



BADAN KEAHLIAN DPR RI  
"Evidence-based Research in the Field of Legislative Policy-Making"

# KONDISI EKSISTING DAN RENCANA REFORMASI PROGRAM PENSIUN PNS DI INDONESIA



2022

## **Sanksi Pelanggaran Pasal 113**

### **Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta**

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h, untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g, untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **KONDISI EKSISTING DAN RENCANA REFORMASI PROGRAM PENSIUN PNS DI INDONESIA**

## **Pengarah:**

Dr. Inosentius Samsul, S.H., M.Hum.

## **Penanggungjawab:**

Djustiawan Widjaya

## **Penulis:**

Faqih Nur Huda

Fachry Ali Firdaus

Yunita Romauli Nababan

Mochammad Ramadhan

Tri Purwita Sari

Cika Vanny

Muhammad Ikhlasul Mu'min Damopolii

Sekar Prabuwangi Arizky

Hafshah Anida Orrefsia

## **Desain Sampul:**

Mochammad Ramadhan

Penerbit:

**Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara,**

**Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI**

Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lt. 6,

Jl. Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270.

Telp. (021) 5715 735 / 733, Fax. (021) 5715 733

Cetakan, 2022

# KONDISI EKSISTING DAN RENCANA REFORMASI PROGRAM PENSIUN PNS DI INDONESIA





**Dr. Inosentius Samsul S.H., M. Hum**

Kepala Badan Keahlian  
Sekretariat Jenderal DPR RI

**P**uji syukur kami panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa. Berkat rahmat dan karunianya, Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara, sebagai salah satu bagian dari Badan Keahlian DPR RI dapat menyelesaikan buku berjudul "Kondisi Eksisting dan Rencana Reformasi Pensiun PNS di Indonesia"

Sebagai salah satu bentuk implementasi kebijakan yang berbasis riset dan fakta, buku kajian yang disusun oleh para Analis APBN di Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara ini melibatkan berbagai pemangku kebijakan untuk berpartisipasi melalui berbagi pengetahuan dan pemikiran mengenai program pensiun PNS, baik kondisi eksisting maupun rencana reformasinya. Output kajian pada buku ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai bagaimana sistem pensiun PNS yang saat ini berjalan serta rencana reformasi program pensiun yang akan diimplementasikan. Untuk memberikan perspektif yang menyeluruh, pembahasan mengenai program pensiun PNS eksisting dan rencana reformasi dibahas dari berbagai aspek, mulai dari aspek kebijakan, anggaran, administrasi, hingga aspek pengelolaan dana pensiun.

Besar harapan kami buku ini dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan dalam pelaksanaan fungsi penganggaran dan pengawasan yang dilakukan oleh Alat Keengkapan Dewan (AKD) yang membidangi urusan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, BUMN, dan keuangan, yaitu Komisi II DPR RI, Komisi VI DPR RI, dan Komisi XI DPR RI khususnya terkait rencana reformasi program pensiun PNS sebagai upaya dalam menjaga keberlanjutan fiskal dan memperbaiki kesejahteraan para pensiunan PNS.

Demikian sambutan singkat yang dapat kami sampaikan. Semoga Badan Keahlian DPR RI dapat terus hadir dan berperan melalui berbagai



dukungan dalam pelaksanaan fungsi DPR RI yang dilakukan oleh Pimpinan dan Anggota DPR RI, khususnya terkait pengelolaan keuangan agar dijalankan secara akuntabel, transparan, dan professional sehingga berbagai kebijakan dan program pembangunan yang direncanakan dan dijalankan menghasilkan dampak dan manfaat yang optimal.

Akhir kata, kami ucapan terima kasih kepada Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara beserta para Analis APBN yang terlibat dalam penyusunan kajian ini. Tidak lupa kami sampaikan terima kasih dan apresiasi kepada seluruh narasumber dari berbagai Kementerian, Badan Penyelenggara, Pemerintah Daerah, dan pemangku kebijakan lainnya yang telah bersedia berbagi data, pengetahuan dan pemikirannya dalam penyusunan kajian ini.

Jakarta, Oktober 2022

**KEPALA BADAN KEAHLIAN  
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI**



**DR. INOSENTIUS SAMSUL, S.H., M.Hum.**

**NIP. 1965071 019900 3 1007**





**Djustiawan Widjaya**

Kepala Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara  
Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI

**P**uji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, Tuhan Yang Maha

Esa karena atas rahmat dan karunia-Nya, buku kajian “Kondisi Eksisting dan Rencana Reformasi Pensiun PNS di Indonesia” yang disusun oleh Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara (PKAKN) Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI dapat terselesaikan.

Skema manfaat dan pendanaan pensiun yang saat ini berlaku dinilai dapat membebani APBN karena beberapa hal seperti tetap/pastinya nilai manfaat pensiun, kenaikan gaji pokok, bertambahnya pensiunan dan pegawai serta tidak cukupnya pengembangan dana sebagai sumber pendanaan pensiun akibat kecilnya iuran peserta dan pemerintah tidak turut andil dalam iuran. LKPP Tahun 2021 menunjukkan bahwa realisasi Belanja Pegawai merupakan pos belanja terbesar dalam komponen Belanja Pemerintah Pusat. Realisasi Belanja Pensiun tahun 2021 sebesar Rp128,337 triliun atau 33,1% dari realisasi Belanja Pegawai sebesar Rp387,75 triliun. Terlebih lagi, Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri yang dilaksanakan oleh BPK RI pada tahun 2019 menyimpulkan bahwa program pensiun PNS, TNI, dan Polri saat ini tidak efektif untuk menjamin perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua dikarenakan beberapa permasalahan terkait tata kelola (*governance*) dan pengelolaan (*management*) Program Pensiun.

Adanya amanat Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN untuk membuat turunan peraturan tentang pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS yang sampai saat ini belum juga terbit serta *replacement ratio* penghasilan terakhir pensiunan masih di bawah 40% standar ILO, sehingga terdapat urgensi untuk melakukan reformasi program pensiun. Reformasi diharapkan dapat menjadi solusi atas



berbagai tantangan program Pensiun PNS, di antaranya seperti perbaikan manfaat pensiun agar para pensiunan PNS mendapatkan kehidupan masa tua yang lebih layak, mengurangi beban fiskal dalam jangka panjang, dan untuk menjaga konsistensi dalam manajemen ASN.

Buku ini memberikan gambaran mengenai bagaimana implementasi dan proses bisnis pada program pensiun PNS yang saat ini berjalan, serta apa saja yang perlu diperhatikan dalam proses reformasi program pensiun PNS di Indonesia. Dalam penyusunan kajian ini, PKAKN melibatkan setidaknya 7 instansi yang merupakan pemangku kebijakan terkait, diantaranya yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN RB), Badan Kepegawaian Negara (BKN), PT Taspen (Persero), Komite Standar Akuntansi Pemerintah (KSAP), Pemprov Jawa Timur, dan Pemkot Bandung. Dari hasil diskusi dengan berbagai instansi tersebut, ditemukan beberapa tantangan yang perlu diatasi dan dimitigasi sebelum pemerintah memulai rencana reformasi pensiun PNS. Beberapa tantangan tersebut di antaranya:

1. Pembagian tugas, fungsi, dan wewenang di antara kementerian/lembaga/instansi yang terlibat dalam program pensiun PNS belum diatur dengan jelas.
2. Adanya dinamika dalam penyusunan salah satu RPP turunan UU No.15 tahun 2014 yang dapat memicu perubahan pada RPP pensiun yang telah disusun, serta pola hubungan kerja yang berlaku dapat membuat draf PSAP imbalan pascakerja menjadi tidak optimal.
3. Kebutuhan anggaran program pensiun akan meningkat pada masa transisi. Kebutuhan anggaran yang diperkirakan akan meningkat antara 5-10 tahun pertama ini perlu dimitigasi. Namun, kondisi makro internal seperti makin terbatasnya sumber pendanaan anggaran, dan belum mandirinya fiskal daerah menjadi tantangan bagi pemenuhan kebutuhan anggaran reformasi program pensiun. Gejolak ekonomi dunia dan dinamika geopolitik global yang mendorong kenaikan berbagai komoditas pangan dan energi juga memerlukan peran APBN sebagai *shock absorber* sehingga diperlukan komitmen dukungan anggaran bagi program reformasi pensiun.
4. Sistem informasi kepegawaian antara pusat (BKN) dan Pemda belum terintegrasi, belum ada sistem informasi terintegrasi yang digunakan dalam pengelolaan database kepesertaan aktif, serta keterlambatan pengurusan SK pensiun dan pembayaran manfaat pensiun pertama merupakan tantangan pada aspek administrasi.
5. Keterlambatan penyetoran iuran pensiun (IWP/PFK) oleh pemda, kinerja pengelolaan investasi yang belum optimal, beban investasi



yang melebihi anggaran, serta penurunan nilai investasi saham di atas 30% yaitu pada 10 emiten yang dikelola PT Taspen pada tahun 2019 merupakan beberapa tantangan yang dapat menghambat pemenuhan kebutuhan pendanaan program pensiun.

Selain tantangan – tantangan tersebut, buku ini juga memuat beberapa masukan solusi dari hasil diskusi yang dapat dipertimbangkan untuk memitigasi dan mengatasi tantangan tersebut. Oleh karena itu, buku ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi Alat Kelengkapan Dewan (AKD) yang membidangi urusan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, BUMN, dan keuangan, yaitu Komisi II DPR RI, Komisi VI DPR RI, dan Komisi XI DPR RI dalam memberikan gambaran mengenai program pensiun PNS dan menjadi rujukan dalam proses pengambilan keputusan terkait rencana reformasi program pensiun PNS, yang merupakan upaya dalam menjaga keberlanjutan fiskal sekaligus memperbaiki kesejahteraan para pensiunan PNS.

Demikian pengantar yang dapat kami sampaikan, kami akan menyambut dengan baik atas berbagai saran dan masukan yang dapat meningkatkan dan memperkaya manfaat buku ini. Besar harapan kami buku ini dapat memberikan manfaat dalam perbaikan program pensiun PNS maupun pada reformasi program pensiun PNS ke depannya sehingga para pensiunan PNS dapat hidup lebih layak dan keberlanjutan fiskal dapat semakin terjaga.

Jakarta, Oktober 2022

**KEPALA PUSAT**

**KAJIAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA**



DJUSTIAWAN WIDJAYA

NIP. 1970070 619980 3 1005



## DAFTAR ISI

<b>Kata Sambutan Kepala Badan Keahlian DPR RI .....</b>	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar Kepala Puskaji AKN .....</b>	<b>iii</b>
<b>Daftar Isi .....</b>	<b>vii</b>
<b>Daftar Gambar .....</b>	<b>viii</b>
<b>Daftar Tabel .....</b>	<b>ix</b>
<b>Daftar Grafik .....</b>	<b>x</b>
<b>Konsep Program Pensiun .....</b>	<b>1</b>
Selayang Pandang Program Pensiun .....	1
Jenis dan Skema Pensiun .....	3
Dinamika Program Pensiun Selama ini .....	4
Praktik Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil .....	6
Reformasi Program Pensiun PNS: Sebuah Urgensi? .....	9
<b>Overview Program Pensiun PNS di Indonesia .....</b>	<b>15</b>
Perjalanan Program Pensiun PNS di Indonesia .....	15
Tinjauan Efektivitas Program Pensiun PNS Berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK RI .....	23
<b>Aspek-Aspek Penentu Implementasi Reformasi Program Pensiun PNS .....</b>	<b>27</b>
Aspek Kebijakan dan Regulasi .....	27
Aspek Anggaran .....	36
Aspek Administrasi .....	46
Aspek Pengelolaan Dana Pensiun .....	54
<b>Penutup .....</b>	<b>73</b>
Kesimpulan .....	73
Saran .....	74
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>76</b>

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 2.1</b>	<i>Timeline Perkembangan Peraturan Program Pensiun PNS .....</i>	17
<b>Gambar 2.2</b>	Program Pensiun PNS Eksisting .....	18
<b>Gambar 3.1</b>	Tujuan RPP Total Reward/Manajemen Kesejahteraan ASN .....	30
<b>Gambar 3.2</b>	Alur Pengelolaan Database Peserta Aktif dan Proses Rekonsiliasi .....	47
<b>Gambar 3.3</b>	Mekanisme dan Alur Administrasi Pengurusan Pensiun .....	50
<b>Gambar 3.4</b>	Inovasi Pelayanan Taspen .....	53



## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1</b>	Perbandingan Praktik Program Pensiun PNS di Beberapa Negara .....	9
<b>Tabel 2</b>	Perbandingan Struktur Gaji PNS Indonesia dan Malaysia .....	12
<b>Tabel 3</b>	<i>Replacement Ratio</i> pada Pangkat & Golongan ASN .....	13
<b>Tabel 4</b>	Perbandingan Manfaat Pensiun .....	23
<b>Tabel 5</b>	Temuan BPK RI atas Pemeriksaan Kinerja Program Pensiun PNS .....	23
<b>Tabel 6</b>	Periode Waktu AIP Menjadi Sumber Pembayaran Manfaat Pensiun .....	35
<b>Tabel 7</b>	Usia PNS Pensiun Yang Belum Diajukan Usulan Pensiunnya .....	49
<b>Tabel 8</b>	Pembatasan atas Penempatan Aset dalam Bentuk Investasi .....	58
<b>Tabel 9</b>	Aset Investasi Dana AIP .....	60
<b>Tabel 10</b>	Hasil Investasi Dana AIP .....	62
<b>Tabel 11</b>	Tingkat Hasil Investasi Dana AIP .....	63
<b>Tabel 12</b>	Biaya Pengelolaan AIP/Imbal Jasa Manajemen Investasi .....	63
<b>Tabel 13</b>	Beban Operasional Penyelenggaraan Pembayaran Manfaat Pensiun .....	64
<b>Tabel 14</b>	Alokasi Dana Investasi Program THT .....	65
<b>Tabel 15</b>	Hasil Investasi Program THT .....	65
<b>Tabel 16</b>	Hasil Pengelolaan Investasi PT Taspen Tahun 2018 .....	66
<b>Tabel 17</b>	Beban Investasi PT Taspen Tahun 2019-2021 .....	68
<b>Tabel 18</b>	Anggaran dan Realisasi Hasil Investasi Tahun 2018 dan 2019 .....	68
<b>Tabel 19</b>	Hasil Investasi PT Taspen Tahun 2019 .....	69
<b>Tabel 20</b>	Realisasi Beban Investasi Tahun 2018 dan 2019 .....	69
<b>Tabel 21</b>	Daftar Emiten Dengan Tingkat Penurunan Nilai Perolehan Rata-Rata Diatas 30% Dibanding Nilai Saham per 31 Desember 2019 .....	71



## DAFTAR GRAFIK

<b>Grafik 1</b>	Angka Harapan Hidup Penduduk Indonesia .....	2
<b>Grafik 2</b>	Realisasi Belanja Pegawai & Belanja Pensiun dan Uang Tunggu TA 2016-2020 .....	10
<b>Grafik 3</b>	Data Peserta Pensiun PNS Tahun 2016-2021 .....	21
<b>Grafik 4</b>	Realisasi Pembayaran Pensiun PNS Tahun 2016-2021 .....	22
<b>Grafik 5</b>	Tren Belanja Pegawai dan Pensiun PNS .....	36
<b>Grafik 6</b>	Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Usia .....	37
<b>Grafik 7</b>	Proyeksi Pembayaran Manfaat Pensiun Tahun 2020-2030 .....	38
<b>Grafik 8</b>	Tren APBN 4 Tahun Terakhir .....	40
<b>Grafik 9</b>	Struktur Jatuh Tempo Utang Pemerintah Pusat .....	40



# **BAGIAN I**

# **PENDAHULUAN**



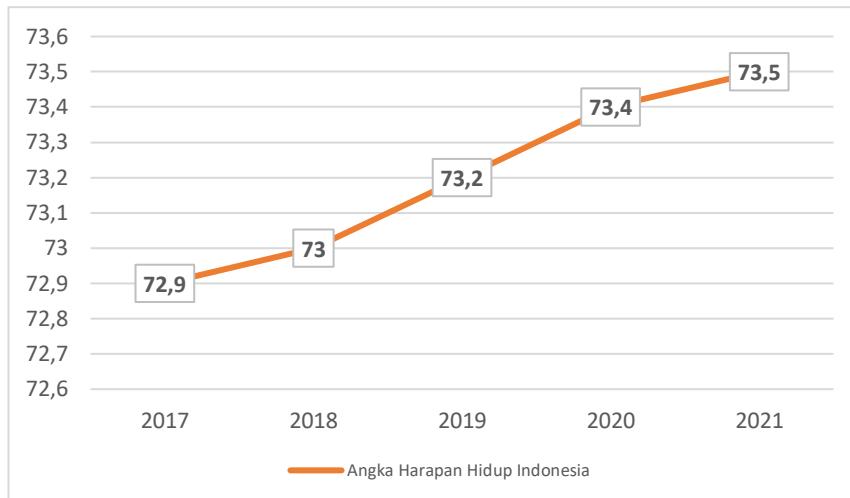
# KONSEP PROGRAM PENSIUN

## Selayang Pandang Program Pensiun

Fenomena *ageing population* atau ledakan populasi pada usia senja merupakan suatu fenomena yang dalam beberapa tahun terakhir mendapat sorotan pada skala global. Proyeksi demografis menunjukkan bahwa hampir semua negara di dunia akan mengalami fase struktur usia populasi mereka yang akan bertambah tua selama lima dekade mendatang atau lebih (Bonoli & Shinkawa, 2005). Proses *aging* ini terjadi pada tingkatan yang berbeda di berbagai wilayah dunia, namun memengaruhi setiap negara yang ada di dunia pada beberapa dimensi terutama dalam konteks ekonomi-politik.

Menilik data dari *World Population Prospects: the 2019 Revision*, nantinya di tahun 2050, satu dari enam orang di dunia akan berusia di atas 65 (16%). Pada tahun 2050, satu dari empat orang yang tinggal di Eropa dan Amerika Utara berusia 65 tahun atau lebih. Populasi yang berusia 80 tahun ke atas diproyeksikan akan bertambah sampai tiga kali lipat, dari 143 juta populasi pada 2019 menjadi 426 juta populasi pada 2050 (UN, 2019). Pun dalam konteks di Indonesia, umur harapan hidup Indonesia juga terus mengalami tren peningkatan dalam beberapa tahun terakhir, pada tahun 2021, umur harapan hidup Indonesia berada pada usia 73,5, jauh melebihi umur pensiun PNS yaitu 58 tahun (Kemkes, 2019). Kondisi tersebut mengharuskan para pembuat kebijakan untuk menformulasikan kebijakan pensiun yang tepat dan adaptif agar kesejahteraan mereka yang sudah memasuki masa purna tetap terjamin.





**Grafik 1. Angka Harapan Hidup Penduduk Indonesia**

Sumber: Badan Pusat Statistik

Riset IMF pada tahun 2019 menjelaskan bahwa pada negara maju, tabungan swasta dan publik diproyeksikan akan mengalami penurunan sebagai akibat dari banyaknya pengeluaran pensiun selama 30 tahun ke depan. Rentang hidup dengan usia yang lebih lama akan mengharuskan mereka menabung lebih banyak secara signifikan dan menunda rencana pensiun untuk beberapa tahun. (Amaglobeli, Dabla-Noris, & Vitor, 2020)

Berangkat dari fenomena penundaan pensiun agar memiliki jaminan di masa tua, perlu ditanyakan apa yang dimaksud dengan dengan pensiun. Secara konsep, pensiun adalah sebuah program dalam bentuk seri pembayaran yang dimulai ketika seseorang memasuki usia pensiun dan berlanjut sampai mereka tutup usia (Blake, 2006). Dengan kata lain, pensiun memberikan suatu jaminan pendapatan pada masa pensiun selama sang pensiunan tersebut hidup. Lanjut, pensiun memiliki dua tujuan penting. Yang pertama adalah *consumption smoothing* dalam siklus hidup suatu individu, yaitu pensiun memberikan pendapatan di masa pensiun ketika seseorang tidak lagi bekerja dengan imbalan iuran ke dalam skema pensiun ketika mereka bekerja. *Consumption smoothing* ini adalah kondisi di mana terciptanya *equilibrium* antara pengeluaran



dan tabungan selama berbagai fase kehidupan kita untuk mencapai standar hidup yang lebih tinggi secara keseluruhan. Tujuan yang kedua adalah adanya asuransi, terutama dalam hal risiko umur panjang dan ketidakpastian yang terkait pada panjangnya hidup seseorang (Blake, 2006). Terlebih lagi, fase usia lanjut ini sangat rentan untuk terjadi penurunan kesejahteraan hidup karena tidak adanya lagi kapasitas untuk mendapatkan penghasilan seperti saat bekerja sehingga perlu adanya program untuk mengakomodasi mereka saat di fase tersebut. Jika dapat ditarik garis besar dari dua tujuan pensiun tersebut, hakikat utama dari pensiun ini adalah untuk menjamin kesejahteraan mereka pekerja ketika purna.

### **Jenis dan Skema Pensiun**

Dana pensiun umumnya dihimpun melalui dua skema pembiayaan dan dua skema manfaat, *Unfunded* atau *pay-as-you-go (PAYG)* & *fully funded and defined benefit (manfaat pasti)* & *defined contribution* (kontribusi pasti). Davin N. Hyman dalam bukunya *Public finance: a contemporary application of theory to policy* menjelaskan bahwa umumnya, praktik PAYG adalah skema pembayaran pensiun yang mana pekerja muda atau pekerja yang sedang bekerja sekarang membayarkan pensiun untuk mereka para pensiunan sekarang dan berlaku *vice versa* ketika mereka pensiun sehingga membentuk sebuah *cycle*. Akan tetapi, skema PAYG di Indonesia praktiknya berbeda, pembayaran pensiun dibebankan penuh kepada pemberi kerja pada saat pekerja sudah memasuki masa purna. Adapun dengan skema *fully funded*, menurut Hyman adalah suatu sistem di mana manfaat dibayarkan melalui hasil dari kontribusi wajib dari pekerja dan pemberi kerja. Dalam skema ini, pekerja dan pemberi kerja atau pemerintah berkewajiban untuk membayar iuran dana pensiun yang telah ditetapkan. (Hyman, 2005)



Skema manfaat pasti (*defined benefit*) adalah suatu skema di mana pemberi kerja memberikan pensiun pada pekerja saat memasuki masa purna, yang manfaat pensiun tersebut merupakan hasil kalkulasi dari pendapatan terakhir pegawai, masa kerja, umur, dan faktor tingkat bunga (*actual rate*). Perlu diketahui bahwa nilai manfaat pensiun tidak akan dipengaruhi oleh perubahan iuran ketika bekerja dan risiko ditanggung *full* oleh pemberi kerja. Kontribusi pasti (*defined contribution*) adalah skema di mana pekerja dan pemberi kerja saling mengiur untuk membentuk dana yang kemudian akan dikembangkan sehingga membuat manfaat pensiun sangat dipengaruhi oleh pengembangan iuran. Pada skema ini, pegawai juga akan merasakan risiko naik – turunnya manfaat pensiun yang akan diterima nantinya. (BPK RI, 2019)

### **Dinamika Program Pensiun Selama Ini**

Sebelumnya, manfaat pasti merupakan skema pensiun yang populer dikarenakan dari sisi pekerja, ada rasa *safety* bisa mengetahui jumlah pensiun yang akan didapat pada purna nanti dan risiko ditanggung oleh pemberi kerja sepenuhnya. Namun seiring dengan berkembangnya waktu, skema manfaat pasti mulai ditinggalkan dan banyak yang beralih ke skema kontribusi pasti. Dari sisi pemberi kerja, skema manfaat pasti akan menjadi liabilitas jika tidak dirubah. Dana pensiun yang akan disalurkan ke pegawai bersumber murni dari dana perusahaan, yang mana jika dana terus dikuras akan berpengaruh ke pada kemampuan perusahaan untuk berkembang secara finansial. Di Amerika Serikat, dari tahun 1980 sampai 2008, proporsi pekerja swasta yang berpartisipasi dalam program pensiun manfaat pasti turun dari 38 persen menjadi 20 persen. Sebaliknya, persentase pekerja yang dicakup oleh program pensiun iuran pasti meningkat dari waktu ke waktu. Dari tahun 1980 hingga 2008, proporsi pekerja swasta yang berpartisipasi dalam program pensiun kontribusi pasti meningkat dari 8 persen menjadi 31 persen. (Bureau of Labor Statistics, 2008) (Department of Labor, 2002)



Akan tetapi, skema kontribusi pasti dengan *burden sharing* pada risiko yang akan juga akan ditanggung oleh pekerja bukan berarti tidak ada celah lubang, resesi ekonomi pada tahun 2008 di Amerika Serikat memberikan dampak pahit seperti aset dana pensiun yang diinvestasikan mengalami kehilangan \$280M akibat resesi. Hal ini tentu sangat berpengaruh juga pada pekerja yang kehilangan manfaat pensiun dikarenakan dana pensiun yang juga merupakan hasil kontribusi mereka ikut menyusut akibat dari *burden sharing* risiko pada skema kontribusi pasti. (CNN, 2008)

Penyesuaian atau *Adjustment* pada kebijakan fiskal, yaitu salah satunya adalah re-strukturisasi pada program pensiun dikarenakan butuhnya pengadaptasian pada kondisi yang tengah dihadapi sebenarnya merupakan praktik yang lazim dilakukan negara – negara dunia. Dalam dua tahun terakhir saja, yaitu pada kondisi pandemi Covid-19, banyak dari negara – negara dunia mulai bereaksi dengan menetapkan kebijakan untuk beradaptasi dengan kondisi yang sedang berlangsung, khususnya kebijakan ekonomi dan fiskal. Sejatinya, pendapatan para pensiunan tidak terlalu dipengaruhi oleh kondisi ekonomi imbas pandemi karena pensiunan biasanya tidak bergantung pada pasar tenaga kerja (*labour market*) dan terus menerima pensiun mereka, kondisi terkecuali jika ada keharusan pemotongan *ad hoc* karena alasan fiskal negara. Bahkan di banyak negara, mereka para orang tua yang juga masuk dalam kelompok rentan mendapat bantuan dari pemerintah ketika pandemi (OECD, 2021).

Akan tetapi, hal tersebut tidak bisa ditemukan pada kondisi tata kelola keuangan pensiun dikarenakan kondisinya memburuk imbas dari iuran yang 'hilang' dari kontributor, dan kekurangannya sebagian besar ditutupi oleh anggaran negara efek pandemi. Turbulensi ekonomi pada pasar tenaga kerja akibat pandemi ini akan berpengaruh pada skala *long term* dan dirasakan oleh para pekerja muda sekarang ketika nanti mereka memasuki masa pensiun sehingga perlunya penyesuaian kebijakan agar kesejahteraan pensiun tersebut *sustainable*.



Negara-negara anggota OECD menyikapi hal tersebut dengan memberikan perhatian penuh pada sektor keuangan publik dengan melakukan reformasi sistem sebagai upaya dalam merespon krisis dan menjaga sustainibilitas dari keuangan pensiun. Sebagai contoh, **Meksiko** memutuskan untuk meningkatkan rasio iuran dengan harapan dapat meningkatkan pendapatan pensiun di masa depan; **Estonia** memberikan kontribusi untuk pensiun swasta secara sukarela dan pemberian izin untuk menarik aset pensiun bagi mereka yang merasa butuh; dan, **Yunani** yang akan mengganti skema PAYG (*notional defined contribution* (NDC)) dengan skema iuran pasti yang didanai penuh atau *fully funded (funded defined contribution)* (FDC) (OECD, 2021).

### Praktik Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil

Beberapa negara menerapkan praktik yang berbeda antara sistem pensiun sektor publik dan privat. Dan ada juga negara yang secara universal mengatur kedua sektor tersebut dalam satu payung sistem. Sebelumnya, perlu digarisbawahi bahwa dasar pensiun dari kebanyakan praktik yang ada pada saat ini berasal dari ide dasar sistem pensiun sektor publik yang mempunyai asumsi utama bahwa negara sebagai pemberi kerja bertanggung jawab untuk mendukung karyawannya dengan mengembangkan sistem untuk hari tua, cacat, dan pensiun.

Di Indonesia, program pensiun Pegawai Negeri Sipil (PNS) dijalankan oleh PT Taspen (Persero) yang juga merupakan BUMN. Pembayaran manfaat pensiun atas program pensiun PNS Indonesia saat ini menggunakan manfaat pasti (*defined benefit*) dengan skema pembiayaan PAYG, di mana pembayaran manfaat pensiun tersebut seluruhnya dibiayai APBN. Tiap bulannya, terdapat iuran pensiun untuk PNS sebesar 4,75% dari gaji pokok setiap bulan yang kemudian dititipkan kepada PT. Taspen yang setelahnya diakumulasikan dalam akumulasi dana pensiun (AIP). Untuk program pensiun untuk TNI dan Polri dikelola oleh badan penyelenggara yang berbeda yaitu PT Asabri, walaupun pada awalnya di tahun 1963



pensiun TNI/Polri satu kesatuan yang dikelola PT Taspen dan akhirnya dipisah pada tahun 1971 dikarenakan beberapa faktor teknis.

Pada praktiknya, implementasi program pensiun bervariasi pada tiap negara dikarenakan perbedaan faktor seperti demografi, anggaran negara, dan sistem proteksi pensiunan dsb. Berikut contoh implementasi sistem pensiun sektor publik yang diadopsi oleh negara yang memiliki beberapa kesamaan karakteristik dengan Indonesia di antaranya sebagai berikut:

### **Korea Selatan**

Pengelolaan pensiun PNS di Korea Selatan dijalankan oleh badan penyelenggara pensiun di Korea Selatan yaitu *Government Employees Pension Service (GEPS)* dengan menggunakan skema *PAYG* dan kontribusi pasti. Pegawai (9% penghasilan bulanan) dan pemerintah (9% *budget* remunerasi) sama – sama mengiur dan defisit manfaat yang diterima akan ditutup oleh anggaran negara. (*Government Employees Pension Service, 2021*)

Korea Selatan total pernah melakukan empat reformasi pada program pensiun pada pegawai pemerintah atau PNS. Reformasi pertama terjadi pada tahun 1995, fokus reformasi pensiun pada saat itu adalah meningkatkan tingkat iuran, meningkatkan pembatasan manfaat, dan menetapkan usia pensiun negara. Reformasi kedua yaitu pada tahun 2000, GEPS memperkenalkan sistem di mana pemerintah membuat defisit pensiun (hibah kompensasi), Reformasi ketiga di tahun 2009 berfokus pada peningkatan tingkat iuran, menyesuaikan metode perhitungan pensiun, dan menaikkan usia pensiun negara, dll., dan reformasi terakhir di tahun 2015 yaitu peningkatan tingkat iuran, memperpanjang masa kerja maksimum untuk perhitungan pensiun, dan mengurangi tingkat manfaat pensiun secara bertahap, dll. (*Government Employees Pension Act, 2022*).



## **Filipina**

Semua pegawai pemerintah yang menerima kompensasi bulanan tetap dan belum mencapai usia pensiun wajib 65 tahun, wajib ditanggung sebagai anggota *Government Service Insurance System* (GSIS) dan wajib membayar iuran dengan besaran kontribusi 9% untuk pekerja 12% untuk pemerintah (Government Employees Pension Service, 2021)

## **Malaysia**

Malaysia mempunyai dua skema pensiun yang berbeda untuk sektor publik dan privat. Sumber dana pensiun untuk PNS di Malaysia sepenuhnya berasal dari hasil pajak negara (*unfunded PAYG*) dan merupakan manfaat pasti yang meng-cover 60% dari pendapatan terakhir PNS yang dikelola oleh BUMN Malaysia yaitu Kumpulan Wang Amanah Pencen (KWAP). Sejak tahun 2015, KWAP berperan sebagai agen Pemerintah Federal untuk urusan pembayaran pensiun, *gratuity* atau manfaat lain yang diberikan berdasarkan hukum tertulis dari Dana Konsolidasi dengan cara yang disepakati antara Pemerintah Federal dan KWAP, sedangkan kebijakan pensiun dikelola oleh Departemen Pelayanan Publik Malaysia. (Government Employees Pension Service, 2021)

Terdapat perubahan pada program pensiun seperti penyesuaian pada kenaikan usia harapan hidup. Pada tahun 2001, usia pensiun mengalami kenaikan ke usia 56 pada tahun 2001, 58 pada tahun 2008 dan 60 pada tahun 2012 yang pada awalnya usia wajib pensiun berada di usia 55 di tahun 1951. (Government Employees Pension Service, 2021)



**Tabel 1. Perbandingan Praktik Program Pensiun PNS di Beberapa Negara**

No	Aspek	Indonesia	Malaysia	Korea Selatan	Filipina
1.	Entitas	BUMN	BUMN	BUMN	BUMN
2.	Supervisi	Kementerian Keuangan Kementerian BUMN	Pemerintah Federal Kementerian Keuangan	<i>Ministry of Personnel Management</i>	<i>Departement of Finance</i>
3.	Besaran iuran	<b>Pekerja:</b> THT: 3,25% x (Gapok + Tunj. Istri + Tunj. Anak) Pensiun: 4,75% <b>Pemberi Kerja:</b> -	<b>Pekerja:</b> - <b>Pemberi kerja:</b> 17,5%	<b>Pekerja:</b> 9% <b>Pemberi kerja:</b> 9%	<b>Pekerja:</b> 9% <b>Pemberi kerja:</b> 12%
4.	Batas Usia Pensiun	58 Tahun	60 Tahun	65 Tahun	65 Tahun

Sumber: Data Masing-masing Negara

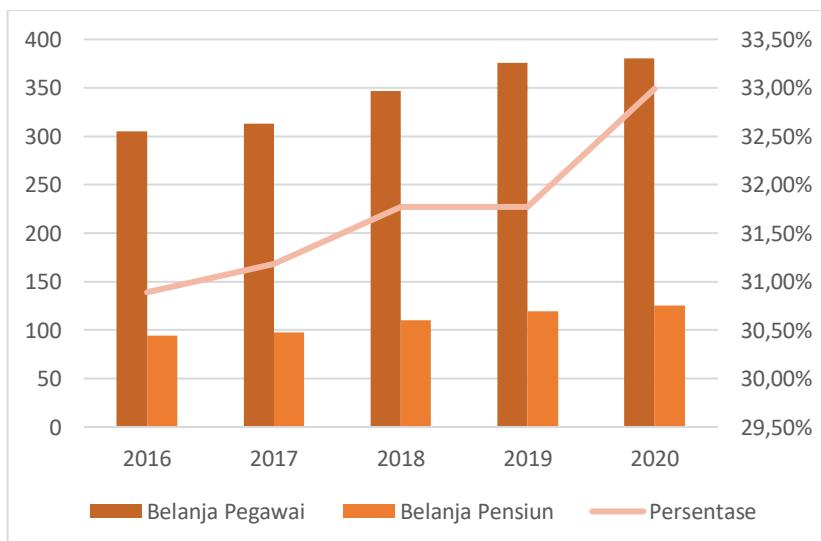
### Reformasi Program Pensiun PNS di Indonesia: Sebuah Urgensi?

Program Pensiun PNS di Indonesia masih berjalan dengan berdasarkan UU yang sudah berusia 53 tahun, yaitu Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan UU Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun dengan menggunakan skema PAYG dengan jaminan manfaat pasti.

Selain faktor usia senja, skema pembiayaan yang menggunakan sistem PAYG dinilai memberatkan kondisi fiskal dan mendorong pemerintah untuk segera melakukan suatu reformasi pada program pensiun. Terdapat poin-poin utama mengapa Indonesia harus melakukan reformasi pada program pensiun seperti Beban Belanja Pensiun dari APBN masih tinggi, UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai yang berusia 53 tahun masih berlaku, kinerja Program Pensiun eksisting belum efektif, perhitungan iuran pensiun yang berdasarkan gaji pokok tergolong kecil dan *Replacement Ratio* pendapatan ketika pensiun masih rendah.

## Beban Belanja Pensiun dari APBN masih tinggi

Dalam konteks program pensiun untuk PNS yang anggaran setiap tahunnya berasal langsung dari APBN. Pada tahun 2021, manfaat pensiun yang dibayarkan oleh pemerintah melalui APBN mencapai 128,3 Triliun atau setara dengan 0,8% dari total PDB. Jika melihat dari porsi belanja pegawai saja, terdapat kenaikan yang cukup signifikan dalam 10 tahun terakhir, Tahun 2019 kemarin mencapai rasio tertinggi yaitu pada 16,3% dari APBN atau Rp376 triliun dan mencapai nilai tertinggi di tahun 2020 yaitu Rp403,73 triliun. Hal tersebut perlu mendapat perhatian lebih mengingat porsi Belanja Pensiun selalu 'memakan' kurang lebih 30% dari total Belanja Pegawai.



**Grafik 2. Realisasi Belanja Pegawai & Belanja Pensiun dan Uang Tunggu TA 2016-2020 (dalam triliun)**

Sumber: LKPP TA 2017-2020, diolah

Jika masih tidak ada perubahan pada skema pensiun yang pembayarannya masih *full* dari APBN tanpa kontribusi, proyeksi perhitungan aktuaria atas manfaat pensiun PNS, TNI, dan Polri 30 tahun kedepan akan naik tajam. Diketahui pada tahun 2050 kewajiban pensiun adalah sebesar Rp540,51 triliun atau naik sebesar 426,13% dari tahun 2018.

### **Belum ada turunan UU No. 5 Tahun 2014 menyebabkan UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai yang berusia 53 tahun masih berlaku**

Amanat dari UU No. 5 tahun 2014 tentang ASN untuk membuat Peraturan Pemerintah tentang pengelolaan program jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS yang sampai sekarang belum juga terbit sehingga UU No. 11 tahun 1969 masih berlaku. UU No. 11 Tahun 1969 menyebutkan bahwa pemberian pensiun bagi pegawai negeri yang terakhir sebelum berhenti sebagai pegawai negeri atau meninggal dunia, dibiayai sepenuhnya oleh Negara atas beban APBN. Hal tersebut menyebabkan pemerintah juga berkewajiban untuk membayarkan imbalan jangka panjang pensiun para pegawai negeri pemerintah daerah, padahal pemberian imbalan jangka pendek yaitu gaji pada pegawai negeri pemerintah daerah sebelumnya melalui APBD.

### **Kewajiban Jangka Panjang Program Pensiun Pemerintah terus meningkat**

Dari hasil perhitungan aktuaris, Kewajiban Jangka Panjang Program Pensiun Pemerintah tahun 2021 sebesar Rp2.598 Triliun yang terdiri dari Rp604 Triliun untuk pegawai Pemerintah Pusat dan Rp1.994 Triliun untuk pegawai Pemerintah Daerah. Sebelumnya pada 2020, kewajiban jangka Panjang program pensiun Rp2.583 Triliun, naik dari Rp2.511 dikarenakan perubahan asumsi/metoda perhitungan kewajiban jangka panjang.



## Kinerja Program Pensiun eksisting belum efektif

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri Tahun 2019, BPK RI menyimpulkan bahwa Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri tidak efektif untuk menjamin perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua dikarenakan terdapat permasalahan terkait tata kelola (*governance*) dan pengelolaan (*management*) Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri. Terkait detail dari LHP Kinerja tersebut akan diulasi lebih dalam pada bab selanjutnya.

## Perhitungan iuran pensiun yang berdasarkan gaji pokok tergolong kecil

Perhitungan iuran pensiun PNS Indonesia yang berdasarkan 4,75% gaji pokok masih sangat kecil jika dijadikan basis pengembangan. Struktur gaji pokok di Indonesia sangat kecil dibanding akumulasi tunjangan yang didapatkan PNS. Sebagai perbandingan, Malaysia menggunakan perhitungan yang berbasis dari gaji pokok. Namun struktur gaji pokok PNS di Malaysia lebih besar dari tunjangan.

**Tabel 2. Perbandingan Struktur Gaji PNS Indonesia dan Malaysia**

Struktur Gaji PNS		
Variabel	Indonesia (Gol 2D)	Malaysia
Gaji Pokok	Rp3.638.200	RM1.867
Total Tunjangan	Rp5.713.348	RM760

Sumber: PT Taspen (Persero) dan KWAP

## Replacement Ratio pendapatan ketika pensiun masih rendah

Dasar penghitungan manfaat yang masih berdasarkan gaji pokok, berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 1969 menyebabkan *replacement ratio* pendapatan ASN ketika pensiun jauh di bawah standar *International Labour Organization* (ILO) yaitu 40% dari total penghasilan ketika bekerja. Perhitungan manfaat yang bukan berdasarkan *Take Home Pay* (THP) dari gaji dan tunjangan yang diterima ASN setiap bulannya adalah faktor utama mengapa *replacement ratio* Indonesia jauh di bawah standar ILO



dan berakibat kepada semakin tinggi jabatan ASN maka akan semakin rendah persentase manfaat pensiun yang akan diterimanya.

**Tabel 3. Replacement Ratio pada Pangkat & Golongan ASN**

Gol	Gaji Pokok	THP	Manfaat Pensiun	RR
2D	3.638.200	9.351.548	2.728.650	29,18%
3D	4.568.800	20.181.432	3.426.600	16,98%
4A	4.762.000	25.891.276	3.571.500	13,79%
4E	5.620.300	56.812.142	4.215.225	7,42%

Sumber: PT Taspen (Persero)

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa pada golongan ASN tertinggi yaitu golongan 4E terdapat ketimpangan antara pendapatan saat aktif (THP) dengan pendapatan saat pensiun (manfaat pensiun) yang sangat signifikan, *replacement ratio*-nya hanya 7,42% dari total penghasilannya pada saat bekerja. Hal tersebut tidak linear dengan tujuan pensiun itu sendiri yaitu *consumption smoothing* karena ketimpangan rasio pendapatan ketika bekerja dan pensiun sehingga standar kehidupan yang sudah dicapai sebelumnya sangat sulit tercapai ketika pensi



# **BAGIAN II**

# **GAMBARAN UMUM PROGRAM**

# **PENSIUN PNS DI INDONESIA**



# OVERVIEW PROGRAM PENSIUN PNS DI INDONESIA

## Perjalanan Program Pensiun PNS di Indonesia

Program pensiun PNS pada awalnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1952 tentang Pensiun PNS. Dalam UU tersebut, manfaat pensiun hanya diperuntukkan bagi pegawai negeri yaitu pegawai yang diangkat sebagai pegawai negeri tetap dan sementara. Seiring dengan revolusi nasional dan manajemen Pegawai Negeri, Undang-Undang pensiun tersebut dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai, dengan pertimbangan bahwa perlu ditetapkan peraturan mengenai pemberian pensiun pegawai dan pensiun-janda/duda sebagai jaminan hari tua dan penghargaan atas jasa-jasa dalam dinas pemerintah kepada pegawai negeri, yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Pokok Kepegawaian Nomor 18 Tahun 1961.

Dalam peraturan pensiun yang baru terdapat perubahan-perubahan penting yakni:

- penambahan ketentuan batas usia minimum yang harus dicapai pegawai untuk mendapat hak pensiun yakni sekurang-kurangnya 50 tahun;
- jumlah minimum masa-kerja yang wajar sebagai syarat mendapat manfaat pensiun yakni sekurang-kurangnya 20 tahun dan 10 tahun bagi pegawai yang diberhentikan di luar kemauannya sendiri;
- Syarat untuk dapat diberikan pensiun, yakni pemberhentian pegawai yang bersangkutan sebagai pegawai negeri harus dilakukan dengan hormat;
- Ketentuan besaran pensiun-pegawai, pensiun-janda/duda untuk menjamin kehidupan yang layak;
- Ketentuan pemberian pensiun kepada anak.

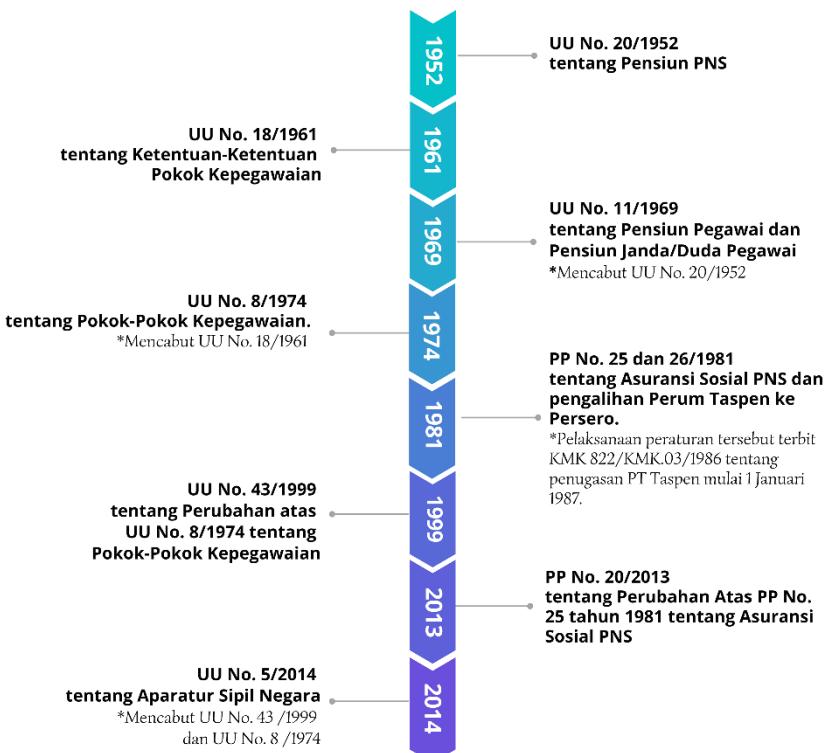


Agar penyelenggaraan program pensiun berkesinambungan, Pemerintah menetapkan UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagai pengganti UU No. 18 Tahun 1961 yang mengatur adanya kewajiban pegawai negeri untuk menjadi peserta dari sesuatu badan asuransi sosial yang dibentuk oleh pemerintah. Kemudian pada UU Nomor 11 Tahun 1969 Pemerintah menetapkan turunan dari UU tersebut yaitu PP Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS yang mengatur adanya pendirian Badan Penyelenggara asuransi Pensiun PNS yang ditetapkan dengan PP 26 Tahun 1981 tentang Pengalihan Bentuk Perusahaan Umum Dana Tabungan dan Asuransi PNS menjadi Persero. PP tersebut kemudian diubah dengan PP Nomor 20 Tahun 2013 yang mengatur tugas Badan Penyelenggara untuk mengembangkan iuran peserta pensiun dari Peserta PNS.

Pada tahun 2014, Pemerintah menetapkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. UU tersebut mengatur bahwa jaminan pensiun PNS diberikan sebagai perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, sebagai hak dan sebagai penghargaan atas pengabdian PNS kepada negara. Pada saat UU tersebut berlaku, UU Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai dan Peraturan Pelaksanaannya tetap berlaku sampai ditetapkannya peraturan Pelaksanaan dari UU yang mengatur mengenai program Pensiun PNS.



Timeline perkembangan peraturan terkait program pensiun PNS adalah sebagai berikut:

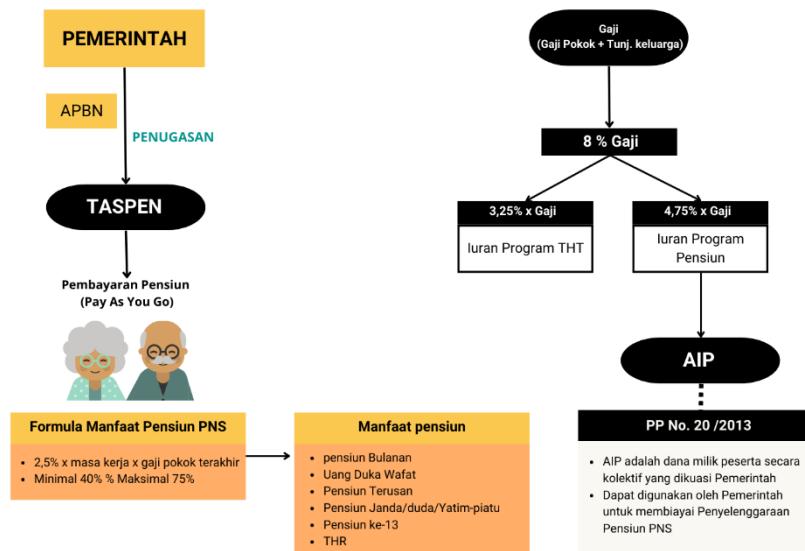


**Gambar 2.1 Timeline Perkembangan Peraturan Program Pensiun PNS**  
(diolah dari berbagai sumber)

### Kondisi Terkini Program Pensiun PNS di Indonesia

Program Pensiun PNS yang sekarang berlaku di Indonesia adalah skema manfaat pasti (*defined benefit*) dengan pembayaran pensiun untuk PNS pusat dan daerah sepenuhnya berasal dari APBN (*Pay As You Go*). Pembayaran manfaat pensiun dilakukan melalui PT Taspen (Persero). Dalam hal ini, pegawai mengiur sebesar 4,75% dari gaji pokok dan Tunjangan Keluarga, namun iuran yang terkumpul dari pegawai hanya diakumulasikan dalam bentuk Akumulasi Iuran Pensiun (AIP) yang dapat

digunakan apabila APBN membutuhkan. Program pensiun PNS eksisting dapat dilihat dalam bagan berikut:



**Gambar 2.1 Program Pensiun PNS Eksisting**

Sumber: Kementerian Keuangan dan PT Taspen (Persero), diolah

Instansi yang terlibat dalam pengelolaan program pensiun PNS yaitu:

## 1. Kementerian Keuangan

a. **Direktorat Jenderal Anggaran (DJA)** berperan dalam perumusan kebijakan program pensiun dan program tabungan hari tua PNS yang dilaksanakan oleh Subdirektorat Harmonisasi Peraturan Jaminan Sosial (Subdit. HPJS) Dit. HPP. Subdit tersebut bertugas melaksanakan penyiapan kajian kebijakan, harmonisasi, rekomendasi, evaluasi, dan penyusunan peraturan penganggaran di bidang jaminan sosial dan penyiapan penyusunan peraturan penyelenggaraan program pensiun PNS. DJA melalui Subdirektorat Evaluasi Kinerja Penganggaran (Subdit. EKP) Dit. SP juga berperan terkait monitoring dan evaluasi pelaporan pengelolaan dana program pensiun PNS. Subdit tersebut juga bertugas melaksanakan analisis, perumusan, dan pelaksanaan kebijakan,



melaksanakan penyusunan norma, standar, pedoman, kriteria dan peraturan, dan melaksanakan pemantauan, evaluasi dan bimbingan teknis evaluasi kinerja anggaran kementerian/lembaga dan instansi lainnya serta melaksanakan pemantauan dan evaluasi atas pengelolaan dana program pensiun PNS.

**b. Direktorat Jenderal Perbendaharaan (DJPB)** berperan dalam merumuskan serta melaksanakan kebijakan standardisasi teknis di bidang pengembangan perbendaharaan yang dilaksanakan oleh Subdirektorat Pembayaran Program Jaminan Sosial, Perhitungan Pihak Ketiga (PK), dan Penyelesaian Tuntutan Ganti Rugi, DSP yang mempunyai tugas, yaitu: (1) penyusunan rancangan kebijakan dan pembinaan program belanja lainnya untuk pembayaran pensiun ; (2) penyiapan data untuk perhitungan dan penetapan dana penyelenggaraan pembayaran pensiun; (3) pelaksanaan verifikasi laporan pertanggungjawaban pembayaran pensiun dan (4) pembahasan, penyusunan konsep pengesahan, dan evaluasi terhadap rencana kerja anggaran belanja transaksi khusus untuk pembayaran pensiun Pegawai Negeri.

## **2. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN-RB)**

KemenPAN-RB bertanggungjawab dalam melakukan kebijakan umum manajemen ASN, klasifikasi jabatan ASN, standar kompetensi, kebutuhan pegawai SN secara nasional, skala penggajian, tunjangan pegawai ASN, dan sistem pensiun PNS Sebagaimana tercantum pada UU ASN No. 5 Tahun 2014 dan Permen PANRB No 3 Tahun 2016 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian PANRB.



### 3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

BKN mempunyai tugas menyelenggarakan tugas di bidang administrasi dan manajemen kepegawaian negara serta memiliki fungsi:

- a. Koordinasi, bimbingan, pemberian petunjuk teknis dan pengendalian terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian;
- b. Pemberian pertimbangan dan atau penetapan mutasi kepegawaian bagi PNS Pusat dan Daerah di wilayah kerjanya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Penetapan pertimbangan pensiun PNS Pusat dan penetapan status kepegawaian;
- d. Penetapan pertimbangan pensiun PNS Daerah dan penetapan status kepegawaian;
- e. Penetapan pemindahan PNS antar daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota dan daerah kabupaten/kota lain provinsi;
- f. Penyelenggaraan dan pemeliharaan jaringan informasi data kepegawaian PNS Pusat dan Daerah;

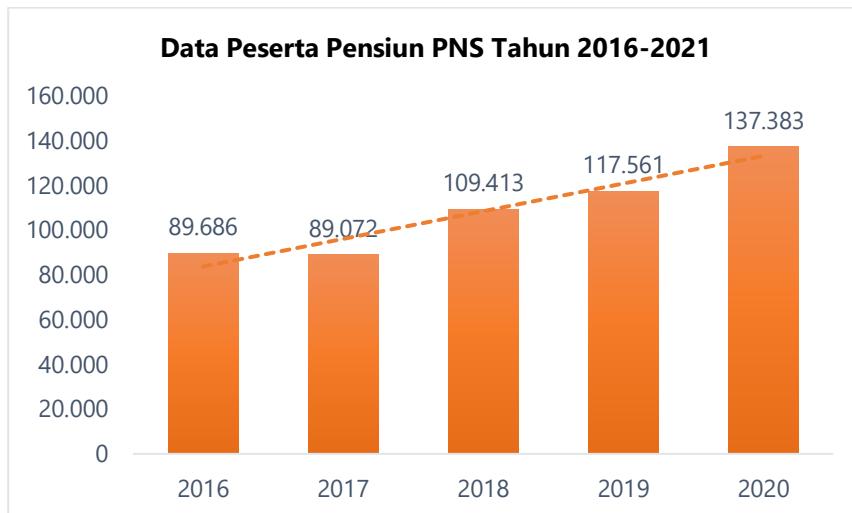
### 4. PT Taspen (Persero)

PT Taspen didirikan untuk menyelenggarakan program tabungan dan asuransi PNS sebagaimana tercantum dalam Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1963 tentang Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri. PT Taspen bergerak di bidang usaha asuransi sosial dengan kegiatan usaha berikut:

- a. Menyelenggarakan dan mengelola asuransi sosial bagi PNS, dan pejabat negara, hakim, veteran, Perintis kemerdekaan RI, Komite Nasional Indonesia Pusat, tidak termasuk PNS di lingkungan Kemhan dan Polri;
- b. Menyelenggarakan dan mengelola program jaminan sosial lainnya bagi PNS, pejabat negara dan penyelenggara negara lainnya beserta pegawai di lingkungannya;

- c. Menyelenggarakan dan mengelola program THT bagi karyawan BUMN/BUMD;
- d. Melakukan kegiatan investasi dengan memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ditinjau dari data kepesertaan program pensiun PNS yang diselenggarakan oleh PT Taspen, hingga September 2021 jumlah peserta Taspen sebanyak 6.822.037 peserta dengan rincian ASN aktif 3.952.898 peserta atau 58% dan ASN pensiun sebanyak 2.869.139 peserta atau 42%.

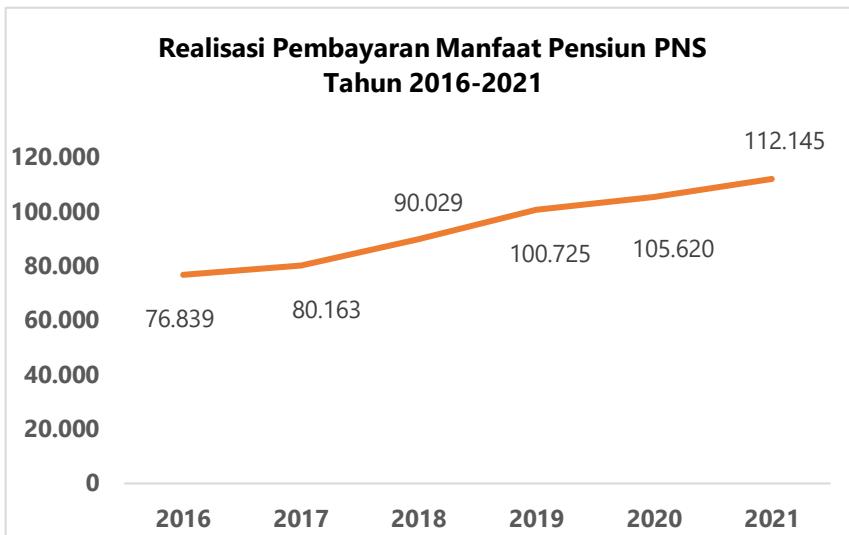


**Grafik 3. Data Peserta Pensiun PNS Tahun 2016-2021**

*Sumber: PT Taspen (Persero), diolah*



Seiring dengan peningkatan jumlah peserta pensiun, realisasi pembayaran manfaat pensiun tahun 2017 hingga tahun 2021 terus meningkat yang ditunjukkan dengan grafik berikut:



**Grafik 4. Realisasi Pembayaran Pensiun PNS Tahun 2016-2021**

Sumber: PT Taspen (Persero), diolah

Ditinjau dari kondisi kesejahteraan, tingkat kesejahteraan para pensiunan PNS di Indonesia masih terbilang rendah karena manfaat pensiun yang diterima saat ini tidak memadai (*inadequate benefits*) untuk membiayai kehidupan yang layak. Dalam paparan diskusi DJA disebutkan bahwa mayoritas PNS pensiun di Golongan IIIC, namun uang pensiun PNS IIIC berada di bawah biaya hidup berdasarkan SBH BPS 2018. Berdasarkan survei *The Power of Protection, Confidence In The Future* (HSBC, 2015) di 12 Negara termasuk Indonesia terdapat fakta-fakta yaitu, penurunan pendapatan pensiun ASN lebih dari 70% dibandingkan saat aktif bekerja dan nilai manfaat pemenuhan kebutuhan hari tua di Indonesia masih kurang dari 18,8% lebih rendah dibandingkan dengan standar ILO (40%).

Selain itu, terdapat ketidakadilan manfaat pada PNS yaitu semakin tinggi golongan, proporsi manfaat pensiun terhadap penghasilan selama aktif akan semakin kecil sebagaimana ditunjukkan pada tabel berikut ini:

**Tabel 4. Perbandingan Manfaat Pensiun**

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%)	6,000,000	12,000,000	16,500,000	22,000,000	43,000,000
Penghasilan	9,213,000	16,383,300	20,883,300	26,762,000	48,620,300
Manfaat Pensiun ( 75% Gaji Pokok)	2,409,750	3,287,475	3,287,475	3,571,500	4,215,225
Replacement Ratio	<b>30%</b>	<b>32%</b>	<b>24%</b>	<b>23%</b>	<b>9%</b>

- Maksimum Masa kerja yang diperhitungkan adalah 30 Tahun
- Formula Manfaat pensiun =  $2.5\% \times \text{tahun masa kerja} \times \text{gaji pokok}$

Sumber: Kemenkeu, diolah

### **Tinjauan Efektivitas Program Pensiun PNS Berdasarkan Hasil Pemeriksaan BPK RI**

Berdasarkan kondisi eksisting program pensiun PNS, BPK RI menemukan berbagai permasalahan dalam tata kelola program pensiun PNS untuk menjamin perlindungan kesinambungan penghasilan hari tua, yaitu sebagai berikut:

**Tabel 5. Temuan BPK RI atas Pemeriksaan Kinerja Program Pensiun PNS**

No.	Temuan	Akibat
1.	Tata kelola penyelenggaraan jaminan pensiun PNS belum diatur secara lengkap dan jelas serta belum disesuaikan dengan perkembangan peraturan perundungan yang berlaku ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DJSN dan OJK (yang sebelumnya Bapepam LK) tidak dapat melakukan pengawasan pengelolaan program pensiun;</li> <li>- hasil pengelolaan AIP belum optimal dalam rangka meningkatkan kesejahteraan, jaminan hari tua;</li> </ul>



No.	Temuan	Akibat
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Turunan pada PP mengenai gaji, tunjangan dan fasilitas belum ditetapkan oleh pemerintah;</li> <li>- Sistem penggajian PNS yang semula berbasis pangkat golongan dan masa kerja menuju berbasis pada harga jabatan;</li> <li>- Pertanggungjawaban pelaksanaan program pensiun PNS belum transparan dan akuntabel, belum tercapainya tujuan reformasi, hasil pengelolaan AIP belum optimal.</li> </ul>
2.	<p>Pemerintah belum menyusun PP terkait pengalihan program pensiun PNS ke BPJS Ketenagakerjaan sebagaimana amanat UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang BPJS (<i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelaksanaan program pensiun saat ini belum dapat menjamin kesejahteraan pensiunan PNS.</li> </ul>
3.	<p>Skema iuran pensiun saat ini belum dapat menjadi sumber pembiayaan atas pembayaran manfaat pensiun dan kewajiban pensiun aktuaria (<i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Terdapat risiko peningkatan beban pemerintah dan kewajiban pembayaran manfaat yang timbul dari penetapan iuran saat ini.</li> <li>- Besaran dan formula manfaat pensiun yang diberikan belum dapat menjamin.</li> </ul>
4.	<p>Pengelolaan database kepersertaan aktif program pensiun belum terintegrasi dan tugas/tanggung jawab pengelola database pensiunan belum ditetapkan (<i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i>)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ketidakakuratan penerimaan iuran pensiun maupun pembayaran pensiun, serta data kepesertaan dalam perhitungan yang dilakukan Badan Penyelenggara.</li> </ul>
5.	<p>Pembayaran dana PFK atas iuran pensiun pemerintah daerah belum didukung dengan pengendalian atas ketepatan jumlah dan</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kesalahan penerimaan iuran pensiun dan tidak optimalnya pengembangan dana iuran pensiun yang terlambat diterima.</li> </ul>



No.	Temuan	Akibat
	ketepatan waktu iuran setiap pegawai ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	
6.	Pengendalian pembayaran manfaat pensiun belum dapat menjamin ketepatan jumlah dan ketepatan sasaran penerima manfaat pensiun ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembayaran yang tidak tepat karena adanya penyaluran kepada pensiunan yang tidak ter-autentifikasi berturut-turut.</li> <li>- Kurang akuratnya tagihan dana belanja pensiun yang diajukan oleh Badan Penyelenggara kepada KPA BUN.</li> </ul>
7.	Kewajiban pemerintah atas jaminan pensiun PNS belum dihitung dan diungkapkan dalam laporan keuangan ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adanya risiko peningkatan belanja pensiunan di masa depan sehingga risiko tersebut dapat berdampak pada penurunan manfaat pensiun, peningkatan iuran sampai dengan keberlangsungan program jaminan pensiun bagi PNS.</li> </ul>
8.	Pengelolaan akumulasi iuran pensiun belum sepenuhnya dilaksanakan secara optimal ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capaian kinerja atas pengelolaan dan penggunaan dana AIP belum memberikan hasil yang maksimal dan dapat diukur secara handal.</li> </ul>
9.	Kelemahan pengendalian pembayaran biaya operasional penyelenggaraan dan imbal jasa atas pengembangan akumulasi iuran pensiun ( <i>LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri 2019</i> )	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko pembebatan biaya-biaya yang tidak terkait dengan kegiatan pembayaran manfaat pensiun pada pembayaran BOP.</li> <li>- Penurunan nilai capaian investasi kedepan dikarenakan penggunaan AIP untuk pembayaran BOP dan pengenaan imbal jasa atas hasil pengembangan investasi.</li> </ul>



# **BAGIAN III**

## **ASPEK - ASPEK PENENTU**

### **IMPLEMENTASI REFORMASI**

### **PROGRAM PENSIUN PNS**



# ASPEK-ASPEK PENENTU IMPLEMENTASI REFORMASI PROGRAM PENSIUN PNS

## Aspek Kebijakan dan Regulasi

Kebijakan dan regulasi merupakan aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mengatur dan memberikan acuan yang jelas bagi lembaga/instansi pelaksana agar mencapai tujuan sesuai yang diharapkan. Hal ini diperlukan untuk mengontrol pelaksanaan suatu tugas atau program, sehingga hak dan kewajiban pihak-pihak terkait menjadi seimbang. Kebijakan dan regulasi juga dapat menentukan hajat hidup banyak orang, maka diperlukan kehati-hatian dan riset mendalam dalam penyusunannya agar dapat menghasilkan sebuah produk hukum dan tata kelola terbaik sehingga penyelenggaraan suatu tugas atau program dapat berjalan dengan efektif dan efisien. Oleh karena itu, kebijakan dan regulasi menjadi aspek yang penting dalam rencana reformasi program pensiun PNS di Indonesia.

Berdasarkan perjalanan program pensiun PNS di Indonesia, UU yang menjadi dasar pensiun hingga saat ini masih merujuk pada UU No. 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai yang berlaku sejak 8 Agustus 1969. Artinya UU ini sudah digunakan selama 53 tahun, sementara UU mengenai ASN yang mengatur tentang PNS sudah mengalami perubahan beberapa kali yang di dalamnya turut mencakup aturan mengenai pensiun PNS. Oleh karena itu, UU Pensiun perlu ditinjau ulang karena sudah tidak relevan dengan situasi politik, sosial dan ekonomi serta manajemen PNS saat ini.

Salah satu yang perlu ditinjau dari UU pensiun adalah batasan penerima manfaat pensiun-janda/duda karena tidak sesuai lagi dengan kemampuan ekonomi negara. Dalam UU pensiun dijelaskan bahwa yang berhak menerima manfaat pensiun-janda/duda adalah istri/suami/anak yang sah menurut hukum dari pegawai negeri. Namun dalam



implementasinya, PT Taspen (Persero) mengungkap terdapat cukup banyak kasus penerima pensiun yang ditemukan menikah lagi di masa pensiun atau setelah tidak aktif. Sehingga istri maupun anak-anak hasil pernikahan tersebut turut mendapatkan manfaat pensiun. Hal ini menyebabkan pembiayaan pensiun menjadi lebih panjang yang pada akhirnya semakin memberatkan APBN.<sup>1</sup> Oleh karena itu, PT Taspen berharap regulasi pensiun perlu memberikan batasan penerima manfaat pensiun-janda/duda, yakni hanya istri/suami yang sah dan terdaftar saat pegawai tersebut masih aktif. Menanggapi hal tersebut, Direktur HPP DJA Kemenkeu menyatakan bahwa kebijakan atau regulasi terkait batasan penerima manfaat pensiun tergantung dari skema pensiun yang nanti akan diterapkan pada program Pensiun PNS.<sup>2</sup>

Selanjutnya, berdasarkan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN pasal 91 ayat (5) terkait sumber dana pensiun, disebutkan bahwa "Sumber pembiayaan Jaminan Pensiun dan Jaminan Hari Tua PNS berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan." Di pasal selanjutnya disebutkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pengelolaan program Jaminan Pensiun (JP) dan Jaminan Hari Tua (JHT) PNS diatur dalam PP. Namun hingga saat ini, pemerintah belum mengiur dan belum ada pembentukan PP yang dimaksud. Kondisi ini tidak sesuai dengan Pasal 134 UU No. 5 Tahun 2014, dimana peraturan pelaksanaan terkait program jaminan pensiun PNS seharusnya ditetapkan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak UU tersebut diundangkan, yaitu tanggal 15 Januari 2014.

---

<sup>1</sup> PT Taspen (Persero). 2022. *Pembahasan dan Diskusi: Pengumpulan Data Kajian terkait Kondisi Eksisting dan Rencana Reformasi Program Pensiun PNS*. Disampaikan dalam *Focus Group Discussion* pada 02 Agustus 2022. Jakarta.

<sup>2</sup> Direktur HPP DJA Kemenkeu. 2022. *Reformasi Program Pensiun Pegawai Negeri Sipil*. Disampaikan dalam *Focus Group Discussion* pada 25 Agustus 2022. Bogor.



Ditinjau dari instansi yang terlibat dalam penyelenggaraan program pensiun, hasil pemeriksaan BPK RI dan FGD dengan instansi terkait menunjukkan berbagai permasalahan mengenai kebijakan dan regulasi yang dapat menghambat implementasi reformasi program pensiun antara lain:

1. Belum ada regulasi turunan atau peraturan pelaksana dari UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) untuk mengatasi permasalahan mengenai ketidakjelasan tugas, fungsi, dan wewenang di antara kementerian/lembaga yang terlibat dalam program pensiun. Atas hal itu, beberapa hal yang perlu menjadi perhatian dan dituangkan dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) sebagai peraturan pelaksanaan program pensiun antara lain sebagai berikut:
    - a. Tidak ada pengaturan bahwa KemenPANRB merupakan penetapan seluruh kebijakan pensiun;
    - b. Tidak ada pengaturan bahwa BKN merupakan pengelola data pegawai pensiun;
    - c. Tidak ada pengaturan bahwa Kementerian Keuangan merupakan pengelola teknis program pensiun;
    - d. Tidak ada pengaturan terkait Badan Penyelenggara Program Pensiun PNS;
    - e. Belum ada regulasi mengenai bentuk pengawasan (*controlling*) termasuk pembentukan dewan pengawas terhadap pengelolaan program pensiun.
  2. Terdapat dinamika dalam penyusunan Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) yang berpengaruh pada implementasi reformasi program pensiun PNS.
- Pada tahun 2016, telah dilaksanakan rapat harmonisasi RPP Pensiun di Kementerian Hukum dan HAM. Hasil rapat tersebut menghendaki RPP tentang Gaji, Tunjangan dan Fasilitas (GTF) bagi PNS perlu ditetapkan terlebih dahulu sebelum RPP tentang Pensiun PNS. Namun karena beberapa hal, RPP Pensiun kemudian diminta untuk diselesaikan dan ditetapkan terlebih dahulu sebelum RPP tentang GTF. Padahal



berdasarkan keterangan KemenPANRB, RPP GTF sebenarnya telah selesai disusun pada tahun 2017.

Selanjutnya, terdapat perubahan kebijakan kembali pada KemenPANRB yang menghendaki adanya simplifikasi RPP. Maka saat ini, KemenPANRB tengah menyusun RPP *Total Reward/Manajemen Kesejahteraan Pegawai ASN* yang merupakan penggabungan substansi dari 4 RPP yang merupakan mandat dari UU ASN, yaitu: 1) RPP Pangkat; 2) RPP GTF; 3) RPP Jaminan Kesehatan, Jaminan Kecelakaan Kerja dan Jaminan Kematian; 4) RPP JP dan JHT yang sudah pernah disusun sebelumnya.<sup>3</sup> Adapun tujuan dari RPP *Total Reward/Manajemen Kesejahteraan Pegawai ASN* adalah sebagai berikut:



**Gambar 3.1. Tujuan RPP Total Reward/Manajemen Kesejahteraan ASN**

Sumber: KemenPANRB

<sup>3</sup> KemenPANRB. 2022. *Transformasi Jaminan Pensiun PNS*. Disampaikan dalam *Focus Group Discussion* secara virtual pada 18 Maret 2022. Jakarta.

KemenPANRB menyampaikan bahwa salah satu tantangan yang dihadapi dalam menyusun RPP *Total Reward/Manajemen Kesejahteraan Pegawai ASN* adalah perlu adanya simulasi secara detail atas kebijakan yang akan diterapkan tersebut, dimana untuk melakukan simulasi tersebut diperlukan data seluruh ASN Pusat dan Daerah yang valid dari instansi terkait, kehati-hatian dalam simulasi dan waktu yang cukup lama. Selain itu, perhitungan dan simulasi terkait kebutuhan anggaran untuk perbaikan penghargaan ASN baik gaji, tunjangan maupun pensiun juga tentu perlu dilakukan dengan cermat karena berkaitan dengan kekuatan fiskal Indonesia di masa yang akan datang. Namun dengan berbagai tantangan tersebut, KemenPANRB mentargetkan RPP *Total Reward/Manajemen Kesejahteraan Pegawai ASN* dalam batasan kewenangan KemenPANRB dapat selesai di tahun 2022.

Ditinjau dari kebijakan akuntansi, pemerintah belum memiliki kebijakan akuntansi atas pengakuan beban dan kewajiban terkait program pensiun PNS sesuai SAP dan praktik akuntansi internasional. Akibatnya, Pemerintah belum menyajikan kewajiban atas Program Pensiun PNS pada LKPP Tahun 2013 s.d. Tahun 2018. Pengungkapan atas Kewajiban Jangka Panjang Pensiun PNS sebelumnya pernah dilakukan Pemerintah dalam LKPP Tahun 2004-2012. Namun sejak LKPP Tahun 2013, tidak terdapat lagi pengungkapan mengenai hal tersebut. Kemudian pada Tahun 2019, Pemerintah kembali mengungkapkan Kewajiban Jangka Panjang Pensiun dalam Catatan atas Laporan Keuangan, namun belum disajikan pada laporan keuangan. Permasalahan tersebut diungkap dalam LHP Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI, dan Polri untuk Menjamin Perlindungan Kesinambungan Penghasilan Hari Tua Tahun 2018 s.d. Semester I Tahun 2019.



Atas permasalahan tersebut, dalam LKPP Tahun 2020 BPK merekomendasikan kepada Menkeu untuk melakukan persiapan penerapan PSAP 10 di Tahun 2021, termasuk upaya penyelesaian Standar Akuntansi yang akan menjadi rujukan dalam penyajian dan pengungkapan Kewajiban Jangka Panjang atas Program Pensiun Pemerintah di masa depan. Atas rekomendasi tersebut, Pemerintah kemudian berkoordinasi dengan KSAP mengenai penyelesaian standar akuntansi Pemerintah terkait kewajiban jangka panjang pensiun melalui Surat Menteri Keuangan Nomor S-43/MK.5/2021 tanggal 29 Juni 2021 perihal Tindak Lanjut Hasil Pemeriksaan atas LKPP Tahun 2020. Salah satu poin dari Surat tersebut adalah meminta KSAP agar menginisiasi penyelesaian PSAP mengenai kewajiban jangka panjang pensiun PNS dan TNI/POLRI.

Namun pada LKPP Tahun 2021 ternyata masih ditemukan permasalahan serupa, hal itu dikarenakan pemerintah belum optimal dalam berkoordinasi dengan KSAP untuk memfinalisasi draft PSAP Imbalan Kerja dan belum melakukan pembaharuan rencana program pensiun dan tata kelolanya, termasuk pengungkapan dan pencatatan kewajibannya. Menkeu kemudian menjelaskan bahwa kebijakan akuntansi Pemerintah yang mengungkapkan nilai kewajiban pensiun di Neraca masih sejalan dengan pengaturan dalam PSAP 10 (revisi 2020). Pemerintah juga telah membentuk *task force* Percepatan Penyelesaian PSAP mengenai Imbalan Kerja sesuai KMK Nomor 181/KMK.05/2022 tanggal 22 Mei 2022. Oleh karena itu, BPK RI memberikan rekomendasi kepada Menkeu agar memerintahkan Tim *Task Force* Dukungan Percepatan Penyelesaian PSAP mengenai Imbalan Kerja dan PSAP mengenai Pendapatan dari Transaksi Non Pertukaran, agar berkoordinasi dengan KSAP untuk memfinalisasi dan menetapkan PSAP Imbalan Kerja, termasuk pengaturan terkait masa transisi selama proses perubahan peraturan perundang-undangan terkait pensiun.



Saat ini KSAP tengah menyelesaikan PSAP Imbalan kerja. Penyusunan PSAP tersebut merujuk pada IPSAS 39 *Employee Benefit* sebagai *best practice* pemberian imbalan kerja internasional sehingga dipastikan bisa mengakomodasi pencatatan transaksi apapun skema pensiun yang diterapkan pemerintah. Adapun isu utama yang menjadi kendala dalam implementasinya adalah tanggal efektif penerapan PSAP Imbalan kerja akibat belum adanya regulasi mengenai pola hubungan kerja yang konsisten antara pemerintah Pusat dan Daerah dengan masing-masing pegawainya, khususnya dalam pembayaran imbalan pascakerja. Dalam hal ini, gaji PNS pusat berasal dari APBN dan PNS daerah bersumber pada APBD, namun manfaat pensiun PNS Pusat dan Daerah dibiayai oleh APBN.



## Aspek Anggaran

Kesuksesan implementasi program reformasi pensiun PNS, selain memerlukan kesiapan dari aspek administratif, aspek kebijakan dan regulasi, serta kesiapan aspek pengelolaan dana pensiun, juga diperlukan kesiapan dukungan negara pada aspek anggaran. Dukungan anggaran sangat penting dalam keberhasilan reformasi program pensiun mengingat perubahan yang terjadi akibat reformasi program memiliki implikasi terhadap kebutuhan pendanaan dalam hal ini anggaran.

Program pensiun PNS eksisting di Indonesia menggunakan skema *Pay as You Go* atau manfaat pasti yang tidak didanai (*unfunded*), dimana pemerintah tidak menyisihkan dana diawal untuk pembayaran manfaat pensiun saat jatuh tempo. Pembayaran manfaat dianggarkan setiap tahunnya melalui APBN. Pada skema *pay as you go* umumnya, iuran pensiun menjadi salah satu sumber utama pembiayaan manfaat pensiun sehingga pemberi kerja berkontribusi sebesar selisih nilai manfaat yang dijanjikan dengan hasil iuran peserta dan hasil pengembangannya. Pada saat ini, PNS mengiur sebesar 4.75% dari gaji pokok ke dalam program pensiun dan 3.25% untuk program THT. Iuran pensiun tersebut diakumulasikan ke dalam Akumulasi Iuran Pensiun (AIP) yang dikelola dan dikembangkan oleh badan pengelola yaitu PT Taspen. Akumulasi iuran pensiun PNS tersebut belum dapat digunakan sebagai sumber utama pembayaran pensiun diantaranya dikarenakan belum adanya regulasi turunan UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Hal tersebut menyebabkan UU No. 11 Tahun 1969 dan kedua regulasi turunannya tetap berlaku dimana pembayaran program pensiun sepenuhnya dibayarkan negara.

AIP diharapkan dapat menjadi sumber pembiayaan utama pensiun saat Lembaga Dana Pensiun terbentuk. Meskipun APBN menjadi sumber utama pembayaran manfaat pensiun, dalam sejarahnya AIP pernah digunakan sebagai sumber pembayaran utama manfaat pensiun pada bulan Januari – Maret 1994. Kemudian setelah dari Bulan Maret 1994 – Desember 2007, AIP juga menyokong APBN dalam pembayaran manfaat



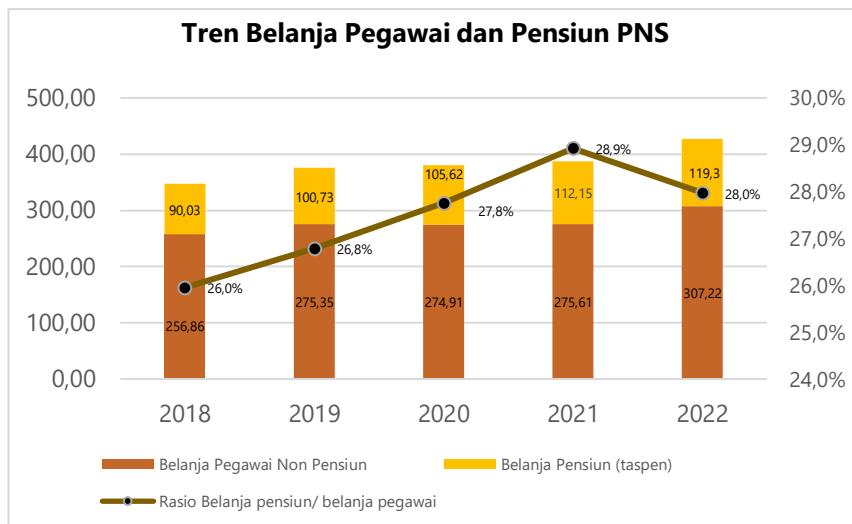
pensiun, dengan tren proporsi pembayaran dari AIP tidak melebihi 25%, dan terakhir pada bulan Desember 2007 berkontribusi 9% sebelum akhirnya kembali sepenuhnya didanai APBN. Dinamika sumber pembayaran manfaat pensiun dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 6. Periode Waktu AIP Menjadi Sumber Pembayaran Manfaat Pensiun**

Periode	Sharing Pembayaran Pensiun		Keterangan
	APBN	Dana Pensiun	
Sampai dengan 1993	100%	0%	
Januari 1994-Maret 1994	0%	100%	SURAT MENKEU No.1204/MK.03/1993
April 1994-Maret 1997	77.50%	22.50%	SURAT DJA NO:S-1684/A/56/0394
April 1997- Desember 1998	77%	23%	SURAT DJA NO: S-993/A/67/0297
Januari 1999- Desember 2002	75%	25%	SURAT DJA NO: S-3389/A/1999
Januari 2003-Desember 2005	79%	21%	SURAT DJA NO: S-6878/HK.2/2002
Januari 2006- Desember 2006	82.50%	17.50%	SURAT MENKEU NO: S-07/MK-02/2006
Januari 2007- Desember 2007	85.50%	14.50%	SURAT MENKEU NO: S-03/MK-02/2007
Januari 2008- Desember 2008	91.00%	9.00%	SURAT DJA NO: S-05/MK.02/2008
Januari 2009-sekarang	100%	0%	SURAT DJA NO: S-39/MK-02/2009

Sumber: Website PT Taspen (Persero)

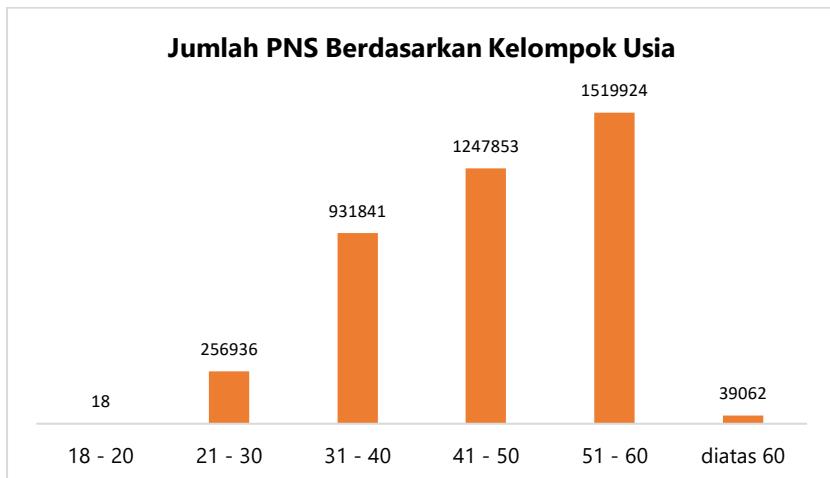
Ketentuan pembayaran manfaat pensiun sepenuhnya dibebankan kepada APBN seharusnya dilakukan hanya sampai menjelang pembentukan Lembaga Dana Pensiun sebagaimana secara implisit disampaikan dalam UU No. 11 Tahun 1969. Kemudian pada tahun 1974 melalui UU No. 18 Tahun 1974 terdapat pengaturan yang menyampaikan bahwa sumber pembiayaan pensiun berasal dari iuran peserta dan sumbangan pemerintah yang dipupuk dan dikelola oleh badan asuransi sosial. Namun hingga saat ini pemerintah belum menentukan sumbangan pemerintah berupa iuran pensiun dan tetap menjalankan skema PAYG unfunded yang mengakui kewajiban pensiun saat pembayaran manfaat terjadi. Belum ditentukannya iuran pemerintah dan tetap menanggung pembayaran manfaat secara seluruhnya diperkirakan tetap dijalankan karena nilai beban pembayaran manfaat relatif kecil dan dapat ditanggung pemerintah. Namun, seiring berjalannya waktu nilai beban pembayaran manfaat pensiun semakin membesar dan membebani APBN sehingga insentif untuk memperbaiki program pensiun semakin mendesak.



**Grafik 5. Tren Belanja Pegawai dan Pensiun PNS**

Sumber: Kementerian Keuangan dan PT Taspen (Persero), diolah

Berdasarkan data Kementerian Keuangan dan PT Taspen, tercatat belanja pembayaran manfaat pensiun setiap tahunnya selalu menunjukkan peningkatan. Di tahun 2022 pembayaran manfaat pensiun diperkirakan mencapai Rp119,3 Triliun, naik sekitar Rp7 Triliun dari tahun sebelumnya. Kenaikan belanja manfaat pensiun selain naik secara nominal juga meningkat secara rasio terhadap total belanja pensiun. Di tahun 2021 mencapai 28.9% dari total belanja pegawai, naik 1.1% dari tahun 2020. Kenaikan belanja manfaat pensiun ini jika tetap menggunakan skema eksisting yang sepenuhnya ditanggung pemerintah, nilainya diperkirakan akan terus semakin meningkat dan dikhawatirkan dapat mengancam keberlangsungan APBN. Hal tersebut mengingat menurut data statistik ASN BKN tercatat PNS didominasi oleh kelompok usia 40 tahun ke atas yang mencapai lebih dari 3,2 juta orang atau 39% dari total PNS.

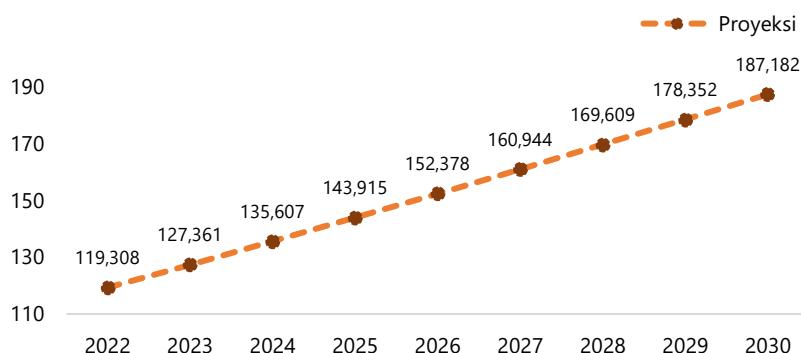


**Grafik 6. Jumlah PNS Berdasarkan Kelompok Usia**

*Sumber: Badan Kepegawaian Negara, diolah*

Jika skema eksisting terus berlanjut, menurut proyeksi yang dilakukan oleh PT Taspen, nilai pembayaran manfaat pensiun dapat mencapai Rp187,18 Triliun di tahun 2030. Naik 70% dari nilai pembayaran manfaat di tahun 2021.

### Proyeksi Pembayaran Manfaat Pensiun Tahun 2020 - 2030 (Dalam Triliun Rupiah)



**Grafik 7. Proyeksi Pembayaran Manfaat Pensiun Tahun 2020 – 2030**

Sumber: PT Taspen (Persero), diolah

Proyeksi kenaikan belanja tersebut perlu diperhitungkan karena anggaran yang dibutuhkan tidak sedikit. Risiko dari kenaikan belanja tersebut perlu dimitigasi karena akan berimplikasi pada kondisi fiskal negara. Saat ini APBN sedang dalam fase pemulihan dari krisis akibat pandemi Covid-19, yang diharapkan *soft landing*, namun harus langsung bersiap menghadapi berbagai tantangan eksternal yang sangat memerlukan dukungan APBN.

Kebutuhan anggaran untuk program pensiun tidak hanya datang dari pembayaran manfaat. Reformasi program pensiun direncanakan akan mengubah skema yang digunakan dari manfaat pasti (*defined contribution*) yang *unfunded* menjadi iuran pasti (*defined contribution*) yang *fully funded*. Pada skema baru tersebut pemerintah akan berkontribusi melalui pembayaran iuran. Implementasi skema baru tersebut tidak serta merta langsung mengubah keseluruhan skema eksisting. Akan ada masa transisi dimana skema baru dan eksisting akan berjalan secara bersamaan, sebelum pada suatu periode skema yang berjalan sepenuhnya adalah skema baru atau iuran pasti. Pada masa transisi, selain pembayaran manfaat pemerintah juga harus mengalokasikan anggaran belanja untuk pembayaran iuran pensiun.

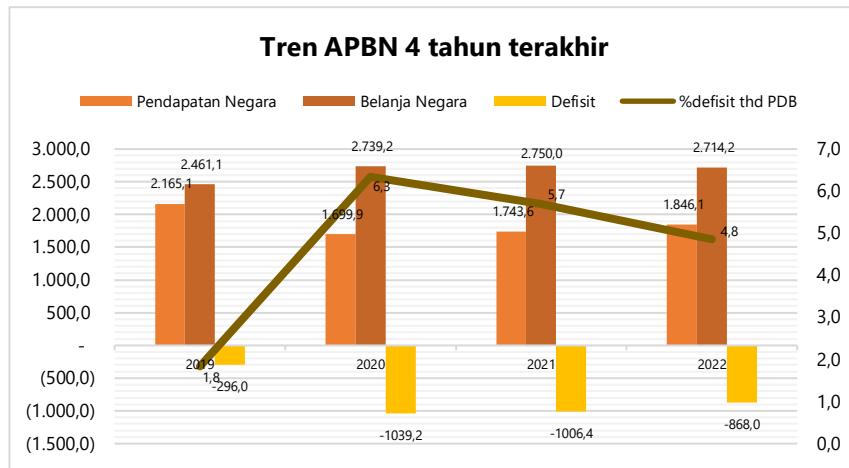


Tambahan pos belanja tersebut tentunya merupakan beban tambahan bagi APBN. Oleh karena itu, diperlukan kondisi ekonomi yang kondusif dan APBN yang memiliki ruang fiskal cukup yang memungkinkan reformasi program pensiun dapat berjalan dengan baik. Yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah, apakah kondisi ekonomi dan APBN siap?

Pandemi Covid-19 yang menimpa Indonesia pada bulan Maret 2020 berdampak secara sistemik dan hampir menghentikan seluruh aktivitas perekonomian. Tercatat pertumbuhan ekonomi -5,32% pada kuartal 2. Untuk menyelamatkan perekonomian, APBN diarahkan untuk meredam dampak pandemi melalui Undang-Undang No. 2 Tahun 2020 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang - Undang tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19. Salah satu implikasi dari undang-undang tersebut adalah perubahan arah belanja pemerintah (*refocussing*) untuk penanganan pandemi dan pelonggaran batas defisit APBN. Kedua kebijakan tersebut dilakukan secara simultan agar keseimbangan antara pemenuhan kebutuhan penanganan pandemi dan kesinambungan APBN dapat terjaga. Kebijakan *refocussing* yang berdampak pada penundaan berbagai pos belanja pemerintah untuk penanganan pandemi serta penambahan defisit menjadi pertanda bahwa kemampuan fiskal pemerintah terbatas, sedangkan agenda pembangunan yang membutuhkan dukungan pendanaan jumlahnya jauh lebih banyak.

Total nilai defisit selama periode penanganan pandemi dari tahun 2020 hingga 2022 ini diperkirakan mencapai Rp2,913 triliun. Kenaikan yang cukup drastis dalam kurun waktu 3 tahun.

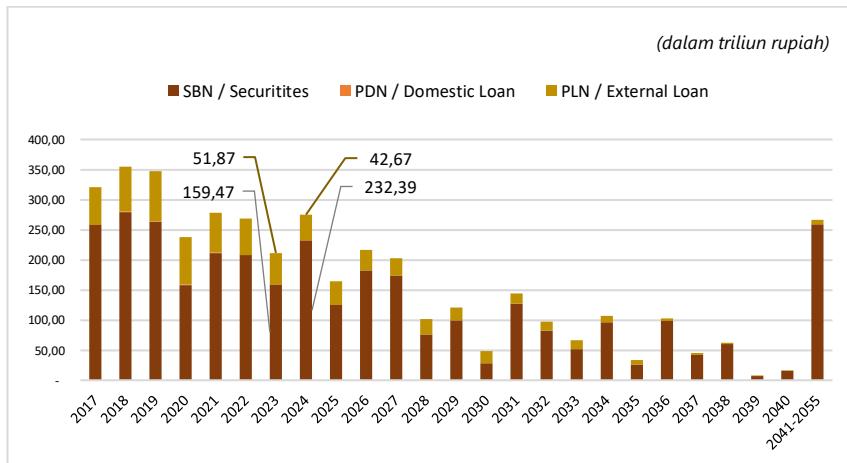




**Grafik 8. Tren APBN 4 Tahun Terakhir**

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Akumulasi penambahan defisit yang cukup cepat tersebut diharapkan dapat selesai di tahun 2022 dan kembali pada batasan sebelumnya sebesar 3%. Kebijakan ini diperlukan untuk menjaga disiplin fiskal agar kesinambungan APBN kembali terjaga. Namun, disisi lain kebijakan ini akan memberikan tantangan bagi program pemerintah dikarenakan sumber pembiayaan menjadi terbatas.



**Grafik 9. Struktur Jatuh Tempo Utang Pemerintah Pusat**

Sumber: DJPPR Kementerian Keuangan, diolah



Akselerasi kenaikan utang pemerintah pusat untuk penanganan pandemi Covid-19 secara langsung berdampak pada rasio utang pemerintah terhadap PDB. Sebelum pandemi, tercatat utang pemerintah pusat ada di level 30,2% terhadap PDB dan diperkirakan akan mencapai 43,7% terhadap PDB di 2022 di masa berakhirnya UU No. 2 Tahun 2020. Dengan asumsi defisit kembali dibawah 3% di 2023, rasio utang pemerintah pusat akan mencapai 44,4% di 2024. Level utang pemerintah saat ini berada di level tertinggi dalam 16 tahun terakhir. Meskipun rasio utang masih dibawah batas maksimal 60% terhadap PDB sebagaimana tercantum dalam UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, penambahan utang tetap perlu dilakukan secara penuh kehati-hatian mengingat tren APBN Indonesia yang masih akan terus defisit sehingga ruang penambahan utang yang tersisa harus digunakan secara optimal untuk menutup defisit. Berdasarkan struktur tenor jatuh tempo utang, dalam 5 tahun ke depan tercatat utang berupa SBN dan pinjaman yang akan jatuh tempo mencapai Rp1080 triliun. Dalam 2 tahun ke depan nilai SBN dan pinjaman yang jatuh tempo mencapai Rp486 triliun. Di tahun 2023 sendiri tercatat nilai utang jatuh tempo mencapai Rp211,34 triliun atau 8.64% dari perkiraan pendapatan negara.

Ruang fiskal yang ketat akibat kembalinya defisit dibawah 3% dan pembayaran pokok serta bunga utang, juga akan semakin terbatas dikarenakan kebutuhan pendanaan agenda pembangunan pemerintah bernilai besar yang akan dilaksanakan ataupun yang harus selesai sebelum masa RPJMN 2020 – 2024 habis. Berdasarkan paparan Menteri Keuangan dalam kegiatan konferensi pers Nota Keuangan dan RUU APBN 2023, belanja K/L diantaranya untuk mendukung Pembangunan IKN, persiapan pemilu, penyelesaian infrastruktur prioritas, dan pengadaan alutsista.



Secara rinci, contoh beberapa kegiatan yang akan cukup menguras APBN dalam 2 tahun ke depan diantaranya yaitu:

- Tahap awal pembangunan IKN, sebesar Rp 43.73 T
- Pemilu 2024, sebesar Rp76.6 T (Wibowo, 2022)
- Pembangunan infrastruktur:
  - Tol Gedebage – Cilacap, sebesar Rp56 Triliun (KPBUs)
  - Tol Jogja – Bawen, sebesar Rp14,26 Triliun (KPBUs)
  - Tol Semarang – Demak, sebesar Rp15 Triliun (KPBUs)
  - Jembatan Batam – Bintan, sebesar Rp13,66 Triliun (KPBUs)

Sebagai negara *small – open economy*, Indonesia tidak bisa mengisolasi dirinya dari dinamika kondisi perekonomian global. Ketika perekonomian global sedang bergejolak seperti saat ini, APBN hadir menjalankan perannya untuk menstabilkan perekonomian negara. Gejolak yang terjadi di tingkat global secara signifikan telah berdampak bagi APBN. Untuk menjaga stabilitas makroekonomi pemerintah berusaha menjaga harga energi melalui subsidi BBM. Di tahun 2022, nilai subsidi BBM dan kompensasi energi dianggarkan mencapai Rp502,4 triliun. Nilai ini meningkat 166,8% dibandingkan 2021. Kenaikan nilai tersebut tentunya mengikis ruang fiskal bahkan ekstrimnya dapat mengorbankan pos belanja lain. Oleh karena itu, penting untuk memperhitungkan dinamika makroekonomi dunia dalam memperkirakan kesiapan APBN untuk mendukung implementasi reformasi program pensiun.

Kementerian Keuangan dalam konferensi persnya di tanggal 16 Agustus 2022 menyatakan terdapat 4 risiko global utama yang dikhawatirkan akan berdampak ke dalam negeri. **Risiko pertama** adalah inflasi global yang meningkat tajam. Inflasi ini adalah inflasi yang berasal dari disrupti sisi pasokan (*supply side*) akibat pandemic, perang, dan dikombinasikan dengan stimulus fiskal dan moneter yang berlebih baik sebelum dan selama pandemi khususnya di negara maju.



**Risiko kedua** adalah pengetatan likuiditas dan kenaikan suku bunga. Tingginya inflasi di negara maju yang mencatat rekor tertinggi dalam 40 tahun terakhir mendorong otoritas moneter untuk menaikkan suku bunga sebagai upaya untuk menekan inflasi. Kebijakan ini berdampak pada keluarnya arus modal dari negara berkembang ke negara – negara maju yang menaikkan suku bunganya. Hal ini juga berdampak pada melonjaknya biaya utang (*cost of funds*) karena suku bunga yang terkerek naik.

**Risiko ketiga** adalah potensi krisis utang global. Akibat pandemic covid-19 yang mendorong berbagai negara untuk menghabiskan lebih banyak anggaran untuk penanganan pandemic pada akhirnya mendorong kenaikan rasio utang terhadap PDB yang meningkat tajam dan mencapai 60-100% PDB. Hal ini mendorong biaya utang dan *refinancing risk* meningkat tajam. Tercatat ada lebih dari 60 negara berpotensi default. Banyaknya jumlah negara yang dilanda krisis utang dikhawatirkan dapat membawa risiko *contagion* pada pasar keuangan yang dapat menciptakan ketidakstabilan.

**Risiko terakhir** adalah potensi stagflasi. Stagflasi merupakan kondisi pelemahan ekonomi yang dapat ditandai dengan resesi namun disertai inflasi tinggi. Kondisi ini merupakan kondisi yang sulit karena kebijakan konvensional akan kontradiktif sehingga diperlukan kebijakan ekonomi yang tidak mudah.



Dengan perkiraan kondisi tahun 2023 yang belum terlihat membaik, RAPBN 2023 direncanakan kembali sebagai *shock absorber* atau berperan menjadi alat stabilisasi perekonomian. Dari beberapa penjelasan yang telah disampaikan, terlihat bahwa dalam waktu dekat ada banyak tugas yang harus diemban oleh APBN. Walaupun demikian, berbeda dengan skema sebelumnya, skema baru program pensiun direncanakan tidak hanya akan melibatkan Pemerintah Pusat, namun juga Pemerintah Daerah. Saat ini, meskipun belanja pegawai ditanggung Pemerintah Daerah, namun belanja manfaat pensiun masih ditanggung Pemerintah Pusat.

Mengacu pada data BKN tahun 2021, tercatat rasio PNS instansi daerah jauh lebih banyak dibandingkan instansi pusat. Jumlah PNS Daerah mencapai 3.058.775 orang sedangkan PNS Pusat hanya sebesar 936.859 orang. Jumlah PNS Daerah mendominasi, dengan jumlah 76.6% dari total PNS. Jika beban iuran pensiun PNS Daerah diserahkan kepada Pemerintah Daerah, nilai kebutuhan anggaran untuk reformasi pensiun idealnya akan berkurang. Hal ini juga dikonfirmasi dengan data LKPP yang menyatakan bahwa dari Rp2,929 triliun Kewajiban Jangka Panjang Program Pensiun, Rp1,994 triliun diantaranya merupakan kewajiban pemerintah daerah dan hanya Rp935.67 triliun kewajiban pemerintah pusat atau hanya 32.5% dari total kewajiban. Pertanyaan selanjutnya, apakah pemerintah daerah siap menanggung iuran pensiun?

Berdasarkan Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020 (BPK RI, 2021), saat ini 88.07% pemerintah daerah dikategorikan belum mandiri fiskal, dan 9.94% menuju kemandirian. Kondisi fiskal daerah yang belum mandiri menyebabkan peran pemerintah pusat masih dominan terhadap keuangan daerah. Hal ini akan berdampak pada diperlukannya kembali dukungan pemerintah pusat jika pemerintah daerah dibebankan anggaran iuran pensiun PNS. Kondisi fiskal yang belum mandiri dapat tergambar pada fenomena rekrutmen PPPK tahun 2021 dimana beberapa daerah melaporkan tidak



dapat membayarkan gaji PPPK karena DAU yang menjadi sumber anggaran tidak cukup.

Lalu, berapa sebenarnya tambahan dukungan anggaran disamping pembayaran manfaat pensiun? Dalam rancangan skema yang didiskusikan antara PT Taspen selaku Badan Penyelenggara dan Kementerian Keuangan, pasca reformasi, pemerintah direncanakan akan mengiur sejak awal. Berdasarkan simulasi yang dilakukan PT Taspen, pemerintah membayar iuran sebesar 13% dari gaji pokok atau *Take Home Pay* (THP) PNS dari sebelumnya tidak mengiur. Sedangkan PNS membayar iuran sebesar 7% dari gaji pokok/THP. Besaran persentase iuran tersebut naik dari iuran saat ini yang sebesar 4.75% gaji pokok. Berdasarkan data PT Taspen, total iuran pensiun yang dikumpulkan pada tahun 2021 mencapai Rp8.78 triliun. Jika besaran iuran pensiun sejalan dengan hasil diskusi PT Taspen dan Kemenkeu dimana pemerintah mengiur 13%, maka nilai kebutuhan tambahan anggaran setidaknya mencapai Rp23.99 triliun. Besaran iuran tersebut akan lebih besar jika acuan yang digunakan adalah THP.



## Aspek Administrasi

Dalam pengelolaan suatu program pemerintah, administrasi merupakan salah satu aspek penting yang diperlukan. Charles A. Beard (dalam Sudarso, 2014 : 20) menyatakan bahwa tidak ada sesuatu hal pada abad modern sekarang ini yang lebih penting dari Administrasi. Sondang Siagian (dalam Sundarso, 2014 : 20) mendefinisikan administrasi sebagai keseluruhan proses kerja sama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Dalam arti sempit, administrasi merupakan kegiatan sebatas ketatausahaan yang meliputi kegiatan cata-mencatat, surat-menyerat, pembukuan dan pengarsipan surat serta hal-hal lainnya yang dimaksudkan untuk menyediakan informasi serta mempermudah memperoleh informasi kembali jika dibutuhkan (Warsono et al., 2019). Dalam program pensiun PNS, urusan terkait administrasi dapat dikategorikan dalam pengelolaan basis data peserta aktif maupun peserta pensiun, pengurusan pertimbangan teknis dan surat ketetapan pensiun, pengurusan klaim pensiun PNS kepada PT Taspen, maupun layanan PT Taspen pada umumnya.

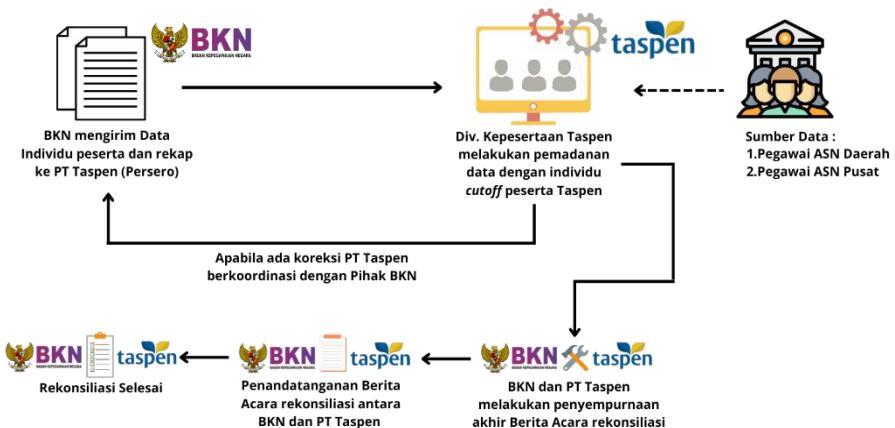
### **Pengelolaan *Database* Kepesertaan Program Pensiun belum terintegrasi**

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 47 ayat 7 c diatur bahwa BKN memiliki fungsi untuk menyimpan informasi Pegawai ASN yang telah dimutakhirkan oleh Instansi Pemerintah serta bertanggung jawab atas pengelolaan dan pengembangan Sistem Informasi ASN. Hal ini ditunjang dengan Perka BKN Nomor 14 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengembangan Database PNS yang menyatakan bahwa penerapan sistem informasi manajemen kepegawaian nasional yang terintegrasi dapat menciptakan satu database PNS yang akurat dan terkini. Dengan demikian, dasar kepesertaan program pensiun untuk PNS baik peserta aktif maupun peserta pensiun menggunakan data kepegawaian dari BKN. Hasil pemeriksaan BPK atas



kinerja program pensiun PNS pada Tahun 2019 mengungkap adanya permasalahan terkait pengelolaan database kepesertaan aktif dan kepesertaan pensiun. Lebih lanjut, rincian permasalahan yang diungkap oleh BPK ialah 1) Badan Penyelenggara tidak sepenuhnya menggunakan data BKN sebagai dasar kepesertaannya; 2) terdapat data PNS dengan NIP yang sama tercatat di PT Taspen dan PT Asabri; 3) terdapat data PNS pensiun yang berpotensi terlambat dalam pengajuan usulan pensiunnya; dan 4) Pemerintah tidak memverifikasi data PNS pensiun yang disampaikan oleh Badan Penyelenggara dengan data PNS Pensiun milik BKN.

Hasil konfirmasi dengan PT Taspen terkait database kepesertaan aktif dan pensiun, Taspen dan BKN sudah melakukan rekonsiliasi data kepesertaan aktif dan pensiun melalui Perjanjian Kerja Sama (PKS) antara kedua instansi tersebut. Saat ini rekonsiliasi dilakukan sebanyak sekali/tahun dan sedang diupayakan untuk ditambah menjadi dua kali/tahun melalui pembaruan PKS tersebut. Selain memperbarui frekuensi rekonsiliasi menjadi dua kali/tahun, jangka waktu masa berlaku PKS akan diatur menjadi tiga tahun dimana sebelumnya tidak ada batas masa berlaku. Mekanisme pengelolaan database peserta aktif dan proses rekonsiliasi dengan BKN dapat dilihat pada gambar berikut:



**Gambar 3.2 Alur Pengelolaan Database Peserta Aktif dan Proses Rekonsiliasi**  
Sumber: PT Taspen (Persero)

Bila dilihat dari gambar tersebut maupun penjelasan Taspen, proses rekonsiliasi data kepesertaan aktif maupun pensiun masih dilakukan secara manual dan belum menggunakan sistem informasi, sehingga diperlukan upaya untuk membuat suatu sistem informasi yang terintegrasi antara BKN dan Taspen serta dapat digunakan instansi lainnya seperti Kementerian Keuangan.

Taspen menjelaskan bahwa data kepesertaan aktif maupun pensiun yang dikelola oleh Taspen akurat dan terkini karena pada database kepesertaan aktif, Taspen mendapatkan data terbaru peserta aktif melalui data SIMGAJI maupun data yang dilaporkan oleh instansi pusat maupun daerah setiap bulannya atas penyetoran luran Wajib Pensiun (IWP), terutama bila pindah lokasi tugas atau satuan kerja (satker), status perkawinan, dan kelahiran anak. Sementara pada database kepesertaan pensiun, para peserta pensiun akan lebih banyak berinteraksi dengan Taspen atas layanan yang digunakan seperti e-klim, oten, dan layanan lainnya. Bila peserta pensiun meninggal, ahli waris akan datang ke Taspen untuk mengurus Uang Duka Wafat (UDW).

Oleh karenanya, BKN sebagai instansi yang diamanatkan untuk mengelola dan mengembangkan sistem informasi ASN dan Taspen sebagai Badan Penyelenggara Program Pensiun PNS perlu meningkatkan kolaborasi untuk membuat database kepesertaan aktif dan pensiun yang terintegrasi berbasis website yang didukung dengan keamanan yang baik agar data kepesertaan tersebut tidak mudah diretas. Data kepesertaan yang akurat, valid, dan mutakhir berpengaruh terhadap jumlah penerimaan IWP dan jumlah pembayaran manfaat pensiun. Hal tersebut diperlukan agar tidak terjadi lagi permasalahan yaitu sebanyak 37.458 PNS yang dilakukan pembayaran pensiunnya tetapi data NIP PNS tersebut tidak ditemukan di BKN (BPK, 2019).



## Keterlambatan penerbitan SK Pensiun dan pembayaran gaji pensiun pertama

Hal lain yang perlu menjadi perhatian ialah masih adanya keterlambatan pengurusan Surat Keputusan (SK) Pensiun. Permasalahan tersebut juga diungkap oleh BPK pada pemeriksaan kinerja atas program pensiun PNS, TNI, dan Polri. Dalam prosedur pemutakhiran data PNS Pensiun di BKN, 18 bulan menjelang pensiun, PNS aktif bisa diusulkan pensiun dan kedudukan hukumnya berubah menjadi "masa persiapan pensiun". Jika PNS tersebut telah memasuki TMT Pensiun, maka kedudukan hukumnya berubah menjadi "pensiun". BPK melakukan pengujian terhadap data PNS pensiun BKN dan terdapat 9.921 data PNS pensiun yang berpotensi terlambat dalam pengajuan pensiun. Data tersebut meliputi PNS pensiun yang telah memasuki usia pensiun, anumerta, PNS yang diberhentikan dengan hormat, PNS meninggal, dan PNS yang tidak cakap secara jasmani/rohani dengan masa kerja diatas 20 tahun. Data tersebut dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

**Tabel 7. Usia PNS Pensiun yang belum Diajukan Usulan Pensiunnya**

Usia s.d 2019	Jumlah PNS
51 – 60	9.759
61 – 70	161
71 – 80	1
<b>Total</b>	<b>9.921</b>

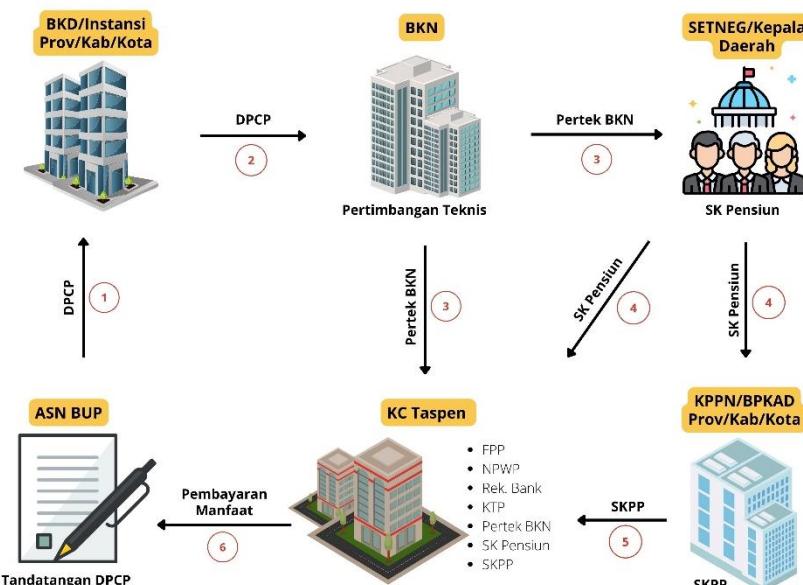
Sumber: LHP Kinerja Pensiun, 2019

Hasil konfirmasi BPK kepada BKN, diketahui bahwa keterlambatan dalam pengajuan usulan pensiun tersebut dapat diakibatkan oleh beberapa faktor, antara lain terlambatnya penyampaian Data Perorangan Calon Penerima Pensiun (DPCP) oleh instansi induk masing-masing pegawai, PNS yang bersangkutan tidak mau atau menunda menandatangani DPCP, belum terbitnya SK Pensiun dari masing-masing instansi ketika Pertek sudah diterbitkan oleh BKN. Namun, dari pihak BKN tidak ada prosedur monitoring terhadap pegawai yang telah memasuki batas usia pensiun dengan hak pensiun yang belum diusulkan pengajuan status pensiunnya.



Sedangkan, dalam Undang-undang Nomor 11 Tahun 1969 diamanatkan bahwa pensiun pegawai berhak diterima sejak bulan berikutnya pegawai negeri yang bersangkutan diberhentikan sebagai pegawai negeri.

Hasil konfirmasi dengan BKD Provinsi Jawa Timur atas keterlambatan pengurusan SK Pensiun ialah pada PNS golongan IVc keatas dimana kewenangan penetapan SK Pensiun berada di Pemerintah Pusat. Pertimbangan Teknis (Pertek) Pensiun dikeluarkan oleh BKN dan SK Pensiun ditandatangi oleh Presiden. Sementara untuk PNS golongan IVb kebawah merupakan kewenangan Kantor Regional BKN dan SK Pensiun ditandatangani oleh Kepala Daerah. Atas hal tersebut, BKD Provinsi Jawa Timur melakukan inovasi dengan membuat daftar usulan pensiun setahun sebelumnya untuk mencegah keterlambatan terbitnya SK Pensiun untuk PNS golongan IVc.



**Gambar 3.3 Mekanisme dan Alur Administrasi Pengurusan Pensiun PNS**

Sumber: PT Taspen (Persero) KCU Surabaya



Hasil konfirmasi dengan BKPSDM Kota Bandung, salah satu penyebab keterlambatan ialah terdapat pengajuan usul pensiun dari perangkat daerah yang terlambat dan dokumen persyaratan yang tidak lengkap atau tidak tertib administrasi sehingga terdapat perbedaan data yang perlu diperbaiki terlebih dahulu yang dapat menyebabkan keterlambatan SK Pensiun.

Implikasi keterlambatan penerbitan SK Pensiun PNS ialah terlambatnya gaji pertama pensiun diterima oleh PNS yang baru pensiun. Hasil pengumpulan data dengan Taspen KCU Surabaya, keterlambatan pembayaran gaji pertama pensiunan mayoritas disebabkan oleh faktor eksternal, yaitu pengurusan dokumen Pertek oleh BKN, penetapan SK Pensiun oleh PPK (Presiden dan Kepala Daerah) serta penerbitan Surat Keterangan Penghentian Pembayaran (SKPP) oleh BPKAD serta pengesahan oleh KPPN.

### **Upaya yang dilakukan dalam mengatasi keterlambatan pengurusan SK Pensiun dan pembayaran gaji pensiun pertama**

Keterlambatan pengurusan SK Pensiun dan pembayaran gaji pensiun pertama dapat disebabkan oleh berbagai pihak, namun untuk mengatasi hal tersebut setiap instansi telah berupaya untuk meminimalisir keterlambatan. Hasil konfirmasi dengan BKN, dalam pengurusan pensiun PNS golongan IVc keatas sedang dilakukan upaya sinkronisasi antara sistem di BKN dengan Sekretariat Negara untuk mempercepat proses penandatanganan SK Pensiun oleh Presiden.

BKD Provinsi Jawa Timur melakukan inovasi melalui aplikasi SIMASTER yang hasilnya dapat mempermudah dan mempercepat dalam penyiapan dan pengurusan administrasi PNS yang akan pensiun. Terkait inovasi sistem persiapan pengurusan pensiun, terdapat 3 aplikasi yang digunakan, yaitu SIMASTER/E-MASTER, aplikasi Arek (BKN Kantor Regional II), dan aplikasi MySAPK (BKN Pusat). Selain itu, terhadap kebutuhan informasi perkembangan pengurusan SK Pensiun, BKD akan mengembangkan fitur tracking, agar dapat langsung diketahui progres



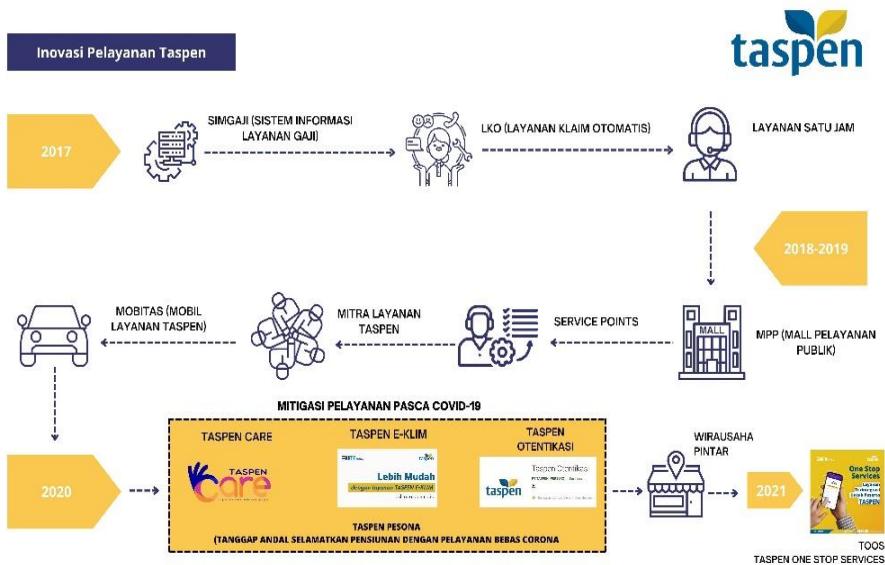
pengurusannya tanpa harus mendatangi kantor BKD. Dalam lingkup nasional, BKD mengharapkan SIASN yang merupakan final form dari MySAPK dalam penyusunan dan pembangunannya agar melibatkan Pemerintah Daerah yang juga sudah memiliki sistem informasi yang baik, karena terdapat kesulitan untuk mengintegrasikan aplikasi SIMASTER dan MySAPK.

Upaya yang dilakukan oleh BKPSDM Kota Bandung yaitu telah mengembangkan sistem pelayanan pensiun secara elektronik (tanpa berkas fisik) melalui aplikasi SIMPEG-ADM, sehingga PNS dapat mengajukan usulan pensiun dan melengkapi berkas melalui akun masing-masing pada SIMPEG-ADM serta dapat memantau langsung prosesnya. Hal tersebut dapat mempercepat proses pelayanan pensiun dengan memangkas jalur koordinasi sehingga apabila terdapat BTL (Berkas Tidak Lengkap) dapat segera dilengkapi oleh PNS yang bersangkutan, selain itu juga SK pensiun telah ditandatangani secara elektronik. Kedepannya proses usulan pensiun akan dilakukan oleh BKPSDM Kota Bandung dengan sistem jemput bola dan dilakukan rekonsiliasi data terlebih dahulu, dimana DPCP akan disampaikan melalui akun SIMPEG-ADM masing-masing PNS satu tahun sebelum mencapai BUP (Batas Usia Pensiun) untuk diperiksa dan diteliti oleh PNS yang bersangkutan. Apabila data sudah valid agar ditandatangani atau disetujui oleh PNS dan apabila terdapat kekurangan atau perbedaan data dapat segera dilakukan perbaikan, sehingga diharapkan usulan pensiun dapat disampaikan tepat waktu disertai dengan dokumen yang lengkap sesuai prosedur yang telah ditetapkan.

Pada sisi Taspen sebagai Badan Penyelenggara Program Pensiun PNS, Taspen telah melakukan berbagai inovasi pelayanan. Sejak tahun 2017 dengan meluncurkan SIMGAJI berbasis aplikasi untuk pemerintah daerah, lalu Layanan Klaim Otomatis (LKO), dan Layanan Satu Jam. Lalu Pada tahun 2020 saat pandemi Covid-19, Taspen meluncurkan TASPEN PESONA yaitu Tanggap Andal Selamtkan Pensiunan dengan Pelayanan Bebas Corona berupa Taspen Care, e-klaim dan Taspen Otentikasi.



Terakhir pada tahun 2021 Taspen meluncurkan Taspen *One-hour Online Service* (TOOS) berbasis web di laman <https://tos.taspen.co.id/>. TOOS merupakan suatu sistem layanan Taspen secara digital yang dapat dipergunakan oleh peserta, instansi K/L/Pemda serta mitra bayar. Dalam platform tersebut peserta maupun instansi/mitra bayar dapat mengajukan klaim maupun non klaim, kartu digital, estimasi manfaat THT dan Pensiun, serta dapat menelusuri status pengajuan klaim maupun non klaim.



**Gambar 3.4 Inovasi Pelayanan Taspen**

Sumber: PT Taspen (Persero)

Namun sayangnya ketika penulis ingin mendaftar akun pada layanan TOOS maupun aplikasi Taspen Mobile terkendala berupa tidak masuknya kode OTP SMS ke nomor hp yang didaftarkan sehingga penulis tidak berhasil mendaftar. Hal tersebut juga dialami banyak pengguna yang sudah mengunduh aplikasi Taspen *Mobile* seperti tertera pada ulasan aplikasi tersebut di *Google Play Store*.

## Aspek Pengelolaan Dana Pensiun

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program menjanjikan manfaat pensiun yang dikenal juga sebagai program pensiun. Dana ini adalah sarana untuk menghimpun uang guna meningkatkan kesejahteraan pada masa tua saat tidak aktif bekerja. Dengan adanya dana ini, maka diharapkan motivasi dan ketenangan kerja terjaga sehingga berujung pada peningkatan produktivitas.

Terdapat 3 fungsi yang harus dijalankan oleh Lembaga Dana Pensiun, yaitu mendata peserta dan mengumpulkan iuran Dana Pensiun, mengembangkan atau menginvestasikan uang yang dikelolanya, dan membayarkan manfaat pensiun sesuai aturan dan hak masing-masing pesertanya (Otoritas Jasa Keuangan, 2016).

Dari sisi pengelola dana pensiun, pengelolaan dana pensiun menuntut pengelolaan manajemen portofolio yang dinamis. Tujuannya adalah agar pengelola dana pensiun dapat memberikan hasil sesuai harapan para peserta dana pensiun dan di sisi lain agar hasil investasinya dapat juga digunakan untuk membiayai dana operasional perusahaan dana pensiun.

Salah satu lembaga yang menyelenggarakan dana pensiun adalah PT Taspen (Persero). Taspen didirikan oleh Pemerintah, dikhusruskan bagi PNS yang mana seluruh PNS wajib menjadi pesertanya kecuali PNS pada Kementerian Pertahanan dan Polri yang menjadi peserta PT Asabri. Layanan yang diberikan PT Taspen terdiri dari Program Pensiun, Program Tabungan Hari Tua (THT), Program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), dan Program Jaminan Kematian (JKM). Dari keempat program tersebut, yang terkait dengan pensiun dan jaminan hari tua ialah layanan program pensiun dan program THT.



Program pensiun merupakan layanan pemberian manfaat pensiun yang diberikan kepada setiap pensiunan setiap bulannya, sementara THT merupakan program Asuransi Dwiguna yang dikaitkan dengan usia pensiun ditambah dengan Asuransi Kematian yang diberikan kepada PNS ketika memasuki batas usia pensiun. Atas kedua program tersebut, Taspen mengelola dana investasi berupa dana AIP dan dana THT.

### **Pentingnya Pengelolaan Dana Pensiun yang Baik**

Sebagai badan penyelenggara pengelola dana pensiun mayoritas PNS, Taspen memiliki tanggung jawab yang besar dalam pelaksanaan penempatan dana peserta pada beberapa bidang-bidang investasi. Pengelolaan dana pensiun harus memenuhi prinsip-prinsip kepatuhan pengelolaan dana pensiun yang baik atau *Good Pensiun Fund Government* (GPFG). GPFG merupakan kaidah atau norma yang harus dilaksanakan secara konsisten dan bertanggung jawab oleh seluruh jajaran dana pensiun dengan memperhatikan kepentingan *stakeholder*, peraturan Perundang-Undangan yang berlaku serta nilai-nilai etika. (Otoritas Jasa Keuangan, 2019)

Prinsip-prinsip GPFG terdiri dari 5 prinsip, yaitu:

1. Transparansi (*transparency*), yaitu keterbukaan dalam pengambilan keputusan dan dalam mengemukakan informasi materiil kepada pendiri dan peserta.
2. Kemandirian (*independency*), yaitu pengelolaan dilakukan secara profesional tanpa ada benturan kepentingan atau pengaruh/tekanan dari pihak manapun yang tidak sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.
3. Akuntabilitas (*accountability*), yaitu kejelasan fungsi, pelaksanaan fungsi serta pertanggungjawaban pendiri, pengurus dan pengawas agar pengelolaan bisa terlaksana secara efektif dan efisien.



4. Pertanggungjawaban (*responsibility*), yaitu kesesuaian dalam pengelolaan dana pensiun dengan peraturan dana pensiun dan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku serta prinsip-prinsip yang sehat.
5. Kewajaran (*fairness*), yaitu keadilan dan kesetaraan dalam memenuhi hak-hak pemangku kepentingan yang timbul berdasarkan peraturan dana pensiun dan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Keterampilan pengelolaan dana pensiun oleh PT Taspen sangat berpotensi menjadi bumbu pelengkap untuk ikut menyelamatkan APBN, sehingga pemerintah nantinya tidak perlu menanggung sepenuhnya kewajiban dana pensiun pegawai negeri. Untuk mengembangkan kapasitas pertabaharaan (*treasury*), salah satunya dengan mengembangkan lini-lini pendapatan PT Taspen melalui berbagai skema investasi.

Investasi merupakan komitmen terhadap uang atau sumber daya lain saat ini dengan harapan akan mendapat manfaat di masa yang akan datang. Dapat dijelaskan lebih lanjut bahwa, poin utama dari segala bentuk investasi yang dilakukan oleh tiap individu adalah adanya kesediaan untuk mengorbankan sesuatu yang bernilai saat ini dengan harapan mendapatkan manfaat dari pengorbaan tersebut di masa yang akan datang (Bodie, 2014).

Portofolio investasi merupakan beberapa jenis instrumen investasi yang didesain dengan komposisi tertentu dalam usaha untuk mencapai target *return* yang diharapkan. Dengan kata lain, portofolio investasi merupakan sebuah kombinasi dari sekuritas yang dimiliki oleh investor. Pada suatu kegiatan investasi, seorang investor berhadapan dengan faktor *uncertainty*. Untuk mengantisipasi faktor tersebut, pilihan investasi tidak disarankan untuk mengandalkan pada tingkat keuntungan yang diharapkan saja, namun juga diperlukan diversifikasi (penganekaragaman investasi) dengan tujuan meminimaliasi risiko. (Krisnawan, 2019)

Menurut Husnan dalam Krisnawan (2019), terdapat langkah-langkah dalam melakukan investasi portofolio, yaitu:

1. Penentuan Kebijakan Investasi

Pada tahap pertama ini seorang manajer investasi perlu mengenali tujuan investasi, yang paling utama yaitu berkenaan dengan *trade-off* antara tingkat keuntungan yang diharapkan dan risiko yang ada.

2. Pelaksanaan Analisis Sekuritas

Setelah melakukan kebijakan investasi, maka langkah selanjutnya yaitu menganalisis untuk membandingkan antara *market value* dengan *intrinsic value*, dengan maksud untuk mengetahui apakah terjadi situasi *mispriced*.

3. Pembentukan Portofolio

Pada tahap ini diperlukan keahlian dan keterampilan dalam menyeleksi sekuritas-sekuritas yang akan dibeli dan berapa banyak dana yang akan diinvestasikan pada sekuritas-sekuritas sebagaimana dimaksud.

4. Pelaksanaan Revisi Portofolio

Setelah portofolio mulai dibentuk maka langkah selanjutnya yaitu melakukan penentuan terhadap sekuritas dalam portofolio yang akan diganti, dan sekuritas mana yang akan dibeli sebagai penggantinya.

5. Pelaksanaan Evaluasi Kinerja Portofolio

Langkah terakhir yaitu melihat apakah tingkat keuntungan yang diperoleh dari portofolio tersebut sesuai dengan risiko yang ditanggung. Sehingga aktivitas pembandingan perlu dilakukan dengan benchmark yang dipilih.



Dalam penempatan portofolio investasi program AIP dan THT, Taspen harus mengikuti batasan pada regulasi yang diatur oleh Menteri Keuangan. Pada program AIP diatur terakhir dengan PMK No. 52/PMK.02/2021 tentang Pengelolaan Akumulasi Iuran Pensiun Pegawai Negeri Sipil, Pejabat Negara, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sementara pada Program THT diatur terakhir dengan PMK No. 66/PMK.02/2021 tentang Tata Cara Pengelolaan Iuran dan Pelaporan Penyelenggaraan Program Tabungan Hari Tua, Jaminan Kecelakaan Kerja, dan Jaminan Kematian Bagi Pegawai Aparatur Sipil Negara, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Instrumen yang diatur pada kedua PMK tersebut diantaranya berupa obligasi pemerintah dan korporasi, deposito, saham yang tercatat di bursa efek, sukuk, *Medium Term Notes* (MTN), reksa dana, penyertaan langsung, dan properti. Namun terdapat perbedaan antara kedua PMK tersebut, dimana pada program THT terdapat lima instrumen investasi lebih banyak. Berikut rincian pembatasan penempatan dana pada masing-masing jenis investasi:

**Tabel 8. Pembatasan atas Penempatan Aset dalam Bentuk Investasi**

No	Instrumen	Pembatasan	
		AIP (PMK 52/2021)	THT (PMK 66/2021)
1.	SBN	Min 30% dari Total Investasi	
2.	Deposito	Maks 20% dari total investasi (Bank Pemeritah)	Maks 20% dari total investasi
3.	Saham	Tiap emiten maks 10% dari total investasi dan keseluruhan maks 40% dari total investasi	
4.	Obligasi	Tiap emiten maks 10% dari total investasi dan keseluruhan maks 50% dari total investasi	
5.	Sukuk	Tiap emiten maks 10% dari total investasi dan keseluruhan maks 50% dari total investasi	
6.	<i>Medium Term Notes</i> (MTN)	Tiap pihak maks 10% dari yang diterbitkan emiten dan keseluruhan maks 5% dari total investasi	Tiap emiten maks 2% dari yang diterbitkan emiten dan keseluruhan maks 5% dari total investasi
7.	Reksa dana	Tiap Manajer Investasi maks 20% total investasi dan keseluruhan maks 50% dari total investasi	



8.	Penyertaan Langsung	Tiap pihak maks 5% dari total investasi dan keseluruhan maks 10% dari total investasi	
9.	Dana Investasi Infrastruktur	Tiap Manajer Investasi maks 5% dari total investasi dan keseluruhan maks 10% dari total investasi	
10.	Utang Subordinasi	-	Tiap emiten maks 50% dari yang diterbitkan emiten dan keseluruhan maks 5% dari total investasi
11.	Efek Beragun Aset	-	Tiap Manajer Investasi maks 10% dari total investasi dan keseluruhan maks 20% dari total investasi
12.	Dana Investasi Real Estat	-	
13.	Pinjaman kepada Perusahaan	-	Maks sebesar % kepemilikan saham pada anak perusahaan
		-	Tiap anak perusahaan maks 1% dari total investasi
		-	Kepada seluruh anak perusahaan maks 3% dari total investasi
14.	Investasi Properti	-	Maks 5% dari total investasi

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Kesesuaian dalam penempatan investasi ini merupakan hal yang penting agar tidak terjadi kasus kerugian dalam hasil pengelolaan investasi, seperti yang pernah dialami oleh PT Asabri (Persero). Berdasarkan pemeriksaan BPK RI, terdapat potensi kerugian negara yang terjadi pada PT Asabri (Persero) yang nilainya mencapai Rp22,78 triliun. Kerugian tersebut disebabkan oleh kesalahan dalam pengelolaan keuangan dan penempatan dana investasi perusahaan yang dilakukan oleh manajemen perusahaan, serta adanya penyimpangan atau perbuatan melawan hukum dalam pengelolaan keuangan dana investasi di PT Asabri selama tujuh tahun pada periode tahun 2012-2019. Penyimpangan tersebut mengakibatkan terjadinya kerugian keuangan negara pada PT Asabri yang merupakan nilai dana investasi PT Asabri yang ditempatkan pada saham dan reksa dana yang tidak sesuai dengan ketentuan. (CNBC, 2021)



## Kondisi Eksisting Pengelolaan Dana Pensiun

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 56 Tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan, Cara Pemotongan, Penyetoran, dan Besarnya Iuran yang Dipungut dari Pegawai Negeri Sipil, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun, pemotongan iuran Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara adalah 3,25% untuk program Tabungan Hari Tua (THT) dan 4,75% untuk program pensiun. Iuran untuk program pensiun tersebut dikumpulkan dalam suatu kumpulan dana yang disebut Akumulasi Iuran Pensiun (AIP). Sehingga, dana yang dikelola oleh Taspen terkait program pensiun dan hari tua ialah Dana AIP dan Dana THT. Per 31 Desember 2021, total dana AIP yang diinvestasikan oleh Taspen sebesar Rp180,02 triliun. Sementara pada THT, total dana yang diinvestasikan per 31 Desember 2021 sebesar Rp108,68 triliun. Perkembangan aset investasi atas Dana AIP dapat dilihat pada tabel 9.

**Tabel 9. Aset Investasi Dana AIP**

(dalam miliar rupiah)

Instrumen	2019		2020		2021	
	Rp	%	Rp	%	Rp	%
SBN	67.054,01	44,85	79.360,37	49,06	82.259,37	45,69
Deposito	29.927,60	20,02	25.330,80	15,66	33.307,10	18,70
Sukuk	21.799,41	14,58	21.812,12	13,66	29.061,90	16,31
Obligasi Korporasi	19.385,81	12,97	19.762,73	12,22	17.926,39	9,96
Saham	4.768,42	3,19	6.234,55	3,90	6.224,23	3,49
Reksadana	3.592,87	2,40	5.249,85	3,29	7.407,19	4,16
Investasi Langsung	2.901,27	1,94	2.022,85	1,27	2.043,44	1,15
Properti	38,65	0,03	48,10	0,03	48,41	0,03
MTN	60,00	0,04	30,25	0,02	-	-
<b>JUMLAH</b>	<b>149.507,55</b>	<b>100,00</b>	<b>161.746,62</b>	<b>100,00</b>	<b>180.022,73</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021, diolah



Berdasarkan tabel diatas, SBN merupakan instrumen terbesar dalam aset investasi Dana AIP dalam kurun waktu 2019-2021 dengan rata-rata 46,54% dari total Dana AIP, sedangkan MTN yang paling sedikit bahkan di 2021 sudah tidak ada lagi. Bila merujuk PMK 52 Tahun 2021 atau PMK sebelumnya yang mengatur batas alokasi penempatan Dana AIP pada berbagai instrumen investasi (PMK 148 Tahun 2018), mayoritas sudah memenuhi ketentuan yang diatur pada PMK tersebut, namun pada tahun 2019, realisasi penempatan Dana AIP pada Deposito melampaui batas yang ditentukan yaitu 20%, atau lebih besar sedikit (0,2%). Total Aset Investasi Dana AIP sejak tahun 2019-2021 terus meningkat masing-masing sebesar Rp12,24 triliun (8,19%) dan Rp18,28 triliun (11,30%). Namun bila dilihat secara rinci atau per instrumen, terdapat kenaikan atau penurunan alokasi investasi pada setiap instrumen investasi. Tahun 2020, kenaikan terbesar secara nominal pada SBN sebesar Rp12,3 triliun diikuti Sukuk sebesar Rp1,9 triliun, sedangkan penurunan terbesar pada deposito sebesar Rp4,6 triliun. Hal tersebut dimungkinkan karena adanya pandemi Covid-19 dimana Pemerintah banyak menerbitkan SBN dan Bank Indonesia menurunkan suku bunga acuan. Pada tahun 2021, kenaikan terbesar secara nominal pada instrumen Deposito sebesar Rp7,98 triliun dan diikuti Sukuk sebesar Rp7,2 triliun.

Hasil dari Dana AIP yang diinvestasikan tersebut menghasilkan keuntungan setiap tahunnya. Berdasarkan Laporan Keuangan Dana AIP Tahun 2019-2020, hasil investasi Dana AIP sejak tahun 2019 diatas Rp10 triliun dimana kenaikan terbesar pada tahun 2020 sebesar Rp1,96 triliun atau 18,09%, sedangkan pada tahun 2021 hanya Rp25 miliar dibanding tahun sebelumnya atau 0,20%. Penyumbang terbesar berasal dari Bunga SBN dengan porsi rata-rata selama 3 tahun Rp5,6 triliun, sementara terkecil bersumber dari Bunga MTN. Namun bila dilihat lebih rinci, penyumbang kenaikan hasil investasi pada tahun 2020 bersumber dari laba pelepasan investasi sebesar Rp1,44 triliun dimana merupakan penjualan atas Obligasi (Rp883,6 miliar), Saham (Rp362,9 miliar), Reksadana (Rp188,6 miliar), Sukuk (1,99 miliar, dan MTN (Rp30juta).



**Tabel 10. Hasil Investasi Dana AIP**

(dalam triliun rupiah)

Instrumen	2019	2020	2021
Bunga SBN	5,12	5,48	6,10
Bunga Deposito	1,75	2,16	1,92
Hasil Sukuk	1,66	1,66	1,88
Bunga Obligasi	1,60	1,64	1,50
Laba Pelepasan Investasi	0,41	1,44	1,10
Dividen Saham	0,17	0,19	0,15
Imbal Hasil Reksadana	0,12	0,13	0,14
Deviden Reksadana	0,003	0,054	0,055
Deviden Penyertaan	0,002	0,002	0,002
Bunga MTN	0,0006	0,004	0,002
<b>Jumlah</b>	<b>10,82</b>	<b>12,78</b>	<b>12,80</b>

Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021, diolah

Lebih lanjut, bila mengukur kinerja pengelolaan Dana AIP oleh PT Taspen, Tingkat Hasil Investasi/*Yield of Investment (YOI)* Dana AIP (total hasil investasi/nilai rata-rata investasi) selalu diatas 7% dalam kurun waktu 2019-2021, bahkan pada tahun 2020 mencapai 8,30%. Begitujuga dengan Tingkat Hasil Investasi terhadap Total Aset (total hasil investasi/nilai rata-rata aset) selalu diatas 7%. Pengukuran kinerja pengelolaan investasi mulai tahun 2020 sesuai dengan PMK Nomor 169/PMK.02/2019 tentang Pelaporan Pengelolaan Akumulasi Iuran Pensiun PNS dan Pejabat Negara, perhitungan Tingkat Hasil Investasi / *Yield On Investment (YOI)* untuk nilai rata-rata Investasi dihitung dengan rata-rata ukur geometrik, dimana sebelumnya diukur berdasarkan nilai akhir atau saldo aset investasi pada akhir tahun (31 Desember).



**Tabel 11. Tingkat Hasil Investasi Dana AIP**

Uraian	2019	2020	2021
Tingkat Hasil Investasi	7,90%	8,30%	7,27%
Tingkat Hasil Investasi terhadap Total Aset	7,78%	7,09%	7,08%

Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021

Atas pengelolaan Dana AIP, Taspen diberikan *fee* atau imbal jasa sebesar 6,7% dari hasil investasi dana AIP setelah dikurangi dengan beban investasi berdasarkan PMK No. 52 Tahun 2021. Sebelumnya, *fee* yang diatur Kemenkeu sebesar 5% berdasarkan PMK No. 201 Tahun 2015. Berikut imbal jasa dari hasil investasi Dana AIP yang diperoleh Taspen pada tahun 2019-2021.

**Tabel 12. Biaya Pengelolaan AIP/Imbal Jasa Manajemen Investasi**  
(dalam miliar rupiah)

Uraian	2019	2020	2021
Hasil Investasi	10.816,05	12.772,56	12.798,06
Fee (6,70%)	724,18	852,40	855,51

Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021

Selanjutnya, terkait penggunaan Dana AIP untuk pembayaran biaya penyelenggaraan, Badan Penyelenggara dapat membebankan Beban Operasional Penyelenggaraan (BOP) atas kegiatan pembayaran manfaat pensiun. BOP adalah biaya yang diperlukan oleh PT Taspen untuk operasional penyelenggaraan pembayaran manfaat pensiun yang ditugaskan Pemerintah. Pembayaran biaya tersebut dibebankan dalam APBN. Namun dalam pelaksanaannya, BOP tersebut masih dibebankan pada hasil pengembangan Dana AIP. Rencananya pada Tahun 2022 biaya operasional akan dianggarkan dalam APBN, namun sampai saat ini belum ada ketetapan besarnya dari Menteri Keuangan. Basis perhitungan BOP tahun 2019 dan 2020 berdasarkan PMK No. 211 Tahun 2015 dimana pada tahun 2019 sebesar 70,22% dari total beban usaha yang diperkenankan dalam perhitungan BOP. Sedangkan untuk tahun 2020, BOP pembayaran pensiun dihitung berdasarkan proporsi beban kerja hasil kajian konsultan independen yaitu 70,22% dari total beban usaha yang diperkenankan.



Sementara mulai tahun 2021, BOP didasarkan pada *unit cost* (biaya satuan) berdasarkan PMK No. 39 Tahun 2021 yang besarnya ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan. Pada tahun 2021, berdasarkan KMK No. 513 Tahun 2021, besaran biaya satuan tahun 2021 sebesar Rp19.984/penerima manfaat pensiun. Berikut besaran BOP Pembayaran Manfaat Pensiun tahun 2019-2021:

**Tabel 13. Beban Operasional Penyelenggaraan Pembayaran Manfaat Pensiun**

(dalam rupiah)

Uraian	2019	2020	2021
BOP	717.499.826.484	656.428.980.404	682.357.077.280

*Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021*

Pada program THT, per 31 Desember 2021 dana program yang dikelola sebesar Rp108,67 triliun. Secara tren, pada tahun 2020 saldo investasi mengalami kenaikan dibandingkan tahun 2019 yaitu naik Rp10,42 triliun. Namun, Pada tahun 2021 total nilai investasi program THT mengalami penurunan sebesar Rp246,57 miliar. Pada tahun 2020-2021 juga terjadi perpindahan alokasi dana atas berbagai instrumen, seperti Deposito, Saham, Obligasi dan SBN yang menurun, serta kenaikan pada Sukuk, Reksadana, dan Investasi Langsung. Rincian alokasi dana investasi pada Program THT dapat dilihat pada tabel 14.



**Tabel 14. Alokasi Dana Investasi Program THT**

(dalam miliar rupiah)

Instrumen	2019		2020		2021	
	Rp	%	Rp	%	Rp	%
Deposito Berjangka	15.386,80	15,62	18.586,80	17,06	13.853,30	12,75
Saham	7.475,11	7,59	10.822,42	9,94	8.571,97	7,89
Reksadana	13.055,59	13,25	14.155,23	13,00	15.154,97	13,95
Obligasi & SBN	45.832,84	46,53	48.874,38	44,87	44.520,71	40,97
Sukuk	7.472,14	7,59	7.513,15	6,90	17.052,36	15,69
MTN	4.020,00	4,08	3.525,99	3,24	3.726,82	3,43
KIK - EBA	2.519,28	2,56	1.876,62	1,72	1.242,46	1,14
Shareholder Loan (SHL)	-	-	250,97	0,23	66,32	0,06
Investasi Langsung	882,14	0,90	958,41	0,88	1.858,76	1,71
Investasi pada Entitas Asosiasi	1.754,00	1,78	2.257,68	2,07	2.527,79	2,33
Properti Investasi	98,03	0,10	98,03	0,09	98,03	0,09
<b>JUMLAH</b>	<b>98.495,94</b>	<b>100,00</b>	<b>108.919,67</b>	<b>100,00</b>	<b>108.673,10</b>	<b>100,00</b>

Sumber: PT Taspen (Persero)

Sementara hasil investasi yang diperoleh atas Program THT setiap tahunnya dalam kurun waktu 2019-2021 masing-masing sebesar Rp8,82 triliun, Rp9,40 triliun, dan Rp9,90 triliun.

**Tabel 15. Hasil Investasi Program THT**

(dalam miliar rupiah)

Program	2019	2020	2021
Tabungan Hari Tua (THT)	8.816,57	9.390,85	9.904,65

Sumber: PT Taspen (Persero)



## Hasil Pemeriksaan BPK

Dalam pengelolaan dan penggunaan dana AIP, Pemerintah wajib memperhatikan beberapa aspek yaitu aspek likuiditas, solvabilitas, kehati-hatian, keamanan data, dan hasil yang memadai. Oleh karena itu Pemerintah harus mempunyai strategi pengembangan akumulasi iuran pensiun jangka panjang, dan penyelenggaraan jaminan pensiun harus mengembangkan iuran pensiun secara optimal sesuai ketentuan yang berlaku (BPK RI, 2019). Namun diketahui bahwa, pengelolaan dan pengembangan Dana AIP masih menunjukkan adanya permasalahan diantaranya, pemerintah belum mengatur bentuk pengelolaan risiko investasi saham yang mengalami penurunan nilai dan penyertaan langsung serta pemerintah belum menetapkan kebijakan terkait sanksi seperti apa yang akan dikenakan apabila terjadinya penurunan atau capaian hasil investasi AIP yang tidak mencapai target oleh Badan Penyelenggara. Hal tersebut diungkap oleh BPK RI pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Kinerja Program Pensiun Kementerian Keuangan Tahun 2019.

**Tabel 16. Hasil Pengelolaan Investasi PT Taspen Tahun 2018**

(dalam juta rupiah)

Instrumen	RKAP 2018	2018	2017	% Pencapaian Target 2018	% Naik/Turun
Bunga Deposito	1.128.520	1.265.077	1.540.816	112,	(17,90)
Bunga Obligasi	5.888.250	6.316.457	5.638.453	107	12,02
Hasil Sukuk	1.402.190	1.544.755	1.266.745	110	21,95
Deviden Saham	106.470	143.418	48.934	134	193,09
Deviden Penyertaan	36.520	1.850	2.087	5,07	(11,36)
Deviden Reksadana	-	4.289,83	-	-	-
Imbal Hasil Reksadana	-	72.665,67	-	-	-
Pendapatan Investasi Lainnya	40	43	80	108	(46,15)
Laba/Rugi Pelepasan Investasi	1.579.100	16.596	755.384	1,05	(97,80)
<b>Total Hasil Investasi</b>	<b>10.141.090</b>	<b>9.365.156</b>	<b>9.252.501</b>	<b>92</b>	<b>0,39</b>

Sumber: LHP BPK RI atas Kinerja Program Pensiun Kementerian Keuangan Tahun 2019



Berdasarkan tabel diatas, pada tahun 2018 PT Taspen tidak berhasil mencapai target hasil investasi atas dividen penyertaan langsung dan pelepasan investasi sesuai dengan RKAP Tahun 2018. Capaian hasil investasi penyertaan langsung hanya 5,07%, sedangkan capaian laba pelepasan investasi hanya 1,05%. Kemudian terdapat penurunan hasil investasi bunga deposito, dividen penyertaan langsung, dan laba pelepasan investasi tahun 2018 dibandingkan dengan tahun 2017 dengan nilai masing masing sebesar 17,90%, 11,36%, dan 97,80%. Secara keseluruhan, pencapaian target hasil investasi tahun 2018 hanya sebesar 92,35% dari RKAP atau naik sebesar 0,39% dari hasil investasi tahun 2017. Atas capaian atau hasil investasi yang tidak memenuhi target pada beberapa jenis aset investasi pada tahun 2018, PT Taspen tidak dikenakan sanksi oleh Kementerian Keuangan. Hal tersebut dikarenakan, pada tahun 2018 Kementerian Keuangan masih menyusun kebijakan terkait portofolio investasi untuk PT Taspen sehingga belum adanya pembentukan sanksi atas nilai hasil investasi yang tidak mencapai target. Hasil konfirmasi tim penulis kepada Kementerian Keuangan dhi. Direktorat HPP DJA Kemenkeu, sanksi tersebut hanya berupa berkurangnya *fee* yang akan didapat oleh Taspen sebagai pengelola Dana AIP.

Selain itu, terdapat temuan lain yang diungkap oleh BPK RI terkait Dana AIP pada Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Bendahara Umum Negara (BUN) Tahun Anggaran 2021 yakni Dana AIP yang dibayarkan untuk Biaya Investasi dan Biaya Imbal Jasa sebesar Rp911,26 miliar tidak dapat dimanfaatkan untuk pengembangan Dana AIP. Biaya tersebut terdiri atas Beban Investasi dan Beban Pengelolaan AIP PT Taspen dan PT Asabri. Khusus untuk PT Taspen sebagai pengelola AIP PNS, beban investasi sebesar Rp29,26 miliar dan biaya pengelolaan AIP/imbal jasa manajemen investasi (*fee*) sebesar Rp855,51 miliar, sehingga total Rp884,77 miliar yang dibayarkan untuk kedua biaya tersebut menggunakan Dana AIP. Hal tersebut mengakibatkan berkurangnya jumlah Dana AIP yang dapat dikembangkan atas realisasi



biaya investasi dan biaya imbal jasa yang dibebankan pada Dana AIP dan hasil pengembangannya. Berikut rincian beban investasi tahun 2019-2021.

**Tabel 17. Beban Investasi PT Taspen Tahun 2019-2021**

(dalam juta rupiah)

Beban Investasi	2019	2020	2021
Beban Penyimpanan Surat Berharga	6.599,20	7.029,70	7.630,76
Beban Administrasi Bank	-	-	10,49
Beban Terkait JMP Surabaya			
Beban Asuransi	137,00	130,99	152,75
Beban PBB	177,54	194,44	194,44
Beban Jasa Penilaian Investasi	4,01	95,00	-
Beban Service Charge	6,96	41.967,04	20.342,69
Beban Jasa Penilaian Inves. Langsung	1.156,60	761,29	924,55
<b>Jumlah</b>	<b>8.081,33</b>	<b>50.178,45</b>	<b>29.255,67</b>

Sumber: Laporan Keuangan AIP PT Taspen (Persero) Tahun 2019 – 2021

Sementara pada Program THT, BPK RI mengungkap permasalahan terkait hasil investasi PT Taspen tidak sepenuhnya memenuhi target yang telah ditetapkan. Hal tersebut diungkap pada Laporan Hasil Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu atas Pengelolaan Asuransi PT Taspen Tahun Anggaran 2018 dan 2019, sebagaimana tersaji pada tabel berikut:

**Tabel 18. Anggaran dan Realisasi Hasil Investasi Tahun 2018 dan 2019**

(dalam rupiah)

Uraian	Hasil Investasi	
	2018	2019
RKAP	8.920.557.592.052,00	9.078.087.710.743,00
Realisasi	7.650.100.423.119,00	8.834.784.620.737,00
Selisih	(1.270.457.168.933,00)	(243.303.090.006,00)
%	<b>(14.24)</b>	<b>(2.68)</b>

Sumber: LHP DTT Pengelolaan Asuransi PT Taspen TA 2018 dan 2019



Tidak tercapainya target hasil investasi berasal dari bunga obligasi, imbal hasil sukuk, bunga kontrak investasi kolektif efek beragun aset, Laba (rugi) pelepasan investasi – reksadana, saham, kenaikan (penurunan) saham, dan deviden penyertaan. Berikut rincian hasil investasi per jenis investasi yang tidak mencapai target:

**Tabel 19. Hasil Investasi PT Taspen Tahun 2019**

(dalam juta rupiah)

Uraian	RKAP	Realisasi	Selisih (Rp)	%
Bunga Obligasi	5.055.372,20	4.332.789,79	(722.582,41)	(14,29)
Laba (Rugi) pelepasan investasi – reksa dana	484.000,00	167.265,75	(316.734,25)	(65,44)
Laba (Rugi) pelepasan investasi – saham	634.333,33	247.031,31	(387.302,02)	(61,06)
Kenaikan (Penurunan) investasi – saham	9.166,67	(128,05)	(387.302,02)	(101,40)
Deviden penyertaan	2.598,47	1.499,54	(1.098,93)	(42,29)

Sumber: LHP DTT Pengelolaan Asuransi PT Taspen TA 2018 dan 2019

Selain target investasi yang tidak tercapai, beban investasi tahun 2018 dan 2019 melampaui Rencana Kerja dan Anggaran Perusahaan (RKAP) pada masing-masing tahun tersebut yang diuraikan sebagai berikut:

**Tabel 20. Realisasi Beban Investasi Tahun 2018 dan 2019**

(dalam rupiah)

Program	2018		2019	
	Kelebihan	%	Kelebihan	%
THT	4.500.870.800	161,40	5.293.046.517	147,07

Sumber: LHP DTT Pengelolaan Asuransi PT Taspen TA 2018 dan 2019

Berdasarkan tabel diatas diketahui bahwa realisasi beban investasi melebihi anggaran yang ditetapkan dan mengalami kenaikan selama dua tahun berturut-turut yaitu sebesar Rp4,5 miliar atau sebesar 61,4 % pada tahun 2018 dan sebesar Rp5,29 miliar atau sebesar 47,07% pada tahun 2019.



Selanjutnya, terdapat aset investasi saham PT Taspen yang belum seluruhnya memiliki nilai yang naik dibandingkan perolehan awal. Dalam LHP BPK, menunjukkan dari 39 jenis saham yang dimiliki pada tahun 2019, sebanyak 34 jenis saham sebesar Rp3.608.246.391.121 belum mengalami peningkatan nilai dan terdapat lima saham sebesar Rp14.505.624.057 telah menunjukkan nilai yang meningkat. Dari 39 jenis saham tersebut, nilai perolehan adalah sebesar Rp15.603.153.626.484 dan nilai tercatat per 31 Desember 2019 sebesar Rp12.009.412.859.420. Dalam hal ini, diketahui bahwa lebih banyak saham yang tidak mengalami peningkatan dibandingkan dengan saham yang mengalami peningkatan nilai. Selain itu, masih terdapat permasalahan terkait adanya penurunan nilai per lembar saham di atas 30% yaitu pada 10 investasi saham yang dikelola PT Taspen pada tahun 2019. Dapat diketahui bahwa, penurunan nilai per lembar saham yang semakin besar, maka kerugian yang akan diterima akan semakin besar dikarenakan sampai saat ini belum adanya aturan terkait *cut loss* dimana pemegang saham dapat menjual sahamnya apabila saham yang dimilikinya mulai mengalami penurunan. Sehingga kerugian yang didapatkan tidak terlalu besar. Rincian nilai per lembar saham yang mengalami penurunan hingga 30% dapat dilihat pada tabel 21.



**Tabel 21. Daftar Emiten Dengan Tingkat Penurunan Nilai Perolehan Rata-Rata Diatas 30% Dibanding Nilai Saham per 31 Desember 2019**

No.	Emiten/Perusahaan	2019		
		Nilai Perolehan rata-rata	Nilai per 31 Des	% Penurunan nilai per lembar saham >30%
1	PT GMF Aero Asia Tbk	402	172	(57.21)
2	PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk	758	498	(34.26)
3	PT Timah (Persero) Tbk	1.395	825	(40.84)
4	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk	2.290	1.585	(30.77)
5	PT Harum Energy Tbk	7.730	1.320	(82.92)
6	PT Unilever Indonesia Tbk	51.442	42.000	(18.35)
7	PT Steel Pipe Industry of Indonesia Tbk	298	184	(38.24)
8	PT Bumi Serpong Damai Tbk	1.815	1.255	(30.85)
9	PT PP London Sumatra Indonesia Tbk	2.395	1.485	(37.99)
10	PT Eagle High Plantation Tbk/ PT BW Plantation	547	157	(71.30)

Sumber: LHP DTT Pengelolaan Asuransi PT Taspen TA 2018 dan 2019

### **Upaya yang Diperlukan Untuk Melakukan Reformasi Program Pensiun PNS pada Pengelolaan Dana Pensiun**

Tujuan reformasi program pensiun adalah untuk meningkatkan manfaat pensiun yang memadai untuk membiayai kehidupan yang layak dan berkeadilan, mengurangi beban fiskal dalam jangka panjang, dan untuk menjaga konsistensi dalam manajemen ASN. Reformasi yang akan dilakukan tentunya harus melihat kondisi eksisting pengelolaan dana pensiun PNS saat ini sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya. Oleh karenanya diperlukan upaya perbaikan atas kondisi pengelolaan dana pensiun saat ini, antara lain:

**Pertama**, diperlukan mekanisme pengelolaan dana pensiun PNS sesuai dengan perspektif model pensiun yang berlaku dan berupaya meningkatkan kesejahteraan peserta, kemudian didukung oleh Badan Penyelenggara yang profesional 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**, terkait biaya operasional yang saat ini masih dibebankan kepada hasil pengembangan AIP, diharapkan kedepannya sudah dapat dianggarkan dari APBN sebagaimana diatur dalam PMK No. 52 Tahun 2021. Sehingga kedepannya hasil pengembangan dapat difokuskan untuk pembayaran manfaat.

**Ketiga**, perlu adanya kebijakan bagi pengelola dana pensiun untuk melakukan *cut loss* atau melakukan pembatasan kerugian portofolio akibat penurunan harga saham, sehingga kerugian yang didapat tidak semakin besar.



# PENUTUP

## Kesimpulan

Pensiun PNS merupakan jaminan hari tua dan sebagai penghargaan yang diberikan oleh negara bagi pegawai negeri atas jasa-jasanya selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas Pemerintah. Dengan demikian, pensiun PNS merupakan hak seluruh PNS dan negara wajib memenuhi hak tersebut. Saat ini pensiun PNS menggunakan skema manfaat pasti (*defined benefit*) dengan pembayaran manfaat pensiun sepenuhnya berasal dari APBN (*Pay As You Go*).

Kondisi eksisting program pensiun PNS saat ini masih menghadapi berbagai permasalahan dan kendala dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan oleh tata kelola penyelenggaraan program pensiun yang belum diatur dengan jelas dan belum disesuaikan dengan perkembangan sosial, ekonomi dan politik di Indonesia. Hingga saat ini iuran dana pensiun belum dijadikan sebagai sumber pembayaran manfaat sehingga hal ini memberatkan APBN. Selain itu kinerja program pensiun juga belum efektif karena belum dapat menjamin kesejahteraan para penerima pensiun karena manfaat pensiun yang diterima tidak memadai untuk membiayai kehidupan yang layak (*inadequate benefits*).

Oleh karena itu, reformasi pensiun PNS harus menjadi urgensi dalam penyelesaiannya melalui koordinasi antar lembaga dan badan terkait. Adapun aspek-aspek penting yang perlu dipertimbangkan oleh pemerintah dalam rencana reformasi agar menghasilkan manfaat yang maksimal adalah aspek kebijakan dan kebijakan, aspek anggaran, aspek administrasi dan aspek pengelolaan dana pensiun.

## Saran

Terkait aspek **kebijakan dan regulasi**, Pemerintah diharapkan untuk segera menetapkan kebijakan dan regulasi yang komprehensif yang dapat mendukung terlaksananya reformasi program pensiun PNS, Pemerintah diharapkan untuk melakukan antara lain:

1. Mendorong percepatan pembahasan RPP Program Pensiun PNS sebagai amanat UU No. 5 Tahun 2014 yang mengatur tugas dan fungsi antara instansi, skema pensiun PNS, besaran iuran PNS, besaran iuran pemerintah pusat dan daerah, manfaat pensiun PNS, kriteria penerima manfaat, badan penyelenggara pensiun PNS (termasuk pengawasannya), dan waktu implementasinya. Hal ini perlu diharmonisasikan dengan RPP GTF dan Total Reward/Manajemen Kesejahteraan Pegawai ASN;
2. Mempercepat penyelesaian draft PSAP Imbalan Kerja;
3. Membuat regulasi terkait hubungan kerja Pemerintah pusat dan daerah terhadap masing2 pegawainya khususnya dalam pembayaran imbalan pascakerja (pensiun).

Terkait aspek **anggaran** untuk menjamin reformasi program pensiun PNS dapat memberikan kesejahteraan bagi para pensiunan namun tetap memperhatikan ketahanan fiskal di masa yang akan datang, pemerintah diharapkan antara lain:

1. Berkomitmen untuk menyediakan anggaran reformasi program pensiun PNS;
2. Membuat mandatory iuran pensiun PNS porsi pemerintah daerah dalam DAU;
3. Mengatur *take home pay* PNS yang lebih adil dan menjadikan *take home pay* sebagai basis perhitungan iuran;
4. Memformulasikan kebijakan besaran iuran yang akomodatif, yaitu dapat mengakomodasi kebutuhan peningkatan nilai manfaat, namun tidak akan mengganggu keberlanjutan fiskal dan mengurangi kesejahteraan PNS aktif secara signifikan.



Terkait aspek **administrasi** untuk memperlancar mekanisme dan alur pengurusan pensiun PNS baik bagi PNS maupun instansi yang terkait, pemerintah diharapkan melakukan antara lain:

1. Merancang sistem informasi kepesertaan aktif dan pensiun yang terintegrasi;
2. Menetapkan prosedur monitoring terhadap pegawai yang telah memasuki batas usia pensiun dengan hak pensiun yang belum diusulkan pengajuan status pensiunnya secara nasional (instansi pusat dan daerah).

Terkait **aspek pengelolaan dana pensiun** dalam rangka mengembangkan iuran dana pensiun untuk meningkatkan kesejahteraan para pensiunan sekaligus dapat membiayai dana operasional perusahaan dana pensiun, pemerintah diharapkan melakukan antara lain:

1. Menyusun mekanisme pengelolaan dana pensiun PNS sesuai dengan perspektif model pensiun yang berlaku dan berupaya meningkatkan kesejahteraan peserta, kemudian didukung oleh Badan Penyelenggara yang profesional 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;
2. Menganggarkan biaya operasional yang bersumber dari APBN sebagaimana diatur dalam PMK No. 52 Tahun 2022, sehingga hasil pengembangan dapat difokuskan untuk pembayaran manfaat; dan
3. Menyusun kebijakan bagi pengelola dana pensiun agar dapat melakukan *cut loss* atau melakukan pembatasan kerugian portofolio akibat penurunan harga saham, sehingga kerugian yang didapat tidak semakin besar.



## DAFTAR PUSTAKA

- Amaglobeli, D., Dabla-Noris, E., & Vitor, G. (2020). Getting Older But Not Poorer. *Finance & Development*, IMF.
- Badan Litbangkes Kemenkes RI. (2019, March 12). *Badan Litbangkes, Penyedia Data Kebijakan Kesehatan*. Retrieved from <https://www.litbang.kemkes.go.id/badan-litbangkes-penyedia-data-kebijakan-kesehatan-2/>
- Blake, D. (2006). *Pension Economics*. Chichester:John Wiley & Sons Ltd.
- Bodie. (2014). *Manajemen Portofolio dan Investasi*. Makassar: Salemba Empat.
- Bonoli, G., & Shinkawa, T. (2005). *Ageing and Pension Reform Around The World : Evidence From Eleven Countries*. Northampton: Edward Elgar Publishing Limited.
- BPK RI. (2019). *DTT Pengelolaan Program Pensiun, Program Asuransi (THT, JKK, JKM)*. Jakarta.
- BPK RI. (2019). *Laporan Hasil Pemeriksa atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2018*. Jakarta.
- BPK RI. (2019). *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja atas Efektivitas Program Pensiun PNS, TNI dan Polri untuk Menjamin Perlindungan Kesinambungan Penghasilan Hari Tua Tahun 2018 s.d Semester I Tahun 2019 pada Kementerian Keuangan dan Instansi Terkait Lainnya*.
- BPK RI. (2019). *Laporan Hasil Pemeriksaan Kinerja Program Pensiun Kementerian Keuangan Tahun 2019*. Jakarta: BPK RI.
- BPK RI. (2020). *Laporan Hasil Pemeriksa atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2019*. Jakarta.
- BPK RI. (2021). *Laporan Hasil Pemeriksa atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2020*. Jakarta.



BPK RI. (2021). *Laporan Hasil Reviu atas Kemandirian Fiskal Pemerintah Daerah Tahun 2020*.

BPK RI. (2021). *LHP DTT Pengelolaan Asuransi PT Taspen TA 2018 dan 2019*. Jakarta.

BPK RI. (2022). *Laporan Hasil Pemeriksa atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2021*. Jakarta.

Bureau of Labor Statistics. (2008). *National Compensation Survey: Employee Benefits in the United States*. Washington DC .

Butrica, B. A., Lams, H. M., Smith, K. E., & Toder, E. J. (2009). *The Disappearing Defined Benefit Pension and Its Potential Impact on the Retirement Incomes of Baby Boomers*. Social Security Bulletin.

CNBC. (2021, May 31). *Kok Bisa Negara Rugi Rp 22,7 T Korupsi Asabri? Ini Kata BPK*. Retrieved from CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/market/20210531171541-17-249642/kok-bisa-negara-rugi-rp-227-t-korupsi-asabri-ini-kata-bpk>

CNN. (2008, July 7). *Pension Plans Suffers Huge Losses*. Retrieved from CNN Money: [https://money.cnn.com/2008/07/07/pf/retirement/pension\\_losses/index.htm?cnn=yes](https://money.cnn.com/2008/07/07/pf/retirement/pension_losses/index.htm?cnn=yes)

Department of Labor. (2022). *Private Pension Plan Bulletin: Abstract of 1998 Form 5500 Annual Reports*. Washington DC: Department of Labor.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2019). Optimalisasi Portofolio Investasi Program Tunjangan Hari Tua (THT) Pada PT Taspen (Persero). *Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan publik*, 59-69.

Direktorat Jenderal Perbendaharaan. (2019). Optimalisasi Portofolio Investasi Program Tunjangan Hari Tua (THT) Pada PT Taspen

(Persero). *Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara dan Kebijakan publik*, 56-69.

DJA Kemenkeu . (2020, April 27). *Perubahan Postur dan Rincian APBN 2020 di Masa Pandemi Covid-19*. Retrieved from <https://anggaran.kemenkeu.go.id/in/post/perubahan-postur-dan-rincian-apbn-2020-di-masa-pandemi-covid-19>

Government Employees Pension Service. (2021). *Asian Civil Service Pension Scheme*. GEPS.

Hadi, A. (2017). Rancangan Sistem Jaminan Pensiun dan Hari Tua Pegawai Negeri Sipil (PNS) . *Jurnal Civil Apparatus Policy*, 003 (1), 2.

Hasibuan, S. P. (2005). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

Hyman, D. N. (2005). *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Ohio : Thompson.

Junianti, W. (2018). Analisis Penerimaan Pengguna Aplikasi Sistem Informasi Majemen Gaji Taspen dengan Menggunakan Technology Acceptance Model (Studi pada Pemerintah Kabupaten Musi Banyuasin). 17.

Kemenkeu RI. (2021). *Program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN)*. Retrieved from <https://pen.kemenkeu.go.id/in/post/mengapa-program-pen>

Kemenkeu RI. (2021, July 27). *Ringkasan APBN 2012-2022*. Retrieved from Portal Data APBN Kementerian Keuangan RI: <http://www.data-apbn.kemenkeu.go.id/Dataset/Details/1011>

KPPN Kotabumi. (2021, March 31). *Pengembalian PFK*. Retrieved from [https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/kotabumi/id/informasi-layanan/rekening-setoran-pengembalian/pengembalian-pfk.html#:~:text=Dana%20Perhitungan%20Fihak%20Ketiga%20yang,Nasional%20Indonesia%20\(TNI\)%2C%20anggota](https://djp.kemenkeu.go.id/kppn/kotabumi/id/informasi-layanan/rekening-setoran-pengembalian/pengembalian-pfk.html#:~:text=Dana%20Perhitungan%20Fihak%20Ketiga%20yang,Nasional%20Indonesia%20(TNI)%2C%20anggota)



- OECD. (2021). *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2016). *Buku Seri Literasi Keuangan Segmen Pensiun-Dana Pensiun*.
- Otoritas Jasa Keuangan. (2019). *Buku 6 Program Pensiun Seri Literasi Keuangan Perguruan Tinggi*. Jakarta.
- PT Taspen (Persero). (2021). *Laporan Akumulasi Iuran Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara Tahun 2021 (Audited)*.
- PT Taspen (Persero). (2019). *Laporan Akumulasi Iuran Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara Tahun 2019 (Audited)*.
- PT Taspen (Persero). (2020). *Laporan Akumulasi Iuran Pensiun Pegawai Negeri Sipil dan Pejabat Negara Tahun 2020 (Audited)*.
- Sudarso, Marom, A., Astuti, R. S., Rostyningsih, D., & Sulandari, S. (2014). *Teori Administrasi. Pengantar Administrasi Publik*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- United Nations. (2019). *Global Issues Ageing*. Retrieved from <https://www.un.org/en/global-issues/ageing>
- Warsono, H., Astuti, R. S., & Marom, A. (2019). *Buku Ajar Teori Administrasi*. Semarang: Departemen Administrasi Publik FISIP UNDIP.



## **Peraturan Perundang-Undangan:**

Republik Indonesia. 1952. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1952 tentang Pensiun PNS. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 1961. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 1969. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 1974. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 1999. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 2014. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 1981. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 2013. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2013 tentang Perubahan atas PP Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 2017. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Jakarta: Kemenkumham RI

Republik Indonesia. 2019. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2019 tentang Penetapan Perubahan atas PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Jakarta: Kemenkumham RI





ISBN 978-623-98209-7-8



9 786239 820978

Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI Lantai 6,  
Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan, Jakarta Pusat 10270.  
Telp. (021) 5715 735 / 733 - FAX. (021) 5715 733  
[www.puskajiakn.dpr.go.id](http://www.puskajiakn.dpr.go.id)



Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara



@Puskajiakn

