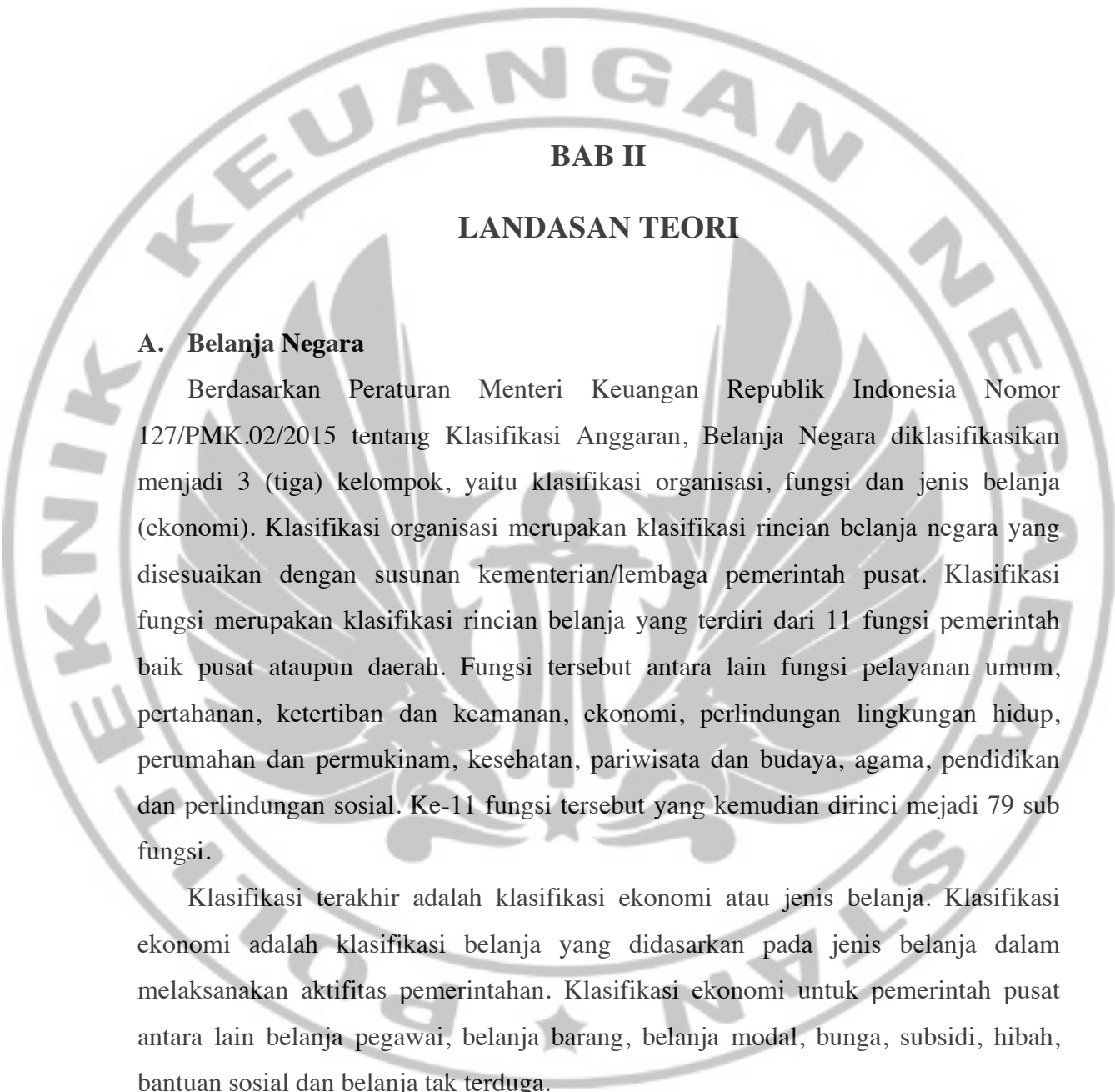




BAB II

LANDASAN TEORI

A. Belanja Negara

Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 127/PMK.02/2015 tentang Klasifikasi Anggaran, Belanja Negara diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu klasifikasi organisasi, fungsi dan jenis belanja (ekonomi). Klasifikasi organisasi merupakan klasifikasi rincian belanja negara yang disesuaikan dengan susunan kementerian/lembaga pemerintah pusat. Klasifikasi fungsi merupakan klasifikasi rincian belanja yang terdiri dari 11 fungsi pemerintah baik pusat ataupun daerah. Fungsi tersebut antara lain fungsi pelayanan umum, pertahanan, ketertiban dan keamanan, ekonomi, perlindungan lingkungan hidup, perumahan dan permukiman, kesehatan, pariwisata dan budaya, agama, pendidikan dan perlindungan sosial. Ke-11 fungsi tersebut yang kemudian dirinci menjadi 79 sub fungsi.

Klasifikasi terakhir adalah klasifikasi ekonomi atau jenis belanja. Klasifikasi ekonomi adalah klasifikasi belanja yang didasarkan pada jenis belanja dalam melaksanakan aktifitas pemerintahan. Klasifikasi ekonomi untuk pemerintah pusat antara lain belanja pegawai, belanja barang, belanja modal, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial dan belanja tak terduga.

Belanja Pegawai, menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.05/2013 tentang bagan Akun Standar, menyebutkan bahwa belanja pegawai

merupakan pengeluaran yang merupakan kompensasi terhadap pegawai, baik dalam bentuk uang atau barang, yang harus dibayarkan kepada pegawai pemerintah dalam maupun luar negeri baik kepada, Pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS), dan pegawai yang diperkerjakan oleh pemerintah yang belum berstatus PNS sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dalam rangka mendukung tugas fungsi unit organisasi pemerintah selama periode tertentu, kecuali pekerjaan yang berkaitan dengan pembentukan modal. Belanja pegawai sendiri terdiri dari beberapa komponen. Pada Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2015 *audited*, belanja pegawai terdiri dari Belanja Gaji dan Tunjangan PNS, Belanja Gaji dan Tunjangan TNI/Polri, Belanja Gaji dan Tunjangan Pejabat Negara, Belanja Gaji Dokter PTT, Belanja Gaji dan Tunjangan Pegawai Non PNS, Belanja Honorarium, Belanja Lembur, Belanja Vakasi, Belanja Tunjangan Khusus dan Belanja Pegawai Transito, Belanja Pegawai dan Uang Tunggu, dan Belanja Asuransi Kesehatan.

Pada Peraturan Menteri Keuangan tersebut juga ditetapkan pengelompokan belanja, sehingga berdasar kode akun, belanja pegawai terdiri dari:

511-Belanja Gaji dan Tunjangan

5111-Belanja Gaji dan Tunjangan PNS

5112-Belanja Gaji TNI/POLRI

5113-Belanja Gaji dan Tunjangan Pejabat Negara

5114-Belanja Dokter PTT

5115-Belanja Gaji dan Tunjangan Pegawai Non PNS

512-Belanja Honorarium/Lembur/Vakasi/Tunj. Khusus & Belanja Pegawai Transito

5121-Belanja Honorarium

5122-Belanja Lembur

5123-Belanja Vakasi

5124-Belanja Tunj. Khusus & Belanja Pegawai Transito

513-Belanja Kontribusi Sosial

5131-Belanja Pensiun dan Uang Tunggu

5132-Belanja Program Jaminan Sosial Pegawai

5133-Belanja Tunjangan Kesehatan Veteran

5134-Belanja Cadangan Perubahan Sharing

5135-Belanja Kontribusi APBN Pembayaran Pensiun Eks PNS Kemhub pada PT. KAI

B. Aparatur Sipil Negara

Peraturan perundang-undangan Republik Indonesia tentang kepegawaian sampai pada tahun 2014 belum menyebutkan secara jelas tentang pegawai negeri sipil. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok kepegawaian dalam Bab I pasal 1 huruf A, menyebutkan hanya bahwa:

”Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Terminologi pegawai negeri sipil terdapat dalam Undang-Undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Berdasarkan Undang-Undang no 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 nomor 1, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja bagi yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam Pasal 1 Nomor 3 disebutkan, Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Pegawai aparatur sipil negara terdiri atas Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). PNS merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional. PPPK merupakan pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan Ketentuan Undang-Undang.

Pegawai ASN berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, perekat dan pemersatu bangsa. Adapun tugas dari pegawai ASN adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Memberikan pelayanan publik yang professional dan berkualitas.
3. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain melaksanakan tugas dan fungsi tersebut, pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang professional, bebas intervensi politik serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Sehubungan dengan peran, tugas dan fungsi tersebut, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, pegawai ASN akan memperoleh hak dan kewajiban sebagai imbal balik dari pelaksanaan peran tersebut. Kewajiban pegawai ASN antara lain:

1. Setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
2. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
4. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
6. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
7. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
8. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selain memiliki kewajiban, pegawai ASN juga memiliki hak. PNS dan PPPK memiliki hak yang sama yaitu:

1. Gaji, tunjangan dan fasilitas;
2. Cuti;
3. Perlindungan; dan

4. Pengembangan Kompetensi

Terdapat satu hak yang tidak dimiliki oleh PPPK akan tetapi dimiliki oleh PNS yaitu hak untuk memperoleh jaminan pensiun dan jaminan hari tua.

C. Pensiun

Pensiun adalah manfaat berupa tunjangan hari tua yang diperoleh para pegawai yang telah memenuhi syarat sebagai penerima pensiun. Dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai pasal 1 disebutkan “Pensiun pegawai dan pensiun janda/duda menurut Undang-Undang ini diberikan sebagai jaminan hari tua dan sebagai penghargaan atas jasa-jasa pegawai negeri selama bertahun-tahun bekerja dalam dinas pemerintah.” Sedangkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Pasal 1, “Pensiun adalah penghasilan yang diterima oleh penerima pensiun setiap bulan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pemberian pensiun PNS menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa PNS yang berhenti bekerja berhak atas jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persyaratan PNS agar dapat diberikan pensiun yaitu:

1. Meninggal dunia;
2. Atas permintaan sendiri dengan usia dan masa kerja tertentu;
3. Mencapai batas usia pensiun;
4. Perampungan organisasi atau kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
5. Tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajiban.

Batas usia pensiun PNS adalah sebagai berikut:

1. 58 (lima puluh delapan) tahun bagi Pejabat Administrasi;
2. 60 (enam puluh) tahun bagi Pejabat Pimpinan Tinggi;
3. Sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan bagi pejabat fungsional.

Jaminan pensiun PNS dan jaminan hari tua PNS diberikan sebagai perlindungan kesejahteraan di hari tua, sebagai hak dan penghargaan atas pengabdian PNS. Jaminan

pensiun dan hari tua yang diberikan dalam program jaminan social nasional. Sumber pembiayaan jaminan pensiun dan jaminan hari tua PNS sendiri berasal dari pemerintah selaku pemberi kerja dan iuran PNS yang bersangkutan.

D. Program Pensiun

Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang dana pensiun, program pensiun merupakan setiap program yang mengupayakan manfaat bagi peserta. Jenis program manfaat pensiun pada dasarnya memiliki 2 (dua) alternatif yang bisa dikembangkan dengan berbagai model, yaitu program iuran pasti dan program pensiun manfaat pasti.

1. Program pensiun manfaat pasti (*defined benefit*)

Berdasarkan pasal 1 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, program pensiun manfaat pasti adalah program pensiun yang manfaatnya ditetapkan dalam peraturan Dana Pensiun atau program pensiun lain yang bukan merupakan Program Pensiun Iuran Pasti.

Diamond dan Barr (2006, 6) menyatakan bahwa:

In a defined-benefit (DB) scheme, a worker's pension is based not on his accumulation, but on his wage history, possibly including length of service. A key design feature is the way wages enter the benefit formula. In a final-salary scheme, pensions are based on a person's wage in his or her final year, or few years. Alternatively, the pension can be based on a person's real or relative wages over an extended period, including an entire career.

Kieso, Weygandt, dan Warfield (2010, 1051) menyatakan bahwa

"A defined benefit plan outlines the benefits that employees will receive when they retire. These benefits typically are a function of an employee's years of service and of the compensation level in the years approaching retirement".

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas mengenai apa yang dimaksud dengan program pensiun manfaat pasti, penulis dapat menyimpulkan bahwa pada program pensiun manfaat pasti, para pekerja mendapatkan jaminan untuk menerima manfaat pensiun ketika telah berakhir masa kerjanya. Besarnya jumlah yang akan diterima oleh pekerja ini ditentukan oleh banyak variabel salah satunya adalah besaran gaji pada tahun terakhir bekerja.

2. Program pensiun iuran pasti (*defined contribution*).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun pasal 1 dijelaskan Program Pensiun Iuran Pasti adalah program pensiun yang iurannya ditetapkan dalam peraturan Dana Pensiun dan seluruh iuran serta hasil pengembangannya dibukukan pada rekening masing-masing peserta sebagai manfaat pensiun.

Diamond dan Barr (2006, 6) menyatakan bahwa:

In a defined contribution (DC) scheme, also called funded individual accounts, each member pays into an account a fixed fraction of his or her earnings. These contributions are used to purchase assets, which are accumulated in the account as are the returns earned by those assets. When the pension starts, the assets in the account finance post-retirement consumption through an annuity or in some other way.

Kieso, Weygandt, dan Warfield (2010, 1051) menyatakan bahwa:

In a defined-contribution plan, the employer agrees to contribute to a pension trust a certain sum each period, based on a formula. This formula may consider such factors as age, length of employee service, employer's profits, and compensation level. The plan defines only the employer's contribution. It makes no promise regarding the ultimate benefits paid out to the employees.

Berdasarkan penjelasan-penjelasan di atas mengenai apa yang dimaksud dengan program pensiun iuran pasti, penulis dapat menyimpulkan bahwa pada program pensiun iuran pasti, peserta program pensiun diwajibkan untuk menyetorkan atau membayar iuran kepada lembaga pensiun secara periodik dan dimasukkan kedalam akun terpisah, kemudian dikelola oleh pihak ketiga yang dipercaya. Iuran yang diterima tersebut biasanya akan dibeli aset sejumlah sebagai sarana investasi. Hasil investasi tersebut akan dimasukkan kedalam akun masing-masing peserta. Ketika pegawai tersebut memasuki usia pensiun, maka akun peserta itu akan digunakan untuk membiayai pensiun sebesar iuran yang telah disetorkan ditambah hasil pengembangan dana tersebut.

E. Dana Pensiun

Peraturan yang mengatur mengenai Dana Pensiun di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Menurut Pasal 1 angka 1

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun dijelaskan bahwa Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjadikan manfaat pensiun.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang dana Pensiun terdapat dua jenis dana pensiun yaitu Dana Pensiun Pemberi Kerja dan Dana Pensiun Lembaga Keuangan. Dana Pensiun Pemberi Kerja adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh orang atau badan yang mempekerjakan karyawan selaku pendiri, untuk menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti atau Program Pensiun Iuran Pasti, bagi kepentingan sebagian atau seluruh karyawannya sebagai peserta, dan yang menimbulkan kewajiban terhadap pemberi kerja. Dana Pensiun Lembaga Keuangan adalah Dana Pensiun yang dibentuk oleh bank atau perusahaan asuransi jiwa untuk menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti bagi perorangan baik karyawan maupun pekerja mandiri yang terpisah dari Dana Pensiun pemberi kerja bagi karyawan bank atau perusahaan asuransi jiwa yang bersangkutan.

F. Pendanaan Pensiun

Pendanaan Pensiun, menurut Agustinus Sulistyo (2012,8) secara garis besar terdiri dari dua skema yaitu:

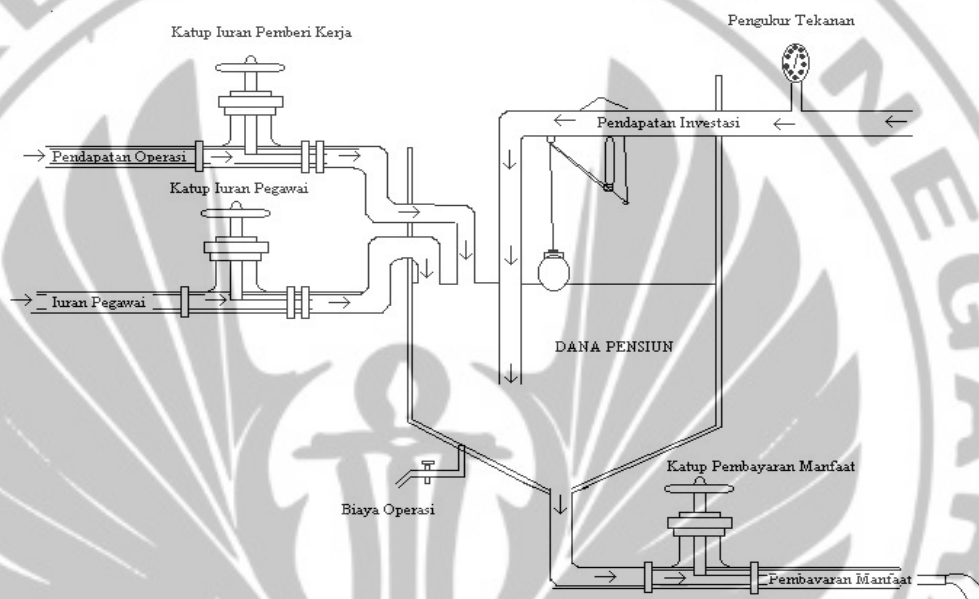
1. *Fully Funded*

Pembiayaan pensiun dengan sistem *fully funded* adalah jika pembayaran pensiun telah mencapai pembiayaan penuh, meskipun pada saat itu tidak semua kewajiban pembiayaan dapat dilunasi. Dalam metode ini, terjadi pemisahan kekayaan antara pemberi kerja dan pekerja sebagai pemegang polis dan lembaga pengelola pembiayaan pensiun. Praktik di beberapa negara, sponsor pembiayaan pensiun (pemberi kerja dan penerima kerja) pegawai di sektor publik dapat membeli asuransi investasi untuk melindungi nilai obligasinya. Program pensiun yang dapat dikelola dalam metode ini bisa manfaat pasti (*defined benefit*) maupun kontribusi pasti (*defined contribution*).

Besarnya dana yang dibutuhkan untuk pembayaran pensiun dimasa yang akan datang dipenuhi dengan cara diangsur selama pegawai masih aktif bekerja yang ditampung dalam suatu tempat (dana pensiun), kemudian dikelola dan dikembangkan.

Keuntungan sistem *fully funded* ini adalah pemberi kerja tidak dibebani biaya untuk pensiunan, karena biaya pensiun telah dipenuhi pada saat pegawai masih aktif. Sementara kelemahannya adalah pada saat pembentukan dana pensiun harus ada dana awal dan jika pemberi kerja menaikkan gaji pokok harus menyediakan dana lebih untuk membayar.

Gambar II.1 Skema Pendanaan *Fully Funded*



Sumber: PT Taspen 2012

Skema dana pensiun *fully funded*, menurut Ponds-Severinson, dan Yermo (2011,7)

“Funded Arrangement are those where an independent legal entity is established to hold pension plan member. Typically, assets would be held in a (legally separate) pension fund...”. Selain itu, menurut Hyman (2011, 314) *“A fully funded pension system is one in which benefits are paid out of a fund built up from contributions by, or on behalf of, members in retirement system.*

Namun, pelaksanaan pensiun dengan skema *fully funded* ini jika diterapkan pada pemerintahan atau sektor publik memiliki keuntungan dan kekurangan. Salah satu keuntungan dari penerapan skema *fully funded* menurut Rakhmawanto (2014) adalah karena pemerintah dan pegawai telah melakukan penyetoran iuran kepada lembaga pensiun, maka ketika pegawai memasuki masa pensiun, beban pensiun tidak akan

dibayarkan menggunakan APBN, melainkan akan menggunakan dana yang telah dikumpulkan sebelumnya. Skema pendanaan pensiun dengan *fully funded* dapat dilihat pada gambar II.1

Menurut Schwarz (2006,34) menyatakan bahwa terdapat minimal 3 kekurangan dalam skema *fully funded* yang harus diperhatikan yaitu:

- a. Risiko investasi ditanggung oleh pekerja;
- b. Adanya biaya potensial pemerintah menanggung pembayaran manfaat pensiun minimum;
- c. Kemiskinan di hari tua

Berdasarkan penjelasan di atas, diambil kesimpulan bahwa sistem pendanaan *fully funded* mewajibkan peserta untuk melakukan iuran sehingga pada saat peserta tersebut pensiun, maka manfaat pensiun akan dibayarkan dengan menggunakan dana yang berasal dari iuran atau kontribusi peserta selama bekerja, ditambah dengan pengembangan yang dilakukan oleh lembaga pensiun.

2. *Pay As You Go*

Pembiayaan pensiun dibebankan langsung dalam anggaran negara (APBN), meskipun di dalam APBN itu terdapat kekayaan pemberi kerja (pemerintah) yang merupakan hak milik yang sah dari pemberi kerja. Keuntungan yang diperoleh dari sistem ini adalah tidak dibutuhkan dana awal yang harus ada pada saat dimulainya suatu dana pensiun dan jika terjadi kenaikan gaji pegawai tidak ada *past service liability* (PSL). Meskipun demikian sistem *pay as you go* tidak umum digunakan dalam sistem pembiayaan dana pensiun. Sementara kelemahannya adalah pembayaran pensiun akan meningkat setiap tahun, sehingga anggaran untuk membayar pensiun akan semakin besar, bahkan pada saatnya dapat melebihi anggaran untuk membayar gaji pegawai. Dalam sistem *pay as you go* ini hanya ada satu sumber dana dan langsung digunakan untuk membayar manfaat sehingga tidak ada kesempatan untuk melakukan investasi.

Unfunded atau *pay-as-you-go*, menurut Ponds-Severinson, dan Yermo (2011,7) adalah “*Arrangements are financed directly out of government’s coffer, though there*

may reserve set up which are the legal property of the employer (government). Skema sistem *pay as you go* dapat dilihat pada gambar II.2.

Kemudian, menurut Heyman (2011,315) “*A pay as you go pension system is one that finance pensions for retired workers in a given year entirely by contributions or taxes paid by currently employed workers.*” Sama halnya seperti skema *fully funded*, skema *pay as you go* juga memiliki kekurangan. Rakhmawanto (2014) menyatakan bahwa pembayaran pensiun dengan menggunakan skema *pay as you go* akan sangat membebani APBN karena semakin tahun pegawai negeri sipil yang memasuki usia pensiun semakin bertambah. Kemudian, dengan kebijakan pensiun saat ini bahwa yang ditanggung pemerintah dalam pembayaran pensiun hingga janda/duda pegawai semakin menambah panjang masa pembayaran dan berujung pada bertambahnya beban APBN.

Gambar II.2. Skema Pendanaan *Pay As You Go*



Sumber: PT Taspen 2012

G. Penelitian Terdahulu

1. Karyam Gayithri (India)

Penelitian Karyam Gayitri yang berjudul “*Central civil servants pension payments in India: Issues and concerns*” pada tahun 2009 membahas tentang dampak skema *pay as you go* dengan kemampuan fiskal. Kesimpulan dari penelitian ini adalah negara India yang masih menggunakan skema pendanaan *pay as you go* akan mengakibatkan *fiscal prudent* bagi pemerintah India sehingga direkomendasikan untuk direformasi ke *funded system*.

2. Hasan U Altioek dan Glenn P Jenkins (Siprus)

Penelitian Hasan dan Glenn dengan judul “*The Fiscal Burden of The Legacy of The Civil Servic Pension Systems in Northern Cyprus*” pada tahun 2012 tentang Skema pendanaan *pay as you go* dan dampaknya bagi keuangan bagi negara Siprus. Hasil penelitian mereka menyimpulkan bahwa sistem pendanaan *pay as you go* akan menjadi permasalahan besar yang tidak akan selesai dengan kebijakan yang tradisional diperlukam perubahan fundamental dan reformasi skema pendanaan untuk menyelesaikan masalah, bahkan membutuhkan bantuan dari luar negeri.

3. Jorge B Guillen dan Ruben Mosqueda (Peru)

Penelitian Jorge dan Ruben dengan judul “*Pay As You Go System versus Fully Funded Pension in Peru*” tahun 2013 meneliti tentang keberlanjutan dari sistem pendanaan antara skema *pay as you go* dengan *fully funded*. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa skema *fully funded* lebih *sustain* dalam pengelolaan pendanaan dana pensiun.