

Nomor: 021-Juli 2018

Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian

## EVALUASI PENYELENGGARAAN SISTEM PENSIUN PEGAWAI NEGERI SIPIL

### PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pasal 91 Ayat (6) mengamanatkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS diatur dalam Peraturan Pemerintah. Menindaklanjuti

### Ringkasan Eksekutif

- Reformasi pensiun PNS perlu adanya model baru untuk menciptakan kesinambungan kesejahteraan bagi pensiunan PNS.
- Keberlangsungan penyelenggaraan program pensiun PNS saat ini tidak lepas dari peran PT Taspen (Persero) sebagai lembaga yang diberi mandat untuk membayarkan manfaat pensiun PNS dan BKN sebagai penyelenggara administrasi program pensiun PNS.
- Upaya perbaikan pengelolaan pensiun PNS melalui mekanisme pengelolaan sesuai asas penyelenggaraan dana pensiun, revitalisasi badan penyelenggara pensiun PNS, dan kemampuan keuangan pusat dan daerah dalam membiayai program jaminan pensiun dan hari tua PNS

Penulis : Hermawan Wahidin  
Penanggungjawab : Achmad Slamet Hidayat  
Pimpinan Redaksi : Ajib Rakhmawanto  
Editor : Anang Pikukuh Purwoko  
Design Grafis : Santosa  
Sekretariat : Heri Noviyanto  
Sirkulasi : Hamid Munawan  
Alamat : Jl. Letjend Sutoyo No.12 Cililitan  
Jakarta Timur  
Telp/e-mail : 021-80887011/puslitbang\_bkn@yahoo.com

hal tersebut pemerintah telah mengadakan rapat terbatas pada 26 Juni 2018 yang dipimpin Presiden Joko Widodo untuk membahas reformasi program pensiun ASN. Dalam rapat tersebut disepakati bahwa model pensiun baru direncanakan berlaku pada tahun 2020. Oleh karnanya perlu dimatangkan antara Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dalam pembiayaan program pensiun PNS. Perlu juga dipikirkan kembali tentang mekanisme pengelolaan dana pensiun dan jaminan hari tua PNS yang lebih mencerminkan keadilan sesuai dengan mandat UU ASN.

Sebagaimana diketahui bahwa badan penyelenggara program pensiun PNS saat ini adalah PT Taspen (Persero). Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 13 PP Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS. Memperhatikan ketentuan tersebut peran PT Taspen (Persero) hanya berfungsi sebagai juru bayar manfaat pensiun PNS. PT Taspen mempunyai kewenangan secara penuh untuk mengelola program pensiun, hal ini sesuai dengan Pasal 2 UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, yang mana pembayaran pensiun PNS masih dibebankan secara langsung dari APBN sampai dibentuknya lembaga dana pensiun. Sehingga peran PT Taspen dalam meningkatkan kesejahteraan pensiunan PNS kurang maksimal. Oleh karenanya diupayakan peningkatan pengelolaan dana pensiun PNS yang efektif dan efisien sesuai dengan asas penyelenggaraan dana pensiun.

Apabila melihat UU Nomor 11 Tahun 1969 model pensiun PNS yang ada telah berlaku lebih dari 50 tahun sejak ditetapkan pada tanggal 8 Agustus 1969. Hal ini menjadi tantangan apakah

model pensiun yang baru ini akan lebih baik dan berkelanjutan (*sustainable*) kedepannya. Sejak pertama kali ditetapkan UU Nomor 11 Tahun 1969 ini belum pernah ada perubahan, sedangkan UU yang mengatur tentang kepegawaian (manajemen PNS) sudah 3 kali mengalami perubahan yaitu UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan UU Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang Undang Nomor 8 Tahun 1974, dan UU Nomor 5 Tahun 2014 Aparatur Sipil Negara (ASN). Dalam UU ASN Pasal 130 disebutkan bahwa UU Nomor 11 Tahun 1969 dan peraturan pelaksanaannya tetap berlaku sampai dengan ditetapkannya PP baru yang mengatur mengenai jaminan pensiun dan hari tua PNS. Disinilah pentingnya analisis model penyelenggara sistem pensiun PNS.

## RIWAYAT PENYELENGGARA PROGRAM PENSIUN PNS

Keberlangsungan penyelenggaraan program pensiun PNS tidak lepas dari peran PT Taspen (Persero) dan BKN. PT Taspen (Persero) sebagai badan hukum/lembaga yang diberikan mandat oleh Pemerintah untuk membayarkan manfaat pensiun PNS secara nasional dan mengelola akumulasi iuran PNS. Sedangkan BKN dari sisi administrasi penyelenggaraan pensiun karena merupakan lembaga yang diberikan kewenangan diantaranya untuk menetapkan pemberhentian dan pemberian pensiun bagi PNS pusat dan daerah yang berpangkat Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b kebawah yang tewas, meninggal dunia, cacat karena dinas dan mencapai batas usia pensiun.

Merujuk ketentuan pasal 2 UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai antara lain bahwa sebelum terbentuknya lembaga dana pensiun PNS maka pembayaran pensiun dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Oleh sebab itu maka pembiayaan manfaat pensiun PNS berdasarkan *Pay As You Go System*. Sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 1969 tersebut, sumber dana pembayaran manfaat pensiun berasal dari APBN (*pay as you go*). Dalam perkembangannya, pembayaran manfaat pensiun PNS selain dari APBN juga bersumber dari sharing dan akumulasi iuran Pensiun PNS berdasarkan

Keputusan Menteri Keuangan. Sejak tahun 2009 sepenuhnya (100%) berasal dari APBN.

Secara historis, penyelenggaraan program pensiun dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan. Kemudian dengan ditetapkannya PP Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negarai Sipil, maka sebagai tindak lanjutnya akumulasi dana pensiun PNS dialihkan ke PT Taspen (Persero) berdasarkan surat Menteri Keuangan Nomor S-244/MK.011/1985 tanggal 21 Pebruari 1985 hal penempatan dana pensiun PNS pada PT Taspen. Sejak tahun 1987 oleh Pemerintah secara bertahap mengalihkan tugas penyelenggaraan pembayaran pensiun PNS untuk wilayah Provinsi Bali, NTB, NTT melalui surat Menteri Keuangan Nomor: 822/MK.03/1986 dan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: 892.1.8411 tanggal 13 Oktober 1986 intinya tentang pengalihan penyaluran pembayaran kepada PT Taspen, dan pembayaran pensiun PNS secara Nasional baru dilakukan PT TASPEN (Persero) sejak April 1990. Sedangkan mengenai pengelolaan akumulasi iuran pensiun PNS yang dipotong sebesar 4,75% dari gaji pokok dilakukan berdasarkan PMK No.201/ PMK.02/2015 tentang Pengelolaan Akumulasi Iuran Pensiun PNS, pengadministrasian dan pelaporan dilakukan berdasarkan PMK No.243/ PMK.02/2016 tentang Pelaporan Pengelolaan Akumulasi Iuran Pensiun PNS dan Pejabat Negara. Atas dasar hal tersebut maka dalam hal ini PT TASPEN (Persero) hanya berfungsi sebagai juru bayar manfaat pensiun PNS dan tidak mempunyai kewenangan secara penuh untuk mengelola program pensiun.

Sedangkan, penyelenggaraan administrasi pensiun secara historis dilakukan dilakukan oleh Kantor Urusan Pegawai (KUP) sejak masa perjuangan pembela kemerdekaan yang dibentuk dengan PP Nomor 11 Tahun 1948 tanggal 30 Mei 1948 tentang Pembentukan Kantor Urusan Pegawai, berkedudukan di ibukota pemerintahan di Yogyakarta. Sesuai dengan perkembangannya, KUP yang merupakan institusi yang bertugas melakukan pembinaan kepegawaian diubah menjadi Badan Administrasi Kepegawaian Negara (BAKN) dengan PP Nomor 32 Tahun 1972. Penetapan Peraturan Pemerintah ini adalah juga

sebagai pelaksanaan dari UU Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian dan berdasarkan PP tersebut, BAKN berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden yang salah satu tugasnya menyelenggarakan tata usaha kepegawaian dan tata usaha pensiun. Pada masa reformasi, BAKN diubah menjadi Badan Kepegawaian Negara (BKN) dengan ditetapkannya UU Nomor 43 Tahun 1999 dalam Pasal 34, BKN dibentuk untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan kebijakan manajemen PNS yang salah satu tugasnya menyelenggarakan administrasi pensiun PNS, Pejabat Negara dan mantan Pejabat Negara.



## PENGELOLAAN JAMINAN PENSIUN PNS

Dengan adanya reformasi maka terdapat beberapa hal yang perlu dipertimbangkan dalam pengelolaan jaminan pensiun PNS sehingga tercipta kesinambungan kesejahteraan bagi pensiunan ASN yang lebih baik, diantaranya yaitu:

*Pertama*, diperlukan mekanisme pengelolaan dana pensiun PNS sesuai dengan perspektif model pensiun yang berlaku dan berupaya meningkatkan kesejahteraan peserta. Bank Dunia merekomendasikan model pensiun multi pilar yang lebih fleksibel sebagai respon terhadap kebutuhan dan kondisi yang berbeda dari setiap negara. Berikut multi pilar menurut Bank Dunia yaitu *Non contributory “zero pillar”*: pensiun yang dibiayai dan dikelola oleh pemerintah untuk pengentasan kemiskinan dan memberikan perlindungan minimal bagi penduduk usia lanjut, *mandatory “first pillar”*: Pembentukan melalui tabungan wajib untuk perlindungan pensiun dengan manfaat pasti yang biasanya menggunakan sistem *pay-as-you-go*, *mandatory “second pillar”*: Pembentukan melalui tabungan wajib untuk jaminan hari tua dengan iuran pasti, *voluntary “third pillar”*: Pilar

ini memungkinkan bentuk perlindungan yang bervariasi dalam pembentukan maupun pemberian manfaat hari tua dan pensiun, *non financial “fourth pillar”*: Memberikan perlindungan informal, bantuan finansial maupun non-finansial, termasuk akses terhadap kesehatan dan perumahan. Dari perspektif Bank Dunia, penerapan program pensiun di Indonesia telah mengikuti model multi pilar Bank Dunia, dimana pilar pertama melalui Jaminan Pensiun dengan manfaat pasti dalam memberikan jaminan penghasilan bulanan seumur hidup dan pilar kedua melalui Jaminan Hari Tua dengan iuran pasti dengan membayarkan manfaatnya secara sekaligus pada saat pensiun. Pilar kedua program ini harus dilihat sebagai satu kesatuan dalam upaya perlindungan hari tua dan peningkatan kesejahteraan PNS kemudian didukung oleh badan penyelenggara yang professional dalam mengelola dana pensiun PNS yang sesuai dengan asas-asas dana pensiun yaitu keterpisahan kekayaan dengan pemerintah, penyelenggaraan dengan sistem pendanaan, serta pembinaan dan pengawasan dari pihak-pihak terkait dengan penyelenggaraan jaminan pensiun dan hari tua PNS.

*Kedua*, revitalisasi badan penyelenggara jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS saat ini. Keterkaitan antara program jaminan pensiun dan jaminan hari tua SJSN dengan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS harus diselaraskan dan disinergikan dengan tepat mengingat amanat dalam UU ASN Pasal 91 ayat (4) bahwa jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS mencakup jaminan pensiun dan jaminan hari tua yang diberikan dalam program jaminan sosial nasional. Kemudian sebagaimana diatur dalam UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) dinyatakan bahwa PT Taspen (Persero) menyelesaikan pengalihan program tabungan hari tua dan program pembayaran pensiun PNS ke BPJS Ketenagakerjaan paling lambat tahun 2029, oleh karena itu berdasarkan amanat kedua UU tersebut perlu disinergikan dan diselaraskan sehingga terdapat badan penyelenggara yang sesuai dengan karakteristik PNS dan manfaat pensiun PNS menjadi lebih baik, yaitu dengan revitalisasi PT Taspen (Persero) ke lembaga baru yang sesuai dengan prinsip pengelolaan dana pensiun dengan pertimbangan dari sisi pengelolaan program,

pembayaran manfaat bagi PNS, sehingga lebih di dorong untuk mengelola program jaminan pensiun PNS ke arah yang lebih baik dan tidak berorientasi *profit*. Di samping itu berdasarkan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS Pasal 260 menyatakan bahwa BKN melakukan verifikasi terhadap informasi dan data pengelolaan pensiun untuk pemberian pertimbangan teknis pensiun PNS kepada Instansi Pemerintah sehingga perlu ada sinkronisasi antara sistem informasi ASN dengan SK pensiun yang akan ditetapkan oleh Presiden atau pejabat pembina kepegawaian serta dengan badan penyelenggara yang akan membayarkan manfaat pensiun PNS. Secara historis sinergi antara PT Taspen (Persero) dan BKN telah teruji selama lebih dari 50 tahun dalam penyelenggaraan pensiun PNS.

Ketiga, pembiayaan jaminan pensiun dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 91 Ayat (5) UU ASN, sumber pembiayaan pensiun PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan. Dalam amanat UU tersebut maka akan ada pembagian tanggung jawab antara Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah atas pembiayaan iuran PNS dimana bagi PNS Pusat akan ditanggung oleh APBN sedangkan PNS daerah oleh APBD. Sebagai bahan pertimbangan akan hal tersebut perlu dilihat dari kemampuan keuangan daerah. Pada tahun 2015, rata-rata rasio belanja pegawai pemerintah daerah terhadap APBD sebesar 46%. Hal tersebut perlu mendapat perhatian dan langkah antisipasi sehingga tetap harus menjaga keberlanjutan fiskal baik untuk Pemerintah Pusat maupun pemerintah daerah.



## PENUTUP

Revisi berbagai peraturan tentang pensiun PNS diperlukan untuk memperbaiki sistem pensiun PNS, tantangan dalam reformasi program pensiun diantaranya perubahan dasar pensiun, badan penyelenggara, dan kemampuan keuangan pusat dan daerah dalam membiayai program jaminan pensiun dan hari tua PNS. Untuk keberlangsungan penyelenggaraan program pensiun PNS terdapat peran PT Taspen (Persero) dan BKN, sehingga perlu dipertimbangkan dalam perumusan kebijakan pengelolaan program jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS. Dengan sinergi PT Taspen dan BKN akan tercipta kesinambungan kesejahteraan dari PNS dan para pensiunan.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Mekanisme pengelolaan dana pensiun PNS diperbaiki untuk meningkatkan kesejahteraan peserta sesuai dengan asas-asas pengelolaan dana pensiun

Merevitalisasi badan penyelenggara jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS yang tidak berorientasi *profit*.

Adanya antisipasi terkait pembiayaan jaminan pensiun dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah guna tetap menjaga keberlanjutan fiskal baik pada Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah.

## DAFTAR PUSTAKA

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai.

Road map PT Taspen (Persero) tahun 2014 - 2029  
<http://setkab.go.id/pengantar-presiden-joko-widodo-pada-rapat-terbatas-mengenai-reformasi-program-pensiunan-aparatur-sipil-negara-26-juni-2018-di-kantor-presiden-jakarta/>

Bank Dunia, 2012. *Rancangan dan Pembiayaan Manfaat Ketenagakerjaan SJSN*. Dalam: Catatan Kebijakan SJSN, Edisi 2, Juli 2012