

## KEBIJAKAN *SINGLE SALARY* DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA YANG BERPIJAK PADA KEADILAN DAN KELAYAKAN

**Mohammad Iqbal Asshidiqii, Puti Priyana**

*Fakultas Hukum, Universitas Singaperbangsa Karawang, Email:*

*1910631010036@student.unsika.ac.id*

### **Abstrak**

Ragam problematika serta dinamika mengenai hukum Kepegawaian di Indonesia kini semakin menuntut adanya suatu kebijakan yang lebih memberikan kesejahteraan dengan sistem penggajian yang layak serta berkeadilan. Tujangan kinerja yang besar tidak memberikan jaminan mampu menjauhkan Pegawai dari tindakan yang bertentangan dengan hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis dengan studi kepustakaan atas bahan hukum primer serta sekunder dan juga pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan analitis, juga pendekatan konseptual menjadi metode penelitian dalam penelitian ini. Mengingat pada kedudukan ASN sebagai bagian yang begitu sangat penting dalam roda Pemerintahan. Lewat UU tentang Aparatur Sipil Negara, ASN (PNS serta P3K) mendapatkan hak, kewajiban, serta tanggungjawabnya sebagai aparatur Pemerintahan yang memberikan pelayanan publik pada masyarakat. Besarnya tunjangan yang diberikan kepada Pegawai menunjukkan bahwa dalam kenyataannya, pemberian Tukin PNS belum didasarkan pada ukuran kinerja pegawai yang sebenarnya. Ukuran yang digunakan lebih didasarkan pada nilai-nilai dan perilaku yang sangat tidak terukur. Konsep *single salary system* sebagai suatu sistem yang dapat dianggap memihak serta mampu memberikan kesejahteraan yang berkeadilan serta layak bagi Pegawai.

**Kata Kunci:** *Single Salary System, Aparatur Sipil Negara, Keadilan dan Kelayakan.*

### **Abstract**

*Various problems and dynamics regarding personnel law in Indonesia are now increasingly demanding a policy that provides more welfare with a decent and fair payroll system. Encouraged by changes in the legal regulation in the field of Civil Service, where the Law on State Civil Apparatus requires a change in the payroll system for civil servants. Large performance allowances do not guarantee the ability to keep employees away from actions that violate the law. This research uses juridical research methods with literature studies of primary and secondary legal materials and also a regulatory approach, analytical approach, as well as a conceptual approach to be a research method in this research. Given the position of ASN as such a very important part in the wheels of Government. Through the Law on State Civil Apparatus, ASN (PNS and P3K) get their rights, obligations, and responsibilities as Government officials who provide public services to the community. The amount of allowance given to employees shows that in reality, the granting of civil servants' tukin has not been based on the actual performance measures of employees. The measures used are more based on highly immeasurable values and behaviors. The concept of a single salary system as a system that can be considered impartial and able to provide equitable and decent welfare for employees.*

**Keyword:** *Single Salary System, State Civil Apparatus, Justice and Eligibility.*

## **1. Pendahuluan**

Kedudukan serta eksistensi Aparatur Sipil Negara (Untuk selanjutnya disebut ASN) sebagai sumber daya manusia yang memiliki posisi serta peranan yang begitu sangat strategis khususnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam kehidupan sosial bernegara.<sup>1</sup> Lebih lanjut, ASN kerap kali menjadi motor penggerak dari roda organisasi pemerintahan dalam mencapai tujuan serta mewujudkan beragam tujuan juga target yang telah ditentukan sebagai bagian dari penyelenggaraan kenegaraan.<sup>2</sup>

Dalam rangka menjalankan kewajiban serta peranannya sebagai pelayan publik yang diberikan Pemerintah. ASN kerap dijadikan sebagai suatu capaian keberhasilan atas sistem penyelenggaraan Pemerintahan. Reformasi nasional tidak memiliki arti sedikitpun apabila pelayanan publik ternyata masih belum layak atau bahkan jauh dibawah standar. Hal demikian sejalan dengan upaya Pemerintah Indonesia dalam mewujudkan *good governance*, yang mana point akuntabilitas menjadi salah satu yang hendaknya ditonjolkan dalam upaya penyelenggaraan Pemerintahan oleh ASN secara komprehensif dan menyeluruh yang pelaksanaannya tidak dapat ditangguhkan lagi. Sebagaimana amanat dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Untuk selanjutnya disebut UU Tentang Aparatur Sipil Negara) dijelaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan serta dalam pembangunan secara berdayaguna serta sukses guna, diperlukan ASN dengan sikap profesionalisme, tanggungjawab, jujur dan adi, lewat pembinaan yang dilakukan bersumber ada prestasi kerja serta sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Pembentuk regulasi/Undang-undang menerbitkan kebijakan hukum di bidang Kepegawaian dalam rangka sebagai reformasi guna memperkuat landasan yuridis pelaksanaan reformasi birokrasi di Negara Indonesia, sampai terakhir dengan dikeluarkannya UU Tentang Aparatur Sipil Negara. Adanya UU Tentang Aparatur Sipil Negara bukan hanya menyoal masalah kepegawaian saja, namun menyangkut pula sistem dan substansi kepegawaian, kelembagaan, sampai pada peristilahan.<sup>3</sup> Lewat UU Tentang Aparatur Sipil Negara tersebutlah, istilah ASN lahir. Istilah ASN merujuk pada profesi Pegawai Negeri Sipil (Untuk selanjutnya disebut PNS), Pegawai Pemerintah, dan Aparatur Sipil Negara. Penggunaan kata “aparatur”

---

<sup>1</sup> Ridwan, 2013, *Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah*, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*, V7n2 hlm. 55

<sup>2</sup> Bambang Istianto, 2011, *Demokrasi Birokrasi di Era Reformasi*, STIMIAMI Jakarta dengan Mitra Wacana Medika, Jakarta, hlm. 71

<sup>3</sup> Abdul Rahman dan Riani Bakri, 2019, *Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance*, *Jurnal Konstituen*, V1n1, hlm. 2

dianggap lebih berkenaan dengan subyek orang sebagai pegawai/pekerja/karyawan, dst.<sup>4</sup>

Dalam Pasal 6 UU Tentang Aparatur Sipil Negara, ASN meliputi seluruh pegawai pemerintah baik yang berada di Pusat maupun di Daerah yang statusnya PNS atau bahkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (Untuk selanjutnya disebut P3K). Lebih lanjut, terdapat pembeda pada sistem penggajian dan tunjangan yang diberikan oleh negara dalam rangka kesejahteraan aparaturnya.<sup>5</sup> Singkatnya, PNS memiliki hak terkait gaji, tunjangan serta fasilitas, cuti, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, perlindungan serta pengembangan atas kompetensi. Pada P3K hanya memiliki hak terkait gaji, tunjangan, cuti, perlindungan serta pengembangan atas kompetensi.

Sebagaimana pada umumnya, bahwa seorang pekerja pasti akan mendapat upah atas tindakannya. Seorang pekerja yang telah menyalurkan energi dan pikirannya dalam suatu bentuk kegiatan yang sesuai dengan minat serta bakat yang dimilikinya. Hasil dari aktivitas bekerja tersebut ialah si pekerja akan memperoleh imbalan berupa upah yang digunakan sebagai upaya memenuhi kebutuhan hidupnya serta digunakan dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidup pekerja.<sup>6</sup> Begitupun dengan ASN, mereka mendapat upah atas segala kegiatan yang telah dilakukannya. Senada dengan apa yang disebutkan dalam UU Tentang Aparatur Sipil Negara disebutkan bahwa upah merupakan kompensasi dasar yang dimaksudkan untuk menjamin kesejahteraan ASN. Adapun kebijakan dan pengaturan pembagian upah, hendaknya dilaksanakan dengan adil dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Persoalan atas pengupahan ASN memanglah suatu hal yang selalu menjadi problematika dalam stuktur hukum administrasi negara bidang kepegawaian. Ragam dinamika permasalahan akan pengupahan seperti misalnya kecemburuan antar penyelenggara negara mengenai pengupahan, ketidakadilan dalam pengupahan, serta lain sebagainya.<sup>7</sup> Masalah-masalah tersebut, bukanlah tanpa ada contoh kasus nyatanya. Seperti yang kita ketahui bersama, bahwa Kementerian Keuangan RI (Untuk selanjutnya disebut KemenKeu) mendapat posisi yang tertinggi dalam tunjangan kerja sebagaimana ditetapkan dalam regulasi Peraturan Presiden.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibid.* hlm. 4

<sup>5</sup> Rike Anggun Artisa, 2015, *Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik, V6n1, hal.38.

<sup>6</sup> Arrista Trimaya, 2014, *Pemberlakuan Upah Minimum dalam Sistem Pengupahan Nasional Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Tenaga Kerja*, Aspirasi, V5n1, hal.12

<sup>7</sup> <https://www.bbc.com/indonesia/articles/ckr48k4kkd2o>, diakses tanggal 9 Maret 2023

<sup>8</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6523097/daftar-instansi-pemerintah-dengan-gaji-pns-tertinggi-nomor-1-tidak-asing#:~:text=Lantas%2C%20instansi%20mana%20saja%20yang,dibandingkan%20dengan%20instansi%20pemerintah%20lainnya.>, diakses tanggal 9 Maret 2023

Salah satu alasan yang melatarbelakangi tingginya tunjangan kerja sebab pegawai Pajak harus mengumpulkan penerimaan pajak yang targetnya terus naik serta juga sebagai bentuk mencegah tindakan korupsi.

Pada faktanya, tingginya tunjangan kinerja atau pengupahan ternyata malah menciptakan masalah hukum baru. Terjadi pada Pegawai Dirjen Pajak KemenKeu serta Dirjen Bea Cukai. Diketahui, bahwa kedua Pegawai tersebut memiliki harta kekayaan diluar batas seorang Pegawai serta tidak melaporkan harta kekayaannya pada lembaga yang resmi dimiliki oleh negara. Adapun, temuan sementara atas tindakan kedua Pegawai tersebut ialah adanya tindakan pencucian uang, libatkan konsultan pajak, keluarga, serta pegawai eks-pajak itu sendiri, juga dilakukannya pemblokiran rekening.<sup>9</sup> Kasus sebagaimana tersebut, menyita khalayak ramai masyarakat Indonesia bahkan sampai pada kekhawatiran akan turunnya tingkat kepatuhan pembayaran atas Pajak di Indonesia. Atas dasar kejadian tersebut, tunjangan atau pengupahan yang besar ternyata justru tidak dapat menjamin untuk tidak melakukan perbuatan tindak pidana yang mengarah pada korupsi. Lebih lanjut, atas adanya peristiwa tersebut, kebijakan single salary sistem pengupahan/penggajian pada setiap penyelenggara negara selaku ASN.

Berdasar pada paparan pendahuluan di atas, maka peneliti memiliki rumusan masalah untuk menjadi bahan penelitian serta kajian lebih lanjut mengenai kedudukan hukum ASN dalam hukum administrasi negara serta bagaimana kebijakan *single salary system* dalam UU Tentang Aparatur Sipil Negara yang berpijak pada keadilan dan kelayakan. Penelitian ini memiliki nilai urgensi sebagai bahan kajian bagi instansi terkait juga sebagai upaya menyelesaikan permasalahan kepegawaian yang memiliki relevansi dengan kondisi sosial masyarakat dewasa ini.

## **2. Metode**

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum (*legal research*)<sup>10</sup> merupakan suatu penelitian yang mengkaji dan menganalisis kedudukan hukum ASN dalam hukum administrasi negara serta kebijakan *single salary system* dalam UU Tentang Aparatur Sipil Negara yang berpijak pada keadilan dan kelayakan. Metode *legal research* diimbangi dengan metode pendekatan yang relevan dengan persoalan yang diteliti. Pada penelitian ini, setidaknya pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, serta pendekatan analitis.<sup>11</sup> Pendekatan peraturan

---

<sup>9</sup> <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230307140601-4-419585/terbukti-bersalah-rafael-alun-dipecat-dari-pns-ditjen-pajak>, diakses tanggal 9 Maret 2023

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim, 2005, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 213-220.

<sup>11</sup> Johnny Ibrahim, 2008, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 300.

perundang-undangan ini dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan hukum dan regulasi yang terkait dengan kepegawaian khususnya pengupahan atau penggajiannya. Pendekatan analitis dipergunakan dalam penelitian ini dengan tujuan guna mengetahui makna yang terkandung dalam aturan peraturan perundang-undangan secara konseptual. Lebih lanjut, pendekatan konseptual digunakan dalam rangka mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu penelitian hukum.<sup>12</sup>

Penelitian ini menggunakan jenis data kepustakaan yang didalamnya mengandung bahan hukum.<sup>13</sup> Setidaknya dalam penelitian ini, peneliti menggunakan bahan hukum primer berupa aturan hukum yang resmi dan mengikat tentunya yang relevan dengan penelitian. Bahan hukum sekunder dan tersier yang merupakan bahan pendukung yang relevan dengan apa yang menjadi topik penelitian. Pengumpulan data dilakukan dengan studi kepustakaan, dengan terlebih dahulu melakukan seleksi terhadap bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan objek kajian. Setidaknya tahapan pengumpulan bahan hukum melalui tahapan inventarisasi, identifikasi, klasifikasi dan melakukan sistematisasi atas bahan hukum yang peroleh dipergunakan.<sup>14</sup>

### **3. Analisis Aspek Hukum Kepegawaian serta Kebijakan Penggajian Aparatur Sipil Negara**

Dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan dalam memberikan pelayanan publik yang prima bagi masyarakat, serta mewujudkan reformasi birokrasi dan *good governance*, Pemerintah dituntut agar memiliki sumber daya ASN yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebelum pembahasan dalam penelitian ini beranjak semakin jauh, hendaknya kita memahami terlebih dahulu apa pengertian dari hukum, kepegawaian, dan hukum kepegawain. Hukum dimaknai sebagai kumpulan atas petunjuk hidup yang berisi pengaturan tata tertib dalam masyarakat dan seharusnya ditaati oleh tiap-tiap masyarakat, dengan sebab itu tiap pelanggaran atas petunjuk hidup itu dapat mengakibatkan tindakan dari pemerintah berupa sanksi hukum.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 54-58.

<sup>13</sup> Amiruddin dan H. Zaenal Asikin, 2006, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 118

<sup>14</sup> *Op.Cit.* hlm. 67

<sup>15</sup> Yulis Tiena Masriani, 2008, *Pengantar Hukum Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. hlm. 6

Pemahaman akan definisi kepegawaian seperti dikemukakan oleh A.A Widjaja diartikan sebagai tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (berupa mental dan pikiran) yang selalu dibutuhkan serta oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>16</sup>

Dengan demikian, hukum kepegawaian diartikan sebagai kumpulan atas tata tertib yang seharusnya ditaati oleh tiap warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara permanen oleh pejabat Pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan Pemerintahan. Dasar hukum kepegawaian terbaru ialah akan merujuk pada UU tentang Aparatur Sipil Negara. Setidaknya terdapat beberapa point yang menjadi bahasan dalam regulasi kepegawaian, sebagai berikut:

1. Asas, prinsip, nilai dasar, kode etik, dan kode perilaku ASN;
2. Jenis, status, dan kedudukan pegawai ASN;
3. Tugas, peran, dan jabatan ASN;
4. Hak PNS, Hak P3K, serta kewajiban pegawai ASN;
5. Ketentuan mengenai KASN (Komisi Aparatur Sipil Negara);
6. Ketentuan mengenai LAN (Lembaga Administrasi Negara); dan
7. Ketentuan mengenai BKN (Badan Kepegawaian Negara).

### **3.1. Kedudukan Hukum Aparatur Sipil Negara dalam Hukum Kepegawaian**

Pada pembukaan Undang- Undang Dasar 1945 Alinea ke IV menegaskan bahwa tujuan bangsa Indonesia adalah membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>17</sup> Demi perwujudan tujuan tersebut jelas diperlukan aparatur- aparatur yang tangguh, berwibawa serta berwawasan luas yang dapat berkompentensi dan memiliki dedikasi tinggi pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Salah satu aparatur negara yang memiliki keberadaan sentral dalam membawa kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terlaksananya tujuan nasional yaitu ASN.

Aparatur Sipil Negara atau biasa disebut dengan ASN sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan

---

<sup>16</sup> A.W. Widjaja, 2006, *Administrasi Kepegawaian*, Rajawali, Jakarta. hlm. 13

<sup>17</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 1987, *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta. hlm. 98

pembangunan nasional.<sup>18</sup> Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan Pegawai Negeri.

Merujuk kepada regulasi, bahwa ASN merupakan PNS serta P3K yang pengangkatan kepegawaiannya dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya serta memperoleh gaji berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.<sup>19</sup> Berikut merupakan pembagaian Pegawai Negeri dengan merujuk pada aturan Kepegawaian yang menjadi dasar hukum di Indonesia, yaitu:

UU Kepegawaian Sebelumnya	UU Tentang Aparatur Sipil Negeri
<p>a. Pegawai Negeri, terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pegawai Negeri Sipil (PNS);</li> <li>2. Anggota Tentara Nasional Indonesia; dan</li> <li>3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.</li> </ol> <p>b. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud diatas, terdiri dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan</li> <li>2. Pegawai Negeri Sipil Daerah.</li> </ol> <p>c. Di samping Pegawai Negeri sebagaimana dimaksud diatas, pejabat yang berwenang dapat mengangkat pegawai tidak tetap.</p>	<p>a. Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai tetap oleh Pejabat Pembina Kepegawaian dan memiliki nomor induk pegawai secara nasional.</p> <p>b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (P3K) dengan status kepegawaian sebagai Pegawai ASN yang diangkat sebagai pegawai dengan perjanjian kerja oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan kebutuhan Instansi Pemerintah dan ketentuan UU Tentang Aparatur Sipil Negeri</p>

Pegawai ASN diposisikan sebagai unsur bagian dari mesin negara yang pelaksana kebijakan yang ditetapkan oleh Pimpinan kepala Instansi. Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan campur tangan semua golongan.<sup>20</sup> Pegawai ASN

<sup>18</sup> Sri Hartini, Sertiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 8

<sup>19</sup> Ahmad Gelora Mahardika, 2022, *Rekonstruksi Politik Hukum Pengaturan ASN dalam Sistem Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jurnal Rechtsvinding, v11n2, hlm. 267-268

<sup>20</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, 1995, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta. hlm. 103.

berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, dan perekat serta pemersatu bangsa. Sebagai pelaksana kebijakan publik, Staf ASN bertugas menegakkan kebijakan publik pada saat yang sama, sebagai PNS, staf ASN bertugas menyediakan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas, tugas pokoknya ialah memperkokoh persatuan dan kesatuan negara kesatuan Republik Indonesia.

Setiap Pegawai Pemerintah, tentunya memiliki kewajiban serta bertanggungjawab dalam rangka mengutamakan pelayanan publik, sebagai berikut:<sup>21</sup>

1. Mengutamakan kepentingan umum yang hendaknya dilayani guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan akan pelayanan publik dalam menyelenggarakan roda Pemerintahan Negara.
2. Memiliki pemahaman akan larangan bagi ASN untuk dapat terlibat dalam politik praktis.
3. Memperlakukan asas kesamaan kedudukan pada tiap warga negara lain yang menginginkan pelayanan publik.
4. Melakukan pelayanan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang datang kepadanya.

Selain itu, Pegawai Pemerintah juga memiliki hak serta kewajiban yang melekat kepada ASN selaku pegawai Pemerintah. Dengan merujuk kepada Pasal 21 dan Pasal 22 UU Tentang Aparatur Sipil Negara bahwa seorang ASN berhak mendapat gaji, tunjangan, cuti, perlindungan, dan pengembangan kompetensi. Yang menjadi pembeda hak antara PNS dengan P3K yakni dimana PNS mendapatkan fasilitas juga jaminan pensiusn serta jaminan hari tua. Lebih lanjut mengenai kewajiban ASN, dapatlah merujuk pada Pasal 23 UU Tentang Aparatur Sipil Negara, dimana setidaknya terdapat 8 (delapan) point yang menjadi kewajiban seorang ASN.

Merujuk pada politik hukum mengenai eksistensi ASN, maka pada esensinya bahwa telah tercantum dalam Pasal 2 UU Tentang Aparatur Sipil Negara yang mengemukakan bahwa Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN harus didasarkan pada sejumlah asas antara lain yakni: kepastian hukum, profesionalitas, proporsionalitas, keterpaduan, delegasi, netralitas, akuntabilitas, efektif dan efisien, keterbukaan, nondiskriminatif, persatuan dan kesatuan, keadilan dan kesetaraan, dan kesejahteraan. Salah satu asas tersebut adalah asas efektif dan efisien yang bermakna bahwa pengelolaan manajemen ASN harus berdasar pada prinsip efektif dan efisien. Oleh karena itulah, politik hukum pengaturan ASN dapat dimaknai dengan bentuk regulasi atau kebijakan apa yang paling tepat baik secara

---

<sup>21</sup> Muzayanah, 2020, *Pemahaman Terhadap Tanggungjawab, Hak dan Kewajiban Pegawai Terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*, Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha, v6n1. hlm. 235-239.

normatif ataupun teoretis terkait dengan ASN sebagai upaya untuk memastikan pengelolaan ASN akan selaras dengan cita reformasi birokrasi di Indonesia.

### **3.2. Kebijakan *Single Salary System* pada Penggajian Aparatur Sipil Negara**

Kebijakan dipahami sebagai suatu upaya yang digunakan Pemerintah guna mencapai tujuan negara Indonesia yang termaktub dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, perwujudannya berupa pembangunan nasional dalam rangka pembangunan manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan masyarakat Indonesia untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, adil, makmur, yang merata, baik materiil maupun spiritual. Pembangunan (dalam arti luas) merupakan suatu proses perubahan di segala bidang kehidupan yang dilakukan secara sengaja berdasarkan suatu rencana tertentu.<sup>22</sup> Kedudukan ASN sebagai abdi masyarakat juga sebagai pelaksana dari seluruh kebijakan Pemerintah dalam rangka upaya peningkatan atas kehidupan bangsa serta negara menuju apa yang dicita-citakan.

Dalam rangka meningkatkan produktivitas dan menjamin kesejahteraan ASN, dalam UU Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa ASN berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaannya. Selain itu, ASN berhak memperoleh jaminan sosial. Gaji yang diberikan akan disalurkan secara bertahap sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab, dan resiko pekerjaan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) bagi Pegawai Pusat, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bagi Pegawai Daerah. Selain mendapat Gaji, sebagaimana disebutkan diatas bahwa PNS juga mendapatkan fasilitas serta tunjangan yang berupa Tunjangan Kinerja (Untuk selanjutnya disebut Tukin) yang dibayarkan sesuai pencapaian kinerja, dan Tunjangan Kemahalan yang dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing.

Pemberian tunjangan kepada PNS dipahami sebagai suatu jenis tunjangan dimaksud terdiri dari:

- a. Tunjangan Jabatan;
- b. Tunjangan Keluarga;
- c. Tunjangan Pangan;
- d. Tunjangan Pajak;
- e. Tunjangan Khusus, dan lain-lain.

Sejak Pemerintah mulai menerapkan kebijakan pemberian tunjangan kinerja yang sering disebut dengan "remunerasi". Lebih lanjut, pada instansi Pemerintah Pusat dimulai dari KemenKeu, yang lanjutnya diberikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Sekertariat Negara, serta instansi pusat lain sebagainya. Penerapan kebijakan tunjangan kinerja bagi PNS pada lembaga

---

<sup>22</sup> Erliana Hasan, 2019, *Membangun Smart Aparatur Sipil Negara (ASN) Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024*, Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja, v12n1. hlm. 5-6

Pemerintah tersebut merupakan penghargaan atas keberhasilan dalam melaksanakan “Reformasi Birokrasi”.

Sistem penggajian termasuk kebijakan pemberian Tukin bagi PNS pada umumnya tidak terkait dengan upaya meningkatkan kinerja (*no pay performance link*).<sup>23</sup> Di Indonesia sendiri, ternyata masalah sistem penggajian masuk pada persoalan yang selalu menjadi pembicaraan di lingkup Kementerian, khususnya mengenai Tukin ini. Masalah perbaikan sistem penggajian dimaksudkan guna peningkatan atas kesejahteraan serta profesionalisme PNS. Pada faktanya menyatakan bahwa besaran tukin PNS Pajak menimbulkan kesenjangan antar jenjang jabatan di Kementerian/ Lembaga dan Pemerintah Daerah.<sup>24</sup> Padahal, sangat jelas dinyatakan bahwa tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kerja, sebagaimana dalam Pasal 80 (3) UU Tentang Aparatur Sipil Negara.

Sebenarnya, aturan mengenai *single salary system* di Indonesia bukanlah suatu hal yang baru. Dengan merujuk pada UU Tentang Aparatur Sipil Negara diatur tentang penggajian model baru bagi PNS. Lewat regulasi tersebut, Pemerintah mengatur pemberlakuan sistem penggajian tunggal (*single salary*) bagi seluruh PNS. Skema dalam sistem penggajian tunggal untuk PNS adalah menghapus komponen tunjangan-tunjangan yang ada selama ini. Dengan kata lain, nantinya PNS hanya menerima gaji pokok, tetapi jumlahnya diperbesar. Namun, pada faktanya aturan tersebut masih belum dapat diberlakukan serta masih dilakukannya pembahasan-pembahasan lintas sektoral Kementerian.

Jika sistem penggajian tunggal (*single salary system*) akan diberlakukan bagi PNS maka sistem ini akan dianggap lebih “memihak” aparatur karena berdasarkan kepada standar kelayakan hidup. Sistem penggajian tunggal ini mengakumulasi semua jenis pendapatan PNS. Sistem ini didasarkan pada bobot atau *grade* (nilai) terhadap kinerja jabatan. Hal ini dinilai lebih baik dari sistem penggajian yang berlaku saat ini, karena sistem penggajian PNS saat ini terdiri dari jabatan, kinerja, *grade* dan *step*. Yang mana gaji akan dihitung sesuai dengan beban kerja, bobot, jabatan dan capaian kinerja PNS, perhitungan gaji sangat erat kaitannya dengan penilaian kinerja dan kesejahteraan pegawai. Sistem penggajian pegawai yang disesuaikan dengan risiko pekerjaan yang dilakukan akan menciptakan sistem penggajian yang adil. Tidak hanya adil namun kriteria ini akan membuat para aparatur ini bersaing untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik.

Peran strategis pemerintah untuk merancang sistem penggajian PNS yang rasional idealnya dikaji secara spesifik dengan memperhatikan keadilan baik secara internal maupun eksternal.

1. Keadilan internal, bahwa pemberian gaji idealnya diberikan sesuai dengan tugas jabatan, kinerja, dan wilayah kerjanya, artinya setiap PNS yang mempunyai bobot jabatan sama diberi gaji yang sama, sebaliknya bila bobot jabatan berbeda diberikan gaji yang berbeda. Tunjangan kinerja

---

<sup>23</sup> Edy Topo Ashari, 2011, *Menggagas Pemberian Tunjangan PNS berbasis Kinerja Individu Pegawai*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PN, v5n1. hlm. 5-7

<sup>24</sup> <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6598693/buntut-kasus-rafael-korpri-minta-tukin-pns-pajak-dievaluasi>, diakses tanggal 9 Maret 2023

diberikan sesuai dengan tingkat capaian kinerja, artinya bagi PNS yang output atau kinerjanya tinggi diberikan tunjangan kinerja tinggi dan bagi PNS yang *output* atau kinerjanya rendah diberikan tunjangan kinerja rendah (sesuai capaian kinerja). Tunjangan kemahalan diberikan sesuai dengan tingkat kemahalan daerah dimana PNS ditempatkan. Hal ini mengingat wilayah Indonesia yang cukup luas dan masing-masing daerah mempunyai tingkat kemahalan/biaya hidup yang tidak sama/berbeda.

2. Keadilan eksternal, artinya dalam sistem penggajian PNS juga disesuaikan atau memperhatikan gaji para pegawai lain yang bekerja di perusahaan swasta, BUMN, atau gaji di pemerintahan negara-negara lain.

#### **4. Kesimpulan**

Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara mengamanatkan Pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada PNS serta menjamin kesejahteraan PNS. Selain gaji PNS juga menerima tunjangan dan fasilitas. Tunjangan meliputi tunjangan kinerja yang dibayarkan sesuai pencapaian kinerja dan tunjangan kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing.

*Design* penggajian PNS menerapkan *single salary system* yang terdiri atas unsur gaji, tunjangan kinerja, dan tunjangan kemahalan. Gaji dibayarkan sesuai dengan beban kerja, tanggungjawab, dan risiko pekerjaan. Tunjangan kinerja dibayarkan sesuai dengan pencapaian kinerja. Tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing PNS bekerja. Sistem penghasilan PNS ditentukan dengan rumus indeks gaji ditambah indeks tunjangan kinerja ditambah indeks kemahalan daerah.

Perubahan mendasar tersebut harus menitikberatkan pada aspek efisiensi, efektifitas, dan produktivitas sumber daya aparatur sipil negara melalui pembagian kerja hirarkis dan horizontal yang seimbang, diukur dengan rasio antara volume atau beban tugas dengan jumlah sumber daya disertai tata kerja formalistik dan pengawasan yang ketat. Untuk dapat mencapai hal tersebut, pegawai pemerintah perlu didorong untuk dapat mengembangkan segenap kompetensinya melalui manajemen sumber daya aparatur sipil negara yang komprehensif.

#### **5. Referensi**

##### **Buku:**

- Bambang Istianto. (2011). *Demokrasi Birokrasi di Era Reformasi*. Jakarta: STIMIAMI Jakarta dengan Mitra Wacana Medika.
- Johnny Ibrahim. (2005). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- Johnny Ibrahim. (2008). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.

- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press.
- Amiruddin dan H. Zaenal Asikin. (2006). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Yulis Tiena Masriani. (2008). *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- A.W. Widjaja. (2006). *Administrasi Kepegawaian*. Jakarta: Rajawali.
- SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD. (1987). *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Sri Hartini, Sertiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat. (2008). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Sastra Djatmika dan Marsono. (1995). *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Jakarta: Djambatan.

**Jurnal:**

- Ridwan. (2013). *Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan Instansi Pemerintah*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. V7n2.
- Abdul Rahman dan Riani Bakri. (2019). *Penataan Pengelolaan Aparatur Sipil Negara (ASN) Melalui Dynamic Governance*. Jurnal Konstituen. V1n1.
- Rike Anggun Artisa. (2015). *Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK): Review terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Pembangunan dan Kebijakan Publik. V6n1.
- Arrista Trimaya. (2014). *Pemberlakuan Upah Minimum dalam Sistem Pengupahan Nasional Untuk Meningkatkan Kesejahteraan Tenaga Kerja*. Aspirasi. V5n1.
- Ahmad Gelora Mahardika. (2022). *Rekonstruksi Politik Hukum Pengaturan ASN dalam Sistem Hukum Kepagawaian di Indonesia*. Jurnal Rechtsvinding v11n2.
- Erliana Hasan. (2019). *Membangun Smart Aparatur Sipil Negara (ASN) Menuju Birokrasi Berkelas Dunia Tahun 2024*. Jurnal Politik Pemerintahan Dharma Praja v12n1.
- Muzayanah. (2020). *Pemahaman terhadap Tanggungjawab, Hak dan Kewajiban Pegawai Terhadap UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Komunikasi Hukum (JKH) Universitas Pendidikan Ganesha v6n1.
- Edy Topo Ashari. (2011). *Menggagas Pemberian Tunjangan PNS berbasis Kinerja Individu Pegawai*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS v5n1.

**Website:**

- <https://www.bbc.com/indonesia/articles/ckr48k4kkd2o/> (diakses tanggal 9 Maret 2023).
- <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6523097/daftar-instansi-pemerintah-dengan-gaji-pns-tertinggi-nomor-1-tidak-asing#:~:text=Lantas%2C%20instansi%20mana%20saja%20yang,dibandingkan%20dengan%20instansi%20pemerintah%20lainnya/> (diakses tanggal 9 Maret 2023).

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20230307140601-4-419585/terbukti-bersalah-rafael-alun-dipecat-dari-pns-ditjen-pajak/> (diakses tanggal 9 Maret 2023).

<https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6598693/buntut-kasus-rafael-korpri-minta-tukin-pns-pajak-dievaluasi/> (diakses tanggal 9 Maret 2023).