

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 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 kelemahan dan kelebihanannya. 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 social 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 system 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 menganalisis 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 (limapuluh delapan) tahun untuk pegawai pada jabatan administrasi, sedang pada jabatan pimpinan tinggi ditetapkan 60 (enam puluh) 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 (limapuluh delapan) tahun bagi Pejabat Fungsional Ahli Muda dan Ahli Pertama serta

-
- Pejabat Fungsional Keterampilan;
2. 60 (enampuluh) 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 Widyaiswara Madya dan Muda, atau
 - j. Jabatan Fungsional lain yang ditentukan oleh Presiden;
 3. 65 (enampuluh 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 Widyaiswara Utama,
 - d. Jabatan Fungsional Pengawas Radiasi Utama,
 - e. Jabatan Fungsional Perakayasa 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 (tigapuluh) 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 (limapuluh enam) tahun menjadi 58 (enampuluh delapan) tahun bagi Jabatan Administrasi (eselon III ke bawah), dan untuk Jabatan Pimpinan Tinggi (eselon II dan I) menjadi 60 (enampuluh) tahun, sekitar 11 (sebelas) ribu PNS tertahan masa pensiunnya.

Sebagai bentuk penghargaan atas pengabdianya, 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 (limapuluh delapan) tahun atau 60 (enampuluh) 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% (tujuh puluh lima persen) dari gaji pokok Artinya jika gaji pokok terakhirnya sebesar Rp. 4.000.000,- (empat juta rupiah) maka besaran pensiun yang diterima adalah sebesar Rp. 3.000.000,- (tiga juta rupiah). Jumlah uang pensiun tersebut sangat kecil terutama jika dibandingkan dengan pendapatan yang di bawa 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 system 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 kompleks, 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% (limapuluh 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 (limapuluh) 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 enam puluh empat) juta orang (2011) maka jumlah PNS yang akan pensiun semakin bertambah. PNS yang pensiun setiap

tahunnya sekitar 50 (limapuluh) 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>	Fully Funded
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 <i>productive capital</i> karena kontribusinya segera disalurkan	Menciptakan <i>productive capital</i> 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

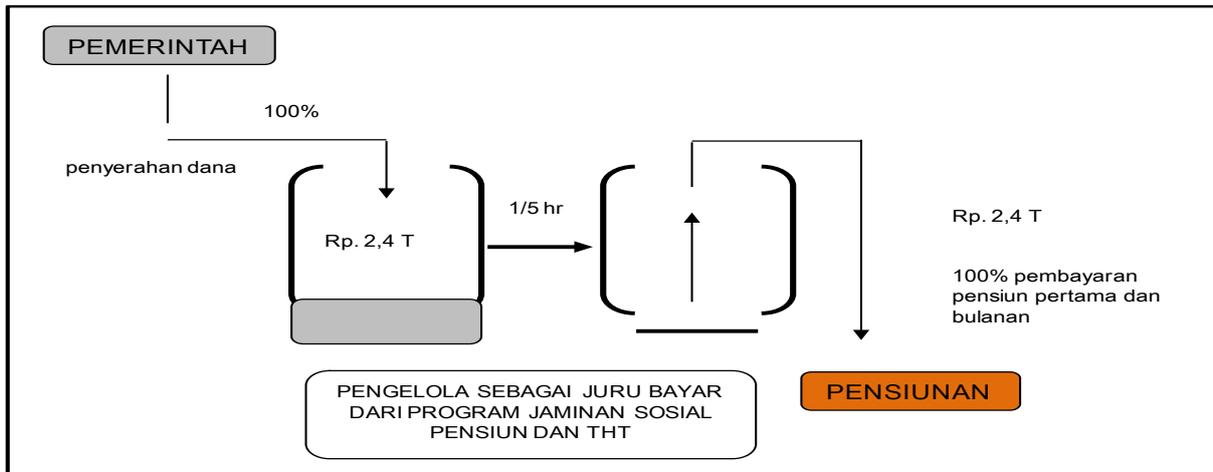
sendiri belum berkontribusi (belum memberikan iuran) untuk mendanai pensiun PNS. Idealnya, kontribusi pemerintah sebesar 2X lipat iuran yang diberikan peserta, yakni 8% (delapan persen). Dalam sistem *pay as you go* yang berlangsung selama ini tidak terjadi akumulasi dana dan tidak menciptakan cadangan 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



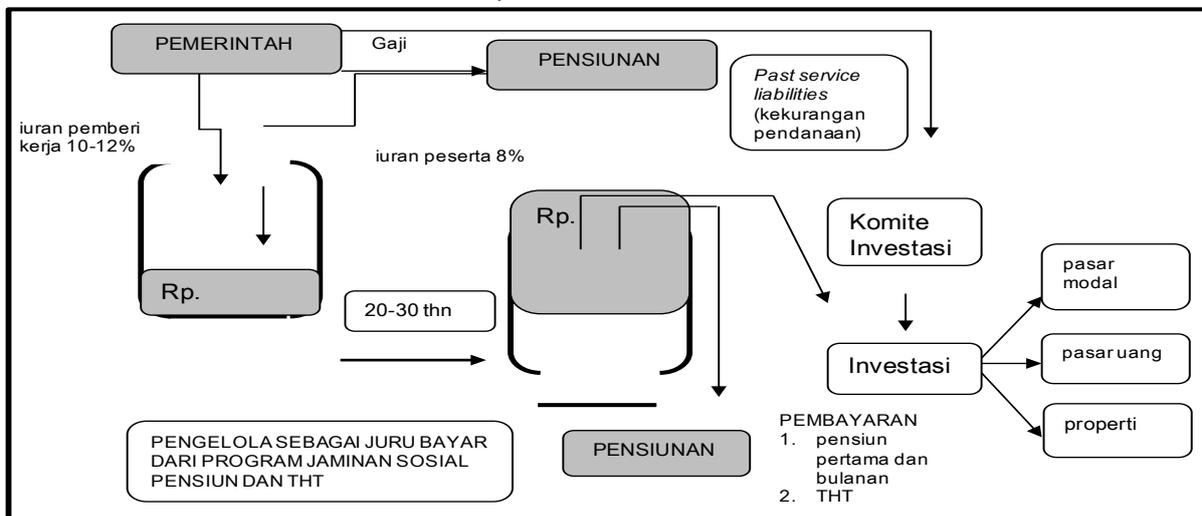
Gambar di atas mengandaikan anggaran pensiun sebesar RP 2,4 (dua koma empat) triliun, maka Pemerintah selaku pemberi kerja menyerahkan 100% (seratus persen) dana pensiun tersebut kepada pengelola sebagai juru bayar PT. Taspen selanjutnya membayarkan dana pensiun tersebut 100% (seratus persen) untuk pembayaran 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 system 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 Kumpulan 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 menyetorkan anggaran untuk membayar pensiunan.

Hal inilah yang dikenal dengan system *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* mana 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* (pendelegasian 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. *Tranparency 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 kejahatan 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:tatakelola-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>, diakses pada tanggal 16 September 2014.