

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

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

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

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

Abstrak

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

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

Abstract:

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

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

PENDAHULUAN

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

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

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

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

pemerintahan negara bagian menjadi otonomi Gubernur Negara Bagian.

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

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

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

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

PEMBAHASAN

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

1. Tipe Pensiun PNS

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

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

persentasi manfaat pensiun tertinggi sebagai salah satu bentuk pemerataan pendapatan melalui sistem jaminan sosial. Hal itu ditujukan untuk memberikan manfaat pensiun minimum walaupun persentasi dikalikan dengan kelipatan yang lebih tinggi akan tetapi manfaat pensiun tetap rendah, karena rendahnya upah yang digunakan untuk perhitungan manfaat pensiun. Di negara negara dimana tunjangan tidak dimasukkan dalam komponen perhitungan manfaat pensiun sesuai referensi upah, karena tunjangan tidak berlaku bagi peserta yang pensiun sehingga tidak lazim dikaitkan dalam perhitungan manfaat pensiun. Dalam kasus-kasus seperti ini, tunjangan ditiadakan dalam perhitungan manfaat pensiun.

Dalam banyak hal, hak untuk mendapatkan manfaat pensiun hari tua diperlukan ketika PNS mencapai usia pensiun yang bervariasi antara 55 (limapuluh lima) dan 65 (enampuluh enam) tahun. Di beberapa negara, jatuh tempo pembayaran manfaat pensiun hari tua mengacu pada lamanya masa kerja, yaitu antara 30-35 (tigapuluh hingga tigapuluh lima) tahun, terlepas usia pensiun PNS yang bersangkutan belum mencapai usia 65 (enampuluh lima) tahun. Akan tetapi dalam penyelenggaraan sistem pensiun jaminan sosial berlaku masa iur minimum yang bervariasi antara 5-30 (lima hingga tigapuluh) tahun, akan tetapi kenyataannya terjadi antara 10-15 (sepuluh hingga limabelas) tahun masa iur.

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

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

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

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

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

2. Proses Reformasi Pensiun PNS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Analisis dan Bahasan tentang Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri

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

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

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

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

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

Tabel 1
Beberapa Katagori Reformasi Pensiun PNS

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

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

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

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

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

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

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

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

pada badan-badan hukum publik yang independen untuk melakukan pemupukan iuran sebagai bagian dari aset pensiun atas nama peserta, yang berarti merombak dari pensiun manfaat pasti ke iuran pasti. Secara tipikal, aset dikelola secara terpisah dari sponsor dengan penyisihan aset apakah dalam bentuk cadangan untuk pemenuhan kewajiban kepada peserta saat jatuh tempo.

2. Penyelenggaraan pensiun pegawai negeri dengan sistem anggaran berarti dalam operasionalnya tidak didanai. Untuk itu diperlukan pembentukan cadangan pendanaan oleh pemerintah sebagai pemberikerja bagi pegawai negeri agar penyelenggaraan pensiun tidak terkesan tidak didanai (*unfunded pay as you go*).

3. Katagori lain tentang cadangan pendanaan, yaitu memberlakukan kewajiban pemerintah sebagai utang pemerintah kepada pegawainya yang dinyatakan dalam neraca sebagai refleksi bahwa iuran pensiun dari pemerintah bersifat akrual, agar dengan mudah dilakukan pemisahan aset pensiun dengan aset pemerintah sebagai sponsor.

4. Beberapa negara mendanai program pensiun bagi pegawai negeri secara parsial, dimana pemerintah sebagai sponsor menargetkan tingkat pendanaan lebih dari 100% (seratus persen) agar terjadi kelebihan pendanaan (*over-funding*) atau kombinasi antara sistem anggaran dan cadangan pendanaan.

Tabel 2
Hasil Reformasi Sistem Pensiun Pegawai Negeri di OECD

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

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

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

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

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

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

PENUTUP

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

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

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

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

yang juga bersifat wajib bagi PNS bersama dengan pekerja sektor swasta tetapi penyelenggaraannya dilakukan secara terpisah. Reformasi sistem pensiun ke iuran pasti ditujukan sebagai suplemen terhadap pensiun manfaat pasti. Untuk keikutsertaan dalam pensiun iuran pasti atau disebut program superannuation di Australia, dimana PNS dan Personil Militer wajib iur sebesar 5% (lima persen), sedangkan pemberi kerja dalam hal ini Pemerintah wajib iur berkisar antara 13-22% (tiga belas hingga dua puluh dua persen).

4. Reformasi sistem pensiun belakangan ini yang berlaku di beberapa negara telah bergeser dari pensiun manfaat pasti ke pensiun iuran pasti. Pada saat sekarang, hanya persentase kecil dari PNS yang masih membayar iuran sehingga sebagian besar PNS tidak iur kecuali pejabat tinggi pemerintah seperti di Singapura.
5. Skema pensiun non-kontribusi bagi PNS masih berlaku di Singapura. Akan tetapi belakangan ini telah dilakukan konversi dari iuran pasti ke manfaat pasti antara tahun 1973 dan tahun 1987, yaitu dengan memberikan opsi bagi peserta khususnya program tabungan paksa atau *central provident fund* (CPF). Pada saat sekarang, hanya beberapa pejabat baru yang masih menginginkan pensiun manfaat pasti seperti Dinas Administrasi pada Kementerian, Anggota Kepolisian, dan Dinas Rahasia), dan Pejabat Publik yang diangkat secara politik masih menghendaki pensiun manfaat pasti.

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

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

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

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

DAFTAR PUSTAKA

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

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

