

# PARADIGMA BARU SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI: SOLUSI ALTERNATIF DAN PROSPEK IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA

## Bagian 1 - Seri Sistem Kesejahteraan Aparatur

Disarikan dari hasil penelitian Tim KMKPOA-PKP2A I LAN tentang Kajian Sistem Kesejahteraan Aparatur tahun 2012

Oleh: Riyadi

Peneliti Madya - Kepala Bidang KMKPOA PKP2A I LAN

### Abstract

*One of the issues highlighted in the bureaucratic system in Indonesia is related to well-being . A low level of well-being , often used as an excuse , why bureaucratic corruption, slower, less professional. Structuring the system of earning additional revenue needed for government employees , both at central and local levels, are in the same pattern so as to reduce the occurrence of significant differences between institutions and regions. It will also affect the diversity ( diversity ) and disparity ( difference ) income is too high . formulation of any civil servant payroll system should be based on consideration of adequate basic needs . In addition , other conditions of any employee ( PNS ) also need to be considered . The values contained in a payroll system , particularly in the public sector , is not only meant to formulate a system that is fair and proportionate compared to the duties and responsibilities alone, but also to consider matters related to diversity as part of the income of civil servants social environment . It means that the environmental conditions concerning purchasing power and level of expensiveness , and incentive systems that exist in areas where civil servants are , should be part of the considerations in determining the formula the payroll system .*

**Keywords:** *well-being system, formulation of payroll system, income, civil servants, civil servants*

### A. PENDAHULUAN

Artikel mengenai paradigma baru system kesejahteraan pegawai ini disarikan dari hasil penelitian yang dilakukan oleh Tim Peneliti dari Bidang Kajian Manajemen Pelayanan dan Otomasi Administrasi (KMKPOA) PKP2A I LAN, kemudian dikembangkan melalui proses analisis deskriptif dengan menggunakan beberapa metode. Metode yang digunakan dalam kajian ini bersifat campuran antara metode survey dan grounded. Metode survey dilakukan kepada beberapa responden yang dipilih, baik kepada PNS aktif maupun pensiunan. Sedangkan, metode grounded digunakan untuk mengembangkan dan menggali hasil-hasil temuan dalam penelitian untuk

kemudian dibangun dan dirumuskan menjadi suatu model/formula baru.

Penelitian ini tidak diarahkan pada upaya mencari solusi untuk mengatasi masalah KKN di lingkungan birokrasi, melainkan lebih diarahkan pada upaya penggalian mengenai pola atau sistem yang dipandang efektif untuk meningkatkan kesejahteraan PNS. Masalah KKN adalah merupakan salah satu *epsilon* yang diharapkan akan terdampak dari adanya sistem kesejahteraan yang efektif.

Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mencari dan menggali mengenai hal-hal yang terkait dengan sistem kesejahteraan PNS yang mencakup:

1. Bagaimanakah struktur gaji yang efektif, proporsional, dan

berkeadilan yang dapat digunakan dalam sistem kesejahteraan PNS baik di tingkat Pusat maupun daerah?

2. Bagaimanakah formula struktur gaji dan sistem kesejahteraan PNS yang efektif dan faktor-faktor apa saja yang menjadi pendukungnya?
3. Implikasi apa yang diperlukan untuk menerapkan formula dalam struktur gaji dan sistem kesejahteraan tersebut?
4. Apa saja yang menjadi kelemahan dan kelebihan dari formula tersebut?

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah dalam rangka pengelolaan dan pembentukan sistem kesejahteraan dan sistem penggajian yang dapat menjadi pendorong untuk menciptakan kesejahteraan PNS secara proporsional, berkeadilan, efektif dan efisien.

Jumlah responden survey di 12 lokus penelitian ini berjumlah 382 orang yang terbagi berdasarkan jenis kelamin Laki-laki sebanyak 62% dan Perempuan 38%. Kemudian, karakteristik responden dilihat berdasarkan kelompok usia dan tingkat pendidikan, terdiri dari: kelompok usia < 36 tahun sebanyak 29.41%, usia pada rentang 36 - 45 tahun sebanyak 26.13%, dan kelompok responden pada rentang usia 46 - 55 tahun sebanyak 44.03%. Sedangkan, berdasarkan tingkat pendidikannya, karakteristik responden meliputi: Responden dengan tingkat pendidikan SLTA atau sederajat sebanyak 20.21%, tingkat pendidikan Sarjana (Strata-1) sebanyak 54.42%, tingkat pendidikan Pascasarjana (Strata-2) sebanyak 21.46%, dan berpendidikan Doktor (Strata-3) sebanyak 0.94%.

Memperhatikan karakteristik responden berdasarkan kelompok usia dan tingkat pendidikan tersebut, maka diharapkan akurasi informasi yang diberikan akan menggambarkan kondisi obyektif di masing-masing lokus kajian. Dominannya kelompok usia 46 - 55 tahun dengan jumlah 44% dari responden, hal ini menggambarkan tingkat kematangan dan pengalaman responden yang cukup besar. Kemudian, dengan dominannya tingkat pendidikan yang berada pada tingkat sarjana sebanyak 54.42%, dan didukung dengan kelompok pendidikan yang lebih tinggi, akan memberikan kualitas informasi yang baik. Sehingga, hal ini sangat mendukung tim untuk membahas kajian ini secara lebih baik pula.

## B. PERMASALAHAN UMUM BIROKRASI DI INDONESIA

Di tengah derasnya arus perubahan (reformasi) di Indonesia, tuntutan terhadap profesionalisme aparatur pemerintah juga semakin kuat. Dalam merespons situasi seperti itu, pemerintah Indonesia terus berupaya mengembangkan berbagai langkah perbaikan, yang secara khusus tertuang dalam suatu program, yaitu: Reformasi Birokrasi.

Reformasi birokrasi pada dasarnya adalah merupakan suatu upaya untuk melakukan perubahan dalam lingkungan birokrasi melalui langkah-langkah penataan kembali terhadap kondisi birokrasi, baik dalam aspek *kelembagaan*, *sumber daya manusia*, maupun *ketatalaksanaannya*. Perbaikan dalam ketiga aspek ini, dapat dikatakan sebagai titik sentral bagi upaya perubahan yang memiliki pengaruh kuat terhadap kondisi birokrasi saat ini.

Permasalahan birokrasi di Indonesia memang sangat kompleks. Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), seolah sudah menjadi stigma yang melekat dalam kaitannya dengan *perilaku birokrasi*. Sementara pada *aspek fungsi pelayanan*, birokrasi dianggap lambat, berbelit-belit, dan tidak transparan dalam pelaksanaannya. Sedangkan, dalam masalah *perilaku sumber daya manusianya*, birokrasi dianggap tidak profesional, arogan, dan feodalistik.

Ketika dipandang lemah dan "buruk" dalam satu sisi, maka pada sisi lain, diakui bahwa peran dan fungsi birokrasi sangat strategis mengenai keberadaannya dalam suatu Negara. Sehingga dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara, birokrasi adalah merupakan salah satu pilarnya yang tidak dapat digantikan. Artinya, bahwa keberadaannya memang sangat diperlukan. Bahkan dapat dikatakan bahwa, "*Selama Negara Ada, Maka Selama Itu Pulalah Birokrasi Ada*". Dengan kata lain, dapat dinyatakan bahwa birokrasi dengan Negara, ibarat "dua sisi dalam satu mata uang", satu sama lain tidak dapat dipisahkan, melainkan saling melengkapi, saling mendukung, dan saling ketergantungan (interdependensi).

Peran strategis yang dimiliki birokrasi memang sangat kuat. Karena, berjalan tidaknya suatu Negara, pada dasarnya tergantung kepada berjalan tidaknya fungsi birokrasi. Peran birokrasi akan sangat menentukan bagi berjalannya fungsi dan peran pilar lainnya dalam keberadaan suatu Negara. Oleh karena itulah, maka di samping stigma "negative" yang dilekatkan kepada birokrasi, terdapat pula harapan dan tuntutan yang sangat kuat agar birokrasi dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan lebih baik. Rendahnya

kualitas pelayanan public, merupakan salah satu indicator yang sangat kental dengan kondisi kinerja birokrasi. Untuk itulah, maka tuntutan agar birokrasi bekerja secara lebih professional juga menjadi isu yang semakin kuat dalam situasi dan kondisi penyelenggaraan pemerintahan Negara di Indonesia saat ini.

Memang permasalahan dalam birokrasi ini banyak terjadi pula di Negara-negara lainnya. Namun seiring dengan perkembangan dan langkah-langkah penataan yang dilakukannya, maka di Negara-negara yang relative lebih maju, permasalahan birokrasi sudah dapat diminimalisir.

Memperhatikan kondisi birokrasi di Indonesia, permasalahan yang muncul, dapat diklasifikasikan ke dalam 3 (tiga) aspek, yaitu:

1. Permasalahan yang muncul dalam **model dan system kelembagaannya**;
2. Permasalahan yang terkait dengan masalah **Manajemen (pengelolaannya)**;
3. Permasalahan yang terkait dengan **perilaku sumber daya manusianya**. Dalam hal ini, termasuk masalah *mind set* dan kultur (budaya) yang mempengaruhinya.

Ketiga aspek yang menjadi sumber permasalahan dalam birokrasi tersebut, satu sama lain saling terkait dan saling memengaruhi. Kondisi yang terjadi dalam satu aspek, akan mempengaruhi kondisi pada aspek lainnya. Pandangan ini disebabkan karena pada tinjauan konsep ini, birokrasi dipandang sebagai suatu system, di mana terdapat unsur-unsur di dalamnya, baik dilihat dari sisi tataran *birokrasi sebagai system organisasi*,

maupun dari sisi bahasan *birokrasi sebagai tipe organisasi*.

Dari aspek *model dan system kelembagaan*, organisasi birokrasi dapat ditelaah berdasarkan struktur kelembagaan, kewenangan dan hirarkhinya, jalur koordinasinya, serta mekanisme dan prosedur kerjanya. Dalam aspek *manajemen (pengelolaan)*, birokrasi menyangkut hal-hal yang terkait dengan system-sistem teknis yang menjadi landasan bagi operasionalisasi organisasi, seperti: system karier (Pola karier), manajemen kepegawaian, administrasi keuangan, manajemen asset, system anggaran, dan sebagainya. Sedangkan, dari aspek *perilaku sumber daya manusia* mencakup hal-hal yang terkait dengan masalah sikap dan perilaku yang ditunjukkan oleh para pegawai dalam interaksi organisasi, baik dalam konteks interaksi social organisasi maupun interaksi dalam pekerjaannya (dengan tugas dan fungsi). Dalam hal ini akan tercakup masalah komitmen kerja, tanggung jawab, disiplin, sikap dan etika kerja, budaya kerja, dan sebagainya.

Berkenaan dengan masalah **perilaku sumber daya manusia** dalam organisasi birokrasi, banyak factor yang dapat memengaruhinya selain dari ketiga aspek di atas. Salah satu yang menjadi sorotan isu dalam system birokrasi di Indonesia adalah menyangkut **kesejahteraan**. Tingkat kesejahteraan yang rendah, seringkali dijadikan sebagai alasan, mengapa birokrasi KKN, lambat, kurang professional, dan sebagainya.

### C. FENOMENA KESEJAHTERAAN PNS

Masalah rendahnya kesejahteraan PNS, memang merupakan fakta yang tak

dapat dipungkiri. Akan tetapi, masalah-masalah yang muncul dalam birokrasi, juga adalah merupakan suatu fakta yang tidak bisa dijadikan pembenaran (*justifikasi*) hanya karena rendahnya kesejahteraan. Faktor-faktor lain sebagaimana diungkapkan di atas, seperti: mental, *mindset*, budaya dan perilaku yang "tidak normal", sebenarnya menjadi factor utama untuk terjadinya permasalahan dalam birokrasi tersebut.

Penelitian tentang sistem kesejahteraan pegawai sudah banyak dilakukan, baik oleh kalangan akademisi, praktisi, maupun kalangan birokrasi itu sendiri. Pada lingkungan birokrasi, Lembaga Administrasi Negara (LAN) merupakan salah satu instansi yang pernah mengkaji masalah kesejahteraan PNS ini. Penelitian yang pernah dilakukan oleh Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN (PKP2A I LAN), antara lain dilakukan dengan memilih lokus pada dua belas instansi di tingkat pusat dan daerah.

Dari hasil penelitiannya, diketahui bahwa dari dua belas instansi yang menjadi lokus penelitian, tiga di antaranya yaitu: Kementerian Keuangan, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, telah berupaya memberikan kesejahteraan kepada pegawai di lingkungannya masing-masing dengan memberikan tunjangan kinerja atau yang lazim disebut dengan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) atau Tunjangan Kinerja Daerah/TKD (Riyadi et.al., 2012 : 194). Hal ini menunjukkan bahwa masalah rendahnya kesejahteraan PNS telah disadari oleh pemerintah secara umum, baik di tingkat pusat maupun daerah. Namun dalam penanganannya seringkali **parsial dan tidak terintegrasi** oleh pemerintah

sebagai kebijakan nasional, melainkan masih merupakan kebijakan yang dilakukan oleh masing-masing instansi sehingga hal ini menjadi salah satu penyebab mengapa kesejahteraan antara aparatu pemerintah saja sangat berbeda bahkan cenderung memiliki ketimpangan yang tinggi, karena tidak semua instansi mampu memberikan tambahan kesejahteraannya kepada pegawai.

Sementara itu, dasar pemberian tunjangan kinerja yang diberikan kepada tiga instansi sebagaimana dimaksud di atas, masing-masing adalah Kepmenkeu No. 289/KMK.01/2007 dan Peraturan Gubernur (Pergub) Jabar No119/2009 tentang Pedoman Pengukuran Kinerja dalam Pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan (TPP) bagi PNS dan Calon PNS serta Peraturan Gubernur DKI Nomor 215 tahun 2009 tentang Tunjangan Kinerja Daerah (ibid, 2012 : 194).

Penanganan masalah kesejahteraan PNS secara parsial ini, sebenarnya tidak efektif dan tidak mengatasi masalah secara keseluruhan. Justeru dalam prakteknya, kebijakan seperti ini dapat menimbulkan perilaku birokrasi yang tidak baik, karena secara nyata akan terjadi kesenjangan kesejahteraan di antara birokrasi itu sendiri. Lebih tidak kondusif lagi, ketika kebijakan untuk dapat memberikan kesejahteraan yang pada umumnya disikapi dengan pemberian fasilitas dan tunjangan tambahan, diberikan kepada pemerintah daerah dengan memanfaatkan sumber APBD-nya. Sehingga dengan demikian, para aparatur pemerintahan di daerah akan mendapatkan sumber kesejahteraan dari dua sumber, yaitu: APBN untuk gaji yang terstandarkan secara nasional, dan APBD yang masing-masing memiliki keleluasaan untuk menetapkannya.

Di sisi lain, kebijakan pemberian tunjangan tambahan ini, "tidak" dapat diberikan kepada instansi pemerintah di tingkat pusat, dan karenanya, *secara normatif* mereka hanya mengikuti kebijakan nasional yang sudah distandarkan. Sehingga secara normatif pula, sumber kesejahteraannya pun sudah distandarkan. Namun pada kenyataannya, beberapa instansi pusat pun dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawainya dengan kebijakan tersendiri, baik yang bersifat terbuka maupun yang "tersembunyi". Kondisi seperti inilah yang pada akhirnya menjadi salah satu pemicu praktek korupsi dan kolusi di lingkungan birokrasi.

Sebagaimana hasil penelitian menunjukkan bahwa 9 (Sembilan) instansi lainnya yang dijadikan lokus penelitian, tidak secara khusus memiliki kebijakan yang terkait dengan pemberian tambahan penghasilan bagi setiap pegawainya. Meskipun dalam hal ini, tidak berarti bahwa pada kesembilan instansi tersebut tidak ada tambahan penghasilan selain gaji yang standar. Di setiap instansi, pada umumnya diberikan insentif lainnya yang didasarkan atas kebijakan instansi terkait. Namun hal ini cenderung tidak memiliki dasar hukum yang kuat, khususnya bagi instansi di tingkat Pusat. Sementara di tingkat Daerah, secara umum, banyak pula yang telah memberikannya dengan keputusan dari masing-masing Kepala Daerahnya, karena secara formal hal ini dimungkinkan sebagaimana tertuang dalam UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian dalam PP 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, dan kebijakan turunannya yang dikeluarkan oleh Kemendagri antara lain seperti: Permendagri Nomor 13 tahun 2006

tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dan Permendagri Nomor 37 Tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2013.

Penataan sistem pemberian tunjangan atau pendapatan lain yang sah secara hukum masih perlu ditata lebih lanjut. Hal ini tentunya untuk menghindari terjadinya kesalahan yang dapat mengakibatkan implikasi hukum kepada pengambil kebijakan. Di sisi lain, penataan sistem pemberian tambahan penghasilan ini diperlukan agar pendapatan pegawai pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun daerah, berada pada pola yang sama sehingga dapat mengurangi terjadinya perbedaan yang mencolok antar instansi dan daerah. Hal ini juga akan memengaruhi terhadap *diversitas* (keragaman) dan *disparitas* (perbedaan) pendapatan yang terlalu tinggi.

### Kesejahteraan PNS Sebuah Paradoks

Masalah kesejahteraan PNS selama ini memang telah menjadi sorotan yang penuh dengan paradokisme. Pada satu sisi, pendapatan PNS dipandang masih relative kecil, dan tuntutan terhadap peningkatan kualitas tugas sebagai pelayan public, sangat kencang. Sementara pada sisi lain, banyak PNS yang mampu hidup secara "berlebihan" dibandingkan dengan tingkat pendapatannya yang formal, sedangkan, kualitas pelayanan public masih dipandang rendah. Kondisi inilah yang seringkali menimbulkan "prasangka" terhadap adanya pendapatan di luar gaji formal yang notabene "dicurigai" sebagai hasil dari perbuatan tidak baik, yaitu Korupsi dan Kolusi. Meskipun tentunya hal ini tidak sepenuhnya benar, namun juga memang banyak "ketidakjelasan" dalam pola hidup PNS yang berlebih tersebut.

### Kesejahteraan dan Korupsi Birokrasi

Kesejahteraan memang bukan satu-satunya penyebab terjadinya KKN di lingkungan birokrasi pemerintah. Banyak factor yang dapat memengaruhi, mengapa birokrasi korupsi. Faktor lingkungan internal organisasi dengan budaya kerja yang longgar dan minimnya pembinaan mental, dapat menjadi salah satu penyebab lainnya. Di samping sistem pengawasan yang lemah, dan budaya feodalisme yang masih kental, serta system kerja yang belum memiliki pola yang tegas.

Pada sisi lain, faktor lingkungan eksternal di mana kondisi masyarakat yang juga cenderung memberikan "ruang" terhadap perilaku KKN di Birokrasi, merupakan masalah lain yang tidak kecil kontribusinya. *Masyarakat Indonesia, seringkali tidak konsisten terhadap hal-hal yang terkait dengan aturan, kebijakan, atau norma-norma yang dibangun. Masyarakat seringkali memberikan peluang KKN kepada birokrasi, atau bahkan terlibat dalam proses KKN, baik yang dilakukan dengan sadar maupun tanpa sadar (tidak tahu).*

Kondisi yang terkait dengan masalah KKN di birokrasi ini, memang sangat rumit dan kompleks. Tindakan yang dilakukan sekarang ini cenderung masih belum efektif. Adanya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ternyata tidak terlalu signifikan untuk mencegah terjadinya korupsi. Karena KPK sendiri lebih gencar pada proses penindakan dibanding pencegahannya. Program-program pencegahan yang dibangun, tampaknya masih belum efektif, karena belum menyentuh akar permasalahan sebenarnya dari permasalahan korupsi ini. *Pencegahan hanya dilakukan pada lingkungan birokrasi, sementara masyarakat kurang diperhatikan dalam upaya untuk mencegah perilaku korupsi.*

Di beberapa daerah dan juga instansi pemerintah lainnya, korupsi juga justru banyak dilakukan oleh kelompok-kelompok masyarakat, termasuk Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang justru sering menggembargemborkan anti korupsi. Berkeliarannya wartawan yang tidak jelas yang dapat berganti rupa menjadi LSM, antara lain, merupakan salah satu fenomena yang turut mendorong terjadinya KKN di lingkungan Birokrasi. Kelompok ini seringkali "berkolaborasi" dengan aparat hukum dengan modus memposisikan mereka sebagai pelapor, yang pada akhirnya seringkali terjadi "pemerasan" terhadap birokrasi, khususnya yang menangani "proyek-proyek" di Instansinya.

Uraian di atas hanya merupakan suatu fenomena, di mana masalah kesejahteraan PNS bukanlah satu-satunya penyebab terjadinya KKN di lingkungan Birokrasi. Namun demikian, masalah kesejahteraan tetap merupakan hal yang sangat penting untuk dikelola dengan baik dalam suatu sistem yang baik pula. Dalam hal ini adalah *sistem yang mampu memberikan dorongan dan motivasi* kepada pegawai untuk dapat bekerja dengan maksimal dalam kenyamanan dan keamanan kerja yang terjamin dari pengaruh-pengaruh "virus" yang dapat mendorongnya untuk berperilaku KKN.

#### D. KONSEPSI KESEJAHTERAAN PEGAWAI

Apa sebenarnya yang dimaksud dengan kesejahteraan bagi pegawai? Adi (2004:42) mengungkapkan bahwa, "kesejahteraan mencakup *berbagai tindakan yang dilakukan manusia untuk mencapai taraf hidup yang lebih baik*, yaitu tidak hanya diukur secara ekonomis dan fisik semata, akan tetapi juga aspek sosial, mental, dan segi kehidupan

spiritual". Sedangkan, Wursanto (1985:165) mengemukakan bahwa "kesejahteraan merupakan pemberian penghasilan dalam bentuk materi dan non materi yang diberikan oleh perusahaan atau instansi pemberi kerja kepada pegawainya selama masa pengabdian maupun setelah selesai masa tugasnya" (lihat dalam Riyadi et.al., 2012:12). Pemberian kesejahteraan ini dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan materi dan non materi pegawainya. Sejalan dengan Wursanto, Hasibuan (2002:185) menyatakan bahwa, "kesejahteraan pegawai atau dapat pula disebut sebagai **kompensasi pelengkap** (*indirect compensation/welfare employee/fringe benefit*) merupakan *balas jasa pelengkap dalam bentuk material dan non material* yang diberikan oleh pihak pemberi kerja kepada pegawainya berdasarkan kebijaksanaan".

Definisi-definisi di atas, secara umum memiliki kesamaan persepsi, yaitu bahwa kesejahteraan "pegawai", pada dasarnya mencakup dua hal, baik **bentuk** maupun **tujuannya**. Bentuk kesejahteraan, bisa dalam bentuk materil (fisik) maupun non materil (psikis/spiritual). Sedangkan tujuannya adalah adanya suatu perubahan yang lebih baik, baik secara fisik maupun non fisik. Baik dari aspek bentuk maupun tujuannya, kesejahteraan senantiasa menjadi suatu hal yang ingin diraih oleh setiap pegawai dalam menjalani proses kehidupannya yang terintegrasikan dalam pola interaksi antara individu dengan organisasinya. Artinya bahwa setiap individu pegawai melaksanakan tugas dan pekerjaan dalam organisasinya pada hakikatnya dimaksudkan untuk dapat memperoleh kesejahteraan yang dapat diwujudkan dalam bentuk situasi dan kondisi yang makmur, aman dan tentram.

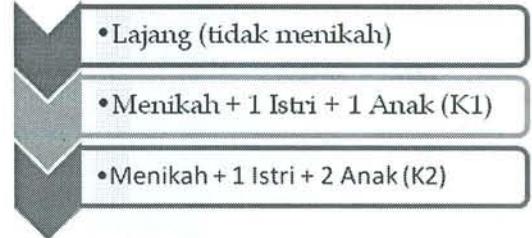
Sedangkan, Siagian (2003:281) menyebutkan bahwa, "kesejahteraan yang diberikan kepada karyawan bertujuan untuk mendorong produktifitas serta **ketenangan** bekerja. Perusahaan atau instansi pemberi kerja memberikan jasa-jasa tertentu berupa pembayaran di luar upah dan gaji serta berbagai manfaat sampingan. Jasa-jasa yang diberikan tersebut antara lain: *bantuan pendidikan, bantuan keuangan dan bantuan social*" (Riyadi et.al, 2012:9).

### Faktor yang mempengaruhi Kesejahteraan Pegawai

Sistem pemberian kesejahteraan kepada pegawai (terutama sistem pemberian upah), menurut Pramudi (2007), perlu memperhatikan tiga faktor. *Pertama*, Kebutuhan Fisik Minimum (KFM). Menurut Badan Pusat Statistik, KFM adalah kebutuhan minimum selama sebulan dari seorang pekerja yang diukur menurut jumlah kalori, protein, vitamin, dan bahan mineral lainnya yang diperlukan sesuai dengan tingkat kebutuhan minimum seorang pekerja dan syarat-syarat kesehatan. Kebutuhan fisik minimum tidak hanya mengacu kepada fisik pegawai, akan tetapi menyertakan keluarga yang menjadi tanggungan pegawai yang bersangkutan. Oleh karena itu, dalam mempertimbangkan upah minimum (gaji pokok) pegawai, dikenal tiga jenis penggolongan pegawai yaitu sebagai berikut.

**Gambar 1**

### Penggolongan Pegawai



Sumber: Pramudi, 2007

Gaji pokok yang diterima pegawai yang belum/tidak menikah berbeda dengan gaji pokok yang diterima oleh pegawai yang telah menikah. Hal ini dikarenakan beban tanggungan yang dirasakan oleh pegawai yang telah menikah akan menjadi dua orang dibandingkan dengan beban tanggungan apabila pegawai tersebut belum/tidak menikah. Demikian pula pegawai yang telah memiliki anak, jumlah tanggungan pegawai yang memiliki anak akan menjadi lebih besar.

*Kedua*, Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). KHM bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja sehingga mampu mendorong perkembangan dunia usaha. Salah satu yang menjadi bagian penting dalam sistem pengupahan ini adalah dengan dibuatnya *standar pengupahan minimal* yang disesuaikan dengan kondisi daerah tempatnya bekerja, atau dikenal dengan istilah Upah Minimum Regional (UMR). Penetapan UMR ini dibuat oleh Dewan Pengupahan yang terdiri dari pihak birokrasi, akademisi, serikat pekerja, serta dari pihak pengusaha. Dalam penetapan upah minimum, dilakukan pertimbangan untuk mengurangi kesenjangan upah terendah dan upah tertinggi serta meningkatkan penghasilan pekerja pada tingkat yang paling bawah.

✦ Riyadi

*Ketiga*, Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Menurut Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 17 Tahun 2005, KHL adalah standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja lajang untuk dapat hidup layak, baik secara fisik, non fisik dan sosial, untuk kebutuhan 1 (satu) bulan. Standar kebutuhan tersebut disusun oleh Dewan Pengupahan berdasarkan hasil survey harga yang dilakukan oleh Tim dengan menggunakan pedoman yang telah ditetapkan sebelumnya. Pedoman yang dilihat dari proses survey ini berdasarkan pertimbangan kebutuhan hidup layak v untuk pekerja lajang dalam sebulan dengan asupan 3000 Kilo Kalori per hari. Standar KHL terdiri dari beberapa komponen yaitu:

1. Pangan: Makanan & Minuman;
2. Sandang;
3. Papan/Perumahan;
4. Pendidikan;
5. Kesehatan;
6. Transportasi;
7. Rekreasi dan;
8. Tabungan.

Berdasarkan teori dan konsep kesejahteraan sebagaimana diuraikan di atas, maka dalam tulisan ini pembahasan mengenai kesejahteraan PNS akan dibahas dengan berangkat dari dimensi sebagai berikut:

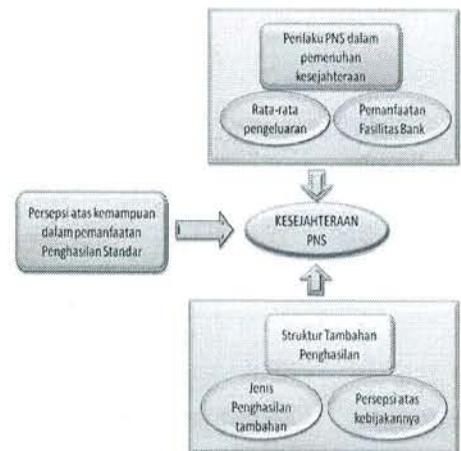
1. Persepsi Kemampuan PNS dalam memanfaatkan penghasilan standar (gaji Pokok dan Tunjangannya), yang akan dilihat berdasarkan indikator:
  - a. Pemenuhan Kebutuhan Keluarga
  - b. Pemenuhan tingkat kecukupan gizi keluarga
  - c. Peningkatan Kapasitas Diri
  - d. Pembiayaan Pendidikan Anak

- e. Pemenuhan Kebutuhan Perumahan
- f. Menabung
- g. Pemenuhan Kebutuhan Rekreasi

2. Penghasilan Tambahan yang diperoleh (yang ada):
  - a. Jenis Penghasilan
  - b. Rata-rata Tambahan penghasilan yang diperoleh perbulan
  - c. Persepsi PNS terhadap nilai perilaku pemberian Tambahan penghasilan
  - d. Persepsi PNS terhadap sistem pemberian Penghasilan tambahan Berdasarkan prinsip keadilan internal - eksternal
3. Pola Hidup berdasarkan Rata-rata Pengeluaran Perbulan
4. Pemanfaatan fasilitas bank oleh PNS

Dimensi-dimensi di atas, dapat digambarkan sebagai skema alur pemikiran pembahasan sebagai berikut:

**Gambar 2. Skema alur pikir Pembahasan Sistem Kesejahteraan PNS**



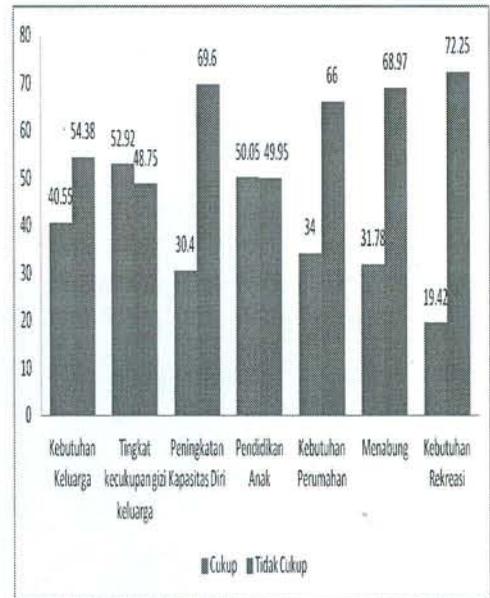
## E. ANALISIS KESEJAHTERAAN PEGAWAI

### Persepsi Tingkat Kecukupan Gaji PNS

Penghasilan PNS yang diperoleh dengan struktur yang standar secara nasional, yaitu: Gaji pokok dengan berbagai tunjangannya, secara umum dipandang masih belum mencukupi untuk pemenuhan kebutuhan keluarga yang bersifat Kebutuhan Fisik Minimum (KFM) seperti: Sandang, Papan, Pangan. Kondisi ini akan lebih rendah lagi bila dilihat berdasarkan kebutuhan Hidup minimum (KHM) yang dalam hal ini dimaknai sebagai kebutuhan dasar yang mencakup unsur-unsur KFM ditambah kebutuhan untuk Pendidikan dan Kesehatan. Sekitar 57% responden pada lokus penelitian cenderung merasakan kondisi tersebut.

Sedangkan berkenaan dengan kondisi kemampuan PNS dalam mempersepsi pendapatan dari penghasilan standar PNS juga terdapat informasi dimana 37.02% merasakan bahwa penghasilannya cukup mampu memenuhi kebutuhannya, dan 61.41% merasa bahwa penghasilan standar yang diperolehnya belum mampu mencukupi kebutuhannya. Secara lengkap data tersebut dapat dilihat dalam grafik di bawah ini.

**Grafik 1.** Persepsi PNS atas Tingkat Kecukupan Penghasilan Standar Berdasarkan Kebutuhan Perbulan



Sumber: Diolah dari hasil penelitian PKP2A I LAN tentang Sistem Kesejahteraan Aparatur, tahun 2012

Dari data di atas, PNS yang menyatakan bahwa jumlah penghasilan mereka tersebut tidak memenuhi kebutuhan keluarga didominasi oleh PNS berjenis kelamin laki-laki, berusia sekitar 46-55 tahun dan memiliki istri yang tidak bekerja. PNS yang menyatakan bahwa jumlah penghasilan yang diterima setiap bulannya belum mampu memenuhi kebutuhan keluarga tersebut memiliki jumlah anak dua orang dan masih bersekolah di bangku Sekolah Dasar dan Perguruan Tinggi.

Lebih jauh apabila dilihat berdasarkan pangkat golongan, PNS tersebut adalah PNS golongan III yang setiap bulannya menerima gaji paling tinggi sebesar Rp 3.742.300,00. Meskipun dianggap belum dapat memenuhi kebutuhan keluarga, penghasilan yang diterima setiap

bulannya telah mampu untuk memenuhi kebutuhan gizi keluarga. Kebutuhan akan gizi tetap menjadi prioritas utama.

Meskipun tingkat kebutuhan seseorang itu adalah relatif, dalam arti bahwa antara satu dengan yang lainnya belum tentu sama, tetapi prinsip-prinsip umum sebagai indikator kebutuhan dasar minimal manusia, tetap dapat diukur. Oleh karena itu, penghitungan standar kebutuhan seseorang, termasuk dalam hubungannya dengan upaya perumusan system penggajian, hendaknya diperhitungkan berdasarkan *kondisi kebutuhan yang mengandung unsur kelayakan dalam kehidupan di lingkungan masyarakat.*

Dalam hubungan ini, formulasi system penggajian PNS pun hendaknya didasarkan pada pertimbangan **kebutuhan dasar yang Layak.** Selain itu, kondisi lain dari setiap pegawai (PNS) juga perlu dipertimbangkan. Nilai-nilai yang terkandung dalam suatu system penggajian, khususnya pada sector public, tidak hanya dimaksudkan untuk memformulasikan suatu system yang berkeadilan dan proporsional dibandingkan dengan tugas dan tanggung jawabnya semata, melainkan juga *perlu dipertimbangkan hal-hal yang terkait dengan diversitas pendapatan PNS sebagai bagian dari lingkungan sosialnya.* Artinya bahwa kondisi lingkungan yang menyangkut daya beli dan tingkat kemahalan, serta system insentif yang ada di daerah dimana PNS berada, hendaknya menjadi bagian dari pertimbangan dalam menentukan formula system penggajian.

Dalam system penggajian selama ini, memang telah dipertimbangkan kondisi PNS dari aspek beban tanggungan, yaitu: Lajang (belum menikah), Menikah dengan 1 (satu) istri dan 1 (satu) anak, serta Menikah dengan 1 (satu) isteri dan

2 (dua) orang anak. Namun dalam formula ini, *tidak diperhitungkan ketika pasangannya pun turut bekerja.* Seorang PNS yang pasangannya bekerja akan memiliki total penghasilan yang berbeda dibandingkan dengan PNS yang pasangannya seorang ibu rumah tangga. Terlebih lagi apabila dilihat dari jumlah anak dan pendidikan anak. Hal itu tentu saja akan sangat signifikan mempengaruhi pola hidup sehari-hari.

Di beberapa organisasi “besar” dengan tingkat kesejahteraan yang relative sudah tinggi, misalnya: di BUMN, ada ketentuan di mana tidak diperkenankan adanya pegawai yang berpasangan dalam satu perusahaan/organisasi tersebut. Ketika keduanya memilih untuk menikah, maka salah satunya harus mengundurkan diri dari perusahaan/organisasi tersebut. Pola itu diterapkan dalam upaya menjaga dan memelihara kondisi kesenjangan yang dimungkinkan akan terjadi, baik pada lingkungan organisasinya maupun dalam lingkungan social yang lebih luas lagi. Meskipun dalam kebijakan beberapa perusahaan tersebut, formula kebijakan seperti itu masih berorientasi pada kondisi sosial di lingkungan internal organisasinya, dan belum terintegrasi dengan organisasi atau institusi pemerintahan lainnya.

Kebutuhan untuk pengembangan diri, dalam situasi tertentu memang dapat dikategorikan sebagai kebutuhan sekunder sehingga tidak menjadi prioritas yang harus dipenuhi. Tapi dalam situasi yang semakin kompetitif, di mana tuntutan organisasi terhadap kualitas SDM-nya semakin tinggi, maka pengembangan kapasitas diri bagi beberapa PNS yang memiliki potensi, tentu hal ini akan bergeser menjadi kebutuhan dasar yang sangat penting.

Untuk itulah, maka akan lebih baik jika formulasi system kesejahteraan inipun mampu mengakomodasikan factor ini.

Rendahnya tingkat kesejahteraan PNS di Indonesia, pada dasarnya tidak terlepas dari adanya system penggajian dan kesejahteraan yang kurang memperhatikan keadilan dan proporsionalitas pekerjaan/tanggung jawab. Dalam konteks kajian tentang system kesejahteraan PNS ini, terdapat dua hal pokok yang menjadi perhatian, yaitu: Struktur Gaji dan Struktur Kesejahteraan

### Struktur Penggajian Standar

Dalam hal struktur gaji, tim menilainya bahwa masih banyaknya kelemahan yang terkandung dalam system saat ini. Kelemahan yang pertama adalah menyangkut masalah nilai yang rendah. Kelemahan kedua, tampak pada aspek-aspek yang ada dalam struktur gaji tersebut yang belum mempertimbangkan aspek kebutuhan yang layak. Kelemahan ketiga, menyangkut azas keadilan dan kelayakannya (internal). Kelemahan yang keempat, adalah kurang diperhitungkannya disparitas sosial yang lebih luas (eksternal).

Struktur gaji yang selama ini diterapkan di Indonesia, secara umum dibagi dalam tiga unsur, yaitu:

1. Gaji Pokok;
2. Tunjangan : Jabatan, keluarga, pangan, subsidi pajak (PPh);
3. Potongan : Pajak (PPh), Iuran Askes, Iuran Pensiun dan THH, Iuran Taperum, Iuran Korpri

Berdasarkan unsur gaji tersebut, maka secara matematis rumus persamaan untuk gaji PNS di Indonesia ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

$$\text{GAJI} = (\text{Gaji Pokok} + \text{Tunjangan}) - \text{Potongan}$$

Gaji pokok merupakan unsur yang secara fix ditetapkan oleh pemerintah. Dalam penetapannya, biasanya pemerintah mempertimbangkan perkembangan laju inflasi yang terjadi. Sedangkan, tingkatan dari besaran gaji pokok PNS ditetapkan berdasarkan Tingkat Pendidikan, Masa Kerja, dan Golongan Pangkat. Dalam sistem ini, nilai gaji pokok bersifat tetap, artinya bahwa besaran gaji pokok tidak terpengaruh oleh factor-faktor lainnya seperti: tingkat capaian kinerja, tingkat kehadiran, cuti, dan sebagainya. Perubahan dalam nilai gaji pokok hanya akan terjadi seiring dengan berubahnya masa kerja, penyesuaian tingkat pendidikan, dan kenaikan/penurunan pangkat (akibat sanksi). Karena itulah, maka dalam konteks ini, gaji pokok disebut dengan variable tetap gaji.

Variabel tetap lainnya adalah berupa Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami dan Anak) dengan nilai masing-masing 10% dan 5% dari gaji pokok, dan Tunjangan Pangan (uang beras) yang ditetapkan senilai 10 Kg per-orang (termasuk jumlah tanggungan yang ditetapkan). Selain itu, tunjangan jabatan juga dapat dikategorikan sebagai variable tetap. Tunjangan jabatan ini, saat ini terbagi ke dalam 3 (tiga) jenis tunjangan, sesuai dengan jenis jabatannya, yaitu:

1. Tunjangan Jabatan Struktural;
2. Tunjangan Jabatan Fungsional Tertentu;
3. Tunjangan Jabatan Fungsional Umum.

Tunjangan jabatan fungsional umum diberikan kepada seluruh PNS yang tidak menduduki kedua jabatan lainnya. Jabatan fungsional umum ini, secara umum seringkali disebut dengan "staff"

\* Riyadi

atau pelaksana. Karena secara formal, istilah staff tidak lagi diterapkan kepada PNS sebab sebagaimana ketentuan UU bahwa setiap PNS diangkat dalam jabatan, oleh karena ini secara formal sebenarnya tidak ada PNS yang tidak memiliki jabatan.

Namun demikian, pada jabatan fungsional umum ini tidak ada tingkatan khusus atau nama jabatan tertentu yang ditetapkan sebagaimana pada kedua jenis jabatan lainnya. Perbedaan nilai tunjangan hanya didasarkan kepada kelompok golongan pangkat saja (golongan I, II, III, dan IV). Sementara itu, untuk PNS yang ditempatkan di lokasi-lokasi tertentu yang memiliki kekhususan yang menyebabkan kemahalan atau kesulitan secara geografis, maka kepada PNS dimaksud diberikan juga tunjangan khusus atau tunjangan kemahalan.

Komponen-komponen tersebut di atas, adalah merupakan komponen yang berlaku secara umum, artinya diterapkan kepada seluruh PNS, baik di tingkat Pusat maupun daerah. Namun, khusus untuk PNS Daerah, pemerintah juga memberikan keleluasaan kepada Pemerintah daerahnya untuk memberikan tunjangan lainnya sepanjang sesuai dengan kemampuan keuangan Daerah dan mendapat persetujuan DPRD. Sedangkan, untuk instansi Pusat, kebijakan seperti ini cenderung tidak sama. Artinya bahwa ada instansi-instansi Pusat yang "dapat" memberikan insentif tambahan kepada pegawainya selain yang ditetapkan secara umum, tapi juga sebagian besar instansi lainnya tidak bisa memberikan tambahan insentif karena tidak mendapatkan fasilitas/dukungan anggaran.

Memperhatikan formula sebagaimana diuraikan di atas, kita

dapat melihat bahwa kebijakan yang telah ditetapkan dalam kaitannya dengan sistem penggajian bagi PNS ini sangat rentan untuk terjadinya disparitas pendapatan di antara PNS itu sendiri. Adanya perbedaan perlakuan dalam kaitannya dengan dukungan anggaran di tingkat Pusat, cenderung menyebabkan masalah "social" di lingkungan PNS

### Tambahan Penghasilan PNS

Penghasilan PNS di Indonesia secara umum dapat dikategorikan ke dalam dua jenis penghasilan, yaitu: Penghasilan Tetap (standar secara nasional) dan Penghasilan Tidak Tetap. Penghasilan tetap adalah sebagaimana diuraikan terdahulu. Sedangkan penghasilan tidak tetap adalah merupakan penghasilan yang dapat diperoleh oleh setiap PNS pada setiap bulannya namun nilainya tidak bersifat tetap/permanen karena akan tergantung kepada kebijakan yang ditetapkan oleh instansinya dan tidak bersifat standar dalam arti antara satu instansi dengan instansi lainnya akan berbeda, begitu pula antar pusat maupun antara daerah juga akan berbeda.

Dalam penelitian yang dilakukan di 12 lokus penelitian, ditemukan bahwa pendapatan tambahan yang diperoleh oleh PNS jenis yang berbeda (untuk nilainya tidak digali meskipun hal itu dapat dipastikan akan berbeda pula). Jenis-jenis penghasilan tambahan dimaksud meliputi:

1. Honorarium. Biasanya diperoleh dalam kaitannya dengan keterlibatan pegawai pada suatu kegiatan tertentu;
2. Biaya Transport. Dalam penerapannya, biaya ini diberikan kepada pegawai dengan dua cara, yaitu: 1)

Penyediaan fasilitas antar jemput pegawai; 2) diberikan dalam bentuk uang pada setiap bulan.

3. Tunjangan Kinerja yang diberikan atas hasil penilaian kinerja pegawai;
4. Tunjangan Daerah dan Tunjangan Kemahalan (untuk daerah tertentu);
5. Uang Kehadiran yaitu tunjangan yang diberikan berdasarkan tingkat kehadiran pegawai sebagai bentuk penghargaan.
6. Pendapatan lainnya yang ditetapkan oleh masing-masing instansi secara berbeda-beda.

Berdasarkan temuan lapangan tersebut, jenis penghasilan yang ada pada setiap instansi tidaklah sama, bahkan untuk jenis-jenis tertentu jenis yang diterima oleh setiap pegawai pun tidak sama. Data mengenai jenis penghasilan tambahan pada setiap instansi adalah sebagai berikut:

**Tabel 1**

Jenis Penghasilan Tambahan dan Keberadaannya pada Instansi Pemerintah Yang menjadi lokus Penelitian

No.	Jenis Penghasilan Tambahan	Jumlah Instansi Lokus yang memilikinya	Keterangan
1.	Honorarium	12	Jenis penghasilan tambahan yang ada pada setiap instansi pemerintah tidak sama/berbeda-beda.
2.	Biaya/Tunjangan Transport	10	
3.	Tunjangan Kinerja	12	
4.	Tunjangan Daerah dan Kemahalan	6	

5.	Uang Kehadiran	8
6.	Tunjangan Lainnya	6

*Sumber: Diolah dari hasil penelitian PKP2A I LAN tentang Sistem Kesejahteraan Aparatur, tahun 2012*

Data di atas menunjukkan bahwa PNS secara dapat menerima penghasilan tambahan yang secara formal diberikan oleh instansinya. Namun dilihat dari jenisnya, penghasilan tambahan yang diterima oleh PNS tidaklah sama. Dari 12 lokus penelitian ini, jenis penghasilan tambahan yang sama (ada) pada setiap instansi adalah tunjangan kinerja, sedangkan tunjangan/biaya transport ada di 10 instansi (dua instansi tidak memberikannya). Sementara itu, tunjangan daerah/tunjangan kemahalan dan tunjangan lainnya ada di 6 (enam) instansi, serta uang kehadiran diberikan oleh 8 (delapan) instansi.

Dari 12 instansi yang menjadi lokus penelitian, hanya ada satu yang memiliki tambahan penghasilan yang lengkap (6 jenis), yaitu Kementerian Perhubungan, sedangkan instansi lainnya berkisar antara 3 - 5 jenis. Gambaran selengkapnya dapat dilihat dalam table di bawah ini.

Bila dilihat berdasarkan prosentase pegawai yang menerimanya, dari 382 responden yang ada di 12 lokus penelitian tersebut dapat dilihat dalam data di bawah ini

Tabel 2

**Jenis Penghasilan Tambahan dan Rata-rata Keterlibatannya pada Pegawai**

No	Jenis Penghasilan Tambahan	Prosentase Pegawai yang menerimanya	Prosentase Pegawai yang Tidak menerimanya
1.	Honorarium	41.88	58,12
2.	Biaya/Tunjangan Transport	11.19	88,81
3.	Tunjangan Kinerja	16.94	83,06
4.	Tunjangan Daerah dan Kemahalan	13.50	86,5
5.	Uang Kehadiran	18.85	81,15
6.	Tunjangan Lainnya	11.95	88,05
	<b>RATA-RATA</b>	<b>19,05</b>	<b>80,95</b>

Sumber: Diolah dari hasil penelitian PKP2A I LAN tentang Sistem Kesejahteraan Aparatur, tahun 2012

Data di atas menunjukkan suatu kondisi yang mencerminkan fenomena berbeda yang diterima oleh setiap pegawai di masing-masing instansi. Dari sekitar enam jenis tambahan penghasilan yang ada di setiap instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah, ternyata tidak semua pegawai menerimanya. Dari 382 responden rata-rata hanya 19,05% saja yang menerima penghasilan tambahan, sedangkan 80,95% lainnya. Setelah diteliti lebih lanjut, terdapat beberapa factor yang menjadi penyebab tidak semua pegawai menerima penghasilan tambahan tersebut, antara lain:

1. Untuk honorarium, meskipun merupakan jenis penghasilan yang relative masih banyak diberikan, tetapi hal itu hanya diberikan kepada pegawai-pegawai tertentu yang ditugaskan untuk melaksanakan suatu tugas atau kegiatan tertentu, dimana hal itu secara empiris tidak dapat melibatkan semua pegawai.
2. Untuk biaya/tunjangan transportasi, juga hanya diberikan kepada pegawai tertentu. Dalam hal ini, terdapat dua factor yang merupakan bagian dari kompensasi transportasi ini, yaitu: 1) Hanya diberikan kepada pegawai tertentu yang ditugaskan khusus untuk melaksanakan kegiatan/tugas tertentu pula. Jadi sifatnya incidental (tidak tetap); 2) Hanya diberikan kepada pegawai yang menduduki jabatan struktural, khususnya setingkat eselon II ke atas (di tingkat pusat), sedangkan di daerah diberikan kepada pejabat setingkat eselon IV ke atas; 3) Untuk sebagian besar pegawai, biaya/tunjangan transportasi ini dikonversikan dalam bentuk penyediaan fasilitas antar jemput pegawai ke tempat kerja (PP). Fasilitas ini pada umumnya hanya ada pada instansi di tingkat provinsi dan pusat.
3. Sementara itu, untuk tunjangan kinerja di beberapa instansi pusat maupun daerah belum semuanya melibatkan pegawai. Instansi yang sudah menerapkan system tunjangan remunerasi seperti: Kementerian Keuangan, Pemda Provinsi Jawa Barat dan Provinsi DKI Jakarta yang sudah memberikannya, semntara di instansi lainnya belum memberikan. Namun demikian, terdapat tunjangan yang sudah diberikan kepada sebagian pegawai pada instansi/unit tertentu (belum mencakup seluruh pegawai).

4. Tunjangan daerah/Kemahalan merupakan tunjangan yang hanya ada di beberapa instansi saja. Itupun tidak diberikan kepada semua pegawai, melainkan hanya kepada pegawai yang ditempatkan di lokasi-lokasi tertentu yang dianggap teepencil/jauh dari pusat perkotaan/pemerintahannya.
5. Di beberapa instansi, baik pusat maupun daerah diberikan insentif kehadiran yang besarnya didasarkan kepada tingkat kehadiran pegawai. Namun dalam penerapannya, hal ini juga belum melibatkan seluruh pegawai, melainkan hanya kepada pegawai di unit/instansi tertentu saja.
6. Begitu pula halnya dengan insentif lainnya. Beberapa daerah memiliki jenis tambahan penghasilan ini walaupun juga penerapannya tidak untuk semua pegawai. *Misalnya:* Tunjangan khusus untuk pengelola anggaran/keuangan, Tunjangan khusus untuk pegawai karena kelangkaan profesi, tunjangan khusus untuk pegawai yang beresiko tinggi.

Dalam hal tertentu, system pemberian tunjangan kepada sebagian pegawai memang diperlukan sebagai bentuk apresiasi/penghargaan (*reward*) karena akan menjadi motivasi untuk berkinerja lebih baik lagi. Akan tetapi, apabila hal itu diberikan karena pertimbangan-pertimbangan yang kurang proporsional sebagai bentuk perlakuan khusus kepada pegawai karena jabatan, unit tertentu, atau karena otoritas tertentu yang dimiliki oleh suatu instansi, tentu hal ini akan menimbulkan ketidakadilan yang akan berdampak pada kesenjangan penghasilan antar pegawai secara kurang proporsional. Oleh karena itu, pemberian tunjangan dan insentif lain di luar struktur gaji yang standar, pada lingkungan instansi pemerintah ini,

hendaknya ditetapkan dalam suatu bentuk kebijakan yang standar pula.

Khusus untuk pegawai pusat yang ditempatkan di daerah, hendaknya struktur kesejahteraan ini dapat menyesuaikan pula dengan kondisi yang diberikan oleh daerah kepada para pegawainya. Oleh karena itulah maka pemberian insentif oleh daerah pun hendaknya diberikan standar yang proporsional, karena kemampuan keuangan daerah tentunya tidak sama. Dalam hal ini, pemerintah pusat dituntut untuk memiliki suatu system yang mampu mengakomodasikan semua kepentingan, baik di pusat maupun daerah.

#### REFERENSI:

- Cahyono, Bambang Tri. 1999. *Kasus-kasus Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Badan Penerbit IPWI.
- Cowling, Keith (Juli 2006). "*Prosperity, Depression and Modern Capitalism*" dalam *Kyklos : International Review For Social Sciences* Vol 59. Coventry: University of Warwick. Hlm 369-381.
- BAPPENAS. 2003. *Desain Sistem Perlindungan Sosial Terpadu*. BAPPENAS
- Diding Lukmana (2006). 'Kajian Kepuasan Peserta Wajib PT. ASKES dalam Kinerja Perspektif Pelanggan Pada Program Asuransi Kesehatan Sosial Kota Semarang'. Hlm XIV. Thesis tidak dipublikasikan.
- Dresang, Dennis L. 2002: 282, *Public Personnel Management and Public Policy*, 4<sup>th</sup> Ed., Longman:New York ect.

Easterlin, Roger A. (September 2003). "Explaining happiness". Dalam *Proceeding of the National Academy of Science* Vol 100 California: Proceeding of The National Academic of Sciences. Hlm. 11176-11183

Hasibuan, Malayu, SP. 2002. Kunci dan Keberhasilan Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: H. Mas Agung.

Moekijat. 1999. Manajemen Sumber Daya Manusia : Manajemen Kepegawaian. Bandung : Bandar Maju.

NitiseMITO, AS. 2001. *Manajemen Personalialia*. Jakarta: PT. Ghalia Indonesia.

Random House, Inc. 09 & *Webster's Revised Unabridged Dictionary*. February 2009. Retrieved 1 July 2009.

Schuler & Jackson. 1999. *Human Resource Management (Positioning for the 21<sup>st</sup> Century/6<sup>th</sup> ed)*. Edisi bahasa Indonesia. Jakarta: Erlangga.

Siagian, Sondang P. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Cetakan kesepuluh, Jakarta: PT. Bumi Aksara.

Subianto, A. 2009. *Reformasi Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (Makalah disampaikan dalam rangka Dies Natalis AIS/STIS ke 51)*.

PKKSDA LAN. 2008. *Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Jakarta.

PKP2A I LAN. 2009. *Kajian Evaluasi Kinerja Kebijakan Pendayagunaan Aparatur Negara pada Era Kabinet Indonesia Bersatu*. Bandung.

Thoha, Miftah. 2010. *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media.

*The 2009 Legatum Prosperity Index: An Inquiry into Global Wealth and Wellbeing* (2009). Dubai: Legatum.

#### PERUNDANG-UNDANGAN:

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang-Undang No. 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan Iuran Pemerintah dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan Bago Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun.

Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tambahan Bantuan Uang Muka dan Bantuan Sebagian Biaya Membangun bagi Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan Beserta Keluarganya.

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.

Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1977 tentang Perubahan dan Tambahan atas Keputusan Presiden RI Nomor 56 Tahun 1974 tentang Pembagian, Penggunaan, Cara Pematangan, Penyeteroran dan Besarnya Iuran yang dipungut dari Pegawai Negeri, Pejabat Negara dan Penerima Pensiun.

Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 tentang Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Menteri Negara Perumahan Rakyat Nomor 12 Tahun 2011 tentang Tambahan Bantuan Uang Muka dan Bantuan Sebagian Biaya Membangun Bagi Pegawai Negeri Sipil

#### INTERNET:

<http://forum.viva.co.id/aneh-dan-lucu/322602-perbandingan-gaji-pns-indonesia-dengan-negara-asean.html>

<http://elib.unikom.ac.id/files/disk1/542/jbptunikompp-gdl-arisetionu-27069-6-2.pdf>

<http://www.library.upnvj.ac.id/pdf/2tesis/207811310/bab2.pdf>

<http://properti.kompas.com/read/2011/05/07/03441197/Tabungan.Perumahan.PNS.Belum.Optimal> (diakses tanggal 26 Februari 2012)

[www.askes.org/](http://www.askes.org/) (diakses tanggal 6 Maret 2012)

[www.bapertarum-pns.co.id/web/berita/id/38](http://www.bapertarum-pns.co.id/web/berita/id/38) (diakses tanggal 16 Maret 2012)

[www.pttaspen.com](http://www.pttaspen.com) (diakses tanggal 24 Februari)

<http://industri asuransi.wordpress.com/2008/01/18/dana-pensiun-mempertanyakan-masa-depan-pegawai-negara>

<http://gudanghukumindonesia.blogspot.com/2010/01/keputusan-menteri-negara-perumahan.html>

<http://www.housing.wa.gov.au/housingoptions/rentaloptions/govemployeehousing/Pages/default.aspx>

Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 215 tahun 2009 tentang Tunjangan Kinerja Daerah (TKD);

<http://www.gajimu.com/main/survei-gaji>

Peraturan Bupati Cianjur No. 04 Tahun 2008 tentang Pemberian Bantuan Kesejahteraan bagi Pegawai Pemerintah Daerah dan Peraturan Bupati Cianjur No. 11 Tahun 2007 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Bupati Cianjur No. 04 Tahun 2006;

PARADIGMA BARU SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI : SOLUSI ALTERNATIF DAN PROSPEK  
IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA Bagian 1 - Seri Sistem Kesejahteraan Aparatur  
✦ Riyadi

Kompas, 25 Maret 2002 : 10, dalam  
Kuntjoro, 2002.

Wiener. 2011. *"Civil Service Pension  
System in Indonesia"*, World  
Bank, April 2011;

"World Health Organization Statistical  
Information System: Core Health  
Indicators".[http://www.who.int/whosis/database/core/core\\_select.cfm](http://www.who.int/whosis/database/core/core_select.cfm). Diakses tanggal 12  
Desember 2011.