

Oktober 2014

Steven Tanner
tancho@pacific.net.id

Lebih Jauh Tentang *Notional Defined Contribution* (NDC)

Sebuah Catatan

Daftar Isi

- ◆ Pendahuluan
- ◆ Sistem **DB** vs **DC**
- ◆ Metode **PAYG** dan *fully funded*
- ◆ Keberadaan sistem **DB-PAYG**
- ◆ Usulan perubahan (*reform*)
- ◆ Apa itu sistem **NDC**?
- ◆ Apakah sistem **NDC = DB**?
- ◆ Keunggulan sistem **NDC**
- ◆ Potensi kelemahan sistem **NDC**
- ◆ Tantangan sistem **NDC**
- ◆ Penutup

Pendahuluan

- ◆ Pengembangan suatu sistem jaminan pensiun yang diselenggarakan secara nasional (*national pension systems*) harus dimulai, pertama-tama dengan menetapkan **besar manfaat pensiun** yang diinginkan, kemudian menentukan cara **pembiayaannya**
- ◆ Penetapan **besar manfaat pensiun** dapat dilakukan melalui sistem **manfaat pasti** (*defined benefit, DB*) atau **iuran pasti** (*defined contribution, DC*)
- ◆ **Pembiayaan atas manfaat pensiun** yang telah ditetapkan, baik melalui sistem **DB** maupun **DC**, dapat dilakukan dengan metode *pay-as-you-go* (**PAYG**) atau *fully funded* (pendanaan penuh)

Sistem DB vs DC

- ◆ **Sistem DB**
 - Suatu sistem di mana manfaat pensiun didasarkan pada rumusan tertentu, yang pada umumnya dikaitkan dengan masa kerja (masa iuran) dan penghasilan
- ◆ **Sistem DC**
 - Suatu sistem di mana manfaat pensiun merupakan akumulasi iuran-iuran beserta hasil pengembangannya
- ◆ Sistem **DB** dan **DC** ini dapat diterapkan dengan menggunakan metode pembiayaan yang berbeda dalam cara pengalokasian iuran-iuran yang diperlukan

Metode PAYG dan *fully funded*

- ◆ Metode **PAYG** dapat diartikan sebagai **pendanaan jangka pendek**
 - Suatu metode di mana program dibiayai cukup hanya untuk manfaat pensiun yang jatuh tempo pada periode tertentu (misalnya, setahun atau beberapa tahun) saja
 - Jadi, iuran-iuran yang diperlukan bergantung pada manfaat pensiun yang harus dibayarkan kepada kelompok pensiunan pada periode yang sama
- ◆ Metode ***fully funded*** dapat diartikan sebagai **pendanaan penuh**
 - Suatu metode di mana iuran-iuran yang dihimpun dari peserta akan dibukukan ke dalam program dan diinvestasikan sedemikian rupa agar cukup untuk membayar manfaat pensiun yang bersangkutan pada saat jatuh tempo di masa akan datang tanpa memerlukan tambahan iuran
 - Jadi, iuran-iuran yang diperlukan bergantung pada manfaat pensiun yang harus dibayarkan di masa yang akan datang pada saat peserta pensiun

Keberadaan sistem **DB-PAYG**⁽¹⁾

- ◆ Mayoritas negara yang sistem jaminan pensiun nasionalnya menganut sistem **DB** dan dibiayai dengan metode **PAYG** atau **DB-PAYG**, dihadapkan pada kekhawatiran keberlangsungannya, terutama disebabkan oleh meningkatnya **rasio ketergantungan penduduk usia lanjut (*old-age dependency ratio*)**
- ◆ Kebanyakan beban menjadi terlalu besar karena para pihak lamban dalam mengatasi permasalahannya, antara lain usia pensiun dibiarkan tetap rendah dan penyalahgunaan formulasi dalam sistem **DB** yang menganut sistem *final pay*
- ◆ Untuk mempertahankan keberlangsungannya, banyak pihak yang kemudian mendesak (pada awal tahun 1980-an) agar segera melakukan perubahan (*reform*) dengan mengubah rancangan dan metode pembiayaannya

Keberadaan sistem **DB-PAYG**⁽²⁾

- ◆ Banyak perubahan (*reform*) telah dilakukan, tetapi hanya dengan mengubah sistem pembiayaannya saja, dari **PAYG** menjadi *fully funded* melalui sistem **DC**, misalnya Chile dan beberapa negara Amerika Latin lainnya
 - Perubahan dari **DB-PAYG** ke *fully funded DC*
- ◆ Terjadi pro-kontra di antara para ahli – banyak ahli berpendapat memang **DB-PAYG** ada masalah, tetapi masalahnya dapat diatasi, sehingga memutuskan untuk tetap mempertahankan metode **DB-PAYG**
 - Rancangannya diperbaiki dengan menggunakan parameter tertentu untuk memastikan agar keberlangsungannya dapat bertahan untuk jangka waktu yang lama
 - Misalnya, Amerika, Kanada, Inggris, Jerman, dan lain-lain

Usulan perubahan (*reform*)⁽¹⁾

- ◆ Barulah pada awal tahun 1990-an, mulai dikembangkan suatu "sistem baru" sebagai alternatif, yang dikenal dengan sebutan ***notional defined contribution (NDC)***
 - Disebut *notional* karena pendanaannya dilakukan secara *notional*
- ◆ Walaupun **NDC** merupakan istilah baru, tetapi cara kerja dan metodologinya sudah pernah diterapkan dengan menggunakan istilah lain, misalnya *point system* yang diberlakukan di Perancis dan beberapa negara Eropa lainnya
 - *Point system* ini merupakan suatu sistem di mana **manfaat pensiun** dikaitkan dengan **seluruh penghasilan**, tetapi pembiayaannya ditunda dan baru dilakukan pada saat manfaat pensiun itu mulai dibayarkan

Usulan perubahan (*reform*)⁽²⁾

- ◆ Sebenarnya, sasaran perubahan (*reform*) atas **DB-PAYG** itu dapat juga dicapai dengan menggunakan *index career average* (**ICA**, periksa **Lampiran 1** dari Catatan) atau **DB-ICA**, tetapi para ahli menganggap **NDC** lebih transparan, menggunakan istilah baru lebih menarik, dan lebih mudah melakukan perubahan-perubahan secara mendasar
- ◆ **Michael Cichon** dari **International Labor Office**, menyebut istilah **NDC** ini sebagai “*old wine in new bottle*”
 - Artinya, sistem **NDC** ini pada dasarnya sama dengan sistem **DB-ICA** yang pendanaannya menggunakan surat berharga negara yang “*non-negotiable*”
- ◆ Negara pertama yang mengembangkan dan menerapkan sistem **NDC** adalah Swedia pada tahun 1994, kemudian disusul beberapa negara lain
 - Italia, Latvia, Polandia, Mongolia, Kyrgyzstan

Apa itu sistem NDC?⁽¹⁾

- ◆ Sistem **NDC** adalah sistem yang mirip dengan sistem **DC**, hanya saja penyelenggaraannya dilakukan secara **PAYG**
 - **Olivia S. Mitchell**, professor dari Wharton School, University of Pennsylvania, menyebut **NDC** ini sebagai *“an unfunded defined benefit plan in defined contribution ‘sheep’s clothing’*, (World Bank Pension Reform Premier)
- ◆ Tujuan perubahan (*reform*) dengan menggunakan sistem **NDC** sebenarnya dimaksudkan untuk mengatasi dua kelemahan yang ada
 - Manfaat pensiun seharusnya didasarkan pada seluruh penghasilan selama karir pekerjaan seseorang (bukan penghasilan terakhir atau rata-rata penghasilan beberapa tahun terakhir) – ini untuk meningkatkan *“fairness”*
 - Rancangannya seharusnya menghasilkan beban atau biaya yang lebih mudah dikendalikan dan diprediksi – ini untuk meningkatkan *“sustainability”*

Apa itu sistem **NDC**?⁽²⁾

◆ Karakteristik sistem **NDC**

- Manfaat pensiun didasarkan pada iuran-iuran yang dibayarkan selama karir pekerjaan yang mencerminkan penggunaan seluruh penghasilan – sama seperti dalam sistem **DB-ICA**
- Iuran-iuran yang dihimpun tidak diinvestasikan di pasar keuangan tetapi dicatat secara *notional* dan dananya baru disediakan hanya pada saat manfaat pensiun jatuh tempo – hasil pengembangan atas iuran-iuran ditetapkan berdasarkan suatu parameter tertentu
- Dana yang terhimpun yang dicatat secara *notional* itu kemudian dikonversikan menjadi pembayaran berkala untuk seumur hidup dengan menggunakan faktor konversi (faktor anuitas) yang juga ditetapkan berdasarkan suatu parameter tertentu

Apa itu sistem **NDC**?⁽³⁾

- ◆ Dengan pemahaman atas karakteristik sistem **NDC** ini, maka manfaat pensiun yang dibayarkan menjadi **pasti**, karena semua **faktor** yang diperlukan untuk menghitung besaran manfaat pensiun dimaksud **telah ditetapkan (pasti)** terlebih dahulu
- ◆ Sebenarnya, manfaat pensiun dalam sistem **NDC lebih tinggi kepastiannya** dibandingkan sistem **DB** dengan *final pay* (yang manfaat pensiunnya baru diketahui pada saat pensiun)

Apakah sistem **NDC = DB?**⁽¹⁾

- ◆ Formulasi matematis dari sistem **NDC** dalam menghitung besar manfaat pensiun sama dengan sistem **DB-ICA**
- ◆ Dalam sistem **DB-ICA**, manfaat pensiun pada periode-periode terdahulu dihitung ulang (d disesuaikan) dengan suatu indeks penyesuaian yang mencerminkan pertumbuhan ekonomi – misalnya rata-rata kenaikan upah nasional atau indeks tertentu lainnya yang memiliki kesamaan fungsi seperti pada penetapan tingkat bunga dalam *notional assets*
- ◆ Formulasi matematis dari sistem **NDC** dan **DB-ICA** adalah

$$DB-ICA = \left[\frac{FP \times \text{Upah} \times \text{Indeks}}{\text{Faktor Anuitas}} \right] \text{ dan } NDC = \left[\frac{\text{luran} \times \text{Upah} \times \text{Bunga}}{\text{Faktor Anuitas}} \right]$$

FP = Faktor Penghargaan

Apakah sistem NDC = DB?(2)

- ◆ ***“NDC constitutes a well designed DB-PAYG system”***, hal. 8, *World Bank Pension Reform Primer* No. 33382*
 - Manfaat pensiun didasarkan pada seluruh penghasilan selama karir pekerjaan seseorang (bukan penghasilan terakhir atau rata-rata penghasilan beberapa tahun terakhir)
 - Manfaat pensiun secara otomatis tersesuaikan secara aktuaria untuk manfaat pensiun dipercepat dan manfaat pensiun diperlambat
- ◆ **Nicholas Barr**, professor dari London School of Economics memberikan penjelasan seperti ini, ***“scheme with accrual over a full working life, an age-related accrual rate, and annuities determined ex post is formally identical to an NDC scheme based on earnings growth per worker”***

* URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteNotionalAccts.pdf>

Keunggulan sistem **NDC**⁽¹⁾

- ◆ Sistem **NDC** adalah sistem yang dirinya sendiri memadai (*autonomous* atau *self-sufficient*) dan secara keuangan dapat bertahan lama dengan sendirinya (*financially self-sustaining*), tidak bertentangan dengan Undang-Undang No. 40 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional (UU-SJSN), memiliki ciri transparansi sama seperti dalam sistem **DC**, mudah dipahami dan dijelaskan karena mirip dengan rekening tabungan dalam sistem perbankan
- ◆ Sistem **NDC** dapat mengatasi *moral hazard* terhadap penyalahgunaan penetapan penghasilan, adil (*fairness*), fleksible, peserta mengetahui dasar perhitungan manfaat pensiunnya, dan setiap perubahan yang dilakukan terhadap sistem **NDC** dapat dengan mudah diketahui
- ◆ Sistem **NDC** memiliki keterkaitan yang erat antara iuran dan manfaat

Keunggulan sistem NDC⁽²⁾

- ◆ Sistem **NDC** sangat sesuai bagi penyelenggaraan program dasar yang bertujuan untuk pengentasan kemiskinan (*poverty alleviation*)
- ◆ Sistem **NDC** tidak memiliki risiko keuangan karena tingkat bunga yang dikreditkan dalam rekening tidak dipengaruhi oleh fluktuasi pasar keuangan
 - Tidak memerlukan biaya investasi dan biaya pengelolaan yang mahal
 - Biaya administrasinya relatif lebih murah dibandingkan program yang menganut metode *fully funded*
 - Tidak perlu melakukan perhitungan masa kerja karena hanya memerlukan data iuran peserta saja
 - Mudah menyusun programnya, sehingga dapat memenuhi standar kualitas yang tinggi

Potensi kelemahan sistem **NDC**⁽¹⁾

- ◆ Walaupun konsep *notional* dalam sistem **NDC** bukan merupakan sesuatu yang baru, namun tetap harus disosialisasikan dengan baik dan jelas kepada para pihak
- ◆ Sistem **NDC** yang sangat transparan ini (sama seperti dalam sistem **DC**) dapat mendorong adanya tuntutan agar manfaat pensiunnya dibayarkan secara sekaligus bukan berkala
- ◆ Walaupun sistem **NDC** cenderung kurang memenuhi unsur pemerataan (*less redistributive*) – mengurangi jaminan pensiun bagi kelompok pekerja berpenghasilan rendah, namun unsur pemerataan dapat diatasi secara terpisah

Potensi kelemahan sistem **NDC**⁽²⁾

- ◆ Secara ekonomi, sistem **NDC** dianggap tidak memiliki potensi keuntungan dibandingkan sistem pendanaan yang mengucurkan dana ke dalam sistem pasar keuangan yang katanya dapat meningkatkan tabungan
 - Sebenarnya, banyak hasil studi dan riset tidak dapat membuktikan bahwa sistem pendanaan dapat meningkatkan tabungan masyarakat (*total savings*)
 - Sebaliknya, sistem **NDC** dapat mengurangi pinjaman negara dan kebergantungan pada penanaman modal asing
- ◆ Walaupun sistem **NDC** sangat sesuai dengan penyelenggaraan program yang mengutamakan terpenuhinya jaminan pensiun dasar, namun sistem **NDC** ini mungkin tidak sesuai bagi kelompok pekerja berpenghasilan tinggi yang sasarannya adalah memupuk dana (*wealth accumulation*) dengan preferensi risiko untuk memperoleh imbal hasil yang tinggi

Potensi kelemahan sistem **NDC**⁽³⁾

- ◆ Sistem **NDC** juga menghadapi tekanan demografi yang sama dengan rancangan yang menggunakan sistem lainnya, tetapi tekanan ini dapat diatasi dengan menetapkan usia pensiun sedemikian rupa dengan penyesuaian tertentu yang dikaitkan dengan peningkatan harapan hidup

Tantangan sistem NDC⁽¹⁾

- ◆ Sistem **NDC** memerlukan lembaga pengelola (*institutional capacity*) yang kuat dengan sistem pengelolaan yang handal (menagih iuran, mencatatnya, dan mengakumulasikannya) dan ketaatan dalam pemeliharaan data statistik (rata-rata upah nasional, tingkat mortalita, dan lain-lain)
- ◆ Harus ada upaya untuk senantiasa meningkatkan pemahaman masyarakat luas mengenai pentingnya persiapan dan perencanaan keuangan untuk kesejahteraan hari tua

Tantangan sistem **NDC**⁽²⁾

- ◆ Sama seperti dalam rancangan program jaminan pensiun dengan menggunakan sistem selain dari sistem **NDC**, sangat penting untuk menetapkan parameter-parameter yang konsisten dan wajar, antara lain
 - Penetapan manfaat pensiun minimum
 - Penetapan manfaat pensiun maksimum
 - Penetapan usia pensiun dan cara penyesuaiannya
 - Penetapan manfaat lain, seperti manfaat pensiun cacat dan meninggal dunia
 - Penetapan tingkat bunga yang digunakan
 - Penetapan faktor konversi (faktor anuitas) dan cara penyesuaiannya
 - Penetapan faktor kenaikan manfaat pensiun
 - Dan lain-lain

Penutup

- ◆ Tujuan utama dari penyelenggaraan program jaminan pensiun adalah untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat agar mereka terhindar dari ketiadaan penghasilan pada usia lanjut
- ◆ Rancangannya harus mengutamakan perolehan penghasilan dasar (*basic income*) pada saat pensiun dengan risiko yang rendah dan beban yang minimal, serta mengendalikan rasio ketergantungan penduduk usia lanjut (*old-age dependency ratio*) yang sejalan dengan sasaran kemampuan (*affordability*)
- ◆ Oleh karena itu, sebaiknya rancangannya agar dibuat sesederhana mungkin, karena kalau dibuat terlalu kompleks, dikhawatirkan tujuannya tidak tercapai