

**ANALISIS YURIDIS
PERBAIKAN SISTEM REMUNERASI
PEGAWAI NEGERI SIPIL REPUBLIK INDONESIA**

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum

**Roberia
NPM 0706174770**



**PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS INDONESIA
JAKARTA
JULI 2009**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Roberia

NPM : 0706174770

Tanda tangan :

Tanggal : 14 Juli 2009



HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh

Nama : Roberia
NPM : 0706174770
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Tesis : **ANALISIS YURIDIS PERBAIKAN SISTIM
REMUNERASI PEGAWAI NEGERI SIPIL
REPUBLIK INDONESIA**

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : **Dr. Wukir Ragil, SH, MED**

Penguji : **Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH**

Penguji : **Prof. Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH**

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 14 Juli 2009

KATA PENGANTAR/UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahi Walhamdulillahi

Atas rahmat dan kuasa NYA, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Kekhususan Hukum Kenegaraan pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangatlah sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Wukir Ragil, SH, MED, selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
2. Prof. Dr. Benyamin Hoessein, SH, Prof. Dr. Harun Alrasid, SH, Prof. Dr. Arifin P. Soeriaatmadja, SH, Prof. Dr. Maria Farida Indrati S, SH, MH, Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH, Prof. Dr. Abdul Bari Azed, SH, MH, Prof. Dr. Ramli Hutabarat, SH, MH, Prof. Dr. Valerine J.L.K., SH, Prof. Dr. Satya Arinanto, SH, MH, Prof. Safri Nugraha, SH, LL.M, Ph.D, Dr. Jufrina Rizal, SH, MA, Dr. Tjip Ismail, SH, MM, Dr. Supandi, SH, MH, Sri Mamudji, SH, MLL, selaku dosen Program Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang selama ini telah mengasuh, memberikan, dan membagikan pengetahuannya kepada saya;
3. Kepala Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kesehatan, selaku pimpinan tempat saya bekerja yang telah memberikan dorongan dan izinnya sehingga terselesaikannya kuliah saya ini;
4. Pejabat dan pegawai di Badan Kepegawaian Negara, Departemen Keuangan, Biro Hukum Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Bagian Hukum Pemerintah Kota Tangerang, dengan segala hormat tidak saya sebutkan namanya, yang telah membantu dan meluangkan waktunya berdiskusi atau memberikan bahan;
5. Orang tua dan keluarga saya, khususnya Alm. Ibunda Aziar dan anak-anak tercinta, Tesa, Oliv, dan Rara atas dorongan dan pengertiannya; dan
6. Seluruh staf akademik Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, rekan-rekan kuliah seangkatan (andri, bisman, bayu, nando, tika, vita, handoyo, dan tefan), rekan-rekan kerja, serta semua pihak yang telah membantu dan tidak tersebut satu persatu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, saya berharap Allah berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Tak ada gading yang tak retak dan semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu. Amin.

Jakarta, 14 Juli 2009
roberia

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Roberia
NPM : 0706174770
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Fakultas : Hukum
Jenis karya : **Tesis**

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**ANALISIS YURIDIS PERBAIKAN SISTEM REMUNERASI PEGAWAI
NEGERI SIPIL REPUBLIK INDONESIA**

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta
Pada tanggal: 14 Juli 2009
Yang menyatakan

Roberia

ABSTRAK

Nama : Roberia
Program Studi : Magister Ilmu Hukum
Judul : **Analisis Yuridis Perbaikan Sistim Remunerasi Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia**

Tuntutan kesempurnaan Pegawai Negeri selaku aparatur negara yang memegang peranan penting dalam kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangatlah tinggi. Sementara itu, sistim penghargaan sebagai balasan atas jasa yang telah dicurahkan dengan sepenuh jiwa dan raga oleh Pegawai Negeri kepada negara diselenggarakan dengan tidak berdasarkan pada kinerja (*merit system*) dan sangat terkesan serta populer dengan plesetan PGPS (“pintar goblok penghasilan sama”). Oleh karena itu, Pemerintah telah mencanangkan perlunya dilakukan program reformasi birokrasi yang diantaranya termasuk penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri. Kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat mulai diberlakukan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan pada 1 Juli 2007 dan secara terbatas dan bertahap dilanjutkan penerapannya pada beberapa kementerian/lembaga. Penerapan perbaikan sistim remunerasi yang terbatas dan bertahap itu tentu telah menimbulkan diskriminasi karena tidak adanya keadilan dalam penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri secara keseluruhan. Di samping persoalan keadilan dalam penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi itu, juga terdapat berbagai kelemahan yuridis dalam pelaksanaan penerapan kebijakan tersebut. Penelitian ini berangkat dari permasalahan pokok yaitu bagaimana ketaatan asas hukum dalam penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia dalam konteks sebagai negara yang memproklamirkan dirinya Negara Hukum. Jawaban atas permasalahan penelitian ini dilakukan secara yuridis-normatif, dengan menelaah data sekunder yang menggunakan alat pengumpulan data secara studi kepustakaan dengan metode pengolahan dan analisa data secara pendekatan kualitatif serta bersifat deskriptif-analitis dan berbentuk preskriptif-analitis. Mengingat topik penelitian ini terkait dengan remunerasi yang dianalisis secara yuridis, maka landasan teori didasarkan pada kerangka pemikiran hierarki kebutuhan dan keadilan. Penelitian ini menghasilkan beberapa temuan. *Pertama*, amanat konstitusi yang menghendaki sistim remunerasi itu haruslah mampu memberikan dan menciptakan kesejahteraan yang berkeadilan dan layak masih belum terwujud dengan baik. *Kedua*, peraturan perundang-undang yang mengatur sistim remunerasi tidak menegaskan aturan sistim remunerasi yang berbasis kinerja. *Ketiga*, rumusan norma dan validitas norma peraturan yang dibuat sebagai dasar hukum pemberlakuan kebijakan perbaikan sistim remunerasi tersebut adalah tidak taat asas-asas hukum dan dapat dikatakan tidak valid. Untuk itu, dalam rangka *ius constituendum*, tiada jalan lain yang harus dilakukan untuk reformasi sistim remunerasi adalah dengan membuat Undang-Undang tentang Kepegawaian yang baru yang sungguh-sungguh merumuskan amanat konstitusi dan menggantikan Undang-Undang tentang Kepegawaian yang saat ini berlaku.

ABSTRACT

Name : Roberia
Study Program : Magister of Law
Title : **Juridical Analysis on Reformation of Civil Servants Remuneration System of Republic of Indonesia**

Civil servants, as a state apparatus have a big and an important role in the smooth organization and tasks of the government and national development. Their performance is claimed very high. Meanwhile, the award system as a reward for services rendered have been torrential with full life and wholeheartedly by them with no organized based on performance (*merit system*) and are very impressed with the popular and the term "PGPS" ("Pintar Goblok Penghasilan Sama" or "wise fool of the same"). To solve the problem, Indonesian government has been trying to reform the remuneration system. Since July 1 2007, Department of Finance of Republic of Indonesia has started to introduce a new remuneration system for its officials. The new remuneration system has implemented by limited and gradually in several ministries / agencies. The limited application of a new remuneration system has been caused discrimination due to the absence of justice in the implementation of policy for overall civil servants. In addition to the issue of fairness/justice in the implementation of the policy, there are many weaknesses in the implementation of the juridical application of these policy. This research tries to observe whether the new remuneration system for civil servants is well obeyed in accordance with law because of Indonesia as a country proclaiming itself as the Rule of Law or Rechtsstaat. This research is based on juridical-normative, with the secondary data analysis and with the method of data processing and analysis by qualitative and descriptive-analytical and prescriptive-analytical. Given the topic of this research related to the remuneration of the juridical analyzed, the theoretical foundation or framework of thought is based on the hierarchy of needs and theory of justice. This research produced some findings. *First*, the mandate of the Constitution require the remuneration system should be able to provide and create the prosperity which is proper and justice has not been realized well. *Second*, the regulations which set the remuneration system does not assert that the rules-based remuneration system performance. *Third*, the formulation of norms and norm validity of regulations made as a legal basis of the policy about reformation of the remuneration system is not compliance the principles of law and it can be said is invalid. Therefore, in order *ius constituendum*, there is no way that should be done to reform the system of remuneration is to make a new Act on civil servant or officialdom Act (Undang-Undang Kepegawaian) that compliance to constitution and replacing the old Act.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pernyataan Orisinal	ii
Halaman Pengesahan	iii
Kata Pengantar/Ucapan Terima Kasih	iv
Halaman Pernyataan Persetujuan Publikasi	v
Abstrak	vi
Daftar Isi	viii
Daftar Tabel / Bagan	x
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Permasalahan	11
1.3 Tujuan Penelitian	14
1.4 Kegunaan Penelitian	14
1.5 Kerangka Teoritis	15
1.5.1 Teori Hierarki Kebutuhan	15
1.5.2 Teori Keadilan	19
1.6 Kerangka Konseptual	23
1.7 Metode Penelitian	28
1.8 Sistematika Laporan Penelitian	30
BAB 2 PERISTILAHAN DAN SISTEM REMUNERASI	33
2.1 Peristilahan	33
2.1.1 Kompensasi	36
2.1.2 Remunerasi	39
2.2 Sistem Remunerasi	42
2.2.1 Tinjauan Ringkas Tentang Sistem	42
2.2.2 Sejarah Perkembangan Sistem Remunerasi	44
2.2.3 Dasar dan Asas Hukum Sistem Remunerasi	48
2.2.4 Ragam Remunerasi	52
2.2.5 Hubungan dengan Kinerja	56
BAB 3 PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN PENERAPAN SISTEM REMUNERASI PEGAWAI NEGERI SIPIL	61
3.1 Pengaturan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil 1961 – 2008	61
3.1.1 Konstitusi Negara Republik Indonesia	63
3.1.2 Undang-Undang Organik	67
3.1.2.1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961	67
3.1.2.2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974	71
3.1.2.3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999	77
3.1.3 Peraturan Pelaksana	87

3.1.3.1	Peraturan Pemerintah	88
a.	Peraturan Pemerintah Nomor 200 Tahun 1961	90
b.	Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967	95
c.	Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977	99
d.	Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1980 - Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008	103
3.1.3.2	Keputusan / Peraturan Presiden	105
3.2	Praktik Yuridis Tentang Penerapan Perbaikan Sistim Remunerasi Pegawai Negeri Sipil Pada Beberapa Instansi Saat Ini	109
3.2.1	Departemen Kesehatan	110
3.2.2	Departemen Keuangan	112
3.2.3	Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta	115
3.2.4	Kota Tangerang	118
BAB 4	ANALISIS YURIDIS PERBAIKAN SISTIM REMUNERASI	121
4.1	Analisis Kelayakan Remunerasi	121
4.2	Analisis Keadilan Remunerasi	127
4.2.1	Analisis Ruang Lingkup Keadilan Pemberlakuan Perbaikan Sistim Remunerasi	127
4.2.1.1	Pegawai Negeri Sipil, Keluarga, Masyarakat, dan Negara	128
4.2.1.2	Kebijakan Negara Tentang Perbaikan Sistim Remunerasi Terbatas	130
4.2.1.3	Fakta Terdapatnya Ketidaksesuaian Tujuan Pemberian Remunerasi	134
4.2.1.4	Teori Integralistik di Indonesia	136
4.2.1.5	Negara Menjamin Kepentingan Masyarakat Seluruhnya	141
4.2.1.6	Negara Memelihara Keselarasan / Kesamaan	142
4.2.1.7	Negara Memberikan Rasa Keadilan	145
4.2.1.8	Negara Dilandasi Semangat Kekeluargaan	146
4.2.2	Analisis Sistim Remunerasi Berbasis Kinerja	148
4.3	Beberapa Kelemahan Yuridis Dalam <i>Ius Constitutum</i> Tentang Pengaturan Sistim Remunerasi Pegawai Negeri Sipil	153
4.3.1	Bahasa Peraturan	153
4.3.2	Kepastian Hukum	160
4.3.3	Validitas Norma	163
4.3.4	Pendelegasian Kewenangan Pembentukan Peraturan Pelaksana	166
BAB 5	PENUTUP	173
5.1	Kesimpulan	173
5.2	Saran	179
	DAFTAR PUSTAKA	184

DAFTAR TABEL / BAGAN

Tabel 1.1.	Unsur Kesempurnaan Internal Pegawai Negeri	5
Tabel 1.2.	Unsur Kesempurnaan Eksternal Pegawai Negeri	7
Bagan 1.1.	Unsur Kompensasi menurut Mondy & Noe	25

