

STRUKTUR GAJI PEGAWAI NEGERI SIPIL: Upaya Pencapaian Keadilan Internal dan Eksternal PNS ¹

Oleh:
Janry Haposan U. P. Simanungkalit

Abstrak

Tulisan ini didasari pada kenyataan bahwa Struktur Gaji PNS yang berlaku hingga saat ini belum mampu berfungsi sebagai pemacu peningkatan kinerja dan produktivitas PNS. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan KHL PNS. Dari sisi Keadilan Internal PNS, gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan kinerja, kedisiplinan, beban kerja, dan keahlian kerja PNS, sedangkan dari sisi Keadilan Eksternal PNS, memperlihatkan ketidakadilan antara besaran gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan yang diterima oleh Pegawai Swasta. Berdasarkan hasil analisis, direkomendasikan tindak lanjut penelitian, yakni: (1) dalam penetapan Gaji Pokok PNS terendah hendaknya didasarkan pada Standar KHL PNS pada masing-masing Daerah; (2) perlu adanya dukungan dan *good will* Pemerintah untuk menyediakan anggaran negara secara memadai; dan (3) dengan ditetapkannya Sistem Penggajian yang baru yang berbasis Bobot Jabatan hendaknya diikuti oleh perubahan-perubahan sebagai *pre-requisite*, seperti Sistem Penilaian Kinerja PNS, Sistem Pensiun, Penatalaksanaan Organisasi, dan lain-lain.

Kata Kunci: Struktur Gaji PNS, Bobot Jabatan, Keadilan Internal dan Keadilan Eksternal

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pendapat umum yang hingga saat ini masih sangat populer mengemuka menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) bergaji rendah. Hal tersebut bagaimanapun dalam kenyataannya menurut

Effendi (1999) merupakan salah satu faktor yang turut berkontribusi pada aktivitas pelayanan publik yang sangat buruk. Di samping itu, sebagian pihak beranggapan bahwa gaji PNS yang rendah akan mendorong (*stimulate*) terjadinya “kebocoran” Keuangan Negara yang dikenal dengan korupsi (inefisiensi dan inefektivitas).

Uraian di atas setidaknya memerlukan perbandingan, mengingat gaji bersifat relatif. Pada Tahun 1975, Theodore Smith dari Yayasan Ford dalam hasil penelitiannya yang berjudul “*Stimulating Performance in the Indonesian Bureucracy: Gaps*

¹ Tulisan ini diadaptasi dari hasil penelitian dengan judul: “Penyusunan Struktur Gaji Pegawai Negeri Sipil: Berbasis Bobot Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak Dalam Rangka Keadilan Internal dan Eksternal Pegawai Negeri Sipil”, yang dilaksanakan oleh penulis dengan anggota tim peneliti lainnya, yakni: Anita Tarigan, Endang Kosasih, dan Wakiran pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN (2006).

in the Administrator's Tool Kit" di dalam Jurnal *Economic Development and Cultural Change* mengemukakan bahwa diantara pegawai Pemerintah sedunia, PNS Indonesia termasuk yang paling murah dibayar. Menurutnya, gaji bulanan tak sanggup menutup biaya hidup lebih dari setengah bulan (hanya cukup untuk satu sampai dengan dua minggu saja), sehingga PNS-lah yang sebetulnya mensubsidi Pemerintah (Seldadyo, 2005).

Sumber-sumber lainnya antara lain hasil penelitian Clive Gray dalam Jurnal BIES yang berjudul "Civil Service Compensation in Indonesia" pada Tahun 1979 dan laporan hasil penelitian konsultan internasional, Watson Wyatt pada Tahun 1999 (*Indonesia: Compensation Report*) juga memberikan impresi yang sama. Penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kesenjangan gaji pegawai Pemerintah dan Swasta mulai terlihat sejak jabatan Sopir, Sekretaris Junior hingga Staf Administrasi. Kesenjangan tersebut melebar agresif dari Jabatan Penyelia, Kepala Biro, Deputy Direktur Jenderal hingga Direktur Jenderal. Pada jabatan terakhir tersebut, gaji Pegawai Swasta 10 (sepuluh) kali lebih besar daripada Gaji PNS. Sementara itu, hasil penelitian lainnya mengungkapkan bahwa apabila dibandingkan dengan negara-negara tetangga di Asia Tenggara, gaji PNS di Indonesia hanya berkisar antara seperempat dan sepertiga diban-

dingkan dengan gaji karyawan swasta (Tjiptoherijanto, 2002:14-15).

Dengan pendekatan Kebutuhan Hidup Minimum dan Pengeluaran (*Expenditure*), hasil penelitian Sekretariat Jenderal Ketahanan Nasional mengungkapkan bahwa pengeluaran untuk Kebutuhan Hidup Minimum seorang PNS dan keluarganya adalah sebesar Rp 1.096.250,00 (Wanhannas, 1999). Sedangkan hasil penelitian Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengungkapkan bahwa rata-rata pengeluaran PNS Guru Sekolah Dasar sebesar Rp 1.556.524,28, Guru Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama sebesar Rp 1.488.834,03, Guru Sekolah Lanjutan Tingkat Atas sebesar Rp 1.529.127,07, dan Guru Sekolah Menengah Kejuruan sebesar Rp 1.527.530,59 (Tim Peneliti BKN, 2000). Demikian halnya dengan hasil penelitian Indarto (2004) yang mengungkapkan bahwa hampir semua PNS (94,7% dari responden) menyatakan gaji dan tunjangan yang mereka terima saat ini belum mencukupi kebutuhan hidup PNS dan keluarganya.

Fenomena di atas pada dasarnya telah direspon oleh Pemerintah, yakni yang paling terkini dengan menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 (Tanggal 10 Januari 2007) tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1997 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil. Di dalam Per-70

aturan Pemerintah tersebut di-cantumkan bahwa gaji yang paling rendah yang diterima PNS adalah sebesar Rp 760.500,- (Golongan I, Masa Kerja Golongan 0 Tahun) dan gaji yang paling tinggi adalah se-besar Rp 2.405.400,- (Golongan IV, Masa Kerja Golongan 32 Tahun). Namun demikian, dalam kenyataannya respon Pemerintah tersebut masih belum mampu juga “mere-dam” anggapan pesimis dan keluh-an PNS tentang besarnya gaji yang diterimanya belum mampu mening-katkan kesejahteraan PNS dan ke-luarganya, sehingga belum mampu untuk mendorong produktivitas dan kreativitas PNS.

Kebijakan kenaikan gaji PNS tersebut dirasakan belum seimbang (*disequilibrium*) dengan kenaikan harga-harga, terlebih lagi dengan kenaikan harga Bahan Bakar Minyak (BBM) dan Tarif Dasar Listrik beberapa tahun belakangan ini yang memiliki efek domino terhadap kenaikan harga barang-barang lainnya, terutama harga kebutuhan pokok, yang mengakibatkan daya beli (*purchasing power*) PNS tidak mengalami peningkatan yang signifikan, apalagi untuk mencapai kehidupan yang dianggap adil dan layak.

Pada tataran normatif, gaji PNS tercantum di dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 (Tanggal 30 September 1999) tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974

tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, yang mengemukakan bahwa gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang (PNS). Selanjutnya, pada Bagian Ketiga tentang Hak, tepatnya pada Pasal 7 pada Undang-Undang tersebut juga menyebutkan bahwa:

1. Setiap Pegawai Negeri (PNS, Anggota TNI, dan POLRI) berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya.
2. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya.
3. Gaji Pegawai Negeri yang adil dan layak ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Pernyataan tersebut di atas mempertegas bahwa merupakan bagian dari tugas Pemerintah untuk memberikan gaji yang adil dan layak bagi seluruh Pegawai Negeri, termasuk PNS. Pengertian gaji yang adil dan layak adalah bahwa gaji PNS harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Pengaturan gaji PNS yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan, baik antara PNS mau-

pun antara PNS dengan Swasta. Sedangkan gaji yang layak dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas dan kreativitas kerja PNS.

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tersebut di atas dapat dinyatakan bahwa struktur gaji PNS yang harus dipenuhi adalah struktur gaji yang adil dan layak. Struktur Gaji PNS dikatakan memenuhi prinsip keadilan atau kesetaraan (konsistensi) apabila kesenjangan (*gap*) kesejahteraan antar PNS maupun antara PNS dengan Pegawai Swasta dapat dicegah atau dieliminir. Dengan demikian, keadilan sangat penting diperhatikan dalam penyusunan Struktur Gaji PNS, baik secara internal (*internal equity*) maupun eksternal (*external equity*). Keadilan internal berarti bahwa besarnya gaji harus dikaitkan dengan nilai relatif pekerjaan, di mana pekerjaan-pekerjaan sejenis memperoleh gaji yang sama. Sedangkan keadilan eksternal menyangkut pembayaran kepada pegawai pada tingkat gaji yang relatif sama dengan pekerjaan pegawai pada organisasi atau perusahaan lain dengan pekerjaan yang sejenis (Handoko, 2001:157-161).

Sebagai langkah pertama (setelah melakukan survei gaji) dalam menyusun struktur gaji pegawai (PNS) yang adil, perlu ditetapkan suatu hubungan yang konsisten dan sistematis di antara tingkat-tingkat

gaji dasar bagi semua pekerjaan dalam organisasi. Proses tersebut disebut dengan "Evaluasi Jabatan/Pekerjaan (*Job Evaluation*)". Evaluasi Jabatan bertujuan untuk menetapkan nilai relatif suatu jabatan, yang merupakan perbandingan formal dan sistematis dari jabatan untuk menetapkan nilai dari satu jabatan dalam hubungan dengan jabatan lain, dan akhirnya menghasilkan suatu hirarki gaji. Prosedur dasarnya adalah membandingkan Bobot Jabatan yang satu dengan Bobot Jabatan yang lainnya, misalnya dari sisi keterampilan, usaha (fisik dan mental), tanggung jawab, dan kondisi kerja para pegawai (Dessler, 1997:93). Terlepas dari metode apa yang digunakan, Evaluasi Jabatan pada hakekatnya bertujuan untuk menyusun suatu sistem yang bermanfaat, terukur, dan realistis untuk menentukan sistem penggajian dalam organisasi (Mathis dan Jackson, 2002:143).

Dalam kaitannya dengan Evaluasi Jabatan, pada Tanggal 21 Nopember 2003, BKN telah menetapkan Keputusan Kepala BKN Nomor 46B Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Evaluasi Jabatan Dalam Rangka Penyusunan Klasifikasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Nasional. Pedoman tersebut dimaksudkan untuk memberikan bimbingan teknis kepada seluruh Instansi Pemerintah yang selanjutnya dapat digunakan untuk menyusun pemeringkatan jabatan yang

selanjutnya dapat digunakan untuk berbagai keperluan Manajemen Kepegawaian, antara lain penetapan/penyusunan Struktur Gaji PNS. Sesuai dengan jadwal pada keputusan tersebut, pada akhir Tahun 2005 diharapkan semua Instansi Pemerintah telah menyelesaikan Evaluasi Jabatan di lingkungannya masing-masing (Kepala BKN, 2004:7).

Adapun Struktur Gaji PNS dikatakan layak apabila dengan struktur gaji yang diterima PNS mampu menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok PNS. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, salah satu parameter yang dapat dijadikan acuan adalah Kebutuhan Hidup Layak (KHL). Selama ini, terminologi kebutuhan hidup pekerja/pegawai sering dikaitkan dengan Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Namun, seiring dengan perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi (IPTEK) serta sosial ekonomi masyarakat yang cukup pesat, maka timbul pemikiran bahwa kebutuhan hidup pekerja berdasarkan kebutuhan hidup “minimum” perlu dirubah menjadi Kebutuhan Hidup Layak. Sebab, Kebutuhan Hidup Layak dianggap dapat meningkatkan produktivitas dan kreativitas kerja pegawai pada organisasi Pemerintah atau perusahaan dan pada akhirnya dapat meningkatkan produktivitas nasional.

Berdasarkan Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI

Nomor PER-17/MEN/VIII/2005 (Tanggal 26 Agustus 2005) tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak disebutkan bahwa Kebutuhan Hidup Layak merupakan standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak, baik secara fisik, non fisik, dan sosial, untuk kebutuhan 1 (satu) bulan. Nilai KHL tersebut selanjutnya digunakan sebagai salah satu bahan pertimbangan dalam penetapan Upah Minimum.

Secara keseluruhan, komponen KHL terdiri atas 46 (empat puluh enam) *item*, lebih banyak dibandingkan dengan komponen KHM yang terdiri atas 43 (empat puluh tiga) *item*. Keseluruhan *item* KHL tersebut yang dibagi ke dalam 7 (tujuh) komponen selanjutnya ditentukan nilainya selama sebulan (dalam Rupiah) berdasarkan survei harga yang dilakukan oleh Tim Penetapan KHL pada suatu Daerah, yang pada akhirnya akan menghasilkan Total Nilai KHL pada Daerah yang bersangkutan.

B. Identifikasi Masalah

Secara empiris, sebagian besar penelitian menghasilkan kesimpulan bahwa gaji PNS relatif rendah, baik dibandingkan dengan kebutuhan untuk hidup layak maupun dibandingkan dengan gaji yang diterima oleh pegawai-pegawai lainnya, seperti yang berkerja pada

Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/D) maupun para pegawai Swasta lainnya. Kondisi yang demikian tentu saja akan berpengaruh terhadap kondisi kinerja dan produktivitas serta pelayanan PNS kepada masyarakat. Apabila persoalan kebutuhan dasar manusia berupa “perut” saja belum dapat teratasi, bagaimana seorang PNS dapat bekerja dengan baik, tanpa harus mencari sambilan atau tambahan penghasilan (Effendi, 1999:21).

Berikut ini dapat diidentifikasi beberapa permasalahan yang terkait dengan Sistem Penggajian PNS, yakni:

1. Sistem Penggajian PNS sebagai tuntutan setiap PNS maupun keluarganya, yang meliputi gaji pokok maupun tunjangan-tunjangan lainnya guna memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari secara layak, khususnya bagi PNS yang memiliki Gaji Pokok paling rendah belum didasarkan pada unsur-unsur Kebutuhan Hidup Layak dan belum mampu meningkatkan kesejahteraan PNS, bahkan cenderung semakin sulit untuk memenuhinya.
2. Besaran gaji yang diberikan kepada PNS belum didasarkan pada Bobot Jabatan dan Kompetensi, sehingga kurang mendorong PNS untuk lebih berprestasi sesuai dengan kompetensinya.
3. Unsur-unsur yang digunakan sebagai dasar dalam penentuan gaji dan Kenaikan Gaji Berkala (KGB) PNS masih belum didasarkan pada suatu perhitungan atau formula yang jelas dan belum mencerminkan rasa keadilan dan tidak didasarkan pada prinsip *equal pay for equal work*.
4. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 diperoleh rasio perbandingan yang relatif rendah antara Gaji Pokok Minimum, yakni 1 (satu) berbanding 3 (tiga). Kondisi yang demikian dianggap kurang memacu PNS berprestasi. Sebab, perbedaan antara Gaji untuk PNS Golongan I, II, III, dan IV relatif sedikit, yang sama kondisinya pada saat diberlakukannya Peraturan Pemerintah sebelumnya. Dampak lanjutannya antara lain pada sistem Pensiun PNS yang mengakibatkan penghasilan beberapa pensiunan menjadi relatif sama meskipun memiliki golongan yang berbeda.

C. Tujuan

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan kondisi dan perkembangan Struktur Gaji yang diterima oleh PNS selama ini.

2. Mengukur dan menentukan Bobot Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak PNS serta pengaruhnya terhadap Struktur Gaji PNS.
3. Merumuskan rekomendasi kebijakan bagi pengambil atau penentu kebijakan dalam upaya mewujudkan Struktur Gaji PNS yang adil dan layak, baik secara internal maupun eksternal dengan berbasis pada Bobot Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak.

II. LANDASAN TEORITIS

A. Kompensasi

Martocchio (2004:2) mendefinisikan kompensasi sebagai penghargaan yang bersifat intrinsik dan ekstrinsik yang diterima pegawai yang berperan terhadap pekerjaannya. Definisi tersebut membagi kompensasi menjadi kompensasi yang bersifat intrinsik dan ekstrinsik. Kompensasi Intrinsik (*Intrinsic Compensation*) berkaitan dengan kinerja individu, yang merupakan kondisi kritis psikologis pegawai yang dihasilkan untuk membentuk pekerjaan pegawai. Adapun dimensi-dimensi yang membentuk Kompensasi Intrinsik meliputi (1) Keragaman Kahlian (*Skill Variety*); (2) Identitas Tugas/Pekerjaan (*Task Identity*); (3) Signifikansi/Kepentingan Tugas (*Task Significance*); (4) Otonomi (*Auto-*

nomy); dan (5) Timbal-balik (*Feedback*).

Selanjutnya, Kompensasi Ekstrinsik (*Extrinsic Compensation*) dikendalikan oleh organisasi (Gaji, Upah, Promosi, Penghargaan, dan lain-lain), yang terdiri dari penghargaan yang bersifat moneter (*monetary*) dan non-moneter (*non-monetary*). Kompensasi yang bersifat moneter merupakan Kompensasi Inti (*Core Compensation*), meliputi:

1. Basis/Dasar Pembayaran (*Base Pay*).
2. Penyesuaian Biaya Hidup (*Cost-of-Living Adjustment/COLAs*).
3. Pembayaran atas Senioritas (*Seniority Pay*).
4. Pembayaran berbasis Merit (*Merit Pay*).
5. Pembayaran Insentif (*Incentive Pay*).
6. Pembayaran atas Perencanaan Pengetahuan (*Pay-for Knowledge Plans*) dan Pembayaran atas Keahlian (*Skill-Based Pay*).

Sedangkan kompensasi yang bersifat non-moneter atau sering disebut dengan *Fringe Compensation* (Kompensasi Tambahan) mencakup program-program proteksi (misalnya Asuransi Kesehatan), Pembayaran untuk Cuti (misalnya Liburan), dan Pelayanan-pelayanan lainnya (misalnya Bantuan/Pertolongan Perawatan Harian).

Pada pendapat lainnya, yakni Robbins (1998:36) mengemukakan bahwa terdapat 2 (dua) bentuk kompensasi, yaitu kompensasi intrinsik dan ekstrinsik. Kompensasi intrinsik adalah nilai (non-materi) yang diterima dari suatu tugas. Contohnya adalah partisipasi dalam pengambilan keputusan, rasa bertanggung jawab, kesempatan untuk mengembangkan diri, adanya keleluasan dalam menjalankan tugas, menjadikan pekerjaan lebih menarik, dan keanekaragaman tugas. Sedangkan kompensasi ekstrinsik adalah imbalan yang diterima dari lingkungan yang mengelilingi tugas itu sendiri, yaitu kompensasi langsung (*direct compensation*), kompensasi tidak langsung (*indirect compensation*), dan *non-financial*.

Kompensasi langsung adalah imbalan yang diterima pegawai secara langsung karena telah memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap lembaga. Komponen dari kompensasi langsung terdiri atas:

1. Gaji/Upah Pokok.
2. Tunjangan Tunai sebagai suplemen gaji yang diterima setiap bulan atau minggu.
3. Tunjangan Hari Raya Keagamaan, Gaji ke-13, Gaji ke-14, dan seterusnya.
4. Bonus yang dikaitkan atau tidak dikaitkan dengan prestasi kerja atau kinerja organisasi/perusahaan.

5. Insentif sebagai penghargaan untuk prestasi, termasuk komisi bagi tenaga penjualan.
6. Segala jenis pembagian catu (*in natura/in kind*) yang diterima rutin.
7. Pembagian Saham, Liburan, Cuti, dan Keuntungan organisasi/perusahaan.

Sedangkan komponen dari kompensasi tidak langsung terdiri atas:

1. Fasilitas/Kemudahan, seperti transportasi, pemeliharaan kesehatan, dan lain-lain.
2. Gaji/Upah yang tetap diterima oleh pekerja selama cuti dan izin meninggalkan pekerjaan.
3. Bantuan dan santunan untuk musibah.
4. Bantuan biaya pendidikan cuma-cuma.
5. Iuran Jaminan Sosial Tenaga Kerja yang dibayarkan organisasi/perusahaan.
6. Iuran Dana Pensiun yang dibayarkan organisasi/perusahaan.
7. Premi Asuransi Jiwa dan Kesehatan, dan lain-lain.

Adapun kompensasi *non-financial* adalah segala fasilitas yang diberikan oleh organisasi.

Lebih lanjut, Milkovich dan Newman (2005:14) menggambarkan tentang Model Pembayaran (*Pay*

Model) Kompensasi sebagai-mana tersaji pada Gambar 1. Pada sisi lain, efektif atau tidaknya sistem kompensasi yang berlaku sangat bergantung pada Kebijakan Kompensasi yang diterapkan. Menurut Megginson (1981:401), terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi Kebijakan Kompensasi, yakni:

1. Faktor Pemerintah (*Government Factors*)

Peraturan Pemerintah yang berhubungan dengan penentuan standar gaji minimal, pajak penghasilan, penetapan harga bahan baku, biaya transportasi/ angkutan, inflasi, maupun devaluasi sangat mempengaruhi organisasi (perusahaan) dalam menentukan Kebijakan Kompensasi pegawai.

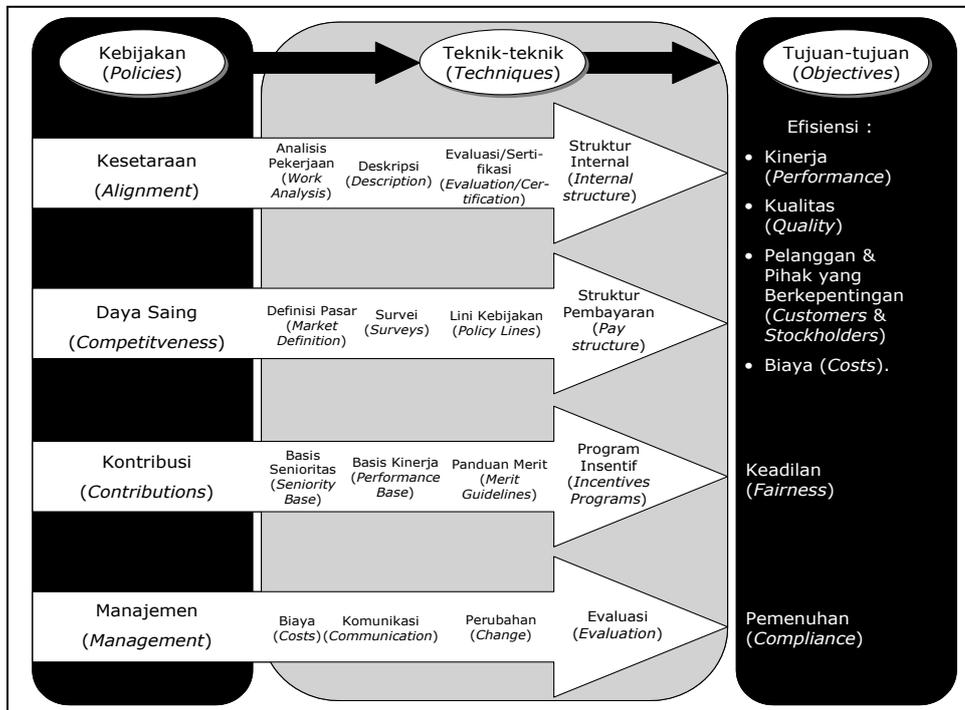
2. Penawaran Bersama antara Organisasi (Perusahaan) dan Pegawai (*Collective Bargaining*)

Kebijakan dalam menentukan kompensasi dapat dipengaruhi pula pada saat terjadinya tawar-menawar mengenai besarnya upah yang harus diberikan oleh organisasi kepada

pegawainya. Hal ini terutama dilakukan dalam merekrut pegawai yang mempunyai keahlian dalam bidang tertentu yang sangat dibutuhkan oleh organisasi.

3. Standar dan Biaya Hidup Pegawai (*Standard and Cost of Living*)

Kebijakan Kompensasi perlu mempertimbangkan standar dan biaya hidup minimal pegawai. Sebab, kebutuhan dasar pegawai harus terpenuhi. Dengan terpenuhinya kebutuhan dasar pegawai dan keluarganya, maka pegawai akan merasa aman. Terpenuhinya kebutuhan dasar dan rasa aman pegawai akan memungkinkan pegawai dapat bekerja dengan penuh motivasi untuk mencapai tujuan organisasi. Banyak hasil penelitian yang menunjukkan bahwa terdapat korelasi yang tinggi antara motivasi kerja pegawai dan prestasi kerjanya, serta terdapat korelasi positif antara motivasi kerja dan pencapaian tujuan organisasi.



Gambar 1. Model Pembayaran (*The Pay Models*).

4. Ukuran Perbandingan Upah (*Comparable Wages*)

Kebijakan dalam menentukan kompensasi dipengaruhi pula antara lain oleh ukuran besar kecilnya organisasi, tingkat pendidikan pegawai, dan masa kerja pegawai. Artinya, perbandingan tingkat upah pegawai perlu memperhatikan tingkat pendidikan, masa kerja, dan ukuran organisasi.

5. Permintaan dan Persediaan (*Supply and Demand*)

Dalam menentukan Kebijakan Kompensasi pegawai, perlu

mempertimbangkan tingkat persediaan dan permintaan pasar. Artinya, kondisi pasar pada saat itu perlu dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan tingkat upah pegawai.

6. Kemampuan Membayar (*Ability to Pay*)

Dalam menentukan Kebijakan Kompensasi pegawai, perlu didasarkan pada kemampuan organisasi dalam membayar upah pegawai. Artinya, jangan sampai menentukan Kebijakan Kompensasi di luar batas ke-

mampuan yang ada pada organisasi.

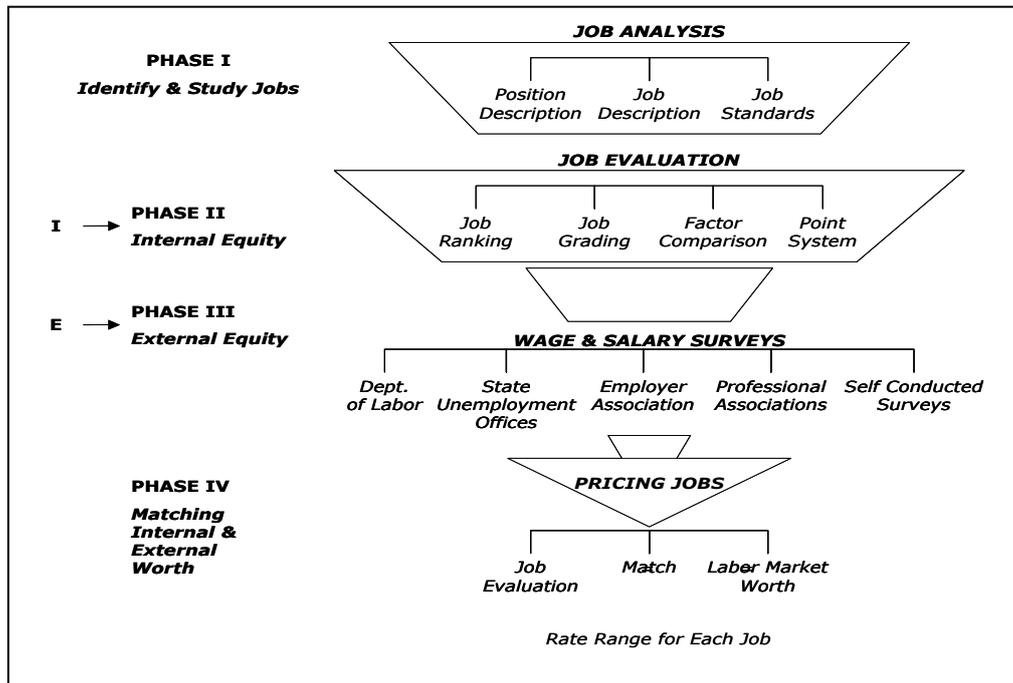
C. Keadilan Internal dan Eksternal

Menurut Malkovich dan Newman (2005:17), Keadilan Internal (*Internal Alignment*) mengacu pada perbandingan diantara pekerjaan-pekerjaan atau keahlian-keahlian di dalam suatu organisasi. Pekerjaan dan Keahlian para pegawai dibandingkan dalam kaitannya dengan kontribusi relatif masing-masing terhadap pencapaian Tujuan Organisasi. Sedangkan menurut Martocchio (2004:480), Keadilan Internal (*Internal Consistent*) merupakan nilai relatif dari setiap pekerjaan diantara semua pekerjaan di dalam suatu organisasi/perusahaan. Pengertian tersebut memberi arti sekelompok pekerjaan yang menunjukkan struktur atau hirarki pekerjaan. Pekerjaan-pekerjaan yang membutuhkan kualifikasi dan tanggung jawab yang lebih tinggi, serta pekerjaan-pekerjaan yang lebih kompleks harus dibayar lebih tinggi dibandingkan dengan kualifikasi dan

tanggung jawab serta kompleksitas pekerjaan yang lebih rendah.

Selanjutnya, pengertian Keadilan Eksternal (*External Competitiveness*) menurut Malkovich dan Newman (2005:17) merupakan hubungan-hubungan kompensasi dalam lingkup eksternal organisasi (perbandingan dengan pesaing). Lebih lanjut dikemukakan bahwa tujuan untuk menetapkan keputusan Sistem Kompensasi yang berkeadilan secara eksternal adalah (1) untuk meyakinkan bahwa pembayaran yang diberikan cukup untuk menarik dan mempertahankan pegawai dan (2) untuk mengendalikan biaya tenaga kerja (*labor costs*) sehingga harga produk (barang dan jasa) yang dihasilkan oleh organisasi dapat bertahan.

Dalam penjelasan secara skematis, Maarif (2005) menjelaskan Keadilan Internal dan Eksternal dalam Fase Garis Besar Manajemen Kompensasi (*Major Phase of Compensation Management*) sebagaimana yang tersaji pada Gambar 2.



Gambar 2. Major Phase of Compensation Management.

D. Struktur Gaji Pegawai Negeri Sipil

Dalam realitanya saat ini, Struktur Gaji PNS sangat kompleks, sehingga sulit dijadikan barometer kinerja bagi seorang PNS. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, Struktur Gaji PNS terdiri atas Gaji Pokok, Kenaikan Gaji Berkala, Kenaikan Gaji Istimewa, dan Tunjangan serta Honoraria.

Berikut ini merupakan penjelasan dari masing-masing unsur struktur gaji tersebut:

a. Gaji Pokok

Gaji Pokok PNS ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah,

dimana penentuannya didasarkan pada Pangkat dan Golongan/Ruang Penggajian serta Masa Kerja yang dimiliki PNS. Terdapat beberapa pengecualian dalam ketentuan penggajian, misalnya Gaji Hakim yang diatur secara khusus dengan Peraturan Pemerintah, dengan alasan:

- 1) Agar Hakim sebagai Pejabat yang melaksanakan tugas kekuasaan kehakiman dan sebagai salah satu aparat hukum perlu terus ditingkatkan kualitas dan kemampuan profesionalnya.
- 2) Untuk mendukung kedudukan kekuasaan kehakiman dan agar melakukan tugasnya dengan baik serta bertanggung

gung jawab, maka kepada hakim perlu diberikan jaminan hidup yang sesuai dengan kedudukan dan tanggung jawabnya.

b. Kenaikan Gaji Berkala (KGB)

Sistem Kenaikan Gaji Berkala (KGB) disusun dengan besaran yang sesuai dengan golongan dan masa kerja. Sesuai dengan namanya, sistem ini dilakukan secara berkala dan diberikan setelah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan dan penilaian pelaksanaan pekerjaan rata-rata “cukup”. Dengan kata lain, PNS akan diberikan KGB apabila yang bersangkutan memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Telah mencapai Masa Kerja Golongan (MKG) yang ditentukan untuk KGB.
- 2) Memiliki Nilai DP-3 sekurang-kurangnya “cukup”.

Selanjutnya, KGB diatur di dalam Keputusan Presiden dan Peraturan Pemerintah.

c. Kenaikan Gaji Istimewa

Kenaikan Gaji Istimewa diberikan sebagai bentuk penghargaan kepada PNS atas hasil pelaksanaan kerja dengan kategori “amat baik”. Kenaikan Gaji Istimewa ini hanya diberikan kepada pegawai yang telah nyata-nyata menjadi teladan bagi pegawai di lingkungan kerjanya. Hal tersebut diputus-

kan (misalkan dengan Surat Keputusan) Pimpinan Instansi/Lembaga yang bersangkutan.

d. Tunjangan

Tunjangan diatur di dalam Peraturan Pemerintah, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 dan terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2006. Tunjangan yang diterima oleh PNS terdiri atas Tunjangan Keluarga (Isteri/Suami dan Anak), Tunjangan Pangan/Beras, Tunjangan untuk Jabatan Struktural, Tunjangan untuk Jabatan Fungsional, Tunjangan Kemahalan, Tunjangan Penyesuaian Risiko Pekerjaan, Tunjangan Penyesuaian Indeks Harga, dan Tunjangan Perbaikan Penghasilan (saat ini sudah tidak diberlakukan lagi). Keseluruhan ketentuan tentang tunjangan tersebut diatur tersendiri, baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun dalam bentuk peraturan perundang-undangan lainnya.

e. Honoraria

Honoraria biasanya diterima oleh PNS melalui pelaksanaan Program dan Kegiatan pada masing-masing Instansi/Lembaga, yang besarnya disesuaikan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Evaluasi Jabatan/Pekerjaan dan Kebutuhan Hidup Layak

1. Evaluasi Jabatan/Pekerjaan

Evaluasi Jabatan lebih mengarah pada sarana untuk mengukur Bobot Jabatan secara analitis atau non analitis dalam hubungannya dengan pekerjaan lain di dalam suatu organisasi atau perusahaan (Dessler, 1997:59). Sasaran Evaluasi Jabatan adalah untuk mengidentifikasi pekerjaan-pekerjaan mana yang harus dibayar lebih tinggi daripada yang lainnya dan menentukan besarnya upah diferensial antara dua pekerjaan yang berlainan.

Dasar penilaian dalam proses Evaluasi Jabatan adalah faktor pekerjaan. Hal ini dilakukan karena untuk melaksanakan suatu pekerjaan, seorang pemegang pekerjaan dituntut untuk menggunakan berbagai faktor pekerjaan yang berhubungan erat dengan pekerjaan itu sendiri (Flipppo, 1984:47). Beberapa faktor-faktor pekerjaan dimaksud, sesuai dengan Keputusan Kepala BKN Nomor 46B Tahun 2003, yakni: (1) Tanggungjawab; (2) Kompleksitas Pekerjaan; (3) Pengetahuan; dan (4) Keterampilan.

Handoko (2001:42) menyebutkan bahwa dalam Evaluasi Jabatan terdapat 2 (dua) metode yang dapat digunakan. Metode pertama adalah metode yang tidak menggunakan faktor-faktor pekerjaan

secara rinci (lebih sederhana), atau lebih sering dikenal dengan metode non kuantitatif. Dalam metode ini, pekerjaan dinilai sebagai suatu keseluruhan dengan lebih berdasarkan pada deskripsi pekerjaan daripada spesifikasi pekerjaan. Oleh karena itu, metode ini banyak diterapkan pada organisasi-organisasi pemerintah. Metode ini terdiri atas 2 (dua) jenis, yaitu yang menyangkut *job ranking* dan *job grading*.

Metode kedua lebih dikenal dengan pendekatan kuantitatif. Dalam metode kuantitatif ini, faktor-faktor pekerjaan dipilih dan diukur serta program analisis pekerjaan harus menghasilkan spesifikasi pekerjaan dengan menguraikan persyaratan-persyaratan untuk setiap faktor pekerjaan. Adapun yang termasuk dalam metode kuantitatif ini terdiri dari 2 (dua) metode, yakni metode perbandingan faktor dan *point system*.

2. Kebutuhan Hidup Layak (KHL)

Berdasarkan Struktur Gaji PNS sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya, gaji pokok hanya sebagian kecil dari total gaji yang diterima oleh PNS. Sudah tentu gaji pokok tersebut tidak mampu mewujudkan kehidupan seorang PNS ke jenjang yang dianggap layak. Salah satu alternatif untuk memperbesar gaji pokok tersebut adalah dengan mengakomodir konsep Kebutuhan Hidup Layak (KHL).

Konsep KHL muncul sebagai pengganti konsep Kehidupan Hidup Minimum (KHM). Hal tersebut merupakan implikasi dari pesatnya perkembangan IPTEK dan kondisi sosial-ekonomi masyarakat, sehingga timbul pemikiran bahwa kebutuhan hidup pegawai (pekerja) berdasarkan kondisi “minimum” perlu dirubah menjadi Kebutuhan Hidup Layak. KHL dianggap dapat meningkatkan produktivitas kerja pegawai dan organisasi yang diharapkan dapat berakumulasi secara nasional.

Secara keseluruhan, KHL meliputi 7 (tujuh) komponen pokok, yaitu (1) Makanan dan Minuman (Pangan), (2) Sandang, (3) Perumahan (Papan), (4) Pendidikan, (5) Kesehatan, (6) Transportasi, (7) Rekreasi dan Tabungan. Hal tersebut tidak jauh berbeda dengan apa yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, yakni pada Pasal 88 Ayat (1) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan penghasilan yang memenuhi penghidupan yang layak adalah jumlah penerimaan atau pendapatan pekerja/buruh dari hasil kerjanya, sehingga mampu memenuhi kebutuhan hidup pekerja/buruh dan keluarganya secara wajar, yang meliputi makanan dan minuman, sandang, perumahan, pendidikan, kesehatan, rekreasi, dan jaminan hari tua.

Uraian di atas sesuai dengan yang tercantum di dalam Peraturan

Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor PER-17/MEN/VIII/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak, yakni Pasal 1 bahwa yang dimaksud dengan Kebutuhan Hidup Layak (KHL) adalah standar kebutuhan yang harus dipenuhi oleh seorang pekerja/buruh lajang untuk dapat hidup layak, baik secara fisik, non fisik dan sosial, untuk kebutuhan 1 (satu) bulan.

F. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran penelitian ini didasari pada kenyataan bahwa Struktur Gaji PNS yang berlaku hingga saat ini belum dapat berfungsi sebagai pemacu peningkatan kinerja dan produktivitas PNS. Hal tersebut disebabkan besaran gaji yang diterima PNS saat ini masih belum mencerminkan keadilan dan kelayakan bagi kehidupan PNS, baik secara internal maupun eksternal sesuai dengan harapan PNS.

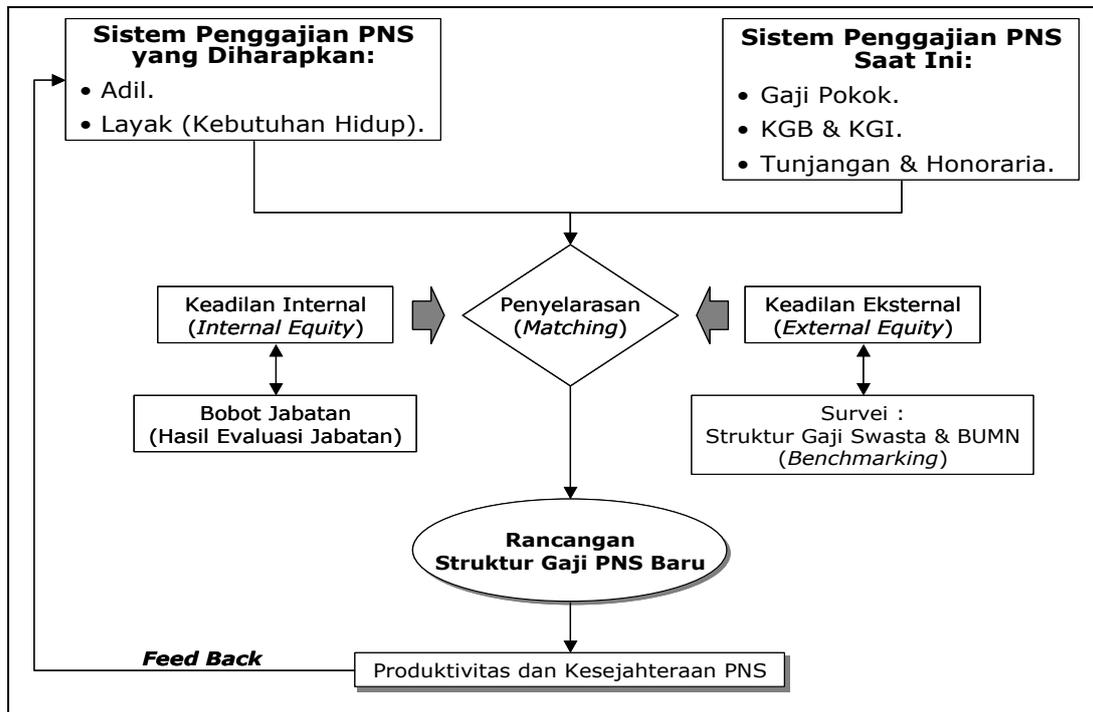
Permasalahan tersebut tentunya harus dicarikan solusinya guna mengantisipasi kemungkinan munculnya dampak negatif yang ditimbulkannya. Oleh karena itu, prinsip-prinsip keadilan, baik secara internal maupun eksternal harus diupayakan dapat tercapai. Hal tersebut antara lain dengan menggunakan Hasil Penentuan Bobot Jabatan yang diperoleh dari hasil pelaksanaan Evaluasi Jabatan. Selanjutnya, prinsip kelayakan pada

Struktur Gaji PNS yang akan disusun berdasarkan pada Kebutuhan Hidup Layak PNS. Hal tersebut dilakukan dengan menggunakan konsep KHL dalam Struktur Gaji PNS. Kedua aspek tersebut, yakni Bobot Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak dijadikan sebagai basis dalam penyusunan Struktur Gaji PNS. Selanjutnya, analisis akan ditekankan pada aspek keadilan internal maupun eksternalnya. Kemudian diformulasikan Struktur Gaji PNS sesuai dengan yang diharapkan oleh segenap komunitas PNS dan Pemerintah agar memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraan PNS secara menyeluruh.

Secara keseluruhan kerangka pemikiran penelitian ini dapat digambarkan seperti yang disajikan pada Gambar 3. Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa PNS mempunyai kebutuhan dan harapan atas pekerjaannya. Keadaan tersebut mencerminkan suatu Struktur Gaji yang diharapkan untuk dapat diterapkan bagi PNS. Struktur Gaji yang diharapkan tersebut dibandingkan dengan yang diterapkan saat ini dan yang diterapkan pada Sektor Swasta (*Private*) serta BUMN (*benchmarking*). Dari perbandingan tersebut kemudian dianalisis dengan mempertimbangkan Bobot

Jabatan dan Kebutuhan Hidup Layak dalam rangka perwujudan keadilan internal maupun eksternalnya.

Dari hasil analisis di atas diperoleh informasi mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pembentukan Struktur Gaji PNS yang sesuai dengan kebutuhan dan harapan PNS dengan menyelaraskan (*matching*) antara aspek keadilan internal maupun eksternalnya. Hasil analisis terhadap faktor-faktor tersebut selanjutnya akan menjadi dasar penyusunan dan pengembangan Struktur Gaji PNS di masa mendatang. Proses tersebut merupakan proses yang dinamis dan senantiasa mengalami perkembangan, sehingga maka dalam kerangka pemikiran penelitian ini diberikan umpan balik (*feed back*), yaitu apakah Struktur Gaji PNS yang telah disusun dan dikembangkan dapat meningkatkan produktivitas PNS dan menjamin kesejahteraannya secara berkesinambungan. Dengan demikian, kerangka pemikiran ini menggambarkan suatu siklus yang berulang sesuai dengan perkembangan lingkungan. Mengingat keterbatasan waktu, analisis untuk hasil umpan balik tersebut dapat dilakukan untuk penelitian berikutnya.



Gambar 3. Kerangka Pemikiran Penelitian.

III. METODOLOGI PENELITIAN

A. Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan deskriptif (*descriptive approach*), yakni menjelaskan seluruh fenomena objek dan subjek penelitian secara komprehensif berdasarkan berbagai permasalahan yang teridentifikasi. Dengan menggunakan pendekatan tersebut diharapkan dapat menyajikan atau mengungkapkan informasi yang terkait dengan Struktur Gaji PNS.

B. Sumber Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari Data

Primer dan Data Sekunder. Data Primer merupakan data yang diperoleh dari hasil survei langsung ke lapangan, baik melalui wawancara (*interview*) kepada para responden penelitian dengan menggunakan instrumen penelitian (daftar pertanyaan/kuesioner) maupun melalui pengamatan langsung yang berkaitan dengan sistem penggajian PNS. Responden penelitian diambil dengan menggunakan teknik pengambilan sampel acak secara stratifikasi (*stratified sampling*), yakni berdasarkan Golongan Kepegawaian, mulai dari Golongan I s/d IV, yang mencakup semua PNS yang menduduki jabatan struktural, fungsional, maupun staf pada Instansi Pemerintah Pusat dan Daerah. Selanjutnya Data Sekunder

diperoleh dari berbagai sumber, seperti buku/referensi, laporan, tulisan, dan lain-lain yang memiliki relevansi dengan topik/permasalahan penelitian yang akan diteliti.

C. Lokasi dan Jumlah Sampel Penelitian

Lokasi (lokus) penelitian mencakup Instansi Pemerintah seluruh Indonesia, dengan pertimbangan keterwakilan wilayah Indonesia Barat, Timur, dan Tengah, serta Populasi PNS pada setiap Instansi. Dasar pertimbangan pemilihan lokasi penelitian adalah dikaitkan dengan variasi Nilai Kebutuhan Hidup Layak pada setiap Daerah, hasil monitoring Direktorat Pengupahan, Jaminan Sosial, dan Kesejahteraan, Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi RI serta Sistem Penggajian yang diterapkan, khususnya untuk Instansi Swasta dan BUMN. Lokasi penelitian ini secara rinci dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Lokasi Penelitian Penyusunan Struktur Gaji Pegawai Negeri Sipil.

No.	Daerah Provinsi	Unit Kerja/Instansi	Sampel ¹⁾
1.	SUMUT	BKD Provinsi Sumut & BKD Kab. Karo	@ 14 Orang
2.	Jambi	BKD Provinsi Jambi & BKD Kab. Batang Hari	@ 14 Orang
3.	Kep. Riau	BKD Provinsi Kep. Riau & BKD Kota Batam	@ 14 Orang

4.	DKI Jakarta	<input type="checkbox"/> Dep. Hukum dan HAM <input type="checkbox"/> PT. Telkom, PT. SUCOFINDO, dan KPK	<input type="checkbox"/> 14 Orang <input type="checkbox"/> Non Resp.
5.	Jawa Barat	<input type="checkbox"/> BKD Provinsi Jabar <input type="checkbox"/> BKD Kab. Sumedang	<input type="checkbox"/> 14 Orang <input type="checkbox"/> 12 Orang
6.	Yogyakarta	BKD Kota Yogyakarta	12 Orang
7.	Jawa Timur	BKD Provinsi Jatim & BKD Kab. Jember	@ 14 Orang
8.	Kal-Tim	BKD Kota Tarakan	13 Orang
9.	Gorontalo	<input type="checkbox"/> BKD Provinsi Gorontalo <input type="checkbox"/> BKD Kab. Gorontalo	<input type="checkbox"/> 14 Orang <input type="checkbox"/> 13 Orang
10.	Bali	BKD Provinsi Bali & BKD Kab. Gianyar	@ 14 Orang
11.	NTB	BKD Provinsi NTB & BKD Kab. Lombok Barat	@ 14 Orang
12.	NTT	BKD Provinsi NTT & BKD Kab. Kupang	@ 14 Orang
Jumlah			284 Orang

D. Metode Pengolahan dan Analisis Data

Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kuantitatif, yakni berdasarkan perhitungan dengan menggunakan Analisis Statistik Tabel Frekuensi, dan Statistik Deskriptif. Selain itu, dalam penelitian ini juga menggunakan Formula Gaji yang dengan pendekatan *Point System*.

IV. KARAKTERISTIK SAMPEL PENELITIAN

A. Karakteristik Responden berdasarkan Golongan Ruang Kepegangatan

Berdasarkan golongan ruang kepegangatan, responden penelitian sebagian besar adalah memiliki golongan kepegangatan yakni Golongan II, yakni sebanyak 147 orang responden atau sebanyak 51.76%. Selanjutnya, diikuti secara berurutan oleh responden Golongan III (66 orang; 23.24%), Golongan IV (40 orang; 14.08%), dan Golongan I (31 orang; 10.92%). Relatif sedikitnya responden Golongan I merupakan implikasi dari relatif sedikitnya PNS Golongan I pada hampir semua Instansi Pemerintah. Berdasarkan komposisi tersebut, terlihat bahwa komposisi responden terbesar adalah responden yang memiliki Golongan I dan II, yakni sebanyak 178 orang (62.68%).

B. Karakteristik Responden berdasarkan Eselonering

Sesuai dengan komposisi responden berdasarkan golongan ruang kepegangatan, komposisi responden berdasarkan eselonering sebagian besar didominasi oleh responden yang non eselonering atau yang belum menjabat sebagai pejabat struktural, yakni staf/pelaksana (fungsional umum), yakni sebanyak 205 orang responden (72.2%). Berdasarkan eselonisasi jabatan yang dijabat oleh responden, sebagian

besar responden menjabat sebagai Pejabat Eselon III dan IV, yakni masing-masing sebanyak 37 orang (13.0%) dan 32 orang (11.3%). Sedangkan responden yang menjabat sebagai Pejabat Eselon II adalah sebanyak 4 orang (1.4%). Adapun responden yang menjabat sebagai Pejabat Fungsional adalah sebanyak 6 orang (2.1%).

C. Karakteristik Responden berdasarkan Status Perkawinan dan Jumlah Anak

Berdasarkan status perkawinan, sebagian besar responden sudah menikah, yakni sebanyak 257 orang (90.5%), sedangkan yang belum menikah atau lajang adalah sebanyak 27 orang (9.5%). Kemudian, dari sisi jumlah anak, sebagian besar responden memiliki jumlah anak 1 sampai dengan 2 anak, yakni sebanyak 158 orang (55.63%), dimana yang dominan adalah yang memiliki 2 anak, yakni sebanyak 101 orang (35.6%). Sedangkan yang memiliki lebih dari 2 anak adalah sebanyak 85 orang (29.93%), dimana sebagian besar memiliki anak sebanyak 3 orang anak (50 orang responden; 17.6%), dan secara berurutan diikuti responden yang memiliki 4 orang anak (21 orang; 7.4%), yang memiliki 5 orang anak (10 orang; 3.5%), 6 orang anak (3 orang; 1.1%), dan 7 orang anak (1 orang; 0.4%).

Selanjutnya berdasarkan jumlah anak yang masih sekolah (dalam tanggungan pendidikan), sebagian

besar responden memiliki sebanyak 1 sampai dengan 2 orang anak yang masih sekolah (157 orang; 55.28%), yang didominasi dengan 2 orang anak yang masih sekolah (91 orang; 32.0%). Sedangkan jumlah anak yang masih sekolah di atas atau lebih dari 2 orang anak adalah sebanyak 39 orang responden (13.73%).

V. HASIL ANALISIS DATA PENELITIAN

A. Persepsi/Pendapat Responden tentang Kondisi Struktur Gaji PNS

1. Sistem Penggajian PNS

a. Kesesuaian Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan KHL PNS

Berdasarkan analisis terhadap pendapat para responden diperoleh hasil bahwa ditinjau dari sisi kesesuaian gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan KHL PNS sebagian besar (92.6%) berpendapat belum sesuai, 4.2 % berpendapat ragu-ragu, dan 3.2 % berpendapat telah sesuai. Dengan demikian, sebagian besar responden mengemukakan bahwa gaji yang diterima PNS saat ini tidak layak untuk PNS dan keluarganya setiap bulan, sehingga perlu kiranya dilakukan penyesuaian gaji dengan kondisi yang dihadapi oleh PNS saat ini. Pengertian penyesuaian dimaksud mengarah pada harapan untuk di-

tingkatkannya gaji PNS saat ini, sehingga dapat memenuhi Kebutuhan Hidup Layak PNS. Kondisi tersebut mencerminkan bahwa nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini masih belum memenuhi kebutuhan hidup PNS dan keluarganya (bagi yang sudah berkeluarga) secara layak.

b. Kesesuaian Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan Upaya yang telah diterapkan atau digunakan oleh PNS

Demikian halnya dengan kesesuaian antara Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan upaya yang telah diterapkan atau digunakan oleh PNS, dimana sebagian besar responden (77.5%) berpendapat bahwa hal tersebut masih belum sesuai, 10.9 % berpendapat ragu-ragu, dan 11.3 % berpendapat telah sesuai. Sebagian besar PNS berpendapat bahwa nilai dari upaya-upaya yang mereka lakukan dalam melaksanakan pekerjaan sehari-hari jauh lebih tinggi dibandingkan dengan *feed-back* yang mereka peroleh dari Pemerintah, yakni berupa gaji.

c. Daya Motivasi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dalam bekerja dan berprestasi

Ditinjau dari sisi kemampuan atau daya motivasi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dalam bekerja dan berprestasi, sebagian besar responden (61.6%) berpendapat bahwa hal tersebut belum

mampu memberikan motivasi kepada PNS, 19.4% berpendapat ragu-ragu, dan 19.1% berpendapat mampu memberikan motivasi. Kondisi yang demikian disebabkan oleh besaran atau nilai gaji yang diterima oleh PNS masih jauh di bawah harapan PNS termasuk dalam upaya memenuhi kebutuhan hidup PNS dan keluarganya.

d. Rasa aman/ketenangan bagi PNS dalam bekerja dengan kondisi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini

Dari sisi rasa aman/ketenangan bagi PNS dalam bekerja dengan kondisi gaji yang diterima oleh PNS saat ini, berdasarkan hasil analisis memperlihatkan bahwa sebagian besar responden berpendapat (61.3%) belum memberikan rasa aman, 19.7% berpendapat ragu-ragu, dan 19.0% berpendapat telah memberikan rasa aman. Kondisi ini mencerminkan bahwa ketidaktenangan PNS dalam bekerja di samping disebabkan oleh faktor-faktor lain, salah satu pengaruh yang dominan adalah dari sisi gaji yang diterima PNS yang masih harus dipikirkan lagi oleh PNS untuk mencari tambahannya (di luar pekerjaan kantor sehari-hari).

e. Rata-rata Besaran/Nilai Gaji yang menurut Responden Adil dan Layak untuk diterima Setiap Bulan

Selanjutnya, dengan mempertanyakan langsung kepada PNS

tentang besaran gaji yang mereka harapkan berdasarkan hasil analisis memperlihatkan bahwa sebagian besar responden (21.5 %) berharap dapat memperoleh besaran gaji minimum yang dianggap adil dan layak oleh PNS untuk diterima setiap bulan adalah rata-rata sebesar Rp 3.000.000,00. Harapan nilai gaji tertinggi adalah sebesar Rp 16.000.000,00 sedangkan harapan nilai gaji terendah terendah adalah sebesar Rp 1.900.000,00.

Nilai atau besaran gaji yang diharapkan oleh masing-masing PNS tersebut apabila diambil nilai rata-ratanya adalah sebesar Rp 3.701.172,54. Nilai tersebut apabila dibandingkan dengan nilai harapan dominan para responden hampir mendekati, yakni dengan selisih sebesar Rp 701.172,54. Kondisi ini memperlihatkan bahwa kisaran gaji yang diharapkan oleh PNS secara keseluruhan adalah mendekati angka Rp 3.000.000,00.

2. Keadilan Internal Sistem Penggajian PNS

a. Pertimbangan Kinerja PNS

Dari sisi keadilan internal, yakni dalam hal perhitungan gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan Kinerja (Prestasi Kerja) yang telah diberikan oleh PNS berdasarkan analisis dihasilkan sebagian besar responden (53.2%) berpendapat bahwa gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan Kinerja (Prestasi

Kerja) yang telah diberikan oleh PNS, 13.7% berpendapat ragu-ragu, dan 26.1% berpendapat telah memperhitungkan Kinerja PNS. Para responden berpendapat bahwa kinerja atau prestasi kerja yang telah mereka hasilkan tidak memberikan pengaruh apa-apa terhadap gaji yang mereka terima. Hal ini mencerminkan bahwa berprestasi maupun tidak berprestasi gaji yang diterima sama saja. Tentu saja kondisi yang demikian apabila terus berlanjut akan berpengaruh terhadap kinerja dan produktivitas organisasi (Pemerintah) secara keseluruhan.

b. Pertimbangan Kedisiplinan PNS

Dari sisi kedisiplinan, tidak jauh berbeda dengan hasil sebelumnya, sebagian besar responden (46.5 %) juga berpendapat bahwa gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan Kedisiplinan masing-masing PNS. Hasil analisis juga memperlihatkan bahwa terdapat sebanyak 61 responden yang merasa ragu-ragu apakah aspek kedisiplinan juga berpengaruh terhadap gaji yang mereka terima. Akan tetapi, secara keseluruhan berdasarkan analisis pendapat para responden tersebut memperlihatkan bahwa sebagian besar berpendapat kedisiplinan saling terlepas dengan gaji yang diterima oleh PNS. Para responden berpendapat bahwa gaji yang sudah dan akan mereka terima merupakan

sesuatu yang sudah pasti dan konstan/tetap (*fixed*).

c. Pertimbangan Beban Kerja PNS

Paralel dengan permasalahan kinerja sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, dari aspek Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS sebagian besar responden (55.3%) juga berpendapat bahwa gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS, 15% berpendapat ragu-ragu, dan 28.9% berpendapat telah memperhitungkan Beban Kerja PNS. Para responden berpendapat bahwa berat maupun ringannya beban kerja yang harus dilaksanakan oleh PNS akan memberikan dampak yang sama terhadap gaji yang mereka terima.

Para responden juga berpendapat bahwa hal tersebut sangat tidak adil, khususnya bagi PNS yang menanggung beban kerja yang setiap harinya lebih berat/tinggi dibandingkan dengan yang menanggung beban kerja yang ringan/kecil. Untuk itu, para responden berpendapat bahwa perbedaan besar/kecilnya beban kerja yang ditanggung oleh masing-masing PNS haruslah diperhitungkan secara adil, sehingga dapat memacu prestasi mereka dalam bekerja.

d. Pertimbangan Keterampilan/Keahlian Kerja PNS

Dari sisi keterampilan/keahlian kerja yang dimiliki oleh PNS, sebagian besar responden (53.2%) berpendapat bahwa gaji yang diterima oleh PNS saat ini belum memperhitungkan Keterampilan/Keahlian Kerja yang dimiliki oleh PNS, 16.9% berpendapat ragu-ragu, dan 40.00% berpendapat telah memperhitungkan Keterampilan/Keahlian Kerja PNS. Hal ini juga menjadi faktor penyebab mengapa PNS tidak termotivasi untuk meningkatkan atau mengembangkan keterampilan atau keahlian mereka dalam menyelesaikan pekerjaan. Di samping dari faktor kebijakan pengembangan PNS pada masing-masing instansi juga disebabkan oleh faktor gaji yang mereka terima yang dianggap tidak akan berdampak signifikan terhadap peningkatan gaji yang akan mereka terima.

Pada sisi lain, untuk meningkatkan keterampilan maupun keahlian secara mandiri, dengan gaji yang ada para responden berpendapat hal tersebut sulit diwujudkan. Sebab, menurut mereka bahwa untuk memenuhi kebutuhan hidup saja sudah sulit bagaimana mungkin untuk memenuhi kebutuhan lain yakni untuk meningkatkan keterampilan/keahlian mereka.

e. Kesetaraan/keadilan Gaji PNS apabila dibandingkan dengan Gaji teman/rekan sekerja sesama PNS yang memiliki pekerjaan/jabatan yang sama

(relatif sama) dengan pekerjaan/jabatan yang dikerjakan/dijabat oleh PNS saat ini

Berdasarkan kesetaraan/keadilan gaji PNS apabila dibandingkan dengan Gaji teman/rekan sekerja sesama PNS yang memiliki pekerjaan/jabatan yang sama (relatif sama) dengan pekerjaan/jabatan yang dikerjakan/dijabat oleh PNS saat ini menurut sebagian besar responden (57.0%) bahwa hal tersebut tidak setara/adil, 17.3% berpendapat ragu-ragu, dan 25.7% berpendapat telah setara/adil. Para responden berpendapat ketidaksetaraan maupun ketidakadilan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor sebelumnya, mulai dari beban kerja, kinerja (prestasi kerja), upaya yang mereka lakukan, dan lain-lain yang menurut pendapat para responden masih belum adil.

3. Keadilan Eksternal Sistem Penggajian PNS

a. Kesetaraan/Keadilan Besaran/ Nilai Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan Besaran/ Nilai Gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta

Dari sisi keadilan eksternal, yakni berdasarkan kesetaraan/keadilan besaran/ nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan besaran/nilai gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta oleh sebagian besar responden (88.4%) berpen-

dapat bahwa besaran/nilai Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan besaran/nilai gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta belum/tidak setara/adil, 6.0% berpendapat ragu-ragu, dan 5.7% berpendapat telah setara/adil. Para responden berpendapat bahwa besaran gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta relatif lebih tinggi dibandingkan dengan gaji yang mereka terima (pada setiap daerah penelitian).

Hasil tersebut apabila dibandingkan dengan survei yang dilakukan pada PT. Telekomunikasi Indonesia, Tbk, PT. PT. SUCOFINDO (PERSERO) maupun pada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memperlihatkan perbedaan yang sangat signifikan, dimana gaji pegawai pada perusahaan/instansi tersebut lebih besar dibandingkan dengan gaji yang diterima oleh PNS.

b. Kesetaraan/Keadilan

Besaran/Nilai Gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS dibandingkan dengan Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh Pegawai Swasta

Selanjutnya dari sisi kesetaraan atau keadilan besaran/nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan beban kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS dibandingkan dengan Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh Pegawai Swasta sebagian besar

responden (44.7%) berpendapat bahwa besaran/nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini masih belum belum/tidak setara/adil, 17.6% berpendapat ragu-ragu, dan 37.7% berpendapat telah setara/adil. Untuk kelompok responden yang berpendapat demikian menganggap bahwa beban kerja PNS yang relatif lebih berat/tinggi dibandingkan dengan pegawai swasta namun memiliki gaji yang lebih kecil. Meskipun demikian, pendapat tersebut memang masih *debateable*, sebab terdapat sebagian responden yang berpendapat bahwa beban kerja PNS lebih kecil dibandingkan dengan pegawai swasta, sehingga gaji pegawai swasta lebih tinggi dibandingkan dengan gaji PNS.

c. Kesetaraan/Keadilan

Besaran/Nilai Gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan Keterampilan/Keahlian Kerja yang dipersyaratkan bagi PNS dibandingkan dengan yang dipersyaratkan bagi Pegawai Swasta

Berbeda dengan hasil yang diperoleh sebelumnya, dari sisi kesetaraan/keadilan besaran/nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan keterampilan/keahlian kerja yang dipersyaratkan bagi PNS dibandingkan dengan yang dipersyaratkan bagi Pegawai Swasta oleh sebagian besar responden (46.1 %) berpendapat bahwa besaran/nilai

gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan keterampilan/keahlian kerja yang dipersyaratkan bagi PNS dibandingkan dengan yang dipersyaratkan bagi Pegawai Swasta sudah setara/adil, 13.0% berpendapat ragu-ragu, dan 18.3% berpendapat telah setara/adil. Sebagian besar responden berpendapat bahwa secara keseluruhan, khususnya untuk jenis pekerjaan yang bersifat ketatausahaan keterampilan/keahlian kerja yang dipersyaratkan pada instansi Pemerintah dan perusahaan swasta relatif sama. Meskipun demikian, sebagian responden berpendapat bahwa hal tersebut masih belum dapat digeneralisir, mengingat jenis pekerjaan (*core competency*) perusahaan swasta berbeda dengan jenis pekerjaan (*core competency*) instansi Pemerintah yang lebih menitik beratkan pada Pelayanan Publik.

e. Ketenangan yang dialami oleh PNS dengan kondisi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dibandingkan dengan Pegawai Swasta

Dari sisi ketenangan yang dialami oleh PNS dengan kondisi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dibandingkan dengan Pegawai Swasta oleh sebagian besar responden (68.7%) berpendapat bahwa dengan kondisi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dibandingkan dengan Pegawai Swasta masih belum memberikan ketenangan

bagi PNS, 13.0% berpendapat ragu-ragu, dan 18.3% berpendapat telah memberikan ketenangan bagi PNS. Hasil ini konsisten dengan hasil sebelumnya yang menyangkut tentang ketenangan PNS dalam bekerja terkait dengan gaji yang diterima saat ini. Berbeda dengan pegawai swasta, yang menurut sebagian responden lebih tentang hidup dan bekerja, sehingga berpengaruh terhadap kehidupan pribadi dan keluarganya.

f. Kebutuhan akan Standarisasi Gaji yang Adil dan Layak, antara Gaji yang diterima oleh PNS dengan Gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta yang memiliki Pekerjaan/Jabatan sejenis

Aspek keadilan eksternal lainnya adalah ditinjau dari sisi kebutuhan akan standarisasi gaji yang adil dan layak, antara gaji yang diterima oleh PNS dengan Gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta yang memiliki Pekerjaan/Jabatan sejenis, dimana dari hasil analisis data memperlihatkan bahwa sebagian besar responden (90.1%) berpendapat bahwa standarisasi gaji PNS yang adil dan layak, antara gaji yang diterima oleh PNS dengan gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta yang memiliki pekerjaan/jabatan sejenis perlu distandarisasi, 1.4% berpendapat ragu-ragu, dan 8.4% berpendapat belum/tidak perlu distandarisasi. Hal ini menurut para responden, baik dari

sisi internal PNS dan instansi Pemerintah juga dari sisi eksternal di masyarakat akan memberikan pengaruh, sehingga tidak terjadi kesenjangan (*gap*) yang sangat tajam (signifikan) antara gaji yang diterima oleh PNS dan pegawai swasta.

Standarisasi dimaksud adalah adalah suatu tolok ukur (acuan) bagi masing-masing instansi, baik Pemerintah maupun Swasta dalam menetapkan Struktur Gaji para pegawainya, sehingga dapat mencerminkan satu sama lain. Acuan dimaksud mencakup komponen-komponen yang membangun Struktur Gaji dimaksud, antara lain dengan berdasarkan pada KHL sebagaimana yang dianalisis melalui penelitian ini dengan mengombinasikannya dengan aspek-aspek yang lainnya. Khusus tentang standarisasi dimaksud lebih lanjut perlu dianalisis dan dielaborasi secara komprehensif.

B. KHL PNS pada masing-masing Daerah Penelitian

Berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data terhadap nilai atau jumlah Kebutuhan Hidup Layak (KHL) PNS per Bulan pada masing-masing Daerah Penelitian memperlihatkan bahwa nilai KHL terbesar terdapat pada Daerah Kota Tarakan, yakni sebesar Rp 2.979.203,57, sedangkan nilai KHL terkecil terdapat pada Daerah Kabupaten Sumedang, yakni sebesar Rp 2.335.252,08. Secara ke-

seluruhan, rata-rata nilai KHL PNS berdasarkan daerah penelitian adalah sebesar Rp 2.603.323,62.

Khusus untuk nilai KHL PNS pada Daerah Provinsi DKI Jakarta yang dapat dijadikan sebagai barometer KHL nasional menempati peringkat keempat, yakni dengan nilai KHL sebesar Rp 2.946.055,13. Hasil ini memperlihatkan bahwa nilai KHL PNS di Provinsi DKI Jakarta masih berada di atas rata-rata nilai KHL daerah-daerah yang lainnya (Tabel 2).

Tabel 2. Rata-rata Jumlah KHL PNS per Bulan berdasarkan Daerah Penelitian.

No.	Daerah Penelitian	Jumlah KHL (Rupiah)	Peringkat (Max s/d Min)
1.	Kota Tarakan	2.979.203,57	1
2.	Provinsi Kepulauan Riau	2.963.284,52	2
3.	Kota Batam	2.955.990,48	3
4.	Provinsi DKI Jakarta	2.946.055,13	4
5.	Provinsi Bali	2.862.062,50	5
6.	Kabupaten Gianyar	2.743.367,26	6
7.	Provinsi Sumatera Utara	2.729.650,60	7
8.	Kabupaten Karo	2.699.583,33	8
9.	Kota Yogyakarta	2.579.717,60	9
10.	Provinsi Gorontalo	2.537.932,14	10
11.	Kabupaten Gorontalo	2.522.084,82	11

12.	Provinsi NTT	2.465.615,83	12
13.	Kabupaten Kupang	2.460.285,71	13
14.	Provinsi Jatim	2.448.608,93	14
15.	Kabupaten Jember	2.426.036,90	15
16.	Provinsi Jambi	2.420.616,67	16
17.	Kabupaten Batang Hari	2.416.517,86	17
18.	Provinsi NTB	2.413.250,00	18
19.	Kabupaten Lombok Barat	2.408.459,52	19
20.	Provinsi Jawa Barat	2.356.220,63	20
21.	Kabupaten Sumedang	2.335.252,08	21
	Rata-rata Keseluruhan	2.603.323,62	

Sumber : Hasil Pengolahan Data (2006).

Lebih lanjut, apabila dianalisis berdasarkan masing-masing komponen KHL tanpa melihat perbedaan daerah-daerah yang diteliti juga memperlihatkan kecenderungan yang sama bahwa Komponen Perumahan memiliki proporsi terbesar dibandingkan dengan komponen-komponen yang lainnya. Artinya, secara keseluruhan kebutuhan PNS atau dapat juga dinyatakan proporsi gaji PNS sebagian besar dialokasikan untuk membiayai kebutuhan perumahan dibandingkan dengan kebutuhan terhadap komponen-komponen lainnya. Kemudian, secara berurutan diperoleh nilai dari komponen terbesar sampai dengan terkecil lain-

nya, yakni Komponen Makanan dan Minuman, Komponen Sandang, Komponen Kesehatan, Komponen Rekreasi dan Tabungan, Komponen Transportasi, dan Komponen Pendidikan (Tabel 3).

Tabel 3. Rata-rata Jumlah KHL PNS per Bulan berdasarkan Komponen KHL.

No.	Komponen Kebutuhan Hidup Layak	Jumlah KHL (Rupiah)
1.	Komponen Makanan dan Minuman	606.448,88
2.	Komponen Sandang	454.647,90
3.	Komponen Perumahan	964.434,23
4.	Komponen Pendidikan	67.289,61
5.	Komponen Kesehatan	175.427,11
6.	Komponen Transportasi	120.866,20
7.	Komponen Rekreasi dan Tabungan	171.392,61
8.	Komponen Aktivitas Sosial	47.847,08

Sumber : Hasil Pengolahan Data (2006).

C. KHL PNS berdasarkan Golongan Ruang Kepangkatan

Apabila ditinjau berdasarkan golongan ruang kepangkatan PNS, hasil analisis memperlihatkan bahwa PNS Golongan I memiliki nilai KHL yang paling rendah (Rp 2.368.687,71) dibandingkan dengan PNS dengan golongan yang lainnya (Golongan II (Rp 2.515.482,16), III (Rp 2.774.592,35), dan IV (Rp 2.861.103,51)). Sedangkan KHL tertinggi terdapat pada PNS yang bergolongan IV. Selanjutnya, secara berurutan nilai KHL PNS Golongan II

lebih besar daripada nilai KHL PNS Golongan I dan lebih kecil dibandingkan dengan nilai KHL PNS Golongan III serta nilai KHL Golongan III lebih kecil dibandingkan dengan nilai KHL PNS Golongan IV. Nilai KHL dari masing-masing PNS sesuai dengan golongan ruang kepangkatannya memperlihatkan bahwa semakin tinggi golongan ruang kepangkatan PNS semakin nilai KHL-nya.

D. KHL PNS berdasarkan Status Perkawinan

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999 bahwa gaji PNS harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga PNS yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Mengacu pada hal tersebut, maka dalam penelitian ini juga dibandingkan antara KHL PNS berdasarkan status perkawinannya.

Hasil pengolahan dan analisis data memperlihatkan bahwa nilai KHL PNS yang berstatus sudah kawin/menikah (Rp 2.639.394,37) lebih besar dibandingkan dengan nilai KHL PNS yang masih berstatus Lajang/Bujangan (Rp 2.312.891,75). Hasil tersebut merupakan konsekuensi logis atas kebutuhan atau beban yang harus dipenuhi oleh setiap PNS, khususnya yang sudah kawin (menikah), dimana suami/

istri dan anak-anak menjadi tambahan kebutuhan dari masing-masing keluarga PNS. Sedangkan yang masih berstatus Lajang kebutuhannya lebih kecil dibandingkan dengan kebutuhan PNS yang telah berkeluarga.

E. KHL PNS berdasarkan Jumlah Anak (Bagi yang Sudah Menikah)

Apabila dianalisis lebih lanjut, khususnya terhadap nilai KHL PNS yang berstatus sudah kawin (menikah) berdasarkan jumlah anak yang dimiliki memperlihatkan bahwa semakin banyak jumlah anak yang dimiliki oleh PNS, maka nilai KHL-nya juga semakin besar. Artinya, setiap tambahan anak akan menambah kebutuhan atau beban PNS yang harus ditanggung atau dipenuhi.

Berdasarkan hasil pengolahan dan analisis data diperoleh bahwa sebagian besar responden memiliki jumlah anak 1 sampai dengan 2 orang anak, selebihnya memiliki lebih dari 2 orang anak dengan jumlah anak terbanyak yakni sebanyak 7 orang anak (hanya 1 orang responden). Secara rinci, nilai KHL PNS berdasarkan jumlah anak yang dimiliki masing-masing dapat dilihat pada Tabel 4.

Tabel 4. Rata-rata Jumlah KHL PNS per Bulan berdasarkan Jumlah Anak.

No.	Jumlah Anak (Bagi yang Sudah Menikah)	Jumlah KHL (Rupiah)
1.	Tidak Mempunyai Anak (14 Keluarga PNS)	2.392.908,51
2.	Anak 1 Orang (57 Keluarga PNS)	2.451.521,64
3.	Anak 2 Orang (101 Keluarga PNS)	2.541.877,00
4.	Anak 3 Orang (50 Keluarga PNS)	2.642.385,87
5.	Anak 4 Orang (21 Keluarga PNS)	2.780.950,99
6.	Anak 5 Orang (10 Keluarga PNS)	2.812.756,67
7.	Anak 6 Orang (3 Keluarga PNS)	3.020.433,33
8.	Anak 7 Orang (1 Keluarga PNS)	3.137.323,33

Sumber : Hasil Pengolahan Data (2006).

Selanjutnya, apabila ditinjau berdasarkan jumlah anak yang menjadi tanggungan sekolah juga memperlihatkan perbandingan yang paralel, dimana semakin banyak jumlah anak yang menjadi tanggungan sekolah PNS maka kebutuhan atau nilai KHL-nya juga semakin besar, dimana KHL untuk jumlah anak lebih dari 2 orang adalah sebesar Rp 2.581.200,11, sementara untuk yang kurang dari atau sama dengan 2 orang anak adalah sebesar Rp 2.959.042,55. Kondisi ini mencerminkan bahwa KHL PNS ternyata berkorelasi signifikan dengan jumlah anak, baik yang termasuk dalam tanggungan sekolah maupun tidak.

Secara rata-rata, perbedaan atau selisih antara nilai KHL PNS yang memiliki jumlah anak yang menjadi tanggungan sekolah 1 sampai dengan 2 orang anak dengan jumlah anak lebih dari 2 orang anak adalah sebesar Rp 377.842,44. Meskipun demikian, selisih tersebut masih belum dapat digeneralisir mengingat tingkat variasi pendidikan yang diikuti oleh masing-masing anak PNS.

F. KHL PNS dan Bobot Jabatan sebagai Basis Dalam Penyusunan Struktur Gaji PNS

Nilai-nilai KHL sebagaimana yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya selanjutnya dioperasionalkan untuk kemudian menyusun Struktur Gaji PNS dengan berbasis pada Bobot Jabatan. Adapun landasan yang digunakan adalah mengacu pada Keputusan Kepala BKN Nomor 46B Tahun 2003, yakni dengan menggunakan 4 (empat) Faktor Jabatan, yang terdiri dari Tanggung Jawab, Kompleksitas Tugas, Pengetahuan, dan Keterampilan. Selanjutnya, asumsi-asumsi yang digunakan adalah sebagaimana yang telah diuraikan pada Bab III.

Berdasarkan nilai-nilai KHL yang telah diperoleh kemudian dapat diuraikan hasil simulasi dengan klasifikasi penetapan Gaji Pokok PNS Terendah (untuk PNS dengan Pangkat (Golongan Ruang) Juru Muda (I/a) dengan Masa Kerja

Golongan (MKG) 0 (nol) tahun setara dengan KHL sebagai berikut:

1. Berdasarkan nilai rata-rata KHL PNS berstatus Lajang:
 - a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.312.900,00.
 - b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 23.127.700,00.
 - c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.
 - d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar Rp 692,54 triliun, dengan rincian Rp 228,52 triliun untuk PNS Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 464,01 triliun untuk PNS Daerah Otonom.
2. Berdasarkan nilai rata-rata KHL Daerah:
 - a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.603.300,00.
 - b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 26.031.900,00.
 - c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.
 - d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar sebesar Rp 770,05 triliun, dengan rincian Rp 247,77 triliun untuk PNS

Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 522,28 triliun untuk PNS Daerah Otonom.

3. Berdasarkan nilai rata-rata KHL Daerah Provinsi DKI Jakarta:
 - a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.946.100,00.
 - b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 29.459.000,00.
 - c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.
 - d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar Rp 861,52 triliun, dengan rincian Rp 270,48 triliun untuk PNS Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 591,04 triliun untuk PNS Daerah Otonom.
4. Berdasarkan nilai rata-rata KHL Daerah Tertinggi dan Terendah: KHL Daerah Tertinggi (Daerah Kota Tarakan)
 - a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.979.200,00.
 - b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 29.790.500,00.
 - c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.

d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar Rp 870,36 triliun, dengan rincian Rp 272,67 triliun untuk PNS Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 597,69 triliun untuk PNS Daerah Otonom.

Terendah (Daerah Kabupaten Sumedang)

a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.335.300,00.

b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 23.351.300,00.

c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.

d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar Rp 698,51 triliun, dengan rincian Rp 230,01 triliun untuk PNS Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 468,50 triliun untuk PNS Daerah Otonom.

5. Berdasarkan nilai rata-rata KHL Kepangkatan (Golongan Ruang Kepangkatan):

a. Nilai Gaji PNS Terendah (Juru Muda (I/a), MKG 0 tahun: Rp 2.368.700,00.

b. Nilai Gaji PNS Tertinggi (Pembina Utama (IV/e), MKG 32 tahun: Rp 23.685.600,00.

c. Perbandingan antara Gaji Tertinggi dan Terendah: 1 : 10.

d. Total Kebutuhan Dana (Anggaran) Negara adalah sebesar Rp 707,43 triliun, dengan rincian Rp 232,22 triliun untuk PNS Pusat, Pejabat Negara, dan Pensiun, serta Rp 475,21 triliun untuk PNS Daerah Otonom.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Beberapa butir kesimpulan yang dapat diambil melalui hasil penelitian ini:

1. Ditinjau dari sisi kesesuaian gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan: (1) KHL PNS; (2) upaya yang telah diterapkan atau digunakan oleh PNS; (3) daya motivasi gaji yang diterima oleh PNS dalam bekerja dan berprestasi; serta (4) rasa aman atau ketenangan bagi PNS dalam bekerja dengan kondisi gaji yang diterima oleh PNS saat ini sebagian besar responden berpendapat belum sesuai.

2. Sebagian besar responden berpendapat bahwa rata-rata besaran/nilai gaji yang dianggap adil dan layak oleh PNS untuk diterima setiap bulan sebesar Rp 3.000.000,-.

3. Dari sisi Keadilan Internal PNS saat ini dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden berpendapat bahwa gaji yang diterima oleh PNS saat ini: (1) belum memperhitungkan Kinerja (Prestasi Kerja) yang telah diberikan oleh PNS; (2) sudah memperhitungkan Kedisiplinan masing-masing PNS; (3) belum memperhitungkan Beban Kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS; (4) sudah memperhitungkan keterampilan/keahlian Kerja yang dimiliki oleh PNS; dan (5) tidak setara/adil dengan gaji teman/rekan sekerja sesama PNS yang memiliki pekerjaan/jabatan yang sama (relatif sama) dengan pekerjaan/jabatan yang dikerjakan/dijabat oleh PNS saat ini.
4. Dari sisi Keadilan Eksternal PNS saat ini dapat disimpulkan bahwa sebagian besar responden berpendapat bahwa: (1) besaran/nilai Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dengan besaran/nilai gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta belum/tidak setara/adil; (2) besaran/nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan beban kerja yang diemban/dikerjakan oleh PNS dibandingkan dengan beban kerja yang diemban/dikerjakan oleh Pegawai Swasta belum/tidak setara/adil; (3) besaran/nilai gaji yang diterima oleh PNS saat ini berdasarkan Keterampilan/Keahlian Kerja yang diper-
syaratkan bagi PNS dibandingkan dengan yang dipersyaratkan bagi Pegawai Swasta sudah setara/adil; (4) dengan kondisi Gaji yang diterima oleh PNS saat ini dibandingkan dengan Pegawai Swasta masih belum memberikan ketenangan bagi PNS; dan (5) standarisasi gaji PNS yang adil dan layak, antara gaji yang diterima oleh PNS dengan gaji yang diterima oleh Pegawai Swasta yang memiliki pekerjaan/jabatan sejenis perlu distandarisasi.
5. Dalam penetapan Struktur Gaji Pokok PNS Terendah (untuk Pangkat Juru Muda) didasarkan (basis) pada KHL, yakni KHL berbasis pada PNS berstatus Lajang (Simulasi I, yakni Rp 2.312.891,75), KHL berbasis pada rata-rata KHL Daerah (Simulasi II, yakni Rp 2.603.323,62), KHL berbasis pada KHL Daerah Provinsi DKI Jakarta (Simulasi III, yakni Rp 2.946.055,13), KHL berbasis pada KHL Daerah Tertinggi dan Terendah (Simulasi IV, Tertinggi yakni KHL Kota Tarakan Rp 2.979.203,57 dan Terendah yakni KHL Kabupaten Sumedang Rp 2.335.252,08), dan KHL berbasis pada KHL berbasis Golongan Ruang Kepangkatan PNS (Simulasi V, yakni Golongan I Rp 2.368.687,71). Hasil ini merupakan acuan (tolok) untuk kemudian digunakan dalam menyusun Struktur Gaji PNS sesuai

- dengan masing-masing Bobot Jabatan pada setiap tingkatan jabatan yang ada.
6. KHL masing-masing Daerah yang disurvei bervariasi satu sama lain, dimana KHL Daerah yang tertinggi adalah KHL Daerah Kota Tarakan, yakni rata-rata sebesar Rp 2.979.203,57, sedangkan KHL Daerah yang paling rendah adalah KHL Daerah Kabupaten Sumedang, yakni rata-rata sebesar Rp 2.335.252,08.
 7. KHL berdasarkan Kepangkatan juga memperlihatkan perbedaan satu sama lain, dimana untuk KHL dengan Pangkat Juru Muda sampai dengan Juru Tingkat I adalah rata-rata sebesar Rp 2.368.687,71, KHL dengan Pangkat Pengatur Muda sampai dengan Pengatur Tingkat I adalah rata-rata sebesar Rp 2.515.482,16, KHL dengan Pangkat Penata Muda sampai dengan Penata Tingkat I adalah rata-rata sebesar Rp 2.774.592,35, dan untuk KHL dengan Pangkat Pembina sampai dengan Pembina Tingkat I adalah rata-rata sebesar Rp 2.861.103,51.
 8. Apabila ditinjau berdasarkan masing-masing komponen KHL, maka dapat disimpulkan bahwa KHL tertinggi terdapat pada Komponen Perumahan, yakni dengan rata-rata sebesar Rp 964.434,23. Kemudian secara berurutan diikuti oleh Komponen Makanan dan Minuman (Rp 606.448,88), Komponen Sandang (Rp 454.647,90), Komponen Kesehatan (Rp 175.427,11), Komponen Rekreasi dan Tabungan (Rp 171.392,61), Komponen Pendidikan (Rp 67.289,61), Komponen Transportasi (Rp 120.866,20), dan Komponen Aktivitas Sosial (Rp 47.847,08).
 9. Berdasarkan Status Perkawinan, maka KHL bagi PNS yang sudah menikah adalah rata-rata sebesar Rp 2.639.394,37, sedangkan bagi PNS yang berstatus Lajang adalah rata-rata sebesar Rp 2.312.891,75. Adapun untuk PNS yang berstatus sudah menikah (berkeluarga) yang tidak mempunyai anak adalah rata-rata sebesar Rp 2.392.908,51, sedangkan yang mempunyai 1 sampai dengan 2 anak adalah rata-rata sebesar Rp 2.496.699,32, sedangkan bagi yang mempunyai lebih dari 2 anak (hasil survei maksimum 7 anak) adalah rata-rata sebesar Rp 2.878.770,04.
 10. Berdasarkan hasil perbandingan antara PNS yang berstatus sudah menikah yang memiliki anak yang sudah sekolah, maka dapat disimpulkan bahwa KHL untuk PNS yang memiliki 1 sampai dengan 2 anak yang bersekolah adalah rata-rata sebesar Rp 2.581.200,11, sedangkan bagi yang memiliki lebih dari 2 anak yang bersekolah adalah rata-rata sebesar Rp 2.959.042,55.

11. Berdasarkan simulasi Struktur Gaji PNS pada seluruh simulasi yang dihasilkan dalam penelitian, Gaji PNS pada setiap tingkatan jabatan telah memenuhi aspek Keadilan Eksternal, dimana besaran/nilai Gaji PNS pada seluruh simulasi dimaksud relatif selaras dengan Gaji Pegawai Sektor Swasta (PT. SUCOFINDO dan PT. TELKOM).

B. Rekomendasi

Beberapa butir rekomendasi yang dapat diusulkan melalui hasil penelitian ini:

1. Dalam penetapan Gaji Pokok PNS terendah hendaknya didasarkan pada Standar Kebutuhan Hidup Layak (KHL) PNS dengan mempertimbangkan rata-rata KHL seluruh Daerah, sehingga dapat memenuhi kebutuhan PNS dan Keluarganya sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999.
2. Komponen-komponen yang digunakan dalam menghitung KHL dalam penelitian dapat dipertimbangkan untuk ditetapkan dan dibakukan sebagai Pedoman dalam penyusunan KHL PNS secara nasional.
3. Dalam menyusun Sistem Gaji PNS di masa mendatang perlu didasarkan pada hasil pelaksanaan Evaluasi Jabatan sesuai dengan Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 46

B Tahun 2003, sehingga Sistem Penggajian PNS ke depan yang berbasis Bobot Jabatan dapat segera direalisasikan.

4. Untuk dapat mengimplementasikan Struktur Gaji PNS berdasarkan simulasi-simulasi yang dihasilkan melalui penelitian ini, maka dituntut dukungan dan *good will* Pemerintah untuk menyediakan anggaran negara secara memadai.
 5. Dengan ditetapkannya Sistem Penggajian yang baru yang berbasis Bobot Jabatan dimaksud, hendaknya diikuti oleh perubahan-perubahan pada berbagai sektor lainnya sebagai *pre-requisite*, seperti Sistem Penilaian Kinerja PNS, Sistem Pensiun, Akuntabilitas PNS dan Organisasi, Penatalaksanaan Organisasi, Sistem Penganggaran, dan lain-lain.
 6. Dalam kaitannya dengan Keadilan Eksternal, hendaknya penetapan besaran Gaji Pokok PNS pada seluruh tingkatan jabatan dilakukan dengan mempertimbangkan besaran Gaji Pokok Pegawai pada seluruh tingkatan jabatan pada Sektor Swasta.
-

REFERENSI TERPILIH

- Affandi, M. Joko. 2000. Beberapa Pokok Pikiran tentang Peningkatan Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Dessler, Gary. 1997. Manajemen Sumber Daya Manusia. Edisi Bahasa Indonesia, Jilid 2. Prenhallindo, Jakarta.
- Dewan Ketahanan Nasional. 1999. Hasil Penelitian. Sekretariat Jenderal Ketahanan Nasional, Jakarta.
- Effendi, Sofian. 1999. Prestasi Kerja Penting Dibanding Pangkat. Majalah Netral. Nomor 01, Tahun I Bulan Desember 1999.
- Flippo, E. B. 1984. *Personnel Management*. Mc. Graw Hill Inc., Singapore.
- Handoko, T. Hani. 2001. Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia. Edisi 2. BPFE, Yogyakarta.
- Indarto, Walujo D. 2004. Sistem Penggajian, Insentif Pegawai Negeri Sipil, dan Reformasi Birokrasi. Bunga Rampai Hasil Penelitian, Badan Analisa Fiskal, Jakarta.
- Kepala Badan Kepegawaian Negara. 2004. Implementasi Arah Kebijakan Manajemen Kepegawaian. Materi Rapat Koordinasi Pendayagunaan Aparatur Negara Tingkat Nasional Tahun 2004, 2-4 Maret 2004, Makasar.
- Manihuruk, A. E. 1998. 50 Tahun Pengabdian BAKN: Uraian Singkat dan Tumbuh Kembangnya BAKN. Badan Administrasi Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Martocchio, Joseph J. 2004. *Strategic Compensation: A Human Resource Management Approach*. 3rd Edition. Pearson Education, Upper Saddle River, New Jersey.
- Mathis, Robert L. dan Jackson, John H. 2002. Manajemen Sumber Daya Manusia. Buku 2, Terjemahan. Salemba Empat, Jakarta.
- Megginson, Leon C. 1981. *Personnel Management: A Human Resources Approach*. Richard D. Irwin Inc.
- Milkovich, Carolyn and Newman, Jerry M. 2005. *Compensation*. 8th Edition. McGraw-Hill International Edition, Singapore.
- Robbins, S. P. 1998. *Organization Theory: Structure, Design and Application*. 3rd Edition. Prentice Hall International

- Editions Inc., New Jersey, USA.
- Seldadyo, Harry. 2005. Gaji Pegawai dan Korupsi. Kompas, 17 Juni 2005. Harian Kompas, Jakarta.
- Simanjuntak, Payaman. 1985. Pengantar Ekonomi Sumber Daya Manusia. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Tim Peneliti Badan Kepegawaian Negara. 2000. Peta Potensi Kepegawaian: Kasus Guru di Tiga Propinsi. Pusat Penelitian dan Pengembangan Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2002. Kualitas Aparatur Pemerintah Era Reformasi. Wacana Pengembangan Kepegawaian, Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.
- aturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Nomor Per-17/MEN/2005 tentang Komponen dan Pelaksanaan Tahapan Pencapaian Kebutuhan Hidup Layak.
- Himpunan Peraturan Kepegawaian. Buku I - VII. Badan Kepegawaian Negara, Jakarta.

Peraturan Perundang-Undangan RI:

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2007 (Tanggal 10 Januari 2007) tentang Perubahan Kesembilan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1997 tentang Per-