemitraan Partnership dengan Direktorat Gaji dan Kesejahteraan PNS BKN. 2006. *Reformasi Sistem Pensiun PNS*. Jakarta: BKN
- Paper Seminar. 2004. *Sistem Pensiun PNS*, PT Taspen,
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
- _____, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok Pokok Kepegawaian
- _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun
- _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang *Asuransi Sosial Pegawai Negeri*

_____, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1963 tentang *Pendirian Perusahaan Negara Dana Tabungan Dan Asuransi Pegawai Negeri*

Sinar Harapan; 29 Agustus 2003

Suara Merdeka; 25 Agustus 2007

www.media_indonesia.com-2014

<http://finance.detik.com/read/2012/12/13/174830/2117962/4/sistem-uang-pensiun-pns-bakal-diubah-mulai-2014>, diakses tanggal 2 Oktober 2014

<http://www.jamsosindonesia.com/cetak/printout/376-2014>, diakses tanggal 2 Oktober 2014

http://www.Prasojo; www.media_indonesia.com/2014, diakses tanggal 2 Oktober 2014

<http://agun-gunandjarsudarsa.com/2014,> diakses tanggal 2 Oktober 2014

KEBIJAKAN PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL (PNS) DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK

CIVIL SERVANT PENSION'S POLICY IN POLITICAL ECONOMY PERSPECTIVE

Agus Nugraha

FISIP Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah Jakarta
Jl. Ir. H. Juanda No.95 Ciputat Jakarta Selatan
e-mail: agusan87@yahoo.com

(Diterima 30 September 2014, Direvisi Pertama 2 Oktober 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Pemerintah berencana untuk mengubah sistem pensiun PNS dari *pay as you go* ke *fully funded*, demi mengurangi beban APBN. Namun rencana kebijakan yang sudah lama diwacanakan tersebut, sampai saat ini belum juga dilakukan, sehingga beban APBN untuk membayar pensiun dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Dari perspektif ekonomi politik, lambatnya pemerintah mengambil keputusan untuk mengubah sistem pensiun sangatlah dimaklumi. Dari sisi ekonomi politik kelembagaan, pemberlakuan sistem *fully funded* untuk mengurangi beban negara, berarti naiknya beban iuran pensiun PNS. Sementara dibenak para pembuat kebijakan, masih melekat nilai penghargaan dan penghormatan terhadap para PNS yang telah mengabdi untuk bangsa dan negara, sehingga rasanya tidak tega untuk menambah beban iuran tersebut. Begitu pula dari pendekatan pilihan publik, tidak bisa dihindari adanya konflik kepentingan antara pemerintah sebagai pembuat kebijakan dan juga sebagai calon penerima pensiun. Tentu, para pejabat pemerintah sebagai mahluk pribadi memiliki kepentingan untuk menghindari penambahan beban bagi dirinya. Untuk itu, agar keputusan perubahan sistem pensiun dapat dilakukan, maka diperlukan pembuat kebijakan yang keluar dari belenggu nilai balas jasa serta mampu meletakkan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadinya.

Kata Kunci: pensiun PNS, ekonomi politik

Abstract

The Government plans to change the civil servants pension system from pay as you go to a fully funded, this to reduce the burden of the State Budget. Yet, the policy that has been planned long, has not been conducted until now, therefore the state budget burden to pay a pension from year to year continues to increase. From the political economy perspective, the delay from the government in making a decision to change the pension system can be understood. From the institutional political economy point of view, the implementation of fully funded system to reduce the country's burden means increasing the burden of civil servant in paying the pension plan premiums. While in the mind of policy makers, there is still a paradigm attached about respect value to the civil servants who have served to the nation therefore they do not have hearts to burden them with the pension premium. So did from the public choice approach, a conflict of interest between the Government as a policy makers as well as potential recipients cannot be avoided. And of course, government officials has a personal interest to avoid additional burden for themselves. Therefore, to fasten the changing in the pension system, neutral policy makers who are able to put the national interest above his interests are needed.

Key words: civil service pension, political economy

PENDAHULUAN

Perubahan sistem pengelolaan pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) telah lama diwacanakan. Setidaknya sejak tahun 2007, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Taufiq Effendi telah menyampaikan perlunya mengubah sistem pengelolaan pensiun ke arah yang lebih efektif dan efisien, sekaligus menekan pengeluaran negara. Jika sistem yang berlaku selama ini tidak diubah, Kementerian

Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) memprediksi pada tahun 2025 ada tambahan 2,7 (dua koma tujuh) juta PNS yang pensiun dan menciptakan beban anggaran sekitar Rp. 165 (seratus enampuluh lima) triliun.

Perubahan sistem pensiun tersebut, juga diwacanakan oleh Menpan berikutnya Azwar Abubakar yang menjelaskan bahwa pemerintah tengah menggodok rencana perubahan sistem pembayaran pensiun untuk mengurangi beban

APBN. Saat ini, berlaku sistem *pay as you go* yakni pendanaan pensiun dibiayai langsung oleh negara melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. namun, pemerintah sedang merencanakan sebuah sistem baru yakni *fully funded*. Dalam sistem baru ini, pembayaran pensiun bersumber dari iuran bulanan, yang dilakukan bersama-sama antara PNS dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Apalagi saat ini telah ada sistem remunerasi dan sertifikasi, sehingga besaran pemotongan gaji PNS untuk membayar iuran pensiun bisa lebih besar. Dana yang terkumpul kemudian akan dijadikan anggaran pensiun. Dengan sistem baru ini, PNS akan bebas menentukan sendiri jumlah dana pensiun yang ingin dia terima. Berapa yang akan didapat nanti bergantung pada berapa yang ditabung.

Tidak bisa dihindari, beban negara untuk membayar pensiun PNS, anggota TNI dan Polri terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahunnya. Pada tahun 2010, pemerintah telah mengalokasikan anggaran Rp 50,9 (limapuluhan koma sembilan) triliun, kemudian meningkat menjadi Rp 59,6 (limapuluhan sembilan koma enam) triliun di tahun 2011 dan Rp 66,5 (enampuluhan enam koma lima) triliun di tahun 2012. Begitu pula pada tahun 2013 terus meningkat menjadi Rp 74,3 (tujuhpuluhan empat koma tiga) triliun, 2014 menjadi Rp. 85,7 (delapanpuluhan lima koma tujuh) triliun dan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2015 menjadi 92,4 (sembilanpuluhan dua koma empat) triliun. Beberapa penyebab meningkatnya alokasi anggaran tersebut karena meningkatnya jumlah pegawai negeri yang mencapai batas usia pensiun, meningkatnya gaji pokok pegawai negeri, meningkatnya pensiun pokok pegawai negeri, serta adanya pembayaran Dana Kehormatan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2008 tentang Dana Kehormatan Veteran Republik Indonesia (PP Dana Kehormatan Veteran RI).

Selama ini, gaji PNS dipotong setiap bulannya 10 % sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1977 tentang Perubahan Dan Tambahan Atas Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 56 Tahun 1974 Tentang Pembagian, Penggunaan, Cara

Pemotongan, Penyetoran, Dan Besarnya Iuran-Iuran Yang Dipungut Dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara, Dan Penerima Pensiu (Keppres Potongan PNS) dengan rincian 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) untuk iuran dana pensiun, 2% (dua persen) untuk iuran asuransi kesehatan (Askes) dan 3,25% (tiga koma dua lima persen) untuk iuran tabungan hari tua dan perumahan. Besarnya iuran dana pensiun dan tabungan hari tua dengan jumlah yang sama dipertegas lagi dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1981 Tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2013 (PP Asuransi PNS). Namun Pasal 6 yang menetapkan iuran setiap bulan sebesar 8% (delapan persen) dengan rincian 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) untuk iuran dana pensiun dan 3,25% (tiga koma duapuluhanlima persen) untuk iuran tabungan hari tua dari gaji PNS, tidak mengalami perubahan.

Dengan tidak adanya peningkatan iuran dana pensiun PNS, tentu beban anggaran negara yang terus mebengkak. Kondisi tersebut, harus segera diselesaikan melalui perubahan sistem pensiun seperti yang telah direncanakan pemerintah. Yang menjadi pertanyaan kenapa pemerintah begitu sulit membuat keputusan untuk mulai sistem pensiun baru yang lebih meringankan APBN? Padahal sistem pensiun *fully funded* telah lama diwacanakan, setidaknya sejak Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Pertama. Namun sampai akhir masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu Jilid Kedua, sistem baru tersebut belum juga dimulai. Dengan kata lain, mengapa sudah sejak tahun 2007 disadari pentingnya perubahan sistem pembayaran pensiun PNS demi mengurangi beban negara, akan tetapi sampai saat ini tahun 2014 perubahan sistem tersebut tidak kunjung dimulai? Sehingga pada RAPBN 2015, pemerintah harus kembali menganggarkan pembayaran pensiun PNS, TNI dan Polri, dengan jumlah sebesar 92,4 (sembilanpuluhan dua koma empat) triliun, meningkat 6,7 (enam koma tujuh) triliun dibanding tahun 2014. Kondisi tersebut tentu membuat sempitnya ruang fiskal bagi pemerintahan baru Joko Widodo-Yusuf Kala,

yang dalam kampanyenya menjanjikan program-program pro-rakyat, diantaranya Indonesia Pintar, Indonesia Sehat dan Tol Laut. Sulit, alot dan lambatnya pemerintah membuat keputusan dalam melakukan perubahan sistem pensiun PNS, diduga karena adanya sejumlah faktor yang turut mempengaruhi. Untuk itu, penelitian ini mencoba untuk menganalisa permasalahan pensiun PNS ditinjau dari perspektif ekonomi politik. Perspektif ini dipilih, karena ekonomi politik memiliki cara pandang yang mendasar dan komprehensif terhadap suatu persoalan. Karakter ini sangat tepat digunakan untuk membantu kebijakan publik, dalam memberikan analisis yang mendalam, lengkap dan menyeluruh. Sehingga pada gilirannya akan diperoleh suatu kebijakan yang tepat dan efektif, guna memberikan manfaat yang terbaik bagi masyarakat, bangsa dan negara. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pendekatan secara deskriptif.

PEMBAHASAN

Kebijakan Pensiun PNS

Murut Dye (dalam Islamy, 1997) kebijakan publik merupakan tindakan yang dipilih pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government choose to do or not to do*). Dari pengertian singkat tersebut menunjukkan bahwa segala tindakan pemerintah melalui para pejabatnya dalam bentuk apapun, sesungguhnya merupakan kebijakan publik. Beragam bentuk tindakan pemerintah pada hakekatnya merupakan perwujudan amanat rakyat sebagai pemilik kedaulatan yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar (UUD) dan Undang-Undang (UU).

Tindakan yang harus diambil pemerintah terkait dengan pensiun PNS, ditegaskan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) Pasal 91 Ayat 3 bahwa jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Dengan demikian, karena jaminan pensiun tersebut merupakan hak PNS, maka tentu

pemberiannya menjadi kewajiban pemerintah yang diharuskan UU. Sumber pendanaan untuk menunaikan kewajiban pemberian pensiun kepada PNS tersebut, diatur pada Ayat 5 yang menyatakan: "sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan". Bagaimana formulasi pengelolaan dana pensiun tersebut, berapa prosen porsi iuran PNS dan porsi pemerintah, serta apakah diberikan sekaligus dalam bentuk pesangon atau tetap diberikan rutin setiap bulan, itu semua akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (ayat 6).

Mengingat Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang pengelolaan program jaminan pensiun sampai saat ini belum diterbitkan, maka kebijakan pensiun yang selama ini berlaku tetap berjalan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS). Hal ini juga ditegaskan Kementerian Keuangan bahwa sampai saat ini pengaturan pensiun PNS masih mengacu kepada UU Pensiun PNS, sehingga belum berlaku pembayaran manfaat pensiun PNS secara sekaligus.

Kebijakan pensiun PNS dalam UU Pensiun PNS tersebut secara jelas diatur bahwa pensiun pegawai dan pensiun janda/duda diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah (pasal 1). Hak pensiun tersebut diberikan dalam bentuk gaji atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (pasal 2). Besarnya gaji pensiun pagawai per bulan adalah 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari gaji pokok dan tidak boleh kurang dari gaji pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah tentang gaji dan pangkat yang berlaku bagi pegawai negeri yang bersangkutan (pasal 11).

Model pensiun yang dianut tersebut biasa dikenal dengan istilah sistem *pay as you go*. Dalam sistem ini, sebetulnya ketika PNS masih aktif bekerja dipungut iuran pensiun sebesar 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) dari gaji. Namun jika iuran pensiun tersebut dijumlahkan, ternyata tidak mencukupi untuk membayar uang pensiun bulanan sebesar 75%

(tujuhpulu lima persen) dari gaji pokok. Untuk itu, pemerintah melalui APBN menutupi kekurangan dana pensiun tersebut. Mengingat gaji pokok PNS terus mengalami peningkatan, maka otomatis uang pensiun pun mengalami peningkatan pula. Sehingga tidak bisa dihindari dana APBN untuk membayar pensiun dari tahun ke tahun terus mengalami penigkatan. Kondisi inilah yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan sistem pensiun ke *fully funded*. Yakni sistem yang menekankan pada iuran bulanan untuk menghimpun dana pensiun, semakin besar iurannya tentu semakin besar pensiunnya. Kalau kebijakan pemberlakuan sistem baru ini dimaksudkan untuk meringankan APBN, maka konsekuensinya porsi iuran bulanan PNS harus ditingkatkan dan iuran yang disubsidi pemerintah dibatasi. Selain itu pembayaran pensiunnya harus sekaligus, untuk menghindari kenaikan gaji pokok PNS yang setiap tahunnya terus meningkat.

Agar kebijakan yang diambil pemerintah benar-benar berdaya guna dan berhasil demi kesejahteraan masyarakat, kemajuan bangsa dan kekuatan negara, maka dalam mendesain dan mengimplementasikannya perlu bantuan ekonomi politik. Hal ini dimaksudkan untuk memahami secara komprehensif keterkaitan antara berbagai aspek, proses dan institusi politik dengan kegiatan ekonomi, seperti produksi, investasi, pembentukan harga, perdagangan, konsumsi dan sebagainya. Penelusuran yang mendalam dapat dicermati dari format dan pola hubungan antara swasta, masyarakat, organisasi buruh, partai politik, pemerintah, lembaga konsumen dan sebagainya. Sehingga menurut Deliarnov (2006) hal tersebut bisa ditelaah, siapa mendapatkan apa, siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan, serta apa dampaknya secara luas bagi masyarakat.

Pengertian dan Kerangka Analisis Ekonomi Politik

Sangat sulit menyusun definisi yang baku tentang apa yang dimaksud dengan ekonomi politik. Hal tersebut karena begitu banyaknya ragam pandangan dalam mengartikan ekonomi politik. Whynes (1984), editor buku '*What is Political Economy?*', menyatakan bahwa ekonomi

politik saat ini nampaknya memiliki beragam perspektif. Dari lebih 50 (limapuluhan) tulisan yang telah disurvei dengan judul awal "*Political Economy of...*", menampilkan pengertian yang berbeda-beda. Bahkan ada kecenderungan, setiap penulis memiliki pengertian sendiri-sendiri. Sehingga bagi Whynes (1984), tidak terlalu penting memperdebatkan beragam pengertian dari ekonomi politik, ataupun mencari definisi yang bisa merangkum atau mempertemukan perbedaan-perbedaan tersebut. Yang terpenting harus disadari adalah bahwa telah terjadi krisis dalam teori ekonomi ortodoks yang lebih berorientasi pada kalkulasi ekonomi semata yang bersifat matematis, dalam memecahkan beragam permasalahan ekonomi. Kondisi tersebut menimbulkan ketidakpuasan, yang kemudian mencari bentuk serta metode analisis yang lebih komprehensif dengan melibatkan berbagai disiplin ilmu lainnya, dan itulah ekonomi politik.

Dalam pandangan Sudarsono (1980), ekonomi politik sebagai suatu pendekatan, merupakan sintesa yang memadukan ilmu politik dan ilmu ekonomi ke dalam suatu kerangka analisis yang lebih menyeluruh (*comprehensive*). Ini merupakan suatu usaha untuk memadukan antara rasionalisme ekonomi dengan kelayakan politik. Istilah ekonomi politik juga kadangkala digunakan dengan maksud yang berlainan dan lebih sempit atau terbatas yaitu dengan merujuk hanya kepada persoalan fiskal atau persoalan kebijakan dasar ekonomi oleh pihak pemerintah. Dengan itu, jelas bahwa unsur ekonomi dan unsur politik tidak dapat dipisahkan.

Pada masa sekarang ini, ekonomi politik telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dengan cakupan yang sangat luas. Deliarnov (2006) memaparkan bahwa ekonomi politik telah mengalami evolusi, yang secara pokok meliputi ekonomi politik liberal klasik, ekonomi politik sosialisme (marxisme), neoklasik, strukturalisme, kelembagaan, ekonomi politik baru, neoliberalisme, dan ekonomi politik globalisasi. Dengan demikian nampak jelas bahwa ekonomi politik merupakan bidang yang sangat luas dan kompleks. Ekonomi politik bukan saja mencakup aspek ekonomi dan politik,

tetapi juga sosiologi, antropologi, sejarah dan ilmu-ilmu lainnya.

Pada dasarnya ekonomi politik menurut Deliarnov (2006) merupakan kajian yang komprehensif, membahas banyak aspek dan bersifat interdisipliner dalam arti tidak hanya memadukan ilmu ekonomi dan politik tetapi juga bidang ilmu lainnya seperti ilmu sosial, budaya, hukum dan psikologi. Cara pandang ekonomi politik yang luas tersebut, diharapkan mampu membantu para pembuat kebijakan publik dalam mengatasi berbagai persoalan yang pelik, rumit dan kompleks. Dalam menelaah kebijakan publik pensiun PNS ada dua pendekatan ekonomi politik yang relevan digunakan :

1. Ekonomi Politik Kelembagaan

Pendekatan ini didasarkan pada suatu kondisi empirik bahwa sebagian besar permasalahan ekonomi maupun politik justru penyebabnya berada di luar bidang ekonomi dan politik itu sendiri. Yakni adanya kelembagaan yang mengarahkan proses kerja suatu perekonomian maupun proses-proses politik. Berbeda dengan ilmu ekonomi murni yang hanya fokus pada persoalan ekonomi semata, ekonomi politik kelembagaan, berusaha mengamati hal-hal yang telah terjadi, sekaligus berusaha menjelaskan mengapa dan bagaimana perihal tersebut terjadi. Disinilah kelembagaan sebagai aransemen berdasarkan konsensus atau pola tingkah laku, nilai dan norma atau konvensi yang telah disepakati bersama memberi arah tindakan kepada individu atau kelompok dalam menentukan pilihannya. Dengan demikian menurut Deliarnov (2006) perlu dianalisis motivasi para aktor dari aspek-aspek non-ekonomi, seperti aspek sosial, politik, budaya, agama dan psikologi. Dalam pandangan Veblen, kelembagaan merupakan norma-norma yang membentuk perilaku masyarakat baik dalam mengkonsumsi maupun berproduksi. Manusia tidak hanya makhluk rasional tapi juga makhluk emosional yang memiliki perasaan, selera, nilai, dan budaya. Sebagai contoh, menurut teori hukum permintaan jika harga turun maka semakin banyak orang yang membelinya. Padahal dalam prakteknya,

ada orang yang tidak rasional dimana tertarik membeli sesuatu bukan karena harganya murah tetapi justru karena mahalnya. Pendekatan kelembagaan juga dikembangkan dalam bidang sosiologi oleh tokoh-tokoh seperti Max Weber, Joseph Schumpeter dan Gunnar Myrdal. Ketiganya menurut Deliarnov (2006) lebih menekankan pentingnya peran wirausaha dalam industrialisasi dan pembangunan.

Dengan demikian, ekonomi politik kelembagaan lebih memandang para pembuat kebijakan sebagai sosok manusia yang tidak selalu mampu bertindak rasional, karena kuatnya pengaruh cita, rasa, selera, budaya, norma, lingkungan, nilai dan keyakinan. Hal-hal yang tidak rasional tersebut telah tumbuh mengakar dan bahkan sudah melembaga, sehingga membelenggu para pengambil keputusan untuk bertindak cepat sesuai dengan pilihan-pilihan yang telah dikalkulasi secara rasional.

2. Teori Pilihan Publik

Berbeda dengan ekonomi politik kelembagaan yang melihat para pembuat kebijakan sering bertindak tidak rasional, maka teori pilihan publik justru memandangnya sebagai sosok yang sangat rasional. Pertimbangan rasionalnya berdasarkan pada kepentingan pribadi untuk memaksimalkan peluang-peluang yang mungkin diperoleh dari suatu pemilihan. Premis dasar teori pilihan publik adalah bahwa para pengambil kebijakan publik dan bisnis bertindak dengan cara yang sama yakni berlandaskan pada kepentingan pribadi. Motivasi para politisi untuk memaksimalkan kesempatan dari suatu pemilihan (*vote maximizers*), sama dengan motivasi para pengusaha untuk meraih laba maksimal (*profit maximizers*). Dalam prakteknya, para pembuat keputusan politik juga harus membuat keputusan *private* dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan kata lain menurut Deliarnov (2006), orang yang membeli barang-barang keperluan sehari-hari (konsumen) adalah juga orang yang memilih dalam suatu pemilihan. Dalam model ini, politik tidak dipandang sebagai arena memperebutkan kekuasaan

melainkan sebagai permainan yang memungkinkan terjadinya pertukaran sumber daya diantara para pihak dalam aturan main yang berlaku dengan tujuan memenangkan pertandingan. Pendekatan ini memperluas analisis transaksi pasar yang didalamnya ada produsen, penjual dan pembeli kedalam sektor publik termasuk politik. Sehingga bisa dianalogikan pemerintah adalah produsen, birokrasi bertindak sebagai penjual, dan masyarakat sebagai konsumen, yang hubungannya bersifat transaksional. Dalam konteks ini menurut Deliarnov (2006), teori pilihan publik tidak mengingkari adanya kepentingan kolektif dan tindakan kolektif, namun hal tersebut pada dasarnya merupakan akumulasi kepentingan individu. Teori pilihan publik memberikan perspektif baru dalam menelaah kebijakan publik sebagai suatu proses politik. Sehingga adu kekuatan dalam drama kekuasaan politik yang nampak menyeramkan, dipandang dengan cara yang lebih lembut, sebagai tawar-menawar harga dalam transaksi bisnis. Ungkapan demi kepentingan rakyat, bangsa dan negara yang disampaikan oleh para pembuat kebijakan, pada dasarnya adalah untuk kepentingan dirinya sendiri.

Dari uraian singkat tentang ekonomi politik kelembagaan dan teori pilihan publik, keduanya relevan untuk dijadikan kerangka analisis dalam mengidentifikasi dan menelaah permasalahan yang terkait dengan kebijakan pensiun PNS.

Analisis ekonomi politik dalam kebijakan pensiun PNS, dapat terbagi menjadi:

1. Analisis Ekonomi Politik Kelembagaan

Permasalahan yang terkait dengan kebijakan pensiun PNS adalah sistem *pay as you go* yang berlaku selama ini, dirasa sangat memberatkan keuangan negara. Untuk itu, pemerintah sedang merancang kebijakan baru untuk memberlakukan sistem pensiun *fully funded*. Konsekuensi kebijakan baru tersebut adalah harus dibuatnya formulasi baru berapa persen porsi iuran pegawai dan berapa persen porsi pemerintah. Selama ini iuran pensiun PNS adalah sebesar 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) dari penghasilan setiap bulannya, sisanya

ditanggung pemerintah melalui APBN. Kalau tujuan dari kebijakan pensiun baru tersebut untuk meringankan beban negara, maka tentu implikasinya harus meningkatkan iuran pensiun PNS. Disinilah dilema yang dihadapi pemerintah, seperti pisau bermata dua. Kalau iuran pensiun PNS dinaikkan, tentu akan mengundang protes jutaan PNS yang akan mengganggu jalannya pemerintahan. Sebaliknya, jika tidak dinaikkan keuangan negara akan terus terkuras dan membatasi program-program populis lainnya. Sebagai negarawan, pengambil kebijakan idealnya harus memprioritaskan penyelamatan negara, apapun resikonya. Sehingga tidak perlu ragu dan bertindak cepat untuk mengambil keputusan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Namun faktanya, sudah 10 (sepuluh) tahun atau bahkan 2 (dua) periode pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono memiliki wacana pemberlakukan sistem pensiun *fully funded* digulirkan, sampai saat ini masih belum juga dimulai. Persoalan tersebut akan coba di telaah dari perspektif ekonomi politik, khususnya ekonomi politik kelembagaan. Pendekatan ini menekankan pada wujudnya nilai, kebiasaan, norma dan konvensi yang melembaga, sehingga membentuk pola tindakan yang akan dipilih seseorang atau sekelompok dalam mengambil keputusan. Dengan pandangan tersebut, dapatlah dimengerti kalau perilaku birokrat atau pemerintah memiliki pola yang hampir seragam, walaupun para pejabatnya setiap saat datang silih berganti, apakah karena mutasi, promosi atau pensiun.

Lambatnya perubahan sistem pensiun ke arah yang lebih meringankan APBN dan secara otomatis meningkatkan iuran bulanan PNS yang masih aktif bekerja, nampaknya ada sejumlah nilai yang melekat dan bahkan membelenggu pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Nilai yang dirasa sudah melembaga diantaranya adalah bahwa PNS itu pahlawan yang telah berjasa pada bangsa dan negara. UU Pensiun PNS menyebut pensiun diberikan sebagai penghargaan atas jasa-jasa PNS yang selama bertahun-

tahun bekerja pada instansi pemerintah. Begitu pula UU-ASN menyatakan pensiun PNS sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS.

Nilai pengabdian yang melekat pada PNS relevan pada masa awal kemerdekaan sampai dengan masa Orde Baru, karena pada masa tersebut gaji PNS sangat kecil sekali jauh di bawah swasta. Pada era profesionalisme sekarang ini, gaji PNS sudah mengalami banyak penyesuaian, sehingga setara bahkan lebih tinggi dibanding gaji swasta pada umumnya. Dengan demikian, sekarang ini PNS sudah menjadi profesi dan telah diberi imbalan yang sepadan. Sehingga pantaslah kalau saat ini, dalam PNS melekat nilai-nilai profesionalisme.

Masih melekatnya nilai pengabdian PNS pada diri pembuat kebijakan, tentu rasanya tidak tega kalau PNS yang bekerja untuk pentingan bangsa dan negara dibebani pungutan yang besar, walaupun untuk kepentingan dirinya pada saat memasuki masa pensiun. Pada saat PNS berbakti untuk negara, maka sepantasnya negara memberikan penghargaan dengan memberi uang pensiun setiap bulannya. Kalau PNS dan pejabat pemerintah lainnya, hidup terlunta-lunta ketika memasuki masa pensiun, maka nilai yang masih melekat menganggap pemerintah tidak bertanggungjawab. Apalagi kalau pembuat kebijakan mantan PNS, birokrat atau ber-karir di TNI Polri, rasanya sulit mengambil keputusan untuk meningkatkan iuran PNS bulanan, yang tentu menambah beban dan potongan gajinya.

Nilai pengabdian PNS terus melembaga, ketika pensiunan PNS terhimpun dengan pensiunan lainnya yang memiliki nilai-nilai kepahlawanan yakni: (1) para Perintis Pergerakan Kebangsaan/Kemerdekaan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1964, (2) mantan Militer Sukarela sesuai Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966, (3) mantan Anggota Komite Nasional Indonesia Pusat sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1980 dan (4) para Veteran Republik Indonesia sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1985.

Selain nilai pengabdian, hormat pada para senior dan mantan pejabat juga mewarnai nilai-nilai pada pemerintahan Indonesia. Nilai yang sudah melembaga mengisyaratkan bahwa yang muda harus menghormati yang lebih tua. Jika para pengambil kebijakan dipandang sebagai yunior, maka para pensiunan adalah para senior yang harus dihormati. Apalagi kalau pensiunan PNS juga memiliki hak dan penghargaan yang sama dengan para mantan pejabat yang juga mendapatkan pensiun seperti: (1) mantan Presiden dan Wakil Presiden sesuai dengan Undang Undang Nomor 7 Tahun 1978, (2) mantan pimpinan dan anggota Lembaga Tinggi Negara termasuk mantan anggota DPR/MPR diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 1980, (3) mantan Menteri sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1980, (4) mantan Prajurit TNI dan Anggota Polri berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1966, (5) mantan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1980, dan (6) mantan Duta Besar sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1996. Jika perubahan sistem pensiun dilakukan, para pengambil kebijakan khawatir akan mengusik ketenangan para mantan, yang sangat dihormatinya.

Dengan melembaganya nilai penghormatan dan penghargaan terhadap jasa PNS yang sudah berbakti kepada nusa dan bangsa serta berkhidmat mengabdi untuk seluruh rakyat Indonesia, maka sulit sekali bagi para pembuat kebijakan untuk bertindak rasional. Hal-hal yang dapat dikalkulasikan secara rasional diantaranya: (1) sasaran kebijakan adalah PNS aktif yang sudah mendapat tunjangan kinerja (remunerasi) dan sertifikasi, (2) peningkatan iuran pensiun berarti meningkatnya dana yang terhimpun untuk bekal pensiun nanti, (3) PNS adalah aparatur birokrasi yang harus tunduk dan taat kepada kebijakan pemerintah, (4) pemerintah dibawah Presiden adalah pemegang kekuasaan negara, yang memiliki otoritas untuk membuat kebijakan publik, (5) tujuan

kebijakan adalah demi menyelamatkan negara dan demi kejayaan bangsa. Dari pertimbangan rasional tersebut, semestinya tidak sulit bagi pemerintah untuk cepat bertindak mengambil kebijakan. Namun kenyataannya, sisi rasional tersebut belum dimiliki secara teguh oleh para pembuat kebijakan. Hal ini terbukti dengan lambatnya pemerintah memulai sistem pensiun baru yang telah direncanakannya.

Dalam konteks ini, relevan pandangan Veblen seorang tokoh ekonomi politik kelembagaan, bahwa para pembuat kebijakan sebagai manusia biasa dalam hal-hal tentu kadang menjadi tidak rasional bahkan menjadi mahluk emosional yang didominasi perasaan, selera, nilai, adat istiadat dan budaya. Dalam kaitan tersebut, dapat dipahami apabila para perancang kebijakan yang sudah mendesain sistem pensiun baru dengan sangat rasional, namun saat mau diambil keputusan memorinya teringat kembali kepada para pahlawan yang telah banyak berkorban demi bangsa dan negara. Sehingga akhirnya perubahan sistem pensiun hanyalah sebatas wacana, dan tidak secepatnya diambil keputusan.

2. Analisis Pendekatan Pilihan Publik

Analisis ekonomi politik kelembagaan mencoba mengamati kebijakan publik dari hal-hal yang tidak rasional yakni nilai, cita, rasa, selera dan budaya yang sudah melembaga. Sementara itu, pendekatan pilihan publik (*public choice*) justru sebaliknya melihat para pembuat kebijakan sebagai manusia yang selalu berfikir rasional dalam memenuhi kebutuhannya. Dalam arti manusia selalu bertindak untuk mencapai nilai atau kepuasan tertinggi. Kebutuhan tersebut dipenuhi melalui mekanisme pasar, yang juga berdasar pada pilihan rasional. Dengan fondasi rasionalitas, maka di pasar akan terjadi transaksi dengan harga yang efisien. Dalam transaksi tersebut, pasar melibatkan didalamnya ada produsen, konsumen, penjual dan pembeli. Logika dan pola transaksi pasar tersebut ditransformasikan untuk memahami sektor publik termasuk pemerintahan. Sehingga pemerintah bisa

dianalogikan sebagai produsen, birokrasi bertindak sebagai penjual, dan masyarakat sebagai konsumen yang hubungannya ber-sifat transaksional.

Pemerintah sesuai dengan hierarki dan kewenangannya, memproduksi atau mendesain kebijakan, baik kebijakan strategis maupun kebijakan operasional. Dalam logika pasar, produksi itu sendiri merupakan respon terhadap permintaan pasar. Sehingga dalam logika tersebut, maka produk kebijakan pada hakekatnya merupakan hasil dari kalkulasi ekonomi dan politik sebagai tuntutan masyarakat, dunia usaha dan warga global, khususnya lagi tekanan dari para pemilih (*voters*). Setelah produk kebijakan tersebut dikeluarkan, maka selanjutnya diimplementasikan dan disajikan kepada masyarakat untuk dibeli dan dikonsumsi.

Dalam kaitan dengan permasalahan pensiun, selama ini anggaran negara untuk membayar pensiun terus mengalami peningkatan. Alokasi tersebut, mengurangi porsi anggaran pembangunan sektor publik lainnya yang dituntut oleh masyarakat serta dunia usaha, seperti pembangunan infrastruktur jalan, jembatan, bendungan, irigasi dan lain sebagainya. Tuntutan dan tekanan warga sebagai pemilih tersebut, tentu harus direspon oleh pemerintah untuk memproduksi kebijakan yang dapat dijual ke masyarakat. Sehingga masyarakat dengan senang gembira membelinya, sekaligus memberi dukungan pada pemerintah bahkan memilihnya kembali untuk memerintah pada periode berikutnya. Agar pemerintah mampu memproduksi banyak kebijakan yang berpihak pada tuntutan masyarakat, maka alokasi anggaran untuk membayar pensiun secara bertahap harus dialihakan. Disinilah urgensinya perubahan sistem pensiun dari sistem *pay as you go* yang sangat membebani anggaran ke *fully funded* yang lebih meringankan APBN.

Analisis pendekatan pilihan publik, memberikan cara pandang lain dalam memahami suatu kebijakan pemerintah, khususnya kebijakan pensiun PNS. Dimana selama ini, kebijakan dipandang sebagai suatu otoritas

atau kekuasaan pemerintah, yang wajib ditaati dan diikuti oleh rakyatnya. Padahal dalam konteks pasar, hubungan antara pemerintah sebagai produsen dan birokrasi sebagai penjual dengan masyarakat sebagai pembeli, hubungannya bersifat sukarela dan transaksional. Sehingga logikanya, kalau kebijakan yang diproduk pemerintah tidak dibeli atau bahkan ditolak masyarakat, maka pemerintah rugi, karena barangnya tidak laku dijual. Apalagi dalam alam demokrasi, pemerintah seperti itu tentu tidak akan dipilih lagi oleh masyarakat pada pemilihan umum berikutnya. Dengan demikian, agar pemerintah selalu mendapat dukungan rakyat, maka pemerintah itu sendiri harus inovatif, dengan membuat kebijakan-kebijakan yang laris dijual dan enak dinikmati masyarakat.

Analisis ekonomi politik memberikan pandangan yang mendasar terhadap kebijakan pensiun PNS. Hal ini tentu akan sangat membantu para pembuat kebijakan, untuk mendesain formula yang tepat dengan implementasi yang akurat. Dari analisis ekonomi politik yang sederhana, diperoleh suatu gambaran bahwa langkah-langkah kebijakan untuk melakukan sistem pensiun harus segera diputuskan. Hal ini untuk mendorong efektivitas dan efisiensi keuangan negara. Kalau saja di lapangan terjadi penolakan PNS terhadap perubahan sistem pensiun tersebut, maka analisis pilihan publik memberi solusi untuk dilakukan inovasi produk yang menarik sehingga para PNS membelinya. Bukan dengan cara pendekatan kekuasaan, dimana PNS yang masih aktif dipaksa untuk mengikuti sistem pensiun baru, sehingga terjadi penolakan dan demonstrasi, yang akhirnya mengganggu pelayanan kepada masyarakat.

Apabila pendekatan pilihan publik dalam konteks mekanisme pasar ditransformasikan kedalam proses politik, maka akan dihasilkan kebijakan-kebijakan publik yang memuaskan bagi masyarakat. Selain itu, implementasi di tengah masyarakat akan mendapat dukungan yang positif, baik dari birokrasi maupun masyarakat itu sendiri. Contoh:

misalnya untuk membuat sebuah kota yang maju, bersih dan indah akan membutuhkan biaya yang relatif mahal dan harus diikuti oleh aparat pemerintah yang tegas, jujur dan transparan. Demikian pula masyarakat harus mendukung program-program tersebut, termasuk masyarakat di pinggiran bantaran kali harus mau direlokasikan ke tempat lain.

Dalam perspektif pilihan publik, rasionalitas para pengambil kebijakan dilandaskan pada kepentingan dirinya untuk mencapai nilai tertinggi. Untuk mewujudkan nilai tersebut, maka dilakukan transaksi dengan mekanisme pesar. Jika perspektif tersebut ditransformasikan kedalam kebijakan pensiun PNS, maka ada dua pihak yang saling bertransaksi. Pertama, pembuat kebijakan yakni pemerintah dalam hal ini presiden beserta para menterinya. Kedua, para calon pensiunan PNS termasuk calon pensiunan lainnya yaitu: Presiden dan Wakil Presiden, para pimpinan dan anggota Lembaga Tinggi Negara, para Menteri, para pimpinan dan anggota TNI serta Polri, para Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta para Duta Besar.

Rencana kebijakan pemerintah untuk memperlakukan sistem pensiun baru *fully funded*, demi mengurangi beban APBN berimplikasi pada naiknya iuran pensiun diatas 4,75% (empat koma tujuhpuluhan lima persen) dari penghasilan setiap bulannya. Naiknya iuran tersebut tentu berlaku tidak hanya untuk PNS, akan tetapi untuk semua calon penerima pensiun, termasuk para pejabat pemerintah sendiri yang mengambil kebijakan. Dalam konteks tersebut, tidak bisa dipungkiri para pembuat kebijakan sebagai mahluk pribadi memiliki kepentingan untuk menghindari beban iuran tambahan tersebut. Karena pada dasarnya fitrah manusia selalu berusaha untuk memperoleh kesenangan atau keuntungan dan menghindari penderitaan atau kerugian.

PENUTUP

Dari keseluruhan uraian diatas, kiranya dapat diperoleh suatu kesimpulan bahwa lambatnya pemerintah mengambil keputusan untuk mengubah sistem pensiun PNS dari *pay as you go* ke *fully funded* yang lebih meringankan APBN, ditinjau dari perspektif ekonomi politik disebabkan 2 (dua) hal:

1. Tinjauan ekonomi politik kelembagaan menunjuk pada adanya nilai yang melekat dan bahkan membelenggu pemerintah sebagai pembuat kebijakan. Nilai yang di-rasa sudah melembaga tersebut adalah bahwa PNS itu abdi bangsa dan negara, yang tentu jasa-jasanya harus diberikan penghargaan oleh pemerintah dalam bentuk pensiun. Seperti dinyatakan UU-ASN, bahwa pensiun PNS merupakan hak dan penghargaan atas pengabdian PNS. Dengan mengakarnya nilai penghargaan terhadap jasa PNS yang sudah berbakti kepada nusa dan bangsa serta berkhidmat untuk seluruh rakyat Indonesia, maka berat rasanya bagi pemerintah untuk manambah beban iuran PNS sebagai akibat pemberlakukan sistem pensiun baru.
2. Pendekatan pilihan publik mengidentifikasi hadirnya konflik kepentingan dalam diri pemerintah sebagai pengambil kebijakan yang juga sekaligus sebagai calon penerima pensiun. Hal tersebut karena perubahan sistem pensiun, tidak hanya berlaku untuk PNS tetapi untuk semua penerima pensiun termasuk para pejabat pemerintah. Dengan demikian, disatu sisi pemerintah harus berupaya mengurangi beban APBN yang terus membengkak, namun pada saat yang sama mereka adalah mahluk pribadi yang secara fitrah berusaha untuk menghindari naiknya iuran pensiun yang akan membebani dirinya.

Untuk mengatasi permasalahan pensiun PNS demi meringankan keuangan negara, maka mutlak diperlukan pemerintah dalam hal ini presiden beserta para menterinya yang meletakkan PNS sebagai profesional dan tidak terbelenggu dengan nilai pengabdian. Dalam konteks tersebut, tunjangan kinerja (remunerasi)

dan sertifikat sebaiknya dilakukan secara menyeluruh dan terintegrasi dengan gaji bulanan, sehingga kenaikan iuran pensiun dapat secara otomatis dilakukan. Selain itu, untuk menghindari konflik kepentingan, pemerintah harus bertindak sebagai negarawan yang meletakkan kepentingan bangsa dan negara diatas kepentingan pribadi dan golongan.

DAFTAR PUSTAKA

- Deliarnov. 2006. *Ekonomi Politik*. Erlangga: Jakarta.,
- Islamy, M. Irfan. 1997. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara: Jakarta.
- Sudarsosno, Juwono. 1980. *Teori Pembangunan: Sebuah Himbauan untuk Pendekatan Ekonomi Politik*. Prisma: Jakarta.
- Whynes. David K. 1984. *What is Political Economy: Eight Perspectives*. Basil Blackwell: United Kingdom.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai.
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2008 tentang Dana Kehormatan Veteran Republik Indonesia.
- _____, Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1977 tentang Perubahan dan Tambahan atas Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 56 tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan,Cara Pemotongan, Penyetoran dan Besarnya Iuran-Iuran yang Dipungut dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun.
- _____, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1981 Tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil.
- _____, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2013 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 Tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil

http://mypancasetia.blogspot.com diakses 23 September 2014

http://www.kabar24.com diakses 23 September 2014

http://www.tempo.co diakses 24 September 2014

http://katadata.co.id diakses 24 September 2014

http://finance.detik.com diakses 25 September 2014

http://www.kemenkeu.go.id diakses 25 September 2014

REFORMASI PROGRAM PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL: STUDI KASUS REFORMASI SISTEM PENSIUN PEGAWAI SEKTOR PUBLIK DI BERBAGAI NEGARA

REFORM OF THE CIVIL SERVICE RETIREMENT PROGRAM: CASE STUDY OF PUBLIC SECTOR EMPLOYEES RETIREMENT SYSTEM REFORMATION IN VARIOUS COUNTRIES

Bambang Purwoko
Guru Besar S1-S2-S3 Universitas Pancasila
Jl. Borobudur No.7 Jakarta 10320
e-mail: purwoko_b@yahoo.com

(Diterima 24 September 2014, Direvisi Pertama 26 September 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Penyediaan pensiun pegawai negeri di beberapa negara didanai *pay as you go* sementara pada awal operasinya dikelola secara terpisah dari sistem nasional, karena pahala pemerintah yang disediakan untuk karyawan karena dedikasi yang panjang dan terus loyalitas kepada pemerintah selama bertahun-tahun. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan beberapa masukan yang berguna kepada Pemerintah Indonesia dari apa yang merupakan hasil dari reformasi pegawai negeri pensiun di beberapa negara apakah akan dilanjutkan secara terpisah dari sistem jaminan sosial nasional atau tidak. Namun, masalah yang membangkitkan dalam pengoperasian pensiun jaminan sosial yang terutama disebabkan oleh krisis ekonomi dan penuaan populasi menyebabkan dana kekurangan terjadi di negara-negara industri, sementara solusi untuk kekurangan ini adalah tawaran mengubah manfaat pasti untuk didefinisikan pensiun iuran seperti pada atas yang ada manfaat pasti. Dalam praktiknya, pemerintah harus berkontribusi untuk iuran pasti sebagai program tambahan sambil terus menjaga manfaat pasti bagi anggota sebelumnya kecuali untuk entri baru yang akan berpartisipasi dalam iuran pasti. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah untuk meninjau reformasi pensiun pegawai negeri sipil yang telah dipersiapkan oleh World Bank Pension Team lebih dari 1990-2000 yang dihasilkan dari tiga (3) kategori, yaitu (i) integrasi rencana layanan sipil dengan sistem jaminan sosial umum, (ii) penyediaan layanan pegawai pemerintah yang terpisah dan atau (iii) penyediaan program pensiun hari tua kepada karyawan publik saja. Hasil penelitian ini menyimpulkan bahwa sebagian besar negara lebih memilih untuk menggabungkan antara cakupan terpadu PNS jaminan sosial umum dan penyediaan terpisah pensiun pegawai negeri sementara mengusulkan iuran pasti untuk karyawan publik baru sebagai suplemen tetapi manfaat pasti dengan sedikit keuntungan terus menjadi diberikan kepada karyawan sebelumnya.

Kata kunci: iuran pensiun, manfaat pasti, rencana didanai, pensiun *pay as you go* dan dana kekurangan serta penuaan masalah kependudukan.

Abstract:

The provision of civil service pension in some countries was unfunded with *pay as you go* system while in the beginning of its operation was managed separately from the national system, because the government reward which was provided for its employees with reasons of long dedication and years continues loyalty to the government. The objective of this research is to give some useful inputs to the Government of Indonesia (GOI) on what is the outcome of reformed civil service pension in some countries whether to be continued separately from the national social security system or not. However, the problems which arose in the operation of social security pension were mainly due to the economic crisis and ageing population causing funding shortfall to happen in industrial countries while the solution to this shortfall was an offer of transforming defined benefit to defined contribution pensions as on top of existing defined benefit. In practice, the government shall contribute to defined contribution as a supplementary program while continuing to keep defined benefit for previous members except for new entry to be participated in defined contribution. Methodology used in this research is to review civil service spension reforms as prepared by the World Bank Pension Team over 1990-2000 resulting from three (3) categories, that is (i) integration of civil Service plan with a general social security system, (ii) provision of separate public employees service and or (iii) provision of pension program to public employees only. The outcome of this research concludes that most countries preferred to combine between integrated coverage of civil servants to general social security and the provision of separate civil service pension while proposing a defined contribution for new public employees as supplement but defined benefit with little benefit continued to be given to previous employees.

Key words: defined contribution pension, defined benefit, unfunded plan, *pay as you go* pension and funding shortfall as well as ageing population problem.

PENDAHULUAN

Penyelenggaraan sistem jaminan sosial khususnya program pensiun bagi pegawai sektor publik di berbagai negara bersifat tertutup atau eksklusif (*closed-ended-coverage*) sehingga dalam operasionalisasinya tidak diketahui oleh publik atau media baik dalam hal tatakelola pendanaan maupun informasi tentang program untuk akses penelitian. Program-program jaminan sosial yang diperuntukkan bagi pegawai sektor publik tidak sama persis seperti program jaminan sosial untuk peserta umum yang dalam hal ini untuk pekerja sektor swasta yang bersifat terbuka atau inklusif (*open-ended atau multiple-coverage*). Program-program jaminan sosial bagi pegawai sektor publik diselenggarakan secara sederhana yang pada umumnya mencakup pensiun dan kesehatan apabila dibandingkan dengan program-program sistem jaminan sosial nasional yang meliputi layanan kesehatan, kecelakaan-kerja, kematian dini, program Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) sebelum usia pensiun dan manfaat hari tua. Pada umumnya, pemberian manfaat jaminan sosial dalam hal ini pensiun pegawai sektor publik merupakan penghargaan yang diberikan Pemerintah kepada pegawainya sendiri atas dedikasi dan kesetiannya sekurang kurangnya 20 (duapuluhan) tahun kepada Negara dan Bangsa.

Sebagaimana diketahui bersama, bahwa program pensiun pegawai sektor publik di-desain dalam Undang-Undang (UU) sebagai penghargaan bukan sebagai hak peserta. Karena itu, pegawai sektor publik yang dipidana karena pelanggaran hukum pidana akan kehilangan hak pensiun dan atau yang mengundurkan diri sebelum masa kerja 20 (duapuluhan) tahun juga akan kehilangan hak pensiun. Hal ini dibenarkan dalam artian bahwa Pemerintah sebagai pemberi kerja bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak melanggar hak asasi manusia, karena pemberian manfaat pensiun bagi PNS sebagai penghargaan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai Dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS). Sebagai konsekuensinya, maka pembiayaan program pensiun PNS di negara manapun berasal dari Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara (APBN) sekalipun adanya iuran tambahan dari PNS akan tetapi iuran tersebut tidak mencukupi untuk membiayai hari tua di masa datang.

Menjelang abad 21 yang ditandai dengan krisis perekonomian dunia menyusul masalah ledakan usia senja atau *aging population problem (OECD Report of 2011)* yang dinilai memberatkan APBN, maka terjadilah proses reformasi jaminan sosial bagi pegawai sektor publik di negara-negara maju. Adanya tuntutan dari masyarakat di abad 21 agar program pensiun bagi pegawai sektor publik yang selama ini dibiayai dengan APBN perlu direformasi ke pensiun manfaat pasti dengan pendanaan secara penuh oleh peserta. Pensiun manfaat pasti sering digunakan untuk pensiun PNS yang selama ini pendanaanya berasal dari APBN, sehingga dalam pembayaran manfaat pensiun mengacu pada sistem anggaran (*pay as you go*). Karena itu dalam reformasi sistem pensiun baik bagi pekerja sektor swasta maupun pegawai sektor publik perlu dilakukan perubahan posisi *unfunded pay as you go* menjadi *funded pay as you go* sehingga mengurangi ketergantungan dari APBN dalam pembiayaan jaminan sosial bagi pegawai sektor publik. Dengan kata lain, pembiayaan program jaminan sosial khususnya untuk pensiun paling tidak menyerupai sistem jaminan sosial nasional bagi pekerja sektor swasta yang pembiayaannya dilakukan secara bersama antara pemberi kerja dan pekerja. Pengertian pegawai sektor publik sebagaimana dimaksud dalam penelitian ini mencakup PNS, personil militer dan anggota kepolisian dan atau pegawai kerajaan yang bekerja secara langsung di Kementerian atau Lembaga yang terkait dengan urusan Kerajaan. Demikian halnya status PNS di negara-negara federasi seperti Amerika Serikat, Australia dan Jerman, bahwa status PNS hanyalah pegawai yang bekerja di kementerian-kementerian atau lembaga non-kementerian di pemerintahan federal seperti pegawai kementerian luar negeri, Kementerian Pertahanan, Personil Militer, CIA dan FBI sedangkan pegawai kementerian di pemerintahan negara bagian termasuk anggota kepolisian negara bagian tidak sebagai status PNS, karena perekrutan pegawai-pegawai di

pemerintahan negara bagian menjadi otonomi Gubernur Negara Bagian.

Adapun status PNS di NKRI meliputi sejumlah PNS yang bekerja baik di Kementerian-kementerian/Lembaga Non-Kementerian yang berada di Pemerintah Pusat, maupun di Dinas-dinas Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota hingga Kecamatan/Kelurahan dari Sabang sampai Merauke. Status PNS di NKRI menyerupai status PNS di negara-negara yang mengadopsi sistem perekonomian komando atau sistem perekonomian sentral seperti Rusia, Ceko dan Rumania, padahal Indonesia merupakan negara yang menerapkan sistem perekonomian campuran terlebih lebih telah dilakukan otonomi daerah yang semestinya berlaku perampungan status PNS agar tidak memberatkan APBN. Karena itu, proses reformasi sistem jaminan sosial PNS berjalan lambat dibandingkan dengan reformasi sistem jaminan sosial bagi pekerja sektor swasta yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU-SJSN). Untuk operasionalisasi UU-SJSN perlu dibentuk Dewan Jaminan Sosial Nasional (DJSN) yang berdasarkan UU-SJSN dan kemudian ditindaklanjuti dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU-BPJS) yang terdiri dari BPJS Kesehatan dan BPJS Ketenaga-kerjaan. Dengan diundangkannya UU-SJSN di tahun 2004 dan UU-BPJS di tahun 2011, maka status jaminan sosial PNS khususnya program pensiun yang berdasarkan UU Pensiu PNS sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (2) UU-BPJS agar PT. Taspen, (Persero) mengalihkan program pensiun PNS kepada BPJS Ketenaga-kerjaan paling lambat tahun 2029.

Dalam proses transformasi yang dimulai sejak implementasi UU-SJSN per 1 Januari 2014 masih dalam perdebatan, sekalipun definisi peserta dan atau pekerja dalam Ketentuan Umum sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 8 dan 11 UU-SJSN tidak sesuai dengan Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) yang mendefinisikan bahwa pegawai ASN sebagai PNS yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dengan perjanjian kerja yang kemudian diserahi tugas

dalam suatu jabatan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa definisi PNS tidak sama dengan pengertian peserta dan atau pekerja sebagaimana dimaksud dalam UU-SJSN. Akan tetapi, Pasal 1 ayat (12) UU-SJSN mendefinisikan Pemberi kerja termasuk penyelenggara negara yang memperkerjakan pegawai negeri dengan memberikan gaji atau imbalan dalam bentuk lainnya. Hal ini terjadi *lack of specialty* dalam menyamakan definisi pegawai ASN sebagai PNS dengan pengertian pekerja dan atau peserta sebagaimana dimaksud dalam UU-SJSN. Dengan mengacu pada Pasal 1 ayat (12) UU-SJSN tentang pengertian pemberi kerja termasuk di dalamnya penyelenggara negara, maka apakah definisi peserta dan atau pekerja dalam UU-SJSN serta merta merupakan pegawai ASN atau PNS. Adanya interpretasi atas definisi tenaga-kerja dan atau pekerja dalam arti luas termasuk PNS bahkan personil TNI-Polri bahwa hal itu merupakan pengertian secara ekonomika yang tidak berdasarkan pada pengertian hukum secara hakiki.

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini berupa deskripsi kualitatif dan telaah terhadap proses reformasi sistem jaminan sosial bagi PNS di berbagai negara. Deskripsi dilakukan dengan menguraikan peristiwa reformasi program pensiun PNS di berbagai negara, dan menganalisis apakah dalam reformasi sistem jaminan sosial bagi PNS tetap diselenggarakan secara terpisah dengan sistem jaminan sosial tenaga-kerja atau sebatas melakukan reformasi program, yaitu transformasi program pensiun manfaat pasti ke program pensiun iuran pasti dan atau tetap mempertahankan pensiun manfaat pasti bagi peserta lama kemudian mengembangkan pilar kedua dalam bentuk pensiun iuran pasti sebagai pelengkap terhadap program pensiun yang ada. Hasil analisis dalam penelitian ini diharapkan memberikan masukan yang berharga bagi Pemerintah Indonesia khususnya DJSN, Badan Kepegawaian Negara (BKN), Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan RB) dan Kementerian Keuangan (Kemenkeu) serta Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans).

PEMBAHASAN

Tinjauan tentang temuan empirik atas reformasi sistem pensiun PNS di berbagai Negara:

1. Tipe Pensiun PNS

Secara empirik, tipe pensiun yang berlaku bagi PNS berupa program pensiun manfaat pasti yang memberikan manfaat berkala sebagai pengganti penghasilan yang hilang karena pensiun. Selain itu, menurut Purwoko (2011) program pensiun iuran pasti juga tetap diwajibkan sebagai manfaat suplemen terhadap pensiun manfaat pasti yang bersifat flat dan atau manfaat rata dalam artian bahwa manfaat yang diberikan relatif sama satu sama lain. Belakangan ini, dalam kajian World Bank Pension Team (1996) terdapat beberapa negara telah mengadopsi pendekatan 2 (dua) pilar pensiun bagi PNS sebagai pilihan tambahan apakah pensiun iuran pasti dan atau kombinasi antara manfaat pasti dan iuran pasti. Akan tetapi pada saat sekarang sudah banyak negara yang menetapkan opsi pilihannya pada pensiun iuran pasti sebagai pilar tambahan yang bersifat wajib. Kebijakan tersebut menurut Ekebrand (1996) banyak diambil oleh beberapa negara sebagai respon terhadap krisis perekonomian negara yang memaksa negara untuk melakukan penyesuaian dalam belanja rutin pegawai. Sebagaimana diketahui, bahwa esensi pensiun jaminan sosial menurut Purwoko (2013) terlepas untuk pelindungan hari tua bagi PNS dan juga untuk karyawan sektor swasta masih dihadapkan pada rendahnya upah sekalipun karyawan yang bersangkutan berasal dari sektor formal swasta. Rendahnya upah akan menjadikan iuran pensiun menjadi kecil, karena upah sebagai satu-satunya acuan dalam baik dalam perhitungan iuran maupun manfaat. Penggunaan upah masih merupakan acuan dalam formulasi perhitungan pensiun manfaat pasti, yaitu dalam perhitungan manfaat pensiun masih dikaitkan dengan upah rendah, sehingga dalam perhitungan manfaat dengan rujukan upah bervariasi antara upah terakhir, rata-

rata upah di akhir tahun dan rata rata upah 5 (lima) tahun terakhir dan atau upah tertinggi terakhir selama dalam masa kerja. Karena keterbatasan rumusan pensiun manfaat pasti yang menggunakan rumusan pensiun komersial yang masih mengacu pada lamanya masa kerja dan upah terakhir. Maka untuk perumusan manfaat pensiun jaminan sosial dapat menggunakan rata-rata upah atau pagu upah tertentu. Definisi referensi upah begitu beragam dari satu negara ke yang lain. Akan tetapi definisi upah disepakati sebagai upah nilai tunai plus tunjangan yang tidak lebih dari 100% (seratus persen) dari upah dasar. DJSN (2013) mendefinisikan baik untuk pengenaan iuran terhadap upah maupun penentuan *replacement rate* untuk JP-SJSN menggunakan asumsi pendapatan tidak kena pajak (PTKP) katagori lajang yang sekarang berlaku PTKP minimum Rp 2 (dua) juta per bulan sedangkan PTKP maksimum sebesar 8 x (delapan kali) PTKP. Fenomena ini digunakan untuk menghilangkan penggunaan upah pokok yang begitu dikaitkan dengan tunjangan keluarga yang juga rendah sedangkan perhitungan manfaat pensiun yang berlaku di berbagai negara berlaku *take-home pay*. Dalam kasus tertentu, tingkatan upah ril yang digunakan sebagai acuan masih dalam perdebatan, karena dalam perhitungan manfaat pensiun pasti meliputi upah minimum termasuk tunjangan yang berlaku hingga sekarang. Rasio manfaat terhadap upah untuk manfaat pensiun penuh begitu beragam satu sama lain di berbagai negara. Secara normal, rasio tersebut bervariasi antara 60-80% (enampuluhan hingga delapan puluh persen) dari rujukan upah yang disepakati, misalnya rata-rata upah di akhir tahun dan atau rata rata upah 5 (lima) tahun terakhir (ILO: 1988). Rasio manfaat pensiun sebesar 100% (seratus persen) juga terjadi di beberapa negara akan tetapi dalam penerapannya didasarkan pada pagu upah. Di lain pihak, dalam beberapa negara ada komponen redistribusi dalam perhitungan manfaat pensiun termasuk komponen upah terendah akan menerima

persentasi manfaat pensiun tertinggi sebagai salah satu bentuk pemerataan pendapatan melalui sistem jaminan sosial. Hal itu ditujukan untuk memberikan manfaat pensiun minimum walaupun persentasi dikalikan dengan kelipatan yang lebih tinggi akan tetapi manfaat pensiun tetap rendah, karena rendahnya upah yang digunakan untuk perhitungan manfaat pensiun. Di negara negara dimana tunjangan tidak dimasukkan dalam komponen perhitungan manfaat pensiun sesuai referensi upah, karena tunjangan tidak berlaku bagi peserta yang pensiun sehingga tidak lazim dikaitkan dalam perhitungan manfaat pensiun. Dalam kasus-kasus seperti ini, tunjangan ditidakan dalam perhitungan manfaat pensiun. Dalam banyak hal, hak untuk mendapatkan manfaat pensiun hari tua diperlukan ketika PNS mencapai usia pensiun yang bervariasi antara 55 (limapuluhan lima) dan 65 (enampuluhan enam) tahun. Di beberapa negara, jatuh tempo pembayaran manfaat pensiun hari tua mengacu pada lamanya masa kerja, yaitu antara 30-35 (tigapuluhan hingga tigapuluhan lima) tahun, terlepas usia pensiun PNS yang bersangkutan belum mencapai usia 65 (enampuluhan lima) tahun. Akan tetapi dalam penyelenggaraan sistem pensiun jaminan sosial berlaku masa iur minimum yang bervariasi antara 5-30 (lima hingga tigapuluhan) tahun, akan tetapi kenyataannya terjadi antara 10-15 (sepuluh hingga limabelas) tahun masa iur.

Pemberian manfaat pensiun bagi ahli waris istri dan atau anak di berbagai negara bervariasi satu sama lain. Di negara negara dimana proporsi partisipasi pekerja wanita relatif sama dengan proporsi pekerja pria, maka manfaat pensiun ahli waris diberikan dalam bentuk manfaat anak sebagai tertanggung, yang biasanya tidak dibayarkan pada saat usia anak yang bersangkutan melebihi 21 (duapuluhan satu) tahun (kadang-kadang usia anak 25 (duapuluhan lima) tahun masih berhak mendapatkan manfaat pensiun ahli waris sepanjang yang bersangkutan masih sekolah). Di beberapa negara, pensiunan lajang atau pensiunan

duda yang masih mengasuh anak masih berhak mendapatkan manfaat tambahan untuk alasan menopang hidup. Pensiun ahli waris untuk dewasa biasanya diberikan dalam bentuk pensiun duda atau pensiun janda dan berlaku selama hidupnya kecuali janda sebagai ibu rumah tangga menikah lagi. Adapun besarnya manfaat pensiun ahli waris bervariasi dari 50-100% (limapuluhan hingga seratus persen) yang dihitung dari manfaat pensiun hari tua.

Dalam pengelolaan manfaat pensiun diperlukan penyesuaian besarnya manfaat pensiun karena inflasi dengan tujuan untuk mempertahankan daya-beli para pensiunan. Adapun besarnya penyesuaian manfaat beragam mulai dari 10% (sepuluh persen) hingga maksimum 100% (seratus persen). Bahkan indeksiasi manfaat pensiun merupakan beban yang begitu berat dibandingkan dengan penetapan manfaat pensiun, karena penetapan manfaat dilakukan sebelum terjadi inflasi.

Negara-negara yang menyelenggarakan pensiun manfaat pasti dihadapkan pada konsekuensi finansial jangka panjang seperti diperlukan dana kontinjenji yang dianggarkan setiap tahun guna mengurangi beban fiskal apabila terjadi kekurangan pendanaan, karena manfaat pensiun dibayarkan pada saat pekerja berhenti membayar iuran dan mencapai usia pensiun hingga meninggal dunia sehingga kemungkinan terjadi kekurangan pendanaan bisa saja terjadi pada saat penerima manfaat masih hidup. Dalam beberapa kasus, pensiun manfaat pasti yang dikonversi ke pensiun iuran pasti dapat dilakukan dengan membayarkan santunan secara sekaligus sepanjang program pensiun manfaat pasti sebelumnya didanai secara penuh oleh peserta. Beberapa negara memberlakukan pemeriksaan kesehatan bagi pekerja yang akan pensiun untuk menetapkan cara pembayaran menfaat apakah berkala atau sekaligus. Sejumlah negara memberlakukan fitur khusus yang disebut sebagai restorasi porsi dimana para pensiunan diwajibkan untuk menjalani proses restorasi apabila

yang bersangkutan bisa hidup dalam beberapa tahun tertentu sejak ditetapkan sebagai pensiunan. Dalam beberapa hal, pembayaran manfaat pensiun secara berkala sekalipun mengacu pada lamanya harapan hidup para pensiunan, akan tetapi dalam operasionalnya dilakukan amortisasi untuk beberapa tahun tertentu yang berbasis pada pendekatan rata-rata harapan hidup agar mengurangi risiko kekurangan pendanaan. Dalam hal ini, pembayaran berkala berlaku selama hidupnya tetapi terlebih dulu dibatasi dengan menghitung amortisasi selama beberapa tahun tertentu terlepas seberapa usia pensiun yang terjadi saat dilakukan amortisasi.

2. Proses Reformasi Pensiun PNS

Di negara negara industri seperti Amerika Serikat, Jerman, Jepang dan Prancis dimana sistem jaminan sosial bagi PNS tetap diselenggarakan secara terpisah, sekalipun telah diundangkannya sistem jaminan sosial umum, yaitu jaminan sosial untuk pekerja sektor swasta di akhir abad 20-an sebagai konsekuensi reformasi dari tipe pensiun manfaat pasti ke tipe pensiun iuran pasti untuk pekerja sektor swasta di Chili di tahun 1982. Penyelenggaraan program pensiun PNS bahkan tidak tersentuh sama sekali dengan proses reformasi sistem jaminan sosial umum akan tetapi sistem jaminan sosial khususnya sistem pensiun PNS dengan sendirinya mereformasi diri karena problem beban fiskal yang tak terukur di negara negara industri. Reformasi sistem pensiun PNS menurut Purwoko (2011) tetap berlanjut terlepas mendapatkan kritik yang tajam dari ILO dan ISSA, dengan alasan bahwa reformasi tipe manfaat pasti ke iuran pasti akan menghilangkan prinsip gotong royong. Salah satu bentuk reformasi jaminan sosial tenaga kerja menjadi sistem jaminan sosial nasional terjadi di Indonesia dengan diundangkannya UU-SJSN. Sebagaimana diketahui, bahwa lingkup SJSN adalah perluasan kepesertaan universal yang berdasarkan asas-asas keadilan, kemanusiaan dan prinsip gotong royong serta portabilitas sebagai bagian penting dari tatakelola

yang baik dalam implementasi sistem jaminan sosial. Reformasi sistem jaminan sosial di abad 21 (duapuluhan satu) cenderung melanggar normatif bahkan prinsip seperti prinsip gotong-royong. Bahkan kepesertaan perorangan dalam hal layanan kesehatan diberlakukan seperti kepesertaan Jaminan Kesehatan (JK-SJSN) untuk peserta mandiri. Di negara-negara yang berpenghasilan rendah, kebanyakan memulai mengoperasikan tipe pensiun iuran pasti khususnya di negara-negara Afrika bekas jajahan Inggris yang dikenal sebagai *countries providing provident funds for their people in place of retirement benefit*.

Sistem pensiun untuk PNS yang meliputi Personil Militer dan PNS termasuk Anggota Kepolisian di banyak negara diadakan lebih dulu menyusul beberapa tahun kemudian diselenggarakannya sistem jaminan sosial umum yang dirancang sebagai pengganti penghasilan pekerja yang hilang akibat peristiwa sakit; kecelakaan-kerja; kematian-prematur; PHK dan hari-tua. Hal ini terjadi, karena sistem jaminan sosial bagi pegawai negeri pada umumnya terbatas pada program pensiun dan kesehatan sebagai penghargaan tetapi bukan sebagai hak sehingga wajarlah bahwa dalam penyelenggarannya dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam tinjauan reformasi sistem jaminan sosial ini dibatasi pada reformasi sistem pensiun bagi PNS yang terjadi di Amerika Serikat, India, Prancis, Inggris dan Jerman bahwa pilihan kelima Negara tersebut sebagai ilustrasi. Tentu masing-masing negara memiliki berbagai kendala spesifik dalam mereformasi sistem jaminan sosial untuk PNS. Hal ini berbeda dengan sistem jaminan sosial PNS yang terjadi di Amerika Serikat telah terintegrasi dengan sistem jaminan sosial untuk pekerja sektor swasta (*US Social Security Administration*, 2012). Kelancaran dalam reformasi sistem jaminan sosial PNS di Amerika Serikat lebih disebabkan oleh adanya kesamaan program antara jaminan sosial bagi pekerja sektor swasta dan pegawai sektor publik seperti

PNS menyusul kesamaan remunerasi yang tidak jauh berbeda. Status PNS termasuk personil militer termasuk anggota kepolisian di Amerika Serikat, Inggris dan Jerman merupakan profesi pekerjaan sehingga sistem jaminan sosialnya relatif sama dengan program-program yang diselenggarakan dalam sistem jaminan sosial umum. Kalaupun terdapat perbedaan hanya sebatas prioritas, yaitu sistem pensiun PNS dibiayai dengan APBN dalam tahap awal pembentukannya. Secara historis, pemberian manfaat pensiun bagi PNS, Personil Militer dan Anggota Kepolisian di berbagai negara merupakan salah satu bentuk penghargaan atas dedikasi dan kesetiaannya kepada bangsa dan negara. Lamanya pengabdian kepada negara bagi PNS menunjukkan adanya perbedaan manfaat walaupun tidak seberapa, karena masa dinas telah ditoleransi untuk mendapatkan hak pensiun bervariasi antara 15-20 (limabelas hingga duapuluhan) tahun dengan memenuhi usia pensiun dini sesuai ketentuan yang berlaku. Selain penghargaan, pemberian manfaat pensiun bagi PNS juga ditujukan untuk memberikan daya tarik sendiri agar anggota masyarakat terpanggil untuk menjadi PNS.

Reformasi sistem pensiun PNS di berbagai negara sebagai respon dari proses reformasi jaminan sosial umum bahwa dalam kenyataannya reformasi tidak dilakukan sebatas perubahan program tetapi telah mengarah pada transformasi atau integrasi penyelenggaraan sistem pensiun ke dalam sistem jaminan sosial umum. Penelitian yang dilakukan Sane dan Shah (2011) terhadap proses reformasi sistem pensiun PNS dan Militer di India pada prinsipnya merubah dari manfaat pasti ke iuran pasti yang dilakukan secara bertahap bahwa perekrutan PNS baru berlaku keikutsertaan dalam pensiun iuran pasif yang bersifat wajib sejak 2004 hingga sekarang sedangkan PNS lama masih berlaku pensiun manfaat pasti sampai dengan selesai hak-hak yang akan diberikan kepada keluarganya. Iuran pensiun iuran pasti berlaku 10% (sepuluh persen) oleh

peserta sama dengan iuran pensiun iuran pasti yang berlaku bagi pekerja sektor swasta. Alasan reformasi sistem pensiun PNS menurut Bharwaj dan Dave (2005) dari manfaat pasti ke iuran pasti disebabkan oleh beban belanja rutin pegawai termasuk pembayaran manfaat pensiun hingga mencapai 2,31% (dua koma tigapuluhan satu persen) PDB sedangkan kewajiban pemerintah dalam penyelenggaraan sistem pensiun PNS merefleksikan hampir 56% (limapuluhan enam persen) PDB. Apa yang dikemukakan oleh Bharwaj dan Dave (2005) tentang utang Pemerintah India sebesar 56% (limapuluhan enam persen) PDB tidaklah mendasar karena pembiayaan sistem pensiun PNS sebagaimana dimaksud dalam UU yang berlaku memang didanai melalui APBN, kecuali transformasi pensiun manfaat pasti pada program pensiun pemberi-karja ke pensiun iuran pasti perlu dihitung terlebih dulu besarnya kewajiban aktuaria. Pengalaman di berbagai negara di dalam mereformasi pensiun PNS dari manfaat pasti ke iuran pasti berlaku masa transisi dimana peserta lama masih terikat dengan pensiun manfaat pasti.

Perubahan sistem pensiun yang cukup tegas dan berani sebagaimana terjadi di India di tahun 2004 telah didahului dengan reformasi sistem pensiun bagi PNS di Inggris Raya, Jerman dan Prancis sejak tahun 1980an. Reformasi sistem pensiun PNS telah membawa atmosfir baru dalam menata kembali kebijakan perekonomiannya mengingat di negara-negara tersebut menurut World Bank Report of 2011 mengalami defisit neraca pembayaran menyusul defisit APBN. Reformasi sistem pensiun menurut Rothenbacher (2004) dilakukan karena ledakan usia senja yang pada akhirnya berdampak terhadap meningkatnya jumlah pensiunan. Adapun temuan tentang reformasi sebagaimana dikemukakan oleh Rothenbacher (2004) pada prinsipnya mempertahankan tipe pensiun manfaat pasti bagi PNS lama dan memperkenalkan tipe pensiun iuran pasti bagi PNS sebagai program wajib. Sebagian

besar negara masih mempertahankan tipe pensiun manfaat pasti dengan mengurangi manfaat tetapi memberlakukan wajib program pensiun iuran pasti sebagai suplemen terhadap pensiun manfaat pasti seperti yang terjadi di Australia dengan program *super annuation* yang dimulai sejak tahun 1992.

Transformasi sistem pensiun PNS ke sistem jaminan sosial umum terjadi di banyak negara tetapi masih ada yang menyelenggarakan sistem pensiun PNS secara terpisah dengan sistem pensiun untuk pekerja sektor swasta. Reformasi sistem pensiun PNS di berbagai negara lebih ditekankan pada tatakelola penyelenggaraan yang menyerupai program jaminan sosial umum, yaitu untuk pekerja sektor swasta menyusul transformasi sistem pensiun yang disatukan dengan program pensiun jaminan sosial umum (Tabel 1). Dalam hal ini, Pemerintah sebagai penyelenggara sekaligus merangkap pemberi kerja wajib iur terhadap program pensiun yang ada pada sistem jaminan sosial untuk umum. Dalam reformasi sistem pensiun memang masih ditemukan adanya resistensi khususnya di negara-negara Skandinavian, karena dalam sistemnya telah lama terikat dengan demigrant program yang memberikan pensiun sosial yang didanai dari sebagian pajak penghasilan. Dalam proses reformasi tidak ditemukan adanya resistensi di Inggris dan Australia karena pemberlakuan tipe pensiun iuran pasti sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemberi kerja baik untuk pekerja sektor swasta maupun pegawai sektor publik seperti status PNS. Reformasi sistem pensiun PNS sebagai respon terhadap bertambahnya belanja rutin pegawai dalam APBN, yang pada gilirannya berdampak terhadap beban fiskal negara, maka diperlukan perubahan secara fundamental khususnya dalam pembiayaan sistem jaminan sosial. Secara ekonomika, pertambahan belanja rutin pegawai dalam APBN mengindikasikan adanya ketidakefisiensi-an dalam perekonomian nasional sehingga perlu dilakukan keseimbangan dalam pendanaan jangka panjang dimana

manfaat pensiun manfaat pasti yang ditetapkan sebesar 60-70% (enampuluhan hingga tujuhpuluhan persen) dikurangi secara bertahap dengan tetap memberlakukan tes kebutuhan bagi para peserta yang mengalami kekurangan manfaat pensiun yaitu melalui tes pendapatan berupa penjauhan rekening deposito dan tes kekayaan yang berupa pemeriksaan properti yang dimiliki. Hal ini dilakukan agar terjadi suasana keseimbangan dan keadilan bagi para pensiunan, bahwa para pensiunan yang memiliki properti lebih untuk didaya-gunakan sebagai penghasilan sehingga menambah manfaat pensiun.

3. Analisis dan Bahasan tentang Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri

Reformasi sistem jaminan sosial pegawai negeri atau disebut sistem jaminan sosial publik dimulai sejak dekade 1980-an. Salah satu bentuk reformasi yang dilakukan yaitu merombak sistem anggaran dengan sistem pendanaan penuh khususnya untuk sistem pensiun pegawai negeri (PN). Penyatuan kepesertaan PN ke dalam kepesertaan sistem jaminan sosial umum merupakan salah satu bentuk reformasi sistem jaminan sosial di berbagai negara. Pengertian PN dalam penelitian ini mencakup PNS termasuk Anggota Kepolisian dan Personil Militer, akan tetapi pengertian PN selalu dirujuk sebagai PNS. Persoalan integrasi program jaminan sosial publik di Indonesia terkait dengan diundangkannya Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) sebagai jaminan sosial umum dengan UU-SJSN kemudian ditindak-lanjuti dengan UU BPJS yang mengamanatkan trasnformasi program Taspen dilakukan paling lama tahun 2029 ke dalam SJSN.

Karena itu, analisis dan bahasan dalam penelitian ini ditetakankan pada deskripsi bagaimana mengintegrasikan sistem jaminan sosial pegawai negeri dengan sistem jaminan sosial umum kemudian melakukan konklusi untuk keperluan tata kelola penyelenggaraan yang efektif dalam jangka panjang. Integrasi pensiun PNS ke sistem jaminan sosial umum menjadi tren

di dekade 1990-an seperti yang terjadi di Argentina dan Peru, menyusul Eropa dengan mengembangkan pilar tambahan yang pada umum pensiun iuran pasti. Sekalipun reformasi sistem pensiun PNS tidak di-sertakan ke dalam sistem jaminan sosial umum akan tetapi dilakukan tatakelola yang menyerupai tata kelola operasionalisasi program pensiun pemberikerja. Sebagai contoh dalam tatakelola yang menyerupai program pensiun pemberikerja mencakup Inggris Raya, Jepang dan beberapa negara industri lainnya. Secara keseluruhan, perubahan tatakelola operasionalisasi pensiun PNS yang menyerupai pensiun pemberikerja telah mencapai 60% (enampuluh persen) yang telah berlangsung selama 1980-1990. Negara-negara seperti Chili, Uruguay, Peru dan Jordania telah menghentikan preferensi sistem pensiun PNS kemudian berpaling pada model pensiun pemberikerja, yaitu merombak sistem anggaran (*pay as*

you go) dengan pendanaan penuh (*capital-formation*) agar tidak terjadi kekurangan pendanaan dalam jangka panjang. Reformasi sistem pensiun PNS yang mengadopsi tipe manfaat pasti seperti di Amerika Serikat dan Hong Kong kemudian dilakukan dengan pendanaan penuh dengan tipe pensiun iuran pasti yang memungkinkan terjadinya portabilitas secara penuh di dalam mendapatkan hak-hak pensiun. Berikut dipaparkan Tabel 1 tentang ringkasan hasil reformasi sistem pensiun PNS yang mencakup 3 kategori, yaitu

- a. melakukan integrasi sistem pensiun PNS dengan sistem jaminan sosial umum;
- b. penyelenggaraan sistem pensiun PNS yang masih terpisah dengan sistem jaminan sosial umum dan
- c. penyelenggaraan sistem pensiun manfaat pasti hanya untuk PNS yang terjadi selama periode 1990-1996.

Tabel 1
Beberapa Kategori Reformasi Pensiun PNS

No	Integrasi Sistem Pensiun PNS dengan Sistem Jaminan Sosial Umum	Penyelenggaraan jaminan sosial publik yang masih terpisah dengan Sistem Jaminan Sosial Umum	Penyelenggaraan Pensiun dengan sistem anggaran untuk PNS
1	Albania	Australia (3); Mauritania	Bangladesh
2	Argentina	Austria; Mauritius	Malawi
3	Amerika Serikat (1)	Bahrain; Meksiko	Myanmar
4	Belanda	Benin; Maroko	Sierra Leone
5	Chili	Brasil; Nigeria	Somalia
6	Fiji (1)	Burundi; Pakistan	Indonesia (Asabri)
7	Finlandia	Kamerun; Panama	
8	Hungaria	Kongo; Papua New Guinea	
9	Inggris Raya	Pantai Gading; Paraguay	
10	Irlandia	Dominika; RRC; Luxembourg	
11	Jepang	El Salvador; Filipina; Thailand	
12	Kanada (1)	Prancis; Saint Lucia; Turkey	
13	Kolombia	Gabon; Saudi Arabia; Lebanon	
14	Liberia	Jerman; Senegal; Madagaskar	
15	Nepal	Yunani; Singapura (5)	
16+	Norwegia	Honduras; Solomon Islands	
17	Peru	India; Afrika Selatan; Malaysia	
18	Federasi Rusia (2)	Indonesia; Sri Lanka; Vietnam;	
19	Siprus	Sudan; Mali; Zaire	
20	Spaniol	Iraq; Suriname	
21	Swiss	Jordania; Siria	
22	Zimbabwe	Kenya; Tanzania	

Sumber: Tim Pensiun Bank Dunia dengan Data dari Website ILO (Pembentukan Sistem Jaminan Sosial periode 1990-1996) dan Purwoko (2014).

Tabel 1 memaparkan hasil reformasi pensiun PNS yang dikelompokkan menjadi tiga kategori sebagaimana disebutkan di atas, bahwa negara negara industri yang mulai mengintegrasikan sistem pensiun PNS ke dalam sistem jaminan sosial umum meliputi 21 (duapuluhan satu) negara diantaranya: Amerika Serikat, Belanda, Inggris Raya, Jepang, Kanada dan bahkan Norwegia serta Spanyol dan Swiss. Integrasi sistem pensiun PNS di negara-negara industri tersebut berjalan secara lancar, karena negara-negara industri tersebut telah lama menerapkan kesamaan sistem jaminan sosial dengan program yang relatif sama kecuali dibedakan sumber pendanaannya antara PNS dan karyawan sektor swasta. Sumber pendanaan untuk sistem jaminan sosial publik pada umumnya berasal dari APBN, karena sistem yang dibangun sebagai bagian dari penghargaan dan hal ini berbeda dengan sistem jaminan sosial umum sebagai bagian hak pekerja yang berdasarkan UU Jaminan Sosial.

Integrasi sistem pensiun PNS dengan sistem jaminan sosial (pensiun) umum dilakukan sebanyak 21 (duapuluhan satu) negara yang dinilai relatif berhasil untuk keseluruhan program termasuk pensiun maupun dan jaminan kesehatan. Namun demikian, masih ada sebanyak 49 (empatpuluhan sembilan) negara antara lain Austria, Austria, Jerman, Prancis dan Singapura dan seterusnya yang masih mempertahankan penyelenggaraan sistem jaminan sosial PNS secara terpisah dengan sistem jaminan sosial umum dalam tahap awal reformasi periode 1990-1996. Adapun alasan pemisahan penyelenggaraan jaminan sosial publik terkait dengan sumber pendanaan yang berasal dari APBN sehingga tidak mudah dilakukan integrasi secara langsung. Untuk itu diperlukan kajian tentang masa transisi yang tepat, karena menyangkut besaran manfaat yang semula dianggarkan menjadi lebih tinggi kemudian dengan sistem pendanaan penuh terjadi perbedaan manfaat pensiun yang bisa menimbulkan diskriminasi pemberian manfaat. Sementara hanya 5 (lima) negara yang masih memper-

tahankan penyelenggaraan sistem pensiun PNS secara terpisah, yaitu Bangladesh, Malawi, Myanmar, Sierra Leone dan Somalia termasuk Indonesia khusus dalam program pensiun Personil TNI and Anggota Polri, sedangkan program pensiun Taspen bagi PNS telah dianulir oleh UU ASN untuk bergabung dengan sistem pensiun SJSN. Alasan dipertahankannya sistem pensiun PNS secara terpisah mengingat perbedaan sumber pendanaan yang sepenuhnya berasal dari APBN karena alasan rendahnya upah PNS yang tidak dimungkinkan dengan sistem pendanaan penuh. Perbedaan berikutnya karena adanya perbedaan yang hakiki bahwa pemberian sistem pensiun bagi PNS di negara-negara tersebut sebagai penghargaan pemerintah atas dedikasi dan loyalitasnya kepada bangsa dan negara.

Penyelenggaraan Tipe-Tipe Pensiun Pegawai Negeri di Negara-negara OECD sebagai Solusi terhadap *Ageing Population* dan Tingginya Beban Fiskal Negara

Reformasi sistem jaminan sosial publik dalam bentuk penyatuan kepesertaan ke dalam sistem jaminan sosial umum selama periode 1990-1996 telah mengalami perubahan yaitu adanya pergeseran negara yang masih mempertahankan eksistensi penyelenggaraan sistem yang terpisah menjadi terintegrasi dengan sistem jaminan sosial umum. Hasil penelitian tentang reformasi sistem pendanaan pensiun pegawai negeri di OECD yang dilakukan di tahun 2011 sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian oleh Tim Pensiun Bank Dunia di tahun 1996 (Tabel 2). Program-program pensiun Pegawai Negeri yang meliputi PNS dan Personil Militer diklasifikasikan ke dalam tiga kriteria. Secara finansial, reformasi sistem pensiun pegawai negeri adalah perombakan tatakelola kombinasi antara pendanaan penuh dan sistem anggaran atau cadangan pendanaannya oleh pemerintah agar tidak terjadi kekurangan pendanaan di kemudian hari. Berikut hasil reformasi sistem pensiun pegawai negeri di OECD:

1. Tatakelola pendanaan sistem pensiun secara penuh berlaku bagi para pegawai

- pada badan-badan hukum publik yang independen untuk melakukan pemupukan iuran sebagai bagian dari aset pensiun atas nama peserta, yang berarti merombak dari pensiun manfaat pasti ke iuran pasti. Secara tipikal, aset dikelola secara terpisah dari sponsor dengan penyisihan aset apakah dalam bentuk cadangan untuk pemenuhan kewajiban kepada peserta saat jatuh tempo.
2. Penyelenggaraan pensiun pegawai negeri dengan sistem anggaran berarti dalam operasionalnya tidak didanai. Untuk itu diperlukan pembentukan cadangan pendanaan oleh pemerintah sebagai pemberi kerja bagi pegawai negeri agar penyelenggaraan pensiun tidak terkesan tidak didanai (*unfunded pay as you go*).
3. Kategori lain tentang cadangan pendanaan, yaitu memberlakukan kewajiban pemerintah sebagai utang pemerintah kepada pegawainya yang dinyatakan dalam neraca sebagai refleksi bahwa iuran pensiun dari pemerintah bersifat akrual, agar dengan mudah dilakukan pemisahan aset pensiun dengan aset pemerintah sebagai sponsor.
4. Beberapa negara mendanai program pensiun bagi pegawai negeri secara parsial, dimana pemerintah sebagai sponsor menargetkan tingkat pendanaan lebih dari 100% (seratus persen) agar terjadi kelebihan pendanaan (*over-funding*) atau kombinasi antara sistem anggaran dan cadangan pendanaan.

Tabel 2
Hasil Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri di OECD

No	Integrasi Sistem Pensiun PNS dengan Sistem Jaminan Sosial Umum	Penyelenggaraan jaminan sosial publik yang masih terpisah dengan Sistem Jaminan Sosial Umum	Penyelenggaraan Pensiun dengan sistem anggaran untuk PNS
1	2	3	4
1	Amerika Serikat	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum untuk sebagian besar negara bagian	Manfaat pasti dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN untuk PN sebelum tahun 1983. PN setelah tahun 1983 disertakan baik manfaat pasti dan iuran pasti yang bersifat wajib dengan pendanaan penuh untuk keduanya
2	Australia	<i>Tidak disatukan dengan sistem jaminan sosial umum</i>	Iuran pasti dengan pendanaan sebagian sebesar 30% oleh pemerintah
3	Austria	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN
4	Belanda	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan pendanaan bersama antara pemerintah dan PN
5	Belgia	<i>Tidak disatukan dengan sistem jaminan sosial umum</i>	Manfaat pasti dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN
6	Chili	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum, kecuali personil militer	Iuran pasti dengan pendanaan penuh sedangkan manfaat pasti untuk personil militer dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN
7	Denmark	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Iuran pasti secara kolektif dengan pendanaan penuh oleh peserta
8	Finlandia	<i>Tidak, tetapi peraturan yang berlaku sama dengan sistem jaminan sosial jumum</i>	Manfaat pasti dengan sistem anggaran dan cadangan pendanaan sebesar 25% yang bersumber dari APBN
9	Hungaria	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Iuran pasti dengan pendanaan penuh
10	Inggris Raya	Disatukan sebagian dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan pendanaan sebagian oleh PN dan cadangan pendanaannya oleh pemerintah

11	Italia	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Iuran pasti dengan pendanaan bersama antara pemerintah dan PN
12	Jepang	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN
13	Jerman	<i>Tidak disatukan dengan sistem jaminan sosial umum</i>	Manfaat pasti dengan pendanaan sebagian oleh PN dan cadangan pendanaannya dari pemerintah
14	Korea Selatan	<i>Tidak disantukan dengan sistem jaminan sosial umum</i>	Manfaat pasti untuk PNS dan Personil Militer termasuk Profesi Guru/Dosen dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN
15	Meksiko	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum khusus untuk PN baru sejak tahun 2007	Manfaat pasti dengan pendanaan penuh untuk PN baru sejak tahun 2007 dan manfaat pasti dengan sistem anggaran untuk PN yang lama
16	Norwegia	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan pendanaan penuh untuk PN di tingkat negara2 bagian sedang manfaat pasti dengan pendanaan sebagian diperuntukkan bagi PN di tingkat federal
17	Polandia	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dan iuran pasti dengan pendanaan bersama secara penuh oleh PN dan Pemerintah
18	Spaniol	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dan iuran pasti dengan pendanaan perlu untuk PN di pusat dan hanya manfaat pasti dengan pendanaan penuh untuk PN di daerah
19	Swedia	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dan iuran pasti dengan pendanaan penuh baik oleh PN maupun Pemerintah, sedangkan manfaat pasti dengan sebagian anggaran dan sebagian pendanaan oleh peserta berlaku untuk PN lokal. Pendanaan manfaat pasti dengan sistem anggaran terjadi sebelum tahun 1997, sedangkan setelah 1997 berlaku pendanaan sebagian oleh peserta dan cadangan pendanaannya oleh pemerintah
20	Swiss	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan pendanaan penuh yang berlaku bagi PN di pusat dan PN di daerah
21	Turkey	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum, kecuali untuk Personil Militer	Manfaat pasti dengan pendanaan penuh yang berlaku untuk PN, kecuali untuk Personil Militer masih berlaku pensiun manfaat pasti dengan sistem anggaran
22	Yunani	Disatukan dengan sistem jaminan sosial umum	Manfaat pasti dengan sistem anggaran yang bersumber dari APBN

Sumber: Ponds et al (May 2011) OECD Paper on Funding in Public Sector Pension Plan-International Evidence

Tabel 2 mengillustrasikan hasil reformasi sistem pensiun pegawai sektor publik atau pegawai negeri yang terdiri dari PNS dan Personil Militer yang difokuskan secara khusus pada negara-negara anggota OCD, bahwa dari 22 (duapuluhan dua) negara yang diamati oleh Ponds dkk di tahun 2011, hanya lima negara

yang masih mempertahankan penyelenggaraan secara terpisah dengan sistem jaminan sosial umum yaitu Australia, Belgia, Finlandia, Jerman dan Korea Selatan. Adapun alasan kelima negara tersebut adalah bahwa sistem jaminan sosial di Australia telah lama mengarah pada model Demigrant atau Skandinavian yang

mensyaratkan agar sumber pembiayaannya baik untuk pekerja sektor swasta maupun untuk pegawai sektor publik berasal dari pajak panghasilan untuk alasan asas keadilan sekalipun manfaatnya begitu kecil akan tetapi sejak tahun 1992 Pemerintah Australia mewajibkan kepada seluruh pemberkerja untuk menyertakan pensiun iuran pasti kepada seluruh pekerjanya yang yang dikenal dengan istilah *superannuation*. Kemudian Belgia dan Finlandia tidak terpengaruh untuk melakukan reformasi sistem pensiun publik, karena kedua negara tersebut telah lama mengadopsi model Skandinavian tetapi khusus untuk pegawai sektor publik hingga sekarang. Selanjutnya Jerman dan Korea Selatan masih mempertahankan penyelenggaraan sistem pensiun untuk pegawai sektor publik secara terpisah dengan sistem jaminan sosial umum, karena alasan penerapan pensiun manfaat pasti yang didasarkan pada APBN yang diberlakukan sejak pendiriannya sehingga apabila dilakukan perombakan dari sistem anggaran ke sistem pendanaan penuh dirasakan tidak adil bagi peserta baru.

PENUTUP

Banyak negara melakukan reformasi sistem pensiun pegawai negeri dari model anggaran (*pay as you go*) ke pendanaan penuh atau model formasi kapital. Ada yang melakukannya secara bertahap dari model anggaran ke pendanaan secara parsial oleh peserta dan pemerintah sebagai pemberkerja. Penelitian yang dilakukan Tim Pensiun Bank Dunia selama 1990-1996 menunjukkan bahwa hanya 21 (duapuluhan satu) dari 76 (tujuhpuluhan enam) negara yang bersedia melakukan integrasi antara sistem pensiun pegawai sektor publik atau pensiun publik ke sistem jaminan sosial umum, sedangkan sisanya sebanyak 49 (empatpuluhan sembilan) negara masih mempertahankan pemisahan pensiun publik dengan sistem jaminan sosial umum. Alasan pokok dimana negara melakukan reformasi sistem pensiun publik dari model anggaran ke model formasi kapital terkait dengan meningkatnya beban fiskal negara, sehingga perlu diantisipasi sejak dini agar beban

fiskal negara tidak semakin melebar. Kemudian alasan integrasi sistem pensiun publik ke sistem jaminan sosial umum terjadi pada negara-negara yang sejak lama menerapkan pensiun publik dengan pendanaan penuh sehingga dengan mudah dilakukan penyesuaian pendanaan.

Akan tetapi reformasi sistem jaminan sosial yang difokuskan pada perombakan tipe pensiun manfaat pasti ke tipe pensiun iuran pasti pada dasarnya melanggar asas dan prinsip jaminan sosial, yaitu asas keadilan dan prinsip gotong royong. Penerapan tipe pensiun iuran pasti sekalipun bersifat suplemen terhadap sistem yang berlaku pada prinsipnya merupakan wilayah pasar asuransi jiwa yang bukan merupakan wilayah sistem jaminan sosial. Akan tetapi perubahan dari *unfunded pay as you go* menjadi *funded pay as you go* yang dilakukan secara bertahap dengan masa transisi tertentu masih dapat diterima dan tidak melanggar asas keadilan dan prinsip gotong-royong. Berikut disampaikan kesimpulan pokok tentang hasil reformasi sistem pensiun pegawai sektor publik ke sistem jaminan sosial umum:

1. Penyelenggaraan sistem pensiun pegawai sektor publik atau pegawai negeri yang masih terpisah dengan sistem jaminan sosial umum menandakan bahwa adanya keunikan status pegawai negeri sebagai penyelenggara negara sehingga dalam perlakuan tidak disamakan dengan pekerja sektor swasta.
2. Penyelenggaraan sistem pensiun pegawai negeri yang dilakukan secara terpisah Australia, Belgia, Finlandia, Jerman dan Korea Selatan hanya mengindikasikan bahwa sistem pensiun yang diberikan sebagai salah satu bentuk penghargaan atas dedikasi dan loyalitasnya kepada bangsa dan negara. Kemudian hal yang serupa terjadi di Korea Selatan dan Chili hanya berlaku bagi profesi-profesi khusus seperti pegawai negeri sipil, personil militer, guru dan dosen serta aparatur penegak hukum.
3. PNS di Australia juga memiliki sistem pensiun yang terpisah dengan penyelenggaraan jaminan sosial umum. Sistem pensiun PNS telah lama mengacu pada manfaat pasti, tetapi dalam reformasi sistem pensiun telah diarahkan ke pensiun iuran pasti

- yang juga bersifat wajib bagi PNS bersama dengan pekerja sektor swasta tetapi penyelenggaraannya dilakukan secara terpisah. Reformasi sistem pensiun ke iuran pasti ditujukan sebagai suplemen terhadap pensiun manfaat pasti. Untuk keikutsertaan dalam pensiun iuran pasti atau disebut program superannuation di Australia, dimana PNS dan Personil Militer wajib iur sebesar 5% (lima persen), sedangkan pemberkerja dalam hal ini Pemerintah wajib iur berkisar antara 13-22% (tiga belas hingga duapuluhan persen).
4. Reformasi sistem pensiun belakangan ini yang berlaku di beberapa negara telah bergeser dari pensiun manfaat pasti ke pensiun iuran pasti. Pada saat sekarang, hanya persentase kecil dari PNS yang masih membayar iuran sehingga sebagian besar PNS tidak iur kecuali pejabat tinggi pemerintah seperti di Singapura.
 5. Skema pensiun non-kontribusi bagi PNS masih berlaku di Singapura. Akan tetapi belakangan ini telah dilakukan dikonversi dari iuran pasti ke manfaat pasti antara tahun 1973 dan tahun 1987, yaitu dengan memberikan opsi bagi peserta khususnya program tabungan paksa atau *central provident fund* (CPF). Pada saat sekarang, hanya beberapa pejabat baru yang masih menginginkan pensiun manfaat pasti seperti Dinas Administrasi pada Kementerian, Anggota Kepolisian, dan Dinas Rahasia), dan Pejabat Publik yang diangkat secara politik masih menghendaki pensiun manfaat pasti.

Adapun saran yang perlu diberikan kepada Pemerintah Indonesia di dalam reformasi sistem jaminan sosial tenaga kerja menjadi sistem jaminan sosial nasional yang menimbulkan konsekuensi transformasi program pensiun PNS sebagai bagian dari jaminan pensiun sistem jaminan sosial nasional sebagai berikut:

1. Transformasi program pensiun PNS yang dikelola Taspen dan program pensiun Personil TNI dan Anggota Polri yang dikelola Asabri tidak perlu dilakukan dalam waktu dekat, kecuali adanya perbaikan remunerasi dan rasionalisasi jumlah PNS. Sebagaimana diketahui, bahwa sistem pensiun PNS

diberikan karena pemerintah penghargaan atas dedikasi dan loyalitasnya kepada Pemerintah Indonesia.

2. Status pegawai negeri yang meliputi PNS dan personil militer tidak sama dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat, Jerman, Inggris Raya dan Australia bahwa status pegawai negeri di negara tersebut menggunakan istilah pegawai sektor publik yang bekerja di Pemerintahan Federal atau di lingkungan kerajaan sedangkan di negara negara bagian tidak serta merta istilah status PNS seperti di Indonesia berlaku demikian.
3. Untuk Indonesia yang memulai reformasi dari Jaminan sosial tenagakerja (Jamsostek) menjadi Sistem Jaminan Sosial Nasional yang berdasarkan pada UU-SJSN sebaiknya fokus pada perluasan kepesertaan seluruh pekerja sektor swasta dengan jumlah lebih dari 35 juta pekerja swasta sektor formal dimana pekerja yang bersangkutan belum memiliki akses ke program pensiun manfaat pasti.

DAFTAR PUSTAKA

- Bharway, G and Dave, S.A, 2005, "*Towards Estimating India's Impact Pension Debt on Account of Civil Servants*, India Economic Foundation.
- Ekebrand, Staffan, 1996, "*Designing a Pension Scheme for Civil Servants*." Public Management Forum 2.
- International Labour Organization, 1988, "*Social security, including social protection of public employees in respect of invalidity, retirement and survivors' benefits*." Report III submitted by the Joint Committee on the Public Service, Fourth Session, Geneva.
- Ponds, Eduard, Severinson, and Yermo, Yuan, 2011, "*Funding in Public Pension Plans—International Evidence*", OECD Paper in Paris, May 2011.
- Purwoko, Bambang, 2011, "*Sistem Jaminan Sosial dalam dimensi Ekonomika*", Buku Ajar untuk Program Studi Magister Administrasi Kesehatan FKMUI, Kampus Depok.

- Purwoko, Bambang, 2013, "Sosial Security and Labour Transformation in Indonesia: an Economic Analysis", Publisher Islamic University of Indonesia, Yogyakarta.
- Sane, Renuka and Shah, Ajay, 2011, "Civil Servants and Military Pensions in India", Working Paper No 2011-91, National Institute of Public Finance and Policy in New Delhi (November 2011)
- Rothenbacher, Franz, 2004, "The Welfare State of Civil Servants in Europe: a Comparison of the Pension System for Civil Servants in France, UK and Germany", Mennheimer Zentrum fur Europaische Sozialforschung (MZES) Universitat Mannheim, Germany. (2011), "OECD Report on Pension System at a Glance", UK
- (2012), "US Sosial Security Administration Board" in Washington DC
- (1989), "World Labour Report-1989, Volume 4", International Labour Organization (ILO), Geneva.
- (1997), "Civil Service Pension Schemes", SIGMA Papers: No. 10, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Paris.
- (1997), "Federal Employees Retirement System— An Overview of Your Benefits." Prepared by the Retirement and Insurance Services and US Office of Personnel Management.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Program Pensiun bagi PNS
- _____, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional
- _____, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial
- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

ALTERNATIF SISTEM PEMBAYARAN PENSIUN PEGAWAI NEGARI SIPIL

THE ALTERNATIVE PAYMENT SYSTEM OF CIVIL SERVANT'S PENSION

Haniah Hanafie

Dosen Tetap FISIF-UIN Jakarta

Jl. Ir. H. Djuanda No.95 Ciputat, Tangerang Selatan 15412

e-mail: hani_hanafie@yahoo.com

(Diterima 15 Oktober 2014, Direvisi Pertama 17 Oktober 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

ketenangan tersebut adalah adanya penghasilan yang diperoleh untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), uang pensiun yang diterimanya setiap bulan itulah yang menjadi harapannya. Kini pemerintah selaku penanggungjawab pembayaran uang pensiun pegawai, mencoba melakukan evaluasi dengan sistem pembayaran tersebut, hal ini mengingat semakin hari sumber daya (*resources*) pemerintah sebagai sumber bagi pendapatan negara semakin hari mengalami penurunan, terutama sumber yang berasal dari minyak. Oleh karena itu, diharapkan sistem pembayaran uang pensiun pegawai tidak membebani anggaran pengeluaran pemerintah. Terdapat dua alternatif dalam sistem pembayaran, yaitu sistem pembayaran perbulan atau sekaligus. Kedua alternatif ini memiliki kelebihan dan kelebihannya. Dalam tulisan ini, diusulkan satu alternatif lain yaitu Sistem Pembayaran Paruhan.

Kata Kunci: uang pensiun, sistem pembayaran perbulan, sistem pembayaran sekaligus, sistem pembayaran paruhan

Abstract

Everyone expects to have a comfort peaceful life in their retirement age. One of the guarantees for that life is a monthly income to support daily needs. For the civil servant they hope on the pension allowance they receive every month. Now, the government as the one who is responsible for the civil servant pension try to evaluate the payment system considering the resources for the state budget derived from oil is declining. Therefore, it is expected that the pension payment system do not burden the government budget. There are two alternatives in the payment system; monthly payment system or at once. Both alternatives have strength and weakness. In this writing, it is proposed one alternative that is Halves Payment System.

Key words: pension fund, monthly pension payment system, golden shake hands, halves payment system

PENDAHULUAN

Status Pegawai Negeri Sipil (PNS) sekarang dirubah menjadi Aparatur Sipil Negara (ASN) banyak diminati masyarakat, karena memberikan jaminan di masa tua, yaitu adanya dana pensiun. Sistem pensiun dipandang bagus karena dapat memberikan rasa aman dan nyaman di hari tua. Tanpa bekerja, seorang yang telah pensiun tetap menerima gaji (penghasilan) setiap bulan sampai menjelang akhir hidupnya. Selain itu, nominalnya dapat bertambah, mengikuti kebijakan kenaikan gaji PNS. Namun, bagi individu dengan gaya hidup yang tidak terlalu mewah, hasil pensiun dianggap cukup dan menjadi harapan, karena dapat mencukupi kebutuhan di masa tua.

Sistem pembayaran pensiun yang dibayar setiap bulan, menjadi beban anggaran pemerintah dan kini dirasa perlu untuk ditinjau kembali, mengingat jumlah orang yang pensiun semakin hari semakin bertambah banyak, jumlah anggaran pensiun yang harus dikeluarkan semakin meningkat terus mengikuti kenaikan gaji PNS. Sedangkan kemampuan anggaran pemerintah semakin terbatas, masih banyak pengeluaran yang harus dibiayai pemerintah dan seiring dengan itu, *resources* seperti minyak, semakin hari semakin berkurang. Oleh karena itu, pencarian alternatif pilihan dalam sistem pembayaran pensiun dirasa perlu untuk dikaji, agar pemerintah memperoleh suatu sistem yang lebih proporsional, sehingga tidak merugikan bagi para pensiun dan juga tidak membebani

pemerintah, sebagaimana dikatakan mantan Menteri Keuangan Republik Indonesia pada waktu itu, Agus Martowardojo, bahwa Dana Pensiun jika tidak dikelola dengan baik, maka akan semakin menjadi beban pemerintah.

Penelitian ini mencoba memaparkan mengapa sistem pensiun perlu ditinjau kembali, apa kerugian dan keuntungan sistem yang ada dan bagaimana solusi sistem pembayaran pensiun sebagai pilihan alternatif. Metode yang digunakan dalam penulisan ini adalah pemparan secara deskriptif, yaitu menguraikan fenomena sistem pembayaran uang pensiun yang dilaksanakan oleh pemerintah dan swasta. Selain itu, terdapat sedikit data pendukung yang berasal dari hasil pengamatan terhadap pengalaman orang lain dan hasil penelitian.

PEMBAHASAN

Resources Berkurang, Beban Bertambah

Sumber pendapatan negara berasal dari pajak dan bukan pajak dan Migas adalah salah satu sumber pendapatan negara yang terbesar. Migas sebagai resources negara, kini mengalami permasalahan, karena selain semakin menipisnya sumber yang ada, juga manajemen pengelolaan perminyakan tidak menunjukkan *performance* yang baik. Pada masa Orde Baru, sumber pendapatan dari minyak menjadi harapan pemerintah, karena dari pendapatan minyak dapat mensuplai pemasukan pendapatan negara yang paling terbesar. Selain itu, pembangunan gedung-gedung, khususnya di Ibukota Jakarta, hampir sebagai besar dibiayai dari sumber pendapatan minyak, sehingga muncul istilah apabila kita melempar batu dari atas, pasti akan mengenai gedung yang dibiayai oleh Pertamina pada waktu itu.

Dengan adanya liberalisasi dalam pengelolaan sumber alam kita, maka pengelolaan minyak menjadi incaran pihak investor swasta dan asing. Salah satu bukti adalah pengelolaan Balongan di Cepu yang diberikan kepada pihak Exxon Mobile dari perusahaan Amerika Serikat. Pengoperasian Balongan Cepu juga diincar oleh Pertamina perusahaan milik negara, tetapi pemerintah justru memberikan kepada pihak

swasta asing. Dari segi kemampuan, banyak ahli perminyakan mengatakan sebenarnya Pertamina bukan tidak memiliki kemampuan atau kalah dengan Perusahaan Exxon Mobile, tetapi persoalan ekonomi politiklah yang lebih dominan mempengaruhi pengambilan keputusan politik oleh pemerintah, sehingga pengoperasian di Balongan tersebut diberikan kepada perusahaan swasta asing.

Selain liberalisasi ekonomi, birokrasi pemerintah dan oknum-oknum banyak yang ikut bermain dan terlibat dalam distribusi perminyakan di tanah air. Mereka memanfaatkan kebijakan subsidi pemerintah untuk rakyat kecil dengan berbagai modus kejahatan, mulai dari menjual bahan bakar minyak (BBM) subsidi ke kalangan industri hingga *illegal tapping* yang dilakukan secara terang-terangan. Selain itu, ditambah dengan lemahnya penegakkan hukum, sehingga mengakibatkan kerugian negara mencapai Rp. 409 (empat ratus sembilan) Miliar sepanjang tahun 2012. Tercatat sebanyak 2 (dua) juta kilo liter BBM subsidi yang diselewengkan dan tampaknya dari jumlah tersebut masih banyak yang belum tercatat. Penyelewengan ini, mempengaruhi pendapatan dan pengeluaran negara, karena negara harus mengeluarkan biaya lebih besar dalam membiayai program-program rutin maupun non rutin. Hal ini menjadi beban bagi pemerintah, karena pada tahun 2014, negara mengklaim defisit anggaran sebesar Rp. 472 (empat ratus tujuhpuluhan dua) triliun, berarti sumber pendapatan semakin berkurang, sedangkan pengeluaran semakin bertambah, termasuk pengeluaran untuk pembayaran dana pensiun pegawai.

Perubahan Struktur Penduduk: Bonus Demografi

Negara Indonesia semakin hari bertambah maju, laju pertumbuhan penduduk diperkirakan semakin meningkat, sebagaimana terlihat dalam tabel di bawah:

Tabel 1
Jumlah Penduduk Indonesia

No	Tahun	Jumlah/Juta
1.	2010	237,6 Jt
2.	2015	250,4 Jt
3.	2020	261,0 Jt
4.	2025	270,1 Jt

Sumber: SP10 UN World Population Projection, 2002 dalam Adioetomo (2012) dalam Makalah FGD Hermanto Siregar, 11 Oktober 2014.

Namun dari tabel di atas, diperkirakan terjadi transisi demografi di Indonesia, yaitu terjadi penurunan angka mortalitas (kematian) dan fertilitas (kelahiran) yang mempengaruhi perubahan struktur penduduk. Penurunan mortalitas disebabkan investasi sektor kesehatan meningkatkan status kesehatan dan menurunkan angka kematian bayi dan anak. Sedangkan penurunan fertilitas dikarenakan penurunan angka kematian bayi dan anak meningkatkan harapan hidup sampai usia kerja. Selain itu, didukung oleh program KB dan peningkatan pendidikan perempuan.

Transisi demografi yang mempengaruhi perubahan struktur penduduk dapat menjadi bonus demografi, sebagaimana dikatakan Mason (2001) dalam Sri Moertiningsih Adioetomo dan Diahadi Setyonaluri (2014) bahwa bonus demografi adalah dampak transisi demografi yang menurunkan proporsi umur penduduk muda (bayi dan anak) dan meningkatkan proporsi penduduk usia kerja (15-64 tahun).

Perubahan struktur penduduk yang melahirkan bonus demografi memberikan implikasi ekonomi bagi negara, mengingat jumlah usia produktif (15-64 tahun) lebih besar daripada usia non produktif (bayi, anak dan lansia). Berikut ini beberapa implikasi ekonomi dari bonus demografi (Siregar: 2014), yaitu:

1. Jumlah penduduk usia kerja (15-64 tahun) yang besar dan rasio ketergantungan yang minimal mencerminkan *supply* tenaga kerja besar sementara jumlah tanggungan minimal.
2. Jumlah tenaga kerja yang besar akan menggiring pemanfaatan sumber daya alam (SDA) ke arah *full potential level*, sehingga

hampir tidak ada lagi sumber daya alam (SDA) yang menganggur.

3. Peranan perempuan dalam pembangunan akan semakin meningkat.

Implikasi tersebut di atas, harus mampu dikelola sedemikian rupa agar tidak menjadi ancaman, tetapi justru sebaliknya dapat menjadi anugerah. Hal ini sebagaimana dikatakan Siregar (2014) bahwa bonus demografi dapat menjadi anugerah dan ancaman. Bonus demografi sebagai anugerah, apabila:

1. Pemerintah sejak saat ini serius menaikkan investasi publik untuk meningkatkan *human capital* di perkotaan maupun di pedesaan yang mencakup:
 - a. Pendidikan dengan wajibkan 12 tahun belajar.
 - b. Pelatihan ketrampilan dan kewirausahaannya,
 - c. Pelayanan kesehatan merata di seluruh pelosok nusantara
2. Pengendalian jumlah penduduk melalui program keluarga berencana.
3. Pengembangan ekonomi daerah dilakukan sesuai potensi sumber daya alam yang dimiliki dengan mendorong keterkaitan lembaga pendidikan tinggi dengan perusahaan (*link and match*).
4. Pengembangan pertanian sebagai *bio industry* dan *bio business* dalam suatu rantai yang kokoh dan pada akhirnya dapat menciptakan ketahanan pangan, energi dan kecukupan air bersih.
5. Komitmen yang tinggi dari pemerintah daerah untuk melaksanakan hal-hal tersebut di atas.

Bonus demografi dapat sebagai ancaman, apabila jumlah penduduk usia kerja yang demikian besar tidak mendapat pekerjaan. Hal ini dapat terjadi, apabila:

1. Pemerintah gagal membekali penduduk usia kerja tersebut dengan ketrampilan dan keahlian yang memadai, sehingga produktivitasnya rendah, tidak mampu bersaing dengan tenaga kerja asing yang masuk sejalan dengan era globalisasi yang semakin deras.
2. Industri manufaktur tidak berkembang secara baik, sehingga tidak mampu memperluas kesempatan kerja.

3. Sektor pertanian tidak berhasil dimodernisasi dan agroindustri tidak berkembang secara optimal.

Oleh karena itu, salah satu faktor yang dapat menghalau ancaman sebagaimana dikemukakan di atas, adalah faktor pendidikan. Pendidikan tidak hanya bersifat formal, tetapi pendidikan informal seperti pemberian pelatihan-pelatihan ketrampilan dan skill bagi sebagian masyarakat juga diperlukan. Selain itu, pemberdayaan masyarakat untuk mengelola potensi-potensi lokal di daerah sangat dibutuhkan, sehingga potensi lokal dapat dikembangkan dengan baik dan dapat mendorong pertumbuhan ekonomi di bidang ekspor dan persoalan import yang dikhawatirkan dapat diatasi, sebagaimana dikemukakan dalam dampak berikut ini:

1. Tingginya pengangguran dan kemiskinan
2. Tekanan kuat terhadap lingkungan hidup dalam berbagai bentuk, misalnya:
 - a. Terus berkurangnya area hutan bakau dan terumbu karang.
 - b. Meningkatnya perluasan lahan kritis, polusi, erosi, pendangkalan sungai, danau dan waduk serta bencana alam.
 - c. Area pemukiman yang semakin padat, semakin sulitnya pengelolaan sampah dan penyediaan air bersih.
 - d. Tingginya masalah-masalah sosial seperti konflik horizontal dan vertikal, kriminal, dan lain-lain.
3. Berkurangnya kedaulatan bangsa karena pemenuhan berbagai kebutuhan penduduk yang jumlahnya sekitar 270 (duaratus tujuhpuluhan) juta jiwa pada tahun 2025 terpaksa dilakukan dengan impor.

Dari penjelasan di atas, maka pemerintah perlu mengantisipasi adanya ledakan jumlah usia kerja yang semakin bertambah. Semakin banyak jumlah usia produktif, maka kemungkinan besar semakin bertambah beban pemerintah, apabila tidak diikuti oleh pembukaan lapangan pekerjaan oleh pihak swasta atau ketiadaan jiwa wiraswasta (*entrepreneur*), maka posisi menjadi ASN dapat menjadi incaran. Dengan demikian, maka beban pemerintah semakin bertambah karena harus menyediakan gaji dan pensiun pegawai. Oleh karena itu, sistem pembayaran pensiun sudah saatnya dilakukan perubahan.

Bonus demografi kini telah dialami negara Jepang, karena pertumbuhan lansia Jepang juga sangat cepat akhir-akhir ini, sementara anak muda semakin sedikit dan jumlah anak lahir juga semakin sedikit di Jepang. Oleh karena itu, pemerintah Jepang akan meninjau kembali dana pensiun dengan meningkatkan perputaran uang pensiun Jepang yang berjumlah 129 (seratus duapuluh sembilan) triliun Yen, agar pertumbuhannya semakin cepat dan semakin banyak, dalam rangka membantu kesejahteraan kalangan usia lanjut di Jepang dan kesejahteraan masyarakat Jepang umumnya.

Selain Jepang, negara Perancis telah memulai melakukan perubahan pemberian dana pensiun pegawai. Semula umur 41 (empatpuluh satu) tahun 6 (enam) bulan sebagai usia pensiun, tetapi kini ditetapkan usia 43 (empatpuluh tiga) tahun sebagai usia pensiun, meskipun kebijakan ini mendapat penolakan dari masyarakat Perancis.

Sistem Pensiun: Untung atau Rugi?

Setiap orang pasti mengharapkan dana pensiun di hari tuanya, memperoleh penghasilan yang dapat menjamin kehidupannya sampai akhir masa hidupnya. Jaminan penghasilan tersebut dapat diperoleh setiap bulan atau sekaligus. Keuntungan pola pembayaran uang pensiun setiap bulan, dirasakan sangat bermanfaat bagi individu yang tidak ingin berspekulatif dengan pola dan gaya hidup sederhana. Merasa senang, aman dan nyaman dengan penghasilan (uang pensiun) yang diperoleh setiap bulan, meskipun jumlahnya kecil. Dengan demikian, ada harapan memperoleh penghasilan secara rutin untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, meskipun tidak bekerja. Hal ini menjadi beban bagi pemerintah, karena harus mengeluarkan anggaran pensiun pegawai yang begitu besar setiap bulan dan terus meningkat jumlahnya. Namun bagi individu yang ingin berspekulasi dengan pola dan gaya hidup di atas standar, lebih suka memperoleh jaminan penghasilan (uang pensiun) tersebut dibayar sekaligus, karena dapat dijadikan modal dalam membuka usaha dan atau mengembangkan usaha. Sistem pembayaran uang pensiun sekaligus ini, biasanya diberlakukan di perusahaan-perusahaan swasta.

Pola pembayaran uang pensiun sekaligus, menjadi resiko bagi individu yang tidak memiliki kemampuan untuk mengelola uang tersebut, sehingga resikonya bangkrut dan habis. Sebaliknya, keuntungan bagi si penanggungjawab (pemerintah), karena dengan pemberian uang pensiun sekaligus, maka beban tanggungjawabnya cepat selesai. Meskipun demikian, pemberian uang pensiun sekaligus harus diikuti dengan kesiapan pemerintah menyediakan sejumlah besar uang *cash*. Semakin banyak pegawai yang pensiun, maka semakin banyak pula dana yang harus disediakan pemerintah. Sistem pemberian uang pensiun sekaligus, tidak dirasakan sebagai beban bagi pihak swasta, karena jumlah pegawai yang pensiun hanya sedikit.

Batasan Kriteria Pensiun

Jumlah yang harus dikeluarkan pemerintah untuk membayar pegawai dan pensiunan terus meningkat, bahkan perhitungan uang pensiun PNS atau ASN dinilai terlalu boros. Sedangkan sumber pendapatan negara semakin berkurang bahkan mengalami defisit. Oleh karena itu, dana pensiun perlu dikelola dengan baik dan benar.

Salah satu cara pengaturan pemberian pensiun adalah pembatasan penerima pensiun. Perlu dibatasi kriteria penerima pensiun dengan masa kerja tertentu. Tidak semua ASN dapat menerima pensiun apabila masa kerjanya terlalu sedikit, melakukan korupsi dan mengundurkan diri sebelum masa kerjanya habis.

Saat ini jumlah batas usia pensiun (BUP) sudah mencapai 488.494 (empat ratus delapan puluh delapan ribu empat ratus sembilan puluh empat) pegawai (Tahun 2011-2014) dengan rincian sebagai berikut:

Tabel 2
Jumlah Pensiun Tahun 2011-2014

No	Tahun	Jumlah/Pegawai
1.	2011	107.418
2.	2012	124.175
3.	2013	123.167
4.	2014	133.734
	Jumlah	488.494

Sumber: www.menpan.go.id.

Melihat tabel di atas, menunjukkan bahwa pada tahun 2014, jumlah batas usia pensiun semakin bertambah sebanyak 2,2 % (dua koma dua persen). Namun pada tahun 2013 berkurang sebanyak 0,21 % (nol koma duapuluhan satu persen) dan pada tahun 2012 bertambah 3,43 % (tiga koma empat puluh tiga persen). Artinya bahwa pemerintah harus mengantisipasi bahwa jumlah pensiun semakin bertambah.

Sistem Paruhan

Sistem paruhan adalah sistem pemberian uang pensiun secara sekaligus, tetapi hanya sebagian saja (separuh). Sedangkan sebagian lagi diberikan per bulan. Sistem Paruhan ini juga dapat disebut sistem *lumpsum* dan dapat digunakan sebagai modal untuk membuka atau mengembangkan usaha manakala pensiun, sehingga dapat menambah penghasilan. Di samping itu, sisanya masih diterima per bulan, meskipun jumlahnya kecil. Dasar pemikirannya bahwa uang *cash* yang diterima tersebut ketika pensiun, nilai uangnya akan tetap, tidak turun. Namun sistem pembayaran ini harus bertumpu pada asumsi orangnya, apakah orang yang pensiun itu mampu mengelola uang tersebut atau tidak. Apabila tidak mampu, maka sia-sia dan percuma uang paruhan itu diberikan, karena akan habis dan tidak dirasakan manfaatnya.

Dari sisi pemerintah, harus siap dengan kemampuan likuiditasnya, sehingga sewaktu-waktu harus membayar dengan jumlah banyak kepada sejumlah pegawai yang pensiun. Sistem ini telah dilakukan oleh anak perusahaan Pertamina (Pertamina Tongkang) bagi pegawai-pegawaiannya yang bekerja di perusahaan-perusahaan kapal (pelaut). Menjelang pensiun, dapat meminta sebagian (separuh) uang pensiunnya dan menjelang pensiun, hanya menerima sedikit uang pensiun setiap bulan. Selain anak perusahaan pertamina, sebuah perusahaan swasta terkenal pada masa Orde baru di Jakarta juga telah melaksanakan sistem ini, sebagaimana diungkapkan salah satu pegawaiannya yang menerima sistem pembayaran ini.

Uang pensiun diberikan pada setiap bulan, dapat dimanfaatkan dengan istilah dijual putus untuk diambil nilai kontannya dari pihak asuransi,

karena khawatir bahwa lembaga pengurus uang pensiun akan mengalami kebangkrutan (masalah). Selain itu, agar nilai uang tersebut tidak mengalami inflasi. Sedangkan sistem pembayaran pensiun bulanan, sewaktu-waktu dapat meminta *cash* dengan nilai tertentu, dengan cara menjaminkan surat pensiun kepada pihak bank dan dapat diangsur setiap bulan sesuai dengan uang pensiunnya. Penjaminan kepada bank, tidak menghilangkan pendapatannya selamanya, karena dibatasi waktu peminjaman.

Selain kedua sistem yang dijelaskan di atas, yaitu sistem paruhan dan bulanan, alternatif sistem lainnya dengan membayar sekaligus. Namun sistem ini harus diikuti dengan kemampuan likwiditas yang tinggi, karena harus menyediakan sejumlah uang untuk membayar pegawai yang pensiun. Sistem ini memiliki keuntungan dalam jangka panjang, karena animo masyarakat untuk menjadi pegawai negeri menjadi berkurang. Harapan menjadi pegawai negeri menjadi sirna, karena tidak berbeda dengan menjadi pegawai swasta, apabila uang pensiun ditiadakan. Selama ini, masyarakat mengejar status pegawai negeri, karena dianggap dapat memberikan jaminan di hari tua dengan menerima uang pensiun setiap bulan.

Pembayaran uang pensiun sekaligus, menjadikan masyarakat lebih memilih menjadi pegawai swasta, karena penghasilan sebagai pegawai swasta lebih besar jika dibandingkan dengan menjadi pegawai negeri. Asumsi semacam ini, lambat laun akan mempengaruhi jumlah pegawai negeri dan akhirnya mengurangi beban pemerintah dalam penyediaan dana pensiun.

Lembaga Pensiun Mandiri

Seringkali kuota penerimaan pegawai ASN yang telah ditetapkan pemerintah, dilanggar baik oleh kementerian, lembaga maupun pemerintah daerah, sehingga jumlah penerimaan pegawai baru melebihi kebutuhan. Hal ini disebabkan praktik kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) yang belum dapat dihilangkan sama sekali, apalagi kalau menyangkut kerabat para politisi dan pejabat, sehingga data atau dokumen-dokumen dapat dimanipulasi. Hasil penelitian yang pernah dilakukan pada salah satu kota, disinyalir data-data persyaratan

pegawai dimanipulasi sedemikian rupa sehingga dapat diusulkan menjadi PNS. Penyimpangan semacam ini, apabila tidak diteliti secara rinci, maka jumlahnya akan bertambah atau memaksakan sejumlah calon pegawai yang semestinya belum memenuhi syarat untuk diangkat. Konsekuensi yang harus dihadapi pemerintah adalah menyiapkan anggaran untuk pembayaran gaji maupun pensiun kelak.

Dalam rangka evaluasi sistem pembayaran dana pensiun pegawai, maka sudah saatnya pemerintah pusat memberi keleluasaan tanggungjawab kepada kementerian, lembaga dan pemerintah daerah agar dapat menangani dana pensiun pegawainya masing-masing, sehingga kementerian, lembaga dan pemerintah daerah dapat merasakan secara langsung bagaimana mengatur dan mengelola dana pensiun tersebut. Hal ini dapat berdampak pada perencanaan dan pengaturan dalam penerimaan pegawai baru. Kementerian, lembaga dan pemerintah daerah akan berhati-hati menerima sejumlah aparatur sipil negara (ASN) dan akan disesuaikan dengan jumlah kebutuhan. Dengan demikian, analisis jabatan (Anjab) dan analisis beban kerja (ABK) benar-benar dilaksanakan dalam rekrutmen pegawai baru. Selain itu, persoalan kompetensi akan benar-benar direalisasikan, manakala melaksanakan seleksi, rotasi maupun promosi pegawai.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Hanafie (2014) di Kota Tangerang Selatan, terdapat permasalahan mengenai Anjab yang belum secara menyeluruh dikerjakan, kompetensi tidak dijadikan sebagai dasar rekrutmen, rotasi dan promosi pegawai. Hal tersebut dikarenakan adanya KKN cukup kental, sehingga menimbulkan moral hazard yang tinggi. Dengan adanya desentralisasi pengelolaan dana pensiun terutama kepada pemerintah daerah, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya manusianya secara mandiri. Hal ini dapat mendorong pemerintah daerah berupaya seoptimal mungkin menggali potensi-potensi daerah sebagai masukan bagi pendapatan daerah dalam membiayai belanja pegawai.

Dengan demikian, sudah waktunya, pemerintah daerah diberi kewenangan secara

mandiri untuk mengelola dana pensiun pegawai dengan menunjuk lembaga-lembaga dana pensiun yang kapabel untuk mengelolanya. Meskipun saat ini, pengelolaan dana pensiun telah diatur oleh pemerintah dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun (UU Dana Pensiun) dan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Lembaga Keuangan (PP-DPLK).

Pembayaran dana pensiun saat ini di-kelola oleh lembaga pengelola dana pensiun dalam bentuk perbankan dan lembaga asuransi, sebagaimana diatur oleh peraturan pemerintah tersebut di atas. Lembaga-lembaga pengelola dana pensiun tersebut diatur oleh pemerintah pusat dalam hal ini di bawah Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Apabila pengelolaan dana pensiun diserahkan kepada pemerintah daerah, tetapi kontrol tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Keuangan dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Untuk menghindari kerugian, investasi dana pensiun dapat ditempatkan pada jenis investasi yang telah ditetapkan pemerintah, sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.010/2008 tentang Investasi Dana Pensiun. Untuk lebih rinci, terlihat dalam tabel berikut ini:

Tabel 2
Jenis Investasi Bagi Dana Pensiun

NO	Jenis Investasi
1.	Surat Berharga Negara
2.	Tabungan pada Bank
3.	Deposito berjangka pada Bank
4.	Deposito on call pada Bank
5.	Sertifikat deposito pada Bank
6.	Sertifikat Bank Indonesia;
7.	Saham yang tercatat di Bursa Efek di Indonesia
8.	Obligasi yang tercatat di Bursa Efek di Indonesia
9.	Sukuk yang tercatat di Bursa Efek di Indonesia

10.	Unit Penyertaan Reksa Dana dari:
	a) Reksa Dana Pasar Uang, Reksa Dana Pendapatan Tetap, Reksa Dana Campuran, dan Reksa Dana Saham.
	b) Reksa Dana Terproteksi, Reksa Dana dengan Penjaminan dan Reksa Dana Indeks.
	c) Reksa Dana Berbentuk Kontrak Investasi Kolektif Penyertaan Terbatas.
	d) Reksa Dana yang Unit Penyertaannya Diperdagangkan di Bursa Efek.
11.	Efek Beragun Aset dari Kontrak Investasi Kolektif Efek
12.	Unit Penyertaan Dana Investasi Real Estat berbentuk Kontrak
13.	Kontrak Opsi Saham yang tercatat di Bursa Efek di Indonesia.
14.	Penempatan langsung pada saham.
15.	Tanah di Indonesia dan/atau
16.	Bangunan di Indonesia

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan Nomor 199/PMK.010/2008 Tentang Investasi Dana Pensiun.

PENUTUP

Dari tulisan di atas, dapat disimpulkan bahwa ketiga sistem pembayaran uang pensiun, yaitu Sistem Paruhan, Sekaligus dan Bulanan, masing-masing memiliki untung dan rugi baik bagi pemerintah maupun pegawai yang menerima pensiun. Pemilihan sistem pembayaran pensiun yang tepat, sangat tergantung pada kemampuan pemerintah dalam mengatur penerima pensiun dan kemampuan menyediakan dana pensiun. Namun di antara ketiga sistem pembayaran pensiun, yaitu Paruhan, Sekaligus dan Bulanan, maka Sistem Paruhan dapat dijadikan alternatif pilihan, karena dapat meringankan beban pemerintah dan menguntungkan bagi pegawai, karena dapat digunakan sebagai modal bagi pengembangan usaha.

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka pemerintah dapat melakukan beberapa cara dalam menerapkan sistem pensiun, agar dapat meringankan beban pemerintah, yaitu:

1. Pemerintah perlu meninjau kembali sistem pembayaran pensiun pegawai
2. Pemerintah perlu membuat regulasi baru tentang sistem pembayaran pensiun pegawai.
3. Pemerintah perlu mengatur kembali pegawai yang berhak menerima pensiun.
4. Sistem Paruhan dapat dijadikan alternatif dalam sistem pembayaran pensiun pegawai.
5. Kemampuan likwiditas pemerintah harus ditingkatkan.
6. Pemerintah perlu meningkatkan kerjasama dengan lembaga-lembaga bisnis lainnya yang mampu mengelola dana pensiun masyarakat, sebagaimana sedang dilakukan pihak Jepang.
7. Pemerintah dapat mendeklasifikasi kepada kementerian, lembaga dan pemerintah daerah untuk mengelola dana pensiun pegawai. Apabila tidak memungkinkan, maka pemerintah daerah saja yang diutamakan (diprioritaskan) sebagai pembelajaran kepada daerah agar dapat mandiri mengelola dana pensiun pegawai di daerahnya masing-masing.

_____, Peraturan Menteri Keuangan Nomor: 199/PMK.010/2008 tentang Investasi Dana Pensiun.
Website : www.menpan.go.id. diakses tanggal 7 Oktober 2014
Website : www.Sindo.Com, diakses tanggal 7 Oktober 2014
Website : www.BeritaSatu.Com, diakses tanggal 7 September 2012
Website : www.TribunNews.Com, 7 Oktober 2014
Internet : Warga Prancis Tuntut kebijakan Dana Pensiun, diakses tanggal 7 Oktober 2014.

DAFTAR PUSTAKA

Adioetamo, Sri Murtningsih dan Diahhadi Setyonaluri. “*Bonus Demografi*” dalam Makalah FGD diselenggarakan oleh Yayasan Mahkota Insan Cita, Jakarta, 11 Oktober 2014.

Hanafie, Haniah. 2014. *Reformasi Birokrasi Di Kota Tangerang Selatan*. Desertasi. Universitas Brawijaya Malang, Jawa Timur.

Siregar, Hermanto. “*Bonus Demografi dan Implikasi Ekonominya*” dalam Makalah FGD diselenggarakan oleh Yayasan Mahkota Insan Cita, Jakarta, 11 Oktober 2014.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun

_____, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun Lembaga Keuangan.

REDESIGN SISTEM PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA

REDISIGNING THE RETIREMENT SYSTEM OF CIVIL SERVANT IN INDONESIA

Janry Haposan U.P. Simanungkalit

Direktorat Kompenasi Aparatur Sipil Negara, Badan Kepegawaian Negara

Jl. MayJend. Soetoyo 12 Cililitan Jakarta Timur

e-mail: janryhups@yahoo.com

(Diterima 3 Oktober 2014, Direvisi Pertama 6 Oktober 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Permasalahan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia, termasuk di dalamnya permasalahan Pensiun PNS yang menjadi fokus utama dalam tulisan ini merupakan salah satu permasalahan yang unik dalam sistem kepegawaian negara. Sudah lama dan sering didiskusikan, namun hingga kini masih belum ada konsep penyelesaian yang jelas dan komprehensif sesuai harapan. Bertolak dari fenomena tersebut, tulisan ini berupaya mencari solusi alternatif dengan melakukan konstruksi ulang sistem Pensiun PNS melalui: (1) Reidentifikasi dan deskripsi berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi Sistem Pemberian Pensiun PNS; (2) Menganalisis pemodelan sistem pensiun PNS sebagai bagian dari sistem manajemen kepegawaian; dan (3) Memformulasikan rekomendasi kebijakan terkait dengan sistem pensiun PNS ke depan. Terwujudnya reformasi pensiun PNS ke depan menuntut komitmen (good will) dan konsistensi yang tinggi dari Pemerintah bersama dengan seluruh stakeholders, yang selaras dengan kaidah dasar dan norma yang seharusnya dilakukan serta sesuai dengan dinamika lingkungan internal dan eksternal organisasi Pemerintah yang berkembang terkini. Implementasi model pensiun sebagaimana yang disimulasi dalam tulisan ini haruslah diharmonisasi dengan sub sistem kepegawaian lainnya, sehingga dapat bersinergis satu sama lain.

Kata kunci: Pegawai Negeri Sipil (PNS), pensiun

Abstract

The welfare issue of civil servant in Indonesia includes the retirement problem that becomes the main focus in this writing which is a unique problems in the civil service system. It has been often discussed quite some time, yet until now there has been no clear and comprehensive solution to the draft as expected. Based on that phenomena, this writing is trying to find an alternative solution by reconstructing the civil servant pension system through: (1) reidentifying and describing various issues related to the implementation of the civil servant pension system; (2) analyzing the model of the civil servant pension system as a part of human resources management system; and (3) formulating policies related to the civil servant pension system in the future. The realization of civil servant pension reformation requires good will and consistency from government and the stakeholders, which in a line with basic rules and norms and fit the internal and external dynamic of the current situation from government organization. The implementation of pension model as simulated in this writing should be aligned with other sub-system of civil service therefore able to make a synergy.

Key words: Civil Servants, pension

PENDAHULUAN

Permasalahan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia merupakan salah satu permasalahan yang unik. Sudah lama dan sering didiskusikan, namun hingga kini masih belum ada konsep penyelesaian (solusi) yang jelas dan komprehensif sebagaimana yang diharapkan. Bahkan menurut Subianto (2003) terdapat pro dan kontra terhadap berbagai isu yang terkait dengan kesejahteraan PNS justru semakin tajam. Sejak Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didirikan, PNS belum

pernah menikmati kesejahteraan yang memadai. Berbagai gejolak bangsa, terutama yang terkait dengan kondisi sosial-ekonomi yang tidak pernah disesuaikan dengan kesejahteraan PNS turut memperparah kondisi kesejahteraan PNS. Oleh karena itu, tidaklah heran apabila banyak pihak yang berpendapat bahwa kesejahteraan PNS sangatlah rendah. Akibatnya, PNS terpaksa mencari "tambahan" sehingga tidak dapat berkonsentrasi penuh pada tugas dan kewajibannya. Hal tersebut bagaimanapun dalam kenyataannya turut berkontribusi pada dorongan (*stimulate*) terjadinya "kebocoran"

Keuangan Negara yang berkembang ke arah tindakan-tindakan yang dikenal dengan KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme).

Selain itu, tidak memadainya kesejahteraan PNS dalam kenyataannya juga turut berkontribusi pada tingkat produktivitas PNS (aktivitas pelayanan publik) yang sangat buruk. Banyak pihak menilai bahwa tingkat produktivitas PNS sangat rendah. Sinyalemen lainnya menyatakan bahwa sekitar 60% (enampuluhan persen) PNS tidak produktif, sehingga perlu dilakukan rasionalisasi. Keraguan tersebut diperkuat lagi dengan penilaian bahwa sebagian besar PNS kerjanya tidak beres, selalu mangkir, KKN, tidak profesional, dan berbagai predikat negatif lainnya. Kondisi atau fenomena tersebut di atas mengundang sejumlah pertanyaan, antara lain apakah kebijakan kesejahteraan PNS selama ini turut memberikan andil sehingga terjadinya kondisi yang demikian? Dalam hal ini apakah Pemerintah telah memenuhi semua hak-hak kesejahteraan PNS dalam bekerja? Desain kebijakan yang bagaimanakah yang dapat mensejahterakan PNS dan keluarganya, sehingga PNS dapat lebih produktif dalam bekerja.

Secara juridis, pengaturan tentang kesejahteraan PNS telah dimuat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN). Salah satu usaha kesejahteraan dimaksud adalah melalui penyelenggaraan program pensiun. Untuk penyelenggaraan program pensiun, sesuai dengan amanat UU-ASN tersebut pemerintah sebagai pemberi kerja wajib membayar dan menanggung subsidi dan iuran, dimana besarnya subsidi dan iuran dimaksud ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pensiun PNS, dalam kenyataan dilapangan hingga kini masih ditemukan sejumlah persoalan. Persoalan pertama adalah adanya pengakuan bahwa program pensiun PNS masih dirasakan belum memenuhi prinsip keadilan dan kelayakan, terutama dari sisi besaran atau jumlah pensiun yang diterima oleh PNS atau kecilnya uang pensiun PNS, sehingga belum mencukupi kebutuhan hidup yang layak (Thoha, 2005). Formula atau rumusan besaran pensiun PNS dianggap mengakibatkan rasa ketidakadilan

bagi penerima pensiun dan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan perubahan struktur penggajian yang diterapkan. Persoalan berikutnya adalah terkait dengan perencanaan atau program pensiun PNS yang diterapkan saat ini tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS), dimana pembayaran pensiun PNS dilaksanakan dengan tidak konsisten. Pemerintah pernah menerapkan dengan metode *pay as you go*, sharing dan kemudian kembali lagi menerapkan metode *pay as you go* pada Tahun 2009 sampai dengan sekarang.

Penerapan pola tersebut menambah sistem pendanaan yang berlaku yaitu dari sistem pendanaan *pay as you go* ke sistem pendanaan *Current Cost Financing*. Dalam sistem pendanaan *pay as you go*, pembayaran pensiun dibebankan langsung sebagai biaya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) seperti layaknya membayar gaji kepada PNS. Akibat dari penerapan sistem pendanaan ini, maka beban Pemerintah semakin lama semakin besar, karena pada saat jumlah penerima pensiun hampir sama dengan jumlah PNS, beban pembayaran gaji dan pensiun akan berlipat. Jika mempertahankan situasi tersebut, diperkirakan pada tahun 2020 APBN akan mengeluarkan biaya sebesar 110 (seratus sepuluh) triliun, yang tentunya akan memberatkan APBN.

Di lain pihak, pola pendanaan pensiun yang umumnya dianut oleh kebanyakan penyelenggara program pensiun di dalam maupun di luar negeri adalah sistem pendanaan penuh (*fully funded*). Dalam sistem ini, pemerintah bersama PNS membayar iuran yang diakumulasikan dalam suatu dana. Iuran pemerintah merupakan bagian dari pembayaran gaji PNS, jadi pembayaran iuran berlangsung selama PNS masih bekerja. Pada saat PNS memasuki masa pensiun, maka pembayaran iuran pemerintah dan PNS dihentikan, dan pembayaran pensiun berlangsung dengan sumber pendanaan dari dana yang merupakan hasil pemupukan iuran PNS bersama Pemerintah. Selain itu, belum adanya ketegasan terhadap status dana pensiun yang dipungut dari PNS selama ini, apakah akan dijadikan modal untuk

pembentukan dana pensiun PNS sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Pensiun PNS atau hanya semacam iuran pensiun PNS.

Lebih lanjut, belum terwujudnya kontribusi pemerintah selaku pemberi kerja dalam memberikan subsidi dan iuran dalam program pensiun yang menimbulkan rasa ketidakadilan bagi PNS apabila dibandingkan dengan pegawai pada perusahaan swasta, dimana pegawai swasta dan pemberi kerja sama-sama membayar iuran, sedangkan Pemerintah selaku pemberi kerja PNS tidak memberikan iuran.

Mengacu pada latar belakang permasalahan sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, maka dalam penelitian ini dapat dirumuskan tujuan tulisan ini adalah:

1. Mengidentifikasi dan mendeskripsikan berbagai permasalahan yang terkait dengan implementasi Sistem Pensiun PNS.
2. Melakukan analisis pemodelan (*modelling*) Sistem Pensiun PNS sebagai bagian dari Sistem Manajemen Kepegawaian ke depan.
3. Merumuskan formulasi rekomendasi kebijakan Sistem Pensiun PNS ke depan.

Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif-deskriptif

PEMBAHASAN

Pengertian Pensiun

Dalam perspektif manajemen sumber daya manusia (SDM), pensiun (*pension/retirement*) atau sering disebut dengan pemisahan (*separation*) pegawai atau karyawan dalam organisasi merupakan fungsi operasional yang terakhir. Salah satu hal yang menonjol diantara proses pemisahan antara pegawai dan organisasi adalah pensiun. Proses pemisahan antara pegawai dan organisasi selain pensiun adalah pemberhentian (*layoff*), pemecatan (*discharge*), dan penempatan di luar (*outplacement*) (Sirait, 2006).

Secara umum, Turner dan Helms (1987) memberi batasan pensiun sebagai masa berakhirnya pekerjaan formal seseorang dan memulai peran baru dalam kehidupan. Hal tersebut senada dengan yang dikemukakan oleh Schwartz (1974) dalam Hurlock (1980)

bahwa masa pensiun memunculkan berbagai perubahan dalam kehidupan seseorang yang pensiun (*pensioner/pensioner*), seperti perubahan peran, ketertarikan dan nilai serta perubahan pada keseluruhan pola kehidupan individu yang mengalaminya. Beberapa pihak menyebutnya memasuki Karier Kedua. Pensiun juga merupakan bagian dari komponen paket kompensasi (*compensation*) pegawai yang menarik yang diterima pegawai dari organisasi atau perusahaan. Hal tersebut dilakukan melalui suatu pengaturan di dalam perencanaan atau program pensiun (*pension/retirement plan/program*) untuk memberikan orang-orang (pegawai) dengan suatu pendapatan (*income*) atau disebut juga dengan manfaat (*benefit*) ketika mereka tidak lagi menerima pendapatan rutin sebagai pegawai (Milovich & Newman, 2005). Uang yang dipotong dari gaji pegawai selama bekerja bukanlah merupakan pajak (*taxed*), melainkan uang untuk dana pensiun yang nilainya dapat ditingkatkan melalui berbagai bentuk investasi.

Berdasarkan beberapa pengertian dan ilustrasi tentang pensiun sebagaimana yang diuraikan di atas, secara substansial, pensiun dapat diartikan sebagai penghargaan (*reward*) atau manfaat (*benefit*) yang diberikan kepada pegawai (biasanya dalam bentuk uang) yang mengakhiri masa tugasnya dikaitkan dengan pencapaian usia tertentu (usia pensiun) atau kepada ahli warisnya (apabila pegawai yang bersangkutan meninggal dunia) secara rutin atau sekaligus (*one lump sum*) atas jasa yang diberikannya selama bekerja. Penerima pensiun disebut juga dengan pensiunan (*pensioner atau retiree*).

Perencanaan/Program Pensiun

Perencanaan pensiun (*pension plan*) di dalam beberapa referensi disebut juga dengan program pensiun (*pension program*), sehingga keduanya sering dipertukarkan. Menurut Peng (2009), perencanaan pensiun mengacu pada suatu program pensiun yang menawarkan suatu kumpulan (*set*) manfaat (*benefit*) bagi setiap peserta program yang memenuhi syarat (*eligible participants*). Lebih lanjut Peng (2009) mengemukakan bahwa suatu perencanaan

pensiun terdiri dari paling sedikit tiga atribut penting, yakni: (1) Peserta program pensiun; (2) Manfaat pensiun yang ditawarkan; dan (3) Pihak yang bertanggungjawab dalam pembiayaan (*financing*) manfaat pensiun.

Suatu program pensiun juga harus memiliki suatu perencanaan pembiayaan (*plan sponsor*). Dalam organisasi sektor publik, perencanaan pembiayaan dimaksud adalah entitas Pemerintah yang mendesain perencanaan pensiun pegawai.

Menurut Sudjono (1999), program pensiun mempunyai tiga fungsi, yaitu: (1) Fungsi Asuransi, yakni memberikan jaminan terhadap risiko atau jaminan terhadap ketidakpastian. Penyelenggara program pensiun mengandung asas kebersamaan seperti halnya program asuransi; (2) Fungsi Tabungan, yakni menyisihkan sebagian pendapatan untuk kesejahteraan di kemudian hari; dan (3) Fungsi Pensiun, yakni memberikan pendapatan masa-masa tidak bekerja lagi karena faktor usia.

Secara umum, perencanaan/program pensiun dibagi atas dua jenis, yakni *Defined Benefit Plan* (*DB Plan*) atau sering diterjemahkan dengan sebutan Program Pensiun Manfaat Pasti (*PPMP*) dan *Defined Contribution Program* (*DC Plan*) atau sering diterjemahkan dengan sebutan Program Pensiun Iuran Pasti (*PPIP*) atau Program Pensiun berdasarkan Keuntungan. Berikut ini penjelasan masing-masing program (Cohen & FitzGerald, 2007):

1. *Defined Benefit Plan* (*DB Plan*) atau Program Pensiun Manfaat Pasti (*PPMP*)

Dalam *Defined Benefit Plan* atau sering juga dikenal dengan sebutan *Final Salary Scheme*, manfaat pensiun yang akan diterima (*payout*) oleh peserta pensiun sudah ditetapkan atau dijamin sejak awal pada level tertentu, baru kemudian diperhitungkan besaran iurannya. Di samping itu, besarnya pensiun didasarkan pada rumusan tertentu. Besarnya manfaat pensiun yang diterima oleh peserta pensiun relatif sama karena bersifat kolektif.

DB Plan membutuhkan bantuan aktuaris secara periodik untuk menentukan besarnya nilai kewajiban aktuaria, melakukan analisis kembali asumsi aktuaria yang digunakan dan merekomendasikan tingkat iuran yang

seharusnya. Selain itu, *DB Plan* juga mengenali istilah *Past Service Liability* (*PSL*), dimana pemberi kerja ikut membayar iuran program pensiun dan juga membayar pembebanan pada biaya jasa lalu jika diakui masa kerja sebelum pembentukan program pensiun.

2. *Defined Contribution Program* (*DC Program*) atau Program Pensiun Iuran Pasti (*PPIP*)

Dalam *Defined Contribution Program* atau sering juga dikenal dengan sebutan *Money Purchase Scheme*, manfaat pensiun yang akan diterima oleh peserta pensiun (*payout*) ditetapkan atau dihitung kemudian (bukan sejak awal), yakni pada saat peserta memasuki usia pensiun atau telah tiba saatnya menerima hak pensiun. Artinya, iuran ditentukan lebih dahulu, baru kemudian dihitung manfaatnya. Pada saat pensiun atau pada akhir program pensiun, dana yang terkumpul akan dibelikan anuitas seumur hidup ke Perusahaan Asuransi Jiwa. Besarnya hak pensiun dimaksud sesuai akumulasi iuran dan hasil pengembangannya (hasil investasi) yang diperoleh selama masa penghimpunan iuran. Dalam program pensiun jenis ini, besarnya manfaat pensiun antar peserta pensiun dapat saling berbeda, bergantung pada kontribusi dari masing-masing peserta pensiun.

Pembiayaan/Dana Pensiun

Dana pensiun (*pension fund*) dapat di-definsikan sebagai bentuk-bentuk dana dari hasil kontribusi investasi, yang dikumpulkan dari para sponsor (peserta pensiun dan organisasi) dan penerima manfaat atau ahli waris (*beneficiaries*) untuk memberikan manfaat pensiun pada masa yang akan datang (Davis, 1995). Dalam terminologi yang spesifik, dana pensiun merupakan suatu konsep akuntansi, mengacu pada suatu rekening (*account*) yang menyimpan semua aset yang diakumulasi untuk suatu program atau perencanaan pensiun tertentu (Peng, 2009). Suatu dana pensiun disusun sebagai suatu kepercayaan yang tidak dapat ditarik kembali (*irrevocable trust*) dalam pengertian bahwa seluruh aset di dalam dana

pensiun hanya dapat digunakan untuk manfaat para peserta program pensiun. Setiap dana pensiun harus terkait dengan suatu program pensiun. Oleh karena itu, suatu program pensiun pegawai dapat juga diidentifikasi secara resmi berdasarkan pada suatu dana pensiun yang dikelola untuk program pensiun dimaksud.

Pada umumnya, sistem atau metode atau ada juga yang menyebutnya dengan sebutan skema (*scheme*) pembayaran pensiun (*pension funding/financing/scheme*) yang digunakan terdiri dari dua sistem, yakni *Funded System* (Sistem Pendanaan) dan *Unfunded System* (Sistem Non Pendanaan). Schwarz (2009) dan Yermo (2002) menjelaskan esensi perbedaan diantara keduanya sebagai berikut:

1. *Funded System*, yakni sistem pembayaran pensiun yang menggunakan kontribusi dari pegawai saat ini (*current workers*) sebagai peserta pensiun untuk meningkatkan jumlah atau nilai aset, dimana aset tersebut digunakan sebagian atau seluruhnya untuk membayar manfaat (*benefits*) pada masa depan.
2. *Unfunded System*, yakni sistem pembayaran pensiun yang menggunakan kontribusi dari pegawai saat ini (*current workers*) secara langsung atau dari sponsor maupun provider untuk membayar pensiunan saat ini (*current retirees*) dan memberikan "janji (*promises*)" untuk melakukan pengembalian hasil (*returns*) atas kontribusi tersebut pada masa yang akan datang. Dalam *unfunded system* dikenal dengan sebutan pembayaran pensiun dengan metode current disbursement method atau yang paling dikenal dengan istilah metode PAYG atau PAYGO (*pay as you go*). Metode ini pertama sekali diperkenalkan oleh Otto von Bismarck pada Abad ke-19 dan diadopsi oleh banyak negara sejak Tahun 1930-an (Modigliani & Muralidhar, 2004). Dalam tulisan ini, sebutan sistem pendanaan unfunded dimaksud adalah sistem PAYG (*pay as you go*).

Secara ringkas, sistem pendanaan pensiun dikaitkan dengan program pensiun sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya dapat dinyatakan di dalam Tabel 1.

Tabel 1.
Jenis-jenis Sistem/Skema Pensiun.

Sistem Pendanaan Pensiun		
Jenis Program Pensiun	Funded	<i>Unfunded: Pay as you go</i>
Defined Benefit	<ul style="list-style-type: none"> • Skema yang dikaitkan dengan Pekerjaan (<i>Occupational Schemes</i>). • Program Pemberi Kerja (<i>Employer-Sponsored Plan</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Banyak diterapkan pada Sistem Pensiun Sektor Publik.
Defined	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening Individu (<i>Individual Accounts</i>) dalam Skema Pensiun Publik. • Program Pemberi Kerja (<i>Employer-Sponsored Plan</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beberapa Negara

Sumber: Dimodifikasi dari Sunden (2006).

Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil

Pensiun Pegawai dan Janda/duda menurut UU Pensiun PNS (Pasal 1) diberikan sebagai (sifat pokok pensiun):

1. Jaminan hari tua.
2. Penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah.

Syarat pokok untuk memperoleh hak pensiun, yaitu:

1. Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun.
2. Memiliki masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun.
3. Telah diberhentikan dengan hormat sebagai PNS.

Di atas pensiun pegawai, pensiun janda/duda atau bagian pensiun janda/duda diberikan tunjangan keluarga, tunjangan kemahalan, dan tunjangan-tunjangan umum atau bantuan-bantuan umum lainnya menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi Pegawai Negeri (Pasal 8).

Secara keseluruhan, pensiun diberikan kepada (Pasal 3):

1. Pegawai Negeri Sipil (PNS)

Jenis-jenis Pensiun PNS terdiri dari:

- a. Pensiun Normal, yakni PNS yang bersangkutan mencapai atau memasuki Batas Usia Pensiun (BUP).

b. Pensiun Dipercepat

PNS yang bersangkutan belum mencapai atau memasuki BUP, tetapi berhak mendapatkan hak-hak Pensiun yang dibayarkan pada saat ia mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun, bila:

- 1) PNS diberhentikan dengan hormat dan berhak mendapatkan pensiun pegawai, jika pada saat pemberhentianya sebagai PNS:
 - a) Telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan masa kerja sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun, dinyatakan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Departemen (Kementerian) Kesehatan berdasarkan peraturan tentang pengujian kesehatan Pegawai Negeri, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun yang disebabkan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya.
 - b) Mempunyai masa kerja sekurang-kurangnya 4 (empat) tahun, dinyatakan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Departemen (Kementerian) Kesehatan berdasarkan peraturan tentang pengujian kesehatan Pegawai Negeri, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun yang tidak disebabkan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya.
- 2) PNS yang diberhentikan atau dibebaskan dari pekerjaannya karena penghapusan jabatan, perubahan dalam susunan pegawai, peneritian aparatur negara atau karena alasan-alasan dinas lainnya dan kemudian tidak dipekerjakan kembali sebagai Pegawai Negeri, berhak menerima pensiun pegawai apabila ia diberhentikan dengan hormat apabila telah berusia sekurang-kurangnya 50 (lima)

tahun dan memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

- 3) PNS yang setelah menjalankan suatu tugas negara tidak diperlakukan kembali sebagai Pegawai Negeri, berhak menerima hak-hak pensiun jika telah mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun dan memiliki masa kerja sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun.

2. Janda/Duda

Pengertian janda dalam hal ini adalah isteri yang sah menurut hukum dari PNS atau penerima pensiun pegawai yang meninggal dunia. Adapun pengertian duda dalam hal ini adalah suami yang sah menurut hukum dari PNS wanita atau penerima pensiun pegawai wanita yang meninggal dunia. Jika PNS atau penerima pensiun pegawai meninggal dunia, maka isteri (isteri-isteri)-nya untuk PNS pria atau suaminya untuk PNS wanita berhak menerima pensiun janda/duda

3. Anak/Yatim-Piatu

Pengertian anak dalam hal ini adalah anak kandung yang sah atau anak kandung/anak yang disahkan menurut Undang-Undang Negara dari PNS, penerima pensiun atau penerima pensiun janda/duda. Anak atau anak-anak dari PNS. Anak atau anak-anak dari PNS yang tewas atau meninggal dunia atau penerima pensiun janda/duda yang meninggal dunia, berhak menerima pensiun apabila tidak ada isteri/suami lagi yang berhak menerima pensiun janda/duda. Jenis pensiun ini sering juga disebut dengan jenis pensiun Yatim-Piatu Pensiunan PNS (Survivors' Pension).

4. Orang Tua

Pengertian orang tua dalam hal ini adalah ayah kandung dan/atau ibu kandung PNS. Apabila seorang PNS tewas atau meninggal dunia dan tidak meninggalkan isteri/suami atau anak yang berhak menerima pensiun janda/duda, maka kepada orang tua almarhum diberikan pensiun orang tua. Apabila tidak ada ayah/ibu kandung dari almarhum PNS tersebut, maka pensiun orang tua diberikan kepada ayah/ibu angkatnya.

Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil

Program Pensiun PNS merupakan bagian dari program kesejahteraan PNS. Program dimaksud sebagaimana yang tertuang di dalam UU Pensiun PNS yang secara rinci dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Sifat Program Pensiun PNS

Pensiun PNS diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa PNS selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah. Pemberian pensiun PNS dilakukan setelah memenuhi persyaratan, yakni selain persyaratan masa kerja, usia, dan telah memenuhi kewajibannya sebagai peserta yaitu telah membayar iuran, juga harus memenuhi persyaratan diberhentikan dengan hormat sebagai syarat mutlaknya.

2. Manfaat Program Pensiun PNS

Sesuai dengan UU Pensiun PNS, setidaknya terdapat empat jenis manfaat pensiun yang dibayarkan secara berkala kepada peserta pensiun PNS, yakni:

- Manfaat Pensiun Normal (syarat usia 50 (limapuluhan) tahun dan Masa Kerja 20 (duapuluhan) tahun).
- Manfaat Pensiun Dipercepat (syarat usia 50 (limapuluhan) tahun dan masa kerja 10 (sepuluh) tahun).
- Manfaat Pensiun Cacat (karena dinas syaratnya adalah PNS, bukan karena dinas syaratnya memiliki masa kerja 4 (empat) tahun).
- Manfaat Pensiun ditunda (syarat masa kerja 10 (sepuluh) tahun usia belum mencapai 50 (limapuluhan) tahun).

3. Dasar Perhitungan Pemberian Besaran Manfaat Pensiun PNS

Dasar Pensiun yang digunakan untuk menentukan besarnya pensiun 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.

- Besaran Manfaat Pensiun Pegawai
Manfaat = $2.5\% \times \text{Gaji Pokok Terakhir} \times \text{Masa Kerja}$

dimana:

- Pensiun PNS sebulan maksimum 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir).
- Pensiun PNS sebulan minimum 40% (empat puluh persen) dari Dasar Pensiun atau tidak boleh kurang dari Gaji pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah tentang Gaji dan Pangkat Pegawai Negeri yang berlaku.

- Besaran Manfaat Pensiun Janda/Duda
Manfaat = $36\% \times \text{Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir)}$

dimana:

- Apabila terdapat lebih dari seorang istri yang berhak menerima pensiun janda, maka besarnya bagian pensiun janda untuk masing-masing isteri adalah 36% (tigapuluhan enam persen) dibagi rata antara isteri-isteri tersebut (36% (tigapuluhan enam persen) dari besar pensiun dibagi banyaknya isteri).
- Jumlah 36% (tigapuluhan enam persen) dari pensiun dimaksud tidak boleh kurang dari 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari Gaji Pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah tentang Gaji dan Pangkat Pegawai Negeri yang berlaku bagi almarhum suami/isterinya.

- Apabila PNS tewas, maka besarnya pensiun janda/duda adalah 72% (tujuhpuluhan dua persen) dari Dasar Pensiun (Gaji Pokok Terakhir), dengan ketentuan bahwa:

- Apabila terdapat lebih dari seorang isteri yang berhak menerima pensiun janda, maka besarnya bagian pensiun janda untuk masing-masing isteri adalah 72% (tujuhpuluhan dua persen) dibagi rata antara isteri-isteri yang bersangkutan (72% (tujuhpuluhan dua persen) dari besar pensiun dibagi banyaknya isteri).

- b) Jumlah 72% (tujuhpuluh dua persen) dari dasar pensiun dimaksud tidak boleh kurang dari Gaji Pokok terendah menurut Peraturan Pemerintah tentang Gaji dan Pangkat Pegawai Negeri yang berlaku bagi almarhum suami/isterinya.
- c. Besaran Manfaat Pensiun Anak Apabila PNS atau penerima pensiun pegawai meninggal dunia sedangkan ia tidak mempunyai isteri/suami lagi yang berhak untuk menerima pensiun janda/duda, maka:
 - 1) Pensiun janda diberikan kepada anak-anaknya, apabila hanya terdapat satu golongan anak yang seayah-seibu.
 - 2) Satu bagian pensiun janda diberikan kepada masing-masing golongan anak yang seayah-seibu.
 - 3) Pensiun duda diberikan kepada anak (anak-anaknya).
 - 4) Pemberian pensiun kepada anak-anaknya yang pada waktu pegawai atau penerima pensiun pegawai meninggal dunia dengan syarat:
 - a) Belum mencapai usia 25 (duapuluuhlima) tahun.
 - b) Tidak mempunyai penghasilan sendiri.
 - c) Belum nikah atau belum pernah nikah.
 - d. Besaran manfaat pensiun orang tua Dalam hal pegawai tewas dan tidak meninggalkan isteri/ suami ataupun anak, maka uang pensiun diberikan kepada orang tua sebesar:
$$\text{Manfaat} = 20\% \times \text{Manfaat Pensiun Janda/Duda Tewas}$$

Pembiayaan/Pendanaan Pensiun Pegawai Negeri Sipil

Di dalam UU Pensiun PNS telah diatur bahwa pensiun pegawai, pensiun janda/duda, dan tunjangan-tunjangan serta bantuan-bantuan diatas pensiun dibiayai sepenuhnya oleh negara

menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu dana pensiun yang akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Dalam perkembangannya, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri (PP Asuransi Sosial PNS) tepatnya pada Pasal 6 dinyatakan bahwa peserta pensiun (PNS) diwajibkan membayar iuran setiap bulannya sebesar 8% (delapan persen) dari penghasilan sebulan tanpa tunjangan pangan. Yang dimaksud dengan penghasilan dalam hal ini adalah gaji pokok ditambah dengan tunjangan-tunjangan yang diterima PNS (peserta Program Pensiun PNS) setiap bulan tanpa tunjangan pangan, satu dan lain berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari iuran sebesar 8% (delapan persen) yang dibayarkan oleh PNS setiap bulan tersebut, peruntukannya ditentukan untuk pensiun sebesar 4.75% (empat koma tujuh lima persen) dari penghasilan PNS yang bersangkutan.

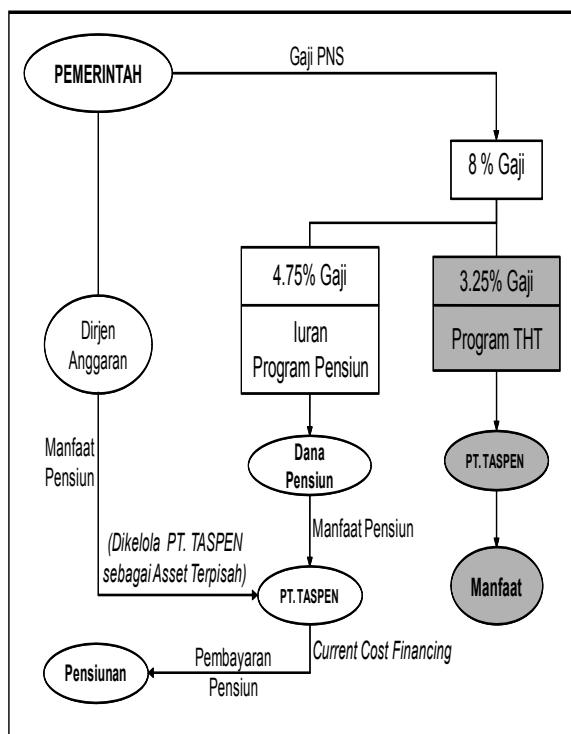
Kewajiban membayar iuran sebagaimana dimaksud di atas dimulai pada bulan peserta menerima penghasilan dan berakhir pada akhir bulan yang bersangkutan berhenti sebagai peserta. Dengan demikian, terdapat peserta yang mengiur, yaitu PNS yang masih aktif bekerja dan peserta yang tidak lagi mengiur yaitu para pensiunan. Sejalan dengan ketentuan Bab V (Sumbangan Pemerintah) Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981, Pemerintah tetap menanggung beban pembayaran sumbangsih untuk iuran pensiun PNS yang besarnya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden dan bagian dari pembayaran pensiun bagi penerima pensiun yang belum memenuhi masa iuran yang telah ditetapkan.

Dalam perkembangan selanjutnya, Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri menjadi Perusahaan Perseroan (PERSERO), memberi kewenangan kepada PT. Taspen (Persero, selanjutnya dalam tulisan ini disebut dengan sebutan PT. Taspen) untuk menyelenggarakan Asuransi PNS, termasuk Asuransi Dana Pensiun PNS (dan Tabungan Hari Tua/THT PNS). Dalam pengelolaan Dana Pensiun PNS, PT. Taspen

hanya sebagai pelaksana (administrator) pensiun dan Pemerintah bertindak sebagai regulator. Sedangkan dalam pengelolaan THT PNS, pembayaran iuran PNS seluruhnya dikumpulkan melalui PT. Taspen dan pembayaran manfaat (*benefit*) sepenuhnya dibebankan juga kepada persero tersebut. Sebagai "pengelola" Dana Pensiun PNS, PT. Taspen memberikan kontribusi sebesar 25% (duapuluhan lima persen) dari Pensiun PNS, selebihnya yakni 75% (tujuhpuluhan lima persen) dibebankan pada APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) (Surat Direksi PT. Taspen (Persero) Nomor SRT-357/DIR/092001, Tanggal 28 September 2001). Dalam operasionalisasinya, PT. Taspen selaku badan pengelola Dana Pensiun dapat menginvestasikan sebagian Dana Pensiun PNS dengan arahan investasi dari Pemerintah dalam hal ini Kementerian Keuangan RI.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, secara ringkas, sistem pembiayaan atau pendanaan pensiun PNS dapat dilihat pada Gambar 2.

Gambar 2.
Sistem Pembiayaan/Pendanaan Pensiun PNS.



Persepektif Komparatif (*Benchmarking*)

1. Jenis Perencanaan Pensiun: Manfaat Pasti vs Iuran Pasti

Sudah semacam tradisi, manfaat pensiun PNS ditetapkan dengan menggunakan jenis pensiun Manfaat Pasti (*Defined Benefit; DB Plan*), sebagian lagi menggunakan jenis pensiun Iuran Pasti (*Defined Contribution; DC Plan*). Akhir-akhir ini, beberapa negara menggunakan pendekatan multi-pillar dan menawarkan PNS pilihan untuk menggunakan *DB Plan*, *DC Plan*, dan kombinasi keduanya untuk memberikan manfaat pensiun yang lebih komprehensif. Berdasarkan hasil penelusuran data sekunder memperlihatkan bahwa hanya dalam jumlah kecil negara-negara yang hanya menerapkan *DC Plan* sebagai sumber tunggal pendapatan pensiun PNS. *Trend* reformasi pensiun PNS yang dilakukan oleh berbagai negara adalah cenderung menerapkan jenis perencanaan atau skema pensiun ke arah *DC Plan*. Contohnya berdasarkan studi yang dilakukan oleh Bank Dunia (Palacios & Whitehouse, 2006) adalah seperti yang dilakukan di Thailand (1997), Panama (1998), Botswana (2001), Hong Kong (2001), India (2004), Nigeria (2004), dan Australia (2005). Secara rinci, negara-negara yang menerapkan jenis perencanaan pensiun PNS, baik yang menggunakan *DB Plan* maupun *DC Plan* dapat dilihat pada Tabel 2.

Tabel 2.
Jenis Perencanaan/Skema Pensiun pada Berbagai Negara.

	Year started	DB plus DC.	DC only
AFRICA.			
Botswana	2011		X
LATIN AMERICA.			
Argentina	1994	X	
Bolivia	1997		X
Costa Rica.	2000	X	
Chile	1981		X
Dominican Republic	1998		X
EI Salvador.	1999		X

Nicaragua	1997	X	
Panama	1997	X	
Peru	2003		X
Uruguay	1995	X	
HIGH INCOME OECD			
Denmark	1993	X	
Netherlands	1986	X	
Sweden	2000	X	
Switzerland	1985	X	
United Kingdom*	1988	X	
United States*	1986	X	
EASTERN AND CENTRAL EUROPE			
Bulgaria	2002	X	
Croatia	2002	X	
Estonia	2002	X	
Hungary	1998	X	
Latvia	2001	X	
Lithuania	2002	X	
Macedonia	2003	X	
Poland	1999	X	
Russia	2004	X	
Slovakia	2005	X	
ASIA PACIFIC REGION			
Australia	2006		X
Bhutan	2001	X	
Hong Kong	2001		X
India	2004		X
Kazakhstan	1998		X
Thailand	1997	X	

Sumber: Palacios & Whitehouse (2006).

2. Gaji Acuan Dasar Pensiun

Gaji PNS sebagai dasar penghitungan pensiun PNS digunakan dalam formula manfaat Pensiun Manfaat Pasti. Dimana pensiun terkait dengan gaji, yakni gaji bulan terakhir, rata-rata gaji tahun terakhir atau tiga maupun lima tahun terakhir sebelum memasuki usia pensiun atau gaji tertinggi yang diterima PNS selama aktif menjadi PNS.

3. Tingkat/Rasio Penggantian (*Replacement Rate*)

Tingkat penggantian pensiun bervariasi pada berbagai negara. Normalnya pada

kisaran 60% (enampuluh persen) s.d 80% (delapanpuluh persen) dari Gaji Acuan. Namun, pada beberapa negara tingkat penggantian pensiun ada yang mencapai 100% (seratus persen) gaji dan ada juga yang membatasi pada jumlah tertentu.

4. Batas Usia Pensiun

Secara umum, Batas Usia Pensiun yang diterapkan pada berbagai negara adalah pada kisaran 55 (limapuluh lima) s.d 65 (enampuluh lima) tahun, yang terkait dengan usia harapan hidup penduduk pada masing-masing negara, dimana PNS memiliki harapan hidup yang lebih lama dibandingkan dengan usia penduduk lainnya. Kemudian, rata-rata usia pensiun normal untuk PNS laki-laki adalah 58 (limapuluh delapan) tahun, sementara perempuan di atasnya. Pada beberapa negara, skema pensiun terkait dengan masa kerja pensiun atau masa pengabdian (*length of service*), yang pada umumnya pada kisaran 30 (tigapuluhan) s.d 35 (tigapuluh lima) tahun. Masa kerja pensiun minimum pada umumnya berada pada kisaran 10 (sepuluh) atau 15 (limabelas) tahun, meskipun ada juga yang menerapkan 5 (lima) tahun.

5. Penyesuaian Biaya Hidup (*Cost-of-Living Adjustments*)

Biaya hidup pensiun PNS disesuaikan secara otomatis atau didasarkan pada peningkatan manfaat pensiun sesuai dengan tingkat inflasi dan/atau peningkatan tingkat gaji. Ada juga yang melakukannya dengan menetapkan indeks peningkatannya berdasarkan tingkat inflasi atau mengkombinasikan keduanya atau ditetapkan secara flat, sehingga tidak terdapat hubungan antara inflasi dan peningkatan gaji.

6. Pembiayaan Pensiun

Mayoritas negara-negara di dunia menerapkan skema pembiayaan pensiun dengan prinsip *unfunded pay as you go*, dimana permintaan pembayaran pensiun saat ini dibiayai dari jumlah penerimaan uang saat ini. Tidak ada modal yang disiapkan atau diakumulasikan untuk memenuhi pengeluaran pada masa yang akan datang dan semua dimasukkan dalam anggaran

pemerintah tanpa alokasi yang khusus untuk pembiayaan pensiun.

Seiring dengan proses reformasi birokrasi, khususnya reformasi kepegawaian negara (*civil service reform*) yang dilakukan oleh setiap negara dewasa ini, reformasi pensiun PNS juga mendapat prioritas untuk di-reform. Untuk lingkup Negara ASEAN, seperti Singapura dan Malaysia, bahkan Thailand dan Filipina telah mulai melakukan pembenahan sistem kesejahteraan pegawainya, termasuk di dalamnya sistem pensiun PNS. Negara-negara tersebut berkomitmen untuk mengganti Sistem *pay as you go* dengan *fully funded* (Sistem Pendanaan Penuh). Dengan Sistem *fully funded*, berarti iuran dana pensiun (dan Tunjangan Hari Tua/THT) ditanggung bersama, yakni pekerja (PNS) dan pemberi kerja dalam hal ini Pemerintah.

Bahkan negara Malaysia, sistem pensiun yang diterapkan adalah dengan dual system, yaitu memberlakukan Sistem *pay as you go*, namun pada saat yang sama sudah membuat rencana untuk melakukan sistem pensiun secara *fully funded*.

Tabel 3.
Iuran Kesejahteraan Jaminan Sosial Beberapa Negara ASEAN dan China.

No.	Negara.	Peserta.	Pemberi Kerja.	Total.
1.	Filipina: • GSIS • SSS	9%-11% 2.5%	12% 5.59%	21%-23% 8.09%.
2..	Thailand: • GPF • SSO	3% 0.25%	3% 0.5%.	6% 0.75%.
3.	Malaysia: • KWSP • KWAP • LTAT • SOCSO.	11% 11% 10% 0.5%	12% 11% 15% 2%.	23% 22% 25% 2.5%.
4.	Singapura: • GPF • SSS	20%. -	16%. -	36% -.
5.	Indonesia: • Taspen • ASABRI • ASKES • JAMSOSTEK	8% 8% 2% 2%	- - 2% 10.7%	8% 8% 4% 12.7%.
6.	Vietnam: • VSS	6%.	16%.	22%.
7.	China:	8%	20%	28%

Sumber: Subianto (2009).

7. Pengelola Dana Pensiun

Sebagian negara memberikan kebebasan bagi PNS-nya yang berhak mendapatkan pensiun untuk memilih lembaga pengelola dana pensiunnya sendiri yang kompetitif yang dikelola swasta. Sebagai contoh di Australia, pada umumnya dana pensiun PNS di negara tersebut dikelola oleh pihak Swasta sebagai investor pendanaan pensiun.

Perspektif Kebijakan dan Pembiayaan Serta Manfaat Pensiun Aspek Kebijakan Pensiun

Implementasi kebijakan pensiun PNS, yakni sebagaimana yang diatur di dalam UU Pensiun PNS telah berlangsung selama 41 (empat puluh satu) tahun. Apabila ditinjau dari sisi konsideran pembentukan undang-undang tersebut, terdapat 2 undang-undang yang digunakan, yakni Undang-Undang Dasar 1945 (UUD'45) dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kepegawaian. Mencermati kedua konsideran kedua undang-undang tersebut, terdapat undang-undang yang sudah tidak berlaku lagi, yakni Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 yang sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana yang telah diganti dengan Undang-Undang ASN. Dengan mempertimbangkan dinamika dan perkembangan lingkungan internal dan eksternal terkait dengan Pensiun PNS serta dari sisi regulasi yang berlaku saat ini, UU Pensiun PNS tersebut perlu dilakukan penyesuaian atau perubahan yang lebih kompatibel dengan situasi dan keadaan terkini.

Dalam kaitannya dengan kedua undang-undang tersebut, terdapat beberapa hal *crucial* untuk diperhatikan sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua undang-undang tersebut adalah:

1. Pemerintah menanggung subsidi dan iuran untuk penyelenggaraan program pensiun PNS.
2. Akan dilakukannya (menjelang) pembentukan dan penyelenggaraan suatu dana pensiun yang akan diatur dengan peraturan pemerintah dan dibiayai sepenuhnya

oleh negara, sedangkan pengeluaran-pengeluaran untuk pembiayaan itu dibebankan atas APBN termasuk (Pasal 2, UU Pensiun PNS).

3. Dalam rangka pembentukan dana pensiun, dapat ditetapkan persentase yang lebih tinggi dari pada yang telah ditetapkan (Penjelasan Pasal 11, UU Pensiun PNS).

Aspek kebijakan lainnya selain sorotan terhadap UU Pensiun PNS adalah terkait dengan keberadaan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan, Cara Pemotongan, Penyetoran, dan Besarnya Iuran-iuran yang Dipungut dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun dan Surat Menteri Keuangan Nomor: S-244/MK.011/1985 Tanggal 21 Februari 1985 dan Surat Direktur Jenderal Moneter Dalam Negeri, Departemen Keuangan Nomor S-199/MK.11/1985 Tanggal 10 April 1985 Perihal penempatan Dana Pensiun Pegawai Negeri Sipil dikaitkan dengan keberadaan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil dan Peraturan Pemerintah 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (Persero) menimbulkan pertanyaan terhadap eksistensi dan peran PT. Taspen, apakah sebagai penyimpan dan pembayar "dana titipan" Pensiun PNS ataukah sebagai pengelola "dana titipan" Pensiun PNS ?

Selanjutnya, mengacu pada Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan, Cara Pemotongan, dan Besarnya Iuran-iuran yang Dipungut dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 1977 yang dipertegas dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil, PNS telah dipungut iuran pensiun sebesar 4.75% dari penghasilan PNS setiap bulan (Gaji Pokok + Tunjangan Istri/Suami + Tunjangan Anak). Namun, hingga saat ini, Pemerintah belum merealisasikan untuk menanggung iuran untuk penyelenggaraan Program Pensiun PNS. Pemerintah hanya memberikan subsidi untuk pembayaran pensiun yang dibebankan dalam

APBN dengan pola *sharing*, yang dalam jangka panjang akan memberatkan keuangan negara.

Selain itu, dalam kaitannya dengan ketentuan hak peserta pensiun sebagaimana yang diatur di dalam UU Pensiun PNS bahwa yang diatur hanyalah hak peserta program pensiun yang telah memenuhi syarat untuk memperoleh hak pensiun. Namun, hak peserta program pensiun yang tidak memenuhi syarat untuk memperoleh hak pensiun tidak diatur sebagaimana halnya dengan yang telah memenuhi syarat.

Lebih lanjut lagi, apabila mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, khususnya pada Pasal 39 ditegaskan bahwa:

1. Jaminan Pensiun diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip Asuransi Sosial atau Tabungan Wajib.
2. Jaminan Pensiun diselenggarakan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak pada saat peserta kehilangan atau berkurang penghasilannya karena memasuki usia pensiun atau cacat total tetap.
3. Jaminan pensiun diselenggarakan berdasarkan manfaat pasti.

Aspek Pembiayaan dan Manfaat Pensiun

1. *Exercise Pembiayaan dan Manfaat Pensiun*

Skema pembiayaan Pensiun PNS hingga saat ini adalah menggunakan sistem *pay as you go*, yakni sistem pembiayaan pensiun dengan cara penyediaan dana sebesar pembayaran pensiun bagi pensiunan dan pegawai yang telah jatuh tempo pensiun saat itu. Dengan skema pembiayaan tersebut, pembayaran pensiun PNS dibayai sepenuhnya oleh Pemerintah melalui APBN. Dengan menggunakan Skema Pembiayaan yang demikian, dalam realitanya sangat membebani keuangan negara.

Kondisi tersebut di atas mencerminkan bahwa sistem pensiun PNS saat ini tidak *sustainable* (kemampuan untuk membayar utang-utang karena jumlah aktiva melebihi utang-utang tersebut). Dugaan utama terjadinya hal tersebut disebabkan oleh tidak adanya hubungan yang signifikan antara

besaran iuran dan formula manfaat.

Berdasarkan hasil simulasi antara iuran dan manfaat dimaksud memperlihatkan bahwa manfaat pensiun yang terkumpul dari iuran selama bekerja hanya mencukupi pembiayaan manfaat pensiun selama 11 (sebelas) bulan, sehingga hubungan antara besaran iuran dan formula manfaat sangat kecil keterkaitannya. Sisanya ditanggung oleh Pemerintah melalui Kas Negara (APBN) selama kurang lebih 18 (delapanbelas) tahun.

Hasil pencermatan kondisi demikian memperlihatkan bahwa Jenis Perencanaan Pensiun PNS yang diterapkan selama ini, yakni menggunakan perencanaan pensiun manfaat pasti (*defined benefit*) yang tidak tepat. Hal tersebut menyebabkan Pemerintah menerapkan Sistem *pay as you go*.

Kondisinya akan berbeda jika Pemerintah mengiur untuk tidak membebani Anggaran Negara terlebih lagi akumulasi iurannya diinvestasikan sehingga hasilnya akan bertambah sesuai bunga. Faktanya, Pemerintah justru sedang menanggung akumulasi biaya yang terinflasi. Sementara iuran yang terkumpul peruntukannya juga "kurang" jelas. Berdasarkan simulasi yang telah dilakukan diperoleh bahwa total beban manfaat pensiun yang harus ditanggung negara (*unfunded liability*) terhadap seorang pensiunan tersebut adalah penjumlahan (Total Iuran : 2) + Total Kebutuhan Manfaat dikurangi Total Iuran berbunga Aktuaria dan Bunga Tahunan pada saat Pembayaran Pensiun. Hasil ini juga memperlihatkan bahwa manfaat pensiun yang terkumpul dari iuran selama bekerja hanya mencukupi pembiayaan manfaat pensiun selama 22 (duapuluhan dua) bulan saja, sehingga hubungan atau konektivitas antara iuran dan manfaat Pensiun PNS sangat rendah.

Demikian halnya ditinjau dari ketersediaan akumulasi iuran terhadap waktu pembayaran manfaat pensiun, cakupan iuran yang terkumpul terhadap kewajiban pembayaran manfaat Pensiun PNS hanya berkisar 9.65% (sembilan koma enampuluhan lima persen), sisanya ditanggung oleh Pemerintah

(*unfunded liability*) melalui APBN selama 17 (tujuh belas) tahun 11 (sebelas) bulan.

Lebih lanjut, ditinjau dari sisi peran iuran terhadap manfaat pensiun pada Sistem Pensiun PNS, yakni dengan membagi antara Total Iuran Berbunga Aktuaria ditambah dengan Bunga Tahun Pertama dengan Total Kebutuhan Manfaat. Berdasarkan hasil perhitungan diperoleh bahwa peran Iuran terhadap Manfaat Pensiun PNS adalah sebesar 5.86%. Artinya, tingkat sensitivitas manfaat terhadap perubahan iuran juga masih rendah.

Mencermati hasil simulasi sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya, tulisan ini juga melakukan simulasi lanjutan yang di-label sebagai simulasi alternatif atau paling tidak mendekati yang ideal. Dalam simulasi alternatif ini, PNS dan Pemerintah masing-masing mengiur sebesar 14% (empatbelas persen) dari penghasilan sebulan, sehingga total menjadi 28% (duapuluhan delapan persen) dengan manfaat meningkat menjadi 84% (delapanpuluhan empat persen) dari gaji pokok. *Excercise* yang dilakukan di atas adalah menggunakan penghitungan iuran berbunga aktuaria dengan iuran total tahunan yang langsung dibungakan. Hal tersebut dilakukan untuk penyederhanaan proses penghitungannya. Untuk penghitungan yang lebih detail, penghitungan iuran berbunga aktuaria dapat dilakukan dengan menggunakan iuran-iuran bulanan yang diinvestasikan sampai akhir suatu tahun tertentu dengan asumsi bahwa bunga efektif pertahun adalah 12% (duabelas persen).

2. Pilihan Program/Rencana dan Metode Pendanaan Pensiun

Berdasarkan hasil penggalian data lapangan diperoleh bahwa sebagian besar PNS maupun Pensiunan lebih memilih Program Pensiun Manfaat Pasti (*Defined Benefit Program (DB Plan)*). Adapun alasan-alasan untuk memilih Program Pensiun Iuran Pasti (*Defined Contribution Program (DC Plan)*) adalah sebagai berikut:

- a. Dapat mengetahui perkembangan dana pensiun masing-masing PNS setiap saat, sehingga lebih mudah dikontrol,

- pengawasan dan laporannya lebih terbuka, transparan, dan akuntabel.
- b. Agar mengambilnya lebih mudah dalam pengambilan dana pensiun (hak pensiun) dengan melalui rekening sendiri.
 - c. Dana pensiun bisa dikembangkan dan PNS memperoleh tambahan manfaat.
 - d. Diibaratkan seperti menabung.
 - e. Lebih menjamin kepastian dalam hal pendanaannya.

Selain memilih Program Pensiun Iuran Pasti (*Defined Contribution Program (DC Plan)*), sebagian pihak lagi memilih Program Pensiun Manfaat Pasti (*Defined Benefit Program (DB Plan)*). Adapun alasan-alasan yang diberikan untuk memilih Program Pensiun Manfaat Pasti adalah sebagai berikut:

- a. Kalau menggunakan Program Pensiun Iuran Pasti (*Defined Contribution Program (DC Plan)*) lebih menguntungkan Pengusaha/Pemerintah.
- b. Agar punya ukuran berapa besaran manfaat pensiun yang akan diperoleh dimasa yang akan datang agar tetap hidup layak.
- c. Manfaatnya dijamin oleh undang-undang.
- d. Para pensiunan PNS langsung dapat mengetahui manfaatnya dalam peraturan dan pensiun.
- e. Tidak akan kuatir bila memasuki usia pensiun karena dananya sudah ada.
- f. Adanya kepastian dan jaminan pensiun.
- g. Dalam kaitannya dengan sistem pendanaan (*funded system*), terdapat alasan-alasan untuk memilih *funded system* adalah sebagai berikut:
- h. Ada jaminan bahwa pembayaran gaji pensiun dapat berjalan dengan lancar.
- i. Eksistensi dana pensiun dan kepemilikan dana pensiun akan lebih kuat, yakni dari PNS sebagai peserta pensiun dan Pemerintah.
- j. Disesuaikan nilai aset saat PNS pensiun.
- k. Untuk mengurangi risiko pengurangan jumlah.

Sebagian lagi, memilih Sistem Non Pendanaan (*Unfunded*) untuk kedua kelompok responden tersebut. Berikut ini adalah alasan-alasan yang diberikan oleh kedua kelompok responden tersebut untuk memilih Unfunded System:

- a. Akan lebih menguntungkan pensiun PNS.
- b. Metode ini lebih berpeluang menjawab kebutuhan dana pensiun PNS yang lebih baik dimasa mendatang.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana yang telah disajikan sebelumnya, dapat disimpulkan beberapa hal pokok yang terkait dengan sistem pensiun PNS ke depan sebagai berikut:

1. Isu-isu seputar Sistem Pensiun PNS mencakup isu ketidakadilan dan ketidaklayakan, terutama dari sisi besaran/jumlah pensiun yang diterima oleh PNS (kecilnya uang pensiun PNS), inkonsistensi penerapan kebijakan, program/perencanaan pensiun (*pension plan*), metode dan kelembagaan dana pensiun terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku serta berbagai persoalan terkait lainnya, termasuk yang bersumber dari lingkungan eksternal PNS dan Pemerintah.
2. Secara historis, Sistem Pensiun PNS dengan *pay as you go system* yang diterapkan oleh Pemerintah merupakan pilihan alternatif Pemerintah untuk "terhindar" dari kewajiban untuk membayar iuran (hutang) Pensiun PNS (ke PT. Taspen). Padahal, pada kebanyakan negara, termasuk negara-negara ASEAN, Sistem Pensiun PNS diarahkan pada sistem *fully funded*, yakni dengan pendanaan sendiri dengan iuran bersama dari peserta program pensiun (PNS) dan pemberi kerja (Pemerintah).
3. Berdasarkan *benchmarking* yang dilakukan pada beberapa negara dan institusi dalam tulisan ini memperlihatkan bahwa trend reformasi pensiun PNS yang dilakukan oleh berbagai negara adalah cenderung

- menerapkan jenis perencanaan/skema pensiun ke arah Perencanaan Pensiun Iuran Pasti (DC *Plan*). Dalam implementasinya, Perencanaan Pensiun yang digunakan tersebut terkait erat dengan Batas Usia Pensiun yang diterapkan pada berbagai negara, yang pada umumnya pada kisaran 55 (limapuluhan lima) s.d 65 (enampuluhan lima) tahun, sesuai dengan usia harapan hidup penduduk pada masing-masing negara.
4. Dari sisi pembiayaan pensiun, analisis (*benchmarking*) pada beberapa negara dan institusi memperlihatkan bahwa adanya komitmen untuk mengganti sistem *pay as you go* dengan *fully funded* (sistem pendanaan penuh). Dengan sistem *fully funded*, berarti iuran dana pensiun (dan Tunjangan Hari Tua/THT) ditanggung bersama, yakni pekerja (PNS) dan pemberi kerja dalam hal ini Pemerintah.
 5. Dari aspek pembiayaan dan manfaat pensiun, hasil simulasi (*exercise*) yang dilakukan dalam tulisan ini memperlihatkan bahwa Skema pembiayaan Pensiun PNS dengan sistem *pay as you go* dalam realitanya sangat membebani keuangan negara, yang mencerminkan bahwa Sistem Pensiun PNS saat ini tidak *solvable*, yang disebabkan tidak adanya hubungan yang signifikan antara besaran iuran dan formula manfaat Pensiun PNS atau tingkat sensitivitas manfaat terhadap perubahan iuran sangat rendah.
 6. Dari aspek Kelembagaan Pengelola Dana Pensiun PNS, amanat UU Pensiun PNS khususnya Pasal 2 cukup jelas bahwa Pensiun PNS, Janda/Duda/Anak dibiayai sepenuhnya oleh negara, menjelang pembentukan dan penyelenggaraan suatu Dana Pensiun yang akan diatur oleh Peraturan Pemerintah. Mengacu pada PP Asuransi Sosial PNS Pasal 7 bahwa Pemerintah tetap menanggung beban pembayaran untuk iuran pensiun PNS yang besarnya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Disebutkan juga (Pasal 13) bahwa untuk menyelenggarakan Asuransi Sosial PNS, termasuk dana pensiun PNS, didirikan suatu Badan Usaha Negara yang berbentuk

Persero yang diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri. Terkait dengan kelembagaan ini, PT. Taspen merupakan pilihan alternatif untuk menjadi lembaga dimaksud, dengan pertimbangan telah berpengalaman, namun dengan syarat harus mengedepankan transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas.

Berdasarkan kesimpulan yang dihasilkan dalam tulisan ini dapat diusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah bersama dengan seluruh pemangku kepentingan (*stakeholders*) harus memiliki komitmen (*good will*) yang tinggi untuk melakukan reformasi Pensiun PNS dan secara konsisten, dengan menerapkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur tentang Pensiun PNS sesuai dengan kaidah dasar yang harus dilakukan dan dinamika lingkungan internal dan eksternal organisasi Pemerintah yang berkembang terkini (*up to date*).
2. Pemerintah perlu segera melakukan perbaikan/revisi model Pensiun PNS yang mencakup:
 - a. Aspek Perencanaan/Program Pensiun PNS:

Dengan asumsi bahwa Pemerintah tetap menjalankan Sistem Pensiun PNS dengan satu tier skema pensiun seperti saat ini (*occupational scheme*), maka acuan yang dapat digunakan adalah hasil simulasi alternatif (mendekati ideal) yang dilakukan dalam tulisan ini. Sehubungan dengan itu, Perencanaan atau program pensiun PNS yang dapat digunakan adalah perencanaan pensiun manfaat pasti atau iuran pasti, dengan mengutamakan keuntungan bagi peserta program pensiun. Untuk Perencanaan Pensiun Manfaat Pasti, Peserta Program Pensiun dapat melakukan pengambilan manfaat pensiun per bulan (*monthly*). Sedangkan untuk Perencanaan Pensiun Iuran Pasti, Peserta Program Pensiun dapat melakukan pengambilan manfaat pensiun secara *lumpsum*. Pra-kondisi untuk memenuhi kedua kondisi tersebut adalah kepemilikan *pension account*

bagi setiap peserta program pensiun PNS, sehingga informasi tentang jumlah iuran akan terkoneksi, kompatibel, dan transparan serta akuntabel.

Hasil simulasi alternatif (mendekati ideal) yang dilakukan, dimana PNS dan Pemerintah masing-masing mengiur sebesar 14% (empatbelas persen) dari penghasilan sebulan, sehingga total menjadi 28% (duapuluhan delapan persen) dengan manfaat meningkat menjadi 84% (delapanpuluhan empat persen) dari Gaji Pokok memperlihatkan bahwa total kebutuhan manfaat Pensiun PNS lebih besar dan biaya pembayaran pensiun juga lebih rendah dibandingkan dengan kedua simulasi sebelumnya. Dimana manfaat pensiun yang terkumpul dari iuran selama bekerja mampu membiayai manfaat pensiun sampai akhir hayat Penerima Pensiun, dimana Pemerintah tidak menanggung pembayaran manfaat pensiun karena akumulasi iuran berbunga aktuaria mencukupi. Selain itu, peran iuran terhadap manfaat adalah 100% sesuai dengan tercukupinya seluruh biaya manfaat yang dicakup oleh iuran berbunga aktuaria. Lebih jauh, Pemerintah juga dibebaskan dari kewajiban iuran masa lampau (*Past Service Liability/PSL*).

b. Aspek Pembiayaan/Pendanaan dan Manfaat Pensiun PNS:

Sesuai dengan amanat UU Pensiun PNS bahwa penyelenggaraan Pensiun PNS adalah dengan *Dual System*, yakni Sistem *pay as you go* sepenuhnya Beban APBN dan membangun Sistem Pendanaan Sendiri (*fully funded*) dengan iuran bersama dari PNS dan Pemerintah yang apabila menggunakan Dana Pensiun analog dengan Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK) dalam perspektif Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992. Untuk penerapan sistem ini, perlu diterapkan *cut-off date*, yakni menetapkan pengaturan penerapan sistem atau model tersebut dimana PNS yang sudah diatur dalam aturan lama

(berevolusi dengan sendirinya) tetap menggunakan aturan lama dan PNS masuk dalam model pensiun baru akan menggunakan aturan baru.

Penyesuaian Biaya Hidup (*Cost of Living*) yang terkait dengan inflasi dalam jangka panjang perlu dipertimbangkan dengan melakukan penyesuaian dengan Standar KHL untuk melindungi daya beli (*purchasing power*) pensiunan. Selain itu, sebaiknya juga mempertimbangkan ekspektasi harapan hidup di masa depan (terkait dengan berapa dana yang harus ditanggung oleh Pemerintah). Pada berbagai negara maju dan beberapa negara berkembang, terdapat kecenderungan terjadi "*aging population*", yaitu kecenderungan bahwa jumlah orang yang hidup sampai usia lanjut semakin banyak. Artinya, kalau Indonesia juga mengalami hal yang sama di masa depan, seberapa besar kesanggupan Pemerintah dalam menyediakan dana untuk menutupi benefit pensiun bagi para pensiunan yang hidup sampai usia lanjut.

c. Aspek Kebijakan Pensiun PNS:

Melakukan perubahan/revisi UU Pensiun PNS. Jika perubahan undang-undang tersebut relatif sulit dilakukan, maka upaya alternatif adalah dengan melakukan perubahan terhadap PP Asuransi Sosial PNS dan Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1974, khususnya yang terkait dengan iuran pensiun PNS dengan menyesuaikan pada *exercise* yang dilakukan dalam tulisan ini. harmonisasi kebijakan pensiun PNS dengan kebijakan lainnya, terutama kebijakan penggajian PNS. Selain itu, harmonisasi yang perlu dilakukan adalah dengan Kebijakan Pemberian Jaminan Hari Tua, Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja, dan Jaminan Kematian.

d. Aspek Kelembagaan Pengelola Dana Pensiun PNS:

Terkait dengan "modal" pengalaman dalam pengelolaan Pensiun PNS,

kelembagaan Pengelola Dana Pensiun PNS tetap dikelola oleh PT. Taspen, dimana PT. Taspen merupakan Lembaga Dana Pensiun PNS secara mandiri dan profesional, melalui berbagai perbaikan berbasis pada Sistem dan Prosedur Tata Kelola Dana Pensiun yang baku, sehingga terbentuk *Good Pension Fund Governance* (GPFG) dalam pengelolaan Dana Pensiun untuk menghindari atau mengeliminasi berbagai penyimpangan dan hal-hal yang dapat merugikan Dana Pensiun PNS.

Berhati-hati (*prudent*) dan cermat dalam mengelola Dana Pensiun terutama dalam menghasilkan investasi Dana Pensiun PNS yang lebih baik, tanpa adanya tekanan dari berbagai kepentingan dan campur tangan politik manapun. Selaras dengan pembangunan tata kelola kelembagaan Pensiun PNS ini juga dibangun data-base pensiun PNS untuk memudahkan dalam perencanaan dan pengelolaan dana Pensiun PNS ke depan.

3. Ke depan, dalam kerangka implementasi Sistem Jaminan Sosial Nasional, upaya peningkatan manfaat Pensiun PNS dapat ditempuh dengan menciptakan mekanisme lain (semacam *synthetic finance*) selain skema pensiunan PNS itu sendiri, yang memungkinkan seorang PNS dapat menikmati masa pensiunnya secara lebih baik (tidak hanya tergantung pada *benefit* pensiun PNS-nya). Hal ini akan memungkinkan PNS untuk lebih sejahtera (relatif terhadap inflasi) di hari tuanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Blinder, A. S. 1982. *Private Pensions and Public Pensions: Theory and Fact*. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Cohen, B. & B. FitzGerald. 2007. *The Pension Puzzle: Your Complete Guide to Government Benefits, RRSPs, and Employer Plans*. 3rd Edition. John Wiley & Sons Canada, Ltd., Ontario.
- Davis, E.P. 1995. *Pension Funds, Retirement-Income Security and Capital Markets: An International Perspective*. Oxford University Press, Oxford.
- Gustman, A. A., O. S. Mitchell & T. L. Steinmeier. 1994. *The Role of Pensions in the Labor Market: A Survey of the Literature*. Industrial & Labor Relations Review (47): 3: 417 – 438.
- Klinger, D. 1983. *Public Administration: A Management Approach*. Houghton Mifflin Co., Boston.
- Lembaga Manajemen, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. 2001. *Program Pendidikan Dana Pensiun*. Pelatihan Akuntansi Program Pensiun, Jakarta.
- Milkovich, C. & Newman, J. M. 2005. *Compensation*. 8th Edition. McGraw-Hill International Edition, Singapore.
- Modigliani, F. & Muralidhar, A. 2004. *Rethinking Pension Reform*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Palacios, R. & Whitehouse, E. 2006. *Civil-Service Pension Schemes Around the World*. The World Bank.
- Peng, J. 2009. *State and Local Pension Fund Management*. CRC Press, Boca Raton.
- Pranoto, T. 2008. *Reformasi Sistem Pensiun PNS: Mewujudkan Hari Tua yang Lebih Baik*. Seri Kertas Kerja Volume VII Nomor 03 Tahun 2008.
- Rozie, C. 2006. *Mengoptimalkan Pengelolaan Dana Pensiun Dalam Mewujudkan Kesejahteraan Pegawai: Kasus Dana Pensiun Pupuk Kaltim*. Makalah Seminar Berkala BKN, Tanggal 16 Mei 2006.
- Schwarz, A. M. 2009. *Why Consider a Funded Pension System?* Human Development Department, Europe and Central Asia Region, World Bank.
- Simanungkalit, Janry Haposan U. P. 2010. *Konstruksi Model Sistem Pemberian Pensiun Pegawai Negeri Sipil*. Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Subianto, A. 2003. *Prospek Kesejahteraan PNS Dalam Kaitan Peran dan Posisi PT. Taspen*. Seri Kertas Kerja Edisi Ulang Tahun Ke-

- 55 Badan Kepegawaian Negara. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Subramaniam, N. 1993. *Pension Reform in Developing Countries*. International Labour Review, Vol. 132 No. 2.
- Sunden, A. 2006. *How Much Do People Need to Know about Their Pensions and What Do They Know ?* Dalam "Pension Reform". Edited by Holzmann, R. & E. Palmer. The World Bank, Washington DC.
- Thoha, M. 2005. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Kencana, Jakarta.
- Turner, J. S. & Helms, D. B. 1987. *Lifespan Development*. 3rd Edition. Holt, Rinehart & Winston, New York.
- Yermo, J. 2002. *Revised Taxonomy for Pension Plans, Pension Funds and Pension Entities*. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiu Pegawai dan Pensiu Janda/Duda Pegawai.
- _____, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional.
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil.

PENSIUN DINI ALTERNATIF SOLUSI MENUJU BIROKRASI PROFESIONAL

EARLY RETIREMENT, AN ALTERNATIVE SOLUTION TO PROFESSIONAL BUREAUCRACY

Suripto

Puslitbang. SIOAN – LAN

Jl. Veteran No.10 Jakarta Pusat 10110

Email: suripto3x@rocketmail.com / rivto76@yahoo.co.id

(Diterima 5 Oktober 2014, Direvisi Pertama 6 Oktober 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Menikmati masa tua yang sejahtera merupakan harapan semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan hal ini pulalah yang menjadi salah satu motivasi ketika mereka melamar kerja, yakni untuk memperoleh pensiun. Pensiun merupakan satu aspek penting dalam manajemen kepegawaian yang dimaksudkan untuk menghargai dan mensejahterakan PNS ketika mereka memasuki usia pensiun. Di Indonesia, jaminan sosial dan tunjangan hari tua dikelola oleh PT. TASPERN, sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang asuransi tabungan hari tua dan dana pensiun PNS. Secara konseptual, terdapat dua sistem pendanaan pensiun yakni sistem pay as you go dan fully-funded. Sistem pay as you go adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan fully funded adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Saat ini Indonesia menggunakan sistem pay as you go dalam membiayai pensiun PNS. Sistem ini bagi organisasi dinilai membebani APBN dan tidak memberikan manfaat pasti bagi PNS. Berdasarkan hal itu, sistem pendanaan pensiun perlu direformasi dengan mengubah sistem pay as you go ke sistem fully-funded, dengan kelebihan dan kelebihannya. Penerapan sistem fully-funded mensyaratkan kontribusi pekerja (PNS) dan pemberi kerja (Pemerintah) serta manajemen kepegawaian yang transparan dan akuntabel.

Kata kunci: manajemen kepegawaian, pensiun, kesejahteraan PNS.

Abstract

Civil Servant is still seen as an apparatus who does not work professionally and productively. At least it is admitted by the Empowerment State Apparatus Minister. In fact, Anwar Abubakar said only 5 percent employees who are competent. Changing the apparatus' quality is become harder when the government issued a policy on the appointment of temporary employees in 2005. The quantity of employees impacts the State Budget budget especially the pension budget. Where, legislation mandated the Fully funded system but its implementation using the Pay as you go System. How to create a professionals apparatus with healthy pension? One of the national and local policy implement "voluntary early retirement program". Yet this program is not completely fixed since there is still a chance of burdening the pension funds and loosing the competent and potential employees. As a solution to realize a professional apparatus with healthy pension program is applying Fully funded Pension, Applying early retirement based on the performance of the apparatus and mending the regulations related to early retirement.

Key words: early pension, Civil Servant, budget, bureaucracy reform

PENDAHULUAN

Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi salah satu aktor kunci dalam mewujudkan tujuan Negara. Oleh karena itu, pemerintah wajib menciptakan dan mewujudkan ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat. Hal ini tentunya tidak terlepas dari kondisi pegawai negeri sebagai mana

disampaikan Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara (Menpan) Faisal Tamin pada tahun 2002 yang menyatakan bahwa sekitar 60% (enampuluh persen) atau 2,4 (dua koma empat) juta Pegawai Negeri Sipil (PNS) tidak produktif dan tidak bekerja dengan baik, dan hanya 1,6 (satu koma enam) juta yang dinilai bekerja secara profesional dan produktif. Kondisi PNS sampai tahun 2011 juga masih belum mengalami perubahan yang disampaikan Menpan-RB Azwar Abubakar dalam *breakfast conversation* di Kantor Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara

dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) bahwa "fakta 50 persen PNS berkompetensi rendah menjadi pekerjaan utama kita". Bahkan pada tahun 2012, Menpan juga mengatakan hanya 5% (lima persen) PNS di Indonesia memiliki kompetensi di bidangnya, sedangkan sisanya sebanyak 95% (sembilan puluh lima persen) PNS, tidak memiliki kompetensi khusus di bidangnya atau hanya memiliki kompetensi umum. Mereka yang mempunyai kompetensi khusus tersebut antara lain fungsional analisis jabatan, fungsional analisis kebijakan. Kondisi ini diperburuk dengan kebijakan pemerintahan tentang pengangkatan tenaga honorer sejak 2005, dimana kebijakan tersebut cenderung menonjolkan aspek kuantitas dan bukan faktor kualitas, kental korupsi, kolusi, dan nepotisme, sehingga menambah jumlah PNS dengan kompetensi dan produktivitas rendah.

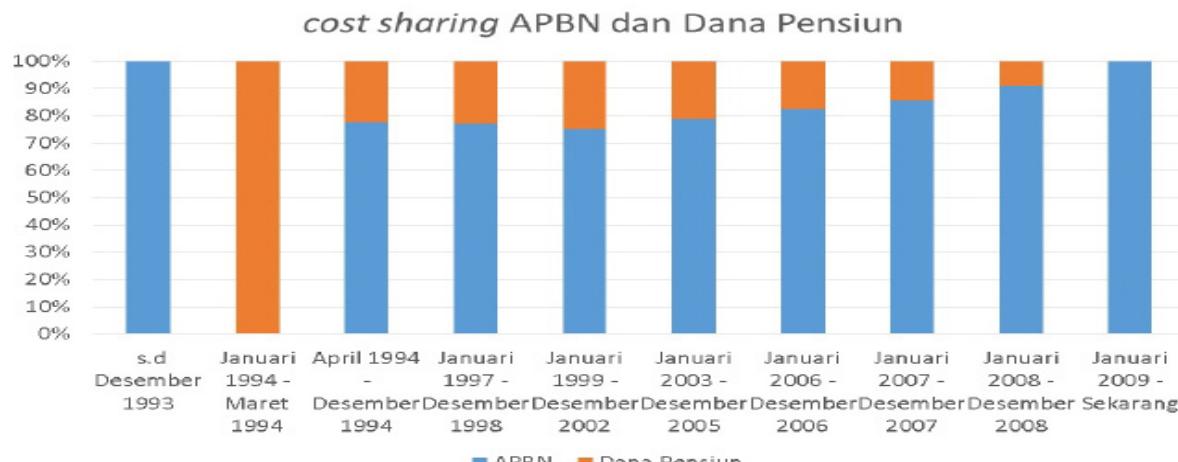
Angka PNS yang tidak kompeten menyebabkan kurang produktifnya kinerja pemerintah. Selain itu juga meningkatkan beban anggaran belanja pegawai pemerintah. Agus Martowardoyo selaku Menteri Keuangan pada tahun 2011 menyampaikan data bahwa belanja pegawai di 294 (dua ratus sembilan puluh empat) kabupaten/kota lebih dari 50% (limapuluhan persen) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan di 116 (seratus enambelas) kabupaten/kota malah mencapai lebih dari 60% (enampuluhan persen). Bahkan, ada daerah yang mengalokasikan belanja pegawai lebih dari 70% (tujuhpuluhan persen) dari APBD dengan kata lain bahwa anggaran pembangunan atau pelayanan publik untuk masyarakat sangat kecil. Oleh karenanya, pemerintah tengah membuat aturan agar pegawai di pemerintah daerah tidak memberatkan APBD, yaitu dengan membuat kebijakan memperbesar rasio anggaran pembangunan dari anggaran belanja pegawai, salah satunya dengan "program pensiun dini sukarela. Sebenarnya program tersebut telah diwacanakan sejak tahun 2009 atau pada saat Sri Mulyani menjabat Menteri Keuangan, namun karena suasana politik yang kurang mendukung ini sehubungan dengan kondisi menjelang Pemilu 2009 sehingga belum dapat diimplementasikan.

Disisi lain, anggaran yang dibutuhkan untuk membayar pensiunan semakin meningkat dari tahun ke tahun. Dalam perhitungan menteri

keuangan pada APBN tiap tahunnya anggaran untuk pensiunan terus naik yang awalnya Rp 40,8 (empatpuluhan koma delapan) triliun pada 2009, naik menjadi Rp 46,5 (empatpuluhan enam koma lima) triliun tahun 2010, dan pada tahun 2012 bertambah mencapai Rp 59 (limapuluhan sembilan) triliun. Dan menurut Menpan Azwar Abubakar jika dengan tambahan pegawai pensiun sekitar 3 persen per tahun maka beban biaya pensiun dalam beberapa tahun lagi dapat menjadi Rp 160 triliun. Peningkatan Anggaran pensiun tidak hanya dipengaruhi oleh peningkatan jumlah pegawai yang pensiun tetapi juga dipengaruhi oleh system penggajian pegawai aktif. Apabila gaji pokok pegawai aktif naik, maka gaji pegawai pensiun juga akan mengalami kenaikan. Dilihat dari Rasio belanja gaji pegawai idealnya berada di level 10 (sepuluh) persen dari APBN. Saat ini, rasio belanja pegawai mencapai 16,68 (enambelas kom enampuluhan delapan) persen, sehingga dengan demikian perlu penurunan belanja pegawai.

Berdasarkan data dari PT Taspen, pembayaran pensiun saat ini menggunakan anggaran negara (*pay as you go*). Grafik dibawah menunjukkan perkembangan pembayaran pension Periode 1994-2008 dengan cost sharing antara dana pensiun dan APBN.

Grafik 1
Perkembangan *cost sharing* APBN dan Dana Pensiun



Suber: dimodifikasi dari PT Taspen 2012 (Kajian Pensiun-LAN)

Dilihat dari Grafik 1 terlihat bahwa sebagian besar pembayaan pensiun dibebankan APBN. Bahkan Dana pensiun hanya mampu membayar 100% (seratus persen) hanya untuk waktu bulan saja, sedangkan pada tahun lainnya hanya mampu sharing 9-25% (sembilan hingga duapuluuhlima persen). Dan pada tahun 2009 sampai sekarang pembayaran pensiun kembali dilakukan dengan sistem *pay us you go* (100% dari APBN). Dengan kondisi tersebut maka maka diproyeksikan jumlah peserta dan dana pensiun seperti pada Tabel 1.

Tabel 1.
Proyeksi Perkembangan Jumlah Peserta Dana Pensiun

Tahun	Proyeksi	
	Jumlah Peserta	Pembayaran (Rp)
2012	2.421.375	60.602.332.112.457
2013	2.525.261	62.787.229.114.211
2014	2.639.359	65.980.475.947.721
2015	2.764.809	69.499.123.923.173

Sumber: PT. Taspen 2012 (Kajian Pensiun - LAN)

Proyeksi tersebut dengan asumsi kenaikan gaji pokok PNS sebesar 7,5% (tujuh koma lima persen) per tahun, kenaikan pensiun pokok sebesar 5% (lima persen) per tahun dan

pertumbuhan pegawai *zero growth*. Apabila tidak ada perubahan dan perbaikan system, maka tahun 2055 akan membutuhkan Rp 1.000 (seribu) triliun untuk pendanaan pensiun. Akibat terburuk dari sistem ini adalah bangkrutnya pemerintah karena terus mengeluarkan daya yang tidak produktif.

Dengan melihat kondisi tersebut, berbagai institusi melakukan upaya untuk mencegahnya. Hasil study Kementerian Keuangan mengenai pensiun dini sukarela menurut Sekretaris Jenderal Kementerian Keuangan Kiagus Ahmad Badaruddin menyatakan bahwa peminat dari program pensiun dini ini cukup besar sebagai mana dikutip dalam www.kemendagri.go.id/news "Ini kan program sukarela, tergantung berapa nanti yang mendaftar, cukup banyak yang berminat karena program itu cukup baik untuk diberikan kepada yang bersangkutan". Sambutan yang positif dari PNS dikarenakan program ini bukan hanya untuk pensiun dini saja tetapi juga termasuk pengembangan potensi pegawai. Program yang terintegrasi dengan memberikan peluang dan kesempatan potensi lainnya untuk tetap meningkatkan ekonomi keluarganya. Program ini dikembangkan dengan bekerja sama dengan perbankan, *franchise* dan lain sebagainya.

Tanggapan PNS yang cukup tinggi pada pensiun dini tentunya akan menimbulkan beberapa permasalahan dalam kepegawaian

maupun keuangan negara. Dalam aspek kepegawaian beberapa kekhawatiran antara lain adalah pegawai yang memiliki kompetensi akan memilih pensiun dini dan sebaliknya pegawai yang kurang memiliki kompetensi akan tertinggal tetap menjadi pegawai negeri. Apabila kondisi tersebut yang terjadi maka kondisi kualitas PNS akan semakin terpuruk. Sehingga harapan Kemenpan-RB bahwa Pensiun dini disiapkan untuk abdi negara yang tidak kompeten dan disebut hanya menjadi beban Negara sulit terwujud. Selain itu, ditinjau dari sisi keuangan, pemerintah harus menyiapkan anggaran yang sangat besar untuk program pensiun dini. Sebagaimana disampaikan menpan bahwa "aturan pembayaran pensiun yang sedang dikaji pemerintah saat ini bisa menyerupai pembayaran pensiun seperti swasta". Cara ini memungkinkan para PNS mendapatkan pensiun hanya sekali atau *pay as you go*. Dengan melihat dampak negative yang akan timbul maka perlu dirancang metode dan strategi pensiun dini yang mampu mempertahankan pegawai yang kompeten seperti disampaikan Wakil Menpan Eko Prasodjo bahwa Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) telah disiapkan dengan mempertimbangkan kemudian "dihitung berapa biayanya, siapa saja yang dipensiunkan dini, apakah pakai kuota/ketersediaan anggaran".

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas, maka penelitian ini akan bertujuan untuk menganalisis mengenai bagaimana program pensiun dini dapat mewujudkan aparatur yang professional dengan keuangan pensiun yang sehat? Dengan meningkatkan atau mempertahankan pegawai yang memiliki kompetensi dan mengurangi yang kurang kompeten serta meningkatkan rasio belanja aparatur dengan kinerja pegawai. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metode kualitatif.

PEMBAHASAN

Konsep Pensiun

Pensiun merupakan sebuah proses dalam manajemen kepegawaian, dimana pegawai dalam waktu tertentu telah bekerja dalam sebuah

organisasi dan diberhentikan dengan hormat serta mendapatkan hak-hak kesejahteraannya. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun) Pasal 1 menyatakan bahwa "Pensiun diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun tahun bekerja dalam dinas Pemerintah. Artinya setiap pegawai akan mendapatkan tunjangan dan bantuan atas pensiun dari Negara. Ini sesuai dalam Pasal 32 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) menetapkan bahwa untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan dan asuransi pendidikan bagi putra-putri Pegawai Negeri Sipil. Demikian juga hal tersebut selaras dengan Bab VI Pasal 21, Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) yang menyatakan PNS memperoleh beberapa hak sebagai berikut:

1. Gaji, tunjangan, dan fasilitas;
2. Cuti;
3. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua;
4. Perlindungan; dan
5. Pengembangan kompetensi.

Jenis pemberhentian PNS secara umum pada prinsipnya mulai dari UU Pensiun sampai dengan UU-ASN tidak berubah, karena Pasal 87 UU-ASN menyebutkan bahwa PNS dapat diberhentikan dengan cara pemberhentian dengan hormat, meninggal dunia, atas permintaan sendiri, mencapai batas usia pensiun, perampungan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini, atau tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Batas pensiun sesuai secara "normal", dalam UU-ASN dibedakan menjadi tiga yaitu 58 (limapuluhan delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi dan 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi, sedangkan Pejabat Fungsional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya Batas Usia Pensiun

Pejabat Fungsional dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2014 Tentang Pemberhentian PNS Yang Mencapai Batas Usia Pensiun Bagi Pejabat Fungsional (PP BUP Fungsional) sebagai berikut:

1. 58 (limapuluhan delapan) tahun bagi Pejabat fungsional Ahli Muda dan Ahli Pertama serta Pejabat fungsional Keterampilan;
2. 60 (enampuluhan) tahun bagi Pegawai Negeri Sipil yang memangku:
 - a. Jabatan Fungsional Ahli Utama dan Ahli Madya;
 - b. Jabatan Fungsional Apoteker;
 - c. Jabatan Fungsional Dokter yang ditugaskan secara penuh pada unit pelayanan kesehatan negeri;
 - d. Jabatan Fungsional Dokter Gigi yang ditugaskan secara penuh pada unit pelayanan kesehatan negeri;
 - e. Jabatan Fungsional Dokter Pendidik Klinis Muda dan Pertama;
 - f. Jabatan Fungsional Medik Veteriner;
 - g. Jabatan Fungsional Penilik;
 - h. Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah;
 - i. Jabatan Fungsional Widyaaiswara Madya dan Muda; atau
 - j. Jabatan Fungsional lain yang ditentukan oleh Presiden.
3. 65 (enampuluhan lima) tahun bagi Pegawai Negeri Sipil yang memangku:
 - a. Jabatan Fungsional Peneliti Utama dan Peneliti Madya yang ditugaskan secara penuh di bidang penelitian;
 - b. Jabatan Fungsional Dokter Pendidik Klinis Utama dan Madya;
 - c. Jabatan Fungsional Widyaaiswara Utama;
 - d. Jabatan Fungsional Pengawas Radiasi Utama;
 - e. Jabatan Fungsional Perekayasa Utama;
 - f. Jabatan Fungsional Pustakawan Utama;
 - g. Jabatan Fungsional Pranata Nuklir Utama; atau
 - h. Jabatan Fungsional lain yang ditentukan oleh Presiden.

Selanjutnya, untuk pengaturan pemberhentian atas permintaan sendiri atau pensiun dini diatur dalam persyaratan dan prosedur penanganan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun. Persyaratan usia atau masa kerja

yakni untuk PNS yang telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan mempunyai masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun. Prosedur pengajuan pensiun dini dan berkas kelengkapan administrasi yang harus dilengkapi sebagai berikut:

1. PNS yang bersangkutan mengajukan permohonan pensiun dini kepada Menteri Sekretaris Negara, u.p. Deputi Menteri Sekretaris Negara Bidang Sumber Daya Manusia dilampiri dengan berkas kelengkapan administrasi pensiun dini;
2. penelitian, pemeriksaan, dan pemilihan berkas kelengkapan administrasi pensiun dini oleh staf Biro Kepegawaian;
3. penyiapan:
 - a. Surat Menteri Sekretaris Negara kepada Presiden tentang usul pemberhentian dengan hak pensiun sebagai PNS;
 - b. Rancangan Keputusan Menteri Sekretaris Negara beserta memorandum penjelasannya tentang pemberhentian dengan hak pensiun sebagai PNS. Sedangkan, untuk pensiun yang ditetapkan Presiden RI untuk PNS yang berpangkat Pembina Utama Muda (IV/c) sampai dengan Pembina Utama (IV/e), dan keputusan Menteri Sekretaris Negara, untuk PNS yang berpangkat Juru Muda (I/a) sampai dengan Pembina Tk.I (IV/b).

Program Pensiun

Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua PNS sebagai mana diatur dalam UU-ASN diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Jaminan tersebut meliputi jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional. Pengaturan pembiayaan dan pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS (PP Asuransi Sosial PNS) pada pasal 13 menyatakan "menyelenggarakan Asuransi Sosial ini didirikan suatu Badan Usaha Negara yang berbentuk Perusahaan Perseroan (persero)". Untuk itu,

pada tahun 1963 dibentuk Perusahaan Negara Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri yang disingkat menjadi PN Taspen dan saat ini telah berubah menjadi PT Taspen. Tugas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1963 tentang Pembelanjaan Pegawai Negeri (PP Belanja PNS) dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1963 tentang Tabungan Asuransi (PP Asuransi) dan Pegawai negeri adalah mengelola Program Asuransi Sosial yang terdiri dari Program Dana Pensiun dan Tabungan Hari Tua (THT).

Program Pensiun adalah setiap program yang mengupayakan manfaat pensiun bagi peserta. Sedangkan, PT. Taspen (Persero) mendefinisikan program pensiun sebagai jaminan hari tua berupa pemberian uang setiap bulan kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi kriteria (Taspen Corporate Site 2011). Iuran Dana Pensiun Pemberi Kerja berupa iuran pemberi kerja dan peserta atau iuran pemberi kerja. Manfaat Pensiun sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 tentang Dana Pensiun (UU Dana Pensiun) adalah pembayaran berkala yang dibayarkan kepada peserta pada saat dan dengan cara yang ditetapkan dalam peraturan dana pensiun. Yang berhak mendapatkan manfaat pensiun adalah peserta yang memenuhi persyaratan berhak atas manfaat pensiun normal, atau manfaat pensiun cacat, atau manfaat pensiun dipercepat, atau pensiun ditunda, yang besarnya dihitung berdasarkan rumus yang ditetapkan dalam peraturan dana pensiun. program pensiun manfaat pasti sebagaimana diatur dalam pasal 22 dan 23 UU Dana Pensiun memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Pensiunan meninggal dunia, manfaat pensiun yang dibayarkan kepada janda/duda yang sah sekurang-kurangnya 60% (enampuluhan perseratus) dari manfaat pensiun yang telah dibayarkan kepada pensiunan
2. Peserta meninggal dunia dalam jangka waktu 10 (sepuluh) tahun sebelum dicapainya usia pensiun normal, manfaat pensiun yang dibayarkan kepada janda/ duda yang sah sekurang- kurangnya 60% (enampuluhan persen) dari yang seharusnya dibayarkan kepada peserta apabila peserta

pensiun sesaat sebelum meninggal dunia.

3. Peserta meninggal dunia lebih dari 10 (sepuluh) tahun sebelum dicapainya usia pensiun normal, manfaat pensiun yang dibayarkan kepada janda/duda yang sah sekurang-kurangnya 60% (enampuluhan persen) dari yang seharusnya menjadi haknya apabila ia berhenti bekerja.
4. Dalam hal tidak ada janda/duda yang sah atau janda/duda meninggal dunia, manfaat pensiun dapat) dibayarkan kepada anak yang belum dewasa dari peserta.
5. peserta meninggal dunia sebelum dimulainya pembayaran pensiun, maka manfaat pensiun yang dibayarkan kepada janda/duda yang sah adalah sebesar 100% (seratus persen) dari jumlah yang seharusnya menjadi hak peserta apabila ia berhenti bekerja

Selanjutnya, pengaturan hak pensiun atas permintaan sendiri atau diberhentikan sebelum masa purna tugas, dalam pasal 9 mengenai Hak atas pensiun pegawai ayat 4 UU Pensiun PNS mengatur bahwa pada saat ia diberhentikan sebagai pegawai negeri telah memiliki masa kerja untuk pension sekurang-kurangnya 10 (sepuluh) tahun akan tetapi pada saat itu belum mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun, maka pemberian pensiun kepadanya ditetapkan pada saat ia mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun. Selanjutnya nilai pensiun yang berhak diterima adalah sebesar 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari dasar pensiun. Selain itu nilai pensiun pegawai sebulan tidak boleh kurang darigaji-pokok terendah menurut peraturan pemerintah tentang gaji dan pangkat yang berlaku bagi pegawai negeri yang bersangkutan.

Selanjutnya, jika dibandingkan dengan pengaturan kompensasi diberhentikan sebelum purna tugas dalam sebelum waktunya dalam Undang-undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU Naker) sebagai berikut :

1. uang pesangon dan atau uanag penghargaan masa kerja dan uang penggantian hak yang seharusnya diterima sebagai berikut:
 - a. Masa kerja kurang dari 1 (satu) tahun, 1 (satu) bulan upah;
 - b. Masa kerja 1 (satu) tahun atau lebih tetapi kurang dari 2 (dua) tahun, 2 (dua) bulan upah;

- c. Masa kerja 2 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 3 (tiga) tahun, 3 (tiga) bulan upah;
 - d. Masa kerja 3 (tiga) tahun atau lebih tetapi kurang dari 4 (empat) tahun, 4 (empat) bulan upah;
 - e. Masa kerja 4 (empat) tahun atau lebih tetapi kurang dari 5 (lima) tahun, 5 (lima) bulan upah;
 - f. Masa kerja 5 (lima) tahun atau lebih, tetapi kurang dari 6 (enam) tahun, 6 (enam) bulan upah;
 - g. Masa kerja 6 (enam) atau lebih tetapi kurang dari 7 (tujuh) tahun, 7 (tujuh) bulan upah;
 - h. Masa kerja 7 (tujuh) tahun atau lebih tetapi kurang dari 8 (delapan) tahun, 8 (delapan) bulan upah;
 - i. Masa kerja 8 (delapan) tahun atau lebih, 9 (sembilan) bulan upah.
2. Perubahan perhitungan uang pesangon, perhitungan uang penghargaan masa kerja ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
 3. Komponen upah yang digunakan sebagai dasar perhitungan uang pesangon, uang penghargaan masa kerja, dan uang pengganti hak yang seharusnya diterima yang tertunda, terdiri atas :
 - a. Upah pokok;
 - b. Segala macam bentuk tunjangan yang bersifat tetap yang diberikan kepada pekerja/buruh dan keluarganya, termasuk harga pembelian dari cuti yang diberikan kepada pekerja/buruh secara cuma-cuma, yang apabila cuti harus dibayar pekerja/buruh dengan subsidi, maka sebagai upah dianggap selisih antara harga pembeli dengan harga yang harus dibayar oleh pekerja/buruh.

Pengaturan pensiun dini atau pemberhentian sebelum purna tugas juga dikeluarkan oleh beberapa pemerintah daerah. Salah satunya adalah Provinsi Jawa Barat mengeluarkan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 100 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 81 Tahun 2009 tentang Rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil Melalui Program Pensiu Dini Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Perubahan

tersebut dengan menyisipkan Bab VA pasal 8 A, mengatur bahwa Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil melalui Program Pensiu Dini, dibebankan pada APBD Provinsi Jawa Barat. Selain itu, Pemerintah Kota Bogor juga mengeluarkan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Bogor Nomor 841.2/1537-BKPP tertanggal 5 Juni 2012 tentang Penawaran Pensiu Dini. Beberapa hal yang diatur antara lain:

1. Usia 51-52 tahun, akan memperoleh kompensasi 24 kali gaji pokok.
2. Usia 53-54 tahun, akan memperoleh kompensasi 18 kali gaji pokok.
3. Bagi pejabat fungsional, batas usianya 50-53 dan 54-57 tahun.
4. Masa kerja minimal 20 tahun.

Akan tetapi, Penawaran pensiu dini di lingkungan pemerintah tersebut dihentikan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013. Dalam peraturan tersebut tertuang hal-hal khusus lainnya yang perlu diperhatikan, khususnya yang menyatakan Pemerintah daerah tidak diperkenankan untuk menganggarkan belanja tali asih kepada PNSD dan penawaran kepada PNSD yang pensiu dini dengan uang pesangon, mengingat tidak memiliki dasar hukum yang melandasinya.

Metode Pembayaran Pensiun

Metode pembayaran pensiu dibedakan menjadi dua yakni *pay as you go system (current cost method)* dan *fully funded system*. *pay as you go system* merupakan sistem pembayaran pensiu dengan pendanaan dipenuhi sepenuhnya oleh pemberi kerja. Metode ini tidak memberikan kewajiban pegawai membayar iuran pensiu, tetapi disisi lain juga tidak memiliki kepastian pembayaran pensiu dan jika perusahaan bangkrut maka akan kehilangan manfaat pensiu. Konsisi ini sangat mungkin terjadi karena dari waktu ke waktu dana pensiu semakin besar seiring dengan bertambahnya jumlah pensiunannya. Sedangkan *fully funded system* adalah sistem yang melibatkan pemberi kerja dan pegawai untuk bersama-sama mengumpulkan

atau mengasur dana pensiun selama aktif bekerja. Pengumpulan dana tersebut dapat dilakukan oleh pemberi kerja, asuransi, atau Lembaga mandiri dibentuk sebagai pengelola dana pensiun. Model ini memberikan manfaat perlindungan kepada pemberi kerja dan pegawai untuk mendapatkan manfaat pensiun.

Metode pensiun PNS mengalami berapa perubahan dari *pay as you go system (current cost method)* ke arah *fully funded system*. UU Pensiun PNS menggunakan pendekatan *pay as you go system*, hal ini terlihat dari Pasal 2 yang mengatur bahwa Pensiun pegawai, pensiun-janda/duda dan tunjangan-tunjangan serta bantuan-bantuan di atas pensiun dibiayai sepenuhnya oleh negara. Dimana meliputi 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. Sedangkan, bagi pegawai negeri/bekas pegawai negeri yang tidak termasuk akan dibiayai oleh suatu dana pensiun yang di bentuk dengan dan penyelenggarannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Iuran dibayar sejak mulai menjadi peserta sampai saat berhenti sebagai PNS atau berhenti sebagai pegawai bagi peserta lain. Penghasilan disini adalah gaji pokok ditambah dengan tunjangan-tunjangan yang diterima peserta setiap bulan tanpa tunjangan pangan. Sedangkan pendekatan *fully funded system* dapat dilihat dari PP Asuransi PNS, dimana hal ini tegas terlihat pada Bab V Kewajiban Peserta dan Bab VI Sumbangan Pemerintah. Pada pasal 6 ayat 1 menyebutkan bahwa Peserta wajib membayar iuran setiap bulan sebesar 8% (delapan persen) dari penghasilan sebulan tanpa tunjangan pangan, dimana 4 3/4% (empat tigaperempat persen) untuk pensiun dan 3 1/4 % (tiga seperempat persen) untuk tabungan hari tua. Besarnya iuran dan peruntukannya akan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sedangkan, sumbang pemerintah diatur pasal 7 yakni

1. Pembayaran sumbangan untuk iuran pensiun Pegawai Negeri Sipil yang besarnya akan ditetapkan dengan keputusan Presiden;
2. Pembayaran pensiun dari seluruh penerima pensiun yang telah ada pada saat Peraturan

Pemerintah ini diundangkan ;

3. Bagian dari pembayaran pensiun bagi penerima pensiun yang belum memenuhi masa iuran yang telah ditetapkan.

Fully funded system selanjutnya dipertegas dengan Pasal 32 UU Kepegawaian sebagai berikut:

1. Untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.
2. Usaha kesejahteraan meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra-putri Pegawai Negeri Sipil.
3. Untuk penyelenggaraan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil wajib membayar iuran setiap bulan dari penghasilannya.
4. Untuk penyelenggaraan program pensiun dan penyelenggaraan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran.
5. Besarnya subsidi dan iuran ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Rightsizing Organisasi

Rightsizing organisasi merupakan suatu upaya untuk mengoptimalkan organisasi. *Rightsizing* organisasi tidak selalu berbentuk perampingan organisasi tetapi juga pengembangan organisasi. Namun demikian, *Rightsizing* organisasi yang sering menimbulkan "dampak negative" adalah pada saat perampingan organisasi. Permasalahan ini juga dapat terjadi lingkungan birokrasi baik tingkat pusat maupun daerah. Setidaknya, hal ini terdapat di beberapa perundungan seperti Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara) dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). Pasal 21 Bagian ketiga UU Kementerian Negara menyebutkan bahwa Kementerian dapat dibubarkan oleh Presiden dengan meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, kecuali kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan dalam Pasal 4 ayat (3) UU Pemda menyatakan bahwa pembentukan daerah dapat berupa

penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Selain itu, masih terdapat *rightsizing* pada organisasi pemerintah lainnya seperti Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LNPK), Lembaga Non Struktural (LNS) dan lain sebagainya. Dengan terbukanya kemungkinan perampungan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini sebagaimana tertuang dalam Pasal 87 ayat (1) huruf d UU-ASN, maka negara telah melindungi pegawai dengan undang-undang untuk mendapat Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua. Pasal 9 ayat (1) UU-ASN juga menyebutkan bahwa PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, kebijakan pensiun dini akan diputuskan setelah penataan pegawai dilakukan seperti penempatan pada instansi lainnya yang membutuhkan.

Pengelolaan Pendanaan Pensiun

Pengelola dana pensiun yang dapat menyelenggarakan pensiun iuran pasti diatur dalam UU Dana Pensiun meliputi bank dan perusahaan asuransi jiwa dapat bertindak sebagai pendiri Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK). Sedangkan, pengelolaan dana pensiun pegawai negeri saat ini dikelola oleh PT. Taspen berdasarkan Keputusan Departemen Keuangan Nomor: S-199/MK.11/1985. PT Taspen diserahi kewenangan untuk mengumpulkan dana iuran peserta pensiun dan mengelola dananya. Tetapi tidak diberi kewenangan untuk menggunakan atau memanfaatkan dana tersebut. Kewenangan pemanfaatan dana pensiun masih dipegang oleh Kementerian Keuangan. Sehingga dalam masalah kelembagaan pengelola pensiun ini ada dua Lembaga yang diserahi tugas mengelola. Kondisi ini berdampak tidak maksimalnya pengelolaan dana pensiun.

Pengelolaan dana pensiun dalam perkembangannya diatur Pasal 5 ayat 3 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (UU-BPJS) meliputi:

1. Perusahaan Perseroan (Persero) Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek);
2. Perusahaan Perseroan (Persero) Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen);
3. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ASABRI); dan
4. Perusahaan Perseroan (Persero) Asuransi Kesehatan Indonesia (ASKES).

BPJS memberikan program jaminan sosial meliputi;

1. Jaminan kesehatan;
2. Jaminan kecelakaan kerja;
3. Jaminan hari tua;
4. Jaminan pensiun; dan
5. Jaminan kematian.

Jaminan hari tua diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial atau tabungan wajib. Jaminan hari tua diselenggarakan dengan tujuan untuk menjamin agar peserta menerima uang tunai apabila memasuki masa pensiun, mengalami cacat total tetap, atau meninggal dunia. Jaminan pensiun diselenggarakan secara nasional berdasarkan prinsip asuransi sosial atau tabungan wajib. Jaminan pensiun diselenggarakan untuk mempertahankan derajat kehidupan yang layak pada saat peserta kehilangan atau kurang penghasilannya karena memasuki usia pensiun atau mengalami cacat total tetap. Jaminan pensiun diselenggarakan berdasarkan manfaat pasti. Usia pensiun ditetapkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Praktek Pensiun Dini

Pemerintah Provinsi Jawa Barat

Pada tahun 2010 menjadi momen paling berharga bagi Pemerintah Provinsi Jawa Barat karena melaksanakan program rasionalisasi PNS dalam rangka meningkatkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang handal. Sehingga, Provinsi Jawa Barat akan mampu meningkatkan kualitas pelayanan aparatur Pemprov Jabar agar semakin profesional, proaktif, produktif dan bertanggungjawab. Dasar rasionalisasi dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 81 Tahun 2009 yang diubah menjadi Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor

100 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 81 Tahun 2009 tentang Rasionalisasi Pegawai Negeri Sipil Melalui Program Pensiun Dini di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Selanjutnya, berdasarkan data Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat, jumlah PNS per Januari 2010 sebanyak 15.133 (limabelas ribu seratus tigapuluhan tiga) orang, sedangkan berdasarkan analisis kebutuhan pegawai hanya dibutuhkan sebanyak 11.755 (sebelas ribu tujuh ratus limapuluhan lima) orang. Artinya masih kelebihan pegawai sebanyak 3.378 (tigaribu tigaratus tujuhpuluhan delapan) orang, selain itu Permasalahan lainnya sebanyak kurang lebih 40 (empatpuluhan) persen berpendidikan SLTA.

Kepala BKD Provinsi Jabar menyebutkan bahwa rasionalisasi tahun 2010 telah dilaksanakan kepada 53 (limapuluhan tiga) orang PNS, anggarannya mencapai Rp 50 (limapuluhan) miliar. Untuk tahun 2011 telah direalisasikan pada 83 (delapanpuluhan tiga) PNS dengan anggaran Rp 9,9 (sembilan koma sembilan) miliar. Untuk tahun 2012, disediakan anggaran Rp 9.535.200.000.- (sembilan miliar limaratus tigapuluhan lima juta duaratus ribu rupiah) dan, target pengurangan pegawai dalam lima tahun atau 2010-2015 sebanyak 450 orang. Disatu sisi, tahun 2012 sekitar 200 orang yang berminat untuk pensiun dini sehingga dilakukan seleksi pensiun dini. PNS yang akan mengambil pensiun dini harus memenuhi beberapa persyaratan sebagai berikut berusia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun, masa kerja minimal 20 (duapuluhan) tahun, tidak dalam proses atau terlibat kasus hukum, diprioritaskan yang ber-pendidikan SLTA ke bawah serta tidak memiliki kompetensi teknis, wajib mengembalikan rumah, kendaraan dinas atau barang inventaris lain, uang atau surat-surat berharga serta dokumen-dokumen milik pemda. Pensiun dini tidak berlaku bagi PNS yang telah mencapai batas usia 55 tahun, diberhentikan dengan hormat karena tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan. Hak setiap PNS pensiun dini memperoleh memperoleh uang kompensasi, yang dihitung berdasarkan perkalian sisa masa kerja dikalikan gaji pokok. "Misalnya bila normal pensiunnya lima tahun lagi, karena mengikuti program ini, mereka mendapatkan lima kali 12

(dua belas) kali gaji pokok. Mereka juga masih memperoleh tabungan hari tua dari Taspen, dan tetap memperoleh hak pensiun."

Pemerintah Kota Bogor

Pemerintah Kota Bogor mengeluarkan Surat Edaran Nomor: 841.2/1537-BKPP tertanggal 5 Juni 2012 mengenai penawaran pensiun dini PNS Kota Bogor. Persyaratan pengajuan pensiun dini untuk pejabat struktural adalah usia 51-54 (limapuluhan satu hingga limapuluhan empat) tahun, sedangkan untuk fungsional berusia 50-57 (limapuluhan hingga limapuluhan tujuh) tahun atau berusia minimal 20 (duapuluhan) tahun. Kompensasi pejabat struktural dengan usia 50-52 (limapuluhan hingga limapuluhan dua) sebesar 24 (duapuluhan empat) kali gaji dan usia 53-54 (limapuluhan tiga hingga limapuluhan empat) sebesar 18 (delapanbelas) kali gaji pokok. Besaran kompensasi sesuai dengan SK Walikota Bogor Nomor: 900.45-368 tahun 2011 tentang Penetapan Standar Biaya Pengelolaan kegiatan di Lingkungan Pemkot Bogor tahun 2012, sebagai berikut :

No.	Gol	Masa Kerja	Masa Kerja 11-20 thn	Masa Kerja 21-30 thn
1.	Gol I	Rp 2 Juta	Rp 3 Juta	Rp 4 Juta
2.	Gol II	Rp 3 Juta	Rp 4 Juta	Rp 5 Juta
3.	Gol III	Rp 4 Juta	Rp 5 Juta	Rp 6 Juta
4.	Gol IV	Rp 5 Juta	Rp 6 Juta	Rp 7 Juta

Namun setelah Permendagri Nomor 37 Tahun 2012, seluruh pemerintah daerah di larang uang kompensasi kepada pegawai yang pensiun karena Batas Usia Pensiun (BUP) Karena dinilai dilandasi alasan tidak memiliki dasar hukum. Disatu sisi lain menurut Kabid Formasi, Tyas Ajeng Fitriani "Penawaran pensiun dini tahun ini mungkin akan menjadi penawaran yang terakhir. Padahal program ini signifikan mengurangi beban APBD.

Birokrasi Profesional dan Efisiensi Anggaran

Pemerintah telah menerapkan Visi reformasi birokrasi "Terwujudnya Pemerintahan Kelas Dunia" yakni pemerintahan yang pro-

fesional dan berintegritas tinggi yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima kepada masyarakat dan manajemen pemerintahan yang demokratis agar mampu menghadapi tantangan pada abad ke-21 (duapuluhan satu) melalui tata pemerintahan yang baik pada tahun 2025. Untuk mencapai visi tersebut, salah satu sub misinya adalah melakukan penataan dan penguatan manajemen sumber daya manusia aparatur, *mind set* dan *culture set* aparatur. Untuk mewujudkan birokrasi yang profesional juga di dukung UU-ASN. Program Reformasi Birokrasi pada tahun 2014, semestinya telah mencapai penguatan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme, profesionalisme SDM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antar daerah, antar pusat, dan antara pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Salah satu tantangan mencapai visi tersebut selain melalui rekrutmen aparatur baru yang memiliki potensi terbaik, juga perlu melakukan pengurangan pegawai yang kurang memiliki kompetensi. Sebagaimana diungkapkan Menpan, Azwar Abubakar mengatakan hanya 5% (lima persen) yang memiliki kompetensi (fungsional analisis jabatan, fungsional analisis kebijakan). Sedangkan sisanya sebanyak 95% (sebelas puluh lima persen) dinilai tidak memiliki kompetensi khusus. Senada dengan hal tersebut, BKD Provinsi Jawa Barat mengungkapkan bahwa tahun 2010 memiliki kelebihan pegawai sebanyak 3.378 (tiga ribu tigaratus tujuhpuluhan delapan) orang serta kompetensi kurang lebih 40% (empatpuluhan persen) berpendidikan SLTA. Wakil Gubernur DKI Jakarta juga menyatakan akan melakukan perombakan besar-besaran dengan merampingkan PNS sehingga pada tahun 2016 hanya tersisa 50.000 (limapuluhan ribu) pegawai, dimana saat ini masih berjumlah sekitar 72.000 (tujuhpuluhan duaribu) PNS.

Program Pensiun Dini menjadi “pisau bermata dua”, dimana program tersebut dapat mempercepat membuat komposisi aparatur yang professional atau sebaliknya. Untuk itu sistem program pensiun dini harus mampu

mempertahankan pegawai yang kompeten dan bukan sebaliknya. Disisi lain, proyeksi jumlah peserta pensiun akan sangat meningkat dan pasti akan melebihi dari proyeksi PT Taspen seperti pada Tabel 1. Konsekuensinya adalah kebutuhan anggaran untuk pembayaran juga akan sangat meningkat dan akan membebani APBN secara keseluruhan, dimana diketahui sejak 2009 sampai sekarang pembayaran pensiun kembali dilakukan dengan sistem *pay-as-you-go* (100% dari APBN). Meskipun, dalam berbagai peraturan menyebutkan bahwa system pensiun dengan *fully funded system*.

Pensiun Dini Sukarela dengan “kompensasi menarik” sebagaimana diwacanakan Kementerian keuangan memiliki potensi menghilangkan pegawai yang kompeten. Alasan ini sangat sederhana karena pegawai yang kompeten akan sangat memiliki kesempatan untuk mendapatkan pekerjaan kembali, sedangkan pegawai yang tidak kompeten akan memiliki tetap menjadi PNS sampai purna tugas. Namun jika tidak dengan kompensasi yang menarik, maka pegawai juga tidak akan memilih pensiun dini dengan suka rela. Jika kompensasi pensiun dini menarik, maka yang perlu diperhatikan adalah persyaratan pengajuan yang perlu diperbaiki karena terlalu sederhana. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa persyaratan dan prosedur penanganan administrasi pemberhentian dengan hak pensiun yakni PNS yang telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan mempunyai masa kerja sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun. Provinsi Jawa Barat menambahkan persyaratan pensiun dini sebagai berikut tidak dalam proses atau terlibat kasus hukum, diprioritaskan yang berpendidikan SLTA ke bawah, wajib mengembalikan rumah, kendaraan dinas atau barang inventaris lain, uang atau surat-surat berharga serta dokumen-dokumen milik pemda. Pensiun dini tidak berlaku bagi PNS yang telah mencapai batas usia 55 (limapuluhan lima) tahun, diberhentikan dengan hormat karena tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan.

Perbaikan sistem pensiun dini untuk mewujudkan birokrasi yang ideal dan professional serta meringankan APBN perlu dilakukan antara lain dengan:

1. Sistem pensiun dini bukan sukarela tetapi berdasarkan perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini. Penataan organisasi dapat diawali dengan analisa beban kerja dan analisa kebutuhan pegawai. Sebagaimana di lakukan oleh Provinsi Jawa Barat, Kota Bogor dan Provinsi DKI yang melakukan analisis beban kerja dan analisa kebutuhan pegawai. Perhitungan analisa beban kerja dapat menggabungkan atau membuat klaster baru untuk setiap jabatan tergantung beban kerjanya, sehingga pada akhirnya harus melakukan pembenahan dan penataan organisasi. Setelah ini, dalam menentukan pegawai yang harus didasarkan kebutuhan kompetensi dan kinerja pegawai. Kompetensi pegawai tentunya harus dilakukan dengan “pemotretan” profil pegawai yang dapat dilakukan dengan assessment pegawai. Sedangkan untuk mengetahui tingkat kinerja dapat dilakukan dengan penilaian kinerja pegawai.
Dengan demikian pensiun dini bukan menggunakan system sukarela tetapi dengan system seleksi kompetensi dan kinerja dalam rangka penataan organisasi. Oleh karena itu, perlu dibuat aturan pemberhentian pegawai negeri sipil dalam program pensiun dini dalam rangka penataan organisasi. Aturan tersebut dapat berupa peraturan pemerintah sebagai aturan pelaksana dari UU-ASN. Namun demikian, yang perlu diperhatikan program pensiun dini ini adalah jangan sampai pegawai yang mendapat pensiun dini menjadi “pengangguran baru”, sehingga sulit memenuhi kebutuhan hidupnya. Oleh karena itu, pegawai yang mendapat pensiun dini harus diperhatikan hak-haknya seperti uang pesangon, pembekalan ketrampilan, penyaluran kerja ke tempat kerja lainnya, dan lain sebagainya.
2. Persyaratan pensiun dini sukarela/pemintaan sendiri perlu disempurnakan. Sebagaimana disebutkan diatas, tidak hanya usia pegawai 50 (limapuluhan) tahun dan masa kerja 20 (duapuluhan) tahun, tetapi perlu juga ditambahkan persyaratan lainnya sebagaimana yang telah diatur di

Provinsi Jawa Barat. Persyaratan lainnya yang mungkin dapat dipertimbangkan adalah tidak mendapatkan kompensasi pensiun dini dan seluruh tanggungan pegawai seperti perjanjian masa kerja karena mendapatkan beasiswa harus diselesaikan terlebih dahulu. Untuk mempertahankan pegawai professional dan kompeten tentunya perlu diimbangi dengan kompensasi yang memadai seperti pemberian tunjangan-tunjangan dan kompensasi non finansial lainnya.

3. Menerapkan *Fully funded System*, ini tentunya tidak terlepas dari Permasalahan system saat ini yang menggunakan *fully funded system*, tetapi seluruh dana pensiun dibebankan seluruhnya kepada APBN. Untuk menghindarkan dari kebangkrutan APBN, maka perlu menjalankan *fully funded system* secara benar. Pembenahan ini dapat dilakukan dengan “pengelola dana pensiun” PNS secara terbuka, dimana saat ini diketahui bahwa pengelolaan dana pensiun hanya dikelola oleh PT Taspen. Sedangkan dalam UU Dana Pensiun dapat dikelola oleh bank dan perusahaan asuransi. Hal ini tentunya akan memunculkan kompetisi para pengelola dana pensiun secara profesional dan menguntungkan.

PENUTUP

Dengan berbagai gambaran diatas, Sistem pensiun PNS saat ini dapat dikatakan dalam “kondisi kacau”, dimana antara system dan implementasinya sangat berbeda. Sehingga system yang telah dipilih tidak dapat berjalan secara optimal. Kondisi tersebut membawa ekses pada “kebangkrutan APBN” karena mengeluarkan anggaran yang tidak produktif. Sebagai upaya perbaikan system pensiun untuk mewujudkan aparatur yang professional dan keuangan pensiun yang sehat dapat disarankan beberapa hal sebagai berikut :

1. Menerapkan *Fully funded System*
2. Menerapkan pensiun dini berdasarkan kinerja aparatur
3. Membenahi peraturan-peraturan yang terkait dengan pensiun dini.

DAFTAR PUSTAKA

- Pusat Kajian Kinerja SDA, 2011, Kajian Pensiun, Jakarta – Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara _____, Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara _____, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah _____, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tetang Sistem Jaminan Sosial Nasional _____, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan _____, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun _____, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Janda/Duda Pegawai _____, Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2014 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Yang Mencapai Batas Usia Pensiun Bagi Pejabat Fungsional _____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil _____, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 [http://www.rmol.co/read/2012/08/01/73102/ Anggaran-Pensiun-PNS-Sudah-Di-Atas-50-Triliun](http://www.rmol.co/read/2012/08/01/73102/Anggaran-Pensiun-PNS-Sudah-Di-Atas-50-Triliun), diakses tgl 1 Oktober 2014 [http://www.rmol.co/read/2012/08/01/73102/ Anggaran-Pensiun-PNS-Sudah-Di-Atas-50-Triliun](http://www.rmol.co/read/2012/08/01/73102/Anggaran-Pensiun-PNS-Sudah-Di-Atas-50-Triliun)- diakses tgl 1 Oktober 2014 http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/484/jbptunikompp-gdl-wahyuputer-24161-1-unikom_w-i.pdf, diakses tanggal 1 Oktober 2014 <http://www.tribunnews.com/nasional/2012/03/01/hanya-5-persen-pns-penuhi-kompetensi> akses tgl 2 Oktober 2014 <http://ekonomi.inilah.com/read/detail/1663142/ide-pns-pensiun-dini-sejak-era-menkeu-sri-mulyani/#.VDVrK1dL9yl>, diakses tgl 2 Oktober 2014 <http://www.kemendagri.go.id/news/2012/05/27/pemerintah-jalankan-program-pensiun-dini-pns-tahun-ini>, diakses tgl 2 Oktober 2014 <http://www.merdeka.com/uang/hanya-jadi-beban-negara-pns-siap-siap-pensiun-dini.html>, diakses tanggal 2 Oktober 2014 <http://celebrity.okezone.com/read/2014/10/02/20/1049519/pemerintah-siapkan-program-pensiun-dini-pns>, diakses tgl 2 Oktober 2014 <http://www.menpan.go.id/cerita-sukses-rb/806-pensiun-dini-ala-jawa-barat>, diakses tgl 2 Oktober 2014 <http://siskum.kotabogor.go.id/index.php/84-berita-dan-artikel/berita-hukum/160-pemkot-bogor-tawarkan-pensiun-dini-hingga-2012>, diakses tgl 2 Oktober 2014 PNS DKI Pasrah Kena Pensiun Dini <https://id.berita.yahoo.com/pns-dki-pasrah-kena-pensiun-dini-063728832.html>, diakses 2 Oktober 2014 <http://www.jpnn.com/read/2011/08/25/101579/Belanja-Pegawai-Kecil,-Pemda-Boleh-Terima-CPNS>, diakses tgl 3 Oktober 2014 <http://news.liputan6.com/read/42057/menpan-60-persen-pns-tak-produktif>, diakses tgl 3 Oktober 2014 <http://www.jpnn.com/read/2011/12/16/111459/50-Persen-PNS-Kompetensinya-Rendah-#>, diakses tgl 3 Oktober 2014 <http://www.rmol.co/read/2012/08/01/73102/Anggaran-Pensiun-PNS-Sudah-Di-Atas-50-Triliun>, diakses tgl 3 Oktober 2014

SISTEM PENSIUN PNS: MEWUJUDKAN SISTEM PENDANAAN PENSIUN FULLY FUNDED

CIVIL SERVANT PENSION SYSTEM; REALIZATION OF FULLY FUNDED PENSION SYSTEM

Suryanto

Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara (PKKOD LAN) Jakarta
JL. Veteran No:10 Jakarta 10110
e-mail: suryokusumo170172@yahoo.com

(Diterima 16 September 2014, Direvisi Pertama 18 September 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Menikmati masa tua yang sejahtera merupakan harapan semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan hal ini pulalah yang menjadi salah satu motivasi ketika mereka melamar kerja, yakni untuk memperoleh pensiun. Pensiun merupakan satu aspek penting dalam manajemen kepegawaian yang dimaksudkan untuk menghargai dan mensejahterakan PNS ketika mereka memasuki usia pensiun. Di Indonesia, jaminan sosial dan tunjangan hari tua dikelola oleh PT. Taspen, sebuah badan usaha milik negara (BUMN) yang bergerak dalam bidang asuransi tabungan hari tua dan dana pensiun PNS. Secara konseptual, terdapat dua sistem pendanaan pensiun yakni sistem pay as you go dan fully-funded. Sistem pay as you go adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan fully funded adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Saat ini Indonesia menggunakan sistem pay as you go dalam membayai pensiun PNS. Sistem ini bagi organisasi dinilai membebani APBN dan tidak memberikan manfaat pasti bagi PNS. Berdasarkan hal itu, sistem pendanaan pensiun perlu direformasi dengan mengubah sistem pay as you go ke sistem fully-funded, dengan kelebihan dan kelebihannya. Penerapan sistem fully-funded mensyaratkan kontribusi pekerja (PNS) dan pemberi kerja (Pemerintah) serta manajemen kepegawaian yang transparan dan akuntabel.

Kata kunci: manajemen kepegawaian, pensiun, kesejahteraan PNS.

Abstract

Enjoy a prosperous retirement is the wish of all civil servants and this was the main motivation when they applied the job; to get the benefit of the pension. Pension is one important aspect in the civil service management aimed to appreciate and prosper the civil servant when they reach their retirement age. In Indonesia, the sosial security and pension fund are managed by PT. Taspen a State Owned Company that engaged in the field of insurance and civil servant pension. Conceptually, there are two ways of how pension is funded; pay as you go and fully-funded, Pay as you go is a pension system which is directly funded by the government taken from the state budget started when the civil servants retired. While fully funded is a pension system where the fund is sourced from premiums payment taken jointly from civil servants as employees and the government as employers. At the moment, Indonesia is applying the pay as you go system (this system is considered to burden the State Budget and does not provide the exact benefit to the civil servant). Based on that the pension fund systems needs to be reformed by changing the system from pay as you go to fully-funded with their advantages and disadvantages. The implementation of the fully-funded system requires a contribution from the civil servant as the employees and the government as the employer as well as a transparent and accountable civil service management.

Key words: civil service management, pension, civil servant welfare.

PENDAHULUAN

Dalam buku berjudul "Pensions Systems in East and Southeast Asia: Promoting Fairness and Sustainability (Sistem Pensiun di Asia Timur dan Tenggara: Meningkatkan Keadilan dan Keberlanjutan) yang ditulis oleh Tim Asia Development Bank (ADB) disebutkan bahwa

ratusan juta pekerja di Asia menghadapi usia tua yang tidak jelas karena buruknya sistem pensiun. Bahkan negara kaya anggota persemakmuran seperti Malaysia dan Singapura dinilai belum memiliki sistem pensiun yang layak bagi penduduknya. Pensiun sebenarnya merupakan konsep yang sangat luas, bukan hanya bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) namun juga bagi

karyawan swasta, bahkan bagi warga negara secara keseluruhan bila dikaitkan dengan terminologi perwujudan jaminan sosial nasional.

Pernyataan tim ADB yang menyebutkan sistem pensiun di dua negara ASEAN yaitu Malaysia dan Singapura mungkin dimaksudkan pada lemahnya kondisi jaminan sosial nasional secara keseluruhan (bukan hanya pegawai negerinya) yang sampai saat ini baru ter-cover sekitar 10% (sepuluh persen) dari total penduduk. Hal ini tentu saja sudah lebih baik, jika dibandingkan dengan kondisi jaminan sosial di Indonesia yang baru diundangkan pada tahun 2004 yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 20 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU-SJSN). SJSN merupakan program negara yang bertujuan memberi kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Selama beberapa dekade terakhir ini, Indonesia telah menjalankan beberapa program jaminan sosial. Undang-undang yang secara khusus mengatur jaminan sosial bagi tenaga kerja swasta adalah Undang-Undang Nomor 3 tahun 1992 tentang Jaminan Tenaga Kerja (UU Jamsostek), yang mencakup program jaminan pemeliharaan kesehatan, jaminan kecelakaan kerja, jaminan hari tua dan jaminan kematian.

Untuk PNS, telah dikembangkan program Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen) yang dibentuk dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan Dan Asuransi Pegawai Negeri Menjadi Perusahaan Perseroan (PP Dana Tabungan dan Taspen) dan program Asuransi Kesehatan (ASKES) yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan Beserta Keluarganya (PP Askes) yang bersifat wajib bagi PNS/Penerima Pensiun/Perintis Kemerdekaan/Veteran dana anggota keluarganya. Untuk prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), anggota Kepolisian Republik Indonesia (POLRI), dan PNS Departemen Pertahanan/TNI/POLRI beserta keluarganya telah dilaksanakan program Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia

(ASABRI) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 1991 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (PP ASABRI) yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1971 tentang Asuransi Sosial Angkatan Bersenjata.

Bank Dunia telah menetapkan lima pilar jaminan sosial yakni: 1) jaminan sosial dasar/nasional-daerah, 2) jaminan sosial untuk para profesional dengan profesi PNS, TNI, pekerja swasta, dan BUMN, 3) Jaminan sosial untuk individual yang diatur dalam UU usaha Perasuransian dan Dana Pensiun, 4) jaminan sosial lainnya, seperti perumahan, pendidikan, tabungan untuk ibadah haji, dan sebagainya, dan 5) pilar "zero" mencakup bantuan sosial yang selama ini sudah diberikan oleh Kementerian Sosial. Penelitian ini mencoba menganalisi mengenai sistem pensiun PNS yang telah berlangsung selama ini dan bagaimana penataan sistem pensiun yang lebih baik pasca terbitnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN). Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif yang pembahasannya menggunakan teknik deskriptif.

PEMBAHASAN

Pensiun Dalam Konteks UU-ASN

Pada awal 2014 telah diterbitkan UU-ASN yang menyebutkan bahwa aparatur sipil Negara (ASN) merupakan suatu profesi, dimana pegawai ASN terdiri dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Di dalam UU-ASN usia pensiun PNS ditetapkan 58 (limapuluhan delapan) tahun untuk pegawai pada jabatan administrasi, sedang pada jabatan pimpinan tinggi ditetapkan 60 (enampuluhan) tahun.

Selengkapnya sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2014 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil Yang Mencapai Batas Usia Pensiun Bagi Pejabat Fungsional, mengenai Batas Usia Pensiun (BUP) yaitu:

1. 58 (limapuluhan delapan) tahun bagi Pejabat Fungsional Ahli Muda dan Ahli Pertama serta

-
- Pejabat Fungsional Keterampilan;
2. 60 (enampuluhan) tahun bagi Pegawai Negeri Sipil yang memangku:
 - a. Jabatan Fungsional Ahli Utama dan Ahli Madya,
 - b. Jabatan Fungsional Apoteker,
 - c. Jabatan Fungsional Dokter yang ditugaskan secara penuh pada unit pelayanan kesehatan negeri,
 - d. Jabatan Fungsional Dokter Gigi yang ditugaskan secara penuh pada unit pelayanan kesehatan negeri,
 - e. Jabatan Fungsional Dokter Pendidik Klinis Muda dan Pertama,
 - f. Jabatan Fungsional Medik Veteriner,
 - g. Jabatan Fungsional Penilik,
 - h. Jabatan Fungsional Pengawas Sekolah,
 - i. Jabatan Fungsional Widyaaiswara Madya dan Muda, atau
 - j. Jabatan Fungsional lain yang ditentukan oleh Presiden;
 3. 65 (enampuluhan lima) tahun bagi Pegawai Negeri Sipil yang memangku:
 - a. Jabatan Fungsional Peneliti Utama dan Peneliti Madya yang ditugaskan secara penuh di bidang penelitian,
 - b. Jabatan Fungsional Dokter Pendidik Klinis Utama dan Madya,
 - c. Jabatan Fungsional Widyaaiswara Utama,
 - d. Jabatan Fungsional Pengawas Radiasi Utama,
 - e. Jabatan Fungsional Perekayasa Utama,
 - f. Jabatan Fungsional Pustakawan Utama,
 - g. Jabatan Fungsional Pranata Nuklir Utama, atau
 - h. Jabatan Fungsional lain yang ditentukan oleh Presiden.

Namun pada saat pemberlakuan UU-ASN ini pada tanggal 15 Januari 2014 terjadi keresahan dari kalangan PNS yang pensiun 1 Februari 2014, hal ini karena UU-ASN baru berlaku setelah 30 (tigapuluhan) hari sejak diundangkan. Sekretaris Menteri Pendayagunaan dan Reformasi Birokrasi (Menpan) menyatakan bahwa PNS yang akan pensiun pada 1 Februari 2014 secara otomatis usia pensiunnya diperpanjang dua tahun lagi, yang selengkapnya diatur dengan Surat Edaran (SE) Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor: K.26-30/V.7-3/99 tentang Batas

Usia Pensiun (BUP) PNS tertanggal 17 Januari 2014, keresahan tersebut dapat diatasi. Adanya perubahan BUP PNS dari 56 (limapuluhan enam) tahun menjadi 58 (enampuluhan delapan) tahun bagi Jabatan Administrasi (eselon III ke bawah), dan untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (eselon II dan I) menjadi 60 (enampuluhan) tahun, sekitar 11 (sebelas) ribu PNS tertahan masa pensiunnya.

Sebagai bentuk penghargaan atas pengabdinya, PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 91 ayat (1) UU-ASN). Sedang sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan (Pasal 91 ayat (5) UU-ASN).

Pensiun dan Harapan Setiap PNS Menuju Sejahtera

Tidak dapat dipungkiri bahwa salah satu motivasi menjadi PNS adalah karena pekerjaan ini memiliki pensiun ketika menjalani purna bhakti atau purna tugas pada saat usia memasuki 58 (limapuluhan delapan) tahun atau 60 (enampuluhan) tahun sesuai dengan jenjang jabatan yang diemban. Khusus untuk pensiunan PNS diatur dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiunan Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS). Berdasarkan UU Pensiun PNS ini, pensiun diberikan kepada janda/duda pegawai dan dilanjutkan kepada anak dari pegawai pensiunan yang masih dalam masa tanggungan. Hal ini berarti pensiun PNS dilaksanakan secara berjenjang sampai tiga tingkat yakni kepada PNS yang bersangkutan dan dua ahli waris yaitu janda/duda serta anaknya.

Sementara itu, besaran dana pensiun yang diberikan kepada pensiunan sebesar 75% (tujuhpuluhan lima persen) dari gaji pokok Artinya jika gaji pokok terakhirnya sebesar Rp. 4.000.000,- (empatjuta rupiah) maka besaran pensiun yang diterima adalah sebesar Rp. 3.000.000,- (tigajuta rupiah). Jumlah uang pensiun tersebut sangat kecil terutama jika dibandingkan dengan pendapatan yang dibawa pulang ke rumah (*take home pay*) pada saat masih menjadi pegawai aktif.

Sebagai ilustrasi, seorang PNS dengan

jabatan struktural/fungsional tertentu memiliki *take home pay* yang cukup besar saat masih aktif sebagai PNS karena terdapat komponen pendapatan lainnya berupa tunjangan-tunjangan yang justru lebih besar dari gaji pokoknya. Namun setelah pensiun, seluruh tunjangan tadi hilang dan tidak menjadi komposit dari perhitungan dana pensiun yang diterima pensiunan, meski terdapat tambahan tunjangan keluarga dan tunjangan bahan pangan.

Keprihatinan akan rendahnya nilai manfaat pensiun ini sebenarnya telah disampaikan sejumlah pihak agar segera dilakukan penataan terhadap sistem pensiun PNS yang mensejahterakan para pensiunan PNS. Tidak kurang, Prof. Sofian Effendi, Guru Besar Universitas Gadjah Mada, yang pernah menjabat Rektor UGM dan Kepala BKN menyayangkan rendahnya nilai pensiun di Indonesia. Menurutnya, uang pensiun yang diterima kecil tersebut disebabkan dua hal, Pertama sistem penggajian memakai struktur sangat komplek, bahkan menjadi yang terkomplek di dunia. Yaitu gaji, yang terdiri dari gaji pokok, tunjangan terkait dengan gaji pokok, tunjangan fungsional dan tunjangan struktural serta berbagai macam honor. Kedua, dalam sistem pensiun mana pun di dunia, premi pensiun merupakan kewajiban dari pegawai dan majikan yang mempekerjakan pegawai. Dalam hal ini Pemerintah RI sebagai majikan tidak pernah melaksanakan kewajibannya. Di Malaysia, gaji pensiun yang diterima memang lebih kecil yakni sebesar 50% (limapuluhan persen) dari gaji pokok yang diterima selama ini, namun komponen penggajiannya berbeda dengan yang diterapkan di Indonesia.

Mencermati rendahnya jumlah uang pensiun yang diterima ternyata disebabkan oleh kealpaan pemerintah untuk memberikan kontribusi/iuran selaku pemberi kerja atau selaku majikan. Selama ini, uang pensiun dibayar dari iuran peserta (PNS) sebesar 4% (empat persen) setiap bulan ditambah dengan dana Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) yang dianggarkan setiap tahun. Kenapa perlu dukungan dari APBN, karena iuran dari peserta tidak cukup untuk membayar total dana pensiunan yang semakin lama semakin meningkat, bahkan saat ini uang yang dibutuhkan untuk membayar

pensiunan menembus angka di atas Rp. 50 (limapuluhan) triliun.

Pembiayaan Pensiun PNS: *Pay as you go* ataukah *Fully Funded*?

Fakta membengkaknya anggaran pensiun telah menjadi perhatian Lembaga Administrasi Negara (LAN), Kemenpan dan RB serta Kementerian Keuangan (Kemenkeu) untuk mereformasi sistem pensiun agar lebih memberikan manfaat pasti bagi para *stakeholders*-nya. Pada tahun 2013 lalu, LAN dalam hal ini Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur telah bekerjasama dengan PT. Taspen (Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri) untuk melakukan kajian. Hasil kajian merekomendasikan agar uang pensiun dibayar dengan sistem/mekanisme *fully funded* (dibiayai oleh negara dan peserta program), bukan *pay as you go* seperti yang berlaku saat ini. Namun ternyata, alternatif system pembayaran pensiun ini belum dapat dilaksanakan karena masih mempertimbangkan kendala di antaranya menyangkut peralihan sistem yang memerlukan persiapan matang.

Banyak pihak yang belum mengetahui makna istilah *pay as you go* dan *fully funded* dalam pembayaran pensiun. *Pay as you go* adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan *fully funded* sebagaimana disebutkan di atas adalah sistem pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja dana yang terkumpul akan dijadikan anggaran pensiun. Dengan *fully funded*, beban APBN untuk dana pensiun akan berkurang.

Pembiayaan pensiun dengan *system pay as you go* dinilai membebani anggaran negara, karena dana pensiun dianggarkan setiap tahun sekali dalam APBN, bukan setiap bulan sebagaimana premi yang dibayarkan oleh peserta program, Dengan jumlah PNS sebanyak 4,64 (empat koma enampuluhan empat) juta orang (2011) maka jumlah PNS yang akan pensiun semakin bertambah. PNS yang pensiun setiap

tahunnya sekitar 50 (limapuluhan) ribu orang. Di banyak negara, sistem *pay as you go* sudah mulai ditinggalkan dan beralih ke sistem *fully funded*. Perbedaan kedua sistem pensiun tersebut dapat dijelaskan pada tabel berikut.

Tabel 1.
Perbedaan Sistem Pensiun *Pay as you go* dan *Fully Funded*

	<i>Pay as you go</i>	<i>Fully Funded</i>
1. Sumber Dana	Subsidi dari pemberi kerja (pemerintah/pengusaha)	Dikumpulkan dari iuran bersama, peserta dan pemberi kerja
2. Dampak	Tidak terjadi akumulasi dana	Terjadi akumulasi dana sehingga menjadi tabungan masa depan
3. Cadangan keuangan nasional	Tidak menciptakan cadangan keuangan nasional	Menciptakan cadangan keuangan nasional
4. Dampak jangka panjang	Memberatkan pemberi kerja	Meringankan pemberi kerja
5. Product Domestic Bruto/PDB	Tidak menaikkan PDB	Menaikkan PDB
6. Dampak terhadap lapangan kerja	Tidak menciptakan lapangan kerja	Menciptakan lapangan kerja
7. Dampak terhadap <i>productive capital</i>	Tidak menciptakan productive capital karena kontribusinya segera disalurkan	Menciptakan productive capital karena kontribusinya dikumpulkan

Sumber: Subianto, Achmad, 2010, Sistem Jaminan Sosial Nasional

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa sistem pensiun *pay as you go* menuntut kontribusi (iuran) dari pemerintah selaku pemberi kerja. Pada kenyataannya, sampai saat ini iuran pensiun baru diberikan oleh PNS yaitu sebesar 4% (empat persen), sementara pemerintah

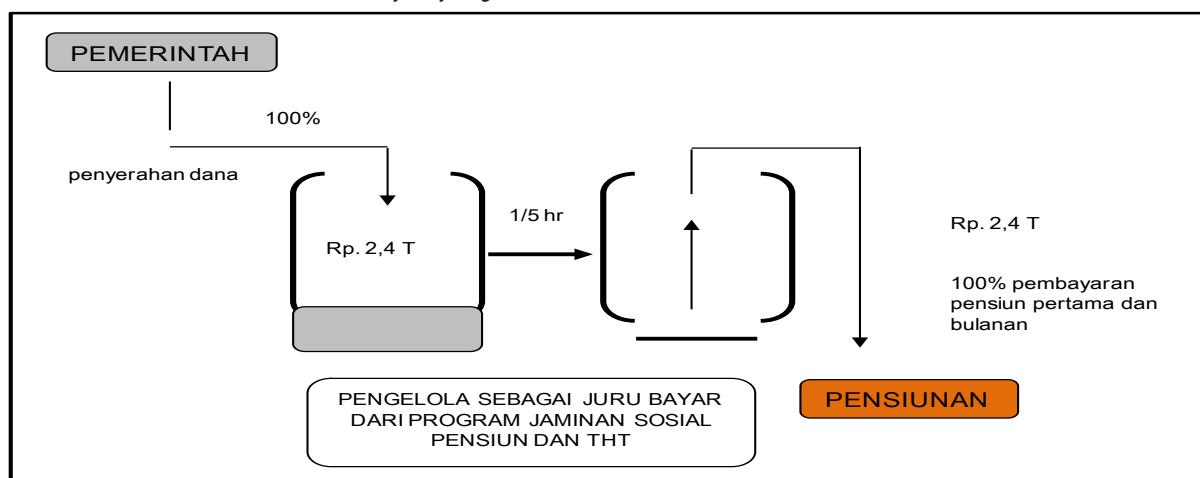
sendiri belum berkontribusi (belum memberikan iuran) untuk mendanai pensiun PNS. Idealnya, kontribusi pemerintah sebesar 2X lipat iuran yang diberikan peserta, yakni 8% (delapan persen). Dalam sistem *pay as you go* yang berlangsung selama ini tidak terjadi akumulasi dana dan tidak menciptakan cadangan nasional. Sementara itu dalam sistem *pay as you go* juga akan memberatkan pemberi kerja (pemerintah), tidak menaikkan PDB, tidak mampu menciptakan lapangan kerja dan tidak menciptakan modal produktif karena kontribusinya segera disalurkan.

Menuju Sistem Pembiayaan Pensiun *Fully Funded*

Keinginan untuk melakukan perubahan pendanaan pensiun dari sistem *pay as you go* menurut Ermanza (2014) sesungguhnya telah dituangkan dalam UU Pensiun PNS, Pasal 2 huruf a: “....., 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 dimaksud” (*pay as you go menuju fully funded*).

Ermanza (2014), selanjutnya, menyebutkan bahwa sistem *pay as you go* merupakan pembayaran pensiun dari APBN saat pegawai memasuki masa pensiun, besarnya beban APBN sama dengan besar manfaat yang akan dibayarkan. Dalam hal ini hanya ada satu sumber dana dan langsung digunakan untuk membayar manfaat sehingga tidak ada kesempatan untuk melakukan investasi. Sementara, sistem pendanaan penuh atau *fully funded* merupakan suatu sistem pendanaan dimana dana yang dibutuhkan untuk pembayaran pensiun di masa yang akan datang dipenuhi dengan cara diangsur selama pegawai masih aktif bekerja yang ditampung dalam suatu tempat, kemudian dikelola dan dikembangkan (diinvestasikan). Ilustrasi mengenai sistem pensiun *pay as you go* tersebut terlihat sebagaimana gambar berikut:

Gambar 1.
Sistem Pensiun PNS: *Pay as you go/Unfunded* Berdasarkan UU Pensiun PNS dan PP 25/1981



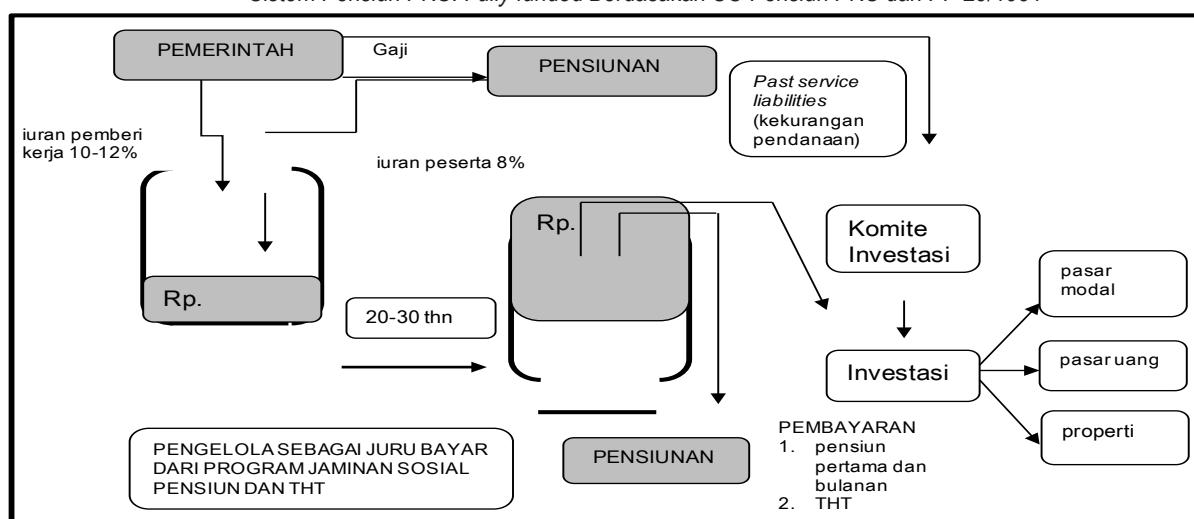
Gambar di atas mengandaikan anggaran pensiun sebesar RP 2,4 (dua koma empat) triliun, maka Pemerintah selaku pemberi kerja menyerahkan 100% (seratus persen) dana pensiun tersebut kepada pengelola sebagai juru bayar PT. Taspen selanjutnya membayarkan dana pensiun tersebut 100% (seratus persen) untuk pembayaran pensiun pertama dan bulanan kepada para pensiunan. Dengan kata lain, dana pensiun yang diserahkan oleh pemerintah tidak akan membentuk cadangan keuangan nasional karena dananya tidak mengendap (bersifat *pass-on*).

Hal ini sangat berbeda dengan sistem pensiun di Malaysia misalnya, dimana pendanaan pensiun bukan dibebankan sepenuhnya kepada

negara melainkan melalui tabungan/asuransi wajib pegawai baik pegawai pemerintah, swasta bahkan pekerja di sector informal pun dapat menjadi peserta EPF (*employee provident fund*) atau disebut Kumpunan Wang Simpanan Pekerja (KWSP). Oleh karena sifatnya tabungan wajib, maka dana akan terkumpul dalam jumlah sangat besar, dan berdasarkan kesepakatan tertentu antara pengelola dengan negara maka dana tersebut dapat diinvestasikan sehingga nilainya akan semakin membesar. Belum lagi, pemerintah (Malaysia) pun menyertorkan anggaran untuk membayar pensiunan.

Hal inilah yang dikenal dengan sistem *Fully funded*, sebagaimana dapat dilihat pada ilustrasi sebagai berikut:

Gambar 2.
Sistem Pensiun PNS: *Fully funded* Berdasarkan UU Pensiun PNS dan PP 25/1981



Dari ilustrasi di atas terlihat dengan jelas bahwa sumber pendanaan jaminan sosial pensiun berasal dari kedua belah pihak yaitu pekerja dan pemberi kerja, PNS dan Pemerintah. Besaran iuran pemerintah lebih besar dari iuran PNS, sehingga akan meningkatkan akumulasi dana pensiunnya. Tidak hanya itu, dana pensiun pegawai pun dapat diinvestasikan baik ke dalam pasar modal (saham), pasar uang (valuta asing), maupun property. Sistem *fully funded* ini akan mampu membentuk cadangan keuangan nasional. Menurut Samuelson dan Nordhaus "*National saving is the sum of personal, government and business savings. When nation save a great deal, its capital stock increases rapidly and its enjoy rapid growth in its potential output. When nation's saving rate is low, its equipment and factories become absolute and its infrastructure begins rot away*". Negara dengan cadangan keuangan nasional yang besar dan kuat itu mencerminkan bahwa kesejahteraan bangsa dan negara tersebut semakin baik dan makmur.

Dalam perspektif politik, perlunya reformasi system pensiun PNS dari *pay as you go* ke *fully funded* akan mengurangi beban APBN. Masalahnya, apakah jika diterapkan *system fully funded* akan menjamin kesejahteraan pegawai? Menurut Sudarsa (2013), jika pegawai tidak mendapat manfaat pasti dari penerapan *fully funded* maka penerapan system ini tidak terlalu penting lagi. Secara sederhana, bagaimana *system fully funded* memerlukan syarat minimal masa kerja agar iuran yang disetor pegawai bisa memberi manfaat pensiun yang nyata. Pada sisi lain, penerapan *fully funded* menuntut adanya lembaga pengelola dana pensiun yang lebih kuat, kredibel, transparan dan profesional. Pengumpulan dana pensiun pegawai yang berasal dari iuran pegawai dan pemerintah bisa dikelola secara lebih baik, misalnya dipadukan dengan kemungkinan pengembangan dananya melalui investasi.

Membangun Lembaga Pengelola Dana Pensiun Yang Transparan dan Akuntabel Pengelolaan dana pensiun di Indonesia diamanatkan kepada perusahaan yakni PT. Taspen untuk PNS, PT. ASABRI untuk prajurit TNI dan anggota POLRI dan PT. Jamsostek

untuk buruh/karyawan swasta. PT. Taspen merupakan kependekan dari Tabungan dan Asuransi Pensiun. PT. Taspen merupakan BUMN yang bergerak di bidang asuransi tabungan hari tua dan dana pensiun PNS.

Dalam konteks *good corporate governance* (GCG), maka pengelola dituntut untuk mampu melaksanakan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik. Menurut www.adpi.or.id, *The Principles of Good Corporate Governance* atau prinsip-prinsip tata kelola korporasi yang baik tersebut meliputi:

1. *Administrator Responsibilities* (tanggung jawab pengelola)
2. *Governance Objectives* (tujuan pengelolaan)
3. *Delegated Role and Responsibility* (pendlegasian peran dan tanggung jawab)
4. *Performance Measure* (ukuran/penilaian kinerja)
5. *Knowledge and Skill* (pengetahuan dan keterampilan)
6. *Availability of Information* (ketersediaan informasi)
7. *Control Of Risk* (pengendalian risiko)
8. *Oversight and Compliance* (pengawasan dan kepatuhan)
9. *Transparency and Accountability* (transparansi dan akuntabilitas)
10. *Code of Conduct and Conflict of Interest* (kode etik dan benturan kepentingan).

Selanjutnya, karena pentingnya peran dan kedudukan Dana Pensiun, *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) menetapkan *The OECD Guidelines For Pension Fund Governance*, atau pedoman bagi tata kelola dana pensiun, yang terbagi dalam pedoman dari aspek struktur dan aspek proses atau mekanisme.

Pedoman tata kelola dari aspek struktur meliputi: 1) *Identification of responsibilities* (identifikasi tanggung jawab), 2) *Governing body* (pengurus), 3) *Expert advice* (penggunaan tenaga ahli), 4) *Auditor* (auditor), 5) *Actuary* (aktuaris), 6) *Custodian* (penerima titipan), 7) *Accountability* (tanggung gugat), dan 8) *Suitability* (kecukupan kemampuan/profesionalisme). Sedangkan pedoman tatalaksana dari aspek proses atau mekanisme meliputi: 1) *Internal Controls* (pengawasan internal), 2) *Reporting* (Pelaporan),

- 3) *Disclosure* (keterbukaan pengungkapan), dan
- 4) *Redress* (hak usul perbaikan peserta).

Mengelola uang yang sangat besar dan milik orang banyak memerlukan profesionalitas dari para pengelolanya. Amanah adalah kata kunci yang harus senantiasa dipegang oleh para pegawai di lembaga-lembaga pengelola tersebut. Menurut Suwendi (2009), kasus-kasus malpraktik manajemen yang pernah melibatkan PT. Taspen pada masa lalu menunjukkan bukti keroposnya mental pengelola dana pensiun. Sebagai contoh, kasus korupsi dana pensiun sebesar Rp. 98 (sembilan puluh delapan) miliar yang melibatkan Kepala Kantor Kas Bank Mandiri Rawamangun (Agoes Rahardjo) dan dua rekannya. Modus yang digunakan adalah penggelapan, yaitu dana Rp 110 (seratus sepuluh) miliar yang seharusnya didepositokan di Bank Mandiri Rawamangun ternyata oleh pelaku hanya disetorkan Rp 12 (duabelas) miliar, sedangkan sisanya dibawa kabur oleh Agoes Rahardjo dan rekannya, untuk kerjasamanya ini Agoes Rahardjo mendapat komisi 2,415 (dua koma empat satu lima) miliar rupiah.

Dari contoh tersebut menjadi jelas bahwa untuk dapat melakukan investasi baik di pasar modal, pasar uang maupun property dibutuhkan pelaku-pelaku yang amanah (dapat dipercaya) dengan memegang teguh prinsip dan pedoman tata kelola dana pensiun yang baik. Kasus penggelapan sebagaimana yang pernah terjadi pada tahun 2007-2008 tersebut menurut Sudarsa (2013) dapat diungkap secara cepat apabila terdapat pengawasan internal yang memadai dan penegakkan (*code of conduct*).

PENUTUP

Sistem jaminan sosial pensiun PNS merupakan salah satu bagian sistem jaminan sosial nasional, sebagaimana diatur dalam UU-SJSN. Dalam hal ini terdapat dua sistem pembayaran jaminan sosial pensiun PNS yaitu *pay as you go* dan *fully funded*. *Pay as you go* adalah sistem pendanaan pensiun yang dibiayai secara langsung oleh pemerintah melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Sedangkan *fully funded* adalah sistem

pendanaan pensiun yang bersumber dari iuran yang dilakukan secara bersama-sama oleh PNS sebagai pekerja dan pemerintah sebagai pemberi kerja. Selanjutnya, dana yang terkumpul akan dijadikan anggaran pensiun. Terbitnya UU-ASN juga ikut andil dalam memberikan harapan terwujudnya sistem pensiun yang manusiawi.

Pengelolaan dana pensiun diarahkan menggunakan sistem *fully funded* sehingga akan membentuk cadangan keuangan nasional. Mengapa bisa? Dengan menggunakan sistem *fully funded* akumulasi dana pensiun akan cepat terkumpul dalam jumlah besar karena berasal dari dua sumber: pekerja dan majikan. Dalam kaitan ini kontribusi pemberi kerja (Pemerintah) adalah dua kali lipat atau minimal lebih besar dari kontribusi pekerja (PNS). Guna memberikan manfaat pasti, dana pensiun yang terakumulasi tadi dapat diinvestasikan pada usaha yang menguntungkan, apakah di pasar modal, pasar uang, maupun property. Terlebih jika investasi tersebut berupa investasi aktif (bukan pasif seperti deposito) maka dana pensiun tadi akan membawa memberikan keuntungan bagi pengelola (PT. Taspen). Untuk mendapatkan keuntungan (profit) yang diharapkan, diperlukan lembaga dan SDM pengelola yang transparan dan akuntabel. Bukan karena ketidakpercayaan kepada pengelola dana pensiun, tetapi hal ini dilakukan untuk menghindari terjadinya kasus-kasus penyelewengan dana milik pensiunan. Tindakan korupsi yang dilakukan oleh orang dalam maupun rekanan lembaga pengelola dana Taspen merupakan kejadian luar biasa yang harus diproses secara hukum. Oleh karenanya, prinsip-prinsip *good corporate governance* (GCG) harus dilaksanakan dan ditegakkan bagi para pelanggarnya.

Banyak cerita sedih mengenai kehidupan para pensiunan PNS yang hingga hari ini belum dapat merasakan manfaat dana pensiun secara optimal. Jumlah uang pensiun yang diterima pada saat memasuki purnabhakti sangat terbatas, pun uang pensiun yang diterima setiap bulannya. Ke depan jika hal-hal seperti ini tidak ingin terulang, maka perlu dilakukan reformasi sistem pensiun yang mengedepankan kesejahteraan rakyat yakni melalui perubahan sistem dari *pay as you go* menjadi *fully funded*, pengelolaan dana

pensiun yang amanah, dan yang terpenting adalah penegakan sanksi secara adil dan proporsional.

Rekomendasi Penataan Pensiun PNS di Masa Depan

Pertama, persoalan belum optimalnya dana pensiun PNS bagi para pensiunan sebenarnya bukan pada jumlah yang diterima, namun pada besaran gaji pokok selama aktif sebagai PNS. Seyogyanya, komponen-komponen tunjangan dan honor dimasukkan menjadi komponen gaji pokok, sehingga ketika pensiun mereka menerima nilai pensiun bulanan yang memadai. Dengan kata lain, untuk meningkatkan besaran nilai pensiun bulanan kiranya perlu reformasi system penggajian di Indonesia.

Kedua, penerapan system *fully funded*. Sistem pendanaan pensiun ini sebenarnya telah diperintahkan dalam UU-ASN yakni Pasal 91 ayat (5), yaitu bahwa sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja (Pemerintah) dan iuran pekerja (PNS) yang bersangkutan.

Ketiga, untuk dapat melaksanakan pengelolaan dana pensiun secara ideal maka diperlukan lembaga pengelola yang transparan dan akuntabel, atau sebutan lain yaitu lembaga yang amanah. Lembaga atau organisasi berisi orang-orang profesional yang bertindak sebagai pengelola, maka dari itu diperlukan orang-orang yang amanah dalam mengelola dana pensiun. Program investasi yang dijalankan hendaknya bersifat *active income* sehingga lebih progresif dalam pencapaian keuntungan maupun lebih mandiri dibanding *passive income* melalui pasar saham, pasar uang (jual beli valas), dan bisnis properti.

Keempat, selain lembaga dan SDM pengelola yang amanah, juga penerapan sanksi yang tegas bagi siapapun yang melanggar dan mengagalkan terwujudnya pensiun yang manusiawi yang menjadi harapan para pensiunan di tanah air.

Kelima, mendorong pengelola agar mampu dan konsisten menerapkan prinsip-prinsip GCG dan pedoman tata kelola CCG baik

dalam aspek struktur maupun mekanisme yang lebih baik ke depannya untuk kesejahteraan pensiunan.

DAFTAR PUSTAKA

- Achmad, Subianto. 2010. *Sistem Jaminan Sosial Nasional*, Jakarta: Penerbit Gibon Books & Yayasan Bermula Dari Kanan (BERIKAN).
- Agun, Gunanjar Sudarsa, 2013, "Reformasi Sistem Pensiun dalam Perspektif Politik" disampaikan pada Seminar Nasional Grand Design Pensiun: Reformasi Sistem Pensiun PNS di Indonesia, Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Sumber Daya Aparatur LAN.
- Ermanza, 2014. "Transformasi Sistem Pensiun PNS" disampaikan pada Seminar Nasional Kepegawaian dalam rangka Hutlan ke-66 BKN, Jakarta: Pusat Pengkajian dan Penelitian BKN
- Sulastomo. 2010, "Reformasi Jaminan Pensiun", dalam Harian Kompas, 19 Juni 2010.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara _____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Janda/Dudanya.
- _____, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Bagi PNS.
- <http://id.wikipedia.org/wiki/Taspen>, diakses pada tanggal 16 September 2014.
- http://www.adpi.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=101:atakelola-yang-baik-dana-pensiun-&catid=8:download&Itemid=7, diakses pada tanggal 15 September 2014.
- <http://suwendi-online.blogspot.com/2009/04/dana-pensiun-pensiun-swasta.html>, diakses pada tanggal 16 September 2014.
- <http://sistemjaminansosial.blogspot.com/2011/10/sistem-jaminan-sosial-dimalaysia.html>, diakses pada tanggal 16 September 2014.

[http://www.kabar24.com/nasional/
read/20140122/66/209308/uu-aparatur-
sipil-negara-usia-pensiun-diperpanjang-
11-ribu-pns-tertahan-masa-pensiunnya,](http://www.kabar24.com/nasional/read/20140122/66/209308/uu-aparatur-sipil-negara-usia-pensiun-diperpanjang-11-ribu-pns-tertahan-masa-pensiunnya)
diakses pada tanggal 16 September 2014.

EVALUASI KEBIJAKAN PENSIUN DINI MELALUI PENDEKATAN SISTEM HUKUM

EARLY RETIREMENT POLICY EVALUATION THROUGH LEGAL SYSTEM APPROACH

Tedi Sudrajat

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman
Jalan H.R. Boenjamin No.708, Grendeng, Purwokerto 53122
e-mail: t_sudrajat@yahoo.com

(Diterima 13 September 2014, Direvisi Pertama 16 September 2014, Direvisi Kedua 20 Oktober 2014,
Direvisi Ketiga 3 November 2014, Diterbitkan 17 November 2014)

Abstrak

Kebijakan pensiun dini dimaksudkan untuk mengevaluasi kinerja pegawai atas dasar profesionalisme yang terkait dengan kompetensi, yang didalamnya terdapat tingkat penguasaan terhadap ilmu pengetahuan/keterampilan yang diperlukan oleh jabatan yang akan atau yang sedang diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil. Jika dalam praktik penataan PNS terdapat kesenjangan antara yang senyatanya (*sein*) dengan yang seharusnya (*sollen*), maka diperlukan evaluasi atas kebijakan guna mereduksi kesenjangan melalui pendekatan sistem hukum. Berdasarkan analisis, dapat diketahui bahwa saat ini pemerintah perlu melakukan langkah-langkah kongkrit yang bertujuan untuk mempertautkan antara kepentingan pegawai dengan organisasi yaitu dengan cara membuat sistem pensiun dini, baik dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum guna mengintegrasikan arah tujuan dan sasaran kebijakan.

Kata kunci : evaluasi kebijakan, pensiun dini, pendekatan sistem hukum

Abstract

Early retirement policies intended to evaluate employees' performance based on professionalism which associated with competency, that includes the mastery level of knowledge and skill required for the position occupied by civil servants. If in the civil servant management there are gaps between sein and sollen then an evaluation of the policy is required to reduce the gap through the legal system. Based on the analyses it can be seen that the government should take concrete measures aimed to join the interests of employees and the organization by creating an early retirement system, both from the substance aspect, the structure and legal culture in order to integrate the direction of the objectives and policy targets.

Key words: policy evaluation, early retirement, legal system approach

PENDAHULUAN

Secara konseptual, hukum kepegawaian selalu diarahkan dalam konteks pembentukan sikap dan perilaku Pegawai Negeri Sipil (PNS). Pola pikir pengembangan ini memiliki arti sebagai pergeseran paradigma dalam sistem pemerintahan dalam rangka menjamin terselenggaranya tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Orientasi pada aspek pembangunan kemudian menciptakan peran PNS sebagai pelaksana peraturan perundangan, pelaksana fungsi manajemen pelayanan publik dan pengelola pemerintahan. Ketiga peran inilah yang seharusnya menjadi tuntutan akan tumbuhnya profesionalisme di lingkungan

kerja PNS. Namun ironisnya, persoalan efektivitas dan efisiensi kerja, yang akar masalahnya adalah rendahnya profesionalisme tidak pernah terjawab dalam tataran praktik di tubuh birokrasi Indonesia. Atas dasar itulah, maka wajar ketika hasil PERC Ltd, menempatkan Indonesia di urutan ke-10 dari 12 negara di Asia dalam hal efisiensi kerja.

Riyadi (2008) menjelaskan bahwa dalam tubuh birokrasi akan selalu terkait dengan dua sumber permasalahan yang kompleks, yaitu permasalahan dari faktor internal maupun eksternal. Faktor internal berkaitan dengan perilaku administratif maupun perilaku organisasi. Adapun faktor eksternal menyangkut kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap birokrasi. Sumber permasalahan tersebut sebenarnya mengarahkan pada tujuan berupa reformasi

birokrasi berupa perubahan kinerja birokrasi dalam bentuk peningkatan profesionalisme dan kualitas pelayanan publik serta dihapuskannya praktik-praktik penyelewengan birokrasi.

Dalam perjalanan di era reformasi, telah banyak upaya yang dilakukan oleh lembaga kepegawaian untuk menjawab tuntutan reformasi. Konsepsi yang acapkali didengungkan adalah *good governance* melalui langkah-langkah strategis yang didukung oleh kebijakan dari masing-masing pemegang kewenangan. Dalam tataran praktis, konsep ideal tersebut terbelenggu oleh dua faktor penghambat yaitu Pertama, kepentingan lembaga. Masing-masing lembaga memiliki wewenang untuk membuat kebijakan, akibatnya adalah kebijakan yang sektoral, tidak terintegrasi dan tidak menemui sasaran; Kedua, Sumber Daya Manusia Aparatur yang tidak mampu untuk menerapkan kebijakan.

Berdasarkan kajian hukum, faktor kepentingan lembaga sudah dapat terjawab dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN) yang secara tegas membagi kewenangan dalam pembuatan kebijakan di bidang kepegawaian, baik bagi Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN) maupun Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB). Adapun faktor Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur dapat terjawab melalui proses dalam manajemen kepegawaian, khususnya dalam hal penataan PNS guna memperoleh kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi pegawai yang tepat sesuai dengan kebutuhan organisasi, sehingga dapat mewujudkan visi dan misi organisasi menjadi kinerja nyata. Apabila telah dievaluasi, namun PNS yang bersangkutan tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 37 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Pegawai Negeri Sipil (Perka BKN Penataan PNS), maka terdapat alternatif akhir dalam fase evaluasi kebijakan yaitu pemberian pensiun yang dipercepat atau seringkali dinamakan pensiun dini.

Dalam konteks manajemen kepegawaian, kebijakan pensiun dini merupakan solusi yang menimbulkan implikasi, karenanya diperlukan

telaah lebih lanjut guna mengantisipasi ragam persoalan kedepannya, baik dari aspek penataan SDM maupun pendanaannya. Dasar pemikiran dari evaluasi atas sistem pensiun dini meliputi :

1. PNS seharusnya dapat menjadi *competitive advantage and added value* bagi organisasi melalui penempatan SDM yang ahli dan handal guna menghasilkan *value added* bagi organisasi. Idealnya, penempatan yang proporsional dan professional akan menciptakan lingkungan kerja yang kompetitif, namun praktiknya tidak semua PNS dapat mengikuti ritme kompetisi sehingga hasil evaluasi kinerja akan dapat menjadi dasar penerapan kebijakan pensiun dini;
2. Kuantitas tidak selalu linier dengan kualitas SDM. Secara menahun, kuantitas yang besar akan menambah beban pengeluaran bagi pemerintah. Problematika ini terjadi ketika beban pengeluaran APBN dan APBD banyak terserap untuk belanja pegawai. Apabila pemerintah konsisten dengan konsep minus growth system dalam pengadaan PNS, maka seharusnya beban pengeluaran belanja pegawai setiap tahunnya semakin berkurang karena input pegawai lebih rendah dibanding output. Realitasnya, evaluasi manajemen kepegawaian tidak berjalan sesuai konsep dan menciptakan organisasi yang gemuk namun miskin fungsi. Permasalahan ini perlu diberikan solusi dengan menciptakan organisasi ramping dan kaya fungsi dengan memperketat proses pengadaan dan melakukan pembinaan SDM aparatur. Jika proses telah dilaksanakan namun sasaran belum tercapai, maka diperlukan evaluasi internal dari aspek SDM yang mengarahkan pada pemberdayaan SDM yang kompeten dan mereduksi SDM yang dianggap kurang berperan dengan menerapkan pensiun dini.

Dewasa ini, memasuki situasi transisi dan perubahan yang sangat cepat, kebijakan di Indonesia memiliki banyak catatan untuk dikaji. Dalam kaitan tersebut, maka kebijakan harus dicermati sebagai sebuah tatanan, baik transendental, sosial dan politik yang pengkajiannya secara utuh (*holistik*) dan dinamis, baik secara evolutif maupun revolusioner. Salah satu kebijakan yang perlu ditindaklanjuti secara

tepat adalah kebijakan pensiun dini bagi PNS. Guna menerapkan kebijakan ini, terdapat pokok masalah berupa Pertama, walaupun program pensiun dini terkandung dalam norma, namun substansi kebijakan ini masih bermuansa politis dan sektoral. Untuk mengantisipasi permasalahan tersebut diperlukan argumentasi dan rasionalisasi hukum yang dapat menciptakan kepastian, keadilan dan kemanfaatan; Kedua, program ini masih menciptakan dilema bagi pemerintah karena disatu sisi akan berimbas pada berkurangnya SDM Aparatur, namun disisi lain akan menambah beban pengeluaran. Problematika ini memerlukan solusi yang komprehensif, baik dari aspek SDM, ketatalaksanaan dan kelembagaan. Mencermati kedua pokok masalah di atas, maka tujuan yang diharapkan adalah :

1. Menguraikan ragam persoalan kebijakan pensiun dini bagi PNS dari aspek substansi, struktur dan budaya hukum;
2. Rasionalisasi kebijakan pensiun dini bagi PNS dalam perspektif hukum kepegawaian.

Mencermati problematika yang terjadi, maka penelitian ini akan menganalisis mengenai kebijakan pensiun dini melalui pendekatan sistem hukum yang meliputi substansi, struktur dan budaya hukum. Pemahaman secara komprehensif akan mengarahkan kebijakan ini sebagai sarana untuk menjawab problematika kualitas SDM aparatur, melalui konsep-konsep hukum dan hubungannya yang independen dengan asas-asas dan nilai-nilai non hukum. Penelitian ini didasarkan pada pendekatan sistem hukum, baik telaah dari aspek substansi, struktur dan budaya yang melihat hukum sebagai manifestasi dari makna-makna simbolik dan mencari hubungan antara faktor hukum dan faktor non-hukum. Analisis yang digunakan secara kualitatif, yang dimaksudkan untuk menelaah tentang kebijakan pensiun dini yang selaras dengan norma hukum, teori hukum dan doktrin hukum serta aspek non-hukum lainnya. Untuk menemukan makna hukumnya digunakan beberapa model interpretasi, baik secara gramatikal maupun sistematis.

PEMBAHASAN

Dalam konteks hukum, kebijakan pensiun dini merupakan bagian dari permasalahan yang timbul di masyarakat sebagai agenda tetap bagi pembuat kebijakan untuk mencari solusi yang terbaik dalam pemecahannya. Pembuat kebijakan yang dimaksud adalah para pejabat-pejabat publik termasuk pegawai senior pemerintah (*public bueruecrats*) yang tugasnya tidak lain adalah untuk memikirkan dan memberikan pelayanan demi kebaikan publik/kemaslahatan umum (*public good*). Nugroho (2003) mengungkapkan jenis-jenis dari kebijakan yang terbagi menjadi dua, yaitu kebijakan dalam bentuk peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan-perundangan, dan peraturan-peraturan yang tidak tertulis namun disepakati, yaitu yang disebut sebagai konvensi-konvensi. Nugroho (2003) menjelaskan pula ciri-ciri khusus yang melekat dalam pada kebijakan negara adalah:

1. Kebijakan negara lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan, dan merupakan tindakan yang direncanakan;
2. Kebijakan pada hakikatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait dan berpola mengarah pada tujuan tertentu yang dilakukan oleh pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri;
3. Kebijakan bersangkutan paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu;
4. Kebijakan mungkin berbentuk positif, mungkin pula negatif. Dalam bentuknya yang positif, kebijakan negara mungkin akan mencakup beberapa bentuk tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk mempengaruhi masalah tertentu; sementara dalam bentuknya yang negatif, kebijakan kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak melakukan tindakan apapun dalam masalah-masalah di mana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Mencermati hal di atas, maka kebijakan selalu bersangkut paut dengan apa yang senyatanya dilakukan pemerintah dalam bidang-bidang tertentu dan bentuknya berupa hukum dalam arti yang luas. Pada prinsipnya, hukum merupakan sebuah proses yang dipengaruhi oleh suatu "sistem". Dalam hal ini sistem diartikan oleh Purwadarminta (1982), sebagai sekelompok bagian-bagian (alat dan sebagainya) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan suatu maksud (Definisi yang kurang lebih sama diberikan oleh Black's Law Dictionary (1990), yang mengartikan sistem sebagai "*Orderly combination or arrangement, as of particulars, parts, or elements into a whole; especially such combination according to some rational principle*". Mertokusumo (1991) mengibaratkan sistem hukum sebagai gambar mozaik, yaitu gambar yang dipotong-potong menjadi bagian-bagian kecil untuk kemudian dihubungkan kembali, sehingga tampak utuh seperti gambar semula. Masing-masing bagian tidak berdiri sendiri lepas hubungannya dengan yang lain, tetapi kait-mengait dengan bagian-bagian lainnya. Tiap bagian tidak mempunyai arti di luar kesatuan itu. Di dalam kesatuan itu tidak dikehendaki adanya konflik atau kontradiksi. Kalau sampai terjadi konflik, maka akan segera diselesaikan oleh dan di dalam sistem itu sendiri.

Bericara tentang "sistem hukum" berarti berbicara tentang sesuatu yang berdimensi sangat luas. Secara mudah sistem hukum dapat dibedakan menjadi tiga komponen, yakni:

1. Komponen pertama adalah struktur hukum. Menurut Friedman (1984), yang dimaksud dengan suatu struktur sistem hukum adalah: *... its skeleton or framework, the durable part, which gives a kind of shape and definition to the whole.... The structure of a legal system consists of elements of this kind: the number and size of courts; their jurisdiction (that is, what kind of cases they hear, and how and why); and modes of appeal from one court to another. Structure also means how the legislature is organized, how many members..., what a president can (legally) do or not do, what procedures the police department follows, and so on. Structure, in a way, is a kind of cross section of the legal*

system? a kind of still photograph, which freezes the action.

Dalam kaitannya dengan proses hukum, struktur hukum di sini berupa lembaga-lembaga negara dan pemerintahan yang lingkup tugasnya terkait dengan pelaksanaan hukum. Di dalam lembaga itu bekerja para aparat penegak hukum dan pemerintahan yang menjadi tulang punggung bekerjanya sistem hukum. Dalam konteks kepegawaian, keberadaan lembaga-lembaga seperti Komisi Aparatur Sipil Negara, Inspektorat Jenderal adalah contoh konkret dari struktur hukum dalam penerapan hukum. Setiap lembaga di atas memiliki peran sesuai dengan kewenangan masing-masing.

2. Komponen kedua dari sistem hukum adalah substansi, yaitu "... *the actual rules, norms, and behavior patterns of people inside the system.*" Definisi ini menunjukkan pemaknaan substansi hukum yang lebih luas daripada sekadar stelsel norma formal (*formele normenstelsel*). Friedman (1984) memasukkan pula pola-pola perilaku sosial dan norma-norma sosial selain hukum, sehingga termasuk juga etika sosial seperti asas-asas kebenaran dan keadilan. Dalam konteks kepegawaian, substansi hukum ini meliputi peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh lembaga-lembaga yang berwenang. Namun bukan itu saja, asas-asas hukum yang tertulis maupun tidak tertulis juga termasuk kriteria ini. Apa yang disebut dengan kebiasaan dalam pemerintahan adalah cerminan dari substansi hukum sepanjang berakar pada pandangan hidup (falsafah) yaitu Pancasila.
3. Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum, yang diartikan oleh Friedman (1986) sebagai:
... people's attitudes toward law and legal system? their beliefs, values, ideas, and expectations. The legal culture, in other words, is the climate of sosial thought and sosial force which determines how law is used, avoided, or abused. Without legal culture, the legal system is inert? a dead fish lying in a basket, not a living fish swimming in its sea.

Budaya hukum juga dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Konsep "kesadaran hukum" ini dibedakan oleh J.J. von Schmid (dalam Hartono: 1976) dengan konsep "perasaan hukum". Menurutnya, perasaan hukum merupakan produk penilaian masyarakat secara spontan yang tentu saja bersifat subjektif, sedangkan kesadaran hukum lebih merupakan hasil pemikiran, penalaran, dan argumentasi yang dibuat oleh para ahli, khususnya ahli hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum ini adalah kesadaran hukum dari subjek-subjek hukum suatu komunitas secara keseluruhan.

Mencermati ketiga sistem tersebut, terdapat unsur-unsur yang dapat mewujudkan sistem hukum berupa:

1. **Unsur idil.** Unsur ini terbentuk oleh sistem makna dari hukum, yang terdiri atas aturan-aturan, kaidah-kaidah, dan asas-asas. Unsur inilah yang oleh para yuris disebut "sistem hukum.";
2. **Unsur operasional.** Unsur ini terdiri atas keseluruhan organisasi-organisasi dan lembaga-lembaga, yang didirikan dalam suatu system hukum. Yang termasuk ke dalamnya adalah juga para pengemban jabatan (ambtsdrager), yang berfungsi dalam kerangka suatu organisasi atau lembaga;
3. **Unsur aktual.** Unsur ini adalah keseluruhan putusan-putusan dan perbuatan-perbuatan konkret yang berkaitan dengan sistem makna dari hukum, baik dari para pengemban jabatan maupun dari para warga masyarakat, yang di dalamnya terdapat sistem hukum itu.

Berdasarkan sistem hukum tersebut, maka hukum sebagai gejala sosial mengandung berbagai aspek, faset, ciri, dimensi waktu dan ruang serta tatanan abstraksi yang majemuk. Oleh karena itu, hukum dapat dikaji secara rasional, sistematis dan metodikal dari berbagai sudut pandang dan pendekatan. Pendekatan ini lebih melihat hukum sebagai bangunan sosial (*sosial institution*) yang tidak terlepas dari bangunan sosial lainnya, termasuk didalamnya

terdapat pendekatan moral. Pendekatan moral terhadap hukum menegaskan bahwa hukum adalah berakar pada kepercayaan-kepercayaan tentang karakter alami manusia (*the nature of human being*) dan juga berdasarkan pada kepercayaan tentang apa yang benar dan apa yang tidak benar. Perhatian terhadap hukum adalah terfokus pada tuntutan bahwa hukum harus mengekspresikan suatu moralitas umum (*a common morality*) yang didasarkan pada suatu konsensus tentang apa yang secara moral dianggap salah dan benar. Berdasar hal tersebut, maka perlu adanya penataan kembali secara simultan mengenai ekonomi, politik dan membangun budaya hukum yang dilandasi oleh nilai-nilai dasar negara yang terumus secara normatif. Selain itu, Warassih (2005) mengatakan dalam mengimplementasikan nilai-nilai dasar itu pun tidak boleh mengabaikan aspek *realien der gesetzgebung*, berupa kenyataan sosial ditingkat domestik maupun internasional.

Analisis Substansi Kebijakan Pensiun Dini

Dalam konsep negara hukum, pemerintah dan lembaga-lembaga negara lain dalam menjalankan aktifitasnya harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Hukum disini adalah dalam arti luas, tidak semata-mata undang-undang termasuk didalamnya hukum hukum tidak tertulis. Negara hukum Indonesia bukanlah konsep negara hukum dalam pengertian hukum formal, melainkan negara hukum dalam arti materil, yang didalamnya tercakup pengertian bahwa negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi juga memiliki kewajiban untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Salah satu bentuk kongkrit penerapan hukum untuk kesejahteraan umum adalah memberikan pelayanan publik oleh pemerintah. Dalam kaitan ini, PNS sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Komponen tersebut terakumulasi oleh Hartini (2008) dalam bentuk pendistribusian tugas, fungsi dan kewajiban PNS. Dengan adanya

pergeseran paradigma dalam pelayanan publik, secara otomatis hal tersebut akan menciptakan perubahan sistem dalam hukum kepegawaian dengan adanya penyesuaian-penyesuaian dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan kewajiban dari PNS meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan manajemen kepegawaian.

Tujuan Penataan PNS adalah untuk memperbaiki, komposisi dan distribusi PNS pada setiap instansi Pusat dan Daerah sehingga PNS dapat didayagunakan secara optimal dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah. Adapun sasaran yang ingin dicapai berupa :

1. Terjadinya kesesuaian antara jumlah dan komposisi PNS dengan kebutuhan masing-masing organisasi yang telah ditata berdasarkan visi dan misi sehingga setiap PNS mempunyai kejelasan tugas dan tanggung jawab;
2. Terciptanya kesesuaian antara kompetensi yang dimiliki PNS dengan syarat jabatan;
3. Terdistribusnya PNS secara proporsional di instansi Pusat dan Daerah sesuai dengan beban kerja masing-masing;
4. Tersusunnya program pendidikan dan pelatihan yang mendukung peningkatan kompetensi jabatan;
5. Tersusunnya sistem penggajian yang adil, layak, dan mendorong peningkatan kinerja;
6. Terlaksananya sistem penilaian kinerja yang objektif.

Apabila tujuan dan sasaran tidak dapat terlaksana, khususnya dalam hal menilai kompetensi dan kinerja dari PNS, maka terdapat salah satu langkah alternatif sebagai tahap akhir evaluasi yaitu memberikan pensiun. Dalam lingkup manajemen kepegawaian, pensiun merupakan bagian dari hak pegawai sebagai jaminan kesejahteraan dan perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS. Jaminan pensiun dan jaminan hari tua sebagaimana dimaksud mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional.

Pasal 9 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai (UU Pensiun PNS)

menjelaskan bahwa PNS akan mendapatkan jaminan pensiun dengan syarat :

1. telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 (limapuluhan) tahun dan mempunyai masa-kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun;
2. Oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Kementerian Kesehatan (Tim Pengujian Kesehatan PNS) dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam semua jabatan negeri karena keadaan jasmani atau rohani yang disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya;
3. mempunyai masa-kerja sekurang-kurangnya empat tahun dan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Departemen Kesehatan berdasarkan peraturan tentang pengujian kesehatan pegawai negeri, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga karena keadaan jasmani atau rohani, yang tidak disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya;
4. PNS yang mengalami penyederhanaan organisasi, telah selesai menjalankan kewajiban negara namun tidak dipekerjakan kembali sebagai PNS ataupun karena alasan-alasan dinas lainnya dapat diberhentikan dengan hak pensiun jika telah memiliki usia minimal 50 tahun dan memiliki masa kerja pensiun minimal 10 tahun. Untuk pemberhentian jenis ini, PNS tersebut dapat terlebih dahulu diberikan uang tunggu

Konsepsi jaminan pensiun diarahkan pada proporsionalitas antara hak (prestasi) dengan kewajiban (kontraprestasi) melalui alat ukur berupa pemberhentian dengan hormat karena: a. meninggal dunia; b. atas permintaan sendiri dengan usia dan masa kerja tertentu; c. mencapai batas usia pensiun; d. perampungan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau e. tidak cakap jasmani dan/ atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban. Mengenai definisi pensiun dini, sebenarnya dalam Pasal 9 UU Pensiun PNS tidak disebutkan secara tegas, namun dalam Lampiran Kepmenpan Nomor: Kep/23.2/M. Pan/2004 dijelaskan bahwa pensiun dini adalah pemberhentian dengan hak pensiun bagi PNS yang belum mencapai Batas Usia Pensiun.

Mencermati hal diatas, maka terdapat permasalahan tafsir dan cara pandang dari pensiun dini yang belum diatur secara tegas dalam peraturan. Permasalahan tafsir yang muncul meliputi:

1. Tidak adanya kejelasan syarat dari pensiun dini. Jika dianalisis lebih dalam, unsur-unsur yang harus dipenuhi dalam pensiun dini adalah permohonan pemberhentian atas permintaan sendiri, usia dan masa kerja yang memenuhi syarat, dan belum mencapai BUP. Mendasarkan unsur tersebut, pensiun dini dapat diberikan jika ketiga unsur tersebut dipenuhi dengan disertai alasan yang tepat. Untuk menguraikan alasan, maka diperlukan kondisi lain yang mendukung dikeluarkannya kebijakan, dapat berupa perampingan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban sebagaimana dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian PNS (PP Pemberhentian PNS). Artinya, titik tolak pemberian pensiun dini adalah penilaian dari pembuat kebijakan bukan dari syarat pengajuan pensiun dini. Karena itu, pengaturan tentang ukuran (penilaian) pemberian pensiun dini harus terjabarkan secara detail baik kuantitatif maupun kualitatif guna memberikan kepastian, keadilan dan kemanfaatan bagi seluruh PNS ;
2. Berdasarkan Lampiran Perka BKN Penataan PNS ditafsirkan bahwa :
 - a. Pemerintah melaksanakan program pensiun dini melalui kegiatan sebagai berikut :
 - 1) Melakukan identifikasi PNS yang akan mengikuti program diklat dan mengikuti program pensiun dini berdasarkan PP Pemberhentian PNS;
 - 2) Melaksanakan program pensiun dini dengan menggunakan PP Pemberhentian PNS khususnya mengenai kelebihan PNS dalam organisasi.

b. Melakukan tindak lanjut hasil penilaian kompetensi dengan memberlakukan PP Pemberhentian PNS dengan alternatif sebagai berikut :

- 1) Bagi PNS yang telah mempunyai masa kerja minimal 10 tahun dan usia minimal 50 (limapuluhan) tahun, dapat langsung dipensiunkan dengan memperoleh hak pensiun.
- 2) Bagi PNS yang belum mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun, namun telah mencapai usia minimal 45 (empat puluh lima) tahun diberikan uang tunggu selama 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang sampai 5 (lima) tahun. Apabila dalam masa menerima uang tunggu PNS yang bersangkutan telah mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun dan mempunyai masa kerja minimal 10 (sepuluh) tahun, maka yang bersangkutan dapat dipensiunkan dengan memperoleh hak pensiun. Apabila sampai berakhir masa uang tunggu, PNS yang bersangkutan:
 - a) Sudah mempunyai masa kerja 10 tahun tetapi belum mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun, maka yang bersangkutan dipensiunkan namun pensiunnya baru diterima saat yang bersangkutan telah mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun.
 - b) Belum mempunyai masa kerja 10 (sepuluh) tahun dan belum mencapai usia 50 (limapuluhan) tahun, dapat diberhentikan sebagai PNS tanpa memperoleh hak pensiun.

Jika dianalisis substansi aturan diatas, maka sepertinya pemerintah kesulitan membedakan antara pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri dengan pemberhentian tidak dengan hormat. Seharusnya terdapat kebijakan yang tegas bahwa yang dimaksudkan dengan pensiun dini hanya diperuntukan bagi PNS yang dinilai layak diberikan jaminan kesejahteraan (hak pensiun) berdasarkan kompetensi, namun

terdapat kondisi (internal dan eksternal) yang mempengaruhi kinerja. Karena itu, syarat pensiun dini adalah adanya permohonan pensiun atas permintaan sendiri yang diobyektifkan dengan penilaian pembuat kebijakan. Adapun PNS yang dinilai tidak memenuhi syarat dan dianggap tidak kompeten diberhentikan dengan tidak hormat dan tidak diberikan hak pensiun. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa PNS tersebut dianggap tidak kompeten, walaupun telah diberikan pembinaan secara masif. Karena itu, pemerintah yang membuat kebijakan memberhentikan PNS karena tidak membutuhkan jasanya, bukan atas dasar permohonan pengajuan pensiun atas permintaan sendiri.

3. Secara substansial, kebijakan pensiun dini dapat diberikan sepanjang PNS tersebut dianggap tidak kompeten dan menambah beban pemerintah. Artinya, pensiun dini bukan masalah usia dan masa kerja, namun lebih pada profesionalisme kerja sehingga titik tekan dalam pensiun dini adalah kompetensi. Seharusnya, sistem pensiun dini dapat terbagi dua format yaitu pegawai yang usianya 50 (limapuluhan) tahun dan sudah bekerja di instansi pemerintah selama 20 (duapuluhan) tahun, atau PNS yang belum berusia 50 (limapuluhan) tahun dan belum bekerja di instansi pemerintah selama 20 (duapuluhan) tahun dengan syarat berupa kompetensi dan standar jabatannya sudah tidak dibutuhkan oleh organisasi. Hal ini berarti pula PNS yang sudah memiliki masa kerja 20 (duapuluhan) tahun dan berusia lebih dari 50 (limapuluhan) tahun diperbolehkan pensiun dini, karena yang diperbolehkan hanya pegawai yang tidak dibutuhkan oleh organisasi, atau pegawai tersebut tidak bisa dire distribusikan ke unit-unit organisasi lain. Karena itu, dalam mengajukan pensiun dini harus terdapat rasionalitas dalam menyampaikan suatu alasan secara tepat dan berdasar pada fakta, norma dan penilaian secara obyektif oleh pejabat yang berwenang;

Berdasarkan analisis substansi di atas, maka diperlukan kebijakan berbentuk peraturan

tentang sistem pensiun, yang didalamnya terdapat bagian tentang pensiun dini.

Analisis dari Aspek Struktur Hukum

Permasalahan pensiun dini bukan hanya berkaitan dengan substansi yang masih abstrak, namun berkaitan pula dengan struktur (kelembagaan) dalam proses (pengajuan dan penilaian permohonan) pensiun dini. Struktur hukum dalam konteks kepegawaian adalah pejabat berwenang yang memberikan penilaian, meliputi:

1. Presiden,
2. Menteri,
3. Gubernur,
4. Bupati/walikota,
5. Perwakilan RI di luar negeri

Melihat dan menyikapi poin-poin di atas, maka dapat diketahui bahwa dalam proses penilaian pensiun dini, pejabat di lingkungan pusat dapat mendelegasikan kewenangannya kepada kementerian atau instansi dibawahnya. Adapun dalam konteks otonomi, setiap daerah diberikan kewenangan untuk membuat kebijakan kepegawaianya masing-masing. Melalui mekanisme secara berjenjang, pejabat yang berwenang menilai adalah atasan langsung dari PNS. Artinya, penilaian dilakukan oleh pejabat yang notabene merupakan bagian dalam lingkungan kerja. Hal ini menimbulkan asumsi bahwa si pejabat yang menilai dan PNS yang mengajukan pensiun dini merupakan bagian dalam sistem yang mempunyai ikatan emosional dan psikologis dalam lingkungan kerjanya. Hal ini akan menimbulkan permasalahan dalam hal penilaian yang cenderung ke arah subjektivitas, apalagi ditambah tidak adanya kriteria/parameter dalam hal penilaianya. Karena itu, proses pengajuan pensiun dini masih bersifat parsial, artinya kebijakannya dikembalikan pada masing-masing organisasi yang membawahi PNS yang bersangkutan, tanpa disertai kewenangan, mekanisme, dan jangka waktu. Hal ini kemudian menciptakan implikasi hukum berupa standar yang berbeda antara organisasi satu dengan lainnya. Karena itulah didalam struktur hukum diperlukan kewenangan yang jelas sehingga dapat diukur keabsahan hukumnya.

Berdasar hal tersebut, maka dalam konteks struktur hukum perlu dibangun sistem yang netral dan independen. Apabila di analisis dari perspektif hukum, program pensiun dini memang memberikan celah karena sifat pengaturannya yang masih abstrak dan dalam penerapannya belum terbentuk sistem yang terintegrasi, baik dari aspek planning, implementing dan evaluating. Hal ini terlihat jelas dengan tidak adanya aturan yang bersifat teknis-mekanis tentang pensiun dini. Seharusnya, sebelum menerapkan kebijakan diperlukan pola hubungan melalui dasar penentuan tugas dan wewenang dari masing-masing pemegang kebijakan. Konsep ini dapat menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban telah dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*), atau telah terjadi penyalahgunaan wewenang (*misbruik van recht*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat atau pemangku jabatan melakukan tindakan-tindakan, baik tindakan hukum atau tindakan konkret tertentu (*recht-en feitelijke handelingen*). Tanpa hak dan kewajiban, segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkret (dalam bentuk tindakan-tindakan).

Adapun segala sesuatu yang tidak diwujudkan dalam suatu bentuk tindakan konkret, tidak akan dapat dipertanggungjawabkan atau dimintakan pertanggung-jawaban. Hal inilah yang membawa konsekuensi, selain ada pemangku jabatan harus ada pula pranata dalam jabatan sehingga pola hubungan yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban dapat diidentifikasi dari aspek hukum.

Analisis dari Aspek Budaya Hukum

Menurut Darmodiharjo dan Shidarta (1996), budaya hukum dapat diberikan batasan yang sama dengan kesadaran hukum. Kesadaran hukum adalah abstraksi (para ahli) mengenai perasaan hukum dari para subjek hukum. Dalam konteks pembicaraan tentang sistem hukum ini, tentu saja yang dimaksud dengan budaya hukum menurut J.J. von Schmid (dalam Hartono: 1976) adalah kesadaran hukum dari subyek-subyek hukum suatu komunitas secara keseluruhan. Jadi, sekalipun struktur hukum (pejabat yang

berwenang) dan substansi hukum bekerja dan berlaku untuk seluruh PNS, tetap saja terbuka kemungkinan adanya perbedaan tentang pola kerja dan penerapan hukumnya. Hal ini menurut Sudrajat (2008), terjadi karena ada interaksi antara pejabat, hukum yang berlaku, dan budaya kerja yang terbangun. Dalam hal ini, faktor budaya kerja PNS dapat dikategorikan sebagai permasalahan yang harus diberikan perhatian khusus dalam sistem kepegawaian Indonesia.

Atas dasar substansi dan struktur yang belum tegas pengaturannya, maka secara sosiologis menimbulkan implikasi dalam bentuk sikap tindak PNS yang banyak memanfaatkan celah hukum untuk mengajukan pensiun dini melalui cara :

1. Alasan usia yang memenuhi persyaratan. PNS yang telah berusia minimal 50 (limapuluhan) tahun dan memiliki masa kerja minimal untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 (duapuluhan) tahun dapat diberhentikan dengan tetap mendapatkan hak pensiun pegawai meskipun dia belum mencapai Batas Usia Pensiun (BUP), sepanjang usianya telah mencapai minimal 50 (limapuluhan) tahun dan memiliki masa kerja pensiun minimal 20 (duapuluhan) tahun. Dalam pengertian ini, jika seorang PNS telah memenuhi batasan usia, maka secara administratif telah memenuhi pengajuan pensiun dini;
2. Ketika alasan pertama sudah terpenuhi, maka dimungkinkan PNS menggunakan alasan berupa kesehatan yang menurun yang mengakibatkan terhambatnya aktivitas kerja sehingga aktivitas menjadi tidak efektif dan menimbulkan implikasi berupa terganggunya pekerjaan;
3. Alasan efisiensi kelembagaan. Guna menciptakan efisiensi kerja, saat ini banyak terjadi perampingan personalia (*downsizing*), akibat adanya organisasi yang lebih datar (*flat organization*). Organisasi pyramidal dengan 7-10 lapis kini mulai disederhanakan menjadi hanya 3-4 lapis. Bentuk piramida kini dianggap kuno, tradisional, *out of style*, ‘rantai komando’ semakin tidak diikuti. Atas dasar itulah kemudian dijadikan alasan untuk pensiun dini.

Ketiga alasan diatas adalah akibat atas sebab pengajuan pensiun dini yang dipengaruhi oleh faktor budaya di lingkungan kerja yang didasarkan pada lingkungan kerja yang bersifat toleran (permisif). Hal ini bermakna bahwa terdapat suatu pengaruh yang signifikan antara kondisi lingkungan kerja dengan budaya kerja. Motivasi yang kurang dari PNS dikarenakan sistem yang tidak mewajibkan setiap pegawai untuk bekerja mengejar keuntungan bagi organisasi sehingga tidak menuntut mereka untuk saling memberikan prestasi. Ini kemudian berimbas pada kinerja yang hanya berorientasi pada hasil, dan bukan pada proses penyelenggaraan pemerintahan yang menuntut adanya totalitas dalam pelaksanaan tugasnya. Pengaruh dari kurangnya motivasi tersebut membuat pihak penyelenggara pemerintahan hanya menjalankan formalitas tugasnya untuk mengisi jadwal kehadiran kerja dan bekerja dalam artian mengejar dateline suatu tugas tanpa memperhatikan tujuan yang diharapkan. Menurut Barthos (1990), budaya kerja orang Indonesia yang selama ini pernah diamati serta diteliti, masih kurang menghargai efisiensi dan disiplin kerja. Apabila implikasi budaya kerja tersebut dibiarkan, maka kondisi ini akan menciptakan kebijakan pensiun dini hanya sebagai sarana untuk menikmati jaminan kesejahteraan purna tugas bagi PNS.

Berdasarkan hal di atas dapat diketahui bahwa aspek struktur, substansi dan budaya hukum memiliki satu kesatuan makna dalam sebuah tatanan, baik hukum dan non hukum yang pengkajiannya dilakukan secara utuh (holistik) dan dinamis. Oleh karena itu, paradigma yang dibangun dalam hukum kepegawaian haruslah dirubah sesuai dengan konteks yang kekinian.

PENUTUP

Dalam pendekatan sistem, hukum hendaklah dilihat sebagai suatu proses sosial yang melibatkan lingkungannya, dalam pengertian bahwa hukum sebagai kegiatan yang menarik lingkungan ke dalam proses tersebut, maupun yang harus menerima pembatasan-pembatasan dalam bekerjanya disebabkan oleh aspek

substansi, struktur dan budaya. Berdasarkan analisis substansi, kebijakan pensiun dini hanya mengacu pada aturan lama yang menciptakan ragam penafsiran dan cara pandang yang berbeda. Implikasinya adalah pemerintah masih kesulitan untuk mengidentifikasi makna pensiun dini dan kesulitan menentukan penilaian, karena tidak adanya batasan/parameter yang terstandarisasi. Dalam konteks struktur hukum, perlu dibangun sistem yang netral, independen dan kelembagaannya terintegrasi sehingga kebijakan yang dikeluarkan tidak bersifat parsial dan sektoral. Adapun dari aspek budaya, pemerintah perlu menerapkan prinsip meritokrasi dimana inti dari prinsip ini adalah jenis penguatannya (*reinforcement*) melalui *reward and punishment*. Prinsip tersebut akan mengarah pada penilaian yang natural dan berimbang, yang didalamnya akan terkandung aspek kompetisi dan aspek peningkatan kualitas SDM aparatur yang berorientasi pada pelayanan pada masyarakat.

Saran

1. Kedepannya perlu dibuat pengaturan yang jelas tentang sistem pensiun, yang didalamnya terdapat bagian tentang pensiun dini. Adapun bentuk yang ideal berdasarkan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan adalah Peraturan Pemerintah sebagai aturan pelaksana dari UU-ASN. Substansi yang perlu diatur meliputi definisi, prinsip, kewenangan, kelembagaan, mekanisme, dan akibat hukum;
2. Dalam konteks struktur hukum, perlu dibangun sistem yang netral dan independen dalam hal menciptakan penilaian yang obyektif. Sistem ini menuntut adanya kelembagaan yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan pensiun, dimulai dari perencanaan sampai dengan penilaian. Kedudukan lembaga ini terintegrasi di dalam struktur organisasi di BKN yang mencetak kebijakan dengan standarisasi dan penerapan yang seragam, baik di pusat maupun daerah;
3. Dalam konteks budaya hukum, diperlukan sistem pengawasan yang berjenjang sebagai sarana efektif mengantisipasi

penyimpangan/pelanggaran pelaksanaan kerja guna meminimalisir gap antara perencanaan dengan pelaksanaan. Pengawasan yang baik akan menciptakan penilaian yang obyektif terhadap kinerja PNS dan melakukan evaluasi serta membuat kebijakan pensiun dini.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

_____, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai. Kompas, Rabu 10 September 2014, "Birokrasi Butuh Langkah Ekstrem", Jakarta

DAFTAR PUSTAKA

- Barthos, Bashir, 1990, *Manajemen Sumber Daya Manusia, Suatu Pendekatan Makro*, Jakarta : Bumi Aksara
- Black, Henry Campbell, 1990, *Black's Law Dictionary*, ed. 6. St. Paul:West Publishing
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, 1996, *Penjabaran Nilai-Nilai Pancasila dalam Sistem Hukum Indonesia*. Jakarta: Raja Grafindo Persada
- Friedman, Lawrence M., 1984, *American Law: An Introduction* New York:W.W. Norton & Co
- Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika
- Hartono, C.F.G. Sunaryati, 1976, *Peranan Kesadaran Hukum Masyarakat dalam Pembaharuan Umum*. Bandung: Binacipta
- Mertokusumo. Sudikno, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pendahuluan)*, ed. 3. Yogyakarta: Liberty
- Nugroho, D. Riant, 2003, *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*, Jakarta:Elex Media Komputindo
- Purwadarminta, W.J.S., 1982, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, cet. 5. Jakarta: Balai Pustaka
- Riyadi, Volume 5 No.1 Maret 2008, "Reformasi Birokrasi dalam Perspektif Perilaku Adminitrasi", Bandung: Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN
- Sudrajat, Tedi, Volume 8 No.3 September 2008. "Problematika Penegakan Hukum Disiplin Pegawai Negeri Sipil", Purwokerto:Jurnal Dinamika Hukum FH Univeristas Jenderal Soedirman
- Warassih, Esmi, 2005, *Pranata Hukum : Sebuah Telaah Sosiologis*, Semarang:Suryandaru Utama

INDEKS

Indeks Penulis

Achmad. Subianto 87
Adioetamo, Sri Murtningsih dan Diahhadi
Setyonaluri 45
Arifianto, Alex 4

Barthos, Bashir 102
Bharway, G and Dave, S.A 33
Black, Henry Campbell 96

Cohen, B. & B. FitzGerald 54

Darmodiharjo, Darji dan Shidarta 101
Davis, E.P 54
Deliarnov 18

Ekebrand, Staffan 30
Ermanza 3, 87

Fillipo, Edwin. B 4
Friedman, Lawrence M 96

Hanafie 48
Hartini, Sri, Setiajeng Kadarsih, Tedi Sudrajat 97
Hartono, C.F.G. Sunaryati 97, 101

Islamy, M. Irfan 17

Mertokusumo. Sudikno 96
Milkovich, C. & Newman, J. M. Modigliani, F. &
Muralidhar, A 55
Mokhsen, Nuraida 3

Nugroho, D. Riant 95

Palacios, R. & Whitehouse, E 59
Peng, J 53, 54
Ponds, Eduard, Severinson, and Yermo, Yuan 38
Purwadarminta, W.J.S 96
Purwoko, Bambang 30,32,35

Riyadi 93
Rothenbacher, Franz 33
Sane, Renuka and Shah, Ajay 33
Schwarz, A. M 53

Setiati, Eni 5
Siagian 7
Sirait, Justine. T. 4
Siregar, Hermanto 45
Subianto, A 51
Sudarsono, Juwono 18
Sudrajat, Tedi 101
Sunden, A 55

Thoha, M 52
Turner, J. S. & Helms, D. B 53

Warassih, Esmi 97
Whynes. David K 18

Yermo, J 55

Indeks Kata

Pensiun 2
Definisi pensiun 4
manfaat pensiun 8
pengertian pensiun 53
sifat pensiun 7

Pengelolaan dan Lembaga Pensiun 11, 61
permasalahan pensiun 17, 22, 24, 100
Metode pensiun PNS 75
tipe pensiun PNS 30

Reformasi Sistem Pensiun 30, 39
pay as you go ke fully funded. 4, 75
Perbaikan sistem pensiun 4
pemberian manfaat pensiun 31
proses reformasi pensiun 32

Sistem pendanaan pensiun 8
sistem pay as you go 8, 9, 17, 52, 62, 86
sistem fully funded 9, 52, 75, 86
Sistem Paruhan 47

Perencanaan/program pensiun 53, 57
manfaat pasti 54, 59
iuran pasti 54, 59
dasar pensiun 60

UCAPAN TERIMA KASIH

Jurnal Civil Service Kebijakan dan Manajemen Kepegawaian PNS mengucapkan terima kasih atas partisipasi Mitra Bestari atau Reviewer yang memberikan kontribusi dalam edisi Vol 8 No.1, Juni 2014, yaitu:

Prof. Dr. Eko Prasojo, Ahli bidang Kebijakan Publik
Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Indonesia

Prof. Dr. Yeremias T. Keban, Ahli bidang Manajemen Publik
Jurusan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Gajah Mada

Prof. Dr. Ikrar Nusa Bhakti, Ahli bidang Politik
Jurusan Manajemen Publik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Dr. Slamet Rosyadi, Ahli bidang Manajemen Publik
Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Soedirman

Dr. MR. Khairul Muluk, Ahli bidang Manajemen Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Brawijaya

Dr. Hj. R. Ira Irawati, Ahli bidang Organisasi Publik dan Manajemen SDM
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik, Universitas Padjadjaran

Dr. Endah Setyowati, Ahli bidang Manajemen Sumber Daya Aparatur
Jurusan Administrasi Publik Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya

Dr. Adi Indrayanto, Ahli bidang Manajemen Sumber Daya Manusia
Jurusan Manajemen Fakultas Ekonomi, Universitas Jenderal Soedirman

BIODATA PENULIS

Ajib Rakhmawanto, S.IP, M.Si, lahir di Yogyakarta tanggal 10 April 1972. Menamatkan pendidikan Sarjana/S1 (S.IP) Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIPOL Universitas Muhammadiyah Yogyakarta (UMY) pada tahun 1997. Pendidikan Pascasarjana/S2 (M.Si) dari Program Pascasarjana Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta diselesaikan pada tahun 2003, saat ini sedang melanjutkan pendidikan S3 Fisip di Universitas Padjajaran. Sekarang bekerja sebagai peneliti (researcher) pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara (BKN) Jakarta.

Agus Nugraha, Drs., MA, lahir di Tasikmalaya Jawa Barat tanggal 1 Agustus 1968. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara di FISIP Universitas Padjadjaran Bandung pada tahun 1992, S2 Bidang Sains Politik di University Kebangsaan Malaysia pada tahun 1998, dan sekarang sedang melanjutkan S3 Administrasi Publik FIA Universitas Brawijaya Malang. Saat ini bekerja sebagai Dosen FISIP Universitas Islam Negeri Syarief Hidayatullah Jakarta, FISIP Univeritas Muhammadiyah Jakarta, dan Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia (STAMI).

Prof. Dr. H. Bambang Purwoko, SE, MA, lahir di Cilacap tanggal 1 Januari 1956. Menamatkan pendidikan Sarjana/S1 Ekonomi Manajemen Universitas Nasional Jakarta pada tahun 1982 (Lulus Ujian Negara Sarjana Ekonomi tahun 1983). Pendidikan Pascasarjana/S2 Ekonomi Perencanaan Universitas Negeri Antwerpen di Belgia pada tahun 1986. Telah menamatkan S3 Ekonomi Jaminan Sosial Universitas Sydney di Australia pada tahun 1995. Sekarang bekerja sebagai Guru Besar S1-S2-S3 Universitas Pancasila dan juga sebagai Nara-sumber tetap tentang sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN).

Dra. Haniah Hanafie, M.Si lahir di Surabaya, Jawa Timur, pada tanggal 24 Mei 1961. Menamatkan pendidikan S1 Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 1986 dan S2) Universitas Indonesia Jakarta pada Tahun 1996 . Sekarang sedang menempuh pendidikan S3 Administrasi Publik, Universitas Brawijaya Malang, Bekerja sebagai Dosen Tetap FISIP-UIN Jakarta.

Dr. Janry Haposan U. P. Simanungkalit, S.Si, M.Si, lahir di Belawan, Sumatera Utara, pada tanggal 9 Januari 1975. Menamatkan pendidikan Sarjana Sains (SSi./S1) Jurusan Matematika, elektif (minor) Sosial-Ekonomi, FMIPA, IPB Bogor pada tahun 1998 dan Magister Sains (MSi./S2) Program Studi Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomi dan Manajemen (FEM) pada Tahun 2003 juga dari IPB Bogor. Telah menamatkan Program Doktor (S3) Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik di Universitas Indonesia pada tahun 2012. Bekerja sebagai Kasi Gaji Pejabat Negara dan PPPK pada Direktorat Kompensasi Aparatur Sipil Negara Badan Kepegawaian Negara (BKN) Jakarta.

Suripto, S.Sos, MAB, lahir di Kebumen tanggal 13 November 1976. Menamatkan pendidikan S1 pada tahun 2001 dan S2 pada tahun 2010 keduanya di STIA LAN Jakarta. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Muda pada Puslitbang. SIOAN Lembaga Administrasi Negara dengan Kepakaran Administrasi Negara.

Suryanto, S.Sos, M.Si, lahir di Cilacap pada 17 Januari 1972, mendapatkan gelar sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 1996. Kmeudian melanjutkan studi di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Jurusan Ilmu Komunikasi Universitas Indonesia Jakarta dan lulus pada tahun 2005. Saat ini bekerja sebagai Peneliti Madya pada Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah Lembaga Administrasi Negara (PKKOD LAN) Jakarta.

Tedi Sudrajat, SH., MH, lahir di Bogor tahun 1980. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, menyelesaikan pendidikan S2 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman S1 dan S2 diselesaikan di UNSOED. Saat ini sedang melanjutkan pendidikan S3 Ilmu Hukum di Universitas Padjadjaran (UNPAD). Saat ini aktif sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman dan penyunting ahli di Jurnal Dinamika Hukum Fakultas Hukum UNSOED (terakreditasi).

"*Civil Service*" Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS menerima tulisan naskah tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, tinjauan kepustakaan dan resensi buku dalam bidang kebijakan dan manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS

Civil Service merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN. Jurnal ini diterbitkan dua kali setiap tahun dan berisi tulisan-tulisan hasil penelitian, pengkajian, telaah pustaka, maupun ulasan yang berkaitan dengan kebijakan dan manajemen kepegawaian.

Naskah penulisan yang sesuai dapat dikirim ke:

Redaksi Civil Service “Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS”

Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian – Badan Kepegawaian Negara

Lt. 2 Gd. Blok II BKN

Jl. May Jend Sutoyo No. 12 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. (021) 80887011, (021) 8093008 ext. 2206-2207

Fax. (021) 80887011

e-mail: litbang@bkn.go.id

puslitbang_bkn@yahoo.com

Pedoman penulisan jurnal ini antara lain:

1. Naskah belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain, diketik dengan menggunakan kertas A4, huruf Arial Narrow 12 spasi tunggal, minimal 15 halaman, dan diserahkan dalam bentuk ‘soft copy’ paling lambat tanggal 30 April 2014 melalui email: litbang@bkn.go.id atau puslitbang_bkn@yahoo.com
2. Artikel yang dimuat dalam jurnal ini meliputi tulisan tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, dan tinjauan kepustakaan, yang sesuai dengan tema dari jurnal edisi kali ini yaitu “Evaluasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil”
3. Sistematika setiap tulisan adalah sebagai berikut: (a) Abstrak dan judul ditulis dalam dua bahasa Indonesia dan Inggris, (b) Pendahuluan yang berisi: latar belakang, masalah, tujuan, tinjauan pustaka, (c) Pembahasan yang berisi: metode penelitian, analisis permasalahan dan tujuan yang dicapai, (d) Penutup yang berisi: kesimpulan dan saran, (e) Daftar pustaka, (f) Menyertakan biodata/ curriculum vitae penulis.
4. Daftar pustaka disajikan sesuai dengan kaidah dari APA (American Psychological Association) dan diurutkan secara alfabetis. Contoh format penulisannya adalah sebagai berikut:
 - Jika bersumber dari buku:
Robbins, Stephen P. 2001. *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: Prenhalindo.
 - Bacal, Robert. 1999. Performance Management. New York: McGraw Hill.
 - Jika bersumber dari jurnal:
Hamel, G., & Prahalad, C.K. (1985). *Do you really have a global strategy?* Harvard Business Review, July-August, hal. 139-148.
 - Strohmeier, S. 2007. *Research in e-HRM: Review and implication*. Human Resources Management Review, hal. 19-37.
 - Jika bersumber dari Peraturan Perundang-undangan:
Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
_____, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999 Tentang Badan Kepegawaian Negara.
 - Jika bersumber dari artikel atau tulisan di internet:

- Effendi, Taufik. 2007. *Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance*. <https://www.setneg.go.id/>, diakses 12 Juni 2008, 14.45 WIB.
- http://id.wikipedia.org/wiki/Manajemen_sumber_daya_manusia#Rekrutmen_.26_Seleksi. Diakses 10 Oktober 2012, 11:59 WIB.
- Jika bersumber dari makalah presentasi atau seminar:
- Effendi, Sofian. 2006. *Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Pemerintahan Demokratis dan Ekonomi Global*. Makalah disampaikan pada seminar nasional MIPI. 3-4 Mei di Hotel Santika, Medan.
- Thoha, Miftah. 2004. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam Diskusi PPSK. 1 Juli di Yogyakarta.
5. Naskah diketik dengan memperhatikan aturan penggunaan tanda baca dan ejaan yang dimuat dalam pedoman Ejaan Bahasa Indonesia Yang Disempurnakan.
 6. Para Penulis diharapkan benar-benar memperhatikan format dan tata cara penulisan dengan baik.