

KEADILAN DALAM KESEJAHTERAAN APARATUR SIPIL NEGARA: BEKERJA DI DAERAH TERDEPAN, TERLUAR DAN TERTINGGAL

JUSTICE IN THE WELFARE OF CIVIL SERVANT: WORKING IN THE FRONTIER, OUTERMOST, AND LEAST DEVELOPED REGIONS

**Andhi Kurniawan¹, Bonataon Maruli Timothy Vincent Simandjorang², dan
Robby Firman Syah³**

¹Pusat Pembinaan Program dan Kebijakan Pengembangan Kompetensi ASN,

^{2,3}Pusat Kajian Manajemen ASN, Lembaga Administrasi Negara RI

Jl. Veteran No. 10, Gambir, Jakarta Pusat, 10110

***email:* ¹andhisekar2212@gmail.com, ²vincent.simandjorang@gmail.com,**

³syah.robyfirman@gmail.com

Abstrak

Arah pembangunan nasional kedepan sesuai Visi Indonesia 2045 yang menargetkan Indonesia menjadi peringkat ke-5 ekonomi dunia dengan meningkatkan peran luar Jawa menjadi 48,2% dan Kawasan Timur Indonesia menjadi 25,1% terhadap kontribusi perekonomian nasional, menuntut adanya kerja keras dari para birokrat di daerah terdepan, terluar dan tertinggal (3T) yang berperan sebagai akselerator pembangunan nasional di kawasan tersebut. Salah satu upaya untuk mengakselerasi pembangunan di remote area adalah memacu kinerja para aparatur sipil negara (ASN) melalui kebijakan afirmasi (affirmative action) berupa pemberian insentif kesejahteraan ASN di daerah 3T agar mereka dapat bekerja secara optimal ditengah kondisi keterbatasan dan sulitnya jangkauan geografis yang dialami para ASN di daerah 3T. Penelitian ini bertujuan menyusun model insentif ASN yang bekerja di daerah 3T. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif (mixed method). Penelitian ini menghasilkan dua alternatif model/skenario, yakni: skenario ideal (kondisi yang diharapkan sesuai kebutuhan ASN di daerah 3T), dan skenario moderat (kondisi yang disesuaikan dengan kemampuan fiskal negara). Kedua skenario/model yang ditawarkan dalam kajian ini sama-sama memiliki keunggulan dan dapat diimplementasikan, namun skenario moderat yang ditawarkan dalam penelitian ini dipandang lebih realistis untuk diaplikasikan dibandingkan harus menerapkan skenario ideal.

Kata kunci: Kesejahteraan, ASN, Daerah 3T

Abstract

The national development direction according to the Vision of Indonesia 2045 in the future targeted Indonesia to be ranked 5th in the world economy by increasing the role outside of Java to 48.2% and Eastern Indonesia to 25.1% of the contribution of the national economy. These big dreams require extra efforts from bureaucrats in the frontier, outermost and backward areas (daerah terdepan, terluar, dan tertinggal/3T) as an accelerator of national development in the 3T areas. One of the efforts to accelerate development in remote areas is to spur the performance of civil servants (aparatur sipil negara/ASN) through affirmative action policies in the form of providing welfare incentives for ASN in the 3T areas so they can work optimally amid of conditions of limitations and difficult geographic reach experienced by ASN in the 3T areas. This study aims to develop an incentive model for ASN to work in the 3T areas. This research uses qualitative and quantitative methods (mixed method). This research produces two alternative scenarios, namely the ideal scenario (the expected condition according to the needs of ASN in the 3T areas) and the moderate scenario (a condition that is adjusted to the country's fiscal capacity). The two scenarios offered in this study both have advantages and can be implemented, but the moderate scenario offered in this study is considered more realistic to be applied than having to apply an ideal scenario.

Keywords: Welfare, Civil Servants, 3T areas

PENDAHULUAN

Pemerataan distribusi sumber daya manusia (SDM) aparatur di daerah terdepan, terluar dan tertinggal (3T) masih menjadi kendala dalam mewujudkan pelayanan publik yang optimal. Keterbatasan kuantitas, kualitas, dan kesesuaian kebutuhan SDM aparatur seperti tenaga medis, tenaga pendidikan, dan tenaga teknis di pemerintah daerah serta aparatur pemerintah desa perlu mendapat perhatian khusus agar secara bertahap dapat mengatasi masalah ketimpangan di daerah 3T. Selain itu, keterbatasan pemenuhan kebutuhan infrastruktur layanan publik yang memadai juga menjadi kendala daerah 3T. Infrastruktur pelayanan dasar seperti pendidikan, kesehatan, dan administrasi pemerintahan masih belum merata dan belum mampu memberikan pelayanan yang optimal bagi masyarakat daerah 3T. Aparatur sipil negara (ASN) yang mengemban fungsi sebagai pelayan publik juga dihadapkan pada kondisi fasilitas dasar dan sarana prasarana penunjang pemerintahan yang kurang memadai. Kondisi tersebut menuntut perbaikan pada kesejahteraan yang sifatnya finansial (penghasilan) dan juga terhadap kesejahteraan yang bersifat non finansial (sarana-prasarana, lingkungan kerja dan lainnya) untuk peningkatan kinerja.

Permasalahan-permasalahan manajemen ASN di daerah seperti rendahnya kompetensi dan kinerja yang menunjukkan 34,57% PNS memiliki kompetensi dan potensi rendah (PKRA LAN, 2018); ketidaksesuaian latar belakang pendidikan atau keahlian ASN dengan kebutuhan dan sektor unggulan daerah, yang salah satunya didapati bahwa hanya terdapat 0,92% PNS yang memiliki kompetensi bidang perikanan di koridor wilayah Maluku yang menjadi sentra potensi unggulan kelautan dan perikanan (DTTP Bappenas, 2020); disparitas kesejahteraan dan keterbatasan ruang fiskal di daerah pada tahun 2019 menunjukkan rata-rata belanja pegawai mencapai 34,74% dari APBD, bahkan yang tertinggi mencapai 53,9% (Sri Mulyani;

CNBC Indonesia, 2021), serta sedikitnya pemangku jabatan fungsional teknis di luar guru dan tenaga kesehatan yang hanya sebesar 12% dari total komposisi PNS secara nasional (BKN, 2020). Membangun ASN yang profesional (*Smart ASN*) sebagaimana yang dicita-citakan pemerintah dapat dicapai melalui program peningkatan kesejahteraan ASN. Namun kenyataannya, ketidakadilan kesejahteraan berupa ketimpangan penghasilan dan kompensasi bagi ASN masih terjadi pada instansi pemerintah pusat dan daerah, termasuk juga pada jenis jabatan ASN. Hal ini salah satunya disebabkan oleh kebijakan pemberian tunjangan kinerja yang berbeda antar instansi pemerintah daerah dan bergantung pada kemampuan fiskal (Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 900-4700 Tahun 2020 tentang Tata Cara Persetujuan Menteri Dalam Negeri Terhadap Tambahan Penghasilan Pegawai Aparatur Sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Daerah). Kondisi ini menjadi salah satu pemicu persoalan redistribusi ASN dan pengajuan mutasi dalam rangka menghindari penugasan ke daerah 3T.

World Bank Group (2019) mencatat bahwa 51% ASN di Indonesia tidak puas dengan tingkat penghasilannya. Belum rampungnya kebijakan turunan Pasal 81 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yakni peraturan pemerintah (PP) tentang gaji, tunjangan, dan fasilitas ASN (*simple salary system*) dan kebijakan turunan Pasal 91 angka (6) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN yakni PP tentang jaminan pensiun dan hari tua ASN (*fully funded system*) semakin memperparah keadilan dan kelayakan kesejahteraan ASN. Dari aspek pengembangan kompetensi (bangkom) bagi para ASN di Daerah 3T masih terbatas dilihat dari penerima beasiswa Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang masih didominasi oleh ASN yang bekerja di Pulau Jawa (Pusbindiklatren Bappenas, 2020).

Secara eksplisit, dalam lampiran III Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka

Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2020-2024, dimandatkan bahwa kebijakan insentif kesejahteraan untuk ASN yang bertugas di daerah 3T, ASN yang berisiko pekerjaan tinggi (*high risk*), dan ASN yang berkinerja tinggi (*high performance*) diindikasikan untuk terbit pada tahun 2022. Sehingga urgensi pengkajian kebijakan tersebut menjadi penting untuk dilakukan secara komprehensif. Lebih lanjut pada pasal 132 dalam Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 2014 tentang ASN disebutkan bahwa kebijakan dan manajemen ASN dilaksanakan dengan memperhatikan kekhususan daerah tertentu dan warga negara dengan kebutuhan khusus. Daerah tertentu yang dimaksud adalah daerah yang memiliki otonomi khusus, daerah tertinggal, daerah perbatasan, daerah konflik, daerah terpencil, dan daerah istimewa.

Namun hingga saat ini, model kebijakan afirmasi manajemen ASN dari aspek kesejahteraan para ASN di daerah 3T untuk mendukung amanah pasal 132 UU ASN tersebut belum terumuskan. Masing-masing instansi baik pusat dan daerah memiliki kebijakan sendiri-sendiri. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah: (1) bagaimana kondisi kesejahteraan ASN di daerah 3T? dan (2) bagaimana model insentif kesejahteraan ASN di daerah 3T yang adil dan layak? Artikel ini bertujuan untuk mendapatkan kondisi kesejahteraan ASN di daerah 3T, dan memberikan saran dan rekomendasi kebijakan manajemen ASN yang sejauh ini masih kurang memberikan perhatian kepada para kelompok afirmasi seperti ASN di daerah 3T, khususnya dalam hal peningkatan kesejahteraan yang kemudian berimplikasi pada meningkatnya produktivitas dan kinerja ASN dalam mendukung pencapaian agenda pembangunan daerah 3T.

PEMBAHASAN

Tinjauan Pustaka

Kesejahteraan pegawai dapat diartikan sebagai terciptanya kebahagiaan,

kenyamanan, kepuasan dan peningkatan kualitas hidup pegawai karena berbagai pelayanan, keuntungan, dan fasilitas yang ditawarkan oleh organisasi, disamping dari gaji dengan tujuan meningkatkan motivasi kerja dan kinerja pegawai (Patro, 2015). Hasibuan (2011) mendefinisikan kesejahteraan pegawai sebagai balas jasa pelengkap baik material dan/atau non-material yang diberikan berdasarkan kebijaksanaan dengan tujuan untuk mempertahankan dan memperbaiki kondisi fisik dan mental pegawai sehingga produktivitasnya meningkat.

Kesejahteraan dianggap dapat memotivasi pegawai dan pada akhirnya akan berimplikasi pada peningkatan kinerja pegawai serta disaat yang sama diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi. Insentif secara umum dapat dipahami sebagai penghargaan (*reward*) dari organisasi untuk kinerja pegawainya (Perry, Engbers, & Jun, 2009). Druskienė & Šarkiūnaitė (2018) selanjutnya menjelaskan insentif adalah berbagai alat atau teknis yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan pegawai, untuk memastikan kepuasan kerja pegawai dan disaat yang sama dapat mewujudkan tujuan organisasi. Insentif berkaitan dengan insentif keuangan (*monetary incentives*) dan insentif moral (*moral incentives*). Mukherjee (1998) memberikan pendapat lain tentang komponen kompensasi dan *reward* yang secara khusus berkaitan dengan ASN, seperti dijelaskan pada tabel 1.

Tabel 1. Komponen Kompensasi dan Reward bagi ASN

		<i>Contractually provided</i>		<i>Non-contractual/ intangible</i>
		<i>Monetary</i>	<i>In-kind</i>	
<i>Current rewards</i>	<i>Base rewards</i>	1. <i>Base wage/salary</i>	2. <i>Health insurance</i>	3. <i>Job security, prestige, social privileges</i>
	<i>Allowances</i>	4. <i>Transportation, housing, meals, telephone, travel, cost of living</i>	5. <i>Transportation, housing, meals, travel</i>	6. <i>Trips abroad, training</i>
<i>Future expectations</i>		7. <i>pension</i>	8. <i>housing, land, etc</i>	9. <i>reputation, re-employment after retirement</i>

Sumber: Mukherjee (1998)

Berbagai studi empirik terkait kesejahteraan ASN telah dilakukan di Indonesia oleh Efendi et al (2014) dan Sutrisnawati et al (2018) dengan fokus pada tenaga medis di kawasan timur Indonesia. Aspek finansial seperti gaji, tambahan insentif penghasilan, perumahan, kendaraan; dan aspek non-finansial seperti pengembangan kompetensi (*workshop*, dll), lingkungan pekerjaan (*working environment*) menjadi kebutuhan esensial bagi para aparatur di daerah afirmatif tersebut.

Studi empirik di luar negeri turut memperkaya khasanah literatur terkait kesejahteraan ASN di daerah 3T. You & Zhang (2016) menyebutkan bahwa di Tiongkok kenaikan gaji yang lebih cepat, sekitar 3% lebih tinggi dari pemerintah pusat, tunjangan perbatasan, subsidi perumahan, jaminan kesehatan, pengembangan karir (posisi, dll). Lehmann et al (2008) meneliti kasus kesejahteraan ASN di Zambia dimana paket insentif kebijakan bagi tenaga medis dalam bentuk dukungan keuangan (tunjangan), renovasi akomodasi, biaya sekolah anak, kredit kendaraan/perumahan, dan dukungan pengembangan kompetensi lebih lanjut. Di Australia, pemerintah memberikan bonus insentif tahunan; tunjangan lokasi per bulan; cuti rekreasi tahunan; cuti tahunan konsesi terisolasi; tiket pesawat pergi dan pulang (PP) tahunan (Government of Queensland Australia, 2020).

UNDP Global Center for Public Service Excellence (2014), Bhatti et al, 2019) menyebutkan bahwa pemerintah Afrika Selatan memberikan kenaikan gaji; tunjangan keahlian khusus dan pedesaan (*scarce skills and rural allowance*); *sponsorship* untuk pendidikan; asuransi kesehatan; tambahan masa bakti/usia pensiun; pasangan turut diberikan pekerjaan untuk menambah pendapatan (*spousal employment*). Di Pakistan diberikan tunjangan transportasi berupa tiket pesawat pulang pergi tahunan (termasuk keluarga), dan kenaikan kelas jabatan 1 tingkat. Bahkan di Jepang sudah lebih detail dalam memberikan insentif kesejahteraan ASN (Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) of Japan, 2011) dengan tipologi tunjangan area (luas, jauh, dan area dingin); tunjangan tugas sulit (*hardship duty allowances*).

Metode Penelitian

Penelitian ini mengkombinasikan pendekatan kualitatif dan kuantitatif (*mixed method*) yang meliputi kegiatan pendalaman, pemahaman, dan penjelasan terhadap fenomena-fenomena yang ditemui dalam merumuskan model-model insentif kesejahteraan ASN di daerah 3T (Marczyk et al, 2005). Aspek kuantitatif meliputi analisis statistik yang membantu menggambarkan kondisi kesejahteraan ASN di daerah 3T secara terukur. Aspek kualitatif meliputi

kegiatan pendalaman lebih lanjut terkait masalah-masalah lebih lanjut di lapangan menyangkut kesejahteraan ASN di daerah 3T dan mengumpulkan berbagai masukan dalam menyusun skenario perbaikan kesejahteraan. Jenis data yang digunakan yaitu *data cross section*. Sumber data berasal dari data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui (1) Penyebaran kuisisioner survei melalui media *online* responden yakni ASN di daerah 3T dengan lokasi penelitian antara lain Kabupaten Aceh Besar, Nias Barat, Nias Selatan, Pesisir Barat, Kapuas Hulu, Nunukan, Tojo Una-Una, Kepulauan Taliabu, Belu, Tambraw, dan Boven Digoel. Lokasi penelitian dipilih untuk mewakili total 62 daerah tertinggal sesuai Perpres No. 63 Tahun 2020 dan 222 Kecamatan/lokasi prioritas perbatasan negara sesuai Rencana Induk Pengelolaan Perbatasan Negara Tahun 2020-2024 serta representasi wilayah barat, tengah dan timur Indonesia; (2) FGD dan wawancara dengan pegawai ASN setingkat Eselon I, II, III, dan IV di instansi pusat (vertikal) yang pegawai ASN-nya bertugas di

daerah 3T serta organisasi pemerintah daerah yang melaksanakan fungsi manajemen ASN dan pelayanan publik pada lokasi penelitian. Kegiatan FGD dan wawancara dilaksanakan secara virtual melalui aplikasi *Zoom Meeting* sebagai penyesuaian kegiatan pengumpulan data oleh adanya pandemi Covid-19.

Analisis Data

Rumusan paket insentif kesejahteraan yang efektif disusun merujuk rekomendasi UNDP Global Center for Public Service Excellence dengan parameter realistis, memiliki tujuan yang jelas, adil dan layak, dengan mencerminkan kebutuhan ASN. Hasil survei ASN di daerah 3T yang dilaksanakan tahun 2020 diolah menjadi indeks komposit dengan 7 komponen analisis (Tabel 2). Melalui penggunaan indeks ini, diharapkan dapat menghasilkan penafsiran konversi ekonomi terhadap tingkat kesejahteraan ASN di daerah 3T. Sehingga dapat menghasilkan perumusan kesimpulan yang tajam, terukur dan tepat (Pusdatinrenbang Bappenas, 2020).

Tabel 2. Indeks Komposit Kesejahteraan ASN di Daerah 3T

Komponen Kesejahteraan ASN di daerah 3T	Indikator Analisis
Komponen 1 (Gaji)	A. Gaji Pokok
	B. Tunjangan Keluarga
Komponen 2 (Tunjangan)	C. Tunjangan Kinerja (Tukin Pusat)
	D. Tunjangan Kinerja Daerah (Tukin Daerah)
Komponen 3 (Perumahan)	E. Rumah Jabatan
	F. Rumah Dinas
Komponen 4 (Aksesibilitas)	G. Tunjangan Transportasi
	H. Tunjangan Komunikasi
	I. Mobil Dinas
	J. Mobil Operasional
Komponen 5 (Kantor)	K. Bangunan Tetap
	L. Ruang Kerja Nyaman
Komponen 6 (Sarana Prasarana Kerja)	M. ATK Sesuai Kebutuhan
	N. Tenaga Operasional Tersedia
Komponen 7 (Pengeluaran biaya sendiri)	O. Pengeluaran Perumahan
	P. Pengeluaran Makanan
	Q. Pengeluaran Kebutuhan Pokok Non-Perumahan dan Makan
	R. Pengeluaran selain huruf O, P, dan Q

Adapun dari indeks komposit kesejahteraan ASN di daerah 3T, ditentukan skoring nilai indeks komposit sebagai berikut:

Tabel 3. Skoring Nilai Indeks Komposit Kesejahteraan ASN di Daerah 3T

Skor Total	Batas Bawah	Status
4 < sd = 5	4	Sangat Baik
3 < sd = 4	3	Baik
2 < sd = 3	2	Sedang
1 < sd = 2	1	Kurang
0 < sd = 1	0	Sangat Kurang
0		Buruk

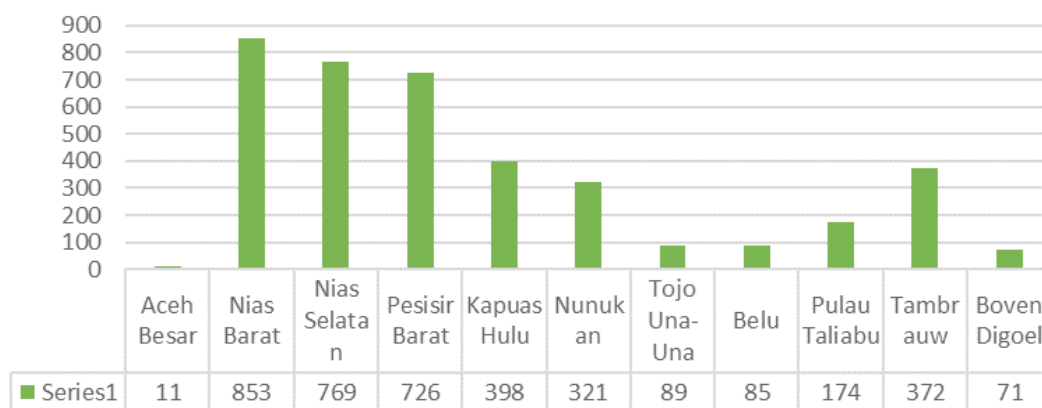
Penajaman data lapangan juga dilakukan dengan menggunakan data yang dihasilkan dari *Intelligence Media Management (IMM)* yang difasilitasi oleh Pusat Data dan Informasi Perencanaan Pembangunan (Pusdatinrenbang), Kementerian PPN/Bappenas, yakni berupa penggunaan sumber dan metode data baru atau non tradisional untuk mendapatkan lebih banyak pemahaman yang bernuansa tantangan pembangunan ataupun kebijakan publik. Sumber data baru mencakup data digital dari media online, cetak, dan TV,

yang menjangkau pemberitaan terkait dengan isu kesejahteraan ASN di daerah 3T. Teknik ini merupakan bagian dari *human centered design (HCD)*, sebuah pendekatan untuk memperoleh data dan informasi yang berfokus pada kebutuhan riil manusia atau pengguna (UN Global Pulse & UNDP, 2016). Elaborasi kegiatan pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan untuk memperoleh kedalaman data yang komprehensif sebagai solusi atas pembatasan mobilitas kegiatan penelitian dikarenakan adanya pandemi Covid-19.

Hasil Penelitian

Menindaklanjuti metode pengumpulan data dan informasi dalam penelitian ini, dan sebagai adaptasi kebiasaan baru di bidang penelitian dan pengkajian terhadap kondisi nasional di tahun 2020 yang terdampak pandemi Covid-19, tata cara FGD dan wawancara terhadap subjek penelitian dilakukan secara daring (*online*). Demikian juga dalam pelaksanaan pengumpulan data melalui instrumen kuesioner (metode survei) yang dilakukan melalui *platform online*. Survei online terhadap ASN di daerah 3T dilaksanakan pada 18 Agustus 2020 hingga 6 September 2020 di lokus penelitian yang telah ditetapkan.

Gambar 1. Responden Survei Berdasarkan Lokus Penelitian



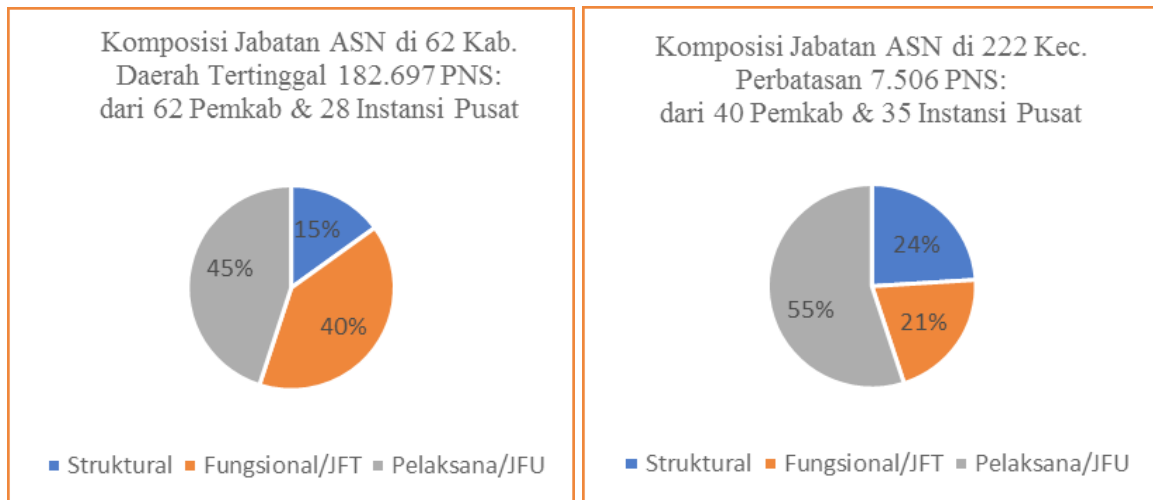
Berdasarkan hasil pengumpulan data survei, sebanyak 4.901 responden berpartisipasi mengisi survei *online*. Keseluruhan data responden tersebut

kemudian dilakukan pembersihan data (*cleansing*) dan diperoleh sejumlah 3.869 responden yang tersebar di 11 daerah lokus kajian pada gambar 1.

Berdasarkan jenis instansi, responden survei dari instansi kementerian sejumlah 112 responden, lembaga pemerintah non kementerian sejumlah 101 responden, dan instansi pemerintah daerah sejumlah

3.656 responden. Responden survei online merupakan pegawai ASN di instansi pusat (K/L) maupun instansi pemerintah daerah yang bertugas di daerah 3T.

Gambar 2. Komposisi ASN di Daerah 3T per Oktober 2020



Sumber: Deputi Sistem Informasi Kepegawaian, BKN, 2020 (diolah)

Merujuk data pemetaan yang dilakukan oleh Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian BKN (2020) terhadap ASN yang bekerja di daerah 3T, terdapat sejumlah 182.697 PNS yang tersebar di 62 pemerintah kabupaten daerah tertinggal dan 28 instansi pusat (gambar 2). Jumlah tersebut terdiri dari 15% pejabat struktural, 40% pejabat fungsional tertentu (JFT), dan 45% merupakan pejabat pelaksana/fungsional umum (JFU). Selain itu, juga terdapat sejumlah 7.506 PNS di 222 kecamatan perbatasan yang tersebar di 40 pemerintah

kabupaten dan 35 instansi pusat. Jumlah ASN di kecamatan perbatasan tersebut terdiri dari 24% pejabat struktural, 21% pejabat fungsional tertentu (JFT), dan 55% merupakan pejabat pelaksana/fungsional umum (JFU). Dengan memperhatikan hasil survei online, maka jumlah responden yang telah berpartisipasi yaitu 2% dari total populasi ASN di daerah 3T. Berdasarkan hasil pengolahan data responden survei, diperoleh nilai indeks komposit terhadap masing-masing komponen yang telah ditetapkan pada tabel 4.

Tabel 4. Pengukuran Indeks Komposit Kesejahteraan ASN di Daerah 3T

No	Komponen Kesejahteraan ASN di Daerah 3T	Nilai	Status
1	Sarana Prasarana Kerja	0,170	Sangat Kurang
2	Perumahan	0,214	Sangat Kurang
3	Tunjangan	0,233	Sangat Kurang
4	Gaji	0,258	Sangat Kurang
5	Aksesibilitas	0,885	Sangat Kurang
6	Kantor	1,276	Kurang
7	Pengeluaran biaya sendiri	-1,067	(Aspek Pengurang)
Indeks Komposit Kesejahteraan ASN di Daerah 3T		1,969	Kurang

Merujuk hasil pengukuran indeks komposit hasil survei terhadap kesejahteraan ASN di daerah 3T, menunjukkan bahwa komponen kesejahteraan berupa sarana prasarana kerja, perumahan, tunjangan, gaji, dan aksesibilitas adalah sangat kurang. Komponen-komponen tersebut perlu men-

dapatkan perhatian bagi ASN di daerah 3T dalam aspek peningkatan kesejahteraan. Selain agar mereka dapat bekerja secara nyaman dan optimal, juga dapat menjadi instrumen dalam peningkatan kinerja dan optimalisasi pelayanan publik di daerah 3T.

Tabel 5. Topik dan Sebaran Pemberitaan Kesejahteraan ASN di Daerah 3T

Wilayah	Aspek Pemberitaan			
	Infrastruktur	Perumahan	Tunjangan	Aksesibilitas
Aceh	14	33	4	11
Sum. Utara	3	13	1	3
Sum. Barat	6	27	1	18
Riau	7	16	2	26
Jambi	1	5	0	39
Lampung	6	36	0	39
Jakarta	72	127	56	189
Kal. Barat	0	17	0	8
Kal. Selatan	4	5	3	5
Kal. Timur	21	41	1	47
NTT	7	14	1	7
Papua	17	64	5	88
Papua Barat	10	31	1	43

Sumber: IMM (diolah)

Analitika data raya (*big data*) kesejahteraan ASN di daerah 3T dengan IMM yang diperoleh dari 3.437 pemberitaan pada media *mainstream* dengan rentang waktu pengamatan adalah 1 Januari 2019 hingga 26 Oktober 2020 (2 tahun) diperoleh bahwa perumahan menjadi topik pemberitaan terbanyak yang dibahas di Indonesia dalam konteks kesejahteraan ASN pada tabel 5 (Pusdatinrenbang Bappenas, 2020). Demikian juga dengan pembahasan terkait aksesibilitas dan tunjangan yang masih memprihatinkan.

Temuan melalui survei, indeks komposit dan analitika *big data* IMM sinkron dengan pendalaman tim yang dilakukan melalui FGD dan wawancara dengan para *stakeholders* yang terkait dengan daerah 3T dimana terdapat beberapa permasalahan kunci terkait kesejahteraan seperti: penghasilan yang terbatas (ada yang hanya menerima gaji saja, tanpa ada

tambahan penghasilan/ tunjangan); kondisi topografi yang berat; biaya hidup yang tinggi (konsumsi makanan, non makanan, dan konstruksi); sarpras yang minim (moda transportasi, jalan, listrik, air bersih, tempat tinggal, internet); terbatasnya kesempatan untuk pengembangan kompetensi dan karir; kesempatan dan biaya untuk pendidikan anak yang terbatas.

Indeks Kemahalan Wilayah (IKW) sebagai dasar penghitungan untuk membayar tunjangan kemahalan kepada ASN berdasarkan indeks harga yang berlaku di wilayah masing-masing sejatinya cukup menjadi senjata yang ampuh dalam mengatasi persoalan keadilan kesejahteraan ASN. Badan Pusat Statistik (BPS) bekerjasama dengan Kementerian PANRB pada tahun 2019 telah membangun IKW. Tujuannya sebagai dasar penghitungan untuk membayar Tunjangan Kemahalan kepada PNS berdasarkan indeks harga yang berlaku

di daerah masing-masing. Sebagai contoh, angka IKW Jakarta adalah 1, sementara provinsi A (IKW 0,8) dan provinsi B (IKW 2.3). Misalkan lagi, pegawai yang ada di Jakarta mendapat tunjangan kemahalan 1 juta rupiah, maka di provinsi A akan mendapat 800 ribu, provinsi B akan mendapat 2.3 juta rupiah. Beberapa instansi yang telah menerapkan pemberian insentif tambahan bagi personilnya di daerah 3T, yakni TNI dan POLRI. Insentif finansial disesuaikan berdasarkan jenjang kepangkatan, lokasi penempatan dan besaran biaya hidup di wilayah penempatan. Dengan maksimal pemberian insentif sebesar 1 kali gaji pokok per bulan (Badan Pusat Statistik, 2019).

Berdasarkan indeks komposit hasil survei yang diperoleh dari responden ASN di daerah 3T dan dipadukan dengan hasil studi literatur, wawancara dan FGD serta penggunaan penambangan *big data* media melalui IMM, maka diperoleh skenario atau model kesejahteraan ASN di daerah 3T yang adil dan layak yang dirumuskan dalam 2 skenario, yakni:

1. Skenario I (Model Ideal)

Skenario ini dicirikan dengan mengoptimalkan semua variabel yang dapat memacu kinerja ASN yang bekerja di daerah 3T secara optimal, baik variabel yang sifatnya finansial maupun non-finansial sebagai berikut:

a. Insentif finansial, terdiri dari:

- 1) Mempercepat penerapan regulasi tentang gaji, tunjangan, dan fasilitas (*simple salary system*), dan regulasi tentang sistem pensiun dan jaminan hari tua ASN (*fully funded system*);
- 2) Memberikan sarana prasarana kerja yang memadai (infrastruktur, listrik, air, internet, *smart office* dll);
- 3) Memberikan perumahan/tempat tinggal yang layak huni;
- 4) Memfasilitasi pemenuhan moda transportasi ke tempat kerja; dan
- 5) Memfasilitasi pemenuhan bangunan tempat kerja yang representatif.

b. Insentif non-finansial, terdiri dari:

- 1) Optimalisasi ASN (pelaksana/JFU) kepada jabatan fungsional (JFT);
- 2) *Flexible working arrangement* (FWA), utamanya ASN instansi vertikal;
- 3) Memperjelas masa tugas di daerah 3T;
- 4) Penambahan batas usia pensiun (BUP) sebanyak 2 tahun;
- 5) Peningkatan kelas jabatan sebanyak 1 tingkat;
- 6) Memberikan keistimewaan pengembangan kompetensi (gelar dan non-gelar);
- 7) Nilai tambah angka kredit bagi pejabat fungsional; dan
- 8) Dukungan pendidikan anak ASN (pendidikan tinggi).

2. Skenario II (Model Moderat)

Skenario ini dicirikan dengan menyesuaikan kemampuan fiskal pemerintah utamanya dalam memenuhi kebutuhan finansial para ASN di daerah 3T namun tetap dapat memacu kinerja ASN yang bekerja di daerah 3T secara optimal, baik variabel yang sifatnya finansial maupun non-finansial. Tidak ada perbedaan antara insentif non-finansial skenario II ini dengan insentif non-finansial pada skenario I. Adapun variabel insentif finansial yang ada dalam skenario II ini, yakni:

a. Memberikan tunjangan daerah 3T melalui 2 opsi, yakni:

- 1) Sebesar 1 x gaji pokok per bulan; atau
- 2) Berdasarkan Indeks Kemahalan Wilayah (IKW) x Gaji pokok/bulan;

b. Memberikan sarana prasarana kerja yang memadai (infrastruktur, listrik, air, internet, *smart office* dll); dan

c. Memberikan perumahan/tempat tinggal ASN yang layak huni.

Skenario moderat ini selaras dengan *Guiding Principles* Reformasi Sistem GTF ASN, yakni sesuai dengan kemampuan keuangan negara.

PENUTUP

Simpulan

Merujuk pada pembahasan studi ini, terdapat dinamika dalam agenda perbaikan kesejahteraan ASN khususnya di daerah 3T. Studi ini menunjukkan bahwa kesejahteraan sebagai salah satu instrumen peningkatan kinerja pegawai tidak dapat diterapkan sama (seragam) bagi pegawai ASN yang bekerja di daerah 3T. Diperlukan kebijakan yang afirmatif dalam pemberian kesejahteraan bagi ASN di daerah 3T dalam mendukung agenda peningkatan pelayanan publik di tengah keterbatasan dari berbagai faktor baik alam maupun non-alam.

Studi yang disusun di tengah keterbatasan mobilitas penelitian karena adanya pandemi Covid-19 menuntut beberapa penyesuaian teknis. Elaborasi data penelitian yang diperoleh menghasilkan 2 skenario model insentif yang dapat dipilih dan digunakan oleh Pemerintah dalam menerapkan kebijakan kesejahteraan afirmatif bagi pegawai ASN yang bekerja di daerah 3T. Implementasi instrumen kebijakan tersebut dapat menyelesaikan beberapa permasalahan yang telah diidentifikasi dalam studi.

Hasil studi ini juga menunjukkan bahwa instrumen fiskal masih menjadi tumpuan utama dalam pemenuhan aspek kesejahteraan baik yang bersifat finansial maupun non-finansial. Namun demikian, pemenuhan kesejahteraan non-finansial menjadi instrumen yang realistis dan perlu didorong pemenuhannya di tengah tekanan fiskal negara sebagai dampak pandemi. Sehingga keterbatasan yang ada tidak menghalangi agenda utama pembangunan dalam mewujudkan peningkatan kualitas aparatur maupun pelayanan publik di daerah 3T.

Saran

Merujuk pada hasil penelitian ini, maka berikut ini dapat dikemukakan saran dalam penelitian ini antara lain:

1. Dalam upaya reformasi sistem kesejahteraan ASN utamanya ASN di daerah 3T,

pemerintah perlu mempertimbangkan untuk mengimplementasikan salah satu dari 2 (dua) alternatif skenario/model kesejahteraan ASN di daerah 3T yang telah dirumuskan dalam penelitian ini. Kedua skenario/model yang ditawarkan dalam penelitian ini sama-sama memiliki keunggulan dan dapat diimplementasikan, namun skenario II (Model Moderat) yang ditawarkan dalam penelitian ini dipandang lebih realistis untuk diaplikasikan dibandingkan harus menerapkan skenario I (Model Ideal). Hal ini terutama dengan mempertimbangkan kondisi perekonomian Indonesia saat ini yang sedang tidak begitu baik akibat dilandanya pandemic Covid-19, namun bilamana kondisi perekonomian kedepan menunjukkan pertumbuhan yang signifikan bukan tidak mungkin skenario I (Model Ideal) dapat diimplementasikan.

2. Penelitian ini memiliki keterbatasan karena dilaksanakan di tengah pandemi Covid-19, sehingga data – data primer yang dikumpulkan lebih banyak diolah dari wawancara virtual, diskusi dengan narasumber secara virtual dan survei secara daring yang terkadang mengalami gangguan jaringan komunikasi (sinyal) karena infrastruktur yang minim di daerah 3T.
3. Penelitian lanjutan dapat dilakukan untuk melihat efektifitas implementasi kebijakan kesejahteraan ASN di daerah 3T terhadap kinerja ASN di daerah 3T. Studi dimaksud bertujuan untuk meneliti apakah kebijakan kesejahteraan ASN di daerah 3T mampu meningkatkan kinerja ASN di daerah 3T.

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2020). *Buku Statistik PNS Desember 2020. Jakarta: Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian BKN.*
- Badan Pusat Statistik (2019). *Menuju ASN Berkeahlian dengan Tunjangan Kemahalan.* <https://www.bps.go.id/>

- news/2019/11/26/338/menuju-asn-berkeahlian-dengan-tunjangan-kemahalan.html*
- Bhatti, Z. K., McDonald, L., & Practice, G. G. (2019). *Overcoming Shortages of Skilled Civil Servants in Remote and Hardship Areas*. 12, 1–4.
- CNBC Indonesia (2021). Terbongkar! Sri Mulyani Ungkap Bobrohnya Pengelolaan APBD, 20 Mei 2021. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210520140259-4-247029/terbongkar-sri-mulyani-ungkap-bobrohnya-pengelolaan-apbd>
- Deputi Bidang Sistem Informasi Kepegawaian BKN. (2020). Data ASN Berkinerja Tinggi, Berisiko Tinggi Di Daerah 3T. *Jakarta: Badan Kepegawaian Negara*
- Direktur Daerah Tertinggal, Transmigrasi, dan Perdesaan Bappenas. (2020). Strategi Pembangunan Daerah 3T dan Peningkatan Kesejahteraan ASN di Daerah 3T. *Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Daerah*
- Druskienė, A., & Šarkiūnaitė, I. (2018). Motivational Incentives Of Civil Servants In Lithuanian Municipalities. *Public Policy and Administration*, 17(3), 344–370.
- Efendi, F., Purwaningsih, Kurniati, A., & Bushy, A. (2014). What Do Indonesian Nurses Want? Retaining Nurses in Rural and Remote Areas of Indonesia. *Online Journal of Rural Nursing and Health Care*, 14(2), 32–42.
- Government of Queensland Australia. (2020). Schedule A: Remote and Regional Incentives Summary. Retrieved from <https://www.cyjma.qld.gov.au/resources/dcsyw/about-us/careers/remote-regional-incentive-payment-schedule.rtf>
- Hasibuan, M.S.P. (2011). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Kompas (2020). Yacinto Dacrus: Mengabdikan di Perbatasan. *Harian Kompas*, 18 Agustus 2020. <https://www.kompas.id/baca/sosok/2020/08/18/yacinto-dacrus-guru-yang-mengabdikan-di-perbatasan-ri-timor-leste>
- Lehmann, U., Dieleman, M., & Martineau, T. (2008). Staffing remote rural areas in middle- and low-income countries: A literature review of attraction and retention. *BMC Health Services Research*, 8, 1–10.
- Marczyk, G., DeMatteo, D., & Festinger, D. (2005). *Essentials of Research Design and Methodology*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Ministry of Internal Affairs and Communications (MIC) of Japan. (2011). *Remuneration of the Japanese National Public Employees*.
- Mukherjee, R. (1998). Total Rewards for Civil Servants. *PREM Network*, 1–6.
- Patro, C. S. (2015). *Employee Welfare Measures in Public and Private Sectors* : 6(March), 22–36. <https://doi.org/10.4018/ijssmet.2015010102>
- Perry, J. L., Engbers, T. A., & Jun, S. Y. (2009). Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence. *Public Administration Review*, 69(1), 39–51.
- Pusat Kajian Reformasi Administrasi. (2018). *Kajian Redistribusi ASN*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara RI.
- Pusbindiklatren Bappenas. (2020). Program Afirmasi Pusbindiklatren dalam Rangka Pengembangan SDM di Daerah 3T dan KTI. *Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*
- Pusdatinrenbang Bappenas. (2020). Analisis Berita Kesejahteraan ASN 3T. *Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*
- Pusdatinrenbang Bappenas. (2020). Tanggapan Data Survei Kajian Kesejahteraan ASN di Daerah 3T. *Jakarta: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional*
- Sutrisnawati, N. N. D., Ayuningtyas, D., & Purnamasari, I. (2018). Motivation of Strategic Health Workers to Work in Remote, Border, and Outer Island

- Areas (RBOIA) of Indonesia. *KnE Life Sciences*, 4(1), 237.
- UN Global Pulse, & UNDP. (2016). A Guide to Data Innovation For Development from Idea to Proof-Of-Concept. *New York: United Nations*.
- UNDP Global Center for Public Service Excellence. (2014). Motivation of public service officials: Insights for practitioners. *UNDP Global Centre for Public Service Excellence Report*, (3), 1–24.
- World Bank Group. (2019). Innovating Bureaucracy for a More Capable Government. *New York : World Bank Group*
- You, Y., & Zhang, G. (2016). The Political Economy of Civil Service Pay in China: A Panel Data Analysis. *Chinese Political Science Review*, 1(2), 248–267.