

## **BAB 3**

### **BADAN PENGELOLA DANA AMANAT DAN DANA OPERASIONAL**

#### **3.1. Pengantar**

Badan Pengelola Dana Amanat menganut prinsip nirlaba dalam menyelenggarakan program dana amanat. Dengan prinsip ini, pengelolaan sumber daya pada Badan Pengelola Dana Amanat diutamakan untuk kepentingan peserta. Sebagai organisasi dengan prinsip nirlaba, pola operasi Badan Pengelola Dana Amanat lebih diarahkan pada upaya pemberian manfaat yang sebesar-besarnya bagi peserta program dana amanat. Pola operasi ini sangat berbeda dengan pola sebelumnya ketika masih menjadi PT JAS (Persero) yang bertujuan mencari laba.

Untuk mempertegas prinsip nirlaba tersebut, pengelolaan dana Badan Pengelola Dana Amanat dibagi menjadi 2 (dua) yaitu aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset Dana Amanat Ketenagakerjaan yang merupakan aset publik. Pemisahan aset ini ditetapkan dalam Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat yang menyatakan bahwa aset Dana Amanat wajib dikelola secara terpisah dari aset Badan Pengelola Dana Amanat. Meskipun dikelola secara terpisah, surplus dari kedua aset tersebut akan menjadi bagian dari dana publik dan aset Dana Amanat.

Salah satu penggunaan aset Dana Amanat adalah untuk dana operasional penyelenggaraan program dana amanat. Dana operasional ini dikelola oleh Badan Pengelola Dana Amanat untuk memenuhi kebutuhan personel dan non personel terkait penyelenggaraan program dana amanat. Penetapan dana operasional dilakukan oleh Menteri Keuangan setelah

berkoordinasi dengan Dewan Dana Amanat dan Kementerian terkait. Penggunaan dana operasional akan dipertanggungjawabkan oleh Badan Pengelola Dana Amanat untuk memenuhi kaidah tata kelola yang baik.

### **3.2. Organisasi Nirlaba**

Sebuah organisasi diperlukan untuk melaksanakan sebuah kebijakan atau keputusan. Kebijakan atau keputusan membutuhkan organisasi untuk mewujudkan tujuan atau apa yang ingin dicapai oleh kebijakan atau keputusan tersebut melalui penataan, keteraturan, atau gerakan yang mewujudkan dari sebuah organisasi. Tanpa sebuah organisasi, keputusan atau kebijakan hanya berupa sebuah konsep atau rencana yang tidak bisa dijalankan. Keberadaan organisasi akan mengikat orang-orang dan afiliasi mereka satu sama lain. Organisasi akan menjadikan orang saling terkait satu sama lain untuk menjalankan peran vital yang dapat mencapai tujuan mereka (Ferdous, 2016). Dengan demikian, organisasi bisa juga dikatakan sebagai alat dari kebijakan untuk mencapai tujuan tertentu (Yang, Liu, & Wang, 2013).

Daft (2010:11) menggambarkan organisasi sebagai entitas sosial yang mempunyai sistem aktivitas yang dirancang dengan terstruktur dan terkoordinasi untuk mencapai suatu tujuan, di mana aktivitas organisasi tersebut terkait dengan lingkungan eksternalnya. Elemen kunci sebuah organisasi bukan merupakan bangunan atau seperangkat kebijakan dan prosedur, tetapi bagaimana orang-orang yang ada di dalamnya saling terkait satu sama lain untuk melakukan fungsi atau peran esensial yang bergerak bersama mencapai tujuan. Meski sebuah organisasi terdiri dari unit-unit atau departemen-departemen dengan rangkaian rangkaian kegiatan yang terpisah, organisasi

berusaha untuk melakukan koordinasi aktivitas kerja sehingga pekerjaan tersebut menjadi terstruktur.

Sebagai sebuah organisasi, organisasi nirlaba tidak lepas dari konsep organisasi tersebut di atas. Namun demikian, sesuai namanya, serangkaian aktivitas organisasi nirlaba tidak difokuskan pada tujuan mengejar keuntungan atau laba, tetapi mempunyai tujuan memberikan jasa atau manfaat kepada masyarakat. Ini tidak dimaknai bahwa organisasi nirlaba tidak mencari keuntungan atau laba, tetapi dalam operasionalnya, keuntungan atau laba yang diperoleh akan dipergunakan untuk menambah kemanfaatan kepada masyarakat yang menjadi tanggung jawabnya.

Menurut Anheier (2005:47-49), organisasi nirlaba mempunyai lima karakteristik. Karakteristik yang pertama adalah terorganisir. Organisasi nirlaba merupakan suatu entitas yang dilembagakan dan memiliki perangkat-perangkat untuk menjalankan kegiatannya seperti sumber daya manusia, peraturan, prosedur, kegiatan keseharian. Intinya adalah keberadaan organisasi nirlaba tersebut bersifat formal. Sebaliknya, perhimpunan murni yang bersifat ad hoc dan pertemuan orang-orang yang bersifat sementara tidak dianggap sebagai organisasi sektor nirlaba berdasarkan kriteria ini. Dengan tatanan formal yang terorganisir, organisasi nirlaba memiliki aspek tanggung jawab organisasi dan individu.

Karakteristik kedua adalah mandiri dari pemerintah dalam arti kelembagaannya terpisah dari pemerintah. Organisasi nirlaba bukan bagian dari organ pemerintahan dan memiliki struktur yang terpisah dari pemerintah. Hal ini tidak berarti bahwa organisasi nirlaba tidak menerima dukungan pemerintah baik

berupa dana atau lainnya atau pejabat pemerintah tidak bisa duduk di kepengurusan organisasi nirlaba. Makna penting dari kriteria ini adalah bahwa organisasi memiliki identitas institusional yang terpisah dari pemerintah dan bukan merupakan instrumen dari setiap unit pemerintahan. Hal penting lainnya adalah sejauh mana organisasi tersebut berperan sebagai kepanjangan tangan pemerintah dan menjalankan kewenangan pemerintah (dalam batas-batas tertentu), meskipun melalui struktur kelembagaan yang terpisah. Dalam beberapa kasus, hal ini memunculkan organisasi yang bersifat kuasi-non pemerintah.

Karakteristik ketiga adalah dapat mengatur aktivitas mereka sendiri (*self-governing*). Organisasi nirlaba mempunyai kewenangan untuk mengendalikan aktivitas mereka sendiri. Pengendalian baik oleh pemerintah atau pihak swasta menggambarkan bahwa organisasi tersebut merupakan bagian dari institusi lain meskipun terpisah secara struktural. Organisasi nirlaba harus mempunyai otonomi untuk mengatur dan mengendalikan aktivitas mereka sendiri sampai batas tertentu. Ini menyiratkan bahwa organisasi nirlaba harus memiliki prosedur tata kelola internal mereka sendiri. Kriteria ini tidak mendiskualifikasi kehadiran perwakilan pemerintah atau pihak lain dalam kepengurusan organisasi nirlaba, namun harus ada kejelasan batas tingkat kewenangan yang dimiliki perwakilan tersebut.

Karakteristik keempat adalah distribusi laba tidak untuk pemilik, pengurus atau pegawai organisasi. Organisasi nirlaba dapat menghasilkan keuntungan pada tahun tertentu, namun keuntungannya akan dikembalikan untuk pencapaian tujuan organisasi dan tidak didistribusikan ke aktor-aktor dalam organisasi, baik itu pemilik, pendiri, dewan pengurus, atau karyawan.

Keuntungan dari organisasi dapat diinvestasikan kembali atau digunakan untuk mencapai tujuan organisasi nirlaba.

Karakteristik kelima atau terakhir adalah adanya partisipasi yang bersifat sukarela. Karakteristik ini melibatkan dua pertimbangan yang berbeda namun terkait yaitu pertama, organisasi harus melibatkan sukarelawan dalam operasi dan manajemennya, baik di dewan direksi atau melalui penggunaan staf relawan. Kondisi ini sudah cukup untuk memenuhi syarat sebuah organisasi nirlaba karena dalam beberapa hal bersifat "sukarela.". Kedua "sukarela" juga membawa makna "tidak wajib." Keanggotaan mana yang diwajibkan atau ditetapkan oleh undang-undang akan dikecualikan dari sektor nirlaba.

Dengan kelima karakteristik di atas, menurut Anheier (2005:40), organisasi nirlaba cocok untuk bergerak dalam satu atau lebih dari delapan bidang yaitu pendidikan, keagamaan, amal, keilmuan, seni dan sastra, keamanan publik, olahraga amatir nasional dan internasional tertentu, dan pencegahan kejahatan terhadap anak dan hewan. Dengan bidang semacam itu, organisasi nirlaba berusaha menghasilkan sesuatu yang mempunyai dampak terhadap masyarakat luas. Kondisi ini tentu akan menghadirkan tantangan yang unik bagi dewan pimpinan organisasi nirlaba karena lebih menuntut pada layanan kepada masyarakat dan menekan biaya operasional seefisien dan seefektif mungkin. Pengukuran kinerja dalam organisasi nirlaba pun menghadirkan tantangan sendiri karena bukan merupakan hal yang mudah dibandingkan dengan sektor komersial yang dapat diukur dengan satuan laba. Ukuran kinerja organisasi nirlaba adalah sesuatu yang "tidak berwujud" seperti meningkatkan kesehatan masyarakat, meningkatkan penghargaan terhadap seni, mewujudkan rasa aman di masyarakat (Daft, 2010:12).

### **3.3. Badan Pengelola Dana Amanat: Transformasi Dari *For Profit* ke *Non Profit***

28 Oktober 2011 merupakan tanggal keramat bagi Badan Pengelola Dana Amanat. Tanggal tersebut merupakan tanggal dimulainya PT JAS (Persero) harus berbenah untuk berubah menjadi Badan Pengelola Dana Amanat. Tanggal yang menyudahi “perang” pendapat antara eksekutif dan legislatif dalam menyepakati rancangan undang-undang yang mengatur badan pengelola dana amanat.

Proses politik yang panjang dalam melahirkan sebuah undang-undang karena tidak kurang dari enam puluh empat pertemuan formal<sup>4)</sup> dilakukan antara eksekutif dan legislatif selama satu tahun (Oktober 2010 – Oktober 2011). Pertemuan tersebut belum termasuk pertemuan yang sifatnya tertutup dan hanya dihadiri oleh level pimpinan atas. Enam puluh empat pertemuan formal tersebut melibatkan delapan kementerian, yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Sosial, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Kesehatan, Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS, dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.

Keterwakilan Pemerintah melalui delapan Kementerian tersebut menjadikan pembahasan rancangan undang-undang Badan Pengelola Dana Amanat sebagai satu-satunya pembahasan yang melibatkan banyak Kementerian. Hal ini didasari pertimbangan bahwa penyelenggaraan program

---

4) Berdasarkan Laporan Singkat (Lapsing) yang disusun oleh tim/panitia pembahasan rancangan undang-undang yang mengatur badan pengelola dana amanat sesaat setelah selesai pembahasan dan peneliti menjadi salah satu anggota tim tersebut.

dana amanat nantinya melibatkan banyak aspek seperti sosial, politik, kelembagaan, fiskal, dan hukum.

Di luar parlemen, pada tanggal 28 Oktober 2011 terjadi perayaan oleh sebagian rakyat, khususnya buruh yang aktif mengikuti pembahasan rancangan undang-undang yang mengatur badan pengelola dana amanat, yang seolah-olah mengirim pesan: lahirnya era harapan baru akan terjaminnya kehidupan rakyat melalui program dana amanat. Bagi Pemerintah, era baru tersebut melahirkan pekerjaan rumah yang tidak sedikit yaitu menyiapkan beberapa aturan pelaksanaan yang nantinya akan menjadi pegangan bagi Badan Pengelola Dana Amanat dalam menyelenggarakan program dana amanat, sedangkan bagi PT JAS (Persero), era baru tersebut menjadi akhir dari sebuah perseroan yang berorientasi pada laba dan melangkah menuju lembaga baru yang berorientasi nirlaba.

25 November 2011, rancangan undang-undang yang mengatur badan pengelola dana amanat secara resmi diundangkan oleh Pemerintah menjadi Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat. Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum PT JAS (Persero) “ganti baju” menjadi Badan Pengelola Dana Amanat. Berdasarkan Undang-Undang yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat, perubahan tersebut mempunyai makna bahwa PT JAS (Persero) secara resmi bubar tanpa likuidasi dan semua aset dan liabilitas serta hak dan kewajiban hukum PT JAS (Persero) menjadi aset dan liabilitas serta hak dan kewajiban hukum Badan Pengelola Dana Amanat, semua karyawan PT JAS (Persero) beralih status menjadi pegawai Badan Pengelola Dana Amanat.

Konsekuensi lain dari perubahan tersebut adalah Menteri Badan Usaha Milik Negara selaku Rapat Umum Pemegang Saham PT JAS (Persero) mengesahkan laporan posisi keuangan penutup PT JAS (Persero) setelah dilakukan audit oleh kantor akuntan publik dan Menteri Keuangan mengesahkan posisi laporan keuangan pembukaan Badan Pengelola Dana Amanat dan laporan posisi keuangan pembukaan Dana Amanat. Selain itu, Badan Pengelola Dana Amanat menyelenggarakan program dana amanat kecelakaan kerja, program dana amanat hari tua, dan program dana amanat kematian yang selama ini diselenggarakan oleh PT JAS (Persero), termasuk menerima peserta baru, sampai dengan beroperasinya Badan Pengelola Dana Amanat paling lambat pada tanggal 1 Juli 2015.

Program dana amanat kecelakaan kerja merupakan program yang menjamin tenaga kerja dari risiko yang harus dihadapi oleh tenaga kerja dalam melakukan pekerjaannya, termasuk penyakit akibat kerja. Program dana amanat kecelakaan kerja memberikan perlindungan dalam rangka menanggulangi hilangnya sebagian atau seluruh penghasilan yang diakibatkan oleh adanya risiko-risiko sosial seperti kematian atau cacat karena kecelakaan kerja baik fisik maupun mental. Program dana amanat hari tua merupakan program yang ditujukan sebagai pengganti terputusnya penghasilan tenaga kerja karena meninggal, cacat, atau hari tua dan diselenggarakan dengan sistem tabungan hari tua. Program dana amanat hari tua memberikan kepastian penerimaan penghasilan yang dibayarkan pada saat tenaga kerja mencapai usia tertentu yang telah memenuhi persyaratan untuk pensiun.

Program dana amanat pensiun merupakan program pembayaran berkala jangka panjang sebagai substitusi atas penurunan/hilangnya penghasilan karena



peserta mencapai usia tua (pensiun), mengalami cacat total permanen atau meninggal dunia. Program dana amanat kematian diperuntukkan bagi ahli waris dari peserta program Badan Pengelola Dana Amanat yang meninggal bukan akibat kecelakaan kerja. Jaminan ini diperlukan sebagai upaya meringankan beban keluarga baik dalam bentuk biaya pemakaman maupun santunan berupa uang.

Hal penting lain dari perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat adalah perubahan pola operasi institusi sebelumnya yaitu PT JAS (Persero) yang bertujuan mencari laba menjadi institusi Badan Pengelola Dana Amanat yang bergerak dengan prinsip nirlaba. Itu mengubah penggunaan hasil pengembangan dana yang sebelumnya menjadi hak korporat menjadi difokuskan untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi seluruh peserta sebagaimana termaktub dalam pasal penjelasan Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat.

Mendasarkan pada lima karakteristik organisasi nirlaba menurut Anheier (2005:47-49) sebagaimana tersebut di atas, penjelasan di bawah ini melihat Badan Pengelola Dana Amanat. Pertama, Badan Pengelola Dana Amanat merupakan suatu badan hukum publik yang bertanggung jawab kepada Presiden. Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai organ yang terdiri dari Dewan Pengawas dan Dewan Direksi. Kedua organ Badan Pengelola Dana Amanat tersebut didukung struktur organisasi untuk menjaga kontinuitas pergerakan roda organisasi. Pembentukan Badan Pengelola Dana Amanat melalui sebuah undang-undang juga merupakan stempel bahwa Badan Pengelola Dana Amanat merupakan lembaga formal yang dibentuk oleh negara.

Karakteristik kedua yang dipenuhi oleh Badan Pengelola Dana Amanat adalah lembaga mandiri atau terpisah dari unit yang menjadi bagian dari Pemerintah. Dibentuk dengan sebuah undang-undang, Badan Pengelola Dana Amanat mempunyai kemandirian dari intervensi Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya. “Intervensi” Pemerintah selama ini dilakukan antara lain melalui pembentukan peraturan-peraturan yang mendukung penyelenggaraan program dana amanat, pemberian modal awal (pada tahun 2013 Badan Pengelola Dana Amanat memperoleh modal awal sebesar Rp500 miliar sesuai Peraturan Pemerintah yang mengatur modal awal untuk Badan Pengelola Dana Amanat. Selain itu, perwakilan Pemerintah bisa menduduki posisi di Dewan Pengawas yang saat ini diisi dari Kementerian Keuangan dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Perwakilan Pemerintah di Dewan Pengawas Badan Pengelola Dana Amanat diatur dalam Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat.

Karakteristik ketiga bahwa Badan Pengelola Dana Amanat sebagai organisasi nirlaba adalah Badan Pengelola Dana Amanat dapat mengatur aktivitas mereka sendiri (*self-governing*). Badan Pengelola Dana Amanat diberi kewenangan oleh undang-undang untuk berkreasi dalam menjalankan aktivitasnya meskipun rambu-rambunya disiapkan oleh Pemerintah. Rambu-rambu oleh Pemerintah tersebut tidak berarti Pemerintah mengendalikan operasional Badan Pengelola Dana Amanat, tetapi lebih bersifat regulatif agar penyelenggaraan program dana amanat dapat berjalan sesuai regulasi.

Karakteristik keempat yang menjadikan Badan Pengelola Dana Amanat sebagai organisasi nirlaba adalah distribusi laba atau keuntungan atau surplus – baik pada aset Badan Pengelola Dana Amanat maupun aset Dana Amanat –

tidak untuk pemilik, dewan direksi, dewan pengawas atau karyawan Badan Pengelola Dana Amanat. Karakteristik ini tercermin dari penggunaan surplus aset Badan Pengelola Dana Amanat maupun aset Dana Amanat.

Aset Badan Pengelola Dana Amanat meskipun merupakan aset yang dikuasai secara korporat, surplus yang dihasilkan tidak dapat digunakan untuk kepentingan dewan direksi, dewan pengawas, atau karyawan Badan Pengelola Dana Amanat. Surplus aset Badan Pengelola Dana Amanat hanya diperbolehkan untuk menambah aset bersih Badan Pengelola Dana Amanat dan/atau memperkuat aset Dana Amanat Ketenagakerjaan. Adapun surplus pada aset Dana Amanat hanya bisa digunakan untuk digunakan untuk menambah aset bersih Dana Amanat ketenagakerjaan. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat.

Karakteristik terakhir yang menggambarkan Badan Pengelola Dana Amanat sebagai organisasi nirlaba adalah adanya partisipasi sukarela. Meskipun program dana amanat mempunyai prinsip “kepesertaan yang bersifat wajib”, yang mana mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta program dana amanat, aturan pelaksanaannya tidak mewajibkan seluruh penduduk mengikuti program dana amanat, seperti kepesertaan pada program dana amanat pensiun dan program dana amanat tabungan hari tua. Program dana amanat pensiun dan program dana amanat tabungan hari tua mewajibkan pemberi kerja untuk berkontribusi dengan membayarkan iuran. Dengan demikian, kedua program tersebut akan sulit diwajibkan kepada peserta mandiri yang tidak mempunyai pemberi kerja.

### **3.4. Pengelolaan Aset pada Badan Pengelola Dana Amanat**

Untuk mempertegas prinsip nirlaba, Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat membagi aset yang dikelola Badan Pengelola Dana Amanat menjadi 2 (dua) yaitu aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset Dana Amanat Ketenagakerjaan yang merupakan aset publik. Pengelolaan ini berbeda dengan pengelolaan aset ketika masih berbentuk PT JAS (Persero) yang tidak memisahkan aset dan kewajiban perusahaan dari aset dan kewajiban peserta program dana amanat. Pemisahan aset ini ditetapkan dalam Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat yang menyatakan bahwa aset Dana Amanat wajib dikelola secara terpisah dari aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset Dana Amanat harus disimpan pada bank kustodian badan usaha milik negara.

Sumber aset Badan Pengelola Dana Amanat berasal dari modal awal dari Pemerintah, aset yang ditransfer dari badan-badan usaha milik negara yang mengelola program setara, hasil investasi aset Badan Pengelola Dana Amanat, biaya operasional yang dipungut dari Dana Amanat, dan sumber lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Aset Badan Pengelola Dana Amanat tersebut digunakan untuk biaya operasional pengelolaan program-program dana amanat, biaya pengadaan barang dan jasa untuk mendukung operasi program dana amanat, biaya untuk meningkatkan kapasitas pelayanan, dan investasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun Dana Amanat adalah dana yang diamanatkan oleh publik atau biasa disebut dana amanat/perwalian yang dimiliki oleh seluruh peserta yang terdiri dari iuran dan hasil pengembangannya. Aset Dana Amanat dikelola oleh Badan Pengelola Dana Amanat dan hanya dapat digunakan untuk pembayaran

manfaat program dana amanat kepada peserta dan untuk biaya operasional pengelolaan program-program dana amanat. Aset sebuah program tidak dapat digunakan untuk subsidi silang antar program. Setiap program mempunyai tingkat iuran untuk pembiayaan manfaat dan biaya operasional program dana amanat tersebut.

Oleh karena itu, Badan Pengelola Dana Amanat harus mengelola empat jenis Dana Amanat secara terpisah, yaitu dana amanat kecelakaan kerja, dana amanat hari tua, dana amanat pensiun dan dana amanat kematian. Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat telah menetapkan bahwa sumber aset Dana Amanat adalah iuran dari pemberi kerja, pekerja dan pemerintah, hasil investasi Dana Amanat, aset seluruh peserta yang dialihkan dari PT JAS (Persero), dan sumber-sumber lain sesuai dengan peraturan perundangundangan. Adapun penggunaan aset Dana Amanat Aset Dana Amanat untuk pembayaran manfaat atau pembiayaan layanan dana amanat, dana operasional penyelenggaraan program dana amanat, dan investasi dalam instrumen investasi sesuai dengan peraturan perundangundangan.

### **3.5. Pengeluaran dan Kewajiban Badan Pengelola Dana Amanat**

Pengeluaran Badan Pengelola Dana Amanat terdiri dari biaya personil dan non personil. Sebagian besar pengeluaran digunakan untuk biaya personil yang terdiri dari gaji dan tunjangan Dewan Pengawas, Dewan Direksi dan karyawan. Selain itu, Badan Pengelola Dana Amanat harus menanggung biaya operasional seperti biaya utilitas, pemeliharaan gedung, dan belanja alat tulis kantor. Pengeluaran modal dibutuhkan untuk barang-barang seperti peralatan IT,

furniture dan mesin-mesin perkantoran. Kewajiban Badan Pengelola Dana Amanat serupa dengan kewajiban badan usaha lain dan terdiri dari hal-hal umum seperti utang dan saldo pinjaman yang masih harus dibayar. Pembayaran manfaat kepada peserta program bukan kewajiban Badan Pengelola Dana Amanat. Hal ini menjadi kewajiban Dana Amanat.

### **3.6. Pengeluaran dan Kewajiban Dana Amanat**

Pengeluaran utama Dana Amanat adalah pembayaran manfaat untuk keempat program dana amanat (dana amanat kecelakaan kerja, dana amanat hari tua, dana amanat pensiun dan dana amanat kematian) kepada seluruh peserta dan pembayaran biaya jasa (*fee*) kepada Badan Pengelola Dana Amanat atas pengelolaan dana amanat. Kewajiban Dana Amanat terdiri dari cadangan yang dibutuhkan untuk menjamin solvabilitas dan pembayaran klaim saat jatuh tempo. Ukuran dan karakteristik kewajiban sangat berbeda-beda menurut jenis dana. Jenis cadangan utama pada Badan Pengelola Dana Amanat adalah cadangan iuran yang belum merupakan pendapatan, cadangan atas klaim yang masih dalam proses penyelesaian; dan cadangan atas klaim yang sudah terjadi namun belum dilaporkan (*incurred but not reported*).

Cadangan premi yang belum menjadi pendapatan adalah cadangan untuk iuran yang dibayar atas perlindungan namun perlindungannya belum diberikan. Misalnya, diasumsikan bahwa peserta membayar iuran untuk satu tahun setiap awal tahun. Ketika iuran tersebut dibayar, Dana Amanat telah menerima iuran untuk satu tahun penuh tetapi belum memberikan perlindungan pada tahun bersangkutan. Akibatnya, seluruh jumlah iuran harus ditetapkan sebagai cadangan premi yang belum menjadi pendapatan dan tidak boleh

diperhitungkan sebagai surplus dana. Setelah dua bulan berlalu, Dana Amanat telah memberikan perlindungan dua bulan dan masih “berutang” perlindungan selama sepuluh bulan. Maka, cadangan premi yang belum menjadi pendapatan harus disimpan untuk perlindungan yang belum diberikan selama sepuluh bulan lagi.

Cadangan klaim adalah kewajiban atas klaim yang telah terjadi tetapi belum dibayarkan. Proses klaim terdiri dari tiga langkah yang berbeda. Klaim harus dilaporkan kepada Badan Pengelola Dana Amanat, kemudian klaim harus disetujui atau ditolak, dan akhirnya klaim harus dibayar. Secara umum, ada tiga jenis cadangan klaim yang berpadanan yaitu (1) cadangan klaim terbuka, di mana klaim yang telah diterima dan disetujui tetapi pembayarannya belum dilakukan, (2) klaim dalam proses disetujui yang merupakan cadangan untuk klaim yang telah diajukan kepada Badan Pengelola Dana Amanat tetapi belum diproses, dan (3) klaim yang telah terjadi tetapi belum dilaporkan yaitu cadangan untuk klaim yang telah terjadi tetapi belum dilaporkan kepada Badan Pengelola Dana Amanat. Jenis dan jumlah klaim ini tidak dapat diketahui sebelum diajukan maka cadangan ini harus diperkirakan berdasarkan pengalaman sebelumnya.

Cadangan klaim dibutuhkan untuk semua program dana amanat. Cadangan ini merupakan cadangan utama untuk dana amanat kecelakaan kerja dan dana amanat kematian dan jumlahnya relatif kecil. Karena klaim dibayar cukup cepat setelah diajukan, maka cadangan ini cenderung kecil jumlahnya dan singkat durasinya. Cadangan klaim untuk program dana amanat hari tua digunakan untuk pembayaran yang telah disetujui tetapi belum dilakukan. Karena pembayaran yang dilakukan sekaligus (lump sum) dalam program dana amanat hari tua mungkin cukup besar maka jumlah cadangannya juga signifikan.

Cadangan klaim biasanya terbesar untuk dana amanat pensiun karena setelah klaim disetujui, cadangan tersebut harus menanggung semua pembayaran bulanan yang telah diperhitungkan di masa datang kepada penerima pensiun.

### 3.7. Dana Operasional

Badan Pengelola Dana Amanat merupakan badan yang mengelola aset besar, yaitu Rp203 triliun (per 31 Desember 2015) dengan rincian sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 3.1.  
Jumlah Aset Dana Amanat  
Per 31 Desember 2015

No	Aset Dana Amanat	Jumlah		Aset Netto
		Aset	Liabilitas	
1	Dana Amanat Hari Tua	181.970.849.798.976	14.308.733.015.272	167.662.116.783.704
2	Dana Amanat Kematian	4.638.849.195.218	650.989.225.120	3.987.859.970.098
3	Dana Amanat Pensiun	2.673.923.394.273	53.037.077.808	2.620.886.316.465
4	Dana Amanat Kecelakaan Kerja	14.151.880.781.464	2.192.853.693.070	11.959.027.088.394
<b>JUMLAH</b>		<b>203.435.503.169.931</b>	<b>17.205.613.011.270</b>	<b>186.229.890.158.661</b>

Sumber: Laporan Pengelolaan Program Dana Amanat 2015

Dengan aset sebesar itu, Badan Pengelola Dana Amanat memerlukan sumber daya yang besar pula untuk mengelola aset tersebut dalam rangka menyelenggarakan keempat program dana amanat. Salah satu bentuk sumber daya untuk mengelola aset tersebut adalah adanya dukungan dana operasional. Menurut Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat, dana operasional yang diterima oleh Badan Pengelola Dana Amanat diambil dari Dana Amanat. Undang-Undang Negara yang mengatur Badan Pengelola Dana Amanat menyebutkan bahwa besaran dana operasional ditentukan berdasarkan persentase tertentu dari iuran dan hasil pengembangan



yang diperoleh. Penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dilakukan oleh Menteri Keuangan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah yang mengatur aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat, Dana Operasional adalah bagian dari akumulasi iuran keempat dana amanat yang dikelola oleh Badan Pengelola Dana Amanat dan hasil pengembangannya yang digunakan untuk membiayai operasional penyelenggaraan keempat program dana amanat tersebut. Besaran dana operasional ditetapkan oleh Menteri Keuangan setelah berkoordinasi dengan Dewan Dana Amanat dan Kementerian terkait. Adapun besaran dana operasional yang bisa diambil dari Dana Amanat telah diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut yaitu paling tinggi:

- a. 10% (sepuluh persen) dari iuran dana amanat kecelakaan kerja dan dana amanat kematian; dan
- b. 2% (dua persen) dari akumulasi iuran dan dana hasil pengembangan dana amanat hari tua.

Dari pengertian tersebut di atas, dana operasional digunakan untuk pengeluaran-pengeluaran yang terkait dengan operasional Badan Pengelola Dana Amanat yang meliputi biaya personel dan biaya non personel. Biaya personel merupakan biaya yang dikeluarkan membayar gaji atau upah atau manfaat tambahan lain bagi dewan pengawas, dewan direksi, dan pegawai Badan Pengelola Dana Amanat. Adapun biaya non personel adalah biaya yang dikeluarkan untuk memenuhi kebutuhan kantor seperti pembelian alat tulis

kantor, pengembangan pegawai, sosialisasi, perjalanan dinas, dan kebutuhan pertemuan/rapat.

Dalam kurun waktu 3 tahun selama periode 2014 – 2016, Badan Pengelola Dana Amanat memperoleh dana operasional dari Dana Amanat sebesar Rp10,2 triliun. Adapun rincian dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tersebut adalah sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 3.2.  
Dana Operasional Badan Pengelola Dana Amanat  
Tahun 2014 – 2016

*dalam jutaan rupiah*

TAHUN	SUMBER PENDANAAN				TOTAL	Kenaikan %
	DAKK	DAKM	DAHT	DAP		
2014	302.687	137.211	1.996.694	-	2.436.592	
2015	349.349	157.145	2.633.908		3.140.402	29%
2016 *)	236.338	105.611	3.724.875	615.369	4.682.193	49%

**Keterangan:**

DAKK : Dana Amanat Kecelakaan Kerja

DAKM : Dana Amanat Kematian

DAHT : Dana Amanat Hari Tua

DAP : Dana Amanat Pensiun

\*) *unaudited*

Sumber: Laporan Pengelolaan Program Dana Amanat tahun 2014-2016

### 3.8. Proses Penetapan Anggaran Dana Operasional

Penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dilakukan oleh Menteri Keuangan 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berjalan. Sedangkan usulan dana operasional dari Badan Pengelola Dana Amanat harus sudah disampaikan kepada Menteri Keuangan paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang berjalan dengan dilampiri rencana kerja anggaran tahunan Badan Pengelola Dana Amanat. Yang perlu digarisbawahi di sini adalah

bahwa dalam penetapan dana operasional, yang menjadi dokumen utama adalah rencana kerja anggaran tahunan Badan Pengelola Dana Amanat. Hal ini bisa diartikan analisis atas biaya operasional yang diperlukan oleh Badan Pengelola Dana Amanat berpatokan pada rencana kerja anggaran tahunan.

Dalam rencana kerja anggaran tahunan, Badan Pengelola Dana Amanat menyampaikan berbagai hal terkait dengan kinerja Badan Pengelola Dana Amanat baik kinerja keuangan maupun kinerja non keuangan. Rencana kerja anggaran tahunan pada dasarnya merupakan dokumen yang menggambarkan strategi, inisiatif, dan alokasi biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan atau langkah-langkah Badan Pengelola Dana Amanat dalam melaksanakan strategi dan mewujudkan inisiatifnya.

Dari sisi implementasi, pembahasan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat dilakukan oleh Direktorat Jenderal Anggaran. Pembahasan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat diawali dengan melakukan pembahasan teknis yang melibatkan Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat-direktorat pada Badan Pengelola Dana Amanat. Pembahasan teknis dilakukan kurang lebih selama 6 (enam) hari dengan menganalisis kegiatan dan output yang dihasilkan beserta biaya-biaya yang diusulkan oleh Badan Pengelola Dana Amanat untuk menghasilkan output tersebut. Analisis tersebut meliputi jenis kegiatan, jumlah output yang dihasilkan, kenaikan/penurunan biaya dibandingkan tahun sebelumnya, alasan dibalik kenaikan/penurunan, dan alasan kualitatif apabila ada kegiatan baru (*new initiatives*) yang didanai. Tak dipungkiri bahwa pembahasan teknis kadang kala juga membuka informasi-informasi yang sifatnya rahasia yang menjadi alasan adanya suatu kegiatan tertentu. Hal ini menjadi sesuatu yang 'biasa' dalam sebuah pembahasan tertutup, di mana hal-

hal yang sifatnya sensitif menjadi konsumsi peserta pembahasan dana operasional.

Mengingat Direktorat Jenderal Anggaran selama ini melakukan penelaahan anggaran terhadap Kementerian/Lembaga melalui pendekatan anggaran berbasis kinerja, pembahasan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat pun diarahkan ke penganggaran berbasis kinerja. Dalam pembahasan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tidak jarang terjadi pemangkasan jumlah alokasi dana atau penghapusan kegiatan yang dirasa tumpang tindih atau tidak memberi manfaat yang signifikan. Nilai kewajaran biaya dari suatu kegiatan adakalanya dinilai berdasarkan *'feeling'* karena perhitungan ekonomis sulit untuk dirumuskan atau karena keterbatasan waktu pembahasan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 90 Tahun 2010 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga menyebutkan bahwa penganggaran berbasis kinerja paling sedikit mengandung 3 (tiga) prinsip, yaitu prinsip alokasi anggaran program dan kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi unit kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*money follow function*), prinsip alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*); dan prinsip fleksibilitas pengelolaan anggaran dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*). Penganggaran berbasis Kinerja digunakan untuk menunjukkan kejelasan hubungan antara alokasi anggaran dengan keluaran atau hasil dari kegiatan atau program dan kejelasan penanggungjawab pencapaian kinerja sesuai dengan struktur organisasi dalam rangka meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan efektifitas penggunaan anggaran secara terukur.

Selanjutnya, setelah Direktorat Jenderal Anggaran selesai melakukan pembahasan teknis, dilanjutkan dengan penyusunan laporan atas hasil pembahasan teknis antara Direktorat Jenderal Anggaran dan Direktorat-direktorat Badan Pengelola Dana Amanat kepada Direktur Jenderal Anggaran melalui Nota Dinas. Dalam Nota Dinas disebutkan perlunya rapat pembahasan penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat yang dipimpin oleh Menteri Keuangan dengan melibatkan seluruh Direksi Badan Pengelola Dana Amanat, Dewan Dana Amanat, dan Kementerian terkait. Hal ini dilakukan untuk memenuhi ketentuan dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat tentang Pengelolaan Dana Amanat Ketenagakerjaan. Pembahasan yang melibatkan banyak pihak ini merupakan budaya baru bagi orang-orang Badan Pengelola Dana Amanat, karena ketika masih menjadi PT JAS (Persero) pembahasan hanya melibatkan Kementerian BUMN dan Kementerian terkait.

Berkaca pada penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat tahun anggaran 2015 dan 2016, penetapan oleh Menteri Keuangan melewati batas waktu yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah yang mengatur aset Badan Pengelola Dana Amanat dan aset dana amanat yaitu paling lambat 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran berjalan. Ini mengandung maksud bahwa penetapan dana operasional Badan Pengelola Dana Amanat seharusnya ditetapkan oleh Menteri Keuangan pada tanggal 1 Desember tahun anggaran sebelumnya.