

*Analysis of the Perspective on Pension Fund Management: From Pay-As-You-Go
to Fully Funded Systems*

Ritma Tri Astuthy¹

Alitha Ulfah²

Tenriwaru³

Accounting Program Study, Faculty Economics and Business,
Universitas Muslim Indonesia, Indonesia

Received 03 Juli 2024

Revised 06 Agustus 2024

Accepted 27 Oktober 2024

¹E-mail: ritmatriastuthy@gmail.com, ²E-mail: Alitha.ulfah97@gmail.com, ³E-mail: Tenriwaru@umi.ac.id |

⁴Correspondence Author

ABSTRACT

Purpose – The aim of this research is to examine the implementation of pension fund management through a fully funded scheme in the civil servant pension system in Indonesia.

Design/methodology/approach – This research is designed using literature and journal review methods. The methodology involves selecting and collecting relevant data from literature and performing data analysis related to the implementation of the fully funded pension scheme.

Findings – The research finds that Indonesia's government is not yet prepared to implement the fully funded pension scheme for civil servants, with significant gaps in regulatory frameworks and the need for improvements in pension fund management, participant contributions, and risk management.

Originality – The originality of this research lies in its evaluation of Indonesia's readiness to implement a fully funded pension scheme for civil servants, as well as its identification of regulatory gaps and the need for improvements that have not been addressed in previous studies.

Keywords: Pay as you Go, Fully Funded

Paper Type Research Result



Contemporary
Journal on Business
and Accounting
© Institut
Transparansi dan
Akuntabilitas Publik
(INSPIRING)

Analisis Perspektif Pengelolaan Dana Pensiun Sistem Pay As You Go ke Fully Funded

Ritma Tri Astuthy¹

Alitha Ulfah²

Tenriwaru³

**Accounting Program Study, Faculty Economics and Business,
Universitas Muslim Indonesia, Indonesia**

¹E-mail: ritmatriastuthy@gmail.com, ²E-mail: Alitha.ulfah97@gmail.com, ³E-mail: Tenriwaru@umi.ac.id |

⁴Correspondence Author

ABSTRAK

Tujuan – Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penerapan pengelolaan dana pensiun melalui skema fully funded pada sistem pensiun Pegawai Negeri Sipil di Indonesia.

Desain/ metodologi/ pendekatan – Penelitian ini dirancang menggunakan metode literatur dan review jurnal untuk membangun metodologi penelitian. Proses penelitian meliputi seleksi dan pengumpulan data dari literatur yang relevan, serta analisis data yang berkaitan dengan penerapan skema pensiun fully funded.

Temuan – Penelitian ini menemukan bahwa pemerintah Indonesia belum siap untuk menerapkan skema pensiun fully funded bagi pegawai negeri, dengan adanya celah signifikan dalam kerangka regulasi serta perlunya perbaikan dalam pengelolaan dana pensiun, kontribusi peserta, dan manajemen risiko.

Originalitas – Penelitian ini terletak pada evaluasi kesiapan Indonesia dalam menerapkan skema pensiun fully funded bagi pegawai negeri, serta identifikasi celah regulasi dan kebutuhan perbaikan yang belum diungkap dalam studi sebelumnya.

Kata-kata Kunci – *Pay as you Go, Fully Funded*

Jenis Artikel *Research Result*

PENDAHULUAN

Salah satu isu penting dalam konteks penataan manajemen kepegawaian adalah soal pensiun pegawai negeri sipil (PNS). Pensiun merupakan jaminan kesejahteraan PNS setelah selesai masa dinas 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 anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) untuk dana pensiun PNS yang terus meningkat setiap tahunnya.

Sistem pendanaan pensiun PNS 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, Ajib (2014).

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. Sedangkan penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun pegawai negeri sipil di Indonesia merupakan salah satu alternatif yang akan diambil oleh pemerintah guna mengurangi beban belanja pensiun Pegawai Negeri Sipil pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Untuk menerapkan skema tersebut, pemerintah dipandang perlu untuk menyiapkan suatu tata kelola agar tujuan dari penerapan skema *fully funded* ini dapat tercapai. Pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal terkait rencana penerapan skema *fully funded*, yaitu masalah pengelola dana pensiun, iuran/kontribusi peserta, investasi dana pensiun, peraturan, dan risiko.

Ketika skema *fully funded* diterapkan dan menggantikan skema *pay as you go*, maka pemerintah tidak akan lagi membayar manfaat pensiun kepada para pegawai negeri yang pensiun karena semua manfaat pensiun akan dibayarkan oleh lembaga pensiun yang ditunjuk oleh pemerintah dengan menggunakan dana yang telah dikumpulkan dari peserta.

Rancangan tersebut masih terdapat kekurangan. Dalam rancangan yang disusun Kementerian PAN-RB, masih terdapat kekurangan-kekurangan yang harus diperbaiki agar RPP tersebut dapat ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah. Kekurangan yang paling utama adalah dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tersebut belum mengadopsi peraturan-peraturan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pensiun dengan sistem lama. Jika landasan hukum yang lama dihilangkan dan tidak diadopsi dalam peraturan yang baru, maka pensiun yang berjalan sebelum peraturan yang baru ditetapkan tidak memiliki landasan hukum. RPP yang disusun juga masih mengatur mengenai jaminan

kecelakaan kerja dan jaminan kematian yang sebenarnya saat ini telah diatur dalam suatu peraturan pemerintah, Zikri (2016).

LANDASAN TEORI

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

Istilah pendanaan langsung merujuk pada istilah *pay as you go* atau *current disbursement*. Skema pembayaran ini adalah 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 maka 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.

Pada dasarnya PNS paham bahwa setiap bulannya gaji yang didapat dipotong secara sistem iuran Wajib Pegawai Negeri (IWP) 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 Yang Dipungut Dari Pegawai Negeri Sipil yang besarnya mencapai 10 persen untuk tiga komponen yakni asuransi kesehatan BPJS Kesehatan sebesar 2%, dan 8 persen untuk program yang dikelola PT. Taspen dengan rincian sebesar 3,25 persen untuk Tabungan Hari Tua/THT dan 4,75 persen untuk program pensiun dengan ketentuan IWP bagi PNS aktif/pensiunan sebesar 10 persen, sementara untuk gaji terusan sebesar 2 persen dari penghasilan (gaji pokok ditambah tunjangan keluarga).

Dengan demikian, pensiunan bisa menerima gaji pensiun maksimal 75 persen dari gaji pokok terakhirnya. Jika mengacu pada laman resmi Badan Kepegawaian Negara (BKN), besaran gaji pokok yang diperoleh PNS secara umum berkisar di angka Rp. 3,56 juta s/d Rp. 11,9 juta. Untuk pangkat Jabatan Administrasi (JA) tingkat 1-16 berkisar antara Rp. 2,5 juta s/d Rp. 7,25 juta. Lalu Jabatan Fungsional (JF) tingkat 4-20 sekitar Rp. 3,56 juta s/d Rp. 8,94 juta. Sementara Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) tingkat 16-27 berada di kisaran angka Rp. 8,5 juta s/d Rp. 11,9 juta. Artinya dana pensiun mereka saat ini mencapai Rp. 1,87 juta s/d Rp. 5,4 juta untuk

Jabatan Administrasi (JA) tingkat 1-16. Lalu Jabatan Fungsional (JF) tingkat 4-20 sebesar Rp. 2,67 s/d Rp. 6,7 juta. Dan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) tingkat 16-27 berada di kisaran angka Rp. 6,63 s/d Rp. 8.25 juta.

Sistem pendanaan penuh (*fully funded system*)

Metode pendanaan penuh (*fully funded system*), dalam metode ini iuran dapat bersumber dari Pemerintah bersama Pegawai Negeri Sipil (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.

Menurut Zikri (2016) penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun pegawai negeri sipil di Indonesia merupakan salah satu alternatif yang akan diambil oleh pemerintah guna mengurangi beban belanja pensiun Pegawai Negeri Sipil pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Namun untuk menerapkan skema tersebut, pemerintah dipandang perlu untuk menyiapkan suatu tata kelola agar tujuan dari penerapan skema *fully funded* ini dapat tercapai. Pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal terkait rencana penerapan skema *fully funded*, yaitu masalah pengelola dana pensiun, iuran/ kontribusi peserta, investasi dana pensiun, peraturan, dan risiko.

Ketika skema *fully funded* diterapkan dan menggantikan skema *pay as you go*, maka pemerintah tidak akan lagi membayar manfaat pensiun kepada para pegawai negeri yang pensiun karena semua manfaat pensiun akan dibayarkan oleh lembaga pensiun yang ditunjuk oleh pemerintah dengan menggunakan dana yang telah dikumpulkan dari peserta. Tetapi dalam investasi terjadi kemungkinan kerugian yang dialami oleh lembaga pensiun yang akan menyebabkan nilai saldo dana pensiun masing-masing peserta menurun. Ketika hal itu terjadi, terdapat kemungkinan jumlah manfaat pensiun yang diterima peserta justru lebih kecil dari manfaat yang diterima ketika skema *pay as you go* digunakan.

Skema Fully Funded System

Kebijakan baru sistem pensiun PNS akan diubah dengan system *fully funded*, skema *fully funded* menggunakan pola iuran pasti dimana terdapat iuran yang ditetapkan di awal yang harus dibayar PNS bersama pemerintah selaku pemberi kerja. Dalam model iuran pasti, PNS sebagai pegawai nantinya diwajibkan membayar iuran sebesar 1% sedangkan pemerintah sebagian pemberi kerja juga diwajibkan untuk membayar iuran sebesar 10%.

Dana pensiun akan dikelola secara profesional yang dapat memberikan manfaat pasti bagi pensiun PNS. 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 (lima puluh) ribu orang. 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 productive capital	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.

Berdasarkan klik pns.com (2023), perbedaan *pay as you go* dan *fully funded* adalah sebagai berikut:

1. Dana Pensiun

Dengan sistem *pay as you go* dana pensiun disiapkan dan dibayar oleh pemerintah ketika PNS pensiun. Sedangkan, sistem *fully funded* dana pensiun disiapkan setiap bulannya sejak PNS mulai bekerja.

2. Beban APBN

Sistem *pay as you go* membayar pensiunan PNS selama hidupnya bahkan janda pensiunan PNS yang telah meninggal tetap mendapatkan pembayaran pensiun selama hidupnya. PNS yang telah pensiun 10-15 tahun yang lalu tetap dibayar dan menjadi beban hari ini. Sistem *fully funded* membayar dana pensiun secara penuh sesuai dengan masa kerjanya. Misal, pensiunan PNS telah berjasa selama 15 tahun maka PNS akan dibayar uang pensiunannya secara penuh selama 15 tahun tersebut karena dananya sudah dikumpulkan setiap bulan sejak PNS bekerja

3. Alokasi Anggaran

Alokasi anggaran dengan sistem *pay as you go* berasal dari APBN. Negara menanggung pensiunan PNS pusat dan daerah. Ini dapat memberatkan APBN karena alokasi anggaran setiap tahunnya meningkat. Dengan sistem *fully funded*, anggaran pensiun ditanggung kedua belah pihak yakni pemerintah sebagai pemberi kerja dan PNS yang menyisihkan dana pensiun setiap bulannya.

4. Pembayaran

Adapun Pembayaran pensiun dengan skema *Pay as you go* seperti saat ini dilakukan setiap bulan dan lebih kecil dari gaji pokok PNS selama aktif yakni maksimal sebesar 75 persen dari gaji pensiun. Pembayaran pensiun ini dilakukan hingga PNS tersebut meninggal dunia. Ketika pensiunan PNS meninggal maka janda dari PNS tersebut akan mendapatkan uang pensiun sebesar 36% dari gaji pensiun. Sementara *fully funded* akan membayar uang pensiun secara penuh pada saat PNS memasuki masa pensiun. Secara nominal, dana pensiun yang dibayarkan lebih besar dari skema *pay as you go* karena uang pensiunnya dibayarkan sekaligus.

Dasar Hukum:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Duda/Janda Pegawai.
- b. Peraturan BKN Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pedoman Pemberian Pertimbangan Teknisi Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Pensiun Janda/Duda Pegawai Negeri Sipil
- c. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 jo Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 jo Nomor 11 Tahun 2011.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979 jo Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1994.
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2014 Tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Duda/Janda Pegawai.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu metode literatur dan review dari beberapa jurnal. Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka membangun metodologi penelitian diantaranya adalah dengan melakukan seleksi dan pengumpulan data, literatur dan metode analisis data terkait yang relevan dengan materi penelitian.

HASIL DAN PEMBAHASAN

HASIL

Pusat pengkajian dan penelitian kepegawaian menjelaskan bahwa system pensiun yang sekarang manfaatnya kurang bisa dinikmati oleh pensiunan PNS dan dari segi pendanaan telah membebani keuangan negara, tercetus gagasan untuk mengubah skema pembayaran pensiun PNS, dari *system pay as you go* dengan system *fully funded* untuk memperbaiki system pensiun, Hadi (2017).

Sebagai perbaikan system pendanaan pensiun PNS perlu menerapkan system *fully funded* karena 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, Rakhmawanto (2014).

Skema dana pensiun *fully funded* secara keseluruhan dan bertahap memberikan dampak berbeda terhadap APBN dan skema dana pensiun *fully funded* yang berlangsung secara penuh akan mengurangi beban belanja pegawai, dimana besar beban iuran yang dilakukan oleh pemerintah dengan asumsi yang dilakukan akan meningkat, tetapi akan cenderung menurun setelah pegawai tersebut memasuki pensiun. Hal ini dikarenakan skema dari *fully funded* itu sendiri, dimana pemerintah sebagai pemberi kerja hanya memberikan iuran kepada pengelola dana pensiun sampai pegawai tersebut pensiun. Setelah pensiun, manfaat dan hak-hak pegawai lainnya akan dilaksanakan oleh pengelola dana pensiun, Yudito (2016).

PEMBAHASAN

Aparatur sipil negara (ASN) adalah pelayan masyarakat dan mengabdikan pada negara yang bertugas sebagai pelayan publik yang profesional dan berkualitas. Sebagaimana diatur di dalam UU ASN, sebagai bentuk penghargaan atas pengabdian tersebut, pegawai ASN dalam hal ini adalah pegawai negeri sipil (PNS) berhak atas jaminan dan perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua. Program pensiun PNS di Indonesia pada dasarnya sudah ada sejak tahun 1950-an. Perubahan pengaturan cukup besar dilakukan di tahun 1969 melalui Undang-Undang (UU) Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai. Pada awalnya program pensiun yang diberikan kepada PNS memiliki desain yang cukup *generous*, pada saat PNS memasuki masa pensiun akan mendapatkan manfaat pensiun paling sedikit 40% sampai dengan

75% dari keseluruhan gaji pokok yang merupakan komponen terbesar dari keseluruhan penghasilan yang diterima saat itu.

Namun demikian, dengan dinamika perubahan sosial, politik, dan ekonomi (perubahan penghasilan, inflasi, dan faktor demografi, dll), desain pensiun PNS yang saat ini diterapkan dinilai tidak cukup optimal dalam memberikan perlindungan hari tua bagi PNS. Nilai manfaat pensiun yang diterima PNS relatif sangat rendah jika dibandingkan dengan penghasilan saat aktif bekerja.

Uraian	Gol IIa	Gol IIIc	Gol IIIc (es 4)	Gol IVa (es 3)	Gol IVe (Es 1)
Gaji Pokok (masa kerja 30 tahun)	3,213,000	4,383,300	4,383,300	4,762,000	5,620,300
Tunjangan (Tukin 100%)	4,815,335	5,786,296	9,193,296	10,910,550	43,492,591
Penghasilan	8,028,335	10,169,596	13,576,596	15,672,550	49,112,891
Manfaat Pensiun PNS (75% Gapok)	2,409,750	3,287,475	3,287,475	3,571,500	4,215,225
Replacement Ratio					
PNS K/L	30%	32%	24%	23%	9%
PNS Daerah	33%	35%	29%	29%	13%
Replacement Ratio Per Tahun					
PNS K/L	1.0%	1.1%	0.8%	0.8%	0.3%
PNS Daerah	1.1%	1.2%	1.0%	1.0%	0.4%

* Maksimum masa kerja yang diperhitungkan adalah 30 tahun

* Formula manfaat pensiun = 2,5% x tahun masa kerja x gaji pokok

Gambar 1. Ilustrasi Manfaat Pensiun (berdasarkan pangkat/golongan)

Nilai manfaat pensiun yang rendah ini terjadi disebabkan karena terus membesarnya komponen tunjangan yang diterima PNS saat aktif bekerja. Berdasarkan data Desember 2021 yang didapatkan dari Direktorat Jenderal Perbendaharaan dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, secara rata-rata besaran *take home pay* PNS saat ini setara dengan 2,03 kali gaji pokok dengan rincian sebesar 2,1 kali gaji pokok bagi PNS pada Pemerintah Pusat dan 1,97 kali gaji pokok bagi PNS pada Pemerintah Daerah. Kenaikan tunjangan PNS ini disebabkan karena desain penyesuaian manfaat pensiun para pensiunan yang dikaitkan dengan kenaikan gaji pokok PNS yang masih aktif bekerja. Pada awal implementasi, penyesuaian ini sangat *generous* bagi pensiunan. Namun menjadi kekhawatiran bagi pembuat kebijakan setiap ingin menaikkan upah PNS yang masih aktif karena berimplikasi sangat besarnya tambahan belanja negara untuk manfaat pensiun ini.

Sistem pendanaan pensiun PNS 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.

Dengan alasan sebagaimana disebutkan di muka, maka perlu ada solusi untuk mengurangi beban APBN atas pembayaran pensiun PNS, yang diharapkan dapat memberikan ruang fiskal tambahan bagi pemerintah. Salah satu solusi yang diusulkan untuk keperluan tersebut adalah mengubah skema pendanaan pensiun dari sistem diterapkan saat ini, menjadi sistem *fully funded* (iuran pasti). Dengan perubahan skema pembayaran tersebut, diharapkan belanja pensiun tidak lagi membebani APBN.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, penulis melakukan penelitian terhadap kesiapan pelaksanaan dan piranti yang perlu disiapkan dalam penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun PNS di Indonesia dalam rangka mengurangi beban belanja pensiun pada APBN. Ruang lingkup penelitian ini adalah studi/ analisis penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun PNS di Indonesia, dengan melihat kesiapan pemerintah dan hal-hal yang perlu diperhatikan dalam menerapkan perubahan skema pensiun ini. Jika membandingkan komposisi belanja pegawai dalam LKPP audited pada tahun anggaran (TA) 2007–2014, belanja pensiun memiliki proporsi yang cukup signifikan dari total belanja pegawai secara keseluruhan. Belanja pensiun ini dianggap salah satu belanja yang tidak produktif namun jumlahnya cukup besar sehingga membebani APBN. Berdasarkan LKPP TA 2007–2014, proporsi jumlah pembayaran pensiun dan uang tunggu terhadap total realisasi belanja pegawai rata-rata berkisar pada angka 31% hingga 37%. Realisasi belanja pensiun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga mencapai total Rp450,33 triliun dalam delapan tahun terakhir. Apabila tidak terjadi perubahan pelaksanaan sistem pensiun, maka hal tersebut dikhawatirkan akan semakin membebani APBN.

Jika membandingkan komposisi belanja pegawai dalam LKPP audited pada tahun anggaran (TA) 2007–2014, belanja pensiun memiliki proporsi yang cukup signifikan dari total belanja pegawai secara keseluruhan. Belanja pensiun ini dianggap salah satu belanja yang tidak produktif namun jumlahnya cukup besar sehingga membebani APBN. Berdasarkan LKPP TA 2007–2014, proporsi jumlah pembayaran pensiun dan uang tunggu terhadap total realisasi belanja pegawai rata-rata berkisar pada angka 31% hingga 37%. Realisasi belanja pensiun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga mencapai total Rp450,33 triliun dalam delapan tahun terakhir. Apabila tidak terjadi perubahan pelaksanaan sistem pensiun, maka hal tersebut dikhawatirkan akan semakin membebani APBN.

Jika membandingkan komposisi belanja pegawai dalam LKPP audited pada tahun anggaran (TA) 2007–2014, belanja pensiun memiliki proporsi yang cukup signifikan dari total belanja pegawai secara keseluruhan. Belanja pensiun ini dianggap salah satu belanja yang tidak produktif namun jumlahnya cukup besar sehingga membebani APBN. Berdasarkan LKPP TA 2007–2014, proporsi jumlah pembayaran pensiun dan uang tunggu terhadap total realisasi belanja pegawai rata-rata berkisar pada angka 31% hingga 37%. Realisasi belanja

pensiun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga mencapai total Rp450,33 triliun dalam delapan tahun terakhir. Apabila tidak terjadi perubahan pelaksanaan sistem pensiun, maka hal tersebut dikhawatirkan akan semakin membebani APBN.

Jika membandingkan komposisi belanja pegawai dalam LKPP audited pada tahun anggaran (TA) 2007–2014, belanja pensiun memiliki proporsi yang cukup signifikan dari total belanja pegawai secara keseluruhan. Belanja pensiun ini dianggap salah satu belanja yang tidak produktif namun jumlahnya cukup besar sehingga membebani APBN. Berdasarkan LKPP TA 2007–2014, proporsi jumlah pembayaran pensiun dan uang tunggu terhadap total realisasi belanja pegawai rata-rata berkisar pada angka 31% hingga 37%. Realisasi belanja pensiun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga mencapai total Rp450,33 triliun dalam delapan tahun terakhir. Apabila tidak terjadi perubahan pelaksanaan sistem pensiun, maka hal tersebut dikhawatirkan akan semakin membebani APBN.

Jika membandingkan komposisi belanja pegawai dalam Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) audited pada tahun anggaran (TA) 2007-2014, belanja pensiun memiliki proporsi yang cukup signifikan dari total belanja pegawai secara keseluruhan. Belanja pensiun ini dianggap salah satu belanja yang tidak produktif namun jumlahnya cukup besar sehingga membebani APBN. Berdasarkan LKPP TA 2007–2014, proporsi jumlah pembayaran pensiun dan uang tunggu terhadap total realisasi belanja pegawai rata-rata berkisar pada angka 31% hingga 37%. Realisasi belanja pensiun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan hingga mencapai total Rp 450,33 triliun dalam delapan tahun terakhir.

Apabila tidak terjadi perubahan pelaksanaan sistem pensiun, maka hal tersebut dikhawatirkan akan semakin membebani APBN. Dengan alasan sebagaimana disebutkan di muka, maka perlu ada solusi untuk mengurangi beban APBN atas pembayaran pensiun PNS, yang diharapkan dapat memberikan ruang fiskal tambahan bagi pemerintah. Salah satu solusi yang diusulkan untuk keperluan tersebut adalah mengubah skema pendanaan pensiun dari sistem *pay as you go* (manfaat pasti), yaitu sistem yang diterapkan saat ini, menjadi sistem *fully funded* (iuran pasti). Dengan perubahan skema pembayaran tersebut, diharapkan belanja pensiun tidak lagi membebani APBN.

Untuk melihat pengaruh dari penerapan skema *fully funded* pada APBN, dilakukan simulasi sederhana. Dari perhitungan tersebut terlihat bahwa akan terjadi penambahan beban pada APBN untuk membiayai pensiun dikarenakan selain pemerintah harus membayar pensiun pegawai yang masih menggunakan skema *pay as you go*, pemerintah juga harus membayar iuran pensiun pegawai sebagai konsekuensi dari diterapkannya skema *fully funded* pada pegawai negeri yang masuk pada tahun 2017. Dari hasil perhitungan terlihat bahwa penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun pegawai negeri, pada awalnya akan membebani APBN karena adanya penambahan kewajiban pemerintah dalam

membayar kontribusi. Namun, manfaat skema *fully funded* ini dapat dilihat pada tahun 2047 dimana pegawai negeri yang masuk 2017 sudah memasuki usia pensiun.

Asumsikan pegawai negeri yang masuk pada 2017 pensiun pada 2046 dimana gaji pokok terakhir sebesar Rp5.068.000,- (menggunakan dasar perhitungan PP 30 Tahun 2015). Dengan demikian, dasar pensiun yang diterima adalah sebesar 75% dari gaji pokok terakhir yaitu Rp3.801.000. Dengan jumlah pegawai yang pensiun pada saat itu sebanyak 100.000 pegawai, maka jumlah beban pensiun yang akan ditanggung pemerintah jika masih menggunakan skema *pay as you go*, perbulan sebesar Rp 380.100.000.000 atau dalam setahun sebesar Rp 4.561.200.000.000. Jumlah tersebut tentu akan menambah beban APBN. Namun apabila pemerintah menggunakan skema *fully funded*, maka pada tahun 2046 tidak akan terjadi penambahan beban APBN sebesar Rp 4.561.200.000.000 tersebut karena beban itu akan ditanggung oleh dana pensiun yang telah dikumpulkan dan dikembangkan sebelumnya. Untuk memudahkan pemahaman ini, kita kembali menggunakan simulasi di atas. Kita misalkan pegawai tersebut selama 36 tahun masa kerjanya mendapatkan rata-rata penghasilan total (gaji plus tunjangan) sebesar Rp 7,5 juta per bulan. Lalu kita misalkan dengan skema *fully funded*, besaran persentase iuran pensiun juga diubah menjadi 20 persen, di mana 10 persen dibayar oleh pegawai dan 10 persen sisanya diangsur oleh pemerintah selaku pemberi kerja.

Artinya, setiap bulan PNS tersebut membayar iuran pensiun sebesar 10 persen x Rp 7,5 juta sama dengan Rp 750.000 per bulan. Lalu pemerintah juga membayar iuran sejumlah Rp 750.000 per bulan untuk dana pensiun PNS tadi. Maka jumlah dana pensiun yang dikumpulkan menjadi sebesar Rp 1,5 juta per bulan. Dengan perhitungan masa kerja (dan penghasilan rata-rata), kita misalkan saja selama 36 tahun masa kerjanya PNS tadi mengumpulkan dana pensiun sebesar Rp.1,5 juta x 36 tahun x 12 bulan sama dengan Rp 648 juta. Selanjutnya dengan skema *fully funded*, berdasarkan asumsi bahwa dana pensiun dikelola oleh lembaga tersendiri (pengelolaan investasi dan memperhitungkan risiko pasar, perhitungan anuitas dan variabel lain serta waktu pengelolaannya selama 36 tahun), maka diperoleh hasil pengelolaan menjadi sebesar Rp 800 juta.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa perubahan skema dari *pay as you go* menjadi *fully funded* dalam waktu dekat belum dapat terlihat manfaatnya secara langsung. Oleh karena itu, jika pemerintah akan menerapkan skema *fully funded* ini, haruslah memiliki komitmen yang kuat agar selama proses transisi dapat berjalan dengan baik dan tidak mengalami perubahan-perubahan kebijakan yang membuat skema *fully funded* gagal dilaksanakan.

SIMPULAN

Penerapan skema *fully funded* pada sistem pensiun Pegawai Negeri Sipil di Indonesia merupakan salah satu alternatif yang akan diambil oleh pemerintah

guna mengurangi beban belanja pensiun pegawai negeri sipil pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN). Namun untuk menerapkan skema tersebut, pemerintah dipandang perlu untuk menyiapkan suatu tata kelola agar tujuan dari penerapan skema *fully funded* ini dapat tercapai. Pemerintah perlu memperhatikan beberapa hal terkait rencana penerapan skema *fully funded*, yaitu masalah pengelola dana pensiun, iuran/ kontribusi peserta, investasi dana pensiun, peraturan, dan risiko. dalam penelitian ini dievaluasi sejauh mana kesiapan Indonesia dalam menerapkan skema *fully funded* pada sistem pensiun pegawai negeri yang mana pemerintah tidak memiliki kesiapan untuk mengadopsi skema ini dan terdapat hal-hal yang harus dilakukan terkait dengan implementasi tersebut.

Untuk menerapkan skema *fully funded*, hal yang paling utama yang dibutuhkan adalah adanya peraturan yang melandasi pelaksanaan sistem tersebut. Hingga saat ini, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kement PAN-RB) telah berhasil menyusun rancangan peraturan pemerintah (RPP) tentang jaminan pensiun dan hari tua.

Namun dari hasil penelitian yang dilakukan, rancangan tersebut masih terdapat kekurangan. Dalam rancangan yang disusun Kementerian PAN-RB, masih terdapat kekurangan-kekurangan yang harus diperbaiki agar RPP tersebut dapat ditetapkan menjadi Peraturan Pemerintah. Kekurangan yang paling utama adalah dalam RPP tersebut belum mengadopsi peraturan-peraturan yang menjadi landasan hukum pelaksanaan pensiun dengan sistem lama. Jika landasan hukum yang lama dihilangkan dan tidak diadopsi dalam peraturan yang baru, maka pensiun yang berjalan sebelum peraturan yang baru ditetapkan tidak memiliki landasan hukum. RPP yang disusun juga masih mengatur mengenai jaminan kecelakaan kerja dan jaminan kematian yang sebenarnya saat ini telah diatur dalam suatu peraturan pemerintah.

DAFTAR RUJUKAN

- Creswell, W. J., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (5th ed., Vol. 53, Issue 9). SAGE Publication.
- Djamba, Y. K., & Neuman, W. L. (2002). Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches. *Teaching Sociology*, 30(3), 380. <https://doi.org/10.2307/3211488>.
- Ermanza. 2014. Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil, dalam makalah Seminar BKN 21 Mei 2014.
- Fang, H., & Feng, J. (2018). THE CHINESE PENSION SYSTEM. *National Bureau of Economic Research*, 1(1), 1–15.
- Fully Funded. *Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(2), 83–92.
- Hadi, A. (2017). Rencana Sistem Jaminan Pensiun dan Hari Tua Pegawai Negeri Sipil (PNS). *Civil Apparatus Policy Brief*, 003(Januari), 1–4.
- Hanafie, H. (2014). Alternatif Sistem Pembayaran Pensiun Pegawai Negeri Sipil. *Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(2), 43–50.
- Kementerian Keuangan. (2008). Peraturan Menteri Keuangan Tentang Investasi Dana Pensiun. 2004, 2–6.
- Kompas.Com.<https://money.kompas.com/read/2022/09/02/171159726/perubahan-skema-dana-pensiun-pns-pilih-pay-as-you-go-atau-fully-funded?page=all#page2>
- Kristianus, A. (2022). Dana Pensiun PNS 2022 Diperkirakan Rp 119 Triliun. *Investor.Id*.<https://investor.id/business/304960/dana-pensiun-pns-2022-diperkirakan-rp-119-triliun>
- Lannoo, K., Barlund, M., Chmelar, A., & Werder, M. V. (2020). Pension schemes. *Practical Risk Theory for Actuaries*, 457–457. <https://doi.org/10.1201/9781482289046-73>
- Meilanova, D. R. (2022). Taspen Bukukan Laba Rp 391,61 Miliar di 2021. *Bisnis.Com*.<https://finansial.bisnis.com/read/20220126/215/1493538/taspen-bukukan-laba-rp39161-miliar-di-2021>

- Moloeng, L. J. (2016). *Metodologi Penelitian Kualitatif* (35th ed.). PT Remaja Rosdakarya.
- Newman, I., Lim, J., & Pineda, F. (2013). *Content Validity Using a Mixed Methods Approach*: Nur, M. (2022). *Perubahan Skema Dana Pensiun PNS: Pilih Pay As You Go atau Fully Funded*.
- 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
- PT Taspen. (2018) Program Pensiun. Taspen.Co.Id.
<https://www.taspen.co.id/layanan/detail-pensiun>
- PT Taspen. (2018b). Sejarah Perusahaan. Taspen.Co.Id
<https://www.taspen.co.id/tentangkami/sejarah#:~:text=Pembentukan Program Tabungan Hari Tua,Tabungan Asuransi dan Pegawai negeri.>
- Rakhmawanto, A. (2014). Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil: Analisis Perspektif Perbaikan Sistem Pensiun PNS Dari Pay As You Go Ke Fully Funded. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(2), 9.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Simanungkalit, J. H. (2014). Redesign Sistem Pensiun Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia Redesigning. *Jurnal Kebijakan Dan Manajemen PNS*, 8(2), 51–68.
- Suryanto. (2014). *Sistem Pensiun Pns : Mewujudkan Sistem Pendanaan Pensiun*.
- 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
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda, Pub. L. No. No 11 1969, 1969 Jakarta 1 (1969). Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia