



# KONTRIBUSI YANG MEMADAI UNTUK PENDANAAN PENSIUN BERKELANJUTAN

PELAJARAN DARI PERDEBATAN DAN PRAKTIK AKTUAL  
DI JERMAN

Markus Sailer

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**



# KONTRIBUSI YANG MEMADAI UNTUK PENDANAAN PENSIUN BERKELANJUTAN PELAJARAN DARI PERDEBATAN DAN PRAKTIK AKTUAL DI JERMAN

Markus Sailer

Asuransi Pensiun Jerman, Berlin, Republik Federal Jerman  
Departemen Penelitian dan Pengembangan  
Desember 2015

- Dana pensiun sebaiknya mengikuti konsep keberlanjutan yang menyeluruh. Ini berarti menciptakan keseimbangan antara cakupan yang luas dan terjangkau, manfaat yang memadai dan mempertahankan cadangan keuangan yang mencukupi. Dalam kasus Jerman ini berarti menghadapi tantangan menuanya penduduk, dan oleh karena itu, menghambat tren peningkatan iuran, dan pada saat yang sama, menjaga tingkat penghasilan pensiun yang memadai dan meningkatkan usia pensiun untuk mengimbangi kenaikan usia lanjut.
- Asuransi pensiun publik di Jerman didanai berdasarkan metode *pay-as-you-go*. Penerimaan diperoleh melalui iuran wajib dan sukarela untuk pembayaran manfaat dan melalui penerimaan dari anggaran federal untuk menanggung bagian pemerataan pendapatan dari skema pensiun asuransi sosial.
- Berdasarkan prakiraan demografi dan ekonomi, tingkat iuran ditetapkan setiap tahun untuk memastikan likuiditas asuransi pensiun sepanjang tahun. Pada akhir tahun, cadangan likuiditas harus berjumlah antara 20 dan 150 persen dari biaya yang ditanggung oleh iuran. Jika tidak, tingkat iuran akan disesuaikan.
- Penentuan tingkat iuran dilakukan melalui sebuah proses yang mencakup pemantauan yang terstruktur dan terus-menerus atas demografi, perkembangan ekonomi dan keuangan yang mempengaruhi likuiditas asuransi pensiun sepanjang tahun. Pemantauan ini dilakukan oleh, di antaranya, para pemangku kepentingan dan pihak-pihak mandiri. Keberagaman sudut pandang dalam proses itulah yang menjaga kualitas tingkat iuran tersebut.

## 1. Konsep Keberlanjutan Pensiun yang Komprehensif

Sistem penyediaan dana pensiun di Jerman terdiri dari tiga pilar. Sumber utama pendapatan pensiun adalah melalui skema-skema yang membentuk pilar pertama. Sumber-sumber tambahan pendapatan adalah melalui skema kerja komplementer dan asuransi komersial swasta atau rencana investasi. Pendaftaran di luar sektor publik ke skema komplementer dan swasta dapat dilakukan secara sukarela (slide 2 & 3).

Pilar pertama sistem pensiun Jerman terdiri dari asuransi pensiun publik, asuransi pensiun bagi petani, rencana pensiun wajib bagi anggota profesi golongan (pengacara, penasihat pajak, dokter, auditor, dokter gigi, dokter hewan, arsitek) dan bagi pegawai negeri sipil. Dari keempat skema tersebut, asuransi pensiun publik adalah yang paling penting. Asuransi ini mencakup pertanggungjawaban bagi pegawai dan kelompok wiraswasta tertentu. Asuransi sukarela juga dimungkinkan.

Asuransi pensiun publik di Jerman didanai berdasarkan metode *pay-as-you-go*. Iuran dikenakan pada upah kotor hingga ambang batas penghasilan. Pembayaran iuran dibagi secara merata antara pegawai dan pemberi kerja.

Dalam menghadapi penuaan penduduk Jerman, tantangan yang dihadapi pendanaan pensiun berkelanjutan adalah mencari keseimbangan antara tingkat penghasilan pensiun yang memadai untuk penyediaan dana pensiun dan menanggulangi tren peningkatan tingkat iuran. Syarat ketiga adalah bahwa likuiditas asuransi pensiun publik harus terjamin setiap waktu (slide 1).

Konsekuensi dari keseimbangan tersebut adalah memungkinkan tingkat iuran naik hingga tahun 2020 sebesar 20% dan hingga tahun 2030 sebesar 22%. Tingkat iuran saat ini adalah 18,7% dari upah kotor hingga ambang batas taksiran penghasilan. Dalam periode yang sama, tingkat penghasilan pensiun bersih dari iuran untuk asuransi kesehatan dan perawatan jangka-panjang akan menurun dari tingkat saat ini yaitu 47,4% menjadi 43,4% pada tahun 2020 dan 40,3% pada tahun 2030 (slide 4 - 7).

Selain itu, stabilitas jangka panjang dari asuransi pensiun publik disokong oleh usia pensiun yang meningkat secara bertahap, dari 65 tahun pada 2011 menjadi 67 tahun pada 2030. Usia pensiun pada 2015 adalah 65 tahun 4 bulan (slide 8 & 9).

## 2. Sumber Pendanaan Pensiun

Dana asuransi pensiun publik terutama berasal dari dua sumber (slide 11 & 12):

- Iuran wajib dan iuran sukarela
- Penerimaan dari anggaran federal.

Hak dana pensiun seseorang berdasar pada upah selama bekerja (distandarisasi oleh upah rata-rata semua tertanggung). Dana pensiun ini pada prinsipnya dibiayai dari iuran yang dibayar oleh pegawai aktif (slide 10).

Penerimaan dari anggaran federal dialokasikan untuk membiayai bagian pemerataan pendapatan dari dana pensiun asuransi sosial. Contohnya adalah asuransi masa pengangguran dan sakit, masa kehamilan dan persalinan, dana pensiun untuk janda, duda dan anak yatim-piatu, dana pensiun bagi warga eks Republik Demokrasi Jerman dahulu dan lainnya.

Pada tahun 2014, total penerimaan sebesar 263,5 milyar Euro, 76,2% di antaranya berasal dari kontribusi yang ditransfer dari anggaran federal dan 0,6% berasal dari penerimaan bunga yang diperoleh dari cadangan likuiditas. Total pengeluaran yaitu 260,4 milyar Euro. Saldo sebesar 3,1 milyar Euro menaikkan cadangan likuiditas menjadi 35 milyar Euro.

## 3. Penentuan Tingkat Kontribusi

Dalam kerangka Undang-undang Jerman mengenai asuransi pensiun publik, tingkat iuran harus memenuhi tiga syarat. Pertama, penerimaan yang diperoleh dari tingkat iuran tetap harus memastikan likuiditas asuransi pensiun sepanjang tahun berjalan. Kedua, penerimaan harus memastikan bahwa pada akhir tahun berjalan cadangan likuiditas tidak kurang dari 20% dari belanja bulanan yang ditanggung oleh iuran. Ketiga, cadangan likuiditas tidak boleh lebih dari 150% dari belanja bulanan yang ditanggung oleh iuran.

Untuk keputusan mengenai tingkat iuran, aturan-aturan berikut ini berlaku (slide 13):

- Jika dengan tingkat iuran saat ini cadangan likuiditas berada dalam koridor antara 20% dan 150% dari belanja yang didanai oleh iuran, maka tingkat iuran tidak berubah.
- Jika cadangan likuiditas diperkirakan akan kurang dari batas yang lebih rendah, maka tingkat iuran dinaikkan sehingga penerimaan naik ke tingkat di dalam koridor sesuai undang-undang.
- Jika pada tingkat iuran saat ini cadangan likuiditas melebihi batas atas, maka tingkat iuran diturunkan ke tingkat yang dapat mengurangi kelebihan likuiditas.

Penentuan tingkat iuran dilakukan melalui sebuah proses terstruktur dan berkesinambungan. Dalam proses tersebut digunakanlah tiga modul: modul demografi, modul ekonomi dan modul keuangan asuransi pensiun publik.

Modul demografi mencerminkan perkembangan populasi Jerman dalam jangka panjang. Untuk kepentingan asuransi pensiun, modul ini mencakup juga sifat-sifat demografi yang melekat pada para tertanggung dan pensiunan dari asuransi pensiun publik. Sifat-sifat ini termasuk sifat-sifat khusus mortalitas dan perilaku pensiunan serta pergeseran usia pensiun wajib (slide 14).

Modul ekonomi memberikan prakiraan jumlah pegawai, jumlah pengangguran dan rata-rata pertumbuhan upah serta rata-rata tunjangan pengangguran.

Berdasarkan prakiraan-prakiraan tersebut, tingkat iuran kemudian ditentukan dengan modul keuangan asuransi pensiun.

Modul keuangan menghasilkan prakiraan yang rinci mengenai penerimaan, belanja dan ketentuan cadangan likuiditas terkait dengan tingkat iuran. Penerimaan dibagi menjadi penerimaan dari iuran dan penerimaan dari anggaran federal (slide 15).

Perkembangan penerimaan dari iuran berdasarkan pada perubahan jumlah tenaga kerja dan kenaikan upah rata-rata serta tingkat iuran.

Penerimaan dari anggaran federal diatur berdasarkan dan berkaitan dengan perubahan upah kotor, perubahan tingkat iuran pada asuransi pensiun, dan penerimaan pajak pertambahan nilai (PPN).

Sedangkan sisi pengeluaran dibagi menjadi belanja untuk dana pensiun, tunjangan iuran dana kesehatan bagi para pensiunan, tindakan rehabilitatif dan belanja administratif. Terakhir, dari saldo antara penerimaan dan pengeluaran, dihasilkan perkembangan cadangan likuiditas.

#### **4. Tata Kelola**

Penentuan tingkat iuran dilakukan dalam suatu proses yang terstruktur dan berkesinambungan dengan melibatkan berbagai peserta, pihak-pihak mandiri dan para pemangku kepentingan (slide 16 - 19).

Skenario demografi dikembangkan di bawah naungan Biro Statistik Federal. Prakiraan skenario yang menyeluruh dilakukan lima tahun sekali. Namun terdapat pemutakhiran tahunan dengan menggunakan perkembangan terkini tahun sebelumnya.

Prakiraan ekonomi dilakukan dua kali setahun oleh sekelompok lembaga penelitian ekonomi mandiri Jerman dan internasional. Kementerian federal kerjasama ekonomi bekerja sama dengan kementerian federal keuangan, kementerian federal tenaga kerja dan urusan sosial, kementerian federal kesehatan dan kementerian federal perhubungan terus-menerus memutakhirkan dan meningkatkan prakiraan tersebut untuk menetapkan parameter dalam perencanaan anggaran.

Parameter-parameter keuangan untuk dana pensiun publik diperkirakan oleh kelompok kerja yang mengadakan rapat minimal empat kali setahun. Anggota kelompok kerja tersebut adalah wakil dari asuransi pensiun publik, kementerian federal tenaga kerja dan sosial serta biro pengawas asuransi sosial.

Pada pertemuan kelompok kerja di bulan November, ditentukan tingkat iuran untuk tahun berikutnya.

Besaran iuran yang telah ditetapkan kemudian dijadikan mengikat secara hukum dengan peraturan pemerintah. Namun, jika terdapat perubahan yang direncanakan

dalam kebijakan dana pensiun, keputusan berdasarkan kebijakan dapat diambil untuk menetapkan tingkat iuran yang berbeda. Prosedur tersebut memerlukan peraturan yang disetujui oleh Parlemen Federal.

Bersamaan dengan diumumkannya tingkat iuran untuk tahun berikutnya, prakiraan jangka menengah untuk tiga tahun setelahnya dan prakiraan jangka panjang untuk 15 tahun setelahnya juga dipublikasikan.

## 5. Catatan dan Kesimpulan

Contoh dari Jerman di atas dapat menghasilkan beberapa kesimpulan dan pelajaran mengenai pengelolaan skema dana pensiun (lihat slide 20).

Pertama, keberlanjutan asuransi pensiun publik Jerman dibangun dengan proses pengawasan yang berkesinambungan. Oleh karena itu risiko-risiko keuangan dalam asuransi pensiun dapat diketahui pada tahap awal dan dapat ditangani pada waktunya.

Kedua, memastikan keberlanjutan jangka panjang dalam lingkungan demografi dan ekonomi yang selalu berubah itu lebih mudah, jika beban penyesuaian dibagi rata ke lebih dari satu parameter. Di samping tingkat iuran, tingkat tunjangan – dalam hal tingkat penghasilan pensiun – dan usia pensiun harus disesuaikan.

Ketiga, di samping diprioritaskannya pengelolaan berdasarkan aturan, ruang untuk tindakan kebijakan harus ada untuk mengantisipasi munculnya kejadian-kejadian besar yang tak terduga. Luasnya ruang kebijakan yang dapat ditoleransi sulit ditentukan sebelumnya.

Keempat, mempertimbangkan keahlian eksternal dan mandiri dalam menentukan parameter keuangan telah terbukti berguna.

Kelima, saat ini terdapat perdebatan apakah batas bawah cadangan likuiditas dinaikkan menjadi misalnya 40% dari belanja bulanan yang ditanggung oleh iuran. Namun perdebatan tersebut belum membuahkan hasil.

## Dimensi Keberlanjutan

- Cakupan yang terjangkau
- Manfaat yang memadai
- Keberlanjutan cadangan keuangan

1

## Cakupan Sistem Pensiun Jerman

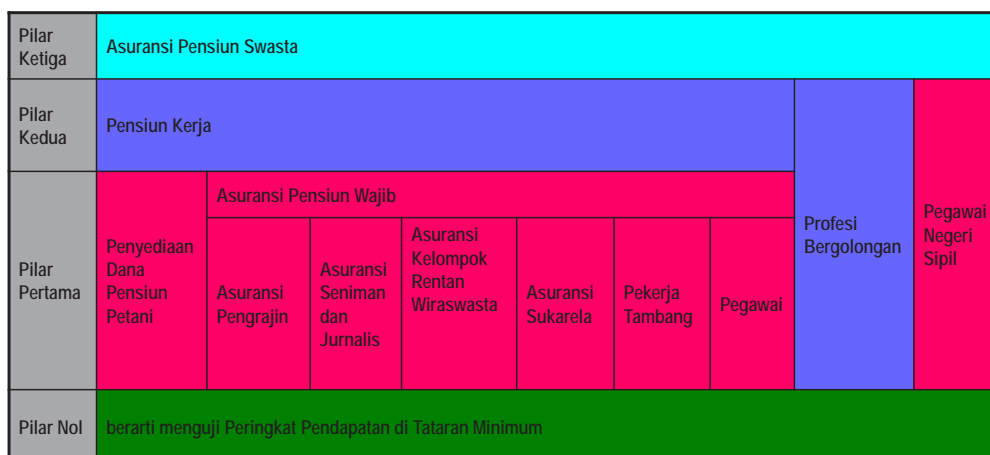


Diagram skematis tanpa implikasi hukum

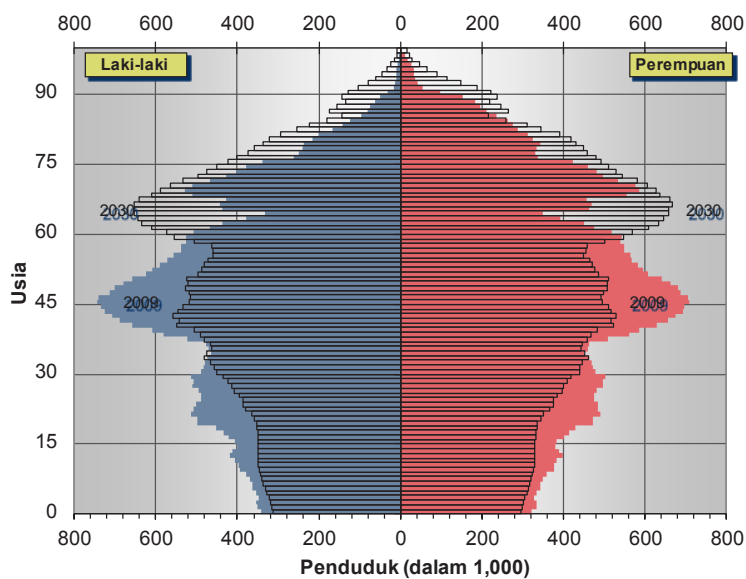
2

## Cakupan Dalam Asuransi Pensiun Wajib

- Mayoritas Pegawai
- Kelompok Khusus Wiraswasta  
(pengrajin, guru lepas, seniman, nelayan dan lainnya)
- Penerima Kompensasi Upah seperti Manfaat Pengangguran
- Dimungkinkannya Asuransi Sukarela
- Pegawai negeri sipil, tentara profesional dan hakim tidak bertanggung dalam Skema Pensiun Wajib Nasional

3

## Jumlah lanjut usia meningkat, sedangkan jumlah orang muda menurun



Struktur populasi  
2009 dan 2030

Sumber:  
Pusat Statistik Federal  
Statistisches Bundesamt,  
12. koordinierte Bevölkerungs-  
vorausberechnung,  
Variante 1-W2

4



## Rasio Ketergantungan

Kelompok usia 65+ / 15–64

2005	2010	2015	2030	2050
32	34	35	45	57

Sumber: Statistisches Bundesamt

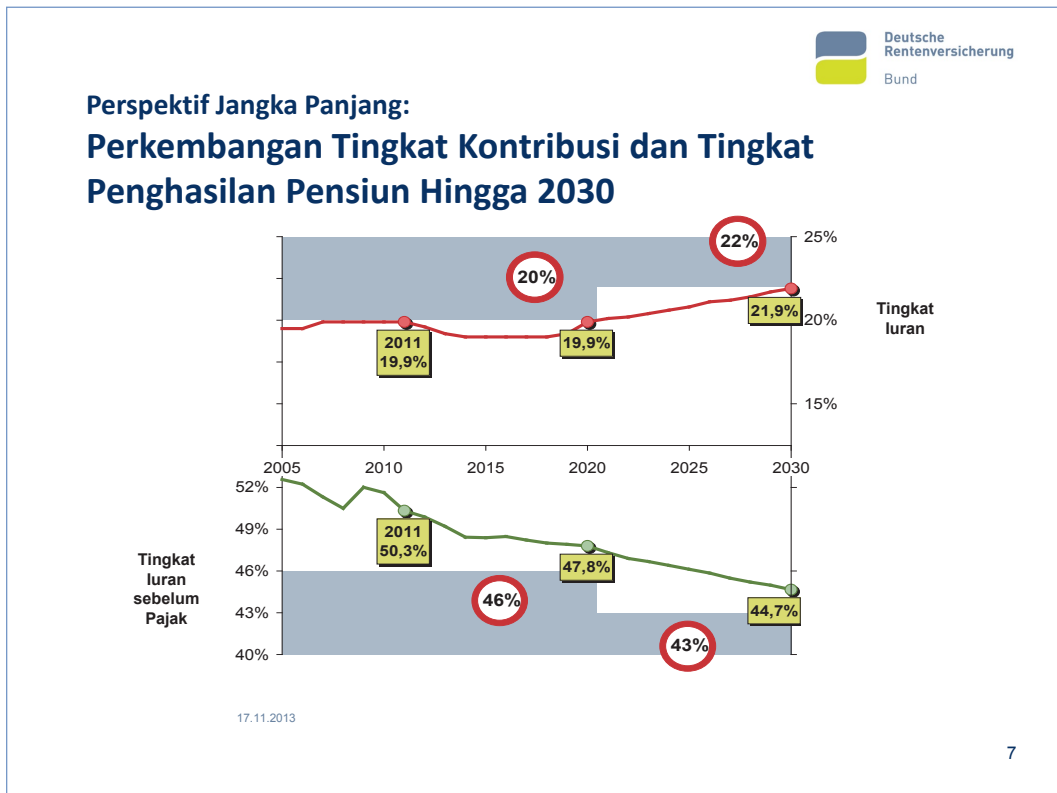
5


## Sasaran Politis untuk Tingkat Iuran dan Tingkat Penghasilan Pensiun

Variabel	Nilai Sasaran		
	2015	2020	2030
Tingkat iuran	18,7%	20%	22%
Tingkat penghasilan pensiun	47,4%	43,4%	40,3%

↪ **Peralihan dari skema manfaat tetap ke skema kontribusi tetap**

6




  
 Deutsche Rentenversicherung  
 Bund

## Usia Pensiun

- Usia pensiun yang sekarang adalah 65 tahun 4 bulan
- Pensiun dini dimungkinkan, dengan pengurangan aktuarial 3,6% untuk setiap tahun sebelum usia pensiun normal (2 tahun: 7,2%)
- Usia pensiun naik secara bertahap dari 65 (pada 2011) ke 67 (2031)

8

## Kenaikan Usia Pensiun

Tahun kenaikan	Kelompok usia	Pergeseran dalam bulan	Tahun pensiun
	1946	0	2011
1	1947	1	
2	1948	2	
3	1949	3	
4	1950	4	
5	1951	5	
6	1952	6	
7	1953	7	
8	1954	8	
9	1955	9	
10	1956	10	
11	1957	11	
12	1958	12	2024
13	1959	14	
14	1960	16	
15	1961	18	
16	1962	20	
17	1963	22	
18	1964	24	2031

9

## Hak Pensiun

$$\text{DanaPensiun} \approx \text{CPV} \times \sum EP_{\text{tahun}}$$

$$EP_{\text{tahun}} = \frac{\text{penghasilan perorangan}_{\text{tahun}}}{\text{penghasilan rata-rata}_{\text{tahun}}}$$

CPV: Nilai pensiun sekarang    EP: Poin perolehan

- ↳ Hubungan erat antara penghasilan rata-rata selama siklus hidup (hingga usia pensiun) dan tingkat penghasilan pensiun perorangan
- ↳ Skema pensiun terkait penghasilan, bukan pensiun dasar yang dibiayai pajak

10

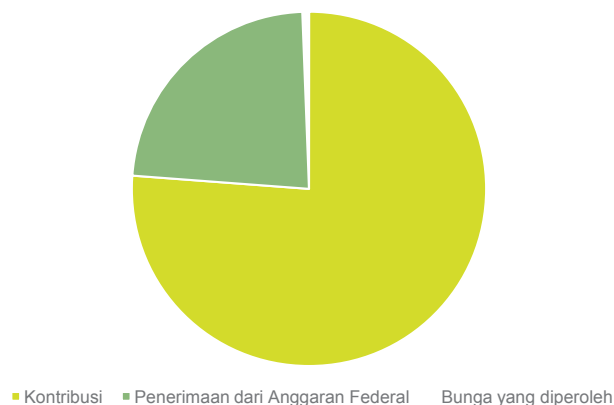
## Sumber Pendanaan Pensiun

- Sistem *pay-as-you-go* ("PAYG")  
(cadangan berkelanjutan sebesar 20%-150% dari pengeluaran bulanan)
- Iuran yang proporsional dengan gaji kotor  
(tingkat iuran sekarang 18,7%)
- Ambang batas atas iuran hingga besaran gaji kotor rata-rata dua kali lipat
- Pegawai dan pemberi kerja masing-masing membayar separuh dari iuran
- Tambahan subsidi yang dibiayai pajak (~25% dari pengeluaran)
- Bunga yang diperoleh dari cadangan likuiditas

11

## Struktur Pendanaan Pada 2014

Struktur Penerimaan



12

## Aturan Keputusan

- Sasaran: Stabilitas perkembangan ekonomi
- Artinya: Stabilitas tingkat iuran

Cadangan likuiditas yang berkelanjutan antara 20% dan 150% dari belanja bulanan

- Cadangan likuiditas yang berkelanjutan lebih rendah dari 20%: menaikkan tingkat iuran
- Cadangan likuiditas yang berkelanjutan lebih tinggi dari 10%: menurunkan tingkat iuran
- Cadangan likuiditas yang berkelanjutan berada dalam koridor: tingkat kontribusi tidak berubah

13

## Kesimpulan Modul

- Modul Demografi
  - Memprakirakan populasi menurut usia dan jenis kelamin
  - Peningkatan menurut keanggotaan asuransi pensiun
- Modul Ekonomi
  - Memprakirakan tenaga kerja, pertumbuhan upah
  - Memprakirakan pengangguran dan tingkat kompensasi

14

## Kesimpulan Modul

- Modul Keuangan
  - Memprakirakan penerimaan dari iuran
  - Memprakirakan penerimaan dari anggaran
  - Memprakirakan pengeluaran: dana pensiun, tunjangan iuran dana kesehatan untuk pensiunan, tindakan rehabilitatif, biaya administrasi
  - Memprakirakan saldo dan ukuran cadangan likuiditas

15

## Faktor-faktor Proyeksi Keuangan

- Tingkat iuran di masa mendatang
  - Tingkat penyesuaian pensiun tahunan
  - Perkembangan tingkat penghasilan pensiun mendatang
  - Likuiditas pada tahun berjalan dan tahun selanjutnya
- Tahun depan
  - Proyeksi jangka panjang (2040)
  - Dampak reformasi dana pensiun

16

## Tata Kelola

- Kerjasama berbagai lembaga dalam proses pengawasan dan prakiraan
- Skenario demografi yang dikoordinasikan oleh Biro Statistik
- Prakiraan ekonomi:
  - Lembaga penelitian ekonomi mandiri Jerman dan internasional.
  - Kelompok kerja pemerintah termasuk kementerian federal ekonomi, kementerian federal tenaga kerja dan urusan sosial, kementerian federal kesehatan dan kementerian federal perhubungan

17

## Tata Kelola (lanjutan)

- Prakiraan keuangan asuransi pensiun dan penentuan tingkat iuran
  - Kelompok kerja termasuk wakil dari asuransi pensiun wajib, kementerian federal tenaga kerja dan sosial, biro pengawas asuransi sosial dan bank sentral Jerman.

18

## Tata Kelola (lanjutan)

- Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah mengenai tingkat iuran
- Undang-undang yang disetujui oleh Parlemen Federal dalam hal "pengaturan politis" untuk tingkat iuran
- Laporan tahunan mengenai keberlanjutan asuransi pensiun publik

19

## Sistem Pensiun Berkelanjutan

1. Proses pengawasan yang terus-menerus untuk menemukan masalah keuangan (jika ada), di saat yang tepat.
2. Konsep keberlanjutan yang komprehensif: Cakupan, manfaat yang memadai, tingkat iuran yang terjangkau, rasio yang berterima antara masa kerja dan tahun pensiun, dengan mempertimbangkan kenaikan usia lanjut.
3. Mencari keseimbangan antara manajemen sistem pensiun yang berdasarkan aturan dan yang berdasarkan kebijakan
4. Berkonsultasi dengan ahli eksternal dan mandiri telah terbukti berguna.
5. Ukuran minimum cadangan likuiditas masih diperdebatkan

20





## Tentang penulis

**Markus Sailer** adalah peneliti di departemen riset Asuransi Pensiun Jerman (Deutsche Rentenversicherung Bund) Berlin.

## Imprint

2016 Friedrich-Ebert-Stiftung  
Kantor Perwakilan Indonesia  
Jl. Kemang Selatan II No. 2A, Jakarta 12730, Indonesia

## Penanggungjawab:

Sergio Grassi | Country Director  
Rina Julvianty | Program Officer

Telepon: +62 21 7193711 | Fax: +62 21 71791358  
Website: [www.fes.or.id](http://www.fes.or.id)

Untuk mendapatkan buku ini hubungi:  
[info@fes.or.id](mailto:info@fes.or.id)

Pandangan yang disampaikan di sini merupakan pandangannya sendiri, dan tanpa prasangka terhadap badan-badan yang berwenang dan dewan direksi Deutsche Rentenversicherung Bund.

Dilarang memperbanyak buku ini dalam bentuk apapun, termasuk fotocopy, tanpa ijin tertulis dari penerbit

Tidak untuk diperjualbelikan

**Friedrich-Ebert-Stiftung** (FES) is the oldest political foundation in Germany. The foundation is named after Friedrich Ebert, the first democratically elected president of Germany.

The **Regional Programme in Asia** complements FES programmes and projects on the global and national level. Its approach and focus is going beyond the national level by responding to the trends of globalisation, labour mobility, regional integration and connectivity in all areas of life. The projects conducted under its framework target to build transnational networks and coalitions between individuals and organisations and promote change for more social justice, sustainable peace, economic development in the region.