

Populasi Menua dan Urgensi Reformasi Sistem Pensiun

Gayatri Waditra Nirwesti¹

¹ Direktorat Kependudukan dan Jaminan Sosial, Kementerian PPN/Bappenas RI

Korespondensi: * gayatri.wn@gmail.com

 <https://doi.org/10.47266/bwp.v6i3.232> | halaman: 335 - 347

Dikirim: 13-10-2023 | Diterima: 29-11-2023 | Dipublikasikan: 30-11-2023

Abstrak

Kondisi populasi menua (*aging population*) Indonesia akan berimplikasi pada kebutuhan pendapatan hari tua yang semakin besar dimasa datang. Untuk itu, pemerintah perlu memastikan ketersediaan jaminan pensiun yang mencukupi melalui Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) untuk mempertahankan tingkat konsumsi dan menghindarkan lansia dari kemiskinan. Ketersediaan dalam hal ini meliputi cakupan perlindungan kepada seluruh penduduk Indonesia dan manfaat hari tua yang layak. Tulisan ini menyampaikan argumen urgensi reformasi sistem pensiun berdasarkan hasil analisis yang diperoleh dari pengolahan data kuantitatif data Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) dan BPJS Ketenagakerjaan Tahun terhadap kondisi dan kepesertaan pekerja sektor informal, lansia, disabilitas, perempuan, dan kelompok miskin pada program Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Pensiun (JP). Simulasi perhitungan manfaat juga dilakukan untuk mengetahui kecukupan manfaat JP terhadap rekomendasi konvensi ILO 102. Hasilnya ditemukan bahwa kedua program tersebut belum mampu memenuhi kebutuhan jaminan pensiun saat ini dan populasi menua yang akan datang. Untuk itu direkomendasikan reformasi struktural dan parametrik terhadap jaminan pensiun meliputi perluasan program secara inklusif kepada i) pekerja Bukan Penerima Upah (BPU) dan pekerja di sektor informal, dan ii) kelompok miskin, tidak mampu dan rentan. Sedangkan perbaikan parameter ditujukan bagi perbaikan manfaat dan ketahanan program JP melalui kenaikan nilai iuran, peningkatan nilai akrual, dan peningkatan usia pensiun.

Kata kunci: populasi menua; Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN); Jaminan Pensiun; Jaminan Hari Tua; *Replacement Rate*.

I. Pendahuluan

Populasi menua (*aging population*) di Indonesia saat ini menjadi diskusi yang populer dan menjadi salah satu tantangan global yang perlu dijawab melalui agenda transformasi dalam Rancangan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) Tahun 2025-2045. Diskusi populasi menua di Indonesia sering dikaitkan dengan konsekuensinya terhadap perekonomian, produktivitas, kesehatan, dan keuangan. Namun, komponen penting lain yang sering terlupa adalah kebutuhan jaminan pensiun dan pensiun yang semakin besar. Kegagalan pemenuhan kebutuhan ini akan berdampak pada menurunnya kesejahteraan, bahkan kemiskinan lansia dan beban bagi negara dimasa mendatang.

Proyeksi Penduduk Indonesia 2020-2050 yang dirilis oleh Bappenas dan BPS (2023) memperkirakan jumlah penduduk Indonesia pada tahun 2045 akan mencapai 324,05 juta orang dengan persentase penduduk lanjut usia (60+) diperkirakan mencapai 20,31% pada 2045. Maka seiring tren TFR yang menurun dan Usia Harapan Hidup (UHH) yang meningkat, rasio ketergantungan (*dependency ratio*) akan semakin besar. UHH yang semakin tinggi mengartikan lansia akan hidup dalam waktu yang relatif lebih panjang dibandingkan sebelumnya. Hidup yang lebih panjang perlu ditopang dengan pendapatan untuk mempertahankan tingkat konsumsi dan kehidupan yang layak. Maka, untuk mendapatkan lansia yang sejahtera tanpa membebani generasi setelahnya, perlu dipastikan jaminan pensiun yang memadai telah mencakup pekerja yang akan pensiun di masa datang.

Jaminan Sosial Ketenagakerjaan (Jamsos Naker) adalah hak penduduk Indonesia dan wajib disediakan oleh negara sesuai amanat dalam Undang-Undang No.40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional. Jamsos Naker menyediakan program yang memberikan jaminan pendapatan hari tua bagi pekerja dasar secara nasional yang dilayani oleh BPJS Ketenagakerjaan, yaitu program Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Pensiun (JP). Kedua program ini berbasis asuransi sosial, dimana pekerja sebagai peserta dan pemberi kerja wajib membayar sejumlah kontribusi yang dihitung dari persentase dari upah selama masa kerja. Perbedaan mendasar dari kedua program ini adalah JHT dikelola secara iuran pasti (*defined contribution*), dan JP secara manfaat pasti (*defined benefit*). Iuran JHT sebesar 5,7 persen dari upah (2% pekerja, 3,7% pemberi kerja) dan manfaatnya diberikan secara sekaligus (*lump sum*). Sedangkan iuran JP sebesar 3 persen (1% pekerja, 2% pemberi kerja) dan manfaatnya diberikan secara berkala setiap bulan sampai peserta tutup usia.

Seiring dengan tantangan demografi populasi menua, perubahan tren ketenagakerjaan di era pasca pandemi Covid-19, dan kondisi fiskal negara, Indonesia perlu melihat kembali kemampuan program pensiun nasional dalam memenuhi kebutuhan pekerja. Indikator jaminan pensiun global yang menjadi acuan di Indonesia adalah konvensi *International Labor Organization* (ILO) nomor 102 (1952) yang merekomendasikan cakupan jaminan pensiun mencapai 50 persen populasi pekerja, dengan besaran manfaat minimal pensiun berkala sebesar 40% dari pendapatan terakhir untuk masa iur 30 tahun. Untuk mempertahankan keseimbangan dan keberlanjutan program pensiun, di berbagai dunia khususnya Eropa, reformasi dilakukan terus menerus dalam tiga (3) dekade terakhir. Umumnya dilakukan penyesuaian parametrik seperti penyesuaian usia pensiun, iuran dan manfaat. Penyesuaian-penyesuaian ini sangat dipengaruhi oleh kondisi budaya, prioritas sosial, dan kapasitas ekonomi masing-masing negara sehingga dinamika jaminan pensiun bervariasi dari waktu ke waktu disetiap negara (Hinrichs, 2022; Axelrad dan Mahoney, 2017).

Untuk mengetahui urgensi kebutuhan reformasi pensiun, perlu diketahui kondisi jaminan pensiun nasional untuk mendapatkan gambaran cakupan perlindungan bagi dan kecukupan

manfaat untuk mengidentifikasi aspek perbaikan program yang perlu dilakukan. Beberapa isu yang masih menjadi tantangan adalah tingkat cakupan program JHT dan JP yang masih sangat rendah, ketimpangan kepesertaan pekerja penerima upah dan non penerima upah, tingkat iuran program yang sangat rendah dan belum pernah disesuaikan sejak diluncurkan, tingkat manfaat program belum optimal, dan ketidakseimbangan iuran dan manfaat. Momentum reformasi sistem pensiun dapat dioptimalisasi dengan memanfaatkan bonus demografi dengan basis populasi usia produktif muda yang besar untuk berkontribusi pada program. Tulisan ini mengidentifikasi kebutuhan perbaikan program berdasarkan keadaan eksisting program dan kebutuhan pekerja, khususnya JP di Indonesia dalam konteks populasi menua.

II. Metode

Tulisan ini menggunakan metode kuantitatif dan analisa hasil statistic deskriptif. Data bersumber dari Survei Angkatan Kerja Nasional (Sakernas) periode Bulan Agustus Tahun 2022 untuk melihat gambaran karakteristik pekerja lansia, perempuan, dan disabilitas yang diduga tertinggal dalam hal cakupan kepesertaan jaminan pensiun. Selanjutnya, kondisi cakupan dan manfaat jaminan pensiun dilihat melalui kepesertaan program Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Pensiun (JP) dari data BPJS Ketenagakerjaan Tahun 2022 dan Tahun 2023. Kedua hasil dianalisis untuk melihat kesenjangan cakupan jaminan pensiun. Selain itu, penulis juga membuat simulasi perhitungan manfaat program JP dengan beberapa asumsi dasar untuk mendapatkan gambaran tingkat manfaat dan kondisi keseimbangan iuran dan manfaat yang akan berpengaruh kepada ketahanan program.

III. Hasil, Analisis, dan Pembahasan

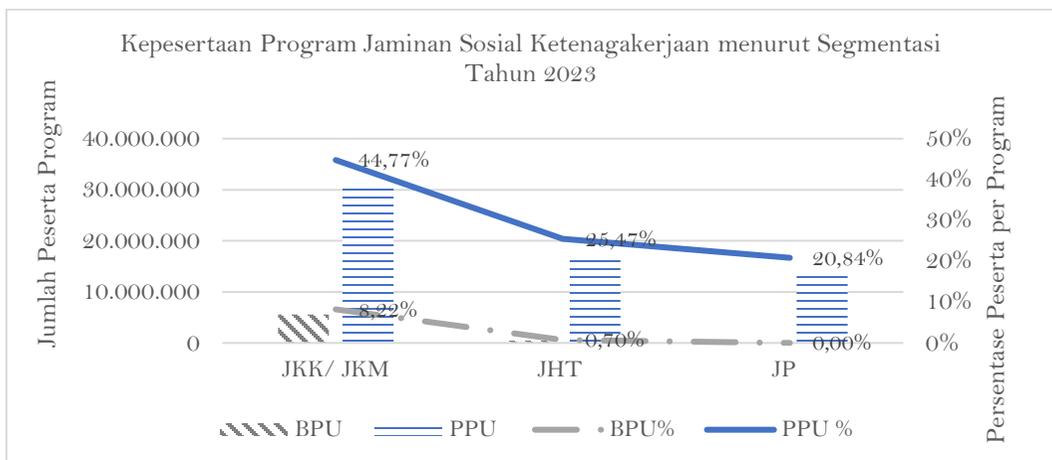
3.1. Kondisi dan cakupan kepesertaan jaminan pensiun di Indonesia

Sesuai amanat UU SJSN, setiap pekerja berhak mendapatkan jaminan sosial ketenagakerjaan berupa Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK), Jaminan Kematian (JKM), Jaminan Hari Tua (JHT) dan Jaminan Pensiun (JP). Namun faktanya, belum semua pekerja yang terdaftar dalam program JKK dan JKM pada BPJS Ketenagakerjaan juga memiliki program JHT dan JP. Penyebabnya cukup kompleks antara lain melibatkan aspek kepatuhan pemberi kerja dan pekerja, kekosongan regulasi, literasi dan tingkat pendapatan, dan akses pada program. Yang paling mendasar dan membatasi kepesertaan program JP adalah regulasi yang belum mewajibkan dan mengatur program JP bagi segmen pekerja Bukan Penerima Upah (BPU). Disharmoni ini membuat pekerja BPU tidak memenuhi kriteria untuk menjadi peserta program JP (PP No. 109 tahun 2013, PP No. 45 Tahun 2015, Permenaker No. 29 Tahun 2015). Kondisi ini menciptakan bias program JP pada segmen PPU dan menimbulkan ketidakadilan secara struktural bagi pekerja BPU. Pengecualian pekerja BPU dari program JP membuat manfaat pasti (*defined benefit*) yang diberikan negara hanya dapat diterima oleh pekerja PPU yang justru memiliki tingkat pendapatan relatif lebih baik. Sementara pekerja BPU hanya memenuhi syarat untuk mendapatkan manfaat tabungan beserta pengembangannya melalui program JHT.

Perubahan pola jenis pekerjaan saat ini yang semakin tidak standar, hubungan kerja yang kabur, dan informalitas pekerja yang mendominasi struktur ketenagakerjaan di Indonesia (Rancangan RPJPN, 2023) membuat perlindungan jaminan pensiun semakin penting dari sebelumnya. Akses kelompok pekerja BPU terhadap program JHT masih terkendala mulai dari kemampuan dan keinginan membayar iuran, perilaku akibat faktor eksternal, sampai dengan kurangnya kapasitas institusional negara untuk mengakomodir karakteristik pekerja di kelompok

ini. Padahal, kelompok ini mendominasi populasi pekerja di Indonesia dan sebagian besar justru memiliki risiko pekerjaan dan upah rendah sehingga jaminan pensiun semakin dibutuhkan. Negara-negara di Eropa menyelesaikan isu ini dengan memberikan pensiun sosial berbasis pajak untuk redistribusi pendapatan (Hinrichs, 2020), namun dengan rasio pajak yang rendah Indonesia perlu memikirkan jalan tengah. Dalam skema sukarela (*voluntary contribution*) seperti JHT dan JP saat ini, tantangan cakupan kepesertaan yang semakin sulit juga dialami berbagai negara dalam mendorong kepesertaan pekerja informal (BPJS Ketenagakerjaan, 2021; Miti, et al, 2021; Nguyen et al, 2019; Wening Handayani, 2016;). Meskipun demikian, negara tetap perlu berkomitmen dengan menyediakan skema jaminan pensiun yang sesuai dan ini dapat dicapai melalui perbaikan struktural kebijakan dan program. Salah satu kebijakan yang dapat dilakukan misalnya dengan penyesuaian iuran yang terjangkau dan skema *matching contribution* antara pekerja dengan pemerintah (ASEAN dan ILO, 2020).

Gambar 1 menunjukkan cakupan kepesertaan program JP dan JHT terhadap total kepesertaan Jamsos Naker BPJS Ketenagakerjaan. Cakupan program JP pada segmentasi PPU, sebagai satu-satunya segmen yang dapat mengakses JP, masih sangat rendah. Dan lebih rendah pada segmen pekerja BPU. Data BPJS Ketenagakerjaan Bulan Mei Tahun 2023 menunjukkan kepesertaan PPU pada program Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK) dan program Jaminan Kematian (JKM) sebagai program dasar wajib Jamsos Naker sebesar 30,4 juta jiwa (56,5 %) dan pekerja BPU sebesar 5,5 juta jiwa (46,56%) dari total jumlah pekerja di Indonesia. Namun, masing-masing hanya 25, 47 dan 20,84 persen yang memiliki JHT dan JP. Disegmen pekerja BPU, persentase JHT jauh menurun menjadi hanya 0,70 persen. Cakupan ini masih dibawah rekomendasi Konvensi 102, yaitu 50 persen populasi pekerja (ILO, 1952). Kesenjangan cakupan program JHT pada segmen PPU dan BPU ini semakin menunjukkan urgensi perluasan jaminan pensiun kepada kelompok pekerja informal.



Gambar 1. Kepesertaan Program Jaminan Sosial Ketenagakerjaan menurut Segmentasi Tahun 2023

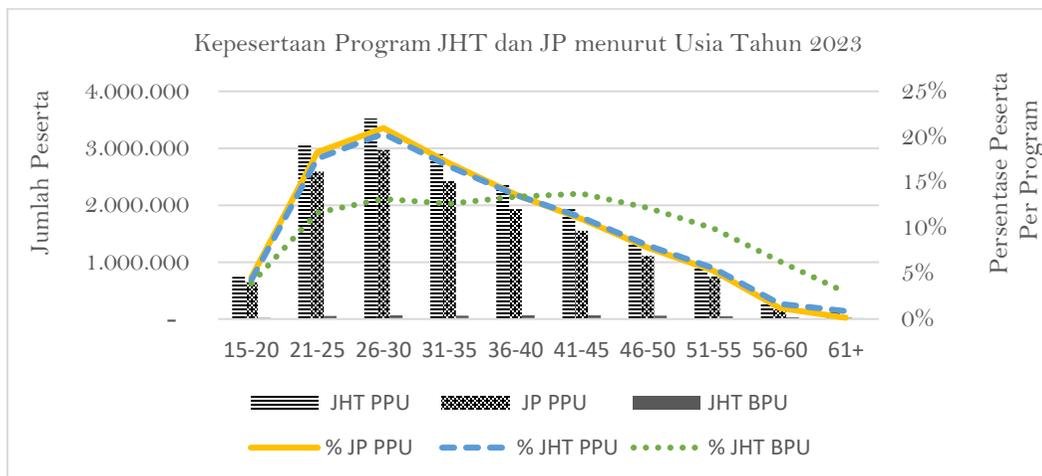
Sumber: diolah dari BPJS Ketenagakerjaan, 2023

Dari sisi ketenagakerjaan, perspektif kelanjutusiaan juga perlu didalami untuk mengetahui kondisi lansia dan jaminan pensiunnya saat ini. Persentase lansia bekerja terus mengalami peningkatan sejak tahun 2013 dan mencapai 52,55 persen pada tahun 2022 (Statistik Penduduk Lansia, 2022). Dalam kurun waktu satu dekade, persentase ini naik sebesar 6,22 persen poin. Sebagian besar status pekerja lansia adalah berusaha sendiri (32,40%) dan berusaha dibantu buruh

tidak dibayar (30,13%) dengan karakteristik pekerjaan sebagian besar berada di sektor informal dan pada jenis pekerja yang tidak memerlukan keahlian (Sakernas, 2022). Meski lansia terus bekerja, produktivitasnya relatif rendah karena tujuannya untuk bertahan hidup. Kondisi keharusan lansia bekerja dan upah rendah menggambarkan kerentanan lansia dan jumlahnya mencapai 75,59 persen dari total lansia bekerja.

Dari sisi jaminan pensiun, pensiunan (usia pensiun berlaku tahun 2023 adalah 58 tahun menurut PP No.46 Tahun 2015) yang memiliki program JHT dan JP sebesar 673 ribu orang atau hanya 2,15% dari total peserta program (BPJS Ketenagakerjaan, 2023). Jumlah ini sangat kecil untuk melindungi populasi lansia yang mencapai lebih dari 29 juta orang (BPS, 2023). Sayangnya, saat ini Indonesia belum memiliki skema jaminan pensiun untuk lansia, khususnya yang miskin dan rentan. Lansia miskin saat ini dilayani oleh bantuan sosial, diantaranya melalui program Asistensi Sosial Lanjut Usia Terlantar (ASLUT) namun jumlah penerima manfaat dan bantuannya masih terbatas. Melihat kebutuhan dan kerentanan lansia Indonesia, skema jaminan pensiun bagi lansia perlu disediakan untuk mengeradikasi kemiskinan lansia, misalnya melalui bantuan pensiun bagi lansia miskin dan rentan (*mean-tested*). Kebijakan ini juga sekaligus dapat meningkatkan literasi manfaat pensiun bagi usia produktif dan mendorong kepesertaan mandiri.

Namun, melihat komposisi kepesertaan jaminan pensiun menurut usia, sesungguhnya ada harapan perbaikan cakupan jaminan pensiun di masa datang. Kelompok usia produktif muda (Gambar 2) usia 26-30 tahun memiliki persentase kepesertaan program JHT dan JP yang paling besar (> 20%). Tingginya kepesertaan pada kelompok ini mengindikasikan adanya perbaikan tingkat kepesertaan pada generasi yang semakin muda dibandingkan sebelumnya. Generasi ini juga berpeluang memperoleh manfaat pensiun yang semakin baik dalam 25 tahun kedepan karena memiliki masa iur yang lebih panjang. Sedangkan, pada segmen pekerja BPU, profil kepesertaan JHT masih didominasi kelompok usia produktif yang lebih tua (41-45 tahun). Hal ini menambah alasan bagi negara untuk mulai fokus pada kelompok ini untuk memastikan cakupan dan perlindungan jaminan pensiun pada kelompok BPU, dan pekerja informal.



Gambar 2. Kepesertaan Program JHT dan JP menurut Usia Tahun 2023

Sumber: diolah dari BPJS Ketenagakerjaan, 2023

3.2. Jaminan Pensiun Inklusif Bagi Kelompok Miskin dan Rentan, Disabilitas dan Perempuan.

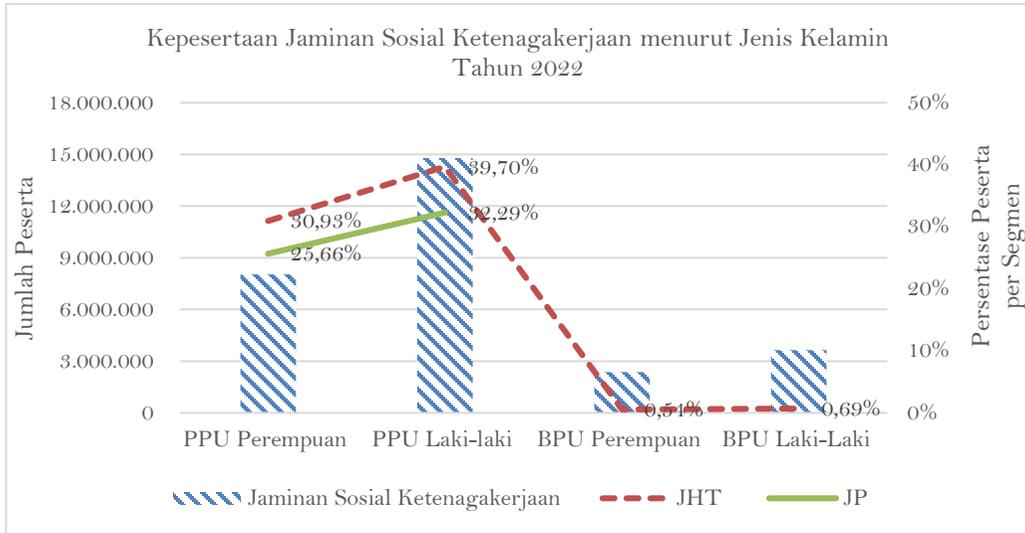
Diluar cakupan kepesertaan yang masih rendah, skema jaminan pensiun di Indonesia

masih belum sempurna karena belum secara inklusif menyediakan program yang ramah terhadap kelompok miskin dan rentan, disabilitas, dan perempuan. Padahal, risiko kemiskinan saat lansia akan semakin besar terjadi pada kelompok ini. Kondisi sosial dan struktural membuat kelompok ini sulit bersaing di pasar kerja formal dan memiliki tingkat upah yang rendah. Pekerja miskin dengan pendapatan dibawah USD 1.9 PPP yang memiliki program JHT dan JP diproksi melalui variabel penyediaan/ pemberian oleh instansi/perusahaan/usaha tempat kerja dalam Sakernas 2022. Hasilnya, hanya 31ribu pekerja (1,05 %) dari total pekerja miskin yang memiliki JHT, dan 25ribu (0.86%) yang memiliki JP. Untuk mulai mengatasi permasalahan struktural ini, Indonesia dapat melihat praktik negara tetangga maupun negara maju dengan penyesuaian visi kebijakan dengan memperhatikan kemampuan fiskal negara.

Kebijakan jaminan pensiun bagi kelompok pekerja miskin dan rentan di negara-negara ASEAN cukup bervariasi. Singapura dan Brunei Darussalam misalnya, sama-sama memiliki skema universal yang mencakup seluruh pekerja dan bersifat non kontribusi. Bahkan ada suplemen tambahan berupa jaminan pensiun yang khusus hanya diberikan kepada lansia miskin yang memenuhi kriteria pendapatan minimal tertentu (*mean-tested*). Sedangkan Thailand yang paling mirip dengan Indonesia telah mengalami populasi menua lebih dulu, mengatasinya dengan skema pensiun universal ditambah dengan skema yang mensyaratkan kontribusi dengan jumlah yang kecil dan disubsidi oleh pemerintah (*matching contribution*) (ASEAN dan ILO, 2020; Ratanabanchuen, 2019). Belajar dari sini, Indonesia perlu membangun skema jaminan pensiun yang inklusif dan dapat dimulai dengan pengembangan skema khusus yang lebih terjangkau.

Berkaitan dengan isu gender, Sakernas (2022) menjelaskan ketimpangan kondisi ketenagakerjaan perempuan dimana Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) perempuan hanya mencapai 53,41 persen dibandingkan laki-laki yang mencapai 83,87 persen. Perempuan bergerak di sektor pekerjaan informal lebih tinggi 8,33 persen dari laki-laki dan 25 persennya merupakan pekerja keluarga/ tidak dibayar. Selain itu terdapat ketimpangan upah dimana upah rata-rata perempuan lebih rendah Rp. 735 ribu rupiah dibandingkan laki-laki. Kondisi ini sejalan dengan tren disparitas kepesertaan Jamsos Naker antara laki-laki dan perempuan sejak tahun 2018. Perempuan PPU yang tergabung dalam program Jamsos Naker sebesar 8,04 juta orang (45,18%) dari 17,8 juta total populasi pekerja perempuan. Dari jumlah ini, terdapat 30,93 persen yang memiliki JHT dan 25,66 persen yang memiliki JP. Sedangkan pada segmen BPU hanya 2,36 juta (8,91%) pekerja perempuan yang terdaftar pada program Jamsos Naker dari total 26,5 juta orang total pekerja perempuan BPU. Dari jumlah ini, hanya 0,54 persennya yang memiliki JHT. Cakupan ini relatif jauh lebih rendah dibandingkan laki-laki baik pada segmen PPU dan BPU (Gambar 3). Dalam hal perempuan memiliki UHH yang lebih panjang dengan tingkat harapan hidup sehat yang lebih rendah dibanding laki-laki (Adioetomo, 2022), pendapatan saat lansia sangat penting bagi perempuan termasuk untuk membiayai perawatan jangka panjang.

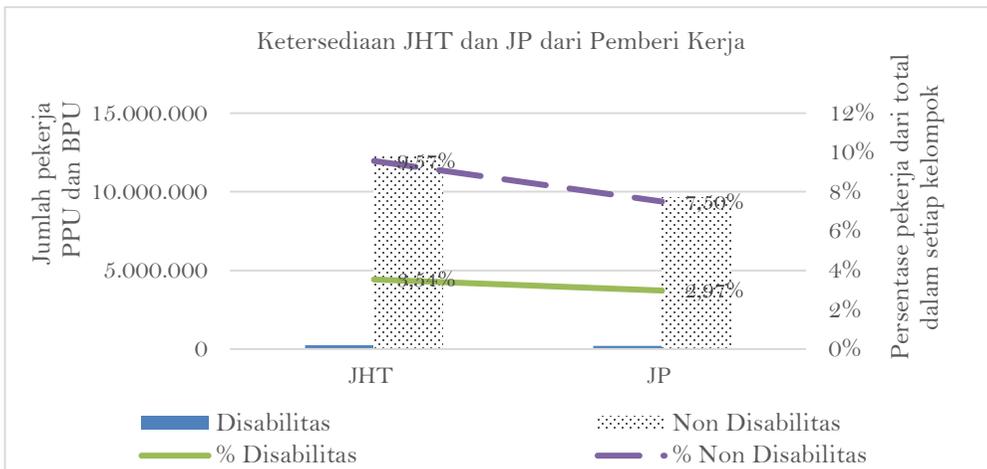
Ketertinggalan perempuan dalam sistem pensiun terjadi akibat faktor institusional maupun sosial dimana dinamika hidup membuat perempuan sulit mencapai karir formal dan menetap sepanjang hidupnya. Pekerjaan perawatan menjadi salah satu alasan perempuan keluar dari pasar kerja formal dan tidak memiliki masa kerja yang memenuhi persyaratan untuk dapat menerima pensiun (Hinrichs, 2020; Kuitto dan Möhring, 2015; Grady, 2015). Terlebih dalam menghadapi populasi menua, maka perspektif gender menjadi sangat krusial diperhatikan dalam reformasi jaminan pensiun untuk meminimalkan ketimpangan jaminan pensiun dan kemiskinan lansia perempuan. Beberapa kebijakan yang dapat dipertimbangkan diantaranya melalui skema pemberian jaminan pensiun bagi lansia perempuan miskin dan rentan, serta memperhitungkan kerja keperawatan sebagai faktor kelayakan menerima jaminan pensiun.



Gambar 3. Kepesertaan Jaminan Sosial Ketenagakerjaan menurut Jenis Kelamin Tahun 2022

Sumber: diolah dari BPJS Ketenagakerjaan, 2022

Tantangan lainnya adalah jaminan pensiun bagi disabilitas yang juga tertinggal akibat faktor struktural. Jumlah pekerja disabilitas saat ini mencapai 6,9 juta orang dari total penduduk bekerja Indonesia dan jumlahnya membesar pada kelompok umur yang semakin tua (Sakernas, 2022). Disabilitas di Indonesia memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah dibandingkan dengan non disabilitas, sehingga partisipasi kerja di sektor formal rendah, dan sulit mendapatkan upah yang tinggi (ILO, 2022). Pekerja disabilitas juga 83,75 persen-nya berada di sektor informal dan didominasi oleh lansia perempuan. Sejalan dengan perspektif gender dibahas sebelumnya, keadaan ini semakin menciptakan kerentanan ganda bagi perempuan.



Gambar 4. Pekerja Disabilitas dan Jaminan Pensiun 2022

Sumber: diolah sakernas 2022

Sakernas 2022 menjelaskan pekerja disabilitas laki-laki paling banyak pada kategori “berusaha dibantu buruh tidak tetap” dan “berusaha sendiri”, dengan rata-rata upah Rp.1,49 juta –Rp. 1,56 juta per bulan. Sedangkan, pekerja disabilitas perempuan didominasi kategori “berusaha sendiri” dan “pekerja tidak dibayar” dengan upah Rp.0 – Rp. 1 juta per bulan. Upah rendah dan

ketiadaan upah melimitasi akses pekerja disabilitas terhadap program, sedangkan tantangan kebutuhan perawatan yang berkonsekuensi biaya akan cenderung lebih besar dibandingkan kelompok non disabilitas di masa tua. Gambar 4 menunjukkan potret perbandingan ketersediaan program JHT dan JP di tempat kerja bagi pekerja disabilitas dan non disabilitas di seluruh segmen. Pada kelompok disabilitas, masing-masing hanya 246 ribu dan 207 ribu pekerja yang menyatakan pemberi kerjanya menyediakan JHT dan JP. Ini artinya hanya 3,54 persen (JHT) dan 2,97 persen (JP) dari total pekerja pada masing kelompok disabilitas. Kerentanan kelompok disabilitas dan rendahnya tingkat perlindungan jaminan pensiun menambah peluang kemiskinan lansia disabilitas jika tidak segera ditangani.

3.3. Manfaat Pensiun yang Layak

Manfaat merupakan ukuran jaminan pensiun layak selain cakupan kepesertaan menurut Konvensi 102 (ILO, 1952). Dalam konteks global, kecukupan manfaat ini disebut sebagai *replacement rate (RR)* atau tingkat penggantian pendapatan pasca pensiun yang diterima per bulan. Rekomendasi Konvensi 102 memberikan acuan RR minimal 40 persen, dengan masa iur program selama 30 tahun. Maka di Indonesia, RR mengacu pada manfaat pasti program JP, sebagai program yang memberikan manfaat berkala setiap bulan. Formula perhitungan manfaat ini ditentukan oleh tingkat akrual (ditetapkan oleh pemerintah), masa iur, dan upah terakhir (di Indonesia menggunakan upah tertimbang).

Tabel 1. Asumsi Perhitungan Manfaat Pensiun (*RR*) Program JP

Asumsi	
Upah/ bulan (Rp)	5,000,000
Kenaikan upah (per tahun)	4,5%
Usia pensiun (tahun)	58
Besaran iuran dari upah/bulan	1% pekerja, 2% pemberi kerja
Formula manfaat (<i>RR</i>)	nilai akrual (1%) x masa iur x upah tertimbang

Sumber: Sumber: diolah dari PP 45/2015, BPJS Ketenagakerjaan 2023

Tabel 2. Asumsi Perhitungan Manfaat Pensiun (*RR*) Program JP

Simulasi	t30	t40
Upah terakhir/bulan (Rp)	17,920,182	27,829,495
Upah tertimbang selama masa iur (Rp)	10,167,845	13,378,790
Nilai manfaat anuitas/ bulan (Rp)	3,050,353	5,351,516
<i>RR</i> (%)	30	40

Penulis melakukan simulasi sederhana untuk mengetahui gambaran tingkat RR dengan asumsi seperti pada Tabel 1. Tingkat upah diasumsikan tidak mengalami kenaikan, selain dari tingkat inflasi sebesar 4,5% persen setiap tahun. Usia pensiun tahun 2023 sebesar 58 tahun, dan

formula kontribusi dari iuran dan formula manfaat mengikuti ketentuan berlaku saat ini. Hasilnya simulasi menunjukkan seorang pekerja dengan masa iur 30 tahun (t30) pada saat pensiun akan memperoleh manfaat bulanan sebesar Rp. 3,05 juta/bulan, atau sekitar 30 persen dari pendapatan terakhirnya, dibawah rekomendasi ILO. Manfaat ini dapat meningkat dengan cukup signifikan menjadi Rp. 5,3 juta/bulan ketika masa iur mencapai 40 tahun (t40). Dengan asumsi yang sama, dan menggunakan formula *Future Value of Annuity* tingkat pengembangan sebesar 5%, manfaat *lumpsum* program JHT bernilai sekitar Rp. 227 juta.

3.4. Ketahanan Program Pensiun

Ketahanan program menjadi hal mutlak dalam menjamin manfaat dan keberlanjutan program dalam jangka panjang. Ketahanan ini dapat dicapai melalui keseimbangan antara iuran dan manfaat program. Studi ILO (Plamondon, 2020) menyatakan bahwa defisit program JP akan terjadi pada tahun 2069 bila tidak segera dilakukan penyesuaian parameter. Hal ini dapat terjadi karena saat ini tingkat iuran JP sangat rendah dibandingkan dengan manfaat yang diberikan. Selain rendah, iuran program belum pernah mengalami kenaikan semenjak diluncurkan pada tahun 2015, meskipun telah dimandatkan untuk direviu secara reguler (PP No.45 Tahun 2015). Tingkat iuran di Indonesia pun termasuk rendah dibandingkan dengan negara-negara tetangga dengan tingkat PDB per kapita yang serupa (ASEAN, 2020).

Simulasi sederhana perhitungan manfaat pasti program JP dilakukan untuk mendapatkan gambaran ketahanan program melalui besaran selisih iuran dan manfaat. Tabel 3 menunjukkan akumulasi kontribusi peserta sepanjang masa iur dan manfaat pasti yang akan diperoleh ketika pensiun. Dengan asumsi yang sama dengan Tabel 1 dan UHH (usia tertentu) mengacu pada tabel mortalitas BPJS Ketenagakerjaan (2023), akumulasi iuran pekerja bernilai sekitar Rp. 234, 9 juta dalam 30 tahun. Sedangkan, manfaat pasti yang dijanjikan akan mencapai sekitar Rp 845,6 juta. Setelah memperhitungkan porsi dari hasil pengembangan/ investasi yang mengacu kepada imbal hasil deposito (5%), selisih antara akumulasi iuran dan manfaat mencapai Rp. 610, 6 juta.

Tabel 3. Perbandingan akumulasi iuran dengan manfaat pasti program JP

Simulasi Iuran	t1	t30	t40
UHH (tahun)	28	18	15
Upah/bulan (Rp)	5,000,000	17,920,182	27,829,495
Akumulasi iuran sesuai masa iur (Rp)	1,800,000	234,930,275	503,111,509
Upah tertimbang (Rp)		10,167,845	13,378,790
Nilai manfaat/ bulan (Rp)		3,050,353	5,351,516
Akumulasi manfaat sepanjang hayat (Rp)		845,557,985	1,460,484,414
Selisih iuran terhadap manfaat (Rp)		(610,627,710)	(957,372,905)

Sumber: Hasil pengolahan data

Nilai ini menunjukkan besaran tanggungan negara bagi setiap individu dan jumlahnya akan semakin besar seiring dengan banyaknya pekerja yang berhak mendapatkan manfaat pasti ini. Selisih ini dapat dipersempit dengan menaikkan iuran sesuai perhitungan aktuarial dan memperbesar komponen akumulasi iuran melalui peningkatan usia pensiun, dimana usia pensiun Indonesia saat ini salah satu yang terendah di dunia. Cara yang kurang populer, namun banyak

dilakukan di negara-negara eropa adalah menetapkan batas manfaat maksimal RR yang dituju (misalnya 40%) (Hinrichs, 2020).

IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

4.1. Kesimpulan

Hasil analisis data dan simulasi menunjukkan indikasi bahwa jaminan pensiun nasional Indonesia saat ini belum memadai untuk menjawab kebutuhan pensiun penduduk, khususnya dalam menyongsong populasi menua. Tantangan yg ada cukup luas dari yang bersifat struktural, sampai dengan parametrik. Secara struktural sistem jaminan pensiun belum mampu melindungi seluruh pekerja dan bias terhadap sektor formal dan PPU. Secara parametrik, juga ada ketidakseimbangan antara manfaat dan iuran program JP yang mengancam ketahanan program. Untuk itu reformasi pensiun mutlak perlu segera dilakukan untuk menyelesaikan masalah maupun mengurangi dampaknya di masa datang.

Dengan demikian, reformasi pensiun dapat dilakukan melalui setidaknya dua intervensi, yaitu perbaikan skema cakupan kepesertaan, serta penyesuaian parametrik. Perluasan cakupan bertujuan untuk mewujudkan jaminan pensiun yang universal dan inklusif, serta memperluas basis dana kumpulan jaminan pensiun. Sedangkan perbaikan parameter program bertujuan meningkatkan manfaat sekaligus mempertahankan keberlanjutan program. Selain itu, dengan mempertimbangkan kondisi rasio pajak Indonesia yang masih dan skema manfaat pasti yang menjadikan risiko investasi semata-mata menjadi tanggungan negara, penulis berpendapat perubahan skema program JP menjadi iuran pasti juga layak dipertimbangkan dan perlu dikaji lebih lanjut. Opsi lainnya dengan mempertimbangkan nilai akrual program JP saat ini yang sudah minimal (1%) adalah negara perlu menetapkan tingkat RR tertentu, menyesuaikan kondisi fiskal, dengan syarat tingkat iuran tetap harus ditingkatkan.

Kajian lebih lanjut juga diperlukan untuk memformulasikan komposisi dan skenario tahapan reformasi pensiun yang paling efektif dilakukan dengan memperhatikan kondisi Indonesia, seperti tingginya informalitas, kerentanan kenaikan iuran, fiskal yang terbatas, prinsip asuransi sosial dan gotong royong dalam UU SJSN, dan minimnya literasi masyarakat. Reformasi dapat dilakukan secara simultan maupun sekuens dengan memperhatikan dampak dan consensus yang dapat dihasilkan dari tripartit. Semakin cepat reformasi dilakukan, akan semakin besar peluang perbaikan karena waktu adalah variabel penting dalam perhitungan pensiun. Era bonus demografi juga berpeluang menjadi momentum sebagai dampak dari jumlah pekerja usia produktif muda sangat besar untuk menjadi kontributor program sekaligus menjamin kesejahteraan di masa datang.

4.2. Rekomendasi

Beberapa Rekomendasi yang Perlu Dilakukan

1). Penyediaan Skema Jaminan Pensiun Bagi Pekerja Informal dan Pekerja BPU

Skema jaminan pensiun Indonesia belum komprehensif dan koheren tanpa menyediakan perlindungan kepada pekerja di sektor informal. Untuk itu perbaikan regulasi dan modifikasi program perlu dilakukan sebagai komitmen negara untuk menyediakan program yang dapat dijangkau oleh kelompok ini.

2). Penyediaan Skema Penjaminan Pensiun Bagi Kelompok Miskin, Tidak Mampu, dan Rentan

Selain bagi pekerja di sektor informal dan BPU, perluasan cakupan program secara

inklusif juga menjadi syarat mutlak ketersediaan jaminan pensiun yang menyeluruh. Semenjak kelompok ini tidak memiliki upah yang memadai, bahkan tidak memiliki upah, maka negara perlu menyediakan skema bantuan atau subsidi. Perlu kajian lebih lanjut untuk menentukan bauran kebijakan yang efektif dan efisien, misalnya melalui bantuan iuran, *matching contribution*, atau bantuan pensiun bagi lansia miskin. Skema pensiun universal bagi seluruh penduduk lansia juga layak mendapatkan pembahasan, namun belum menjadi prioritas selama rasio pajak masih rendah.

3). Peningkatan Iuran, Usia Pensiun, dan Nilai Akrua

Perbaiki parameter program berupa peningkatan nilai akrua, iuran, dan masa iur menjadi kunci keseimbangan manfaat layak dan ketahanan program. Peningkatan nilai akrua akan berdampak langsung pada peningkatan manfaat pasti dan ini dapat dilakukan dengan syarat kenaikan iuran telah dilaksanakan (atau dapat dilaksanakan secara simultan). Implementasi kenaikan iuran dapat dilakukan secara imperatif, misalnya dengan revisi PP No.45 tahun 2015, dengan kenaikan secara otomatis bertahap setiap periode. Komunikasi publik intensif tripartit antara pemerintah, pekerja, dan pemberi kerja menjadi simpul yang paling krusial disini. Selanjutnya, perpanjangan masa iur sebagai kompensasi masa pensiun yang lebih lama, dapat dipertimbangkan melalui percepatan kenaikan usia pensiun. Saat ini usia pensiun Indonesia salah satu terendah di dunia dan ruang untuk penyesuaian masih luas.

4). Perubahan Skema Jaminan Pensiun Nasional Menjadi Iuran Pasti atau Hibrida.

Manfaat pasti program JP dibandingkan dengan tingkat iuran yang sangat rendah dapat dipastikan akan selalu menimbulkan risiko deficit program yang harus ditanggung negara. Kondisi ini akan terus terjadi ketika tren suku bunga investasi secara global terus menurun dan rasio pajak Indonesia yang rendah. Maka, penulis berpendapat sudah waktunya dilakukan reformasi pensiun struktural dengan mengubah skema program JP dari manfaat pasti menjadi iuran pasti. Risiko investasi perlu ditanggung bersama-sama dan dalam masa transisi dapat ditetapkan proporsi beban pemerintah yang lebih besar. Selain itu, dapat pula dibuat skema manfaat pasti hybrid dengan menciptakan formulasi tersendiri, dimana manfaat pasti yang dijanjikan menyesuaikan tingkat iuran.

Daftar Pustaka

- Adioetomo, Sri Moertiningsih (2022). *Studi Eksplorasi Jaminan Pendapatan Masa Tua di Indonesia*. Diskusi Meja Bundar tentang Reformasi Pensiun di Indonesia. Juli. 2022
- Asian Development Bank. (2016). *Social Protection for Informal Workers in Asia: Edited by Sri Wening Handayani*. Manila.
- Association of Southeast Asian Nation, International Labour Organization. (2020). *Old-Age Income Security in ASEAN Member States: Policy Trends, Challenges, and Opportunities*. ASEAN and ILO. Jakarta.
- Axelrad, H. and Mahoney, K.J. (2017) Increasing the Pensionable Age: What Changes Are OECD Countries Making? What Considerations Are Driving Policy? *Open Journal of Social Sciences*, 5, 56-70. <https://doi.org/10.4236/jss.2017.57005>
- Badan Perencanaan Pembangunan Bappenas. (2023). *Rancangan Rencana Pembangunan Jangka*

- Panjang Nasional (RPJPN) 2025-2045*. Bappenas. Jakarta
- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. (2023). *Data Kepesertaan Program 2018-2023. BPJS Ketenagakerjaan*. Jakarta
- Badan Penyelenggara Jaminan Sosial Ketenagakerjaan. (2023). *Tabel Mortalitas tahun 2022*. BPJS Ketenagakerjaan. Jakarta
- Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat, Universitas Indonesia (2021). *Kajian Kemauan dan Kemampuan Bayar Program Jaminan Sosial*. BPJS Ketenagakerjaan. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. (2023). *Proyeksi Penduduk Indonesia 2020-2050*. BPS. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. (2022). *Statistik Penduduk Lansia 2022*. BPS. Jakarta
- Badan Pusat Statistik. (2022). *Survei Angkatan Kerja Nasional*. BPS. Jakarta
- Galiani, Sebastian; Gertler, Paul; Bando, Rosangela (2016). *Non-contributory pensions. Labour Economics, 38()*, 47–58. doi:10.1016/j.labeco.2015.11.003
- Grady, Jo (2015). *Gendering Pensions: Making Women Visible. Gender, Work & Organization, 22(5)*, 445–458. doi:10.1111/gwao.12096
- Gunawan, Tendy dan Rezki, Jahen F. (2022). *Pemetaan Pekerja dengan Disabilitas di Indonesia: Saran dan Rekomendasi Kebijakan*. ILO. Jakarta
- Nguyen, Quynh Anh, et al. (2019) *How to Extend Social Protection to Workers in Informal Employment in The ASEAN Region*. ILO. Bangkok
- Hinrichs, K. (2020). *Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. Soc Policy Adm. 2021;55:409–422*. <https://doi.org/10.1111/spol.12712>
- Konvensi ILO 102. (1952). *Mengenai (Standar Minimal) Jaminan Sosial*. ILO. Jenewa
- Kuitto K, Kuivalainen S, Möhring K. *Inequalities in pensions and retirement from a life course perspective: An introduction. Soc Policy Adm. 2021;55:403–408*. <https://doi.org/10.1111/spol.12663>
- Miti, J.J., Perkio, M., Metteri, A. and Atkins, S. (2021), "Factors associated with willingness to pay for health insurance and pension scheme among informal economy workers in low- and middle-income countries: a systematic review", *International Journal of Social Economics*, Vol. 48 No. 1, pp. 17-37. <https://doi.org/10.1108/IJSE-03-2020-0165>
- Peraturan Menteri Ketenagakerjaan Nomor 29 Tahun 2015. *Tata Cara Pendaftaran Kepesertaan, Pembayaran, dan Penghentian Manfaat*. 13 Oktober 2015.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor.45 Tahun 2015. *Penyelenggaraan Program Jaminan Pensiun*. 30 Juni 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No.155. Jakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2015. *Penyelenggaraan Program Jaminan Hari Tua*. 30 Juni 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 No.156. Jakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 109 Tahun 2013. *Penahapan Kepesertaan Program Jaminan Sosial*. 27 Desember 2013. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 No.253. Jakarta
- Plamondon, Pierre. (2022). *Financial Assesment of The Social Security Pension Schemes*

Administered by BPJS Employment as of 31 Desember 2020 and Costing of Sickness and Maternity Benefits. ILO. Jakarta

Ratanabanchuen, R. (2019). The Pension System in Thailand. *Nomuro Journal of Asian Capital*.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2004. *Sistem Jaminan Sosial Nasional*. 19 Oktober 2004. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 No.150. Jakarta

Wening Handayani, S. (ed.). (2016). *Social Protection for Informal Workers in Asia*. ADB. Manila.