

### **BAB 3**

## **PERKEMBANGAN PENGATURAN DAN PENERAPAN SISTIM REMUNERASI PEGAWAI NEGERI SIPIL**

### **3.1 Pengaturan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil 1961 – 2008**

Sebagaimana telah diuraikan dalam bab terdahulu, bahwa membahas remunerasi pada prinsipnya berarti juga tidak terlepas dari pembahasan mengenai masalah-masalah kepegawaian ( manajemen sumber daya manusia ). Dan meskipun istilah remunerasi pada masa-masa awal kemerdekaan belum populer, namun pengaturan-pengaturan di bidang ketenagakerjaan / kepegawaian khususnya mengenai penggajian, tunjangan, dan sejenisnya adalah termasuk juga mengatur soal remunerasi. Kemudian dalam hal rentang waktu penelitian terhadap pengaturan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil yang penulis ambil adalah rentang waktu mulai tahun 1961 sampai dengan tahun 2008. Hal ini didasarkan pada pertama kalinya lahir Undang-Undang Kepegawaian yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian.<sup>117</sup> Undang-Undang Kepegawaian ini merupakan Undang-Undang yang khusus mengatur persoalan tentang pegawai negeri yang pertama kali ada sejak Indonesia Merdeka. Pada bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian telah menerangkan mengenai pentingnya keberadaan suatu Undang-Undang tersendiri yang mengatur Pegawai Negeri, sebagai berikut.

Berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 setelah Dekrit Presiden 5 Juli 1959 dan adanya Ketetapan-Ketetapan MPRS Nomor I dan II Tahun 1960 menghendaki diadakannya Undang-Undang yang mengatur ketentuan-ketentuan pokok mengenai kepegawaian yang menjamin kedudukan hukum pegawai negeri dan yang dapat dijadikan dasar yang

---

<sup>117</sup>Republik Indonesia (g), *Undang-Undang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian*, UU 18 / 1961, UU No. 18 LN. No.263 Tahun 1961, TLN. No.2312.

kuat untuk menyusun aparatur Negara, yang berdaya-guna sebagai alat Revolusi Nasional berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 dalam pengabdianya terhadap Negara sesuai dengan haluan Negara serta haluan pembangunan Negara Republik Indonesia.<sup>118</sup>

Sebelum Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 ini terbentuk, Undang-Undang yang mengatur mengenai persoalan kepegawaian (Pegawai Negeri) tersebar dalam beberapa undang-undang. Berikut ini disampaikan beberapa Undang-Undang yang dimaksudkan, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1947 tentang Kecelakaan jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1957; (Penulis menemukan literatur ini dalam Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian )
- b. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1948 tentang Kerja jo Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1951; (Penulis menemukan literatur ini dalam Penjelasan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian )
- c. Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1952 tentang Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-Pegawai Republik Indonesia Serikat (Undang-Undang Darurat Nomor 25 dan 34 Tahun 1950) sebagai Undang-Undang Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 1952 Nomor 78); (catatan: Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku lagi baru terjadi pada tahun 1974 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Lihat isi ketentuan Pasal 39 UU 8 / 1974)
- d. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1957 tentang Penetapan Undang-Undang Darurat Nomor 13 Tahun 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 58) tentang Menambah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1952 (Lembaran Negara Tahun 1952 Nomor 78) tentang “Menetapkan Undang-Undang Darurat tentang Hak Pengangkatan dan Pemberhentian Pegawai-Pegawai Republik Indonesia Serikat (Undang-Undang Darurat Nomor 25 dan 34 Tahun 1950) sebagai Undang-Undang Republik Indonesia”, sebagai

---

<sup>118</sup>*Ibid.*, bagian Umum Penjelasan.

Undang-Undang (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 100); (catatan: Undang-Undang ini dinyatakan tidak berlaku lagi baru terjadi pada tahun 1974 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Lihat isi ketentuan Pasal 39 UU 8 / 1974)

- e. Undang-Undang Nomor 80 Tahun 1957 tentang Persetujuan Konvensi Organisasi Perburuhan International Nomor 100 Mengenai Pengupahan Yang Sama Bagi Buruh Laki-laki dan Wanita Untuk Pekerjaan Yang Sama Nilainya (Lembaran Negara Nomor 171 Tahun 1957, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1492).

### 3.1.1 Konstitusi Negara Republik Indonesia

Membahas konstitusi berarti juga membahas Undang-Undang Dasar. Istilah konstitusi bahkan sering dipergunakan dalam arti yang sama dengan Undang-Undang Dasar. Meskipun menurut pendapat Mahfud menyatakan tidaklah selalu demikian:

Pada umumnya konstitusi diartikan lebih luas daripada Undang-Undang Dasar, karena konstitusi mencakup yang tertulis dan tak tertulis, namun tidak sedikit pakar yang menyamakan istilah konstitusi dengan Undang-Undang Dasar, bahkan mengatakan bahwa Undang-Undang Dasar itu adalah terjemahan atau hanya istilah lain dari *constitution*.<sup>119</sup>

Pada kesempatan ini dan terkait konteks penelitian, konstitusi yang penulis maksudkan adalah Undang-Undang Dasar. Konstitusi atau Undang-Undang Dasar sangat erat kaitannya dengan teori kedaulatan rakyat dan sistim negara hukum<sup>120</sup>. Selain itu Konstitusi merupakan norma dasar dalam pembentukan berbagai Peraturan Perundang-Undangan. Negara yang menggunakan konstitusi sebagai norma hukum yang tertinggi di samping norma hukum yang lain tepatlah dikatakan bahwa negara itu sedang menjalankan teori kedaulatan rakyat dan berpegang pada sistim negara hukum. Struycken<sup>121</sup> berpendapat bahwa konstitusi

---

<sup>119</sup>Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pustaka LP3ES Indonesia, 2007), hlm.xi.

<sup>120</sup>Untuk lebih jelasnya hubungan konstitusi dengan teori kedaulatan rakyat dan sistim negara hukum dapat dibaca, Russel F. Moore, *Modern Constitution*, (Ames, Iowa: Littlefield, Adam & Co, 1957), hlm. 3.

<sup>121</sup>Lihat, Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Cet. IV, (Bandung:

atau Undang-Undang Dasar merupakan dokumen formal yang berisi: (i) hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau; (ii) tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa; (iii) pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; (iv) suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin. Selanjutnya Pylee mengatakan bahwa “*Every Constitution will reflect the ideas and ideals of the people who framed it.*”<sup>122</sup> Setiap konstitusi itu mencerminkan gagasan dan tujuan pemikiran dari para pembuatnya.

Dengan adanya konstitusi yang merupakan hasil kesepakatan bersama yang menjadi rujukan bersama dalam proses kehidupan berbangsa dan bernegara yang dipimpin oleh hukum dan Konstitusi. Sehingga Konstitusi tersebut berfungsi membatasi kekuasaan, mengukur keabsahan Undang-Undang dan produk pemerintahan lain, yang akan mengendalikan proses perkembangan kehidupan bernegara, serta secara tegas menggariskan pembatasan tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan penyelenggara kekuasaan negara.<sup>123</sup>

Dengan demikian terkait dengan remunerasi, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dimaksudkan di sini adalah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan yaitu sejak tahun 1999 sampai dengan tahun 2002) telah mengaturnya dan sudah sewajibnya menjadi dasar penerapan sistim remunerasi baik bagi pegawai swasta maupun bagi Pegawai Negeri. Ketentuan-ketentuan dalam konstitusi tersebut, sebagai berikut.

---

Alumni, 1987), hlm. 2.

<sup>122</sup>M.V. Pylee, *Constitutional Amandements in India*, Second Edition, (New Delhi: Universal Law Publishing Co. Pvt. Ltd, 2006), hlm. 23.

<sup>123</sup>Maruarar Siahaan, “Renungan Akhir Tahun ( Menegakkan Konstitusionalisme dan “Rule of Law”) ” dalam *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, editor Refly Harun; Zainal AM. Husein; dan Bisariyadi, (Jakarta: Konpress, 2004), hlm.103.

- a. Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Di dalam alinea keempat tersebut terkandung prinsip kesejahteraan dan prinsip keadilan. Negara dibentuk memang bertujuan untuk diantaranya memajukan kesejahteraan yang berdasarkan keadilan. Hal ini berarti sistem remunerasi harus selalu mengutamakan terciptanya kesejahteraan yang berdasarkan keadilan.

Selengkapnya bunyi Alinea Keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>124</sup>

- b. Pasal 27 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Di dalam pasal ini terkandung prinsip non diskriminasi dan prinsip kelayakan. Penerapan prinsip non diskriminasi di dalam sistem remunerasi bukanlah dilakukan dengan sudut pandang 'kacamata kuda'. Non diskriminasi yang dimaksudkan adalah untuk nilai dan jenis pekerjaan yang sama harus diperlakukan tanpa perbedaan. Sedangkan untuk prinsip kelayakan, penerapannya bagi sistem remunerasi adalah bahwa remunerasi yang diberikan harus mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup yang wajar dan patut bagi pekerja.

Selengkapnya bunyi Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

---

<sup>124</sup>Republik Indonesia (a), *Konstitusi Indonesia, Op.cit.*, Alinea Keempat Pembukaan.

- (1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.
- (2) Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.<sup>125</sup>

c. Pasal 28D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Didalam pasal ini terkandung prinsip jaminan yang adil, prinsip kepastian hukum, prinsip perlakuan yang sama dan adil, prinsip imbalan yang layak, dan prinsip kesempatan yang sama. Dengan menerapkan prinsip-prinsip ini dalam sistim remunerasi maka dapat dipastikan sistim remunerasi itu akan berjalan baik.

Bila dibandingkan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dilakukannya perubahan, maka norma konstitusi seperti pada Pasal 28D memang belum ada. Pasal 28D ini baru ada setelah dilakukan Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada tahun 2000.

Selengkapnya bunyi Pasal 28D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945:

- (1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.
- (2) Setiap orang berhak untuk bekerja serta mendapat imbalan dan perlakuan yang adil dan layak dalam hubungan kerja.
- (3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.<sup>126</sup>

Demikianlah gagasan dari para pemikir dan pemimpin bangsa Indonesia tercinta ini telah mengatur dan meletakkan kaidah-kaidah dasar yang ditujukan untuk meletakkan pondasi yang kuat bagi pengembangan dan penerapan sistim remunerasi bagi pekerja, termasuk juga bagi Pegawai Negeri. Tidak bisa tidak, Undang-Undang organik dan berbagai peraturan pelaksana lainnya harus mengacu pada norma konstitusi tersebut dalam pengaturan persoalan remunerasi.

---

<sup>125</sup>Republik Indonesia (a), *Konstitusi Indonesia*, Pasal 27 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>126</sup>*Ibid.*, Pasal 28D ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

### 3.1.2 Undang-Undang Organik

Sejak Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali Undang-Undang Dasar 1945, telah 3 (tiga) kali ditetapkan Undang-Undang yang khusus mengatur persoalan kepegawaian bagi Pegawai Negeri khususnya Pegawai Negeri Sipil. Ketiga Undang-Undang yang dimaksud yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian;<sup>127</sup>
- b. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;<sup>128</sup>
- c. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;<sup>129</sup>

#### 3.1.2.1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961

Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang yang pertama kali secara khusus mengatur mengenai kepegawaian bagi Pegawai Negeri setelah Indonesia merdeka. Undang-Undang ini dibentuk untuk menjamin kedudukan hukum Pegawai Negeri dan sebagai dasar yang kuat untuk penyusunan aparatur negara yang berdaya guna. Undang-Undang ini selain berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil, juga berlaku bagi anggota-anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian dan pegawai-pegawai perusahaan-perusahaan negara. Meskipun demikian Undang-Undang ini masih memberikan kesempatan pengaturan secara khusus hal-hal yang khas dari masing-masing golongan Pegawai Negeri tersebut. Artinya, bahwa apabila terdapat hal-hal yang bersifat khas bagi (contohnya) anggota-anggota Tentara Nasional Indonesia atau Kepolisian maka akan dibuatkan pengaturannya secara tersendiri terpisah dari Undang-Undang ini, yaitu dengan membuat Undang-Undang yang baru untuk itu atau dengan Peraturan Pemerintah.

Dalam bagian Penjelasan Atas Undang-Undang ini, telah nyata ditegaskan bahwa Undang-Undang ini hanya memuat ketentuan-ketentuan pokok mengenai

---

<sup>127</sup>Republik Indonesia (g), *Undang-Undang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian*, UU 18 / 1961, *Loc.cit.*

<sup>128</sup>Republik Indonesia (d), *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU 8 / 1974, *Loc.cit.*

<sup>129</sup>Republik Indonesia (b), *Undang-Undang Kepegawaian*, UU 43 / 1999, *Loc.cit.*

kepegawaian, sedangkan untuk pelaksanaannya diatur dengan Undang-Undang tersendiri atau dengan Peraturan Pemerintah. Jadi jelas sekali bahwa pengaturan secara teknis mengenai kepegawaian bagi Pegawai Negeri tidak dapat diatur dengan bentuk produk hukum selain hanya dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Dalam hal terkait remunerasi, Undang-Undang ini pun telah memberikan batasan pengaturan teknis pelaksanaan remunerasi Pegawai Negeri yaitu hanya diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan tingkat Peraturan Pemerintah. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 menyatakan:

- (1) Pegawai Negeri adalah mereka, yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan, diangkat, digaji menurut peraturan Pemerintah yang berlaku dan dipekerjakan dalam suatu jabatan Negeri oleh pejabat Negara atau badan Negara yang berwenang.<sup>130</sup> (garis bawah dari penulis)

Selanjutnya Undang-Undang ini juga menjelaskan mengenai mekanisme dan ragam dari remunerasi Pegawai Negeri. Mengenai mekanisme, dijelaskan bahwa sistem remunerasi, khususnya untuk gaji pokok, ditentukan harus berdasarkan dan berbanding dengan luas tanggung jawab dan martabat jabatan. Pasal 13 ayat (1) dan Penjelasan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 menyatakan:

- (1) Setiap Pegawai Negeri berhak mendapat penghasilan yang terdiri atas gaji pokok menurut golongan-golongan gaji yang ditentukan berbanding dengan luas tanggung jawab dan martabat jabatan yang bersangkutan dan ditambah dengan tunjangan-tunjangan sehingga penghasilan seluruhnya sesuai dengan tingkat kehidupan pegawai beserta keluarganya dalam masyarakat Indonesia. Ketentuan-ketentuan mengenai hal ini diatur dengan Peraturan Pemerintah.<sup>131</sup> (garis bawah dari penulis)

#### Penjelasan

Penghasilan Pegawai Negeri dapat terdiri atas uang maupun barang (natura)

---

<sup>130</sup>Republik Indonesia (g), *Undang-Undang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian*, UU 18 / 1961, *Op.cit.*, Pasal 1 ayat (1).

<sup>131</sup>*Ibid.*, Pasal 13 ayat (1).



Dalam hal ini tidak boleh ada diskriminasi seperti dimaksudkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor II/M.P.R.S./1960 Lampiran A bidang II angka 10 huruf b bagi buruh. Penghasilan Pegawai Negeri terdiri dari gaji yang ditentukan berdasarkan atas masa kerja yang bersangkutan ditambah dengan tunjangan-tunjangan keluarga, kemahalan umum, tunjangan jabatan dan lain-lain tunjangan. Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1956 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1952 harus diperhatikan.<sup>132</sup>

Dalam hal ini dapatlah dikatakan bahwa pembuat Undang-Undang ini hanyalah menghendaki penerapan mekanisme sistem remunerasi tidak berbasis kinerja dan hanya berdasarkan pada formalitas pada uraian tugas dan jabatan saja. Wajarlah hal ini pada kenyataannya seperti itu, dimana sampai-sampai istilah PGPS yang sesungguhnya berarti 'Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil' diplesetkan artinya menjadi "pintar goblok penghasilan sama". Ironis memang. Namun demikian, pembuat Undang-Undang waktu itu juga telah memikirkan bahwa pemberian remunerasi kepada Pegawai Negeri haruslah mampu untuk memenuhi kebutuhan hidup beserta keluarga yang sesuai dengan tingkatan kehidupan. Artinya adalah bahwa sistem remunerasi khususnya dalam hal menyangkut nilai rupiah yang harus diberikan kepada Pegawai Negeri harus selalu diperbaharui mengikuti perkembangan keadaan dan tingkat kehidupan dan bukanlah sistem yang bersifat formalistis-statis saja. Meskipun diketahui pada pelaksanaannya tidaklah demikian. Kaidah Undang-Undang itu tinggalah sekedar sebuah cita-cita saja.

Undang-Undang ini juga memberikan penjelasan mengenai ragam dari remunerasi. Ragam remunerasi yang dimaksud, yaitu: (1) gaji; (2) tunjangan-tunjangan; (3) pemeliharaan kesehatan; (4) bantuan pengobatan; (5) penyelenggaraan kegiatan kesejahteraan sosial seperti olah raga, rekreasi, dan koperasi; (6) cuti yang ditanggung; dan (7) pensiun. Di dalam Undang-Undang ini, ketentuan pengaturan tentang gaji dan tunjangan-tunjangan diatur dalam Pasal 13; ketentuan pengaturan tentang pemeliharaan kesehatan dan penyelenggaraan kegiatan kesejahteraan sosial seperti olah raga, rekreasi, dan koperasi diatur dalam Pasal 16; ketentuan pengaturan tentang bantuan pengobatan diatur dalam Pasal 17; ketentuan pengaturan tentang cuti yang ditanggung diatur dalam Pasal 18; dan

---

<sup>132</sup>*Ibid.*, Penjelasan Pasal 13.

ketentuan pengaturan tentang pensiun diatur dalam Pasal 19.

Meskipun Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 telah berusaha menyusun dan mengatur kaidah-kaidah yang terkait dengan persoalan mengenai remunerasi bagi pegawai negeri yang tentunya diharapkan kaidah-kaidah tersebut dijadikan dasar pembuatan peraturan teknis pelaksanaan sistim remunerasi, namun beberapa analisis dan kritikan penulis berikut ini menunjukkan adanya ketidakjelasan dan kerancuan dalam kaidah-kaidah tersebut sehingga juga berdampak pada peraturan teknis pelaksanaannya. Beberapa analisis dan kritikan tersebut, sebagai berikut.

a. Kerancuan dan ketidakjelasan pengertian istilah digaji dan penghasilan

Menyimak bunyi Pasal 1 ayat (1) yang hanya menyebut kata ‘digaji’ dan tidak ada lagi istilah-istilah lain yang termasuk ragam remunerasi lainnya, maka dengan bunyi kaidah seperti itu dapat menimbulkan multi tafsir. Contoh multi tafsir yang dapat timbul terkait ketidakjelasan makna kata ‘digaji’ tersebut, yaitu: “ditafsirkan bahwa pegawai negeri itu hanya punya hak atas gaji saja”, atau “ditafsirkan bahwa negara hanya punya kewajiban untuk memberikan gaji saja”, atau dapat juga “ditafsirkan bahwa selain gaji tidak ada lagi ragam remunerasi lainnya yang akan diterima oleh pegawai negeri”, atau malahan dapat diartikan seperti ini “ bahwa yang akan diatur dalam peraturan teknis pelaksanaan hanyalah terkait gaji saja, sedangkan untuk ragam remunerasi lainnya terserah kepada masing-masing instansi, karena memang tidak ada aturannya”.

Tapi, bila disimak bunyi Pasal 13 ternyata tidak ada lagi digunakan istilah ‘digaji’ namun yang dipakai adalah istilah ‘penghasilan’. Istilah penghasilan ini mengandung arti yang dijelaskan terdiri dari gaji pokok dan tunjangan-tunjangan. Dengan demikian, kerancuan dan ketidakjelasan maksud ketentuan Pasal 1 dengan Pasal 13 tersebut dapat menimbulkan multi tafsir dalam penerapannya. Ditambah lagi bila disimak bunyi ketentuan Pasal 16, Pasal 17, Pasal 18, dan Pasal 19 ternyata Pegawai Negeri itu mendapatkan juga hak remunerasi lainnya selain gaji pokok dan tunjangan-tunjangan.

b. Ketidakjelasan kaidah tentang dasar penentuan gaji

Menyimak bunyi Pasal 13 ayat (1) yang dengan jelas menyebutkan bahwa penggolongan gaji itu ditentukan berdasarkan luas tanggung jawab dan martabat jabatan, namun pada bunyi Penjelasan Pasal 13 lain lagi, dimana gaji ditentukan berdasarkan atas masa kerja. Hal itu jelas sangat kontradiksi. Sedikit menyinggung soal ‘gaji berdasarkan masa kerja’ seperti yang disebut dalam Penjelasan Pasal 13, wajar saja begitu kentalnya nuansa budaya ‘senioritas’ di lingkungan Pegawai Negeri. Semestinya pada bunyi Penjelasan adalah menjelaskan kaidah Pasal 13 tersebut dengan secara singkat dan ringkas memberikan acuan bagaimana pengaturan teknis pelaksanaannya agar peraturan teknisnya tidak menyimpang (atau supaya tidak menjadi lebih parah dan kacau menyimpangnya) dari maksud pembuat Undang-Undang.

### **3.1.2.2 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974**

Undang-Undang ini lahir sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 yang dinyatakan sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan jaman seiring dengan makin kompleksnya masalah kepegawaian bagi Pegawai Negeri. Disamping itu berbagai hal yang terkait dengan kepegawaian bagi Pegawai Negeri yang oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 belum tertampung atau belum diatur menjadi perlu diperbaiki maupun diganti aturannya untuk menyesuaikan dengan perkembangan. Dengan Undang-Undang ini telah dipisahkan pengaturannya bagi Pegawai Negeri Sipil dan bagi Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian. Jadi Undang-Undang ini hanya berlaku khusus untuk Pegawai Negeri Sipil saja, sedangkan untuk Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian (dahulu namanya Anggota Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) diatur dengan peraturan perundang-undangan tersendiri. Hal itu ditegaskan dalam Pasal 37 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974.

Secara filosofis, Undang-Undang ini telah menempatkan status Pegawai Negeri itu sebagai bagian yang penting dalam usaha mencapai tujuan nasional seperti yang diamanatkan dalam konstitusi. Kriteria Pegawai Negeri yang memegang peranan penting itu pun telah ditentukan dengan sangat baik. Hal ini dinyatakan dengan tegas dalam butir ‘Menimbang’ huruf a dan huruf b Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 1974. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkeseimbangan materiil dan spirituil, diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai Warga Negara, unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah serta yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, bersih, bermutu tinggi, dan sadar akan tanggung jawabnya untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan;
- b. bahwa untuk mewujudkan Pegawai Negeri yang demikian itu diperlukan adanya suatu Undang-Undang yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Pegawai Negeri yang dilaksanakan berdasarkan sistim karier dan sistim prestasi kerja;<sup>133</sup>

Dan Undang-Undang ini pun telah dengan tegas menyatakan diberlakukannya sistim karier dan sistim prestasi kerja dalam manajemen kepegawaian, namun terkait dengan sistim remunerasi tidaklah demikian. Undang-Undang ini mengatur diberlakukannya sistim penggajian yang sama dan hanya dibedakan perlakuannya pada ragam tunjangan saja. Hal ini terjadi karena diberlakukannya sistim penggajian skala ganda dan skala gabungan sebagaimana disebut dalam Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ini. Selengkapnya berbunyi, sebagai berikut:

Pada dasarnya setiap Pegawai Negeri beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya, sehingga dengan demikian ia dapat memusatkan perhatian dan kegiatannya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.

Gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Pada umumnya sistim penggajian dapat digolongkan dalam 2 (dua) sistim, yaitu apa yang disebut sistim skala tunggal dan sistim skala ganda.

Yang dimaksud dengan sistim skala tunggal adalah sistim penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.

---

<sup>133</sup>Republik Indonesia (d), *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU 8 / 1974, *Op.cit.*, huruf a dan huruf b Menimbang.

Yang dimaksud dengan sistim skala ganda adalah sistim penggajian yang menentukan besarnya gaji yang bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai, dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu.

Selain daripada kedua sistim penggajian yang dimaksud di atas, dikenal pula sistim penggajian ketiga, yang biasa disebut sistim skala gabungan, yang merupakan perpaduan antara sistim skala tunggal dan sistim skala ganda. Dalam sistim skala gabungan gaji pokok ditentukan sama bagi Pegawai Negeri yang berpangkat sama, disamping itu diberikan tunjangan kepada pegawai yang memikul tanggung jawab yang berat, mencapai prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga secara terus menerus.

Sistim skala ganda dan sistim skala gabungan hanya mungkin dapat dilaksanakan dengan memuaskan apabila sudah ada analisa, klasifikasi, dan evaluasi jabatan/pekerjaan yang lengkap.

Pasal ini bermaksud meletakkan landasan menuju sistim penggajian berdasarkan sistim skala ganda atau sistim skala gabungan dikemudian hari apabila keadaan sudah memungkinkan.

Dalam menentukan besarnya gaji harus memperhatikan kemampuan keuangan Negara. Selain daripada itu, harus pula diperhatikan keadaan tempat dimana Pegawai Negeri itu dipekerjakan.<sup>134</sup>

Terkait dengan sistim karier dan sistim prestasi kerja, ternyata Undang-Undang ini tidak memberikan makna untuk diterapkan pada sistim remunerasi. Penerapan sistim karier dan sistim prestasi kerja lebih ditekankan dalam hal pengangkatan pegawai untuk menduduki suatu jabatan. Hal ini terlihat dari batasan pengertian sistim karier dan sistim prestasi kerja yang dibuat dan tercantum dalam bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Sistim karier adalah suatu sistim kepegawaian, dimana untuk pengangkatan pertama didasarkan atas kecakapan yang bersangkutan, sedang dalam pengembangannya lebih lanjut, masa kerja, kesetiaan, pengabdian dan syarat-syarat obyektif lainnya juga menentukan.

Sistim prestasi kerja adalah sistim kepegawaian, dimana pengangkatan seseorang untuk menduduki sesuatu jabatan atau untuk naik pangkat didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh pegawai yang diangkat. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan lulus dalam ujian dinas dan prestasi dibuktikan secara nyata. Sistim prestasi kerja tidak memberikan penghargaan terhadap masa kerja.

---

<sup>134</sup> *Ibid.*, Penjelasan Pasal 7.

Sistim yang dianut dalam Undang-Undang ini, bukan hanya sistim karier dan bukan pula hanya sistim prestasi kerja, tetapi adalah perpaduan antara sistim karier dan sistim prestasi kerja, sehingga dengan demikian unsur-unsur yang baik dari sistim karier dan sistim prestasi kerja dapat dipadukan secara serasi.<sup>135</sup>

Dalam penggunaan istilah yang terkait bidang remunerasi, Undang-Undang ini sedikit lebih baik dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961. Hal ini dapat dilihat dengan diberikannya kejelasan pengertian tentang gaji, dimana pengertian tentang gaji dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai berikut: “Gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang”. Dan Undang-Undang ini tidak lagi menyebut istilah ‘penghasilan’ di pasal-pasal yang lain, tidak seperti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 yang menyebut istilah ‘gaji’ pada Pasal 1 nya dan istilah ‘penghasilan’ di pasal yang lain sehingga istilah ‘gaji’ pada Pasal 1 tersebut menjadi dirancukan dengan istilah ‘penghasilan’ pada pasal yang lain. Sebagaimana dimaksudkan dalam teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang tercantum dalam Butir 74 Lampiran Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan<sup>136</sup>, bahwa bunyi Pasal 1 tersebut adalah hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, maka tidak semestinya pasal-pasal berikutnya mengandung istilah yang lain yang membuat rancu pengertian istilah pada Pasal 1 tersebut.

Disamping itu, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ini juga meninggalkan ketidakjelasan pengertian dalam hal yang terkait sistim remunerasi. Sebagaimana dimaksud dalam kaidah bahasa Indonesia bahwa antara istilah gaji dan istilah tunjangan memang mempunyai makna yang berbeda namun mempunyai keterkaitan, dimana nilai besaran tunjangan didasarkan pada nilai gaji. Dengan demikian ketidakjelasan apakah istilah tunjangan yang dimaksud pada Penjelasan Pasal 7 termasuk juga pengertian ‘digaji’ yang dimaksudkan dalam Pasal 1 dapat menimbulkan multi tafsir. Bunyi ketentuan dalam Pasal 1 huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai berikut. Perhatikan yang

---

<sup>135</sup>*Ibid.*, bagian Umum Penjelasan.

<sup>136</sup>Republik Indonesia (h), *Undang-Undang P3*, UU 10 / 2004, UU No. 10 LN. No.53 Tahun 2004, TLN. No.4389.

digarisbawahi oleh penulis.

- a. Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan Negeri atau disertai tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>137</sup>

Kejelasan akan hal ini diperlukan agar tidak muncul multi tafsir dalam pelaksanaan sistem remunerasi tersebut. Penafsiran Pasal 1 itu dapat saja ditafsirkan bahwasanya yang perlu diatur dengan Peraturan Pemerintah hanyalah soal gaji saja sedangkan untuk tunjangan dapat diatur dengan produk hukum yang hierarkinya berada dibawah Peraturan Pemerintah (maksudnya dengan Keputusan Presiden).

Terkait dengan norma yang terkandung dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dimana ditegaskan bahwa “Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya”, artinya bahwa norma pada pasal ini dengan tegas dan jelas menyatakan tentang sistem penggajian yang harus berdasarkan jenis dan tanggung jawab pekerjaan. Tapi tidak demikian halnya dengan bunyi Penjelasan Pasal 7 nya dimana diberlakukannya sistem penggajian skala tunggal yang menyamakan nilai penggajian pada golongan dan masa kerja yang sama tanpa mempertimbangkan berat ringan jenis dan tanggung jawab pekerjaan.

Sedangkan hal yang terkait dengan prinsip remunerasi yang layak memang telah ditegaskan dalam Undang-Undang ini, namun sejak Undang-Undang ini ditetapkan, pada kenyataannya hingga sekarang ini ternyata tidak demikian. Pada bab selanjutnya dikemukakan analisis mengenai kelayakan remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut.

Untuk ragam remunerasi lainnya, Undang-Undang ini juga telah mengaturnya. Ragam remunerasi lainnya yang dimaksud yaitu tunjangan pelayanan kesehatan, tunjangan cacat akibat pekerjaan, bantuan biaya persalinan, bantuan kematian, bimbingan spiritual, cuti yang ditanggung, dan pensiun. Di

---

<sup>137</sup>Republik Indonesia (d), *Undang-Undang Pokok-Pokok Kepegawaian*, UU 8 / 1974, *Op.cit.*, Pasal 1 huruf a.

dalam Undang-Undang ini, ketentuan pengaturan tentang tunjangan pelayanan kesehatan dan bantuan kematian diatur dalam Pasal 9 dan Pasal 32; ketentuan pengaturan tentang tunjangan cacat akibat pekerjaan diatur dalam Pasal 9; ketentuan pengaturan tentang bantuan biaya persalinan diatur dalam Pasal 32; ketentuan pengaturan tentang cuti yang ditanggung diatur dalam Pasal 8; ketentuan pengaturan tentang pensiun diatur dalam Pasal 10.

Meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 ini menyebut hal yang termasuk ragam remunerasi, tapi hal tersebut tidaklah terbatas hanya ragam itu saja. Bila disimak ketentuan Pasal 36 dan Pasal 40 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 tunjangan-tunjangan lain yang tidak disebut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Bila demikian halnya tentu pada praktiknya akan menimbulkan berbagai permasalahan. Hal itu dikarenakan banyaknya kelemahan yuridis dari Undang-Undang ini. Selengkapnyanya bunyi ketentuan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan Penjelasan Pasal 36 nya, sebagai berikut:

Perincian tentang hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 35 Undang-Undang ini diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan.<sup>138</sup>

#### Penjelasan Pasal 36

Pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam Pasal-pasal 10, 30, 35 diatur dengan Undang-undang dan pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam pasal-pasal lainnya diatur dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden.<sup>139</sup>

Ketentuan Pasal 36 yang demikian semakin menjadi tidak jelas dan ketidakjelasan itu diperkuat lagi dengan bunyi ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Selengkapnyanya bunyi ketentuan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, sebagai berikut: “Hal-hal yang belum atau belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan peraturan

---

<sup>138</sup>*Ibid.*, Pasal 36.

<sup>139</sup>*Ibid.*, Penjelasan Pasal 36.



perundang-undangan”.<sup>140</sup>

### 3.1.2.3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999

Undang-Undang ini merupakan Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Secara filosofis, Undang-Undang ini berusaha menampung aspirasi tuntutan reformasi yang telah bergulir sejak memuncaknya krisis ekonomi pada tahun 1997 / 1998 yang menghendaki terciptanya aparatur negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal itu ditegaskan dalam konsideran Menimbang pada huruf b Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Memang pada kenyataannya telah lebih dari 30 (tiga puluh) tahun dihitung sampai dengan tahun 1999, Penyelenggara Negara tidak dapat menjalankan tugas dan fungsinya secara optimal, sehingga penyelenggaraan negara tidak berjalan sebagaimana mestinya. Meskipun untuk tujuan itu, Negara telah memberlakukan pula Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih Dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi, Dan Nepotisme.<sup>141</sup> Dengan arti kata lain bahwa selama itu (dan bahkan hingga sekarang ini) telah dengan leluasa praktik korupsi<sup>142</sup>, kolusi, dan nepotisme terjadi dan dilakukan dengan sengaja oleh aparatur negara. Tentu kenyataan ini yang hendak dikurangi dan dicegah oleh para pembuat Undang-Undang salah satunya melalui pembuatan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini.

Meskipun landasan filosofis Undang-Undang ini telah menghendaki

---

<sup>140</sup>*Ibid.*, Pasal 40.

<sup>141</sup>Republik Indonesia (i), *Undang-Undang Penyelenggara Negara B2 dari KKN*, UU 28 / 1999, UU No. 28 LN. No.75 Tahun 1999, TLN. No.3851.

<sup>142</sup>Tingkat korupsi negara kita memang sudah sangat parah. *Corruption Perception Index* ( CPI ) negara kita pada tahun lalu adalah 2,3 dan berada pada urutan 143 dari 179 negara yang disurvei oleh Berlin-based Transparency International. Dengan survei ini menunjukkan bahwa Negara Indonesia termasuk salah satu negara paling korupsi di dunia (Lihat, “*Most corrupt institutions,*” editorial, *The Jakarta Post*, (1 April 2008): 6). Korupsi telah menjangkiti semua tingkatan kehidupan, mulai dari ribuan rupiah sebagai ‘uang rokok’ bagi kelancaran pengurusan KTP, uang damai pelanggaran lalu lintas kepada polisi, sampai nilai triliunan rupiah dalam kasus Bantuan Likuidasi Bank Indonesia (BLBI) akhir-akhir ini (Lihat, Frenky Simanjuntak, “*SBY and the demoralizing of the graft fighters,*” *The Jakarta Post*, (28 April 2008): 6). Korupsi telah terjadi di semua instansi pemerintah, di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), di Istana Negara, dikalangan pengusaha, dan dalam sistim hukum itu sendiri (demikian dikatakan oleh Denny Indrayana. Lihat, Abdul Khalik, “*Corrupt legal institutions impede graft reforms: NGOs,*” *The Jakarta Post*, (29 Januari 2008)).

aparatur negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, namun norma-norma hukum yang mengatur persoalan sistim remunerasi tampaknya masih tidak jauh lebih baik dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Memang Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini banyak melakukan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 terutama pasal-pasal yang terkait pengaturan sistim remunerasi, namun secara prinsip tampaknya masih belum menunjukkan perbaikan untuk mengubah sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil menjadi lebih baik dari yang selama ini berlaku.

Dalam hal penerapan prinsip adil dan layak atas sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil, memang para pembuat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ini telah memberikan kejelasan dan ketegasannya. Kejelasan dan ketegasan itu diletakkan dalam Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut.

Ayat (1)

Yang dimaksud dengan gaji yang adil dan layak adalah bahwa gaji Pegawai Negeri harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga Pegawai Negeri yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.

Ayat (2)

Cukup jelas

Ayat (3)

Pengaturan gaji Pegawai Negeri yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan, baik antar Pegawai Negeri maupun antara Pegawai Negeri dengan swasta. Sedangkan gaji yang layak dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas dan kreativitas Pegawai Negeri.<sup>143</sup>

Namun demikian, kejelasan dan ketegasan prinsip adil dan layak dalam sistim remunerasi itu tidak diikuti dengan kejelasan dan ketegasan norma-norma lainnya yang terkait dengan pengaturan tentang sistim remunerasi secara keseluruhan. Beberapa hal berikut ini yang terkait pengaturan sistim remunerasi patut menjadi perhatian yang menunjukkan ketidakjelasan dan kelemahan yuridisnya, sebagai berikut.

---

<sup>143</sup>Republik Indonesia (b), *Undang-Undang Kepegawaian*, UU 43 / 1999, *Op.cit.*, Penjelasan Pasal 7.

a. Ketidakjelasan pengertian istilah ‘digaji’

Sama seperti analisis yang telah penulis lakukan terhadap Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 terkait pengaturan mengenai sistim remunerasi yang meninggalkan banyak ketidakjelasan dan kerancuan, maka untuk Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 secara prinsip masih belum memberikan perubahan dibanding Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Coba disimak bunyi ketentuan Pasal 1 angka 1, Pasal 1 angka 8, Pasal 13, dan Pasal 32 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

1). Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999:

1. Pegawai Negeri adalah setiap warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>144</sup>

2). Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999:

8. Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban kepegawaian, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.<sup>145</sup>

3). Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999:

(1) Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.

(2) Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), berada pada Presiden selaku Kepala

---

<sup>144</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 1.

<sup>145</sup>*Ibid.*, Pasal 1 angka 8.

Pemerintahan.<sup>146</sup>

4). Pasal 32 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999:

- (1) Untuk meningkatkan keairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.
- (2) Usaha kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra putri Pegawai Negeri Sipil.
- (3) Untuk penyelenggaraan usaha kesejahteraan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), Pegawai Negeri Sipil wajib membayar iuran setiap bulan dari penghasilannya.
- (4) Untuk penyelenggaraan program pensiun dan penyelenggaraan asuransi kesehatan, Pemerintah menanggung subsidi dan iuran.
- (5) Besarnya subsidi dan iuran sebagaimana dimaksud dalam ayat (4), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.
- (6) Pegawai Negeri Sipil yang meninggal dunia, keluarganya berhak memperoleh bantuan.<sup>147</sup>

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa ketentuan yang tercantum dalam Pasal 1 yang merupakan suatu ‘Ketentuan Umum’ dimana menurut teknik penyusunan Peraturan Perundang-Undangan bahwa ketentuan dalam Pasal 1 merupakan hal-hal yang bersifat umum yang berlaku bagi pasal-pasal berikutnya, artinya bahwa pengertian ‘digaji’ pada Pasal 1 tersebut haruslah jelas. Istilah ‘digaji’ dalam Pasal 1 itu tidak memberikan kejelasan pengertian keterkaitan dengan tunjangan dan usaha kesejahteraan. Semestinya hal itu secara jelas disebutkan dalam pasal tersebut bahwa pengertian ‘digaji’ itu termasuk juga didalamnya mengandung arti tidak saja hanya gaji, tapi juga tunjangan dan usaha kesejahteraan lainnya. Ternyata hal itu tidak demikian. Akibatnya, bila mengacu pada kaidah bahasa Indonesia berarti tunjangan dan usaha kesejahteraan tidak termasuk pengertian daripada ‘digaji’, sehingga hal ini tentu dapat menimbulkan multi tafsir dalam teknis pelaksanaannya. Dan apalagi bila mengikuti kaidah bahasa Indonesia yang menyebutkan bahwa tunjangan dan gaji itu terdapat kaitan dimana nilai besaran tunjangan didasarkan hitungannya pada nilai gaji pokok, maka dengan ketidakjelasan makna ‘digaji’ dalam Pasal 1 tersebut dapat

---

<sup>146</sup>*Ibid.*, Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2).

<sup>147</sup>*Ibid.*, Pasal 32.

disimpangi kaidah tersebut di dalam praktiknya. Hal itu terjadi karena hal tunjangan dan usaha kesejahteraan yang diatur di dalam pasal-pasal yang lain dapat dianggap bukanlah satu kesatuan yang utuh dalam sistim remunerasi.

Disamping itu juga terdapat permasalahan mengenai tunjangan. Di dalam Pasal 1 angka 8 dijelaskan pengertian manajemen Pegawai Negeri Sipil yang tidak ada menyebut mengenai tunjangan dalam hal terkait dengan remunerasi, yang disebut hanya penggajian dan kesejahteraan. Hal itu juga dikuatkan dengan isi angka 4 pada bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang berbunyi sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

4. Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji, dan program kesejahteraan, serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan akan dapat diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Di samping memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.<sup>148</sup>

Sementara itu di dalam Pasal 13 juga masih mengenai manajemen Pegawai Negeri Sipil dimana hal tunjangan disebut-sebut disamping gaji dan kesejahteraan. Di antara Pasal-Pasal itu jelas sekali saling bertentangan dan membingungkan, di mana bila mengacu pada Pasal 1 angka 8, berarti tunjangan tidak termasuk dalam Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Dan yang tambah membingungkan lagi mengenai pengaturan tunjangan yang disebut dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, dimana pada ayat (1) disebut mengenai tunjangan tersebut yang oleh ayat (2) nya dinyatakan hal itu merupakan kewenangan Presiden untuk mengaturnya. Namun pada ayat (3) nya dinyatakan lagi bahwa dalam menjalankan kewenangan yang dimaksud pada ayat (2) itu dibantu oleh Komisi Kepegawaian Negara. Tentu dengan ayat (3) ini dapat diartikan bahwa pengaturan mengenai tunjangan adalah dirumuskan terlebih

---

<sup>148</sup>*Ibid.*, bagian Umum Penjelasan angka 4.

dahulu oleh Komisi tersebut sebelum Presiden memutuskannya. Tapi ternyata tidaklah demikian dimaksudkan oleh pembuat Undang-Undang, karena berdasarkan bunyi Penjelasan atas Pasal 13 ayat (3) nya dinyatakan bahwa terkait sistim remunerasi, Komisi Kepegawaian Negara hanya bertugas untuk merumuskan kebijaksanaan penggajian dan kesejahteraan saja. Selengkapnya bunyi Penjelasan Pasal 13 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

Ayat (3)

Komisi Kepegawaian Negara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini adalah Komisi yang bertugas membantu Presiden dalam:

- a. merumuskan kebijaksanaan umum kepegawaian;
- b. merumuskan kebijaksanaan penggajian dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil; dan
- c. memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu yang menjadi wewenang Presiden.

Untuk dapat melaksanakan tugas pokok tersebut secara obyektif, maka kedudukan Komisi adalah independen.<sup>149</sup>

Dan lagi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak menempatkan pengaturan hal tunjangan dalam norma-norma di pasal-pasal (batang tubuh). Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 hanya menyebut mengenai kriteria pemberian tunjangan pada angka 7 bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, yang berbunyi sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

Dalam sistem skala gabungan, gaji pokok ditentukan sama bagi Pegawai Negeri yang berpangkat sama, di samping itu diberikan tunjangan kepada Pegawai Negeri yang memikul tanggung jawab yang lebih berat, prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga secara terus menerus.<sup>150</sup>

Selain ketidakjelasan pengertian sebagaimana disampaikan di atas, juga terdapat ketidakjelasan dalam hal dasar perhitungan nilai tunjangan. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tidak mengatur tentang dasar

---

<sup>149</sup>*Ibid.*, Penjelasan Pasal 13 ayat (3).

<sup>150</sup>*Ibid.*, bagian Umum Penjelasan angka 7.

perhitungan nilai tunjangan itu apakah didasarkan pada nilai gaji pokok atau tidak.

b. Ketidakjelasan pendelegasian pengaturan teknis pelaksanaan

Membandingkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dimana terdapat dua hal yang saling kontradiksi. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa pengaturan teknis mengenai hal gaji diatur dengan produk hukum atau peraturan jenis Peraturan Perundang-undangan dan bukan dengan peraturan jenis Peraturan Kebijakan. Ketentuan pendelegasian pengaturan hal gaji kepada peraturan perundang-undangan jenis Peraturan Pemerintah yang tercantum dalam Pasal 1 angka 1 itu dikuatkan lagi dengan ketentuan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999. Selengkapnya bunyi Pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut; (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

- (1) Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
- (2) Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan.
- (3) Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.<sup>151</sup>

Sementara itu pada Pasal 13 disebutkan bahwa kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil yang didalamnya mengatur hal penggajian, tunjangan, kesejahteraan, dan lain-lain diserahkan pengaturannya kepada Presiden. Meskipun kebijakan tersebut telah diserahkan kepada Presiden, namun tidak dijelaskan bentuk / jenis produk hukumnya, apakah dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau dalam bentuk Keputusan Presiden ? Dengan ketidakjelasan tersebut, dalam praktiknya dapat saja Presiden mengeluarkan kedua-duanya sekaligus, baik Peraturan Pemerintah (yang jelas-jelas merupakan produk hukum jenis Peraturan Perundang-undangan) maupun Keputusan Presiden (bisa sebagai Peraturan Perundang-undangan atau sebagai Peraturan Kebijakan).

Dalam hal memahami dan membedakan suatu peraturan itu tergolong jenis Peraturan Perundang-undangan atau Peraturan Kebijakan, perlu diuraikan

---

<sup>151</sup>*Ibid.*, Pasal 7.

penjelasan tentang hal ini sebagai berikut. Kesalahan dalam mencermati dan memahami sebuah peraturan apakah merupakan ‘Peraturan Perundang-undangan’ atau merupakan ‘Peraturan / Aturan Kebijakan’ akan membawa dampak baik yang positif maupun yang negatif. Bila kesalahan pemahaman itu membawa dampak positif, maka barangkali tidak akan ada persoalan yang perlu dirisaukan, karena tercapainya tujuan negara. Tapi, bila kesalahan pemahaman itu membawa dampak negatif, maka tentu akan mengganggu kelancaran pembangunan nasional dalam rangka mencapai tujuan negara seperti yang diamanatkan oleh konstitusi. Peraturan yang tergolong jenis ‘Peraturan Kebijakan’ memang bukan termasuk jenis ‘Peraturan Perundang-undangan’. Peraturan kebijakan merupakan peraturan yang tergolong Keputusan Tata Usaha Negara yang dijalankan berdasarkan asas diskresi (*freies ermesen*). Meskipun Peraturan Kebijakan itu didasarkan pada asas diskresi, namun pelaksanaannya haruslah tetap berpedoman dan selalu berada dalam koridor konsep ‘negara yang berdasarkan atas hukum’. Terkait Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan ini, I.C. van der Vlies mengemukakan:

Oleh banyak orang adanya Aturan Kebijakan tanpa dasar hukum undang-undang tertentu tidak seluruhnya dirasa sebagai hal yang benar. Karena daya kerjanya amat menyerupai Peraturan Perundang-undangan, tetapi tidak mempunyai dasar hukum Undang-Undang, Aturan Kebijakan merupakan pelanggaran terhadap asas bahwa semua Peraturan Perundang-undangan harus datang dari pembuat Undang-Undang.<sup>152</sup>

Tentu dengan penjelasan di atas masih belum cukup dalam memahami dan membedakan antara Peraturan Perundang-undangan dan Peraturan Kebijakan. Selanjutnya I.C. van der Vlies menjelaskan alasan dibedakannya peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan, yaitu: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

Alasan mengapa jenis peraturan ini (*tambahan dari penulis: ‘ini’ yang dimaksudkan adalah ‘Peraturan / Aturan Kebijakan’*) dalam pandangan beberapa orang bukan peraturan yang mengikat umum dalam pengertian Peraturan Perundang-undangan administrasi (lihat misalnya pasal 8 ayat

---

<sup>152</sup>I.C. van der Vlies, *Buku Pegangan Perancang Peraturan Perundang-undangan*, Alih Bahasa: Linus Doludjawa, (Jakarta: Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2005), hlm.197.



(1) butir a Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara [AROB] ), tidak terletak pada kenyataan bahwa peraturan itu tidak berlaku ke luar. Alasan yang pokok adalah bahwa organ yang mengeluarkannya tidak mempunyai kewenangan dari Undang-Undang untuk membuat peraturan yang mengikat umum. Bahwa suatu organ tidak memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat umum tidaklah berarti bahwa organ yang bersangkutan sama sekali tidak boleh melakukan hal itu. Organ itu dapat, khususnya dengan syarat-syarat tertentu, mengeluarkan aturan kebijakan. Aturan Kebijakan boleh dikeluarkan, jika suatu organ memiliki suatu kewenangan bebas atas kuasa suatu Undang-Undang tertentu, atau untuk mengisi lebih lanjut ruang gerak ....<sup>153</sup>

Selain ketidakjelasan pendelegasian pengaturan teknis pelaksanaan itu yang disebabkan karena tidak tegasnya norma hukum yang dibuat dan tidak adanya kesinkronan di antara pasal-pasal dalam batang tubuh Undang-Undang ini, juga disebabkan karena ketidakjelasan pengertian istilah yang terkait ragam remunerasi yang digunakan. Uraian penjelasan ketidakjelasan pengertian istilah tersebut sebagaimana telah dikupas pada huruf a diatas.

c. Kerancuan sistim yang digunakan untuk mekanisme penerapan remunerasi

Bila disimak lebih dalam makna manajemen Pegawai Negeri Sipil yang didalamnya terkandung juga hal penggajian sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, maka menurut ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ditegaskan bahwa manajemen Pegawai Negeri Sipil dilaksanakan berdasarkan sistim prestasi kerja dan sistim karier yang dititikberatkan pada sistim prestasi kerja. Selengkapnya bunyi ketentuan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

- (1) Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.
- (2) Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, hlm.192-193.

kerja.<sup>154</sup>

Akan tetapi, baik di dalam Pasal 7 maupun di dalam Penjelasan Pasal 7 nya yang mengatur mengenai gaji yang 'adil dan layak' itu sama sekali tidak menyinggung mengenai sistim prestasi kerja. Dan meskipun soal sistim penggajian itu ada dijelaskan dalam angka 7 dalam bagian Umum pada Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang isinya sama persis dengan bunyi Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, namun tetap saja menjadi tambah membingungkan, dimana diberlakukannya sistim penggajian skala tunggal yang menyamakan nilai penggajian pada golongan dan masa kerja yang sama tanpa mempertimbangkan berat ringan jenis dan tanggung jawab pekerjaan. Bunyi angka 7 dalam bagian Umum pada Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 selengkapnya disampaikan sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

7. Untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan Pegawai Negeri, dalam undang-undang ini ditegaskan bahwa Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya. Untuk itu Negara dan Pemerintah wajib mengusahakan dan memberikan gaji yang adil sesuai standar yang layak kepada Pegawai Negeri.

Gaji adalah sebagai balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan.

Pada umumnya sistem penggajian dapat digolongkan dalam 2 (dua) sistem, yaitu sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Sistem skala tunggal adalah sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya.

Sistem skala ganda adalah sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai, dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya.

Selain kedua sistem penggajian tersebut dikenal juga sistem penggajian ketiga yang disebut sistem skala gabungan, yang merupakan perpaduan antara sistem skala tunggal dan sistem skala ganda.<sup>155</sup>

---

<sup>154</sup>*Ibid.*, Pasal 12.

<sup>155</sup>*Ibid.*, bagian Umum Penjelasan angka 7.

Berdasarkan uraian sebagaimana telah disampaikan diatas, dengan segala ketidakjelasan, ketidaktegasan, dan kerancuan norma hukum yang mengatur mengenai sistim remunerasi, tentu perlu dikaji juga peraturan pelaksanaannya. Apakah ketidakjelasan, ketidaktegasan, dan kerancuan itu menimbulkan hal teknis pelaksanaan sistim remunerasi menjadi semakin lebih tidak jelas dan tidak taat asas lagi ? Untuk itu, pembahasan selanjutnya dilakukan terhadap peraturan pelaksanaannya.

### **3.1.3 Peraturan Pelaksana**

Peraturan pelaksana yang dimaksudkan di sini yang akan dibahas adalah produk hukum yang mengatur lebih lanjut ketentuan terkait sistim remunerasi yang diamanatkan oleh Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam hal terkait pengaturan sistim remunerasi, Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menghendaki beberapa ketentuan lebih lanjut tentang hal tersebut diatur dengan Peraturan Pemerintah atau dengan Keputusan Presiden. Dengan demikian produk hukum itulah yang dibahas selanjutnya. Pembahasan peraturan pelaksana ini pun hanyalah peraturan pelaksana yang bersifat umum. Sedangkan untuk peraturan pelaksana yang bersifat khusus, penulis membatasi diri dikarenakan keterbatasan penulis dalam mengumpulkan berbagai sumber-sumber kepustakaan / arsip-arsip hukum terkait hal itu. Peraturan pelaksana yang bersifat khusus (seperti peraturan tentang tunjangan jabatan fungsional A, tunjangan fungsional B, dan seterusnya serta termasuk juga peraturan pemberian gaji ketiga belas) tersebut memang sangat banyak dan beragam sekali. Dan juga dari berbagai peraturan pelaksana yang bersifat khusus itu tidaklah memberikan dampak yang signifikan terhadap perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil. Hal itu dikarenakan nilai nominal tunjangan fungsional tersebut tidaklah melebihi nilai nominal gaji pokok. Lain halnya terhadap peraturan pelaksana yang berisi pengaturan pemberian tunjangan khusus yang diberlakukan secara sektoral. Untuk pemberian tunjangan khusus yang diberlakukan secara sektoral tersebut, nilai nominalnya melebihi nilai nominal gaji pokok, malahan bisa sangat jauh kelebihannya. Pembahasan terkait tunjangan ini pun tidaklah penulis bahas seluruhnya. Dengan keterbatasan yang penulis punya, pembahasan

terkait tunjangan khusus tersebut disampaikan 1 (satu) atau 2 (dua) contoh saja.

### 3.1.3.1 Peraturan Pemerintah

Berbeda dengan peraturan pada hierarki Undang-Undang, hal mana Undang-Undang yang didalamnya mengatur mengenai persoalan yang terkait sistim remunerasi baru disahkan pada tahun 1961. Sedangkan untuk peraturan pada hierarki Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang gaji Pegawai Negeri telah ada sejak 1948.<sup>156</sup> Peraturan Gaji Pegawai Negeri (PGP) 1948 tersebut, kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1950 tentang Peraturan Sementara Tentang Penetapan Jabatan dan Gaji Pegawai Negeri Sipil.<sup>157</sup> Setelah itu Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1950 dirubah dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 1955 tentang Peraturan Tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.<sup>158</sup> Sampai dengan waktu sebelum tahun 1961 atau sebelum Dekrit Presiden 5 Juli 1959, itulah 3 (tiga) Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang gaji Pegawai Negeri. Terhadap ketiga peraturan ini penulis tidak akan mengupasnya lebih dalam karena penulis telah membatasi waktu penelitian yaitu mulai dari tahun 1961 sampai dengan tahun 2008.

Apabila dihitung jumlah keseluruhan ditetapkannya Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai gaji Pegawai Negeri Sipil semenjak tahun 1961 sampai dengan tahun 2008 ( atau selama kurun waktu 47 tahun) maka terdapat sejumlah 13 (tiga belas) buah Peraturan Pemerintah. Meskipun dengan catatan bahwa semenjak tahun 1977 sampai dengan tahun 2008 yang terjadi sesungguhnya hanyalah bersifat perubahan saja dan bukan penggantian. Berikut ini diuraikan ke-13 Peraturan Pemerintah tersebut.

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 200 Tahun 1961 tentang Peraturan Tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia (PGPS 1961);<sup>159</sup>

---

<sup>156</sup>Republik Indonesia (j), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri 1948*, PP No. 21 Tahun 1948.

<sup>157</sup>Republik Indonesia (k), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1950*, PP 16 / 1950, PP No. 16, LN. No. 46 Tahun 1950, TLN. No. 28.

<sup>158</sup>Republik Indonesia (l), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1955*, PP 23 / 1955, PP No. 23, LN. No. 48 Tahun 1955, TLN. No. 849.

<sup>159</sup>Republik Indonesia (m), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1961*, PP 200 / 1961, PP No. 200, LN. No. 239 Tahun 1961, TLN. No. 2280.

- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia Tahun 1968 (PGPS 1968);<sup>160</sup>
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977);<sup>161</sup>
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1980 tentang Perubahan Dan Penambahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977-1);<sup>162</sup>
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1985 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977-2);<sup>163</sup>
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1992 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Diubah, Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1985 (PGPS 1977-3);<sup>164</sup>
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1993 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Diubah, Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1992 (PGPS 1977-4);<sup>165</sup>
- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Empat Kali Diubah, Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1993 (PGPS 1977-5);<sup>166</sup>

---

<sup>160</sup>Republik Indonesia (n), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1968*, PP 12 / 1967, PP No. 12, LN. No. 24 Tahun 1967, TLN. No. 2833.

<sup>161</sup>Republik Indonesia (o), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1977*, PP 7 / 1977, PP No. 7, LN. No. 11 Tahun 1977, TLN. No. 3098.

<sup>162</sup>Republik Indonesia (p), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1980 (1977-1)*, PP 13 / 1980, PP No. 13, LN. No. 20 Tahun 1980, TLN. No. 3162.

<sup>163</sup>Republik Indonesia (q), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1985 (1977-2)*, PP 15 / 1985, PP No. 15, LN. No. 21 Tahun 1985.

<sup>164</sup>Republik Indonesia (r), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1992 (1977-3)*, PP 51 / 1992, PP No. 51, LN. No. 90 Tahun 1992.

<sup>165</sup>Republik Indonesia (s), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1993 (1977-4)*, PP 15 / 1993, PP No. 15, LN. No. 21 Tahun 1993.

<sup>166</sup>Republik Indonesia (t), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 1997 (1977-5)*, PP 6 / 1997, PP No. 6, LN. No. 19 Tahun 1997.

- 9) Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1997 (PGPS 1977-6);<sup>167</sup>
- 10) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001 (PGPS 1977-7);<sup>168</sup>
- 11) Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2005 tentang Perubahan Ketujuh Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977-8);<sup>169</sup>
- 12) Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977-9);<sup>170</sup>
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Perubahan Kesepuluh Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS 1977-10);<sup>171</sup>

**a. Peraturan Pemerintah Nomor 200 Tahun 1961 (PGPS 1961)**

Peraturan ini memang ditetapkan lebih kurang sebulan sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 (yaitu tepatnya pada tanggal 9 Juni 1961, sedangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 disahkan pada tanggal 21 Juli 1961), namun demikian peraturan ini telah mencerminkan bunyi Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961. Hal itu terlihat bahwa peraturan ini memakai istilah ‘penghasilan’ yang mencakup gaji pokok dan berbagai

---

<sup>167</sup>Republik Indonesia (u), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 2001* (1977-6), PP 26 / 2001, PP No. 26, LN. No. 49 Tahun 2001.

<sup>168</sup>Republik Indonesia (v), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 2003* (1977-7), PP 11 / 2003, PP No. 11, LN. No. 17 Tahun 2003.

<sup>169</sup>Republik Indonesia (w), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 2005* (1977-8), PP 66 / 2005, PP No. 66, LN. No. 151 Tahun 2005.

<sup>170</sup>Republik Indonesia (x), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 2007* (1977-9), PP 9 / 2007, PP No. 9, LN. No. 25 Tahun 2007.

<sup>171</sup>Republik Indonesia (y), *Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil (PGPS) 2008* (1977-10), PP 10 / 2008, PP No. 10, LN. No. 23 Tahun 2008.

tunjangan. Meskipun begitu, peraturan ini tidaklah berdasarkan pada kinerja dalam sistim penggajiannya, namun hanyalah berdasarkan pada masa kerja. Hal itu sama halnya dengan bunyi Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961. Sistim penggajian dalam peraturan ini tidak memberikan nilai antara (maksudnya nilai minimum sampai dengan nilai maksimum) untuk setiap golongan / pangkat jabatan. Dan yang ditetapkan adalah nilai baku untuk setiap golongan dan masa kerjanya. Hal ketentuan ini dapat disimak dalam Pasal 3 PGPS 1961. Selengkapnya berbunyi sebagai berikut.

Gaji pokok seorang pegawai yang diangkat dalam suatu pangkat baru, baik yang termaksud dalam ruang gaji sama, maupun yang lebih rendah atau tinggi, ditetapkan berdasarkan masa kerja yang telah dihitung kembali menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku.<sup>172</sup>

Jadi, wajarlah PGPS itu diplesetkan menjadi 'pintar goblok penghasilan sama'. Dan juga dengan sistim seperti ini yang selalu memomorsatukan soal 'masa kerja', tidaklah dapat dicegah munculnya adab 'senioritas', dimana dalam keadaan bagaimanapun haruslah selalu 'senior' itu diperhatikan dan diutamakan (meskipun sesungguhnya belum tentu sang 'senior' itu mempunyai kemampuan).

Perihal tunjangan, peraturan ini telah menentukan adanya keterkaitan antara nilai tunjangan dengan nilai gaji pokok. Nilai tunjangan dihitung berdasarkan nilai gaji pokok. Jadi secara sistim sudah terlihat berjalan secara terintegrasi. Adapun jenis-jenis tunjangan tersebut yang ditentukan dalam peraturan ini, sebagai berikut:

1) Tunjangan keluarga

Bagi pegawai yang beristri/bersuami (bila keduanya Pegawai Negeri maka diberikan salah satu dari yang tertinggi) diberikan tunjangan sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari gaji pokok. Dan ditambah dengan tunjangan anak sebesar 10% (sepuluh persen). Ketentuan mengenai tunjangan keluarga ini diatur dalam Pasal 8 PGPS 1961.

2) Tunjangan kemahalan umum

Hal ini diberikan kepada segenap pegawai apabila terjadi kenaikan harga-harga barang pada umumnya. Namun penerapan ketentuan ini haruslah

---

<sup>172</sup>Republik Indonesia (m), *PGPS 1961*, PP 200 / 1961, *Op.cit.*, Pasal 3.

berdasarkan penetapan Perdana Menteri (waktu itu masih berlaku sistim parlementer) atas usul Menteri yang mengurus urusan pegawai dan Menteri Keuangan atas data yang disajikan oleh Biro Pusat Statistik (BPS), sehingga hal ini bukanlah tunjangan yang bersifat rutin dan serta merta. Artinya bila menurut perhitungan BPS angka indeks kemahalan umum itu telah turun, maka kebijakan itu akan ditinjau kembali. Besaran nilai tunjangan ini adalah ditentukan oleh pemerintah secara sejumlah persentasi dari gaji pokok ditambah tunjangan keluarga. Nilai persentasi itu berlaku sama bagi segenap pegawai. Per 1 Januari 1961 nilainya sebesar 30% (tiga puluh persen). Ketentuan mengenai tunjangan kemahalan umum ini diatur dalam Pasal 9 PGPS 1961.

3) Tunjangan kemahalan setempat

Pada dasarnya tunjangan ini diberikan apabila di tempat tinggal / kedudukan pegawai yang angka indeks kemahalannya lebih besar dari angka indeks kemahalan dari tempat tertentu yang ditetapkan sebagai dasar oleh Perdana Menteri (waktu itu masih berlaku sistim parlementer). Besaran nilai tunjangan ini adalah ditentukan oleh pemerintah secara sejumlah persentasi dari gaji pokok ditambah tunjangan keluarga. Nilai persentasi itu berlaku sama bagi segenap pegawai untuk daerah yang telah ditetapkan. Ketentuan mengenai tunjangan kemahalan setempat ini diatur dalam Pasal 10 PGPS 1961.

4) Tunjangan sebagai kompensasi atas risiko pekerjaan

Untuk tunjangan ini yang mana belum ditampung sepenuhnya menurut pangkat / golongan dalam sistim penggajian, maka diberikan tunjangan sebagai kompensasi atas risiko pekerjaan. Jenis-jenis tunjangan yang termasuk tunjangan kelompok ini teknis pelaksanaannya diatur dengan peraturan tersendiri, yaitu:

- tunjangan daerah tidak aman;
- tunjangan bahaya;
- tunjangan tanggung jawab keuangan / kebendaan;
- tunjangan merangkap jabatan;
- tunjangan pelaut;



- tunjangan penerbang;
- tunjangan daerah terpencil;

Ketentuan mengenai tunjangan sebagai kompensasi atas risiko pekerjaan ini diatur dalam Pasal 11 PGPS 1961.

5) Tunjangan yang bersifat ganti rugi

Tunjangan ini merupakan tunjangan yang diberikan karena dalam rangka menjalankan tugas yang teknis pelaksanaannya diatur dengan peraturan tersendiri, yang meliputi:

- tunjangan penggantian barang yang rusak bukan karena kesalahan/kelalaian pegawai yang bersangkutan dalam/selama menjalankan tugas atau karena suatu peristiwa luar biasa;
- tunjangan kehilangan penghasilan partikelir;
- tunjangan kerja luar (rombongan peninjau / penyelidikan / ekspedisi);
- tunjangan perjalanan tetap;
- tunjangan jabatan;
- tunjangan penggantian pengeluaran karena jabatan;

Ketentuan mengenai tunjangan yang bersifat ganti rugi ini diatur dalam Pasal 12 PGPS 1961.

6) Tunjangan akibat pemindahan

Tunjangan ini diberikan bila pindah bukan atas permintaan sendiri pegawai yang bersangkutan. Besaran nilai tunjangan ini diatur dalam peraturan tersendiri. Ketentuan mengenai tunjangan akibat pemindahan ini diatur dalam Pasal 13 PGPS 1961.

7) Tunjangan ujian untuk naik pangkat

Tunjangan ini diberikan apabila pegawai yang telah lulus ujian kenaikan pangkat tapi belum diangkat dalam pangkat yang lebih tinggi bukan karena kesalahannya atau belum digaji pada pangkat yang lebih tinggi itu, maka ia berhak atas 10% (sepuluh persen) dari gaji pokok tertinggi menurut pangkatnya. Juga dalam hal ini dapat diberikan tunjangan tambahan ijazah. Ketentuan mengenai tunjangan ujian untuk naik pangkat ini diatur dalam Pasal 14 PGPS 1961.

8) Tunjangan-tunjangan lain

Tunjangan-tunjangan lain yang dimaksudkan disini adalah tunjangan yang tidak termasuk sebagaimana disebutkan diatas yang dapat diberikan apabila ada hal luar biasa atau ada alasan-alasan yang kuat. Dalam hal tunjangan jenis ini diberikan untuk pegawai pada umumnya, maka diatur dengan peraturan tersendiri. Sedangkan dalam hal tunjangan ini diberikan untuk pegawai-pegawai tertentu, maka ditetapkan oleh menteri yang bersangkutan setelah mendapat persetujuan dari Menteri yang menangani Urusan Pegawai dan Menteri Keuangan. Ketentuan mengenai tunjangan-tunjangan lain ini diatur dalam Pasal 16 PGPS 1961.

PGPS 1961 ini menentukan batas imbangan antara gaji pokok minimum bagi pejabat pangkat terendah dan gaji pokok maksimum bagi pejabat pangkat tertinggi adalah sebesar 1 : 20. Batas nilai imbangan ini juga berlaku bagi penghasilan seluruhnya. Artinya berlaku juga untuk tunjangan-tunjangan. Dengan PGPS 1961 ini terlihatlah diterapkannya prinsip sistim remunerasi yang layak. Meskipun demikian, untuk prinsip sistim remunerasi yang adil tampaknya masih belum diterapkan dengan sungguh-sungguh, karena amanat konstitusi mengenai prinsip keadilan dimaksudkan bukanlah diartikan harus diberikan nilai yang sama tanpa berdasarkan pada prestasi kerja / kinerja. Dan juga meskipun PGPS 1961 menerapkan sistim kenaikan gaji berkala, lanjutan, dan istimewa, namun tetap saja hal itu tidak didasarkan pada prestasi kerja / kinerja. Karena dengan norma dan standar seperti itu dalam praktiknya apabila telah memenuhi syarat masa kerja dan waktu kenaikannya telah tiba maka berprestasi atau tidak tetap saja akan menerima kenaikan gaji yang telah tetap nilainya dan berlaku sama bagi segenap pegawai.

Untuk hal-hal mengenai pelaksanaan peraturan PGPS 1961 tersebut yang belum diatur maka pengaturannya diserahkan kepada Menteri yang menangani Urusan Pegawai. Dengan demikian pendelegasian lebih lanjut terhadap hal-hal yang belum diatur dalam PGPS 1961 terutama mengenai pelaksanaan ketentuan dalam PGPS 1961 itu diserahkan pengaturannya yang cukup dengan Peraturan / Keputusan tingkat Menteri saja, dan tidak perlu dengan Peraturan / Keputusan Presiden.

**b. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968)**

Secara prinsip dan secara sistim maka PGPS 1968 ini tidak jauh berbeda dengan PGPS 1961. Hal yang berbeda adalah pada nama jenis tunjangan dan besaran persentasi tunjangannya saja. Pada PGPS 1968 ini yang menggantikan dan mencabut PGPS 1961, jenis tunjangan yang ditetapkan yaitu:

1) Tunjangan keluarga

Tampaknya terdapat penurunan besaran nilai tunjangan ini dibandingkan PGPS 1961. Bila pada PGPS 1961 besaran nilai tunjangan ini adalah sebesar 25% (dua puluh lima persen) dari gaji pokok, maka pada PGPS 1968 ini turun menjadi 5% (lima persen). Sedangkan untuk tunjangan anak dari 10% (sepuluh persen) turun menjadi 2% (dua persen) saja. Dengan demikian, PGPS 1968 ini tampaknya tidak bermaksud untuk menjadikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil itu menjadi lebih baik dari peraturan sebelumnya, PGPS 1961. Ketentuan mengenai tunjangan keluarga ini diatur dalam Pasal 9 PGPS 1968.

2) Tunjangan kemahalan daerah

Pada dasarnya tunjangan ini diberikan apabila di tempat tinggal / kedudukan pegawai yang angka indeks kemahalannya lebih besar dari angka indeks kemahalan dari tempat tertentu yang ditetapkan sebagai dasar (standar) oleh Menteri Keuangan setelah mendengar Kepala Kantor Urusan Pegawai dan Kepala Biro Pusat Statistik. Besaran nilai tunjangan ini adalah ditentukan secara sejumlah persentasi yang sama dan setinggi-tingginya berjumlah 10% (sepuluh persen) dari gaji pokok ditambah tunjangan keluarga. Ketentuan mengenai tunjangan kemahalan daerah ini diatur dalam Pasal 10 PGPS 1968.

3) Tunjangan pangan/sandang

Jenis tunjangan ini adalah sama halnya dengan jenis tunjangan kemahalan umum yang dikenal pada PGPS 1961. Namun dalam hal menentukan besaran nilainya, PGPS 1968 ini mendelegasikannya kepada Menteri Keuangan untuk pengaturan teknisnya. Ketentuan mengenai tunjangan pangan/sandang ini diatur dalam Pasal 11 PGPS 1968.

- 4) **Tunjangan khusus**  
Tunjangan ini diberikan khusus bagi pegawai yang gaji pokoknya kurang dari sejumlah nilai yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Pada waktu PGPS ini ditetapkan, nilai yang dimaksud adalah gaji pokok yang kurang dari Rp. 1.000,- (seribu rupiah). Meskipun demikian, nilai itu dapat berubah-ubah yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan setiap enam bulan setelah mendengar Kepala Kantor Urusan Pegawai dan Kepala Biro Pusat Statistik. Tunjangan khusus ini dimaksudkan untuk mencukupi penghasilan pegawai dalam bentuk uang untuk biaya kebutuhan hidup yang sederhana. Peninjauan besaran nilai dalam menentukan batas penghasilan yang akan diberikan tunjangan ini adalah atas dasar tingkat kemahalan harga bahan-bahan keperluan hidup. Ketentuan mengenai tunjangan khusus ini diatur dalam Pasal 12 PGPS 1968.
- 5) **Tunjangan pelaksana**  
Tunjangan ini diberikan bagi pegawai yang digaji menurut golongan gaji II, III, dan IV yang secara sama diberikan sebesar 20% (dua puluh persen) dari gaji pokok sebulan. Alasan pemberian tunjangan ini adalah sebagai pengganti tunjangan beras/gula yang tidak diberikan kepada pegawai dengan golongan yang dimaksud tersebut. Ketentuan mengenai tunjangan pelaksana ini diatur dalam Pasal 13 PGPS 1968.
- 6) **Tunjangan jabatan pimpinan**  
Tunjangan ini diberikan bagi pegawai yang mengepalai suatu kesatuan / regu-kerja sebesar 20% (dua puluh persen) dari gaji pokok sebulan. Bila dibandingkan dengan PGPS 1961, maka di dalam PGPS 1961 memang tidak menyebutkan jenis tunjangan ini. Dan ternyata sebelum lahirnya PGPS 1968 ini, perihal tunjangan ini telah diatur tersendiri dengan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1964 (PP 34 / 1964). Dengan ditetapkannya PGPS 1968 ini maka PP 34 / 1964 tersebut tidak berlaku lagi karena ketentuan mengenai tunjangan ini telah diatur dalam PGPS 1968. Ketentuan mengenai tunjangan jabatan pimpinan ini diatur dalam Pasal 14 PGPS 1968.
- 7) **Tunjangan-tunjangan lain**  
Ketentuan mengenai tunjangan ini tidaklah berbeda dengan bunyi ketentuan

yang sama dengan PGPS 1961. Ketentuan mengenai tunjangan-tunjangan lain ini diatur dalam Pasal 15 PGPS 1968.

Walaupun PGPS 1968 ini menyebutkan berbagai jenis tunjangan sebagaimana disebutkan di atas, tapi ada jenis tunjangan yang tidak lagi disebut di dalam batang tubuhnya (dalam pasal-pasal). Tunjangan yang dimaksud yaitu tunjangan yang jenisnya termasuk kedalam kelompok tunjangan yang bersifat ganti rugi. Contoh jenis-jenis tunjangan yang bersifat ganti rugi yang dimaksudkan dalam hal ini yaitu, tunjangan untuk pekerjaan rangkap, pembiayaan panitia-panitia, honorarium mengajar, uang vakasi ujian, tunjangan perangsang dan lain-lain yang berhubungan dengan pendidikan / pengajaran, tunjangan yang berhubungan dengan larangan praktek partikelir, dan tunjangan-tunjangan lain. Tunjangan jenis itu hanya disebutkan di dalam Penjelasan pasal saja dan itu pun dikehendaki untuk dilakukan perubahan / penertiban. Malahan yang lebih tegas lagi, bila perlu berbagai tunjangan yang bersifat ganti rugi tersebut akan dihapuskan. Hal ini dapat disimak isi Penjelasan Pasal 8 ayat (2) PGPS 1968 pada alinea terakhir, sebagai berikut:

Apabila pemberian tunjangan-tunjangan termaksud tidak sesuai dengan ketentuan pada ayat ini, maka tunjangan itu harus dihapuskan. Menjelang keluarnya keputusan baru tentang pembaharuan peraturan-peraturan dan keputusan Menteri yang bersangkutan, tidak dilakukan pembayaran tunjangan atas dasar keputusan-keputusan peraturan yang lama.<sup>173</sup>

Di samping itu, dalam hal ketentuan pendelegasian pengaturan teknis pelaksanaan terdapat hal yang berbeda dibandingkan dengan PGPS 1961. Bila pada PGPS 1961 untuk teknis pelaksanaan peraturan ini atau hal yang belum diatur dalam PGPS 1961 tersebut didelegasikan pengaturannya kepada Menteri yang menangani Urusan Pegawai, maka pada PGPS 1968 ini tidaklah demikian halnya. Hal-hal mengenai penghasilan pegawai yang belum diatur dalam PGPS 1968 akan diatur dengan Keputusan Presiden. Ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Pasal 23 PGPS 1968, selengkapnya berbunyi sebagai berikut: “Hal-hal mengenai pangkat dan penghasilan pegawai yang belum diatur serta pelaksanaan

---

<sup>173</sup>Republik Indonesia (n), *PGPS 1968*, PP 12 / 1967, *Op.cit.*, Penjelasan Pasal 8 ayat (2).

lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah ini, diatur dengan Keputusan Presiden”.<sup>174</sup>

Tidak hanya itu, masih terdapat hal menarik dari PGPS 1968 ini yang dapat menjadi preseden yang baik di kemudian hari. Hal menarik yang dimaksud yaitu, PGPS 1968 ini memberikan dasar hukum atas penggantian kehilangan atau dihapusnya suatu jenis tunjangan yang menyebabkan menurunnya penghasilan pegawai. Ketentuan mengenai hal itu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) PGPS 1968, sebagai berikut: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

- (1) Kepada pegawai yang hingga tanggal berlakunya peraturan ini menerima tunjangan beras/gula dalam bentuk uang dan kemudian, mulai berlakunya peraturan ini, tidak termasuk golongan pegawai yang berhak menerima tunjangan beras/gula baik dalam bentuk uang maupun dalam bentuk bahan (innatura), apabila ia karenanya ternyata mengalami kemunduran dalam penghasilannya, diberikan penghasilan-penghasilan sebesar kemunduran itu yang dihitung berdasarkan harga beras/gula untuk saat termaksud menurut ketentuan Pemerintah Daerah Swatantra Tingkat I yang bersangkutan.<sup>175</sup>

Dalam hal batasan imbalan antara penghasilan minimum bagi pejabat pangkat terendah dan penghasilan maksimum bagi pejabat pangkat tertinggi, maka PGPS 1968 ini tidak lagi mengaturnya. Hal itu tidak seperti dalam PGPS 1961, dimana ditentukan nilai batas imbalan sebesar 1 : 20. Dengan demikian hal ini dapat diartikan dengan PGPS 1968 ini maka tidak ada lagi patokan standar yang membatasi perbandingan antara penghasilan terendah dan penghasilan tertinggi. Bila demikian halnya, maka dapat memunculkan berbagai kesenjangan yang tidak diinginkan. Seperti diketahui bahwa untuk beberapa jenis tunjangan pengaturannya diserahkan kepada Menteri Keuangan. Dengan tidak adanya batasan imbalan tersebut, tentu dapat ditafsirkan secara subyektif oleh pembuat peraturan teknis pelaksanaan peraturan ini. Hal itu termasuk celah hukum yang mengundang untuk dimanfaatkan secara subyektif.

Pada kenyataannya tidaklah demikian. Meskipun PGPS 1968 tidak menyebut mengenai batasan imbalan antara penghasilan minimum bagi pejabat pangkat terendah dan penghasilan maksimum bagi pejabat pangkat tertinggi,

---

<sup>174</sup>*Ibid.*, Pasal 23.

<sup>175</sup>*Ibid.*, Pasal 22 ayat (1).

namun di dalam bagian Umum Penjelasan Atas PGPS 1977 ternyata dikatakan bahwa:

Perbandingan gaji pokok antara Pegawai Negeri Sipil yang terendah dan Pegawai Negeri Sipil yang tertinggi menurut Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 adalah 1 : 25 (yang terendah Rp. 400,- dan yang tertinggi Rp. 10.000,- sebulan)...<sup>176</sup>

**c. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 (PGPS 1977)**

PGPS 1977 ini mencabut dan menggantikan beberapa Peraturan Pemerintah yang terkait dengan sistim remunerasi yaitu; (i) PGPS 1968; (ii) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1974 tentang Tunjangan Kerja Bagi Pegawai Negeri dan Pejabat Negara;<sup>177</sup> (iii) Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1976 tentang Perbaikan Penghasilan Pegawai Negeri Golongan I.<sup>178</sup>

PGPS 1977 ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Sama halnya dengan PGPS sebelumnya, maka ragam remunerasi dalam PGPS 1977 ini meliputi gaji pokok dan tunjangan-tunjangan. Sedangkan dalam hal sistim remunerasi, dikarenakan PGPS 1977 ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 yang mana Undang-Undang ini tidak dengan tegas menerapkan sistim prestasi kerja pada sistim remunerasi, maka wajar pula bila PGPS 1977 tidak menentukan dengan tegas sistim remunerasi yang harus berdasarkan sistim prestasi kerja. Bila seorang pegawai telah diangkat pada suatu golongan dan pangkat tertentu maka pegawai itu akan menerima gaji yang sama dengan pegawai lain pada golongan dan pangkat tertentu tersebut, meskipun pegawai yang baru ini lebih berprestasi dari pegawai lain itu. Hal itu terjadi karena diberlakukannya sistim penggajian skala tunggal disamping sistim penggajian skala ganda. Penjelasan Pasal 7 UU 8 / 1974 menjelaskan bahwa sistim skala tunggal adalah sistim penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak

---

<sup>176</sup>Republik Indonesia (o), *PGPS 1977*, PP 7 / 1977, *Op.cit.*, bagian Umum Penjelasan.

<sup>177</sup>Republik Indonesia (z), *Peraturan Pemerintah Tunjangan Kerja Pegawai Negeri*, PP 41 / 1974, PP No. 41, LN. No. 59 Tahun 1974, TLN. No. 3042.

<sup>178</sup>Republik Indonesia (za), *Peraturan Pemerintah Perbaikan Penghasilan Pegawai Negeri Golongan I*, PP 7 / 1976, PP No. 7, LN. No. 13 Tahun 1976, TLN. No. 3071.

atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu. Sedangkan yang dimaksud dengan sistim skala ganda adalah sistim penggajian yang menentukan besarnya gaji yang bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai, dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu. Meskipun PGPS 1977 ini sama dengan PGPS sebelumnya yang memberlakukan kenaikan gaji istimewa bagi pegawai yang melakukan prestasi kerja dengan nilai amat baik, namun tetap saja dengan diterapkannya sistim penggajian skala tunggal tersebut tidaklah memberikan dampak yang signifikan.

Dalam hal pengaturan jenis-jenis tunjangan, PGPS 1977 ini menyebutkan jenis-jenis tunjangan yang secara umum tidaklah berbeda dengan PGPS sebelumnya. Jenis-jenis tunjangan yang diatur dalam PGPS 1977 ini yaitu sebagai berikut.

1) Tunjangan keluarga

Ketentuan tentang ini sama dengan yang diatur menurut PGPS 1968, termasuk juga dengan besaran nilainya. Untuk tunjangan isteri / suami diberikan sebesar 5% (lima persen) dan untuk tunjangan anak diberikan sebesar 2% (dua persen). Terhadap ketentuan ini tidak ada norma pendelegasian untuk pengaturan teknis pelaksanaannya. Ketentuan mengenai tunjangan keluarga ini diatur dalam Pasal 16 PGPS 1977.

2) Tunjangan jabatan

Tunjangan jenis ini diberikan bagi Pegawai Negeri Sipil yang menjabat jabatan struktural dan jabatan penting lainnya yang mengakibatkannya memikul tanggung jawab yang luas dan berat. Meskipun PGPS 1977 ini mengatur tunjangan jenis ini, namun PGPS 1977 tidak menjelaskan lebih mengenai macam-macam nama jabatannya dan besaran nilai tunjangannya. Untuk kedua hal itu, PGPS 1977 mendelegasikan pengaturannya lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Ketentuan mengenai tunjangan jabatan ini diatur dalam Pasal 17 PGPS 1977.

3) Tunjangan pangan

Pengaturan mengenai jenis tunjangan ini sangatlah ringkas sekali dan norma



hukumnya hanyalah bersifat fakultatif. Sifat fakultatif itu terlihat dari digunakannya kata ‘dapat’ dalam rumusan norma hukumnya. Dan lagi PGPS 1977 ini pun tidak menjelaskan bentuk, besaran nilai, dan tata cara pelaksanaannya untuk jenis tunjangan ini. Untuk hal itu, PGPS 1977 ini mendelegasikan pengaturannya kepada Menteri Keuangan setelah mendengar Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Ketentuan mengenai tunjangan pangan ini diatur dalam Pasal 18 PGPS 1977.

4) Tunjangan-tunjangan lain

Bila dibandingkan dengan PGPS 1961 dan PGPS 1968 dimana untuk dapat diberikannya tunjangan-tunjangan lain haruslah mempunyai alasan yaitu adanya hal yang luar biasa atau ada alasan-alasan yang kuat, maka pada PGPS 1977 ini tidak lagi disebut alasan hal yang luar biasa dan hanya disebut perlunya alasan-alasan yang kuat saja. Meskipun begitu, PGPS 1977 ini pun tidak dengan jelas menyebutkan macam-macam nama tunjangan-tunjangan lain tersebut dan juga mengenai batasan besaran nilainya serta dasar perhitungannya apakah berdasarkan gaji pokok atau tidak. Dalam hal pengaturan lebih lanjut tentang jenis tunjangan ini, PGPS 1977 menyebutkan untuk diatur dengan peraturan tersendiri yaitu (i) apabila berlaku bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil diatur dengan Peraturan Pemerintah; dan (ii) apabila berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil tertentu diatur dengan Keputusan Presiden. Ketentuan mengenai tunjangan-tunjangan lain ini diatur dalam Pasal 19 PGPS 1977.

Dalam hal pemberlakuan tunjangan jenis ini untuk Pegawai Negeri Sipil “tertentu”, telah dijelaskan maksud “tertentu” tersebut. Penjelasan Atas Pasal 19 ayat (2) PGPS 1977 memberikan pengertian untuk ‘tertentu’ yaitu: “Arti “tertentu” di sini, baik tertentu dalam arti jabatan, tertentu dalam arti wilayah, maupun hal-hal tertentu lainnya”. Dengan demikian, apabila suatu daerah akan memberikan tunjangan lain yang tidak disebutkan dalam PGPS 1977 ini maka harus diatur dengan Keputusan Presiden dan bukan dengan Peraturan Daerah.

Bila dibandingkan dengan PGPS sebelumnya, maka PGPS 1977 ini hanya menyebut tunjangan kemahalan daerah, tunjangan penyesuaian index harga, dan

tunjangan karena risiko pekerjaan sebagai bagian dari ketentuan tunjangan-tunjangan lain. Sedangkan untuk tunjangan yg bersifat ganti rugi dan tunjangan khusus tidak lagi disebut dalam PGPS 1977. Contoh jenis-jenis tunjangan yang bersifat ganti rugi yang dimaksudkan dalam PGPS sebelumnya yaitu, tunjangan untuk pekerjaan rangkap, pembiayaan panitia-panitia, honorarium mengajar, uang vakasi ujian, tunjangan perangsang dan lain-lain yang berhubungan dengan pendidikan / pengajaran, tunjangan yang berhubungan dengan larangan praktek partikelir, dan tunjangan-tunjangan lain.

Sehubungan dengan PGPS 1977 ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, ternyata PGPS 1977 ini tidak menyebut jenis-jenis tunjangan berikut ini, yaitu; tunjangan pelayanan kesehatan, tunjangan cacat akibat pekerjaan, bantuan biaya persalinan, bantuan kematian, dan bantuan bimbingan spiritual. Dengan tidak disebutnya berbagai jenis tunjangan tersebut dalam PGPS 1977 ini, dapatkah diartikan berbagai jenis tunjangan itu tidak diberikan lagi kepada Pegawai Negeri Sipil ? Menurut penulis, belum tentu demikian dikehendaki oleh PGPS 1977 ini. Bila disimak bunyi Pasal 22 PGPS 1977 ini, “Hal-hal yang belum cukup diatur dalam Peraturan Pemerintah ini diatur lebih lanjut dengan Keputusan Presiden”, maka dapat saja berbagai jenis tunjangan itu diatur dengan Keputusan Presiden. Kemudian, bila mengacu juga pada Pasal 19 PGPS 1977, dimana untuk tunjangan-tunjangan lain yang berlaku umum dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri, maka berarti untuk pengaturan berbagai jenis tunjangan hanya dapat diatur dengan Peraturan Pemerintah atau dengan Keputusan Presiden. Penjelasan Pasal 19 ayat (2) PGPS 1977 menegaskan bahwa: (perhatikan yang diberi garis bawah oleh penulis)

“Sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini maka segala tunjangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang tidak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah atau Keputusan Presiden dengan sendirinya tidak berlaku lagi”.<sup>179</sup>

Di samping itu untuk melaksanakan secara rinci peraturan ini, maka PGPS 1977 ini mendelegasikan pengaturannya kepada Menteri Keuangan dan/atau Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara. Ketentuan mengenai hal ini

---

<sup>179</sup>Republik Indonesia (o), *PGPS 1977*, PP 7 / 1977, *Op.cit.*, Pasal 19 ayat (2).

diatur dalam Pasal 23 PGPS 1977. Dengan demikian hal ini berarti bahwa kewenangan Menteri dan/atau Kepala Badan hanyalah sebatas untuk membuat peraturan teknis pelaksanaan peraturan ini dan bukan untuk membuat atau menambah macam-macam tunjangan yang lain lagi yang tidak disebut dalam PGPS 1977 tersebut.

Dalam hal batasan imbang antara penghasilan minimum bagi Pegawai Negeri Sipil dan penghasilan maksimum bagi Pegawai Negeri Sipil, maka PGPS 1977 berbeda dengan dua PGPS sebelumnya. Pada PGPS 1961 perbandingannya sebesar 1 : 20 dan pada PGPS 1968 sebesar 1 : 25, maka menurut PGPS 1977 turun menjadi 1 : 10. Dengan perbedaan yang sedemikian, oleh PGPS 1977 dimaksudkan untuk melandaikan perbedaan penghasilan antara Pegawai Negeri Sipil yang terendah dan yang tertinggi. Ketentuan mengenai hal ini tercantum dalam bagian Umum Penjelasan Atas PGPS 1977.

Memang pada PGPS 1977 terdapat perbaikan yang cukup signifikan yaitu dengan ditambahkan panjang skala gaji dari 18 (delapan belas) tahun menjadi 24 (dua puluh empat) tahun, sehingga kenaikan gaji berkala Pegawai Negeri Sipil tidak akan mentok hanya sampai masa kerja 18 (delapan belas) tahun. Hal itu dimaksudkan dalam rangka usaha menjamin kegairahan bekerja. Ketentuan mengenai hal ini dicantumkan dalam bagian Umum angka 3 Penjelasan Atas PGPS 1977. Tetapi tetap saja PGPS 1977 belum merubah sistem remunerasi yang diharapkan berdasarkan sistem prestasi kerja, karena masih diberlakukannya sistem penggajian skala tunggal yang menyamaratakan nilai gaji pada golongan dan pangkat yang sama.

**d. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1980 (PGPS 1977 - 1) sampai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008 (PGPS 1977 - 10)**

Dari tahun 1980 sampai dengan tahun 2008 tidak ada lagi PGPS yang baru yang menggantikan PGPS 1977. Hal yang terjadi hanyalah sekedar perubahan saja. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1980 (PGPS 1977 - 1) hanyalah menyangkut perpanjangan usia anak yang terkait dengan tunjangan anak. Sebelum diadakan perubahan ini, batas usia anak yang berhak diberikan tunjangan anak adalah yang berumur kurang dari 18 (delapan belas) tahun. Setelah perubahan,

yang diatur dalam Pasal I Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1980, menjadi sebagai berikut.

Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 diubah seluruhnya sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 16

- (1) Kepada Pegawai Negeri Sipil yang beristeri/bersuami diberikan tunjangan isteri/suami sebesar 5% (lima persen) dari gaji pokok.
- (2) Kepada Pegawai Negeri Sipil yang mempunyai anak atau anak angkat, yang berumur kurang dari 21 (dua puluh satu) tahun, belum pernah kawin, tidak mempunyai penghasilan sendiri, dan nyata menjadi tanggung jawabannya diberikan tunjangan anak sebesar 2% (dua persen) dari gaji pokok tiap-tiap anak.
- (3) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dapat diperpanjang sampai umur 25 (dua puluh lima) tahun apabila anak tersebut masih bersekolah.
- (4) Tunjangan anak sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dan ayat (3) diberikan sebanyak-banyaknya untuk 3 (tiga) orang anak, termasuk anak angkat.
- (5) Apabila suami isteri kedua-duanya berkedudukan sebagai Pegawai Negeri, maka tunjangan keluarga diberikan kepada yang mempunyai gaji pokok yang lebih tinggi.<sup>180</sup>

Dan untuk Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1985, Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 1993, Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2001, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2003, Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2005, Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007, dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2008 hanyalah mengubah nilai nominal daftar gaji pokok saja. Hanya Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1992 yang memberikan perubahan cukup berarti bagi perbaikan penghasilan Pegawai Negeri Sipil, yaitu di samping meningkatkan nominal daftar gaji pokok, juga dengan meningkatkan nilai tunjangan istri / suami dari sebelumnya 5% (lima persen) menjadi 10% (sepuluh persen). Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1992 itu maka telah dinyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1989 tentang Pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri dan Pejabat Negara. Adanya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 1989 itu menunjukkan

---

<sup>180</sup>Republik Indonesia (p), *PGPS 1980 (1977 – 1)*, PP 13 / 1980, *Op.cit.*, Pasal I.

dimanfaatkannya celah hukum yang dengan ‘sengaja’ dibuat oleh para legislator dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Padahal untuk jenis tunjangan perbaikan penghasilan tersebut tidak disebut dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan peraturan pelaksanaan lainnya. Dengan kenyataan seperti itu telah menjadikan sistim remunerasi itu tidak jelas dan tidak ada kepastian hukumnya, karena sewaktu-waktu bila pemerintah menginginkannya dapat dilakukan perubahan-perubahan, meskipun Undang-Undang tidak menyebut / mengaturnya.

Terkait dengan tunjangan perbaikan penghasilan bagi Pegawai Negeri, yang walaupun telah dihapuskan pada tahun 1992, ternyata muncul lagi pada tahun 2000. Hal itu terjadi dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 74 Tahun 2000 Tentang Pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri, Hakim Dan Pejabat Negara.<sup>181</sup>

### **3.1.3.2 Keputusan / Peraturan Presiden**

Demikian telah diuraikan peraturan pelaksana yang terkait sistim remunerasi Pegawai Negeri sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, khususnya peraturan pelaksana tingkat Peraturan Pemerintah. Sedangkan untuk peraturan pelaksana yang tingkatnya dibawah Peraturan Pemerintah yang memberikan pengaruh yang signifikan yang terkait dengan sistim remunerasi tidaklah dapat penulis temukan. Dan kalau pun ada peraturan pelaksana selain Peraturan Pemerintah, maka itu pun haruslah dalam bentuk Keputusan Presiden dan tidak bisa dengan produk hukum tingkat Keputusan / Peraturan Menteri apalagi dengan produk hukum tingkat Keputusan / Peraturan Gubernur / Bupati / Walikota. Pernyataan tentang hal ini didasarkan pada Pasal 19 dan Pasal 22 PGPS 1977. Sedangkan dasar keabsahan norma hukum Pasal 19 dan Pasal 22 PGPS 1977 tersebut didasarkan pada Pasal 36 dan Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974. Meskipun Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tersebut mencantumkan norma pendelegasian kewenangan pengaturan

---

<sup>181</sup>Republik Indonesia (zb), *Peraturan Pemerintah Pemberian Tunjangan Perbaikan Penghasilan Bagi Pegawai Negeri, Hakim Dan Pejabat Negara*, PP 74 / 2000, PP No. 74, LN. No. 149 Tahun 2000.

kepada Keputusan Presiden, namun Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Keputusan Presiden yang tergolong kategori Peraturan Perundang-undangan dan bukan tergolong Peraturan Kebijakan.

Peraturan pelaksana yang terkait sistim remunerasi selain Peraturan Pemerintah yang sangat kontroversial karena telah dijadikan sebagai landasan yuridis bagi departemen tertentu untuk memberlakukan perbaikan sistim remunerasi yang secara khusus hanya berlaku bagi pegawai di departemen tersebut saja, yaitu Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971.<sup>182</sup> Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 ini merupakan produk hukum yang lahir dengan menyebutkan dasar hukumnya, diantaranya adalah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968), dimana kedua peraturan itu telah dicabut dan diganti dengan yang baru. Yang menjadikan pertanyaan adalah apakah dengan mencantumkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968) sebagai dasar hukumnya, validitas norma hukum Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 ini sudah dapat dikategorikan sebagai norma hukum yang valid ? Ataukah Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 hanyalah sebuah produk hukum yang lahir atas dasar 'diskresi' Presiden semata ? Kejelasan akan hal ini diperlukan untuk melihat keabsahan / legalitas Keputusan Presiden tersebut.

Pembahasan tentang legalitas, maka dapat disampaikan uraiannya berikut ini. Prinsip legalitas ini terdiri dari dua unsur yaitu prioritas dan proviso hukum. Prioritas hukum berarti bahwa hukum mengikat lembaga-lembaga administrasi tanpa pengecualian. Sedangkan dalam proviso hukum sedikit berbeda. Hukum hanya mensyaratkan tindakan lembaga administrasi yang berdasarkan pada aturan yang sah.<sup>183</sup> Untuk mengetahui makna kata proviso, maka secara gramatikal proviso berarti, (i) sebuah batasan, persyaratan, atau kondisi yang berdasarkan pada aturan yang sah atau hukum, atau keabsahan dokumen secara formal atau dalam pelaksanaannya yang tidak bebas; (ii) dalam suatu rancangan peraturan,

---

<sup>182</sup>Republik Indonesia (zc), *Keputusan Presiden Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Departemen Keuangan*, Keppres No. 15 Tahun 1971.

<sup>183</sup>Safri Nugraha, ed., *Birokrasi & Good Governance: Reading Material*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm.402-403.

ketentuannya dimulai dengan kata-kata ‘dalam hal’ dan mencantumkan pengecualian, kondisi, atau tambahan. Pengertian ini merupakan terjemahan bebas dari, sebagai berikut: “ *Proviso. 1. A limitation, condition, or stipulation upon whose compliance a legal or formal document’s validity or application may depend. 2. In drafting, a provision that begins with the words provided that and supplies a condition, exception, or addition.*”<sup>184</sup>

Kembali ke Keputusan Presiden tersebut. Dikarenakan sejak tahun 1974 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 tidak berlaku lagi dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan begitu juga dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968), dimana sejak tahun 1977 tidak berlaku lagi dan digantikan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977, maka validitas norma hukum Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 memang patut dikaji lebih dalam.

Untuk memberikan jawaban atas pertanyaan tentang validitas norma hukum Keputusan Presiden tersebut, mari disimak kembali ketentuan pendelegasian kewenangan pengaturan yang diatur dalam kedua dasar hukum lahirnya Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tersebut, yaitu Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968). Sebagaimana telah diuraikan sebelumnya pada sub bagian Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1961, dimana Undang-Undang ini hanya memberikan pendelegasian pengaturan lebih lanjut yang terkait sistim remunerasi dengan Peraturan Pemerintah dan bukan dengan Keputusan Presiden. Dan bila mencermati bunyi Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968), dimana untuk pemberian tunjangan-tunjangan lain yang hanya berlaku untuk pegawai-pegawai tertentu maka ditetapkan dengan Keputusan Menteri yang bersangkutan setelah mendapat persetujuan Menteri Keuangan dan Kepala Kantor Urusan Pegawai dan bukan dengan Keputusan Presiden, maka Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 itu bukanlah produk hukum yang tergolong Peraturan Perundang-undangan, namun hanyalah berupa Peraturan Kebijakan yang didasarkan pada asas diskresi semata. Dan bila mencermati bunyi Pasal 23

---

<sup>184</sup>Bryan A. Garner, ed., *Black’s Law Dictionary*, Op.cit., hlm.1262.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 1967 (PGPS 1968), dimana hal-hal mengenai penghasilan pegawai yang belum diatur dengan Peraturan Pemerintah tersebut diperbolehkan untuk diatur dengan Keputusan Presiden, maka secara formal Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 itu dapat dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan, tapi secara materil masih belum dapat dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan karena substansi pengaturan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 itu tidaklah bersifat dan mengikat umum. Sebagaimana sesuai dengan judulnya, substansi pengaturan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 hanyalah berlaku untuk Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan saja.

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis validitas norma hukum Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 adalah itu tidak valid secara Peraturan Perundang-undangan karena Keputusan Presiden tersebut belum dapat dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan, dan hanyalah termasuk kategori Peraturan Kebijakan. Dan dikarenakan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 hanyalah sebuah Peraturan Kebijakan yang didasarkan pada diskresi semata, menjadikannya mempunyai kelemahan yuridis yang dapat disalahartikan dalam pelaksanaannya. Bila dicermati bunyi Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 yang memberikan kewenangan luar biasa dan sangat subjektif sekali kepada Menteri Keuangan untuk menentukan besaran nilai tunjangan yang dimaksud tanpa memberikan batasan dan mekanisme yang jelas, apakah harus tetap mengikuti batasan dan mekanisme baik yang tersurat atau pun yang tersirat yang diatur dalam norma hukum peraturan yang lebih tinggi ataukah tidak ? Dengan ketidakjelasan batasan dan mekanisme pemberian tunjangan tersebut, maka peraturan pelaksana dari Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 itu pada kenyataannya telah membuat dan memberlakukan perbaikan sistim remunerasi dengan mekanisme pemberian tunjangan yang tidak mengikuti dan tunduk pada sistim golongan jabatan dan kepangkatan Pegawai Negeri yang berlaku umum berdasarkan PGPS 1977, dan memiliki sistim pemberian tunjangan yang berdasarkan sistim peringkat jabatan tersendiri. Uraian selengkapnya mengenai penerapan perbaikan sistim remunerasi di lingkungan Departemen Keuangan itu disampaikan dengan sub judul tersendiri pada bagian selanjutnya.



Tidak hanya itu, pada praktik hukum akhir-akhir ini yang terkait dengan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil, produk hukum yang setingkat dengan Keputusan Presiden yaitu Peraturan Presiden telah digunakan sebagai landasan yuridis pemberlakuan kebijakan perbaikan sistim remunerasi di beberapa instansi pemerintah yang sifatnya tidak berlaku dan tidak mengikat secara umum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil dan hanya bersifat sektoral. Meskipun validitas norma hukum Keputusan / Peraturan Presiden yang dijadikan landasan yuridis pemberlakuan kebijakan perbaikan sistim remunerasi tersebut, menurut penulis adalah tidak valid karena Keputusan / Peraturan Presiden tersebut tergolong peraturan kategori Peraturan Kebijakan dan bukan peraturan kategori Peraturan Perundang-undangan – sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 40 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, bahwa “Hal-hal yang belum atau belum cukup diatur dalam Undang-Undang ini, diatur lebih lanjut dengan Peraturan Perundang-undangan” –, namun tetap saja hal itu berlaku selama tidak ada yang mengajukan/melakukan upaya hukum “pengujian” Keputusan / Peraturan Presiden tersebut ke lembaga peradilan yang berwenang untuk itu. Dalam hal ini, berdasarkan kesimpulan yang penulis buat bahwa Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 atau Peraturan Presiden lainnya yang ditetapkan untuk pemberlakuan perbaikan sistim remunerasi secara terbatas dan sektoral tersebut adalah peraturan yang termasuk kategori Peraturan Kebijakan, maka upaya hukum permohonan “pengujian” peraturan tersebut harus diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk dibatalkan dan dimintakan perubahan peraturan yang berlaku dan mengikat secara umum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil. Meskipun begitu, menurut penulis, tentu tidak akan ada Pegawai Negeri Sipil yang berani untuk melakukan itu, biarpun dirinya sendiri diperlakukan secara tidak adil dan berbeda dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya yang telah menerima perbaikan sistim remunerasi dimaksud.

### **3.2 Praktik Yuridis Tentang Penerapan Perbaikan Sistim Remunerasi Pegawai Negeri Sipil Pada Beberapa Instansi Saat Ini**

Perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang dimaksudkan di sini adalah perbaikan sistim remunerasi yang diberlakukan secara keseluruhan

dan bersifat umum (meskipun ada terdapat istilah tunjangan khusus, namun tunjangan khusus itu diberlakukan secara keseluruhan dan bersifat umum). Sedangkan praktik yuridis terkini penerapan perbaikan sistim remunerasi yang dimaksudkan di sini adalah produk hukum terbaru yang memberlakukan suatu ragam remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di suatu instansi. Instansi yang dijadikan contoh penelitian adalah terbatas, yaitu 2 (dua) instansi Pemerintah Pusat dan 2 (dua) instansi Pemerintah Daerah. Hal ini disebabkan penelitian ini hanyalah penelitian yuridis yang mengkaji kebijakan perbaikan sistim remunerasi secara kualitatif dan lebih menekankan pada produk hukum yang bersifat nasional, bukan lokal atau sektoral.

### **3.2.1 Departemen Kesehatan**

Alasan instansi ini penulis jadikan bahan penelitian adalah dikarenakan di instansi inilah penulis bekerja. Penulis merasakan sendiri begitu pahit dan getirnya sistim remunerasi yang penulis terima semenjak penulis mulai bekerja di Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kesehatan pada tahun 2005. Sebelum bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Biro Hukum dan Organisasi Departemen Kesehatan Republik Indonesia, penulis telah bekerja selama lebih kurang 14 (empat belas) tahun di perusahaan swasta dengan sistim remunerasi yang jauh lebih baik. Pada kesempatan ini penulis merasa tidak perlu untuk mengungkapkan dasar pertimbangan yang akhirnya memilih untuk menjadi Pegawai Negeri Sipil setelah dinyatakan lulus sewaktu ‘mencoba’ mengikuti ujian masuk penerimaan Pegawai Negeri Sipil semasa 100 (seratus) hari pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada akhir tahun 2004. Yang dapat penulis sampaikan adalah barangkali ini adalah jalan yang diberikan Allah untuk penulis harus lakoni dalam kehidupan ini, walaupun dengan segala pengorbanan dan konsekuensi yang harus penulis alami.

Selama 4 (empat) tahun pengalaman bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil, tidak ada yang istimewa dalam hal sistim remunerasi. Remunerasi yang penulis terima hanyalah yang bersifat umum saja sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, PGPS 1977 beserta perubahannya dan peraturan pelaksana lainnya yang bersifat umum

saja. Tidak ada pemberlakuan perbaikan sistim remunerasi yang bersifat khusus yang dimaksudkan untuk perbaikan remunerasi agar memenuhi prinsip remunerasi yang layak dan adil sesuai dengan tingkat kebutuhan hidup pada tahun berjalan.

Sebagai gambaran terkait remunerasi yang penulis terima sebagai Pegawai Negeri Sipil, maka remunerasi diterima setiap bulan berupa, yaitu (1) gaji pokok; (2) tunjangan keluarga; (3) tunjangan umum; (4) tunjangan beras; dan (5) tunjangan pajak penghasilan. Selain ragam remunerasi tersebut, penulis juga menerima (meskipun tidak setiap bulan) ragam remunerasi lainnya yang berlaku umum bagi Pegawai Negeri Sipil, seperti; jaminan pemeliharaan kesehatan (dengan mekanisme Asuransi Kesehatan melalui PT. Askes), cuti yang ditanggung, gaji ketiga belas setiap tahunnya, uang makan harian, uang harian apabila melakukan tugas dinas luar, honorarium bila terlibat dalam kepanitiaan / tim pada kegiatan-kegiatan tertentu (seperti menjadi panitia pengadaan barang / jasa, anggota tim pengkajian Peraturan Perundang-Undangan, dan lain-lain), dan lain sebagainya. Penerapan pemberian uang makan, uang harian, honorarium kepanitiaan tersebut didasarkan pada produk hukum tingkat Peraturan Menteri Keuangan. Meskipun penelitian ini tidak dibidang ekonomi, namun sekedar gambaran bahwa nilai nominal uang makan harian yang saat ini penulis terima adalah sebesar Rp. 15.000,- (lima belas ribu rupiah) per hari dan itu pun akan dikurangi bila melakukan dinas luar. Dan dalam hal melakukan tugas dinas luar, termasuk juga menerima sejumlah uang penggantian biaya transportasi untuk menghadiri rapat-rapat yang diselenggarakan di luar kantor. Uang harian dan penggantian biaya transportasi itu lebih dikenal / populer disebut dengan istilah 'SPPD'. Menurut penulis, dalam hal "SPPD" inilah dapat terjadinya tindakan korupsi yang tersistim. Perlu penulis sampaikan, bahwa dibandingkan dengan uang makan dan honorarium, uang harian jauh lebih besar nilainya sehingga untuk mendapatkan uang harian ini munculah berbagai kegiatan yang 'sewajarnya' patut diadakan ataupun hanya sekedar 'diada-adakan'. Melalui berbagai kegiatan itulah penulis mendapatkan tambahan penghasilan yang tergolong "lumayan" besar. Meskipun begitu, berbagai kegiatan yang di-"SPPD"-kan itu sifatnya tidaklah permanen dan sangat bergantung pada "kebaikan hati" pimpinan agar selalu dapat

diajak ikut serta.

Dengan demikian, mengenai praktik yuridis penerapan perbaikan sistim remunerasi di Departemen Kesehatan dapat disimpulkan bahwa pada hakikatnya belum ada. Hal itu dikarenakan sistim remunerasi yang berlaku di Departemen Kesehatan adalah sistim remunerasi standar dan umum yang didasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan peraturan pelaksana yang bersifat umum. Dan itu pun dengan segala kekurangan yang dimiliki oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 dan peraturan pelaksana yang bersifat umum tersebut, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

### **3.2.2 Departemen Keuangan**

Pembahasan mengenai perbaikan sistim remunerasi yang sangat kontroversial adalah penerapan perbaikan sistim remunerasi yang dirintis oleh Departemen Keuangan. Bila dibandingkan sistim remunerasi yang berlaku di Departemen Kesehatan, itu tidak ada apa-apanya dengan Departemen Keuangan. Sistim remunerasi yang berlaku di Departemen Keuangan jauh lebih baik dari Departemen Kesehatan. Bila sistim remunerasi yang berlaku di Departemen Kesehatan sebagaimana disampaikan diatas, maka di Departemen Keuangan ada dua sistim remunerasi yang berlaku yaitu disamping hal yang sama berlaku di Departemen Kesehatan juga diberlakukan ‘sistim remunerasi lain’ yang nilai nominalnya malahan jauh lebih baik.

‘Sistim remunerasi lain’ yang penulis maksudkan adalah sistim remunerasi yang secara yuridis dibungkus dengan istilah tunjangan khusus. Di samping gaji pokok dan tunjangan yang bersifat umum yang juga diterima oleh Pegawai Negeri Sipil di departemen lainnya, maka dengan ‘sistim remunerasi lain’ tersebut Pegawai Negeri Sipil Departemen Keuangan menerima juga tunjangan khusus berdasarkan ‘*grade*’ baru yaitu dengan nilai bervariasi mulai dari *grade* 27 sebesar Rp 1,33 juta sampai *grade* 1 (pejabat eselon satu) senilai Rp 46,95 juta.<sup>185</sup> Nilai itu adalah nilai sewaktu dimulainya penerapan perbaikan sistim remunerasi

---

<sup>185</sup>“Depkeu Jadi Percontohan Reformasi Birokrasi; Pemerintah Belum Yakin Korupsi Akan Langsung Berhenti”, *Kompas*, (Senin, 09 Juli 2007) : 1.

di Departemen Keuangan pada tanggal 1 Juli 2007. Untuk nilai sekarang ini, penulis tidak mendapatkan angkanya, meskipun penulis telah mendatangi Departemen Keuangan sekalipun. Dengan nilai yang sebesar itu, Menteri Keuangan mengakui bahwa "Kalau melihat nilai kenaikan tunjangan, ya, memang spektakuler dibandingkan sebelumnya. Namun, kami tidak menaikkan anggaran, tetapi hanya merelokasi anggaran yang ada".<sup>186</sup>

Dasar hukum pemberlakuan perbaikan sistim remunerasi berupa tunjangan khusus tersebut ditetapkan 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. Menteri Keuangan menetapkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 290/KMK.01/2007 ini dengan berdasarkan pada Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 tentang Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara Kepada Pegawai Departemen Keuangan. Terkait dengan Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 1971 telah dibahas sebelumnya.

Dengan demikian, sistim remunerasi yang berlaku di Departemen Keuangan ada 2 (dua) sistim. Yang pertama, sistim remunerasi yang berlaku umum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada pangkat dan golongan ruang gaji dari yang terendah golongan I A sampai yang tertinggi golongan IV E yang ditetapkan dengan produk hukum setingkat Peraturan Pemerintah. Sedangkan yang kedua, sistim remunerasi yang hanya khusus berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil Departemen Keuangan yang didasarkan pada sistim 'grade', mulai dari terendah di *grade 27* sampai dengan yang tertinggi di *grade 1*, yang ditetapkan dengan produk hukum setingkat Keputusan Menteri.

Itulah fakta hukum terkait dengan penerapan perbaikan sistim remunerasi yang terjadi di Departemen Keuangan. Begitu besarnya kewenangan yang diberikan oleh Presiden kepada Menteri Keuangan untuk menentukan sendiri sistim dan besaran nilai terkait dengan perbaikan remunerasi bagi pegawai di departemennya.

Hal perbaikan sistim remunerasi yang sedemikian sangat layak dan sangat baik yang diberlakukan di Departemen Keuangan tersebut ternyata tidak

---

<sup>186</sup>*Ibid.*

diterapkan secara keseluruhan pada departemen yang lain. Kalaupun ada instansi lain yang juga menerapkan perbaikan sistim remunerasi, yaitu seperti, penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan, namun hal itupun ‘tidaklah seperti’ yang diterapkan di lingkungan Departemen Keuangan tersebut.

Dalam hal penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan, penulis tidak melakukan penelitian secara lebih mendalam terhadap praktik penerapan perbaikan sistim remunerasi tersebut. Hal ini dikarenakan secara umum dasar hukum yang dipakai untuk penerapan perbaikan sistim remunerasi itu adalah juga dengan produk hukum setingkat Keputusan Presiden yaitu dengan Peraturan Presiden.

Dalam hal pernyataan penulis yang menyebutkan bahwa penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan ‘tidaklah seperti’ yang diterapkan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Departemen Keuangan, maka yang penulis maksudkan yaitu bahwa dasar hukum penerapan perbaikan sistim remunerasi di kedua instansi itu yang ditetapkan dengan Peraturan Presiden tersebut tidaklah serta merta menentukan besaran nilainya. Dan untuk menentukan besaran nilainya, Peraturan Presiden tersebut memberikan pendelegasian kewenangan persetujuannya kepada Menteri Keuangan, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Ketentuan seperti ini tidak terdapat di dalam peraturan yang memberlakukan penerapan perbaikan sistim remunerasi pada Departemen Keuangan, dimana dalam peraturan tersebut kewenangan persetujuan pelaksanaannya hanya ada pada Menteri Keuangan saja. Sebagai contoh disampaikan berikut ini produk hukum perbaikan sistim remunerasi di Mahkamah Agung, yaitu dengan Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2008 tentang Tunjangan Khusus Kinerja Hakim dan Pegawai Negeri Di Lingkungan Mahkamah Agung Dan Badan Peradilan Yang Berada Di Bawahnya. Lihat bunyi Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2008:

Besarnya Tunjangan Khusus Kinerja Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, diatur lebih lanjut oleh Ketua Mahkamah Agung

setelah mendapat persetujuan dari Menteri Keuangan, Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, dan Kepala Badan Kepegawaian Negara.<sup>187</sup>

Meskipun kewenangan persetujuan itu dilakukan juga secara bersama-sama di ketiga Pejabat Negara tersebut, namun tetap saja dalam praktiknya persetujuan akhir itu ada pada Menteri Keuangan. Hal itu dikarenakan sangat terkaitnya persoalan remunerasi dengan persoalan keuangan, dimana kewenangan pengelolaan bidang keuangan adalah memang berada dalam / menjadi kewenangan Menteri Keuangan. Sehingga penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi dengan sendirinya bergantung pada kondisi keuangan negara. Dalam hal keuangan ini, menurut penulis, tentu tidak dapat dihindari sikap yang subjektif dari Menteri Keuangan dalam menyelenggarakan pengelolaan keuangan negara. Coba disimak bunyi Pasal 9 Peraturan Presiden Nomor 19 Tahun 2008: (perhatikan yang penulis beri garis bawah)

Ketentuan teknis pelaksanaan Peraturan Presiden ini diatur lebih lanjut oleh Ketua Mahkamah Agung dan/atau Menteri Keuangan, baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri menurut bidang tugasnya masing-masing.<sup>188</sup>

### **3.2.3 Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta**

Bila penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada instansi Pemerintah Pusat tidak berlaku secara keseluruhan dan masih berlaku secara terbatas (maksudnya, sampai saat ini pemberlakuannya tidak untuk seluruh departemen), maka bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada instansi Pemerintah Daerah tidaklah demikian. Kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil di suatu daerah berlaku secara keseluruhan dengan tidak membeda-bedakan hanya untuk suatu dinas tertentu saja.

Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selain menerima ragam remunerasi yang berlaku

---

<sup>187</sup>Republik Indonesia (zc), *Peraturan Presiden Tunjangan Khusus Kinerja Hakim dan Pegawai Negeri Di Lingkungan Mahkamah Agung Dan Badan Peradilan Yang Berada Di Bawahnya*, Perpres 19 / 2008, Perpres No. 19 Tahun 2008, Pasal 5.

<sup>188</sup>*Ibid.*, Pasal 9.

umum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil di Indonesia, juga menerima perbaikan sistim remunerasi berupa; (i) tunjangan kesejahteraan; (ii) tunjangan peningkatan penghasilan; dan (iii) tunjangan tambahan penghasilan. Penerapan ketiga jenis perbaikan sistim remunerasi yang berupa tunjangan tersebut ditetapkan dengan Keputusan / Peraturan Gubernur.

Pemberlakuan ‘tunjangan kesejahteraan’ yang terbaru didasarkan pada Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 38 / 2005 tentang Pemberian Tunjangan Kesejahteraan Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Dalam hal tunjangan kesejahteraan ini, mekanisme perhitungan nominalnya tidak dikaitkan dengan gaji pokok. Besaran nilai tunjangan kesejahteraan tersebut diputuskan berdasarkan kebijakan Gubernur dan tentunya melihat pada kemampuan keuangan daerah dan hanya dibedakan 2 (dua) macam, (i) sejumlah nilai yang sama untuk semua pegawai yang tidak menduduki jabatan struktural dan ditambah sejumlah nilai lagi untuk pegawai yang bekerja di dinas-dinas yang telah ditentukan; dan (ii) sejumlah nilai yang sama untuk pegawai yang menduduki jabatan struktural. Biar pun begitu, pemberlakuan tunjangan ini disertai dengan sanksi pemotongan apabila terdapat pegawai yang tidak masuk kerja.

Dalam hal besaran nilai tunjangan kesejahteraan sebagaimana dimaksud pada kelompok yang pertama atau kelompok (i), sebagai informasi dapat disampaikan besaran nilai pada tahun 2005. Nilai untuk kelompok ini sebesar tujuh ratus ribu rupiah dan untuk pegawai pada dinas-dinas tertentu ditambah lagi sebesar dua ratus lima puluh ribu rupiah perbulannya. Dan besaran nilai untuk kelompok yang kedua adalah sebesar enam ratus ribu rupiah. Sedangkan besaran nilai untuk tahun-tahun selanjutnya, penulis tidak lagi mendapatkan datanya. Hal itu karena penelitian yang penulis lakukan tidak difokuskan pada besaran nilai remunerasi dan hanya pada sisi yuridis saja. Kalau pun disampaikan nilai tunjangan pada tahun 2005 tersebut, sekali lagi hanyalah sebagai informasi saja.

Pemberlakuan ‘tunjangan peningkatan penghasilan’ yang terbaru didasarkan pada Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pemberian Tunjangan Peningkatan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil Dan Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi



Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sama halnya dengan tunjangan kesejahteraan yang tidak mendasarkan pada gaji pokok dalam perhitungan besaran nilai nominalnya, tapi dikaitkan dengan kinerja pegawai yang bersangkutan. Penilaian kinerja didasarkan pada standar kinerja minimal pegawai yang terdiri dari 2 (dua) kelompok penilaian yaitu penilaian bidang hasil utama dan penilaian bidang perilaku utama.

Dalam hal penilaian, maka bobot penilaian bidang hasil utama ditentukan maksimal sebesar 70% (tujuh puluh persen) dan bobot penilaian bidang perilaku utama ditentukan maksimal sebesar 30% (tiga puluh persen). Adapun komponen penilaian bidang hasil utama yaitu; (i) ketepatan waktu penyelesaian pekerjaan; (ii) kebenaran hasil pekerjaan; (iii) ketepatan menggunakan bahan/perengkapan kerja; (iv) ketepatan dan kebenaran pembuatan dan penyampaian laporan pelaksanaan tugas; dan (v) kuantitas penugasan khusus tambahan. Sedangkan untuk komponen penilaian bidang perilaku utama, yaitu; (i) ketepatan waktu tiba di tempat tugas/kantor; (ii) ketepatan waktu pulang dari tempat tugas/kantor; (iii) keberadaan (*standby*) di tempat tugas/kantor selama jam kerja; (iv) kejujuran menyampaikan data dan informasi hubungan dinas/tugas; (v) kemampuan bekerja sama dalam tim kerja; (vi) hubungan antar manusia dalam lingkungan tempat kerja/kantor; (vii) efektifitas kepemimpinan kepada bawahan. Ketentuan mengenai bobot penilaian itu diatur dalam Pasal 3 Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 30 Tahun 2007.

Selanjutnya untuk mekanisme pemberian tunjangan peningkatan penghasilan didasarkan pada hasil penilaian kinerja yang terdiri dari 4 (empat) macam, yaitu; baik, cukup, kurang, dan buruk dengan pemberian besaran nilai nominalnya berjenjang dari 100%, 75%, 50% dan yang terendah 25%. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa penelitian ini lebih difokuskan pada sisi yuridisnya sehingga penulis tidak berusaha lebih keras lagi untuk mendapatkan nilai nominal terbaru besaran tunjangan peningkatan penghasilan tersebut, maka sebagai informasi saja, pada tahun 2006 berdasarkan Peraturan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pemberian Tunjangan Peningkatan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (Berita Daerah Provinsi

Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2006 Nomor 6), standar besaran nilai tunjangan peningkatan penghasilan waktu itu setiap bulannya yaitu untuk: (i) pegawai golongan I sebesar satu juta seratus ribu rupiah; (ii) pegawai golongan II sebesar satu juta rupiah; (iii) pegawai golongan III sebesar satu juta rupiah; (iv) pegawai golongan IV sebesar sembilan ratus delapan puluh ribu rupiah.

Sedangkan untuk perberlakuan ‘tunjangan tambahan penghasilan’ yang terbaru didasarkan pada Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 81 Tahun 2008 tentang Pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan Tahun Anggaran 2008 (Berita Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2008 Nomor 78). Pemberian tunjangan jenis ini berbeda dengan tunjangan kesejahteraan dan tunjangan peningkatan penghasilan, dimana pada tunjangan jenis ini sifatnya tidak bulanan, namun hanya diberikan pada waktu ada peristiwa tertentu saja, seperti dalam rangka cuti bersama. Besaran nilai tunjangan ini adalah berlaku sama untuk seluruh Pegawai Negeri Sipil Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta. Sebagai informasi, besaran nilai tunjangan tambahan penghasilan yang diberikan pada tahun 2008 adalah sebesar satu juta rupiah untuk seluruh Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan tujuh ratus lima puluh ribu rupiah untuk Calon Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Tidak Tetap.

#### **3.2.4 Kota Tangerang**

Berbeda dengan perbaikan sistim remunerasi yang bersifat umum yang diterapkan bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang menerimanya dalam bentuk 3 (tiga) jenis tunjangan yaitu tunjangan kesejahteraan, tunjangan peningkatan penghasilan, dan tunjangan tambahan penghasilan, maka bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Kota Tangerang hanya menerima perbaikan sistim remunerasi dengan istilah tambahan penghasilan. Istilah tambahan penghasilan ini dalam praktiknya lebih dikenal dengan nama tunjangan daerah.

Sama halnya dengan penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil pada Pemerintah Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang ditetapkan bukan dengan peraturan yang hierarkinya pada Peraturan Daerah

namun pada peraturan yang hierarkinya dibawah Peraturan Daerah. Pemberlakuan tunjangan daerah yang terbaru didasarkan pada Peraturan Walikota Tangerang Nomor 01 Tahun 2008 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Beban Kerja Dan Prestasi Kerja (Berita Daerah Kota Tangerang Tahun 2008 Nomor 1). Tunjangan daerah tersebut diberikan setiap bulan yang terdiri dari 2 (dua) macam yaitu; (i) tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja; dan (ii) tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja. Pengelompokan dua jenis tunjangan daerah ini didasarkan pada Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dan yang tidak menduduki jabatan struktural.

Pemberian ‘tambahan penghasilan’ tersebut disertai dengan sanksi pemotongan, apabila tidak masuk kerja dan tidak mengikuti apel pagi. Besaran pemotongannya adalah sebesar 3% (tiga persen) perhari tidak masuk kerja. Sedangkan apabila tidak mengikuti apel pagi, maka dikenakan potongan sebesar 3% (tiga persen) pertiga hari pertama dan 1% (satu persen) pada hari-hari berikutnya. Ketentuan mengenai sanksi pemotongan tersebut diatur dalam Pasal 5 Peraturan Walikota Tangerang Nomor 01 Tahun 2008.

Disamping itu, ‘tambahan penghasilan’ ini tidak didasarkan perhitungan besaran nilainya pada gaji pokok dan hanya berdasarkan kebijakan pimpinan daerah. Meskipun begitu, besaran nilai tambahan penghasilan tersebut diberikan secara gradasi berdasarkan sistim kepangkatan dan golongan Pegawai Negeri Sipil.

Dalam hal ‘tambahan penghasilan’ pada kelompok pertama, yaitu ‘tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja’, maka tambahan penghasilan kelompok ini diperuntukkan bagi Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural, mulai dari jabatan Eselon IV b sampai dengan Eselon II a. Besaran nilai ‘tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja’ tersebut sangatlah signifikan nilainya dan lebih tinggi dibandingkan dengan nilai gaji pokok terutama bagi pejabat Eselon III keatas. Pada tahun 2008, besaran nilai ‘tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja’ tersebut mulai dari satu juta sembilan ratus ribu rupiah sampai dengan yang tertinggi sebesar sebelas juta rupiah.

Sedangkan ‘tambahan penghasilan’ pada kelompok kedua, yaitu ‘tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja’ diperuntukkan bagi Pegawai

Negeri Sipil yang tidak menduduki jabatan struktural. Untuk besaran nilainya, tidaklah sebesar dan sesignifikan besaran nilai tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja, khususnya bila dibandingkan dengan besaran nilai untuk Eselon III keatas. Pada tahun 2008, besaran nilai ‘tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja’ tersebut mulai dari seratus tujuh puluh lima ribu rupiah sampai dengan yang tertinggi sebesar satu juta tiga ratus ribu rupiah. Tentu dengan nilai yang sebesar ini bila dibandingkan dengan besaran nilai ‘tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja’ adalah lebih rendah. Pembahasan tentang perbedaan itu tentu tidak akan ada habisnya. Bagaimana pun juga, itulah putusan kebijakan yang diambil mengenai gradasi besaran nilai perbaikan sistim remunerasi yang berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Tangerang.

