

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Untuk membentuk manusia Indonesia seutuhnya baik secara materil, maupun spiritual yang merupakan tujuan dari pembangunan nasional sebagaimana tersebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk dapat mewujudkan tujuan kemasyarakatan yaitu kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat yang merupakan salah satu tujuan pembangunan nasional.

Pembangunan unsur-unsur diluar kejiwaan manusia seperti pembangunan ekonomi, teknologi, dan sarana-sarana fisik kehidupan, merupakan bentuk pembangunan secara materil dalam hubungannya dengan sumber daya manusia, sedangkan pembangunan unsur-unsur kejiwaan manusia seperti pembangunan moral dan pembangunan pendidikan, merupakan bentuk dari pembangunan spiritual.

Sebagaimana tertulis dalam Pasal 27 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia sebagai negara hukum telah menempatkan landasan yuridis bagi warga negaranya dalam memperoleh pekerjaan yang layak, yang berbunyi: “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Dalam artian, masalah pekerjaan bagi kelangsungan hidup manusia memiliki arti penting dan mendasarnya dalam kesadaran Negara. Manusia perlu bekerja untuk menghasilkan sesuatu

imbalan berupa materi, dan salah satu dari pekerjaan untuk menjaga kelangsungan hidupnya adalah dengan cara mengabdikan pada Negara dengan menjadi Pegawai Negeri (PN).

Sebagai unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan nasional, Pegawai Negeri sebagai abdi negara dan abdi masyarakat berkedudukan dan memegang peranan yang penting. Pembangunan nasional yang direncanakan dengan terarah dan realistis serta dilaksanakan secara bertahap, bersungguhsungguh, berdaya guna dan berhasil guna merupakan prasarat dari Tujuan nasional. Pegawai Negeri harus memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat berada sepenuhnya di bawah pimpinan pemerintah. Setiap pegawai negeri harus mampu meletakkan kepentingan negara dan kepentingan masyarakat di atas kepentingan pribadi dan golongan sebagai implementasi dari fungsi menjadi abdi negara dan abdi masyarakat.

Pegawai Negeri sangat menentukan kelancaran pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan tergantung pada kesempurnaan dan kemampuan aparatur Negara. Pegawai Negeri merupakan tulang punggung pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional, maka kedudukan dan peranan pegawai dalam setiap organisasi pemerintahan sangatlah menentukan. Layaknya istilah dalam dunia kemiliteran yang berbunyi “*Not the gun, the man behind the gun*” yaitu bukan senjata yang penting melainkan manusia yang menggunakan senjata itu, merupakan peranan dari

Pegawai Negeri.¹ Senjata yang modern tidak mempunyai arti apa-apa apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melaksanakan kewajibannya dengan benar.²

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hendaknya Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai abdi Negara dan abdi masyarakat yang dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah. Setiap Pegawai Negeri tersebut harus memiliki kemampuan dan kualitas tinggi serta dengan tingkat disiplin yang tinggi pula, agar Tugas kenegaraan dan jabatan yang diemban Pegawai Negeri agar dapat berjalan dengan lancar, dan dapat menunjang kelancaran pembangunan Nasional. Kualitas manusia itu ditentukan oleh KSA (*Knowledge, Skill, and Attitude*) atau pengetahuan, keterampilan, dan sikap mental, oleh sebab itu kemampuan haruslah kompleks, bukan hanya dalam bidang keterampilannya saja, akan tetapi harus didukung dengan tingkat kualitas diri secara total.³

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, merupakan landasan untuk melaksanakan pembinaan Pegawai Negeri di Indonesia. Undang-Undang ini berjalan cukup lama di Indonesia yaitu sekitar 15 (lima belas) tahun.

¹ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, (Jakarta : Bina Aksara, 1982), Hal.12.

² Ibid.

³ F.X. Oerip S, Poerwopoespito, *Mengatasi Krisis Manusia di Perusahaan, Solusi Melalui Pengembangan Sikap Mental*, (Jakarta : Grasindo, 2000), Hal. 26.

Pegawai Negeri mempunyai kedudukan, peran dan fungsi yang sangat strategis jika didasarkan pada Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 43 tahun 1999. Menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dengan penuh kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, merupakan Kedudukan Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat. PNS Sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan, pelayan publik, pengawal persatuan dan kesatuan bangsa, juga sebagai motor penggerak roda pembangunan dan pemerintahan, dengan kedudukan tersebut menjadikan PNS mempunyai peran dan fungsi yang sangat strategis.

Perlu ditetapkan aparatur sipil negara sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya dan menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen aparatur sipil Negara, adalah untuk mewujudkan aparatur sipil negara sebagai bagian dari reformasi birokrasi.

UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sudah tidak sesuai dengan tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti, dan akhirnya pada tahun 2014 Pemerintah Indonesia mengeluarkan UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (Pegawai ASN) diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang kemudian diatur oleh pemerintah melalui perjanjian kerja.

Maksud dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu diatur dalam pasal 1 Undang-Undang No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Sedangkan warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan, disebut dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Pegawai ASN harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada

jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur dalam manajemen ASN yang terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Adapun yang meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan, merupakan manajemen PNS. Sementara itu, untuk manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan.

Penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara dilakukan oleh Pegawai Negeri sebagai unsur aparatur negara yang mempunyai peranan yang amat penting. Hal yang terutama sekali, kesempurnaan aparatur negara yang pada pokoknya tergantung juga dari kesempurnaan pegawai negeri (sebagai bagian dari aparatur negara) menentukan kelancaran pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional.⁴

Pelayan masyarakat merupakan hakekat fungsi pemerintah sebagai pejabat administrasi. Kesejahteraan masyarakat yang dilandasi dengan

⁴ SF, Marbun, SH dan Moh. Mahfud MD, SH, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Liberty, 1987), Hal. 98.

kepastian hukum dan kesesuaian substansi hukum dengan budaya hukum masyarakat merupakan muaranya. Hal ini disertai dengan struktur sebagai pelaksana hukum yang profesional dengan cara proporsional.⁵

Setiap orang ingin memiliki karier sedemikian rupa sehingga selama masa aktifnya berkarya, PNS dapat menduduki jabatan dan pangkat yang lebih tinggi, yang tentunya berarti pula memikul beban dan tanggungjawab yang lebih besar dan penghasilan yang lebih besar pula tentunya sebagai bentuk dari peran setiap Pegawai Negeri Sipil dimanapun mereka berada dan dimanapun mereka bekerja tentu selalu mendambakan kemajuan dan peningkatan dalam kehidupan kekaryaan. Diharapkan para pegawai negeri sipil bisa melakukan pelayanan publik dan birokrasi dengan maksimal dengan pemberian jumlah penghasilan yang besar.

Pelayanan publik di Indonesia mempunyai peran penting bahkan vital pada kehidupan ekonomi dan politik. Meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat manapun merupakan juga unsur yang sangat penting dalam pelayanan publik.

Harus diakui, kualitas pelayanan publik sampai saat ini secara umum masih belum baik, padahal pelayanan publik memiliki implikasi yang luas dalam kehidupan ekonomi dan politik. Krisis kepercayaan di masyarakat terhadap birokrasi publik merupakan implikasi dari buruknya kualitas pelayanan publik. Munculnya berbagai bentuk protes dan demonstrasi

⁵ M. Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, (Jakarta : Bumi Aksara, 2007), Hal .9.

kepada birokrasi baik di tingkat pusat maupun di daerah merupakan eksekusi dari krisis kepercayaan tersebut.

Untuk mengatasi masalah pelayanan publik yang buruk ini, maka mendesak dilakukan reformasi birokrasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah pada masyarakat. Pemerintah telah menyiapkan delapan peraturan perundang-undangan untuk mengawal pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai berikut: 1) UU tentang Kementerian dan Kementerian Negara; 2) UU tentang Pelayanan Publik; 3) UU tentang Etika Penyelenggara Negara; 4) UU tentang Kepegawaian Negara; 5) UU tentang Administrasi Pemerintahan; 6) UU tentang Badan Layanan Umum/Nirlaba; 7) UU tentang Tata Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah; dan 8) UU tentang Pengawasan Nasional;

Saat ini, juga sudah diterbitkan *grand design* reformasi birokrasi dalam bentuk Peraturan Presiden No.15 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, yang merupakan cetak biru reformasi hingga tahun 2025. Peraturan perundangan tersebut kemudian dikombinasikan dalam rangka reformasi birokrasi menjadi UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian dan Kementerian Negara.⁶

Reformasi birokrasi ialah suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem yang tujuannya mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang sudah lama atau merupakan salah satu cara yang tepat untuk membangun kepercayaan rakyat melalui reformasi birokrasi.

⁶ Bambang Sancoko, *Pengaruh Remunerasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik*, (Jakarta : Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, 2010, Hal. 1.

Reformasi birokrasi ruang lingkupnya tidak hanya terbatas pada proses dan prosedur, namun juga terkait perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Hal ini berhubungan dengan permasalahan yang bersinggungan dengan *authority atau formal power* (kekuasaan).

Kinerja sumber daya manusia senantiasa harus ditingkatkan dan diarahkan agar bisa mencapai tujuan yang diharapkan sebagai upaya dalam hal peningkatan mutu aparatur pemerintah sebagai modal dasar pembangunan nasional. Syarat utama untuk mewujudkan kemampuan bersaing dan kemandirian adalah dengan peningkatan mutu sumber daya manusia yang strategis terhadap ketrampilan, motivasi, pengembangan dan manajemen pengorganisasian sumber daya manusia. Mempersiapkan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, mampu bersaing dan mampu mengantisipasi perkembangan dunia yang pesat diberbagai aspek kehidupan sehingga mampu meningkatkan mutu pelayanan dan kinerja yang tinggi merupakan visi dalam konteks pembangunan bidang kepegawaian dimasa yang akan datang.

Sikap yang profesional, kompeten dan akuntabel yang dapat mendukung kondisi pemerintahan yang transparan, demokratis, berkeadilan, efektif dan efisien dengan menghormati hukum yang mendorong terciptanya partisipasi dan pemberdayaan merupakan sikap yang diharapkan dimiliki oleh aparatur pemerintah dalam hal ini adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Untuk dapat meningkatkan kinerja pegawai, kesadaran akan perlunya sumber daya manusia yang berkualitas, perlu ditindaklanjuti dengan

berbagai strategi. Setiap organisasi harus mendesain kembali perencanaan organisasinya, pengelolaan manajemen kinerja serta pendayagunaan manusia merupakan salah satu strategi untuk menghadapi tantangan yang tidak ringan. Agar sumber daya manusia itu mampu dan mau bekerjasama secara optimal demi tercapainya tujuan organisasi senantiasa selalu diupayakan. Pengembangan karir dan kesejahteraan pegawai negeri sipil demi menciptakan pelayanan publik yang baik adalah dengan remunerasi merupakan salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja pelayanan.

Kebijakan Reformasi Birokrasi merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari remunerasi pemerintahan. Untuk mewujudkan *clean and good governance* dilatarbelakangi oleh kesadaran sekaligus komitmen pemerintah. Namun pada tataran pelaksanaannya, tidak mungkin akan dapat dilaksanakan dengan baik (efektif) tanpa kesejahteraan yang layak dari pegawai yang mengawakinya dengan melakukan perubahan dan pembaharuan yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa tersebut.

Pemberian tunjangan atau insentif bagi para Pegawai Negeri Sipil disamping gaji tetap yang diterimanya merupakan pengertian secara sederhana dari remunerasi. Berkisar antara tiga sampai sepuluh kali gaji sebelumnya adalah jumlah yang diterima pegawai. Bagi mereka yang menerimanya tentunya ini merupakan jumlah yang fantastis dan menggembirakan. Padahal, birokrasi Indonesia secara riil masih memiliki

banyak persoalan dan mengecewakan. Nilai capaian kinerja birokrasi dalam hal produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responabilitas dan akuntabilitas masih rendah ditunjukkan dalam beberapa survey yang sudah dilakukan.

Orientasi pelayanan birokrasi di Indonesia, cenderung tidak ramah, berbelit-belit, tidak transparan, tidak ada kepastian, sombong, cuek, mata duitan, serta berbagai perilaku buruk birokrasi senantiasa muncul dalam pelayanan. Pelayanan tidak sepenuhnya mencurahkan waktu dan tenaganya untuk melayani masyarakat. Pemerintah dalam hal ini telah berupaya untuk mereformasinya, dan salah satu upaya untuk mereformasi birokrasi di Indonesia yang mulai dicoba dilaksanakan adalah pemberian remunerasi, yang didasari atas penilaian masyarakat tentang kinerja pelayanan birokrasi.⁷

Harapan agar dapat mengurangi terjadinya penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintahan, karena *good governance* erat kaitannya dengan moral individu, maka dengan pengembangan sistem remunerasi pegawai yang berdasarkan pada beban kerja dan tanggungjawab masing-masing pegawai serta kinerja pegawai. Beberapa jenis layanan publik masih ditemukan adanya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) menunjukkan masih buruknya kualitas pelayanan publik. Masih adanya beberapa situasi yang mempengaruhi aparat pemerintahan melakukan KKN yang menjadi

⁷ Rina Martini, *Remunerasi dan Rasa Keadilan Masyarakat (artikel, 2001)*, Hal. 1.

penyebab kondisi ini terjadi. Di satu sisi dihadapkan dengan tingkat kebutuhan yang tinggi dan di sisi yang lain aparat pemerintahan memiliki tingkat penghasilan yang rendah. Maka guna memenuhi kebutuhannya, hal demikian mendorong aparat pemerintahan untuk melakukan KKN. Pengembangan perilaku dan budaya KKN dari aparat pemerintahan pada awalnya sebenarnya perilaku ini merupakan upaya darurat untuk memenuhi kebutuhan yang tidak tercukupi.

Terdapat tiga (3) lembaga di lingkungan Kementerian yang diberikan tunjangan remunerasi atau pemberian dana tunjangan khusus bagi pegawai mulai dilaksanakan pada tahun 2008 dengan *pilot project* yaitu Departemen Keuangan (Depkeu), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA).⁸

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dalam bentuk tesis sebagai tugas akhir dan persyaratan dalam menempuh program Magister Ilmu Hukum, peneliti menyusun hasil penelitian ini secara sistematis dengan judul “PELAKSANAAN KEBIJAKAN REMUNERASI APARATUR SIPIL NEGARA DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI”.

B. Rumusan Masalah

Gambaran mengenai apa yang akan diteliti dalam suatu karya penelitian ilmiah merupakan masalah utama yang perlu diketahui. Berdasarkan pada latar belakang yang telah disampaikan di atas, maka

⁸ Ibid.

dalam penelitian ini penulis menyampaikan rumusan pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi ?;
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara ?; dan
3. Bagaimanakah efektifitas kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi ?

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan dalam penelitian ini adalah:

- a. Mendiskripsikan pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi;
- b. Mendiskripsikan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara; dan
- c. Mengukur efektifitas kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi.

2. Manfaat Penelitian

Besaran nilai dari sebuah penelitian ditentukan oleh seberapa besar manfaat sebuah penelitian. Adapun manfaat yang diharapkan oleh peneliti dari penelitian ini adalah :

2.1. Manfaat Teoritis

- a. Memberikan gambaran tentang metode pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi;
- b. Memberikan gambaran tentang faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan remunerasi aparatur sipil negara; dan
- c. Memberikan gambaran tentang sejauh mana efektifitas kebijakan remunerasi aparatur sipil negara dalam mendukung reformasi birokrasi.

2.2. Manfaat Praktis

- a. Dengan Penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan penulis tentang remunerasi dalam sistem birokrasi; dan
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat membantu pihak-pihak yang terkait dengan masalah yang diteliti.

D. Orisinalitas Penelitian

Remunerasi adalah pemberian tunjangan atau insentif bagi para PNS disamping gaji tetap yang diterimanya. *Clean and good governance* sebagai sebuah kesadaran sekaligus komitmen pemerintah diimplementasikan melalui kebijakan Reformasi Birokrasi yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari remunerasi pemerintahan. Namun pada tataran

pelaksanaannya, tidak mungkin akan dapat dilaksanakan dengan baik (efektif) tanpa kesejahteraan yang layak dari pegawai yang mengawakinya, tanpa perubahan dan pembaharuan yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Terdapat tiga (3) lembaga di lingkungan Kementerian yang diberikan tunjangan remunerasi atau pemberian dana tunjangan khusus bagi pegawai mulai dilaksanakan pada tahun 2008 dengan *pilot project* yaitu Departemen Keuangan (DepKeu), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA). Diharapkan dapat mengurangi terjadinya penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintahan, karena *good governance* erat kaitannya dengan moral individu yang didasarkan pada beban kerja dan tanggungjawab masing-masing pegawai serta kinerja pegawai. Masih ditemukan adanya praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) pada beberapa jenis layanan publik, menunjukkan masih buruknya kualitas pelayanan publik.

Oleh sebab itu, penelitian ini akan berfokus pada: 1) Pelaksanaan Remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam mendukung reformasi birokrasi; 2) Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan remunerasi Aparatur Sipil Negara; dan 3) Mengukur efektifitas kebijakan remunerasi Aparatur Sipil Negara dalam mendukung reformasi birokrasi. Adapun penelitian serupa yang pernah dilakukan dalam melihat efektifitas pelaksanaan remunerasi dalam menunjang reformasi birokrasi adalah:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Paramitha Maharani, Charles Jackson, Nurul Fajri Oesman dalam penelitian yang diterbitkan oleh Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Lampung tahun 2011 “Pelaksanaan Pemberian Tunjangan Remunerasi dalam Menunjang Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Kementrian Hukum dan HAM Kota Bandar Lampung”. Penelitian ini berfokus pada pelaksanaan remunerasi di Lembaga Pemasyarakatan Kelas 1A Rajabasa dan apa permasalahan yang ada dalam remunerasi.
2. Penelitian yang dilakukan oleh Ria Yuli Angliawati dalam jurnal Ecodemica Vol. IV. No. 2, September 2016 yang diterbitkan oleh BSI dengan judul “Peran Remunerasi Terhadap Kualitas Pelayanan Publik: *Theoretical Review*”. Penelitian ini berfokus pada analisa deskriptif hubungan remunerasi dan pelayanan publik.

E. Landasan Teori

1. Teori Kebijakan Publik

Sebagaimana dikutip oleh Yeremias T. Keban dalam Buku Kamus Administrasi Publik⁹, bahwa untuk memecahkan masalah-masalah publik atau pemerintahan dalam kebijakan publik diperlukan pemanfaatan yang strategis terhadap seluruh sumber daya yang ada. Kemudian kebijakan publik adalah badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah melakukan pengembangan kebijakan-kebijakan, diungkapkan oleh Anderson dalam bukunya Hanif Nurkholis.

⁹ Chandler dan Plano. 1988:107 dalam Yeremias T.Keban. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta : Gava Medi, 2004.

Nugroho mendefinisikan kebijakan publik sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan, di mana keputusan tersebut dibuat oleh negara, khususnya pemerintah.¹⁰ Anderson dalam Islamy mengartikan kebijakan publik diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa guna mencapai tujuan tertentu dengan memanfaatkan sumberdaya-sumberdaya yang ada untuk memecahkan masalah publik, kebijakan publik merupakan serangkaian prinsip untuk mengatur tindakan-tindakan pemerintah.¹¹

Terdapat lima (5) hal yang berhubungan dengan kebijakan publik menurut pendapat Anderson. Diantaranya adalah a) Kegiatan atau tujuan yang berorientasi pada tujuan utama dari sebuah perilaku acak atau peristiwa yang tiba-tiba terjadi; b) Kebijakan merupakan pola atau model tindakan pejabat pemerintah mengenai keputusan-keputusan diskresinya secara terpisah; c) Kebijakan publik dalam bentuknya yang positif didasarkan pada ketentuan hukum dan kewenangan, sedangkan tujuan kebijakan publik adalah dapat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peraturan yang dibuat oleh pemerintah; d) Bentuk kebijakan bisa berupa hal yang positif atau negatif; dan e) Kebijakan adalah bukan apa yang mereka maksud

¹⁰ Riant Nugroho, *Public Policy*, Jakarta : PT. Elex Media Komputindo. Hal. 85 dalam Jurnal Perpajakan (JEJAK), Vol. 1 No. 1 2015, 2009, perpajakan.studentjournal.ub.ac.id., Hal. 3.

¹¹ Joko Widodo, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, dan Aplikasi*. Malang: Bayumedia Publishing. Hal. 14 dalam Jurnal Perpajakan (JEJAK), Vol. 1 No. 1 2015, perpajakan.studentjournal.ub.ac.id. 2009, Hal. 3.

untuk berbuat, atau apa yang mereka katakan akan dikerjakan, namun harus tercakup apa yang secara nyata pemerintah perbuat.¹²

2. Teori Efektifitas Hukum

Manusia hidup bersama, dan dalam kehidupan bersama itu diperlukan “sesuatu” agar hubungan antar manusia dapat berlangsung lancar, artinya tidak ada manusia secara naluriyah dapat hidup sendiri.¹³ Manusia memerlukan norma atau kaidah untuk memperlancar hubungan. Norma etika dan norma hukum atau hukum merupakan garis besar pembagian dari norma.

Hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial atau masyarakat mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuannya sebagai basis bekerjanya hukum. Faktor-faktor eksternal di sekelilingnya ikut mempengaruhi proses menjalankan hukum (norma agama, adat istiadat, kehidupan sosial ekonomi bahkan politik), dan pengaruh dari faktor internal yang bersumber dalam diri manusia itu sendiri. Tidaklah peraturan tersebut telah berakhir dibuat walaupun suatu aturan telah memenuhi kaidah yuridis dan memasukkan unsur-unsur sosiologis dan filosofisnya. Ketika aturan per-Undang-Undangan tersebut berlaku efektif dalam masyarakat baru dapat dikatakan berfungsi dan menindaklanjuti baik berupa pola pikir yang terucap dalam lisan maupun tulisan, sejak itulah sebenarnya

¹² Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. (Jakarta: PT Gramedia Widiasarana Indonesia), 2005, Hal. 159.

¹³ Budiman N.P.D Sinaga, *Ilmu Pengetahuan PerUndang-Undangan*, (Yogyakarta, UII Press), 2005, Hal. 7.

manusia secara individu dapat memaknai dan menafsirkan ke arah mana peraturan atau hukum tersebut. Philippe Nonet dan Philip Selznick menyebutkan jika hukum secara realitas mempunyai korelasi yang signifikan dengan variabel lain di luar hukum. Ungkapan Philippe Nonet dan Philip Selznick tentang pengaruh internal yang penulis bicarakan di atas disebut sebagai hubungan hukum dengan tatanan moral.¹⁴

Menurut Bernar L.Tanya,¹⁵ secara kodrati telah tersedia pola ideal moralitas (prinsip-prinsip moral) yang sifatnya *given* berkat partisipasi illahi dalam alam. Prinsip-prinsip moral itulah yang disebut hukum alam atau *lex naturalis/natural law*. Aristoteles, merumuskan secara padat mengenai sari hukum alam, demikian: *honeste vivere* (hidup terhormat), *neminem non laedere* (tidak mengganggu orang lain), *uniquum suum tribuere* (berikan pada tiap orang apa yang menjadi haknya). Dari tiga sari hukum alam inilah, kemudian berkembang ragam teori mengenai keadilan. Hukum alam, adalah pola illahi. Ia tidak diciptakan oleh manusia. Tapi sebaliknya, ia *given* dalam diri manusia berupa budi dan nurani yang ditanamkan oleh illahi pada diri setiap individu. Hukum alam

¹⁴ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Law and Society in Transition*. Toward Responsive Law, Harper & Row, New York, Hagerstown, San Francisco, London. Dalam Saefullah, *Jembatan Syari'ah Islam Dalam Hukum Positif di Indonesia (Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan melalui Hukum Tidak Tertulis : Hukum Sosiologis)*, 1978, Uin.maliki.malang.co.id .

¹⁵ Lihat Absori, Khudzaifah Dimiyati, Ridwan, *Relasi Hukum dan Moral: Sebuah Potret Antar Mazhab dan Konteks Ke-Indonesiaan*, Prosiding Konferensi Nasional Ke-3 (Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Yogyakarta/APPPTM), 2016. <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/9401/16%20Ridwan%20Khudzaifah.pdf?sequence=1> diakses jam, 21.00 25 Desember 2017.

berupa nilai-nilai moral dan keadilan sebagaimana dirumuskan Aristoteles itu tertanam dalam budi dan nurani manusia.¹⁶

Perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya, karena hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya, dari para penerap peraturan/pelaksana, atau dari pembuat peraturan hukum, atau dari pemangku peran. Penyebab hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya dapat dikaji pada kendala-kendala eksternal global. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Pertimbangan nilai moral dalam prakteknya dapat bersifat subjektif dan objektif. Dalam hal pertimbangan nilai moral yang subjektif dianggap sebagai ekspresi perasaan atau keinginan seseorang. Nilai moral bersifat subjektif terdapat di alam metafisika, alamnya akal manusia dan bergantung pada berhubungan antara seorang penganut dengan hal yang menjadi objek penilaiannya. Sedangkan pertimbangan nilai moral yang objektif beranggapan bahwa nilai moral itu terdapat di alam dunia dan harus digali dengan berpikir radikal yang diintegrasikan bantuan panca indera. Dianggap

16. Ridwan, Khudzaifah Dimyati, Absori, *Relasi Hukum dan Moral: Sebuah Potret Antar Mazhab dan Konteks Ke-Indonesiaan*, Prosiding Konferensi Nasional Ke-3 (Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah Yogyakarta/APPPTM), 2016, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/9401/16%20Ridwan%20Khudzaifah.pdf?sequence=1> diakses jam, 21.00 25 Desember 2017.

objektif sebab pada nilai itu terdapat hierarki nilai, sampai pada nilai yang baik atau tertinggi yang menentukan penataan terstruktur. Nilai objektif ini adalah nilai-nilai fundamental yang mencerminkan universalitas kondisi fisik, psikologis sosial, keperluan manusia dimana pun berada.¹⁷

Robert B. Siedman mengemukakan mengenai proses bekerjanya hukum secara efektif dalam masyarakat, bahwa ada tiga komponen utama pendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat. Ketiga komponen tersebut meliputi (1) Lembaga penerap peraturan; (2) Lembaga pembuat peraturan; dan (3) Pemegang peran. Dari tiga komponen dasar tersebut Robert B. Siedman mengajukan beberapa dalil sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana seseorang pemegang peran itu akan bertindak sebagai suatu respon terhadap peraturan hukum merupakan sanksi-sanksinya, fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, aktivitasnya dari lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial politik dan lain-lain. *Kedua*, setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peran diharapkan bertindak. *Ketiga*, fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta

¹⁷ Absori dan Achmadi, *Transplantasi Nilai Moral dalam Budaya untuk Menuju Hukum Berkeadilan (Perspektif Hukum Sistematis ke Non-Sistematis Charles Sampford)*, Prosiding Konferensi Nasional Ke-6 (Asosiasi Program Pascasarjana Perguruan Tinggi Muhammadiyah 'Aisyiyah/APPPTMA), Sulawesi Selatan, 8-9 September 2017, <https://publikasiilmiah.ums.ac.id/bitstream/handle/11617/9403/10.pdf?sequence=1>, diakses jam, 22.00, 25 Desember 2017.

umpan balik yang datang dari pemegang peran untuk melihat bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum. *Keempat*, fungsi peraturan-peraturan yang mengatur sanksi-sanksi, tingkah laku mereka, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologi dan lain-lain yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi menentukan bagaimana pembuat Undang-Undang itu akan bertindak.¹⁸

3. Teori Analisis Kebijakan

Menurut William Dunn, analisis kebijakan harus dilakukan untuk mengkonsumsikan pengetahuan yang relevan dalam kebijakan satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan dan melakukan penilaian secara kritis. Dalam melakukan analisis kebijakan, Dunn membagi lima (5) tahap analisis, yaitu: a). Perumusan masalah; b). Peramalan; c). Rekomendasi; d). Pemantauan, dan e). Penilaian. Setiap tahap berhubungan dengan tahap berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah dalam lingkaran aktivitas yang tidak linier.¹⁹

F. Metode Penelitian

Berkenaan dengan ruang lingkup bidang kajian ini atau yang bertujuan mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan

¹⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung:Alumni), 1980, Hal 27.

¹⁹ William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1998, Hal. 23.

menganalisisnya, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum, yaitu suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu.²⁰

1. Jenis Penelitian

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini berupa pendekatan yuridis normatif dilakukan melalui studi kepustakaan, dengan cara mempelajari buku-buku, bahan-bahan bacaan literatur peraturan perundang-undangan yang menunjang dan berhubungan sebagai penelaahan hukum terhadap kaedah yang dianggap sesuai dengan penelitian hukum tertulis jika dilihat berdasarkan klasifikasi penelitian hukum baik yang bersifat normatif maupun yang bersifat empiris serta ciri-cirinya. Serta data yang berkaitan dengan pelaksanaan remunerasi aparatur sipil negara dalam rangka reformasi birokrasi sebagai sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini.

2. Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif atau pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dimana peneliti bukan saja melihat pada bentuk peraturan perundang-undangan, melainkan juga menelaah materi

²⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press), 1986, Hal. 43.

muatannya, dasar ontologis lahirnya Undang-Undang, dan *ratio legis* dari ketentuan Undang-Undang.²¹

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari dua sumber yang berbeda, yaitu :

1) Data Primer

Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari peraturan perundang-undangan (hukum positif Indonesia) diantaranya:

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- c) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian dan Kementerian Negara;
- d) Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- e) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 30/KMK.01/2007 tentang Reformasi Birokrasi Departemen Keuangan dan Nomor 31/KMK.01/2007 tentang Pembentukan Tim Reformasi Birokrasi;

²¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta : PT. Karisma Putra Utama), 2016, Hal. 142.

- f) Peraturan Menpan No.15/2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi; dan
- g) Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63 Tahun 2003 yang menguraikan tentang pedoman umum penyelenggaraan pelayanan publik.

2) **Data Sekunder**

Dokumen-dokumen tertulis, yang bersumber dari data yang berasal dari bahan-bahan pustaka, yang meliputi :

- a) Buku-buku literatur, artikel ilmiah, arsip dan publikasi dari lembaga-lembaga yang terkait, dokumen-dokumen resmi; dan
- b) Dokumen-dokumen yang bersumber dari data-data statistik, baik yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah, maupun oleh perusahaan, yang terkait dengan fokus permasalahannya.

4. **Teknik Pengumpulan Data**

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan menggunakan cara studi kepustakaan dengan mengumpulkan bahan berupa peraturan perundang-undangan yang menunjang dan berhubungan sebagai penelaahan hukum terhadap kaedah yang dianggap sesuai dengan penelitian dan melakukan pengumpulan data dengan cara mengumpulkan hasil penelitian terdahulu, membaca buku

literatur, dan membaca dokumen-dokumen peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek penelitian.

5. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses menganalisis dengan maksud menguraikan dan memecahkan masalah yang diteliti berdasarkan data yang diperoleh dengan mengolah data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis kualitatif dengan menginterpretasikan terhadap apa yang ditemukan dalam penelitian dan pengambilan kesimpulan akhir menggunakan logika atau penalaran sistematis, atau analisis data yang tidak bisa dikategorikan secara statistik.

Analisis kualitatif digunakan berupa model analisis interaktif, dimana analisis model ini memerlukan tiga komponen berupa reduksi data, sajian data, serta penarikan kesimpulan/verifikasi dengan menggunakan proses siklus.²² Menggunakan analisis kualitatif model ini, maka dengan menggunakan logika atau penalaran sistematis dalam penginterpretasian terhadap apa yang ditentukan dan pengambilan kesimpulan akhir. Ada tiga komponen pokok dalam tahapan analisa data, yaitu:²³

- a. *Data Reduction* merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field*

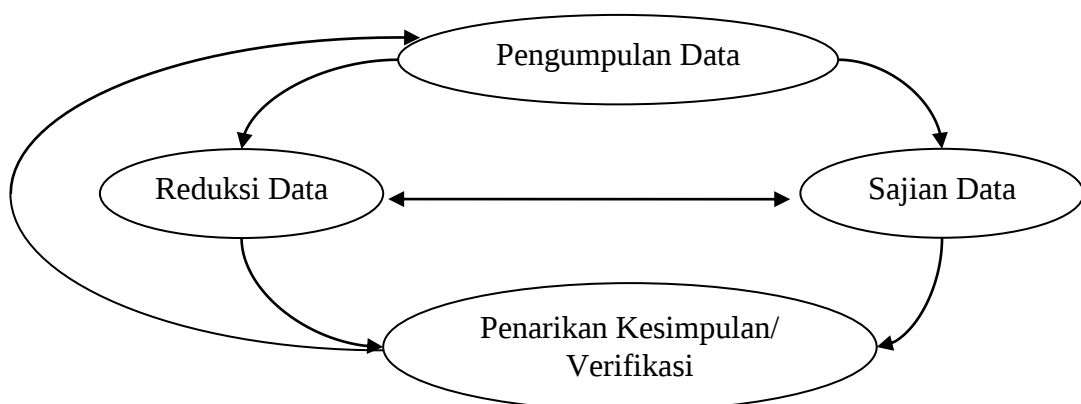
²² HB Sutopo, *Pengantar Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar Teori dan Praktis*, Surakarta : Pusat Penelitian Surakarta, 1998, Hal.27.

²³ Ibid.

note. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.

- b. *Data Display* adalah rakitan organisasi informasi yang memungkinkan kesimpulan riset dilakukan, sehingga peneliti akan dengan mudah memahami apa yang terjadi dan apa yang harus dilakukan.
- c. *Canclution drawing* dari awal pengumpulan data peneliti harus mengerti apa arti dari hal-hal yang ditelitinya, dengan cara pencatatan peraturan, pola-pola, pernyataan konfigurasi yang mapan dan arahan sebab akibat sehingga memudahkan dalam pengambilan kesimpulan.

Tiga komponen analisis data diatas membentuk interaksi dengan proses pengumpulan yang berbentuk siklus.



Penelitian ini menggunakan teknik analisis data *Reductio*.²⁴ merupakan proses seleksi, pemfokusan, penyederhanaan dan abstraksi data kasar yang ada dalam *field note*. Reduksi data dilakukan selama penelitian berlangsung, hasilnya data dapat disederhanakan dan ditransformasikan melalui seleksi ketat, ringkasan serta penggolongan dalam suatu pola.

G. Sistematika Penelitian

Tesis ini akan dibagi ke dalam beberapa bagian yang masing-masing bagian menjelaskan dan menguraikan objek penelitian sebagai suatu rangkaian bahasan yang sistematis.

²⁴ Ibid.