

ANALISIS MODEL PENGHASILAN PNS DAERAH: STUDI KASUS DI PROVINSI BALI

MODEL ANALYSIS OF LOCAL CIVIL SERVANT'S TAKE HOME PAY: A CASE STUDY IN BALI PROVINCE

Joko Tri Haryanto
Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan
Gedung RM Notohami Praja, Jl. Dr. Wahidin Raya No. 1 Jakarta Pusat
e-mail: djohar78@gmail.com

(Diterima 2 Maret 2016, Direvisi 24 Mei 2016, Disetujui 3 Juni 2016)

Abstrak

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda terpenting dalam pelaksanaan reformasi secara menyeluruh demi peningkatan kualitas pelayanan publik dari keseluruhan aparat pemerintahan dengan mengutamakan aspek peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD. Berdasarkan UU ASN, upaya peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD dilakukan melalui penataan sistem penghasilan dengan tetap memperhatikan faktor profesionalitas, keadilan serta sustainable fiskal APBN/APBD. Dengan menggunakan metode goal programming dan analisis studi kasus Provinsi Bali tahun 2013, maka dapat disimpulkan alokasi belanja tidak langsung sebesar hampir 85%, sementara sisa 15% nya dialokasikan untuk belanja langsung. Selain itu alokasi belanja pegawai dapat dibagi menjadi dua cluster. Dengan membandingkan kondisi baseline dan simulasi dengan berbagai opsi diantaranya opsi 1 (50:40:10), opsi 2 (80:10:10) dan opsi 3 (50:10:40), maka dalam opsi 1 dan 3, dampak fiskal yang dihasilkan berupa kenaikan defisit APBD sebesar 3%. Secara kelas jabatan, yang akan menikmati kebijakan tersebut adalah pegawai di golongan IV/E yang akan naik 2,5 kali lipat, sementara pegawai golongan I/A akan mengalami penurunan. Sebaliknya jika gaji dinaikkan hingga 80% sesuai dengan opsi 2, maka dampak fiskal yang dihasilkan adalah kenaikan defisit anggaran APBD hingga 10%.

Kata kunci: belanja pegawai, goal programming, APBD, sustainable fiskal

Abstract

Reform of the bureaucracy is one of the most important in the implementation of the reform agenda as a whole in order to improve the quality of public services from the whole apparatus of government with emphasis on aspects of improving the welfare of civil servants / PNSD. Under the Act ASN, efforts to improve the welfare of civil servants / PNSD made through the structuring of income by taking into account factors professionalism, fairness and sustainable fiscal APBN / APBD. By using goal programming and analysis of case studies of Bali Province in 2013, it can be concluded the allocation of indirect spending by almost 85%, while the remaining 15% allocation for direct expenditure. Besides the allocation of personnel expenditures can be divided into two clusters. By comparing the baseline condition and simulation with various options including option 1 (50:40:10), option 2 (80:10:10) and option 3 (50:10:40), then in options 1 and 3, the fiscal impact produced a rise in the budget deficit of 3%. In class positions, which will be enjoyed by the policy are employees in the Group IV / E will rise 2.5 times, while the employee class I / A will decrease. Conversely, if the salary is increased by 80% in accordance with option 2, then the resulting fiscal impact is the rise in the budget deficit to 10%.

Keywords: civil servants expenditure, goal programming, APBD, sustainable fiscal

PENDAHULUAN

Dalam laporan GIZ, 2015 disebutkan bahwa hak dan kewajiban dasar bagi seluruh masyarakat Indonesia adalah mendapatkan pelayanan publik yang memadai. Adapun pihak yang berkewajiban menyelenggarakan bentuk-bentuk pelayanan publik tersebut adalah pemerintah baik di Pusat maupun di

Daerah. Hal ini juga selaras dengan amanat Undang-Undang Dasar (UUD 1945), yang menyebutkan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan sebagai upaya terwujudnya tanggungjawab negara untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sekaligus sebagai langkah membangun kepercayaan publik terhadap

pemerintah. Mengingat pentingnya persoalan tersebut, pemerintah kemudian menyusun Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik (UU Pelayanan Publik).

Masih berdasarkan kajian yang sama, aspek pelayanan publik yang berkualitas dapat diwujudkan jika pemerintahan yang berkuasa betul-betul menjalankan prinsip-prinsip pemerintahan yang bersih (*clean government*) serta baik (*good governance*), yang diyakini bersama menjadi prinsip dasar yang sangat diperlukan secara universal. Untuk itulah, diperlukan adanya mekanisme reformasi birokrasi dalam membangun prinsip pemerintahan yang bersih dan tata kelola yang baik tersebut. Di Indonesia, gelombang reformasi birokrasi tersebut sesungguhnya sudah dilakukan sejak 2004, dan akan terus berlanjut dalam konstruksi yang berkelanjutan.

Reformasi birokrasi yang baik melalui penciptaan *clean* dan *good governance* menurut Tjiptoherijanto (2011) bukan hanya dapat terjadi jika para politisi benar-benar jujur dan bertanggungjawab, namun juga jika para Pegawai Negeri Sipil (PNS) bekerja secara efisien dan produktif. Sementara itu, PNS/PNSD akan mampu bekerja secara produktif dan efisien, jika memang kesejahteraannya sudah terjamin. Dilema antara pekerjaan dan keluarga (*work and family*) menurut Pramusinto (2011) merupakan fenomena serius yang dialami oleh hampir sebagian besar negara berkembang, sehingga perlu diatasi dengan kebijakan publik yang memperhatikan aspek pengaturan yang tidak merugikan karyawan dan organisasi yang mempekerjakannya.

Dengan demikian, menurut Wahyudi (2015) mekanisme pengaturan sistem penggajian atau remunerasi menjadi kata kunci yang wajib diperhatikan. Terlebih jika merujuk kepada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (UU Kepegawaian) yang telah diganti menjadi UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU-ASN), setiap PNS/PNSD berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan

beban pekerjaan dan tanggungjawabnya. Dengan munculnya kebutuhan akan sistem penggajian yang sesuai dengan beban dan tanggungjawabnya, maka kebutuhan akan sistem remunerasi yang tepat juga muncul sebagai bagian tak terpisahkan dari mekanisme reformasi birokrasi yang sedang dijalankan.

Pada dasarnya program reformasi birokrasi menentukan kebijakan remunerasi sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan reformasi birokrasi yaitu termasuk dalam lingkup penataan sistem birokrasi. Hal yang melandasi adanya kebijakan remunerasi menurut Alawiya, dkk (2013) adalah kesadaran sekaligus komitmen pemerintah untuk mewujudkan *clean and good governance* tersebut.

Gaji itu sendiri merupakan pemberian pembayaran finansial kepada pegawai sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dilaksanakan dan sebagai motivasi atas segala pelaksanaan kegiatan di waktu yang akan datang. Pemberian gaji kepada PNS/PNSD hakikatnya disamping untuk memacu produktivitas, diharapkan juga untuk memberikan jaminan hidup yang layak bagi dirinya dan keluarga. Pernyataan ini menurut Rakhmawanto (2012) mempertegas bahwa bagian dari tugas pemerintah untuk memberikan gaji yang adil dan layak bagi PNS/PNSD.

Gaji yang adil dan layak menurut Ardhana (2012) adalah gaji yang diperoleh mampu memenuhi seluruh kebutuhan hidup sekeluarga, sehingga PNS/PNSD yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Pengaturan gaji PNS/PNSD yang memacu produktivitas dimaksudkan untuk meningkatkan kinerja guna menghasilkan output, outcome dan kualitas PNS/PNSD yang lebih baik. Sedangkan gaji yang layak menurut Purwoko (2013) dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok yang dapat mendorong produktivitas dan kreativitas kerja PNS/PNSD.

Sayangnya, harapan untuk menjalankan mekanisme sistem remunerasi yang

adil dan layak tersebut sepertinya belum dapat diterapkan sepenuhnya. Masih banyak pihak yang menilai bahwa sistem gaji yang diterima oleh PNS baik di level Pusat dan Daerah masih jauh dari harapan. Akibatnya produktivitas dan kinerja yang diberikan juga tidak optimal, meskipun sesungguhnya permasalahan lainnya juga relatif signifikan. Menurut Hayat, (2014) beberapa persoalan utama yang menyebabkan rendahnya produktivitas dan kinerja PNS/PNSD antara lain: 1) lemahnya fungsi pengawasan terhadap kinerja; 2) belum sepenuhnya diterapkan mekanisme sistem karier berdasarkan prestasi kerja; 3) rekrutmen Calon PNS/PNSD tidak mendasarkan kepada kompetensi serta 4) lemahnya sistem diklat PNS/PNSD.

Sementara itu, dalam Haryanto, (2015), disebutkan bahwa pemerintah telah memperbaiki program remunerasi yang layak bagi para PNS/PNSD dengan menerapkan tunjangan kinerja atau remunerasi di hampir semua Kementerian Lembaga (K/L) dan beberapa daerah tertentu sebagai proyek percontohan. Fasilitas remunerasi tersebut diprioritaskan untuk melakukan perubahan di delapan area reformasi birokrasi, antara lain perubahan organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, Sumber Daya Manusia (SDM), aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. K/L yang mampu memenuhi pencapaian reformasi yang ditetapkan Kementerian PAN dan RB akan memperoleh remunerasi tertinggi, dalam arti dibayarkan penuh 100 persen.

Pemerintah sendiri telah mengesahkan UU-ASN. Dasar utama pertimbangan dalam UU-ASN tersebut menurut Rosyadi (2014) bahwa dalam upaya menciptakan cita-cita bangsa dan negara, maka ASN perlu dibentuk untuk lebih profesional, integritas, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, sekaligus mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

UU ASN itu sendiri juga merupakan produk hukum yang memiliki nuansa pembentukan yang dipengaruhi oleh kepentingan untuk mengubah paradigma hukum kepegawaian kearah yang lebih baik. Hal ini menurut Sudrajat (2014) mengindikasikan bahwa baik buruknya birokrasi sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian PNS/PNSD dimana aspek dinamisasi birokrasi memegang peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan pelayanan publik yang sempruna kepada masyarakat.

Hal lainnya yang juga perlu dijadikan bahan evaluasi menurut Prasodjo dan Rudita (2014) adalah selama ini manajemen ASN belum didasarkan kepada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Untuk menciptakan ASN sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan ASN sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen ASN. Definisi ASN disini adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Persoalannya, berdasarkan UU ASN yang menggantikan UU Kepegawaian, disebutkan bahwa sistem remunerasi PNS/PNSD ke depan akan diwujudkan dalam mekanisme gaji, tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan semata. Berbagai bentuk tunjangan-tunjangan yang ada sebelumnya akan dilebur menjadi satu dalam mekanisme tersebut. Kebijakan tersebut tentu saja akan membawa dampak dan konsekuensi yang sangat besar bagi kesehatan fiskal APBN maupun APBD yang nantinya akan menjadi sumber pendanaanya.

Dalam *guiding principle* UU ASN, disebutkan bahwa penyusunan sistem penggajian PNS harus dibentuk atas

dasar prinsip fiskal kehati-hatian, dimana ketajaman pemerintah dalam mengawasi keseimbangan antara ketersediaan fiskal dan struktur gaji berdasarkan prestasi yang layak mempengaruhi keberlanjutan fiskal negara dan pada saat yang sama mempertahankan ketenangan kinerja staf.

Mengingat pentingnya permasalahan tersebut, kajian ini kemudian dilakukan dengan tujuan untuk menganalisis dampak fiskal dalam penyusunan model belanja PNSD berdasarkan prinsip di dalam UU ASN khususnya terkait dengan isu keberlanjutan fiskal. Harapannya, kebijakan yang nantinya ditetapkan oleh pemerintah dalam memenuhi amanat UU ASN dapat terus berjalan, dapat memenuhi beberapa prinsip dasar yang sudah digariskan dalam mendukung penciptaan *merit base payment* PNSD yang profesional.

Dalam kajian ini, peneliti juga melakukan beberapa pembatasan kajian khususnya terkait dengan analisis kebijakan yang hanya melihat dari sisi simulasi dampak fiskal di daerah dalam menghadapi perubahan mekanisme penggajian sesuai dengan amanat UU ASN. Adapun beberapa aspek lainnya seperti perubahan kinerja dari PNSD terkait perubahan mekanisme penggajian serta beberapa aspek non-ekonomi lainnya masih dijadikan variabel eksogen serta belum dianalisis secara mendalam.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat eksplanatif dimana variabel gaji PNSD di Provinsi Bali akan diperlakukan sebagai sebuah variabel yang akan memberikan dampak terhadap keberlanjutan APBD Provinsi Bali secara berkelanjutan. Sementara pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kuantitatif dengan menggunakan metode analisis *linear goal programming*.

Metode analisis *linear goal programming* dilakukan ketika Pemerintah Provinsi Bali memiliki tujuan mencapai kesenimbangan fiskal di dalam APBD nya di satu sisi, sementara di sisi lain menghadapi berbagai bentuk kendala anggaran dan tujuan mencapai optimalisasi kesejahteraan PNSD

dalam model penggajian berdasarkan UU ASN. Dalam metode tersebut nantinya akan disusun beberapa asumsi dasar serta keterbatasan model.

Secara teori, *linear goal programming* adalah salah satu model matematis yang dipandang sesuai untuk digunakan dalam pemecahan berbagai masalah *multipurposes* melalui pemilihan variabel devasional-nya. *Linear goal programming* secara otomatis menangkap informasi tentang pencapaian relatif dari tujuan-tujuan yang ada. Dalam pendekatan tersebut, terdapat variabel devasional dalam fungsi kendala yang digunakan untuk menampung penyimpangan hasil penyelesaian terhadap sasaran yang hendak dicapai yaitu penyimpangan hasil penyelesaian diatas sasaran dan juga dibawah sasaran.

Jika penyimpangan diatas sasaran merupakan kondisi yang diinginkan, maka yang diminimumkan adalah penyimpangan dibawah sasaran dan sebaliknya, jika penyimpangan dibawah sasaran merupakan kondisi yang diinginkan, maka yang diminimumkan adalah penyimpangan diatas sasaran. Artinya, salah satu dari variabel penyimpangan di dalam tujuan berharga sama dengan nol. Sehingga variabel ini mengubah makna kendala menjadi sasaran untuk mewujudkan sasaran-sasaran yang ingin dicapai pemerintah.

Terkait dengan pemilihan jenis data yang digunakan, sebagian besar merupakan data sekunder yang didapatkan dari buku realisasi APBD Daerah tahun 2013 yang dilaporkan kepada pemerintah melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan. Sementara beberapa data lainnya terkait jumlah PNSD serta komposisinya berdasarkan golongan dan masa kerja didapatkan dari pihak Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEM-PAN & RB) serta Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Untuk sampel daerah, dipilih Provinsi Bali dengan melihat latar belakang daerah tersebut sebagai salah satu provinsi dengan

jumlah daerah dan penduduk terbesar di Indonesia. Dengan demikian, diasumsikan jumlah PNSD nya juga paling tinggi di Indonesia. Adapun faktor lainnya juga dipertimbangkan permasalahan kapasitas fiskal Provinsi Bali yang relatif dibandingkan provinsi lainnya di Indonesia.

Harapannya, dengan melakukan analisis di daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi dan jumlah PNSD relatif besar, maka dapat dihasilkan sebuah analisis mendalam mengenai kesiapan daerah itu sendiri nantinya dalam mengimplementasikan model penggajian berdasarkan UU ASN ke depannya. Jika daerah-daerah nantinya siap dan mampu mengimplementasikan dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dan panjang, maka Pemerintah Pusat akan lebih mudah mengambil kebijakan secara nasional nantinya.

PEMBAHASAN

Agenda Reformasi Birokrasi

Tujuan reformasi birokrasi, khususnya reformasi pelayanan publik dalam konteks global pada prinsipnya sama dengan tujuan reformasi pada skala nasional yakni memperpendek jarak antara cita-cita dengan realitas serta mempersingkat waktu yang dibutuhkan dalam mewujudkan cita-cita tersebut. Baik dalam perekonomian tertutup, terbuka maupun global, daya dukung birokrasi tetap sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan reformasi pelayanan publik di tingkat nasional. Dengan atau tanpa globalisasi, reformasi birokrasi sebagai tulang punggung administrasi negara merupakan keharusan. Namun globalisasi telah membuat reformasi birokrasi menjadi kian relevan dan dibutuhkan.

Dalam era globalisasi, tantangan terbesar yang dihadapi oleh agenda reformasi birokrasi adalah bagaimana menjalin kesepakatan kultural, khususnya tata nilai. Perimbangan antara efisiensi dan keadilan, ruang lingkup dan system pengelolaan sektor publik, dapat dikatakan merupakan kesepakatan nilai. Sayangnya dalam era

globalisasi dewasa ini, tidak semua tata nilai dapat disepakati atau diakomodasi dengan mudah dan cepat. Sebagaimana diketahui, salah satu sisi positif globalisasi adalah semakin besar kemungkinan negara-negara sedang berkembang memperoleh faktor-faktor produksi, khususnya teknologi dan sumber daya keuangan serta pasar potensial baik di negara maju maupun antar negara berkembang. Namun demikian peluang untuk memperoleh manfaat positif menurut Tjiptoherijanto dan Manurung (2014) itu akan hilang jika pemerintah di negara berkembang enggan serta tidak mampu menerapkan sejumlah prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Secara nasional, regulasi mengenai Refomasi Birokrasi itu sendiri diawali dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025. Peraturan tersebut dilatarbelakangi oleh bencana krisis ekonomi Indonesia tahun 1998 yang pada gilirannya memunculkan era reformasi. Era reformasi menuntut adanya berbagai keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas di semua lini kebangsaan, yang dimulai di bidang hukum, politik, ekonomi dan birokrasi yang dikenal sebagai reformasi gelombang pertama. Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945.

Upaya Reformasi Birokrasi tersebut sekiranya menjadi urgent mengingat berbagai keberhasilan reformasi di bidang lainnya telah membawa negara ini menuju level yang lebih tinggi. Reformasi bidang politik dalam kurun waktu 10 tahun terakhir telah berhasil meletakkan landasan politik bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Suksesnya pelaksanaan Pemilu 2004 dan 2009 telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu barometer negara demokrasi terbesar di dunia. Menurut Nurprodjo (2014) dalam bidang ekonomi, reformasi juga telah mampu membawa kondisi ekonomi yang

semakin baik, sehingga mengantarkan Indonesia kembali ke dalam jajaran *middle income countries* (MICs).

Dalam mendukung percepatan reformasi birokrasi di Indonesia, pemerintah kemudian menetapkan sembilan program yang terdiri atas: 1) penataan struktur birokrasi; 2) penataan jumlah dan distribusi PNS/PNSD; 3) sistem seleksi calon PNS/PNSD dan promosi secara terbuka; 4) profesionalisasi PNS/PNSD; 5) pengembangan sistem elektronik pemerintahan (*e-government*); 6) peningkatan kualitas pelayanan publik; 7) peningkatan transparansi dan akuntabilitas aparatur; 8) peningkatan kesejahteraan SDM aparatur negara dan 9) peningkatan efisiensi belanja aparatur negara.

Sayangnya, fakta dilapangan justru bertolak belakang dengan tujuan reformasi birokrasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Tujuan reformasi birokrasi terwakili oleh Sembilan program percepatan reformasi birokrasi, namun ada beberapa hal yang belum tercapai antara lain penataan jumlah dan distribusi PNS, peningkatan profesionalisme PNS dan peningkatan efisiensi belanja aparatur negara. Data Kementerian PAN dan RB menyebutkan bahwa jumlah PNS/PNSD cenderung menurun, namun fakta lapangan justru menunjukkan jumlah PNS/PNSD yang terus meningkat setiap tahunnya. Belum lagi menurut Darmawan (2006) persoalan profesionalisme PNS/PNSD yang tak kunjung muncul, misalnya dihitung dari indikator terbebas dari perilaku KKN.

Bentuk Kebijakan Remunerasi bagi PNS di Indonesia

Indonesia adalah negara hukum dengan UUD 1945 sebagai norma dasar. Dalam UUD 1945 ini memuat pernyataan kemerdekaan, tujuan dan dasar Negara Indonesia. Salah satu konsekuensi dianutnya negara hukum di Indonesia adalah segala sesuatunya yang terkait dengan kesejahteraan masyarakat dan pencapaian tujuan nasional dilandaskan kepada hukum.

Penegasan dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional. Pembukaan UUD

1945 menyebutkan bahwa salah satu tujuan negara Indonesia adalah untuk memajukan kesejahteraan umum. Pasal 27 ayat (2) UUD 1945, menentukan bahwa tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pemerintah menurut Wijaya (2009) sebagai unsur administrasi negara diharapkan dapat memperhatikan kepentingan warga negaranya agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Berdasarkan Hukum Administrasi Negara (HAN), aspek administrasi dibebankan dalam bentuk tugas dan kewajiban yang didistribusikan kepada pegawai negeri. Hal inilah menurut Saragih (2008) yang kemudian mengantarkan HAN memiliki peranan yang besar bagi pejabat tata usaha negara (birokrat) sebagai pegangan untuk bertindak dalam menyelenggarakan pemerintahan.

Dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, ber peradaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi, diperlukan PNS/PNSD yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Guna mewujudkannya, menurut Alawiya, dkk (2013) perlu ditunjang kelancaran pelaksanaan tugas pemerintah dan pembangunan dengan mewujudkan aparatur Pemerintah yang lebih profesional, bermoral, bersih dan bertanggung jawab, serta beretika.

Kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berkaitan dengan pemberian gaji yang adil sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab pegawai negeri adalah dengan membuat program remunerasi. Program remunerasi bukan program yang berdiri sendiri, akan tetapi merupakan bagian dari program reformasi birokrasi yang disusun oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi yang tertuang dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara

No. PER/15/M PAN/7/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi.

Program reformasi birokrasi yang disusun oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, terdiri dari sembilan program, meliputi arahan strategi, manajemen perubahan, penataan sistem, penataan organisasi, penataan tata laksana, penataan sistem manajemen SDM, penguatan unit organisasi, penyusunan peraturan perundang-undangan, pengawasan internal. Program remunerasi menjadi bagian dari program penataan sistem dengan kegiatan analisis jabatan, evaluasi jabatan dan sistem remunerasi. Analisis jabatan menurut Purwanto (2011) ditujukan untuk menilai beban kerja dengan evaluasi sebagai monitornya dan sistem remunerasi merupakan kompensasi dari penataan sistem beban kerja. Artinya, tidak ada remunerasi tanpa beban kerja, karena remunerasi diberikan berdasarkan bobot beban kerja yang ditetapkan melalui penentuan nilai dan kelas jabatan (evaluasi jabatan).

Kementerian, lembaga atau instansi pemerintah yang telah mendapatkan remunerasi sejak tahun 2007 adalah sebagai berikut. Pertama, tahun 2007 dilaksanakan pada 3 instansi masing-masing Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA). Kedua, tahun 2009 dilaksanakan di Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Ketiga, pada tahun 2010 dilaksanakan di Kemenko Perekonomian, Bappenas, BPKP (Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan), Kemenko Polhukam, Kemenko Kesra, Kemenhan, TNI, POLRI, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) dan Reformasi Birokrasi. Keempat, tahun 2011, Kejaksaan Agung dan Kementerian Hukum dan HAM mendapatkan giliran menerima anggaran remunerasi. Kelima, sebanyak 21 kementerian/lembaga (K/L) akan menerima remunerasi di 2012. Ke-21 K/L tersebut sudah melakukan reformasi birokrasi dan telah dinilai oleh tim pusat. 21 K/L tersebut telah melalui tahapan verifikasi, validasi, dan melakukan program RB.

Adapun 21 K/L yang bersiap mene-

rima remunerasi tersebut di antaranya: Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, Lembaga Ketahanan Nasional, Lembaga Administrasi Negara, Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Kementerian Riset dan Teknologi, Kementerian Perindustrian, Badan Tenaga Nuklir, Badan Pengawas Obat dan Makanan, Badan Kepegawaian Negara, Badan Koordinasi Penanaman Modal, Badan Pusat Statistik, Arsip Nasional RI, Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional, Kementerian Perumahan Rakyat, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Lembaga Sandi Negara, Badan Narkotika Nasional, dan Kementerian Pertanian.

Dasar hukum pemberian remunerasi pada kementerian dan lembaga adalah Peraturan Presiden. Perbedaan aturan terjadi pada Kementerian Keuangan yang menggunakan dasar aturan dengan Keputusan Menteri Keuangan dan dasar aturan dengan Keputusan Presiden pada Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Dalam Peraturan/Keputusan tersebut juga dicantumkan nominal tunjangan kinerja berdasarkan kelas jabatannya (*job class*) masing-masing.

Mengenai pelaksanaan pemberian remunerasi, telah tercantum dalam Peraturan Menteri atau peraturan pimpinan lembaga tentang Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Kinerja. Tunjangan kinerja diberikan berdasarkan 3 (tiga) komponen. Pertama, target kinerja yang dihitung menurut kategori dari nilai capaian Sasaran Kerja Pegawai (SKP); kedua, kehadiran menurut hari dan jam kerja, serta cuti yang dilaksanakan oleh pegawai; dan ketiga, ketaatan pada kode etik dan disiplin PNS.

Menurut Jati (2014) besaran tunjangan kinerja yang akan diterima tidak mutlak sama dengan besaran yang ditetapkan sesuai *grade* karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, misalnya jumlah kehadiran. Selain itu di masa yang akan datang, besaran tunjangan kinerja bisa naik atau juga bisa turun, tergantung dari hasil penilaian Tim Evaluasi Independen.

Ada beberapa tahap dalam kebi-

jakan remunerasi, dari awal kegiatan (pengumpulan data) sampai dengan tahap legislasi (penerbitan undang-undang). Tahap-tahap tersebut adalah: analisis jabatan; pengumpulan data jabatan; evaluasi jabatan dan pembobotan; grading atau penyusunan struktur gaji baru; *job pricing* atau penentuan harga jabatan; dan pengusulan peringkat dan harga jabatan kepada Presiden.

Mencermati hal di atas, maka prinsip dasar kebijakan remunerasi adalah adil dan proporsional. Artinya kalau kebijakan masa lalu menerapkan pola sama rata (generalisir), sehingga yang tidak berkompeten juga mendapatkan penghasilan yang sama. Maka dengan kebijakan Remunerasi, menurut Alawiya, dkk (2013) besar penghasilan (*reward*) yang diterima oleh seorang pejabat akan sangat ditentukan oleh bobot dan harga jabatan yang disandangnya.

Perbaikan Remunerasi dan Kenaikan Pensiun di Indonesia

Sistem Remunerasi memiliki keterkaitan erat dengan kesejahteraan pegawai negeri sipil di Indonesia. Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan penyelenggara negara yang mempunyai tugas sebagai pelayan publik (*public service*) perlu dikelola dan diperhatikan kesejahteraannya, baik saat masih bekerja maupun setelah pensiun. Penataan manajemen kepegawaian adalah soal pensiun PNS menjadi salah satu isu penting karena menyangkut kesejahteraan para pensiunan di hari tua. Pensiun menurut Bingley (2007) didefinisikan sebagai transisi tidak bekerja (minimal 1 tahun) secara jangka panjang bagi pekerja yang lanjut usia. Pensiun merupakan jaminan kesejahteraan PNS setelah selesai masa dinas sebagai pegawai pemerintah. Perlunya reformasi sistem pensiun PNS karena didorong oleh dua hal yakni masih rendahnya nilai pensiun yang diterima serta perspektif karena sistem pensiun yang berlaku sekarang telah membebani keuangan negara.

Sistem remunerasi memiliki keterkaitan erat dengan kesejahteraan PNS/PNSD di Indonesia. PNS/PNSD merupakan penyelenggara negara yang mempunyai tugas

sebagai pelayan publik (*public service*) perlu dikelola dan diperhatikan kesejahteraannya, baik saat masih bekerja maupun setelah pensiun. Penataan manajemen kepegawaian adalah soal pensiun PNS menjadi salah satu isu penting karena menyangkut kesejahteraan para pensiunan di hari tua. Besaran pensiun di Indonesia masih belum mencerminkan kesejahteraan bagi penerima pensiun, karena diambil dari persentase gaji pokok PNS yang jumlahnya relatif sangat kecil.

Di Indonesia, sistem pensiun yang dianut saat ini menggunakan sistem *pay as you go*. Penerapan sistem *pay as you go* merupakan pendanaan pensiun yang dibiayai langsung oleh negara melalui APBN pada saat pegawai memasuki masa pensiun. Dalam sistem ini, ketika PNS/PNSD masih aktif bekerja dipungut iuran pensiun sebesar 4,75% (empat koma tujuh puluh lima persen) dari gaji. Namun jika iuran pensiun tersebut dijumlahkan, menurut Nugraha dalam GIZ (2015) ternyata tidak mencukupi untuk membayar uang pensiun bulanan sebesar 75%. Dengan demikian, pembiayaan pensiun dengan sistem *pay as you go* menurut Suryanto dalam GIZ (2015) dinilai membebani anggaran negara, karena dana pensiun dianggarkan setiap tahun sekali dalam APBN, bukan setiap bulan sebagaimana premi yang dibayarkan oleh peserta program.

Di sisi lain, meskipun besaran jumlah dana untuk membayar pensiun PNS saat ini telah membebani APBN, namun besaran dana pensiun tersebut masih jauh untuk dapat menyejahterakan para pensiunan PNS/PNSD. Dana pensiun yang diberikan kepada pensiunan saat ini sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dari gaji pokok Artinya jika gaji pokok terakhirnya sebesar Rp 4.000.000,- (empat juta rupiah) maka besaran pensiun yang diterima adalah sebesar Rp 3.000.000,- (tiga juta rupiah). Jumlah uang pensiun tersebut menurut Suryanto dalam GIZ (2015) sangat kecil, khususnya jika dibandingkan dengan pendapatan yang di bawa pulang ke rumah (*take home pay*) pada saat masih menjadi pegawai aktif

sebagai pegawai. Selanjutnya, beberapa kondisi inilah yang mendorong pemerintah untuk melakukan perubahan sistem pensiun ke *fully funded*.

Konsep Remunerasi berdasarkan kinerja (*pay-for-performance*) merupakan konsep yang lebih modern dan progresif dan diharapkan dapat meningkatkan kinerja PNS/PNSD secara signifikan, sehingga efektivitas kinerja PNS/PNSD dapat tercapai. Tunjangan kinerja *pay for performance* sifatnya tidak tetap dan besarnya bisa sangat bervariasi. Kriteria yang dipergunakan untuk memberikan tunjangan kinerja adalah berdasarkan pengetahuan atau keahlian, keterampilan khusus, besarnya risiko yang harus dihadapi, dan berbagai hal yang secara teknis langsung berkaitan dengan pekerjaan seseorang.

Pay for performance di perusahaan swasta bukan merupakan hal yang asing lagi. Sebagian perusahaan swasta menggunakan sistem *pay for performance* untuk meningkatkan kualitas kinerja pegawai. Oleh sebab itu, menurut Tjokorowinoto (2006) sebagaimana yang sering diterapkan di perusahaan swasta, pemberian insentif kinerja sebenarnya merupakan hal yang wajar dan bahkan harus didorong untuk membangkitkan kinerja organisasi publik atau organisasi pemerintah.

Asumsi dan batasan permodelan

Berdasarkan analisis penyusunan simulasi model penggajian berdasarkan UU ASN, beberapa asumsi dasar yang digunakan diantaranya: 1) angka penghasilan PNSD yang digunakan adalah angka penghasilan secara rata-rata *grade* menengah; 2) struktur penggajian di masing-masing daerah saat ini relatif stabil dan tetap; 3) PNSD bekerja secara optimal dengan beban kerja yang sesuai kelas jabatannya serta 4) belum mempertimbangkan faktor pendapatan daerah sebagai salah satu pendukung dinamika penetapan gaji PNSD.

Dengan menggunakan asumsi dasar permodelan tersebut, simulasi model penggajian berdasarkan UU ASN ini nantinya diharapkan mampu mengukur dampak

fiskal dalam jangka pendek dari segala kemungkinan restrukturisasi gaji sekaligus merumuskan struktur gaji yang optimal di daerah dengan tetap mempertimbangkan berbagai faktor karakteristik dan variabilitas kondisi di daerah secara finansial dan non-finansial.

Sebaliknya, di periode jangka panjang, simulasi model penggajian ini diharapkan mampu memberikan ukuran yang tepat terkait dengan pengaruh berbagai faktor eksternal baik inflasi maupun kenaikan pendapatan daerah terhadap skema penggajian, mengukur pengaruh simultan antara perbaikan penggajian dengan pertumbuhan ekonomi di daerah, mengukur kebutuhan optimal personel dalam setiap golongan sesuai dengan kondisi anggaran serta mengukur dampak fiskal jangka panjang dari pola restrukturisasi gaji kaitannya dengan skema pensiun yang akan dikembangkan. Dan yang paling penting adalah pengukuran dampak peningkatan kesejahteraan PNSD terhadap kinerja pelayanan publiknya.

Sebagai sebuah model simulasi awal, model penggajian berdasarkan UU ASN ini tentu memiliki keterbatasan, khususnya terkait dengan sifat analisisnya yang statis *business as usual* (BAU), belum mempertimbangkan berbagai faktor eksternal yang sesungguhnya memiliki dampak terhadap penetapan kebijakan sistem penggajian di suatu daerah. Keterbatasan lainnya adalah strategi yang ditawarkan dalam simulasi model penggajian ini masih sebatas kepada pilihan strategi realokasi belanja semata, belum melihat potensi peningkatan alokasi gaji dari hasil proyeksi kenaikan pendapatan daerah. Akibatnya, strategi yang diusulkan adalah strategi penghematan anggaran yang wajib dilakukan. Penggunaan strategi penghematan anggaran dengan melakukan mekanisme realokasi tentu membawa konsekuensi munculnya *zero sum game*.

Dalam penghitungan, analisis awal didasarkan kepada data realisasi belanja pegawai APBD Provinsi Bali tahun 2013. Berdasarkan data realisasi tersebut, belanja pegawai kemudian diklasifikasikan

berdasarkan penggolangan belanja langsung dan tidak langsung sesuai dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK). Pos belanja yang masuk dalam kategori belanja langsung diantaranya: belanja honorarium PNSD, uang lembur dan lainnya. Sementara belanja

yang masuk dalam kategori belanja tidak langsung diantaranya: belanja gaji PNSD, tunjangan, insentif serta tambahan&lainnya. Berdasarkan penggolangan tersebut, maka komposisi belanja pegawai Provinsi Bali tahun 2013 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Komposisi Belanja Pegawai Provinsi Bali Tahun 2013

Tipe Belanja	Komponen	Total	%
Belanja Tidak Langsung	BTL - Gaji	246.100.619.576	38,13
	BTL - Tunjangan	86.846.603.553	13,46
	BTL - Tambahan & Lainnya	270.295.742.822	41,88
Belanja Langsung	BL - Honorarium PNS	18.184.751.820	2,82
	BL - Honorarium Non PNS	13.065.370.000	2,02
	BL - Honorarium Tim Teknis	1.708.995.000	0,26
	BL - Uang untuk Pihak Ketiga	9.255.450.000	1,43

Sumber: APBD Provinsi Bali, 2013

Berdasarkan analisis dalam Tabel 1, dapat dilihat bahwa komposisi belanja pegawai di Provinsi Bali tahun 2013 didominasi oleh alokasi belanja tidak langsung sebesar hampir 85%, sementara sisa 15% nya dialokasikan untuk belanja langsung. Dikarenakan komposisi belanja tidak langsung terdiri dari gaji, tunjangan dan tambahan lainnya, maka hasil ini sangat mendukung fakta bahwa beban PNSD di Provinsi Bali memang relatif masih sangat besar.

Dilihat dari sisi belanja tidak langsungnya, besaran alokasi gaji juga relatif besar mencapai Rp246,1 miliar dalam setahun atau sekitar 38,13% dari total belanja pegawai seluruhnya. Sementara alokasi belanja tunjangan mencapai Rp86,8 miliar dan tambahan lainnya sekitar Rp270,3 miliar. Masih tingginya alokasi belanja tambahan lainnya inilah yang seharusnya menjadi perhatian bersama seluruh pemangku kepentingan di Provinsi Bali. Jika nantinya

skenario realokasi belanja yang akhirnya dijalankan, maka seluruh bentuk-bentuk belanja tambahan lainnya ini harus dilebur ke dalam mekanisme gaji sesuai dengan amanat dalam UU ASN.

Sementara itu, besaran alokasi belanja langsung yang menempel pada kegiatan di Provinsi Bali tahun 2013 relatif tidak terlalu besar hanya sekitar Rp23,2 miliar atau 3,7% dari total belanja pegawai. Hal ini mengindikasikan bahwa Provinsi Bali telah mengalokasikan belanja pegawai dalam batas-batas koridor penganggaran yang normal khususnya dilihat dari tugas pokok fungsi masing-masing Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD).

Tabel 2. Alokasi Belanja Pegawai Golongan IV Tahun 2013

Komponen	NoP	Annual Average Income - IV/e	NoP	Annual Average Income - IV/d	NoP	Annual Average Income -IV/c	NoP	Annual Average Income -IV/b	NoP	Annual Average Income - IV/a
BTL - Gaji	1	61.682.400	7	50.679.600	47	48.622.800	232	46.650.000	662	44.756.400
BTL - Tunjangan	1	55.520.000	7	44.416.000	47	35.532.800	232	28.426.240	662	22.740.992
BTL - Tambahan & Lainnya	1	172.783.000	7	138.226.400	47	110.581.120	232	88.464.896	662	70.771.917
BL - Honorarium PNS	1	11.856.000	7	9.484.800	47	7.587.840	232	6.070.272	662	4.856.218
BL - Honorarium Non PNS	1	8.370.000	7	6.696.000	47	5.356.800	232	4.285.440	662	3.428.352
BL - Honorarium Tim Teknis	1	1.090.000	7	872.000	47	697.600	232	558.080	662	446.464
Total*	1	311.301.400	7	250.374.800	47	208.378.960	232	174.454.928	662	147.000.342

Sumber: APBD, Provinsi Bali, 2013

Berdasarkan Tabel 2, terlihat bahwa total alokasi belanja pegawai untuk golongan IV/A hingga IV/E di Provinsi Bali tahun 2013 mencapai sekitar Rp1,1 triliun dari total belanja pegawai, yang terdiri dari gaji, tunjangan, tambahan lainnya, honorarium serta honorarium tim teknis. Alokasi terbesar memang diberikan untuk pegawai golongan IV/E yang menghabiskan anggaran sebesar Rp311,3 miliar dalam tahun 2013, disusul pegawai golongan IV/D sebesar Rp250,4 miliar, pegawai golongan IV/C sebesar Rp208,4 miliar, pegawai golongan IV/B sebesar Rp174,5 miliar serta pegawai golongan IV/A sebesar Rp147,0 miliar.

Fakta tersebut menjelaskan fenomena semakin meningkatnya golongan dari seorang pegawai, maka *take home pay* (THP) yang diterima juga semakin meningkat, khususnya dari alokasi belanja honorarium tim teknis dan belanja tambahan lainnya. Hal

ini adalah yang seharusnya dapat diselaraskan kembali di dalam UU ASN, mengingat pegawai dengan golongan yang lebih rendah tentu tidak memiliki kesempatan yang sama besar dengan atasannya.

Kondisi ini dapat dibandingkan dengan Tabel 3 yang menjelaskan alokasi belanja pegawai untuk golongan III/A hingga III/D. Dalam Tabel 3, total alokasi belanja pegawai golongan III secara keseluruhan mencapai sekitar Rp397,7 miliar di tahun 2013 dari total belanja pegawai. Jika dibandingkan dengan alokasi pegawai di golongan IV, terlihat adanya perbedaan yang sangat signifikan. Namun demikian, alokasi belanja pegawai di golongan III ini memiliki kesamaan dengan golongan IV dimana persentase belanja tambahan lainnya masih relatif besar. Demikian pula dengan alokasi belanja honorarium dan honorarium tim teknis.

Tabel 3. Alokasi Belanja Pegawai Golongan III Tahun 2013

Komponen	NoP	Annual Average Income - III/d	NoP	Annual Average Income -III/c	NoP	Annual Average Income - III/b	NoP	Annual Average Income - III/a
BTL - Gaji	1081	42.940.800	646	39.399.600	1539	38.318.400	816	35.641.200
BTL - Tunjangan	1081	18.192.794	646	14.554.235	1539	11.643.388	816	9.314.710
BTL - Tambahan & Lainnya	1081	56.617.533	646	45.294.027	1539	36.235.221	816	28.988.177
BL - Honorarium PNS	1081	3.884.974	646	3.107.979	1539	2.486.383	816	1.989.107
BL - Honorarium Non PNS	1081	2.742.682	646	2.194.145	1539	1.755.316	816	1.404.253
BL - Honorarium Tim Teknis	1081	357.171	646	285.737	1539	228.590	816	182.872
Total*	1081	124.735.954	646	104.835.723	1539	90.667.299	816	77.520.319
Total*	1081	124.735.954	646	104.835.723	1539	90.667.299	816	77.520.319

Sumber: APBD, Provinsi Bali, 2013

Analisis perbandingan akan semakin terlihat di Tabel 4, ketika didiskusikan alokasi belanja untuk pegawai golongan II baik II/A hingga II/D. Secara total, Pemerintah Provinsi Bali mengalokasikan belanja untuk pegawai golongan II mencapai Rp235,4 miliar dari total belanja pegawai. Sama halnya dengan alokasi di golongan IV dan III, pegawai di golongan II baik II/A maupun

II/D, memiliki pola dominasi di belanja tambahan lainnya, belanja honorarium serta honorarium tim teknis. Alokasi belanja tambahan lainnya di Provinsi Bali di tahun 2013 mencapai Rp79,8 miliar atau 33% total belanja pegawai golongan II. Sementara honorarium tim teknis mencapai Rp503,2 juta di tahun 2013.

Tabel 4. Alokasi Belanja Pegawai Golongan II Tahun 2013

	NoP	Annual Average Income - II/d	NoP	Annual Average Income - II/c	NoP	Annual Average Income - II/b	NoP	Annual Average Income - II/a
Komponen								
BTL - Gaji	1081	32.138.400	185	30.834.000	710	29.582.400	271	28.382.400
BTL - Tunjangan	1081	7.451.768	185	7.451.768	710	5.961.415	271	4.769.132
BTL - Tambahan & Lainnya	1081	23.190.542	185	23.190.542	710	18.552.433	271	14.841.947
BL - Honorarium PNS	1081	1.591.285	185	1.273.028	710	1.018.423	271	814.738
BL - Honorarium Non PNS	1081	1.123.402	185	1.123.402	710	898.722	271	718.978
BL - Honorarium Tim Teknis	1081	146.297	185	146.297	710	117.038	271	93.630
Total*	1081	65.641.695	185	64.019.038	710	56.130.430	271	49.620.824

Sumber: APBD, Provinsi Bali, 2013

Berdasarkan Tabel 5, dapat dilihat alokasi belanja pegawai golongan I baik I/A hingga I/D di Provinsi Bali tahun 2013. Secara total, Pemerintah Provinsi Bali mengalokasikan belanja untuk pegawai golongan I di tahun 2013 sebesar Rp153,8 miliar. Jika dibandingkan dengan alokasi belanja golongan lainnya, terlihat perbedaan

yang sangat signifikan. Pola yang sama juga terjadi di pegawai golongan I ini dimana persentase alokasi belanja tambahan lainnya, honorarium dan honorarium tim teknis memberikan tambahan alokasi yang besar bersama dengan alokasi gaji, meski dalam jumlah nominal yang lebih kecil.

Tabel 5. Alokasi Belanja Pegawai Golongan I Tahun 2013

	NoP	Annual Average Income - I/d	NoP	Annual Average Income - I/c	NoP	Annual Average Income - I/b	NoP	Annual Average Income - I/a
Komponen								
BTL - Gaji	1081	26.392.800	9	25.321.200	39	24.294.000	6	22.946.400
BTL - Tunjangan	1081	3.815.305	9	3.052.244	39	3.052.244	6	2.441.795
BTL - Tambahan & Lainnya	1081	11.873.557	9	9.498.846	39	9.498.846	6	7.599.077
BL - Honorarium PNS	1081	651.790	9	521.432	39	417.146	6	333.717
BL - Honorarium Non PNS	1081	575.182	9	460.146	39	460.146	6	368.116
BL - Honorarium Tim Teknis	1081	74.904	9	59.923	39	59.923	6	47.939
Total*	1081	43.383.539	9	38.913.792	39	37.782.305	6	33.737.044

Sumber: APBD, Provinsi Bali, 2013

Analisis *Clustering* Alokasi Belanja Pegawai

Berdasarkan hasil analisis Tabel 1 hingga Tabel 5, maka dapat dianalisis pola pengalokasian belanja pegawai di Provinsi Bali tahun 2013, menjadi dua *cluster*. *Cluster* I terdiri dari alokasi untuk pejabat golongan IV dan III, dimana komposisi belanja dari yang terbesar hingga yang terkecil terdiri dari: belanja tambahan dan lainnya, belanja tunjangan, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur&lainnya.

Sementara *cluster* II terdiri dari pegawai golongan II dan I dengan komposisi belanja gaji, belanja tambahan&lainnya, belanja tunjangan, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur&lainnya. Secara umum ada pola penganggaran yang sama diantara kedua *cluster* tersebut. Perbedaannya hanya terletak pada masalah besaran dari masing-masing alokasi. Analisis *clustering* alokasi belanja pegawai ini dapat dilihat pada Tabel 6.

Pengelompokan yang disampaikan dalam Tabel 6, menjadi menarik jika diselaraskan dengan amanat UU ASN. Berdasarkan regulasi tersebut, ke depannya pemerintah akan merombak sistem penghasilan PNS/PNSD menjadi gaji, tunjangan kinerja (*performance allowances*) dan tunjangan kemahalan (*living cost allowances*) saja. Salah satu dasar pertimbangan perombakan tersebut adalah meningkatkan aspek keadilan kesejahteraan antar pegawai sebagaimana disampaikan dalam Tabel 6. Semakin tinggi jabatan, kesempatan untuk memperoleh tambahan penghasilan juga semakin meningkat. Hal ini sah-sah saja jika memang hal tersebut belum menjadi tugas, pokok dan fungsi pejabat tersebut. Menjadi persoalan jika jabatan kemudian dimanfaatkan untuk mendapatkan tambahan penghasilan diluar penghasilan yang memang secara sah diperbolehkan oleh peraturan.

Tabel 6. Clustering Alokasi Belanja Pegawai di Provinsi Bali Tahun 2013

No	Cluster I (pjbt golongan IV dan III)	Cluster II (pegawai golongan II dan I)
1	Blj Tambahan&Lainnya	Blj gaji
2	Blj Tunjangan	Blj Tambahan&Lainnya
3	Blnj Gaji	Blnj Tunjangan
4	Blnj Honorarium	Blnj Honorarium
5	Blnj Insentif	Blnj Insentif
6	Blnj Uang Lembur&Lainnya	Blnj Uang Lembur&Lainnya

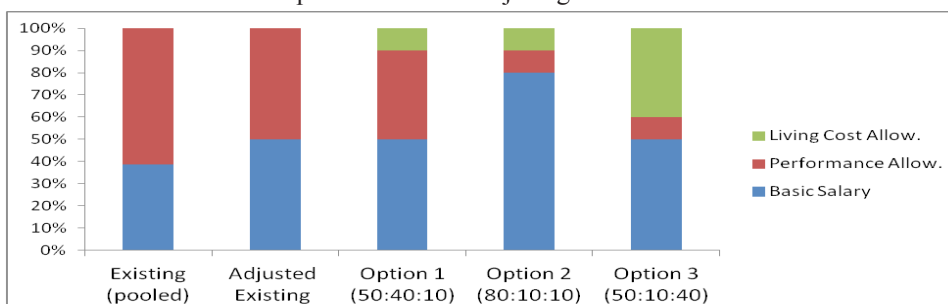
Sumber: APBD Provinsi Bali, 2013

Kondisi Baseline dan Simulasi Dampak

Dalam tahap awal maka data alokasi belanja pegawai di Provinsi Bali tahun 2013 dijadikan tahun dasar/kondisi baseline untuk dilihat dampaknya terhadap APBD Provinsi

Bali. Berdasarkan kondisi baseline tersebut, kemudian dilakukan simulasi berdasarkan rencana di dalam UU ASN dimana pendapatan PNS/PNSD hanya terdiri dari Gaji, Tunjangan Kinerja dan Tunjangan Kemahalan.

Tabel 7. Analisis Dampak Simulasi Belanja Pegawai Provinsi Bali Tahun 2013



Sumber: APBD, Provinsi Bali, 2013

Dalam Tabel 7, kondisi existing dapat diperbandingkan dengan berbagai opsi diantaranya opsi 1 (50:40:10), opsi 2 (80:10:10) dan opsi 3 (50:10:40). Dalam opsi 1 dan 3, dampak fiskal yang dihasilkan berupa kenaikan defisit APBD sebesar 3%. Secara kelas jabatan, yang akan menikmati kebijakan tersebut adalah pegawai di golongan IV/E yang akan naik 2,5 kali lipat, sementara pegawai golongan I/A akan mengalami penurunan. Sebaliknya jika gaji dinaikkan hingga 80% sesuai dengan opsi 2, maka dampak fiskal yang dihasilkan adalah kenaikan defisit anggaran APBD hingga 10%.

Satu hal yang perlu ditekankan, dalam analisis ini simulasi didasarkan pada asumsi statis dengan kebijakan masih didasarkan kepada pola realokasi belanja semata. Artinya jika Provinsi Bali hendak menaikkan belanja gaji pejabat eselon II, maka harus ada realokasi belanja yang lainnya baik dalam lingkup jabatan yang sama atau lingkup jabatan lainnya. Ke depannya asumsi inilah yang perlu diperluas dengan mempertimbangkan aspek proyeksi kenaikan pendapatan ataupun beberapa faktor ekonomi lainnya seperti laju inflasi serta proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah.

PENUTUP

Berdasarkan analisis secara keseluruhan, dapat diketahui bahwa agenda reformasi birokrasi merupakan agenda paling urgen dalam pelaksanaan reformasi secara menyeluruh di Indonesia. Sebagaimana yang disepakati bahwasanya aspek terpenting dalam mekanisme reformasi birokrasi adalah upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan profesionalitas dari seluruh aparat pemerintahan dengan mengutamakan aspek peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD yang adil dan sejahtera. Untuk itulah, pemerintah selain menerbitkan regulasi yang menjaga koridor reformasi birokrasi, juga menerbitkan UU ASN yang merevisi UU Kepegawaian.

Berdasarkan UU ASN, maka seluruh PNS/PNSD akan menerima *take home*

pay berupa gaji, tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Konsekuensinya, berbagai mekanisme tunjangan-tunjangan yang bersifat *ad hoc*, harus dihilangkan baik di level Pemerintah Pusat maupun Daerah. Dengan demikian, semangat PNS/PNSD untuk menjadi pekerja yang handal dapat terwujud. Satu hal yang perlu diperhatikan bahwasanya penataan sistem penghasilan tersebut tetap harus menjunjung tinggi asas kesehatan fiskal dalam APBN/APBD secara berkelanjutan.

Belanja pegawai di Provinsi Bali tahun 2013 didominasi oleh alokasi belanja tidak langsung sebesar hampir 85%, sementara sisa 15% nya dialokasikan untuk belanja langsung. Dikarenakan komposisi belanja tidak langsung terdiri dari gaji, tunjangan dan tambahan lainnya, maka hasil ini sangat mendukung fakta bahwa beban PNSD di Provinsi Bali memang relatif masih sangat besar. Dilihat dari sisi belanja tidak langsungnya, besaran alokasi gaji juga relatif besar mencapai Rp246,1 miliar dalam setahun atau sekitar 38,13% dari total belanja pegawai seluruhnya. Sementara alokasi belanja tunjangan mencapai Rp86,8 miliar dan tambahan lainnya sekitar Rp270,3 miliar.

Jika dianalisis dengan mekanisme *clustering* belanja, maka akan didapatkan 2 kelompok belanja yaitu *cluster* I terdiri dari alokasi untuk pejabat golongan IV dan III, dimana komposisi belanja dari yang terbesar hingga yang terkecil terdiri dari: belanja tambahan dan lainnya, belanja tunjangan, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur dan lainnya. Sementara *cluster* II terdiri dari pegawai golongan II dan I dengan komposisi belanja gaji, belanja tambahan dan lainnya, belanja tunjangan, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur dan lainnya.

Dengan membandingkan kondisi *baseline* dan simulasi dengan berbagai opsi diantaranya opsi 1 (50:40:10), opsi 2 (80:10:10) dan opsi 3 (50:10:40), maka dalam opsi 1 dan 3, dampak fiskal yang dihasilkan berupa kenaikan defisit APBD

sebesar 3%. Secara kelas jabatan, yang akan menikmati kebijakan tersebut adalah pegawai di golongan IV/E yang akan naik 2,5 kali lipat, sementara pegawai golongan I/A akan mengalami penurunan. Sebaliknya jika gaji dinaikkan hingga 80% sesuai dengan opsi 2, maka dampak fiskal yang dihasilkan adalah kenaikan defisit anggaran APBD hingga 10%.

Mengingat dalam analisis ini, simulasi masih didasarkan pada asumsi statis dengan kebijakan didasarkan kepada pola realokasi belanja semata, maka ke depannya perlu dipertimbangkan memasukkan aspek proyeksi kenaikan pendapatan ataupun beberapa faktor ekonomi lainnya seperti laju inflasi serta proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah. Perbedaan alokasi belanja per kelompok pegawai juga perlu dipertimbangkan untuk lebih meningkatkan aspek pemerataan dan keadilan serta tujuan peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat dengan tetap memperhatikan aspek *sustainable fiskal* dalam APBN dan APBD.

DAFTAR PUSTAKA

- Alawiya, Nayla.dkk. 2013. *Kebijakan Remunerasi PNS*. Jurnal Dinamika Hukum. Vol. 13. No.2. Mei.
- Ardhana, Adnan. 2012. *Sertifikasi ISO 9001:2008 Sebagai Upaya Peningkatan Kompetensi PNS Lingkup Balai Penelitian Kehutanan Banjarbaru*, Kalimantan Selatan. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 6. No.2. November.
- Darmawan, Ikhsan. 2006. *Jalan Panjang Reformasi Birokrasi*. Prisma. Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi. Vol. 33.
- Hayat. 2014. *Peningkatan Kualitas SDM Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni.
- Haryanto, Joko Tri. 2015. *Analisis Beban Fiskal Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 9. No.2. November.
- Jati, Wasisto Raharjo. 2014. *Energizing Bureaucracy Sebagai Model Pengembangan Karir Aparatur Berbasis Meritokrasi di Era UU-ASN*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni.
- Nurprojo, Indaru Setyo 2014. *Merit System dan Politik Birokrasi*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni.
- Pramusinto, Agus. 2011. *Family Friendly Policy dan Produktivitas PNS*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 5. No.2. November.
- Purwanto. 2011. *Fenomena Tunjangan Berbasis Kinerja Dalam Perspektif Kesejahteraan PNS*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 5. No.1. Juni.
- Purwoko, Anang Pikukuh. 2012. *Peningkatan Produktivitas Pegawai Melalui Rekrutmen Berdasarkan Karakteristik Kepribadian Individu*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.6. No.2. November.
- Prasodjo, Eko. dan Laode Rudita. 2014. *Undang-undang Aparatur Sipil Negara: Membangun Profesional Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni.
- Rakhmawanto, Ajib.2011. *Kebijakan Moratorium dan Penataan PNS Bagian Dari Reformasi Birokrasi*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 5. No.2. November.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- Rosyadi, Slamet. 2011. *Problem Rekrutmen Dan Seleksi PNS*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 2. No.2. November.
- Saragih, Bintan.R. 2008. *Peranan Hukum Administrasi Negara Dalam Reformasi Birokrasi*. Jurnal Hukum. Vol. 3 No. 1. Oktober.
- Sudrajat, Tedi. 2014. *Eksistensi Kebijakan Pengisian Jabatan Struktural dalam Kerangka Pengembangan SDM Aparatur Berbasis Merit*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen. Vol. 8. No.1. Juni
- Suryanto. 2014. *Sistem Pensiun PNS: Mewujudkan Sistem Pendanaan Pensiun Fully Funded*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol.8. No.2. November;
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Budaya Birokrasi Dalam Konteks Transformasi Struktural*:

- antara Harapan dan Kenyataan*. Jurnal Kebijakan Administrasi Pemerintahan. Vol. 1. No.1. Mei.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2011. *Reformasi Perencanaan Kepegawaian*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 5. No.2. November.
- Tjiptoherijanto dan Manurung. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik. Prisma*. Jurnal Pemikiran Sosial Ekonomi. Vol. 33.
- Wijaya, Andy Fefta. 2009. *Kajian Tentang Empat Agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia*. Jurnal Eksekutif. Vol. 6. No.1. Februari.
- Wahyudi, Lestari Eko. 2015. *Pemanfaatan Analisis Jabatan Dalam Aktivitas Manajemen SDM di Kantor Perpustakaan Kota Malang*. Jurnal Reformasi. Vol. 5. No.1. Februari.
- GIZ dan Badan Kebijakan Fiskal. 2015. *Analisis Dampak Fiskal Sistem Penggajian dan Pensiun*. Laporan Akhir.
- Laporan Pertanggung jawaban APBD Provinsi Bali Tahun 2013.