

## **BAB 4**

### **ANALISIS YURIDIS PERBAIKAN SISTIM REMUNERASI**

#### **4.1 Analisis Kelayakan Remunerasi**

Konstitusi sebagai bentuk tuangan keinginan dan cerminan harapan dari rakyat yang diwakili oleh tokoh-tokoh bangsa yang merdeka telah menyatakan bahwa pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia ditujukan untuk diantaranya memajukan kesejahteraan yang berdasarkan keadilan sebagaimana tertuang dalam Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal itu berarti bahwa dalam hal apa pun terhadap penyelenggaraan kegiatan untuk mencapai tujuan negara tersebut haruslah dalam rangka memajukan kesejahteraan yang berdasarkan keadilan. Begitu juga dalam hal yang terkait sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil. Apalagi Pegawai Negeri Sipil tersebut selaku aparatur negara yang juga memainkan peran sangat penting dalam rangka mewujudkan dan mencapai tujuan negara sebagaimana yang diamanatkan oleh konstitusi.

Tentu akan menjadi pertanyaan, bagaimanakah ukuran kesejahteraan yang diamanatkan oleh konstitusi tersebut ? Tidaklah mudah untuk memberikan uraian jawaban pasti atas pertanyaan ini. Hal tersebut dikarenakan relatif dan abstraknya nilai kesejahteraan.

Meskipun demikian, dalam hal terkait dengan sistim remunerasi, maka konstitusi (sekurang-kurangnya) telah berusaha memberikan tuntunan dalam usaha untuk mencapai nilai kesejahteraan tersebut. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Hal ini berarti bahwa sedikit menjadi terurai maksud ‘kesejahteraan’ tersebut dengan menyebutkan ‘penghidupan yang layak’. Jadi, sistim remunerasi yang diterapkan bagi Pegawai Negeri Sipil harus memberikan

penghidupan yang layak.

Lalu, timbul pertanyaan selanjutnya, apa yang dimaksud dengan ‘layak’ tersebut ? Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menjelaskan bahwa makna kata ‘ layak’ terkait dengan sistim remunerasi adalah bahwa remunerasi yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya. Jadi, menjadi semakin jelaslah bahwa sistim remunerasi yang dikembangkan harus mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarga Pegawai Negeri.

Dengan semakin runutnya kehendak rakyat terkait sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil, yaitu untuk mampu memenuhi kebutuhan hidup diri dan keluarganya, maka selanjutnya akan ditelusuri kebutuhan hidup yang bagaimana yang harus mampu dipenuhi oleh sistim remunerasi. Penjelasan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menyebutkan maksud ‘gaji yang layak’ yaitu untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan ‘bila memungkinkan’ (karena tercantum kata ‘dapat’) juga ‘gaji yang layak’ itu dimaksudkan untuk dapat mendorong produktivitas dan kreativitas Pegawai Negeri. Dengan demikian, semakin jelas kehendak rakyat terkait sistim remunerasi itu. Yang perlu diuraikan lagi adalah apa saja yang termasuk ‘kebutuhan pokok’ itu ? Untuk mengkaji hal ‘kebutuhan pokok’ yang harus dipenuhi tersebut, tepatlah didasarkan pada teori hierarki kebutuhan dari Abraham Maslow. Hal itu dimaksudkan agar uraian jawaban atas pertanyaan tersebut menjadi lebih jelas dan terarah.

Dari empat tingkatan kebutuhan hidup menurut Maslow, yaitu (i) kebutuhan fisiologis (pangan, sandang, papan ); (ii) kebutuhan sosial ( rasa aman, pergaulan, lingkungan sosial ); (iii) kebutuhan penghargaan ( kehormatan, pengakuan, kepercayaan ); (iv) kebutuhan aktualisasi diri ( kreasi, karsa, inovasi ), maka yang paling utama dan pertama untuk dipenuhi kebutuhan hidup itu adalah kebutuhan fisiologis. Kebutuhan fisiologis yang dimaksudkan adalah kebutuhan akan makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal. Untuk melangkah ke tingkat kebutuhan yang kedua tentunya tingkatan kebutuhan yang pertama harus terpenuhi. Dengan kondisi kompleksnya tingkat kehidupan sekarang ini, maka menurut penulis, tentu makna ‘penghidupan yang layak’ itu belumlah dimaksudkan untuk terpenuhinya semua keempat tingkatan kebutuhan hidup

tersebut. Dan dengan terpenuhinya saja tingkatan kebutuhan hidup yang pertama, menurut penulis sudah dapat dikategorikan tercapainya ‘penghidupan yang layak’ tersebut. Dengan tingkat kesulitan hidup seperti sekarang ini, dimana tingkat harga kebutuhan pokok dan harga kebutuhan pakaian yang sudah tergolong mahal bagi kebanyakan orang serta harga tanah / bangunan yang jauh lebih mahal dan sulit terjangkau bagi kebanyakan orang, maka sudah bisa makan, minum, punya pakaian, dan apalagi mampu memiliki tempat tinggal saja bagi kebanyakan masyarakat sudah dianggap suatu “keberhasilan” dalam hidup.

Dengan demikian, remunerasi yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil harus mampu untuk memenuhi kebutuhan akan makanan, minuman, pakaian, dan tempat tinggal. Jelas sekali bahwa hal seperti inilah yang dikehendaki oleh rakyat yang dituangkan dalam norma konstitusi dan norma Undang-Undang. Meskipun hal tersebut telah menjadi jelas kehendak rakyat terkait sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut, namun dalam pelaksanaannya tidaklah demikian. Peraturan pelaksana norma konstitusi dan norma Undang-Undang terkait sistim remunerasi yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil dan perubahannya (untuk perubahan nilai gaji tahun 2008 ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Perubahan Kesepuluh Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil). Peraturan pelaksana itu menetapkan bentuk remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil berupa gaji dan tunjangan-tunjangan. Dan pada kenyataannya gaji dan tunjangan-tunjangan itu masih belum mampu memberikan remunerasi yang layak bagi Pegawai Negeri Sipil.

Sebagai contoh untuk mengungkapkan bahwa sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil itu masih belum memenuhi unsur ‘layak’, disampaikan sebagai berikut. Pada awal tahun 2009, bagi Pegawai Negeri Sipil dengan golongan III b yang instansinya tempat bekerja belum menerima perbaikan sistim remunerasi seperti yang diberlakukan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jumlah total remunerasi yang diterima (*take home pay*) adalah sebesar kurang dari dua juta rupiah perbulan atau bila dibagi perhari

maka menjadi sebesar lebih kurang dari tujuh puluh ribu rupiah. Lantas, dengan hanya kurang dari tujuh puluh ribu rupiah perhari, apakah mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup diri pegawai tersebut pada tingkatan yang pertama dari teori Maslow. Sebagai ilustrasi dapat penulis sampaikan uraian kebutuhan hidup tersebut. Untuk kebutuhan makan minum dua kali setiap hari (didasarkan pada harga makan di Warung Tegal – warung yang terkenal dengan harga makanan yang tidak mahal atau pasti tidak mahal dan sangat terjangkau), harus menyediakan uang sebesar dua puluh ribu rupiah per hari. Dan untuk kebutuhan ongkos transportasi berangkat kerja pulang dan pergi setiap harinya, membutuhkan uang sebesar sepuluh ribu rupiah per hari (ini pun telah dipilih tempat tinggal yang tidak terlalu jauh dari kantor dan apalagi bagi pegawai yang tinggal di pinggiran kota atau bahkan di luar kota, tentu akan lebih mahal lagi ongkosnya). Sedangkan untuk kebutuhan biaya pembayaran tempat tinggal, bagi pegawai yang harus kost di rumah orang lain (karena untuk membeli rumah sendiri masih belum mampu dan tempat kost yang dipilih adalah tempat kost yang harganya sekitar enam ratus ribu rupiah per bulan), maka dibutuhkan uang sebesar dua puluh ribu rupiah per hari.

Dengan demikian, bila dihitung jumlah kebutuhan hidup perhari untuk makan, minum, dan tempat tinggal, jumlahnya adalah sebesar lebih kurang empat puluh lima ribu rupiah. Dan bila dihitung dengan remunerasi yang diterima sebesar kurang dari tujuh puluh ribu rupiah perhari sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka masih ada sisa sebesar lebih kurang dua puluh lima ribu rupiah. Dana sisa tersebut kemudian diusahakan dan diatur sedemikian rupa untuk mampu digunakan membeli keperluan sandang, seperti pakaian, sepatu, sabun mandi, shampo, pasta gigi, minyak rambut.

Jadi, secara keseluruhan dari remunerasi yang diterima tersebut, Pegawai Negeri Sipil tersebut telah berusaha dengan ‘dipaksa-paksakan’ untuk mampu memenuhi kebutuhan hidup tingkat pertama. Hal ini pun dengan catatan bahwa pegawai tersebut masih belum memiliki tempat tinggal sendiri, belum punya rumah sendiri.

Dan lagi, bayangkan bagaimana dengan kehidupan Pegawai Negeri Sipil yang telah berkeluarga, punya istri dan anak ! Sementara perbedaan nilai

remunerasi yang diterima dengan status sendiri dan nilai remunerasi yang diterima pegawai yang telah mempunyai istri dengan dua orang anak pada golongan dan masa kerja yang sama hanyalah sebesar lima ratus ribu rupiah. Layakkah ....? Terkait pertanyaan ini, maka sesungguhnya Pemerintah secara tidak langsung mengakui bahwa sistim remunerasi Pegawai Negeri itu memang belum layak, namun bahasa yang digunakan Pemerintah dalam rangka peningkatan remunerasi yang diterima Pegawai Negeri Sipil adalah bahasa ‘dalam rangka peningkatan prestasi kerja untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya’.

Terkait hal itu, pada tahun 1974, Pemerintah pernah menaikkan nilai remunerasi mencapai sebesar 900% (sembilan ratus persen) dari gaji pokok di atas penghasilan yang berhak diterima Pegawai Negeri berdasarkan PGPS 1968. Hal itu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1974 tentang Tunjangan Kerja Bagi Pegawai Negeri dan Pejabat Negara. Dengan besaran nilai tunjangan kerja yang begitu tinggi kenaikannya itu masih ditambah lagi dengan ketentuan bahwa penghasilan yang terendah setelah ditambah tunjangan kerja tersebut berjumlah sekurang-kurangnya Rp. 10.000,- (sepuluh ribu rupiah).

Meskipun begitu, bahwa di samping gaji dan berbagai jenis tunjangan berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut, masih terdapat bentuk remunerasi yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil yaitu berupa honorarium kepanitiaan, uang harian perjalanan dinas, uang makan harian, dan lain-lain yang dikategorikan bukan sebagai ‘belanja pegawai’ namun dikategorikan sebagai ‘belanja barang’.

Istilah ‘belanja pegawai’ dan ‘belanja barang’ itu merupakan istilah dalam sistim anggaran pengelolaan keuangan negara. Dalam sistim anggaran, pengeluaran yang dapat dikategorikan ‘belanja pegawai’ adalah semua pengeluaran untuk pegawai yang telah mempunyai nomor induk pegawai yang diberikan dalam bentuk gaji dan tunjangan-tunjangan dengan berdasarkan suatu ketetapan Peraturan Perundang-undangan yang hierarkinya pada Peraturan Pemerintah atau Peraturan/Keputusan Presiden. Sedangkan pengeluaran bagi pegawai yang dikategorikan sebagai ‘belanja barang’ adalah semua pengeluaran bagi pegawai yang telah mempunyai nomor induk pegawai selain gaji dan tunjangan-tunjangan, dan dasar pelaksanaannya hanya berdasarkan suatu Peraturan Menteri Keuangan saja. Dalam hal ‘belanja barang’ terkait pengeluaran

untuk pegawai itu, menurut pengalaman penulis, lebih banyak terkesan diadakan. Misalnya, suatu kegiatan pembahasan rencana pelaksanaan kebijakan ataupun kegiatan perumusan kebijakan yang semestinya tidak perlu diadakan di luar kota dan dapat diadakan di kantor, ternyata dilakukan di luar kota agar anggaran yang telah dibuat, disetujui, dan tersedia tersebut dapat terserap dengan 'sebaik-baiknya'.

Terkait dengan bentuk remunerasi yang bersifat 'belanja barang' itu tidaklah bersifat rutin dan melekat pada diri setiap Pegawai Negeri Sipil. Artinya, bahwa hanya pegawai yang ditugaskan saja yang akan menerimanya dan sangat tergantung pada pelaksanaan suatu kegiatan, kecuali 'belanja barang' untuk uang makan harian, dimana uang makan harian itu merupakan nilai untuk satu kali makan dan sifatnya berlaku umum dengan ketentuan akan dikurangi bila tidak masuk kantor. Meskipun begitu, secara umum dengan pola bentuk remunerasi kategori 'belanja barang' itu, menurut penulis sangat rawan untuk disalahgunakan atau rawan untuk dapat timbulnya perilaku korupsi. Pembahasan terkait kerawanan perilaku korupsi dalam hal 'belanja barang' tersebut tentu memerlukan waktu dan tempat tersendiri, agar uraian bahasannya lebih objektif. Sebagai penjelasan singkat dan sederhana pernyataan kesimpulan penulis itu adalah semata didasarkan pada pengalaman. Pengalaman dalam hal ini tidak berarti adalah sebagai pelaku yang dengan sengaja melakukannya.

Dengan kenyataan sistim remunerasi yang sekarang berlaku secara umum bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah penulis sampaikan tersebut, maka beberapa instansi pemerintah telah melakukan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di instansinya. Sayangnya, kebijakan perbaikan sistim remunerasi tersebut tidak bersifat umum yang berlaku bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil, tapi perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan baru bersifat terbatas dan bersifat sektoral hanya pada instansi tertentu saja.

Meskipun tujuan memberlakukan perbaikan sistim remunerasi oleh beberapa instansi tersebut memang bertujuan untuk mencapai remunerasi yang mampu memberikan penghidupan yang layak bagi pegawainya sesuai amanat konstitusi dan perintah Undang-Undang sehingga konsentrasi dan gairah kerja Pegawai Negeri Sipil itu menjadi tercurah hanya untuk menyelesaikan tugas dan

fungsi yang dibebankan kepada mereka, namun permasalahan remunerasi Pegawai Negeri Sipil itu tidaklah selesai begitu saja. Akan selalu timbul pertanyaan dan perdebatan tentang bagaimana dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya yang bekerja di instansi yang berbeda. Dalam hal ini tentu yang dipermasalahkan adalah mengenai keadilan dalam penerapannya.

Dan terkait dengan sistim yang bagaimana yang tepat untuk diterapkan dalam sistim remunerasi itu, maka dari segi yuridis, hal sistim yang bagaimana yang sebaiknya itu bukanlah suatu persoalan utama dan pokok. Hal yang utama dan pokok adalah bahwasanya sistim apa pun yang diterapkan asalkan mampu memberikan remunerasi yang layak dan adil bagi Pegawai Negeri Sipil sudah merupakan suatu sistim yang tepat dan baik serta haruslah tertuang dalam suatu ketentuan yang validitas normanya berdasarkan dan sesuai dengan norma yang lebih tinggi.

## **4.2 Analisis Keadilan Remunerasi**

Analisis yang dilakukan terhadap persoalan ‘remunerasi yang adil’ ini dilakukan secara terbatas pada 2 (dua) hal saja, yaitu (1) ruang lingkup keadilan pemberlakuan; dan (2) keadilan remunerasi berbasis kinerja. Dalam hal ruang lingkup keadilan pemberlakuan, analisisnya didasarkan pada luas dan sempitnya ruang lingkup berlakunya sistim remunerasi tersebut. Dengan kata lain apakah sistim remunerasi itu bersifat umum (tidak hanya pada instansi tertentu saja) atau khusus (terbatas pada instansi tertentu saja / sektoral). Sedangkan dalam hal yang kedua, analisisnya didasarkan pada keadilan perbaikan sistim remunerasi yang pelaksanaannya dikaitkan dengan kinerja.

### **4.2.1 Analisis Ruang Lingkup Keadilan Pemberlakuan Perbaikan Sistim Remunerasi**

Dalam melakukan analisis terkait hal ini, penulis mendasarkan pada konsepsi mengenai teori integralistik di negara Indonesia. Sebelum analisis dilanjutkan, maka perlu disampaikan pengertian kata ‘konsepsi’ dan ‘teori’. Makna kata ‘konsepsi’ adalah: “1. pengertian, pendapat (paham); 2. rancangan

(cita-cita dsb) yang telah ada di pikiran; ...”<sup>189</sup> Sedangkan arti kata ‘teori’ adalah:

1. pendapat yang didasarkan pada penelitian dan penemuan, didukung oleh data dan argumentasi; 2. penyelidikan eksperimental yang mampu menghasilkan fakta berdasarkan ilmu pasti, logika, metodologi, argumentasi; 3. asas dan hukum umum yang menjadi dasar suatu kesenian atau ilmu pengetahuan; 4. pendapat, cara, dan aturan untuk melakukan sesuatu.<sup>190</sup>

Dengan demikian, nilai keadilan yang dianalisis terhadap persoalan ini adalah keadilan yang didasari oleh cita-cita negara secara integralistik. Untuk itu, uraian analisisnya dimulai dari penjelasan pemahaman makna kedudukan Pegawai Negeri Sipil dalam negara.

#### **4.2.1.1 Pegawai Negeri Sipil, Keluarga, Masyarakat, dan Negara**

Apakah Pegawai Negeri Sipil itu merupakan bagian dari masyarakat (rakyat) ? Lalu, apa pun jawabannya ‘ya’ atau ‘tidak’, lanjutan pertanyaan akan muncul, yaitu apakah patut diperhatikan rasa keadilan bagi Pegawai Negeri Sipil terhadap kebijakan yang diberlakukan oleh negara? Kejelasan jawaban atas pertanyaan itu patut diberikan. Hal ini terkait dengan masih banyak anggapan orang pada umumnya dengan hanya melihat pada satu sisi saja dan menafikkan sisi lainnya dimana terkesan bahwa Pegawai Negeri Sipil itu bukanlah sebagai bagian dari ‘masyarakat’ yang patut diperhatikan juga rasa keadilannya oleh negara, justru tuntutan yang ditujukan terhadap Pegawai Negeri Sipil yaitu bahwa Pegawai Negeri Sipil lah yang harus menegakkan keadilan dalam masyarakat itu sendiri tercapainya tujuan negara. Untuk memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut secara komprehensif, berikut diuraikan lebih lanjut.

Penulis akan memulai dari buah pemikiran Hegel tentang masyarakat. Filsafat Georg Wilhelm Friedrich Hegel merupakan usaha paling komprehensif dan ambisius untuk memberi penjelasan teoritis yang lengkap tentang alam semesta. Sistem Georg Wilhelm Friedrich Hegel adalah monistis. Ide berkembang dari yang sederhana hingga yang kompleks melalui proses dialektik. Apa yang

---

<sup>189</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op.cit.*, hlm.588.

<sup>190</sup>*Ibid.*, hlm. 1177.

masuk akal adalah benar dan apa yang benar adalah masuk akal. Hal tentang masyarakat, Georg Wilhem Friedrich Hegel membagi masyarakat ke dalam tiga golongan, yaitu: (1) golongan pertanian yang hanya tergantung dari alam, (2) golongan perindustrian dan perdagangan terutama yang tergantung dari pekerjaan dan refleksi mereka, serta (3) golongan umum yakni golongan pemerintah yang tergantung dari akal.<sup>191</sup> Berdasarkan pembagian yang disampaikan oleh Hegel tersebut maka terkait dengan topik ini, maka aparatur negara sebagai golongan pemerintah, yang diantaranya yaitu para Pegawai Negeri Sipil yang tersebar di berbagai instansi, juga merupakan bagian yang termasuk dalam masyarakat. Dengan demikian dapat diartikan bahwa Pegawai Negeri Sipil juga sebagai bagian dari masyarakat yang patut diperhatikan dan dilindungi oleh negara.

Berbicara Pegawai Negeri Sipil berarti berbicara mengenai pekerjaan. Terkait dengan pekerjaan ini maka analisis Hegel menegaskan bahwa, pekerjaan dan kesejahteraan saling tergantung satu sama lain.<sup>192</sup> Dengan demikian antara pekerjaan dan kesejahteraan tidaklah dapat dipisah-pisahkan dalam setiap kesempatan membicarakannya. Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil adalah sudah menjadi tanggungjawab negara untuk mencukupi dan memenuhinya. Lantas, siapa itu 'negara' yang harus memenuhi kesejahteraan pegawainya? Secara sederhana, Georg Wilhem Friedrich Hegel memberikan penjelasan tentang makna filosofis yang dikatakan 'negara', Oleh Hegel, negara merupakan bentuk sintese keluarga dan masyarakat sipil.<sup>193</sup> Dalam hal memahami makna kata sintese dapat dijelaskan berikut ini. Sintese atau sintesis mengandung arti:

1. paduan (campuran) berbagai pengertian atau hal sehingga merupakan kesatuan yang selaras;
2. penentuan hukum yang umum berdasarkan hukum yang khusus;
3. reaksi kimia antara dua atau lebih zat membentuk satu zat baru;
4. penggabungan unsur-unsur untuk membentuk ujaran dengan menggunakan alat-alat bahasa yang ada.<sup>194</sup>

---

<sup>191</sup>Wolfgang Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, Susunan II, (Legal Theory, Cetakan Kedua 1949, Edisi IV 1975), diterjemahkan oleh Mohamad Arifin, Cetakan Pertama, (Jakarta: CV. Rajawali, 1990), hlm. 7-12.

<sup>192</sup>*Ibid.*

<sup>193</sup>Wolfgang Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, *Op.cit.*

<sup>194</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*,

Kemudian dijelaskan oleh Hegel tentang apa itu masyarakat sipil. Menurut Hegel, masyarakat sipil itu timbul melalui anggota-anggota keluarga yang memperoleh status yang bebas dan bukan lagi anggota keluarga.<sup>195</sup> Jadi, pada intinya negara itu identik juga dengan sebuah keluarga. Bila sudah demikian, seperti kita ketahui secara umum bahwa dalam sebuah keluarga itu ada seorang Kepala Keluarga yang harus berlaku adil bagi anggota keluarganya, maka dalam sebuah negara tentu juga ada seorang Kepala yang akan menjalankan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara. Oleh karena itu, Kepala Negara / Kepala Pemerintahan itu dalam memenuhi kesejahteraan pegawainya juga haruslah berlaku adil kepada seluruh pegawainya. Bila tidak demikian, tentu berbagai permasalahan akan muncul, layaknya pertengkaran dalam sebuah keluarga yang terjadi akibat adanya ketidakadilan yang didapat oleh anggota keluarga tersebut dari Kepala Keluarganya.

Dengan penjelasan pada bagian ini, diharapkan didapat pemahaman yang lengkap tentang keberadaan Pegawai Negeri Sipil yang memiliki kaitan dengan pembahasan topik penelitian ini dalam konteks negara yang mengadopsi teori integralistik ini. Terkait konsepsi teori integralistik di Indonesia, disampaikan dalam subjudul tersendiri. Sebelum melangkah pada analisis keadilan remunerasi yang didasarkan pada konsepsi teori integralistik, maka disampaikan terlebih dahulu analisis kebijakan negara terhadap penerapan perbaikan sistim remunerasi yang terbatas.

#### **4.2.1.2 Kebijakan Negara Tentang Perbaikan Sistim Remunerasi Terbatas**

Hal yang menarik terjadi dalam proses persetujuan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Departemen Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung adalah ketika Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyetujui anggaran remunerasi terkait reformasi birokrasi di Departemen Keuangan dalam APBNP 2007, meski Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat yang menjadi rekan kerja departemen tersebut belum tuntas melakukan pembahasan terkait hal tersebut. Anggaran yang

---

*Op.cit.*, hlm.1072.

<sup>195</sup>*Ibid.*

disetujui Panitia Anggaran (Panggar) sebesar Rp 997,704 miliar, yang akan digunakan untuk menutup kekurangan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) Departemen Keuangan. Anggaran remunerasi untuk Mahkamah Agung (MA) Rp 393,066 miliar dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Rp 74,125 miliar, juga disetujui.<sup>196</sup>

Dan perlu dicermati pula mengenai awal mula begitu fenomenalnya penerapan perbaikan sistim remunerasi yang terbatas tersebut. Meskipun perbaikan sistim remunerasi tersebut sebagaimana disampaikan diatas disetujui untuk tiga instansi (untuk waktu itu, tahun 2007), namun dalam kenyataannya Pegawai Negeri Sipil Depkeu yang terlebih dahulu menerima remunerasi dimaksud.<sup>197</sup> Sementara untuk instansi yang dua lagi, harus memenuhi beberapa persyaratan teknis terlebih dahulu, sebagaimana yang dimuat dalam kebijakan negara terkait reformasi birokrasi, sebelum pelaksanaan perbaikan sistim remunerasi di instansi masing-masingnya.

Yang menjadi catatan penulis dalam hal persetujuan oleh Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat terhadap remunerasi tersebut adalah pada kenyataannya persetujuan tersebut tidak dikaitkan dengan kebijakan reformasi birokrasi. Jelas sekali di sini antara persetujuan penggunaan anggaran dan kebijakan yang melandasi penggunaan anggaran tersebut tidak sejalan. Tentu hal ini tidak sinkron dengan pernyataan pemerintah melalui Menteri Keuangan yang menyatakan bahwa, "Pada suatu saat ada implikasi anggaran. Reformasi birokrasi dan reformasi anggaran harus menjadi dua hal yang harus berjalan bersamaan."<sup>198</sup> Dengan demikian dapat penulis simpulkan bahwa dasar remunerasi adalah karena dijalankannya kebijakan reformasi birokrasi. Jadi reformasi birokrasi harus diikuti dan seiring dengan peningkatan remunerasi. Tentu menjadi tanda tanya atas bertolakbelakangnya kenyataan yang terjadi di lapangan dengan pernyataan pemerintah tersebut. Seharusnya, Dewan Perwakilan Rakyat memahami dan

---

<sup>196</sup>,"Anggaran Remunerasi Depkeu Disetujui", *Loc.cit*.

<sup>197</sup>,"Anggaran Remunerasi Perlu Rp 8,85 Triliun", <[http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=5096&Itemid=701](http://www.indonesia.go.id/id/index.php?option=com_content&task=view&id=5096&Itemid=701)>, 7 Agustus 2007.

<sup>198</sup>Ahmad Muhibbuddin, "Reformasi birokrasi dilanjutkan ke 9 instansi", <<http://www.madani-ri.com /2008/07/11/reformasi-birokrasi-dilanjutkan-ke-9-instansi/>>, 11 Juli 2008.

menyetujui terlebih dahulu kebijakan reformasi birokrasi tersebut baru kemudian membahas implikasi kebijakan tersebut terutama soal anggaran negara.

Membahas kebijakan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh Pemerintah dengan dimulai hanya terbatas pada sedikit departemen / instansi saja, maka patut disimak apa yang dimaksud dengan kebijakan reformasi birokrasi yang didalamnya antara lain termuat program perbaikan sistim remunerasi. Dalam profile Rencana Kerja Departemen Keuangan Tahun 2008 terdapat program reformasi birokrasi yang salah satunya adalah Perbaikan Sistim Remunerasi. Perbaikan Sistim Remunerasi ini bertujuan untuk ‘menyejahterakan’ pegawai dan meningkatkan *fairness* dengan sistim remunerasi yang berbasis pekerjaan, kompetensi, dan kinerja.<sup>199</sup>

Dalam hal ‘menyejahterakan’ sebagai tujuan dari perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebut di atas, dapat dijelaskan dasar pertimbangannya sebagai berikut. Gaji pokok Pegawai Negeri Sipil di Indonesia jauh dari mencukupi dan pelaksanaan sistim remunerasi yang lama bagi Pegawai Negeri Sipil juga kurang memacu kinerjanya atau kurang berfungsi sebagai bagian dari "*reward system*" (sistim pemberian penghargaan). Selain itu struktur gaji pokok kurang ideal karena rasio perbandingan gaji terendah dengan tertinggi terlalu kecil yaitu hanya 1:3,2 sehingga dianggap tidak adil apabila ditinjau dari aspek beban kerja dan tanggung jawab. Memang, di samping gaji pokok, Pegawai Negeri Sipil dilengkapi dengan tunjangan, tetapi hal itu hanya diterima apabila seseorang menduduki jabatan struktural atau fungsional. Dengan telah ‘menyejahterakan’ Pegawai Negeri Sipil tersebut melalui perbaikan sistim remunerasi diharapkan mampu untuk memberikan motivasi agar Pegawai Negeri Sipil bekerja dengan kinerja tinggi.<sup>200</sup>

Dengan demikian, ada konsekuensi dari perbaikan remunerasi yaitu bahwa setelah remunerasi diberikan maka kompetensi dan kinerja Pegawai Negeri Sipil yang menerima remunerasi tersebut haruslah (menurut penulis ‘wajib’) menjadi lebih meningkat dari yang sebelumnya dan dalam melaksanakan pekerjaan menjadi lebih *‘fairness’*. Sri Mulyani menekankan pernyataan dasar pertimbangan

---

<sup>199</sup>“Rencana Kerja Departemen Keuangan Tahun 2008”, *Loc.cit.*

<sup>200</sup>“Penggajian dan Remunerasi PNS Kurang Pacu Kinerja”, *Loc.cit.*

diberlakukannya perbaikan sistim remunerasi adalah dimaksudkan agar Pegawai Negeri Sipil tidak melakukan sikap/perilaku yang tidak *'fairness'*., seperti melakukan pungutan liar: Menurut Sri Mulyani, seseorang melakukan pungutan liar, salah satunya disebabkan karena gaji yang diterima sangat kecil.<sup>201</sup>

Dalam hal menyinggung mengenai *'fairness'*, perlu dijelaskan pengertiannya sebagai berikut. *'Fairness'* berasal dari kata *fair* dan ditambah akhiran *'ness'*. Menurut *Black's Law Dictionary*, kata *'fair'* mengandung arti: "1. *impartial; just; equitable; disinterested*. 2. *free of bias or prejudice*".<sup>202</sup> Dengan demikian dapat kita simpulkan bahwa *'fairness'* adalah suatu prinsip dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang dijalankan oleh para Pegawai Negeri Sipil haruslah berlaku adil, wajar, dan tidak ada kepentingan pribadi, sehingga perilaku korupsi dan kolusi dihindari dan dibuang jauh-jauh.

Disamping itu, adanya remunerasi akan menambah semangat dan ketenangan dalam menjalankan pekerjaan rutin para pegawai. Diakui bahwa dengan penerapan perbaikan sistim remunerasi telah memberikan angin segar terhadap para pegawai sehingga mereka bisa menata/merencanakan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi, misalnya kredit rumah atau kredit kendaraan dengan cara yang halal dan tidak merugikan orang lain.<sup>203</sup> Namun kenyataannya bagaimana ? Apakah dengan membaiknya kesejahteraan para pegawai pemerintah, kinerja para pegawai tersebut sudah meningkat dan *fairness* ? Menjawab hal ini penulis akan sampaikan di bagian bawah dengan sub topik tersendiri.

Meskipun akhirnya keputusan kabinet menyetujui bahwa program reformasi birokrasi yang dibarengi perbaikan sistim remunerasi akan berlanjut ke instansi / departemen yang lain, namun tetap saja hingga tahun 2009 pelaksanaan kebijakan tersebut masih bersifat terbatas. Dan diakui oleh Pemerintah bahwa perbaikan sistim remunerasi bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil di seluruh instansi / departemen baru akan terlaksana hingga tahun 2015. Alasan pertimbangan Pemerintah melakukan penerapan perbaikan sistim remunerasi secara bertahap

---

<sup>201</sup>"DPD: Batalkan Pilot Project Kenaikan Gaji di Depkeu", *Loc.cit*.

<sup>202</sup>Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, *Op.cit.*, hlm.633.

<sup>203</sup>"Remunerasi Depkeu Akan dicabut", *Loc.cit*.

dan terbatas itu hingga tahun 2015 adalah didasarkan pada pertimbangan anggaran. Anggaran yang dibutuhkan untuk perbaikan sistim remunerasi melalui pemberian tunjangan tambahan di luar gaji pokok terkait reformasi birokrasi adalah sebesar Rp 62 triliun, dengan perhitungan pegawai di semua departemen saat ini yang mencapai jumlah 3,5 juta orang. Dengan alasan itulah, Pemerintah tidak mungkin menganggarkan dana sebesar itu dalam satu tahun sehingga perlu didistribusikan pada beberapa tahun anggaran.<sup>204</sup>

Melanjutkan kembali pernyataan Pemerintah melalui Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara tentang pelaksanaan remunerasi terbatas dan bertahap, disampaikan bahwa setelah Departemen Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Pemberantasan Korupsi, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Badan Pemeriksa Keuangan, yang telah menerapkan perbaikan sistim remunerasi, maka pada tahap selanjutnya beberapa instansi telah yang menyatakan kesiapan untuk melakukan reformasi birokrasi antara lain; Lembaga Administrasi Negara, Badan Kepegawaian Negara, Sekretariat Negara, Kepolisian, Sekretariat Kabinet, dan Kejaksaan Agung. Oleh karena itu, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara bersama menteri terkait sedang menyiapkan pedoman umum pelaksanaan reformasi birokrasi. Beberapa poin yang akan dijadikan landasan adalah kenaikan gaji, penilaian kemampuan pegawai, pembagian wilayah kerja, dan sistim pengawasan di setiap departemen. Dengan demikian, selain masalah anggaran, masalah rumitnya implementasi reformasi birokrasi yang terkait dengan perbaikan kemampuan Pegawai Negeri Sipil ikut dijadikan alasan dilakukannya penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi secara bertahap dan terbatas hingga diperkirakan akan rampung pada tahun 2015.<sup>205</sup>

#### **4.2.1.3 Fakta Terdapatnya Ketidaksesuaian Tujuan Pemberian Remunerasi**

Semua orang sepakat bahwa dengan diberlakukannya perbaikan sistim remunerasi, dimaksudkan agar terjadi peningkatan kinerja para pegawai

---

<sup>204</sup>“Anggaran untuk Remunerasi Rp 62 Triliun”, <<http://geomatika6.blogspot.com/2007/11/remunerasi-diancam.html>>, diakses 16 Desember 2008.

<sup>205</sup>Ahmad Muhibbuddin, “Reformasi birokrasi dilanjutkan ke 9 instansi”, *Loc.cit.*

pemerintah dan terciptanya *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan yang diharapkan oleh rakyat banyak, sehingga pembangunan nasional benar-benar untuk mewujudkan tujuan negara, diantaranya yaitu menciptakan masyarakat adil dan makmur. Namun, kenyataannya tidaklah demikian. Meskipun kesejahteraan para pegawai Departemen Keuangan telah ditingkatkan, tetap saja perilaku korupsi, kolusi, dan 'semaunya' saja terjadi.

Sebagai buktinya, yaitu, tertangkaptangannya empat orang Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok oleh Penyidik Komisi Pemberantasan Korupsi. Mereka ini seperti pepatah bilang, 'diberi kulit minta daging, diberi gula minta madu'. Sudah diberi tunjangan tambahan lebih besar daripada pegawai negeri sipil yang lain, ternyata masih juga menerima suap. Sejak reformasi birokrasi dijalankan per Juni 2007, *take home pay* pegawai Departemen Keuangan, termasuk keempat Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen (PFPD) itu, meningkat karena adanya tambahan remunerasi berupa Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN). Jadi, pendapatan pegawai Departemen Keuangan lebih tinggi daripada pegawai di departemen lain. Khusus untuk Direktorat Jenderal (Ditjen) yang bertanggung jawab menghimpun penerimaan negara, termasuk Direktorat Jenderal Bea dan Cukai serta Direktorat Jenderal Pajak, pemerintah menambah lagi tunjangan khusus. Jadi, semua pegawai Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, mendapatkan keistimewaan karena memperoleh pendapatan yang jauh lebih besar. Setelah diberi remunerasi, pendapatan pegawai terendah di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sebesar Rp 2,091 juta per bulan dan yang tertinggi sebesar Rp 49,33 juta per bulan. Bandingkan dengan pegawai di departemen lain yang hanya menerima gaji pokok Rp 760.495 hingga Rp 2,38 juta per bulan.<sup>206</sup> Dengan bukti seperti ini, apalagi yang salah ! Kebijakannyakah ataukah memang mental para pegawai Pemerintah sudah demikian bobroknnya !

Selain itu, masih adanya fakta yang mengungkapkan kenyataan para pegawai di lingkungan Departemen Keuangan khususnya yang berada di daerah, yaitu pada Kantor Wilayah dimana meskipun mereka telah menerima remunerasi

---

<sup>206</sup>“Kinerja Aparat: Program Reformasi Birokrasi Dinodai Oknum BC”, <<http://www.kompas.com/read/xml/2008/>>, 10 Juni 2008.

tetap saja kinerja mereka seperti ‘keadaan’ sebelum menerima perbaikan sistim remunerasi. ‘Keadaan’ yang dimaksud yaitu bahwasanya masih banyak pegawai yang rajin datang sesuai jadwal jam masuk kerja hanya untuk mempertimbangkan agar tunjangan mereka tidak dipotong dan bukan karena untuk menyelesaikan pekerjaan, dan mereka setelah masuk kantor pun waktunya hanya lebih banyak untuk ngobrol yang bukan terkait pekerjaan.<sup>207</sup>

#### 4.2.1.4 Teori Integralistik di Indonesia

Dalam memahami konsepsi teori integralistik di Indonesia ini, pendapat-pendapat para tokoh yang sering dijadikan acuan dalam pembahasan mengenai konsepsi teori integralistik di Indonesia yaitu Supomo, Logemann, Ismail Suny, Marsillam Simanjuntak, A. Hamid S. Attamimi, Padmo Wahono, dan lain-lain. Dalam pembahasan teori integralistik di Indonesia dikaitkan dengan topik penelitian ini, tidaklah mempersoalkan apakah negara Indonesia dalam konstitusinya dengan sungguh-sungguh telah menganut teori integralistik ataukah tidak. Karena perdebatan tentang hal ini telah banyak sarjana yang mengulasnya. Meskipun begitu, terkait perdebatan tentang konsepsi teori integralistik di Indonesia, maka menurut penulis, bahwa dengan dialektika yang terjadi diantara para tokoh-tokoh yang sering dijadikan acuan dalam pembahasan teori integralistik di Indonesia tersebut tetap saja ada benang merahnya yaitu gagasan Supomo mengenai teori integralistik yang khas Indonesia asli diakui memberikan pengaruh tersusunnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian, penulis mempunyai keyakinan bahwa cita negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung anasir-anasir dari teori integralistik, diantaranya yaitu terdapat pada kalimat : “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia ....”<sup>208</sup>

Perkembangan pembahasan mengenai teori integralistik di Indonesia,

---

<sup>207</sup>“Forum Prima: Remunerasi Dibatalkan? Monggo Bu Menteri...”, <<http://www.mail-archive.com/forum-prima@yahoogroups.com/msg02000.html>>, 12 Februari 2008.

<sup>208</sup>Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

menjadi menarik sejak Supomo menyampaikan pidatonya yang berisi tentang konsepsi teori integralistik. Dalam isi Pidato tersebut, teori integralistik yang dikemukakan Supomo adalah berdasarkan teori-teori dari para sarjana barat, yaitu, Spinoza, Adam Muller, dan Hegel. Dari apa yang disampaikan oleh Supomo tersebut mendapatkan pemikiran kritis dari Logemann, Ismail Suny, Padmo Wahono, Marsillam Simanjuntak, dan A. Hamid S. Attamimi.

Supomo adalah seorang profesor di bidang hukum adat yang merupakan bagian dari *founding fathers* negara Indonesia. J.H.A. Logemann adalah guru besar Belanda yang mengajar pada *Rechtshogeschool* di Jakarta dulu. Ismail Suny adalah seorang profesor di bidang hukum tata negara dari Universitas Indonesia. Marsillam Simanjuntak adalah seorang birokrat sejati yang cukup terkenal, dimana dalam skripsi strata satu nya mengupas tentang teori integralistik ini. Sedangkan A. Hamid S. Attamimi, juga seorang birokrat sejati yang sangat terkenal dalam bidang ilmu perundang-undangan, dimana dalam disertasi beliau ada mengupas tentang teori integralistik ini.

Terkait dengan topik penelitian ini, dan setelah mempelajari buah pemikiran para sarjana yang disebut diatas, penulis akan melakukan analisis terhadap pemikiran Supomo dan Logeman untuk mendapatkan anasir-anasir dari konsepsi teori integralistik di Indonesia yang terkait dan yang akan dijadikan dasar pembahasan lebih lanjut dalam menyingkapi fenomena diskriminasi kebijakan negara dalam hal pemberian perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil.

Supomo dalam pidatonya di depan sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) mengungkapkan pemikirannya tentang teori integralistik. Hal ini beliau sampaikan dikarenakan saat itu para *founding fathers* kita sedang membahas dan menggali apa yang menjadi dasar negara Indonesia yang akan merdeka ketika itu.

Sebagai tuan-tuan telah mengetahui, bahwa dalam ilmu negara kita mendapati beberapa teori, beberapa aliran pikiran tentang negara. Marilah dengan singkat kita meninjau teori-teori negara itu.

1. Ada suatu aliran pikiran yang mengatakan, bahwa negara itu terdiri atas dasar *teori perseorangan*, teori individualistis, sebagai diajarkan oleh Thomas Hobbes dan John Locke (abad ke 17), Jean Jacque Rousseau (abad ke 18), Herbert Spencer (abad ke 19), H.J. Laski (abad

ke 20). Menurut aliran pikiran ini, negara ialah masyarakat hukum (legal society) yang disusun atas kontrak antara seluruh seseorang dalam masyarakat itu (contract social). Susunan hukum negara yang berdasar individualisme terdapat di negeri Eropa Barat dan di Amerika.

2. Aliran pikiran lain tentang negara ialah *teori golongan* dari negara (class theory) sebagai diajarkan oleh Marx, Engels, dan Lenin. Negara dianggap sebagai alat dari sesuatu golongan (sesuatu klasse) untuk menindas klasse lain. Negara ialah alatnya golongan yang mempunyai kedudukan ekonomi yang paling kuat untuk menindas golongan-golongan lain, yang mempunyai kedudukan yang lembek. Negara kapitalistis, ialah perkakas bourgeoisi untuk menindas kaum buruh, oleh karena itu para Marxis menganjurkan revolusi politik dari kaum buruh untuk merebut kekuasaan negara agar kaum buruh dapat ganti menindas kaum bourgeoisi.
3. Aliran pikiran lain bagi dari pengertian negara ialah, teori yang dapat dinamakan teori integralistik yang diajarkan oleh Spinoza, Adam Muller, Hegel, dan lain-lain (abad 18 dan 19). Menurut pikiran ini negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.

Negara ialah suatu susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala bagian, segala anggotanya berhubungan erat satu sama lain dan merupakan persatuan masyarakat yang organis. Yang terpenting dalam negara yang berdasar aliran pikiran integral ialah penghidupan bangsa seluruhnya. Negara tidak memihak kepada sesuatu golongan yang paling kuat, atau yang paling besar, tidak menganggap kepentingan seseorang sebagai pusat, akan tetapi negara menjamin keselamatan hidup bangsa seluruhnya sebagai persatuan yang tak dapat dipisah-pisahkan. Sekarang tuan-tuan akan membangunkan Negara Indonesia atas aliran pikiran mana?<sup>209</sup>

Pidato Soepomo tersebut terjadi pada tanggal 31 Mei 1945 dalam rapat penyelidikan untuk persiapan Indonesia merdeka, yang bertempat di gedung *Chuo Sang-In* di Jakarta. *Chuo Sang-in* (dalam ejaan lama: *Tyuoo Sangi-in*) atau Dewan Pertimbangan Pusat adalah semacam penasihat pada Pemerintah Balatentara Dai Nippon yang dibentuk dalam rangka memberi kesempatan berpartisipasi bagi orang Indonesia dalam urusan pemerintahan. Lembaga *Cuo Sang-in* ini dibawah penilikan langsung dari *Saiko Sikikan* dan tentang urusan pemerintahan, lembaga ini memberi jawaban atas pertanyaan *Saiko Sikikan* serta memajukan usul-usul kepada *Saiko Sikikan*. Untuk lebih lengkapnya ketentuan kewenangan lembaga

---

<sup>209</sup>Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Djilid Pertama, (1959), hlm. 110-111.

*Cuo Sang-in* tersebut dapat dipelajari dari “*Osamu Seirei 36*” dalam *Kan Poo* No. 26, 1943. Mengenai keanggotaan, lembaga *Cuo Sang-in* tersebut terdiri atas ‘orang-orang terkemuka’ di Pulau Jawa dan diangkat oleh *Saiko Sikikan* (Panglima Tertinggi Tentara Jawa). Ketua (*Gico*) lembaga ini yaitu Soekarno. Dan banyak anggota (*Giin*) lembaga ini juga diangkat menjadi anggota *Dokuritsu Junbi Cosakai* atau BPUPKI.<sup>210</sup>

Berdasarkan pidato Soepomo tersebut, penulis mendapatkan anasir yang penting yang dapat dijadikan dasar pengkajian terkait pembahasan topik penelitian ini. Anasir yang dimaksud adalah anasir yang disarikan dari buah pikiran Supomo yang didasarkan pada teori dari Spinoza, Muller, dan Hegel tentang teori integralistik, yaitu “negara ialah tidak untuk menjamin kepentingan seseorang atau golongan, akan tetapi menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya sebagai persatuan.” Selanjutnya mari kita simak pemikiran kritis Logemann tentang konsepsi teori integralistik yang disarikan oleh A. Hamid S. Attamimi, sebagai berikut:

Bilamana orang membandingkan pidato Supomo pada 31 Mei 1945 dan rancangan UUD hasil Panitia Kecil yang dipimpinnya (Rancangan A) dengan Konstitusi Proklamasi yang terakhir beserta Penjelasan yang dituliskan Supomo terhadapnya, maka ternyata pengaruh Supomo tidak dapat dipungkiri. Cita negara integralistik yang dikemukakan Supomo, menurut Logemann pada hakekatnya tidak lain melainkan cita negara organik. Dengan gagasan negara sebagai organisasi dari suatu organisme, kini Supomo (bersama lain-lainnya) menyambut pusaka lama Indonesia, yang realisasinya terwujud dalam Desa Indonesia lama.<sup>211</sup>

Tampak dari kutipan tersebut, bahwa Logemann memaklumi cita negara berdasarkan teori integralistik itu diwujudkan melalui cara-cara pemerintahan dalam Desa Indonesia lama, dimana unsur permusyawaratan yang menuju kemufakatan merupakan ciri kuat dari pemerintahan Desa Indonesia lama. Meskipun Logemann kadang tampak meragukan konsepsi teori integralistik yang

---

<sup>210</sup>Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik; Sumber, Unsur, dan Riwayatnya dalam Persiapan UUD 1945*, (Jakarta: Grafiti, 1997), hlm. 70.

<sup>211</sup>A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden Yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV)*, (Disertasi pada Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 66-67.

berdasarkan konsep pemerintahan Desa Indonesia lama di era negara modern ini, namun Logemann tampaknya mendukung konsepsi teori integralistik di Indonesia yang berbasis Desa Indonesia lama tersebut. Buktinya, dapat kita simak pendapat Logemann berikut: “Terlepas dari sifat utopis segalanya ini, sudah jelas bahwa pimpinan negara yang bertugas memelihara keselarasan (*de harmonie*) dan membimbing permusyawaratan sedapat mungkin ke arah mufakat, memperoleh kedudukan yang paling kuat.”<sup>212</sup>

Dari apa yang disampaikan oleh Logemann itu tentang konsepsi teori integralistik bagi negara Indonesia, yang didasarkan pemikiran kritisnya terhadap pidato Supomo, maka dapat diambil intinya yang terkait pembahasan topik penelitian ini sebagai anasir yang berikutnya, yaitu “...bahwa pimpinan negara bertugas memelihara keselarasan (*de harmonie*)”. Dan bila kita cari makna kata ‘keselarasan’, di dapat bahwa keselarasan berasal dari kata ‘laras’ yang berarti: “(1) (tinggi rendah) nada (suara), bunyi musik, dsb); (2) kesesuaian; kesamaan.”<sup>213</sup> Jadi dalam kata ‘keselarasan’ terkandung arti ‘kesamaan’. Dalam konteks pembahasan topik penelitian ini, maka ‘kesamaan’ yang diharapkan adalah hal yang tidak menimbulkan perbedaan. Meskipun dalam praktiknya tentu tidak akan mungkin sama betul, tapi andaikan ada perbedaan pun tentu bukan perbedaan yang tidak rasional. Dengan demikian pada anasir ini dari konsepsi teori integralistik yang berdasarkan pemikiran kritis Logemann tersebut, menurut penulis terdapat kewajiban pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang tidak mengundang timbulnya perbedaan, karena tugas pemerintah yang harus menjaga keselarasan dalam masyarakat.

Kemudian dari hasil buah pemikiran kedua tokoh yang disebutkan diatas, Marsillam Simanjuntak mencoba memerinci beberapa anasir teori integralistik yang oleh Supomo dikatakan sebagai teori integralistik asli Indonesia. Anasir-anasir itu terutama menyangkut hubungan ideal pemimpin dan rakyatnya, antara lain: (1) pejabat negara ialah pemimpin yang bersatu jiwa dengan rakyat; (2) kepala rakyat memberi bentuk pada rasa keadilan dan cita-cita rakyat; (3) untuk

---

<sup>212</sup>*Ibid.*, hlm. 68.

<sup>213</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *Op.cit.*, hlm. 640.

itu, pemimpin selalu bermusyawarah dengan rakyatnya atau dengan wakil-wakilnya (kepala keluarga); (4) suasana persatuan pemimpin dan rakyat, dan antara golongan-golongan rakyat, bersemangat kekeluargaan dan gotong royong.<sup>214</sup> Terkait dengan topik pembahasan penelitian ini, maka anasir nomor 2 dan nomor 4 dapat dijadikan dasar teoritis untuk mengulas fenomena kebijakan negara atas perbaikan sistem remunerasi terbatas bagi Pegawai Negeri Sipil.

Dengan demikian dari uraian tentang teori integralistik tersebut diatas, penulis mendapatkan simpul-simpul yang dapat dijadikan anasir dari teori integralistik yang digunakan sebagai pisau bedah untuk dasar mengupas atau mengulas atau membahas atau mengkaji fenomena diskriminasi kebijakan negara tentang perbaikan sistem remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil. Anasir-anasir yang dimaksud, sebagai berikut:

1. Negara menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya bukan kepentingan golongan/individu;
2. Negara memelihara keselarasan / kesamaan;
3. Negara memberikan rasa keadilan;
4. Negara dilandasi semangat kekeluargaan.

#### **4.2.1.5 Negara Menjamin Kepentingan Masyarakat Seluruhnya**

Seperti yang telah disampaikan sebelumnya, bahwa menurut Hegel yang dinamakan masyarakat itu ada tiga golongan, yaitu, golongan pertanian, golongan perindustrian dan perdagangan, dan golongan pemerintah. Dengan demikian Pegawai Negeri Sipil yang merupakan pegawai Pemerintah adalah termasuk golongan pemerintah dan hal itu berarti bahwa Pegawai Negeri Sipil itu termasuk di dalam bagian yang disebut dengan masyarakat. Oleh karena itu, dari sudut pandang teori integralistik dimana negara ialah menjamin kepentingan masyarakat seluruhnya, termasuk didalamnya juga menjamin kepentingan Pegawai Negeri Sipil. Dalam hal ini tidak dibedakan apakah seseorang itu Pegawai Negeri Sipil biasa atau Pegawai Negeri Sipil yang menjadi pejabat tinggi. Juga tidak dibedakan apakah seseorang itu Pegawai Negeri Sipil di satu instansi saja atau Pegawai Negeri Sipil di instansi lain. Yang pokok adalah bahwa Pegawai Negeri Sipil yang

---

<sup>214</sup>Marsillam Simanjuntak, *Pandangan Negara Integralistik, Op.cit.*, hlm. 91.

dimaksud yaitu seluruh Pegawai Negeri Sipil yang tersebar di semua departemen / instansi di negara Indonesia.

Kebijakan negara tentang perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan secara terbatas yang di mulai tahun 2007 lalu yang pada awalnya telah di terima oleh Pegawai Negeri Sipil d ilingkungan Departemen Keuangan dan selanjutnya secara bertahap dilanjutkan pada instansi / departemen lain dan direncanakan untuk keseluruhan instansi / departemen baru akan rampung / terwujud pada tahun 2015, sudah barang tentu dapat dikatakan negara telah tidak lagi memperhatikan kepentingan masyarakat seluruhnya. Seperti kita ketahui rezim setiap satu pemerintahan adalah hanya selama 5 tahun. Kita tidak dapat menduga apakah rezim pemerintahan yang baru akan melanjutkan program kebijakan ini atau tidak. Tidak ada jaminannya. Dan kita juga tidak tahu bagaimana perkembangan perekonomian negara selanjutnya, apa-apa saja yang harus dijadikan prioritas apabila dalam kurun waktu yang berjalan banyak terjadi hal-hal di luar perhitungan normal yang telah direncanakan.

Dengan demikian, ketidakpastian hal-hal di masa yang akan datang, tentu Pegawai Negeri Sipil yang berada di instansi lain yang belum menerima perbaikan sistim remunerasi tersebut akan merasa terpinggirkan. Ibarat anak dalam sebuah keluarga, ia akan beranggapan bahwa ia bukanlah anak yang diharapkan. Ia adalah anak terbuang. Ia adalah anak yang kalau tidak ada pun tidaklah di risaukan oleh keluarga.

#### **4.2.1.6 Negara Memelihara Keselarasan / Kesamaan**

Anasir yang kedua yang penulis gunakan dalam melakukan analisis kebijakan negara tentang perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan secara terbatas itu ialah 'negara memelihara keselarasan / kesamaan. Sebelum jauh penulis memberikan analisis dalam bagian ini, penulis terlebih dahulu mengulang kembali landasan filosofis apa yang dinamakan dengan negara tersebut. Menurut Hegel, makna filosofis yang dinamakan sebuah negara itu yaitu bahwa negara itu merupakan bentuk sintese keluarga dan masyarakat sipil. Dengan mengambil bahasan tentang masyarakat sipil sebagaimana telah dijelaskan diatas, maka pada intinya masyarakat sipil itu juga berasal dari anggota keluarga. Jadi dapat

diidentifikasi bahwa makna filosofis negara ialah keluarga.

Dengan demikian, dari sudut pandang teori integralistik dengan menggunakan pisau bedah yang kedua ini, dimana negara mempunyai tugas dan kewajiban untuk memelihara keselarasan / kesamaan, maka menurut penulis negara janganlah membeda-bedakan atau mengelompokkan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan tugasnya. Terhadap kebijakan negara yang memberikan perbaikan remunerasi terlebih dahulu kepada Pegawai Negeri Sipil di Departemen Keuangan adalah dengan beralasan bahwa para pegawai di Departemen Keuangan tersebut adalah para pegawai yang bertugas memberikan pemasukan yang nyata kepada negara, maka pantaslah mereka diistimewakan. Bila memang itu alasannya seperti yang selalu di gaung-gaungkan dalam pembicaraan sehari-hari di masyarakat umum, menurut penulis, hal itu tidak patut dijadikan dasar pembenarnya kenapa mereka didahulukan menerima perbaikan sistem remunerasi. Dan hal itu juga dapat diartikan bahwa Pegawai Negeri Sipil di instansi lain adalah para pegawai yang tidak berfaedah apa-apa bagi negara. Tentu bukan demikian yang dimaksudkan.

Kemudian alasan lain yang diungkapkan dalam pembicaraan-pembicaraan sehari-hari adalah bahwa keuangan negara belum mencukupi bila seluruh Pegawai Negeri Sipil diberikan perbaikan sistem remunerasi. Benarkah demikian ? Kalaupun benar belum mencukupi, kenapa pemberian perbaikan sistem remunerasi kepada para Pegawai Negeri Sipil di Departemen Keuangan yang pada akhirnya pendapatan mereka sangat jauh timpangnya dibandingkan para Pegawai Negeri Sipil di instansi lain ? Keuangan yang belum cukup atau memang ada unsur pilih kasih !

Ibarat sebuah keluarga yang mempunyai anak kembar (dua), dimana si Bapak berniat akan membelikan mereka baju. Baju yang diinginkan anak-anak (maunya) adalah baju bermerek internasional. Namun uang yang dimiliki si Bapak terbatas. Lantas, dengan keterbatasan uang tersebut, bila si Bapak tetap memaksakan harus membeli baju bermerek internasional tentu uang itu hanya cukup untuk pembelian satu baju. Dan bila ternyata itu terlaksana juga tentu si Bapak dengan bujuk rayunya akan bilang kepada anak yang satu lagi, “Untuk kamu nak, nanti ya berikutnya Bapak belikan, kalau Bapak ada rezeki lagi.

Sekarang untuk saudaramu saja dulu ya... cup...cup...cup”. Terus, ‘nanti itu’ pastinya kapan ? Bagi si anak terus akan berkecamuk dalam hatinya, yang lama-lama bisa menjadi pemicu pertengkaran dengan saudaranya dan menjadi kebencian kepada Bapaknya. Meskipun itu dalam hati. Tapi, hati-hati, segala sesuatu perselisihan dimulai dari gerutuan dalam hati dan kemudian tinggal tunggu ledakannya saja. Bila si Bapak tidak ingin efek psikologis negatif terjadi di salah satu anaknya, menurut penulis sebaiknya si Bapak tetap membelikan baju, namun dengan harga yang mencukupi untuk membeli dua buah baju dan tidak memaksakan membeli baju yang bermerek internasional tersebut.

Begitu juga dengan para Pegawai Negeri Sipil di Indonesia ini. Seperti diketahui bahwa gaji atau pendapatan yang dapat diterima (di luar ‘mengakali’ anggaran program kegiatan yang termasuk kategori ‘belanja barang’) adalah sangat minim sekali dan tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup yang sejahtera. Hal ini bukan rahasia umum lagi. Kemudian untuk mencukupi kebutuhan mereka, banyak para Pegawai Negeri Sipil yang tidak mempunyai kesempatan untuk ‘mengutak-atik’ mata anggaran program kegiatan, harus mencari kerja sampingan, kerja sana-sini, dan bahkan harus melakukan pungli (pungutan liar) segala. Inilah citra negatif para Pegawai Negeri Sipil yang tidak dapat kita tutup-tutupi lagi. Lalu bila negara inginkan reformasi birokrasi untuk menciptakan *good governance*, dengan salah satunya memberikan perbaikan sistim remunerasi yang menyejahterakan, maka apakah lantas negara harus membeda-bedakan pegawai departemen mana yang harus didahului ? Hal pembedaan itu yang selalu dijadikan alasan yaitu keuangan negara belum mencukupi. Menurut penulis, ‘tidaklah perlu diucapkan demikian’. Untuk memberikan penjelasan tentang maksud penulis yang menyatakan ‘tidaklah perlu diucapkan demikian’, maka perlu disampaikan gagasan Sumitro, pakar ekonomi pada tahun 70-an lalu mengenai pengelolaan keuangan negara terkait dengan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil. Beliau telah mengemukakan dan mengingatkan bahwa daripada para pegawai Pemerintah berperilaku korup dengan ‘mengutak-atik’ anggaran program kegiatan yang pada akhirnya banyak yang tidak sampai pada tujuan diadakannya program kegiatan tersebut bagi rakyat banyak, lebih baik gaji mereka yang kecil ditingkatkan sampai mencapai tingkat

sejahtera melalui perencanaan ulang penyusunan mata anggaran yang tercantum dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dengan demikian, apabila gagasan Sumitro tersebut telah terlebih dahulu dilakukan, maka tidak perlu adanya diskriminasi penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil.

#### **4.2.1.7 Negara Memberikan Rasa Keadilan**

Anasir yang ketiga dari sudut pandang teori integralistik yang akan penulis jadikan dasar analisis terhadap kebijakan negara tentang perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan secara terbatas tersebut adalah 'negara memberikan rasa keadilan'. Seperti yang telah disampaikan dimuka maka konteks keadilan yang penulis maksudkan adalah keadilan hukum. Rasa keadilan hukum itu dapat dirasakan dari implementasi / pelaksanaan kebijakan negara yang konsekuen dengan tidak membedakan antara satu dengan lainnya. Konteks tidak membedakan dalam hal ini maksudnya adalah perbandingan yang '*aple to aple*', perbandingan yang sederajat.

Dengan demikian, dalam hal Pegawai Negeri Sipil yang membedakan mereka satu sama lain adalah hanya pada jenjang jabatan dan kepangkatan dan bukan instansi dimana mereka berada. Undang-Undang tentang Kepegawaian mengatur tentang perbedaan jabatan dan kepangkatan bagi Pegawai Negeri Sipil, bukan perbedaan pada instansi di mana mereka bekerja. Selama status mereka adalah Pegawai Negeri Sipil, mereka tunduk pada Undang-Undang tersebut. Begitu juga dengan pemerintah, sewajibnyalah tunduk dan mengikuti aturan Undang-Undang.

Dengan kebijakan negara yang seperti ini, maka jelaslah tampak bahwa keadilan hukum tidak dirasakan oleh para Pegawai Negeri Sipil yang berada di instansi selain dari instansi yang telah menerima perbaikan sistim remunerasi. Seperti diketahui, untuk mencapai tujuan negara, maka negara membentuk pemerintahan. Pemerintahan itu diwujudkan kedalam beberapa instansi / departemen. Jadi, semua instansi / departemen tersebut adalah berguna dan bermanfaat bagi negara dalam mencapai tujuannya. Tidak ada kasta antar instansi / departemen. Bila negara sudah tidak menjalankan dan tunduk pada aturan yang

dibuatnya sendiri, bagaimana rasa keadilan hukum itu akan tercipta ? Bila mencari-cari alasan, tentu akan segudang alasan pembenar yang akan didapat dan disampaikan kepada masyarakat. Padahal, aturan hukum yang dibuat oleh negara itu sendiri menyatakan lain. Sewajibnyalah negara tidak diskriminasi dalam implementasi kebijakannya. Negara harus menjalankan aturan hukum itu dengan sebaik-baiknya agar keadilan hukum itu dirasakan oleh seluruh masyarakat.

#### 4.2.1.8 Negara Dilandasi Semangat Kekeluargaan

Anasir yang keempat dari anasir teori integralistik yang penulis gunakan sebagai dasar untuk melakukan analisis adalah ‘negara dilandasi semangat kekeluargaan’. Supomo dalam pidatonya pada tanggal 31 Mei 1945 tersebut menyatakan :

Oleh karena itu, kepala rakyat “memegang adat” (kata pepatah Minangkabau) senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik dalam masyarakatnya dan untuk maksud itu, senantiasa *bermusyawarah* dengan rakyatnya atau dengan kepala-kepala keluarga dalam desanya, agar supaya pertalian bathin antara pemimpin dan rakyat seluruhnya senantiasa terpelihara.

Dalam suasana persatuan antara rakyat dan pemimpinnya, antara golongan-golongan rakyat satu sama lain, segala golongan diliputi oleh semangat gotong-royong, *semangat kekeluargaan*.<sup>215</sup>

Dapat penulis simpulkan bahwa anasir-anasir semangat kekeluargaan yang terkandung dalam pidato Supomo tersebut adalah (i) pemimpin senantiasa memperhatikan segala gerak-gerik dalam masyarakat; (ii) pemimpin senantiasa bermusyawarah; (iii) bertujuan untuk terciptanya pertalian bathin dalam suasana persatuan antara pemimpin dan rakyat seluruhnya. Dengan demikian, dalam hal kebijakan negara tentang pemberian remunerasi terbatas ini, anggaplah dua anasir memang telah dilakukan. Negara telah memperhatikan gerak-gerik, resah gelisah yang terjadi pada para Pegawai Negeri Sipil khususnya di Departemen Keuangan (yang merasa dirinya: kasta tinggi dibanding departemen lain ..?!) dan instansi lainnya yang telah menerima perbaikan tersebut, yang juga bagian dari masyarakat. Dan, sudah tentu hal itu dibicarakan di tingkat kabinet dan dengan

---

<sup>215</sup>Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, *Op.cit.*, hlm. 113.

Dewan Perwakilan Rakyat melalui suatu permusyawaratan. Namun, anasir ketiga yaitu “bertujuan untuk terciptanya pertalian bathin dalam suasana persatuan antara pemimpin dan rakyat seluruhnya”, tidaklah terpenuhi.

‘Tidaklah terpenuhi’ yang penulis maksudkan, dijelaskan sebagai berikut. Permusyawaratan memang telah dilakukan, namun permusyawaratan yang terjadi itu tampaknya tidak sesuai pepatah ‘duduk sama tinggi berdiri sama rendah’ (pepatah ini populer sebagai pepatah yang berasal dari suku Minangkabau). Permusyawaratan yang dilakukan dan tidak sesuai pepatah itu, terjadi dikarenakan tidak semua pemimpin yang bermusyawarah itu mengerti duduk persoalan yang sesungguhnya. Seperti biasa, kebanyakan mereka tidak akan berani membantah dengan memberikan argumentasi yang kuat dan didukung landasan ilmiah dalam membahas suatu permasalahan. Model permusyawaratan yang terjadi di tingkat kabinet pada akhirnya adalah model kebiasaan ‘yes, sir’. Sedangkan model permusyawaratan dengan wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat, pada akhirnya yang terjadi adalah tawar-menawar politik. Karena sesungguhnya (juga) para anggota Dewan Perwakilan Rakyat itu tidak mengerti substansi permasalahan. Kalau mereka mengerti, tentu mereka akan mempertimbangkan segala hal (bukan satu hal apalagi kepentingan tertentu saja) sebelum menyetujui pelaksanaan kebijakan tersebut. Seperti diketahui, berbicara keuangan negara, kan bukan hanya bicara urusan gaji / remunerasi saja. Masih banyak mata anggaran-mata anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang ‘tidak’ pernah di perhatikan dengan serius, benar tidaknya, tepat tidaknya.

Dengan tidak terciptanya pertalian bathin dalam suasana persatuan diantara sesama Pegawai Negeri Sipil, maka penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan secara terbatas itu, telah menimbulkan nuansa ‘kasta’ diantara sesama Pegawai Negeri Sipil itu sendiri. Para Pegawai Negeri Sipil di Departemen Keuangan merasa merekalah yang berjasa bagi negara ini karena tugas mereka yang memungut pajak dan pendapatan lainnya bagi negara, jadi dari pandangan mereka wajar saja kalau mereka menerima remunerasi yang jauh lebih baik dari para Pegawai Negeri Sipil departemen lain. Tentu hal tersebut tidaklah benar demikian. Semua Pegawai Negeri Sipil diangkat dan bekerja pada masing-masing instansi mempunyai peran yang sama-sama penting bagi

tercapainya tujuan negara ini.

Seperti yang telah di bahas pada bagian sebelumnya, kebijakan negara tentang perbaikan sistim remunerasi yang dijalankan terbatas ini, sudah diprediksi banyak kalangan akan mengundang kecemburuan bagi instansi / departemen lain yang sampai sekarang belum menerimanya. Para Pegawai Negeri Sipil di instansi lain yang belum menerima itu, juga tidak tahu kapan kepastian mereka akan sejahtera sebagaimana rekan mereka di instansi yang telah menerimanya. Nah, dengan kecemburuan seperti itu, tentu tidak ada yang namanya ‘pertalian bathin’ dalam suasana persatuan. Malahan yang ada adalah ‘kedongkolan yang membathin’ dalam suasana keprihatinan.

#### **4.2.2 Analisis Sistim Remunerasi Berbasis Kinerja**

PGPS ! Singkatan ini oleh masyarakat lebih dikonotasikan secara negatif dan diplesetkan menjadi artinya ‘pintar goblok penghasilan sama’. Demikianlah arti plesetan dari singkatan PGPS. Padahal arti sesungguhnya dari PGPS itu adalah Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

Bila dicermati, plesetan arti PGPS itu pada hakikatnya memang menggambarkan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak berbasis kinerja. Hal sistim remunerasi yang tidak berbasis kinerja itulah yang diterapkan sejak Indonesia merdeka sampai sekarang ini. Meskipun begitu, tidaklah dapat diartikan bahwa tidak ada upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk memperbaiki keadaan tersebut. Berbagai diskursus tentu telah sangat sering untuk membahas tentang perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil. Secara nasional, upaya perbaikan sistim remunerasi yang berbasis kinerja memang belum tampak dan nyata. Meskipun begitu, upaya perbaikan itu telah dilakukan oleh beberapa instansi, terutama sejak perbaikan sistim remunerasi yang berbasis kinerja diterapkan oleh Departemen Keuangan.

Mencermati norma hukum yang terkait dengan sistim kinerja ini, memang hal itu ada disebut dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, namun itu pun penuh dengan tanda tanya terutama dalam hal yang berkaitan dengan penerapan sistim remunerasi. Tanda tanya yang dimaksud yaitu bahwasanya ragam remunerasi yang terkait dengan kinerja hanyalah dalam hal tunjangan saja, untuk

gaji tidak. Dan anehnya ketentuan itu tidak tercantum dalam batang tubuh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, namun hanya disebutkan dalam angka 7 bagian Umum pada Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Sedangkan bila dicermati norma hukum di dalam batang tubuhnya yang terkait dengan sistim kinerja, tidaklah menyebutkan adanya penerapan sistim remunerasi yang berbasis kinerja. Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebutkan bahwa yang terkait dan berdasarkan sistim kinerja adalah persoalan pembinaan saja.

Ketidajelasan dan ketidaktegasan norma Undang-Undang terkait sistim kinerja dalam hal penerapan sistim remunerasi, juga berlanjut dalam peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 beserta perubahannya. Kalau pun ada peraturan pelaksana yang menerapkan perbaikan sistim remunerasi yang berbasis kinerja, itu pun peraturan yang bersifat sektoral dan secara teoritis validitas norma hukumnya dipertanyakan, karena norma hukum yang lebih tinggi dari peraturan itu tidak mengatur sistim remunerasi yang demikian. Contoh peraturan pelaksana yang dimaksud adalah Keputusan Menteri Keuangan Nomor 290/KMK.01/2007 tentang Penetapan Besaran Tunjangan Pokok Unsur Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Bagi Pegawai Di Lingkungan Departemen Keuangan. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 290/KMK.01/2007 itu didasarkan pembentukannya pada Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tentang Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Departemen Keuangan. Sedangkan validitas norma hukum Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 itu juga diperdebatkan. Pembahasan tentang hal ini telah penulis uraikan di bab sebelumnya.

Terlepas dengan segala kekurangan *ius constitutum* yang mengatur hal sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil, secara ‘cita hukum’ upaya perbaikan sistim remunerasi yang berbasis kinerja telah dimulai dan iramanya semakin nyaring. Hal ini terlihat dari pernyataan yang disampaikan oleh Humas Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara:

Dijelaskan, bahwa pelaksanaan reformasi birokrasi mencakup tiga aspek besar, yakni organisasi, ketatalaksanaan/proses bisnis, dan sumber daya manusia aparatur. Untuk mendapatkan SDM aparatur yang handal dan profesional, misalnya, perlu dirumuskan strategi pengolahan yang tepat

dan terarah, penyusunan penilaian kinerja, pengembangan sistem rekrutmen, pengembangan pola diklat, penguatan pola rotasi, mutasi, promosi, pola karir, pembangunan/penguatan database pegawai, dan pola peningkatan kesejahteraan. Fungsi-fungsi manajemen SDM tersebut harus terintegrasi satu dengan yang lain, dan dilaksanakan dengan semangat reformasi birokrasi, yakni peningkatan kinerja aparatur pemerintah dan peningkatan kualitas pelayanan publik.<sup>216</sup> (garis bawah oleh penulis)

Secara teoritis persoalan sistem remunerasi yang berbasis kinerja sangat diidealkan. Dari berbagai buah pemikiran para ahli sumber daya manusia, sistem remunerasi yang baik dan efektif yang mampu meningkatkan motivasi, gairah, dan kinerja pegawai adalah sistem remunerasi yang berbasis kinerja (*merit salary system*). *Merit salary system* ini memang sistem remunerasi yang dikembangkan berdasarkan kinerja individual pegawai, dan bukan kelompok / tim. Secara teoritis, *tujuan merit salary system* ini adalah (i) untuk memperoleh pegawai yang berkualitas; (ii) untuk mempertahankan karyawan yang ada; (iii) memastikan keadilan; (iv) menghargai perilaku yang diinginkan. Dengan sistem seperti ini tidak akan ada lagi istilah 'PGPS' yang diplesetkan : 'pintar goblok penghasilan sama'. Salah satu contoh buah pemikiran tentang hal ini, sebagai berikut.

Sistem imbalan dapat memainkan peranan dalam meningkatkan motivasi tenaga kerja untuk bekerja lebih efektif, meningkatkan produktivitas dalam perusahaan, mengimbangi kekurangan dan keterlibatan komitmen yang menjadi ciri pada angkatan kerja masa kini. Kuncinya adalah mengaitkan imbalan selayaknya dengan prestasi kerja yang dimiliki oleh tenaga kerja yang bersangkutan.<sup>217</sup>

Untuk mencapai dan mendapatkan sistem remunerasi yang berbasis kinerja itu secara baik dan efektif tentulah perlu langkah-langkah strategis untuk dilakukan. Terkait langkah-langkah strategis untuk mencapai dan mendapatkan sistem remunerasi yang berbasis kinerja secara baik dan efektif, maka Abdurrahmat Fathoni telah menjelaskan hal tersebut, sebagai berikut.

Dalam usaha mengembangkan suatu sistem imbalan, para spesialis di bidang manajemen sumber daya manusia perlu melakukan empat hal,

---

<sup>216</sup>Humas Menpan, "Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Selesai Akhir 2011", <[http://www.menpan.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108](http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=108)>, 17 Maret 2009.

<sup>217</sup>Bedjo Siswanto, *Manajemen Tenaga Kerja, Op.cit.*, hlm.130.

yaitu:

1. Melakukan analisis pekerjaan. Artinya, perlu disusun deskripsi jabatan, uraian pekerjaan dan standar pekerjaan yang terdapat dalam suatu organisasi.
2. Melakukan penilaian pekerjaan dikaitkan dengan keadilan internal. Dalam melakukan penilaian pekerjaan diusahakan tersusunnya peringkat pekerjaan, penentuan 'nilai' untuk setiap pekerjaan, susunan perbandingan dengan pekerjaan lain dalam organisasi dan pemberian 'point' untuk setiap pekerjaan.
3. Melakukan survai berbagai sistem imbalan yang berlaku guna memperoleh bahan yang berkaitan dengan keadilan eksternal. Organisasi yang disurvei dapat berupa instansi pemerintah yang secara fungsional berwenang mengurus ketenagakerjaan, kamar dagang dan industri, organisasi profesi, serikat pekerja, organisasi-organisasi pemakai tenaga kerja lain dan perusahaan konsultan, terutama yang mengkhususkan diri dalam manajemen sumber daya manusia.
4. Menentukan 'harga' setiap pekerjaan dihubungkan dengan 'harga' pekerjaan sejenis di tempat lain. Dalam mengambil langkah ini dilakukan perbandingan antara nilai berbagai pekerjaan dalam organisasi dengan nilai yang berlaku di pasaran kerja.<sup>218</sup>

Disamping itu, juga ada metode lain yang patut diperhatikan. Susan Lorde Martin menguraikan gagasannya dalam upaya untuk mencapai dan mendapatkan sistem remunerasi berbasis kinerja yang baik dan efektif, sebagai berikut.

*Another new requirement is the inclusion of a "Compensation Discussion and Analysis" section that explains the specific information contained in tables and answers the following questions:*

- *What are the objectives of the company's compensation programs?*
- *What is the compensation program designed to reward and not reward?*
- *What is each element of compensation?*
- *Why does the company choose to pay each element?*
- *How does the company determine the amount for each element?*
- *How does each element . . . fit into the company's overall compensation objectives . . . ?*

*The purpose of this section is to discourage boilerplate disclosures that fail to provide comprehensive and meaningful information specific to each company. This section should explain, for example, the role of executives in the compensation process, the relationship between compensation and performance, and the basis for awarding long-term and equity-based compensation.*<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup>Abdurrahmat Fathoni, *Organisasi & Manajemen Sumber Daya Manusia, Op.cit.*, hlm.275-276.

<sup>219</sup>Susan Lorde Martin, "Executive Compensation: Reining In Runaway Abuses—Again",

Terkait dengan analisis pekerjaan yang akan dijadikan dasar dilakukannya penilaian pekerjaan, maka sistim penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil memiliki banyak kelemahan. Hal ini diakui oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, sebagai berikut.

Menpan mengakui kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dimana dinyatakan bahwa 8 unsur dan 222 sub unsur yang ada di PP 10 / 1979 yang dinilai terlalu banyak dan sangat abstrak, hanya berorientasi pada individual pegawai tanpa memperhatikan organisasi dan kurang berorientasi pada prestasi kerja. Dampaknya, penilaian tidak berhubungan dengan pencapaian tujuan, visi, dan misi organisasi. Pegawai tidak mengetahui apa yang diharapkan organisasi dan bagaimana cara memenuhi harapan tersebut.<sup>220</sup>

Oleh karena itu, Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara telah merencanakan untuk melakukan perubahan sistim penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil dengan merubah PP 10 / 1979 tersebut. Dengan rencana perubahan sistim penilaian kinerja, penulis berharap bahwa perubahan hal ini harus dikaitkan dengan perbaikan sistim remunerasi, sehingga hendaknya dapatlah terwujud secara nyata dan nasional perbaikan sistim remunerasi yang berbasis kinerja. Sebagai gambaran rencana perubahan sistim penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil tersebut, dapat disampaikan berikut ini.

Perubahan yang mendasar di dalam penilaian, adanya unsur sasaran kerja individu (SKI) yang mewajibkan setiap PNS harus menyusun SKI berdasarkan Rencana Kerja Tahunan. SKI disetujui dan ditetapkan oleh pejabat penilai yang memuat kegiatan tugas pokok jabatan, bobot kegiatan, sasaran kerja dan target yang harus dicapai. SKI bersifat nyata dan dapat diukur. Nilai bobot kegiatan didasarkan pada tingkat kesulitan dan prioritas dengan jumlah bobot keseluruhan 100 yang ditetapkan setiap tahun pada bulan Januari. Penilaian prestasi kerja terdiri dari SKI dan perilaku kerja, dengan bobot nilai unsur, SKI sebesar 60% dan perilaku kerja sebesar 40%. Dan penilaian SKI meliputi aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan/atau biaya. Sedangkan penilaian perilaku kerja meliputi

---

University of San Francisco Law Review, Fall 2006, <<http://www.westlaw.com>>.

<sup>220</sup>Humas Menpan, "Segera Terbit PP Baru Tentang Penilaian Kinerja PNS", <[http://www.menpan.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=108](http://www.menpan.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=108)>, 19 Februari 2009.

orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, kepemimpinan, dan kejujuran serta kreatifitas.<sup>221</sup>

### **4.3 Beberapa Kelemahan Yuridis Dalam *Ius Constitutum* Tentang Pengaturan Sistim Remunerasi Pegawai Negeri Sipil**

#### **4.3.1 Bahasa Peraturan**

Dalam hal ini, analisis yang akan diberikan adalah terkait dengan penggunaan kata atau istilah yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan PP 7 / 1977 beserta perubahannya. Dalam Undang-Undang tersebut terdapat istilah yang terkait remunerasi yang mengandung multi tafsir karena ketidakjelasan batasan pengertiannya. Istilah dimaksud yaitu gaji, tunjangan, kesejahteraan. Di samping ketidakjelasan tersebut, juga terdapat ketidakkonsistenan pemakaian kata-kata tersebut. Berikut ini disampaikan beberapa contoh ketidakjelasan dan ketidakkonsistenan penggunaan kata atau istilah dimaksud (gaji, tunjangan, kesejahteraan) pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai berikut.

- a. Pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebutkan kata 'digaji' saja, sedangkan di pasal-pasal lainnya dalam batang tubuh dan pada Penjelasan disebutkan secara terpisah kata gaji, tunjangan, dan kesejahteraan. Pasal-pasal lain dalam batang tubuh yang dimaksud yaitu, seperti pada Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyebutkan secara terpisah kata gaji, tunjangan, dan kesejahteraan. Juga pada Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebut secara terpisah kata 'pengajian' dan 'kesejahteraan' saja. Sedangkan pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebut kata 'gaji' saja.

Sedangkan pada Penjelasan, kata atau istilah dimaksud disebut secara terpisah. Pada angka 4 bagian Umum Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebutkan 'gaji' dan 'kesejahteraan' saja, 'tunjangan' tidak disebut. Sementara itu pada angka 7 bagian Umum

---

<sup>221</sup>*Ibid.*

Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebutkan ‘gaji’ dan ‘tunjangan’ saja, ‘kesejahteraan’ tidak disebut.

- b. Bila dibandingkan Pasal 1 angka 1 dengan Pasal 1 angka 8, Pasal 7, dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, maka tidak jelas pengertian kata ‘digaji’ itu hanya meliputi gaji dan kesejahteraan saja atau yang dimaksud hanya berarti gaji saja atau yang dimaksudkan meliputi gaji, tunjangan, dan kesejahteraan.
- c. Bila dibandingkan Pasal 1 angka 8 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, maka kata ‘tunjangan’ tidak disebut dalam Pasal 1 angka 8, sedangkan dalam Pasal 13 disebutkan. Dikarenakan Pasal 1 angka 8 tidak menyebutkan kata ‘tunjangan’, maka keberadaan tunjangan sebagai bagian dari manajemen Pegawai Negeri Sipil yang disebut dalam Pasal 13 menjadi bias.
- d. Pengaturan mengenai ‘tunjangan’ yang disebut dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 pun mempunyai persoalan. Pada Pasal 13 ayat (1) nya disebutkan bahwa tunjangan itu merupakan bagian dari manajemen Pegawai Negeri Sipil yang penyelenggaraan kebijakannya berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan dengan dibantu pelaksanaannya oleh Komisi Kepegawaian Negara. Sayangnya, kewenangan Komisi tersebut dalam membantu tugas Presiden itu yang dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 13 ayat (3) nya, tidak menyebutkan kata ‘tunjangan’. Yang menjadi tugas Komisi tersebut berdasarkan Penjelasan Pasal 13 ayat (3) pada huruf b nya hanya menyebutkan “merumuskan kebijaksanaan penggajian dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil” saja. Dengan keadaan seperti itu, tentu dapat ditafsirkan bahwa pengaturan mengenai ‘tunjangan’ semata-mata menjadi kewenangan Presiden tanpa harus dibantu oleh Komisi Kepegawaian Negara.
- e. Bila membandingkan Pasal 7 dan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam hal terkait pembuatan peraturan pelaksanaannya, dimana dalam Pasal 7 tersebut disebutkan bahwa peraturan pelaksana terkait ‘gaji’ adalah dengan Peraturan Pemerintah. Sementara itu, di dalam Pasal 13 nya disebutkan bahwa kewenangan pengaturan kebijakan terkait ‘penggajian’

tidak dengan jelas menyebutkan jenis produk hukumnya dan hanya menyebutkan kewenangan akan hal itu berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

- f. Bila disimak bunyi Penjelasan Pasal 7 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 maka dapat diartikan gaji itu merupakan bagian dari kesejahteraan, namun dalam pasal-pasal lainnya sepertinya membedakan istilah gaji dan kesejahteraan. Dalam hal ini, pasal yang ‘terkesan’ membedakan hal itu adalah Pasal 32 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Pada Pasal 32 antara gaji dan kesejahteraan terkesan tidak ada hubungan, dan yang mempunyai hubungan dengan kesejahteraan hanyalah tentang pensiun, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan.
- g. Bila pengaturan untuk gaji dan kesejahteraan itu ada batasan-batasan tertentu atau rambu-rambu dasar bagi penyusunan peraturan pelaksanaannya, seperti bunyi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 untuk ketentuan tentang ‘gaji’ dan bunyi Pasal 32 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 untuk ketentuan ‘kesejahteraan’, maka untuk pengaturan tentang ‘tunjangan’ tidak ada diatur batasan-batasan atau rambu-rambu dasar dalam batang tubuhnya. Dan malahan batasan-batasan atau rambu-rambu dasar mengenai ‘tunjangan’ itu sedikit disinggung dalam Penjelasan, khususnya pada angka 7 di bagian Umum.
- h. Bila disimak kehendak pengaturan tentang gaji dalam batang tubuhnya yaitu pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang mengamanatkan untuk didasarkan pada sistim yang berbasis kinerja, maka di dalam angka 7 bagian Umum Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 lain lagi kehendak yang digariskan, yaitu sistim penggajian yang memberikan gaji pokok yang ditentukan sama (atau diartikan sistim yang tidak berbasis kinerja). Ternyata antara ketentuan dalam batang tubuh dengan penjelasannya saling bertentangan.
- i. Bila disimak bunyi Pasal 36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 maka mengenai ragam remunerasi (khususnya) dan mengenai sistim remunerasi (umumnya) menjadi sangatlah tidak jelas, karena dapat saja hanya dengan

berdasarkan Keputusan Presiden sudah cukup dijadikan dasar hukum dalam memberikan suatu bentuk remunerasi tertentu yang tidak disebut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Sebagai contoh, dari bunyi Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, maka ‘bentuk penghargaan lainnya’ itu dapat ditafsirkan bermacam-macam, diantaranya (contoh) terdapat pemberian ‘tunjangan khusus’ dengan perlakuan khusus pula bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Departemen Keuangan (dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971). Dalam hal Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tersebut, meskipun telah terbit Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai hasil perubahan dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, ternyata Pasal 33 tersebut tidak mengalami perubahan. Hal ini berarti Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 itu masih berlaku. Selengkapnya bunyi Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

- (1) Kepada Pegawai Negeri Sipil yang telah menunjukkan kesetiaan atau berjasa terhadap Negara atau yang telah menunjukkan prestasi kerja yang luar biasa baiknya, dapat diberikan penghargaan.
- (2) Penghargaan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini dapat berupa tanda jasa atau bentuk penghargaan lainnya.<sup>222</sup>

Dikarenakan tidak jelasnya maksud ‘bentuk penghargaan lainnya’ sebagaimana diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tersebut maka berdasarkan ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentu dalam pelaksanaannya dapat ditafsirkan lain.

- j. Demikian pula halnya dengan bunyi Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang memberikan ‘delegasi blangko’ bagi peraturan pelaksanaannya. Dengan norma ‘delegasi blangko’ seperti itu maka tidak ada rambu-rambu pembatas dalam pembuatan peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Hal seperti itu juga tentu tidak dapat disalahkan, apabila dalam praktiknya, pembuatan dan penerapan peraturan

---

<sup>222</sup>Republik Indonesia (d), *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU 8 / 1974, Op.cit., Pasal 33.

pelaksananya menimbulkan berbagai permasalahan.

Beberapa kelemahan norma Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 terkait sistim remunerasi juga dialami oleh peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 (PGPS 1977) beserta perubahannya. Beberapa kelemahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 (PGPS 1977) beserta perubahannya, disampaikan sebagai berikut:

- a. Dalam hal sistim penggajian masih mengikuti kehendak norma Undang-Undang, dengan menerapkan sistim penggajian skala tunggal dan skala ganda. Artinya, bahwa norma PGPS tersebut tidak mengatur sistim penggajian yang berbasis kinerja.
- b. Dalam hal sistim pemberian tunjangan, ada terdapat kehendak dari pembuat Undang-Undang yang beda. Meskipun pengaturan mengenai tunjangan tidak dinormakan dalam batang tubuh Undang-Undang secara jelas dan lugas, namun berdasarkan ketentuan yang disebut dalam angka 7 bagian Umum Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang pada dasarnya menghendaki pemberian tunjangan yang berbasis kinerja, maka seharusnya PGPS tersebut menjadikan ketentuan yang dikehendaki itu dinormakan dalam batang tubuhnya dan membuat norma hukum yang menciptakan sistim pemberian tunjangan yang berbasis kinerja. Ternyata, pada kenyataannya tidaklah demikian. Sistim pemberian tunjangan yang berbasis kinerja tidak diatur dalam PGPS tersebut.
- c. Dalam hal ragam remunerasi yang diantaranya menyebutkan ‘tunjangan-tunjangan lain’, dimana PGPS tersebut memberikan pendelegasian pengaturannya kepada Peraturan Pemerintah (bila diberlakukan untuk seluruh Pegawai Negeri Sipil) atau Keputusan Presiden (bila diberlakukan untuk Pegawai Negeri Sipil tertentu), maka PGPS tersebut tidak menyebutkan mengenai batasan-batasan dan dasar-dasar perhitungan pemberian ‘tunjangan-tunjangan lain’ tersebut, sehingga dapat menimbulkan beragam praktik perbaikan sistim remunerasi yang dipengaruhi oleh nuansa ‘ego sektoral’ seperti yang sekarang ini terjadi. Menurut penulis, celah hukum inilah yang dimanfaatkan oleh beberapa instansi untuk menerapkan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di tempat mereka

masing-masing.

- d. Di samping hal sebagaimana disebut pada huruf c diatas, maka dengan adanya bunyi norma Pasal 22 PGPS 1977 tersebut yang memberikan delegasi blangko pengaturan suatu ketentuan yang belum cukup diatur dalam PGPS tersebut kepada Keputusan Presiden, maka celah hukum seperti ini juga dapat menimbulkan praktik penerapan sistim remunerasi yang dipengaruhi oleh nuansa 'ego sektoral' yang seperti sekarang ini terjadi.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, dengan terdapatnya berbagai kelemahan yuridis ius constitutum terkait sistim remunerasi yang disebabkan oleh adanya ketidakjelasan, ketidakkonsistenan, dan ketidaktegasan bahasa peraturan yang digunakan, maka telah menjadikan peraturan yang dibuat tersebut tergolong peraturan yang 'buruk'. Peraturan yang 'buruk' yang penulis maksudkan di sini adalah peraturan yang mengandung norma-norma yang tidak jelas, tidak konsisten, dan tidak tegas yang dapat menimbulkan multi tafsir dalam pelaksanaannya.

Untuk menjadikan peraturan yang dibuat itu jelas, agar dapat menghindari multi tafsir dalam pelaksanaannya, maka hal utama yang perlu diperhatikan dalam perumusan norma hukum adalah pemilihan kata yang tepat serta konsistensi peristilahan. I.C. van der Vlies mengungkapkan tentang hal ini, sebagai berikut. (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

Peraturan perundang-undangan yang jelas, dapat dicapai melalui pemilihan kata yang tepat serta konsistensi peristilahan. Adanya konsistensi peristilahan di dalam keseluruhan proses pembuatan peraturan perundang-undangan perlu diusahakan.<sup>223</sup>

Pemilihan kata yang tepat itu, secara konkritnya dapat dimaknai dengan menghindarkan penggunaan satu kata atau istilah yang mempunyai arti berbeda-beda di dalam satu Undang-Undang. Demikian sebaliknya, apabila memang terhadap beberapa kata atau istilah itu masing-masing maknanya dimaksudkan berbeda jangan dirumuskan dengan memberikan pengertian yang sama. Demikian ditegaskan oleh Jimly Asshiddiqie.

---

<sup>223</sup>I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, *Op.cit.*, hlm.287.

... . Juga harus dihindarkan penggunaan satu kata atau istilah yang mempunyai arti berbeda-beda di satu Undang-Undang. Demikian pula harus dihindari penggunaan kata atau istilah yang berbeda-beda untuk pengertian yang sama dalam satu Undang-Undang.<sup>224</sup>

Untuk tercapainya konsistensi peristilahan itu, dapat juga dilakukan dengan cara menyerap istilah asing yang telah bercorak internasional. Tentunya sebelum melakukan penyerapan istilah asing itu perlu dengan saksama menilai terpenuhinya beberapa kriteria tertentu. Terkait hal ini, Jimly Asshiddiqie menyampaikan, sebagai berikut.

Untuk istilah-istilah atau frasa dari bahasa asing yang sudah diserap dalam praktik bahasa Indonesia, maka penyerapan kata atau frasa asing yang telah disesuaikan ejaannya dengan kaidah bahasa Indonesia dapat saja digunakan dalam perumusan ketentuan Undang-Undang dan peraturan lainnya. Penggunaan kata asing yang telah disesuaikan tersebut dapat dilakukan apabila kata-kata, istilah, atau frasa itu memang memenuhi kriteria sebagai berikut:

- a. mempunyai konotasi yang cocok;
- b. lebih singkat daripada padanannya yang ada dalam bahasa Indonesia;
- c. mempunyai corak internasional;
- d. lebih mempermudah dicapainya kesepakatan pengertian; atau
- e. lebih mudah dipahami daripada padanannya dalam bahasa Indonesia.<sup>225</sup>

Dan tidak kalah pentingnya, bahwa pada dasarnya untuk mencapai kejelasan peraturan dan konsistensi peristilahan yang digunakan, patut diperhatikan dan ditaati suatu kaidah tata bahasa. Terkait hal kaidah tata bahasa itu menjadi penting adalah didasarkan pada aksioma yang menyatakan bahwa “... bunyi peraturan tiada lain adalah bahasa yang diterapkan untuk kewajiban dan ketertiban bermasyarakat dan bernegara ...”<sup>226</sup> (garis bawah dari penulis). Dengan demikian bahasa peraturan di negara Republik Indonesia harus tunduk pada kaidah tata bahasa yang bersifat nasional dan diakui oleh negara yaitu kaidah tata bahasa Indonesia. Meskipun begitu, dalam rangka pelaksanaan tunduk pada

---

<sup>224</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm.246.

<sup>225</sup>*Ibid.*, hlm.247.

<sup>226</sup>Suharyono, “Bahasa Peraturan Perundang-undangan dan Penormaan”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.1 No. 4, (Desember 2004) : 66.

kaidah tata bahasa Indonesia tersebut, tidaklah diartikan dengan mengesampingkan corak atau gaya yang khas dari bahasa peraturan, yaitu yang bercirikan kejernihan pengertian, kelugasan, kebakuan, dan keserasian.<sup>227</sup>

#### 4.3.2 Kepastian Hukum

Kelemahan yuridis pada aspek bahasa peraturan sebagaimana diuraikan di atas, yang pada dasarnya terdapat ketidakjelasan pengertian kata atau istilah yang digunakan, ketidakkonsistenan penggunaan kata atau istilah, dan ketidaktegasan sistim yang dipakai terkait remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil, telah menimbulkan ketakpastian hukum dalam penerapannya.

Dengan demikian, analisis kelemahan yuridis tentang *ius constitutum* sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil dari aspek kepastian hukum merupakan analisis yang dilakukan terhadap penggunaan dan penataan bahasa peraturan yang dituangkan dalam norma-norma yang mengatur hal-hal tertentu yang diharapkan untuk diterapkan dan ditaati dengan baik. Oleh karena itu, untuk dapat diterapkan dan ditaati dengan baik norma hukum yang telah ditetapkan dalam suatu peraturan, tentu diperlukan kejelasan, ketepatan, ketegasan, dan kekonsistenan rumusan norma. Jadi, secara teoritis, prinsip kepastian hukum (*legal certainty*) meliputi kejelasan pengertian, kejelasan rumusan norma, dan/atau kejelasan waktu pemberlakuannya. Prinsip kepastian hukum ini diharapkan agar tercipta kestabilan hukum.<sup>228</sup>

Meskipun terdapatnya norma delegasi blanko (sebagaimana telah dijelaskan di atas) yang diberikan oleh Undang-Undang terkait sistim remunerasi itu, dimana Undang-Undang memberikan keleluasaan pengaturan dalam hal-hal yang belum atau belum cukup diatur untuk diatur dengan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, namun dalam pelaksanaannya tetaplah harus mampu menciptakan kestabilan hukum. Pelaksanaan norma delegasi blanko ini pada dasarnya secara teoritis sangat bergantung pada penerapan asas diskresi (*ermessen*). Diskresi berasal dari kata '*discretion*'. Terjemahan pengertian '*discretion*' menurut *Black's Law*

---

<sup>227</sup>*Ibid.*, : 63.

<sup>228</sup>Safri Nugraha, ed., *Birokrasi & Good Governance*, *Op.cit.*, hlm.404-407.

*Dictionary*, penulis sampaikan sebagai berikut: (i) tindakan dan penanganan yang bijaksana; kebijakan yang penuh kehati-hatian; kearifan; (ii) penilaian / pertimbangan secara pribadi; kekuasaan untuk membuat keputusan secara bebas; (iii) kemampuan untuk membedakan yang benar dan salah, kemampuan bertanggungjawab atas tindakan yang dilakukan; (iv) kekuasaan pejabat publik atau hak untuk bertindak dalam keadaan tertentu menurut penilaian / pertimbangan pribadi dengan kesadaran yang sering dilakukan oleh pejabat publik atau badan perwakilan.<sup>229</sup>

Untuk memberikan gambaran tentang perlunya diskresi dan hal-hal apa saja yang harus diputuskan oleh pejabat yang karena jabatannya memiliki diskresi itu, maka perlu disampaikan uraian penjelasan teoritis tentang diskresi. Menurut Antoinette Hetzler, yang didasarkan pada pendapat Davis dan van Oorschot, dasar dan kualifikasi keputusan terkait diskresi dijelaskan diberikut ini:

*Discretion is defined through its use. A public officer has discretion whenever the effective limits of his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction (Davis, 1974). As van Oorschot (1991: 7) points out, a public officer or the case investigator has to a certain extent the freedom to:*

- take or not to take a decision;*
- postpone it or not;*
- choose the content and direction of his decisions.*

*The use of discretion in administrative law has not passed without discussion....*<sup>230</sup>

Meskipun begitu, pelaksanaan asas diskresi itu bukanlah tanpa batas. Diskresi atau kebebasan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan pendapatnya sendiri, harus dilakukan dengan tidak melanggar asas lainnya, yaitu:

- a. asas yuridikitas; dan  
Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan yang dilakukan tidak boleh melanggar hukum secara umum ( harus sesuai dengan rasa keadilan dan kepatutan).

---

<sup>229</sup>Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, Op.cit., hlm.499.

<sup>230</sup>Antoinette Hetzler, "Care And Discretion: Welfare States Revisited", *International Journal of Law, Policy and the Family*, Oxford University Press, April, 2003, <<http://www.westlaw.com>>.

b. asas legalitas

Asas ini mengandung arti bahwa setiap tindakan yang dilakukan harus ada dasar hukumnya (ada peraturan dasar yang melandasinya).<sup>231</sup>

Meskipun di dalam hukum diakui penerapan asas diskresi itu, namun bukan berarti hal itu dilakukan dengan sewenang-wenang, tapi tetap dilakukan dalam kerangka kepastian hukum. Hal itu terutama disebabkan karena negara Indonesia adalah negara hukum. Bila dibandingkan dengan negara lain, maka penerapan prinsip kepastian hukum ini sudah umum dan sama. Di negara Jerman, prinsip kepastian hukum tercakup dalam konsep '*Rechtsstaat*'. Sedangkan di negara Belanda, prinsip kepastian hukum juga diakui dan dikenal. Prinsip kepastian hukum ini tercakup dalam konsep '*The Rule of Law*'.<sup>232</sup>

Dengan keadaan sekarang ini, dimana timbulnya ketidakpastian hukum terkait penerapan perbaikan sistim remunerasi dan seiring berjalannya waktu serta keadaan sosio-politik yang terjadi, dapat mempengaruhi terjadinya penerapan perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil yang buruk. Dalam hal ini, tentu bukan hal yang buruk yang sesungguhnya dikehendaki oleh pembuat Undang-Undang. Meskipun begitu dengan bunyi ketentuan dalam Pasal 33 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan ketentuan 'delegasi blanko' sebagaimana tercantum dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, tidaklah dapat dicegah norma-norma peraturan pelaksanaannya dipenuhi dengan nuansa ego 'sektoral'. Meskipun pada tahun 1999 telah dilakukan perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, namun sangat disayangkan, di samping terdapat beberapa perbaikan norma-norma yang terkait sistim remunerasi, ternyata ketentuan Pasal 33, Pasal 36, dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tersebut tidak mengalami perubahan sama sekali. Begitu juga halnya dalam penormaan terkait kehendak rakyat yang mengamanatkan bahwa sistim remunerasi yang berbasis kinerja, maka selama tidak ada ketegasan norma terkait hal ini dimana masih adanya dipakai sistim penggajian skala tunggal disamping sistim penggajian skala ganda, tentu kepastian hukum penerapan sistim remunerasi yang berbasis kinerja

---

<sup>231</sup>Safri Nugraha, et.al., *Hukum Administrasi Negara, Op.cit.*, hlm.39.

<sup>232</sup>Safri Nugraha, ed., *Birokrasi & Good Governance, Op.cit.*

akan sulit tercapai.

### 4.3.3 Validitas Norma

Hans Kelsen mengatakan bahwa “tata hukum adalah suatu sistim norma”.<sup>233</sup> Selanjutnya Hans Kelsen menjelaskan bahwa suatu norma akan dapat menjadi bagian dari suatu sistim norma tertentu didasarkan pada validitas dari suatu norma.

Suatu norma yang validitasnya tidak dapat diperoleh dari norma lain yang lebih tinggi, kita sebut sebagai norma dasar. Semua norma yang validitasnya dapat ditelusuri kepada satu norma dasar yang sama membentuk suatu sistem norma, atau suatu tata normatif. Norma dasar yang menjadi sumber utama ini merupakan pengikat di antara semua norma yang berbeda-beda yang membentuk suatu tata normatif. Bahwa suatu norma termasuk ke dalam suatu sistem norma tertentu, ke dalam suatu tata normatif tertentu, dapat diuji hanya dengan penegasan bahwa norma tersebut memperoleh validitasnya dari norma dasar yang membentuk tata normatif tersebut.<sup>234</sup>

Dalam hal memahami arti kata ‘validitas’, perlu dikemukakan pengertian kata validitas. Dalam kaidah tata bahasa Indonesia, validitas berasal dari kata ‘valid’ yang berarti “menurut cara yang semestinya; berlaku; sah.” Sedangkan kata ‘validitas’ itu sendiri diartikan “sifat benar menurut bahan bukti yang ada, logika berpikir, atau kekuatan hukum; sifat valid; kesahihan”.<sup>235</sup>

Berdasarkan uraian Hans Kelsen tentang validitas norma, maka dengan demikian validitas suatu norma adalah ditentukan berdasarkan norma yang lebih tinggi dan berjenjang sampai kepada suatu norma dasar. Selanjutnya Hans Kelsen menjelaskan berdasarkan teorinya yang lebih dikenal dengan nama *Stufentheorie*, teori mengenai jenjang norma hukum, sebagai berikut:

Norma hukum itu valid lantaran dibuat menurut cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum lainnya, dan norma hukum lainnya ini adalah landasan

---

<sup>233</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik*, judul asli: *General Theory of Law And State*, diterjemahkan oleh: Somardi, (Jakarta: Bee Media Indonesia, 2007), hlm.138.

<sup>234</sup>*Ibid.*, hlm.139-140.

<sup>235</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *Op.cit.*, hlm.1258.

validitas norma hukum yang disebut pertama...

Kesatuan norma ini ditunjukkan oleh fakta bahwa pembentukan norma yang satu – yakni norma yang lebih rendah – ditentukan oleh norma yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan bahwa regressus ini (rangkaiian pembentukan hukum) diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tata hukum, membentuk kesatuan tata hukum ini.<sup>236</sup>

Untuk lebih mempertegas lagi pemahaman tentang validitas suatu norma, maka perlu dikemukakan ketegasan pernyataan dari Hans Kelsen dalam menjelaskan hal ini. Menurutnya, bahwa:

Validitas suatu norma hukum tidak dapat dipertanyakan atas dasar bahwa isinya tidak sesuai dengan suatu nilai moral atau politik. Suatu norma adalah norma hukum yang valid atas dasar fakta bahwa norma tersebut telah dibuat menurut suatu peraturan tertentu dan hanya atas dasar peraturan itu saja.<sup>237</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan mengenai validitas norma sebagaimana disampaikan di atas, maka analisis yuridis terkait sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil dari aspek validitas, akan menjadi lebih terarah dan jelas. Dalam hal penerapan perbaikan sistim remunerasi yang terjadi di lingkungan instansi Pemerintah Pusat, yang meskipun sifatnya masih terbatas dan sektoral, yang ditetapkan dengan suatu Keputusan / Peraturan Presiden, pada hakikatnya dalam hal validitas norma adalah terdapat permasalahan karena tidak valid. Undang-Undang menghendaki pembuatan peraturan pelaksanaannya adalah harus dengan peraturan kategori Peraturan Perundang-undangan dan bukan dengan Peraturan Kebijakan. Yang terjadi malah sebaliknya.

Sedangkan penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah yang ditetapkan dengan suatu Keputusan / Peraturan Gubernur / Bupati / Walikota, maka juga terdapat permasalahan yuridis dari aspek validitas norma. Bila mencermati ketentuan Pasal 19 dan Pasal 22 PGPS 1977 yang memberikan norma pendelegasian pengaturan lebih lanjut atau pun hal-hal yang belum diatur hanya kepada produk hukum tingkat Keputusan Presiden dan bukan dengan produk hukum tingkat Keputusan / Peraturan Gubernur / Bupati /

---

<sup>236</sup>*Ibid.*, hlm.155.

<sup>237</sup>*Ibid.*, hlm.142.

Walikota, maka validitas norma yang termuat dalam Keputusan / Peraturan Gubernur / Bupati / Walikota terkait penerapan perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah belum dapat dikatakan valid.

Pembahasan hal ‘valid’ atau ‘tidak valid’, tentu perlu dikemukakan juga mengenai upaya hukum yang harus dilakukan. Upaya hukum yang dimaksudkan adalah dalam rangka pembatalan atau keterbatalan suatu norma hukum. Terkait pembatalan atau keterbatalan itu, Hans Kelsen mengatakan bahwa “prinsip umum yang mendasari pandangan ini dapat dirumuskan menurut cara berikut: suatu norma hukum selalu valid, norma hukum ini tidak dapat batal (*null*), tetapi norma hukum ini dapat dibatalkan (*annullable*)”.<sup>238</sup> Selanjutnya, meskipun tidak konkrit, Hans Kelsen telah berusaha menjelaskan upaya hukum pembatalan suatu norma hukum yang dianggap tidak valid tersebut, sebagai berikut:

Ketidakkonstitusionalan atau ketidaklegalan suatu norma yang, karena alasan tertentu atau alasan lain, harus dianggap valid, yang berarti kemungkinannya untuk dibatalkan (menurut cara biasa jika norma ini adalah keputusan pengadilan; menurut cara lain selain cara biasa jika norma ini adalah undang-undang); atau kemungkinannya batal (tidak berlaku). Pembatalannya berarti penyangkalan keberadaannya oleh kesadaran hukum.<sup>239</sup>

Fenomena penerapan perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil Daerah itu disadari memang sebagai bentuk perwujudan arus ‘otonomi daerah’ yang sangat menguat semenjak tahun 1999. Meskipun begitu, bukanlah diartikan perwujudan makna ‘otonomi daerah’ itu secara sewenang-wenang, karena negara Indonesia ini masih dalam bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukan merupakan sebuah negara federal. Kalau pun dalam hal pengaturan sistim remunerasi itu ingin menampung arus ‘otonomi daerah’ maka tindakan hukum terkait validitas suatu norma yang pertama dan utama dilakukan adalah dengan melakukan perubahan kembali Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 agar termuat norma yang mengatur dan menampung arus ‘otonomi daerah’ tersebut. Dan bila memungkinkan sebaiknya dibuatkan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang baru saja,

---

<sup>238</sup> *Ibid.*, hlm.198.

<sup>239</sup> *Ibid.*, hlm.201.

yang menggantikan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah lama tersebut, agar segala hal yang terkait dengan perbaikan sistem remunerasi yang memperhatikan dan taat pada aspek atau asas hukum dapat dituangkan dalam norma-norma yang baru.

#### 4.3.4 Pendelegasian Kewenangan Pembentukan Peraturan Pelaksana

Dalam hal pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana terkenal doktrin hukum (*legal maxim*) “*delegatus non potest delegare*”. Doktrin ini mengandung arti bahwa pejabat atau lembaga yang diberi delegasi kewenangan itu tidak boleh mendelegasikan lagi kewenangan untuk mengatur itu kepada lembaga lain yang lebih rendah (*a delegate may not sub-delegate his or her power*). Doktrin ini tentu bersifat teoritis. Sedangkan dalam praktik bisa saja doktrin itu dilanggar, di mana pejabat atau lembaga yang menerima delegasi, kemudian memberikan lagi delegasi tersebut kepada pejabat atau lembaga yang lebih rendah (*sub-delegation of legislative power*” atau “*sub-delegation of rule-making power*”). Meskipun begitu, pemberian delegasi lebih lanjut (sub delegasi) itu bukannya tanpa syarat. Apabila akan dilakukan lagi pemberian delegasi lebih lanjut (sub delegasi), maka harus dipenuhi syarat yaitu harus ditentukan dengan tegas atau secara eksplisit dalam Undang-Undang induknya (*principal legislation*). Hanya dengan memenuhi syarat demikian, maka Peraturan Pemerintah dapat mengatur bahwa hal-hal yang lebih teknis, dapat diatur lebih lanjut dengan Keputusan / Peraturan Menteri atau yang setingkat.<sup>240</sup>

Syarat ‘harus ditentukan dengan tegas’ itu berupa ‘adanya perintah yang tegas’ yang disebutkan dalam Undang-Undang. Adanya perintah yang tegas itu dapat berupa salah satu dari 3 (tiga) alternatif berikut ini:<sup>241</sup>

- a. adanya perintah yang tegas mengenai subyek yang diberi delegasi dan bentuk peraturan pelaksanaannya;
- b. adanya perintah yang tegas mengenai bentuk peraturan pelaksanaannya; atau
- c. adanya perintah yang tegas mengenai subyek yang diberi delegasi tanpa penyebutan bentuk peraturan pelaksanaannya.

---

<sup>240</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, *Op.cit.*, hlm.276.

<sup>241</sup>*Ibid.*, hlm.381

Di samping itu, dalam hal dilakukan pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana, maka harus diperhatikan juga ketentuan butir 166 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004. Pada butir 166 tersebut menyebutkan bahwa pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas (i) ruang lingkup materi yang diatur; dan (ii) jenis Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan uraian diatas maka jelaslah bahwa dalam hal aspek pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksana ini, harus jelas dan tegas menyebutkan ruang lingkup materi yang diatur dan jenis produk hukumnya di dalam Undang-Undang yang akan memberikan delegasi kewenangan tersebut. Apabila sudah demikian halnya, maka apakah terhadap ketentuan dalam suatu Undang-Undang yang ternyata tidak dengan tegas menyebutkan ruang lingkup materi yang diatur dan jenis produk hukum yang didelegasikan tersebut, masih dimungkinkan dibuatnya suatu produk hukum tertentu yang dimaksudkan sebagai suatu peraturan pelaksana tentang perlunya suatu hal untuk diatur ? Untuk menjawab persoalan ini, maka secara hukum positif hal itu masih dimungkinkan. Penjelasan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan:

Sesuai dengan kedudukan Presiden menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi dari Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peraturan Presiden dibentuk untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah baik secara tegas maupun tidak tegas diperintahkan pembentukannya (garis bawah dari penulis).<sup>242</sup>

Meskipun suatu norma Undang-Undang tidak memberikan ‘perintah yang tidak tegas’ dalam rangka pendelegasian kewenangan mengatur, namun masih dimungkinkan dilakukannya pembentukan peraturan pelaksana tingkat Peraturan Presiden yang ditujukan untuk mengatur suatu hal yang masih terkait dengan suatu norma Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Kemungkinan pembentukan peraturan pelaksana yang didasarkan pada ketidaktegasan suatu

---

<sup>242</sup>*Ibid.*, hlm.384.

norma Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dalam hal pendelegasian kewenangan mengatur itu, baik disebabkan karena (i) tidak tegasnya bentuk produk hukum penerima delegasi; (ii) tidak jelasnya lembaga yang diberi delegasi; atau pun (iii) sama sekali tidak disebutkan pendelegasiannya, bukanlah menjadikan pembentukan peraturan pelaksana itu tanpa suatu batasan-batasan atau rambu-rambu, tapi dilakukan dalam rangka suatu kebutuhan yang dianggap perlu agar pelaksanaan ketentuan Undang-Undang / Peraturan Pemerintah itu berjalan dengan lancar dan baik. Dalam hal penjelasan ‘perintah yang tidak tegas’ itu dapat disampaikan pendapat Jimly sebagai berikut.

Ada 3 (tiga) kemungkinan yang dapat dikembangkan mengenai pengertian “perintah yang tidak tegas” tersebut di atas. Pertama, perintah pengaturan itu memang ada tetapi tidak tegas menentukan bentuk peraturan apa yang dipilih sebagai tempat penuangan materi ketentuan yang didelegasikan pengaturannya; Kedua, perintah pengaturan itu memang ada, tetapi tidak ditentukan dengan jelas lembaga yang diberi delegasi kewenangan ataupun bentuk peraturan yang harus ditetapkan untuk penuangan materi ketentuan yang didelegasikan. Ketiga, perintah pengaturan semacam itu sama sekali tidak disebut atau ditentukan dalam undang-undang yang bersangkutan, tetapi kebutuhan akan pengaturan semacam itu bersifat nyata dan tidak terelakkan dalam rangka pelaksanaan ketentuan undang-undang itu sendiri. Bahkan, sebenarnya, jikalau tidak karena kealpaan atau pun kelalaian pembentuk undang-undang, memang sudah seharusnya bahwa pengaturan lebih lanjut mengenai hal-hal dimaksud harus diatur, sehingga ketentuan-ketentuan undang-undang dimaksud dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya.<sup>243</sup>

Meskipun pada jabatan Presiden selaku Kepala Pemerintahan yang dalam rangka kelancaran pelaksanaan tugas dan kewenangannya memiliki kewenangan bertindak berdasarkan suatu asas diskresi ( *freies ermessen / beleidsvrijheid* ), namun dalam hal kewenangan pembentukan peraturan pelaksana yang didasarkan pada norma pendelegasian yang tidak tegas, terdapat batasan-batasan yang harus ditaati, yaitu (i) bahwa materi pengaturan lebih lanjut yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden itu, hanya bersifat internal dalam rangka kebutuhan administrasi pemerintahan; dan (ii) bahwa materi ketentuan yang bersangkutan hanya bersifat prosedural-administratif untuk membantu lembaga pelaksana Undang-Undang menjalankan ketentuan Undang-Undang yang bersangkutan.

---

<sup>243</sup>*Ibid.*, hlm.385.

Jadi, isinya tidak melebar berupa penambahan norma yang bersifat mengurangi ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Dalam hal ini, Jimly memberikan contoh aplikasinya sebagai berikut.

Demikian pula, untuk memberikan sub-delegasi dari lembaga penerima delegasi kepada lembaga lain atau dari peraturan pelaksana undang-undang ke peraturan yang lebih rendah, harus pula memenuhi syarat yang ketat. Misalnya, UU memberi delegasi kepada PP, lalu PP memberikan sub-delegasi kepada Peraturan Daerah atau pun kepada Peraturan Menteri dengan syarat bahwa dalam PP itu sub-delegasi yang dimaksudkan ditentukan secara tegas, baik menyangkut (i) materi yang dianggap perlu diatur, (ii) lembaga yang diberi sub-delegasi kewenangan, maupun (iii) bentuk peraturan yang ditunjuk untuk mengaturnya. Idealnya, ketiga hal itu sama-sama ditentukan dengan jelas dalam Peraturan Pemerintah yang memberikan sub-delegasi.<sup>244</sup>

Berdasarkan uraian penjelasan tersebut di atas, maka terhadap Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 (PGPS 1977) beserta perubahannya terdapat berbagai kekurangan terkait aspek pendelegasian kewenangan pembentukan peraturan pelaksanaannya. Kekurangan-kekurangan yuridis tersebut sebagai berikut.

a. pelanggaran asas “*delegatus non potest delegare*”

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 menentukan pendelegasian kewenangan mengatur lebih lanjut mengenai ‘gaji yang adil dan layak’ itu dengan Peraturan Pemerintah. Lalu, oleh Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 (PGPS 1977) beserta perubahannya ternyata didelegasikan lagi ke suatu Peraturan Pemerintah tersendiri atau Keputusan Presiden.

Penjelasan atas hal ini sebagai berikut. Meskipun pengertian ‘gaji’ yang dimaksud dalam Pasal 7 itu tidak menjelaskan apakah kata ‘gaji’ itu meliputi arti gaji pokok dan tunjangan-tunjangan, namun dengan menggunakan metode penafsiran hukum, maka berdasarkan pengertian gaji yang tercantum dalam angka 7 bagian Umum Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menyebutkan “ gaji adalah sebagai balas jasa dan

---

<sup>244</sup>*Ibid.*

penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan “, berarti kata ‘gaji’ itu dapat berarti luas. Jadi, tunjangan-tunjangan pun dapat termasuk dalam pengertian ‘gaji’. Bila Peraturan Pemerintah itu mematuhi asas “*delegatus non potest delegare*” ini tentu tidak akan ada norma pendelegasian berikutnya dan seharusnya pengaturan perihal gaji cukup sampai di Peraturan Pemerintah itu saja. Dengan demikian, apabila asas ini ditaati tentu Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tidak akan pernah ada. Dan alasan apapun yang diajukan oleh pihak terkait sehubungan dengan terbitnya Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tersebut, maka berdasarkan asas ini tidaklah dapat dibenarkan.

b. pelanggaran ketentuan persyaratan pendelegasian butir 166 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004

Sebagaimana diatur pada butir 166 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa pendelegasian kewenangan mengatur harus menyebut dengan tegas (i) ruang lingkup materi yang diatur; dan (ii) jenis Peraturan Perundang-undangan, dan melihat bunyi Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang menyebutkan “Hal-hal yang belum atau belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Perundang-undangan”, maka ketentuan persyaratan pendelegasian itu tidak terpenuhi. Dan kalau pun terjadi juga pelaksanaan dari norma pendelegasian kewenangan mengatur atas dasar ‘perintah yang tidak tegas’ yang berasal dari norma yang lebih tinggi, tetap saja ada persyaratan tertentu yang harus dipenuhi, yaitu (i) bentuk produk hukumnya hanya dimungkinkan dalam bentuk Peraturan Presiden; (ii) bahwa materi pengaturan hanya bersifat internal dan prosedural-administratif dalam rangka kebutuhan administrasi pemerintahan yang membantu menjalankan ketentuan suatu Undang-Undang. Dengan demikian, materi pengaturan tidak melebar berupa penambahan norma yang bersifat menyampingkan ketentuan norma yang lebih tinggi. Sebagai contoh materi pengaturan yang bersifat menyampingkan ketentuan norma yang lebih tinggi tersebut, dapat dikemukakan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tentang

Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Departemen Keuangan. Dengan Keputusan Presiden tersebut, pengaturan lebih lanjut pelaksanaan ketentuannya diserahkan pengaturannya kepada peraturan yang hierarkinya setingkat dengan Peraturan Menteri, yaitu dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 290/KMK.01/2007 tentang Penetapan Besaran Tunjangan Pokok Unsur Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Bagi Pegawai Di Lingkungan Departemen Keuangan. Dan berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan tersebut, maka bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan diberlakukanlah sistim remunerasi yang baru disamping sistim remunerasi yang umum berlaku bagi Pegawai Negeri, dengan memberikan besaran nilai tunjangan yang tidak didasarkan perhitungannya pada nilai gaji pokok dan membuat sistim peringkat jabatan / kepangkatan / golongan yang baru yang tidak memakai sistim peringkat jabatan / kepangkatan / golongan ruang gaji yang umum berlaku bagi Pegawai Negeri.

c. pelanggaran ketentuan persyaratan sub delegasi

Meskipun secara teoritis, asas "*delegatus non potest delegare*" itu harus ditaati, namun secara praktik ternyata masih dimungkinkan dilakukannya sub delegasi. Hal sub delegasi itu pun harus memenuhi syarat-syarat tertentu sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya, yaitu pada dasarnya sub delegasi itu hanyalah bersifat prosedural-administratif untuk membantu terlaksananya ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah dengan lancar dan baik serta tidak dengan maksud untuk timbulnya penambahan norma tertentu yang bersifat mengurangi ketentuan Undang-Undang. Jadi, meskipun Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tersebut memberikan delegasi blanko, tidaklah diartikan harus melanggar syarat untuk dapat dilakukannya sub delegasi. Sebagai contoh telah terjadinya pelanggaran tersebut yaitu sebagai berikut. Ketentuan pemberlakuan perbaikan sistim remunerasi yang terjadi di lingkungan Departemen Keuangan yang ditetapkan dalam suatu Keputusan Menteri Keuangan dengan mendasarkan normanya pada Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun

1971, ternyata memberlakukan suatu sistem remunerasi yang tertentu yang didasarkan pada sistem peringkat jabatan tersendiri yang tidak tunduk pada sistem golongan jabatan dan kepangkatan yang berlaku umum bagi Pegawai Negeri. Keputusan Menteri Keuangan yang menetapkan perbaikan sistem remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan tersebut sudah tidak lagi bersifat prosedural-administratif sebagaimana yang dipersyaratkan dalam ketentuan mengenai sub delegasi. Dan lagi, bila dicermati dengan seksama, maka sesungguhnya Keputusan Menteri Keuangan tersebut sudah bukan lagi merupakan suatu ketentuan yang tergolong sub delegasi, tapi sudah merupakan sebuah sub tambahan dari sub delegasi atau dapat disebut juga dengan 'sub-sub-delegasi'.

