

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Sewaktu mengikuti materi kuliah tentang Kepegawaian pada mata kuliah Hukum Pemerintahan Daerah yang diajarkan oleh Prof. Dr. Bhenyamin Hoessein, beliau mengatakan bahwa penelitian yang mengambil topik tentang Hukum Kepegawaian, baik yang dituangkan dalam bentuk skripsi, tesis, maupun disertasi yang dibuat oleh mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia masih sangat terbatas, apalagi yang meneliti tentang Hukum Remunerasi dapat dikatakan belum ada. Berdasarkan informasi tersebut, maka penulis melakukan penelusuran literatur ke perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia di kampus Depok pada akhir Desember 2008, ternyata memang benar apa yang disampaikan oleh beliau tersebut, yaitu bahwasanya jumlah, baik skripsi, tesis, maupun disertasi yang mengambil topik Hukum Kepegawaian yang dibuat oleh mahasiswa Fakultas Hukum masih dalam hitungan satu digit. Bahkan topik yang khusus mengenai Hukum Remunerasi malahan tidak ditemukan. Meskipun demikian, tentu hal tidak ditemukannya hasil penelitian di bidang Hukum Remunerasi itu tidak bisa disimpulkan bahwasanya secara nasional tidak ada dilakukan penelitian di bidang Hukum Remunerasi. Untuk itu tentu perlu dilakukan penelusuran kepustakaan secara keseluruhan. Dalam hal penelusuran kepustakaan secara keseluruhan ini, penulis tidak melakukannya. Hal itu dikarenakan topik penelitian penulis bukan untuk membuktikan atau menyimpulkan ketidakadaan hasil penelitian di bidang Hukum Remunerasi, namun lebih ditekankan dan difokuskan pada analisis yuridis terhadap substansi remunerasi itu sendiri khususnya remunerasi yang diterapkan pada Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia.

Bagaimanapun juga, dapatlah penulis katakan bahwa penelitian di bidang

Hukum Remunerasi di Indonesia masih terbatas sekali. Penelitian di bidang ini tampaknya kurang menarik minat bagi kebanyakan mahasiswa Fakultas Hukum. Hal ini dikarenakan antara lain, adanya kekurangan bahan rujukan baik dalam bentuk buku maupun hasil penelitian para sarjana hukum terdahulu.

Adanya kekurangan bahan rujukan baik dalam bentuk buku maupun hasil penelitian para sarjana hukum terdahulu di bidang Hukum Remunerasi, telah menjadikan penulis merasa sangat tertarik dan tertantang untuk meneliti di bidang Hukum Remunerasi ini. Bahkan tantangan psikologis dari rekan-rekan kuliah seangkatan juga telah penulis rasakan, yaitu dimana ada nada dan kritikan yang menganggap ‘remeh’ bidang ini. Hal ini, penulis rasakan sewaktu penulis mempresentasikan *paper* yang penulis buat dalam menyelesaikan tugas mata kuliah Konstitusi dan Hukum Tata Negara Indonesia pada akhir tahun 2008 lalu, yang menganalisis topik ‘Analisis Kebijakan Negara Tentang Perbaikan Sistem Remunerasi Terbatas Dari Sudut Pandang Teori Integralistik’, dimana muncul pernyataan dan pertanyaan dari rekan-rekan kuliah yang lebih terkesan menyepelkan topik yang penulis presentasikan tersebut.

Ketertarikan penulis untuk melakukan penelitian di bidang Hukum Remunerasi ini, juga didorong oleh kenyataan adanya kebijakan yang kontroversial pada tahun 2007, yaitu diberlakukannya perbaikan sistem remunerasi yang memberikan nilai remunerasi yang sangat besar khusus bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di lingkungan Departemen Keuangan. Sementara Pegawai Negeri Sipil pada instansi lainnya belum diberlakukan hal yang sama ketika itu. Pemberlakuan kebijakan itu tentu menjadi kontroversi yang hangat dengan munculnya berbagai tulisan yang mengkaji dan mengkritisi kebijakan yang bersifat terbatas tersebut.

Selanjutnya, dalam pembahasan mengenai Hukum Remunerasi tidaklah berarti hanya terbatas pada subyek Pegawai Negeri saja. Tentulah subyek pegawai selain Pegawai Negeri juga termasuk pembahasan dalam Hukum Remunerasi. Namun demikian, yang akan penulis teliti dibatasi pada subyek Pegawai Negeri saja. Dan sehubungan dengan keterbatasan yang penulis miliki saat ini, baik tenaga, waktu, pikiran, dan biaya, maka dari subyek Pegawai Negeri yang terdiri dari 3 (tiga) kelompok status yaitu, Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara

Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, penulis akan memfokuskan penelitian pada Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada instansi Pemerintah Pusat dan sedikit mengambil contoh penelitian pada Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada Pemerintah Daerah.

Kemudian, untuk mendapatkan pemahaman yang jelas mengenai apa dan bagaimana kedudukan Pegawai Negeri tersebut, perlu penulis sajikan hal berikut ini. Satu hal yang sangat tidak bisa dipungkiri adalah bahwa Pegawai Negeri mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dan menentukan bagi kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional dalam rangka usaha mencapai tujuan negara Republik Indonesia, yaitu (i) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (ii) memajukan kesejahteraan umum; (iii) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (iv) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Kedudukan dan peranan yang penting yang dimiliki oleh Pegawai Negeri tersebut bagi kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional dalam rangka usaha mencapai tujuan negara Republik Indonesia ditegaskan dalam Bagian Umum dari Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Bunyi ketentuan yang menegaskan kedudukan dan peranan penting Pegawai Negeri itu, sebagai berikut:

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Republik Indonesia (a), *Konstitusi Indonesia*, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Alinea Keempat Pembukaan.

<sup>2</sup>Republik Indonesia (b), *Undang-Undang Kepegawaian*, UU 43 / 1999, LN. No.169

Keberadaan Pegawai Negeri yang penting dan menentukan itu tidaklah tanpa syarat. Untuk dapat menjadikan Pegawai Negeri itu penting dan menentukan diperlukan adanya suatu kesempurnaan Pegawai Negeri. Namun, yang menjadi pertanyaan adalah kriteria kesempurnaan Pegawai Negeri yang bagaimanakah yang dimaksudkan ?

Sebelum mengupas lebih lanjut kriteria kesempurnaan Pegawai Negeri, terlebih dahulu dipahami makna kata ‘kesempurnaan’ itu. Kesempurnaan berasal dari kata ‘sempurna’. Sempurna mengandung arti, 1. utuh dan lengkap segalanya (tidak bercacat dan bercela); 2. lengkap; komplet; 3. selesai dengan sebaik-baiknya; teratur dengan sangat baiknya; 4. baik sekali; terbaik. Kemudian Kesempurnaan itu sendiri mengandung arti, perihal atau keadaan yang sempurna.<sup>3</sup> Dengan demikian, mengacu pada makna kata sempurna sebagaimana dijelaskan diatas, maka kesempurnaan itu dapat dimaknai sebagai perihal atau keadaan yang terbaik. Jadi kesempurnaan Pegawai Negeri berarti perihal atau keadaan yang terbaik yang dimiliki Pegawai Negeri.

Memang, kriteria kesempurnaan Pegawai Negeri tersebut tidak dijelaskan secara eksplisit<sup>4</sup> oleh Undang-Undang tentang Kepegawaian maupun oleh Peraturan Perundang-Undangan dibawahnya. Namun demikian, dengan melihat isi secara keseluruhan Undang-Undang tentang Kepegawaian tersebut, penulis mendapatkan benang merah dari kesempurnaan yang dipersyaratkan oleh pembentuk Undang-Undang. Menurut penulis, kesempurnaan Pegawai Negeri itu dapat digolongkan atas dua bagian yaitu, (1) kesempurnaan internal<sup>5</sup>; dan (2) kesempurnaan eksternal<sup>6</sup>. Meskipun kesempurnaan itu dapat digolongkan atas dua bagian, tidaklah berarti bahwa kedua bagian itu berdiri sendiri dan tidaklah pula berjalan sendiri-sendiri. Kedua bagian itu saling terkait dan saling mempengaruhi.

---

Tahun 1999, TLN. No.3890, Penjelasan, Bagian Umum.

<sup>3</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm.1031.

<sup>4</sup>Arti kata eksplisit ialah gamblang, tegas, terus terang, tidak berbelit-belit (sehingga orang dapat menangkap maksudnya dengan mudah dan tidak mempunyai gambaran yang kabur atau salah mengenai berita, keputusan, pidato, dsb); tersurat. Lihat, *Ibid.*, hlm.290.

<sup>5</sup>Arti kata internal ialah 1.menyangkut bagian dalam (tubuh, diri, mobil, dsb); 2.dalam (negeri). Lihat, *Ibid.*, hlm.439.

<sup>6</sup>Arti kata eksternal ialah 1.menyangkut bagian luar (tubuh, diri, mobil, dsb); 2.luar (negeri). Lihat, *Ibid.*, hlm.291.

Kesempurnaan internal Pegawai Negeri yang dimaksudkan adalah perihal atau keadaan yang terbaik yang harus dimiliki oleh Pegawai Negeri, yang mana cara untuk memilikinya itu menjadi kewajiban dan tanggung jawab diri Pegawai Negeri itu sendiri. Undang-Undang Kepegawaian menghendaki kesempurnaan internal Pegawai Negeri itu berupa profesional<sup>7</sup>, jujur, bermoral baik, berwibawa, berdaya guna & berhasil guna, berkwalitas tinggi, kuat, menjaga persatuan & kesatuan bangsa, mengutamakan kepentingan negara, setia, taat, bersih, amanah, penuh kesadaran, tertib, disiplin, cermat, adil, merata, kerja sama, tidak memihak, tidak diskriminatif, tidak KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), dan bertanggung jawab. Unsur-unsur kesempurnaan internal tersebut, penulis inventarisir berdasarkan norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ( UU 43 / 1999) jo Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian ( UU 8 / 1974 ), sebagai berikut:

Tabel 1.1. Unsur Kesempurnaan Internal Pegawai Negeri

	Unsur Kesempurnaan Internal	Sumber / Dasar Hukum
1.	Profesional	- Butir b pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 3 ayat (1) UU 43/1999 - Pasal 12 ayat (2) UU 43/1999 - Pasal 17 ayat (2) UU 43/1999 - Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
2.	Jujur	- Pasal 3 ayat (1) UU 43/1999 - Pasal 12 ayat (2) UU 43/1999 - Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999
3.	Bermoral baik	Butir a pada 'Menimbang' UU 8/1974
4.	Berwibawa	Butir a pada 'Menimbang' UU 8/1974
5.	Berdaya guna & berhasil guna	Butir a pada 'Menimbang' UU 8/1974
6.	Berkwalitas tinggi	Butir a pada 'Menimbang' UU 8/1974
7.	Kuat	Bagian Umum Penjelasan UU 8/1974
8.	Menjaga persatuan & kesatuan bangsa	- Butir a pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 4 UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
9.	Mengutamakan kepentingan negara	Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999

<sup>7</sup>Arti kata profesional ialah 1.bersangkutan dengan profesi; 2.memerlukan kepandaian khusus untuk menjalankannya; 3.mengharuskan adanya pembayaran untuk melakukannya (lawan amatir). Lihat, *Ibid.*, hlm.897.

10.	Setia	- Butir a pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 4 UU 43/1999 - Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999 - Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU 43/1999
11.	Taat	- Pasal 4 UU 43/1999 - Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
12.	Bersih	- Butir b pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
13.	Amanah	- Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999 - Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU 43/1999
14.	Penuh kesadaran	Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999
15.	Tertib	Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999
16.	Disiplin	Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU 43/1999
17.	Cermat	Pasal 26 ayat (2) UU 43/1999
18.	Adil	- Butir a pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 3 ayat (1) UU 43/1999 - Pasal 12 ayat (2) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
19.	Merata	- Butir a pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 3 ayat (1) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
20.	Kerja sama	Penjelasan Pasal 17 ayat (2) UU 43/1999
21.	Tidak memihak / netral	Pasal 3 ayat (2) UU 43/1999
22.	Tidak diskriminatif	Pasal 3 ayat (2) UU 43/1999
23.	Tidak KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme)	- Butir b pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
24.	Bertanggung jawab	- Butir b pada 'Menimbang' UU 43/1999 - Pasal 12 ayat (2) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999

Kesempurnaan internal sebagaimana disebut diatas akan menjadi sebuah keniscayaan pada akhirnya tanpa diikuti dengan kesempurnaan eksternal. Kesempurnaan eksternal yang dimaksudkan adalah perihal atau keadaan yang terbaik yang harus dimiliki atau dipunyai oleh Pegawai Negeri, yang mana cara untuk memiliki atau mempunyainya itu bukan menjadi kewajiban dan tanggung jawab dari Pegawai Negeri, namun merupakan kewajiban dan tanggung jawab negara untuk memenuhinya. Undang-Undang Kepegawaian memberikan dan menjamin kesempurnaan eksternal itu berupa:

1. Gaji;
2. Tunjangan;
3. Usaha Kesejahteraan:
  - a. program pensiun;

- b. tabungan hari tua;
  - c. asuransi kesehatan;
  - d. tabungan perumahan;
  - e. asuransi pendidikan;
  - f. bantuan meninggal dunia
4. Cuti;
  5. Pendidikan dan Pelatihan;
  6. Kepangkatan dan Jabatan;
  7. Pembinaan dan Pengawasan;
  8. Penghargaan.

Unsur-unsur kesempurnaan eksternal tersebut, penulis inventarisir berdasarkan norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian *jo* Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagai berikut:

Tabel 1.2. Unsur Kesempurnaan Eksternal Pegawai Negeri

	Unsur Kesempurnaan Eksternal	Sumber / Dasar Hukum
1.	Gaji	- Pasal 1 angka 1 UU 43/1999 - Pasal 1 angka 8 UU 43/1999 - Pasal 7 UU 43/1999 - Pasal 13 ayat (1) UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
2.	Tunjangan	- Pasal 13 ayat (1) UU 43/1999 - Pasal 9 UU 8/1974
3.	Program Pensiun	Pasal 32 UU 43/1999
4.	Tabungan Hari Tua	Pasal 32 UU 43/1999
5.	Asuransi Kesehatan	Pasal 32 UU 43/1999
6.	Tabungan Perumahan	Pasal 32 UU 43/1999
7.	Asuransi Pendidikan	Pasal 32 UU 43/1999
8.	Bantuan Meninggal Dunia	- Pasal 32 UU 43/1999 - Pasal 9 UU 8/1974
9.	Cuti	Pasal 8 UU 8/1974
10.	Pendidikan dan Pelatihan	Pasal 31 UU 43/1999
11.	Kepangkatan dan Jabatan	- Pasal 1 UU 43/1999 - Pasal 13 – Pasal 20 UU 43/1999 - Bagian Umum Penjelasan UU 43/1999
12.	Pembinaan dan Pengawasan	- Pasal 22 – Pasal 30 UU 43/1999 - Pasal 34 – Pasal 35 UU 43/1999
13.	Penghargaan	Pasal 33 UU 8/1974

Dari penjabaran diatas mengenai pentingnya keberadaan Pegawai Negeri tersebut dalam mewujudkan tujuan pembangunan nasional dengan mempersyaratkan suatu kesempurnaan Pegawai Negeri agar terciptanya kelancaran dalam pelaksanaan tugas-tugas yang selalu berkelanjutan dan tak kan pernah berhenti selama negara itu sendiri masih ada, maka tentu sangat menarik sekali untuk mengkaji berbagai unsur-unsur dari kesempurnaan Pegawai Negeri yang dipersyaratkan tersebut. Namun demikian, dikarenakan keterbatasan yang ada pada penulis maka penulis akan memfokuskan melakukan penelitian pada unsur-unsur dari kesempurnaan eksternal yaitu gaji, tunjangan, dan usaha kesejahteraan. Ketiga unsur tersebut pada saat ini lebih dikenal dengan istilah remunerasi.

Mencuat dan menguatnya istilah remunerasi ini seiring dengan menguatnya tuntutan reformasi birokrasi. Remunerasi selalu dikaitkan dengan reformasi birokrasi. Gaung penggunaan istilah remunerasi semakin menjadi lebih kuat terdengar semenjak digonggongnya keputusan kontroversial dari negara yang memberlakukan perbaikan remunerasi yang terbatas yang pada awalnya sejak pertengahan tahun 2007 hanya diterima oleh Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada Departemen Keuangan saja.

Dikatakan kebijakan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri yang terbatas itu adalah keputusan yang kontroversial, yaitu di mana dalam proses pengambilan persetujuan keputusan pemberlakuan kebijakan itu antara pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat terdapat hal yang janggal dan tidak terintegrasi. Dalam hal nilai anggaran, para wakil rakyat yang duduk di lembaga terhormat, Dewan Perwakilan Rakyat memberikan persetujuannya, tetapi dalam hal mengenai substansi kebijakan remunerasi itu sendiri masih menjadi perdebatan hangat diantara para wakil rakyat itu. Hal ini terlihat, dimana Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah menyetujui anggaran remunerasi terkait reformasi birokrasi di Departemen Keuangan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) Tahun 2007, sementara Komisi XI yang menjadi rekan kerja Departemen Keuangan tersebut belum tuntas melakukan pembahasan terkait hal tersebut. Anggaran yang disetujui Panitia Anggaran (Panggar) sebesar Rp 997,704 miliar, yang akan digunakan untuk

menutupi kekurangan Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) Departemen Keuangan. Fenomena yang janggal dalam proses pengambilan keputusan kontroversial mengenai pemberlakuan perbaikan sistem remunerasi yang terbatas itu ditegaskan oleh Wakil Ketua Panitia Anggaran Suharso Monoarfa, sebagai berikut: “Yang kami setuju adalah besaran anggarannya, bukan kebijakan mengenai reformasi birokrasi. Kalau kebijakannya, yang akan membahas Komisi XI sebagai rekan kerja Departemen Keuangan”.<sup>8</sup>

Dan kemudian pada tahun 2008, Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada instansi Mahkamah Agung dan Badan Pemeriksa Keuangan<sup>9</sup> juga menerima perbaikan remunerasi seperti yang dialami oleh Pegawai Negeri Sipil Departemen Keuangan. Demikian juga halnya berlaku bagi Pegawai Negeri Sipil yang bekerja pada Komisi Pemberantasan Korupsi. Jadi, hingga awal tahun 2009 ini, Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di instansi, Departemen Keuangan (Depkeu), Komisi Pemberantasan Korupsi, Mahkamah Agung (MA), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mendapatkan kenaikan pendapatan yang sangat signifikan dibandingkan dengan Pegawai Negeri Sipil lainnya.

Membahas kebijakan reformasi birokrasi yang dicanangkan oleh pemerintah dengan dimulai hanya terbatas pada sedikit departemen / instansi saja, maka patut disimak apa yang dimaksud dengan kebijakan reformasi birokrasi yang didalamnya antara lain termuat program perbaikan sistem remunerasi. Dalam *profile* Rencana Kerja Departemen Keuangan Tahun 2008 terdapat program reformasi birokrasi yang salah satunya adalah perbaikan sistem remunerasi. Perbaikan sistem remunerasi ini bertujuan untuk menyejahterakan pegawai dan meningkatkan *fairness* dengan sistem remunerasi yang berbasis pekerjaan, kompetensi, dan kinerja.<sup>10</sup>

Dalam konteks ‘menyejahterakan’ itu tentu didasarkan pada kenyataan bahwa gaji pokok Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia jauh dari mencukupi

---

<sup>8</sup>“Anggaran Remunerasi Depkeu Disetujui”, <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0708/28/uang01.html>>, 28 Agustus 2007.

<sup>9</sup>Anggaran remunerasi untuk Mahkamah Agung (MA) Rp 393,066 miliar dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Rp 74,125 miliar, juga disetujui. Lihat, *ibid*.

<sup>10</sup>“Rencana Kerja Departemen Keuangan Tahun 2008”, <<http://www.rocankeu.depkeu.go.id/www/web-datacontent-baca.asp.26.html>>, diakses 16 Desember 2008.

dan pelaksanaan sistim remunerasi yang lama bagi PNS juga kurang memacu kinerjanya atau kurang berfungsi sebagai bagian dari "*reward system*" (pemberian penghargaan). Selain itu struktur gaji pokok kurang ideal karena rasio perbandingan gaji terendah dengan tertinggi terlalu kecil yaitu hanya 1:3,2, sehingga dianggap tidak adil apabila ditinjau dari aspek beban kerja dan tanggung jawab. Meskipun di samping gaji pokok, Pegawai Negeri juga diberikan tunjangan, tetapi hal itu hanya diterima apabila seseorang menduduki jabatan struktural atau fungsional. Demikian kenyataan gaji Pegawai Negeri yang kecil dan belum menyejahterakan itu serta sistim penggajian yang belum mampu memacu kinerja pegawai itu diungkapkan dalam hasil kajian yang dilakukan peserta pendidikan dan latihan kepemimpinan (Diklatpim) tingkat I angkatan XVI, Lembaga Administrasi Negara (LAN).<sup>11</sup>

Jadi, jelaslah bahwa ada konsekuensi dari perbaikan remunerasi yaitu bahwa setelah remunerasi diberikan maka kompetensi dan kinerja Pegawai Negeri Sipil yang menerima remunerasi tersebut haruslah (bila perlu menjadi suatu 'kewajiban') menjadi lebih meningkat dari yang sebelumnya dan dalam melaksanakan pekerjaan menjadi lebih *fairness*. "Ini justru yang paling penting, karena orang melakukan pungutan liar, salah satunya karena gaji mereka sangat kecil", kata Menteri Keuangan Sri Mulyani. Dengan demikian, terhitung 1 Juli 2007, Pegawai Negeri Sipil Departemen Keuangan menerima tunjangan berkisar Rp1,33 juta (golongan I dan Satpam) hingga Rp46,96 juta (eselon I).<sup>12</sup> Disamping itu, adanya remunerasi akan menambah semangat dan ketenangan dalam menjalankan pekerjaan rutin para pegawai. Di akui bawah remunerasi memberikan angin segar terhadap para pegawai sehingga mereka bisa menata/merencanakan penghasilan untuk memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi, misalnya kredit rumah atau kredit kendaraan dengan cara yang halal dan tidak merugikan orang lain.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup>"Penggajian dan Remunerasi PNS Kurang Pacu Kinerja", <<http://www.antara.co.id/arc/2008/11/11/penggajian-dan-remunerasi-pns-kurang-pacu-kinerja/>>, 11 November 2008.

<sup>12</sup>"DPD: Batalkan Pilot Project Kenaikan Gaji di Depkeu", <<http://www.hupelita.com/baca.php?id=33431>>, 16 Juli 2007.

<sup>13</sup>"Remunerasi Depkeu Akan dicabut", <<http://bradoks.wordpress.com/2008/01/31/remunerasi-depkeu-akan-dicabut/>>, diakses 16 Desember 2008.

Dalam hal memahami makna kata *fairness* sebagai salah satu tujuan dari perbaikan remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil sebagaimana disebut di atas, maka berikut ini disampaikan uraian tentang *fairness* tersebut. *Fairness* berasal dari kata *fair* dan ditambah akhiran 'ness'. Menurut *Black's Law Dictionary*, kata '*fair*' mengandung arti: "1. *impartial; just; equitable; disinterested*. 2. *free of bias or prejudice*".<sup>14</sup> Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa *fairness* yang dimaksudkan sebagai salah satu tujuan dari berlakukannya perbaikan remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil adalah suatu prinsip dalam penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang dijalankan oleh Pegawai Negeri Sipil haruslah berlaku adil, wajar, dan tidak ada kepentingan pribadi, sehingga perilaku korupsi dan kolusi dihindari dan dibuang jauh-jauh.

Secara filosofis, pemberlakuan kebijakan perbaikan remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil itu merupakan hal yang sangat baik, tetapi dengan pemberlakuan yang secara terbatas itu tentu dapat menimbulkan berbagai persoalan baik secara sosiologis maupun (apalagi) secara yuridisnya. Dengan fenomena pemberlakuan kebijakan perbaikan remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan sangat terbatas tersebut, membuat penulis tertarik untuk mengenal, mengetahui, mengkaji, dan menggali hal yang terkait dengan remunerasi. Tentunya penelitian tentang remunerasi ini dilakukan dari sudut pandang ilmu hukum.

## 1.2 Permasalahan

Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di lingkungan Departemen Keuangan (Depkeu), Mahkamah Agung (MA), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (MenegPAN), dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), semenjak 2007 – 2008 yang lalu telah menerima perbaikan sistim remunerasi yang memberikan kepada mereka peningkatan pendapatan / kesejahteraan yang jauh lebih baik dari yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil Pusat di instansi departemen / non departemen lainnya. Inilah kebijakan yang diputuskan sebagai suatu 'keputusan negara' dan bukan lagi

---

<sup>14</sup>Bryan A. Garner, ed., *Black's Law Dictionary*, Eight Edition, (St.Paul MN USA: West Publishing Co., 2004), hlm.633.

semata-mata ‘keputusan pemerintah’. Dikatakan/ditulis penerapan kebijakan itu sebagai ‘keputusan negara’ dan bukan sebagai ‘keputusan pemerintah’, menurut penulis adalah bahwa kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan sangat terbatas tersebut sebelum diterapkan secara konkrit oleh pemerintah terlebih dahulu telah dibahas bersama dengan para wakil rakyat yang duduk di lembaga terhormat yaitu Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun sesungguhnya bila dicermati dengan sungguh-sungguh, ternyata terdapat kejanggalan dalam prosedural persetujuan penerapan kebijakan tersebut. Hal ini terjadi karena adanya ketidaksinkronan proses politik di antara sesama wakil rakyat, dimana terdapat perbedaan konsep politik antara komisi yang membahas anggaran dengan komisi yang membahas kebijakan pemerintah.<sup>15</sup> Tentu fenomena dari kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang seperti itu dapat menimbulkan rasa ketidakadilan dan ketidakseimbangan di antara sesama Pegawai Negeri Sipil khususnya bagi sesama Pegawai Negeri Sipil Pusat.

Dengan fenomena keputusan negara yang kontroversial tersebut dapat penulis kemukakan beberapa tanggapan anggota masyarakat terkait hal itu. Muhammad Fadhil mengungkapkan kritiknya tentang keadaan ini, sebagai berikut:

Keputusan pemerintah untuk memberikan dana tunjangan khusus atau remunerasi bagi pegawai Departemen Keuangan (Depkeu) dinilai akan menjadi biang masalah di masa mendatang. Ada sekitar 4 juta PNS di Indonesia. Hal ini tidak mencerminkan keadilan jika hanya Pegawai Negeri Sipil (PNS) Depkeu yang menerimanya, apalagi jika dibandingkan dengan kinerja departemen tersebut selama ini.<sup>16</sup>

Tepat yang disampaikan Fadhil, tentu persetujuan kebijakan perbaikan sistim remunerasi dalam bentuk Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang diajukan oleh Pemerintah melalui Departemen Keuangan adalah tindakan yang mengandung teori konflik. Tidak dapat dipungkiri lagi bahwa kebijakan ini akan mengundang berbagai reaksi dan

---

<sup>15</sup>Lihat, ”Anggaran Remunerasi Depkeu Disetujui”, *Loc.cit.*

<sup>16</sup>Muhammad Fadhil, “Remunerasi Depkeu akan Picu Kecemburuan PNS Departemen Lain”, <<http://www.wikimu.com/News/DisplayNews.aspx?id=4393&post=7>>, 24 Oktober 2007.

kecemburuan bagi Pegawai Negeri Sipil departemen lain. Selanjutnya mengutip pernyataan Nasril Bahar:

Kalau memang akan memberikan insentif, jangan hanya kepada satu departemen. Ada 28 departemen dalam kabinet saat ini. Jangan sampai hal ini menimbulkan cemburu bagi PNS di departemen lain. Jika memang pemerintah sudah mengambil sikap, maka tunggu saja bagaimana masalahnya di depan.<sup>17</sup>

Dengan kebijakan perbaikan sistim remunerasi seperti ini, tentu permasalahan kedepan yang akan muncul tidak akan sedikit. Dan juga permasalahan yang akan muncul itu bukan hanya terkait pada satu hal saja, tapi akan merembet ke hal-hal lain yang sebelumnya tidak di duga.

Untuk mengkaji lebih jauh lagi secara teoritis dan praktis di bidang Hukum Remunerasi berdasarkan fenomena keputusan negara terkait kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang sedang terjadi di Negara Republik Indonesia tercinta ini, tentu perlu dirumuskan terlebih dahulu beberapa identifikasi permasalahannya. Berdasarkan uraian yang disampaikan di atas, dapat dirumuskan beberapa identifikasi masalah sebagai berikut.

- a. Apakah keputusan negara terkait kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan dengan sangat terbatas tersebut telah memperhatikan aspek yuridis dan asas-asas hukum umum ?
- b. Bagaimanakah sesungguhnya implementasi kebijakan tersebut ? Bersifat nasionalkah atau sektoral ? Dan terhadap kebijakan penerapan perbaikan remunerasi itu sebagai bagian sebuah sistim kepegawaian yang bersifat nasional, maka apakah produk hukum yang dijadikan dasar penerapannya sudah taat norma hukum ?
- c. Apakah sudah tepat *ius constitutum* pengaturan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut ? Bagaimanakah sebaiknya mengenai *ius constituendum* pengaturan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil ?

---

<sup>17</sup>*Ibid.*

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Penelitian di bidang Hukum Remunerasi yang terkait dengan perbaikan sistim remunerasi itu dimaksudkan untuk:

- a. Mengetahui secara teoritis aspek yuridis dan ketaatan asas-asas hukum umum terhadap keputusan negara terkait kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang pelaksanaannya dilakukan dengan sangat terbatas tersebut.
- b. Mendapatkan gambaran yang jelas dan aktual mengenai implementasi yuridis perbaikan sistim remunerasi yang telah diterapkan di beberapa instansi Pemerintah Pusat dan sedikit contoh penerapan remunerasi di instansi Pemerintah Daerah.
- c. Memberikan masukan dari aspek yuridis terhadap perbaikan sistim remunerasi yang taat asas hukum umum dan untuk pemberlakuan secara nasional bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.

### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Penelitian di bidang Hukum Remunerasi yang mengenai perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Negara Republik Indonesia khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil, diharapkan dapat memberikan manfaat dalam bentuk sumbangan pemikiran baik secara teori maupun untuk diterapkan dalam praktik pengelolaan sumber daya manusia bangsa Indonesia khususnya di bidang Hukum Remunerasi. Sangat diharapkan juga dengan mengetahui dan mengkaji permasalahan-permasalahan yang terjadi sehubungan dengan penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi yang dilakukan secara terbatas itu, dapat memberikan sumbangan bahan pemikiran baik secara teori maupun untuk memberikan pengalaman yang dijadikan contoh secara praktiknya sehingga kekurangan-kekurangan yang ada menjadi tidak terulang lagi.

Dengan keadaan sekarang ini, dimana telah diketahui secara umum bahwa gaji Pegawai Negeri itu kecil dan oleh karena itu, dengan telah dimulainya perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil pada beberapa instansi Departemen Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Agung, yang tentunya menjadikan kecemburuan bagi Pegawai Negeri Sipil pada instansi lain, maka dengan penelitian ini diharapkan

dapat memberikan pandangan yang jelas mengenai Hukum Remunerasi itu sendiri dan memberikan gambaran aktual implementasi Hukum Remunerasi tersebut pada kenyataannya. Meskipun pada dasarnya penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, penulis melakukan juga penelitian secara terbatas dengan mengunjungi beberapa instansi Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tempat Pegawai Negeri Sipil bekerja, untuk bertemu dan bertanya kepada beberapa pegawai dan para pejabat terkait. Oleh karena itu, penulis menyadari dengan hasil penelitian yang terbatas pada Pegawai Negeri Sipil, sementara ruang lingkup Pegawai Negeri itu cukup luas seperti telah disampaikan di awal, namun tetap diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran baik bagi dunia teori dan dunia praktik di bidang Hukum Remunerasi.

## **1.5 Kerangka Teoritis**

Untuk mengetahui tentang Hukum Remunerasi dan mengkaji lebih jauh fenomena implementasi Hukum Remunerasi pada kenyataannya sebagaimana yang akan diteliti dalam penulisan ini maka tentu harus ada terlebih dahulu kerangka berpikir secara teoritisnya. Dengan demikian, dalam melakukan analisis yuridis terkait topik penelitian ini, dapat penulis sampaikan beberapa kerangka teoritis berikut ini.

### **1.5.1 Teori Hierarki Kebutuhan**

Istilah Pegawai Negeri hanyalah menunjukkan nama dari sebuah status *socio-legal* bagi mereka yang bekerja secara permanen di pemerintahan. Yang menyandang status Pegawai Negeri itu tetaplah seorang manusia biasa yang selalu membutuhkan bermacam hal untuk melangsungkan hidupnya. Dengan demikian, layaklah tujuan dasar seseorang untuk bekerja adalah untuk mendapatkan imbalan atau remunerasi atas hasil pekerjaannya, maka bagi mereka yang memilih atau diberi kesempatan untuk menjadi Pegawai Negeri tentu juga mengharapkan untuk mendapatkan imbalan atau remunerasi atas hasil pekerjaannya sebagai Pegawai Negeri demi pemenuhan kebutuhan hidupnya. Imbalan atau remunerasi yang diperoleh tersebut sangat mempengaruhi motivasi seseorang untuk bekerja dengan sebaik-baiknya. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah imbalan atau

remunerasi yang diperoleh tersebut mencukupi dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya ?

Ukuran kelayakan besaran nilai imbalan atau remunerasi dari suatu pekerjaan bersifat relatif. Begitu juga ukuran seberapa besar kebutuhan hidup yang harus dipenuhi tersebut juga bersifat relatif. Namun demikian, untuk membantu dalam menentukan kelayakan imbalan atau remunerasi perlu dihubungkan dengan ukuran kebutuhan itu sendiri. Dalam menentukan ukuran kebutuhan, Abraham Maslow telah menyampaikan teori tentang tingkatan kebutuhan manusia. Ralph M. Barnes menyarikan teori kebutuhan dari Maslow tersebut, sebagai berikut:

*Abraham Maslow's theory of human needs contributed to a better understanding of human motivation. He stated that human needs exist on different level – there is a hierarchy of importance. At the lowest level is the basic need for survival – air, food, shelter, and when these are satisfied, they no longer are motivators. The next level is the need for security, safety, protection against danger, and deprivation. With these needs satisfied, social needs become important motivators. These needs are for group acceptance, friendship, and belonging. Above the social needs are the egoistic needs – for self-esteem, self-respect, self-confidence, and recognition, for deserved respect of one's fellows. Finally, at the highest level discussed by Maslow are the human needs for self-fulfillment, for realizing one's own potential, and for being creative. When one need is satisfied, another need arises. A satisfied need is soon forgotten and the next higher level of needs then can become the motivator.<sup>18</sup>*

Dengan demikian, berdasarkan uraian Maslow tersebut dapat penulis simpulkan bahwa tingkatan kebutuhan tersebut ada empat tingkatan. Tingkatan kebutuhan ini diawali dengan tingkatan kebutuhan yang terendah dan selanjutnya akan bertahap untuk dicapai oleh setiap manusia sesuai dengan kemampuannya. Tingkatan kebutuhan tersebut sebagai berikut.

- 1) Kebutuhan Fisiologis / kebutuhan dasar untuk hidup (*basic need for survival*)

Pada tingkat ini, untuk dapat tetap bertahan hidup manusia membutuhkan

---

<sup>18</sup>Ralph M. Barnes, *Motion and Time Study; Design and Measurement of Work*, Seventh Edition, (New York: John Wiley & Sons Inc., 1980), hlm.573.

udara, air, makanan, dan rumah atau tempat untuk berlindung. Dan bila kebutuhan dasar ini telah terpenuhi, maka kebutuhan selanjutnya akan berusaha untuk dicapai.

2) Kebutuhan Sosial (*social needs*)

Pada tingkat ini, setelah kebutuhan dasar hidup terpenuhi dan sebagai konsekuensi dari upaya pemenuhan kebutuhan dasar itu, manusia memiliki banyak harta dan makanan yang disiapkan untuk waktu tertentu sesuai dengan kemampuannya dalam mengumpulkan harta benda itu, maka kebutuhan akan keamanan, keselamatan, perlindungan dari bahaya dan kehilangan harta bendanya menjadi perlu untuk dipenuhi. Cara untuk pemenuhan kebutuhan tingkat ini dilakukan melalui pembentukan lingkungan sosial, kelompok, pertemanan atau dengan kata lain mulailah manusia itu membutuhkan untuk bersosialisasi demi tercapainya keamanan, keselamatan, dan lain sebagainya.

3) Kebutuhan Penghargaan (*the egoistic needs*)

Setelah kebutuhan pada tingkat kedua diatas terpenuhi, mulailah didalam diri manusia itu timbul kebutuhan untuk harus dihargai, merasa terhormat, selalu percaya diri, dan butuh pengakuan akan jati dirinya yang merasa punya suatu kelebihan dan ciri/karakter tersendiri.

4) Kebutuhan Aktualisasi Diri (*self-fulfillment, for realizing one's own potential, and for being creative*)

Kebutuhan manusia yang tertinggi menurut Maslow adalah kebutuhan akan rasa untuk berkreasi, mencipta, atau menunjukkan potensi diri untuk membuat suatu karya cipta.

Dengan demikian tidak dapat dipungkiri bahwa menjadi Pegawai Negeri merupakan bagian dari upaya pemenuhan kebutuhan. Dengan bekerja sebagai Pegawai Negeri tentu akan mendapatkan imbalan atau remunerasi. Seberapa besar imbalan atau remunerasi yang didapat sebagai Pegawai Negeri itu tentulah ada sistim yang dibuat untuk itu. Besar kecilnya nilai imbalan atau remunerasi itu

tentu dapat mempengaruhi kinerja seseorang dalam bekerja. Hasmi Prawito H. menterjemahkan apa yang disampaikan oleh Edward E. Lawler, “Imbalan dapat mempengaruhi perilaku yang menentukan keefektifan organisasi. Cara pemberian imbalan mempengaruhi kemangkiran, produktivitas, dan mutu pekerjaan yang mereka lakukan.”<sup>19</sup>

Dalam banyak penelitian yang telah dilakukan mengenai hubungan imbalan atau remunerasi dengan kepuasan bekerja ternyata dengan imbalan atau remunerasi yang baik yang diterima oleh pegawai sangat mempengaruhi kepuasan bekerja yang tinggi, yang pada akhirnya juga mempengaruhi kinerja pegawai tersebut dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Sebagai contoh seperti yang disampaikan oleh Enggartiasto:

Ada empat cara pegawai bekerja: memakai tenaga, waktu, pikiran, dan perasaannya. Pegawai yang mempunyai tingkat kepuasan kerja yang tinggi biasanya juga akan mempunyai tingkat komitmen yang tinggi pula terhadap pekerjaannya.<sup>20</sup>

Kemudian terhadap imbalan atau remunerasi yang diterima oleh pegawai tidak atau masih belum layak tentu dapat menimbulkan ketidakpuasan bagi pegawai itu sendiri. Apabila sudah timbul rasa ketidakpuasan dalam diri pegawai itu, maka pegawai itu akan mengungkapkannya dengan banyak cara. Stephen P. Robbins mengatakan cara pengungkapan ketidakpuasan pegawai:

Ketidakpuasan pegawai diungkapkan dengan beberapa cara, yaitu:

- a. *Exit*: perilaku mengarah pada meninggalkan organisasi, termasuk mencari posisi yang sama baiknya seperti di organisasi yang lama.
- b. *Voice*: secara aktif dan konstruktif mencoba meningkatkan kondisi. Meliputi upaya peningkatan, mendiskusikan masalahnya dengan atasan dan beberapa bentuk aktif dalam berbagai perkumpulan yang mendukung pekerjaannya.
- c. *Loyalty*: pasif, tetapi secara optimis menunggu perubahan kondisi.
- d. *Neglect*: secara pasif membuat kondisi menjadi lebih buruk. Termasuk sering bolos atau menarik diri, mengurangi usaha dan meningkatkan

---

<sup>19</sup>Edward E. Lawler, *Sistim Imbalan dan Pengembangan Organisasi*, Terjemahan Ny. Hasmi Prawito H., Seri Manajemen No. 75, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1983), hlm.8.

<sup>20</sup>Enggartiasto, dalam Widyarto Adi PS., *Majalah Manajemen*, Juni 2001, hlm.8.

angka kesalahan.<sup>21</sup>

### 1.5.2 Teori Keadilan

Dimana ada masyarakat disitu pasti ada hukum. Utrecht mengatakan, “Hukum adalah suatu gejala sosial”<sup>22</sup>. Maksud hukum adalah gejala sosial merupakan refleksi dari sifat manusia itu sendiri sebagai makhluk yang *zoon politicon*. Pengertian istilah *zoon politicon* ini dijelaskan oleh P.J. Bouman dalam *Algemene Maatschappijleer*, yang diterjemahkan oleh Sujono, yaitu “Manusia baru menjadi manusia setelah ia hidup bersama dengan manusia lain”.<sup>23</sup>

Manusia sebagai makhluk sosial dalam penyelenggaraan kehidupannya tentu terdapat beragam kepentingan yang ingin dicapai. Agar berbagai kepentingan itu tidak menimbulkan beragam pertentangan yang akan menimbulkan kekacauan dalam masyarakat itu sendiri, maka tentu diperlukan berbagai rupa petunjuk hidup. Utrecht mengatakan bahwa “petunjuk hidup itu – yang biasanya diberi nama kaidah (norm) – terdapat dalam hukum, kebiasaan, adat istiadat, agama, dan kesusilaan”.<sup>24</sup> Dengan demikian, menurut Utrecht bahwa “tiada masyarakat yang tidak mengenal hukum”<sup>25</sup>, adalah memang benar adanya. Perlu dijelaskan disini bahwa meskipun masyarakat itu mengenal hukum tapi tidak akan sama mereka mengartikan apa definisi hukum itu. Tentu akan beragam jawaban yang akan diberikan bila ditanyakan kepada masyarakat itu apa definisi hukum itu. Oleh Utrecht hal ini dijelaskan betapa sulitnya membuat definisi hukum yang baku.

“Hukum itu gejala sosial. Jadi, agar ada hukum, maka perlu ada masyarakat orang. Bilamana tidak ada masyarakat orang, maka tentu tidak ada hukum. Oleh sebab tidak dapat dikatakan perhubungan macam apa yang terdapat dalam sesuatu masyarakat, maka tidak dapat pula bagi seseorang mengatakan hukum macam apa yang mengatur perhubungan

---

<sup>21</sup>Stephen P. Robbins, *Organizational Behavior*, Eight Edition, (1996), hlm.196.

<sup>22</sup>E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Tjetakan Ke-Empat, (Jakarta: Ichtiar, 1957), hlm.6.

<sup>23</sup>*Ibid.* hlm.5.

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>*Ibid.*, hlm.6.

itu. Maka dari itu yang dapat dikatakan hanyalah bahwa hukum terlalu luas sekali sehingga tak mungkin dibuat definisi yang meliputinya dalam segala-segalanya.”<sup>26</sup>

Kemudian Utrecht menegaskan bahwa “hukum itu berusaha membawa jaminan bagi seseorang, bahwa kepentingannya diperhatikan oleh orang lain”.<sup>27</sup> Namun dalam menterjemahkan ucapan Utrecht ini janganlah secara sempit dan tekstual sekali. Menterjemahkan ucapan Utrecht itu haruslah secara komprehensif. Artinya, perlu juga dipahami apa tujuan hukum itu. Hukum itu dibuat tidak bertujuan hanya untuk satu orang saja tapi juga memikirkan kepentingan yang lain.

Oleh karena hukum tidak saja hanya membawa jaminan bagi seseorang, tapi juga memperhatikan kepentingan orang lain maka telah dikenal sejak lama asas hukum yang bersifat umum yaitu asas keadilan. Jadi, hukum itu bertujuan untuk menciptakan keadilan. Untuk mendapatkan penjelasan dan pemahaman apa yang dimaksud dengan keadilan itu, perlu disimak beberapa buah pemikiran para sarjana berikut ini. Utrecht menyatakan:

.... hukum bertugas hanya membuat adanya keadilan. Yang mula-mula membuat anggapan ini ialah seorang filsuf yang bernama Aristoteles dalam buah pikirannya ‘*Ethica Nicomachea*’ dan ‘*Rhetorica*’. Menurut orang filsuf ini maka hukum mempunyai suatu tugas yang suci, yaitu memberi kepada tiap orang apa ia berhak menerimanya.<sup>28</sup>

Dari apa yang disampaikan Utrecht itu, apakah sudah didapatkan pemahaman yang komprehensif tentang keadilan ? Menurut penulis, tentu masih belum cukup. Untuk mengerti makna keadilan itu secara baik dan luas tentu tidak cukup dengan memahami apa yang dicetuskan oleh Aristoteles tersebut. Memahami keadilan dari kalimat “memberi kepada tiap orang apa ia berhak menerimanya” tentulah sangat terbatas sekali. Dari apa yang disampaikan oleh Aristoteles itu masih dipertanyakan bagaimana kriteria penerapan keadilan itu ? Untuk itu perlu kita simak buah pikiran dari John Rawls yang diterjemahkan oleh

---

<sup>26</sup>*Ibid.*, hlm.9.

<sup>27</sup>*Ibid.*, hlm.6.

<sup>28</sup>*Ibid.*, hlm.19-20.

Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo berikut ini:

Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistim pemikiran. Suatu teori, betapapun elegan dan ekonomisnya, harus ditolak atau direvisi jika ia tidak benar; demikian juga hukum dan institusi, tidak peduli betapapun efisien dan rapinya, harus direformasi atau dihapuskan jika tidak adil.

... dua prinsip keadilan .....

Pertama: setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang.

Kedua: ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga (a) dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan (b) semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.<sup>29</sup>

Dari uraian John Rawls tentang keadilan sebagaimana disampaikan diatas, dapatlah kita tarik benang merah anasir-anasir dari keadilan itu, yaitu: (1) setara; (2) memberi keuntungan semua orang; dan (3) terbuka. Dengan mendapatkan anasir-anasir keadilan tersebut, dapatlah kiranya dilakukan penerapan keadilan dalam merumuskan suatu ketentuan yang akan diatur. Namun demikian, suatu keadilan yang meskipun telah terkandung dalam rumusan suatu ketentuan belumlah menjadi suatu kenyataan apabila dalam kenyataannya tidak diterapkan atau dilaksanakan dengan konsisten. Daud Ali, Tahir Azhary, dan Habibah Daud mengatakan:

..... keadilan hukum sangat erat kaitannya dengan implementasi hukum. Keadilan hukum tidak akan tercapai, apabila hukum tidak diterapkan secara adil. Untuk mencapai penerapan dan pelaksanaan hukum secara adil diperlukan kesadaran hukum bagi para penegak hukum (Hakim, Jaksa, Pengacara, dan mereka yang bertanggungjawab di bidang pelaksanaan hukum terutama Kepolisian). Dengan demikian, untuk mencapai keadilan hukum itu, faktor manusia yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan hukum sangat penting. Apabila mereka melaksanakan tugas dan kewajiban .... dengan penuh kesadaran dan tidak dapat dipengaruhi oleh apa pun dan siapa pun, maka tercapailah keadilan hukum itu. Sebaliknya, apabila para penegak hukum itu, dengan mudah dapat dipengaruhi sesuatu materi atau seorang pembesar, maka akan sulitlah untuk mencapai keadilan hukum.

Jadi, keadilan hukum berkaitan erat dengan implementasi atau pelaksanaan kaidah-kaidah hukum secara konsekuen dan tidak membedakan antara satu orang dan seorang lainnya ataupun terhadap suatu

---

<sup>29</sup>John Rawls, *Teori Keadilan (Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara)*, diterjemahkan oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm.3-72.

kelompok dan kelompok lainnya. .... Keadilan hukum ini dapat diumpamakan dengan suatu timbangan, di mana jarum timbangan itu berada di tengah, sehingga posisi timbangan yang di sebelah kanan sama dengan posisi timbangan yang di sebelah kiri. Oleh karena itu, lambang keadilan, biasanya dipergunakan orang timbangan yang sama beratnya.<sup>30</sup>

Dalam konteks ini, maka keadilan hukum yang disampaikan oleh para pemikir Islam tersebut yang dapat penulis ambil penekanannya adalah dalam hal implementasi / pelaksanaan suatu ketentuan atau suatu aturan haruslah secara konsekuen dengan tidak membeda-bedakan antara satu dengan lainnya. Konteks ‘tidak membeda-bedakan’ dalam hal ini maksudnya adalah perbandingan yang ‘*apple to apple*’, perbandingan yang sederajat.

Tentunya dari apa yang disampaikan diatas, tidaklah cukup dengan ucapan dan tulisan saja untuk mewujudkannya. Juga tidak cukup dengan hanya sembarang menerapkan asas tersebut. Seperti yang sudah menjadi pendapat umum bahwa dalam mengerjakan sesuatu hal itu haruslah ada ilmunya. Demikian juga dalam menerapkan asas keadilan pada bidang remunerasi diperlukan ilmu yang sesuai dengan bidang tersebut. Ilmu yang diperlukan di bidang remunerasi ini adalah Manajemen Sumber Daya Manusia. Untuk itu perlu dikemukakan juga pada kesempatan ini beberapa pendapat sarjana tentang Manajemen Sumber Daya Manusia.

Noe mendefinisikan Manajemen Sumber Daya Manusia sebagai “kebijakan, praktik, dan sistim yang mempengaruhi perilaku, sikap, dan prestasi karyawan”.<sup>31</sup> Sedangkan dari sudut pandang lain, John M. Ivancevich mengatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri dari sejumlah aktivitas, yaitu meliputi; *equal employment opportunity compliance; job analysis; human resource planning; employment recruitment, selection, motivation, and orientation; performance evaluation and compensation; training and development; labor relations; safety, health, and wellness.*<sup>32</sup> Tidak jauh berbeda

---

<sup>30</sup>Daud Ali, Tahir Azhary, dan Habibah Daud, *Islam Untuk Disiplin Ilmu Hukum, Sosial dan Politik*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Direktorat Jenderal Pembinaan Kelembagaan Agama Islam Departemen Agama RI, 1996), hlm. 61-62.

<sup>31</sup>Wayne R. Mondy dan Robert M. Noe, *Human Resources Management*, Fifth Edition, (USA: Allyn and Bacon, 1993), hlm.212.

<sup>32</sup>John M. Ivancevich,, *Human Resource Management*, Sixth Edition (USA: Richard D. Irwin, Inc, 1995), hlm.4.

dengan apa yang disampaikan oleh Ivancevich, menurut Mondy dan Noe, dikatakan bahwa Manajemen Sumber Daya Manusia terdiri atas; *human resource planning, recruitment, and selection; human resources and development; compensation and benefit; safety and health; employee and labor relation; and human resources research.*<sup>33</sup> Namun Mondy dan Noe menambahkan lagi pendapatnya tentang Manajemen Sumber Daya Manusia dari sudut pandang yang lain, yaitu: “Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan pemanfaatan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan.”<sup>34</sup> Oleh Mondy dan Noe dicontohkan maksud dari kalimat tersebut, bahwa bagi perusahaan, pegawai bekerja diharapkan dapat mencapai tujuan perusahaan. Sedangkan bagi pegawai, salah satu tujuan bekerja adalah untuk memperoleh imbalan sebagai timbal balik dari pekerjaan yang dilakukannya.<sup>35</sup>

## 1.6 Kerangka Konseptual

Istilah remunerasi dengan istilah kompensasi sering membuat bingung. Dan malahan penggunaan istilah remunerasi pada banyak literatur hukum yang mengkaji persoalan penggajian, tunjangan, insentif, dan yang sejenis yang diterima oleh pekerja sangat terbatas. Pemakaian istilah kompensasi dan istilah remunerasi itu sering ditemukan saling berganti. Pada judul kajian digunakan istilah kompensasi tapi di dalam kajiannya ada menggunakan istilah remunerasi. Salah satu contoh dapat disampaikan artikel *westlaw* yang ditulis oleh Bo James Howell. Meskipun pada judul artikel tertulis ‘*compensation*’, namun didalam pembahasan topik itu ternyata terdapat istilah ‘*remuneration*’ yang dipakai.

Judul Artikel: *Executive Fraud And Canada's Regulation Of Executive Compensation.*

Kutipan isi alinea yang memakai istilah remunerasi:

*The AMF has consistently held that compliance with corporate governance should be flexible. For instance, a report must disclose any future “remuneration components,” which may arise under any change in circumstances. Flexibility, however, should not impair the clarity of the*

---

<sup>33</sup>Wayne R. Mondy dan Robert M. Noe, *Op.cit.*, hlm.6.

<sup>34</sup>*Ibid.*, hlm.4.

<sup>35</sup>*Ibid.*, hlm.442.

*disclosure. In addition, methods of calculation must be included in every detail for all forms of compensation, but there is no precise formula that must be used. Prior to this requirement, it was estimated that most companies disclosed compensation amounts, but not their calculation methods.* (garis bawah dari penulis)<sup>36</sup>

Kupasan yang lengkap mengenai istilah mana yang tepat digunakan untuk menyebutkan pembahasan mengenai penggajian, tunjangan, insentif, dan yang sejenis yang diterima oleh seseorang sebagai imbalan dari suatu pekerjaan yang dilakukannya, akan dibahas pada bab selanjutnya. Namun demikian, pada kesempatan ini akan dijelaskan beberapa pendapat sarjana yang telah mencoba memberikan batasan pengertian kompensasi dan remunerasi dan beberapa pengertian menurut kamus serta menurut hukum positif.

Di dalam tulisan yang dimuat dalam *Article & News Compensation Statements* pada Oktober 1998, pengertian kompensasi disampaikan sebagai berikut: “*Compensation means the total amount paid by the Employer for services rendered to the Employer for an Employee’s service during a Plan Year as expressed on the Employee.*”<sup>37</sup> Selanjutnya John M. Ivancevich memberikan pengertian tentang kompensasi sebagai berikut: “*Compensation is the HRM function that deals with every type of rewards that individuals receive in turn for performing organizational tasks. It is basically an exchange relationship.*”<sup>38</sup>

Sedangkan menurut kamus Wikipedia, istilah kompensasi itu artinya sangat luas, tidak hanya terkait soal finansial saja tapi terkait juga dengan non-finansial. Berikut disampaikan kutipannya:

*Compensation can refer to...*

- *Damages - legal term referring to the financial compensation recoverable by reason of another's breach of duty; the money paid or awarded to a plaintiff*
  - *Workers' compensation, to protect employees who have incurred work-related injuries. Example is the Radiation Exposure Compensation Act.*
- *Remuneration, such as a wage or salary to pay people for their work*

---

<sup>36</sup>Bo James Howell, *Executive Fraud And Canada's Regulation Of Executive Compensation*, (University of Miami, <[www.westlaw.com](http://www.westlaw.com)>, 2007), diakses 29 Januari 2009 ).

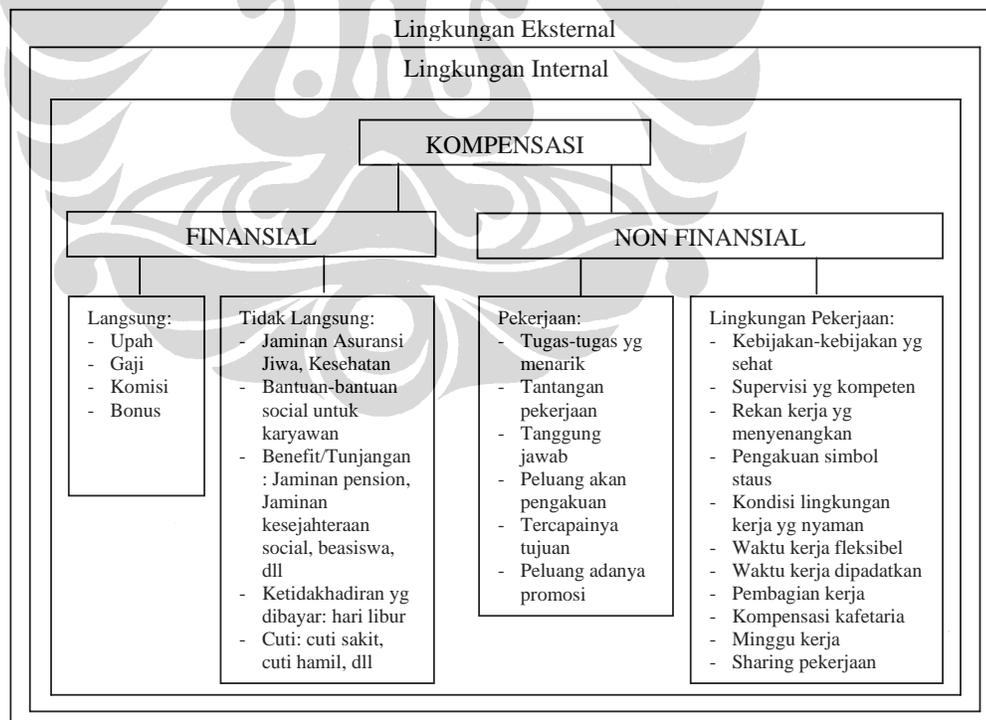
<sup>37</sup>*Article & News Compensation Statements*, Oktober 1998.

<sup>38</sup>John M. Ivancevich, *Op.cit.*, hlm.304.

- *Executive compensation*
- *Deferred compensation*
- *Nationalization compensation, compensation paid in the event of nationalization of property*
- *Defence mechanism, as in psychology*
- *Compensation (psychology)*
- *Compensation (engineering)*
- *Compensation (chess), various advantages a player has in exchange for a disadvantage*
- *Compensation (essay), by Ralph Waldo Emerson*
- *Biological compensation, the characteristic pattern of bending of the plant or mushroom stem after turning from the normal vertical position.*<sup>39</sup>

Nampaknya dari pengertian yang disampaikan diatas belum memudahkan untuk mendapatkan pengertian tentang kompensasi. Untuk itu, agar lebih mudah dalam memahami pengertian tentang kompensasi, dapat disimak gambaran berikut.

Bagan 1.1. Unsur Kompensasi menurut Mondy & Noe:<sup>40</sup>



<sup>39</sup>“Compensation”, <<http://en.wikipedia.org/wiki>>, diakses tanggal 29 Januari 2009.

<sup>40</sup>Wayne R. Mondy dan Robert M. Noe, *Op.cit.*, hlm.443.

Selanjutnya mengenai pengertian remunerasi dapat disampaikan berikut ini. Pengertian tentang remunerasi tersebut di kumpulkan dari definisi yang terdapat dalam berbagai kamus yang dikeluarkan oleh universitas-universitas dan kamus umum yang sudah cukup dikenal luas. Remunerasi (*remuneration*) mengandung beberapa pengertian, sebagai berikut:

1. (i) *the act of remunerating*; (ii) *something that remunerates; reward; pay: He received little remuneration for his services. (1470–80; earlier remuneracion < L remūnerātiōn- (s. of remūnerātiō), equiv. to remūnerāt(us) (see REMUNERATE) + -iōn- -ION).*<sup>41</sup>
2. (i) *The act of remunerating*; (ii) *Something, such as a payment, that remunerates.*<sup>42</sup>
3. (i) *The act of remunerating*; (ii) *That which is given to remunerate; an equivalent given, as for services, loss, or sufferings. Syn: Reward; recompense; compensation; pay; payment; repayment; satisfaction; requital.*<sup>43</sup>
4. *Related Words: earnings, pay, salary, wage.*<sup>44</sup>
5. (i) *something that remunerates; "wages were paid by check"; "he wasted his pay on drink"; "they saved a quarter of all their earnings" [syn: wage]; (ii) the act of paying for goods or services or to recompense for losses; "adequate remuneration for his work".*<sup>45</sup>
6. (1477, from L. *remunerationem* (nom. *remuneratio*)): *"a repaying, recompense," from remuneratus, pp. of remunerari "to reward," from re- "back" + munerari "to give," from munus (gen. muneris) "gift, office, duty". (Remunerative is from 1677).*<sup>46</sup>
7. *Payment or compensation received for services or employment. This includes the base salary and any bonuses or other economic benefits that an employee or executive receives during employment.*<sup>47</sup>
8. *This term often refers to the total compensation received by an executive, which includes not only the base salary but options, bonuses, expense accounts and other forms of compensation.*<sup>48</sup>

---

<sup>41</sup>Dictionary.com Unabridged, Based on the Random House Dictionary, © Random House, Inc. 2006. Lihat, "Remuneration", <<http://dictionary.reference.com/browse/remuneration>>, diakses tanggal 29 Januari 2009.

<sup>42</sup>The American Heritage® Dictionary of the English Language, Fourth Edition, Copyright © 2006 by Houghton Mifflin Company. Published by Houghton Mifflin Company. Lihat, *ibid.*

<sup>43</sup>Webster's Revised Unabridged Dictionary, © 1996, 1998 MICRA, Inc. Lihat, *ibid.*

<sup>44</sup>Visual Thesaurus. Lihat, *ibid.*

<sup>45</sup>WordNet® 3.0, © 2006 by Princeton University. Lihat, *ibid.*

<sup>46</sup>Online Etymology Dictionary, © 2001 Douglas Harper. Lihat, *ibid.*

<sup>47</sup>*Ibid.*

<sup>48</sup>Investopedia Commentar. Lihat, *ibid.*

9. (i) *something that remunerates* : recompense, pay; (ii) *an act or fact of remunerating*.<sup>49</sup>

Sedangkan pengertian remunerasi menurut hukum positif Negara Republik Indonesia, di dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi Bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, Dan Pegawai Badan Layanan Umum disebutkan pengertiannya. Jadi, menurut Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 itu, remunerasi merupakan imbalan kerja. Remunerasi dapat berupa gaji, honorarium, tunjangan tetap, insentif, bonus atas prestasi, pesangon, dan/atau pensiun. Ketentuan mengenai remunerasi dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 itu diatur dalam bab tersendiri, yaitu pada Bab II, dan diberi judul “Remunerasi”. Selengkapnyanya bunyi ketentuan Pasal 2 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 tersebut:

- (1) Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, dan Pegawai BLU dapat diberikan remunerasi berdasarkan tingkat tanggung jawab dan tuntutan profesionalisme yang diperlukan.
- (2) Remunerasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan imbalan kerja yang dapat berupa gaji, honorarium, tunjangan tetap, insentif, bonus atas prestasi, pesangon, dan /atau pensiun.
- (3) Remunerasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat diberikan kepada Sekretaris Dewan Pengawas.<sup>50</sup>

Dari beberapa definisi remunerasi yang tercantum dalam kamus-kamus internasional tersebut dan dari norma hukum positif terkait remunerasi, tentu tidaklah mudah membuat batasan pengertian yang mampu meliputi segala hal yang terkait dengan remunerasi. Meskipun sesusah-susahnyanya membuat batasan pengertian tentang remunerasi, tetaplah harus ada usaha untuk hal itu dengan harapan sekurang-kurangnya dapat dipakai sebagai pedoman awal dalam memahami remunerasi. Menurut penulis, secara prinsip remunerasi itu terkait dengan hal pembayaran atas prestasi atau penghargaan dalam suatu hubungan

---

<sup>49</sup>“Remuneration”, <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/remuneration>>, diakses tanggal 29 Januari 2009.

<sup>50</sup>Republik Indonesia (c), *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 10/PMK.02/2006 tentang Pedoman Penetapan Remunerasi Bagi Pejabat Pengelola, Dewan Pengawas, Dan Pegawai Badan Layanan Umum*.

kerja maupun sesudah hubungan kerja berakhir. Selengkapnya dapat penulis sampaikan definisi remunerasi sebagai berikut. **Remunerasi adalah suatu pembayaran berupa uang dan/atau barang yang diberikan atas prestasi dan/atau penghargaan baik selama dalam suatu hubungan kerja maupun sesudah berakhirnya suatu hubungan kerja berdasarkan suatu sistim yang terstruktur, terbuka, adil, dan layak.** Sedangkan dalam hal mengenai bentuk/ragam remunerasi, maka remunerasi itu dapat berupa gaji atau upah, honorarium, tunjangan-tunjangan (tetap, khusus, kesejahteraan, kehadiran, jabatan, kemahalan, transportasi, perumahan, keluarga, hari raya, kelahiran, sakit, kematian, dan lain-lain), uang lembur, uang harian, uang perjalanan, uang penginapan, jaminan/asuransi kesehatan, jaminan/asuransi pendidikan, insentif, bonus, komisi, beasiswa, pesangon, dan/atau pensiun.

### **1.7 Metode Penelitian**

Dari obyek penelitian mengenai remunerasi dan ruang lingkup penelitian yang dibatasi dan difokuskan pada sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil, maka di samping penelitian dilakukan terhadap penerapan perbaikan sistim remunerasi bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat, juga dilakukan penelitian terhadap penerapan perbaikan sistim remunerasi Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dan lazimnya sebuah penelitian hukum yaitu berupa penelitian hukum normatif, penelitian di bidang remunerasi ini dilakukan dengan mengkaji bahan-bahan primer dan bahan sekunder dari data sekunder.

Dalam hal mendapatkan data sekunder tersebut, penulis melakukan kajian ke instansi terkait yang telah menerapkan perbaikan sistim remunerasi. Disamping itu, penulis juga melakukan wawancara atau bertanya langsung dengan pejabat yang berwenang yang terkait isi atau materi data sekunder yang dijadikan dasar hukum penerapan kebijakan perbaikan sistim remunerasi di instansi tersebut.

Dengan demikian, pengkajian permasalahan dalam penelitian ini dilakukan secara yuridis-normatif, dengan menelaah data sekunder yang menggunakan alat pengumpulan data secara studi kepustakaan dengan metode pengolahan dan analisa data secara pendekatan kualitatif serta bersifat deskriptif-analitis dan berbentuk preskriptif-analitis. Penjelasan yang dimaksud dengan

yuridis-normatif, data sekunder, pendekatan kualitatif, deskriptif-analitis dan preskriptif-analitis diuraikan berikut ini.

Penelitian secara yuridis-normatif yang dimaksudkan adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka. Penelitian secara yuridis-normatif ini dapat dinamakan juga dengan penelitian hukum kepustakaan. Penelitian hukum normatif tersebut mencakup: (1) penelitian terhadap asas-asas hukum; (2) penelitian terhadap sistematik hukum; (3) penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal; (4) perbandingan hukum; (5) sejarah hukum.<sup>51</sup>

Di dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup: (1) bahan hukum primer; (2) bahan hukum sekunder; (3) bahan hukum tertier. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari: (a) norma dasar: Pembukaan UUD 1945; (b) peraturan dasar: Batang Tubuh UUD 1945, Tap MPR; (c) peraturan perundang-undangan: Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan / Peraturan Presiden, Keputusan / Peraturan Menteri, Peraturan Daerah; (d) bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, seperti hukum adat; (e) yurisprudensi; (f) traktat; (g) bahan hukum dari zaman penjajahan yang hingga kini masih berlaku, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Bahan hukum sekunder yaitu yang memberi penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti, rancangan undang-undang, hasil penelitian, dan seterusnya. Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder; contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya.<sup>52</sup>

Pendekatan kualitatif yang dimaksudkan dalam penelitian hukum sebenarnya merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Dengan mempergunakan metode kualitatif, seorang peneliti terutama bertujuan untuk mengerti atau memahami gejala yang ditelitinya. Sedangkan pendekatan kuantitatif pada dasarnya berarti, penyorotan terhadap masalah serta usaha

---

<sup>51</sup>Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2003), hlm.13-14.

<sup>52</sup>*Ibid.*

pemecahannya, yang dilakukan dengan upaya-upaya yang banyak didasarkan pada pengukuran yang memecahkan obyek penelitian ke dalam unsur-unsur tertentu, untuk kemudian ditarik suatu generalisasi yang seluas mungkin ruang lingkungannya.<sup>53</sup>

Suatu penelitian deskriptif, dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Apabila suatu penelitian ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu, maka penelitian tersebut dinamakan penelitian preskriptif.<sup>54</sup>

Di dalam melakukan pengolahan dan analisa data secara pendekatan kualitatif, penulis juga memperhatikan sisi empiris dan filosofisnya. Untuk memahami makna filosofis, dapat dikemukakan kalimat berikut ini:

*“Philosophy was once the fashionable word, when physics was known as “natural philosophy.” ... Science, however, is concerned with empirically observable facts and events, whereas philosophy is concerned with certain ultimate questions of structure.”*<sup>55</sup>

Meskipun pengolahan dan analisa data itu diperhatikan sisi empiris dan filosofisnya, namun hal itu bersifat terbatas dan bukan yang utama. Tetap saja sudut pandang yang utama dalam melakukan pengolahan dan analisa data dilakukan berdasarkan aspek yuridisnya.

## **1.8 Sistematika Laporan Penelitian**

Dari metode penelitian yang disampaikan diatas dan oleh karena penelitian ini sebagai bentuk dari suatu kegiatan ilmiah, maka diperlukan sistim atau sistematika dalam pengorganisasian keterangan-keterangan / data / bahan / hasil penelitian. Untuk memberikan penjelasan mengapa suatu sistim atau sistematika itu diperlukan dalam penelitian, berikut disampaikan penjelasan dari Soerjono Soekanto:

---

<sup>53</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), hlm.32.

<sup>54</sup>*Ibid.*, hal.10.

<sup>55</sup>Bahan Bacaan Program Magister, *Filsafat Hukum*, dalam Jufrina Rizal dan Agus Brotosusilo, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006), hlm.14.

... Sehingga, pada setiap upaya yang dapat dikwalifikasikan sebagai suatu kegiatan ilmiah, pertanyaan yang pertama-tama diajukan adalah sistim dan metoda yang menjadi pedoman pengarahannya. Suatu sistim atau sistematika, merupakan susunan yang teratur daripada hubungan-hubungan yang ada pada suatu realita, susunan mana merupakan suatu kesatuan atau kebulatan. .... Oleh karena lazimnya setiap ilmu pengetahuan memulai dengan berusaha untuk merumuskan suatu definisi tentang apa yang dijadikannya sebagai obyek peninjauan atau obyek studi. Biasanya, obyek studi tersebut disusun menurut pola tertentu, sehingga perbedaannya nyata dengan obyek-obyek studi lainnya.

Kiranya dapatlah dinyatakan, bahwa upaya-upaya mengadakan sistematika, sudah merupakan awal dari suatu kegiatan ilmiah. Di satu pihak hal itu merupakan suatu hasil dari upaya-upaya untuk menemukan azas-azas pengaturan, dan di lain pihak sistematika tersebut dapat dipakai sebagai titik tolak bagi usaha-usaha untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran kelak di kemudian hari. Artinya, sistematika merupakan hasil usaha daripada pengorganisasian keterangan-keterangan, untuk membuka perspektif bagi usaha-usaha mengadakan eksplorasi yang baru.<sup>56</sup>

Disamping kegunaan daripada diperlukannya sistim atau sistematika itu yang untuk memudahkan dalam melakukan pengumpulan data, pengolahan dan analisa data, juga terdapat kegunaan yang lain. Yang dimaksud kegunaan yang lain adalah dengan adanya sistim atau sistematika itu diharapkan untuk memudahkan bagi pembaca dalam mendapatkan pemahaman terhadap topik dan permasalahan yang ingin diungkapkan oleh penulis dan untuk membuka perspektif baru dalam usaha mengadakan eksplorasi yang baru terhadap hasil suatu penelitian.

Dengan demikian, pengorganisasian keterangan-keterangan / data / bahan / hasil penelitian ini disistimatisasikan dalam beberapa bab sebagai berikut. Pada Bab 1 berisikan dan menjelaskan mengenai latar belakang penulisan penelitian, identifikasi permasalahan, maksud dan tujuan penulisan penelitian, kegunaan penelitian, landasan teoritis dan konsepsional, dan metode penelitian serta sistematika. Untuk Bab 2 dari penelitian ini dimaksudkan sebagai tinjauan pustaka terhadap peristilahan dan sistim remunerasi; yang meliputi pembahasan mengenai pengertian istilah kompensasi, pengertian istilah remunerasi, tinjauan tentang sistim, sejarah perkembangan sistim remunerasi, dasar dan asas hukum sistim remunerasi, ragam remunerasi, dan hubungan dengan kinerja. Sedangkan pada

---

<sup>56</sup>Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum, Op.cit.*, hlm.13-14.

Bab 3 mencakup penelitian hukum normatif terhadap perkembangan pengaturan dan penerapan sistem remunerasi Pegawai Negeri Sipil; yang menjelaskan mengenai pengaturan remunerasi Pegawai Negeri Sipil sejak tahun 1961 sampai dengan tahun 2008, dengan pembahasan yang dimulai dari konstitusi, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan sampai ke peraturan pelaksana tingkat Keputusan Presiden, serta juga membahas tentang praktik yuridis terkini penerapan perbaikan sistem remunerasi pada beberapa instansi yaitu: Departemen Kesehatan, Departemen Keuangan, Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, dan Pemerintah Daerah Kota Tangerang. Kemudian, berdasarkan keterangan-keterangan / data / bahan / hasil penelitian pada Bab 1, Bab 2, dan Bab 3, maka pada Bab 4 dimaksudkan sebagai bab untuk menguraikan hasil pengolahan dan analisa data yang mencakup analisis kelayakan remunerasi, analisis keadilan remunerasi, dan analisis kelemahan yuridis terhadap *ius constitutum* pengaturan sistem remunerasi Pegawai Negeri Sipil. Dan bab yang terakhir yaitu Bab 5 merupakan penutup penelitian yang berisi kesimpulan dan saran.