

KAJIAN PENGEMBANGAN SISTEM **KESEJAHTERAAN** PEGAWAI NEGERI SIPIL

Riyadi
Putri Wulandari
Pratiwi
Budi Prayitno
Muhammad Afif Muttaqin



Bidang KMKPOA PKP2A I LAN

2012

**Tim Kajian
KMKPOA**

Kajian Pengembangan Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil



PKP2A I LAN

**Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara
2012**

Kajian Pengembangan Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil

Penulis : Tim Kajian KMKPOA
Editor : Riyadi
Layout Isi : Putri Wulandari
Desain Sampul : Muhammad Afif
Sumber Gambar : kaltim.tribunnews.com,
seputarasuransiku.blogspot.com,
bantenpos-online.com, republika.co.id

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang
Cetakan I, 2012

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung Km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat
Telp/Fax : (022) 7790044 – 7790055
E-mail : admin@litbang.bandung.lan.go.id
Web : <http://litbang.bandung.lan.go.id/>

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Tim Kajian KMKPOA

Kajian Pengembangan Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil
Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I
Lembaga Administrasi Negara, 2012
xxxi; 266 hlm; 182 x 257 mm
ISBN: 978-979-3382-56-2

I. Manajemen PNS

II. Judul

III. Tim Kajian KMKPOA

Dilarang keras mengutip, menjiplak atau memfotocopy sebagian maupun seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa mendapat izin tertulis dari penerbit.



TIM PENULIS

JUDUL

KAJIAN PENGEMBANGAN SISTEM KESEJAHTERAAN
PEGAWAI NEGERI SIPIL

TIM PENULIS

- Riyadi
- Putri Wulandari
- Pratiwi
- Budi Prayitno
- Muhammad Afif



RINGKASAN EKSEKUTIF

Profesionalisme aparatur pemerintah (pegawai negeri sipil) saat ini, merupakan suatu tuntutan di tengah derasnya arus perubahan, baik pada lingkup internasional, regional, nasional, maupun lokal. Upaya itu terus dilakukan pemerintah dengan mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dirangkum dalam program reformasi birokrasi. Sasarannya adalah bahwa setiap instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus melakukan perbaikan dan menata kembali organisasinya dengan tujuan untuk mewujudkan peningkatan kinerja organisasi yang efektif dan efisien.

Reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah tidak hanya menyangkut aspek organisasi semata, namun juga menyentuh aspek perbaikan kesejahteraan pegawai negeri sipil. Hal ini bertujuan agar setiap pegawai memiliki loyalitas, disiplin, dan produktivitas yang tinggi dalam bekerja. Berbicara peningkatan kesejahteraan pegawai negeri sipil ini merupakan ranah yang sensitive, karena memiliki dampak yang luas terhadap perilaku perekonomian nasional, sekaligus menimbulkan sikap “sinisme public” sebagai dampak dari

stigma negative terhadap birokrasi. Di sisi lain, terdapat kondisi ironis di mana tingkat kesejahteraan PNS yang selama ini dikenal sangat minim jika dibandingkan dengan pegawai swasta ataupun BUMN, namun tidak sedikit para pejabat public ini menunjukkan gaya hidup yang “berlebihan” jika dibandingkan dengan pendapatan normatifnya. Kondisi inilah yang sebenarnya menjadi salah satu alasan mengapa program peningkatan kesejahteraan PNS perlu ditata kembali secara lebih baik dan proporsional.

Program kesejahteraan PNS di Indonesia, disusun berdasarkan pada UU No. 43 tahun 1999 sebagai perubahan atas UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 7 UU tersebut, dinyatakan bahwa, “Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya”. Dalam pasal yang lain, selain memperoleh gaji yang adil dan layak, PNS juga mendapatkan jaminan kesejahteraan. Sistem jaminan kesejahteraan itu meliputi: program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan (askes), tabungan perumahan dan asuransi pendidikan bagi putra dan putri PNS. Di samping itu, dalam rangka memberikan perhatian kepada PNS yang meninggal dunia, pemerintah memberikan bantuan kepada keluarga yang ditinggalkan (pasal 32 UU No. 43 tahun 1999).

Upaya pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan PNS terus-menerus dilakukan dengan menaikkan instrumen gaji (baik gaji pokok maupun tunjangan lainnya). Selama kurun waktu lima tahun terakhir (2006-2010), berdasarkan data pada Nota Keuangan 2011, pemerintah telah menaikkan gaji PNS yang berkisar antara 5% hingga 20%.

Kenaikan belanja gaji PNS itu pun berimbas pada peningkatan total belanja pemerintah. Pada tahun 2006 dan 2007 misalnya, untuk meningkatkan kesejahteraan aparatur negara, pemerintah meningkatkan gaji pokok PNS dan pokok pensiun masing-masing sebesar 15%. Hal ini berdampak pada kenaikan persentase total belanja pegawai menjadi 16,66% dan 17,92% terhadap total belanja pemerintah pusat.

Pada tahun 2008 pemerintah kembali menaikkan gaji pokok PNS dan pokok pensiun sebesar 20%, sehingga persentase jumlah belanja pegawai terhadap belanja pemerintah pusat menjadi 16,27%. Demikian juga pada tahun 2010, pemerintah kembali menaikkan gaji PNS dan pokok pensiun sebesar 5 %. Dengan adanya kenaikan gaji dan pokok pensiun tersebut, persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah pusat menjadi 20,44 %.

Berdasarkan Nota Keuangan 2011, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan belanja pegawai setiap tahunnya (2006-2010) terutama digunakan untuk membiayai kenaikan gaji pokok dan pemberian gaji ke-13 bagi PNS, TNI/Polri dan pensiun. Peningkatan belanja pegawai juga digunakan untuk membiayai kenaikan tunjangan fungsional bagi pegawai yang memegang jabatan fungsional, kenaikan tunjangan struktural bagi pejabat struktural, kenaikan uang lauk pauk bagi anggota TNI/Polri.

Kemudian, sejak tahun 2007, pemerintah memberikan uang makan setiap harinya kepada PNS. Uang makan PNS yang semula Rp 10.000 pada tahun 2007, meningkat menjadi Rp 15.000 pada tahun 2008. Dan pada tahun 2009, pemerintah kembali menaikkan uang

makan PNS menjadi Rp. 20.000 yang diberlakukan pada tahun 2010. Di samping memberikan uang makan kepada PNS, kenaikan belanja pegawai digunakan pula untuk memberikan kenaikan tarif uang lembur dan uang makan lembur.

Beberapa langkah yang ditempuh pemerintah untuk menaikkan kesejahteraan PNS terus dilakukan. Namun bukan berarti hal ini berkorelasi positif dengan tingkat kesejahteraan PNS. Sebab, setiap kali pemerintah mengumumkan rencana kenaikan gaji PNS, hal itu pun diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan pokok (inflasi). Sinyalemen itu terbukti ketika pada tahun 2006 pemerintah memberikan kenaikan gaji pokok PNS maupun pensiun sebesar 15%. Hal ini kemudian direspon oleh kenaikan inflasi sebesar 6,60% (BPS, 2006). Demikian pula pada tahun 2008, saat pemerintah menaikkan gaji pokok PNS hingga sebesar 20%. Hal ini pun langsung diikuti oleh kenaikan laju inflasi yang mencapai 11,06% (BPS, 2008).

Bukan hanya di *tingkat* pusat, di beberapa daerah pun telah berusaha untuk memberikan gaji yang adil dan layak seperti yang telah diamanatkan dalam undang-undang kepegawaian. Provinsi Gorontalo, misalnya, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (2006) telah mengembangkan sistem kesejahteraan dengan menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) Gorontalo No. 45 Tahun 2005 mengenai Tunjangan Kinerja Daerah (TKD). Pergub Gorontalo No. 45 Tahun 2005 itu mengatur mengenai prasyarat TKD dan penilaiannya. Penilaian yang digunakan adalah aspek kedisiplinan dan aspek prestasi kerja. Aspek prestasi kerja, komponen penilaiannya terdiri dari inovasi, kerjasama, pemahaman

tupoksi, kecepatan kerja dan keakuratan kerja. Adapun bobot penilaiannya masing-masing aspek yaitu kedisiplinan sebesar 60% dan prestasi kerja sebesar 40%.

Pada tahun 2006, komponen penilaian untuk pemberian TKD lebih ditekankan pada aspek prestasi kerja dengan bobot sebesar 70% dan bobot 30% lainnya untuk aspek kedisiplinan. Dengan berlakunya kebijakan mengenai TKD ini, segala macam bentuk honorarium di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo baik untuk pejabat, PNS maupun tenaga kontrak, ditiadakan, kecuali ditentukan khusus oleh kebijakan, peraturan perundangan yang berlaku ataupun melalui surat keputusan dari Kepala Daerah (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006).

Selain pemberian gaji dan tunjangan kepada PNS yang masih aktif, pemerintah menyelenggarakan program pensiun dan tabungan hari tua. Undang-undang No. 11 Tahun 1969 mengenai Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai menyebutkan bahwa, “besarnya pensiun pegawai sebulan adalah 2,5% dari dasar pensiun untuk tiap-tiap tahun masa kerja, dengan ketentuan bahwa pensiun pegawai sebulan sebanyak-banyaknya 75% dan sekurang-kurangnya 40% dari dasar pension” (Pasal 11). Dalam Pasal 8 UU No. 11 Tahun 1969 disebutkan bahwa, “di atas pensiun pegawai, pensiun janda/duda diberikan tunjangan keluarga, tunjangan kemahalan dan tunjangan-tunjangan umum atau bantuan-bantuan umum lainnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku”.

Unsur dari kesejahteraan PNS lain yang dijabarkan dalam UU No. 43 tahun 1999 yakni Asuransi Kesehatan (Askes). Aspek

pelayanan yang diberikan PT. Askes antara lain konsultasi medis dan penyuluhan kesehatan, pemeriksaan dan pengobatan oleh dokter umum dan atau paramedis, pemeriksaan dan pengobatan gigi, dan lainnya. Mekanisme pemberian Askes pada PNS dilakukan dengan memotong iuran wajib/premi untuk PNS dan anggota keluarganya. Mekanisme ini diatur dalam Keputusan Presiden No. 8 Tahun 1977, menyatakan bahwa 2% dari penghasilan pegawai digunakan untuk pemeliharaan kesehatan Pegawai Negeri dan Penerima Pensiun.

Beberapa program kesejahteraan PNS lainnya seperti perumahan untuk PNS juga belum didapatkan sejumlah pegawai. Menurut *kompas.com*, dana tabungan perumahan PNS sebesar Rp 6,2 triliun tidak terkelola secara optimal untuk membantu pembiayaan perumahan PNS lantaran kendala administratif. Akibatnya, sebanyak 1, 3 juta PNS belum mendapatkan fasilitas perumahan.

Berpijak dari kondisi itu, Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (www.Bapretarum.co.id) bersama dengan pemerintah daerah berupaya untuk menyediakan rumah bagi PNS. Di Sulawesi Tenggara misalnya, pada tahun 2012 akan dibangun 1000 unit rumah bagi PNS sebagai upaya untuk memperbaiki kesejahteraan PNS.

Berdasarkan dimensi-dimensi kesejahteraan PNS yang telah diuraikan di atas dapat dirumuskan pokok masalah yang digunakan sebagai dasar rumusan penelitian ini, yaitu *bagaimanakah implementasi kebijakan sistem kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Rumusan permasalahan ini kemudian dapat dikembangkan menjadi beberapa rumusan penelitian yaitu:

1. Bagaimanakah struktur kesejahteraan PNS di Indonesia?
2. Bagaimanakah mekanisme sistem kesejahteraan PNS di Indonesia?
3. Bagaimanakah tingkat kemanfaatan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia bagi PNS dan organisasinya?
4. Kelemahan apa saja yang ada dalam sistem kesejahteraan PNS di Indonesia selama ini?
5. Hambatan dan kendala apa saja yang ada dalam implementasi sistem kesejahteraan PNS di Indonesia selama ini?

Berdasarkan hasil analisis, maka kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

- Bahwa sistem penggajian yang selama ini diterapkan di Indonesia dipandang kurang memiliki azas keadilan dan proporsionalitas, karena selain memiliki kesenjangan yang tinggi bila dilihat dari *take home pay*, juga kurang memperhatikan tingkat kinerja dan prestasi kerja pegawai. Akibatnya, antara pegawai yang memiliki prestasi/rajin/berkomitmen/bertanggung jawab dengan yang tidak berprestasi/malas/kurang berkomitmen/kurang bertanggung jawab, tetap memiliki nilai yang sama bila berada dalam golongan/pangkat, pendidikan, dan masa kerja yang sama.
- Adanya kebijakan yang tidak seragam di mana masing-masing Instansi, khususnya pemerintahan daerah dibolehkan memberikan tunjangan tambahan penghasilan kepada

pegawainya di luar gaji yang telah ditetapkan, membuat adanya kesenjangan, baik secara nilai maupun struktur, dengan PNS lainnya, khususnya dengan PNS Pusat yang ada di daerah, bahkan antar daerah itu sendiri;

- Model Struktur gaji yang ditawarkan oleh Tim adalah model struktur yang didasarkan pada model **merit system dengan Skala Gabungan**. Merit system diarahkan pada prinsip bahwa system gaji hendaknya memiliki nilai-nilai obyektivitas yang didasarkan pada prestasi kerja dan kinerja dengan mempertimbangkan kompetensi pegawai sehingga mereka merasa dihargai secara proporsional. Sedangkan, **skala Gabungan**, karena dalam hal ini Tim masih memandang bahwa adanya dua komponen yang bersifat tetap dan tidak tetap, masih diperlukan dalam model penghitungan di lingkungan PNS. Masih adanya sistem tunjangan di samping penetapan gaji berdasarkan grade atau pangkat/golongan pegawai.
- Prinsip yang dibangun dalam model ini antara lain adalah:
 - a) **Adil dan proporsional** (*Equality and Proportionality*). Sistem penggajian dengan sistem ini harus memiliki nilai-nilai keadilan yang dalam implementasinya disesuaikan dengan proporsionalitas pegawai yang dilihat berdasarkan: tingkat pendidikan, masa kerja, golongan, kompetensi, prestasi dan capaian kinerja.
 - b) **Komprehensif** (*Sosial Comprehensif*). Bahwa sistem penggajian ini memperhitungkan berbagai aspek yang

berhubungan dengan *pegawai, organisasi, dan lingkungannya*. Pegawai bekerja karena ada kebutuhan pribadi yang ingin dipenuhinya. Namun kebutuhan pribadi ini juga harus diseimbangkan dengan kebutuhan organisasi di mana ia bekerja. Oleh karena itu, pegawai dituntut untuk memiliki komitmen, loyalitas, dan dedikasi terhadap organisasinya. Dalam aspek lingkungan, sistem penggajian ini mempertimbangkan kondisi lingkungan organisasi dan pegawainya, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kesenjangan nilai yang terlalu tinggi hendaknya diminimalisir, baik yang berada pada lingkungan organisasi maupun kesenjangan dengan organisasi lain di luar organisasi sendiri.

- c) **Menciptakan ketenangan dan kenyamanan kerja (*Fully Secure into the Job*)**. Agar pegawai dapat bekerja dengan tenang dan nyaman secara *fully secure*, sehingga fokus dalam bekerja, maka sistem gaji ini harus mampu memberikan jaminan ketenangan kepada pegawainya. Keadaan sosial keluarga pegawai menjadi salah satu perhatian yang diakomodasikan dalam sistem ini. Pegawai harus dibangun untuk bekerja *fulltime* dalam organisasi tanpa harus berpikir untuk mencari tambahan di luar pekerjaan tetapnya hanya karena untuk memenuhi kebutuhan keluarganya yang tidak tercukupi oleh gaji dari hasil pekerjaan tetapnya tersebut.

- d) **Menumbuhkan Inspirasi untuk berprestasi** (*Inspiring to achievement motivation*). Sistem gaji harus mampu menjadi sumber inspirasi bagi para pegawainya untuk berkeja secara maksimal dengan motivasi yang tinggi untuk berprestasi. Menumbuhkan rasa dihargai oleh sistem penggajian yang ada akan menjadi pendorong yang baik untuk unjuk kerja dan unjuk prestasi dalam bekerja.
 - e) **Meminimalisir Kesenjangan Pendapatan** (*To Less too high Gap*). Struktur Gaji hendaknya harus diupayakan untuk mengurangi kesenjangan yang terlalu tinggi di antara PNS.
- **Sifat** yang terkandung dalam sistem ini adalah *Fully Payment*, artinya bahwa Gaji yang diperoleh itu merupakan pembayaran untuk setiap pekerjaan yang menjadi tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan secara utuh. Oleh karena itu, secara umum, prinsipnya adalah bahwa **tidak ada lagi honor** yang dibayarkan atas pelaksanaan suatu kegiatan yang menjadi tugas dan fungsinya.
- Struktur Gaji yang ditawarkan mencakup empat unsur pokok, yaitu:
- a) **Gaji Pokok**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang bersifat tetap dengan besaran yang ditentukan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan kondisi ekonomi Negara (laju Inflasi, dan Pertumbuhan) dan kondisi Upah Minimum pada masing-masing Provinsi di Indonesia. Gaji pokok ini diperlukan sebagai dasar utama untuk

penghitungan beberapa jenis tunjangan yang cenderung tetap, seperti: Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami dan Anak), Tunjangan Jabatan, dan sebagainya.

- b) **Tunjangan**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap pegawai dengan mempertimbangkan factor-faktor lain, seperti: tanggung jawab, kebutuhan keluarga, yang dipandang dapat mempengaruhi terhadap kondisi kerja pegawai. Tunjangan ini sifatnya cenderung tetap yang besarnya ditentukan dengan cara penetapan dalam nilai nominal atau prosentse dari gaji pokok.
 - c) **Insentif**. Merupakan bentuk penghargaan yang diberikan kepada pegawai yang berhubungan dengan prestasi atau kinerja yang bersangkutan.; dan
 - d) **Deviden**. Merupakan tambahan penghasilan bagi PNS sebagai konsekuensi dari kepesertaannya dalam iuran jaminan sosial. Deviden ini diyarakan oleh pengelola dana jaminan sosial.
- Sistem penggajian ini memiliki dua komponen yang menjadi dasar bagi penghitungannya, yaitu: Komponen Nilai Harga Jabatan (NHJ) dan Komponen Nilai Median Gaji Pokok (NMGP). NHJ digunakan untuk kompnen gaji yang memiliki hubungan langsung dengan sistem kerja PNS, baik sifat dan tanggung jawabnya. Implikasi dari penghitungan berdasarkan NHJ ini adalah akan adanya perbedaan tunjangan yang diperoleh PNS karena jabatan, golongan pangkat, atau masa

kerja. Sedangkan, NMGP digunakan untuk penghitungan tunjangan yang tidak berhubungan langsung dengan sistem kerja PNS. Implikasinya adalah bahwa nilai tunjangan yang diterima akan sama untuk semua PNS tanpa membedakan tingkatannya.

- Hampir sebagian besar para pensiunan justru “kurang” bisa menikmati hari tuanya. Permasalahannya adalah karena setelah berhenti menjadi PNS dengan segala bentuk kewajiban tugas dan tanggung jawabnya, justeru mereka tetap terlibat dalam suatu proses “kerja Keras” demi untuk memenuhi kebutuhan hidup setelah berhenti dari PNS. Hal ini terjadi karena apa yang diperolehnya hasil pensiun, jauh dari memadai untuk bisa memenuhi kebutuhan hidupnya.
- Kondisi para pensiunan memang tidak sama. Ada juga dari mereka yang benar-benar dapat menikmati hari tuanya dengan tenang tanpa harus bekerja keras lagi hanya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Banyak factor yang menjadi penyebabnya, antara lain karena:
 - a) Mereka memiliki dua sumber penghasilan, dimana suami isteri masing-masing mendapatkan penghasilan dari pensiunan;
 - b) Mereka memiliki anak-anak yang sudah berhasil, sehingga justeru mereka seringkali mendapatkan “bantuan” dari anak-anaknya;
 - c) Mereka memiliki usaha yang dijalankan oleh keluarganya; dan

- d) Beberapa dari mereka, memiliki tabungan atau deposito yang relative mampu mencukupi kebutuhan hidupnya.
- Kecilnya nilai yang diterima tersebut, disebabkan oleh beberapa factor yang sebenarnya saling terkait, antara lain seperti:
 - a) Kecilnya nilai iuran yang dibayarkan oleh PNS, yaitu hanya 3,35% dari gaji pokok setelah ditambah dengan tunjangan isteri dan anak;
 - b) Inkonsistensi pemerintah yang tetap menggunakan Sistem **pay as you go**, dimana dalam sistem ini, iuran hanya ditanggung oleh PNS sendiri. Hal ini tidak sesuai dengan **Undang-undang No. 43/1999** tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan **Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 1981** tentang Asuransi Sosial PNS, di mana telah ditegaskan bahwa **pemberi kerja berkewajiban mengiur dana pensiun dan asuransi kesehatan**.
 - c) Adanya kecenderungan kurang “leluasnya” PT. Taspen dalam mengelola dana pensiun ini, sehingga dana yang ada kurang bisa dikembangkan secara maksimal;
 - d) Tidak terkonsentrasinya pengelolaan dana pensiun oleh suatu lembaga, melainkan tercerai berai dibanyak lembaga, termasuk swasta.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka tim peneliti merekomendasikan beberapa hal yang terkait dengan sistem kesejahteraan PNS ini, yaitu:

- Dalam sistem penggajian, khususnya mengenai struktur penggajian, hendaknya diatur dalam suatu kebijakan yang sama, baik di tingkat Pusat maupun daerah. Oleh karena itu, dalam hal ini tidak ada kebijakan yang diserahkan kepada instansi atau pemerintah daerah untuk dapat memberikan tunjangan selain yang ditetapkan oleh pemerintah secara umum;
- Pengecualian (*Exception*) terhadap kebijakan penggajian, dengan adanya dikhotomi instansi yang bersifat *spending budget* dan instansi yang memiliki *income generating*, pada prinsipnya dimungkinkan, akan tetapi hendaknya tidak berlebihan, sehingga kesenjangan (*gap*) pendapatan PNS tidak terlalu tinggi;
- Pengaturan sistem kesejahteraan pegawai antara Pegawai Pemerintah dan pegawai Swasta hendaknya diatur dalam satu kebijakan yang sama, sehingga pemerintah dapat mengendalikan kesenjangan yang terjadi antara pegawai pemerintah dengan pegawai swasta;
- Sistem penggajian BUMN/D dan unit-unit Badan Layanan Umum, hendaknya diatur secara bersamaan dengan pengaturan sistem kesejahteraan pegawai secara umum;

- Selain batasan minimal, sistem penggajian hendaknya juga mengatur batasan maksimal yang dapat diberikan, termasuk tunjangannya;
- Dalam sistem penggajian pejabat public di Indonesia, hendaknya diatur pula secara proporsional di mana Presiden semestinya merupakan penerima gaji tertinggi. Susunan secara berurutan adalah:
 - a) Presiden;
 - b) Wakil Presiden dan para pimpinan Lembaga Negara;
 - c) Para wakil pimpinan Lembaga Negara, para menteri dan para anggota Lembaga Negara;
 - d) Para Direktur Utama BUMN, dan para Gubernur;
 - e) Para Wakil Menteri dan para eselon I di Kementerian dan para kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan para Wakil Gubernur;
 - f) Para Eselon I di LPNK selain Kepala dan para Bupati/Wali Kota, dan para Sekda Provinsi, dan para pimpinan DPRD Provinsi;
 - g) Para Anggota DPRD Provinsi, Wakil Bupati/Wakil Walikota dan para eselon II di Pusat (K/L), Para Eselon II Di Provinsi, dan Para Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
 - h) Para anggota DPRD Kabupaten/Kota, para eselon II di Kabupaten/Kota;
- Sistem Tunjangan, hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga tidak melebihi gaji pokok yang diterima pada setiap bulannya, kecuali untuk tunjangan yang sifatnya tahunan,

dimungkinkan untuk diberikan melebihi gaji pokok atau gaji dengan batasan maksimal, *misalnya* sebesar 3 kali gaji (pokok);

- Perlu dilakukannya Penataan kembali mengenai sistem kesejahteraan bagi PNS yang lebih berkeadilan dan proporsional. Oleh karena itu, dalam sistem ini, Tim merekomendasikan penerapan suatu model yang disebut dengan **Sistem Merit Dengan Skala Gabungan**. Prinsip utama dari sistem ini antara lain adalah *keadilan dan proporsionalitas*. Dalam hal ini tingkatan jabatan, tanggung jawab, masa kerja, dan golongan pangkat tetap menjadi factor yang dimungkinkan untuk adanya perbedaan nilai penghasilan. Namun hal ini harus diimbangi secara proporsional oleh kompetensi dan prestasi kerja yang dimiliki oleh setiap pegawai;
- Oleh karena itu, untuk proses penghitungannya, Tim merekomendasikan penggunaan Nilai Harga Jabatan dan Nilai Median Gaji Pokok sebagai dasar untuk mengitung besaran nilai tunjangan atau insentif.



KATA PENGANTAR

Rasa syukur teramat dalam kami panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan kasih sayang-Nya penelitian yang berjudul *Kajian Pengembangan Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil* ini dapat selesai sesuai harapan. Kajian ini dimaksudkan untuk *mengevaluasi kebijakan yang terkait dengan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia*.

Adapun tujuan dari Kajian mengenai Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil ini adalah *untuk mengetahui sejauhmana implementasi kebijakan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia*. Di samping itu, kajian ini juga bertujuan untuk mengidentifikasi struktur kesejahteraan PNS di Indonesia dan menganalisanya sehingga dapat diperoleh suatu struktur yang proporsional dan berkeadilan, menganalisa mekanisme sistem kesejahteraan PNS di Indonesia, mengidentifikasi tingkat kemanfaatan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia, baik bagi PNS itu sendiri maupun bagi organisasi, mengidentifikasi kelemahan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia dan mengidentifikasi hambatan dalam implementasi sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.

Reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah tidak hanya menyangkut aspek organisasi semata, namun juga menyentuh aspek perbaikan kesejahteraan pegawai negeri sipil. Hal ini bertujuan agar setiap pegawai memiliki loyalitas, disiplin, dan produktivitas yang tinggi dalam bekerja. Berbicara peningkatan kesejahteraan pegawai negeri sipil ini merupakan ranah yang sensitive, karena memiliki dampak yang luas terhadap perilaku perekonomian nasional, sekaligus menimbulkan sikap “sinisme publik” sebagai dampak dari stigma negative terhadap birokrasi. Di sisi lain, terdapat kondisi ironis di mana tingkat kesejahteraan PNS yang selama ini dikenal sangat minim jika dibandingkan dengan pegawai swasta ataupun BUMN, namun tidak sedikit para pejabat publik ini menunjukkan gaya hidup yang “berlebihan” jika dibandingkan dengan pendapatan normatifnya. Kondisi inilah yang sebenarnya menjadi salah satu alasan mengapa program peningkatan kesejahteraan PNS perlu ditata kembali secara lebih baik dan proporsional.

Pada kesempatan ini kami sampaikan banyak terima kasih kepada Bapak Drs. Gering Supriyadi, MM selaku Kepala Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, Bapak Drs. Riyadi, M.Si. selaku Kepala Bidang Litbang Kajian Manajemen Kebijakan Pelayanan dan Otomasi Administrasi, Bapak Dr. H. Baban Sobandi, SE., M.Si. selaku Kepala Bidang Litbang Kajian Kinerja Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur, Bapak dan Ibu Narasumber, para responden penelitian serta semua pihak yang telah turut serta membantu dari awal hingga selesainya kajian ini.

Kami menyadari bahwa hasil kajian ini masih jauh dari sempurna, oleh karenanya kami sangat mengharapkan kritik maupun saran guna perbaikan kajian ini. Akhirnya, semoga hasil kajian ini dapat memperkaya khazanah keilmuan dan memberikan banyak manfaat bagi para pembacanya.

Sumedang, Desember 2012

Tim Peneliti



DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif	i
Kata Pengantar	xvii
Daftar Isi	xx
Daftar Tabel	xxvi
Daftar Gambar	xxxii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi Masalah	7
C. Ruang Lingkup Kajian	7
D. Maksud dan Tujuan Kajian	8
E. Hasil yang Diharapkan	9
F. Kerangka Kerja Kajian	9
BAB II TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA	11

A. Pengertian dan Jenis Kesejahteraan Pegawai	11
1. Sistem Kesejahteraan sebagai Sistem Imbalan Jasa Total	13
2. Struktur Penggajian	16
3. Program Perlindungan	22
4. Tunjangan Perawatan Kesehatan	25
5. Tunjangan Cuti (Bayaran Tidak Masuk Kerja)	26
B. Tujuan Pemberian Kesejahteraan Pegawai	29
C. Faktor yang Mempengaruhi Kesejahteraan Pegawai	37
D. Pegawai Negeri Sipil dan Kebijakan Sistem Kesejahteraannya	44
1. Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil	46
2. Program Jaminan Sosial di Indonesia	55
3. Program Pensiun dan Tabungan Hari Tua (THT)	61
4. Program Asuransi Kesehatan	67
5. Program Tabungan Perumahan (Taperum)	73
6. Program Cuti	78
E. Gambaran Sistem Kesejahteraan di Beberapa Daerah dan BUMN	83
1. Sistem Kesejahteraan Pegawai PT. ASKES	83
2. Tunjangan Penghasilan di Kabupaten Solok	92
3. Tunjangan Penghasilan di Provinsi Gorontalo	95

4. Tunjangan Penghasilan di Provinsi Jawa Barat	96
5. Sistem Kesejahteraan PNS di DKI Jakarta	106
F. Gambaran Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Beberapa Negara	108
1. Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Malaysia	108
2. Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Norwegia	114
3. Perbandingan Gaji PNS Indonesia dengan Negara -negara ASEAN	118
BAB III METODE PENELITIAN	123
A. Unit Analisis, Populasi dan Sampel	123
B. Data	124
1. Jenis dan Tingkatan Data	124
2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data	125
C. Operasionalisasi Variabel	126
D. Teknik Pengolahan dan Metode Analisis	131
1. Teknik Pengolahan Data	131
2. Metode Analisis	133
BAB IV GAMBARAN UMUM PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN PENSIUNAN DI INDONESIA	135
A. Profil Pegawai Negeri Sipil di Indonesia	135
1. Pertumbuhan PNS Menurut Jenis Kelamin dari Tahun 2003 –2011	135
2. PNS Menurut Kelompok Umur	137

3.	PNS Menurut Tingkat Pendidikan Terakhir yang Ditamatkan	138
4.	PNS Menurut Golongan Kepangkatan	141
5.	PNS Menurut Jabatan Fungsional	143
6.	PNS Menurut Jenis Jabatan Struktural	145
7.	Distribusi Penyebaran PNS	146
B.	Profil Pensiunan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia	150
BAB V	GAMBARAN UMUM KARAKTERISTIK DAN PERSEPSI RESPONDEN	155
A.	Komposisi Pegawai dan Responden Kajian	155
B.	Gambaran Persepsi Responden	166
1.	Persepsi atas Kecukupan Pendapatan Standar (Gaji Pokok dan Tunjangannya)	166
2.	Jenis-jenis Penghasilan Tambahan	177
3.	Persepsi Atas Sistem Penghasilan Tambahan	184
4.	Pemanfaatan Fasilitas Bank	192
5.	Persepsi Atas Sistem Jaminan Sosial bagi PNS	195
BAB VI	ANALISIS SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN PENSIUNAN	204
A.	Analisis Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil	204
1.	Struktur Penghasilan Beserta Tambahannya	207
2.	Asuransi Kesehatan	217
3.	Tabungan Perumahan (TAPERUM)	219

4. Program Cuti	220
B. Analisis Sistem Kesejahteraan Pensiunan (Program Pensiun dan Tabungan Hari Tua)	222
C. Alternatif Model Struktur Gaji PNS	226
1. Gaji	226
2. Struktur Gaji Pokok berdasarkan Masa Kerja PNS	237
3. Insentif	243
4. Tunjangan Kinerja	244
5. Tunjangan Hari Raya	244
6. Tunjangan Kompensasi Khusus	245
7. Tunjangan Prestasi (Bonus)	245
8. Tunjangan Pajak	246
9. Deviden Jaminan Sosial	246
10. Potongan	247
BAB VII KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	252
A. Kesimpulan	252
B. Rekomendasi	256
REFERENSI	262



DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Program-Program Perlindungan Menurut Schuler & Jackson	23
Tabel 2.2	Jenis-jenis Kesejahteraan Pegawai menurut Panggabean	28
Tabel 2.3	Komponen Standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL)	40
Tabel 2.4	Program Kesejahteraan berdasarkan Undang-Undang Kepegawaian	45
Tabel 2.5	Pangkat, Golongan dan Ruang Pegawai Negeri Sipil	47
Tabel 2.6	Perkembangan Gaji Pokok Golongan Terendah dan Golongan Tertinggi PNS	49
Tabel 2.7	Tunjangan Jabatan Struktural	50
Tabel 2.8	Tunjangan yang diberikan kepada PNS	51
Tabel 2.9	Jabatan Struktural di Tingkat Pusat dan Daerah	53
Tabel 2.10	Pejabat dan Perpanjangan Usia Pensiun	63

Tabel 2.11	Pelayanan Kesehatan Lanjutan	70
Tabel 2.12	Pelayanan Kesehatan yang Tidak Ditanggung PT Askes	72
Tabel 2.13	Kelengkapan untuk Memperoleh Dana Bantuan Uang Muka	75
Tabel 2.14	Kelengkapan untuk Memperoleh Dana Bantuan Sebagian Biaya Membangun Rumah	77
Tabel 2.15	Besarnya Iuran Program Perlindungan Pegawai PT. ASKES	85
Tabel 2.16	Manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja Karyawan PT ASKES	88
Tabel 2.17	Rincian Santunan Kematian pada PT ASKES	92
Tabel 2.18	Tahap Prestasi Pegawai dan Implikasinya	112
Tabel 2.19	Range Gaji di Beberapa Negara ASEAN pada Tahun 2004	120
Tabel 2.20	Range Gaji di Beberapa Negara ASEAN Pada Tahun 2004 dihitung Berdasarkan Kurs Rupiah Tahun 2012	120
Tabel 2.21	Range Gaji di Beberapa Negara ASEAN Pada Tahun 2004 Dihitung Berdasarkan Kurs Rupiah Tahun 2012	122

Tabel 3.1	Daftar PNS Pusat dan PNS Daerah yang menjadi Sampel Penelitian	124
Tabel 3.2	Indikator Kelayakan Pada Struktur Gaji	127
Tabel 3.3	Mekanisme, Kemanfaatan, Kemudahan dan	

Tabel 4.1	Pertumbuhan PNS Menurut Jenis Kelamin dari Periode 2003 -2011	136
Tabel 4.2	Jumlah PNS Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin hingga Juni 2011	138
Tabel 4.3	Jumlah PNS Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin per Juni 2011	140
Tabel 4.4	Jumlah PNS Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin per Juni 2011	142
Tabel 4.5	Perbandingan Jumlah PNS Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin Periode Juni 2010 – Juni 2011	143
Tabel 4.6	Perbandingan Jumlah PNS Menurut Jenis Jabatan Fungsional Periode Juni 2010 – Juni 2011	144
Tabel 4.7	Jumlah PNS Menurut Jenis Jabatan Struktural Periode 2007 – 2011	146
Tabel 4.8	Jumlah PNS Menurut Lokasi Kerja dan Jenis Kelamin Periode Juni 2011	148
Tabel 4.9	Jumlah Pensiunan PNS Pusat dan PNS Daerah dari Tahun 2007 – 2011	151
Tabel 4.10	Jumlah Pensiun PNS Pusat dan PNS Daerah Berdasarkan Golongan Ruang dari Tahun 2007 – 2011	152
Tabel 4.11	Jumlah Pensiun PNS Pusat dan PNS Daerah Berdasarkan Jenis Kelamin dari Tahun 2007 – 2011	153

Tabel 4.12	Jumlah Uang Pensiun untuk PNS Pusat dan PNS Daerah Periode 2007 – 2011 (Juta Rupiah)	154
Tabel 5.1	Data Jumlah Pegawai dan Responden pada Lokus Penelitian Berdasarkan Komposisi Jenis Kelamin	155
Tabel 5.2	Karakteristik Responden Berdasarkan Kelompok Usia dan Pendidikan	57
Tabel 5.3	Karakteristik Responden Berdasarkan Masa Kerja	159
Tabel 5.4	Karakteristik Responden Berdasarkan Golongan Pangkat	161
Tabel 5.5	Karakteristik Responden Berdasarkan Status Pernikahan dan Kondisi Keluarga	163
Tabel 5.6	Karakteristik Responden Berdasarkan Jumlah Keluarga (Anak)	165
Tabel 5.7	Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi atas Gaji Pokok dan Tunjangannya untuk Pemenuhan Kebutuhan Keluarga dan Pemenuhan Gizi Keluarga	168
Tabel 5.8	Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi atas Gaji Pokok dan Tunjangannya untuk Peningkatan Kapasitas Diri dan Pendidikan Anak	171
Tabel 5.9	Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi Atas Gaji Pokok dan Tunjangannya untuk Kebutuhan Perumahan dan Menabung	173

Tabel 5.10	Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan untuk Kebutuhan Rekreasi Bersama Keluarga dan Intensitasnya	175
Tabel 5.11	Rekapitulasi Data Persepsi Kemampuan PNS Tentang Pemanfaatan Penghasilan Standar (Gaji Pokok dan Tunjangannya)	177
Tabel 5.12	Data Penghasilan Tambahan/Tunjangan PNS	178
Tabel 5.13	Rata-rata Penghasilan Responden per Bulan	180
Tabel 5.14	Rata-rata Tambahan Penghasilan Responden per Bulan	182
Tabel 5.15	Persepsi PNS terhadap Nilai Perilaku Pemberian Tambahan Penghasilan	184
Tabel 5.16	Persepsi PNS terhadap Sistem Pemberian Penghasilan Tambahan Berdasarkan Prinsip Keadilan Internal-Eksternal	188
Tabel 5.17	Persentase Persepsi PNS Tentang Sistem Penggajian/Kesejahteraan	191
Tabel 5.18	Pemanfaatan Fasilitas Bank Oleh PNS	193
Tabel 5.19	Persentase Persepsi PNS tentang Layanan ASKES	196
Tabel 5.20	Persentase Persepsi PNS tentang TAPERUM	199
Tabel 5.21	Jenis Pemanfaatan dan Perolehan Informasi TAPERUM	201

Tabel 6.1	Struktur Penggajian Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan Anggota Kelengkapan Dewan (AKD)	216
Tabel 6.2	Persentase Dana yang Dipotong dari Gaji per	

	Bulan	220
Tabel 6.3	Jumlah Penerimaan Pensiunan Berdasarkan Golongan	223
Tabel 6.4	Daftar Nilai Proporsi Berdasarkan Komponen Tetap Gaji	231
Tabel 6.5	Ilustrasi Daftar Alternatif Model Struktur Penggajian PNS	235
Tabel 6.6	Ilustrasi Indeks Selisih Gaji Pokok Berdasarkan Masa Kerja Pegawai	238
Tabel 6.7	Ilustrasi Selisih Gaji Pokok Masa Kerja Berdasarkan Rata-rata Indeks Masa Kerja Pegawai	239
Tabel 6.8	Ilustrasi Selisih Gaji Pokok Masa Kerja Berdasarkan Indeks Masa Kerja Pegawai	240
Tabel 6.9	Ilustrasi Daftar Gaji Pokok Berdasarkan Masa Kerja Pegawai	241
Tabel 6.10	Struktur Gaji Alternatif	249
Tabel 7.1	Rekomendasi Struktur Penggajian	258



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Kerangka Kerja Kajian	10
Gambar 2.1	Komponen Sistem Imbalan Total	14
Gambar 2.2	Komponen Sistem Kompensasi Langsung	15
Gambar 2.3	Model Struktur Gaji Formal	17
Gambar 2.4	Model Struktur Gaji Fleksibel	19
Gambar 2.5	Komponen Sistem Kompensasi Tidak Langsung	20
Gambar 2.6	<i>Maslow's Hierarchy of Needs Chart</i>	32
Gambar 2.7	Penggolongan Pegawai	38
Gambar 2.8	Inti Hubungan dan Konsekuensi Kompensasi Moneter	43

PENDAHULUAN**A. LATAR BELAKANG**

Profesionalisme aparatur pemerintah (pegawai negeri sipil) saat ini, merupakan suatu tuntutan di tengah derasnya arus perubahan, baik pada lingkup internasional, regional, nasional, maupun lokal. Upaya itu terus dilakukan pemerintah dengan mengacu pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang dirangkum dalam program reformasi birokrasi. Sasarannya adalah bahwa setiap instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah, harus melakukan perbaikan dan menata kembali organisasinya dengan tujuan untuk mewujudkan peningkatan kinerja organisasi yang efektif dan efisien.

Reformasi birokrasi yang dijalankan pemerintah tidak hanya menyangkut aspek organisasi semata, namun juga menyentuh aspek perbaikan kesejahteraan pegawai negeri sipil. Hal ini bertujuan agar setiap pegawai memiliki loyalitas, disiplin, dan produktivitas yang tinggi dalam bekerja. Berbicara peningkatan kesejahteraan pegawai negeri sipil ini merupakan ranah yang sensitive, karena memiliki



dampak yang luas terhadap perilaku perekonomian nasional, sekaligus menimbulkan sikap “sinisme publik” sebagai dampak dari stigma negative terhadap birokrasi. Di sisi lain, terdapat kondisi ironis di mana tingkat kesejahteraan PNS yang selama ini dikenal sangat minim jika dibandingkan dengan pegawai swasta ataupun BUMN, namun tidak sedikit para pejabat publik ini menunjukkan gaya hidup yang “berlebihan” jika dibandingkan dengan pendapatan normatifnya. Kondisi inilah yang sebenarnya menjadi salah satu alasan mengapa program peningkatan kesejahteraan PNS perlu ditata kembali secara lebih baik dan proporsional.

Program kesejahteraan PNS di Indonesia, disusun berdasarkan pada UU No. 43 tahun 1999 sebagai perubahan atas UU No. 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Dalam Pasal 7 UU tersebut, dinyatakan bahwa, “Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggungjawabnya”. Dalam pasal yang lain, selain memperoleh gaji yang adil dan layak, PNS juga mendapatkan jaminan kesejahteraan. Sistem jaminan kesejahteraan itu meliputi: program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan (askes), tabungan perumahan dan asuransi pendidikan bagi putra dan putri PNS. Di samping itu, dalam rangka memberikan perhatian kepada PNS yang meninggal dunia, pemerintah memberikan bantuan kepada keluarga yang ditinggalkan (pasal 32 UU No. 43 tahun 1999).

Upaya pemerintah untuk memperbaiki kesejahteraan PNS terus-menerus dilakukan dengan menaikkan instrumen gaji (baik gaji pokok maupun tunjangan lainnya). Selama kurun waktu lima tahun terakhir



(2006-2010), berdasarkan data pada Nota Keuangan 2011, pemerintah telah menaikkan gaji PNS yang berkisar antara 5% hingga 20%. Kenaikan belanja gaji PNS itu pun berimbas pada peningkatan total belanja pemerintah. Pada tahun 2006 dan 2007 misalnya, untuk meningkatkan kesejahteraan aparatur negara, pemerintah meningkatkan gaji pokok PNS dan pokok pensiun masing-masing sebesar 15%. Hal ini berdampak pada kenaikan persentase total belanja pegawai menjadi 16,66% dan 17,92% terhadap total belanja pemerintah pusat.

Pada tahun 2008 pemerintah kembali menaikkan gaji pokok PNS dan pokok pensiun sebesar 20%, sehingga persentase jumlah belanja pegawai terhadap belanja pemerintah pusat menjadi 16,27%. Demikian juga pada tahun 2010, pemerintah kembali menaikkan gaji PNS dan pokok pensiun sebesar 5 %. Dengan adanya kenaikan gaji dan pokok pensiun tersebut, persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah pusat menjadi 20,44 %.

Berdasarkan Nota Keuangan 2011, kebijakan pemerintah untuk meningkatkan belanja pegawai setiap tahunnya (2006-2010) terutama digunakan untuk membiayai kenaikan gaji pokok dan pemberian gaji ke-13 bagi PNS, TNI/Polri dan pensiun. Peningkatan belanja pegawai juga digunakan untuk membiayai kenaikan tunjangan fungsional bagi pegawai yang memegang jabatan fungsional, kenaikan tunjangan struktural bagi pejabat struktural, kenaikan uang lauk pauk bagi anggota TNI/Polri.

Kemudian, sejak tahun 2007, pemerintah memberikan uang makan setiap harinya kepada PNS. Uang makan PNS yang semula



Rp 10.000 pada tahun 2007, meningkat menjadi Rp 15.000 pada tahun 2008. Dan pada tahun 2009, pemerintah kembali menaikkan uang makan PNS menjadi Rp. 20.000 yang diberlakukan pada tahun 2010. Di samping memberikan uang makan kepada PNS, kenaikan belanja pegawai digunakan pula untuk memberikan kenaikan tarif uang lembur dan uang makan lembur.

Beberapa langkah yang ditempuh pemerintah untuk menaikkan kesejahteraan PNS terus dilakukan. Namun bukan berarti hal ini berkorelasi positif dengan tingkat kesejahteraan PNS. Sebab, setiap kali pemerintah mengumumkan rencana kenaikan gaji PNS, hal itu pun diikuti dengan kenaikan harga kebutuhan pokok (inflasi). Sinyalemen itu terbukti ketika pada tahun 2006 pemerintah memberikan kenaikan gaji pokok PNS maupun pensiun sebesar 15%. Hal ini kemudian direspon oleh kenaikan inflasi sebesar 6,60% (BPS, 2006). Demikian pula pada tahun 2008, saat pemerintah menaikkan gaji pokok PNS hingga sebesar 20%. Hal ini pun langsung diikuti oleh kenaikan laju inflasi yang mencapai 11,06% (BPS, 2008).

Bukan hanya di *tingkat* pusat, di beberapa daerah pun telah berusaha untuk memberikan gaji yang adil dan layak seperti yang telah diamanatkan dalam undang-undang kepegawaian. Provinsi Gorontalo, misalnya, berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (2006) telah mengembangkan sistem kesejahteraan dengan menerbitkan Peraturan Gubernur (Pergub) Gorontalo No. 45 Tahun 2005 mengenai Tunjangan Kinerja Daerah (TKD). Pergub Gorontalo No. 45 Tahun 2005 itu mengatur mengenai prasyarat TKD dan penilaiannya. Penilaian yang digunakan adalah



aspek kedisiplinan dan aspek prestasi kerja. Aspek prestasi kerja, komponen penilaiannya terdiri dari inovasi, kerjasama, pemahaman tupoksi, kecepatan kerja dan keakuratan kerja. Adapun bobot penilaiannya masing-masing aspek yaitu kedisiplinan sebesar 60% dan prestasi kerja sebesar 40%.

Pada tahun 2006, komponen penilaian untuk pemberian TKD lebih ditekankan pada aspek prestasi kerja dengan bobot sebesar 70% dan bobot 30% lainnya untuk aspek kedisiplinan. Dengan berlakunya kebijakan mengenai TKD ini, segala macam bentuk honorarium di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo baik untuk pejabat, PNS maupun tenaga kontrak, ditiadakan, kecuali ditentukan khusus oleh kebijakan, peraturan perundangan yang berlaku ataupun melalui surat keputusan dari Kepala Daerah (Komisi Pemberantasan Korupsi, 2006).

Selain pemberian gaji dan tunjangan kepada PNS yang masih aktif, pemerintah menyelenggarakan program pensiun dan tabungan hari tua. Undang-undang No. 11 Tahun 1969 mengenai Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda Pegawai menyebutkan bahwa, “besarnya pensiun pegawai sebulan adalah 2,5% dari dasar pensiun untuk tiap-tiap tahun masa kerja, dengan ketentuan bahwa pensiun pegawai sebulan sebanyak-banyaknya 75% dan sekurang-kurangnya 40% dari dasar pension” (Pasal 11). Dalam Pasal 8 UU No. 11 Tahun 1969 disebutkan bahwa, “di atas pensiun pegawai, pensiun janda/duda diberikan tunjangan keluarga, tunjangan kemahalan dan tunjangan-tunjangan umum atau bantuan-bantuan umum lainnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku”.



Unsur dari kesejahteraan PNS lain yang dijabarkan dalam UU No. 43 tahun 1999 yakni Asuransi Kesehatan (Askes). Aspek pelayanan yang diberikan PT. Askes antara lain konsultasi medis dan penyuluhan kesehatan, pemeriksaan dan pengobatan oleh dokter umum dan atau paramedis, pemeriksaan dan pengobatan gigi, dan lainnya. Mekanisme pemberian Askes pada PNS dilakukan dengan memotong iuran wajib/premi untuk PNS dan anggota keluarganya. Mekanisme ini diatur dalam Keputusan Presiden No. 8 Tahun 1977, menyatakan bahwa 2% dari penghasilan pegawai digunakan untuk pemeliharaan kesehatan Pegawai Negeri dan Penerima Pensiun.

Beberapa program kesejahteraan PNS lainnya seperti perumahan untuk PNS juga belum didapatkan sejumlah pegawai. Menurut *kompas.com*, dana tabungan perumahan PNS sebesar Rp 6,2 triliun tidak terkelola secara optimal untuk membantu pembiayaan perumahan PNS lantaran kendala administratif. Akibatnya, sebanyak 1,3 juta PNS belum mendapatkan fasilitas perumahan.

Berpijak dari kondisi itu, Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (www.Bapretarum.co.id) bersama dengan pemerintah daerah berupaya untuk menyediakan rumah bagi PNS. Di Sulawesi Tenggara misalnya, pada tahun 2012 akan dibangun 1000 unit rumah bagi PNS sebagai upaya untuk memperbaiki kesejahteraan PNS.

Berdasarkan pada berbagai permasalahan di atas, maka Bidang Kajian Manajemen Kebijakan, Pelayanan dan Otomasi Administrasi (KMKPOA) Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara (PKP2A I LAN), memandang perlu



untuk mengkaji kembali mengenai sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.

B. IDENTIFIKASI MASALAH

Berdasarkan dimensi-dimensi kesejahteraan PNS yang telah diuraikan pada latar belakang dapat dirumuskan pokok masalah yang akan digunakan sebagai dasar rumusan penelitian ini, yaitu *bagaimanakah implementasi kebijakan sistem kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia*. Rumusan permasalahan ini kemudian dapat dikembangkan menjadi beberapa rumusan penelitian yaitu:

1. Bagaimanakah struktur kesejahteraan PNS di Indonesia?
2. Bagaimanakah mekanisme sistem kesejahteraan PNS di Indonesia?
3. Bagaimanakah tingkat kemanfaatan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia bagi PNS dan organisasinya?
4. Kelemahan apa saja yang ada dalam sistem kesejahteraan PNS di Indonesia selama ini?
5. Hambatan dan kendala apa saja yang ada dalam implementasi sistem kesejahteraan PNS di Indonesia selama ini?

C. RUANG LINGKUP KAJIAN

Ruang lingkup kajian sangat erat kaitannya dengan pembatasan fokus dan lokus kajian. Kajian Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil difokuskan kepada sistem kesejahteraan yang tertuang dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 sebagai penyempurnaan atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974. Sistem kesejahteraan yang



dimaksud dapat diklasifikasi menjadi *kesejahteraan material* dan *kesejahteraan non material*.

Selain pembatasan mengenai sistem kesejahteraan, kajian ini juga membatasi Pegawai Negeri Sipil yang akan menjadi target penelitian. Dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 Pasal 2 Ayat 1 disebutkan bahwa Pegawai Negeri terdiri atas Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada Ayat 2 dijelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil terdiri dari Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Oleh karena itu, jelas kiranya batasan Pegawai Negeri Sipil yang dimaksudkan dalam kajian ini yaitu Pegawai Negeri Sipil di tingkat pusat maupun daerah. Dalam kajian ini penggunaan istilah pegawai negeri, pegawai negeri sipil, aparatur negara akan disebutkan secara bergantian serta mempunyai pengertian dan makna yang sama.

D. MAKSUD DAN TUJUAN KAJIAN

Kajian mengenai Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil ini dimaksudkan *untuk mengevaluasi kebijakan yang terkait dengan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia*. Sedangkan, tujuan dilaksanakannya kajian ini adalah *untuk mengetahui sejauhmana implementasi kebijakan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia*. Di samping itu, kajian ini juga bertujuan untuk:

1. Mengidentifikasi struktur kesejahteraan PNS di Indonesia dan menganalisisnya sehingga dapat diperoleh suatu struktur yang proporsional dan berkeadilan.



2. Menganalisa mekanisme sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.
3. Mengidentifikasi tingkat kemanfaatan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia, baik bagi PNS itu sendiri maupun bagi organisasi.
4. Mengidentifikasi kelemahan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.
5. Mengidentifikasi hambatan dalam implementasi sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.

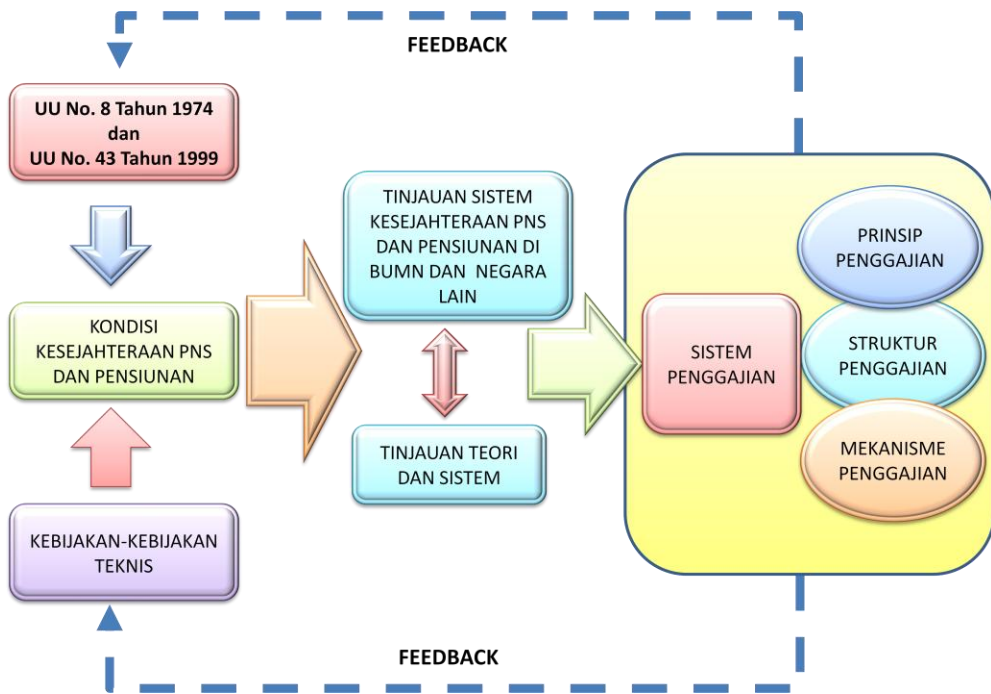
E. HASIL YANG DIHARAPKAN

Hasil yang diharapkan dari kajian ini adalah terumuskannya suatu rekomendasi/saran kebijakan bagi perbaikan sistem kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia.

F. KERANGKA KERJA KAJIAN

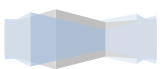
Kerangka kerja untuk Kajian Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil ini dapat dilihat pada Gambar 1.1 berikut ini.





Gambar 1.1
Kerangka Pikir Kajian





TINJAUAN TEORI DAN KEBIJAKAN SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA

BAB II

A. PENGERTIAN DAN JENIS KESEJAHTERAAN PEGAWAI

Kesejahteraan berdasarkan *definition of prosperity* dari Random House dapat diartikan sebagai suatu keadaan yang berwujud pertumbuhan perkembangan material, dan kesuksesan status sosial. Pengertian kesejahteraan dari aspek material ekonomis dapat bertolak belakang dengan gagasan kesejahteraan jika dilihat dari aspek non material seperti kebahagiaan, kesehatan, kenyamanan, ketenangan maupun keamanan.

Seseorang yang mempunyai jam kerja lebih lama dan beban kerja yang lebih berat, akan memperoleh kompensasi lebih besar dibandingkan dengan seseorang yang tidak melakukannya. Secara ekonomi, dengan adanya tambahan kompensasi ini akan meningkatkan kesejahteraan materialnya. Namun menurut Cowling (2006), dengan jam kerja maupun beban kerja lebih tersebut akan berdampak negatif terhadap kebahagiaannya. Hal ini diperkuat dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Easterlin (2003). Penelitian tersebut menunjukkan bahwa kesejahteraan secara



material ekonomis, tidak berbanding lurus dengan kebahagiaan dan kesehatan pegawai dan keluarganya. Kebahagiaan seseorang yang tergolong pada kesejahteraan non material berkorelasi positif dengan kesehatan terkait dengan sistem imun dalam tubuh.

Sementara itu, 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), menyatakan 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. 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”.

Sedangkan, Siagian (2003:281), menyatakan bahwa, “kesejahteraan yang diberikan kepada karyawan bertujuan untuk mendorong produktivitas 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 Sosial”.

Dalam Undang-undang No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, lebih spesifik tertuang dalam Pasal 1 Ayat (31) dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan kesejahteraan buruh/pekerja adalah suatu pemenuhan kebutuhan dan/atau keperluan yang bersifat jasmaniah dan rohaniah, baik di dalam maupun di luar hubungan kerja, yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempertinggi produktifitas kerja dalam lingkungan kerja yang aman dan sehat.

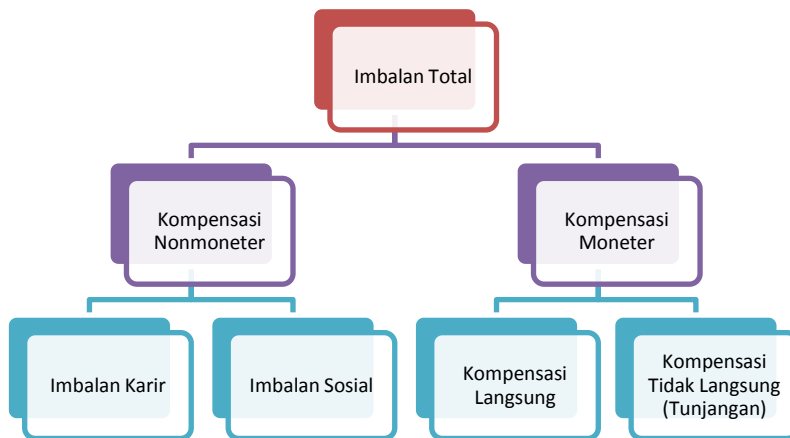
1. Sistem Kesejahteraan sebagai Sistem Imbalan Jasa Total

Schuler & Jackson (1999: 86) menjelaskan bahwa kesejahteraan pegawai, dalam hal ini merupakan suatu sistem imbalan jasa total yang meliputi: *kompensasi moneter* dan *nonmoneter*. **Kompensasi nonmoneter** meliputi: *imbalan karier* dan *imbalan sosial*. Kompensasi ini seringkali sangat dihargai oleh pegawai/karyawan. Imbalan dalam bentuk nonmoneter ini harus diperhatikan oleh organisasi. Misalnya rasa aman dalam bekerja menjadi sangat penting pada saat terjadi PHK besar-besaran dan terus-menerus oleh pengusaha-pengusaha besar. Oleh karena itu, beberapa perusahaan akan menawarkan rasa aman sebagai ganti tidak adanya peningkatan imbalan moneter.

Penyesuaian kembali imbalan nonmoneter seperti symbol status, pujian dan pengakuan sering menyertai upaya mengubah



kultur perusahaan. Begitu pula dengan peluang kenaikan dan pengembangan karier dapat membantu perusahaan menarik dan mempertahankan orang-orang berbakat yang merupakan aset berharga. Secara skematis, pandangan *Schuler & Jackson* tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.1

Komponen Sistem Imbalan Total

(Sumber: Diadopsi dari Schuler & Jackson, 1999)

Kompensasi moneter meliputi: *kompensasi langsung* dan *kompensasi tidak langsung*. **Kompensasi langsung** terdiri atas gaji pokok (termasuk pembayaran aplusan dan premi), pembayaran berdasarkan keterampilan dan pembayaran berdasarkan kinerja (bagian saham, bonus, pembayaran tunjangan dan pembayaran insentif).

Sedangkan, **kompensasi tidak langsung** berbentuk tunjangan yang terdiri dari empat jenis. *Pertama*, perlindungan umum.



Kompensasi ini diharuskan secara hukum yang meliputi: jaminan sosial, pengangguran dan jaminan cacat. *Kedua*, perlindungan pribadi. Jenis kompensasi tidak langsung yang kedua ini meliputi pensiun, tabungan, pesangon tambahan dan asuransi. *Ketiga*, bayaran tidak masuk kantor. Ketika seorang pegawai/karyawan tidak masuk kantor, seperti mengikuti pelatihan, cuti kerja, sakit, liburan, libur hari merah, menghadiri acara pribadi dan masa istirahat hendaknya mendapatkan bayaran karena tidak masuk kantor. *Keempat*, tunjangan siklus hidup yang meliputi bantuan hukum, perawatan orang tua, perawatan anak, program kesehatan, konseling, penghasilan dan biaya pindah.



Gambar 2.2.

Komponen Sistem Kompensasi Langsung

(Sumber: Diadopsi dari Schuler & Jackson, 1999)



2. Struktur Penggajian

Kompensasi langsung yang berbentuk gaji mempunyai struktur tersendiri. Menurut Poels (2003:156), konsep gaji/upah atau remunerasi mempunyai dua unsur, yaitu: *pertama* kebijakan penggajian dan *kedua* instrumen-instrumen teknis untuk merancang dan mengimplementasikan kebijakan penggajian tersebut.

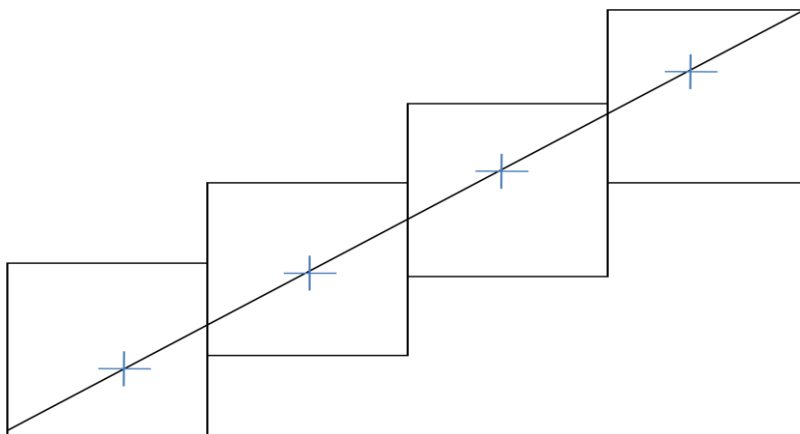
Kebijakan penggajian terdiri atas keseluruhan paket tunjangan-tunjangan primer, sekunder dan tersier, serta kondisi-kondisi pekerjaan lain yang secara bersama-sama merupakan imbalan (keuangan) bagi kinerja seorang karyawan.

Kondisi pekerjaan primer didefinisikan oleh struktur gaji suatu organisasi. Struktur gaji sendiri adalah suatu entitas angka-angka yang koheren yang menetapkan upah individual menurut proporsi-proporsi tertentu (skala gaji) dan menetapkan hubungan-hubungan dalam upah antara pekerjaan dan pekerja dalam suatu unit organisasional.

Keseluruhan dari struktur tersebut, harus kompetitif terhadap lingkungan (eksternal maupun internal), dan dapat digunakan oleh organisasi untuk membandingkan dirinya dengan lingkungannya. Hubungan-hubungan antara gaji-gaji tersebut ditentukan oleh 4 (empat) hal, yaitu: (1) tipe organisasi dalam hubungannya dengan struktur dan kultur; (2) persaingan di pasar tenaga kerja; (3) hubungan antara gaji-gaji dan tunjangan-tunjangan; (4) skala-skala (selisih/jarak yang diinginkan dalam upah antara pekerja tertinggi dengan pekerja terendah).



Dalam menentukan gaji dan struktur gaji, organisasi harus mematuhi hukum-hukum dan peraturan-peraturan yang berlaku. Struktur gaji setiap organisasi akan mempunyai desain yang berbeda. Wawasan mengenai struktur gaji dapat diperoleh melalui penelitian/analisa mengenai: *pertama*, motif-motif, kendala-kendala dan situasi dan kondisi yang membuahkan struktur yang ada sekarang. *Kedua*, aspek-aspek teknis seperti tingkat *grades*, fluktuasi kurva gaji, rentang *grades*, hubungan-hubungan antara gaji minimum dan maksimum. *Ketiga*, karakteristik-karakteristik struktur, misalnya apa yang sudah baku atau apa yang tidak. *Keempat*, hubungan antara gaji dan tunjangan-tunjangan, antara gaji tetap dan gaji variabel, antara bobot fungsi dan upah. Susunan formal struktur gaji, skala gaji selengkapnya disajikan pada Gambar 2.3. berikut ini.



Gambar 2.3.

Model Struktur Gaji Formal

(Sumber: Diadopsi dari Frans Poels, 2003)



Tahap-tahap perkembangan dalam suatu struktur gaji didasarkan pada Gambar 2.3. Kotak-kotak persegi mewakili *grades* yang merupakan skala gaji total. Skala gaji merupakan kumpulan besaran-besaran gaji yang secara sistematis menetapkan remunerasi (penggajian) bagi pekerjaan-pekerjaan. Garis miring mewakili hubungan primer antara berbagai *grades* sebagaimana ditentukan oleh kebijaksanaan upah. Model struktur gaji pada Gambar 2.3. merupakan **model tradisional** dari struktur gaji yang mempunyai ciri utama yaitu *kepastian* dan *kekakuan*.

Dua hal penting yang menjadi ciri lain dari model tradisional adalah sebagai berikut:

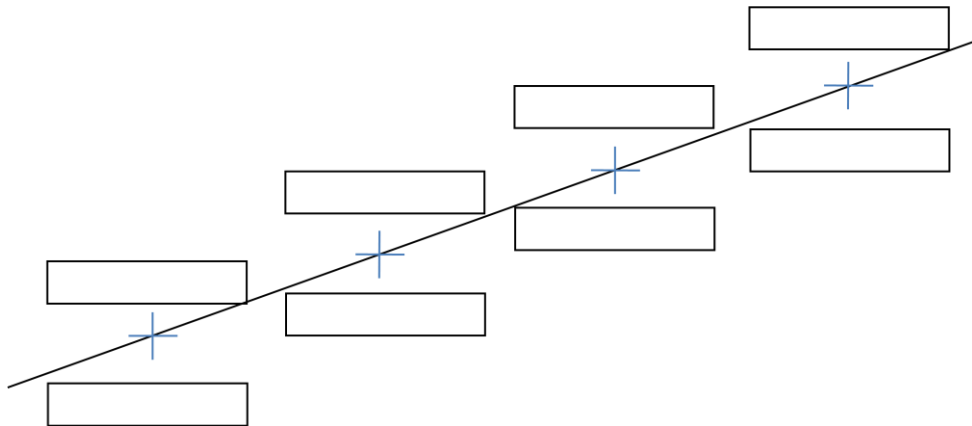
- a. Masing-masing *grade* mempunyai tingkat-tingkat gaji berbeda yang tergantung pada perbedaan-perbedaan dalam tingkat-tingkat pekerjaan;
- b. Dalam masing-masing *grade* terdapat jumlah-jumlah tetap (tataran) yang dilalui seorang karyawan bergerak naik dari tingkat gaji minimum ke maksimum.

Selain **model tradisional**, **struktur gaji fleksibel** menjadi jalan pintas dalam menghadapi kekakuan tahap-tahap mekanisme sistem penggajian tradisional yang ketat dan kaku. Struktur gaji fleksibel ini disebut juga sebagai **sistem skala terbuka**. Pada prinsipnya sistem skala terbuka terdiri dari tiga unsur untuk masing-masing *grade*, yaitu:

- a. Adanya gaji minimum;
- b. Adanya batasan gaji maksimum; dan,
- c. Adanya sistem kenaikan gaji rata-rata.



Skema struktur gaji fleksibel disajikan pada Gambar 2.4 berikut ini.



Gambar 2.4.

Model Struktur Gaji Fleksibel

(Sumber: Diadopsi dari Frans Poels, 2003)

Poels (2003) menambahkan bahwa terdapat kerugian apabila struktur gaji tidak mempunyai *salary steps* yang tetap dalam masing-masing *salary scale*. Alasannya adalah karena seorang karyawan tidak bisa merunut gaji individualnya dalam skala itu, sehingga ia tidak bisa mengecek apakah penyesuaian gaji yang diberikan telah sesuai dengan prinsip-prinsip penggajian.

Salah satu instrument yang dapat digunakan adalah dengan konsep posisi gaji relative yang tepat, yang disebut sebagai *Compa Ratio*. *Compa ratio* dihitung dengan menyatakan **gaji individual (gaji actual)** sebagai persentase dari **gaji (standar) maksimum (midpoint)** dari *grade* yang bersangkutan. Formulasi untuk menghitung *compa ratio* adalah sebagai berikut:



$$\text{Compa Ratio} = \frac{\text{Gaji aktual}}{\text{Gaji midpoint}} \times 100\%$$

Compa ratio menyajikan pengukuran komparatif bagi posisi relative suatu pekerjaan atau gaji, terlepas dari *grade* karyawan yang bersangkutan.

Model penggajian yang terakhir adalah **model remunerasi karier**. Model remunerasi ini mempermudah usaha menempatkan para karyawan pada *grades* tertentu dan menetapkan gaji yang sesuai. Model ini menawarkan kemungkinan imbalan atas prestasi-prestasi kuantitatif maupun kualitatif. Prasyarat utama dari model ini adalah **kedisiplinan**. Model remunerasi karier menuntut disiplin dalam aplikasinya.

Kompensasi Tidak Langsung (tunjangan)

Perlindungan Umum:
(Jaminan Sosial, Pengangguran, Cacat)

Perlindungan Pribadi:
(Pensiun, Tabungan, Pesangon, Tambahan Asuransi)

Bayaran Tidak Masuk Kantor:
(Pelatihan, Cuti Kerja, Sakit, Liburan, Hari Merah, Acara Pribadi, Masa Istirahat)

Tunjangan Siklus Hidup:
(Bantuan Hukum, Perawatan Orang Tua, Perawatan Anak, Program Kesehatan, Konseling, Penghasilan, Biaya Hidup)

Gambar 2.5.

Komponen Sistem Kompensasi Tidak Langsung

(Sumber: Diadopsi dari Schuler & Jackson, 1999)



Meskipun model struktur penggajian memiliki berbagai variasinya dengan kelebihan dan kekurangannya, namun secara umum, dalam upaya menyusun sistem penggajian ini paling tidak terdapat 4 (empat) prinsip kunci sebagaimana dikemukakan oleh Dresang (2002:282), yang disebutnya dengan *Key Principles that guide compensation policies*, yang meliputi:

1. *Compensation must be at a high enough level to attract good people.*

Semua upaya untuk memiliki rencana perekrutan yang efektif dan proses seleksi yang valid, dapat sia-sia jika kompensasi begitu rendah karena hal ini akan menghambat kandidat yang baik dari melamar atau menerima posisi yang ditawarkan.

2. *The distribution of salaries and benefits within the agency must be perceived as equitable in order to retain good employees.*

Distribusi pendapatan dan keuntungan dalam suatu organisasi, hendaknya mengandung keadilan sehingga para pegawai yang berbakat dapat bertahan.

3. *Compensation system are expected to motivate employees to apply their full talents and energy to their work.*

Sistem kompensasi yang dibangun dalam suatu organisasi harus mampu menjadi motivasi bagi para pegawainya, sehingga mereka mau bekerja secara maksimal dengan segala kemampuan dan energinya.

4. *Compensation must be within the employer's ability to pay.*

Sistem kompensasi juga harus berada dalam kemampuan organisasi untuk membayarnya.



Dengan demikian, dalam merancang system kompensasi terdapat banyak hal yang harus diperhatikan. Sistem kompensasi harus memiliki orientasi yang berimbang antara pegawai dan pemberi kerja. Keadaan pegawai harus diperhatikan sehingga kompensasi yang diterimanya akan mampu menjadi suatu motivasi karena pegawai merasa dihargai dengan kompensasi yang adil, proporsional, dan layak. Sementara, pemberi kerja juga perlu diperhatikan karena kemampuan anggaran untuk membayar akan sangat menentukan berjalannya system ini.

Dalam sector public, hal ini akan berkaitan antara pegawai negeri dengan pemerintah. Pemerintah sebagai representasi Negara berkewajiban untuk memberikan penghargaan dan kompensasi yang layak kepada para pegawainya, dan para pegawai juga berkewajiban untuk menunjukkan upayanya dalam bekerja secara maksimal. Oleh karena itu, dalam sector public ini, system kerja harus ditata kembali agar output-output dari kerja pegawai dapat terukur secara jelas.

3. Program Perlindungan

Program perlindungan merupakan salah satu jenis kompensasi tidak langsung. Program ini dirancang untuk membantu para pekerja dan anggota keluarganya apabila pendapatan mereka (kompensasi langsung) dihentikan. Program ini dirancang pula untuk mengurangi beban pengeluaran-pengeluaran perawatan kesehatan. Program perlindungan yang diberikan oleh pemerintah disebut dengan program perlindungan pemerintah, sedangkan program-program yang secara sukarela disediakan oleh perusahaan disebut sebagai



program perlindungan swasta. Kedua program perlindungan ini secara lengkap disajikan pada Tabel 2.1. berikut ini.

Tabel 2.1
Program-Program Perlindungan Menurut Schuler & Jackson

No.	Jenis	Program Pemerintah	Program Swasta
1.	Pensiun	✚ Tunjangan Jaminan Sosial Hari Tua	✚ Tunjangan Pensiun ✚ Kontribusi Pensiun ✚ Pembelian uang dan program penghematan
2.	Kematian	✚ Tunjangan Jaminan Sosial Keluarga yang ditinggalkan ✚ Kompensasi Tenaga Kerja	✚ Asuransi jiwa kelompok (termasuk kematian karena kecelakaan dan asuransi perjalanan) ✚ Pembayaran dari pembagian keuntungan atau program penghematan atau kombinasi keduanya ✚ Tunjangan keluarga yang ditinggalkan
3.	Disabilitas	✚ Kompensasi Tenaga Kerja	✚ Asuransi kecelakaan dan



No.	Jenis	Program Pemerintah	Program Swasta
		<ul style="list-style-type: none"> Tunjangan Disabilitas Jaminan Sosial Tunjangan Disabilitas Negara Bagian 	<ul style="list-style-type: none"> sakit jangka pendek Asuransi disabilitas jangka panjang
4.	Pengangguran	<ul style="list-style-type: none"> Tunjangan Pengangguran 	<ul style="list-style-type: none"> Tunjangan pengangguran tambahan atau pemutusan hubungan kerja atau keduanya
5.	Pengeluaran medis dan perawatan gigi	<ul style="list-style-type: none"> Kompensasi Tenaga Kerja 	<ul style="list-style-type: none"> Asuransi rumah sakit dan operasi Asuransi perawatan gigi Asuransi kesehatan lainnya

(Sumber: Schuler & Jackson, 1999)

Program perlindungan yang diberikan oleh pemerintah biasanya diatur dalam undang-undang. Sebaliknya program perlindungan swasta diberikan oleh perusahaan, namun tidak diwajibkan oleh undang-undang. Seperti yang tercantum pada Tabel 2.1., program perlindungan swasta mencakup pendapatan pensiun, akumulasi capital, tabungan dan penghematan, tunjangan pengangguran tambahan serta upah yang telah dijamin. Sebagian perusahaan swasta juga memberikan pilihan kerja untuk para



pensiunan, seperti pekerjaan tetap sementara atau paruh waktu permanen (*part time*).

4. Tunjangan Perawatan Kesehatan

Pengeluaran-pengeluaran kesehatan, seperti tagihan rumah sakit, tagihan dokter dan pelayanan kesehatan lainnya merupakan inti program kesehatan kelompok. Perusahaan juga menyediakan program kebugaran, program bantuan tenaga kerja serta asuransi disabilitas jangka pendek dan jangka panjang. Tunjangan-tunjangan kesehatan, terutama asuransi medis, memakan biaya yang jauh lebih kecil daripada bila pekerja harus membayar sendiri.

Dalam dunia swasta, agar dapat lebih baik mengendalikan biaya, perusahaan-perusahaan menerapkan berbagai macam strategi. *Pertama*, program pemanfaatan rumah sakit. Perusahaan menciptakan suatu sistem untuk meninjau apakah seorang pekerja perlu atau pantas dirumahsakitkan, sebelum si pekerja masuk rumah sakit. *Kedua*, koordinasi pemberian tunjangan. Perusahaan mengoordinasikan tunjangan yang diberikannya dengan yang diberikan penyedia lain untuk mencegah pembayaran ganda pelayanan perawatan kesehatan yang sama. *Ketiga*, analisis data. Perusahaan menganalisa informasi yang tersedia untuk menentukan pendekatan manajemen biaya yang paling bermanfaat. Simulasi dan asumsi-asumsi yang didasarkan pada pengalaman digunakan untuk membangun model-model.

Keempat, manajemen perawatan. Banyak perusahaan yang merupakan peserta aktif dalam manajemen kasus. Investasi-investasi



yang dilakukan meliputi kewajiban untuk mendapatkan opini kedua dan tinjauan kelompok. *Kelima*, pertanggung jawaban biaya bersama pekerja. Dengan menaikkan tingkat biaya yang dapat dideduksi dan kontribusi, perusahaan dapat memegang kendali terhadap total biaya. *Keenam*, insentif terhadap pemeliharaan kesehatan. Dengan memberikan insentif, beberapa perusahaan berharap dapat mengubah gaya hidup pegawainya sehingga mereka dapat lebih sehat.

Selain itu, *Schuler & Jackson (1999:200)* menambahkan bahwa semakin banyak perusahaan yang mengambil langkah proaktif untuk mencegah masalah-masalah perawatan kesehatan. Lebih dari sekedar mengadakan kelas-kelas olahraga dan manajemen stres, sejumlah perusahaan menerapkan program kebugaran yang dirancang dengan baik dalam rangka penghematan biaya kesehatan.

Kemudian Program Bantuan Pekerja (PBP) dirancang untuk membantu pekerja dengan masalah-masalah pribadi yang kronis, yang mengganggu kinerja dan kehadiran pegawai. Program ini melayani pegawai/pekerja yang mempunyai ketergantungan pada alkohol dan obat-obatan, atau keduanya serta para pekerja yang mempunyai masalah rumah tangga yang berat.

5. Tunjangan Cuti (Bayaran Tidak Masuk Kerja)

Pegawai yang tidak masuk kerja akan tetapi mendapat bayaran menurut *Schuler & Jackson* sebetulnya tidak terlalu rumit dikelola seperti halnya tunjangan dalam program perlindungan, akan tetapi memang lebih memakan biaya, yaitu mencapai lebih dari



sepuluh persen pembayaran gaji secara keseluruhan. Jika kebijakan absen tidak dirancang secara benar, biayanya akan sangat membengkak. Dua kategori utama tidak bekerja yang mendapat bayaran adalah waktu pekerja tidak bekerja di luar kantor dan waktu pekerja tidak bekerja di dalam kantor.

Pertama, yang termasuk ke dalam bayaran tidak bekerja di luar kantor adalah cuti, hari libur, cuti sakit dan acara pribadi. Tantangan dalam mengelola jenis tunjangan ini adalah mengekang biaya sambil mencari cara yang lebih baik untuk menyesuaikan manfaatnya terhadap kebutuhan dan kegemaran pegawai.

Cuti memberi pegawai waktu untuk pulih dari tuntutan fisik dan mental pekerjaan. Waktu cuti juga dipandang sebagai imbalan yang sesuai untuk pelayanan dan komitmen kepada organisasi. Begitu pula dengan program liburan. Dalam mengatur program liburan, beberapa hal harus diperhatikan (1) Apakah tunjangan cuti diberikan berdasarkan jam kerja terjadwal atau jam kerja sebenarnya? (2) Dalam keadaan-keadaan yang bagaimanakah seorang pegawai dapat diberi bayaran sebagai ganti cuti? (3) Dapatkah cuti ditunda, atau akankah cuti tersebut hangus bila tidak diambil? (4) Berapa tarif bayaran yang diberikan bila pegawai bekerja selama waktu cuti.

Kedua, waktu tidak bekerja dalam pekerjaan termasuk jam istirahat, waktu makan siang, waktu membersihkan diri dan waktu-waktu ganti pakaian dan persiapan. Tunjangan lain yang semakin populer adalah waktu untuk latihan-latihan kebugaran yang dibayar. Hal ini jelas merupakan bayaran yang diberikan untuk waktu yang tidak dipakai untuk bekerja, namun organisasi sering



memberikannya karena manfaatnya untuk pekerjaan (pekerja menjadi sehat).

Schuler & Jackson (1999), Panggabean (2002:96) menegaskan bahwa kesejahteraan pegawai mencakup semua jenis penghargaan berupa uang yang tidak dibayarkan secara langsung kepada karyawan. Panggabean menambahkan bahwa bentuk-bentuk kesejahteraan pegawai yang diberikan, antara lain yaitu *pertama* kesejahteraan yang bersifat ekonomis, *kedua* kesejahteraan yang berupa fasilitas, *ketiga* kesejahteraan berupa pelayanan yaitu puskesmas atau dokter, jemputan karyawan, penitipan bayi, bantuan hukum, penasihat keuangan, asuransi, serta kredit rumah.

Tabel. 2.2

Jenis-jenis Kesejahteraan Pegawai menurut Panggabean

No.	Bentuk Kesejahteraan Pegawai	Keterangan
1.	Kesejahteraan yang Bersifat Ekonomis	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Uang pensiun ✚ Uang makan ✚ Tunjangan Hari Raya (THR) ✚ Bonus ✚ Uang Duka Kematian ✚ Pakaian Dinas ✚ Uang Pengobatan
2.	Kesejahteraan dalam Bentuk Fasilitas	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Sarana ibadah ✚ Kafetaria, Koperasi dan Toko ✚ Olahraga ✚ Kesenian ✚ Pendidikan ataupun seminar ✚ Cuti Tahunan



		✚ Cuti Hamil
3.	Kesejahteraan dalam Bentuk Pelayanan	✚ Puskesmas/Dokter ✚ Jemputan Karyawan ✚ Penitipan Bayi ✚ Bantuan Hukum ✚ Penasihat Keuangan ✚ Asuransi ✚ Kredit Rumah

(Sumber: Panggabean, 2002)

B. TUJUAN PEMBERIAN KESEJAHTERAAN PEGAWAI

Schuler & Jackson (1999:86) menjelaskan bahwa sedikitnya terdapat tujuh tujuan dari pemberian kesejahteraan pegawai dalam bentuk kompensasi (baik kompensasi moneter maupun kompensasi nonmoneter), yaitu:

1. *Menarik pelamar kerja yang potensial*, dalam hubungannya dengan upaya rekrutmen dan seleksi organisasi, program kompensasi total dapat membantu memastikan bahwa pembayaran cukup untuk menarik orang yang tepat, pada waktu yang tepat dan untuk pekerjaan yang tepat pula.
2. *Mempertahankan karyawan yang baik*, apabila program kompensasi total dirasakan tidak adil secara internal dan kompetitif secara eksternal, seorang pegawai yang baik (yang akan dipertahankan oleh organisasi tentunya) kemungkinan akan keluar.
3. *Meraih keunggulan kompetitif*, kompensasi total dapat menjadi biaya yang signifikan untuk menjalankan bisnis. Untuk meraih keunggulan kompetitif, suatu organisasi mungkin memilih



menggunakan sistem komputer sebagai pengganti tenaga kerja atau pindah ke daerah yang tenaga kerjanya lebih murah.

4. *Meningkatkan produktivitas*, sementara imbalan nonmoneter mungkin dapat mempengaruhi motivasi dan kepuasan karyawan, desain sistem pembayaran moneter telah terbukti berpengaruh pada kinerja dan produktivitas. Selain itu, karena perbedaan-perbedaan dan *preferensi* individu, suatu organisasi harus menentukan bauran yang tepat antara imbalan moneter dan nonmoneter.
5. *Melakukan pembayaran sesuai aturan hukum*, beberapa aturan hukum relevan dengan kompensasi total. Organisasi harus sadar akan hal ini dan menghindari penyimpangan terhadap peraturan ini dalam program pembayarannya.
6. *Memudahkan sasaran strategis*, suatu organisasi mungkin ingin menciptakan budaya yang menguntungkan dan kompetitif, atau mungkin ingin menjadi tempat kerja yang menarik sehingga dapat menarik pelamar-pelamar terbaik. Kompensasi total dapat mencapai sasaran ini dan dapat pula memajukan sasaran organisasi lainnya, seperti pertumbuhan yang pesat, kelangsungan hidup dan inovasi.
7. *Mengokohkan dan menentukan struktur*, sistem kompensasi dapat membantu menentukan struktur organisasi, hirarki statusnya dan tingkat di mana orang-orang dalam posisi teknik dapat mempengaruhi orang-orang yang ada di posisi tersebut.

Dengan demikian, apabila pegawai/karyawan termotivasi, suatu organisasi dimungkinkan mencapai sasaran strategisnya.



Bahkan apabila pembayaran didasarkan pada nilai jabatan atau keterampilan yang relevan dengan jabatan, organisasi memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk menarik, memotivasi dan mempertahankan karyawannya. Pada saat kompensasi moneter menurun, imbalan nonmoneter akan menjadi lebih penting dalam mencapai sasaran organisasi.

Berkenaan dengan tujuan yang pertama dari Schuler & Jackson di atas, pelamar yang potensial akan tertarik untuk melamar pada organisasi tersebut apabila kompensasi yang diterimanya dapat memenuhi kebutuhan hidupnya.

Maslow (1986) menyebutkan bahwa terdapat lima tingkatan kebutuhan (*hierarchy of needs*) manusia, yaitu kebutuhan akan fisiologis (*physiological needs*), kebutuhan akan rasa aman dan perlindungan (*safety and security needs*), kebutuhan akan rasa kasih sayang dan rasa memiliki (*love and belonging needs*), kebutuhan akan harga diri (*esteem needs*) dan kebutuhan akan aktualisasi diri (*self actualization needs*). Kelima kebutuhan tersebut disajikan pada Gambar 2. 6 sebagai berikut:





Gambar. 2.6

Maslow's Hierarchy of Needs Chart

(Sumber: <http://www.abraham-maslow.com>)

Kebutuhan yang paling rendah adalah kebutuhan akan fisiologis. Jenis kebutuhan yang pertama ini berhubungan dengan pemenuhan kebutuhan dasar seperti makan, minum, menghirup udara. Termasuk dalam kebutuhan ini yaitu istirahat, buang air dan menghindari rasa sakit. Apabila kebutuhan dasar ini tidak terpenuhi, maka proses untuk memenuhi kebutuhan yang lebih tinggi akan terhambat.

Kebutuhan yang kedua adalah kebutuhan akan rasa aman dan perlindungan. Pada saat kebutuhan fisiologis seseorang terpenuhi secara layak, kebutuhan akan rasa aman mulai muncul. Kondisi aman, stabilitas, proteksi dan keteraturan akan menjadi kebutuhan yang meningkat. Apabila kebutuhan ini tidak terpenuhi, maka akan menimbulkan rasa cemas dan takut. Hal ini tentu saja dapat menghambat pemenuhan kebutuhan lainnya.



Kebutuhan akan rasa kasih sayang dan rasa memiliki menjadi kebutuhan yang ketiga. Ketika seseorang merasa bahwa kedua jenis kebutuhan di atas telah terpenuhi, maka akan mulai timbul kebutuhan akan rasa kasih sayang dan rasa memiliki. Hal ini dapat terlihat dalam usaha mencari dan mendapatkan teman, pasangan hidup, anak ataupun keinginan untuk menjadi bagian dari suatu komunitas tertentu. Apabila kebutuhan akan rasa kasih sayang dan memiliki ini tidak terpenuhi, maka akan timbul perasaan kesepian.

Harga diri (*esteem needs*) merupakan kebutuhan yang keempat. Menurut Maslow, kebutuhan akan harga diri ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu *lower one* dan *higher one*. *Lower one* berkaitan dengan kebutuhan seperti status, atensi dan reputasi, sedangkan *higher one* berkaitan dengan kebutuhan akan kepercayaan diri, kompetensi, prestasi, kemandirian dan kebebasan. Apabila kebutuhan akan harga diri ini tidak terpenuhi, maka akan timbul perasaan rendah diri dan inferior.

Self Actualization merupakan kebutuhan yang paling tinggi. Jenis kebutuhan ini berkaitan dengan keinginan untuk mewujudkan dan mengembangkan potensi diri. Menurut Maslow, kepribadian dapat mencapai peringkat teratas ketika kebutuhan-kebutuhan primer ini mengalami interaksi satu dengan yang lain. Dengan kebutuhan akan aktualisasi diri ini juga akan dapat memanfaatkan potensialnya secara sempurna.

Selain sebagai pemenuhan kebutuhan, tujuan dari pemberian kesejahteraan seperti yang diungkapkan Hasibuan (2002:185) adalah: *pertama*, mempertahankan dan memperbaiki kondisi fisik dan mental



karyawan agar produktivitasnya meningkat. *Kedua*, untuk menciptakan ketenangan dan pemenuhan kebutuhan bagi pegawai beserta keluarganya. *Ketiga*, semangat kerja (gairah kerja), dedikasi, disiplin dan sikap loyal terhadap perusahaan sehingga *labour turn over* relatif rendah. *Keempat*, menciptakan lingkungan dan suasana kerja yang baik serta nyaman. Dan, *kelima*, membantu lancarnya pelaksanaan pekerjaan untuk mencapai tujuan organisasi.

Sejalan dengan itu, Moekijat (1999:174) menambahkan bahwa kesejahteraan pegawai bertujuan untuk memberikan kenikmatan atau fasilitas, memberikan bantuan dalam memecahkan masalah-masalah perorangan, menambah kepuasan kerja, membantu kepada kemajuan perseorangan, mengurangi perasaan tidak aman dan memberikan kompensasi tambahan.

Berkaitan dengan salah satu tujuan pemberian kesejahteraan, yakni meningkatkan semangat/gairah kerja, Nitisemito (2001, 160) menyatakan bahwa, kegairahan bekerja sebagai kesenangan yang mendalam terhadap pekerjaan yang dilakukan.

Terdapat beberapa manfaat yang diperoleh perusahaan/instansi tempat pegawai bekerja apabila mendapati pegawai dengan semangat/gairah bekerja yang tinggi. Beberapa manfaat yang dikemukakan Nitisemito (2001:160) diantaranya:

- a. Pekerjaan akan lebih cepat diselesaikan;
- b. Kerusakan akan dapat dikurangi;
- c. Absensi akan dapat diperkecil;
- d. Produktivitas kerja dapat ditingkatkan, dan;
- e. Ongkos per unit dapat diperkecil.



Di samping itu, Nitisemito (2001, 168) juga menangkap indikasi atau gejala turunnya kegairahan kerja berupa: *pertama*, turun atau rendahnya aktivitas kerja. Turunnya produktivitas kerja dapat merupakan indikasi turunnya semangat dan kegairahan kerja karyawan. Karena karyawan yang mempunyai semangat dan kegairahan kerja namun akan cenderung malas dalam melakukan tugas-tugasnya, sengaja menunda pekerjaan dan sebagainya. Hal ini akan dapat menurunkan produktivitas kerja sehingga dapat juga mempengaruhi semangat dan kegairahan kerja.

Kedua, tingkat absensi yang naik dan tinggi. Tingkat absensi yang selalu meningkat juga merupakan indikasi turunnya semangat kerja dan kegairahan kerja, karena pada umumnya apabila semangat kerja menurun, karyawan akan malas bekerja. *Ketiga*, *labour turn over* yang tinggi. Keluar masuknya karyawan yang meningkat juga merupakan indikasi turunnya semangat dan kegairahan kerja, hal tersebut disebabkan karena mereka merasa tidak puas terhadap pekerjaan yang mereka lakukan dan berusaha mencari pekerjaan yang dianggap sesuai.

Keempat, adalah bilamana tingkat kerusakan baik bahan baku, barang jadi maupun peralatan yang digunakan meningkat. Naiknya tingkat kerusakan tersebut sebetulnya menunjukkan bahwa perhatian dalam pekerjaan berkurang, terjadinya kecerobohan dalam pekerjaan dan sebagainya. Ini semua menunjukkan turunnya semangat dan kegairahan kerja.

Kelima, kegelisahan di mana-mana. Kegelisahan di mana-mana akan terjadi bilamana semangat dan kegairahan kerja karyawan



turun. Pemimpin harus dapat mengetahui adanya kegelisahan yang timbul dan terwujud dalam membentuk ketidaksenangan kerja, keluhan kesah serta hal-hal lainnya.

Keenam tuntutan yang sering terjadi. Tuntutan ini merupakan perwujudan dari ketidakpuasan pegawai terhadap perusahaan atau pemberi kerja. Indikasi turunnya semangat dan kegairahan kerja yang *ketujuh* adalah bila terjadi pemogokan. Hal ini disebabkan karena pemogokan merupakan perwujudan dari ketidakpuasan, kegelisahan memuncak yang tidak berhasil diajukan sebagai tuntutan.

Kemanfaatan pemberian kesejahteraan pegawai pada dasarnya tidak hanya untuk kepentingan pegawai yang bersangkutan, akan tetapi juga bagi perusahaan atau instansi tempat pegawai tersebut bekerja. Moekijat (1999:174), mengemukakan bahwa, tujuan perusahaan atau instansi memberikan kesejahteraan untuk pegawainya adalah untuk meningkatkan hasil, mengurangi perpindahan dan kemangkiran, meningkatkan semangat kerja pegawai, dan menambah kesetiaan pegawai terhadap organisasi.

Di samping itu pemberian kesejahteraan juga dapat mengurangi keluhan-keluhan pegawai, mengurangi pengaruh serikat pekerja, meningkatkan kesejahteraan pegawai, baik kebutuhan pribadi maupun kebutuhan sosial, memperbaiki hubungan masyarakat, dan mempermudah usaha penarikan pegawai maupun mempertahankannya.

Untuk memperbaiki kondisi kerja, menambah perasaan aman, dan memelihara sikap pegawai yang menguntungkan terhadap



pekerjaan dan lingkungannya, perusahaan maupun pemberi kerja dapat memberikan kesejahteraan bagi pegawainya.

Dengan memperhatikan pendapat Moekijat tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa dengan pemberian kesejahteraan pegawai akan menguntungkan kedua belah pihak, baik untuk pegawai maupun untuk perusahaan/instansi pemberi kerja.

Moekijat (1999:171) menambahkan bahwa dalam rangka pemberian kesejahteraan bagi pegawai hendaknya memperhatikan **empat prinsip** berikut, yaitu:

- a. Program kesejahteraan pegawai *dapat memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya.*
- b. Program kesejahteraan pegawai *dibatasi* pada kegiatan-kegiatan, di mana *kelompok lebih efisien dari pada orang perseorangan.*
- c. Program kesejahteraan pegawai hendaknya *dikembangkan seluas-luasnya.*
- d. Biaya program kesejahteraan pegawai hendaknya *dapat dihitung dan dikelola* dengan kebijaksanaan yang baik.

C. 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 2.7
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.

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 untuk pekerja lajang dalam sebulan dengan asupan 3000 Kilo Kalori per hari.

Standar KHL terdiri dari beberapa komponen yaitu:

1. Pangan: Makanan & Minuman (11 items);
2. Sandang (9 items);
3. Papan/Perumahan (19 items);



4. Pendidikan (1 item);
5. Kesehatan (3 items);
6. Transportasi (1 item);
7. Rekreasi dan;
8. Tabungan (2 item).

Selengkapnya mengenai komponen-komponen standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL) disajikan pada Tabel 2.3. berikut ini.

Tabel 2.3.
Komponen Standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL)

No	Komponen	Kualitas/Kriteria	Jumlah Kebutuhan
I	MAKANAN DAN MINUMAN		
	1. Beras Sedang	Sedang	10 kg
	2. Sumber Protein :		
	a. Daging	Sedang	0.75 kg
	b. Ikan Segar	Baik	1.2 kg
	c. Telur Ayam	Telur ayam ras	1 kg
	3. Kacang-kacangan: tempe/tahu	Baik	4.5 kg
	4. Susu bubuk	Sedang	0.9 kg
	5. Gula pasir	Sedang	3 kg
	6. Minyak goreng	Curah	2 kg
	7. Sayuran	Baik	7.2 kg
	8. Buah-buahan (setara pisang/pepaya)	Baik	7.5 kg
	9. Karbohidrat lain (setara tepung terigu)	Sedang	3 kg
	10. Teh atau Kopi	Celup/Sachet	4 Dus isi 25 = 75 gr
	11. Bumbu-bumbuan	Nilai 1 s/d 10	15%



2	SANDANG		
	12. Celana panjang/ Rok	Katun/sedang	6/12 potong
	13. Kemeja lengan pendek/blouse	Setara katun	6/12 potong
	14. Kaos oblong/ BH	Sedang	6/12 potong
	15. Celana dalam	Sedang	6/12 potong
	16. Sarung/kain panjang	Sedang	1/12 helai
	17. Sepatu	Kulit sintetis	2/12 pasang
	18. Sandal jepit	Karet	2/12 pasang
	19. Handuk mandi	100cm x 60 cm	2/12 potong
	20. Perlengkapan ibadah	Sajadah, mukena	1/12 paket
III	PERUMAHAN		
	21. Sewa kamar	Sederhana	1 bulan
	22. Dipan/ tempat tidur	No.3 polos	1/48 buah
	23. Kasur dan Bantal	Busa	1/48 buah
	24. Sprei dan sarung bantal	Katun	2/12 set
	25. Meja dan kursi	1 meja/4 kursi	1/48 set
	26. Lemari pakaian	Kayu sedang	1/48 buah
	27. Sapu	Ijuk sedang	2/12 buah
	28. Perlengkapan makan		
	a. Piring makan	Polos	3/12 buah
	b. Gelas minum	Polos	3/12 buah
	c. Sendok garpu	Sedang	3/12 pasang
	29. Ceret aluminium	Ukuran 25 cm	1/24 buah
	30. Wajan aluminium	Ukuran 32 cm	1/24 buah
	31. Panci aluminium	Ukuran 32 cm	2/12 buah
	32. Sendok masak	Alumunium	1/12 buah
	33. Kompor minyak tanah	16 sumbu	1/24 buah
	34. Minyak tanah	Eceran	10 liter
	35. Ember plastik	Isi 20 liter	2/12 buah
	36. Listrik	450 watt	1 bulan
	37. Bola lampu pijar/ neon	25 watt/15 watt	6/12 (3/12) buah

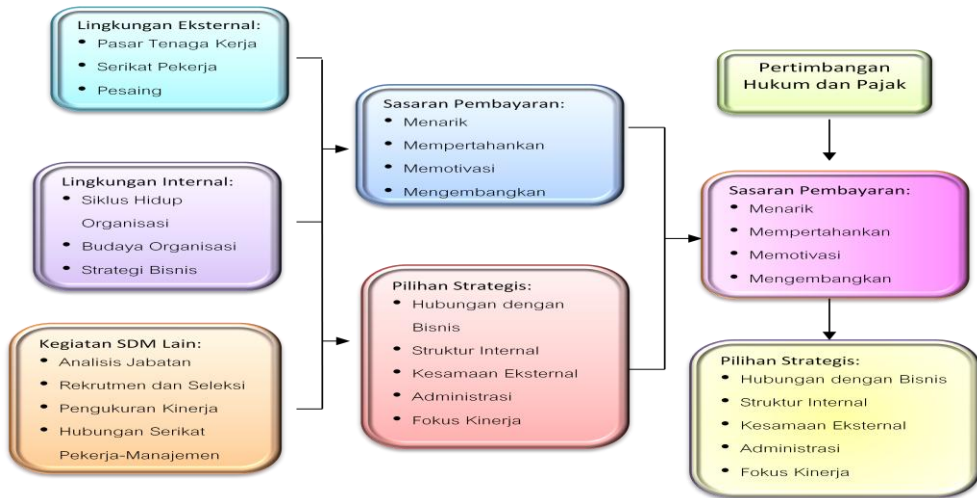


	38. Air Bersih	Standar PAM	2 meter kubik
	39. Sabun cuci	Cream/deterjen	1.5 kg
IV	PENDIDIKAN		
	40. Bacaan/radio	Tabloid/4 band	4 buah/ (1/48)
V	KESEHATAN		
	41. Sarana Kesehatan		
	a. Pasta gigi	80 gram	1 tube
	b. Sabun mandi	80 gram	2 buah
	c. Sikat gigi	Produk lokal	3/12 buah
	d. Shampo	Produk lokal	1 botol 100 ml
	e. Pembalut atau alat cukur	Isi 10	1 dus/set
	42. Obat anti nyamuk	Bakar	3 dus
	43. Potong rambut	Di tukang cukur/salon	6/12 kali
	JUMLAH		
VI	TRANSPORTASI		
	44. Transportasi kerja dan lainnya	Angkutan umum	30 hari (PP)
	JUMLAH		
VII	REKREASI DAN TABUNGAN		
	45. Rekreasi	Daerah sekitar	2/12 kali
	46. Tabungan	(2% dari nilai 1 s/d 45)	

(Sumber: Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi No. 17 Tahun 2005)

Faktor lain yang mempengaruhi kesejahteraan seorang pegawai/karyawan adalah peran lingkungan internal dan eksternal. Kedua faktor ini lebih menekankan pada bentuk kompensasi moneter seperti gaji pokok, pensiun dan jaminan sosial lainnya.





Gambar 2.8

Inti Hubungan dan Konsekuensi Kompensasi Moneter

(Sumber: Diadopsi dari Schuler & Jackson, 1999)

Tiga kekuatan di lingkungan eksternal yang secara langsung mempengaruhi sistem kesejahteraan bagi pegawai (swasta), yaitu: *pasar tenaga kerja, undang-undang dan serikat pekerja*. Pasar tenaga kerja mempengaruhi sistem kesejahteraan melalui tingkat pembayaran. Apabila tingkat pembayaran suatu perusahaan terlalu rendah, tenaga kerja yang memenuhi syarat tidak akan bersedia bekerja pada organisasi tersebut.

Menurut Schuler & Jackson (1999: 98) kehadiran serikat pekerja di perusahaan swasta diperkirakan meningkatkan upah sepuluh hingga limabelas persen dan menaikkan tunjangan sekitar duapuluh sampai tigapuluh persen. Cara lain serikat pekerja mempengaruhi praktek-praktek kompensasi adalah melalui penyusunan sistem upah dua lapis. Dalam sistem seperti ini, kontrak



menentukan bahwa karyawan yang dipekerjakan setelah tanggal tertentu akan menerima upah yang besarnya sebanyak lima puluh sampai delapan puluh persen lebih rendah daripada rekan kerja lebih senior yang bekerja pada pekerjaan yang sama atau mirip.

Selain aspek lingkungan eksternal yang disebutkan di atas, juga terdapat banyak aspek lingkungan internal yang mempengaruhi sistem kesejahteraan karyawan diantaranya daur hidup organisasi, budaya organisasi, keragaman budaya dan strategi organisasi.

D. PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN KEBIJAKAN SISTEM KESEJAHTERAANNYA

Pegawai Negeri berdasarkan ketentuan umum Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian merupakan warga Negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu jabatan negeri, atau disertai tugas Negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai Negeri ini kemudian terbagi menjadi tiga bagian yaitu Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Selanjutnya Pegawai Negeri Sipil sendiri dapat dibedakan ke dalam Pegawai Negeri Sipil Pusat (PNS Pusat) dan Pegawai Negeri Sipil Daerah (PNS Daerah).

Konteks kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Indonesia seperti halnya tertuang dalam Undang-undang No. 8 Tahun 1974 dan



Undang-undang No. 43 Tahun 1999 termanifestasikan dalam program-program yang dapat disajikan pada Tabel berikut:

Tabel 2.4
Program Kesejahteraan PNS
berdasarkan Undang-Undang Kepegawaian

No.	Program Kesejahteraan	Keterangan
1.	Gaji	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 7
2.	Cuti	UU No. 8 Tahun 1974 Pasal 8 <u>PP No. 24 Tahun 1976</u>
3.	Perawatan akibat kecelakaan dalam menjalankan tugas dan kewajiban	UU No. 8 Tahun 1974 Pasal 9 ayat 1
4.	Tunjangan cacat jasmani atau rohani karena menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun	UU No. 8 Tahun 1974 Pasal 9 ayat 2
5.	Uang duka (bantuan) untuk keluarga atas PNS yang tewas	UU No. 8 Tahun 1974 Pasal 9 ayat 3 UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 6
6.	Program Pensiun*	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 32 (disubsidi pemerintah melalui PP) diatur pula dalam UU No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun dan PP No. 26 Tahun 1981
7.	Tabungan Hari Tua*	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 32



8.	Asuransi Kesehatan*	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 32 (disubsidi pemerintah melalui PP) diatur pula dalam Keputusan Presiden No. 8 Tahun 1977.
9.	Tabungan Perumahan*	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 32 diatur pula dalam Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993
10.	Asuransi Pendidikan bagi putra-putri PNS*	UU No. 43 Tahun 1999 Pasal 32

(Sumber: UU No. 8 Tahun 1978 dan UU No. 43 Tahun 1999)

Karena dianggap sebagai jenis kesejahteraan yang paling penting, untuk bahasan selanjutnya akan dititikberatkan pada lima jenis kesejahteraan, yaitu sistem/struktur penggajian PNS, Asuransi Kesehatan, Tabungan Perumahan bagi PNS, Program Pensiun dan Tabungan Hari Tua serta Program Cuti.

1. Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil

Salah satu bentuk kesejahteraan PNS menurut Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 adalah dengan pemberian gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggungjawabnya. Menurut Penjelasan UU No. 43 Tahun 1999 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian yang dimaksud dengan gaji adalah balas jasa dan penghargaan atas prestasi kerja Pegawai Negeri yang bersangkutan.



Pada umumnya sistem penggajian dapat digolongkan dalam 3 (tiga) sistem yaitu: **Sistem skala tunggal**, **Sistem skala ganda**, dan **Sistem skala gabungan**.

Pertama, sistem skala tunggal, yaitu sistem penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggungjawab pekerjaannya. Sistem penggajian tunggal ini tercermin pada besarnya gaji pokok. Untuk setiap PNS yang mempunyai pangkat dan golongan yang sama, besarnya gaji pokok yang diterima setiap bulannya adalah sama.

Sistem penggajian PNS di Indonesia untuk pertama kali diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977. Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil diangkat dalam pangkat tertentu yang dapat dikategorikan ke dalam empat kelompok, yaitu:

Tabel 2.5
Pangkat, Golongan dan Ruang Pegawai Negeri Sipil

No.	Pangkat	Golongan	Ruang
1.	Juru Muda	I	a
	Juru Muda Tingkat I		b
	Juru		c
	Juru Tingkat I		d
2.	Pengatur Muda	2	a
	Pengatur Muda Tingkat I		b



	Pengatur		c
	Pengatur Tingkat I		d
3.	Penata Muda	2I	a
	Penata Muda Tingkat I		b
	Penata		c
	Penata Tingkat I		d
4.	Pembina	IV	a
	Pembina Tingkat I		b
	Pembina Utama Muda		c
	Pembina Utama Madya		d
	Pembina Utama		e

(Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977)

Mengacu pada Peraturan Pemerintah mengenai Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, hingga tahun 2012 telah empat belas kali mengalami perubahan, besarnya gaji pokok PNS ditentukan berdasarkan masa kerja dan golongan/pangkat. Besarnya gaji pokok PNS golongan terendah hingga golongan tertinggi berdasarkan PP No. 7 Tahun 1977 hingga terakhir diubah menjadi PP No. 15 Tahun 2012 adalah sebagai berikut:



Tabel 2.6.
Perkembangan Gaji Pokok Golongan Terendah
dan Golongan Tertinggi PNS

No.	Tahun	Golongan Terendah	Golongan Tertinggi
1.	PP No. 7 Tahun 1977	12,000	120,000
2.	PP No. 13 Tahun 1980		
3.	PP No. 15 Tahun 1985		
4.	PP No. 51 Tahun 1992		
5.	PP No. 15 Tahun 1993	78,000	537,600
6.	PP No. 6 Tahun 1997	135,000	722,500
7.	PP No. 26 Tahun 2001	500,000	1,500,000
8.	PP No. 11 Tahun 2003	575,000	1,800,000
9.	PP No. 66 Tahun 2005	661,300	2,070,000
10.	PP No. 9 Tahun 2007	760,500	2,405,400
11.	PP No. 10 Tahun 2008	910,000	2,910,000
12.	PP No. 8 Tahun 2009	1,040,000	3,400,000
13.	PP No. 25 Tahun 2010	1,095,000	3,580,000
14.	PP No. 11 Tahun 2011	1,175,000	4,100,000
15.	PP No. 15 Tahun 2012	1,260,000	4,603,700

(Sumber: dari berbagai kebijakan)

Apabila diperhatikan, perbandingan besarnya gaji pokok PNS golongan terendah dan PNS golongan tertinggi menurut Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977 adalah 1 : 10. Seiring berjalannya waktu, kebijakan mengenai perbandingan gaji pokok PNS golongan terendah dan PNS golongan tertinggi melalui Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2012 menjadi 1 : 3.65.



Di samping gaji pokok seperti yang disajikan pada Tabel 2.6. di atas, PNS mendapatkan beberapa tunjangan antara lain tunjangan keluarga, tunjangan jabatan (baik struktural maupun fungsional), tunjangan pangan dan tunjangan lainnya. Dengan adanya tunjangan jabatan menunjukkan sistem penggajian yang kedua yaitu **sistem skala ganda**.

Kedua, Sistem skala ganda adalah sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi didasarkan pula pada sifat pekerjaan yang dilakukannya, prestasi kerja yang dicapai dan beratnya tanggungjawab pekerjaannya. Sistem penggajian seperti ini menghasilkan adanya tunjangan jabatan. Adapun tunjangan jabatan struktural berdasarkan Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2007 disajikan pada Tabel 2.7 berikut.

Tabel 2.7.
Tunjangan Jabatan Struktural

No.	Jabatan		Tunjangan Struktural		
			Keppres No. 99/2000	Perpres No. 3/2006	Perpres No. 26/2007
1.	Eselon I	A	4.500.000	4.500.000	5.500.000
		B	3.500.000	3.500.000	4.375.000
2.	Eselon II	A	2.500.000	2.500.000	3.250.000
		B	1.500.000	1.500.000	2.025.000
3.	Eselon III	A	600.000	900.000	1.260.000
		B	450.000	675.000	980.000
4.	Eselon IV	A	240.000	360.000	540.000



		B	210.000	315.000	490.000
5.	Eselon V	A	150.000	225.000	360.000

(Sumber: dari berbagai kebijakan)

Ketiga, **sistem skala gabungan**, yang merupakan perpaduan antara sistem skala tunggal dan sistem skala ganda. Gaji pokok ditentukan sama bagi PNS yang berpangkat sama, di samping itu diberikan tunjangan kepada PNS yang memikul tanggung jawab yang lebih berat, prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga secara terus-menerus. Dengan demikian, sistem penggajian di Indonesia merupakan *sistem skala gabungan*.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977, di samping gaji pokok yang telah ditetapkan, PNS mendapatkan beberapa tunjangan seperti yang tercantum pada tabel 2.8. Tunjangan tersebut merupakan bagian dari kompensasi finansial langsung yang diberikan kepada PNS.

Tabel. 2.8

Tunjangan yang diberikan kepada PNS

No.	Tunjangan PNS	Keterangan
1.	Tunjangan Keluarga	❖ Tunjangan Istri/suami ❖ Tunjangan anak
2.	Tunjangan Pangan	
3.	Tunjangan Jabatan	
4.	Tunjangan lainnya	❖ Uang makan

(Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977)



Tunjangan keluarga, adalah kompensasi yang diberikan kepada istri/suami dan anak PNS. Tunjangan keluarga ini diatur dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 51 Tahun 1992 sebagai pengganti Pasal 16 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977. Besarnya tunjangan istri/suami sebesar 10 % dari gaji pokok, sedangkan besarnya tunjangan anak adalah 2 % dari gaji pokok. Anak yang mendapatkan tunjangan adalah anak kandung atau anak angkat yang berusia kurang dari 21 tahun, belum pernah menikah dan tidak mempunyai penghasilan sendiri, dan nyata menjadi tanggungan. Tunjangan bagi anak atau anak angkat tersebut dapat diperpanjang hingga usia 25 tahun apabila masih bersekolah.

Tunjangan pangan, adalah kompensasi yang diberikan kepada istri/suami dan anak PNS dan Calon PNS. Tunjangan pangan tersebut ditetapkan sebesar 10 kilogram beras. *Ketiga* tunjangan jabatan, adalah kompensasi yang diberikan kepada PNS yang menjabat sebagai pejabat tertentu, baik jabatan struktural maupun jabatan fungsional. Jabatan struktural antara lain Direktur Jenderal, Kepala Biro, Kepala Pusat, Kepala Bidang dan lainnya. Jabatan fungsional antara lain Widyaiswara, Peneliti, Guru, Dosen, Penyuluh Pertanian dan lainnya. Dengan demikian tunjangan jabatan dapat dibedakan menjadi tunjangan jabatan struktural dan tunjangan jabatan fungsional.



Tabel 2.9

Jabatan Struktural di Tingkat Pusat dan Daerah

No.	Eselon	Jabatan Struktural	
		Tingkat Pusat	Tingkat Daerah
1.	Eselon I	Sekretaris Utama Sekretaris Jenderal Direktur Jenderal (Ditjen) Deputi Kepala Biro Inspektorat Jenderal	Sekretaris Daerah Provinsi
2.	Eselon 2	Kepala Pusat Kepala Badan	Sekretaris Daerah Kab/Kota Kepala Dinas Kepala Badan
3.	Eselon 2I	Kepala Bidang Kepala Bagian	Kepala Bidang Kepala Bagian
4.	Eselon IV	Kepala Sub Bagian	Kepala Sub Bagian
5.	Eselon V		Kepala Seksi

Tunjangan jabatan struktural sebagaimana disajikan pada Tabel 2.9. dihentikan apabila PNS tersebut diangkat dalam jabatan fungsional atau karena hal lain yang mengakibatkan pemberian tunjangan dihentikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan seperti diberhentikan dari jabatan struktural, diberhentikan sementara, menjalani cuti di luar tanggungan negara, dijatuhi hukuman penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan karena dengan sengaja melakukan suatu tindak pidana kejahatan serta menjalani cuti besar.

Adapun **tunjangan jabatan fungsional** diberikan kepada PNS yang memangku jabatan fungsional. Berdasarkan Peraturan



Pemerintah No. 16 Tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional Pegawai Negeri Sipil, jabatan-jabatan fungsional dihimpun dalam rumpun jabatan fungsional dan disusun dalam suatu jabatan berdasarkan tingkat keahlian dan tingkat keterampilan.

Menurut lampiran peraturan tersebut, jabatan fungsional keahlian adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang dilandasi oleh pengetahuan, metodologi dan teknis analisis yang didasarkan atas disiplin ilmu yang bersangkutan dan/atau berdasarkan sertifikasi yang setara dengan keahlian dan ditetapkan berdasarkan akreditasi tertentu. Sedangkan, yang dimaksud dengan jabatan fungsional keterampilan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas yang mempergunakan prosedur dan teknik kerja tertentu serta dilandasi kewenangan penanganan berdasarkan sertifikasi yang ditentukan. Jabatan fungsional terbagi ke dalam dua jenis jabatan, yaitu: 1) *Jabatan Fungsional Umum*, yaitu jabatan yang dipangku oleh setiap pegawai yang telah diangkat sebagai PNS. Jabatan fungsional umum ini seringkali disebut dengan istilah “staf” atau “pelaksana” atau disebutkan jabatannya bila sudah ditetapkan oleh instansinya, misalnya: pengadministrasi umum, pengolah data, pengelola barang, dan sebagainya. Kenaikan pangkat untuk jabatan ini bersifat regular. 2) *Jabatan Fungsional Tertentu*, yaitu jabatan yang dipangku oleh PNS berdasarkan syarat dan keahlian tertentu. Termasuk dalam jabatan ini antara lain: Peneliti, Widyaiswara, Perawat, Dokter, Dosen, Guru, dan sebagainya. Kenaikan pangkat untuk jabatan ini didasarkan kepada pengajuan angka kredit yang diperolehnya dari setiap kegiatan yang dilakukan, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.



2. Program Jaminan Sosial di Indonesia

Sejak bergulirnya era reformasi di Indonesia, pemerintah telah berupaya meningkatkan kesejahteraan para pekerja, baik pada lingkungan PNS, Tentara, Polri, dan pensiunannya maupun para pekerja yang berada pada sector swasta. Hal ini didasarkan pada kenyataan dimana kesejahteraan PNS, TNI dan Polri, serta sebagian besar para pekerja pada sector swasta dipandang belum mampu mencapai kesejahteraannya sebagaimana diharapkan.

Program kesejahteraan ini dituangkan dalam suatu Sistem Jaminan Sosial Nasional yang disebut dengan SJSN melalui dasar hukum UU No. 40 Tahun 2004 tentang **Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**. Untuk operasionalisasi lebih lanjut, UU tentang SJSN ini selanjutnya ditindaklanjuti dengan penerbitan UU No. 24 Tahun 2011 tentang **Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)**. Undang-Undang tentang BPJS inilah yang selanjutnya akan melandasi transformasi lembaga-lembaga pengelola jaminan Sosial ke dalam suatu sistem jaminan Sosial yang terintegrasi.

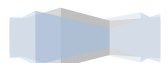
Berdasarkan UU No. 40 Tahun 2004 Pasal 4, SJSN diselenggarakan berdasarkan pada sembilan prinsip, yaitu:

- a. **Kegotong-royongan**, adalah prinsip kebersamaan antar peserta dalam menanggung beban biaya jaminan sosial, yang diwujudkan dengan kewajiban setiap peserta membayar iuran sesuai dengan tingkat gaji, upah atau tingkat penghasilannya.
- b. **Nirlaba**, adalah prinsip pengelolaan usaha yang mengutamakan penggunaan hasil pengembangan dana untuk memberikan manfaat sebesar-besarnya dari seluruh peserta.



- c. **Keterbukaan**, adalah prinsip mempermudah akses informasi yang lengkap, benar, dan jelas bagi setiap peserta.
- d. **Kehati-hatian**, adalah prinsip pengelolaan dana secara cermat, teliti, aman, dan tertib.
- e. **Akuntabilitas**, adalah prinsip pelaksanaan program dan pengelolaan keuangan yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan.
- f. **Portabilitas**, Adalah prinsip memberikan jaminan yang berkelanjutan meskipun peserta berpindah pekerjaan atau tempat tinggal dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- g. **Kepestaan Bersifat Wajib**, adalah prinsip yang mengharuskan seluruh penduduk menjadi peserta jaminan sosial, yang dilaksanakan secara bertahap.
- h. **Dana Amanat**, adalah bahwa iuran dan hasil pengembangannya merupakan dana titipan dari peserta untuk digunakan sebesar-besarnya bagi kepentingan peserta jaminan sosial.
- i. **Hasil pengelolaan Dana Jaminan Sosial dipergunakan seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar besar kepentingan peserta**, adalah hasil berupa deviden dari pemegang saham yang dikembalikan untuk kepentingan peserta jaminan sosial.

Langkah untuk memperbaiki sistem jaminan Sosial PNS dan pegawai swasta ini diharapkan akan menjadi instrument yang efektif guna mewujudkan kesejahteraan PNS dan Para pekerja swasta ke depan. Jaminan pensiun dan Tunjangan Hari Tua merupakan target



yang harus dibangun dengan efektif di samping jaminan kesehatan dan kematian serta jaminan Sosial lainnya.

Pengelolaan sistem jaminan Sosial ini memerlukan keseriusan, komitmen dan kematangan dalam menaatinya sehingga apa yang menjadi tujuan dari pemberlakuannya dapat dicapai dengan baik. Meskipun pada awalnya, penolakan dan pengujian materi terhadap lahirnya UU tentang lembaga pengelola jaminan Sosial ini (BPJS) cukup banyak disampaikan oleh berbagai kalangan di masyarakat, khususnya kalangan Buruh dan beberapa politisi di daerah, namun tentunya hal itu hendaknya tidak menjadi surutnya langkah untuk memperbaiki sistem ini.

Bila memperhatikan pengelolaan sistem jaminan Sosial di Negara tetangga (Malaysia dan Singapura) yang dianggap telah berhasil menerapkan sistem jaminan seperti yang diamanatkan dalam UU tentang BPJS ini, Indonesia boleh dikatakan telah jauh ketinggalan.

Dalam <http://industri asuransi.wordpress.com/2008/01/18> yang dirilis dari makalah Direktur Utama PT. Taspen, dikemukakan bahwa *untuk mengelola* sistem jaminan Sosial di Singapura dilakukan oleh *Central Provident Fund (CPF)*. Lembaga ini memonopoli pengelolaan dana pensiun dan THT bagi pegawai negeri sipil (PNS) dan karyawan perusahaan swasta. Saat ini, CPF mengelola dana Rp 650 triliun.

Kemudian, **Malaysia** mampu menghimpun dana **Rp 600 triliun** di empat institusi pengelola dana pensiun dan THT. Keempat lembaga itu adalah *Kumpulan Wang Amanat Pencen (KWAP)* untuk **pegawai pemerintah**, *Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP)*



untuk pekerja swasta, Lembaga Tabung Angkatan Tentara (LTAT) bagi anggota tentara, serta Sosco sebagai jaminan sosial warganya. Rahasia sukses menghimpun dana “spektakuler” itu terletak pada kebijakan **sentralisasi** pengelolaan dana pensiun dan THT.

Sedangkan, Indonesia memiliki **300** pengelola dana pensiun, karena selain PT. Dana Tabungan dan Asuransi Pegawai Negeri (Taspen) dan PT. Jaminan Sosial Tenaga Kerja (Jamsostek), pemerintah membebaskan badan usaha milik negara (BUMN) dan swasta *mengelola sendiri dana pensiun pegawainya*. Inilah yang menyebabkan tercecernya potensi dana pensiun dan THT, khususnya yang ada di kalangan swasta dan BUMN.

Terbitnya UU No. 24 Tahun 2011 tentang BPJS secara ideal merupakan suatu langkah maju dan terkoordinir dalam rangka meningkatkan kualitas pengelolaan dana pension pegawai, baik pegawai pemerintah maupun swasta. Sebagaimana tertuang dalam UU tersebut, bahwa BPJS bertujuan untuk mewujudkan terselenggaranya pemberian jaminan terpenuhinya kebutuhan dasar hidup yang layak bagi setiap Peserta dan/atau anggota keluarganya (Pasal 3). Apabila kondisi ini dapat diwujudkan secara konsisten dan komitmen terhadap misi yang diembannya, tentu akan sangat “menjanjikan” untuk terwujudnya kesejahteraan pegawai secara umum.

Kesadaran pemerintah tentang masih “carut marutnya” pengelolaan dana pension ini, sehingga menyebabkan tidak terkelolanya dana ini untuk mensejahterakan para pesertanya, telah dimanifestasikan dalam bentuk penerbitan UU tersebut. Hal ini tampak dalam *konsiderans* UU tersebut yang menyatakan:



- a. bahwa sistem jaminan sosial nasional merupakan program negara yang bertujuan memberikan kepastian perlindungan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat;
- b. bahwa untuk mewujudkan tujuan sistem jaminan sosial nasional perlu dibentuk badan penyelenggara yang berbentuk badan hukum berdasarkan prinsip kegotongroyongan, nirlaba, keterbukaan, kehati-hatian, akuntabilitas, portabilitas, kepesertaan bersifat wajib, dana amanat, dan hasil pengelolaan dana jaminan sosial seluruhnya untuk pengembangan program dan untuk sebesar-besar kepentingan peserta;
- c. bahwa berdasarkan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004 tentang Sistem Jaminan Sosial Nasional, harus dibentuk Badan Penyelenggara Jaminan Sosial dengan Undang-Undang yang merupakan transformasi keempat Badan Usaha Milik Negara untuk mempercepat terselenggaranya sistem jaminan sosial nasional bagi seluruh rakyat Indonesia;

Berdasarkan UU tersebut, pengelolaan dana pension pegawai dikelola oleh Badan Pengelola Jaminan Sosial (BPJS) yang terbagi ke dalam dua kategori BPJS (Pasal 5), yaitu:

- a. BPJS Kesehatan; dan
- b. BPJS Ketenagakerjaan.

Selanjutnya dalam Pasal 6 dinyatakan mengenai jenis jaminan yang menjadi amanat bagi masing-masing BPJS tersebut, yakni bahwa untuk BPJS Kesehatan diamanatkan untuk menyelenggarakan program jaminan kesehatan sebagaimana termaktub dalam ayat (1), dan untuk BPJS



Ketenagakerjaan sebagaimana termaktub dalam ayat (2), diamanatkan untuk menyelenggarakan program:

- a. Jaminan Kecelakaan Kerja;
- b. Jaminan Hari Tua;
- c. Jaminan Pensiun; dan
- d. Jaminan Kematian.

Kurang terkelolanya dana pension bagi pegawai ini dikemukakan oleh Direktur Utama PT. Taspen, Achmad Subianto, dalam salah satu makalahnya yang menyebutkan bahwa total dana pensiun dan THT yang dikelola di seluruh Indonesia hanya Rp 150 triliun atau seperempat dana kelolaan di Malaysia. **Taspen** yang sudah berdiri sejak tahun 1963 *hanya mengelola dana sekitar Rp 10 triliun*, sementara **Jamsostek** sekitar *Rp 30 triliun*. Sisanya tercecer di berbagai BUMN dan perusahaan swasta (<http://industri.asuransi.wordpress.com/2008/01/18>).

Minimnya pengelolaan dana tersebut berakibat buruk bagi semua pihak. Bagi PNS, jumlah dana pensiun dan THT yang diterima setelah purna tugas menjadi sangat kecil karena dana kelolaan PT Taspen sangat terbatas. Bagi pemerintah juga rugi karena kehilangan kesempatan untuk memupuk Dana Simpanan Nasional dalam jumlah besar. Padahal secara potensi, dana pension yang dapat ditarik dari iuran pegawai sangatlah besar. Apa lagi jika ditambah dengan potensi yang berupa kewajiban pemerintah selaku pemberi kerja, hal itu akan jauh lebih besar bahkan bisa mencapai sekitar Rp 12,67 triliun pertahun. Asumsi ini di dasarkan pada perhitungan minimal dengan menghitung nilai median antara gaji pokok terendah



dengan gaji pokok tertinggi dikalikan 8% (nilai brutto potongan dana pension) kemudian dikonversi kepada waktu pertahun.

Gaji pokok terendah adalah Rp 1,260,000.00 dan tertinggi adalah Rp 4,603,700.00, maka nilai mediannya adalah Rp 2,931,850.00. Selanjutnya, nilai rata-rata median tersebut dikalikan 8%, maka hasilnya adalah Rp 234,548.00. Ini berarti bahwa rata-rata potongan untuk dana pension dan THT PNS adalah sebesar Rp 234,548.00. Jika jumlah PNS seluruh Indonesia diperkirakan mencapai 4,5 Juta orang, maka nilai potensi pension tersebut diperoleh dari perhitungan $(Rp\ 234,548.00 \times 4,5\ \text{Juta}) \times 12 = Rp\ 12,665,592,000,000.00$ atau sekitar Rp 12,67 triliun.

3. Program Pensiun dan Tabungan Hari Tua (THT)

a. Program Pensiun

Penyelenggaraan program jaminan kesejahteraan bagi PNS yang terkait dengan Pensiun, telah dibangun sejak tahun 1956 yang ditandai dengan terbitnya Undang-undang No. 11 Tahun 1956 tentang Pembelanjaan Pensiun. Kemudian dilengkapi lagi dengan Undang-undang No. 11 Tahun 1969 tentang Pensiun Pegawai dan Pensiun Janda/Duda. Dan, pada tahun 1992, diterbitkan juga Undang-undang No. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, yang dalam kebijakan ini diatur mengenai pengelolaan dana pensiun PNS di Indonesia.

Sedangkan, untuk pengelola dana pensiun PNS, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1982, yang



menetapkan PT. TASPEN (Persero) sebagai penyelenggara program asuransi sosial bagi PNS.

Program asuransi sosial yang dibangun untuk kesejahteraan PNS, terdiri atas Dana Pensiun dan Tabungan Hari Tua (THT). Selain kedua program tersebut, PT. TASPEN (Persero) pun menyelenggarakan program lainnya seperti Asuransi Kematian, Uang Duka Wafat, Bantuan untuk Veteran dan Uang TAPERUM dari BAPERTARUM.

Lebih lanjut berdasarkan Undang-undang No. 11 Tahun 1969 pendanaan untuk program pensiun ini dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sampai akhir tahun 1993, sistem pendanaan program pensiun ini dikenal dengan *system pay as you go*, di mana seorang PNS yang pensiun langsung memperoleh dana pensiunnya.

Namun semenjak tahun 1994 sistem pendanaan pensiun seperti itu telah ditinggalkan dan digantikan dengan *system current cost financing*. System yang kedua ini menggunakan metode gabungan antara *system pay as you go* dan *system fully funded*. Hal ini dimaksudkan dalam rangka pemberdayaan akumulasi iuran peserta program pensiun PNS. Dalam *system current cost financing*, beban pembayaran pensiun yang dialokasikan dari APBN adalah sebesar 75%, sedangkan dari akumulasi iuran peserta sebesar 25% dari seluruh beban pembayaran pensiun PNS.

Sumber dana untuk program pensiun ini diperoleh dari iuran peserta sebesar 4,75% dari penghasilan peserta setiap bulan. Penghasilan yang dimaksud pada program ini adalah akumulasi dari



gaji pokok, tunjangan istri dan tunjangan anak. Berdasarkan PP No. 25 Tahun 1981 yang berhak mendapat pensiun adalah peserta (pegawai yang bersangkutan) atau janda/duda dari peserta atau janda/duda penerima pensiun, yatim piatu dari peserta dan yatim piatu dari penerima pensiun atau orang tua dari peserta yang tewas yang tidak meninggalkan janda/duda/anak yatim piatu yang berhak menerima pensiun.

Berkaitan dengan batas usia pensiun, berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, batas usia pensiun bagi seorang PNS adalah 56 tahun. Namun terdapat pengecualian bagi PNS yang memegang jabatan tertentu. Bagi para pejabat tersebut, batas masa pensiun dapat diperpanjang apabila telah memenuhi persyaratan yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 32 Tahun 1979 tentang Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Para pejabat yang diperbolehkan untuk melakukan perpanjangan batas usia pensiun disajikan pada Tabel 2.10 berikut ini.

Tabel 2.10.
Pejabat dan Perpanjangan Usia Pensiun

No.	Perpanjangan Hingga Usia	Keterangan
1.	65 tahun	a. Ahli Peneliti dan Peneliti yang ditugaskan secara penuh di bidang penelitian b. Guru Besar, Lektor Kepala, Lektor yang ditugaskan secara penuh pada perguruan tinggi c. Jabatan lain yang ditentukan oleh Presiden



No.	Perpanjangan Hingga Usia	Keterangan
2.	60 tahun	<ul style="list-style-type: none"> a. Ketua, Wakil Ketua, Ketua Muda dan Hakim Anggota Mahkamah Agung b. Jaksa Agung c. Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara d. Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen e. Sekretaris Jenderal, Inspektur Jenderal, Direktur Jenderal dan Kepala Badan di Departemen f. Eselon I dalam jabatan structural yang tidak termasuk dalam angka 2, 3 dan 4. g. Eselon 2 dalam jabatan structural h. Dokter yang ditugaskan secara penuh pada Lembaga Kedokteran Negeri sesuai dengan profesinya i. Pengawas Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Pengawas Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama j. Guru yang ditugaskan secara penuh pada Sekolah Lanjutan Tingkat Atas dan Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama k. Pemilik Taman Kanak-kanak, Penilik Sekolah Dasar dan Penilik Pendidikan Agama l. Guru yang ditugaskan secara penuh pada Sekolah Dasar m. Jabatan lain yang ditentukan oleh Presiden
3.	58 tahun	<ul style="list-style-type: none"> a. Hakim pada Mahkamah Pelayaran b. Hakim pada Pengadilan Tinggi c. Hakim pada Pengadilan Negeri d. Hakim Agama pada Pengadilan Agama Tingkat Banding e. Hakim Agama pada Pengadilan Agama f. Jabatan lain yang ditentukan oleh Presiden

(Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1979)



Pegawai Negeri Sipil yang mendapat hak pensiun adalah: *pertama*, PNS yang diberhentikan dengan hormat yaitu, PNS yang telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun dan mempunyai masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 20 tahun, bila berdasarkan peraturan tentang pengujian kesehatan PNS, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apa pun juga, karena keadaan jasmani atau rohani yang disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya.

Selain itu, PNS yang mempunyai masa kerja sekurang-kurangnya empat tahun dan oleh badan/pejabat yang ditunjuk oleh Kemenkes berdasarkan peraturan tentang pengujian PNS, dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apa pun juga karena keadaan jasmani dan rohani yang tidak disebabkan oleh dan karena ia menjalankan kewajiban jabatannya.

Kedua, PNS yang diberhentikan atau dibebaskan dari pekerjaannya karena penghapusan jabatan, perubahan dalam susunan pegawai, penertiban aparatur Negara atau karena alasan - alasan dinas lainnya dan kemudian tidak dipekerjakan kembali sebagai PNS, berhak menerima pensiun pegawai apabila ia diberhentikan dengan hormat sebagai PNS dan pada saat pemberhentiannya sebagai PNS telah berusia sekurang-kurangnya 50 tahun dan memiliki masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 10 tahun.

Ketiga, PNS yang telah menjalankan suatu tugas Negara tidak dipekerjakan kembali sebagai PNS, berhak menerima pensiun pegawai apabila ia diberhentikan dengan hormat sebagai PNS dan



pada saat pemberhentiannya sebagai PNS telah mencapai usia sekurang-kurangnya 50 tahun dan memiliki masa kerja untuk pensiun sekurang-kurangnya 10 tahun. Apabila PNS yang pada saat pemberhentiannya belum mencapai usia 50 tahun, maka pemberian pensiun kepadanya ditetapkan pada saat ia mencapai usia 50 tahun.

b. Tabungan Hari Tua

Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1981 menyebutkan bahwa Tabungan Hari Tua (THT) adalah suatu program asuransi yang terdiri dari asuransi dwiguna yang dikaitkan dengan usia pensiun ditambah dengan asuransi kematian. Yang berhak memperoleh program THT ini adalah semua PNS kecuali PNS yang berada pada lingkungan Kementerian Pertahanan-Keamanan.

Sumber dana program THT ini diperoleh dari iuran peserta yang besarnya adalah 3,25% dari penghasilan peserta sebulan tanpa tunjangan pangan. Seperti halnya dalam program pensiun, penghasilan yang dimaksud pada program ini adalah akumulasi dari gaji pokok, tunjangan istri dan tunjangan anak.

Secara teknis, manfaat program THT sejak tahun 2001 (Bappenas, 2003) didasarkan pada keputusan direksi PT. Taspen dengan formula sebagai berikut:

$$(0,55 \times MI\ 1 \times P2000) + (0,55 \times MI\ 2 \times (P2001 - P2000))$$

di mana:



MI 1: Masa Iuran sejak menjadi peserta sampai dengan berhenti

MI 2: Masa Iuran sejak 2001 sampai dengan berhenti

4. Program Asuransi Kesehatan

Bentuk kesejahteraan lainnya yang tertuang dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 adalah pemeliharaan kesehatan. Program pemeliharaan kesehatan ini dimulai pada tahun 1934 berdasarkan *straatregeling* No. 1 Tahun 1934 (Thoha, 2010).

Pada awal pembentukannya askes hanya diperuntukkan bagi pegawai negeri dan penerima pensiun yang statusnya dipersamakan dengan orang eropa. Pada perkembangannya, setelah beberapa kali mengeluarkan peraturan perundangan, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 1984 tentang Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bagi PNS, Penerima Pensiun beserta anggota keluarganya. Jaminan Pemeliharaan Kesehatan ini diselenggarakan oleh Perusahaan Umum (Perum) Husada Bakti yang selanjutnya diubah menjadi PT (Persero) melalui Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 1991.

Sampai tahun 2012 sistem perlindungan sosial berupa jaminan pemeliharaan kesehatan untuk PNS ini masih mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1991 tentang Pemeliharaan Kesehatan Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta Keluarganya. Pada pelaksanaannya program kesehatan ini diselenggarakan oleh PT. ASKES (Persero) untuk memberikan pelayanan kesehatan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Adapun ruang lingkup pelayanan yang diberikan antara lain



konsultasi medis dan penyuluhan kesehatan, pemeriksaan dan pengobatan oleh dokter umum dan atau paramedis, pemeriksaan dan pengobatan gigi dan lainnya.

Seperti halnya program pensiun dan tabungan hari tua yang sumber dananya berasal dari *cost sharing* antara iuran peserta dan subsidi dari pemerintah, berdasarkan Keputusan Presiden No. 8 Tahun 1977 mengenai sumber dana untuk program asuransi kesehatan ini, diperoleh dari iuran peserta sebesar 2% dari penghasilan peserta setiap bulan. Mengenai jenis pelayanan dan fasilitas lainnya yang diselenggarakan oleh PT ASKES (Persero), secara khusus akan diuraikan pada bab tersendiri.

Berkaitan dengan program asuransi ini, Keluarga PNS dan pensiunan PNS, yang berhak mendapat program askes ini yaitu istri/suami yang sah PNS/pensiunan dan anak PNS/pensiunan dengan ketentuan *pertama* jumlah anak yang ditanggung maksimal 2 (dua) orang, termasuk didalamnya anak angkat maksimal satu orang, *kedua* tercantum dalam daftar gaji/slip gaji, *ketiga* termasuk dalam daftar penerima pensiun/carik Dapem, *keempat* belum berumur 21 tahun atau telah berumur 21 tahun sampai 25 tahun bagi anak yang masih melanjutkan pendidikan formal, *kelima* tidak atau belum pernah kawin, *keenam* tidak mempunyai penghasilan sendiri serta *ketujuh* masih menjadi tanggungan peserta.

Secara teknis pemeliharaan kesehatan ini dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah No. 69 Tahun 1991. Pemeliharaan kesehatan yang tertulis dalam Peraturan Pemerintah tersebut mencakup empat hal yaitu peningkatan kesehatan, pencegahan kesehatan,



penyembuhan kesehatan dan pemulihan kesehatan. Berdasarkan Peraturan Pemerintah tersebut program asuransi kesehatan untuk PNS, pensiunan beserta keluarganya dilaksanakan oleh PT Askes. PT Askes (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara yang ditugaskan khusus oleh pemerintah untuk menyelenggarakan jaminan pemeliharaan kesehatan bagi Pegawai Negeri Sipil, Penerima Pensiun PNS beserta keluarga. Selain PNS, pensiunan dan keluarganya, PT Askes juga menyelenggarakan jaminan kesehatan untuk TNI/POLRI, Veteran, Perintis Kemerdekaan beserta keluarganya dan Badan Usaha lainnya.

Pelayanan yang diberikan oleh PT Askes menyangkut pelayanan kesehatan dasar dan pelayanan kesehatan lanjutan. Pemberi pelayanan dasar antara lain dilakukan oleh puskesmas, dokter keluarga/dokter gigi keluarga, poliklinik milik institusi dan klinik 24 jam. Sedangkan pemberi pelayanan kesehatan lanjutan meliputi Rumah Sakit Umum Pemerintah (RSUP), RS Khusus Pemerintah (Jantung, Paru, Orthopedi, Jiwa, Kusta, Mata, Infeksi, Kanker dll), Rumah Sakit TNI/POLRI, Rumah Sakit Swasta, Unit Pelayanan Transfusi Darah (UPTD)/PMI, Apotek/Instalasi Farmasi RS, Optik, Balai Pengobatan Khusus (Paru, Mata, Indera, dll), Laboratorium Kesehatan dan fasilitas pelayanan kesehatan lainnya yang bekerja sama dengan PT Askes (Persero).

Bagi peserta askes sosial, seperti PNS, pensiunan PNS maupun keluarganya, pelayanan kesehatan sebagai salah satu bentuk kesejahteraan yang dijamin oleh PT Askes adalah pelayanan kesehatan dasar, pelayanan kesehatan lanjutan, Pemeriksaan



kehamilan, gangguan kehamilan dan persalinan sampai anak kedua hidup, Pelayanan Transfusi Darah dan Cuci Darah, Cangkok (transplantasi) Organ, Pelayanan Canggih sesuai ketentuan PT Askes (Persero) dan alat kesehatan.

Pelayanan kesehatan dasar meliputi sembilan macam, yaitu *pertama* konsultasi, penyuluhan, pemeriksaan medis dan pengobatan, *kedua* pemeriksaan dan pengobatan gigi, *ketiga* tindakan medis kecil/ sederhana. *Keempat* pemeriksaan penunjang diagnostik sederhana, *kelima* pengobatan efek samping kontrasepsi, *keenam* pemberian obat pelayanan dasar dan bahan kesehatan habis pakai. *Ketujuh* pemeriksaan kehamilan dan persalinan sampai anak kedua hidup, *kedelapan* pelayanan imunisasi dasar dan *kesembilan* pelayanan rawat inap di Puskesmas Perawatan/Puskesmas dengan Tempat Tidur.

Pelayanan kesehatan lanjutan meliputi dua hal yaitu rawat jalan dan rawat inap. Pelayanan jenis ini disajikan dalam Tabel 2.12 berikut:

Tabel 2.11
Pelayanan Kesehatan Lanjutan

Rawat Jalan		Rawat Inap	
No.	Pelayanan	No.	Pelayanan
1.	Konsultasi, pemeriksaan dan pengobatan oleh dokter spesialis	1.	Rawat Inap di ruang perawatan sesuai hak Peserta*
2.	Pemeriksaan Penunjang Diagnostik : Laboratorium, Rontgen/ Radiodiagnostik, Elektromedik dan	2.	Pemeriksaan, pengobatan oleh dokter spesialis



	pemeriksaan alat kesehatan canggih sesuai ketentuan PT Askes (Persero)		
3.	Tindakan medis poliklinik dan rehabilitasi medis	3.	Pemeriksaan Penunjang Diagnostik : Laboratorium, Rontgen/ Radiodiagnostik, Elektromedik dan pemeriksaan alat kesehatan canggih sesuai ketentuan PT Askes (Persero)
4.	Pelayanan obat sesuai Daftar dan Plafon Harga Obat (DPHO) dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh PT Askes (Persero)	4.	Tindakan medis operatif
		5.	Perawatan intensif (ICU, ICCU, HCU, NICU, PICU)
		6.	Pelayanan rehabilitasi medis
		7.	Pelayanan obat sesuai Daftar dan Plafon Harga Obat (DPHO) dan ketentuan lain yang ditetapkan oleh PT Askes (Persero)

Sumber: www.ptaskes.com

Alat kesehatan yang diberikan untuk PNS, pensiunan beserta keluarganya meliputi: kacamata (1 kali per 2 tahun), gigi tiruan (1 kali per 2 tahun), alat bantu dengar (1 kali per 2 tahun), kaki/tangan tiruan, implant (alat kesehatan yang ditanam dalam tubuh) antara lain IOL (lensa tanam di mata), *pen & screw* (alat penyambung tulang) dan *mesh* (alat yang dipasang setelah operasi hernia).

Adapun pelayanan kesehatan yang tidak ditanggung oleh PT Askes antara lain:



Tabel 2.12

Pelayanan Kesehatan yang Tidak Ditanggung PT Askes

No.	Pelayanan Kesehatan
1.	Pelayanan kesehatan yang dilakukan di fasilitas yang bukan jaringan pelayanan kesehatan PT Askes (Persero), kecuali dalam keadaan gawat darurat (<i>emergency</i>) dan kasus persalinan
2.	Pelayanan kesehatan yang dilakukan di luar negeri
3.	Obat-obatan diluar ketentuan PT Askes (Persero)
4.	Bedah plastik kosmetik, termasuk obat-obatan
5.	Semua jenis pelayanan imunisasi diluar “imunisasi dasar” bagi bayi dan balita (DPT, Polio, BCG, Campak) dan bagi ibu hamil (TT) yang dilakukan di Puskesmas
6.	Seluruh rangkaian pemeriksaan dalam usaha ingin mempunyai anak, termasuk alat dan obat-obatnya
7.	Sirkumsisi tanpa indikasi medis
8.	Pemeriksaan kehamilan, gangguan kehamilan, tindakan persalinan, masa nifas pada anak ketiga dan seterusnya
9.	Usaha meratakan gigi (Orthodontie), membersihkan karang gigi (scalling gigi) dan pelayanan kesehatan gigi untuk kosmetik
10.	Gangguan kesehatan/penyakit akibat ketergantungan obat, alkohol dan atau zat adiktif lainnya
11.	Gangguan kesehatan/penyakit akibat usaha bunuh diri atau dengan sengaja menyakiti diri sendiri
12.	Kursi roda, tongkat penyangga, korset dan elastic bandage
13.	Kosmetik, toiletries, makanan bayi, obat gosok, vitamin, susu
14.	Lain-lain yang meliputi biaya perjalanan/transportasi, biaya sewa ambulans, biaya pengurusan jenazah, biaya fotocopy, biaya telekomunikasi, biaya kartu berobat dan biaya administrasi

(Sumber: www.ptaskes.com)



5. Program Tabungan Perumahan (Taperum)

Program Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil (Taperum PNS) merupakan salah satu program kesejahteraan PNS. Program ini dimaksudkan untuk membantu membiayai usaha peningkatan kesejahteraan PNS dalam bidang perumahan. Secara teknis program kesejahteraan ini diatur dalam Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993 dan Keppres No. 46 Tahun 1994. Sampai dengan Maret 1999, kepengurusan untuk mendapatkan bantuan dari Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan (Bapertarum) dilaksanakan secara sentralistis (kepengurusannya dilaksanakan oleh pusat), akan tetapi setelah April 1999 telah dilakukan pendelegasian wewenang kepada gubernur (kecuali wilayah Jabodetabek) untuk memberikan pertimbangan dalam memutuskan pemberian bantuan perumahan kepada PNS di daerah.

Untuk mendukung kelancaran pemberian bantuan dana tersebut, di setiap provinsi dibentuk Tim Penyaluran bantuan Bapertarum PNS yang diberi kewenangan untuk menyeleksi dan menyalurkan bantuan dana Taperum berdasarkan plafon dana bantuan yang telah ditetapkan. Khusus untuk wilayah Jabodetabek, pelaksanaan kepengurusan bantuan Taperum bagi PNS tetap dilaksanakan di Jakarta, yaitu di kantor sekretariat tetap Bapertarum PNS.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 14 Tahun 1993 disebutkan bahwa setiap PNS baik pusat maupun daerah diwajibkan melakukan Tabungan Perumahan yang dipotong dari gaji masing-masing PNS. Besarnya pemotongan gaji dilakukan berdasarkan ruang golongan



PNS yang bersangkutan, yaitu 1) untuk golongan I dipotong sebesar Rp. 3.000; 2) untuk golongan 2 dipotong sebesar Rp. 5.000; 3) untuk golongan 2I dipotong sebesar Rp. 7.000; serta 4) untuk golongan IV dipotong sebesar Rp. 10.000. Pemotongan gaji pertama kali diberlakukan efektif pada pemotongan gaji bulan Februari tahun 1993 untuk pemotongan gaji bulan Januari dan Februari tahun 1993 dan berakhir pada bulan saat PNS yang bersangkutan berhenti sebagai PNS.

Seperti yang telah diuraikan pada Bab 2 bahwa bantuan kepemilikan rumah yang diberikan kepada PNS terdiri atas dua jenis yaitu *pertama* bantuan uang muka kredit pemilikan rumah dan *kedua* bantuan sebagian biaya membangun rumah. Ada beberapa langkah atau ketentuan yang harus dilalui untuk memperoleh dana bantuan uang muka adalah dengan:

- 1) Mengisi formulir permohonan yang direkomendasikan oleh Kepala Biro Kepegawaian Departemen (Kementerian), Kepala Biro Umum Menko/Meneg, Kepala Kantor Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekretaris Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, Kepala Kantor Departemen, Kepala Dinas Provinsi atau Kabupaten/Kota atau Kepala Bagian
- 2) Menandatangani surat pernyataan bahwa belum memiliki rumah dan belum pernah mendapat bantuan perumahan di atas materai secukupnya.
- 3) Sebagai bahan kelengkapan, syarat-syarat yang harus dilampirkan disajikan pada Tabel 2.14 sebagai berikut.



Tabel. 2.13**Kelengkapan untuk Memperoleh Dana Bantuan Uang Muka**

No.	Yang harus dilampirkan	Keterangan
1.	Fotokopi kartu pegawai (karpeg)	1) dilegalisir oleh instansi yang berwenang (dinas) 2) apabila suami/istri sama-sama PNS, fotocopy karpeg keduanya harus dilampirkan
2.	Fotokopi SK Kepangkatan	dilegalisir oleh instansi yang berwenang (dinas)
3.	Fotokopi KTP dan kartu keluarga	dilegalisir oleh kelurahan setempat
4.	Surat keterangan asli mengenai status tempat tinggal saat ini	Dikeluarkan oleh RT, RW dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah yang sesuai dengan alamat pada KTP
5.	Fotokopi Akad Perjanjian Kredit (APK) atau rekening koran	Dilegalisir oleh Bank yang menerbitkan untuk KPR dan Bank. Apabila telah terjadi pengalihan kredit, maka harus disertakan surat alih debitor dan rekening Koran atas nama pemohon yang dilegalisir
6.	Fotokopi Akad Perjanjian Kredit (APK) atau rekening Koran serta bukti angsuran	Dilegalisir oleh Developer untuk KPR dan developer
7.	Fotokopi surat perjanjian sewa beli rumah Negara atau surat persetujuan dan	Dilegalisir oleh instansi yang mengeluarkan



	pemberian kuasa pengalihan hak rumah Negara (dinas)	
8.	Bukti angsuran pertama (dari kantor kas Negara)	Yang asli dan fotokopinya untuk pembelian rumah dinas dari pemerintah
9.	Fotokopi surat nikah	Dilegalisir oleh instansi yang berwenang apabila APK tersebut atas nama suami/istri dari pemohon

(Sumber: Thoha, 2010)

- 4) Bagi developer yang mengurus bantuan permohonan perumahan harus disertai surat permohonan pencairan bantuan Bapertarum dan *standing instruction* (SI) atau surat kuasa pencairan yang asli berikut fotokopinya

Berkas permohonan beserta kelengkapannya untuk memperoleh bantuan uang muka kredit tersebut dibuat dalam rangkap tiga dan disampaikan secara individu ataupun kolektif disertai surat pengantar resmi dari instansi terkait yang ditujukan kepada Kepala Sekretariat tetap Bapertarum PNS.

Sementara ketentuan untuk bantuan sebagian biaya membangun rumah adalah sebagai berikut:

- 1) Mengisi formulir permohonan dan direkomendasikan oleh Kepala Biro Kepegawaian Departemen (Kementerian), Kepala Biro Umum Menko/Meneg, Kepala Kantor Lembaga Pemerintah Non Departemen, Sekretaris Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota,



Kepala Kantor Departemen, Kepala Dinas Provinsi atau Kabupaten/Kota atau Kepala Bagian.

- 2) Menandatangani surat pernyataan bahwa belum memiliki rumah dan belum pernah mendapat bantuan perumahan di atas materai secukupnya.
- 3) Sebagai bahan kelengkapan, yang harus dilampirkan adalah sebagai berikut:

Tabel 2.14
Kelengkapan untuk Memperoleh Sebagian Biaya Membangun Rumah

No.	Persyaratan Administratif	Keterangan
1.	Fotokopi kartu pegawai (karpeg)	a. Dilegalisir oleh instansi yang berwenang (dinas) b. Apabila suami/istri sama-sama pns, fotocopy karpeg keduanya harus dilampirkan
2.	Fotokopi SK Kepangkatan	Dilegalisir oleh instansi yang berwenang (dinas)
3.	Fotokopi KTP dan kartu keluarga	Dilegalisir oleh kelurahan setempat
4.	Surat keterangan asli mengenai status tempat tinggal saat ini	Dikeluarkan oleh RT, RW dan diketahui oleh Kepala Desa/Lurah yang sesuai dengan alamat pada KTP
5.	Fotokopi bukti kepemilikan tanah atas nama yang bersangkutan berupa sertifikat tanah	Dilegalisir oleh BPN atau akta
6.	Apabila no. 5 tidak ada dapat diganti dengan akta jual beli/akta hibah/akta	Dilegalisir oleh instansi yang berwenang apabila bukti kepemilikan tanah atas nama suami/istri pemohon



	waris/akta pembagian hak bersama	
7.	Fotokopi ijin mendirikan bangunan (IMB)	Dilegalisir oleh instansi berwenang atau surat keterangan sedang membangun rumah dari kepala desa/lurah dan camat yang bersangkutan

(Sumber: www.bapertarum-pns.co.id)

6. Program Cuti

Cuti merupakan salah satu bentuk kesejahteraan PNS yang tertuang dalam UU No. 8 Tahun 1974 dan secara teknis tertulis dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1976. Berdasarkan kebijakan tersebut, cuti adalah keadaan tidak masuk kerja yang diijinkan dalam jangka waktu tertentu. Tujuan pemberian cuti adalah dalam rangka usaha untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani PNS. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1976 menyebutkan jenis-jenis cuti bagi PNS antara lain cuti tahunan, cuti besar, cuti sakit, cuti bersalin, cuti karena alasan penting dan cuti di luar tanggungan negara.

Cuti Tahunan merupakan hak PNS, termasuk CPNS yang telah bekerja secara terus menerus selama satu tahun. Khusus di Kementerian Keuangan selama menjalankan cuti tahunan, PNS/CPNS yang bersangkutan memperoleh TKPKN. Secara teknis, penggunaan cuti tahunan dapat digabungkan dengan cuti bersama, dengan jumlah paling sedikit menjadi 3 (tiga) hari kerja. Cuti bersama yang tidak digunakan karena kepentingan dinas dan berdasarkan surat tugas, tetap menjadi hak cuti tahunan PNS. Berkaitan dengan penangguhan cuti tahunan yang tersisa, cuti tahunan tetap menjadi



hak PNS yang bersangkutan (minimal enam hari kerja). Cuti tahunan yang tersisa lebih dari 6 (enam) hari kerja harus dimintakan penangguhan oleh PNS/CPNS kepada pejabat yang berwenang memberikan cuti, agar penangguhan dimaksud dapat dilaksanakan tahun berikutnya. Pejabat yang berwenang memberikan cuti dapat menangguhkan cuti tahunan paling lambat akhir bulan Desember tahun yang berjalan.

Berkenaan dengan penggunaan cuti tahunan yang tersisa, pelaksanaannya dapat digabungkan penggunaannya dengan cuti tahunan tahun yang sedang berjalan. Cuti tahunan yang tersisa tersebut dapat diambil paling lama delapan belas hari kerja termasuk cuti tahunan yang sedang berjalan dan dua puluh empat hari kerja termasuk cuti tahunan yang sedang berjalan, apabila cuti tahunan tidak diambil secara penuh dalam beberapa tahun. Adapun mekanisme pengajuannya permohonan cuti tahunan yang tersisa yang digabungkan penggunaannya dengan cuti tahunan yang sedang berjalan harus mencantumkan jumlah cuti tahunan yang tersisa dari cuti tahunan pada masing-masing tahun yang bersangkutan. Tanpa adanya persetujuan penangguhan dari pejabat yang berwenang memberikan cuti, lamanya cuti tahunan yang dapat diambil dalam tahun yang sedang berjalan menjadi paling lama delapan belas hari kerja.

Cuti Besar merupakan hak PNS yang telah bekerja minimal enam tahun secara terus menerus. PNS yang akan/telah menjalani cuti besar tidak berhak lagi atas cuti tahunan dalam tahun yang bersangkutan. Selama menjalankan cuti besar, PNS yang



bersangkutan tidak berhak atas tunjangan jabatan dan tidak memperoleh TKPKN untuk di Kementerian Keuangan. Penggunaan cuti besar bagi PNS harus direncanakan sejak awal tahun. Cuti besar dapat digunakan oleh PNS untuk memenuhi kewajiban agama (ibadah), persalinan anaknya yang keempat apabila PNS yang bersangkutan mempunyai hak cuti besar menjelang persalinan atau keperluan lainnya sesuai pertimbangan pejabat yang berwenang memberikan cuti. Khusus di Kemenkeu, PNS yang telah melaksanakan cuti tahunan dan akan mengambil cuti besar pada tahun yang bersangkutan harus mengembalikan TKPKN yang diterimanya selama melaksanakan cuti tahunan. PNS yang akan/telah menggunakan cuti besar berhak atas cuti bersama, cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti besar, cuti sakit, cuti bersalin untuk persalinan anaknya yang pertama, kedua, dan ketiga serta cuti karena alasan penting.

Cuti Sakit merupakan hak bagi PNS/CPNS wanita yang mengalami gugur kandungan. Selain itu dapat digunakan oleh PNS yang menderita sakit lebih dari dua hari. PNS yang telah menggunakan cuti sakit untuk jangka waktu paling lama satu tahun enam bulan (satu setengah tahun) dan telah aktif bekerja kembali, masih berhak atas cuti bersama, cuti tahunan pada tahun yang sedang berjalan dan cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti sakit. Kemudian cuti besar, cuti bersalin dan cuti karena alasan penting masih dimungkinkan untuk diambil.

Cuti Bersalin merupakan hak PNS/CPNS wanita untuk persalinan anaknya yang pertama, kedua, dan ketiga. Cuti bersalin



yang digunakan oleh CPNS wanita untuk persalinan anaknya yang pertama akan mengurangi hak cuti persalinan setelah yang bersangkutan menjadi PNS. PNS yang telah menggunakan cuti bersalin, masih berhak atas cuti bersama, cuti tahunan pada tahun yang sedang berjalan dan cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti bersalin, cuti besar, cuti sakit, cuti karena alasan penting. PNS wanita dapat diberikan cuti besar untuk persalinan anaknya yang keempat, apabila yang bersangkutan mempunyai hak cuti besar menjelang persalinan.

PNS wanita yang akan/telah menggunakan cuti besar untuk persalinan anaknya yang keempat tidak berhak lagi atas cuti tahunannya dalam tahun yang bersangkutan. PNS wanita yang akan/telah menggunakan cuti besar tersebut berhak atas cuti bersama, cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti besar, cuti sakit, cuti karena alasan penting. PNS wanita dapat diberikan cuti di luar tanggungan negara untuk persalinan anaknya yang kelima dan seterusnya. PNS wanita yang telah menggunakan cuti di luar tanggungan negara tersebut, berhak atas cuti bersama, cuti tahunan pada tahun yang sedang berjalan dan cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti di luar tanggungan negara, cuti besar setelah bekerja kembali paling kurang enam tahun secara terus-menerus, cuti sakit dan cuti karena alasan penting.

Cuti karena alasan penting merupakan hak PNS. Selama menjalankan cuti ini, PNS di lingkungan Kemenkeu tidak memperoleh TKPKN. Selain karena alasan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur cuti PNS, PNS juga



berhak atas cuti karena alasan penting karena terjadinya kondisi *force major*, misalnya banjir, tanah longsor, kebakaran, dan gempa bumi. PNS yang telah menggunakan cuti karena alasan penting, masih berhak atas cuti bersama, cuti tahunan pada tahun yang sedang berjalan dan cuti tahunan yang tersisa pada tahun sebelum digunakan cuti karena alasan penting, cuti besar, cuti sakit, cuti bersalin.

PNS yang sedang tugas belajar, berhak atas cuti bersama, cuti bersalin dan cuti besar untuk persalinan anaknya yang keempat apabila yang bersangkutan mempunyai hak cuti besar menjelang persalinan. PNS yang sedang tugas belajar di dalam negeri atau di luar negeri yang akan menggunakan cuti bersalin dan cuti besar untuk persalinan anaknya yang keempat (apabila yang bersangkutan mempunyai hak cuti besar menjelang persalinan) harus mengajukan permohonan cuti kepada pejabat yang berwenang memberikan cuti melalui Pimpinan Perguruan Tinggi atau Kepala Perwakilan Republik Indonesia di negara yang bersangkutan.

PNS yang telah bekerja paling kurang 5 (lima) tahun secara terus-menerus dapat diberikan cuti di luar tanggungan negara karena alasan-alasan pribadi yang penting dan mendesak. Cuti di luar tanggungan negara dapat diberikan untuk paling lama tiga tahun dan dapat diperpanjang paling lama satu tahun apabila ada alasan-alasan yang penting untuk memperpanjangnya. Alasan-alasan pribadi yang penting dan mendesak tersebut dapat dipertimbangkan oleh atasan langsung PNS yang bersangkutan apabila disertai dengan bukti-bukti yang mendukung. PNS yang bekerja kembali di



lingkungan Departemen Keuangan setelah melaksanakan cuti di luar tanggungan negara tidak berhak atas cuti tahunan yang tersisa, akan tetapi masih berhak atas cuti bersama, cuti tahunan pada tahun yang sedang berjalan setelah bekerja kembali paling kurang tiga bulan dan cuti besar, yaitu setelah bekerja kembali paling kurang 6 (enam) tahun secara terus-menerus. Cuti sakit, cuti bersalin dan cuti karena alasan penting masih diperbolehkan untuk dimanfaatkan.

E. GAMBARAN SISTEM KESEJAHTERAAN DI BEBERAPA DAERAH DAN BUMN

1. Sistem Kesejahteraan Pegawai PT. ASKES

Kesejahteraan yang diberikan PT Askes sebagai salah satu BUMN di Indonesia kepada pegawainya meliputi penghasilan/gaji, tunjangan, proteksi/perlindungan, bantuan, lembur, cuti, balas jasa dan pesangon, dan administrasi.

a. Penghasilan/gaji PT. ASKES

Struktur penghasilan/gaji yang diterima pegawai di PT ASKES setiap bulannya terdiri atas gaji pokok, tunjangan prestasi, tunjangan tambahan penghasilan, bantuan utilitas, kompensasi kendaraan dinas, tunjangan jabatan, tunjangan pajak, tunjangan premi Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK), serta potongan-potongan yang terdiri dari potongan pajak, potongan JPK pegawai, potongan JPK mantan, potongan JHT/THT, potongan koperasi, potongan IIKA dan potongan KORPRI.



Adapun formula dari struktur penghasilan/gaji yang diterima pegawai di PT ASKES setiap bulannya adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{Penghasilan} = & [(Gaji Pokok + (\text{Tunjangan Prestasi} \times \text{Hasker})) \times \text{Indeks} \\ & \text{Konjungtur}] + \text{Tunjangan Tambahan Penghasilan} + \text{Bantuan Utilitas} + \\ & \text{Kompensasi Kendaraan Dinas} + \text{Tunjangan Jabatan} + \text{Tunjangan Pajak} + \\ & \text{Tunjangan Premi JPK - Potongan} \end{aligned}$$

b. Tunjangan

Tunjangan yang diperoleh oleh para karyawan PT. ASKES meliputi tunjangan cuti tahunan, tunjangan cuti besar, tunjangan pendidikan, tunjangan pakaian dinas dan tunjangan hari raya. Tunjangan cuti tahunan dibayarkan kepada pegawai yang mengajukan dan/atau melaksanakan hak cuti tahunan.

c. Proteksi/perlindungan

Proteksi yang diberikan PT. ASKES sebagai pemberi kerja kepada para karyawannya meliputi Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK), Jaminan Hari Tua/Tunjangan Hari Tua (JHT/THT), Jaminan Kecelakaan Kerja/Jaminan Kematian (JKK) dan *Personal Accident Plus*. Untuk melaksanakan program perlindungan ini, PT. ASKES sebagai pemberi kerja maupun pegawai berkewajiban membayar iuran (premi) untuk masing-masing program jaminan disajikan pada Tabel 2.15 berikut.



Tabel 2.15

Besarnya Iuran Program Perlindungan Pegawai PT. ASKES

No.	Proteksi/Perlindungan	Persentase Iuran dari gaji	Penanggung Iuran
1.	Jaminan Kecelakaan Kerja	0,24%	PT. ASKES
2.	Jaminan Hari Tua	3,7%	PT. ASKES
		2%	Pegawai PT. ASKES
3.	Jaminan Kematian	0,3%	PT. ASKES

(Sumber: Divisi Organisasi & SDM PT ASKES, 2012)

1) Jaminan Pemeliharaan Kesehatan (JPK)

Jaminan pemeliharaan kesehatan adalah jaminan kesehatan yang diberikan PT. ASKES kepada pegawai beserta keluarga dengan menggunakan sistem *Manage Care*. Penyelenggara program pemeliharaan kesehatan ini dikelola oleh PT. Asuransi Jiwa InHealth Indonesia (PT. AJII).

Anggota keluarga yang ditanggung ke dalam jaminan pemeliharaan kesehatan ini terdiri atas istri/suami dan tiga orang anak yang sah. Anak keempat dan kelima diperkenankan untuk mendaftar sebagai peserta program JPK dengan ketentuan premi yang dibayarkan menjadi tanggungan pegawai. Ketentuan usia anak yang ditanggung dalam program JPK ini adalah sampai usia 21 tahun atau sampai 25 tahun dengan melampirkan surat keterangan masih mengikuti pendidikan formal. Anak yang ditanggung tersebut belum menikah, belum bekerja/berpenghasilan sendiri dan sepenuhnya masih menjadi tanggungan pegawai yang bersangkutan.



Manfaat yang diterima pegawai dari program JPK ini terdiri atas manfaat utama dan manfaat pilihan. Manfaat utama program jaminan pemeliharaan kesehatan meliputi rawat jalan pertama (RJP), rawat jalan lanjutan (RJL), rawat inap (RI), pelayanan obat, pelayanan khusus (penunjang diagnostik canggih dan tindakan medis canggih) serta pelayanan gawat darurat. Sedangkan manfaat pilihan dari program JPK ini antara lain persalinan, pelayanan suplemen seperti kacamata, prothese gigi, IOL, prothese alat gerak, dan alat bantu dengar. Manfaat pilihan lainnya yang diterima pegawai PT. ASKES adalah haemodialisa/peritoneal dialisa (CAPD), klaim perorangan dan gawat darurat.

2) Jaminan Kecelakaan Kerja (JKK)

Kecelakaan kerja yang dimaksud dalam program ini adalah kecelakaan yang terjadi karena hubungan kerja, termasuk dalam hal ini adalah penyakit yang timbul karena hubungan kerja. Adapun jenis-jenis kecelakaan kerja di antaranya *pertama* kecelakaan di tempat kerja, yaitu kecelakaan yang terjadi pada saat karyawan melaksanakan aktivitas kerja di tempat kerja, *kedua* kecelakaan di luar tempat kerja, misalnya kecelakaan yang terjadi dalam perjalanan pergi dan pulang dari rumah menuju tempat kerja melalui jalan yang biasa atau wajar dilalui sejak berada di jalan umum dan atau ke tempat lain yang berhubungan dengan hubungan kerja, *ketiga* penyakit akibat kerja, yaitu penyakit yang disebabkan oleh pekerjaan atau lingkungan kerja, *keempat* meninggal mendadak di tempat kerja dapat dikategorikan sebagai kecelakaan kerja apabila karyawan pada saat



melakukan pekerjaan di tempat kerja, sesuai dengan pekerjaannya tiba-tiba meninggal dunia tanpa melihat penyebab dari penyakit yang dideritanya dan karyawan mendapat serangan penyakit di tempat kerja, kemudian langsung dibawa ke dokter/unit pelayanan kesehatan/Rumah Sakit dan tidak lebih dari 24 jam kemudian meninggal.

Di samping keempat jenis kecelakaan kerja yang telah disebutkan, yang dapat dikategorikan sebagai jenis kecelakaan kerja lainnya adalah kecelakaan yang terjadi pada waktu melakukan pekerjaan atau tugas di luar kota (di luar domisili perusahaan) yang harus dibuktikan dengan surat tugas, kecelakaan yang terjadi pada waktu melakukan kerja lembur yang harus dibuktikan dengan Surat Perintah Lembur, perkelahian di tempat kerja dianggap sebagai kecelakaan kerja, apabila perkelahian itu ada kaitannya dengan tugas/dinas pekerjaan, kecelakaan yang terjadi pada waktu melaksanakan kegiatan olah raga untuk kepentingan perusahaan (selama latihan dan pertandingan) dibuktikan surat tugas dari perusahaan. Kemudian kecelakaan pada waktu mengikuti pendidikan dan latihan, dibuktikan dengan surat tugas dari perusahaan, kecelakaan pada waktu mengikuti dharmawisata/tour/rekreasi yang dilakukan bersama yang diketahui perusahaan, dibuktikan surat dari perusahaan disertai daftar nama peserta, kecelakaan pada waktu perjalanan pulang pergi bagi karyawan yang setiap akhir pekan kembali ke rumah tempat tinggal sebenarnya (bagi karyawan yang sehari-hari tinggal di rumah kost/mess/asrama dll).



Selain jenis-jenis kecelakaan kerja, terdapat pula beberapa faktor yang dapat dianggap sebagai penyebab kecelakaan, misalnya mesin, pengangkutan/lalu lintas, peledakan, kebakaran, panas/dingin berlebihan, keracunan dan bahan kimia, kelistrikan/sinar, terjatuh, tergelincir, terpukul/terbentur benda, pekerjaan tanpa tangan, pekerjaan tanpa mesin, perkakas kerja tangan, hewan dan lainnya.

Beberapa manfaat yang diperoleh karyawan/pegawai PT. ASKES berkenaan dengan jaminan kecelakaan kerja (JKK) disajikan dalam Tabel 2.16. berikut.

Tabel 2.16.

Manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja Karyawan PT ASKES

No.	Manfaat Jaminan Kecelakaan Kerja	Keterangan
1.	Biaya Transportasi	❖ Darat Rp. 400.000 (maks) ❖ Laut Rp. 750.000 (maks) ❖ Udara Rp. 1.500.000 (maks)
2.	Biaya Pengobatan/Perawatan	Rp. 12.000.000 (maks)
3.	Biaya Rehabilitasi Medik	Rp. 2.000.000
4.	Santunan Cacat ❖ Cacat tetap sebagian ❖ Cacat Fungsi ❖ Cacat Total	% Tabel x 80 bulan upah % Kurang Fungsi x % Tabel x 80 bulan upah (70% x 80 bulan upah) + berkala (24 bulan) (Rp 200.000 per bulan)
5.	Santunan Kematian Kecelakaan Kerja	❖ Sekaligus (60 X 80 bulan upah) ❖ Biaya Pemakaman (Rp. 2.000.000) ❖ Berkala (24 bulan) Rp. 200.000 per bulan)



6.	Sementara Tidak Mampu Bekerja (STMB)	<ul style="list-style-type: none"> ❖ 4 Bln Pertama mendapat 100 % upah ❖ 4 Bln Kedua mendapat 75 % upah ❖ selanjutnya mendapat 50 % upah
7.	Biaya Rehabilitasi	Maksimum 140% dari harga yang berlaku pada rumah sakit pemerintah setempat

(Sumber: Divisi Organisasi & SDM PT ASKES, 2012)

c. Jaminan Hari Tua

Jaminan hari tua merupakan salah satu program perlindungan yang diberikan PT. ASKES kepada para karyawannya. Jaminan Hari Tua akan dibayarkan kepada karyawan PT. ASKES apabila karyawan tersebut telah mencapai usia 55 tahun, atau karyawan meninggal dunia, atau mengalami cacat total tetap (permanen), atau meninggalkan NKRI untuk selama-lamanya (pindah kewarganegaraan atau menjadi WNA), atau menjadi PNS/TNI/POLRI atau berhenti bekerja dari perusahaan sebelum usia 55 tahun dan mempunyai masa kepesertaan Jamsostek sekurang-kurangnya lima tahun dengan masa tunggu satu bulan.

Prosedur yang harus dilalui oleh karyawan PT. ASKES apabila telah mencapai batas usia 55 tahun yaitu mengisi formulir Jamsostek no. 5 dengan melampirkan kartu peserta Jamsostek (KPJ) asli dan foto copy KTP dengan menunjukan KTP asli yang masih berlaku. Untuk pegawai PT. ASKES yang meninggal dunia, mekanisme yang harus dilalui adalah mengisi formulir Jamsostek no. 4 dengan melampirkan beberapa persyaratan yaitu Kartu Peserta Jamsostek (KPJ) asli, foto



copy KTP pegawai yang bersangkutan dan foto copy KTP ahli waris, dengan menunjukan KTP asli yang masih berlaku, Surat Kematian dari instansi yang berwenang, foto copy akte nikah dengan menunjukan akte nikah asli, Surat Keterangan ahli waris dari instansi yang berwenang, foto copy Kartu Keluarga (KK) dengan menunjukan KK asli, apabila tidak ada dapat menggunakan foto copy surat keterangan domisili dengan menunjukkan aslinya.

Demikian pula bagi pegawai PT. ASKES yang mengalami cacat total tetap (permanen), persyaratan yang harus dipenuhi agar jaminan hari tua dapat diperoleh adalah dengan mengisi formulir Jamsostek no. 5 dan melampirkan Kartu Peserta Jamsostek (KPJ) asli, surat keterangan dokter tentang kecacatannya dan foto copy KTP dengan menunjukkan asli yang masih berlaku. Sedangkan untuk pegawai PT. ASKES yang meninggalkan NKRI (menjadi WNA), diwajibkan mengisi formulir Jamsostek no. 5 dengan melampirkan Kartu Peserta Jamsostek (KPJ) asli, surat keterangan habis kontrak dari perusahaan atau surat keterangan berakhirnya masa tugas di Indonesia, foto copy passport yang masih berlaku dengan menunjukkan passport asli dan surat keterangan pindah kewarganegaraan dari Kedutaan Besar Negara tujuan.

Untuk pegawai PT. ASKES yang menjadi Pegawai Negeri Sipil/TNI/POLRI, mengisi formulir no. 5 dengan melampirkan Kartu Peserta Jamsostek (KPJ) asli, foto copy SK pengangkatan menjadi PNS/TNI/POLRI dengan menunjukkan SK asli dan foto copy KTP dengan menunjukkan KTP asli yang masih berlaku.



Jaminan hari tua yang akan diterima oleh pegawai PT ASKES setelah persyaratan yang telah menjadi ketentuan dilengkapi, dapat diperoleh melalui formula sebagai berikut:

$$\text{JHT} = \text{gaji per bulan} \times 5,7\% \times 12 + \text{Hasil Pengembangan}$$

ILUSTRASI:

Seorang pegawai PT ASKES mendapatkan gaji per bulan sebesar Rp 5.000.000,00. Iuran untuk program JHT adalah 5,7 % dari gaji per bulan (2% dari gaji dibayar oleh pegawai, dan 3,7 % dibayar oleh PT. ASKES). Dengan demikian iuran per tahun yang dibayarkan untuk program JHT ini adalah sebesar Rp 3.420.000,00. Hasil pengembangan per tahun dengan bunga sebesar 8,5% adalah sebesar Rp. 290.700,00. Sehingga total JHT setiap tahunnya adalah sebesar Rp. 3.710.700,00.

Apabila masa kerja pegawai tersebut adalah 25 tahun, maka manfaat JHT yang diterima adalah sebesar Rp 92.767.500,00. Perhitungan JHT selengkapnya tertera pada boks sebagai berikut:

Contoh Perhitungan JHT

Misal gaji perbulan	Rp. 5.000.000,00	
Iuran JHT per tahun	Rp. 5.000.000,00 x 5,7% x 12	= Rp. 3.420.000,00
	bulan	
Hasil Pengembangan	Rp 3.420.000,00 x 8,5%	= Rp. 290.700,00
Total JHT per tahun		= Rp. 3.710.700,00
Masa kerja 25 tahun	Rp. 3.710.700 x 25 tahun	= Rp. 92.767.500,00



d. Jaminan Kematian

Jaminan kematian diberikan kepada ahli waris dari pegawai PT. ASKES yang meninggal dunia. Ahli waris yang akan mendapat jaminan kematian ini diwajibkan mengisi formulir Jamsostek no. 4 dengan melampirkan kartu Jamsostek (KPJ) asli, foto copy KTP yang bersangkutan dengan KTP asli yang masih berlaku, foto copy ahli waris dengan menunjukkan KTP asli yang masih berlaku, surat keterangan kematian dari instansi yang berwenang, surat keterangan ahli waris yang berwenang, foto copy Kartu Keluarga (KK) dengan menunjukkan KK asli yang masih berlaku. Apabila karyawan yang meninggal masih aktif bekerja di PT. ASKES, formulir yang telah diisi diketahui oleh PT. ASKES. Rincian santunan yang diberikan kepada ahli waris disajikan pada Tabel 2.17 berikut.

Tabel 2.17.

Rincian Santunan Kematian pada PT. ASKES

No.	Jenis Santunan	Besarnya
1.	Santunan Kematian	Rp 10.000.000,00
2.	Biaya Pemakaman	Rp 2.000.000,00
3.	Santunan Berkala (24 bulan)	Rp 200.000,00

Sumber: Divisi Organisasi & SDM PT ASKES, 2012

2. Tunjangan Penghasilan di Kabupaten Solok

Selain gaji pokok yang diterima berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 2012, sejak tahun 2004 Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Daerah Kabupaten Solok menerima tambahan penghasilan dalam bentuk tunjangan daerah. Dasar pemikiran



pemberian tunjangan daerah ini adalah karena adanya ketimpangan penghasilan (berupa honor kegiatan) antara pegawai yang terlibat dalam banyak kegiatan dengan pegawai yang sedikit terlibat dalam kegiatan (KPK, 2006). Atas dasar inilah Bupati Solok Gamawan Fauzi menerapkan konsep pemerataan penghasilan yang diterima PNS di lingkungan Pemkab Solok.

Pemberian tunjangan daerah yang dilakukan oleh Kabupaten Solok ini didasari pula oleh Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Pasal 29 ayat 2 menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil Daerah dapat diberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan yang objektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berpijak dari ketentuan ini dan melihat ketimpangan yang terjadi, kemudian Bupati Solok mengeluarkan Keputusan Bupati No. 267/BUP-2004 tentang Pemberian Tunjangan Daerah bagi Bupati, Wakil Bupati, Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Tidak Tetap di lingkungan Pemkab Solok Tahun Anggaran 2004.

Dengan diberlakukannya Keputusan Bupati Solok tersebut, segala bentuk honor kegiatan yang semula ada, kemudian dihapuskan. Sebagai gantinya adalah tunjangan daerah yang besarnya ditentukan oleh kehadiran dan mekanisme pembayarannya dilakukan setiap akhir bulan. Sebelum keputusan bupati tersebut lahir, pegawai yang menerima honor kegiatan antara 300 hingga 500



orang. Dengan diberlakukannya keputusan bupati ini, pegawai yang menerima tunjangan daerah adalah sekitar 7.000 orang.

Manfaat yang dirasakan karena adanya tambahan penghasilan yaitu *pertama* dengan adanya tunjangan daerah, pegawai yang semula tidak pernah mendapatkan tambahan penghasilan menjadi mempunyai tambahan, *kedua* karena waktu dan tata cara penerimaan tunjangan daerah terpisah dengan penerimaan gaji, memudahkan pegawai mengalokasikan penggunaan tunjangan daerah tersebut. *Ketiga* dengan adanya tambahan tunjangan ini, pegawai mendapatkan penghargaan dari pemerintah atas dharma bakti yang diberikan, *keempat* menghilangkan rasa iri (kecemburuan) antara pegawai yang sering mendapatkan honor proyek/kegiatan dengan yang tidak pernah mendapatkan honor proyek/kegiatan, *kelima* meningkatkan kedisiplinan pegawai (terutama pejabat karena tingkat kehadiran yang terpantau dan dilaporkan setiap bulannya). *Keenam* adanya kepastian tingkat pendapatan per bulannya, sehingga memudahkan pegawai dalam menentukan perencanaan ekonomi jangka pendek maupun jangka panjang (dalam kredit rumah, pendidikan anak, dll), *ketujuh* merasa berperan dalam meningkatkan pendapatan pegawai kecil.

Adapun kelemahan yang timbul dari pemberlakuan kebijakan tunjangan daerah di Pemkab Solok, terutama bagi pegawai yang menurun pendapatannya adalah menurunkan pendapatan tahunan.



3. Tunjangan Penghasilan di Provinsi Gorontalo

Pemberian tambahan penghasilan kepada PNS di Provinsi Gorontalo didasarkan pada Peraturan Pemerintah mengenai Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Tambahan penghasilan yang berbentuk honor kegiatan dari level Gubernur, Wakil Gubernur, Kepala Dinas sampai kepada staf dan tenaga kontrak/honorer pada setiap kegiatan yang nilainya berbeda mulai Januari 2004 dihapuskan. Sebagai gantinya diberikan Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) yang besarnya ditentukan oleh penilaian kinerja dan disiplin pegawai yang lebih difokuskan pada kehadiran pegawai.

Berdasarkan Peraturan Gubernur Gorontalo No. 45 tahun 2005 tentang Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) Tahun Anggaran 2005 diberikan atas dasar aspek disiplin, inovasi, kerjasama, pemahaman tupoksi, kecepatan kerja dan keakuratan kerja, dengan komponen penilaian 60 % disiplin dan 40 % prestasi kerja.

Kemudian pada tahun 2006 pemberian Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) didasarkan atas komponen penilaian disiplin dan prestasi kerja (inovasi, kerjasama, pemahaman tupoksi, kecepatan kerja, dan keakuratan kerja). Bobot penilaian disiplin sebesar 30% dan 70% untuk prestasi kerja.

Dengan berlakunya TKD, segala macam bentuk honorarium di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo untuk Pejabat Negara, PNS dan Tenaga Kontrak ditiadakan kecuali ditentukan khusus lainnya oleh kebijakan, peraturan perundangan yang berlaku atau oleh suatu surat keputusan dari Kepala Daerah.



4. Tunjangan Penghasilan di Provinsi Jawa Barat

Sejak Tahun 2009 Provinsi Jawa Barat telah mengeluarkan kebijakan mengenai tunjangan tambahan penghasilan (TTP). Kebijakan pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan (TTP) di lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat mulai dibakukan sejak dikeluarkannya Pergub Jabar No. 119 tahun 2009 tentang Pedoman Pengukuran Kinerja dalam Pemberian Tambahan Penghasilan Bagi PNS dan CPNS di Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Barat. Pertimbangan utama diberikannya Tunjangan Tambahan Penghasilan yaitu untuk meningkatkan kinerja dan produktivitas kerja pegawai di lingkungan Pemprov Jabar. Basis pengukuran kinerja yang digunakan untuk memberikan TTP, yakni beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi dan prestasi kerja. Pengukuran kinerja itu kemudian dirangkum dengan melakukan pengukuran terhadap prestasi kerja dan perilaku kerja yang dilaksanakan secara periodik terhadap pegawai oleh atasan langsung atas hasil pelaksanaan tugas pekerjaan dalam unit kerjanya.¹

Kebijakan pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan itu mulai berlaku efektif per Januari 2010. Pada awal pemberlakuannya, Pemprov Jabar memberikan Tunjangan Tambahan Penghasilan sebesar 100% (secara penuh) sesuai dengan pangkat dan golongan pegawai.

¹ Pengukuran Kinerja dalam pemberian tambahan penghasilan dilaksanakan sebagai dasar perhitungan besaran tambahan penghasilan, untuk memenuhi kebutuhan hidup layak, meningkatkan kinerja, motivasi, inovasi dan penghargaan terhadap kinerja PNS dan CPNS berdasarkan perilaku kerja dan prestasi kerja (Bab IV Pokok-pokok Kebijakan Pergub Jabar No. 119 Tahun 2009)



Kepala Badan Kepegawaian Daerah Pemprov. Jabar, M. Solichin menuturkan bahwa pada saat awal pemberlakuan Tunjangan Tambahan Penghasilan, Pemprov Jawa Barat menerapkan pola pemberian TPP sebesar 100 % penuh. Hal ini dimaksudkan agar para pegawai tidak terlalu kaget dengan kebijakan tersebut, terutama perubahan dari sistem honorarium ke sistem TTP. Perbedaan besaran Tambahan Tunjangan Penghasilan (TTP) hanya dibedakan berdasarkan jenis jabatan, terutama untuk pejabat struktural dan fungsional tertentu. Alokasi anggaran yang digunakan untuk memberikan TTP itu dilakukan dengan mengelola honor-honor kegiatan yang selama ini dialokasikan. Dengan demikian, honor-honor kegiatan yang selama ini dialokasikan di setiap Organisasi Perangkat Daerah (OPD) dihapuskan.

Pola pemberian TTP sebesar 100% kemudian direvisi. Pada tahun kedua pemberlakuan TTP atau pada tahun 2011, sistem pemberian TPP sebesar 100% diubah dengan pola 80%-20%. Pola 80%-20% itu maksudnya, yaitu 80% Tunjangan Penghasilan diterima pegawai secara penuh, sementara yang 20% harus diperebutkan sesuai dengan parameter yang ditetapkan.

Angka 20% yang diperebutkan itu merupakan penilaian dari dua parameter yang ditetapkan yaitu perilaku kerja dan prestasi kerja. Sehingga untuk mencapai angka TTP sebesar 100%, para pegawai harus bekerja keras untuk mencapai parameter tersebut. Komposisi 80%- 20% itu kemudian diubah lagi pada tahun ketiga atau pada 2012 menjadi 70%- 30%.



Perubahan komposisi dari tahun ke tahun ini, dimaksudkan untuk mendorong kompetisi di antara sesama pegawai dan lebih meningkatkan disiplin, loyalitas dan kepatuhan mereka. Dengan sistem demikian, setiap pegawai tidak bisa enak-enakan seperti pada saat awal diberlakukannya sistem TTP. Sehingga untuk mencapai angka TTP sebesar 100 %, setiap pegawai harus fokus pada bagaimana caranya mencapai kinerja maksimal dalam melaksanakan tugas mereka.

Komposisi atau persentase TTP ini akan terus ditingkatkan dari tahun ke tahun. Pemprov Jabar menargetkan pada tahun 2013 nanti komposisi penilaiannya akan diubah menjadi 60%-40%. Tahun 2014 ditargetkan komposisinya menjadi 50%-50%. Komposisi ini akan terus dirubah hingga komposisinya menjadi 0 berbanding 100%. Sehingga dasar perhitungan TTP nantinya akan benar-benar didasarkan pada penilaian perilaku kerja dan prestasi kerja. Kebijakan perubahan komposisi TTP ini dilakukan agar sistem yang dibangun tetap berjalan secara adil. Karena tidak mungkin pegawai yang malas-malasan memperoleh penghasilan yang sama dengan mereka yang selama ini rajin dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Ada alasan logis yang melatarbelakangi pembenahan terhadap sistem penilaian TTP, yaitu kalau komposisi yang dibangun hanya berhenti pada nilai 50%-50%, maka mereka yang malas akan puas saja dengan kinerjanya karena tetap mendapat TTP sebesar 50%. Hal inilah yang dinilai tidak adil jika melihat pada sisi kinerja. Tidak adil terutama pula bagi mereka yang rajin. Tidak hanya itu saja, Pemprov Jabar saat ini tengah membangun dasar pengukuran kinerja bagi



pegawai yang telah bekerja secara penuh agar mendapat penghargaan lebih, yaitu dengan menaikkan angka penilaian hingga mencapai 120%.

a. Dasar Penilaian Pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan (Pengukuran Kinerja)

Dasar penilaian dalam memberikan Tunjangan Tambahan Penghasilan (TTP) bagi pegawai di lingkungan Pemprov Jabar yaitu Prestasi Kerja dan Perilaku Kerja. Parameter yang digunakan pada aspek perilaku yaitu (1) Ketepatan waktu hadir; (2) Ketepatan waktu pulang; (3) Tingkat Kehadiran; (4) Ketaatan terhadap pimpinan; dan (5) Kedisiplinan Pegawai.

Sedangkan parameter Prestasi Kerja ada perbedaan dalam pengukurannya. Perbedaan itu didasarkan pada jabatan yang diemban oleh pegawai di lingkungan Pemprov Jabar. Berikut adalah indikator sesuai dengan level jabatan yang diemban pegawai. Parameter yang digunakan untuk mengukur kinerja pejabat struktural, yaitu (1) Pelaksanaan tugas pokok; (2) Pelaksanaan Tugas Tambahan; (3) Ketepatan Penyampaian Laporan Harian; (4) Penerbitan Surat Perintah Pencairan Dana (SP2D) per anggaran kas; (5) Ketepatan penyampaian Surat Pertanggungjawaban (SPJ).

Sedangkan indikator penilaian untuk staff, yaitu (1) Pelaksanaan tugas pokok; (2) Pelaksanaan Tugas Tambahan; (3) Ketepatan Penyampaian Laporan Harian. Penilaian indikator untuk staff fungsional angka kredit yaitu (1) Pencapaian angka kredit ; (2)



Pelaksanaan Tugas Tambahan; (3) Ketepatan Penyampaian Laporan Harian.

Beberapa indikator di atas menjadi dasar perhitungan untuk menentukan berapa besaran tambahan tunjangan penghasilan yang akan diterima oleh pegawai setiap bulannya. Indikator perhitungan ini diberlakukan bagi sebanyak 35 OPD yang ada di lingkungan Pemprov Jabar. Namun ada satu OPD yang mendapat kriteria tambahan penilaian di luar aspek perilaku kerja dan prestasi kerja yaitu Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Penambahan aspek itu yakni pencapaian realisasi pendapatan pajak/retribusi.

Dengan adanya pemberlakuan TTP maka sistem pemberian honor pada tiap kegiatan secara otomatis dihapuskan. Langkah penghapusan honor-honor kegiatan ditempuh sebagai upaya untuk melakukan efisiensi pengelolaan keuangan sekaligus melakukan distribusi kesejahteraan di tingkat pegawai secara adil dan merata. Hal ini penting mengingat pemberlakuan pola honorarium kegiatan sebagaimana yang berlaku selama ini justru dipandang tidak sehat karena sering menimbulkan ketimpangan. Organisasi Perangkat Daerah (OPD) yang memiliki banyak kegiatan tentu akan memiliki tingkat kesejahteraan lebih baik dibandingkan dengan OPD yang tidak memiliki banyak kegiatan. Pemberlakuan sistem honorarium kegiatan juga memiliki banyak eksese negatif. Selain menimbulkan sikap iri antar OPD, pola honorarium kegiatan juga menimbulkan sikap iri di antara pegawai sendiri, khususnya mereka yang tidak masuk dalam SK Kegiatan. Sehingga dengan pemberlakuan sistem honorarium, mahfum pada waktu itu di lingkungan PNS Pemprov



Jabar dikenal istilah 'meja basah' dan 'meja kering'. Ekses negatif lain dari pemberlakuan sistem honorarium juga ditunjukkan dengan berlomba-lombanya OPD untuk membuat kegiatan-kegiatan yang sifatnya diada-adakan namun miskin substansi. Namun demi mengejar honorarium dan penyerapan anggaran maka kegiatan itu pun dilaksanakan.

Kasubid Pengembangan Karir BKD Pemprov Jabar, Dedi Mulyadi mengakui, pada saat diberlakukan sistem honor, banyak sekali OPD-OPD yang membuat kegiatan-kegiatan yang sifatnya mengada-ada dan menelan banyak anggaran hanya untuk mengejar honor semata. Pada awal pemberlakuan TTP, tidak dipungkiri muncul sikap penolakan (resistensi) dari pegawai di lingkungan Pemprov Jabar. Resistensi muncul terutama pada sebagian pegawai yang selama ini menikmati banyak keuntungan (*privilege*) pada saat diberlakukannya sistem honor. Sebab, diberlakukannya sistem TTP itu secara otomatis menyebabkan terjadinya penurunan pendapatan (*take homepay*) mereka yang terbiasa masuk dalam SK Kegiatan.

Resistensi itu umumnya datang dari pejabat struktural yang selama ini mendapat tambahan penghasilan lebih banyak. Hal ini karena mereka (pejabat struktural-red) selalu masuk dalam SK Kegiatan dan sudah bisa dipastikan tambahan penghasilannya akan ditentukan oleh banyak tidaknya jumlah nama yang bersangkutan dalam SK Kegiatan. Sehingga dengan sistem TTP, pendapatan mereka mengalami penurunan. Resistensi yang muncul itu diakui hanya terjadi pada awalnya saja. Lama kelamaan mereka menerima pemberlakuan sistem TTP yang digagas Gubernur.



Apa yang terjadi di level struktural pada awal pemberlakuan TTP itu berbeda dengan mereka yang ada di level staff/pegawai biasa. Kalau di level staff/pegawai biasa, mereka justru bersyukur dengan sistem TTP. Mereka bekerja dengan tenang dan tidak ada iri hati di antara sesama pegawai. Karena semua mendapat penghasilan yang sama sesuai dengan pangkat, golongan, ataupun jabatannya. Jadi dipindah di bagian manapun mereka siap karena sudah tidak ada istilah *meja basah* ataupun *meja kering*.

b. Kriteria dan Formulasi Pemberian Tunjangan Tambahan Penghasilan

Kriteria secara rinci mengenai siapa yang berhak menerima dan bagaimana pemberian tambahan penghasilan yang diukur berdasarkan pengukuran kinerja diatur secara rinci pada pasal 5 Pergub Jabar No. 119 Tahun 2009, yaitu :

Besaran tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pejabat Struktural selama 1 (satu) tahun dilaksanakan dengan ketentuan :

- 1) Triwulan I, tambahan penghasilan dibayarkan sebesar 100 % (seratus persen) tanpa memperhitungkan hasil pengukuran kinerja.
- 2) Triwulan II, tambahan penghasilan diberikan dengan proporsi 80 % (delapan puluh persen) dibayarkan secara langsung dan 20 % (dua puluh persen) berdasarkan hasil pengukuran kinerja.
- 3) Triwulan III, tambahan penghasilan diberikan dengan proporsi 70 % (tujuh puluh persen) dibayarkan secara langsung dan 30 % (tiga puluh persen) berdasarkan hasil pengukuran kinerja.



- 4) Triwulan IV, tambahan penghasilan diberikan dengan proporsi 60 % (enam puluh persen) dibayarkan secara langsung dan 40 % (empat puluh persen) berdasarkan hasil pengukuran kinerja.

Besaran tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pejabat Fungsional Angka Kredit selama tahun 2010 dibayarkan sebesar 100 % (seratus persen) tanpa memperhitungkan hasil pengukuran kinerja (Pasal 17).

c. Pemotongan Tambahan Penghasilan

Hasil pemotongan tambahan penghasilan sebagaimana dimaksud pada Pasal 6 disetorkan ke Kas Daerah Provinsi Jawa Barat sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

d. Mekanisme Pembayaran Tambahan Penghasilan

Sesuai dengan pasal 21 Pergub Jabar No. 119 Tahun 2009 mengenai Mekanisme Pembayaran Tambahan Penghasilan disebutkan bahwa :

- (1) Pembayaran tambahan penghasilan kepada PNS dan CPNS dilakukan pada tanggal 10 (sepuluh) setiap bulan
- (2) Pembayaran tambahan penghasilan dari masing-masing OPD diajukan kepada Biro Keuangan berdasarkan hasil pencapaian kinerja PNS dan CPNS.

Pasal 22 Pergub Jabar No. 119 tahun 2009 juga mengatur mengenai Penghentian Pembayaran Tambahan Penghasilan.

- (1) Penghentian tambahan penghasilan untuk PNS dan CPNS sebagaimana dimaksud pada pasal 21, tidak dapat dilaksanakan



dan/atau dihentikan, dalam hal PNS dan CPNS yang bersangkutan :

- (a) Mengajukan keberatan/banding administrasi terhadap putusan hukuman disiplin berat
 - (b) Menjalani cuti besar dan cuti di luar tanggungan negara
 - (c) Berhenti sebagai PNS/CPNS
 - (d) Menjalani masa bebas tugas/masa persiapan pensiun; dan
 - (e) Menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan.
- (2) Dalam hal PNS/CPNS yang mengajukan keberatan/banding administrasi terhadap putusan hukuman disiplin berat dinyatakan tidak terbukti bersalah, maka akan dibayarkan terhitung sejak mulai dihentikannya pembayaran tambahan penghasilan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) PNS/CPNS yang menjalani cuti besar karena bersalin, atau menunaikan ibadah haji, atau cuti sakit dihentikan pemberian tambahan penghasilannya sebesar proporsi tambahan penghasilan berdasarkan hasil pengukuran kinerja.

Pergub Jabar No. 119 Tahun 2009 ini juga mengatur mengenai sanksi yang diberikan bagi pejabat yang memberikan penilaian terhadap kinerja bawahannya. Sanksi itu diatur dalam pasal 23 yang berbunyi :

- a. Pejabat penilai yang berdasarkan hasil verifikasi Tim Monitoring dan Evaluasi terbukti memberikan penilaian kinerja yang tidak sesuai dengan bukti kinerja diberikan sanksi berupa pemotongan tambahan penghasilan sebesar 25 % (dua puluh lima %) dari total tambahan penghasilan pada bulan berikutnya.



- b. Pejabat penilai yang terbukti tidak melakukan penilaian kinerja kepada bawahannya, diberikan sanksi berupa pemotongan tambahan penghasilan sebesar 50 % (lima puluh %) dari total tambahan penghasilan pada bulan berikutnya.

e. Uang Jasa Pengabdian

Dikeluarkannya Pergub No. 38 tahun 2010 tentang Kesejahteraan pegawai di lingkungan Pemprov Jabar, pada awalnya bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi PNS, termasuk dengan diberikannya jaminan kesehatan dan uang jasa pengabdian. Namun, pemberian uang jasa pengabdian (*kadedeuh*) mulai tahun 2013 ditiadakan. Pasalnya, hal itu dinilai bertentangan dengan Permendagri No. 37 tahun 2012 tentang Pedoman Penyusunan APBD TA 2013 karena tidak ada dasar hukum yang bisa digunakan untuk pemberiannya.

Menyikapi hal itu, Kabid Kesejahteraan Pegawai Pemprov Jabar, Ateng Kusnandar mengaku kecewa dengan keluarnya Permendagri tersebut. Sebab, niat pemberian uang *kadedeuh* itu semata-mata hanya diberikan sebagai ucapan terima kasih kepada para pegawai yang telah mengabdikan dirinya selama ini.

Tidak hanya melarang pemberian uang tali asih, Permendagri No. 37 tahun 2012 juga melarang program pensiun dini yang ditawarkan oleh pemerintah daerah. Pasalnya, tidak ada dasar hukum yang bisa digunakan dalam program pensiun dini dan pemberian uang pesangon.



5. Sistem Kesejahteraan PNS di DKI Jakarta

Dalam menjalankan kebijakan Tunjangan Kinerja Daerah (TKD), ada beberapa prinsip yang digunakan dalam penerapannya, yakni:

- a. Besaran Tunjangan Kinerja Daerah tidak lebih rendah dari total tunjangan yang diterima seluruh pegawai DKI (TPP & Kesra);
- b. Memenuhi prinsip "*equity*" dimana dasar pemberian TKD terkait langsung dengan kinerja, tanggung jawab jabatan serta mengarah pada perbaikan struktur remunerasi (Ideal 1 : 30 sementara TKD 1: 17), dengan memperhatikan ketersediaan pagu anggaran, sejalan dengan proses perbaikan infrastruktur yang ada (alat absensi elektronik, sistem penilaian kinerja, pengawasan melekat), resiko kerja dan pelayanan langsung serta kompleksitas tugas pada SKPD/UKPD tertentu;
- c. Mendorong pegawai lebih profesional di bidangnya; dan
- d. Berdampak pada peningkatan kinerja pegawai.

Jika diringkaskan dari berbagai peraturan yang telah dikeluarkan melalui Pergub DKI Jakarta, dasar pemberian TKD adalah peringkat jabatan pada masing-masing SKPD/UKPD, Capaian Kinerja Pegawai, Kehadiran dan Hukuman Disiplin. Alokasi anggaran yang digunakan oleh Pemprov DKI dalam memberikan Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) tetap bersumber dari (1) Kemampuan Keuangan Daerah; (2) Rasio Alokasi APBD; dan (3) Alokasi pada DPA SKPD/UKPD.

Dasar utama yang digunakan untuk memberikan TKD dilakukan dengan melakukan pemeringkatan jabatan. Khusus untuk jabatan struktural dilakukan dengan melakukan Evaluasi Jabatan. Metode yang diterapkan adalah *Factor Evaluation System (FES)*.



Alasan memilih metode FES yang dikembangkan oleh *U.S Office of personal management (OPM)* untuk tatanan organisasi pemerintahan karena metode ini dikembangkan sejak 1977 dan diuji coba pada jabatan di kantor pemerintah federal versi terbaru Juni 2008 (manajerial). Selain itu, metode ini juga diterapkan oleh Kementerian PAN secara nasional.

Prinsip dasar yang dijadikan sebagai parameter dalam pemberian Tunjangan Kinerja Daerah adalah *pertama* Prinsip-Prinsip Evaluasi Jabatan, bukan orang yang menduduki jabatan tersebut yang dievaluasi, akan tetapi jabatan/pekerjaannya. Jabatan yang dievaluasi dianggap telah dilaksanakan penuh dan mencapai prestasi standar. Evaluasi jabatan bukan sebuah proses matematis tetapi lebih bersifat "*personal judgment*" (pertimbangan dengan akal sehat). *Kedua*, Capaian Kinerja dan Kehadiran. Tunjangan Kinerja daerah diberikan berdasarkan capaian kinerja dan kehadiran. *Ketiga*, Kehadiran. Dipantau melalui sistem e-TKD yang mencatat ketepatan hadir pulang, keterlambatan hadir, keberadaan selama jam kerja. *Keempat*, Kinerja. Prinsip yang keempat ini dinilai berdasarkan Bidang Hasil Utama (BHU) dan Bidang Perilaku Utama (BPU).

Rincian mengenai parameter dan bagaimana sistem pemberian TKD di lingkungan Pemprov DKI Jakarta dapat dibaca lebih rinci pada Pergub Provinsi DKI Jakarta No. 215 tahun 2009 tentang Tunjangan Kinerja Daerah serta Petunjuk Pelaksanaan Pergub No. 215 tahun 2009. Pergub No. 215 tahun 2009 kemudian direvisi lagi dengan Pergub No. 41 tahun 2010. Pada tahun 2011, Gubernur DKI



Jakarta kembali mengeluarkan Pergub No. 38 tahun 2011 yang merupakan revisi atas dua Pergub sebelumnya.

F. GAMBARAN SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI BEBERAPA NEGARA

1. Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Malaysia

Kesejahteraan pekerja di Malaysia dikelola oleh empat institusi. Keempat institusi itu adalah *Kumpulan Wang Amanat Pencen (KWAP)* untuk **pegawai pemerintah**, *Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP)* untuk **pekerja swasta**, *Lembaga Tabung Angkatan Tentara (LTAT)* bagi **anggota tentara**, serta *Sosco* sebagai **jaminan sosial untuk warganya**. Dana yang dikelola untuk pensiunan dan THT tersebut sekitar **Rp 600 triliun**. Rahasia sukses menghimpun dana “spektakuler” itu terletak pada kebijakan **sentralisasi** pengelolaan dana pensiun dan THT (<http://industriassuransi.wordpress.com/2008/01/18>).

Lembaga ini merupakan lembaga jaminan sosial yang menyediakan rencana tabungan wajib (*compulsory savings*) dan perencanaan pensiun (*retirement planning*) bagi para pekerja di Malaysia. Lembaga ini juga mempunyai sistem tersendiri untuk memastikan para pemberi kerja untuk memenuhi kewajiban hukum dan kewajiban moral untuk mendukung kesejahteraan para pegawainya. Dalam hal ini, tampak bahwa Malaysia telah menggunakan sistem *fully funded* dalam pengelolaan jaminan Sosial bagi para pegawainya.

Anggota KWSP adalah karyawan swasta dan PNS yang belum pensiun. Sementara yang termasuk ke dalam anggota pemberi kerja



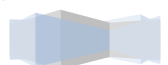
adalah Pemerintah, Departemen Pemerintah, Badan Hukum, Pemerintah Daerah atau badan lain sebagaimana tercantum dalam Jadwal Kedua UU EPF 1991 di samping juga perusahaan-perusahaan swasta.

Sampai Juni 2012, KWSP memiliki sebanyak 13.35 juta anggota. Jumlah anggota aktif membayar iuran sebanyak 6.33 juta, sementara jumlah pemberi kerja aktif sebanyak 496.939. Iuran yang diambil untuk KWSP adalah kontribusi pegawai dan kontribusi pemberi kerja berdasarkan gaji bulanan pegawai. Bagi pegawai yang menerima gaji RM 5.000 ke bawah per bulannya dipotong sebesar 11% dan kontribusi pemberi kerja sebesar 13%, dengan total iuran sebesar 24%. Sedangkan, bagi pegawai yang menerima gaji melebihi RM 5.000 per bulannya, maka potongan gaji pegawai tersebut tetap sebesar 11%, dan kontribusi pemberi kerja sebesar 12% atau total iuran sebesar 23%.

Kontribusi dana ini dibayarkan setiap bulannya melalui pemberi kerja kepada lembaga KWSP sebelum jatuh tempo. Adapun hukuman yang diberikan kepada pemberi kerja jika terlambat dalam melakukan pembayaran yaitu:

- a. Denda dalam bentuk bunga akan dikenakan pada jumlah pembayaran kontribusi pada bulan tersebut, atau;
- b. Membayarkan dividen (hasil investasi EPF) atas kontribusi yang masih harus dibayarkan setiap bulannya sesuai dengan tingkat yang disetujui oleh Dewan EPF.

Hasil kontribusi pegawai dan pemberi kerja tersebut kemudian diinvestasikan melalui beberapa instrumen keuangan yang disetujui



untuk menghasilkan pendapatan. Instrumen keuangan yang diperbolehkan menurut *Employees Provident Fund Act 1991* adalah *Malaysia Government Securities (MGS)*, instrumen pasar uang, utang dan obligasi, ekuitas, dan properti.

Keputusan KWSP untuk berinvestasi di instrumen beresiko rendah dengan pendapatan tetap (*low-risk fixed revenue instruments*) bertujuan untuk mempertahankan nilai pokok (*principal value*) dari kontribusi peserta dan menyediakan keamanan finansial yang stabil bagi para peserta.

Hasil dari investasi ini diberikan kepada masing-masing peserta KWSP berupa dividen yang akan dibayarkan setiap bulannya ke akun setiap anggota. Tingkat dividen diatur oleh KWSP disesuaikan pada tingkat pengembalian dari investasi yang dilakukan. KWSP pun menjamin setiap anggota mendapatkan dividen minimal 2,5% setiap tahunnya.

Berkaitan dengan gaji PNS di Malaysia, saat ini diatur dengan menggunakan Sistem Saran Malaysia (SSM) yang merupakan penyempurnaan dari sistem sebelumnya yaitu Sistem Saran Baru (SSB). Sistem ini mulai diberlakukan sejak tahun 2002 setelah dikeluarkannya Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 4 Tahun 2002.

Struktur gaji dan tunjangan PNS di Malaysia mengandung 3 unsur yaitu:

- a. Gaji pokok;
- b. Tunjangan tetap, dan;
- c. Tunjangan tidak tetap.



Untuk gaji pokok disesuaikan dengan jenis jabatan yang dipangku oleh PNS tersebut. Jenis jabatan PNS di Malaysia dapat dikelompokkan menjadi 3 bagian yaitu: *Kumpulan Pengurusan Tertinggi, Kumpulan Pengurusan dan Profesional, dan Kumpulan Sokongan.*

Untuk jabatan berdasarkan jenis layanannya dibedakan berdasarkan kode klasifikasi layanan *dang gred* (tingkat) jabatan yang dimulai dari nomor 1 sampai dengan 45. Kemudian di dalam tunjangan tetap meliputi:

- a. Tunjangan pelayanan publik,
- b. Tunjangan perumahan,
- c. Tunjangan rekreasi,
- d. Tunjangan jabatan utama, dan
- e. Gred khusus.

Sementara yang masuk ke dalam *tunjangan tidak tetap* adalah **tunjangan tahunan** dan **biaya intensif layanan kritis**.

Dalam mendukung kesejahteraan pegawai negerinya, maka Pemerintah Malaysia menerapkan sistem penilaian prestasi. Sistem Penilaian Prestasi diatur di dalam Surat Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 14 Tahun 2011 Tentang Sistem Penilaian Prestasi Pegawai Perkhidmatan Awam Di Bawah Saraan Baru Perkhidmatan Awam yang merupakan tindak lanjut dari Pekeliling Perkhidmatan 4 Tahun 2002.

Sistem ini dibuat untuk memberi penghargaan (*reward*) kepada pegawai yang kinerjanya bagus dan memberi hukuman (*punishment*)



terhadap pegawai yang kinerjanya buruk Tahap prestasi pegawai dan implikasinya dikategorikan seperti Tabel 2.18 di bawah ini.

Tabel 2.18
Tahap Prestasi Pegawai dan Implikasinya

NILAI			KATEGORI	IMPLIKASI TERHADAP GAJI TAHUNAN
KPT	P&P	P		
95 – 100%			Melebihi Sasaran Secara Signifikan <i>Significantly Exceed Target</i> (ST) (Sangat Cemerlang)	Dipertimbangkan untuk diberi tunjangan gaji tahunan
85-95%			Melibihhi Sasaran <i>Exceed Target</i> (ET) (Cemerlang)	Dipertimbangkan untuk diberi tunjangan gaji tahunan Dipertimbangkan untuk diberi tunjangan gaji tahunan
75- <85%	65 -<85%		Menepati Sasaran <i>On Target</i> (OT) (Baik)	Dipertimbangkan untuk diberi tunjangan gaji tahunan
<75%	<65%		Tidak Menepati Sasaran <i>Below Target</i> (BT) (Rendah)	Tidak diberi tunjangan gaji tahunan

Sumber: Surat Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 14 Tahun 2011

Keterangan:

KPT : Kumpulan Pengurusan Tertinggi

P&P : Kumpulan Pengurusan dan Profesional

P : Kumpulan Pelaksana

Sistem Penilaian Prestasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:



- a. Pembagian item penilaian berdasarkan tiga dimensi yaitu inti, fungsional, dan kontribusi
- b. Untuk dimensi fungsional fleksibel mengikuti kebutuhan jabatan/bidang tugas/skema layanan masing-masing
- c. Penggunaan metode penilaian berbagai penilai untuk pejabat di Gred 1 - 6 dan ke atas (pemanjangan ke gred lain akan dipertimbangkan mengikuti kesesuaian)
- d. Penetapan kelayakan nilai yang berbeda berdasarkan peran setiap kelompok pejabat
- e. Pemantapan skala penilaian dan kategori pencapaian kinerja untuk hasil evaluasi serta metode pemberian nilai yang adil dan transparan
- f. Penilaian berdasarkan indikator kinerja utama (Key Performance Indicator - KPI) atau Sasaran Kerja Tahunan (SKT)
- g. Pelaksanaan penilaian kembali dilakukan pertengahan tahun untuk sasaran atau Indikator Kinerja yang telah ditetapkan
- h. Penghargaan kepada pegawai yang mengembangkan ide kreatif /inovatif untuk mencapai visi, misi, dan tujuan organisasi.
- i. Pengakuan atas kegiatan dan sumbangan yang dilakukan di luar tugas resmi untuk Kumpulan Pengurusan Tertinggi
- j. Penggunaan enam jenis formulir laporan penilaian prestasi tahunan (LNPT) mengikuti kelompok pegawai yang dinilai (PYD)

Berkenaan dengan kesejahteraan dalam bentuk program cuti, maka layanan cuti yang diberikan kepada PNS di Malaysia dibagi ke dalam empat kategori yaitu: cuti layanan, cuti berobat, cuti tidak tercatat, dan cuti lainnya.



Cuti Layanan mencakup Cuti Rehat, Cuti Separuh Gaji, Cuti Tanpa Gaji dan Cuti Penggal. Cuti Berobat diantaranya Cuti Sakit, Cuti Sakit Lanjutan, Cuti Opname, Cuti Bersalin, Cuti Cedera serta Cuti Tibi, Kanker, dan Kusta.

Kemudian, **Cuti Tidak Tercatat** meliputi: Cuti Gantian, Cuti Latihan Tim Sukarela, Cuti Menghadiri Latihan atau Tenda Tahunan Organisasi / Asosiasi, Cuti untuk Kursus (Kursus-kursus kepemimpinan pemuda dan bina semangat serta Kursus serikat buruh yang disetujui oleh Kementerian Sumber Manusia), Cuti Menghadiri Latihan Serikat Kerjasama, Cuti Mengambil Ujian, Cuti Menghadiri Pertemuan Tahunan / Luar Biasa Asosiasi ikhtisas, Cuti Mengambil Bagian dalam Olahraga, Cuti Tugas Khusus, Cuti Menghadiri Pertemuan Dewan Bersama Nasional, Cuti Menghadiri Kursus Intensif Pendidikan Jarak Jauh, Cuti Bergabung Rombongan Kebudayaan Di Luar Negeri, Cuti Isteri Bersalin, Cuti Menghadiri Persidangan Pengadilan (Di Luar Stasiun), Cuti untuk Membuat Kerja Penelitian serta Cuti Panjang.

Sedangkan **Cuti lain-lain** meliputi: Cuti Haji, Cuti Sekolah, Cuti menjaga Anak, Cuti Rehat Setelah Berkursus lebih 12 Bulan, Cuti Bencana Alam, Cuti Sambilan serta Cuti Mengikuti Pasangan Karena Sekolah / Bertugas.

2. Sistem Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Norwegia

Norwegia merupakan negara kesejahteraan yang berbentuk kesatuan, pemerintahan parlementer dan multipartai. Pada level pusat dan daerah, hingga tahun 2012 secara keseluruhan jumlah



pelayan publik di Norwegia berkisar 600.000 pegawai pemerintah dengan 2/ 3 merupakan pegawai pemerintah daerah. Pelayanan publik di Norwegia memiliki tradisi demokrasi yang kuat dengan tingkat konflik internal yang rendah termasuk dalam hal penentuan kesejahteraan pegawai pemerintah. Organisasi pelayanan publik dan departemen pemerintah dikelola dengan menggunakan anggaran negara dengan beberapa Undang-Undang (UU), antara lain Kesepakatan Kolektif tentang Sistem Penggajian, Skema Pensiun Nasional, UU Kebebasan Informasi, dan UU Penyelesaian Perselisihan Karyawan tahun 1958. Undang-Undanng tersebut dibuat dengan berbasis prinsip kebebasan penawaran dan eksekusi kolektif.

a. Sistem Penggajian

Sebanyak 85-90% PNS di Norwegia telah menempuh pendidikan tinggi yakni minimal hingga level sarjana. Pelaksanaan rekrutmen dilaksanakan secara desentralisasi dengan mempersyaratkan bahwa para peserta harus menempuh pendidikan sarjana. Kualifikasi pendidikan diperhitungkan dalam penggajian PNS di Norwegia selain beberapa variabel lainnya seperti usia, pengalaman kerja, jabatan dan jumlah jam kerja. Sementara bagi para pejabat struktural dipertimbangkan pula faktor lain seperti pencapaian kinerja. Penentuan alokasi tiap-tiap varibael bagi sistem penggajian PNS ditentukan oleh level pemerintahan dimana seorang PNS bekerja.

Alokasi variabel penggajian, level penggajian dan kesejahteraan lain untuk PNS di level pusat ditentukan dengan persetujuan kolektif



antara Kementerian Pegawai dan Administrasi Pemerintahan, industri swasta dan perwakilan dari persatuan kementerian dan lembaga pemberi layanan publik. Kesepakatan kolektif yang dihasilkan tersebut kemudian dinegosiasikan secara terpisah di level provinsi dan kabupaten/ kota. Dalam kebijakan-kebijakan negara kesejahteraan mengenai keterjaminan kesejahteraan warga dilaksanakan sebagai alat politik untuk berkompromi dengan persatuan buruh dan pratai sosial demokratik.

b. Pemberian Kesejahteraan dan Pertimbangan Gender

PNS perempuan yang bekerja secara penuh di Norwegia berada pada presentase 45% dari jumlah keseluruhan PNS. Meski demikian, sedikit sekali perempuan yang menduduki jabatan struktural. Pada tahun 2002 hanya 10 % perempuan yang menduduki posisi direktur jenderal di level dinas. Namun di level pusat, dari 35 kementrian, 12 diantaranya menduduki posisi sekretaris jenderal. Konsentrasi terbesar PNS perempuan ada pada sektor pendidikan, klinik kesehatan, dan kesejahteraan sosial. Sistem penggajian PNS secara umum tidak nampak perbedaan signifikan antara laki-laki dan perempuan.

c. Asuransi Kesehatan

Secara umum Pemerintah Norwegia membiayai asuransi kesehatan bagi seluruh warga dibawah usia 16 tahun yang mencakup asuransi kesehatan fisik, mental dan gigi. Biaya perawatan rumah sakit dan kunjungan dokter juga disubsidi oleh pemerintah untuk



semua jenis perawatan, namun untuk biaya obat-obatan yang sifatnya jangka pendek tidak disubsidi pemerintah. Perawatan kesehatan masyarakat dibiayai dari alokasi sebanyak 8-11% dari total pajak penghasilan. Pada 2005 pengeluaran kesehatan untuk warga negara mencapai 9% dari PDB. Pola pemberian subsidi kesehatan tersebut diterapkan pada seluruh warga negara termasuk PNS.

d. Pensiun

Jumlah anggaran pensiun yang dikeluarkan untuk PNS di Norwegia dikeluarkan dari biaya keanggotaan para pegawai, kontribusi institusi dan dana subsidi dari pemerintah. Skema asuransi pensiun yang dikumpulkan dari variabel-variabel tersebut akan dibayarkan secara penuh pada saat pensiun jika periode pengumpulannya dilakukan selama 40 tahun. Negara yang menerapkan mekanisme kesejahteraan dan memiliki sumber pendapatan utama dari minyak bumi ini memiliki dana pensiun yang besar. Tingkat kontribusi dan tingkat hibah negara yang diputuskan oleh parlemen secara periodik. Suplemen pensiun juga diberikan yang didasarkan pada jumlah tanggungan anak dan istri/suami. Jika periode asuransi lebih pendek, maka pensiun akan berkurang secara proporsional. Jumlah minimum pensiun yang diberikan untuk setiap pensiunan di Norwegia per 1 Mei 2007 adalah sebesar € 1.250 (NOK 9.985) per bulan per 1 Mei 2007.

Parlemen Norwegia mengadopsi Undang-Undang yang berkaitan dengan Dana Pensiun Pemerintah pada tahun 2005 dan didirikan pada tahun 2006. Departemen Keuangan bertanggung



jawab atas pengelolaan Dana Pensiun Pemerintah. Manajemen operasional Dana Pensiun dilakukan oleh Bank Sentral (Norges Bank), yang menginvestasikan modal dana di obligasi dan saham di luar Norwegia sesuai dengan pedoman yang dikeluarkan oleh Kementerian.

3. Perbandingan Gaji PNS Indonesia dengan Negara-negara ASEAN

Pada tahun 2004, *Public Administration Network UN (United Nation)*, sebuah lembaga yang berada di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), mengeluarkan hasil penelitian mengenai sistem pelayanan sipil di negara-negara ASEAN. Sebagaimana dirilis dalam <http://forum.viva.co.id/>, penelitian ini mencakup berbagai aspek sistem pelayanan sipil seperti: tingkat kerja (populasi), klasifikasi posisi, gaji per bulan, tunjangan, dan lain-lain.

Hasil penelitiannya, antara lain dikemukakan bahwa dalam kebijakan pemberian gaji di negara yang diteliti, masing-masing memiliki struktur tersendiri sebagai dasar pemberian gaji kepada PNS. Meskipun struktur gaji didasarkan pada faktor yang berbeda, namun secara umum, sistem penggajian ini memiliki suatu kesamaan di mana terdapat dua unsur utama sistem penggajian, yaitu: Gaji dan Tunjangan. Oleh karena itu, selain dari base gaji, PNS juga menerima berbagai tunjangan atau *benefits* berdasarkan peraturan negara setempat (lihat dalam <http://forum.viva.co.id/>).

Hasil penelitiannya di Negara-negara ASEAN, yang meliputi beberapa Negara seperti: Indonesia, Kamboja, Vietnam, Philipina,



Singapura, dan Malaysia, ditemukan bahwa Negara yang mampu memberikan gajinya tertinggi kepada PNS-nya adalah Malaysia, yaitu berkisar antara US\$ 480 - 2623.5 perbulannya, dan yang terkecil adalah Negara Kamboja yang hanya memberikan gajinya sebesar US\$ 7.5 - 41.25.

Kemudian apabila dibandingkan dengan Indonesia, data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa dari 6 negara yang diteliti, Indonesia hanya lebih besar dibandingkan dengan Kamboja saja, sedangkan apabila dibandingkan dengan Negara lainnya selain Kamboja, Indonesia masih lebih kecil.

Sementara itu, bila dilihat dari rasio gaji pokok yang terendah dibandingkan dengan yang tertinggi dengan data tahun 2004 tersebut, Indonesia memiliki ratio paling kecil yaitu: 1 : 1.97, dan Malaysia memiliki ratio paling tinggi, yaitu: 1 : 19.51. Sedangkan bila dihitung berdasarkan kondisi gaji di Indonesia pada tahun 2012, maka rasionya menjadi 1 : 3.65. Namun dari sisi nilai gaji, selain dari Kamboja, Indonesia masih jauh lebih kecil, yaitu: untuk gaji terendah gaji Indonesia lebih kecil antara 2.4 kali – 11.3 kali. Sedangkan untuk gaji tertinggi, berada pada kisaran **lebih kecil** antara 12.2 kali – 31.2 kali. Untuk yang terendah, Singapura memiliki gaji lebih tinggi, yaitu 11.3 kali lebih besar dari Indonesia, sedangkan untuk gaji tertinggi, Malaysia merupakan Negara yang memberikan gajinya tertinggi kepada para PNS-nya, yaitu 31.2 kali lebih besar dari Indonesia.

Untuk data selengkapnya, perbandingan gaji berdasarkan hasil penelitian PBB tersebut, setelah diolah dengan memberikan beberapa



asumsi gaji Indonesia tahun 2011 dan 2012 dengan kurs yang menyesuaikan, maka data dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 2.19
Range Gaji di beberapa Negara ASEAN Pada Tahun 2004

No.	Country	Local Kurs	Lowest		Highest		xGaji PNS Indonesia		Ratio
			US\$	Local	US\$	Local	Lowest	Highest	
1.	Indonesia	Rp 9000	42.55	382,950	84	755,783			1 : 1.97
	thn 2011	Rp 9850	119.29	1,175,000	416.24	4,100,000			1 : 3.49
	thn 2012	Rp 9850	127.92	1,260,000	467.38	4,603,700			1 : 3.65
2.	Kamboja	Riels 4000	7.5	30,000	41.25	165,000	0,2x	0.5x	1 : 5.50
3.	Philipina	Php 56	108	5,082	1031	57,750	2,5x	12,2x	1 : 9.55
4.	Singapura	SG\$ 1.7	480	818	1436	24,442	11,3x	17,1x	1 : 2.99
5.	Thailand	Baht 40	102.5	4,100	1475	59,000	2,4x	17,6x	1 : 14.39
6.	Malaysia	RM 3.57	134.45	480	2623.5	9,366	3,1x	31,2x	1 : 19.51

(Sumber: diadaptasi dari <http://forum.viva.co.id/aneh-dan-lucu/322602-perbandingan-gaji-pns-indonesia-dengan-negara-asean.html>, diolah tahun 2012)

Bila dihitung berdasarkan kurs Rupiah tahun 2012, dengan skala gaji hasil penelitian tahun 2004 tersebut, maka dapat dilihat asumsi nilai gaji dalam Rupiah sebagai berikut:

Tabel 2.20
Range Gaji di beberapa Negara ASEAN Pada Tahun 2004
Dihitung Berdasarkan Kurs Rupiah Tahun 2012

No.	Negara	Lowest	Highest	Kurs Rp tahun 2012	Lowest	Highest
1.	Indonesia	42.55	84	9850	419,117.50	827,400.00
2.	Kamboja	7.5	41.25	9850	73,875.00	406,312.50
3.	Philipina	108	1031	9850	1,063,800.00	10,155,350.00
4.	Singapura	480	1436	9850	4,728,000.00	14,144,600.00



5.	Thailand	102.5	1475	9850	1,009,625.00	14,528,750.00
6.	Malaysia	134.45	2623.5	9850	1,324,332.50	25,841,475.00

Sumber: diadaptasi dari <http://forum.viva.co.id/aneh-dan-lucu/322602-perbandingan-gaji-pns-indonesia-dengan-negara-asean.html>, diolah tahun 2012.

Dari data table di atas, tampak bahwa pada tahun 2004, terdapat perbedaan yang sangat mencolok antara gaji PNS di Indonesia dengan gaji PNS di Negara-negara ASEAN, tetap hanya Kamboja yang berada di bawah Indonesia. Sedangkan yang lainnya masih jauh lebih besar dari PNS di Indonesia.

Begitu pula halnya jika dilihat berdasarkan gaji di Indonesia tahun 2012, di mana gaji pokok yang terendah mencapai Rp 1.260.000,00, dan yang tertinggi memiliki gaji pokok sebesar Rp 4.603.700,00. Dalam hal ini, gaji di Indonesia telah mengalami kenaikan antara 201% hingga 456%. Namun dengan tanpa memperhitngkan kenaikan gaji Negara ASEAN lainnya, maka selain dari Kamboja, gaji terendah di Indonesia tahun 2012, hanya mampu melebihi gaji tahun 2004 di Philipina dan Thailand, sedangkan jika dibandingkan dengan Singapura dan Malaysia, Indonesia masih di bawahnya.

Akan tetapi, jika melihat gaji pokok tertingginya, dibandingkan dengan gaji Negara-negara ASEAN tahun 2004, nilai gaji pokok tertinggi di Indonesia tahun 2012 masih tetap berada di bawahnya. Perbedaan tersebut, selengkapnya dapat dilihat dalam table di bawah ini.



Tabel 2.21

**Range Gaji di beberapa Negara ASEAN Pada Tahun 2004
Dihitung Berdasarkan Kurs Rupiah Tahun 2012**

Negara	Lowest	Highest	Kurs Rp tahun 2012	Lowest	Highest
Indonesia*)	127.92	467.38	9850	1,260,000.00	4,603,700.00
Kamboja	7.5	41.25	9850	73,875.00	406,312.50
Philipina	108	1031	9850	1,063,800.00	10,155,350.00
Singapura	480	1436	9850	4,728,000.00	14,144,600.00
Thailand	102.5	1475	9850	1,009,625.00	14,528,750.00
Malaysia	134.45	2623.5	9850	1,324,332.50	25,841,475.00

*) Gaji Pokok di Indonesia sudah menggunakan gaji pokok tahun 2012.

(Sumber: diadaptasi dari <http://forum.viva.co.id/aneh-dan-lucu/322602-perbandingan-gaji-pns-indonesia-dengan-negara-asean.html>, diolah tahun 2012)

Melihat perbedaan nilai yang cukup tinggi tersebut, dalam membandingkan nilai gaji antara satu Negara dengan Negara lainnya, tentu tidak bisa dilihat hanya sekedar dari kondisi yang tampak dari sisi nominal *an sich*, tetapi juga tentu perlu diperhitungkan nilai daya beli dari besaran gaji tersebut. Termasuk pula dalam hal ini adalah menyangkut pendapatan perkapita dan PND masing-masing Negara. Namun demikian, dari data tersebut, kita pun tetap dapat melihat kondisi mengenai posisi nilai gaji PNS di Indonesia bila dibandingkan dengan Negara-negara lainnya.



METODE PENELITIAN

BAB III

A. UNIT ANALISIS, POPULASI DAN SAMPEL

Seperti yang diuraikan dalam ruang lingkup kajian pada Bab I, bahwa yang menjadi unit analisis dari kajian ini adalah Pegawai Negeri Sipil baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah. Berdasarkan hal tersebut, objek penelitian sekaligus populasi pada kajian ini adalah PNS baik pusat maupun daerah. Terkait dengan sampel yang digunakan yaitu PNS di berbagai instansi pusat maupun daerah di beberapa lokus/daerah penelitian. Tabel 3. 1 berikut ini menyajikan daftar PNS pusat dan PNS daerah yang menjadi sampel penelitian.



Tabel 3.1.
Daftar PNS Pusat dan PNS Daerah
yang menjadi Sampel Penelitian

No.	Daerah	Instansi Pusat	Instansi Daerah
1.	DKI Jakarta	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kementerian Keuangan ➤ Arsip Nasional Republik Indonesia ➤ Kementerian Perhubungan ➤ Kementerian Negara BUMN ➤ Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan 	Pemda Provinsi DKI Jakarta
2.	Jawa Barat	➤ Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	Pemda Provinsi Jawa Barat
3.	Kabupaten Cianjur	➤ Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	Pemda Kabupaten Cianjur
4.	Kabupaten Ciamis	➤ Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	Pemda Kabupaten Ciamis

B. DATA

1. Jenis dan Tingkatan Data

Sebagian besar data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data kualitatif, yaitu data yang berupa pernyataan



berdasarkan jawaban dari para responden. Adapun data kuantitatif yaitu data yang berbentuk angka antara lain diperoleh melalui informasi mengenai usia responden, lama bekerja, jumlah anak, jumlah penghasilan dan pengeluaran responden, tambahan penghasilan responden serta kemampuan responden dalam hal menabung.

Berkaitan dengan tingkatan/skala data yang digunakan adalah nominal dan ordinal. Data nominal merupakan data yang sifatnya hanya membedakan, seperti jawaban ya dan tidak atau jawaban setuju dan tidak setuju dari suatu pernyataan. Data nominal juga terdapat pada informasi mengenai identitas responden seperti jenis kelamin dari responden, instansi/unit tempat responden bekerja, status pernikahan dan pekerjaan istri/suami responden. Adapun data ordinal yaitu data yang mempunyai sifat nominal dan juga mempunyai urutan terdapat pada informasi mengenai usia responden, pendidikan terakhir, lama bekerja, pangkat dan golongan ruang, jabatan responden, jumlah anak dan pendidikan responden.

2. Sumber dan Teknik Pengumpulan Data

Dilihat dari sumbernya, data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari luar instansi peneliti, sehingga sumber data yang digunakan merupakan sumber data eksternal. Data eksternal ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui penyebaran kuesioner kepada PNS yang dijadikan responden penelitian dan wawancara terhadap pejabat yang menangani masalah kesejahteraan PNS. Adapun data



sekunder diperoleh melalui berbagai studi literatur seperti buku dan laporan hasil kajian, dokumen resmi pemerintah, kebijakan atau peraturan perundang-undangan yang relevan dengan sistem kesejahteraan PNS, dokumen resmi pemerintah, serta melalui fasilitas internet.

C. OPERASIONALISASI VARIABEL

Penelitian ini menitikberatkan pada bagaimana struktur, mekanisme, kemanfaatan, kemudahan dan hambatan dari sistem kesejahteraan PNS yang selama ini terjadi. Dimensi Struktur yaitu melihat bagaimana struktur atau susunan sistem kesejahteraan dalam kaitannya dengan sistem penggajian PNS yang ada. Struktur penggajian merupakan suatu entitas angka-angka yang koheren yang menetapkan upah individual menurut proporsi-proporsi tertentu (skala gaji) dan menetapkan hubungan-hubungan dalam upah antara pekerjaan dan pekerja dalam suatu unit organisasional. Seluruh struktur harus kompetitif terhadap lingkungan (eksternal maupun internal) yang dapat digunakan organisasi untuk membandingkan dirinya sendiri. Berkenaan dengan struktur penggajian (berikut tambahan penghasilan) ini, berdasarkan Undang-undang No. 43 Tahun 1999 mengenai Pokok-Pokok Kepegawaian disebutkan bahwa PNS harus diberi gaji yang layak. Untuk melihat apakah gaji yang diterima PNS telah memenuhi unsur kelayakan atau tidak, dapat dilihat berdasarkan indikator kelayakan sebagai berikut:



Tabel 3.2
Indikator Kelayakan Pada Struktur Gaji

No.	Kondisi Struktur Penggajian	Keterangan
1.	Pemenuhan Kebutuhan Keluarga	Sistem penggajian yang ada telah cukup untuk memenuhi kebutuhan keluarga atau tidak
2.	Pemenuhan Tingkat Kecukupan Gizi Keluarga	Sistem penggajian yang ada telah cukup untuk memenuhi tingkat kecukupan gizi keluarga atau tidak
3.	Peningkatan Kapasitas Diri	Sistem penggajian yang ada telah cukup untuk meningkatkan kapasitas diri (misalnya untuk melanjutkan pendidikan) atau tidak
4.	Pemenuhan Kebutuhan Pendidikan Anak	Sistem penggajian yang ada telah cukup untuk pemenuhan kebutuhan pendidikan anak atau tidak
5.	Pemenuhan Kebutuhan Perumahan	Sistem penggajian yang ada telah cukup untuk pemenuhan kebutuhan perumahan atau tidak
6.	Kemampuan Menabung	Sistem penggajian yang ada dapat disisihkan untuk menabung



		setiap bulannya atau tidak
7.	Kemampuan Berekreasi	Sistem penggajian yang ada dapat disisihkan untuk keperluan berekreasi bersama keluarga atau tidak
8.	Kesesuaian dengan Tugas dan Tanggung Jawab	Tambahan penghasilan yang diterima telah sesuai dengan tugas dan tanggungjawab yang diemban atau tidak
9.	Kesesuaian dengan Beban Kerja	Tambahan penghasilan yang diterima telah sesuai dengan beban kerja atau tidak
10.	Kesesuaian dengan Prestasi Kerja	Tambahan penghasilan yang diterima telah sesuai dengan prestasi kerja atau tidak
11.	Kesesuaian dengan Keahlian/ Kompetensi	Tambahan penghasilan yang diterima telah sesuai dengan keahlian/kompetensi atau tidak
12.	Pemenuhan Keadilan Internal	Sistem penggajian yang ada telah adil secara internal atau tidak
13.	Pemenuhan Keadilan Eksternal	Sistem penggajian yang ada telah adil secara eksternal atau tidak

Berkaitan dengan mekanisme, kemanfaatan, kemudahan dan hambatan sistem kesejahteraan PNS dapat dilihat berdasarkan kondisi-kondisi sebagai berikut:



Tabel 3.3
Mekanisme, Kemanfaatan, Kemudahan dan Hambatan
pada Sistem Kesejahteraan

No.	Kondisi Kesejahteraan PNS	Keterangan
	Asuransi Kesehatan	
1.	Jenis Layanan yang diberikan	Jenis-jenis layanan yang diberikan oleh ASKES kepada PNS
2.	Kemudahan Prosedur Pelayanan ASKES	Prosedur pelayanan yang diberikan ASKES kepada PNS mudah atau tidak
3.	Kemudahan dalam Meminta Surat Rujukan Puskesmas	Permintaan surat rujukan di Puskesmas mudah atau tidak
4.	Perlakuan yang diberikan oleh Petugas Kesehatan kepada Peserta ASKES	Perlakuan yang diberikan petugas kesehatan kepada peserta ASKES ataupun non ASKES sama atau tidak
5.	Kemudahan dalam mendapatkan Obat-obatan dengan fasilitas ASKES	Obat-obatan yang didapatkan dengan menggunakan fasilitas ASKES mudah atau tidak
6.	Kepuasan Mutu Pelayanan	Mutu pelayanan medis yang diberikan sangat memuaskan atau tidak
7.	Aksesibilitas penyedia	Akses peserta ke lokasi penyedia



	layanan ASKES	jasa layanan ASKES mudah atau tidak
TAPERUM		
1.	Jenis Layanan yang diberikan	Jenis-jenis layanan yang diberikan oleh Bapertarum kepada PNS
2.	Ketepatan waktu yang dibutuhkan	Waktu yang dibutuhkan untuk mendapatkan bantuan dari Bapertarum lama atau tidak
3.	Iuran yang dipotong setiap bulannya	Iuran yang dipotong untuk program Taperum memberatkan atau tidak
4.	Kemudahan persyaratan administratif	Persyaratan administratif yang harus dipenuhi mudah atau tidak
5.	Informasi Program Taperum	Sumber informasi program Taperum bagi PNS
CUTI		
1.	Kesesuaian Cuti dengan Tujuan Pemberiannya	Pemberian cuti bagi PNS telah sesuai atau tidak dengan tujuan yang diberikan
2	Cuti dan Keuangan PNS	Pemberian cuti bagi PNS cenderung menghabiskan/ menyedot keuangan keluarga atau tidak



3.	Cuti dan Cuti Bersama	Pemberian cuti bersama mengurangi jumlah cuti tahunan
----	-----------------------	---

D. TEKNIK PENGOLAHAN DAN METODE ANALISIS

1. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah dikumpulkan melalui penyebaran kuesioner maupun wawancara kemudian diolah dengan teknik kualitatif maupun kuantitatif. Teknik kuantitatif digunakan dalam rangka memberikan kode (*coding*) pada data-data yang bersifat kualitatif. Setelah teknik pengkodean selesai dilakukan, kemudian dijumlahkan dan dihitung proporsi (P_i) untuk setiap item pertanyaan menggunakan teknik statistika sederhana dengan formula sebagai berikut:

$$P_i = \frac{\sum x_i}{n} \times 100\%$$

di mana P_i merupakan proporsi untuk item pertanyaan ke- i , x_i merupakan jawaban dari pertanyaan ke- i dan n adalah jumlah PNS yang menjadi responden penelitian.

Misalnya diketahui jumlah keseluruhan PNS yang menjadi responden penelitian adalah 100 orang, responden yang berjenis kelamin laki-laki berjumlah 45 orang, sehingga proporsi responden



yang berjenis kelamin laki-laki dapat diperoleh dengan cara sebagai berikut:

Diketahui:

Jumlah keseluruhan PNS yang menjadi responden penelitian $n = 100$

Jumlah responden yang berjenis kelamin laki-laki $\sum x_{Laki-laki} = 45$

Proporsi responden berjenis kelamin laki-laki adalah

$$P_{Laki-laki} = \frac{\sum x_{Laki-laki}}{n} \times 100\%$$

$$P_{Laki-laki} = \frac{45}{100} \times 100\% = 45\%$$

Sehingga, proporsi responden berjenis kelamin laki-laki adalah 45%

Demikian pula apabila ingin diketahui proporsi responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung, dapat digunakan formula yang sama. Misalnya diketahui jumlah responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung sebanyak 68 orang. Dengan jumlah responden yang sama, proporsi responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung dapat diketahui dengan cara sebagai berikut:

Diketahui:

Jumlah keseluruhan PNS yang menjadi responden penelitian $n = 100$

Jumlah responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung $\sum x_{Menabung} = 68$

Proporsi responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung adalah

$$P_{Menabung} = \frac{\sum x_{Menabung}}{n} \times 100\%$$

$$P_{Menabung} = \frac{68}{100} \times 100\% = 68\%$$

Dengan demikian, proporsi responden yang mampu menyisihkan sebagian penghasilannya untuk menabung adalah 68%



2. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kuantitatif dan deskriptif kualitatif. Metode kuantitatif dilakukan dengan menguraikan seberapa besar responden yang dijadikan penelitian memanfaatkan berbagai sistem kesejahteraan yang diberikan. Untuk itu formulasi proporsi dari perhitungan statistik yang sangat sederhana yang disajikan pada persamaan 3.1 dapat digunakan. Adapun analisis kualitatif digunakan untuk mengungkap dan memahami sesuatu dibalik fenomena yang terjadi. Metode kualitatif ini dapat juga digunakan untuk mendapatkan wawasan tentang sesuatu yang yang baru sedikit diketahui. Metode kualitatif ini digunakan pula sebagai pelengkap penggunaan metode kuantitatif.

Dalam melakukan metode kualitatif ini beberapa langkah yang dapat digunakan antara lain yaitu meninjau kembali dan menganalisis situasi secara kritis, mengenali dan menghindari bias berdasarkan data kuantitatif yang diperoleh, mendapatkan data yang sah dan andal serta berpikir secara abstrak (Strauss & Corbin, 2007: 5). Metode kualitatif dapat digunakan untuk mengungkap dan memahami sesuatu di balik fenomena yang belum diketahui. Metode ini dapat pula digunakan untuk mendapatkan wawasan tentang sesuatu yang baru sedikit diketahui. Dengan demikian metode kualitatif dapat memberi rincian yang kompleks tentang fenomena yang sulit diungkapkan oleh metode kuantitatif. Metode kualitatif yang digunakan adalah *grounded theory*.



Teori yang *grounded* adalah teori yang diperoleh secara induktif dari penelitian tentang fenomena yang dijelaskan. Teori ini ditemukan, disusun, dan dibuktikan untuk sementara melalui pengumpulan data yang sistematis dan analitis data yang berkenaan dengan fenomena tersebut. Dengan demikian, pengumpulan data, analisis dan teori saling terkait dalam hubungan timbal balik. Peneliti tidak memulai penyelidikan dengan suatu teori lalu membuktikannya, namun dengan suatu bidang kajian dan hal-hal yang terkait dengan bidang tersebut.



BAB IV

GAMBARAN UMUM PEGAWAI NEGERI SIPIL DAN PENSIUNAN DI INDONESIA

A. PROFIL PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA

1. Pertumbuhan PNS Menurut Jenis Kelamin dari Tahun 2003 – 2011

Berdasarkan data dari BKN, hingga akhir bulan Juni 2011, jumlah seluruh PNS di Indonesia sebesar 4.637.999 orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 2.449.371 orang berjenis kelamin pria, dan sisanya sebanyak 2.188.628 orang berjenis kelamin wanita. Apabila dibandingkan dengan tahun 2003, jumlah PNS di Indonesia sebesar 3.648.005 orang, artinya dalam kurun waktu delapan tahun, telah terjadi peningkatan jumlah PNS yang cukup signifikan yaitu sebesar 989.994 orang. Untuk PNS berjenis kelamin pria terjadi peningkatan sebesar 277.086 orang, sementara peningkatan jumlah PNS berjenis kelamin wanita lebih besar yaitu sebesar 712.908 orang.

Selanjutnya apabila dilihat dari *trend* pertumbuhan dari tahun 2003 – Juni 2011, hanya sekali terjadi penurunan jumlah PNS yaitu di tahun 2004 dengan persentase sebesar -1,66% atau berkurang 60.668 orang dari tahun sebelumnya. Sementara *trend* pertumbuhan di



tahun selanjutnya cenderung terus menanjak terutama di tahun 2009 dengan persentase pertumbuhan sebesar 10,80% per tahun. Tingginya kenaikan pada tahun 2009 tersebut dipengaruhi oleh adanya kebijakan pemerintah untuk mengangkat PNS dari tenaga honorer dan sekretaris desa.

Berikut ini disajikan tabel pertumbuhan PNS menurut jenis kelamin dari tahun 2003 – Juni 2011 sebagai berikut.

Tabel 4.1
Pertumbuhan PNS Menurut Jenis Kelamin
dari Periode 2003 2011

Tahun	Pria	% Pertum- buhan	Wanita	% Pertum- buhan	Jumlah	% Pertum- buhan
2003	2.172.285		1.475.720		3.648.005	
2004	2.130.299	-1,93	1.457.038	-1,27	3.587.337	-1,66
2005	2.131.674	0,06	1.530.662	5,05	3.662.336	2,09
2006	2.144.320	0,59	1.580.911	3,28	3.725.231	1,72
2007	2.292.555	6,91	1.774.646	12,25	4.067.201	9,18
2008	2.257.408	-1,53	1.825.952	2,89	4.083.360	0,40
2009	2.455.269	8,76	2.068.936	13,31	4.524.205	10,80
2010	2.460.283	0,20	2.137.817	3,33	4.598.100	1,63
2011*	2.449.371	-0,44	2.188.628	2,38	4.637.999	0,87

*) kondisi PNS hingga Bulan Juni 2011

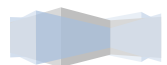
(Sumber: BKN, 2011)



2. PNS Menurut Kelompok Umur

Dilihat berdasarkan distribusi PNS menurut kelompok umur, jumlah PNS terbanyak pada kelompok umur 46-50 tahun yaitu sebesar 945.352 orang atau 20,38% dari jumlah keseluruhan. Dari 945.352 orang tersebut, sebanyak 533.193 orang berjenis kelamin pria, dan sisanya sebanyak 412.159 orang berjenis kelamin perempuan. Sementara untuk jumlah PNS terendah pada kelompok umur 65 tahun ke atas yaitu sebanyak 255 orang atau 0,01% dari jumlah keseluruhan. Dari sejumlah 255 orang tersebut, sebanyak 205 orang berjenis kelamin pria, dan sisanya sebanyak 50 orang berjenis kelamin wanita.

Demikian pula apabila dilihat dari perbandingan kelompok umur dan jenis kelaminnya. Untuk PNS pria paling banyak berada pada kelompok umur 46 – 50 tahun dengan jumlah sebesar 533.193 orang atau 21,77% dari jumlah seluruh PNS pria yang berjumlah 2.449.371 orang. Sementara untuk PNS wanita, paling banyak berada pada kelompok umur 46 – 50 tahun dengan jumlah sebesar 412.159 orang atau 18,83% dari seluruh jumlah PNS wanita yang mencapai 2.188.628 orang.



Tabel 4.2.
Jumlah PNS Menurut Kelompok Umur dan Jenis Kelamin
hingga Juni 2011

Kelompok Umur	Pria	%	Wanita	%	Jumlah	%
18 - 20 thn	3.578	0,15	2.085	0,10	5.663	0,12
21 - 25 thn	75.969	3,10	120.204	5,49	196.173	4,23
26 - 30 thn	229.405	9,37	293.660	13,42	523.065	11,28
31 - 35 thn	276.870	11,30	302.176	13,81	579.046	12,48
36 - 40 thn	307.406	12,55	296.924	13,57	604.330	13,03
41 - 45 thn	454.598	18,56	402.960	18,41	857.558	18,49
46 - 50 thn	533.193	21,77	412.159	18,83	945.352	20,38
51 - 55 thn	452.548	18,48	263.242	12,03	715.790	15,43
56 - 60 thn	111.454	4,55	93.536	4,27	204.990	4,42
61 - 65 thn	4.145	0,17	1.632	0,07	5.777	0,12
65 thn ke atas	205	0,01	50	0,00	255	0,01
Jumlah	2.449.371	100	2.188.628	100	4.637.999	100

(Sumber: BKN, 2011)

3. PNS Menurut Tingkat Pendidikan Terakhir yang Ditamatkan

Tingkat pendidikan terakhir yang ditamatkan oleh seorang PNS dapat memberikan gambaran tentang kualitas PNS. Karena tingkat pendidikan PNS merupakan salah satu indikator profesionalitas yang dapat dijadikan ukuran di dalam kualitas layanan yang diberikan kepada masyarakat. Dengan kata lain, makin tinggi tingkat pendidikan PNS maka semakin tinggi pula kualitas layanan yang



dapat diberikan. Dengan akan diimplementasikan sistem kepegawaian berbasis kompetensi maka tingkat pendidikan (*knowledge*) merupakan pilar utama selain kemampuan (*skill*), sikap dan tingkah laku (*attitude and behavior*).

Data hingga bulan Juni tahun 2011 menunjukkan jumlah PNS yang menamatkan S1 menempati posisi paling banyak yaitu sebesar 1.556.342 orang atau 33,56% dari jumlah keseluruhan PNS. Dari total 1.556.342 orang tersebut, sebanyak 826.732 orang berjenis kelamin pria dan sebanyak 729.610 orang berjenis kelamin wanita. Walaupun PNS di Indonesia paling banyak menamatkan S1, tetapi ternyata tingkat pendidikan akhir yang paling banyak kedua ditamatkan PNS adalah SLTA dengan jumlah sebesar 1.511.595 orang. Apabila dibandingkan dengan PNS yang menamatkan S1, maka selisihnya hanya sebesar 44.747 orang. Sementara untuk tingkat pendidikan yang paling sedikit berhasil ditamatkan PNS yaitu S3 dengan jumlah PNS sebanyak 8.147 orang atau 0,18% dari jumlah keseluruhan PNS. Dari sejumlah 8.147 tersebut, 6.490 orang berjenis kelamin pria, dan 1.657 berjenis kelamin wanita.

Berdasarkan tabel Jumlah PNS Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin per Juni 2011, maka jumlah PNS yang paling banyak berada pada kategori SLTA ke bawah yaitu 1.722.977 orang atau 37,15%; kemudian disusul oleh tingkat diploma dengan jumlah PNS sebanyak 1.685.825 orang atau 36,36%; serta yang paling sedikit untuk tingkat sarjana yaitu dengan PNS sebanyak 1.229.197 orang atau 26,51%.



Tabel 4.3.
Jumlah PNS Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin
per Juni 2011

Tingkat Pendidikan	Pria	%	Wanita	%	Jumlah	%
SD	80.649	94,00	5.145	6,00	85.794	1,85
SLTP	111.135	88,49	14.453	11,51	125.588	2,71
SLTA	864.055	57,16	647.540	42,84	1.511.595	32,59
D I	26.124	34,63	49.322	65,37	75.446	1,63
D II	248.765	37,00	423.662	63,00	672.427	14,50
D III	188.365	40,78	273.586	59,22	461.951	9,96
D 4	12.703	65,57	6.670	34,43	19.373	0,42
S1	826.732	53,12	729.610	46,88	1.556.342	33,56
S2	84.353	69,52	36.983	30,48	121.336	2,62
S3	6.490	79,66	1.657	20,34	8.147	0,18
Jumlah	2.449.371	52,81	2.188.628	47,19	4.637.999	100

(Sumber: BKN, 2011)

Menurut data dari BKN sampai dengan Juni 2010, untuk tingkat pendidikan SLTA ke bawah, dalam kurun waktu satu tahun mengalami penurunan dengan rata-rata sebesar 9,44% per tahun. Sedangkan untuk tingkat pendidikan Diploma I – Diploma 4 ke atas juga mengalami penurunan dengan rata-rata sebesar 1,02% dan untuk tingkat pendidikan S1 ke atas mengalami peningkatan sebesar 9,00%. Hal ini dapat diindikasikan bahwa adanya peningkatan pendidikan bagi PNS meskipun pada tahun-tahun sebelumnya



adanya peningkatan pada tingkat pendidikan rendah karena adanya kebijakan Pemerintah dalam pengangkatan tenaga honorer dan sekretaris desa. Selama periode Juni 2010-Juni 2011, tingkat penurunan terendah pada tingkat pendidikan Sekolah Dasar yaitu sebesar 18,53%, selanjutnya berturut-turut tingkat pendidikan SLTP sebesar 13,73%, tingkat pendidikan SLTA sebesar 8,48%.

Untuk tingkat pendidikan menengah Diploma I – Diploma 4, untuk Diploma I mengalami penurunan sebesar 6,84% selanjutnya Diploma II sebesar 4,22%. Namun untuk tingkat Diploma III dan Diploma 4 mengalami peningkatan sebesar 4,58% dan 13,39%. Selanjutnya terjadi peningkatan pada tingkat pendidikan Strata 1 dan Strata 2, untuk Strata 1 mengalami peningkatan sebesar 8,52% dan untuk Strata 2 mengalami peningkatan yang sangat signifikan sebesar 16,43%. Dan untuk tingkat pendidikan Strata 3 mengalami penurunan yang relatif kecil sebesar 0,03%. Hal ini masih nampak terlihat pengaruh dari kebijakan pemerintah pada tahun 2010 untuk menetapkan formasi umum PNS minimal untuk tingkat pendidikan sarjana (S1) dan untuk tingkat pendidikan di bawah sudah terpenuhi oleh formasi tenaga honorer maupun sekretaris desa.

4. PNS Menurut Golongan Kepangkatan

Selanjutnya apabila dilihat berdasarkan golongan kepangkatan, struktur PNS yang dirinci menurut golongan kepangkatan dan jenis kelamin dapat dilihat pada tabel di bawah ini. Pada tabel tersebut, diketahui bahwa untuk jumlah PNS berdasarkan golongan paling banyak berada pada golongan III yaitu sebanyak 2.172.352 orang atau



46,84% dari total keseluruhan. Sementara untuk yang paling banyak kedua berada pada golongan II yaitu 1.382.718 orang atau 29,81%; kemudian untuk golongan 4 sebanyak 974.772 orang atau 21,02%; dan yang terakhir untuk PNS yang termasuk ke dalam golongan I sebanyak 108.157 orang atau 2,33% dari jumlah PNS keseluruhan.

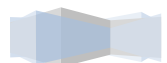
Selanjutnya apabila struktur PNS tersebut dirinci menurut golongan kepangkatan dan jenis kelamin, maka untuk setiap golongan kepangkatan pada umumnya didominasi oleh PNS pria, bahkan pada PNS golongan I hampir 91,37% adalah PNS pria. Sedangkan untuk golongan II, III, dan 4 komposisi PNS pria dan wanita relatif seimbang dengan rata-rata persentase sebesar 51,73% untuk pria dan 48,27% untuk wanita.

Tabel 4.4.
Jumlah PNS Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin
per Juni 2011

Golongan Kepangkatan	Pria	%		Wanita	%		Jumlah
Gol. I	98.822	4,03	91,37	9.335	0,43	8,63	108.157
Gol. II	733.392	29,94	53,04	649.326	29,67	46,96	1.382.718
Gol. III	1.127.421	46,03	51,90	1.044.931	47,74	48,10	2.172.352
Gol. 4	489.736	19,99	50,24	485.036	22,16	49,76	974.772
Jumlah	2.449.371	100	52,81	2.188.628	100	47,19	4.637.999

(Sumber: BKN, 2011)

Apabila dibandingkan data periode Juni 2010 dan Juni 2011, maka terjadi penurunan untuk golongan I, II, dan III. Untuk PNS



golongan I pada bulan Juni 2011 mengalami penurunan sebesar 16.966 orang dari tahun sebelumnya; untuk golongan II penurunan yang terjadi sebesar 70.367 orang, serta untuk PNS golongan III mengalami penurunan sebanyak 49.792 orang dari tahun sebelumnya. Sementara untuk PNS golongan 4 justru mengalami peningkatan pada periode Juni 2010 dan Juni 2011 yaitu sebesar 84.111 orang. Data selengkapnya untuk jumlah PNS menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin dari Juni 2010 – Juni 2011 dapat dilihat pada Tabel 4.5 di bawah ini.

Tabel 4.5.

Perbandingan Jumlah PNS Menurut Golongan Kepangkatan dan Jenis Kelamin Periode Juni 2010 – Juni 2011

Golongan Kepangkatan	Juni 2010		Jumlah	Juni 2011		Jumlah
	Pria	Wanita		Pria	Wanita	
Gol. I	114.128	10.995	125.123	98.822	9.335	108.157
Gol. II	785.380	667.705	1.453.085	733.392	649.326	1.382.718
Gol. III	1.173.506	1.048.638	2.222.144	1.127.421	1.044.931	2.172.352
Gol. 4	453.836	436.825	890.661	489.736	485.036	974.772
Jumlah	2.526.850	2.164.163	4.691.013	2.449.371	2.188.638	4.637.999

(Sumber: BKN, 2011)

5. PNS Menurut Jabatan Fungsional

Jika dilihat dari jabatan PNS yang menyanggah Jabatan fungsional keadaan sampai dengan Juni 2011 tercatat sebesar 2.146.917 PNS, dengan perbandingan pada Juni 2010 jumlah PNS yang menduduki jabatan fungsional mengalami peningkatan sebesar



4,35% selama kurun waktu Juni 2010 dan Juni 2011. Dari jabatan fungsional tertentu tersebut, sebanyak 1.694.711 PNS yang menduduki jabatan fungsional sebagai guru atau hampir 78,94% dari seluruh jabatan fungsional. Sedangkan sisanya hampir 21,06% merupakan jabatan fungsional lain seperti tenaga medis, paramedis, tenaga penyuluh, pranata komputer dan lainnya. Untuk jabatan tenaga medis dan paramedis secara total sebesar 10,58%. Selanjutnya persentase terkecil pada jabatan fungsional dosen dan guru sebesar 3,63% dan jabatan fungsional tertentu lainnya relatif kecil sebesar 6,85%.

Tabel 4.6.

**Perbandingan Jumlah PNS Menurut Jenis Jabatan Fungsional
Periode Juni 2010 – Juni 2011**

Jabatan Fungsional Tertentu	Juni 2010	Desember 2010	Juni 2011	% Pertumbuhan
Pendidik/Guru	1.705.638	1.688.679	1.694.711	-0,64
Tenaga Medis	16.364	23.651	26.844	64,04
Tenaga Paramedis	113.110	163.494	200.292	77,08
Guru Besar/Dosen	69.434	77.951	77.997	12,33
Lainnya	152.833	145.873	147.073	-3,77
Jumlah	2.057.379	2.099.648	2.146.917	4,35

(Sumber: BKN, 2011)



Jumlah PNS yang menduduki jabatan fungsional ini pada Juni 2011 mengalami peningkatan jika dibandingkan pada Juni 2010 yang lalu. Secara total peningkatan sebesar 4,35%. Dari tabel di atas dapat dilihat untuk kelompok jabatan fungsional tenaga pendidik/guru mengalami penurunan dari keadaan Juni 2010 sebesar 0,64%, namun dibandingkan keadaan Desember 2010 lalu masih terdapat peningkatan sebesar 0,36% demikian juga untuk kelompok jabatan fungsional tertentu lainnya mengalami penurunan sebesar 3,77% pada periode Juni 2010 - Juni 2011 namun juga mengalami peningkatan sejak Desember 2010.

Sedangkan untuk kelompok jabatan fungsional medis, paramedis dan dosen/guru besar mengalami peningkatan yang sangat signifikan yaitu tertinggi peningkatan pada kelompok jabatan fungsional tertentu paramedis sebesar 77,08%, diikuti dengan jabatan fungsional medis sebesar 64,04%. Peningkatan ini telah terindikasi pada keadaan Desember 2010 yaitu hampir mencapai rata-rata 44,53% untuk kedua jabatan tenaga medis/paramedis. Untuk jabatan fungsional dosen dan guru besar mengalami peningkatan sebesar 12,33% pada periode Juni 2010 - Juni 2011.

6. PNS Menurut Jenis Jabatan Struktural

Untuk PNS yang menduduki jabatan struktural pada keadaan Juni 2011 cenderung mengalami penurunan untuk semua tingkatan eselon dibandingkan periode Juni 2010. Pada periode Juni 2010, jumlah PNS yang menduduki jabatan struktural sebanyak 226.870



orang kemudian berkurang menjadi 219.029 pada Desember 2010 dan berkurang lagi pada Juni 2011. Jumlah PNS terbanyak menduduki jabatan eselon 4 sebanyak 155.839 orang, kemudian disusul dengan PNS eselon III dengan 37.217 orang, PNS golongan V dengan 11.601 orang, PNS golongan II dengan 5.976 orang, serta untuk jumlah PNS yang menduduki jabatan eselon I sebanyak 555 orang.

Tabel 4.7

Jumlah PNS Menurut Jenis Jabatan Struktural Periode 2007 – 2011

Eselon	Juni 2010	Desember 2010	Juni 2011	% Perubahan (Juni 2010 – Juni 2011)
Eselon I	528	540	555	5,11
Eselon II	6.943	6.452	5.976	-13,93
Eselon III	38.866	37.463	37.217	-4,24
Eselon 4	169.106	162.557	155.839	-7,85
Eselon V	11.427	12.017	11.601	1,52
Jumlah	226.870	219.029	211.188	-6,91

(Sumber: BKN, 2011)

7. Distribusi Penyebaran PNS

Dari 33 Provinsi yang ada di Indonesia, penyebaran PNS paling banyak berada di Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah PNS sebanyak 411.309 orang atau 0,11% sedangkan yang paling sedikit terdapat di provinsi Bangka Belitung dengan jumlah 27.885 orang PNS atau 0,01% dari jumlah keseluruhan PNS. Sementara apabila



dilihat dari penyebaran PNS berdasarkan jenis kelamin, maka penyebaran PNS berjenis kelamin pria berada di Provinsi Jawa Timur dengan jumlah sebanyak 242.010 orang, dan yang terendah berada di Provinsi Bangka Belitung dengan jumlah 13.141 orang PNS. Sementara untuk penyebaran PNS wanita, maka yang paling banyak berada di Provinsi Jawa Tengah dengan jumlah 190.910 orang, sedangkan yang terendah berada di Provinsi Papua Barat dengan jumlah PNS sebanyak 13.529 orang.

Penyebaran PNS relatif tidak merata di seluruh wilayah Indonesia karena menyesuaikan dengan ratio jumlah penduduk terhadap jumlah PNS. Rasio jumlah penduduk terhadap jumlah PNS menggambarkan tingkat pelayanan yang dapat diberikan kepada penduduk. Semakin tinggi nilai rasio semakin rendah tingkat pelayanan yang dapat diberikan. Menurut BKN, dari tahun ke tahun rasio terendah terjadi pada daerah Indonesia Timur yaitu Maluku dan Provinsi Papua dan Papua Barat dengan rasio terendah yaitu pada kelas 23-34 yang berarti bahwa satu PNS memberikan pelayanan kepada 23-34 penduduk. Sedangkan untuk wilayah Jawa, khususnya Jawa Barat, dan Banten memiliki rasio yang relatif tinggi yaitu pada kelas 84-131 yang mempunyai arti bahwa satu PNS di wilayah tersebut memberikan pelayanan kepada 84-131 penduduk. Selanjutnya alokasi jumlah PNS yang bekerja di kantor-kantor pelayanan dari tingkat provinsi sampai dengan desa/kelurahan, untuk wilayah Indonesia Timur khususnya Provinsi Maluku Utara, Papua dan Nangroe Aceh Darussalam relatif rendah yaitu dengan rata-rata 12-24 PNS untuk setiap kantor pelayanan, sedangkan



terpadat di provinsi Papua Barat, Sumatera Barat dan Bali dan Nusa Tenggara Barat dengan range 120-258 PNS.

Tabel 4.8
Jumlah PNS Menurut Lokasi Kerja dan Jenis Kelamin
Periode Juni 2011

LOKASI KERJA	PRIA	%	WANITA	%	JUMLAH	%
Nangroe Aceh Darussalam	61.690	44,38	77.316	55,62	139.006	0,04
Sumatera Utara	93.551	42,25	127.882	57,75	221.433	0,06
Sumatera Barat	45.191	38,15	73.260	61,85	118.451	0,03
Riau	41.448	45,42	49.805	54,58	91.253	0,02
Jambi	36.279	50,63	35.374	49,37	71.653	0,02
Sumatera Selatan	55.598	45,61	66.310	54,39	121.908	0,03
Bengkulu	28.824	50,71	28.018	49,29	56.841	0,02
Lampung	56.298	49,79	56.766	50,21	113.064	0,03
Bangka Belitung	13.141	47,13	14.744	52,87	27.885	0,01
Kepulauan Riau	13.504	48,39	14.425	51,65	27.929	0,01
Jakarta	42.168	51,13	40.305	48,87	82.473	0,01



Jawa Barat	197.371	53,02	174.367	46,52	372.238	0,10
Jawa Tengah	221.199	53,73	190.910	46,27	411.309	0,11
DI Yogyakarta	32.323	51,30	30.686	48,70	63.009	0,02
Jawa Timur	242.010	54,28	108.269	45,72	445.879	0,12
Banten	41.716	51,73	38.925	48,27	80.641	0,02
Bali	46.021	57,36	34.212	42,64	80.233	0,02
Nusa Tenggara Barat	50.015	60,67	32.429	39,33	82.444	0,02
Nusa Tenggara Timur	62.917	55,03	51.420	44,97	114.337	0,03
Kalimantan Barat	45.357	54,66	37.623	45,34	82.980	0,02
Kalimantan Tengah	35.726	51,02	34.292	48,98	70.018	0,02
Kalimantan Selatan	40.588	50,29	40.114	49,71	80.702	0,01
Kalimantan Timur	49.010	54,58	40.793	45,42	89.803	0,02
Sulawesi Utara	25.359	38,88	39.273	61,12	65.232	0,02
Sulawesi Tengah	38.129	49,17	39.416	50,83	77.545	0,02
Sulawesi	77.986	45,42	93.718	54,58	171.704	0,05



Selatan						
Sulawesi Tenggara	39.338	53,51	34.181	46,49	73.519	0,02
Gorontalo	11.299	38,96	18.645	61,04	30.544	0,01
Sulawesi Barat	14.914	51,33	14.142	48,67	29.056	0,01
Maluku	25.359	43,88	32.658	56,12	58.194	0,02
Irian Jaya	47.305	61,92	29.087	38,08	76.392	0,02
Maluku Utara	19.328	49,70	19.558	50,30	38.886	0,01
Papua Barat	18.638	57,94	13.529	42,06	32.164	0,01
JUMLAH	1.870.374	50,96	1.828.752	49,44	3.699.126	100

(Sumber: BKN, 2011)

B. PROFIL PENSIUNAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DI INDONESIA

Berdasarkan data dari Taspen, jumlah pensiunan PNS Pusat dan PNS Daerah sampai tahun 2011 sebanyak 1.876.841 orang, dengan rincian 987.862 orang untuk PNS Pusat dan 888.979 orang untuk PNS Daerah. Apabila dilihat tren jumlah pensiunan dari tahun 2007-2011, maka kenaikan terbesar berada pada tahun 2008 dengan tambahan jumlah pensiun sebesar 85.381 orang sementara kenaikan paling sedikit yaitu pada tahun 2011 dengan jumlah sebesar 69.803 orang.

Selanjutnya apabila dilihat tren untuk pensiun PNS Pusat, dari tahun 2007 yang berjumlah 1.016.779 orang selalu berkurang setiap tahun hingga tahun 2011 yang mencapai 987.862 orang. Berbeda dengan jumlah pensiun untuk PNS Daerah, pada tahun 2007



berjumlah 546.332 orang selalu bertambah setiap tahun hingga tahun 2011 mencapai 888.979 orang.

Data lengkap untuk jumlah pensiunan PNS Pusat dan Daerah dapat dilihat pada Tabel 4.9 berikut.

Tabel 4.9
Jumlah Pensiunan PNS Pusat dan PNS Daerah
Periode 2007 – 2011

NO	KELOMPOK PENSIUN	2007	2008	2009	2010	2011
1	PNS PUSAT	1.016.779	1.013.782	1.009.296	1.001.614	987.862
2	PNS DAERAH	546.332	634.710	716.744	805.424	888.979
JUMLAH		1.563.111	1.648.492	1.726.040	1.807.038	1.876.841

(Sumber: Taspen, 2011)

Kemudian apabila dilihat berdasarkan golongan ruang, maka sampai tahun 2011 jumlah pensiunan terbesar untuk PNS Pusat berada pada golongan 3 dengan jumlah sebesar 371.840 orang dan untuk PNS Daerah berada pada golongan 4 dengan jumlah sebesar 336.214 orang. Sementara apabila dilihat dari tren pertumbuhan dari tahun 2007 sampai tahun 2011, maka untuk jumlah pensiunan golongan I selalu berkurang setiap tahunnya baik untuk PNS Pusat maupun PNS Daerah. Karena kenaikan pangkat untuk PNS setiap 4 tahun sekali, maka hal tersebut dapat dipahami bahwa pegawai yang bersangkutan pensiun dengan masa kerja kurang dari 12 tahun sejak pengangkatannya sebagai PNS golongan I. Data selengkapnya



mengenai jumlah pensiunan PNS Pusat dan PNS Daerah berdasarkan golongan dapat dilihat pada Tabel 4.10 berikut.

Tabel 4.10.
Jumlah Pensiun PNS Pusat dan PNS Daerah Berdasarkan
Golongan Ruang dari Tahun 2007 – 2011

NO	KELOMPOK PENSIUN	GOL	2007	2008	2009	2010	2011
1	PNS PUSAT	1	158.089	148.880	139.544	130.551	121.607
		2	307.147	299.957	292.141	283.937	274.811
		3	369.180	370.846	372.423	373.198	371.840
		4	182.363	194.099	205.188	213.928	219.604
2	PNS DAERAH	1	64.611	61.890	58.614	55.904	53.019
		2	169.012	192.157	204.962	218.958	230.707
		3	166.758	193.250	218.803	244.859	269.039
		4	145.951	187.413	234.365	285.703	336.214
JUMLAH			1.563.111	1.648.492	1.726.040	1.807.038	1.876.841

(Sumber: Taspen, 2011)

Berikutnya merupakan jumlah pensiun PNS Pusat dan Daerah berdasarkan jenis kelamin. Dari 987.862 orang jumlah pensiunan PNS Pusat, didominasi oleh pensiunan berjenis kelamin perempuan dengan jumlah sebesar 532.264 orang dan laki-laki sebesar 455.598 orang. Keadaan berbeda justru terjadi di daerah, mayoritas pensiunan di daerah merupakan laki-laki dengan jumlah sebesar 505.553 orang dan perempuan sebesar 383.426 orang. Sementara apabila dilihat tren perkembangannya, untuk pensiunan PNS Daerah



cenderung naik setiap tahun, baik untuk laki-laki maupun perempuan, sementara untuk pensiunan PNS Pusat hanya pensiunan perempuan yang cenderung naik, sementara untuk yang laki-laki justru berkurang setiap tahunnya. Data selengkapnya untuk pensiunan berdasarkan jenis kelamin dapat dilihat pada Tabel 4.11 berikut.

Tabel 4.11
Jumlah Pensiun PNS Pusat dan PNS Daerah Berdasarkan
Jenis Kelamin dari Tahun 2007 - 2011

NO	Kelompok Pensiun	Jenis Kelamin	2007	2008	2009	2010	2011
1	PNS PUSAT	L	487.400	481.341	474.376	466.525	455.598
		P	529.379	532.441	534.920	535.089	532.264
2	PNS	L	302.786	357.964	406.947	458.550	505.553
	DAERAH	P	243.546	276.746	309.797	346.874	383.426
JUMLAH			1.563.111	1.648.492	1.726.040	1.807.038	1.876.841

Sumber: Taspen, 2011

Berkaitan dengan dana pensiun yang dikelola oleh PT. Taspen, sampai tahun 2011 untuk jumlah uang pensiunan PNS Pusat dan Daerah yaitu sebesar Rp. 3.491.924.226.597. Dari sejumlah itu, dirinci untuk pensiunan PNS Pusat sebesar Rp. 1.710.719.286.964 dan untuk pensiunan PNS Daerah sebesar Rp. 1.781.204.939.633. Jumlah dana pensiun PNS Pusat dan Daerah tahun 2011 sebesar Rp. 3.491.924.226.597 tersebut naik sekitar dua kali lipat dari tahun 2007 yang 'hanya' sebesar Rp. 1.683.244.198.199. Hal tersebut dipengaruhi



oleh tren kenaikan uang pensiun untuk PNS Pusat dan Daerah. Perubahan paling signifikan terjadi ketika jumlah uang pensiun daerah pada tahun 2007 sebesar Rp. 615.225.489.868 melonjak menjadi Rp. 1.781.204.939.633 pada tahun 2011. Data selengkapnya untuk jumlah uang pensiunan tersebut dapat dilihat pada Tabel 4.12 berikut.

Tabel 4.12.

**Jumlah Uang Pensiun untuk PNS Pusat dan PNS Daerah
Periode 2007 – 2011 (Juta Rupiah)**

NO	KELOMPOK PENSIUN	2007	2008	2009	2010	2011
1	PNS PUSAT	1.068.018	1.275.366	1.454.884	1.535.706	1.710.719
2	PNS DAERAH	615.225	875.412	1.157.994	1.405.183	1.781.204
	JUMLAH	1.683.244	2.150.779	2.612.879	2.940.889	3.491.924

(Sumber: Taspen, 2011)



GAMBARAN UMUM KARAKTERISTIK DAN PERSEPSI RESPONDEN

A. KOMPOSISI PEGAWAI DAN RESPONDEN KAJIAN

Lokus yang menjadi unit analisis dalam kajian ini meliputi 12 lokus yang meliputi: 3 (tiga) instansi Pusat yang ada di daerah, 5 (lima) Instansi Pusat (Kementerian dan Lembaga), 2 (dua) Pemerintah Provinsi, dan 2 (dua) Pemerintah Kabupaten. Dari kedua belas lokus tersebut memiliki populasi jumlah pegawai sebanyak 215.341 orang, yang kemudian Tim memilih secara acak sebanyak 382 orang sebagai responden kajian dengan komposisi 62% Laki-laki dan 38% Perempuan. Data selengkapnya mengenai jumlah pegawai dan komposisi responden kajian adalah sebagaimana dalam table di bawah ini.

Tabel 5.1.

**Data Jumlah Pegawai dan Responden pada Lokus Penelitian Berdasarkan
Komposisi Jenis Kelamin**

NO .	LOKUS PENELITIAN	JUMLA H	RESPON DEN	KOMPOSISI RESPONDEN			
				L	%	P	%
1.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	823	30	18	60%	12	40%
2.	Kantor Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	1.776	35	28	79%	7	21%
3.	Kantor Kementerian Agama Provinsi	216	30	24	80%	6	20%

	Jawa Barat						
4.	Kantor Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	330	8	5	62.50%	3	37.50%
5.	Kementerian Keuangan	62.417	60	48	80%	12	20%
6.	Kementerian Perhubungan	31.786	30	22	72%	8	28%
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	5.479	34	16	47%	18	53%
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	1.427	18	9	50%	9	50%
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	13.659	30	24	80%	6	20%
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	80.022	47	15	32%	32	68%
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	15.896	30	12	40%	18	60%
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	17.406	30	19	63%	11	37%
JUMLAH		215.341	382	237	62%	145	38%

(Sumber: Diolah dari berbagai sumber pada tahun 2012)

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.

Data selengkapnya mengenai karakteristik responden berdasarkan kelompok usia dan tingkat pendidikan ini, adalah sebagaimana table di bawah ini.

Tabel 5.2
Karakteristik Responden Berdasarkan Kelompok Usia dan Pendidikan

NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPON- DEN (ORANG)	KELOMPOK USIA (%)			TINGKAT PENDIDIKAN (%)			
			< 36	36-45	46-55	SLTA	S1	S2	S3
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	16.67	40	43.33	20	70	10	0
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	17	15	68	19	58	23	0
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	70	15	15	8	88	4	0
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik	8	37,5	37,5	25	37,5	25	37,5	0

	Negara								
5.	Kementerian Keuangan	60	52	38	10	19	38	27	0
6.	Kementerian Perhubungan	30	69	7	24	14	64	18	4
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	21	15	59	14	64	18	4
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	0	17	83	6	71	23	0
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	6,7	40	53	27	40	27	3,3
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	23	34	43	25	52	23	0
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	30	40	30	20	50	30	0
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	10	15	75	33	33	17	0
JUMLAH		382	29.41	26.13	44.03	20.21	54.42	21.46	0.94

(Sumber: Diolah)



Karakteristik lain yang dituangkan dalam kajian ini adalah dengan melihat responden dari aspek Masa Kerja (Pengalaman Kerja). Hal ini penting karena pengalaman atau masa kerja akan menunjukkan pengetahuan dan wawasan tentang kondisi obyektif yang terkait dengan topik kajian, yakni mengenai Sistem Kesejahteraan PNS.

Berdasarkan masa kerjanya, tim membaginya ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu: kelompok responden dengan masa kerja **< 10 tahun** yang berjumlah 34.98%, masa kerja **11-20** tahun sebanyak 50.95%, masa kerja **21-30** tahun sebanyak 12.07%, dan kelompok responden dengan masa kerja **>30 tahun** sebanyak 2.00%. data selengkapnya mengenai masa kerja responden ini adalah sebagaimana table di bawah ini.

Tabel 5.3.
Karakteristik Responden Berdasarkan Masa Kerja

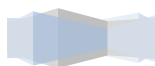
NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPONDE N (ORANG)	MASA KERJA (%)			
			< 10	11-20	21-30	>30
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	33.33	13.33	43.33	20
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	25	28	47	-
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	70	19	11	-
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	50	37,5	12,5	-
5.	Kementerian	60	38	52	-	-



	Keuangan					
6.	Kementerian Perhubungan	30	71	14	11	4
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	26.47	73,53	0	0
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	12	88	0	0
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	29.97	70	0	0
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	24	76	0	0
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	20	80	0	0
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	20	60	20	0
JUMLAH		382	34.98	50.95	12.07	2.00

(Sumber: Diolah)

Kemudian, dilihat berdasarkan golongan pangkat, kondisi responden menunjukkan bahwa 0.86% merupakan golongan I, sebanyak 19.93% golongan II, responden dengan golongan III sebanyak 58.80%, dan golongan IV sebanyak 12.58%. Data selengkapnya adalah sebagaimana berikut ini.



Tabel 5.4
Karakteristik Responden Berdasarkan Golongan

NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPONDEN (ORANG)	GOLONGAN PANGKAT (%)			
			I	II	III	IV
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	3.33	-	96,7	-
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	-	12	82	6
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	7	21	71	7
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	-	50	37,5	12,5
5.	Kementerian Keuangan	60	-	30	63	7
6.	Kementerian Perhubungan	30	-	15	82	3
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	0	18.5	63	18.5
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	0	0	24	76
9.	Pemerintah	30	0	16,6	73,4	10



	Daerah Provinsi Jawa Barat					
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	0	15	76	9
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	-	-	-	-
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	0	61	37	2
JUMLAH		382	0.86	19.93	58.80	12.58

(Sumber: Diolah)

Selain karakteristik yang dilihat dari aspek formal sebagaimana di atas, tim juga melihat karakteristik responden dari keadaan yang menyangkut kondisi pribadi responden, yaitu: mengenai status pernikahan dan kondisi keluarga serta jumlah anak yang dimilikinya. Dengan variasi karakteristik ini, tentunya diharapkan akan memberikan pengaruh yang kuat terhadap kualitas informasi, karena responden akan mengungkapkan pengetahuan, wawasan, dan informasinya berdasarkan pengalaman, baik pengalaman kerja maupun pengalaman dalam kehidupan keluarganya sehingga kematangan dan obyektivitas informasi dapat diperoleh.

Dengan responden yang sebagian besar sudah menikah, yakni 79.23% dan sebagian besar pula telah memiliki anak, yaitu sebanyak 61.61% dari responden, tentunya masalah kesejahteraan yang dirasakan sebagai PNS dengan berbagai aspeknya dapat terungkap secara proporsional.

Keadaan yang menyangkut karakteristik responden sebagaimana terangkum dalam kajian ini, diharapkan pula akan memberikan keseimbangan terhadap



minimnya representasi responden yang hanya berjumlah 382 orang dari 215.341 orang yang menjadi populasi dalam kajian ini. Data selengkapnya mengenai karakteristik yang terkait dengan status keluarga dari responden adalah sebagaimana tertuang dalam table 5.5. dan Tabel 5.6 di bawah ini.

Tabel 5.5.

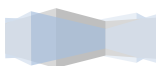
Karakteristik Responden Berdasarkan Status Pernikahan dan Kondisi Keluarga

NO	LOKUS PENELITIAN	RESPONDEN (ORANG)	STATUS KELUARGA (%)			
			Nikah	Belum Nikah	Suami/ Isteri bekerja	Suami/ Isteri tidak bekerja
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	90	10	18.52	40.74
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	97	3	87	13
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	90	10	68	32
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	62,5	37,5	40	60
5.	Kementerian Keuangan	60	88	12	60	40
6.	Kementerian Perhubungan	30	62	38	50	50
7.	Kementerian	34	100	0	67.64	32.36

	Pendidikan dan Kebudayaan					
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	94	6	69	31
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	93,3	6,7	-	-
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	84	16	70	30
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	90	10	-	-
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	-	-	-	-
JUMLAH		382	79.23	12.43	44.18	27.43

(Sumber: Diolah)

Selanjutnya, berkenaan dengan data tentang karakteristik responden dilihat dari jumlah tanggungan keluarga (anak) dapat dilihat dalam Table 5.6 di bawah ini.



Tabel 5.6.

Karakteristik Responden Berdasarkan Jumlah Keluarga (Anak)

NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPON- DEN (ORANG)	JUMLAH KELUARGA (ANAK) -- (%)				
			Belum Memil iki Anak	Memiliki Anak			
				1 Orang	2 Orang	3 Orang	> 3 Orang
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	3.7	11.11	29.63	40.74	14.81
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	10	9	55	26	-
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	8	38	33	8	13
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	-	20	80	-	-
5.	Kementerian Keuangan	60	-	-	-	-	-
6.	Kementerian Perhubungan	30	6	19	50	12	13
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	6.86	6.86	50	29,41	6.86
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	0	18	41	23	0
9.	Pemerintah	30	-	-	-	-	-

	Daerah Provinsi Jawa Barat						
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	8	23	43	26	0
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	-	-	-	-	-
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	-	-	-	-	-
JUMLAH		382	3.55	12.08	31.80	13.76	3.97

(Sumber: Diolah)

B. GAMBARAN PERSEPSI RESPONDEN

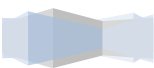
1. Persepsi atas Kecukupan Pendapatan Standar (Gaji Pokok dan Tunjangannya)

Pembahasan dalam bagian ini akan mengungkapkan mengenai informasi-informasi yang diperoleh di lapangan berdasarkan data-data dari jawaban responden terhadap pernyataan atau pertanyaan yang ada dalam kuesioner. Dalam pembahasannya, tim melakukan deksripsi atas data-data yang diperoleh dengan proses analisis yang diperlukan dalam rangka pembahasan kajian ini.

Dalam upaya pembahasan tentang system kesejahteraan PNS ini, tim mencoba mengungkap informasi dari setiap responden mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kemampuan pemanfaatan atas gaji pokok dan tunjangan yang diterimanya pada setiap bulan. Dalam konteks ini, arah pendapatan PNS hanya ditujukan pada penerimaan yang sudah distandarkan secara nasional, jadi belum termasuk pendapatan yang bersifat tambahan.

a. Kecukupan untuk Pemenuhan Kebutuhan Keluarga dan Kecukupan Gizi

Berdasarkan data yang diperoleh, kemampuan PNS dalam memanfaatkan pendapatannya yang berupa gaji pokok dan tunjangan yang bersifat standard,



dikaitkan dengan pemenuhan kebutuhan keluarga dan pemenuhan tingkat kecukupan gizi keluarga, dapat diketahui bahwa pendapatan standard dengan gaji pokok dan tunjangan belum mencukupi untuk memenuhi kebutuhan keluarga. Persepsi ini disampaikan oleh 54.38% responden. Sedangkan, responden yang menyatakan bahwa pendapatan yang bersifat standard tersebut, telah mampu memenuhi kebutuhan keluarganya. Hal ini diungkapkan oleh sekitar 40.55% responden.

Melihat kondisi data tersebut, dapat dinyatakan bahwa tingkat kemampuan pendapatan untuk memenuhi kebutuhan keluarga sangat relative. Selisih jawaban responden yang tidak terlalu jauh, menunjukkan bahwa pendapatan yang ada sebenarnya relative sudah memadai dan juga belum memadai. Dalam pemanfaatannya tersebut sangat tergantung kepada perilaku dari PNS itu sendiri. Persepsi kecukupan dimaksudkan dengan kondisi di mana PNS sudah mampu memenuhi kebutuhan Sandang, Papan, dan Pangan keluarganya dengan konteks kebutuhan standard. Sedangkan, bila persepsi kecukupan tersebut diarahkan pada upaya pemenuhan atas setiap “keinginan” yang “lebih” dari standard, tentu hal ini akan menjadi berbeda. Namun demikian, berkenaan dengan persepsi di mana sebagian besar respondennya menyatakan “belum cukup”, hal ini dapat dinyatakan bahwa secara umum, gaji pokok dan tunjangan yang bersifat standard tersebut masih perlu ditingkatkan kembali.

Ketika dilakukan *check and recheck* di lapangan, responden yang menyatakan bahwa gajinya relative sudah mencukupi untuk kebutuhan keluarga. Secara umum mereka memiliki beban keluarga yang belum tinggi. Sebagian besar responden berada dalam kondisi keluarga di mana anak-anaknya relative masih kecil dengan usia sekolah masih pada tingkatan Sekolah Dasar (SD). Sedangkan, mereka yang menganggap bahwa gajinya relative kurang cukup, pada umumnya mereka yang memiliki anak lebih dari dua dengan usia sekolah pada tingkatan SLTP ke atas. Beban ini tampaknya menjadi semakin besar ketika si Anak sudah mulai sekolah pada tingkatan SLTA dan Perguruan Tinggi.

Sedangkan, bila dilihat dari persepsi yang berkenaan dengan pemenuhan tingkat kecukupan gizi, sebagian besar responden berpendapat bahwa gaji pokok



dan tunjangan sudah mampu memenuhi tingkat kecukupan gizi keluarganya. Hal ini tampak dari 52.92% responden yang menjawab sudah cukup. Sedangkan, 48.75% responden lainnya menyatakan belum mencukupi.

Perbedaan jawaban yang sangat tipis ini, menunjukkan nilai relativitas dari kondisi tersebut. Namun demikian, karena cenderung masih tingginya yang menjawab tidak cukup, tentu secara empiris menggambarkan bahwa standar gaji pokok dan tunjangan PNS tersebut masih perlu ditingkatkan, khususnya apabila dilihat dari kondisi pegawai yang sudah mulai memiliki beban tanggungan yang bertambah (berkeluarga dengan anak).

Tabel 5.7.

Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi atas Gaji Pokok dan Tunjangan untuk Pemenuhan Kebutuhan Keluarga dan Pemenuhan Gizi Keluarga

NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPONDE N (ORANG)	PERSEPSI KEMAMPUAN PEMANFAATAN (%)			
			Pemenuhan Kebutuhan Keluarga		Pemenuhan tingkat kecukupan gizi keluarga	
			Cukup	Belum	Cukup	Belum
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	36.7	63.3	53.3	46.7
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	34	66	68	32
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	47	53	59	41
4.	Kementerian Negara Badan	8	25	75	62	38



	Usaha Milik Negara					
5.	Kementerian Keuangan	60	78	22	63	37
6.	Kementerian Perhubungan	30	27	73	37	63
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	39.24	61,76	50	50
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	28	72	28	72
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	46.7	53,3	26.7	73,3
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	55	45	61	39
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	50	50	70	50
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	20	80	57	43
JUMLAH		382	40.55	54.38	52.92	48.75

b. Kemampuan Untuk Peningkatan Kapasitas Diri dan Pendidikan Anak

Berkenaan dengan peningkatan kapasitas diri, makna yang diberikan dalam konteks kajian ini mencakup perilaku dan tindakan yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan dan wawasan pribadi, baik secara formal maupun



non-formal. Secara formal, antara lain berupa pendidikan atau kursus-kursus yang diselenggarakan, baik oleh instansi maupun swasta. Sedangkan yang bersifat non-formal merupakan bentuk pengembangan diri yang dilakukan secara mandiri, seperti membeli buku-buku pengetahuan, majalah, dan media lain yang diarahkan untuk meningkatkan pengetahuan, wawasan, dan keterampilan pribadi.

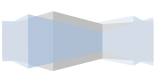
Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa sebagian besar responden, yakni sekitar 69.60%, menyatakan bahwa mereka belum mampu menyisihkan pendapatannya untuk keperluan tersebut. Hanya sekitar 30.40% responden yang menyatakan bahwa mereka mampu menyisihkan pendapatannya untuk keperluan peningkatan kapasitas diri.

Dari kondisi tersebut, tidak ada karakter khusus yang teridentifikasi untuk membedakan antara PNS Pusat dan PNS Daerah. Namun demikian, melihat tipikal instansi yang menjadi sampel lokus dalam kajian ini cenderung bersifat teknis, maka rendahnya kemampuan untuk menyisihkan pendapatan guna peningkatan kapasitas diri lebih disebabkan karena minat untuk hal itu pun tampaknya masih kurang. Ketika minat pengembangan kapasitas itu muncul, mereka cenderung mengharapkan bahwa hal itu dapat dipenuhi oleh instansinya.

Berbeda dengan persepsi PNS mengenai kemampuan untuk menyisihkan pendapatannya dari pendapatan standard yang diterimanya untuk memenuhi kebutuhan pendidikan anak. Sekitar 50.05% responden menyatakan mampu menyisihkan, dan sekitar 49.95% lainnya menyatakan tidak mampu menyisihkan pendapatan dari gaji pokok dan tunjangan untuk pendidikan anak.

Perbedaan yang sangat tipis mengenai persepsi ini, menunjukkan bahwa kondisi tersebut tergantung pada kondisi keluarganya. Artinya bahwa sebagaimana kondisi responden dalam kajian ini yang sebagian besar mencakup responden yang berkeluarga dengan tanggungan dua anak dengan rata-rata masih sekolah pada tingkat SLTP. Hanya sebagian kecil yang anaknya sedang menempuh pendidikan di Perguruan Tinggi.

Meskipun tidak diukur secara kuantitatif, namun berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa responden yang sudah memiliki anak di Perguruan Tinggi, menyatakan bahwa kalau hanya gaji pokok dan tunjangan yang selama ini



diterima, maka hal itu sangat kurang untuk dapat memenuhi pembiayaannya. Namun demikian, beberapa dari responden tersebut tetap menyisihkannya walaupun bukan untuk memenuhi sepenuhnya biaya pendidikan anak karena tentunya nilainya tetap tidak mencukupi.

Kondisi mengenai persepsi PNS atas kemampuan pemanfaatan penghasilan untuk pengembangan kapasitas diri dan pembiayaan pendidikan anak ini, dapat dilihat pada table di bawah ini.

Tabel 5.8.

Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi atas Gaji Pokok dan Tunjangannya untuk Peningkatan Kapasitas Diri dan Pendidikan Anak

NO	LOKUS PENELITIAN	RESPONDEN (ORANG)	PERSEPSI KEMAMPUAN PEMANFAATAN PADA SETIAP BULAN (%)			
			Peningkatan Kapasitas Diri		Pembiayaan Pendidikan Anak	
			Mampu	Belum	Mampu	Belum
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	33.3	66.7	63.3	36.7
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	29	71	57	43
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	47	53	57	43
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	12	88	38	62



5.	Kementerian Keuangan	60	40	60	48	52
6.	Kementerian Perhubungan	30	20	80	30	70
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	38.24	61.76	55,88	44.12
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	0	100	50	50
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	50	50	66,7	33.3
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	32	68	48	52
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	56,3	43.7	43.7	56,3
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	7	93	43	57
JUMLAH		382	30.40	69.60	50.05	49.95

c. Kemampuan Untuk Pemenuhan Kebutuhan Perumahan dan Menabung

Fakta selanjutnya yang diperoleh dalam penelitian ini adalah menyangkut kemampuan PNS untuk menyisihkan pendapatannya untuk menabung dan cicilan perumahan. Responden yang menyatakan mampu untuk menyisihkan gajinya tersebut untuk kebutuhan perumahan hanya sekitar 34.00%, sedangkan, 66.00% lainnya menyatakan belum mampu menyisihkannya. Kondisi ini menunjukkan bahwa nilai gaji pokok dan tunjangan yang diperoleh PNS selama ini, secara umum



belum mampu menjamin PNS untuk dapat memenuhi kebutuhan perumahannya. Ketika kebutuhan ini dipenuhi dari gaji, maka secara pasti ada kebutuhan lainnya yang “dikorbankan”.

Begitu pula halnya dengan kemampuan untuk menabung. Hanya sekitar 31.78% responden yang cenderung mampu menabung dari gajinya, sedangkan sebagian besar lainnya, yaitu sekitar 68.97% menyatakan belum mampu menyisihkannya untuk menabung.

Tabel 5.9.

Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan dalam Persepsi Atas Gaji Pokok dan Tunjangannya untuk Kebutuhan Perumahan dan Menabung

NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPONDE N (ORANG)	PERSEPSI KEMAMPUAN PEMANFAATAN PADA SETIAP BULAN (%)			
			Pemenuhan Kebutuhan Perumahan		Menabung	
			Mampu	Belum	Mampu	Belum
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	36.7	63.3	33	67
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	29	71	23	77
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	41	59	57	43
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	12	88	50	50



5.	Kementerian Keuangan	60	52	48	43	57
6.	Kementerian Perhubungan	30	20	80	20	80
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	38,24	61.76	29,41	79.59
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	12	88	33	67
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	56,7	43.3	30	70
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	30	70	36	64
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	33.3	66,7	20	80
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	47	53	7	93
JUMLAH		382	34.00	66.00	31.78	68.97

d. Kemampuan Untuk Rekreasi Keluarga

Berkenaan dengan masalah kebutuhan rekreasi bersama keluarga, sebagian besar responden, yaitu 72.25% menyatakan tidak mampu menyisihkannya dari gaji. Sedangkan sekitar 19.42% lainnya menyatakan mampu menyisihkan pendapatan dari gajinya untuk kebutuhan rekreasi.



Tabel 5.10.

**Data Kemampuan PNS dalam Pemanfaatan Penghasilan untuk Kebutuhan
Rekreasi Bersama Keluarga dan Intensitasnya**

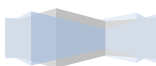
NO .	LOKUS PENELITIAN	RESPONDE N (ORANG)	PERSEPSI KEMAMPUAN PEMANFAATAN PADA SETIAP BULAN (%)				
			Pemenuhan Kebutuhan Rekreasi				
			Mampu	INTENSITAS			Tidak Mampu
				Setiap Bulan	Setahun sekali	Tidak Tentu	
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	20	23.2	30	43.3	80
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	18	7	33	60	82
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	45	30	41	29	55
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	-	25	25	50	-
5.	Kementerian Keuangan	60	31	-	-	-	69
6.	Kementerian Perhubungan	30	17	16	48	36	83
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	11,76	20,59	17,65	58.82	88.24
8.	Arsip Nasional Republik	18	22	18	41	23	78

	Indonesia						
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	23,3	13,3	13,3	66	76.7
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	18	29	30	41	82
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	20	-	-	-	80
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	7	23	20	33	93
JUMLAH		382	19.42	17.09	24.91	36.68	72.25

(Sumber: Diolah)

Dengan demikian, secara umum persepsi responden tentang Kemampuan atas Pemanfaatan penghasilan standard dengan sumber dari gaji pokok dan tunjangan yang dilihat berdasarkan 7 (tujuh) aspek pemanfaatannya, sekitar **37.02%** menyatakan bahwa gaji pokok dan tunjangan yang diterimanya mampu memenuhi kebutuhan hidupnya, sedangkan 61.41% responden menyatakan tidak mampu memenuhi kebutuhannya kalau hanya bersumber dari gaji pokok dan tunjangan (Gaji PNS) saja.

Dari data sebagaimana direkapitulasikan pada table 5.11. ini, secara umum dapat dinyatakan bahwa gaji PNS dengan struktur gaji pokok dan tunjangan yang selama ini berlaku, memang belum mampu menjadi sumber pemenuhan kebutuhan hidup pegawai negeri secara layak. Asumsi dari persepsi ini terutama apabila dilihat dengan status PNS dalam posisi secara umum dengan tidak melihat secara khusus mengenai jabatan (eselonisasinya). Hal ini disebabkan karena tunjangan jabatan sifatnya tidak permanen (hanya ada bila menjabat).



Tabel 5.11.

Rekapitulasi Data Persepsi Kemampuan PNS Tentang Pemanfaatan Penghasilan Standar (Gaji Pokok dan Tunjangannya)

NO.	ASPEK PEMANFAATAN	PERSEPSI KEMAMPUAN	
		MAMPU	TIDAK MAMPU
1.	Pemenuhan Kebutuhan Keluarga	40.55	54.38
2.	Pemenuhan tingkat kecukupan gizi keluarga	52.92	48.75
3.	Peningkatan Kapasitas Diri	30.40	69.60
4.	Pembiayaan Pendidikan Anak	50.05	49.95
5.	Pemenuhan Kebutuhan Perumahan	34.00	66.00
6.	Menabung	31.78	68.97
7.	Pemenuhan Kebutuhan Rekreasi	19.42	72.25
JUMLAH (RATA-RATA)		37.02	61.41

(Sumber: Diolah)

Meskipun persepsi kecukupan dari gaji pokok dan tunjangan dalam memenuhi kebutuhan hidup PNS masih rendah, namun dalam kondisi empirisnya, cukup banyak PNS yang mampu memenuhi kebutuhan hidupnya, bahkan dapat dikatakan lebih dari layak. Kondisi ini tentunya bukan disebabkan karena pendapatannya sebagai PNS sudah mencukupi, melainkan lebih disebabkan karena adanya sumber-sumber pendapatan lainnya yang diterima, baik dalam kaitannya sebagai anggota PNS maupun pendapatan di luar PNS-nya. Dengan kata lain, terdapat sumber lain yang menjadi bagian dari penghasilan para PNS selama ini. Termasuk dalam hal ini adalah ketika dalam keluarga tersebut terdapat dua sumber pendapatan, di mana suami isteri sama-sama bekerja.

2. Jenis-Jenis Penghasilan Tambahan

Dalam kaitannya dengan penghasilan tambahan, dalam kajian ini tim hanya mengarahkannya kepada penghasilan tambahan yang terkait dengan status PNS-nya. Sedangkan, penghasilan tambahan di luar PNS, seperti karena berwirausaha,



tim tidak membahasnya. Hal ini didasarkan pada alasan karena yang dikaji oleh tim adalah menyangkut masalah sistem kesejahteraan PNS yang secara formal dibangun dan diberikan oleh pemerintah (Negara).

Penghasilan tambahan yang diperoleh oleh PNS, secara umum, tidaklah jauh berbeda. Tambahan-tambahan penghasilan tersebut diberikan dalam bentuk honor kegiatan, uang transport, tunjangan kinerja, tunjangan daerah, tunjangan kemahalan, uang kehadiran, dan lainnya. Namun bila melihat data yang diperoleh di lapangan, ternyata tidak semua PNS mendapatkan jenis tunjangan yang sama, baik dalam konteks instansinya maupun antar instansi.

Berdasarkan data yang diperoleh, sekitar 41.88% saja rata-rata responden yang memperoleh tambahan penghasilan berupa honor kegiatan. Ini berarti bahwa tidak semua PNS mendapatkan tambahan dalam bentuk honor kegiatan. Kemudian, hanya sekitar 11.19% PNS mendapatkan tunjangan transport, 16.94% lainnya mendapatkan tunjangan kinerja, 13.50% memperoleh tambahan dalam bentuk tunjangan daerah dan tunjangan kemahalan, sekitar 18.85% memperoleh uang kehadiran, 11.95% PNS menerima tambahan penghasilan dalam bentuk lainnya.

Tabel 5.12.

Data Penghasilan Tambahan/Tunjangan PNS

NO.	LOKUS PENELITIAN	JENIS PENGHASILAN TAMBAHAN SETIAP BULAN (%)					Lainnya
		Honor	TUNJANGAN				
			Transport	Kinerja	Daerah dan Kemaha-lan	Uang Keha-diran	
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	36.67	23.3	10	3.33	56.67	-
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	31	10	26	12	-	12
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	37	10	3	-	40	10

4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	50	-	12	-	38	50
5.	Kementerian Keuangan	45	16	25	-	15	-
6.	Kementerian Perhubungan	37	10	10	19	19	4
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	88,24	17,65	2,94	0	41,18	32,35
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	29	19	13	0	0	35
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	5	14	81	-	-	-
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	18	1	75	3	3	0
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	76,7	13,3	13,3	86,7	13,3	0
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	49	0	13	38	0	0
JUMLAH		41.88	11.19	16.94	13.50	18.85	11.95

(Sumber: Diolah)

Informasi lain yang diperoleh dari data di atas, adalah menyangkut jenis-jenis tambahan penghasilan yang diberikan kepada PNS. Dilihat dari jenisnya, ternyata tidak ada keseragaman dalam pemberian tunjangan kepada PNS tersebut. Meskipun secara umum, jenis-jenis tersebut relative sama tetapi ternyata hal itupun tidak diberikan kepada semua PNS, baik dalam satu instansi yang sama maupun dalam konteks instansi yang berbeda.

Kondisi ini juga menunjukkan bahwa tidak ada keseragaman dalam bentuk struktur kesejahteraan PNS yang diberikan di Indonesia. Secara nasional pemerintah memang telah menetapkan struktur yang sama untuk penghasilan PNS, yaitu gaji pokok dengan berbagai tunjangan yang telah ditetapkannya. Tetapi



menyangkut tambahan penghasilan selain yang ditetapkan tersebut, setiap instansi menetapkannya secara berbeda, baik di tingkat pusat maupun daerah.

Selanjutnya, bila dilihat dari besaran nilai yang diperoleh oleh setiap PNS sebagai tambahan penghasilan pada setiap bulannya, diperoleh informasi bahwa sekitar 38.25% responden memperolehnya dengan besaran < 1 Juta (kurang dari Rp 1 juta). Sekitar 23.45% memperoleh tambahan pada kisaran Rp 1 – 2 Juta, dan 11.21% responden memperoleh tambahan penghasilannya berada pada kisaran lebih dari Rp 2 – 3 Juta, serta 21.37% responden lainnya menyatakan bahwa penghasilan tambahannya dalam sebulan lebih dari Rp 3 Juta, bahkan beberapa dari responden menyatakan tambahannya tersebut bisa melebihi Rp 10 juta pada setiap bulannya.

Tabel 5.13.
Rata-rata Penghasilan Responden per Bulan

NO .	LOKUS PENELITIAN	PERSENTASE RATA-RATA PENDAPATAN				
		RESPON DEN (ORANG)	< 1 Juta	≤1 Juta ≤ 2 Juta	<2 Juta ≤ 3 Juta	> 3 Juta
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	83.33	10	6.67	-
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	71	14	7	7
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	59	30	4	7
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	50	25	12,5	12,5
5.	Kementerian	60	25	4	16	50*)

	Keuangan					
6.	Kementerian Perhubungan	30	21	55	7	17*)
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	32,35	32,35	0	5.88
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	18	22	50	11	17
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	3	17	34	46*)
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	2	2	2	84*)
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	13,3	30	23,3	10
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	77	12	11	0
JUMLAH		382	38.25	23.45	11.21	21.37

*) Termasuk tambahan > Rp 5 Juta dan > Rp 10 Juta

Selanjutnya, bila dilihat berdasarkan **tambahan pengeluaran** pada setiap bulannya, sekitar 7.72% responden menyatakan bahwa selain pengeluaran yang rutin dari gaji, mereka juga menanggung beban pengeluaran pada kisaran < 1 Juta pada setiap bulannya. Sedangkan 8.68% responded lainnya menyatakan beban pengeluaran tambahan pada setiap bulannya, berada pada kisaran lebih dari Rp 1 – 2 juta. Kemudian, sekitar 15.30% lainnya menyatakan pengeluaran tambahan pada setiap bulannya mencapai kisaran lebih dari Rp 2 Juta – 3 Juta. Sementara itu,



65.55% responden menyatakan bahwa tambahan pengeluaran setiap bulannya melebihi Rp 3 juta, dan bahkan dalam kelompok ini terdapat beberapa responden yang tambahan pengeluarannya melebihi Rp 10 juta pada setiap bulannya.

Tabel 5.14.
Rata-rata Tambahan Penghasilan Responden per Bulan

NO .	LOKUS PENELITIAN	PERSENTASE RATA-RATA PENGELUARAN				
		RESPON DEN (ORANG)	< 1 Juta	≤1 Juta ≤ 2 Juta	<2 Juta ≤ 3 Juta	> 3 Juta
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	30	33.3	6.67	23.3	36.73
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	35	4	29	36	33
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	30	12	28	20	40*)
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	8	-	-	12,5	87.5*)
5.	Kementerian Keuangan	60	-	-	2	98*)
6.	Kementerian Perhubungan	30	23	-	13	63*)
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	34	0	8,82	8,82	79,41*)
8.	Arsip Nasional	18	0	11	6	72*)

	Republik Indonesia					
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	30	0	6,67	6,67	86.67*)
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	47	0	0	10	90*)
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	30	13,3	0	13,3	53,3
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	7	14	32	47*)
JUMLAH		382	7.72	8.68	15.30	65.55

*) Termasuk pengeluaran \geq Rp 10 Juta perbulan

Berdasarkan kondisi sebagaimana data-data di atas, kita dapat melihat bahwa gap pendapatan maupun gap pengeluaran diantara PNS itu sendiri ternyata cukup besar. Karena dari hasil penelitian tersebut, bila diambil asumsi rata-rata pendapatan maupun pengeluaran di luar gaji yang standard, yang berada pada kisaran Rp 1 – 10 juta pada setiap bulannya, ini berarti bahwa baik pendapatan maupun pengeluaran PNS terdapat gap masing-masing 1:10. Tingginya gap ini tentu secara keseluruhan akan menyebabkan ketidakseimbangan dalam system, termasuk dalam hal ini adalah mengenai system kesejahteraan PNS itu sendiri. Pengelolaan atau manajemen kesejahteraan PNS tentunya sangat penting untuk diperhatikan agar keseimbangan dapat diwujudkan.

Di sisi lain, Ketidakmerataan maupun ketidaseragaman system kesejahteraan yang ada di lingkungan PNS ini dapat dikatakan sebagai salah satu penyebab timbulnya gap ini. Dan ini berarti bahwa secara umum pula akan menyebabkan gap dalam kesejahteraan PNS. Kondisi ini tentu belum sepenuhnya menginformasikan



kondisi yang sebenarnya, karena masih banyak factor lain yang dimungkinkan justru menunjukkan kesenjangan yang lebih besar.

Meskipun besaran (nominal) bukanlah merupakan factor utama yang akan menjadi bahasan dalam penelitian ini, akan tetapi informasi mengenai kesenjangan yang dilihat berdasarkan nilai nominal tersebut tetap akan memberikan informasi yang sangat mendukung bagi pembahasan system kesejahteraan ini.

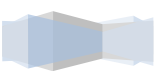
3. Persepsi Atas Sistem Penghasilan Tambahan

Selain adanya kesenjangan dalam konteks nilai nominal, dalam penelitian ini pembahasan lebih diarahkan pada nilai-nilai yang menunjukkan perilaku dalam suatu system. Nilai-nilai perilaku ini merupakan nilai yang menjadi latar belakang atau dasar pemberian kesejahteraan yang ditetapkan oleh setiap instansi yang selama ini dilakukan.

Berkenaan dengan nilai-nilai perilaku ini, hasil penelitian menunjukkan bahwa persepsi atas nilai perilaku pemberian tambahan penghasilan ini, 55.64% menyatakan bahwa pemberian tambahan penghasilan ini sudah sesuai dengan Tugas dan Tanggung Jawab yang diembannya. Sedangkan, 44.36% responden lainnya, menyatakan tidak sesuai. Perbedaan nilai yang tipis ini menggambarkan bahwa dilihat dari aspek tugas dan tanggung jawabnya, pemberian tunjangan ini cenderung belum proporsional. Meskipun yang menyatakan sudah sesuai dengan tugas dan tanggung jawab lebih besar dibandingkan yang merasa tidak sesuai, tetapi hal ini menunjukkan bahwa kondisi yang merasakan adanya ketidaksesuaian masih tinggi.

Sementara itu, dilihat berdasarkan Beban Kerja yang dirasakan oleh setiap responden, 56.42% menyatakan bahwa tambahan penghasilan tersebut tidak sesuai dengan beban kerjanya. Masih adanya kecenderungan yang bersifat “pemerataan”, seringkali juga mengabaikan aspek beban kerja riil yang ditanggung oleh PNS. Sehingga tidak jarang pula kondisi ini menyebabkan demotivasi kepada PNS yang rajin dalam bekerja.

Begitu pula halnya dengan nilai perilaku prestasi kerja. Sebagian besar responden menilai bahwa prestasi kerja kurang diperhatikan dalam pemberian



tambahan penghasilan ini. Sekitar 57.62% responden berpandangan bahwa pemerintah belum memperhatikan prestasi kerja untuk menghargai pegawainya.

Selain itu, masalah pertimbangan kompetensi PNS untuk pemberian tunjangan ini, juga belum menjadi perhatian. Hanya sekitar 38.86% responden yang memandang bahwa kompetensi PNS sudah menjadi pertimbangan dalam pemberian tambahan penghasilan, sedangkan 61.14% responden memandang kompetensi tidak diperhatikan sebagai pertimbangan untuk pemberian tunjangan.

Memang dalam ketentuan yang dikeluarkan pemerintah, ada suatu kebijakan yang memberikan penghargaan khusus kepada profesi PNS-nya yang disebut dengan tunjangan kelangkaan profesi. Tetapi hal ini hanya diberikan kepada profesi-profesi khusus yang dianggap langka/jarang, seperti: Dokter ahli (spesialis) di daerah-daerah tertentu. Akan tetapi pertimbangan terhadap kompetensi yang secara umum dimiliki oleh PNS, hal ini belum ada. Keadaan inilah yang antara lain menjadi salah satu penyebab munculnya “kecemberuan” di lingkungan PNS.

Berkenaan dengan nilai perilaku ini, secara umum penilaian responden berada pada posisi yang tidak jauh berbeda (tidak signifikan), tetapi berdasarkan kondisi empiris hal-hal ini memang masih menjadi kendala. Belum lengkapnya atau bahkan tidak adanya instrument yang obyektif untuk mengukur tingkat kinerja pegawai di lingkungan PNS, menyebabkan pemberian kesejahteraan masih diberikan dengan pertimbangan “pemerataan”. Tentunya hal ini tidak bisa terus dibiarkan, akan tetapi harus segera diperbaiki agar pemberian kesejahteraan kepada PNS benar-benar dapat menjadi motivasi untuk bekerja secara lebih baik lagi.



Tabel 5.15.

Persepsi PNS terhadap Nilai Perilaku Pemberian Tambahan Penghasilan

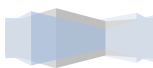
NO .	LOKUS PENELITIAN	PERSEPSI TERHADAP ASPEK PENGHASILAN TAMBAHAN PADA SETIAP BULAN (%)							
		Kesesuaian dengan Tugas dan Tanggung Jawab		Kesesuaian dengan Beban Kerja yang dirasakan		Kesesuaian dengan Prestasi Kerja		Kesesuaian dengan Kompetensi yang dimiliki	
		S	T	S	T	S	T	S	T
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	63.3	36.7	46.7	53.3	33.3	66.7	40	60
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	47	53	34	66	31	69	39	61
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	57	43	50	50	40	60	40	60
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	62	38	38	62	50	50	37.5	62.5
5.	Kementerian Keuangan	80	20	62	38	46	54	55	45
6.	Kementerian Perhubungan	53	47	40	60	53	47	36	64
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	50	50	38.24	61,76	35.29	64,71	38.24	61,76
8.	Arsip Nasional	44	56	39	61	28	72	39	61

	Republik Indonesia								
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	76,7	23.3	76,7	23.3	76,7	23.3	33.3	66,7
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	41	59	52	48	55	45	48	52
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	56,7	43.3	23.3	76,7	33.3	66,7	33.3	66,7
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	37	63	23	77	27	73	27	73
JUMLAH		55.64	44.36	43.58	56.42	42.38	57.62	38.86	61.14

Ket: S = Sesuai, T = Tidak

Selain berdasarkan nilai-nilai perilaku system kesejahteraan di atas, dalam kajian ini dijangka pula informasi mengenai persepsi PNS dilihat dari aspek keadilan Internal - Eksternal. Keadilan internal merupakan suatu kondisi di mana pemberian tunjangan atau kesejahteraan yang diterapkan sudah mempertimbangkan kondisi obyektif internal organisasi, sehingga diharapkan secara internal, pegawai akan merasakan keadilan dan proporsionalitas dari suatu system yang diterapkan.

Berkenaan dengan aspek keadilan internal ini, responden memberikan penilaiannya, di mana 65.23% memandang bahwa penerapan system tunjangan yang menjadi sumber tambahan penghasilan belum sesuai dengan rasa keadilan internal. Sebagian besar responden melihat bahwa system yang diterapkan masih diberikan dengan tidak memperhatikan aspek-aspek yang menunjukkan proporsi keadilan, misalnya: antara pegawai yang rajin dengan yang “malas”, yang mampu bekerja dengan yang “tidak mampu” bekerja, yang memiliki komitmen dengan yang “kurang”komitmen, semuanya mendapatkan tambahan yang “sama”. Justru yang



dianggap salah satu kebijakan yang tidak tepat adalah dengan membedakan besaran nilai tunjangan hanya karena didasarkan pada kapasitas formal. *Misalnya:* pegawai senior dengan yunior, golongan pangkat dan masa kerja. Keadaan inilah yang antara lain dipandang bahwa aspek keadilan internal kurang begitu diperhatikan.

Sementara itu, dibandingkan dengan aspek eksternal, sebagian besar responden juga memandang ada ketidak-adilan dalam penerapan sistemnya, sebagaimana dinyatakan oleh sekitar 68.88% responden kajian. Meskipun secara umum mereka tidak menuntut adanya kesamaan dalam hal nilai yang diberikan, namun mereka lebih melihat bahwa baik secara internal maupun eksternal, dalam pemberian system kesejahteraan itu harus memiliki parameter yang jelas dan tegas. Hal ini penting karena dengan kejelasan parameter yang digunakan untuk menentukan besaran system tunjangan, setiap pegawai akan mampu mengukur dan menilai tingkat keadilan dan proporsionalitas dari tunjangan yang diterimanya. Dan hal ini sebaiknya merupakan suatu system yang dapat diterapkan secara umum di kalangan instansi pemerintah, baik pusat maupun daerah.

Gambaran mengenai pandangan responden terhadap aspek keadilan internal – eksternal ini, selengkapnya dapat dilihat dalam table di bawah ini.

Tabel 5.16.

Persepsi PNS terhadap Sistem Pemberian Penghasilan Tambahan Berdasarkan Prinsip Keadilan Internal-Eksternal

NO	LOKUS PENELITIAN	PERSEPSI TERHADAP ASPEK PENGHASILAN TAMBAHAN PADA SETIAP BULAN (%)			
		Kesesuaian dengan Rasa Keadilan Internal		Kesesuaian dengan Rasa Keadilan Eksternal	
		Sesuai	Tidak	Sesuai	Tidak
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	26.7	73.3	20	80
2.	Kementerian Agama Kabupaten	32	68	32	68



	Ciamis				
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	36	64	28	72
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	25	75	0	100
5.	Kementerian Keuangan	60	40	60	40
6.	Kementerian Perhubungan	33	67	21	79
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	20.59	79,41	14.71	85,29
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	12	88	28	72
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	53,3	46.7	60	40
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	59	41	50	50
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	36.7	63,3	46,7	53.3
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	23	77	13	87
JUMLAH		34.77	65.23	31.12	68.88

(Sumber: Diolah)

Selain aspek-aspek yang digali sebagaimana dibahas di atas, di mana sebagian besar rata-rata responden berada pada persepsi kecenderungan negative, tetapi pada saat mengisi pendapatnya tentang kemungkinan adanya penyeragaman



dalam system penggajian, sebagian besar responden justru kurang setuju. Sebanyak 59.41% responden yang memberikan pendapatnya tentang hal ini.

Namun demikian, setelah dianalisa lebih lanjut, ketidaksetujuan tersebut lebih disebabkan karena adanya pemahaman yang kurang tepat terhadap pernyataan dalam kuesioner yang diberikan. Sehingga, bila dikaitkan dengan hasil wawancara dengan beberapa responden yang diambil secara purposive random, klarifikasi terhadap pemahaman itu dapat diperoleh dengan memberikan dua sudut pandang pemahaman. *Pertama*, bila yang dimaksud dengan system penggajian ini menyangkut keseragaman dalam nilai (nominal) dan hanya dibedakan berdasarkan golongan pangkat atau masa kerja saja, mereka cenderung tidak setuju, karena hal ini justru merupakan system yang selama ini diberlakukan. Sistem yang ada sekarang cenderung kurang memperhatikan kondisi pegawai secara obyektif sehingga istilah “PGPS” (Pinter Goblok Penghasilan Sama), telah menjadi istilah yang cukup dikenal. *Kedua*, apabila yang dimaksud penyeragaman itu adalah menyangkut struktur dan system penerapannya, mereka cenderung setuju. Sistem penggajian hendaknya diterapkan dalam struktur dan system yang sama, dan seandainya terdapat pengesualian (*exception*) dalam system tersebut, hal itu tetap harus dibuat dalam suatu system yang transparan.

Struktur yang dimaksud dalam konteks ini adalah menyangkut item-item yang menjadi komponen dari suatu system penggajian, misalnya: Gaji pokok dan tunjangan-tunjangan yang bersifat tetap termasuk jaminan sosialnya. Komponen ini sebagai variable tetapnya. Kemudian ada komponen-komponen lain dalam bentuk tunjangan atau insentif lainnya yang secara umum ditetapkan oleh pemerintah. Komponen ini dapat diterapkan dengan memperhatikan factor-faktor obyektif PNS, misalnya: Kinerja yang dicapainya, komitmen dan tanggung jawabnya. Komponen ini merupakan variable tidak tetap yang dibuktikan dengan hasil penilaian dengan menggunakan instrumen tertentu.

Kemudian, untuk instansi tertentu atau profesi tertentu dapat diberikan pengecualian dengan memberikan tambahan tunjangan khusus. Akan tetapi hal inipun tetap harus transparan dan ditetapkan oleh pemerintah bukan oleh pimpinan instansi. Sedangkan untuk Pemerintahan Daerah, dapat ditetapkan oleh Kepala



Daerahnya dengan persetujuan DPRD, tetapi rambu-rambu dan maksimal nilainya harus ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini penting agar tidak terjadi kesenjangan yang terlalu besar diantara PNS, baik di Pusat maupun Daerah. Sehingga dengan demikian, dapat dikatakan bahwa tidak ada tambahan penghasilan yang tidak ditetapkan aturan umumnya oleh pemerintah.

Sedangkan, mengenai system jaminan social, banyak responden yang tidak memberikan jawabannya sehingga tim tidak bisa memberikan analisa lebih jauh. Akan tetapi, dari sebagian responden yang menjawab, pada umumnya mereka memandang bahwa system jaminan social bagi PNS, hendaknya lebih ditingkatkan lagi baik nilai maupun system pelayanannya. Komponen-komponen yang ada dipandang sudah cukup memadai. Adanya jaminan kesehatan, perumahan, tunjangan anak termasuk untuk pendidikannya, tetapi secara nilai hal itu masih jauh dari mencukupi.

Pembahasan secara lebih detail mengenai implementasi jaminan social bagi PNS ini, akan dibahas dalam uraian selanjutnya di bawah ini.

Tabel 5.17

Persentase Persepsi PNS Tentang Sistem Penggajian/Kesejahteraan

NO .	LOKUS PENELITIAN	Penyeragaman Sistem Gaji		Sistem Jaminan Sosial	
		SETUJU	TIDAK SETUJU	MEMADA I	TIDAK MEMADAI
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	26,7	46,7	-	-
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	28	72	24	76
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	-	-	-	-



4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	37,5	62,5	-	-
5.	Kementerian Keuangan	22	78	-	-
6.	Kementerian Perhubungan	50	50	21	79
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	35,29	61,76	40	60
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	33	67	-	-
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	16,7	83,3	-	-
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	30	70	-	-
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	13,3	86,7	-	-
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	65	35	7	93
JUMLAH		29.79	59.41	7.67	25.67

4. Pemanfaatan Fasilitas Bank

Fasilitas Bank pada dasarnya bukan merupakan suatu bentuk fasilitas kesejahteraan yang ditetapkan oleh pemerintah. Fasilitas Bank pada umumnya



merupakan suatu bentuk fasilitas yang dibangun sebagai program kerjasama antara instansi dengan Bank terkait, sehingga ketentuan-ketentuan yang dipersyaratkanpun pada dasarnya merupakan persyaratan sebagaimana umumnya dipersyaratkan oleh lembaga perbankan. Meskipun dalam hal-hal tertentu terdapat persyaratan yang meringankan, baik dari proses maupun mekanisme yang ditempuhnya.

Meskipun fasilitas perbankan bukan merupakan bentuk dari sitem kesejahteraan yang ditetapkan oleh pemerintah, tetapi setiap instansi pemerintah biasanya sudah memiliki program kerjasama dengan bank-nya masing-masing. Oleh karena itulah, maka dalam kajian ini, cara-cara pemanfaatan fasilitas perbankan oleh para PNS menjadi salah satu informasi yang digali di lapangan.

Tabel 5.18.

Pemanfaatan Fasilitas Bank Oleh PNS

NO.	LOKUS PENELITIA N	PERNAH MEMAN- FAATKA N (%)	PEMANFAATAN FASILITAS BANK PADA SETIAP BULAN (%)						
			KP	T- PA	PR	INV	P/K D	SV/ D	IB
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	86,7	6.67	63.3	80	63.3	50	56.7	46.7
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	94	27	42	76	42	52	21	26
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	67	14	36	57	41	34	57	43
4.	Kementerian Negara	37	62,5	25	25	12	25	37,5	12,5



	Badan Usaha Milik Negara								
5.	Kementerian Keuangan	77	8,3	47	53	67	-	-	27
6.	Kementerian Perhubungan	67	37	40	40	43	-	53	23
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	70,59	11,76	50	58,82	35,29	26,46	50	35,29
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	78	22	56	67	50	28	56	50
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	78	23,3	50	66,7	46,7	43,3	26,7	40
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	80	18	34	64	48	18	48	32
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	86,7	23,3	33,3	63,3	33,3	33,3	23,3	20
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	92	85	56	-	-	-	-	-
JUMLAH		76.17	28.24	44.38	54.24	40.13	25.84	35.77	29.62

(sumber: diolah)



Ket:

KP : Pemenuhan Kebutuhan Pokok;

T-PA : Tambahan Pendidikan Anak;

PR : Perbaikan Rumah;

INV : Untuk Investasi

P/KD : Pendidikan/Peningkatan Kapasitas Diri

SV/D : Saving/Deposito (Tabungan)

IB : Untuk Keperluan Ibadah

5. Persepsi Atas Sistem Jaminan Sosial bagi PNS

a. Jaminan Kesehatan

Jaminan kesehatan yang diberikan kepada segenap PNS di Indonesia selama ini dipercayakan kepada PT. Asuransi Kesehatan (ASKES) sebagai pengelola jaminan dan Rumah Sakit sebagai pelaksana layanan kesehatan. Pelayanan kesehatan yang diberikan PT. Askes sebagai lembaga yang bertanggungjawab atas system jaminan kesehatan bagi PNS di Indonesia, telah mengalami berbagai perkembangannya seiring dengan perkembangan dalam system pengelolaan PNS itu sendiri. Hal ini juga sebenarnya sangat terkait dengan system pelayanan yang dilakukan Rumah Sakit yang menjadi pelaksanan layanan kesehatan bagi PNS.

Sampai saat ini, persepsi yang kurang baik dari system pelayanan PT. Askes seolah-olah masih menjadi stigma yang ada dalam mindset PNS. Untuk itulah maka dalam penelitian ini, aspek yang berkenaan dengan pelayanan PT. Askes dan Rumah Sakit pelaksana layanan kesehatannya, mencoba dibahas berdasarkan aspek Kemudahan Prosedur, Kualitas Layanan RS, Persepsi Kepuasan Mutu Layanan Medis sebagaimana table di bawah ini.



Tabel 5.19.

Persentase Persepsi PNS tentang Layanan ASKES

	LOKUS PENELITIAN	PENGUNAAN ASKES		Kemudahan Prosedur		Kualitas Layanan RS		Persepsi Kepuasan Mutu Layanan Medis	
		Pernah	Belum	Mdh	Tdk	Dkf	Tdk	Puas	Tdk
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	66.7	33.3	75	25	30	70	70	30
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	84	16	67	33	82	18	31	69
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	75	25	70	30	74	36	29	71
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	50	50	75	25	75	25	25	75
5.	Kementerian Keuangan	80	20	57	43	63	37	8	92
6.	Kementerian Perhubungan	53	47	33	67	63	37	22	78
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	61,76	35,29	41,18	58.82	32,35	67.65	64.71	35,29
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	61	39	44	56	40	60	40	60
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	77	23	65	35	50	50	40	60
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	57	43	68	32	39	61	55	45
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	66,7	23,3	43.3	56,7	10	90	40	60
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	90	10	69	31	46	54	38	62
JUMLAH		68.51	30.41	58.96	41.04	50.36	50.47	38.56	61.44

(sumber: diolah)

Ket:

Mdh : Mudah

Dkf : Diskriminatif

Dari hasil penelitian diketahui mengenai beberapa persepsi PNS tentang hal-hal yang berkaitan dengan masalah jaminan kesehatan yang diberikan. Meskipun hal ini hanya dialami oleh sekitar 68.51% dari seluruh responden dalam kajian ini yang pernah menggunakan fasilitas Askes. Sebagian sisanya yang tidak/belum menggunakan fasilitas Askes disebabkan karena apriori terhadap pelayanan RS dan ASKES-nya, sehingga mereka lebih memilih tidak menggunakan fasilitas tersebut ketika harus menggunakan layanan medisnya.

Berkenaan dengan layanan askes dan rumah sakit penyedia layanan kesehatan, secara umum responden memandang positif dalam hal kemudahan prosedur dan layanan rumah sakit. Meskipun persepsi ini memiliki perbedaan yang sangat tipis bahkan cenderung berimbang, yakni sekitar 58.96% responden memandang bahwa dalam hal prosedur dan mekanisme layanan Askes sudah cukup baik, tetapi 41.04% lainnya memandang masih rumit/berbelit-belit. Sementara untuk layanan Rumah Sakit yang menjadi mitra PT. Askes, sekitar 50.47% responden menyatakan bahwa tidak ada pembedaan (perilaku diskriminatif) yang diberikan oleh Rumah Sakit. Pelayanan terhadap pasien yang menggunakan fasilitas Askes dengan yang tidak menggunakan fasilitas Askes diperlakukan sama. Sementara, sekitar 50.36% responden lainnya menyatakan bahwa masih ada diskriminatif yang diterima oleh pasien peserta Askes dalam memperoleh layanan medisnya.

Namun ketika ditanyakan mengenai tingkat kepusasannya dalam mutu layanan medis, sekitar 61.44% responden menyatakan ketidakpusasannya, dan hanya sekitar 38.56% responden yang menyatakan puas atas mutu layanan medis Rumah Sakit mitra Askes.



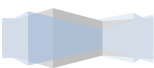
Memperhatikan data persepsi tersebut, sepertinya terjadi paradoks atas persepsi responden, di mana dalam satu sisi layanan askes dan layanan medis oleh Rumah Sakit dipersepsi positif, sementara dalam kaitannya dengan mutu pelayanan, dipersepsi negative. Hal ini memang dimungkinkan terjadi karena aspek-aspek yang terkait dengan mutu layanan tentunya tidak hanya mencakup aspek kemudahan dan kualitas yang terkait dengan diskriminatif - tidaknya saja, melainkan juga masih banyak aspek lain yang bisa menjadi indikator mutu layanan. Apalagi bila melihat nilai yang diberikanpun perbedaannya relative tipis. Oleh karena itu, dalam hal ini tim melihat bahwa dalam kaitannya dengan layanan jaminan kesehatan ini, baik layanan yang diberikan PT. Askes maupun layanan yang diberikan oleh Rumah Sakit secara umum masih perlu ditingkatkan.

b. Layanan Taperum

Tabungan perumahan atau dikenal dengan Taperum merupakan salah satu dari system jaminan social yang diberikan kepada PNS dalam hubungannya dengan perumahan. Latar belakang utamanya, jaminan taperum dini diberikan untuk memberikan kemudahan kepada PNS dalam memperoleh rumah, khususnya bagi PNS yang belum memiliki rumah. Namun, fasilitas ini dapat pula digunakan untuk membantu pembiayaan dalam rangka perbaikan atau renovasi rumah yang sudah dimiliki oleh PNS.

Berkenaan dengan layanan Taperum ini, tim menggali informasi dari responden mengenai hal-hal yang dipandang penting untuk diperhatikan dalam pemberian layanan ini.

Dari hasil penelitian, tampak bahwa PNS yang pernah memanfaatkan fasilitas ini sangat sedikit, yakni sekitar 19.91%, sedangkan 80.09% lainnya belum mau memanfaatkan fasilitas ini. Beberapa alasan yang dikemukakan oleh responden yang belum memanfaatkan fasilitas ini, secara umum disebabkan karena sikap apriori terhadap implementasi dari fasilitas ini. Seperti halnya PNS yang apriori terhadap pemanfaatan Askes, mindset PNS terhadap fasilitas inipun cenderung sama, yaitu: persyaratan yang berbelit, kurang



tersosialisasikannya mengenai institusi atau unit yang melayani pengurusannya, rumitnya persyaratan yang ditetapkan, dan sebagainya.

Sementara bagi PNS yang pernah menggunakan fasilitas ini, secara umum dijamin persepsinya untuk aspek-aspek yang terkait dengan waktu pengurusan dan persyaratan administratif yang harus dipenuhinya sebagaimana tertuang dalam table di bawah ini.

Tabel 5.20.

Persentase Persepsi PNS tentang TAPERUM

NO	LOKUS PENELITIAN	Pemanfaatan TAPERUM (%)		Waktu Pengurusan (%)		Persyaratan Administratif (%)		Iuran Dengan Potong Gaji (%)	
		Pernah	Belum	Lama	Cpt/Wajar	Mdh	Tdk	Setuju	TS
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	37	63	54.55	45.45	53.33	46.67	56.67	43.33
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	16	84	60	40	27	73	73	27
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	24	76	67	33	33	67	70	30
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	12	88	87,5	12.5	12.5	87,5	75	25
5.	Kementerian Keuangan	3	97	65	35	35	65	87	13
6.	Kementerian	10	90	50	50	25	75	33	67

	Perhubungan								
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	20,59	79.41	85,32	14,68	31,76	68,24	70,59	17,65
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	11	89	61	39	39	61	83	17
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	23	77	61	39	39	61	83,3	16.7
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	9	91	0	100	61	39	77	23
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	43.3	56,7	80	20	66,7	33.3	100	0
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	30	70	50	50	30	70	77	23
JUMLAH		19.91	80.09	60.11	39.89	37.77	62.23	73.80	25.22

(sumber: diolah)

Dalam data Tabel 5.20 di atas, tampak bahwa persepsi responden tentang waktu pengurusan untuk mengurus fasilitas Taperum ini, sebagian besar responden yakni sekitar 60.11% memandang bahwa waktu pengurusan terlalu lama. Waktu yang telah dialami rata-rata sekitar 3 (tiga) bulan dari selesainya pemberkasan secara lengkap. Memang, persepsi terhadap waktu ini sangat relative. Dengan pengalaman waktu yang relative sama tersebut, ternyata sekitar 39.89% responden memandangnya sebagai waktu yang wajar.



Kemudian dalam hal persyaratan administrative yang ditetapkan, 62.23% responden memandangnya secara negative, artinya persyaratan yang ditetapkan dipandang rumit dan tidak mudah untuk dilengkapinya. Untuk pengurusan persyaratan inipun diperlukan waktu yang relative lama. Tidak mudahnya pengurusan untuk pemenuhan persyaratan ini terutama bagi mereka yang akan menggunakan fasilitas ini untuk keperluan renovasi atau perbaikan rumah. Sedangkan apabila pemanfaatan itu digunakan untuk menambah uang muka rumah (KPR) realtif tidak sulit karena hal ini biasanya dikelola pengurusannya oleh developer.

Sedangkan untuk hal yang terkait dengan penarikan iuran yang dipotong dari gaji, sekitar 73.80% responden cenderung tidak keberatan, karena memang nilai potongannya pun tidak terlalu besar. Namun demikian, tetap ada harapan lain dari sebagian responden bahwa sebaiknya nilai tanggungannya lebih ditingkatkan lagi dan hal ini ditanggung langsung oleh Negara tanpa harus masuk dalam komponen gaji.

Selanjutnya, berkenaan dengan pemanfaatan dari Taperum ini, sebagian besar digunakan untuk menambah uang muka KPR, yakni oleh sekitar 42.26%, sedangkan 15.27% responden menggunakannya untuk menambah biaya membangun rumah, dan sekitar 19.19% lainnya digunakan untuk renovasi rumah sebagaimana tampak dalam table di bawah ini.

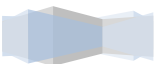


Tabel 5.21.

Jenis Pemanfaatan dan Perolehan Informasi TAPERUM

NO.	LOKUS PENELITIAN	JENIS PEMANFAATAN (%)			SUMBER INFORMASI BAPERTARUM (%)			
		UM-KPR	B-Rmh	R-Rmh	Instansi	Sosialisasi Oleh Bapertarum	Internet	Lain-lain
1.	Kementerian Agama Kabupaten Cianjur	45.45	18.18	36.36	83.33	3.33	6.67	6.67
2.	Kementerian Agama Kabupaten Ciamis	60	-	40	73	9	5	14
3.	Kementerian Agama Provinsi Jawa Barat	100	-	-	42	8	17	33
4.	Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara	-	-	-	87,5	-	12,5	-
5.	Kementerian Keuangan	-	-	-	37	-	20	-
6.	Kementerian Perhubungan	67	-	33	55	14	9	23
7.	Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	14,71		5,88	67,65	2,94	8,82	11,76
8.	Arsip Nasional Republik Indonesia	40	30	30	89	5	0	6
9.	Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat	40	30	30	70	20	0	10
10.	Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta	50	25	25	66	7	0	20
11.	Pemerintah Daerah Kabupaten Cianjur	50	50	0	60	26,7	0	0
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis	40	30	30	-	-	-	-
JUMLAH		42.26	15.27	19.19	60.87	8.00	6.58	10.37

(Sumber: diolah)



Rendahnya tingkat penggunaan Taperum oleh PNS sebagaimana dibahas di atas, dapat disebabkan oleh berbagai alasan sebagaimana dikemukakan di atas. Namun selain itu, dalam hal kurangnya informasi kepada PNS juga merupakan salah satu penyebab yang dimungkinkan bisa menjadi salah satu penyebab rendahnya pemanfaatan ini.

Dalam table di atas tampak bahwa informasi yang diperoleh PNS berkenaan dengan Taperum ini sebagian besar diperoleh dari instansinya masing-masing, yaitu sekitar 60.87%, sedangkan sosialisasi yang dilakukan pihak Taperum sendiri sangatlah rendah, yakni hanya 8%, bahkan masih kalah dibandingkan dengan informasi yang diperoleh PNS dari Media lain.

Dalam hubungan ini, pihak Taperum dituntut untuk lebih aktif lagi dalam mensosialisasikan fasilitas ini kepada PNS. Di sisi lain, banyak hal yang mestinya menjadi perhatian pihak Taperum dalam rangka mengembangkan system jaminan perumahan bagi PNS ini. Kecilnya nilai tanggungan dan rumitnya prosedur dan persyaratan administrasi hendaknya menjadi bagian dari pertimbangan untuk pengembangan lebih lanjut, termasuk apabila kemungkinan terjadi diversifikasi usahanya, dari yang hanya menjadi lembaga penjamin dapat dikembangkan pula menjadi developer langsung untuk penyediaan fasilitas perumahan bagi PNS.



A. ANALISIS SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Penelitian tentang sistem kesejahteraan pegawai ini, dilakukan dengan memilih lokus pada dua belas instansi di tingkat pusat dan daerah. Dari hasil penelitian, 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 mempunyai tunjangan kinerja atau yang lazim disebut dengan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (TPP) atau Tunjangan Kinerja (Daerah).

Dasar pemberian tunjangan kinerja yang diberikan kepada tiga instansi tersebut 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.

Sementara itu, 9 (Sembilan) instansi lainnya 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 yang diberikan di tingkat Pusat. Sementara di tingkat Daerah, secara umum pula banyak yang memberikannya dengan keputusan dari masing-masing Kepala Daerahnya.

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 pendapatan yang terlalu tinggi.

Masalah kesejahteraan PNS selama ini memang telah menjadi sorotan yang penuh dengan paradokisme. Pada satu sisi, pendapatan PNS dipandang masih relative kecil, sementara tuntutan terhadap peningkatan kualitas tugas sebagai pelayan public, sangat kencang. Sementara pada sisi lain, banyak PNS yang mampu hidup secara “berlebih” dibandingkan dengan tingkat pendapatannya yang formal. 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 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, factor 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



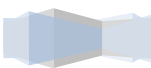
KKN kepada birokrasi, atau bahkan terlibat dalam proses KKN, baik yang dilakukan dengan sadar maupun tanpa sadar (tidak tahu).

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 mengembar-gemborkan 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.

Dalam penelitian ini, tidak diarahkan pada upaya mencari solusi untuk mengatasi masalah KKN di lingkungan birokrasi, melainkan lebih diarahkan pada upaya penggalan 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.

Dalam penelitian ini, Tim mencoba untuk mencari dan menggali mengenai hal-hal yang terkait dengan sistem penggajian yang mencakup:

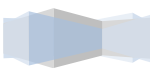
1. Analisis terhadap struktur gaji dan pendapatan lain yang diterapkan pada beberapa instansi pemerintah, baik di tingkat Pusat maupun daerah;
2. Implementasi sistem tambahan penghasilan selain pola yang telah ditetapkan secara formal dari pemerintah;
3. Menggali persepsi dan perilaku PNS berkenaan dengan pemanfaatan pendapatannya;
4. Mengidentifikasi factor-faktor yang menjadi hambatan dalam pengelolaan sistem kesejahteraan PNS di Indonesia.

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

1. Struktur Penggajian dan Tambahan Penghasilan

Sebagaimana telah diuraikan pada Bab V sebelumnya, dapat diketahui bahwa penghasilan PNS yang diperoleh dengan struktur yang standar, yaitu: Gaji pokok dengan berbagai tunjangannya, secara umum dipandang masih belum mencukupi untuk pemenuhan kebutuhan keluarga yang bersifat KFM (Sandang, Papan, Pangan). Hal ini dibuktikan dengan 57% PNS yang menjawab hal tersebut. Hal ini akan lebih rendah lagi bila dilihat berdasarkan kebutuhan Hidup minimum yang dalam hal ini dimaknai sebagai kebutuhan dasar yang mencakup unsur-unsur KFM ditambah kebutuhan untuk Pendidikan dan Kesehatan.

Dari data hasil penelitian 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



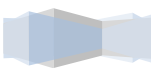
setiap bulannya belum mampu memenuhi kebutuhan keluarga tersebut memiliki jumlah anak dua orang dan masih bersekolah di bangku Sekolah Dasar dan Perguruan Tinggi.

Lebih jauh apabila dilihat berdasarkan pangkat golongan, PNS tersebut adalah PNS golongan III yang setiap bulannya menerima gaji pokok 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. Dalam konteks ini, Tim memandang bahwa 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*.

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.



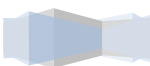
Di beberapa organisasi “besar” dengan tingkat kesejahteraan yang relative sudah tinggi, misalnya: di BUMN, ada ketentuan di mana tidak diperkenankan adanya pegawai yang berpasangan dalam satu perusahaan/organisasi tersebut. Ketika keduanya memilih untuk menikah, maka salah satunya harus mengundurkan 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 social di lingkungan internal organisasinya.

Dampak dari rendahnya pendapatan tersebut, pada akhirnya juga berdampak pada rendahnya kemampuan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan lainnya. Kondisi ini tampak dari adanya persepsi responden yang tidak mampu memenuhi kebutuhan untuk *peningkatan kapasitas diri*. Sekitar 68% responden menyatakan hal ini.

Sebagai PNS, pengembangan kapasitas diri dalam beberapa hal memang diakomodasikan dalam sistem pengembangan pegawai. Akan tetapi, tentu hal ini tidak semua kebutuhan untuk pengembangan kapasitas diri PNS dapat dipenuhi. Secara empiris, di Indonesia cukup banyak PNS yang berupaya untuk meningkatkan kualitas dirinya secara mandiri (tanpa biaya pemerintah). Konsekuensinya, tentu hal ini akan memengaruhi terhadap kondisi pengeluaran PNS terkait, yang bila sudah berkeluarga, hal ini akan memengaruhi terhadap kondisi keuangan keluarga. Sehingga, secara lebih luasnya lagi kesejahteraan akan “terganggu”.

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*.



Namun demikian, ketika digali mengenai pendidikan anak, hampir sebagian besar responden cenderung memberikan prioritas untuk pemenuhannya. Sementara bila dilihat dari aspek kemampuan/kecukupan biaya pendidikan anak dikaitkan dengan pendapatannya sebagai seorang PNS, persepsi responden berada pada posisi berimbang, yaitu: 50% merasa mampu menyisihkannya, dan 50% lagi tidak mampu menyisihkannya. Namun bila diukur dari nilai kecukupannya, responden yang mampu menyisihkanpun ternyata belum mampu kebutuhan secara penuh. Oleh karena itu, untuk pemenuhannya dilakukan dengan upaya-upaya lain, seperti dengan menggunakan fasilitas Bank.

Dari pendapat kedua pihak tersebut, terdapat kesamaan upaya dari keduanya, yaitu bahwa karena pendidikan anak adalah prioritas, minimal sampai tingkat SLTA, maka para PNS tersebut berupaya untuk memenuhinya dengan menggunakan fasilitas perbankan. Sekitar 46% responden yang memberikan tanggapannya bahwa untuk pemenuhan tambahan pendidikan anak, mereka menggunakan fasilitas bank.

Dari hasil penelitian juga ditemukan bahwa penggunaan fasilitas perbankan oleh para PNS, juga banyak dimanfaatkan untuk pemenuhan kebutuhan lainnya. Sedikit sekali yang menggunakannya untuk pemenuhan kebutuhan pokok dari fasilitas bank ini, yakni hanya 18%. Sebagian besar, yakni sekitar 62% mereka memanfaatkannya untuk kebutuhan perumahan (Perbaikan/ renovasi Rumah). Sekitar 46% lainnya untuk investasi, dan 41% responden yang menggunakannya untuk tabungan/deposito.

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**.

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. Kelamahan *ketiga*, menyangkut azas keadilan dan kelayakannya (internal). Kelemahan yang *keempat*, adalah kurang diperhitungkannya disparitas social yang lebih luas (eksternal).

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

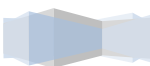
1. Gaji Pokok
2. Tunjangan : Jabatan, keluarga, pangan, subsidi pajak (PPh).
3. Potongan : Pajak (PPh), Iuran Askes, Iuran Pensiun dan THT, Iuran Taperum, Iuran Korpri

Berdasarkan unsure gaji teresbut, 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 Tunjangan



Jabatan Struktural, Tunjangan Jabatan Fungsional Tertentu dan Tunjangan Jabatan Fungsional Umum.

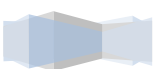
Tunjangan jabatan fungsional umum diberikan kepada seluruh PNS yang tidak menduduki kedua jabatan lainnya. Jabatan fungsional umum ini, secara umum seringkali disebut dengan “staff” atau pelaksana. Karena secara formal, istilah staff tidak lagi diterapkan kepada PNS sebab sebagaimana ketentuan UU bahwa 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.

a. Disparitas Pendapatan PNS Daerah dan PNS Pusat

Kelemahan dalam sistem penggajian PNS yang terjadi di tingkat Pusat, pada umumnya disebabkan karena adanya “kelonggaran” bagi instansi tertentu untuk dapat memberikan insentif, sementara, bagi instansi lainnya cenderung diperketat atau tidak ada kebijakan yang dapat mendukungnya untuk pemberian insentif. Artinya, bahwa dalam konteks ini azas keadilan dalam sistem penggajian, secara institusional juga cenderung tidak berjalan.

Begitu pula halnya dengan masalah kebijakan sistem penggajian bagi PNS di Daerah. Bagi PNSD, secara resmi mereka mendapatkan Tunjangan Daerah yang bersumber dari APBD. Besaran tunjangan daerah ini sangat tergantung kepada kemampuan keuangan daerah itu sendiri. Namun secara empiris, tidak jarang bahwa tunjangan daerah yang mereka terima bisa lebih besar dari gaji yang diterima secara umum.

Apabila dibandingkan dengan PNS pusat pada umumnya, tentu kebijakan yang memberikan kelonggaran kepada daerah tersebut dapat menimbulkan perbedaan penghasilan yang cukup besar di antara keduanya. Hal ini akan menjadi masalah ketika terdapat PNS Pusat yang ditempatkan di Daerah. Secara logika sederhana, tentu pendapatan (Gaji) PNSD) akan lebih besar dibandingkan dengan PNS Pusat yang ada di Daerah. Hal ini tentu pula akan memengaruhi terhadap Tingkat kesejahteraan PNS Pusat yang ada di Daerah, karena pada dasarnya mereka akan berada dalam suatu kondisi di mana tingkat daya belinya menjadi lebih kecil.

Kondisi ini terjadi karena, secara umum, PNSD diberikan gaji yang bersumber dari APBN melalui DAU, dan pada sisi lain, mereka mendapatkan tunjangan dari pemerintah daerahnya yang bersumber dari APBD. Sehingga, secara ekonomis tentu kemampuan daya beli PNS daerah tersebut akan lebih tinggi dibandingkan dengan PNS Pusat yang ada di daerah yang sama.

Selain akan menimbulkan kesenjangan antara PNS Pusat dan Daerah, kebijakan dimaksud, juga sangat membuka peluang untuk terjadinya kesenjangan



pendapatan antara satu daerah dengan daerah lainnya. Kemampuan daerah tentu tidak sama. Oleh karena itu, kebijakan yang terkait dengan sistem tunjangan yang diserahkan sepenuhnya kepada daerah masing-masing akan membuka peluang untuk terjadinya kesenjangan antar daerah tersebut.

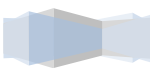
Memperhatikan uraian dan gambaran kondisi seperti di atas, maka hendaknya pemerintah lebih mempertimbangkan kembali mengenai kebijakan-kebijakan yang terkait dengan sistem kesejahteraan ini. Hendaknya, dalam konteks ini, Pemerintah harus menetapkan secara tegas struktur gaji PNS yang sama, baik untuk tingkat Pusat maupun Daerah. Tentu formula ini perlu dirumuskan sedemikian rupa agar peluang untuk terjadinya kesenjangan yang terlalu tinggi dapat dihindari.

b. Disparitas Pendapatan PNS(D) - DPR(D)

Kesenjangan pendapatan yang melingkupi lingkungan PNS, tidak hanya terjadi antara PNS itu sendiri, melainkan juga dengan pejabat politik, khususnya dengan para anggota Dewan (Legislatif), baik di Pusat maupun daerah. Kesenjangan dengan anggota DPR/D ini, lebih signifikan lagi, baik dilihat dari strukturnya maupun besaran/nilai nominal yang menjadi pendapatan masing-masing.

Ulasan mengenai perbedaan gaji PNS dengan anggota dewan ini, dibahas sebagai bahan perbandingan, dengan pertimbangan-pertimbangan kelayakan, baik secara *normative* maupun *logic-rasional*. Oleh karenanya, dalam hal ini bukan untuk dipersamakan antara PNS dengan anggota Dewan, namun perlu untuk menjadi bahan pertimbangan dalam rangka merumuskan struktur gaji PNS, bahkan bagi anggota dewan itu sendiri.

Anggota dewan adalah pejabat Negara, karena itu mereka berhak atas gaji dan berbagai tunjangannya. Ini tentu merupakan hal yang wajar, sebagai pejabat Negara mereka berhak mendapatkan gaji. Namun apabila kita perhatikan mengenai komponen-komponen yang ditetapkan untuk anggota dewan tersebut, terdapat beberapa hal yang secara normatif maupun logic-rasional dapat dikatakan kurang memiliki nilai-nilai "*kepatutan*", khususnya pada komponen penerimaan lain-lain.



Dikatakan kurang patut, karena apa yang menjadi komponen dalam penerimaan tersebut, pada dasarnya itu adalah sudah merupakan suatu bentuk kewajiban yang bersangkutan sebagai anggota dewan, di mana untuk hal ini mereka sudah mendapatkan gaji dengan tunjangan-tunjangannya. Begitu pula mengenai biaya untuk fasilitas yang bersangkutan.

Secara normative, hal itu dipandang kurang patut karena bagi pejabat Negara yang ada di lingkungan eksekutif (khususnya), untuk kegiatan-kegiatan yang sudah melekat pada umumnya tidak lagi mendapatkan tunjangan. Memang untuk kegiatan-kegiatan tertentu ada honor yang dibayarkan, namun hal itu sifatnya tidak tetap dan bukan sebagai tunjangan yang bersifat permanen. Begitu pula halnya dengan biaya fasilitas, seperti: telepon, listrik, transportasi, sifatnya tidak tetap dan sangat tergantung kepada jumlah pemakaian riil yang digunakan. Selain itu, pembiayaan tersebut tidak diberikan dalam bentuk uang, apalagi jika dijadikan sebagai tunjangan tetap.

Terlepas dari nilai (besaran) yang diterimanya secara signifikan, bahkan jika dibandingkan dengan gaji Presiden RI sekalipun, yang hanya berada pada kisaran sekitar Rp 60 Juta, tentunya nilai tersebut sanga relaitf. Artinya bahwa sistem penggajian yang di dalamnya mencakup struktur yang ditetapkan, hendaknya benar-benar memperhatikan prinsip-prinsip keadilan dan kepatutan yang pantas untuk menjadi sebuah sistem yang baik.

Sebagai bahan perbandingan, table di bawah ini adalah merupakan sistem penggajian yang diberikan kepada anggota DPR.



Tabel 6.1

**Struktur Penggajian Dewan Perwakilan rakyat (DPR) dan Anggota Kelengkapan
Dewan (AKD)**

No.	Uraian	Penerimaan Setelah Dipotong Pajak		
		Ketua AKD	Wakil Ketua AKD	Anggota AKD
A. GAJI POKOK DAN TUNJANGAN				
1.	Gaji Pokok (GP)	4.200.000	4.200.000	4.200.000
2.	Tunjangan Istri (10% GP)	420.000	420.000	420.000
3.	Tunjangan Anak (2 anak x 2 % GP)	168.000	168.000	168.000
4.	Uang Sidang/Paket	2.000.000	2.000.000	2.000.000
5.	Tunjangan Jabatan	9.700.000	9.700.000	9.700.000
6.	Tunjangan Beras rata-rata 4 Jiwa = 4x10x 4.230	198.000	198.000	198.000
7.	Tunjangan PPh Pasal 21	1.729.608	1.729.608	1.729.608
JUMLAH		18.415.608	18.415.608	18.415.608
POTONGAN-POTONGAN				
1.	Iuran Wajib 10% (GP+Tunjangan Keluarga)	478.800	478.800	478.800
2.	Pajak PPh Pasal 21	1.729.608	1.729.608	1.729.608
JUMLAH		2.208.408	2.208.408	2.208.408
JUMLAH PENGHASILAN GAJI POKOK DAN TUNJANGAN BERSIH		16.207.200	16.207.200	16.207.200
B. PENERIMAAN LAIN-LAIN				
1.	Tunjangan Kehormatan	4.460.000	4.300.000	3.720.000
2.	Tunjangan Komunikasi Intensif	14.140.000	14.140.000	14.140.000
3.	Tunjangan Peningkatan Fungsi Pengawasan dan Anggaran	3.500.000	3.000.000	2.500.000
4.	Biaya Penelitian dan Pemantauan	600.000	500.000	-



	Peningkatan Fungsionalitas Konstitusional Dewan			
5.	Dukungan Biaya bagi Anggota Komisi yang merangkap Menjadi Anggota Badan/Panitia Anggaran	2.000.000	1.500.000	1.000.000
6.	Bantuan Langganan Listrik dan Telepon	5.500.000	5.500.000	5.500.000
7.	Tunjangan Kehormatan	4.460.000	4.300.000	3.720.000
8.	Biaya Penyerapan Aspirasi Masyarakat dalam Rangka Peningkatan Kinerja Komunikasi Instensif	8.500.000	8.500.000	8.500.000
JUMLAH PENERIMAAN LAIN		38.700.000	37.440.000	35.360.000
Take Home Pay (A+B)		54.907.200	53.647.200	51.567.200

2. Asuransi Kesehatan

Jaminan kesehatan yang diberikan oleh pemerintah sebagai pemberi kerja kepada PNS diselenggarakan oleh PT. Askes. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, hanya sekitar 69% baik PNS sendiri maupun anggota keluarganya yang memanfaatkan layanan tersebut, sedangkan 31% lainnya belum pernah menggunakannya.

Berbagai alasan yang dikemukakan oleh PNS tersebut berkenaan dengan keengganan mereka memanfaatkan layanan tersebut, diantaranya adalah karena adanya tunjangan kesehatan dari unit internal di instansi. Dengan adanya jaminan dari instansinya, mereka tidak harus bersusah payah mengantri untuk memperoleh layanan dari Askes.

Selain itu, masih adanya *image negatif* apabila berobat dengan menggunakan fasilitas askes, baik PNS maupun anggota keluarganya masih beranggapan bahwa layanan yang diberikan bagi pengguna Askes *tidak* memuaskan. Mereka harus sabar mengantri untuk memperoleh layanan, prosedur yang diberikan berbelit dan dalam hal mendapatkan obat-obatan yang dibutuhkan pun masih sulit.



Berkaitan dengan jenis-jenis fasilitas yang diberikan oleh PT. Askes, kecuali tindakan medis sederhana dan pelayanan obat-obatan yang sesuai DPHO yang penggunaannya telah di atas 70%, jenis-jenis pelayanan lainnya tidak kurang dari 55% digunakan oleh para PNS maupun anggota keluarganya. Hal ini tentu saja mengandung makna ganda. *Pertama* PNS maupun anggota keluarganya tidak memiliki penyakit serius yang mengharuskan penanganan yang lebih kompleks, atau *kedua* karena adanya *image negatif* dari layanan yang diberikan kepada para peserta Askes ini.

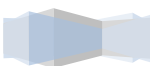
Apabila ditelaah lebih lanjut, belum optimalnya layanan Askes terhadap PNS ini, dapat disebabkan oleh dua hal pokok, yaitu:

- a. Karena sistem layanan yang masih rigid, berbelit dengan mekanisme dan prosedur yang rumit;
- b. Karena Nilai Premi yang dibayarkan terlalu kecil.

Kedua hal di atas tampaknya cukup memberikan kontribusi yang kuat terhadap sistem layanan PT. Askes, dan karenanya perbaikan untuk mengatasi hal tersebut harus terus diupayakan seiring dengan perkembangan dan tuntutan kebutuhan akan layanan kesehatan yang meningkat.

Beberapa perbaikan memang sudah dilakukan oleh PT. Askes. Misalnya: untuk mempermudah layanan, mereka sudah membangun Kerjasama dengan Pihak Penyedia Layanan, seperti Rumah Sakit atau Klinik-klinik pengobatan, dengan cara menempatkan petugasnya di tempat-tempat layanan tersebut.

Di sisi lain, layanan dalam sistem kesehatan sendiri yang diberikan oleh penyedia layanannya, seringkali juga kurang optimal. Misalnya: sistem rujukan yang cenderung masih dianggap rumit dan tidak efektif. Keadaan ini pula yang pada akhirnya turut memengaruhi terhadap kualitas layanan Askes. Petugas kesehatan dan pelayan medis cenderung masih membedakan layanannya kepada pasien yang ditanggung oleh PT. Askes dengan yang langsung menanggung beban biaya sendiri. Padahal secara teknis, hal ini bukan “kesalahan” dari pihak PT. Askes, melainkan karena perilaku atau sikap mental para petugas layanan medis yang belum professional.



Namun demikian, terlepas dari siapa yang menjadi sumber kurang optimalnya layanan jaminan kesehatan bagi PNS, yang perlu diperhatikan adalah bahwa peningkatan kualitas layanan harus terus diupayakan. Kedua unsur pemberi layanan, baik dari PT. Askes sendiri maupun para petugas layanan medis di tempat-tempat pengobatan perlu diperbaiki, baik yang menyangkut sistem, mekanisme, dan prosedurnya maupun perilakunya.

3. Tabungan Perumahan (TAPERUM)

Program kesejahteraan PNS lainnya yaitu Bapertarum. Berdasarkan penelitian yang dilakukan ditemukan bahwa sebanyak 83% dari PNS yang menjadi responden penelitian belum memanfaatkan program Taperum ini, baik dalam bentuk bantuan uang muka, bantuan biaya membangun maupun biaya renovasi rumah. Hal ini terjadi antara lain karena minimnya sosialisasi yang dilakukan oleh Bapertarum sebagai penyedia layanan ini. Bahkan sebagian besar, informasi mengenai program Bapertarum ini lebih banyak diperoleh dari instansinya masing-masing, meskipun secara substansi tentunya tidak optimal.

Hal-hal yang tampaknya masih perlu diperbaiki dalam konteks Bapertarum ini, pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan tuntutan terhadap jaminan kesejahteraan lainnya, yaitu menyangkut masalah mekanisme, prosedur, dan administrasi yang rumit. Berkenaan dengan nilai bantuan yang dapat diterima yang sangat kecil, juga menyebabkan banyaknya PNS yang belum mau memanfaatkan fasilitas ini. Mereka memandang bahwa tidak seimbang antara bantuan yang akan diterima dengan proses pengurusannya.

Di sisi lain, nilai tabungan yang dipotong dari gaji PNS ini, juga dipandang juga masih terlalu kecil. Apabila fasilitas ini memang diarahkan untuk memberikan fasilitas perumahan kepada PNS, maka sebaiknya program ini ditata kembali secara lebih transparan dan professional. Fasilitas ini hendaknya harus bisa memberikan jaminan kelayakan atas kondisi perumahan yang akan dibrikan kepada setiap PNS. Peningkatan jumlah potongan, mungkin tidak akan terlalu memberatkan apabila jaminan itu benar-benar dapat diperoleh oleh setiap PNS.



Besaran nilai potongan tentu akan berkorelasi positif dengan besaran jaminan yang diberikan. Akan tetapi hal ini tidak bisa dibiarkan, melainkan harus terus diperbaiki. Kalau perlu, Bapertarum ini dapat menjadi badan usaha yang khusus menjamin dan mengelola fasilitas perumahan bagi para PNS, sehingga perlu lebih profesional dalam pengelolaannya.

Selama ini, nilai potongan untuk fasilitas Bapertarum ini memang masih sangat kecil, sebagaimana dalam tabel di bawah ini.

Tabel 6.2
Persentase Dana yang Dipotong dari Gaji per Bulan

No.	Golongan	Jumlah Potongan	Gaji Terendah	Persentase (%)
1.	Golongan I	Rp 3.000,00	Rp 1.260.000,00	0,24
2.	Golongan II	Rp 5.000,00	Rp 1.624.700,00	0,31
3.	Golongan III	Rp 7.000,00	Rp 2.064.100,00	0,34
4.	Golongan IV	Rp 10.000,00	Rp 2.436.100,00	0,41

Sumber: Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2012, diolah tahun 2012.

Selanjutnya, dinyatakan dalam Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1993 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 1994, bahwa PNS yang berhak mendapatkan fasilitas Taperum adalah PNS yang belum memiliki rumah dan yang telah mempunyai masa kerja sekurang-kurangnya lima tahun untuk golongan I, golongan II dan golongan III.

4. Program Cuti

Kebijakan pemberian cuti merupakan hak bagi PNS yang diberikan oleh pemerintah. Secara konseptual, cuti diberikan untuk tujuan refreshing/penyegaran kepada para pegawai agar motivasi kerja dan produktivitas PNS terpelihara. Pada lingkungan swasta yang sudah mapan, atau bagi para pegawai BUMN, cuti merupakan suatu hal yang sangat penting dan cenderung dimanfaatkan secara



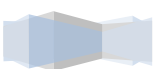
optimal. Namun hal sangat berbeda dengan para PNS di lingkungan instansi pemerintah pada umumnya. Apabila tidak ada hal yang sangat penting sekali, cenderung cuti ini jarang sekali dimanfaatkan.

Dari hasil penelitian, ternyata hanya sekitar 44% responden saja yang cenderung selalu memanfaatkan cuti ini. Sedangkan sebagian besar lainnya jarang memanfaatkan cuti. Ketika digali lebih lanjut, ternyata terdapat beberapa alasan yang menyebabkan jarang PNS memanfaatkan fasilitas cuti ini, yaitu:

- a. Karena cuti bagi sebagian besar responden dipandang sebagai salah satu aktivitas yang dapat menghabiskan uang. Fenomena ini disebabkan karena memang cuti dalam lingkungan birokrasi pemerintahan tidak diiringi dengan tunjangan, sehingga apabila akan merencanakan cuti, PNS cenderung menyisihkannya dari pendapatan yang diterimanya;
- b. Bagi sebagian PNS ternyata cuti ini justru dipandang tidak terlalu penting, karena beban pekerjaan sehari-hari dianggapnya tidak terlalu memberatkannya, sehingga merasa tidak memerlukan “*refreshing*”. Bahkan justru suasana kantor dijadikannya sebagai sarana untuk penyegaran;
- c. Sebagian yang lain beralasan karena dalam kesehariannya, mereka justru “terlalu” sering ijin, sehingga ada rasa “malu” bila mengambil cuti.

Alasan ini memang sangat umum, artinya bahwa masalah cuti bagi sebagian PNS justru dianggapnya tidak memberikan manfaat yang lebih baik. Namun demikian, bagi PNS yang memanfaatkan cuti, pada umumnya digunakan untuk keperluan-keperluan yang berkaitan dengan urusan keluarga, seperti berlibur atau untuk beribadah.

Terkait kebijakan cuti yang dikeluarkan oleh pemerintah, banyak responden yang berharap agar kebijakan cuti yang dikeluarkan pemerintah itu disertai dengan pemberian uang cuti bagi PNS sebagaimana berlaku di beberapa instansi swasta/BUMN, begitu pula apabila hak cuti tidak diambil dapat diganti dengan pemberian uang.



B. ANALISIS SISTEM KESEJAHTERAAN PENSIUNAN (PROGRAM PENSIUN DAN TABUNGAN HARI TUA)

Kesejahteraan pegawai, khususnya yang ada di lingkungan pemerintahan, merupakan program yang dimulai dari sejak menjadi CPNS hingga Pensiun. Karena itulah, maka setiap ada perkembangan dalam sistem kesejahteraan ini, para pensiunan pun turut mengalami perkembangan atau perubahan. Memang wajar ketika setelah pensiun mereka tetap diperhatikan, sebagai salah satu bentuk penghargaan selama ini. Mengingat, hampir separuh dari hidupnya, mereka telah mengabdikan dirinya kepada Negara, dan karenanya pula maka Negara memberikan penghargaan pada saat mereka kembali kepada keluarga seutuhnya untuk menikmati masa tua.

Namun terlepas dari perhatian yang telah diberikan oleh pemerintah, hampir sebagian besar para pensiunan ini justru “kurang” bisa menikmati hari tuanya. Permasalahannya adalah karena setelah berhenti menjadi PNS dengan segala bentuk kewajiban tugas dan tanggung jawabnya, justeru mereka tetap terlibat dalam suatu proses “kerja Keras” demi untuk memenuhi kebutuhan hidup setelah berhenti dari PNS. Hal ini terjadi karena apa yang diperolehnya hasil pensiun, jauh dari memadai untuk bisa memenuhi kebutuhan hidupnya. Keadaan ini akan sangat “berat” lagi apabila justeru di hari tuanya tersebut, mereka memiliki penyakit yang memerlukan pengobatan rutin dengan biaya yang tidak sedikit.

Kondisi para pensiunan memang tidak sama. Ada juga dari mereka yang benar-benar dapat menikmati hari tuanya dengan tenang tanpa harus bekerja keras lagi hanya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Banyak factor yang menjadi penyebabnya, antara lain karena:

- a. Mereka memiliki dua sumber penghasilan, dimana suami isteri masing-masing mendapatkan penghasilan dari pensiunan;
- b. Mereka memiliki anak-anak yang sudah berhasil, sehingga justeru mereka seringkali mendapatkan “bantuan” dari anak-anaknya;
- c. Mereka memiliki usaha yang dijalankan oleh keluarganya; dan
- d. Beberapa dari mereka, memiliki tabungan atau deposito yang relative mampu mencukupi kebutuhan hidupnya.



Memperhatikan uraian di atas tampak bahwa meskipun para pensiunan ini banyak yang menyatakan mampu mencukupi kehidupannya, pada dasarnya lebih disebabkan karena adanya sumber lain yang mereka peroleh, sebagaimana dikemukakan oleh 56% responden dalam kajian ini.

Namun secara umum, mereka tetap menyatakan bahwa apabila hanya mengandalkan penghasilan dari pensiunan, tentu hal itu sangat berat. Ini berarti bahwa memang, penghasilan yang diperoleh para pensiunan ini dianggap masih jauh dari mencukupi.

Sebagai gambaran, besarnya gaji para pensiunan menurut golongan pangkatnya adalah sebagai berikut:

Tabel 6.3
Jumlah Penerimaan Pensiunan Berdasarkan Golongan

No.	Golongan	Terbesar
1.	Golongan I	Rp 1.592.100,00
2.	Golongan II	Rp 2.242.200,00
3.	Golongan III	Rp 2.806.800,00
4.	Golongan IV	Rp 3.452.800,00

(Sumber: Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2012)

Selain program pensiun, pemerintah juga menetapkan adanya program Tabungan Hari Tua (THT). Dana ini diberikan kepada PNS seiring dengan masuknya mereka pada masa pensiun. Sama halnya seperti dana pensiun, program Tabungan Hari Tua (THT) pun dikelola oleh PT. Taspen. Program asuransi ini terdiri dari asuransi *dwiguna* yang dikaitkan dengan usia pensiun ditambah dengan asuransi kematian. Manfaat dari program yang diberikan pada saat memasuki usia pensiun ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan PNS dan keluarganya.

Dana pensiun maupun THT yang mereka terima pada akhir masa baktinya, juga dipandang kurang memadai. Sebenarnya apa yang menjadi penyebab sehingga hasil dari pensiunan ini kurang mencukupi? Jawabnya tentu sangat tegas, bahwa



gaji pensiunan yang diterimanya sangat kecil. Kemudian, apa yang menyebabkan kecilnya gaji pensiunan ini? Untuk jawaban ini tentu sangat banyak dan bervariasi.

Kecilnya nilai yang diterima tersebut, disebabkan oleh beberapa factor yang sebenarnya saling terkait, antara lain seperti:

- a. Kecilnya nilai iuran yang dibayarkan oleh PNS, yaitu hanya 3,35% dari gaji pokok setelah ditambah dengan tunjangan isteri dan anak;
- b. Inkonsistensi pemerintah yang tetap menggunakan Sistem **pay as you go**, dimana dalam sistem ini, iuran hanya ditanggung oleh PNS sendiri. Hal ini tidak sesuai dengan **Undang-undang No. 43/1999** tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan **Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 1981** tentang Asuransi Sosial PNS, di mana telah ditegaskan bahwa **pemberi kerja berkewajiban mengiur dana pensiun dan asuransi kesehatan**.
- c. Adanya kecenderungan kurang “leluasnya” PT. Taspen dalam mengelola dana pensiun ini, sehingga dana yang ada kurang bisa dikembangkan secara maksimal;
- d. Tidak terkonsentrasinya pengelolaan dana pensiun oleh suatu lembaga, melainkan tercerai berai dibanyak lembaga, termasuk swasta.

Dalam salah satu makalahnya, sebagaimana dirilis dalam <http://industri asuransi.wordpress.com/2008/01/1>. Direktur Utama PT. Taspen, Achmad Subianto, menyebutkan bahwa, “Lemahnya jaminan kesejahteraan PNS dan karyawan swasta bukan hanya disebabkan pengelolaan dana pensiun dan THT yang tercerai-berai, tetapi juga sikap pemerintah sendiri yang tetap mempertahankan sistem pembayaran iuran secara konvensional bagi PNS, yakni **pay as you go**. Artinya, iuran dana pensiun dan THT dibayar oleh PNS, sementara pemerintah sebagai pemberi kerja tidak mengiur”.

Setiap bulannya, PNS harus menyisihkan 11 persen dari gaji pokoknya untuk iuran THT sebesar 3,25 persen, 4,75 persen untuk iuran dana pensiun (keduanya dikelola Taspen); lalu 2 persen untuk asuransi kesehatan yang dikelola Askes, dan 1 persen untuk iuran uang muka pemilikan rumah yang dikelola Badan Pertimbangan Tabungan Perumahan (Bapertarum). Pemerintah hanya mengiur 2 persen. Itu pun hanya untuk asuransi kesehatan yang dikelola Askes.



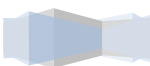
Selanjutnya, Subianto (op.cit. 2008) mengatakan bahwa selama ini, pembayaran dana pensiun dilakukan dengan pola berbagi beban antara pemerintah dan PT Taspen. Tahun 2007, pemerintah berkontribusi 85,5 persen dari kebutuhan dana pensiun per tahun, dan 14,5 persen dibayar Taspen. Tahun 2008, kontribusi itu berubah menjadi 92,5 persen berbanding 7,5 persen.

Dalam makalah tersebut, juga dikemukakan bahwa dibandingkan dengan Negara Malaysia dan Singapura, Indonesia memang jauh ketinggalan. Malaysia mampu mengelola dana pensiun sebesar Rp 600 Trilyun, dengan 4 insntitusi pengelolanya, dan Singapura mampu mengelola sekitar Rp 650 Trilyun yang dikelola oleh *Central Provident Fund (CPF)* secara monopoli dengan kelolaan untuk kalangan PNS dan Swasta. Sementara di Indonesia, hanya mampu mengelola Rp 150 Trilyun yang dikelola oleh sekitar 300 lembaga, di mana PT. Taspen hanya mengelola Rp 10 Trilyun, PT. Jamsostek Sekitar Rp 30 Trilyun, dan sisanya tersebar di lembaga-lembaga swasta.

Sebenarnya, Singapura dan Malaysia, bahkan Thailand dan Filipina, baru memulai membenahi sistem kesejahteraan pegawainya. Mereka sudah berkomitmen mengganti sistem **pay as you go** dengan **fully funded**. Dengan **fully funded**, berarti iuran dana pensiun dan THT ditanggung bersama, pekerja dan pemberi kerja alias pemerintah. Sedangkan, Indonesia secara kebijakan telah menegaskan sistem ini sejak tahun 1981 (sebagaimana kebijakan PP Nomor 25 Tahun 1981 tentang Asuransi Sosial PNS). Bahkan pada tahun 2004, dengan dikeluarkannya UU No. 40 Tahun 2004 tentang **Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN)**, yang ditindaklanjuti dengan penerbitan UU No. 24 Tahun 2011 tentang **Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS)**, pengelolaan sistem jaminan social ini semakin diperkuat.

Dalam kebijakan ini, pengelolaan dana pension dan THT sebagai bagian dari jaminan social bagi para PNS, dikelola secara terintegrasi dengan pegawai swasta. Hal ini tentu merupakan suatu kemajuan dan sangat positif apabila dilaksanakan dengan baik, komitmen dan konsisten.

Selama ini, pengaturan tentang kepegawaian di Indonesia selalu dipisahkan antara PNS dengan pegawai swasta. Cara seperti ini sangat tidak efektif, karena



menimbulkan banyak hal yang menjadi masalah sebagai dampaknya, antara lain seperti:

- a. Kecilnya jaminan pension dan THT PNS;
- b. Tidak terpeliharanya kesejahteraan pegawai swasta, khususnya yang terkait dengan pension dan THT;
- c. Terlalu banyaknya lembaga pengelola dana pension, khususnya bagi pegawai swasta, sehingga jaminan pension dan THT pegawai swasta menjadi tidak jelas;
- d. Tercecernya potensi dana pension dan THT, sehingga kurang bisa digali secara maksimal.

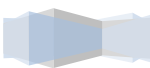
Dengan adanya UU tentang SJSN dan UU tentang BPJS, tentu harapan perbaikan kesejahteraan PNS dan Swasta diharapkan akan lebih terjamin. Untuk itu, konsistensi pemerintah terhadap sistem yang telah disepakati melalui kebijakan tersebut sangat menentukan. Perubahan sistem *pay as you go* menjadi *fully funded* yang diterapkan secara konsisten, akan menghilangkan gap yang terlalu jauh dalam hal kesejahteraan, baik antara lingkungan PNS sendiri, maupun PNS dengan swasta.

Oleh karena itulah, maka sebaiknya selain masalah jaminan sosial yang diberlakukan secara nasional, hendaknya masalah sistem penggajian antara PNS dengan Swasta pun memiliki struktur dan nilai yang relative sama yang terstandarkan. Kalaupun memang ada perbedaan, hendaknya hal itu tidaklah terlalu signifikan.

C. ALTERNATIF MODEL STRUKTUR GAJI PNS

1. GAJI

Model Struktur gaji yang ditawarkan oleh Tim adalah model struktur yang didasarkan pada model **merit system dengan Skala Gabungan**. Merit system diarahkan pada prinsip bahwa system gaji hendaknya memiliki nilai-nilai obyektivitas yang didasarkan pada prestasi kerja dan kinerja dengan mempertimbangkan kompetensi pegawai sehingga mereka merasa dihargai secara proporsional. Sedangkan, **Skala Gabungan**, karena dalam hal ini Tim masih memandang bahwa adanya dua komponen yang bersifat tetap dan tidak tetap, masih diperlukan dalam model penghitungan di lingkungan PNS. Masih adanya



sistem tunjangan di samping penetapan gaji berdasarkan grade atau pangkat/golongan pegawai.

Selain itu, dalam model yang ditawarkan ini, Tim berupaya merancang dengan memadukan antara penetapan gaji dalam sistem birokrasi pemerintah dengan penetapan Upah Minimum Provinsi (UMP) yang dikonversi menjadi Upah Minimum Nasional (UMN) sebagai hasil dari rata-rata UMP. Upaya mengadopsi Nilai UMP dalam sistem penggajian ini dimaksudkan agar Nilai penggajian di lingkungan Swasta dengan di lingkungan pemerintah terdapat suatu “kesamaan”, meskipun persamaannya tersebut tidak secara utuh.

Alasan perpaduan ini juga disebabkan karena Tim memandang bahwa sistem pengupahan/penggajian bagi pegawai negeri dengan swasta semestinya berada dalam satu sistem pengaturan yang sama. Artinya bahwa kebijakannya tidak terpisah dan parsial, melainkan harus merupakan suatu bentuk sistem yang komprehensif dan saling melengkapi dalam satu kebijakan yang sama. Lebih jauh lagi, harapan dengan adanya perpaduan ini, adalah bahwa akan mengurangi atau meminimalisir kesenjangan yang terlalu tinggi antara pendapatan di lingkungan swasta dengan lingkungan pemerintahan.

Adapun prinsip yang menjadi dasar nilai dan perilaku sistem ini adalah:

- a. **Adil dan proporsional** (*Equality and Proportionality*). Sistem penggajian dengan sistem ini harus memiliki nilai-nilai keadilan yang dalam implementasinya disesuaikan dengan proporsionalitas pegawai yang dilihat berdasarkan: tingkat pendidikan, masa kerja, golongan, kompetensi, prestasi dan capaian kinerja.
- b. **Komprehensif** (*Social Comprehensif*). Bahwa sistem penggajian ini memperhitungkan berbagai aspek yang berhubungan dengan *pegawai, organisasi, dan lingkungannya*. Pegawai bekerja karena ada kebutuhan pribadi yang ingin dipenuhinya. Namun kebutuhan pribadi ini juga harus diseimbangkan dengan kebutuhan organisasi di mana ia bekerja. Oleh karena itu, pegawai dituntut untuk memiliki komitmen, loyalitas, dan dedikasi terhadap organisasinya. Dalam aspek lingkungan, sistem penggajian ini mempertimbangkan kondisi lingkungan organisasi dan pegawainya, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kesenjangan nilai yang terlalu tinggi hendaknya diminimalisir, baik yang berada



pada lingkungan organisasi maupun kesenjangan dengan organisasi lain di luar organisasi sendiri.

- c. **Menciptakan ketenangan dan kenyamanan kerja** (*Fully Secure into the Job*). Agar pegawai dapat bekerja dengan tenang dan nyaman secara *fully secure*, sehingga focus dalam bekerja, maka sistem gaji ini harus mampu memberikan jaminan ketenangan kepada pegawainya. Keadaan social keluarga pegawai menjadi salah satu perhatian yang diakomodasikan dalam sistem ini. Pegawai harus dibangun untuk bekerja *fulltime* dalam organisasi tanpa harus berpikir untuk mencari tambahan di luar pekerjaan tetapnya hanya karena untuk memenuhi kebutuhan keluarganya yang tidak tercukupi oleh gaji dari hasil pekerjaan tetapnya tersebut.
- d. **Menumbuhkan Inspirasi untuk berprestasi** (*Inspiring to achievement motivation*). Sistem gaji harus mampu menjadi sumber inspirasi bagi para pegawainya untuk bekerja secara maksimal dengan motivasi yang tinggi untuk berprestasi. Menumbuhkan rasa dihargai oleh sistem penggajian yang ada akan menjadi pendorong yang baik untuk unjuk kerja dan unjuk prestasi dalam bekerja.
- e. **Meminimalisir Kesenjangan Pendapatan** (*To Less too high Gap*). Struktur Gaji hendaknya harus diupayakan untuk mengurangi kesenjangan yang terlalu tinggi di antara PNS.

Sifat yang terkandung dalam sistem ini adalah *Fully Payment*, artinya bahwa Gaji yang diperoleh itu merupakan pembayaran untuk setiap pekerjaan yang menjadi tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan secara utuh. Oleh karena itu, secara umum, prinsipnya adalah bahwa **tidak ada lagi honor** yang dibayarkan atas pelaksanaan suatu kegiatan yang menjadi tugas dan fungsinya.

Oleh karena itu, dalam kajian ini, struktur Gaji yang ditawarkan mencakup empat unsur pokok, yaitu:

- a. **Gaji Pokok**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang bersifat tetap dengan besaran yang ditentukan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan kondisi ekonomi Negara (laju Inflasi, dan Pertumbuhan) dan kondisi Upah Minimum pada masing-masing Provinsi di Indonesia. Gaji pokok ini diperlukan sebagai dasar utama untuk penghitungan beberapa jenis tunjangan yang cenderung tetap,



seperti: Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami dan Anak), Tunjangan Jabatan, dan sebagainya.

- b. **Tunjangan**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap pegawai dengan mempertimbangkan factor-faktor lain, seperti: tanggung jawab, kebutuhan keluarga, yang dipandang dapat mempengaruhi terhadap kondisi kerja pegawai. Tunjangan ini sifatnya cenderung tetap yang besarnya ditentukan dengan cara penetapan dalam nilai nominal atau prosentse dari gaji pokok.
- c. **Insentif**. Merupakan bentuk penghargaan yang diberikan kepada pegawai yang berhubungan dengan prestasi atau kinerja yang bersangkutan.; dan
- d. **Deviden**. Merupakan tambahan penghasilan bagi PNS sebagai konsekuensi dari kepesertaannya dalam iuran jaminan social. Deviden ini diyarakan oleh pengelola dana jaminan social.

Ketiga unsur tersebut, di dalamnya terkandung dua jenis komponen, yaitu: **Komponen tetap** dan **Komponen Tidak Tetap**. Komponen tetap merupakan komponen yang bersifat permanen dalam setiap bulannya dengan nilai yang ditetapkan oleh pemerintah. Perubahan nilai dalam komponen ini hanya akan terjadi apabila terjadi perubahan kebijakan atau perubahan data dari pegawai yang bersangkutan. Komponen Tetap mencakup:

- a. **Gaji Pokok** (Berdasarkan tingkat pendidikan, golongan, dan masa kerja)

Besarnya gaji pokok ini ditetapkan pemerintah dengan mempertimbangkan pemenuhan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) seorang PNS. Penghitungan dasar Minimal Gaji Pokok, dapat diambil dari besaran Nilai Upah Minimum Nasional yang ditetapkan berdasarkan Rata-rata **Upah Minimum Provinsi**,

Rumus Penghitungan Gaji Pokok:

- 1) Tentukan Nilai Rata-Rata UM Provinsi di Indonesia sebagai Nilai UM Nasional (**UMN**);
- 2) Tetapkan **Nilai Jabatan (NJ)** dari *grade* terendah sampai dengan tertinggi melalui proses Evaluasi Jabatan;



- 3) Tentukan **Indeks Harga Jabatan (IHJ)** dengan cara: *Membagi* Nilai **UMN** dengan **NJ terendah (NJ-r)**;

$$\text{IHJ} = \text{UMN} : \text{NJ-r}$$

Ilustrasi:

Misalkan: *Rata-rata UMP* di seluruh Indonesia adalah Rp 1.500.000,00, berarti Upah Minimum Nasional (UMN) adalah Rp 1.500.000,00.

Berdasarkan *Perka BKN 20/2011 Nilai Jabatan Terendah (NJr)* adalah **215**

Maka Nilai **Indeks Harga Jabatan (IHJ)** adalah:

Rp 1.500.000,00 : 215 = **6.977**; dengan demikian nilai **IHJ**-nya adalah **6.977**.

- 4) Selanjutnya, Tentukan **Nilai Harga Jabatan** pada setiap *grade* jabatan dengan cara: mengkalikan **NJ** pada setiap *grade* dengan **IHJ**;

$$\text{NHJ} = \text{IHJ} \times \text{NJ}$$

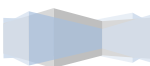
Nilai Harga Jabatan ini merupakan harga dari setiap *grade* jabatan yang dikonversikan dalam bentuk nilai uang yang bersifat maksimal. Artinya, bahwa nilai tersebut merupakan Nilai Tertinggi dari setiap jabatan pada saat itu. Dua factor yang dapat merubah Nilai Harga Jabatan tersebut adalah: *Nilai UMN* dan *Nilai jabatan dari Grade terendah*.

Nilai Harga Jabatan ini akan menjadi dasar bagi penghitungan Nilai Gaji Pokok yang akan ditetapkan.

- 5) Setelah diperoleh **NHJ**, selanjutnya ditentukan **Nilai Gaji Pokok (N-GP)** untuk masing-masing *grade* dengan cara *mengkalikan NHJ dengan Nilai Proporsi (Np)* yang telah ditetapkan.

$$\text{N-GP} = \text{NHJ} \times \text{Np}$$

Np: Nilai **Proporsi** yang ditetapkan (lihat Tabel di bawah)



- 6) Selanjutnya, hitung **Nilai Median dari Nilai Gaji Pokok (MdGP)** dengan cara Menjumlahkan **NHJ Tertinggi (NHJt)** dengan **NHJ Terendah (NHJr)**, kemudian dibagi 2.

$$\text{MdGP} = (\text{NHJt} + \text{NHJr}) : 2$$

Nilai Median Gaji Pokok ini merupakan Nilai yang menjadi dasar penghitungan bagi Tunjangan yang tidak berkaitan langsung dengan tugas dan fungsi pegawai, tetapi dapat mempengaruhi kondisi social pegawai. Termasuk tunjangan ini adalah: Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami/ Anak), Tunjangan Pangan, Tunjangan Kemahalan. Secara prinsip, Nilai Median ini mengandung unsur proporsi yang sama pada setiap golongannya, dan tidak membedakan tingkat jabatan pegawai, dan oleh karenanya juga berfungsi sebagai factor penyeimbang dalam penghitungan pendapatan PNS.

- 7) Untuk penghitungan selanjutnya, ditetapkan **Nilai Proporsi (Np)** pada masing-masing Komponen Gaji. Nilai Proporsi ini berfungsi sebagai factor penyeimbang pendapatan diantara golongan yang ada. Nilai Proporsi dimaksud adalah sebagai berikut:

Tabel 6.4
Daftar Nilai Proporsi Berdasarkan Komponen Tetap Gaji

NO.	KOMPONEN GAJI	GOLONGAN	NILAI PROPORSI	KETERANGAN
1.	Gaji Pokok	IV/e – II/b II/a I/d I/c I/b I/a	50% 65% 83% 85% 100% 120%	Dihitung dari NHJ
2.	Tunjangan Keluarga:			
	a. Tunjangan Isteri		15%	Dihitung dari Nilai
	b. Tunjangan Anak		10%	Median GP

3.	Tunjangan Pangan		15%	
4.	Tunjangan Kemahalan		10%	
5.	Tunjangan Jabatan		30%	Dihitung dari NHJ

b. Tunjangan

Tunjangan yang menjadi bagian dari struktur Gaji adalah meliputi:

- 1) **Tunjangan Keluarga** (Isteri/Anak). Prosentase tunjangan yang ditetapkan selama ini, dipandang kurang layak karena tidak menggambarkan kebutuhan Riil dari PNS yang bersangkutan beserta keluarganya. Nilai yang ditetapkan hanya 10% untuk Isteri dan 2% untuk Anak yang dihitung dari gaji pokok. Semestinya besaran tunjangan ini, paling tidak, harus memperhitungkan *Kebutuhan Fisik Minimum* (KFM) seseorang PNS. Dalam konteks ini, proporsi penghitungan Tunjangan Keluarga dihitung dari Nilai Median Gaji Pokok dengan proporsi Isteri 15%, anak 10%. Proporsi dan penghitungan untuk Tunjangan Keluarga ini dirumuskan sama untuk setiap PNS tanpa membedakan Pangkat/Golongan, masa Kerja dan bahkan Jabatan. Alasannya adalah karena Isteri dan Anak PNS pada dasarnya memiliki kebutuhan dan peran yang sama sebagai keluarga PNS, oleh karena itu hendaknya tidak ada perlakuan yang membedakannya.
- 2) **Tunjangan Pangan** (sesuai dengan jumlah tanggungan yang ditetapkan), selama ini pemerintah telah menetapkan dengan nilai 10 kg beras bagi setiap PNS dan jumlah tanggungannya (maksimal 4 orang atau 40 Kg beras) yang dalam pelaksanaannya dikonversikan ke dalam bentuk uang.
 Dalam konteks kajian ini, Tim menawarkan suatu model dimana tunjangan ini dihitung dari Nilai Median Gaji Pokok dengan proporsi yang sama bagi setiap PNS, sehingga nilai atau besaran untuk masing-masing PNS-pun akan sama. Alasan penetapan model dengan proporsi ini adalah karena kebutuhan pangan seorang PNS hendaknya diperlakukan sama, jangan ada perbedaan yang disebabkan karena golongan pangkat, masa kerja, atau jabatan. Alasan lain adalah juga karena Tunjangan Pangan ini merupakan tunjangan yang



tidak berkaitan langsung dengan sistem kerja PNS, sebagaimana hal ini juga berlaku untuk Tunjangan Keluarga. Proporsi untuk Tunjangan Pangan ini adalah **15% dari Nilai median Gaji Pokok**.

- 3) **Tunjangan Biaya Hidup (Kemahalan).** Besarnya tunjangan dihitung dengan memperhatikan kebutuhan tingkat biaya hidup di masing-masing daerah. Tunjangan ini diberikan kepada seluruh PNS, baik di Pusat maupun Daerah dengan **aturan dan proporsi yang sama**, baik pada tingkat Pusat maupun Daerah.

Khusus untuk Tunjangan biaya hidup ini, beban anggarannya dibedakan antara PNS Pusat dengan Daerah. Untuk PNS daerah dibebankan pada APBD, dan bagi PNS Pusat dibebankan kepada APBN.

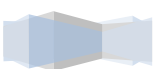
Dasar penghitungan biaya Hidup ini didasarkan pada Nilai Median Gaji Pokok sebagaimana halnya Tunjangan lain yang tidak berkaitan langsung dengan sistem kerja PNS. Proporsi untuk Tunjangan Biaya Hidup ini adalah **10% dari Nilai Median Gaji Pokok**.

- 4) **Tunjangan Jabatan** (Sesuai dengan jenis jabatannya). Tunjangan ini diberikan berdasarkan jenis jabatan yang diemban oleh setiap PNS. Karena Jabatan adalah merupakan amanah yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan tugas dan fungsi PNS, organisasi dengan beban tanggung jawabnya, maka untuk penghitungannya didasarkan kepada Nilai Harga Jabatan (NHJ) yang telah ditetapkan. Proporsi untuk Tunjangan Jabatan ini adalah 30% dari NHJ sesuai dengan *Grade* dan/atau Golongan Pangkatnya.

Permasalahan yang terkait dengan system penggajian ini antara lain adalah adanya kesenjangan yang terlalu tinggi antara pegawai terendah dengan pegawai Tertinggi. Oleh karena itu, sesuai dengan prinsip dalam model ini, maka kesenjangan pendapatan akan dapat dikurangi, yakni hanya sekitar 1 : 18.97 jika dilihat dari Nilai Harga Jabatannya. Sedangkan bila dilihat dari Gaji terendah Pegawai Lajang (Golongan I/a) dengan Pegawai tertinggi (IV/e), maka kesenjangan itu hanya sekitar 1 : 6.48.



Berdasarkan Ilustrasi di atas dan tahapan-tahapan sebagaimana telah diuraikan, maka dapat dilihat gambaran ilustrasi selengkapnya pada Tabel di bawah ini.

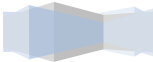


Tabel 6.5

Ilustrasi Daftar Alternatif Model Struktur Penggajian PNS

Golongan Ruang		Grade	IHJ	NJ	NHJ	Proporsi GP	Gaji Pokok Kol 6 x kol 7	Nilai Median gaji Pokok (MdGP)	Tunjangan Keluarga 15%		Tunjangan Pangan 15% x kol 9	Tunjangan Kemahalan 10% x kol 9	Tunjangan Jabatan 30% x kol 6
					IHJ X NJ				Isteri 15% x kol 9	Anak 10% x kol 9			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
IV	E	17	6,977	4078	28,452,206.00	50%	14,226,103	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	8,535,661.80
	D	16	6,977	3828	26,707,956.00	50%	13,353,978	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	8,012,386.80
	C	15	6,977	3378	23,568,306.00	50%	11,784,153	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	7,070,491.80
	B	14	6,977	2953	20,603,081.00	50%	10,301,541	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	6,180,924.30
	A	13	6,977	2553	17,812,281.00	50%	8,906,141	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	5,343,684.30
III	D	12	6,977	2228	15,544,756.00	50%	7,772,378	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	4,663,426.80
	C	11	6,977	1978	13,800,506.00	50%	6,900,253	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	4,140,151.80
	B	10	6,977	1728	12,056,256.00	50%	6,028,128	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	3,616,876.80
	A	9	6,977	1478	10,312,006.00	50%	5,156,003	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	3,093,601.80
II	D	8	6,977	1228	8,567,756.00	50%	4,283,878	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	2,570,326.80
	C	7	6,977	978	6,823,506.00	50%	3,411,753	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	2,047,051.80
	B	6	6,977	753	5,253,681.00	50%	2,626,841	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	1,576,104.30
	A	5	6,977	553	3,858,281.00	65%	2,507,883	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	1,157,484.30
I	D	4	6,977	413	2,881,501.00	83%	2,377,238	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	864,450.30
	C	3	6,977	338	2,358,226.00	85%	2,004,492	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	707,467.80
	B	2	6,977	273	1,904,721.00	100%	1,904,721	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	571,416.30

	A	1	6,977	215	1,500,055.00	120%	1,800,066	8,013,085	1,201,963	801,309	1,201,963	801,309	450,016.50
--	---	---	-------	-----	--------------	------	-----------	-----------	-----------	---------	-----------	---------	------------



2. STRUKTUR GAJI POKOK BERDASARKAN MASA KERJA PNS

Setelah tahapan di atas dilakukan dan diketahui sampai dengan Nilai Proporsi untuk masing-masing jenis komponen Gaji, selanjutnya perlu dihitung **besaran nilai Gaji Pokok** pada setiap golongan ruang berdasarkan **Masa Kerja** setiap pegawai. Untuk dapat menetapkan Nilai ini, dilakukan dengan cara:

Alternatif I:

- a. Hitung **Selisih Nilai Gaji Pokok (SN-GP)** pada setiap Kelompoknya berdasarkan **Nilai Tertinggi dan Terendah**;

$$\text{SN-GP} = (\text{N-GPt}) - (\text{N-GPr})$$

- b. Tetapkan Asumsi **Masa Kerja Terlama (MKt)** pada setiap Golongan (Berdasarkan asumsi Skala Gaji Pokok yang berlaku saat ini);

Golongan Ruang	Masa Kerja Terlama
I	27
II	33
III	32
IV	32

- c. Hitung **Indeks Selisih Gaji Pokok-Masa Kerja (I-SGPMK)** dengan cara:

$$\text{I-SGPMK} = [(\text{SN-GP}) / \text{MKt}] \times 2$$

Angka pengali 2 ditetapkan dengan asumsi kenaikan gaji pokok secara berkala akan terjadi setiap 2 tahun. Hasil Perhitungan akan diperoleh data sebagaimana Tabel di bawah ini.



Tabel 6.6

Ilustrasi Indeks Selisih Gaji Pokok Berdasarkan Masa Kerja Pegawai

Golongan	MKt	SN-GP	I-SGPMKt	N-GPr	N-GPt	Ket
I	27	577,172	42,754	1,800,066	2,890,280	Untuk MKt golongan I hanya 25.5 tahun
II	33	1,775,995	107,636	2,507,883	5,898,420	Untuk MKt golongan II hanya 31.5 tahun
III	32	2,616,375	163,523	5,156,003	10,388,753	
IV	32	5,319,441	332,465	8,906,141	19,545,023	

Alternatif II:

Alternatif kedua untuk menghitung SN-GPMK dapat dilakukan dengan cara:

- Hitung **Rata-rata Masa Kerja Terlama** (π MKt) dengan menjumlahkan seluruh Masa Kerja Terlama pada setiap golongan, kemudian dibagi 4 (golongan);
- Selanjutnya hitung **rasio Masa Kerja Terendah (MKr)**, yakni 1 tahun dengan **Rata-Rata Masa Kerja Terlama** (π MKt) untuk menghasilkan **Indeks Rata-rata Masa Kerja** ($I-\pi$ MK).

$$I-\pi\text{MK} = 1 : \pi\text{MKt}$$

- Hitung **SN-GPMK** dengan cara mengkalikan **Indeks Rata-rata Masa Kerja** ($I-\pi$ MK) dengan Nilai Gaji Pokok Terendah (**N-GPr**) pada masing-masing golongan.

$$\text{SN-GPMK} = I-\pi\text{MK} \times \text{N-GPr}$$

Ilustrasi:

Masa Kerja Golongan Terlama pada masing-masing golongan adalah:

Golongan I: 27; Gol. II: 33; Gol. III: 32; Gol. IV: 32, maka,

a. Rata-rata **Terlama** (πMKt)-nya adalah:

$$= (27+33+32+32) : 4$$

$$= 124 : 4 = 31$$

b. **I- πMK** adalah Rasio **Masa Kerja Terendah (MKr)**, yakni 1 tahun dengan **Rata-Rata Masa Kerja Terlama** (πMKt):

$$= 1 : 31 = 0.03$$

Dengan demikian Indeks Rata-rata Masa kerjanya adalah **0.03**.

Maka SN-GPMK pada masing-masing golongan adalah:

$$\text{Gol. I} : 0.03 \times 1,800,066 = 54,002;$$

$$\text{Gol. II} : 0.03 \times 2,507,883 = 75,236;$$

$$\text{Gol. III} : 0.03 \times 5,156,003 = 154,680;$$

$$\text{Gol. IV} : 0.03 \times 8,906,141 = 267,184;$$

Hasilnya selengkapnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.

Tabel 6.7

Ilustrasi Selisih Gaji Pokok Masa Kerja

Berdasarkan Rata-rata Indeks Masa Kerja Pegawai

Golongan	MKGt	I- πMK	N-GPr	SN- GPMK	N-GPt	Ket
I	27	0.03	1,800,066	54,002	3,177,116	Untuk MKt golongan I hanya 25.5 tahun
II	33	0.03	2,507,883	75,236	4,877,832	Untuk MKt golongan II hanya 31.5 tahun
III	32	0.03	5,156,003	154,680	10,105,766	
IV	32	0.03	8,906,141	267,184	17,456,036	



Alternatif III:

Alternatif ketiga untuk mencari Selisih Nilai Gaji Pokok Masa Kerja sebagai dasar penghitungan Gaji Pokok berdasarkan masa kerja dan golongan adalah dengan menghitungnya berdasarkan Indeks Masa Kerja (IMK). Langkah yang dapat dilakukan adalah:

- Terlebih dahulu ditetapkan Masa Kerja Golongan Terendah (MKGr) dan Masa Kerja Golongan Terlama (MKGt);
- Kemudian, hitung rasio masing-masing golongan dengan cara membagi MKGr dengan MKGt untuk menghasilkan **Indeks Masa Kerja (IMK)**.

$$\text{IMK} = \text{MKGr} : \text{MKGt}$$

- Selanjutnya, kalikan IMK dengan N-GPr pada masing-masing golongan.

Hasil selengkapnya adalah sebagaimana Tabel di bawah ini.

Tabel 6.8
Ilustrasi Selisih Gaji Pokok Masa Kerja
Berdasarkan Indeks Masa Kerja Pegawai

Golongan	MKGr	MKGt	IMK	N-GPr	SN-GPMK	N-GPt
I	1	27	0.04	1,800,066	66,669	3,500,128
II	1	33	0.03	2,507,883	75,996	4,901,771
III	1	32	0.03	5,156,003	161,125	10,312,006
IV	1	32	0.03	8,906,141	278,317	17,812,282

Selanjutnya, berdasarkan data di atas, dapat dihitung Besaran Gaji Pokok pada setiap Golongan untuk setiap **2 Tahun** Masa Kerja (Dasar Penghitungan Kenaikan Gaji Berkala setiap 2 tahun). Berdasarkan Tahapan pada alternative Model I, maka Ilustrasi selengkapnya dapat dilihat pada Tabel di bawah ini.



Tabel 6.9

Ilustrasi Daftar Gaji Pokok Berdasarkan Masa Kerja Pegawai

MKG	I				MKG	II			
	a	b	c	d		a	b	c	d
0	1,800,066								
1									
2	1,842,820								
3		1,904,721	2,004,492	2,377,238					
4	1,885,573								
5		1,947,475	2,047,246	2,419,992					
6	1,928,327				0	2,507,883			
7		1,990,228	2,089,999	2,462,745	1	2,561,701			
8	1,971,080				2				
9		2,032,982	2,132,753	2,505,499	3	2,669,337	2,626,841	3,411,753	4,283,878
10	2,013,834				4				
11		2,075,735	2,175,506	2,548,252	5	2,776,973	2,734,477	3,519,389	4,391,514
12	2,056,587				6				
13		2,118,489	2,218,260	2,591,006	7	2,884,609	2,842,113	3,627,025	4,499,150
14	2,099,341				8				
15		2,161,242	2,261,013	2,633,759	9	2,992,245	2,949,749	3,734,661	4,606,786
16	2,142,094				10				
17		2,203,996	2,303,767	2,676,513	11	3,099,881	3,057,385	3,842,297	4,714,422
18	2,184,848				12				
19		2,246,749	2,346,520	2,719,266	13	3,207,518	3,165,021	3,949,933	4,822,058
20	2,227,601				14				
21		2,289,503	2,389,274	2,762,020	15	3,315,154	3,272,657	4,057,569	4,929,694
22	2,270,355				16				
23		2,332,256	2,432,027	2,804,773	17	3,422,790	3,380,294	4,165,206	5,037,331
24	2,313,108				18				
25		2,375,010	2,474,781	2,847,527	19	3,530,426	3,487,930	4,272,842	5,144,967
26	2,355,862				20				
27		2,417,763	2,517,534	2,890,280	21	3,638,062	3,595,566	4,380,478	5,252,603
					22				
					23	3,745,698	3,703,202	4,488,114	5,360,239
					24				



					25	3,853,334	3,810,838	4,595,750	5,467,875
					26				
					27	3,960,970	3,918,474	4,703,386	5,575,511
					28				
					29	4,068,606	4,026,110	4,811,022	5,683,147
					30				
					31	4,176,242	4,133,746	4,918,658	5,790,783
					32				
					33	4,283,878	4,241,382	5,026,294	5,898,419

Lanjutan Tabel 6.9

MKG	III				MKG	IV				
	a	b	c	d		a	b	c	d	e
0					0					
1					1					
2					2					
3					3					
4					4					
5					5					
6					6					
7					7					
8					8					
0	5,156,003	6,028,128	6,900,253	7,772,378	0	8,906,141	10,301,541	11,784,153	13,353,978	14,226,103
1					1					
2	5,319,526	6,191,651	7,063,776	7,935,901	2	9,238,639	10,634,039	12,116,651	13,686,476	14,558,601
3					3					
4	5,483,050	6,355,175	7,227,300	8,099,425	4	9,571,136	10,966,536	12,449,148	14,018,973	14,891,098
5					5					
6	5,646,573	6,518,698	7,390,823	8,262,948	6	9,903,634	11,299,034	12,781,646	14,351,471	15,223,596
7					7					
8	5,810,097	6,682,222	7,554,347	8,426,472	8	10,236,132	11,631,532	13,114,144	14,683,969	15,556,094
9					9					
10	5,973,620	6,845,745	7,717,870	8,589,995	10	10,568,629	11,964,029	13,446,641	15,016,466	15,888,591
11					11					
12	6,137,144	7,009,269	7,881,394	8,753,519	12	10,901,127	12,296,527	13,779,139	15,348,964	16,221,089
13					13					
14	6,300,667	7,172,792	8,044,917	8,917,042	14	11,233,625	12,629,025	14,111,637	15,681,462	16,553,587
15					15					
16	6,464,191	7,336,316	8,208,441	9,080,566	16	11,566,122	12,961,522	14,444,134	16,013,959	16,886,084
17					17					
18	6,627,714	7,499,839	8,371,964	9,244,089	18	11,898,620	13,294,020	14,776,632	16,346,457	17,218,582



19					19					
20	6,791,237	7,663,362	8,535,487	9,407,612	20	12,231,118	13,626,518	15,109,130	16,678,955	17,551,080
21					21					
22	6,954,761	7,826,886	8,699,011	9,571,136	22	12,563,615	13,959,015	15,441,627	17,011,452	17,883,577
23					23					
24	7,118,284	7,990,409	8,862,534	9,734,659	24	12,896,113	14,291,513	15,774,125	17,343,950	18,216,075
25					25					
26	7,281,808	8,153,933	9,026,058	9,898,183	26	13,228,611	14,624,011	16,106,623	17,676,448	18,548,573
27					27					
28	7,445,331	8,317,456	9,189,581	10,061,706	28	13,561,108	14,956,508	16,439,120	18,008,945	18,881,070
29					29					
30	7,608,855	8,480,980	9,353,105	10,225,230	30	13,893,606	15,289,006	16,771,618	18,341,443	19,213,568
31					31					
32	7,772,378	8,644,503	9,516,628	10,388,753	32	14,226,104	15,621,504	17,104,116	18,673,941	19,546,066

3. INSENTIF

Insentif adalah merupakan Komponen Tidak Tetap, yaitu komponen yang nilainya tidak tetap dan dapat berubah pada setiap bulannya sesuai dengan **tingkat kehadiran PNS** yang bersangkutan. Unsur-unsur dalam komponen ini dapat mencakup:

1. **Uang Makan.** Uang makan adalah biaya yang diberikan kepada pegawai untuk memenuhi kebutuhan fisiknya dalam bentuk biaya makan yang diberikan setiap bulan. Mekanisme pemebrian uang makan diberikan setiap bulan. Besaran yang akan dierimakan setiap bulannya tergantung kepada tingkat kehadiran PNS yang bersangkutan, karena hitungannya didasarkan pada kehadiran setiap harinya. Bila diasumsikan kepada sistem jam kerja PNS yang berada pada waktu 07.30 – 16.00, maka jadwal makan PNS setiap harinya berada pada lingkup jam kerja, yaitu antara Pk. 12.00 – 13.00. Oleh karena itu, memang selayaknya uang makan ini diberikan sebagai bagian dari insentif untuk PNS. Besaran uang makan hendaknya diberikan dengan memperhatikan biaya makan standard dan layak untuk setiap satu kali makan.
2. **Uang Transport.** Uang transport adalah merupakan bentuk insentif lainnya yang perlu diberikan kepada PNS. Perjalanan PNS untuk berangkat kerja pada umumnya memerlukan biaya Transport merupakan yang cukup besar. Bagi PNS yang bekerja di Kota Besar, misalnya seperti di DKI Jakarta, Bandung, Surabaya,



biaya transport bisa menghabiskan anggaran sampai lebih dari 50% gaji saat ini. Oleh karena itu, sangat layak apabila PNS mendapatkan biaya transport yang besarnya dapat disesuaikan dengan kebutuhan di masing-masing wilayah.

3. **Uang Lembur.** Uang lembur adalah merupakan insentif yang diberikan kepada PNS sebagai kompensasi atas kelebihan jam kerja yang secara formal harus dilakukan atas dasar penugasan (bukan kehendak sendiri).

4. TUNJANGAN KINERJA

Tunjangan kinerja ini merupakan komponen tidak tetap yang pemberiannya didasarkan kepada peranan masing-masing PNS yang ditetapkan berdasarkan **Nilai dan Kelas Jabatan** (*grade*) serta Evaluasi Jabatan. Nilai atau besaran dari tunjangan ini **diberikan sesuai dengan hasil kerja** (*output*) yang dihasilkan berdasarkan hasil penilaian yang dilakukan oleh pejabat berwenang **pada setiap bulannya**. *Sistem penilaian ditetapkan secara nasional oleh Pemerintah.*

Penetapan Nilai dimaksud dalam konteks Kajian ini, dapat pula merujuk kepada Nilai Harga Jabatan sebagai acuan dasar. Nilai maksimal (tertinggi) dari Tunjangan adalah merupakan pagu yang bersifat tetap, sedangkan besaran yang dibayarkan tidak bersifat tetap karena sangat tergantung kepada hasil penilaian atas hasil kerja atau kinerja setiap pegawai.

Tunjangan ini diberikan pada setiap bulan, yang mekanismenya dapat ditetapkan oleh pemerintah tanpa harus di awal bulan. Misalnya, diberikan pada akhir minggu ketiga setiap bulannya. Hal ini juga dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pimpinan dan pejabat yang berwenang untuk menilai dan membuat rekapitulasi hasil penilaian.

5. TUNJANGAN HARI RAYA

Dalam struktur gaji ini, Tunjangan Hari Raya (THR) termasuk komponen tidak tetap karena hanya diberikan setahun sekali dan bukan merupakan komponen gaji, melainkan mencakup keseluruhan gaji bulanan yang diberikan setahun sekali. Oleh karena itu, Tunjangan ini lebih tepat dikatakan sebagai bonus/penghargaan daripada sebagai komponen gaji.



- Tunjangan diberikan setahun sekali dan besarnya adalah sama dengan gaji.
- Tunjangan diberikan kepada PNS dan CPNS yang masa kerjanya minimal 6 bulan;
- Tunjangan diberikan kepada PNS menjelang hari besar keagamaan.

6. TUNJANGAN KOMPENSASI KHUSUS

Tunjangan Kompensasi Khusus adalah merupakan tunjangan yang diberikan kepada PNS yang karena kondisi kekhususannya layak untuk diberikan tunjangan kompensasi ini. Tunjangan ini juga merupakan komponen tidak tetap, karena tidak semua PNS mendapatkannya, melainkan hanya diberikan kepada PNS:

- a. PNS yang ditugaskan di daerah terpencil, daerah yang bergolak;
- b. PNS yang bekerja di lingkungan yang tidak nyaman, berbahaya atau beresiko tinggi;
- c. Besarnya tunjangan ditetapkan dengan memperhatikan tingkat ketidaknyamanan atau resiko yang dihadapi pegawai.

Meskipun tidak semua PNS akan mendapatkannya, tetapi secara struktur, komponen ini hendaknya tetap dijadikan sebagai bagian dari struktur gaji yang ditetapkan oleh Pemerintah, sehingga pemberlakuannya akan sama di seluruh Indonesia. Dan untuk penerapannya, hendaknya diperhatikan kondisi-kondisi factual dari suatu daerah atau lokasi terkait. Sehingga dengan demikian, besaran pada masing-masing lokasi atau daerah akan berbeda pula. Karena pada prinsipnya, kompensasi atau bahkan gaji yang diberikan kepada PNS, selain harus didasarkan pada pertimbangan prinsip-prinsip umum yang secara teori dan konsep sudah cukup banyak dikembangkan, tetapi juga yang tidak kurang pentingnya adalah **ketenangan dan kenyamanan bagi PNS terkait maupun keluarganya** ketika mereka melaksanakan tugas yang diberikan kepadanya.

7. TUNJANGAN PRESTASI (BONUS)

Tunjangan bonus pada dasarnya juga bukan merupakan gaji bagi PNS, melainkan merupakan suatu bentuk penghargaan yang diberikan karena mereka telah menunjukkan prestasi kerjanya. Insentif ini diberikan setahun sekali pada



akhir Tahun karena dasar pemberiannya adalah berdasarkan pada hasil penilaian kinerja selama satu tahun.

Dalam pemberian bonus ini, besaran maksimal yang dapat diberikan hendaknya ditetapkan oleh pemerintah, misalnya: maksimum adalah 3 kali gaji. Tunjangan prestasi ini dapat dibedakan dengan Tunjangan Kinerja yang diberikan setiap bulannya dan diberikan kepada seluruh pegawai/PNS. Selain itu, tunjangan Prestasi ini dapat ditetapkan dengan criteria/persyaratan khusus, dan dimungkinkan untuk tidak diterima oleh setiap Pegawai. Kriteria yang ditetapkan, misalnya, antara lain:

- a. Rata-rata Hasil Penilaian Kinerja Setahun minimal 95%;
- b. Tidak pernah mendapatkan sanksi seringan apapun yang diberikan secara formal oleh Organisasi, dalam tahun yang bersangkutan;
- c. Tingkat Kehadiran dalam setahun minimal 90% tanpa Nilai Alpha, atau Nilai ijin maksimal 10%, sakit maksimal 20%; dan/atau;
- d. Dalam tahun yang bersangkutan mendapatkan Nilai Kinerja Minimal 95% selama 3 bulan secara berturut-turut dan/atau selama 7 bulan tidak berturut-turut.

8. TUNJANGAN PAJAK

Tunjangan Pajak Penghasilan (PPh) merupakan tunjangan yang diberikan kepada PNS dalam upaya pemenuhan kewajiban Bayar Pajak. Tunjangan ini hanya diberikan kepada PNS yang secara penghasilan sudah memenuhi Nilai Pokok Wajib Pajak. Hal ini antara lain diformalkan dengan adanya Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) yang harus dimiliki oleh PNS terkait.

9. DEVIDEN JAMINAN SOSIAL

Selama ini, pengelolaan dana pension dan jaminan social lainnya bagi PNS dikelola dengan tidak transparan. Oleh karena itu, dalam kajian ini ditawarkan bahwa sebagai konsekuensi dari adanya iuran yang dibayarkan oleh Pegawai, maka sudah selayaknya para pegawai tersebut menerima deviden dari hasil iurannya. Deviden ini diharapkan dapat dibayarkan setiap bulan dengan besaran sekitar 2.5%.



Deviden ini merupakan kewajiban pengelola jaminan social yang dimasukkan ke dalam struktur gaji.

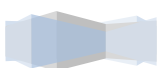
Konsekuensi lain dari adanya deviden yang harus dibayarkan ini, maka hendaknya pemerintah member keleluasaan kepada pengelola dana jaminan social ini untuk menginvestasikan dana yang berhasil dikumpulkannya dalam suatu bentuk investasi yang beresiko kecil. Model ini merupakan sistem yang telah diterapkan di Malaysia sebagai bentuk penghargaan dan akuntabilitas pemerintah dan pengelola jaminan social kepada pesertanya.

10. POTONGAN

Potongan atas Gaji yang dibebankan kepada pendapatan PNS pada dasarnya dilakukan untuk pembiayaan yang bersifat jaminan atau kewajiban bagi PNS yang bersangkutan. Oleh karena itu, jenis-jenis potongan yang dibebankan dapat berupa:

1. **Potongan Pajak Penghasilan (PPh)** sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan;
2. **Iuran Wajib Pegawai (IWP) yang meliputi:**
 - a. **Iuran Bagi Pemeliharaan Kesehatan** PNS dan keluarganya diberikan dalam jumlah yang minimal sama dengan yang dibayar PNS;
 - b. **Iuran Bagi Dana Pensiun PNS dan THT** dengan jumlah yang minimal sama dengan yang dibayar pegawai.
 - c. **Iuran Tabungan Perumahan**, merupakan jaminan yang dapat diberikan kepada PNS untuk mendapatkan perumahan atau membangun, atau renovasi rumah. Dalam system tabungan perumahan ini, hendaknya pemerintah mempertimbangkan dua hal yang berkaitan dengan nilai maksimal dari yang dapat diperoleh oleh PNS/CPNS berdasarkan nilai uang dan jumlah penerima.

Nilai uang adalah merupakan nilai maksimal yang dapat diperoleh oleh setiap penerima, sedangkan, **Jumlah Penerima** adalah merupakan jumlah orang yang mendapatkan fasilitas tabungan ini, yaitu, anak dengan jumlah yang ditetapkan. **Misalnya:** sebagaimana jumlah tanggungan anak, maksimal 2 orang, maka maksimal penerima fasilitas inipun berjumlah 2



orang anak dan 1 PNS yang bersangkutan. Masuknya 2 orang anak untuk mendapatkan fasilitas ini adalah dimaksudkan sebagai jaminan keluarga di mana setiap anak PNS diproyeksikan untuk memiliki rumah. Oleh karena itu, fasilitas ini hendaknya hanya dapat dikeluarkan dengan dua kriteria utama, yaitu:

pertama, **Sebagai Uang Muka Rumah** (bagi yang belum memiliki rumah, dengan penerima maksimal 3 orang tersebut). Jaminan kepemilikan rumah bagi Keluarga PNS ini, hendaknya merupakan jaminan mutlak, artinya bahwa hal tersebut pada dasarnya adalah merupakan hak si anak untuk memiliki Rumah. Oleh karena, penggunaan fasilitas ini hanya dapat dilakukan dalam upaya untuk memperoleh fasilitas perumahan dengan aturan yang ketat. Jmainan ini tidak bisa diperjualbelikan atau dicairkan oleh orang tua mereka (PNS) tanpa persetujuan dari si anak. Pada prinsipnya, jaminan ini harus diproyeksikan untuk kepemilikan rumah bagi anak-anak PNS, oleh karena itu apabila terjadi transaksi atas jaminan ini hanya dapat dilakukan apabila:

- 1) *Si anak telah memasuki usia dewasa dan telah bekerja dan/atau berkeluarga dan menyetujui untuk terjadinya transaksi tersebut;*
- 2) Transaksi tersebut harus dimaksudkan untuk pemenuhan keperluan perumahan lagi (misalnya; pindah atau sebagai tambahan biaya untuk kepemilikan rumah baru, atau untuk tambahan biaya membangun rumah bagi si anak yang bersangkutan) yang dibuktikan dengan syarat-syarat khusus.

Kedua, sebagai tambahan biaya untuk renovasi atau membangun Rumah Baru. Persyaratan ini, hendaknya benar-benar diperhatikan dan pengawasan untuk pemanfaatannya pun hendaknya lebih ditingkatkan, sehingga tidak terjadi adanya pemanfaatan yang tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari fasilitas ini.

- d. **Iuran Asuransi Pendidikan Anak.** Fasilitas asuransi pendidikan anak perlu dipertimbangkan menjadi bagian dari program kesejahteraan Pegawai. Hal ini penting agar pendidikan anak-anak PNS mendapat jaminan untuk



memperoleh pendidikan yang layak. Jaminan ini berbeda dengan Tunjangan Anak sebagai bagian dari keluarga PNS. Tunjangan anak lebih diarahkan untuk memenuhi kebutuhan hidup anak.

Berdasarkan uraian dan berbagai variasi ilustrasi di atas, maka struktur Model penggajian bagi PNS yang ditawarkan dalam kajian ini masih menganut system Skala Ganda dengan pengembangan konsep pada unsur-unsur di dalamnya. Secara garis besarnya, maka struktur penggajian bagi PNS ini akan mencakup:

Tabel 6.10
Struktur Gaji Alternatif

NO.	KOMPONEN GAJI	GOLONGAN	NILAI PROPORSI	KETERANGAN
I. GAJI/PENDAPATAN				
A. KOMPONEN TETAP				
1.	Gaji Pokok	IV/e – II/b	50%	Dihitung dari Nilai Harga Jabatan (NHJ)
		II/a	65%	
		I/d	83%	
		I/c	85%	
		I/b	100%	
		I/a	120%	
2. Tunjangan Keluarga:				
a.	Tunjangan Isteri/Suami		15%	Dihitung dari Nilai Median Gaji Pokok
	b.	Tunjangan Anak (Maks. 2 orang anak)		
3.	Tunjangan Pangan		15%	
4.	Tunjangan Kemahalan		10%	
5.	Tunjangan Jabatan		30%	Dihitung dari NHJ
6.	Tunjangan Pajak		Sesuai	Dihitung dari Nilai
			Ketentuan	Pendapatan Kena
			Wajib Pajak	Pajak Pegawai



B. KOMPONEN TIDAK TETAP

1. INSENTIF		Disesuaikan	Dihitung dengan
	a. Uang Makan	dengan	Mempertimbangkan
	b. Uang Transport	tingkat	pengeluaran Riil
	c. Uang Lembur	kehadiran Pegawai dengan proporsi sama	Pegawai
2. TUNJANGAN			
a. Tunjangan Kinerja		Diberikan sesuai dengan hasil penilaian kinerja Pegawai	Dihitung dari NHJ sesuai dengan Grade Pegawai
	b. Tunjangan Hari Raya	Minimal 1 kali Gaji	
c. Tunjangan Kompensasi Khusus		Maksimal 1 kali Gaji Pokok	Hanya diberikan kepada Pegawai yang sesuai dengan criteria yang ditetapkan
	d. Tunjangan Prestasi (Bonus)	Maksimal 3 kali Gaji	Diberikan setahun sekali
3. DEVIDEN JAMINAN SOSIAL		2.5%	Dibayarkan oleh Pengelola Dana Jaminan Sosial (PT. Taspen)



II. POTONGAN		30 – 50%	Dari Gaji Pokok
A. Potongan Pajak Penghasilan (PPh)	Sesuai		Dihitung dari Nilai
	Ketentuan		Pendapatan Kena
	Wajib Pajak		Pajak Pegawai
	(5 – 15%)		
B. Iuran Wajib Pegawai (IWP) termasuk yang ditanggung pemberi kerja (Pemerintah)		35%	Dari Gaji Pokok Proporsi Pemerintah dengan Pegawai adalah 20% : 15%*)
1. Iuran Bagi Pemeliharaan Kesehatan		5%	Dihitung dari Gaji Pokok . Jaminan Kesehatan perlu ditingkatkan lagi nilai preminya agar layanan kesehatan yang diperoleh memenuhi kelayakan
2. Iuran Bagi Dana Pensiun PNS dan THT		10%	Dihitung dari gaji Pokok
3. Iuran Tabungan Perumahan		10%	Dihitung dari gaji Pokok
4. Iuran Asuransi Pendidikan Anak		10%	Dihitung dari gaji Pokok

*) sebagai perbandingan di Malaysia, proporsi Pemerintah dengan Pegawai adalah 13% : 11% (Pendapatan < RM 5000); dan 12% : 11% (Untuk Pendapatan ≥ RM 5000).

Catatan:



1. Tunjangan yang diberikan secara regluer setiap 1 (satu) bulan, nilainya tidak boleh lebih bedar dari Gaji Pokok, Sedangkan tunjangan yang sifatnya tahunan (diberikan setahun sekali) masih dimungkinkan lebih besar dari Gaji Pokok, tetapi tetap harus diberi batasan maksimal, misalnya: maksimal 3 kali Gaji.
2. Penghitungan Nilai yang didasarkan kepada Gaji Pokok, menunjukkan bahwa akan ada pembedaan fasilitas yang diberikan sesuai dengan golongan, jabatan, atau masa kerja. Hal ini disebabkan karena besarnya kewajiban pun akan berbeda. *Sedangkan*, bila dihitung dari Nilai Median gaji Pokok, hal itu menunjukkan bahwa tidak ada perlakuan yang bebeda kepada pegawai. Semua pegawai memperoleh fasilitas dengan nilai yang sama tanpa melihat golongan, masa kerja, atau jabatan.



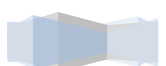
KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

BAB VII

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis sebagaimana telah disampaikan pada bab sebelumnya, maka kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah sebagai berikut:

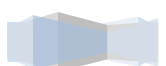
- Bahwa sistem penggajian yang selama ini diterapkan di Indonesia dipandang kurang memiliki azas keadilan dan proporsionalitas, karena selain memiliki kesenjangan yang tinggi bila dilihat dari *take home pay*, juga kurang memperhatikan tingkat kinerja dan prestasi kerja pegawai. Akibatnya, antara pegawai yang memiliki prestasi/rajin/berkomitmen/bertanggung jawab dengan yang tidak berprestasi/malas/kurang berkomitmen/kurang bertanggung jawab, tetap memiliki nilai yang sama bila berada dalam golongan/pangkat, pendidikan, dan masa kerja yang sama.
- Adanya kebijakan yang tidak seragam di mana masing-masing Instansi, khususnya pemerintahan daerah dibolehkan memberikan tunjangan tambahan penghasilan kepada pegawainya di luar gaji yang telah ditetapkan, membuat adanya kesenjangan, baik secara nilai maupun struktur, dengan PNS lainnya, khususnya dengan PNS Pusat yang ada di daerah, bahkan antar daerah itu sendiri;
- Model Struktur gaji yang ditawarkan oleh Tim adalah model struktur yang didasarkan pada model **merit system dengan Skala Gabungan**. Merit system diarahkan pada prinsip bahwa system gaji hendaknya memiliki nilai-nilai obyektivitas yang didasarkan pada prestasi kerja dan kinerja dengan mempertimbangkan kompetensi pegawai sehingga mereka merasa dihargai



secara proporsional. Sedangkan, **skala Gabungan**, karena dalam hal ini Tim masih memandang bahwa adanya dua komponen yang bersifat tetap dan tidak tetap, masih diperlukan dalam model penghitungan di lingkungan PNS. Masih adanya sistem tunjangan di samping penetapan gaji berdasarkan grade atau pangkat/golongan pegawai.

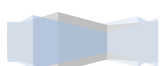
➤ Prinsip yang dibangun dalam model ini antara lain adalah:

- a) **Adil dan proporsional** (*Equality and Proportionality*). Sistem penggajian dengan sistem ini harus memiliki nilai-nilai keadilan yang dalam implementasinya disesuaikan dengan proporsionalitas pegawai yang dilihat berdasarkan: tingkat pendidikan, masa kerja, golongan, kompetensi, prestasi dan capaian kinerja.
- b) **Komprensif** (*Sosial Comprehensif*). Bahwa sistem penggajian ini memperhitungkan berbagai aspek yang berhubungan dengan *pegawai, organisasi, dan lingkungannya*. Pegawai bekerja karena ada kebutuhan pribadi yang ingin dipenuhinya. Namun kebutuhan pribadi ini juga harus diseimbangkan dengan kebutuhan organisasi di mana ia bekerja. Oleh karena itu, pegawai dituntut untuk memiliki komitmen, loyalitas, dan dedikasi terhadap organisasinya. Dalam aspek lingkungan, sistem penggajian ini mempertimbangkan kondisi lingkungan organisasi dan pegawainya, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kesenjangan nilai yang terlalu tinggi hendaknya diminimalisir, baik yang berada pada lingkungan organisasi maupun kesenjangan dengan organisasi lain di luar organisasi sendiri.
- c) **Menciptakan ketenangan dan kenyamanan kerja** (*Fully Secure into the Job*). Agar pegawai dapat bekerja dengan tenang dan nyaman secara *fully secure*, sehingga fokus dalam bekerja, maka sistem gaji ini harus mampu memberikan jaminan ketenangan kepada pegawainya. Keadaan sosial keluarga pegawai menjadi salah satu perhatian yang diakomodasikan dalam sistem ini. Pegawai harus dibangun untuk bekerja *fulltime* dalam organisasi tanpa harus berpikir untuk mencari tambahan di luar pekerjaan tetapnya hanya karena untuk memenuhi



kebutuhan keluarganya yang tidak tercukupi oleh gaji dari hasil pekerjaan tetapnya tersebut.

- d) **Menumbuhkan Inspirasi untuk berprestasi** (*Inspiring to achievement motivation*). Sistem gaji harus mampu menjadi sumber inspirasi bagi para pegawainya untuk berkeja secara maksimal dengan motivasi yang tinggi untuk berprestasi. Menumbuhkan rasa dihargai oleh sistem penggajian yang ada akan menjadi pendorong yang baik untuk unjuk kerja dan unjuk prestasi dalam bekerja.
 - e) **Meminimalisir Kesenjangan Pendapatan** (*To Less too high Gap*). Struktur Gaji hendaknya harus diupayakan untuk mengurangi kesenjangan yang terlalu tinggi di antara PNS.
- **Sifat** yang terkandung dalam sistem ini adalah *Fully Payment*, artinya bahwa Gaji yang diperoleh itu merupakan pembayaran untuk setiap pekerjaan yang menjadi tugas dan fungsi dari masing-masing jabatan secara utuh. Oleh karena itu, secara umum, prinsipnya adalah bahwa **tidak ada lagi honor** yang dibayarkan atas pelaksanaan suatu kegiatan yang menjadi tugas dan fungsinya.
- Struktur Gaji yang ditawarkan mencakup empat unsur pokok, yaitu:
- a) **Gaji Pokok**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang bersifat tetap dengan besaran yang ditentukan oleh Pemerintah setelah mempertimbangkan kondisi ekonomi Negara (laju Inflasi, dan Pertumbuhan) dan kondisi Upah Minimum pada masing-masing Provinsi di Indonesia. Gaji pokok ini diperlukan sebagai dasar utama untuk penghitungan beberapa jenis tunjangan yang cenderung tetap, seperti: Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami dan Anak), Tunjangan Jabatan, dan sebagainya.
 - b) **Tunjangan**, yaitu unsur gaji (pendapatan) yang diberikan sebagai bentuk penghargaan terhadap pegawai dengan mempertimbangkan factor-faktor lain, seperti: tanggung jawab, kebutuhan keluarga, yang dipandang dapat mempengaruhi terhadap kondisi kerja pegawai. Tunjangan ini sifatnya cenderung tetap yang besarnya ditentukan



dengan cara penetapan dalam nilai nominal atau prosentse dari gaji pokok.

- c) **Insentif.** Merupakan bentuk penghargaan yang diberikan kepada pegawai yang berhubungan dengan prestasi atau kinerja yang bersangkutan.; dan
 - d) **Deviden.** Merupakan tambahan penghasilan bagi PNS sebagai konsekuensi dari kepesertaannya dalam iuran jaminan sosial. Deviden ini diyarakan oleh pengelola dana jaminan sosial.
- Sistem penggajian ini memiliki dua komponen yang menjadi dasar bagi penghitungannya, yaitu: Komponen Nilai Harga Jabatan (NHJ) dan Komponen Nilai Median Gaji Pokok (NMGP). NHJ digunakan untuk kompnen gaji yang memiliki hubungan langsung dengan sistem kerja PNS, baik sifat dan tanggung jawabnya. Implikasi dari penghitungan berdasarkan NHJ ini adalah akan adanya perbedaan tunjangan yang diperoleh PNS karena jabatan, golongan pangkat, atau masa kerja. Sedangkan, NMGP digunakan untuk penghitungan tunjangan yang tidak berhubungan langsung dengan sistem kerja PNS. Implikasinya adalah bahwa nilai tunjangan yang diterima akan sama untuk semua PNS tanpa membedakan tingkatannya.
 - Hampir sebagian besar para pensiunan justru “kurang” bisa menikmati hari tuanya. Permasalahannya adalah karena setelah berhenti menjadi PNS dengan segala bentuk kewajiban tugas dan tanggung jawabnya, justeru mereka tetap terlibat dalam suatu proses “kerja Keras” demi untuk memenuhi kebutuhan hidup setelah berhenti dari PNS. Hal ini terjadi karena apa yang diperolehnya hasil pensiun, jauh dari memadai untuk bisa memenuhi kebutuhan hidupnya.
 - Kondisi para pensiunan memang tidak sama. Ada juga dari mereka yang benar-benar dapat menikmati hari tuanya dengan tenang tanpa harus bekerja keras lagi hanya untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Banyak factor yang menjadi penyebabnya, antara lain karena:
 - a) Mereka memiliki dua sumber penghasilan, dimana suami isteri masing-masing mendapatkan penghasilan dari pensiunan;

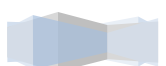


- b) Mereka memiliki anak-anak yang sudah berhasil, sehingga justru mereka seringkali mendapatkan “bantuan” dari anak-anaknya;
 - c) Mereka memiliki usaha yang dijalankan oleh keluarganya; dan
 - d) Beberapa dari mereka, memiliki tabungan atau deposito yang relative mampu mencukupi kebutuhan hidupnya.
- Kecilnya nilai yang diterima tersebut, disebabkan oleh beberapa factor yang sebenarnya saling terkait, antara lain seperti:
- a) Kecilnya nilai iuran yang dibayarkan oleh PNS, yaitu hanya 3,35% dari gaji pokok setelah ditambah dengan tunjangan isteri dan anak;
 - b) Inkonsistensi pemerintah yang tetap menggunakan Sistem **pay as you go**, dimana dalam sistem ini, iuran hanya ditanggung oleh PNS sendiri. Hal ini tidak sesuai dengan **Undang-undang No. 43/1999** tentang Pokok-pokok Kepegawaian dan **Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 25 Tahun 1981** tentang Asuransi Sosial PNS, di mana telah ditegaskan bahwa **pemberi kerja berkewajiban mengiur dana pensiun dan asuransi kesehatan**.
 - c) Adanya kecenderungan kurang “leluasanya” PT. Taspen dalam mengelola dana pensiun ini, sehingga dana yang ada kurang bisa dikembangkan secara maksimal;
 - d) Tidak terkonsentrasinya pengelolaan dana pensiun oleh suatu lembaga, melainkan tercerai berai dibanyak lembaga, termasuk swasta.

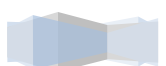
B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka tim peneliti merekomendasikan beberapa hal yang terkait dengan sistem kesejahteraan PNS ini, yaitu:

- Dalam sistem penggajian, khususnya mengenai struktur penggajian, hendaknya diatur dalam suatu kebijakan yang sama, baik di tingkat Pusat maupun daerah. Oleh karena itu, dalam hal ini tidak ada kebijakan yang diserahkan kepada instansi atau pemerintah daerah untuk dapat memberikan tunjangan selain yang ditetapkan oleh pemerintah secara umum;



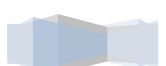
- Pengecualian (*Exception*) terhadap kebijakan penggajian, dengan adanya dikhotomi instansi yang bersifat *spending budget* dan instansi yang memiliki *income generating*, pada prinsipnya dimungkinkan, akan tetapi hendaknya tidak berlebihan, sehingga kesenjangan (*gap*) pendapatan PNS tidak terlalu tinggi;
- Pengaturan sistem kesejahteraan pegawai antara Pegawai Pemerintah dan pegawai Swasta hendaknya diatur dalam satu kebijakan yang sama, sehingga pemerintah dapat mengendalikan kesenjangan yang terjadi antara pegawai pemerintah dengan pegawai swasta;
- Sistem penggajian BUMN/D dan unit-unit Badan Layanan Umum, hendaknya diatur secara bersamaan dengan pengaturan sistem kesejahteraan pegawai secara umum;
- Selain batasan minimal, sistem penggajian hendaknya juga mengatur batasan maksimal yang dapat diberikan, termasuk tunjangannya;
- Dalam sistem penggajian pejabat public di Indonesia, hendaknya diatur pula secara proporsional di mana Presiden semestinya merupakan penerima gaji tertinggi. Susunan secara berurutan adalah:
 - a) Presiden;
 - b) Wakil Presiden dan para pimpinan Lembaga Negara;
 - c) Para wakil pimpinan Lembaga Negara, para menteri dan para anggota Lembaga Negara;
 - d) Para Direktur Utama BUMN, dan para Gubernur;
 - e) Para Wakil Menteri dan para eselon I di Kementerian dan para kepala Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan para Wakil Gubernur;
 - f) Para Eselon I di LPNK selain Kepala dan para Bupati/Wali Kota, dan para Sekda Provinsi, dan para pimpinan DPRD Provinsi;
 - g) Para Anggota DPRD Provinsi, Wakil Bupati/Wakil Walikota dan para eselon II di Pusat (K/L), Para Eselon II Di Provinsi, dan Para Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota;
 - h) Para anggota DPRD Kabupaten/Kota, para eselon II di Kabupaten/Kota;



- Sistem Tunjangan, hendaknya diatur sedemikian rupa sehingga tidak melebihi gaji pokok yang diterima pada setiap bulannya, kecuali untuk tunjangan yang sifatnya tahunan, dimungkinkan untuk diberikan melebihi gaji pokok atau gaji dengan batasan maksimal, *misalnya* sebesar 3 kali gaji (pokok);
- Perlu dilakukannya Penataan kembali mengenai sistem kesejahteraan bagi PNS yang lebih berkeadilan dan proporsional. Oleh karena itu, dalam sistem ini, Tim merekomendasikan penerapan suatu model yang disebut dengan **Sistem Merit Dengan Skala Gabungan**. Prinsip utama dari sistem ini antara lain adalah *keadilan dan proporsionalitas*. Dalam hal ini tingkatan jabatan, tanggung jawab, masa kerja, dan golongan pangkat tetap menjadi factor yang dimungkinkan untuk adanya perbedaan nilai penghasilan. Namun hal ini harus diimbangi secara proporsional oleh kompetensi dan prestasi kerja yang dimiliki oleh setiap pegawai;
- Oleh karena itu, untuk proses penghitungannya, Tim merekomendasikan penggunaan Nilai Harga Jabatan dan Nilai Median Gaji Pokok sebagai dasar untuk mengitung besaran nilai tunjangan atau insentif;
- Berkenaan dengan hal itu, maka dalam konsep struktur penggajian yang kami rekomendasikan adalah sebagai berikut:

Tabel 7.1
Rekomendasi Struktur Penggajian

NO.	KOMPONEN GAJI	GOLONGAN	NILAI PROPORSI	KETERANGAN
I. GAJI/PENDAPATAN				
A. KOMPONEN TETAP				
1. Gaji Pokok		IV/e – II/b	50%	
		II/a	65%	Dihitung dari Nilai
		I/d	83%	Harga Jabatan
		I/c	85%	(NHJ)
		I/b	100%	



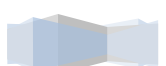
	I/a	120%	
2. Tunjangan Keluarga:			
a. Tunjangan Isteri/Suami		15%	Dihitung dari Nilai Median Gaji Pokok
b. Tunjangan Anak (Maks. 2 orang anak)		10%	
3. Tunjangan Pangan		15%	
4. Tunjangan Kemahalan		10%	Dihitung dari NHJ
5. Tunjangan Jabatan		30%	
	Sesuai		
6. Tunjangan Pajak	Ketentuan Wajib Pajak		Dihitung dari Nilai Pendapatan Kena Pajak Pegawai

B. KOMPONEN TIDAK TETAP

1. INSENTIF	Disesuaikan dengan tingkat kehadiran Pegawai dengan proporsi sama	Dihitung dengan Mempertimbangkan pengeluaran Riil Pegawai
a. Uang Makan		
b. Uang Transport		
c. Uang Lembur		
	Diberikan sesuai dengan hasil penilaian kinerja Pegawai	Dihitung dari NHJ sesuai dengan Grade Pegawai
2. Tunjangan Kinerja		
	Minimal 1 kali Gaji	
3. Tunjangan Hari Raya		



4. Tunjangan Kompensasi Khusus	Maksimal 1 kali Gaji Pokok	Hanya diberikan kepada Pegawai yang sesuai dengan kriteria yang ditetapkan
5. Tunjangan Prestasi (Bonus)	Maksimal 3 kali Gaji	Diberikan setahun sekali
6. Deviden Jaminan Sosial	2.5%	Dibayarkan oleh Pengelola Dana Jaminan Sosial (PT. Taspen)
II. POTONGAN		
A. Potongan Pajak Penghasilan (PPH)	Sesuai Ketentuan Wajib Pajak (5 – 15%)	Dari Gaji Pokok Dihitung dari Nilai Pendapatan Kena Pajak Pegawai
B. Iuran Wajib Pegawai (IWP) termasuk yang ditanggung pemberi kerja (Pemerintah)	35%	Dari Gaji Pokok Proporsi Pemerintah dengan Pegawai adalah 20% : 15%*)
1. Iuran Bagi Pemeliharaan Kesehatan	5%	Dihitung dari Gaji Pokok . Jaminan Kesehatan perlu ditingkatkan lagi nilai preminya agar layanan kesehatan yang diperoleh memenuhi



		kelayakan
2. Iuran Bagi Dana Pensiun PNS dan THT	10%	Dihitung dari gaji Pokok
3. Iuran Tabungan Perumahan	10%	Dihitung dari gaji Pokok
4. Iuran Asuransi Pendidikan Anak	10%	Dihitung dari gaji Pokok

Catatan:

Mekanisme dan proses penghitungannya dapat dilihat dalam Bab V Analisis.

- Agar jaminan sosial PNS dan pensiunan dapat terpelihara, maka hendaknya pengelolaan sistem jaminan sosial ini perlu disesuaikan kembali nilai preminya.
- Dari aspek kelembagaan, hendaknya pengelola jaminan sosial ini diintegrasikan dalam suatu lembaga yang kepesertaannya meliputi: PNS dan pegawai swasta; Dalam hal ini, sebenarnya sudah terakomodasikan dalam Sistem Jaminan Sosial dan Badan Pengelola Jaminan Sosial (BPJS). Oleh karena itu, yang perlu menjadi perhatian dalam hal ini adalah mengoptimalkan peran BPJS agar diberi keleluasaan untuk mengelola dana pensiunan dan THT PNS dan Swasta;
- Pemerintah hendaknya konsisten dengan kebijakan yang telah diterbitkan terkait dengan Sistem Jaminan Sosial ini. Oleh karena itu, penerapan sistem iuran dalam bentuk *Fully Funded* di mana iuran atas jaminan sosial ini menjadi kewajiban bersama antara pegawai dengan pemberi kerja, agar dilaksanakan.
- Program cuti, hendaknya ditata kembali menjadi suatu program yang mampu memberikan kesegaran kembali kepada PNS dalam bekerja. Oleh karenanya, perlu dipertimbangkan untuk adanya kompensasi cuti dalam bentuk insentif cuti sebagaimana banyak diberlakukan di lingkungan Swasata dan BUMN.





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*, 4th 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 21st Century/6th 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 Pemotongan, Penyetoran 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.askses.org/ (diakses tanggal 6 Maret 2012)

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

www.pttaspen.com (diakses tanggal 24 Februari)

<http://industriassuransi.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>

<http://www.jp.gov.my/>

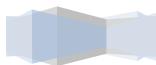
Pergub No. 215 tahun 2009 tentang Tunjangan Kinerja Daerah (TKD);

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

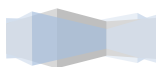
Peraturan Bupati Cianjur No. 04 Tahun 2008 tentang Pemberian Bantuan Kesejahteraan bagi Pegawai Pemerintah Daerah dan Peraturan Bupati Cianjur No. 11 Tahun 2007 tentang Perubahan Pertama atas Peraturan Bupati Cianjur No. 04 Tahun 2006;

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. Diakses tanggal 12 Desember 2011.



**KEPUTUSAN KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
NOMOR: 81/IX/6/11/2012**

TENTANG

**TIM PELAKSANA
KAJIAN PENGEMBANGAN SISTEM KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL**

NO.	NAMA	JABATAN
1.	Drs. Riyadi, M.Si.	Peneliti Madya
2.	Wawan D Setiawan, SH., M.Si.	Peneliti Madya
3.	Zulpikar, S.Sos., M.Si.	Peneliti Muda
4.	Putri Wulandari, S.Si., ME.	Peneliti Pertama
5.	Dr. Baban Sobandi, SE., M.Si.	Peneliti
6.	Dr. Joni Dawus, DEA	Peneliti
7.	Budi Prayitno, S.IP., M.Si.	Peneliti
8.	Pratiwi, S.Sos.	Peneliti
9.	Hari Nugraha, SE., MPM.	Pembantu Peneliti
10.	Awan Hari Murtiadi, SE.	Pembantu Peneliti
11.	Ade Juariah, S.Sos.	Pembantu Peneliti
12.	Yuni Susanti, SE.	Pembantu Peneliti
13.	Muhammad Afif M, S.Sos.	Ketua
14.	Sukarna, S.Sos.	Anggota
15.	M. Fahrurozi RN, S.Psi.	Anggota
16.	Holidin	Anggota
17.	10 Orang	Narasumber Pakar/Praktisi
18.	5 Orang	Narasumber Pejabat Eselon I
19.	12 Orang	Narasumber Pejabat Eselon II
20.	17 Orang	Narasumber Pejabat Eselon III ke Bawah

Ditetapkan di : Sumedang
Pada tanggal : 6 Januari 2012

**KUASA PENGGUNA ANGGARAN
PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN
PELATIHAN APARATUR I LAN,**

ttd

Gering Supriadi
NIP. 19540407 197501 1 001



**PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2012**

Jln. Kiara Payung Km. 4,7

Jatinangor – Sumedang – Jawa Barat.

Telp (022) 7782178 – 7782041 – 7782042 – 7790048,

Fax (022) 7790044 – 7790055

Website : www.lanbandung.go.id