

TUNJANGAN KINERJA DAERAH DAN BANGKRUTNYA APBD DI SEJUMLAH DAERAH

Budi Prayitno

PKPPA I Lembaga Administrasi Negara, Jl. Kiara Payung, Sumedang,
Telp. (022) 7790044, Fax. (022) 7790055, email : budi_cun2@yahoo.com

Performance Allowance for Local Civil Servant And Bankruptcy Of Regional Budget Revenues And Expenditures

Local government effort to improve the welfare of civil servants in local government has been continued to be made. However, this practice allegedly bankrupted precisely Budget Revenues and expenditures (APBD). As a result of capital expenditures for development cannot run optimally because the budget must be spent for personnel expenditure reached 70 percent. Some things are considered to be causing it is the large number of employees, the absence of clear parameters in determining the nominal standard allowances, and political factors. To that end, the government should immediately find an alternative solution in the short term that is applicable while running a program of bureaucratic reform.

Keyword : civil servants, budget revenues and expenditures, local government

A. PENDAHULUAN

Kinerja pelayanan publik yang diwakili oleh pemerintah (PNS) saat ini terus menjadi sorotan. Buruknya kualitas layanan, rendahnya motivasi kerja pegawai, rendahnya tingkat kehadiran pegawai dan tidak adanya langkah terobosan yang dihasilkan pelayan publik menempatkan birokrasi mendapat stigma yang sama dari waktu ke waktu, yakni sebagai lembaga yang bobrok. Stigma ini pun kian bertambah ketika dalam beberapa waktu terakhir muncul temuan yang menyebutkan bahwa sejumlah daerah mengalami kebangkrutan APBD untuk membayar gaji pegawai.

Salah satu hal yang dianggap menyumbang kebangkrutan APBD adalah gemuknya birokrasi (jumlah pegawai) dan upaya pemerintah daerah untuk memperbaiki kesejahteraan pegawai negeri sipil sesuai angka minimal kebutuhan hidup dengan pemberian tambahan penghasilan atau biasa disebut tunjangan kinerja atau tunjangan pokok penghasilan atau nama lain. Namun dalam prakteknya, pemberian tunjangan daerah yang seharusnya mendasarkan pada beberapa perhitungan, seperti beban kerja, jabatan, kelangkaan profesi, prestasi kerja dan atau pertimbangan objektif lainnya justru

mendapat banyak sorotan. Karena dinilai jauh dari kewajaran dan tidak memiliki korelasi dengan kualitas kinerja yang ditunjukkan. Pemberian tunjangan kinerja ini dilakukan tanpa mempertimbangkan proporsionalitas anggaran pembangunan.

Semangat awal yang dibangun dengan adanya pemberian tunjangan kinerja daerah ini tidak hanya meningkatkan kesejahteraan pegawai semata. Namun disusun sebagai solusi alternatif untuk menghilangkan pemberian honorarium-honorarium kegiatan yang selama ini berlaku. Pemberian tunjangan kinerja daerah ini juga bertujuan agar terjadi 'pemerataan' dalam pembagian kesejahteraan. Karena pemberian honorarium kegiatan atau proyek selama ini hanya mampu mengakomodasi sejumlah kecil pegawai dalam SK Kegiatan. Hal ini tak jarang menimbulkan kecemburuan di antara bagian-bagian dalam organisasi. Sehingga kemudian mahfum kita dengar istilah 'lahan basah' dan 'lahan kering'.

Seiring dengan bergulirnya waktu, praktek pemberian tunjangan kinerja ini bermuara pada besarnya belanja pegawai yang harus ditanggung oleh APBD. Hampir sebanyak 50-70 persen alokasi APBD dihabiskan untuk belanja tidak

langsung (pegawai). Akibatnya, proporsi alokasi belanja langsung untuk pembangunan menjadi kecil. Belum lagi praktek korupsi yang terjadi dan melibatkan kepala daerah (Saptono:2010)

Tulisan ini mencoba untuk menyoroti gemuknya birokrasi dan praktek pemberian tunjangan kinerja daerah atau tunjangan pokok penghasilan sebagai bagian dari upaya untuk memperbaiki kesejahteraan pegawai negeri sipil. Namun ternyata praktek pemberian tunjangan kinerja daerah ini dipandang menyebabkan bangkrutnya APBD. Penulis menggunakan metode *desk research* untuk menyarikan data yang diperoleh dari berbagai sumber, baik pemberitaan, tulisan, kajian atau evaluasi yang dilakukan pemerintah.

B. PANDUAN PENETAPAN TAMBAHAN PENGHASILAN KEPADA PNS DAERAH

Landasan hukum yang dijadikan dasar oleh pemerintah daerah dalam memberlakukan kebijakan pemberian tunjangan kesejahteraan, yakni :

1. PP No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai negeri sipil dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai adalah berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja dan kelangkaan profesi.

2. Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

3. Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Dalam pasal 39 disebutkan bahwa pemberian tambahan penghasilan kepada pegawai dapat diberikan berdasarkan beban kerja, prestasi kerja, kelangkaan profesi serta pertimbangan obyektif lainnya. Berikut ini adalah definisi kriteria yang digunakan untuk memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri.

- a. Beban kerja; pemberian tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal.

- b. Tempat bertugas; pemberian tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam melaksanakan tugasnya berada di daerah yang memiliki tingkat kesulitan tinggi dan daerah terpencil dalam melaksanakan tugasnya berada pada lingkungan kerja yang memiliki resiko tinggi.

- c. Prestasi kerja; pemberian penghasilan berdasarkan prestasi kerja diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki prestasi kerja yang tinggi dan/atau inovasi.

- d. Kelangkaan profesi; pemberian tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam mengemban tugas memiliki ketrampilan khusus dan langka.

- e. Kondisi kerja; pemberian tambahan penghasilan berdasarkan tempat

bertugas diberikan kepada pegawai negeri sipil

- f. Pertimbangan objektif lainnya : pemberian tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan objektif lainnya dalam rangka peningkatan kesejahteraan umum pegawai, seperti pemberian uang makan.
4. Permendagri No. 12 tahun 2008 tentang Pedoman Analisis Beban Kerja di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.

C. PEMBERLAKUAN TUNJANGAN KINERJA DAERAH

Sejarah pemberian tunjangan kinerja di daerah pada awalnya dapat kita runut pada kebijakan yang dijalankan Provinsi Gorontalo di bawah kepemimpinan Fadel Muhammad. Fadel memulai pemikirannya (tahun 2002) dengan :

1. Mengklasifikasikan pos-pos honor kegiatan dalam APBD yang biasanya diterima oleh setiap aparat, mulai dari level Gubernur, Wakil Gubernur, Kepala Dinas sampai kepada staf dan tenaga kontrak/honorer pada setiap kegiatan yang nilainya berbeda menurut level jabatan.
2. Mengidentifikasi perubahan pos honor tersebut menjadi bentuk tunjangan kinerja dengan besaran tertentu.
3. Melakukan kajian mengenai tunjangan kinerja dan pengukuran kinerja melalui studi literatur dan studi banding (2002-2003) oleh tim teknis.
4. Mempelajari kondisi keuangan daerah (APBD) dalam rangka mengukur kemampuan daerah dalam perencanaannya melaksanakan tunjangan kinerja (2002-2003) oleh tim teknis.
5. Lahir konsep tunjangan kinerja dan kajian kemampuan keuangan daerah.

6. Keputusan pelaksanaan pemberian Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) per Januari 2004.

Setelah melalui persetujuan DPRD Provinsi Gorontalo akhirnya kebijakan pemberian tunjangan kinerja daerah pun dijalankan. Pada awalnya, kebijakan ini hanya menggunakan tingkat kehadiran pegawai sebagai parameter utama. Seiring dengan berjalannya waktu, kemudian dilakukan penyempurnaan dengan mengikutsertakan indikator beban dan prestasi kerja. Patut dicatat, jumlah pegawai di Pemprov Gorontalo pada saat kebijakan ini diberlakukan hanya sebanyak 900.000 orang. Sehingga alokasi anggaran yang dikeluarkan pun tidak terlalu besar. Apalagi, pos-pos honor kegiatan sudah dihilangkan.

Meski bertujuan baik, langkah Fadel Muhammad ini pada awalnya mendapat resistensi dari sejumlah pihak di internal pegawai. Namun kemudian berjalan mulus. Pemberlakuan kebijakan tunjangan kinerja daerah ini pun kemudian disusul oleh Pemkab Solok, Jembrana dan Pekanbaru.¹ Selanjutnya, sejumlah daerah pun turut memberlakukan kebijakan ini untuk diterapkan di daerahnya masing-masing.

Dari hasil kajian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi terhadap praktek pemberlakuan kebijakan tunjangan kinerja daerah pada fase awal menunjukkan bahwa kebijakan itu mampu menghemat beban yang harus ditanggung oleh APBD. Karena penghapusan sistem honor proyek atau kegiatan ternyata mampu menekan alokasi anggaran yang harus dikeluarkan dan justru memberikan azas keadilan bagi semua pegawai.

Karena semua pegawai mendapat tunjangan secara merata. Jika memang demikian, seharusnya APBD daerah tidak mengalami kebangkrutan hanya untuk

¹ Tambahan Penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, Seri Model Tata Kelola Pemerintahan Yang baik, Komisi Pemberantasan Korupsi, Jakarta, 2006

membayar gaji pegawai dan tercipta efisiensi. Paradoks inilah yang menjadi pertanyaan banyak pihak.

D. PEMBAHASAN

Setidaknya ada tiga hal yang penulis jadikan rujukan untuk menilai penyebab bangkrutnya APBD di daerah, yakni :

Pertama, besarnya alokasi jumlah pegawai yang ada di daerah. Sudah menjadi rahasia umum bahwa pegawai negeri sipil di daerah memiliki organisasi yang gemuk dan kelebihan pegawai. Terkait dengan hal ini, pemerintah tengah melaksanakan program reformasi birokrasi. Program reformasi birokrasi ini memerintahkan setiap kementerian/lembaga dan instansi pemerintah daerah menata ulang birokrasinya. Sehingga prinsip organisasi yang miskin struktur namun kaya fungsi dapat tercapai.

Pemerintah juga menetapkan moratorium penerimaan calon pegawai negeri sipil di seluruh Indonesia. Langkah moratorium itu diwujudkan dengan penandatanganan komitmen yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi, Menteri Keuangan Agus Martowardojo, Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi EE Mangindaan yang dilakukan pada 13 September 2011. Moratorium ini disepakati berlangsung hingga akhir Desember 2012.

Selama moratorium yang berlangsung sejak September-Desember 2012, setiap kementerian/lembaga ataupun pemerintah daerah wajib membuat analisis detail keperluan pegawai, yang antara lain memerinci jenis jabatan yang membutuhkan pegawai dan membuat rencana induk penataan organisasi dan personel. Hal ini dilakukan untuk mengetahui profil dan kebutuhan pegawai di setiap instansi. Bagi instansi yang tidak melakukannya, pemerintah akan memberikan sanksi berupa tidak diberikannya anggaran untuk menerima pegawai. Sehingga kementerian/lembaga

dan pemerintah daerah tersebut tidak memiliki hak untuk mengajukan rencana perekrutan pegawai.

Hingga akhir tahun 2011 diharapkan sudah ada *grand design* strategi penataan PNS selama lima tahun dan besaran turun naiknya PNS yang diperlukan, termasuk penataan kelembagaan atau organisasi, tata laksana, dan manajemen sumber daya aparatur.² Moratorium penerimaan PNS juga dilakukan sebagai langkah untuk menata distribusi pegawai negeri yang selama lebih banyak terkonsentrasi di kota-kota besar. Meski demikian, langkah moratorium itu tidak dilakukan secara *rigid* (kaku). Karena pemerintah tetap akan membuka formasi calon pegawai negeri sipil khususnya untuk tenaga fungsional, kesehatan, dan guru.

Transfer dana yang dihabiskan untuk membayar gaji pegawai secara nasional dapat kita lihat dari rincian data Badan Kepegawaian Negara per 2010 yang merinci jumlah PNS sebanyak 4.598.100 orang seperti yang terlihat pada **Tabel 1**.

Dari rentang usia 18-65 tahun, komposisi paling banyak berada di usia 46-50 tahun sebanyak 953.546 orang dan usia 41-45 sebanyak 882.313 orang. Dari total jumlah itu, komposisi tingkat pendidikan mulai dari Sekolah Dasar hingga S3. Paling banyak Sekolah Menengah Atas sebanyak 1.602.209 orang, disusul Sarjana Strata 1 sebanyak 1.426.215 orang.

Jumlah PNS pria lebih banyak dibanding perempuan, yakni 2,46 juta, sedangkan PNS perempuan 2.137 juta. PNS golongan III paling banyak jumlahnya yaitu 2,178 juta dan Golongan II sebanyak 1,433 juta orang.

PNS terdiri atas tiga golongan yaitu fungsional umum sebanyak 2,279 juta, fungsional tertentu 2,09 juta, dan pejabat struktural sebanyak 219,029 orang.

² Moratorium PNS 'Langkah Taktis Mengefektifkan Reformasi Birokrasi', Kompas, Kamis, 25 Agustus 2011

Tabel 1
Jumlah PNS dirinci menurut Kelompok Umur dan Tingkat Pendidikan
Periode Desember 2010

Kel Umur	SD	SLTP	SLTA	D I	D II	D III	D IV	S 1	S 2	S 3	Jumlah
18 - 20		11	2.328	656	35	44		2			3.076
21 - 25	569	2.398	32.464	5.180	26.323	51.215	3.630	42.293	122		164.194
26 - 30	3.089	9.717	137.308	6.575	59.791	86.251	4.679	175.782	3.111	2	486.305
31 - 35	6.105	13.629	163.682	18.744	50.019	69.837	2.779	219.531	7.588	72	551.986
36 - 40	9.440	19.599	224.270	13.173	63.416	44.681	2.236	230.128	12.281	309	619.533
41 - 45	14.449	26.372	376.658	7.903	111.394	54.770	1.961	269.572	18.353	881	882.313
46 - 50	25.871	30.314	348.155	14.784	179.697	61.284	1.290	264.238	25.863	2.050	953.546
51 - 55	35.198	33.039	254.796	9.910	123.726	49.534	654	174.359	24.376	1.845	707.437
56 - 60	3.655	3.026	62.548	2.612	77.285	15.686	118	47.985	8.958	1.562	223.435
61 - 65							12	2.308	2.723	933	5.976
65 +								17	26	256	299
Jumlah	98.376	138.105	1.602.209	79.537	691.686	433.302	17.359	1.426.215	103.401	7.910	4.598.100

Sumber : *www.bkn.go.id* (2010)

Dari pejabat struktural itu, paling banyak Eselon IV yaitu 162.557 orang. Sementara itu, Eselon I sebanyak 540 orang. Untuk jabatan fungsional tertentu, terdiri atas tenaga pendidik/guru, yaitu 1.688.679 orang, tenaga medis 23.651 orang, tenaga paramedis 163.494 orang, dosen/guru besar sebanyak 77.951 orang dan lainnya 145.873 orang.³

Besarnya jumlah pegawai itu yang sebagian besar tersebar di daerah pada akhirnya pun berimbas pada APBD. Kemendagri mencatat hasil evaluasi yang dilakukan pihaknya menunjukkan hampir 70% daerah mengalokasikan anggaran belanja tak langsung untuk membayar pegawai yang diambilkan dari pos APBD. Dari proporsi APBD Provinsi, Kabupaten, Kota tahun per Agustus 2011 komposisi belanja tidak langsung (belanja pegawai) untuk agregat APBD Provinsi, Kabupaten, Kota angkanya mencapai 74,99%. Sisanya terbagi untuk belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan, belanja bunga, subsidi

dan belanja tidak terduga berada dikisaran 4-7%.⁴

Besarnya belanja pegawai yang diambilkan dari pos APBD ini jika kita komparasikan dengan potensi Pendapatan Asli Daerah ternyata tidakimbang. Proporsi komponen pendapatan daerah agregat APBD Provinsi, Kabupaten, Kota Tahun 2011 menunjukkan bahwa Pendapatan Asli Daerah (pajak daerah, restribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan) yang dihasilkan rata-rata hanya berada di kisaran 20-30 persen dari total APBD. Hanya Provinsi Bali yang menyumbang 35 persen pendapatan asli daerah dari total APBD dan PAD Pemprov DKI Jakarta yang berada di kisaran 61 persen dari total APBD. Porsi paling besar dari alokasi APBD masih *disupport* oleh Dana Perimbangan sebesar rata-rata 60 sampai 70 persen. Sisanya sebanyak 10-15 persen berasal dari pendapatan lain yang sah.

³ Menkeu Kaji PNS dipindah daerah, *Vivanews*, Kamis, 23 Juni 2011

⁴ *www.kemendagri.go.id*. Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, "Postur APBD Provinsi, Kabupaten, Kota Tahun Anggaran 2011".

Proporsi belanja tak langsung (pegawai) dan belanja langsung yang

Tabel 2
Kabupaten/Kota
Dengan Porsi Belanja Pegawai >70%

No	Kabupaten/kota	Porsi (%)
1.	Kota Tasikmalaya	70 persen
2.	Kabupaten Klaten	70 persen
3.	Kota Bitung	70 persen
4.	Kota Padang Sidempuan	70 persen
5.	Kabupaten Sragen	70 persen
6.	Kabupaten Purworejo	70 persen
7.	Kabupaten Pemalang	70 persen
8.	Kabupaten Kulon Progo	71 persen
9.	Kabupaten Bantul	71 persen
10.	Kabupaten Kuningan	71 persen
11.	Kota Palu	71 persen
12.	Kabupaten Simalungun	72 persen
13.	Kabupaten Agam	72 persen
14.	Kota Ambon	73 persen
15.	Kabupaten Karanganyar	75 persen
16.	Kabupaten Lumajang	83 persen

Sumber : FITRA, 2011

hun 2007 masih terdapat sekitar 40 persen dari total 420 daerah yang anggaran APBD-nya lebih dari 50 persen untuk belanja modal (pembangunan). Namun jumlah itu terus menyusut drastis. Pada tahun 2008 hanya ada 28 daerah, tahun 2009 menjadi 18 persen dan tahun 2010 daerah yang mengalokasikan 50 persen APBD-nya untuk belanja pembangunan hanya empat dari total 497 daerah⁵. Pada tahun 2011 hanya ada tujuh daerah dari 497 kabupaten/kota dengan belanja modal di atas 50 persen. Ketujuh daerah itu yakni, Kabupaten Penajam Paser Utara dan Tana Kidung di Kalimantan Utara, Intan Jaya dan Puncak di Papua, Kepulauan Sula di Maluku Utara, dan Nias Barat di Sumatera Utara.

Penurunan belanja modal dari tahun ke tahun ini sangat kontras jika

timbang ini diperkuat hasil penelitian litbang *Kompas* yang merinci bahwa pada memperhatikan APBN yang disusun oleh pemerintah. Data dalam APBN dari tahun ke tahun menunjukkan transfer dana dari pusat ke daerah terus meningkat. Dalam APBN 2005, dana transfer ke daerah mencapai Rp. 150,46 triliun. Pada tahun 2006 menjadi Rp. 226,18 triliun, tahun 2007 sebesar Rp. 253,26 triliun, tahun 2008 sebesar Rp. 292,62 triliun, tahun 2009 sebesar Rp. 308,6 triliun dan Rp. 344,7 triliun pada 2010. Transfer dana ke daerah dalam RAPBN-P tahun 2011 mencapai Rp. 405,07 triliun. Dana untuk daerah menjadi meningkat pada RAPBN 2012 sebesar Rp. 464,40 triliun⁶. Besarnya jumlah belanja tak langsung yang harus dikucurkan untuk belanja pegawai ini akhirnya menjadi faktor penjelas kenapa tidak banyak pembangunan yang bisa dilakukan oleh pemerintah daerah.

Hal ini pun kemudian diperkuat temuan penelitian Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) mengenai alokasi belanja pegawai. Hasil penelitian FITRA menemukan bahwa sebanyak 124 daerah menggunakan lebih dari 50 persen anggaran daerahnya hanya untuk belanja pegawai seperti yang terlihat pada **Tabel 2** dan **Tabel 3**.⁷

Faktor kedua yang penulis anggap turut menyumbang bangkrutnya APBD adalah ketidakjelasan parameter dalam pemberian tunjangan kinerja bagi pegawai negeri sipil. Sumber ketidakjelasan itu adalah pasal 39 Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 39 itu berbunyi :

⁶ Kompas, Anggaran Daerah Minim Pembangunan, Jumat, 19 Agustus 2011

⁷ FITRA : 124 Pemda Terancam Bangkrut, Vivanews.com, Minggu, 3 Juli 2011

⁵ Kompas, Tajuk Rencana "Anggaran Obesitas", Jumat 19 Agustus 2011

Tabel 3
Belanja Pegawai Provinsi Tertinggi per 25 Juni 2010

No	Provinsi	Belanja Pegawai	Pendapatan Asli Daerah	Total Pendapatan
1.	DKI Jakarta	Rp. 7,58 triliun	Rp. 11,82 triliun	Rp. 22,17 triliun
2.	Jawa Barat	Rp. 1,62 triliun	Rp. 5,62 triliun	Rp. 7,75 triliun
3.	Jawa Timur	Rp. 1,48 triliun	Rp. 5,14 triliun	Rp. 7,39 triliun
4.	JawaTengah	Rp. 1,17 triliun	Rp. 3,72 triliun	Rp. 5,51 triliun
5.	NAD	Rp. 870 miliar	Rp. 795,48 miliar	Rp. 6,24 triliun

Sumber : Data APBD 2010 Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan³

(1) Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(1a) Persetujuan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan pada pembahasan KUA.

(2) Tambahan penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, dan/atau pertimbangan objektif lainnya.

(3) Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal.

(4) Tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam melaksanakan tugasnya berada di daerah memiliki tingkat kesulitan tinggi dan daerah terpencil.

(5) Tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada

pegawai negeri sipil yang dalam melaksanakan tugasnya berada pada lingkungan kerja yang memiliki resiko tinggi.

(6) Tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam mengemban tugas memiliki ketrampilan khusus dan langka.

(7) Tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diberikan kepada pegawai negeri sipil yang memiliki prestasi kerja yang tinggi dan/atau inovasi.

(7a) Tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan objektif lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dalam rangka peningkatan kesejahteraan umum pegawai, seperti pemberian uang makan.

(8) Kriteria pemberian tambahan penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan kepala daerah.

Jika dirunut pada praktek pemberian tunjangan kinerja yang selama ini dipraktekkan sejumlah pemerintah daerah, hal utama yang menjadi tolok ukur adalah masih seputar tingkat kehadiran pegawai dengan berbagai indikator turunan serta jabatan struktural yang disandangnya. Padahal, parameter utama yang seharusnya dijadikan sebagai dasar untuk

menentukan tambahan penghasilan adalah beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, dan/atau pertimbangan objektif lainnya. Cara pengukuran beban kerja ini dapat kita temukan pada Permendagri No. 12 tahun 2008 tentang Pedoman Penghitungan Beban Kerja di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah. Meskipun dimaksudkan untuk melakukan penataan tata laksana organisasi agar lebih efisien, Permendagri No. 12 tahun 2008 ini bisa menjadi standar baku untuk menghitung tambahan penghasilan pegawai. Karena di dalamnya terdapat instrumen operasional menyangkut beberapa aspek yang berkaitan dengan kinerja pegawai.

Namun pada prakteknya banyak pihak yang tidak menggunakan aturan itu dengan alasan sulitnya melakukan kebijakan pengukuran dan penilaian kinerja pegawai secara individual. Sehingga setiap instansi di daerah berupaya mengembangkan sendiri sistem penilaian kinerja pegawainya yang lebih operasional menurut persepsi dan hasil kajiannya masing-masing. Kondisi ini pada akhirnya berkonsekuensi pada perbedaan standar penilaian yang diberlakukan di masing-masing daerah. Di sisi lain, jamak kita temui adanya 'disparitas harga' karena standar nominal yang digunakan dalam menentukan nilai jabatan dan tunjangan yang akan diterima oleh setiap pegawai berbeda di tiap daerah. Uraian lebih lengkapnya dapat dilihat pada **Tabel 4** s.d

Provinsi Gorontalo

Pemberian Tunjangan Kinerja Daerah di Provinsi Gorontalo dilakukan dengan membagi PNS menjadi 9 level jabatan dimulai Tenaga Kontrak sampai Gubernur dengan jumlah tunjangan berkisar antara Rp 750.000,- s.d 12.500.000, seperti yang terlihat pada **Tabel 4**

Tabel 4
TKD Pemerintah Provinsi Gorontalo

No	Jabatan	Tunjangan (Rp)
1	Gubernur	12.500.000
2	Wakil Gubernur	10.000.000
3	Sekretaris Daerah (Eselon I)	9.000.000
4	Eselon IIA	6.500.000
5	Eselon IIB	4.500.000
6	Eselon III	2.500.000
7	Eselon IV	1.500.000
8	Fungsional Umum	1.000.000
9	Tenaga Kontrak	750.000

Sumber : Peraturan Gubernur Gorontalo No. 8 Tahun 2007

Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara

Pemberian Tambahan Penghasilan di lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara dilakukan dengan membagi PNS 7 level jabatan dimulai Staff sampai Eselon IB dengan jumlah tunjangan berkisar antara Rp 1.500.000,- s.d 17.750.000, seperti yang terlihat pada **Tabel 5**

Tabel 5
Tambahan Penghasilan kepada PNS Provinsi Sulawesi Utara

No	Eselon	Jumlah (Rp)
1	Eselon IB (Sekprov)	17.750.000
2	Eselon IIA (Asisten)	12.750.000
3	Eselon IIA (Kadis /Kaban/Inspektur/Setwan, Staf Ahli)	7.750.000
4	Eselon IIB (Ka Biro/Ka Dinas/Ka Badan)	7.750.000
5	Eselon IIIA	
	Kepala Kantor/UPTD/Balai	3.350.000
	Sekretaris Dinas/Kabid/Kabag	2.750.000
6	Eselon IVA (Kasubag/Kasubid)	1.750.000
7	Staff	1.500.000

Sumber : SK Gubernur Provinsi Sulawesi Utara No. 23 tahun 2010

Pemerintah Kota Yogyakarta

Dalam Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi Pegawai Daerah Pemerintah Kota Yogyakarta. Tambahan penghasilan dihitung dengan mempertimbangkan Bobot Beban Kerja, Bobot Prestasi Kerja dan Bobot Kedisiplinan yang cara penilaiannya juga diatur dalam peraturan tersebut. Plafon tertinggi tambahan penghasilan ditentukan oleh bilangan bobot beban kerja dikalikan Rp. 345.000, dengan pengaturan bobot kerja seperti yang terlihat pada **Tabel 6** untuk Pejabat Struktural; **Tabel 7** untuk Pejabat Fungsional. Staf dan Pegawai Tidak Tetap; **Tabel 8** untuk Pejabat Fungsional Pendidikan Guru.

Tabel 6

Bobot Kerja Pejabat Struktural (atau yang disetarakan dengan Pejabat Struktural)

No	Jabatan	Bobot Kerja
1	Eselon II A	7,00
2	Eselon II B	5,10
3	Eselon III A Kepala Unit Kerja	3,50
4	Eselon III A Non Kepala Unit Kerja	3,20
5	Staf Ahli Dan Anggota Fopi	3,00
6	Eselon IVa Lurah	2,70
7	Eselon IVa	2,40
8	Eselon IVb	2,10
9	Kepala Sekolah SMK/SMA/SMP	1,60
10	Eselon Va	1,90
11	Eselon Vb	1,80
12	Kepala Sekolah SD/TK	1,30

Sumber : SK Peraturan Walikota Yogyakarta No. 40 tahun 2007

Tabel 7

Bobot Kerja Pejabat Fungsional, Staf dan Pegawai Tidak Tetap

No	Jabatan	Bobot Kerja
1	Auditor Ahli Madya	2,50
2	Auditor Ahli Muda	2,00
3	Auditor Ahli Pertama	1,50
4	Auditor Penyelia	1,50
5	Auditor Pelaksana Lanjut	1,25
6	Auditor Pelaksana	1,00
7	Staf Gol IV	1,20
8	Staf Gol III	1,10
9	Staf Gol II	0,875
10	Staf Gol I	0,80
11	Fungsional Lainnya	1,10
12	Fungsional Pendidikan Lainnya	1,10
13	Fungsional Kesehatan	0,70
14	PTT	0,60

Sumber : SK Peraturan Walikota Yogyakarta No. 40 tahun 2007

Tabel 8

Pejabat Fungsional Pendidikan Guru

No	Jabatan	Bobot
1	Fungsional Pendidikan Guru	0,70
2	Guru Bantu	0,60

Sumber : SK Peraturan Walikota Yogyakarta No. 40 tahun 2007

Bobot kerja tersebut kemudian di kategorikan dalam 4 kelompok, yaitu : Baik (76-100), Cukup (61-75), Kurang (51-60), Sangat Kurang (50-kebawah). Tambahan penghasilan merupakan perkalian antara Bobot Kerja dan Rp 345.000

Pemerintah Kota Banda Aceh

Sistem Remunerasi di Pemerintah Provinsi NAD terbagi menjadi 2 bagian, yaitu Tunjangan untuk Pemerintah Kota Banda Aceh (terbagi menjadi 14 golongan) dan Tunjangan Khusus untuk Pemerintah

Kabupaten Aceh Barat Daya (terbagi menjadi 10 golongan)

Tabel 9
Sistem Remunerasi
Pemerintah Provinsi NAD

No	Eselon/Golongan	Besar Tunjangan
Pemerintah Kota Banda Aceh		
1	Eselon II/A	5.000.000
2	Eselon II/B	2.000.000
3	Eselon III/A	1.500.000
4	Eselon III/B	1.300.000
5	Eselon IV/A	900.000
6	Eselon IV/B	750.000
7	Eselon V/A	750.000
8	PNS Gol IV	750.000
9	PNS Gol III	750.000
10	PNS Gol II	600.000
11	PNS Gol I	600.000
12	Pengawas/Penilik Sekolah	1.000.000
13	Kepala Sekolah	900.000
14	Wakil Kepala Sekolah	750.000
Tunjangan khusus (TC) Pemkab Aceh Barat Daya (Abdya)		
1	Eselon II/A	5.800.000
2	Eselon II/B	2.900.000
3	Eselon III	1.450.000
4	Eselon IV	725.000
5	Eselon V	650.000
6	Golongan IV	550.000
7	Golongan III	500.000
8	Golongan II/I	400.000
9	Guru	
	Golongan IV	400.000
	Golongan III	350.000
	Golongan II/I	300.000
10	Dokter	
	Golongan IV	700.000

	Golongan III	600.000
	Uang Makan PNS	300.000

Pemerintah Kota Pekanbaru

Berdasarkan Peraturan Walikota Pekanbaru No. 4 Tahun 2009 tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Berdasarkan Prestasi Kerja (TPPK) Kepada Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemkot Pekanbaru Tahun 2009. Penerapan sistem pemberian TPPK sesuai beban tugas dan tanggung jawabnya. Pemberian TPPK yang diberikan per bulan ini juga dikaitkan dengan disiplin PNS. PNS yang tidak hadir berdasarkan daftar hadir sebanyak 1 kali tanpa keterangan di kenakan pemotongan TPPK sebesar 1,5 %.

Tabel 10
Tambahan Penghasilan Berdasarkan
Prestasi Kerja Pemerintah
Kota Pekanbaru

No	Eselon	Besaran TPPK
1	Pejabat Ess. II/a	15,000,000
2	Assisten I, II, III	9,000,000
3	Pejabat Ess. II/b	8,000,000
4	Pejabat Ess. III/a	3,500,000
5	Pejabat Ess. III/b	2,750,000
6	Pejabat Ess. IV/a	2,250,000
7	Pejabat Ess. IV/b	2,000,000
8	Staf Gol. III dan IV	1,800,000
9	Staf Gol. I dan II	1,500,000

Sumber : Peraturan Walikota Pekanbaru No. 4 Tahun 2009

Sedangkan untuk PNS di lingkungan Provinsi Riau juga menerima tunjangan yang disebut Tunjangan Beban Kerja dengan besaran Rp 4.100.000 (Golongan IV), Rp 3.100.000 (Golongan III), Rp 2.100.000 (Golongan II) dan Rp 1.600.000 (Golongan I). Khusus untuk gol III dan IV dipotong PPh 15 %.

Grade	Keterangan	Tunjangan
18-20	Non Karier	
17	Eselon I	50,000,000
16		
15	Eselon II	28,000,000
14		26,000,000
13		24,000,000
12		22,000,000
11	Eselon III	11,550,000
10		10,550,000
9		9,550,000
8	Eselon IV	6,550,000
7		6,200,000
6		5,850,000
5	Eselon V	5,500,000
4-1	Staff	4,700,000 - 2,900,000

Pemerintah Kota DKI Jakarta

Sesuai dengan Peraturan Gubernur (Pergub) nomor 215 tahun 2009 tanggal 30 Desember 2009, Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) diberikan berdasarkan jabatan. Berikut peringkat (*grade*) jabatan yang menjadi dasar besaran tunjangan yang diterima. Dalam Peraturan Gubernur tersebut juga diatur ketentuan-ketentuan tentang PNS/CPNS yang menerima TKD, yaitu:

Tabel 10
Tambahan Penghasilan PNS
Pemerintah DKI Jakarta

Selain itu ada tambahan TKD bagi PNS & CPNS yg mempunyai resiko pekerjaan tinggi, yang melakukan pelayanan terdepan kpd masyarakat dan yg menduduki Jabatan Fungsional Tertentu, contohnya yg besarnya sbb:

Tabel 10
Tambahan Penghasilan PNS
Dengan Resiko Pekerjaan Tinggi
Pemerintah DKI Jakarta

No	Keterangan	Tambahan TKD
1	PNS di Kepulauan Seribu	1,000,000
	Dinas Pemadam Kebakaran	1,000,000
	RS Duren Sawit	1,000,000
	Kantor Kelurahan dan Kecamatan	1,000,000
	Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan sebagai Programmer dan Operator	1,000,000
2	Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan sebagai System Programmer dan System Analyst	2,000,000
	Jabatan Fungsional Tertentu selain Guru dan Kesehatan	2,000,000

Sumber : Peraturan Gubernur DKI Jakarta nomor 215 tahun 2009

Ketiga, tunjangan kinerja daerah atau tunjangan pokok penghasilan yang diberikan umumnya dilatar belakangi dengan alasan politis. Penilaian penulis ini berangkat dari salah satu daerah yang meminta dilakukan penghitungan tunjangan kinerja daerah bagi para pegawai di kabupatennya kepada peneliti PKP2A I LAN (penulis sengaja tidak menyebut kabupatennya. Namun kabupaten itu ada di Provinsi Jawa Barat). Dengan merujuk pada APBD yang ada, pemerintah kabupaten yang diwakili Sekda dan staffnya itu meminta dilakukan penghitungan mengenai batas atas, menengah, dan bawah dalam pemberian tunjangan gaji pegawai. Setelah dilakukan perhitungan di awal, Sekda tersebut menyatakan bahwa pemberian tunjangan di level menengah tampaknya cukup moderat dan bisa diterima oleh semua

pihak (khususnya dalam pembahasan dengan DPRD setempat). Apalagi, Bupati juga akan mencalonkan diri pada pemilihan periode berikutnya.

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa masih ada upaya politisasi anggaran untuk mendukung elektabilitas *incumbent* di mata birokrat dengan memanfaatkan APBD. Salah satu contoh ini penulis kemukakan sebagai bukti adanya upaya ke arah itu⁸. Meskipun bukan berarti bupati/walikota di daerah lain melakukan hal tersebut, namun setidaknya hal itu menjadi preseden bahwa APBD masih menjadi alat yang ampuh untuk mencari dukungan politik.

E. REVISI PERATURAN PEMERINTAH

Berpijak pada beberapa kondisi di atas, penulis menilai, pemberian tunjangan kinerja daerah dalam rangka memperbaiki kesejahteraan pegawai adalah hal yang wajib diberikan oleh pemerintah mengingat besarnya biaya kebutuhan hidup di masa sekarang. Namun akan lebih tepat jika penyusunan dan landasan pemberian tunjangan kinerja diberikan secara proporsional.

Penulis memandang, *pertama*, perlu ada penataan menyangkut kebijakan pemberian tunjangan di daerah. Penataan dimaksud adalah aturan secara rinci mengenai bagaimana perhitungan yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka memberikan tambahan tunjangan kesejahteraan bagi pegawai di lingkungannya. Salah satunya yang saat ini sudah ada yakni menetapkan perhitungan beban jabatan dan analisis beban kerja sebagai dasar utama bagi perhitungan tunjangan di luar gaji pokok.

Kenapa hal ini penting? Karena dari beberapa hasil analisis yang penulis lakukan terhadap beberapa daerah yang memberlakukan tunjangan kinerja, ada berbagai tolok ukur yang digunakan sebagai dasar perhitungan pemberian tunjangan. Ada yang menggunakan tingkat kehadiran pegawai (absensi) sebagai dasar pemberian tambahan penghasilan. Ada yang mengukur menggunakan skala likert, dan persentase-persentase lain yang kadang tidak jelas dan terkesan serampangan. Di samping itu, tampak sekali jika pemberian tunjangan hanya didasarkan pada jabatan yang melekat pada seseorang. Sehingga seolah dipukul 'merata' berdasarkan pangkat, jabatan dan golongan. Padahal belum tentu beban yang dipikul setiap pegawai dengan pangkat, jabatan dan golongan yang setara adalah sama. Hal inilah yang seharusnya ditata ulang oleh pemerintah pusat agar porsi anggaran yang kebanyakan didrop dari pemerintah pusat tidak habis untuk belanja pegawai

Masih terkait dengan revisi aturan, hal yang dipandang perlu untuk segera direvisi adalah Permendagri No. 59 tahun 2007, khususnya menyangkut pasal 39 ayat (1). Kenapa? Karena ayat 1 ini memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah untuk memberikan tunjangan kepada pegawainya. Kebebasan dimaksud itu merujuk pada bunyi :

“Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Klausul *pertimbangan obyektif dan memperhatikan kemampuan APBD* inilah yang akhirnya membuat daerah menggunakan standar sendiri-sendiri.

Klausul ini pun penting direvisi karena dikhawatirkan bisa menjadi alat politis bagi Kepala Daerah *incumbent* yang akan mencalonkan kembali pada periode berikutnya. Sebab, pasal 39 ayat 8

⁸ Pernyataan ini disampaikan oleh Sekda saat mendapat penjelasan dari Tim PKP2AI LAN mengenai titik ideal pemberian tunjangan kinerja daerah.

Permendagri 59 tahun 2007 menyebutkan bahwa kriteria pemberian tambahan penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan peraturan kepala daerah. Hal ini bisa saja digunakan oleh kepala daerah sebagai pintu masuk untuk mencari dukungan politik. Pemanfaatan APBD untuk kepentingan politis dengan memanfaatkan mesin birokrasi ini yang harus dieliminasi untuk menciptakan kontestasi politik yang adil dan tidak ada pemanfaatan APBD demi kepentingan individu kepala daerah.

Kedua, kebijakan pemberian tunjangan diluar gaji pokok seharusnya tidak murni diambilkan dari pos APBD yang dialokasikan untuk memberikan tambahan penghasilan. Pemberian tunjangan dengan memperhatikan kemampuan anggaran daerah seharusnya merujuk pada potensi pendapatan asli daerah (PAD) dan pendapatan lain yang sah yang dihasilkan oleh masing-masing daerah, baik pemerintah provinsi, kabupaten atau kota. Sehingga tidak memotong alokasi anggaran pembangunan yang diambilkan dari pos dana perimbangan. Hal ini patut dikemukakan karena berdasarkan agregat APBD Provinsi, Kabupaten, Kota tahun 2011 yang disusun oleh Kementerian Dalam Negeri tampak sekali bahwa komposisi APBD banyak sekali ditopang oleh dana perimbangan. Kontribusi dari PAD dan pendapatan lain yang sah berkisar 20-30 persen. Dana PAD dan pendapatan lain yang sah inilah yang seharusnya dimanfaatkan untuk memberikan tunjangan diluar gaji pokok. Sementara berapa angka moderat atau proporsi yang diambilkan dari kedua pos (PAD dan pendapatan lain yang sah) bisa diperdebatkan atau dikaji lebih lanjut. Hal lain yang juga patut untuk menjadi pertimbangan adalah indeks kemahalan kota atau tempat tinggal. Dengan demikian porsi belanja langsung tidak akan terganggu untuk belanja tak langsung (pegawai). Jika pemberian tunjangan kinerja daerah diambilkan dari pos APBD yang tersusun dari tiga komposisi, yakni

PAD, Dana Perimbangan, dan Pendapatan lain yang sah, seperti yang selama ini diberlakukan oleh pemerintah daerah maka komposisi belanja pembangunan akan ikut tergerus habis untuk membiayai belanja pegawai.

Pemberian tunjangan yang diambilkan dari pos PAD dan pendapatan lain yang sah ini akan memacu daerah untuk menggali semua potensi pendapatan asli daerah sesuai dengan yang diatur Undang-Undang. Dengan dorongan meningkatkan PAD dan dalam rangka perbaikan tunjangan diluar gaji pokok yang akan diterimanya setiap bulan, maka setiap pegawai pun diharapkan akan bekerja sebaik-baiknya sesuai dengan standar pencapaian kinerja yang tinggi. Karena mereka menyadari bahwa standar kerja yang tinggi ini nantinya berkorelasi dengan pendapatan yang mereka terima.

Kepala daerah selaku penanggung jawab dalam hal kesejahteraan pegawai di lingkungannya tentu juga akan berpikir untuk menarik investasi ke wilayahnya dan menempatkan belanja langsung (pembangunan) sebagai prioritas utama. Karena kepala daerah sadar bahwa dukungan infrastruktur dan suprastruktur perekonomian inilah yang akan menjadi sumber utama untuk meningkatkan PAD. Sehingga pemerintah daerah bisa mengalokasikan anggaran untuk membayar insentif kepada pegawainya. Keberhasilan kepala daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bagi pegawai secara khusus dan masyarakat sekitar pada umumnya, bisa dijadikan sebagai tolok ukur keberhasilan pemerintahannya. Bukan seperti sekarang, tunjangan kinerja di luar gaji pokok diambilkan dari pos APBD yang banyak disupplay oleh dana perimbangan dari pemerintah pusat. Begitu dipertanyakan minimnya program pembangunan, pemerintah daerah seolah tak berdaya untuk menjawabnya dan beralasan dana habis digunakan untuk membayar belanja pegawai yang mencapai proporsi 70 persen dari APBD.

Ketiga, pemerintah di tingkat pusat harus menetapkan standar nominal sebagai bilangan perkalian yang dijadikan dasar memberikan tambahan penghasilan. Standar nominal ini digunakan untuk menghitung berapa idealnya tunjangan penghasilan yang bisa diberikan setiap pemerintah daerah kepada pegawainya. Tentu dengan memperhatikan PAD dan pendapatan lain yang sah yang bisa dihasilkan. Standar nominal ini bisa dilakukan secara berjenjang dengan memperhatikan agregat APBD tiap daerah. Jika PAD dan pendapatan lain yang sah yang dihasilkan tiap daerah memiliki proporsi 20-30 persen dalam APBD, maka standar nominal adalah sekian ratus ribu rupiah dan disusun secara proporsional antar jenjang jabatan. Proporsi 40-50 persen sekian ratus ribu rupiah. Proporsi 50-60 persen sekian ratus ribu rupiah dan demikian seterusnya. Standar nominal inilah yang menjadi pegangan baku bagi setiap pemerintah daerah dalam melakukan perhitungan pemberian tunjangan yang disesuaikan dengan beban kerja, jabatan, prestasi, maupun kelangkaan profesi.

F. PROYEKSI KEBIJAKAN PEMERINTAH TERKAIT TUNJANGAN

Pemerintah sendiri sebenarnya mengakui bahwa postur anggaran yang besar untuk belanja pegawai itu tidak sehat. Dari beberapa referensi yang penulis kaji, pemerintah telah berupaya untuk mengatur masalah tunjangan diluar gaji pokok. Salah satunya terdapat pada draft final RUU Aparatur Sipil Nasional (ASN) Paragraf 2 tentang Tunjangan pada pasal 69 dan 70 yang menyebutkan :

Pasal 69

- (1) Selain gaji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, Pegawai ASN juga menerima tunjangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak boleh melebihi gaji.

Pasal 70

- (1) Selain gaji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68, pemerintah daerah dapat memberikan tunjangan kepada Pegawai ASN di daerah sesuai dengan tingkat kemahalan.
- (2) Dalam pemberian tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah daerah wajib mengukur tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerahnya masing-masing.
- (3) Tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tunjangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan daerah.

Tidak hanya itu saja, dalam draft revisi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Bab Kepegawaian yang saat ini diajukan pemerintah untuk dibahas di DPR, khususnya masalah alokasi gaji pegawai disebutkan bahwa Belanja pegawai dialokasikan ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Dasar (DAD), terpisah dari Dana Alokasi Umum (DAU). Bagaimana mekanismenya mengenai pemisahan ini dan berapa proporsinya, penulis masih belum mendapat gambaran yang jelas.

Skenario lain yang dipersiapkan oleh pemerintah adalah akan diaturnya alokasi anggaran yang harus disediakan untuk belanja pembangunan sebesar 50 persen. Langkah ini patut diapresiasi dan harus disertai dengan penataan alokasi belanja pegawai yang terukur dan parameter standar nominal yang jelas.

Selain itu, saat ini pemerintah tengah menjalankan program reformasi birokrasi. Jika kita kaitkan dengan dokumen reformasi birokrasi yang berisi penjabaran dari kriteria atau ukuran keberhasilan sebagaimana termuat di dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 - 2025 dan Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 20 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2010 - 2014, ada beberapa indikator yang bisa dijadikan dasar awal menilai keberhasilan reformasi birokrasi, diantaranya terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN (indeks persepsi korupsi dan opini wajar tanpa pengecualian dari BPK), terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik (integritas pelayanan publik dan kemudahan berusaha), meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi (efektifitas pemerintahan dan instansi pemerintah yang akuntabel). Parameter itu kemudian diturunkan (*break down*) lagi ke dalam beberapa indikator yang meliputi aspek manajemen perubahan, penataan peraturan perundang-undangan, penataan dan penguatan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem SDM manajemen aparatur, penguatan akuntabilitas kinerja, serta peningkatan kualitas pelayanan publik.⁹ Namun program ini baru mulai berjalan dan gaungnya baru terdengar di tingkat pusat dan belum menyentuh ke daerah.

G. PENUTUP

Besarnya jumlah pegawai dan program tunjangan kinerja daerah tanpa ada aturan yang jelas terbukti telah menyebabkan bangkrutnya APBD di sejumlah daerah. Salah satu solusi yang bisa dilakukan untuk keluar dari persoalan itu adalah melakukan revisi terhadap

peraturan yang dijadikan sebagai dasar pemberian tunjangan kinerja daerah. Revisi itu harus merinci indikator-indikator aplikatif dan operasional yang dijadikan dasar untuk memberikan tunjangan kinerja daerah. Pemberian tunjangan yang selama ini dipraktekkan masih menekankan pada aspek kehadiran dan disiplin pegawai, pangkat dan golongan dan belum benar-benar berbasis kinerja.

Hal lain yang juga harus diperhatikan pemerintah adalah menelisik lebih jauh apakah pemberian tunjangan kinerja yang diberlakukan daerah itu benar-benar sudah menghilangkan berbagai macam honor-honor kegiatan. Jangan sampai pemberian tunjangan kinerja itu masih diikuti dengan pemberian honor-honor kegiatan yang lain. Karena hal ini justru jauh dari semangat efisiensi anggaran.

Sambil menjalankan program reformasi birokrasi yang saat ini masih dijalankan pemerintah pusat, ada baiknya jika praktek yang saat ini dilakukan pemerintah daerah itu mengikuti induk desain reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah. Sehingga daerah tidak lagi serampangan dan tunjangan kinerja benar-benar diberikan berdasarkan basis yang terukur.

REFERENSI

Rewansyah, Asmawi, 2010, *Reformasi Birokrasi Dalam Rangka Good Governance*, Jakarta

Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006, *Tambahan Penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah, Seri Model Tata Kelola Pemerintahan Yang baik*, Jakarta

Koran/Media On Line/website

Kompas, Kamis, 25 Agustus 2011, Moratorium PNS 'Langkah Taktis Mengefektifkan Reformasi Birokrasi'

⁹ Buku kriteria dan ukuran keberhasilan reformasi birokrasi. www.kemenpan.go.id

Kompas, Jumat, 19 Agustus 2001, Tajuk Rencana “Anggaran Obesitas”

Kompas, Jumat, 19 Agustus 2011, Anggaran Daerah Minim Pembangunan

Saptono, Hariadi, [65 Tahun Indonesia] Tak Sekadar Uang untuk Daerah.
<http://cabiklunik.blogspot.com/2010/08/65-tahun-indonesia-tak-sekadar-uang.html>

Vivanews.com, Minggu, 3 Juli 2011, FITRA : 124 Pemda Terancam Bangkrut, *Vivanews.com*, Minggu, 3 Juli 2011

Vivanews.com, Kamis, 7 Juli 2011, Provinsi Dengan Belanja Pegawai Tertinggi

Vivanews.com, Kamis, 23 Juni 2011, Menkeu Kaji PNS dipindah daerah

www.kemendagri.go.id. Direktorat Jenderal Keuangan Daerah, “Postur APBD Provinsi, Kabupaten, Kota Tahun Anggaran 2011”

www.kemenkeu.go.id

www.bkn.go.id

Peraturan Perundang-Undangan

PP No. 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Permendagri No. 59 tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No. 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
Permendagri No. 12 tahun 2008 tentang Pedoman Analisis Beban Kerja di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah.