

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) mempunyai peranan amat penting sebab Pegawai Negeri Nipil merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan Negara Indonesia. Seperti tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan Negara Indonesia untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia. Keempat tujuan Negara ini hanya bisa dicapai dengan adanya pembangunan nasional yang dilakukan dengan perencanaan yang matang, realistik, terarah, terpadu, bertahap, bersungguh-sungguh, berdayaguna dan berhasil guna.

Tujuan pembangunan Nasional adalah untuk membentuk suatu masyarakat adil dan makmur, seimbang material dan sepiritual berdasarkan Pancasila di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional itu terutama sekali tergantung pada kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagian dari aparatur negara)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Moh. Mahfud MD, 1998, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, Hlm. 2

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Kepegawaian, maka pegawai negeri terdiri dari :

1. Pegawai Negeri Sipil.

a. Pegawai Negeri Sipil.

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada Departemen atau Lembaga Pemerintah Non Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi atau Kabupaten atau Kota, Kepaniteraan Pengadilan atau pekerjaan untuk tugas negara lainnya.

b. Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah Propinsi atau kabupaten atau Kota.

2 . Anggota Tentara Nasional Indonesia.

Keanggotaan Tentara Nasional Indonesia diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 15 Tahun

2001 tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia menjadi Pegawai Negeri Sipil.

3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Keanggotaan Kepolisian Republik Indonesia diatur dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002.

4. Disamping itu pejabat yang bersangkutan dapat mengangkat Pegawai tidak tetap.

Pegawai Negeri Sipil menurut Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian adalah bagian dari Pegawai Negeri yang ada di Indonesia. Pegawai Negeri Sipil adalah aparatur negara yang sangat penting dan menentukan, karena Pegawai Negeri Sipil adalah salah satu pelaksana pemerintahan untuk menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional yang kedudukannya diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.

Dalam melaksanakan tugas negara tersebut menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Pegawai Negeri Sipil berhak memperoleh gaji yang layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya. Pemberian gaji kepada Pegawai Negeri Sipil disebabkan pada dasarnya setiap Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya harus dapat hidup layak dari gajinya. Disamping gaji pokok untuk

mendukung kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil beserta keluarganya diberikan juga berbagai macam tunjangan dan tambahan penghasilan tambahan penghasilan sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil. Pasal 63 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 menyebutkan bahwa "Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".

Tambahan penghasilan kepada pegawai di luar gaji tetap yang mereka terima setiap bulannya merupakan salah satu upaya mendekatkan tingkat penghasilan Pegawai Negeri Sipil dengan pemenuhan standar hidup minimal. Sebelum tambahan penghasilan benar-benar dilaksanakan dalam satu daerah, diperlukan langkah-langkah strategis dan taktis sehingga dalam pelaksanaannya nanti tidak mendapatkan masalah. Umumnya langkah-langkah tersebut berbeda tiap daerah, tergantung kondisi dan permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah. Langkah-langkah nyata dan tahap-tahap yang dilakukan oleh daerah-daerah yang telah lebih dulu menerapkan tambahan penghasilan bagi pegawainya bisa dijadikan contoh oleh daerah-daerah (Kepala Daerah) lain yang ingin menerapkannya. Variasi daerah yang ditampilkan memudahkan kepala daerah

memilih contoh daerah mana yang paling sesuai dengan kondisi daerahnya saat ini.

Adapun manfaat tambahan penghasilan adalah:

1. Pegawai merasa mendapatkan penghargaan yang layak dari pemerintah.
2. Menghilangkan rasa iri hati pegawai yang tidak pernah terlibat proyek/ kegiatan terhadap pegawai yang sering dilibatkan dalam proyek/ kegiatan.
3. Meningkatkan motivasi kerja pegawai.
4. Mencegah tindakan korupsi di lingkungan pemerintah daerah.

Dengan keluarnya Peraturan Walikota Nomor 48 Tahun 2008 Tentang Tambahan Penghasilan, selain mendapatkan gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah kota Yogyakarta juga mendapatkan tambahan penghasilan sampai dengan sekarang. Diantara Pegawai Negeri Sipil yang menerima tambahan penghasilan di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta adalah Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta.

Dengan diberikanya tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil di wilayah Pemerintah Kota Yogyakarta yang bekerja di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta, Kehidupan Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta merasa lebih layak dan kesejahteraan keluarganya meningkat

serta prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil yang bekerja di Dinas Pendidikan Kota Yogyakarta lebih baik dari sebelumnya.

## **B. Perumusan Masalah.**

Berdasarkan penjelasan latar belakang masalah tersebut, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana kerangka hukum dan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta?
2. Fator-faktor apa yang menjadi pertimbangan pemberian Tambahan Penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta?

## **C.. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kerangka hukum dan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta

2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemberian tambahan Penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini mempunyai manfaat sebagai berikut:

- 1) Manfaat Teoritis.
  - a. Untuk mengetahui kerangka hukum dan pelaksanaan pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta.
  - b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pertimbangan pemberian tambahan penghasilan bagi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Dinas Pendidikan Pemerintah Kota Yogyakarta.
2. Manfaat Praktis.
  - a. Diharapkan dapat menambah pustaka bagi yang ingin mengetahui, mempelajari secara lebih mendalam mengenai masalah ini dan dapat memberikan tambahan ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Administrasi Negara khususnya Hukum Kepegawaiaan.
  - b. Sebagai pembandingan dan pertimbangan dalam penelitian yang sejenis dimasa yang akan datang

### **E. Tinjauan Pustaka.**

Kepegawaian adalah segala hal mengenai kedudukan, kewajiban, hak dan pembinaan pegawai negeri<sup>2</sup>. Sistem penggajian kepegawaian sangat berkait dengan kinerja aparatur pemerintah. Tingkat gaji yang tidak memenuhi standar hidup minimal pegawai merupakan masalah yang harus dituntaskan penyelesaiannya. Aparatur pemerintah yang merasa penghasilan yang diterimanya tidak sesuai dengan kontribusi yang diberikannya dalam menjalankan tugas pokoknya tidak akan dapat secara optimal melaksanakan tugas pokoknya tersebut. Untuk itulah, beberapa pimpinan daerah yang memiliki kewenangan tertinggi dalam pemerintahannya menyadari betapa masalah ini harus dicarikan solusi yang elegan dan tuntas. Pemberian tambahan penghasilan diluar gaji tetap dan tunjangan kesejahteraan yang mereka terima setiap bulannya merupakan salah satu upaya mendekatkan tingkat penghasilan Pegawai Negeri Sipil dengan pemenuhan standar hidup minimal. Sebelum tambahan penghasilan benar-benar dilaksanakan dalam satu daerah, diperlukan langkah-langkah strategis dan taktis sehingga dalam pelaksanaannya nanti tidak mendapatkan masalah. Umumnya langkah-langkah tersebut berbeda tiap daerah, tergantung kondisi dan permasalahan yang dihadapi masing-masing daerah. Langkah-langkah nyata dan tahap-tahap yang dilakukan oleh daerah-daerah yang telah lebih dulu menerapkan

---

<sup>2</sup> Bagus Sarnawa dan Hayu Sukiyoprati, 2007, *Manajemen Pegawai Negeri Sipil*, Yogyakarta, Lab. Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Hlm. 4

tunjangan kesejahteraan bagi pegawainya bisa dijadikan contoh oleh daerah-daerah (Kepala Daerah) lain yang ingin menerapkannya. Variasi daerah yang ditampilkan memudahkan kepala daerah memilih contoh daerah mana yang paling sesuai dengan kondisi daerahnya saat ini. Ada pun manfaat tunjangan kesejahteraan adalah:

1. Pegawai merasa mendapatkan penghargaan yang layak dari pemerintah.
2. Menghilangkan rasa iri hati pegawai yang tidak pernah terlibat proyek/ kegiatan terhadap pegawai yang sering dilibatkan dalam proyek/ kegiatan.
3. Meningkatkan motivasi kerja pegawai.
4. Mencegah tindakan korupsi di lingkungan pemerintah daerah.

Panduan Penetapan Tambahan Penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil Daerah Bagi daerah yang telah menetapkan tunjangan kesejahteraan serta daerah lain yang akan memberlakukan kebijakan pemberian tunjangan kesejahteraan, maka harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

1. Aspek hukum sebagai dasar yang dipakai dalam acuan penetapan pemberian tunjangan kesejahteraan daerah hendaknya mengacu kepada aturan perundangan yang baru di bidang pengelolaan keuangan daerah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pengganti

dari Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Kepmendagri Nomor 29 tahun 2002. Agar dapat melaksanakan secara benar dari kedua aturan diatas maka daerah harus berpedoman kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2007.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 merupakan payung dan dasar hukum bagi pemerintah daerah dalam memberikan sejumlah tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipilnya dimana pada peraturan ini Pasal 63 ayat (2) menyebutkan bahwa "Pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Sedangkan dalam pasal penjelasannya yang dimaksudkan dengan tambahan penghasilan yang diberikan kepada pegawai negeri sipil dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai adalah berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja dan kelangkaan profesi.

3. Penjabaran Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 dimaksud telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 yang mengatur tentang penganggaran bagi tambahan penghasilan bagi pegawai negeri sipil daerah yang terdapat pada lampiran A.VIII dengan kode rekening belanja daerah pada kode rekening 5.1.1.02 bab Tambahan Penghasilan Pegawai Negeri Sipil
4. Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja.
  - a. Tambahan berdasarkan tempat bertugas.
  - b. Tambala penghasilan berdasarkan kondisi kerja.
  - c. Tambala penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi.
  - d. Tanbahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja.
5. Kepala Daerah dihimbau segera dapat menetapkan standar dan kriteria tambahan penghasilan yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Kepala Daerah sebagai penjabaran Peraturan Mentri Dalam Negri Nomor 13 Tahun 2006. Sejalan dengan itu dalam penetapan belanja pegawai, kepala daerah diharap memperhatikan hal-hal berikut:
  - a. Besarnya penyediaan gaji pokok/ tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah agar mempedomani ketentuan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 66 Tahun 2005 tentang Perubahan

ketujuh atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

- b. Penganggaran gaji dan tunjangan ketiga belas Pegawai Negeri Sipil dan tunjangan jabatan struktural/ fungsional dan tunjangan lainnya dibayarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan produktifitas Pegawai Negeri Sipil Daerah, khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah yang tidak menerima tunjangan jabatan struktural, tunjangan jabatan fungsional atau yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan, diberikan tunjangan umum setiap bulan. Besarnya tunjangan umum dimaksud agar berpedoman pada Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2006 tentang Tunjangan Umum Bagi Pegawai Negeri Sipil.
- d. Penyediaan dana penyelenggaraan asuransi kesehatan yang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) agar berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2003 tentang Subsidi dan Iuran Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Asuransi Kesehatan Bagi Pegawai Negeri Sipil dan Penerima Pensiun serta Keputusan Bersama Menteri Kesehatan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 616.A/MENKES/SKB/VI/2004 Nomor 155 A Tahun 2004 tentang Tarif Pelayanan Kesehatan Bagi Peserta PT. Askes

(Persero) dan Anggota Keluarganya di Puskesmas dan di Rumah Sakit Daerah.

- e. Dalam merencanakan belanja pegawai supaya diperhitungkan gaji paling tinggi 2,5% yang disesuaikan dengan kebutuhan untuk mengantisipasi adanya kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, tunjangan keluarga, dan penambahan jumlah pegawai akibat adanya mutasi.
- f. Pegawai Negeri Sipil Daerah yang diperbantukan pada Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau unit usaha lainnya. Pembayaran gaji dan penghasilan lainnya menjadi beban Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Usaha Milik Negara (BUMN), atau unit usaha yang bersangkutan.
- g. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2005 tentang Pengangkatan Tenaga Honorar Menjadi Calon Pegawai Negeri Sipil, pemerintah daerah tidak diperkenankan mengangkat pegawai honorer , pegawai harian lepas, pegawai tidak tetap. Pemberian penghasilan bagi pegawai honorer, pegawai harian lepas, pegawai tidak tetap yang sudah ada dianggarkan menyatu dengan program kegiatan yang melibatkan pegawai dimaksud yang besarnya ditetapkan dengan keputusan kepala daerah berdasarkan asas kepatutan dan kewajaran.

- h. Pemberian honorarium bagi Pegawai Negeri Sipil supaya dibatasi dengan mempertimbangkan asas efisiensi, kepatutan dan kewajaran serta pemerataan penerimaan penghasilan, yang besarnya ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.