

Kajian Model Belanja Pegawai Negeri Sipil Studi Kasus: Kota Bandung

Joko Tri Haryanto

*Pusat Kebijakan Pembiayaan Perubahan Iklim dan Multilateral,
Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan,
djohar78@gmail.com*

Abstract

Reform of the bureaucracy is one of the most important in the implementation of the reform agenda as a whole, in order to improve the overall quality of public services from government officials to prioritize aspects of improving the welfare of civil servants. Under Law of ASN, efforts to improve the welfare of civil servants made through the structuring of income by taking into account factors professionalism, fairness and sustainable fiscal of APBN/APBD. By using goal programming method and case study analysis of Bandung City Government in 2013, it can be concluded allocation of personnel expenditure can be divided into three clusters. By comparing the baseline and simulated conditions echelon II officials raise salaries by 10%, the impact is the increase in the ratio of personnel expenditures to Total Expenditure Bandung in 2013 amounted to 0.20% and raised its budget deficit into Rp415,2 billion, or 0.23%.

Keywords: *civil servants expenditure, goal programming, APBD, sustainable fiscal*

Abstrak

Reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda terpenting dalam pelaksanaan reformasi secara menyeluruh demi peningkatan kualitas pelayanan publik dari keseluruhan aparat pemerintahan dengan mengutamakan aspek peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD. Berdasarkan UU ASN, upaya peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD dilakukan melalui penataan sistem penghasilan dengan tetap memperhatikan faktor profesionalitas, keadilan serta sustainable fiskal APBN/APBD. Dengan menggunakan metode goal programming dan analisis studi kasus Kota Bandung tahun 2013, maka dapat disimpulkan alokasi belanja pegawai dapat dibagi menjadi tiga cluster. Dengan membandingkan kondisi baseline dan simulasi menaikkan gaji pejabat eselon II sebesar 10%, dampak yang ditimbulkan adalah kenaikan rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kota Bandung tahun 2013 sebesar 0,20% serta menaikkan defisit APBD menjadi Rp415,2 miliar atau 0,23%.

Kata kunci: *belanja pegawai, goal programming, APBD, sustainable fiskal*

1. Pendahuluan

Tjiptoherijanto (2014, h.2-3) menyebutkan bahwa reformasi pelayanan publik menjadi bagian dari reformasi birokrasi secara keseluruhan adalah gejala atau gerakan yang berulang kali terjadi dalam sejarah peradaban manusia. Temuan arkeologis dan kajian sejarah di beberapa wilayah Timur Tengah, Asia dan Amerika menyebutkan bahwa pemerintahan atau peradaban dapat runtuh dan lenyap karena tidak responsif terhadap perubahan yang terjadi. Dalam konteks Indonesia, pra-kemerdekaan, bangkrutnya VOC akhir abad ke-19 serta runtuhnya Pemerintahan Hindia-Belanda pada paruh kedua abad ke-20, sebagian disebabkan oleh kegagalan atau keengganan mereka dalam menjalankan reformasi pelayanan publik. Namun demikian, gerakan reformasi dalam tingkatan sangat intensif dan cakupan luas serta berlangsung hamper serempak terlihat sejak dasawarsa tahun 1980-an di seluruh penjuru dunia. Masih berdasarkan kajian yang sama disebutkan bahwa secara umum tujuan reformasi birokrasi khususnya reformasi pelayanan publik dalam konteks global pada prinsipnya sama dengan tujuan reformasi pada skala nasional yaitu memperpendek jarak antara cita-cita dengan realita serta mempersingkat waktu yang dibutuhkan untuk mewujudkan cita-cita tersebut. Baik dalam perekonomian tertutup, terbuka maupun global, daya dukung birokrasi tetap sangat dibutuhkan untuk mencapai tujuan reformasi pelayanan public di tingkat nasional. Dengan atau tanpa globalisasi, reformasi birokrasi sebagai tulang punggung administrasi negara merupakan keharusan. Namun, globalisasi telah membuat reformasi birokrasi kian relevan dan dibutuhkan.

Dalam era globalisasi, tantangan terbesar reformasi adalah bagaimana menjalin kesepakatan kultural, khususnya tata nilai. Perimbangan antara efisiensi dan keadilan, ruang lingkup dan system pengelolaan sektor publik, dapat dikatakan merupakan kesepakatan nilai. Sayangnya dalam era globalisasi dewasa ini, tidak semua tata nilai dapat disepakati atau diakomodasi dengan mudah dan cepat. Sebagaimana diketahui, salah satu sisi positif globalisasi adalah semakin besar kemungkinan negara-negara sedang berkembang memperoleh faktor-faktor produksi, khususnya teknologi dan sumber daya keuangan serta pasar potensial baik di negara maju maupun antar negara berkembang. Namun demikian peluang untuk memperoleh manfaat positif itu akan hilang jika pemerintah di negara berkembang enggan serta tidak mampu menerapkan sejumlah prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (Effendi, 2014, h.3-4).

Tjiptoherijanto (2011, h.4-6) juga menyebutkan bahwa reformasi birokrasi sebagai bagian dalam tata pemerintahan yang baik (*good governance*) bukan hanya akan dapat terjadi bila para politisi benar-benar jujur dan mau bertanggungjawab, tetapi juga bila pegawai negeri/PNS bekerja secara efisien dan produktif. Dalam kesimpulannya, Tjiptoherijanto, 2011 juga menyebutkan bahwa reformasi kepegawaian adalah suatu kegiatan yang amat sulit dan mahal, sehingga seringkali di luar kemampuan negara-negara berkembang yang relatif miskin dan sedang membangun. Namun demikian kebijakan reformasi kepegawaian ini haruslah dijalankan sebagai bagian penting dari keseluruhan program reformasi yang harus dijalankan suatu pemerintahan. Bagi masyarakat luas, tindakan yang cepat dan tepat serta pelayanan prima menjadi idaman bersama. Masyarakat tidak ambil pusing dengan berbagai persoalan politik yang mungkin terjadi dalam suatu pemerintahan (Hayat, 2014, h.3-5).

Secara nasional, regulasi mengenai Refomasi Birokrasi itu sendiri diawali dengan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. Peraturan tersebut dilatarbelakangi oleh bencana krisis ekonomi Indonesia tahun 1998 yang pada gilirannya memunculkan era reformasi. Era reformasi menuntut adanya berbagai keterbukaan, transparansi dan akuntabilitas di semua lini kebangsaan, yang dimulai di bidang hukum, politik, ekonomi dan birokrasi yang dikenal sebagai reformasi gelombang pertama. Perubahan tersebut dilandasi oleh keinginan sebagian besar masyarakat untuk mewujudkan pemerintahan demokratis dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai dasar sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 (Nurprodjo, 2014, h.2-3).

Upaya Reformasi Birokrasi tersebut sekiranya menjadi urgent mengingat berbagai keberhasilan reformasi di bidang lainnya telah membawa negara ini menuju level yang lebih tinggi. Reformasi bidang politik dalam kurun waktu 10 tahun terakhir telah berhasil meletakkan landasan politik bagi kehidupan demokrasi di Indonesia. Suksesnya pelaksanaan Pemilu 2004 dan 2009 telah menjadikan Indonesia sebagai salah satu barometer negara demokrasi terbesar di dunia. Dalam bidang ekonomi, reformasi juga telah mampu membawa kondisi ekonomi yang semakin baik, sehingga mengantarkan Indonesia kembali ke dalam jajaran middle income countries (MICs).

Berdasarkan hasil kajian BKF, 2015, selain sistem karir, program remunerasi (gaji/imbalan) menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari kebijakan reformasi birokrasi yang sedang dijalankan pemerintah Indonesia saat ini. Program remunerasi menjadi bagian dari kebijakan penataan sistem birokrasi untuk mewujudkan pengelolaan birokrasi yang *clean and good governance*, suatu tata pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berwibawa. Pemerintah menyadari bahwa tanpa didukung dengan program remunerasi yang layak, tidak mungkin dapat menciptakan pemerintahan yang bersih, akuntabel dan berwibawa.

Pemerintah telah memperbaiki program remunerasi yang layak bagi para Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan menerapkan tunjangan kinerja atau remunerasi di hampir semua Kementerian Lembaga (K/L) dan beberapa daerah tertentu sebagai proyek percontohan. Menurut Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Eko Prasjo, fasilitas remunerasi tersebut diprioritaskan untuk melakukan perubahan di delapan area reformasi birokrasi, antara lain perubahan organisasi, tata laksana, peraturan perundang-undangan, Sumber Daya Manusia (SDM), aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir (*mindset*) dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. K/L yang mampu memenuhi pencapaian reformasi yang ditetapkan Kementerian PAN dan RB akan memperoleh remunerasi tertinggi, dalam arti dibayarkan penuh 100 persen. Perbedaan dalam capaian reformasi di setiap K/L akan menentukan besaran tunjangan kinerja atau remunerasi. Sampai dengan tahun 2014, sebanyak 76 K/L sudah memperoleh tunjangan kinerja.

Hingga saat ini, penilaian capaian kinerja atau IKU (Indikator Kinerja Utama) belum dijadikan dasar dalam penetapan tunjangan kinerja di semua K/L. Besaran tunjangan kinerja yang diberikan untuk 76 K/L tersebut ditetapkan berdasarkan peringkat jabatan (*job grading*). Mantan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) Azwar Abubakar mengakui bahwa pemberian tun-

jangkan kinerja berdasarkan job grading itu belum mencerminkan kinerja PNS, tetapi lebih diarahkan agar PNS membawa pulang penghasilan yang sah. Pasalnya, selama ini PNS yang gajinya kecil tetapi kenyataannya mendapatkan penghasilan tambahan dari berbagai honor. Menurut Sekjen Kemenkeu Kiagus Ahmad Badaruddin, semua K/L mempunyai remunerasi, akan tetapi ada yang dibayarkan penuh 100 persen, ada juga yang hanya dibayarkan 70 atau 85 persen saja, sesuai dengan tingkat pencapaian reformasinya.

Besaran tambahan tunjangan kinerja berbeda-beda untuk setiap pegawai tergantung job grade pada masing-masing jabatan, karakteristik dan capaian reformasi di masing-masing K/L. Di Kemenkeu, terdapat 27 peringkat jabatan (job grade). Grade yang terendah (grade 1) adalah pelaksana dan grade yang tertinggi (grade 27) adalah eselon I, dalam hal ini Dirjen Pajak dan Sekjen Kemenkeu. Eselon I lainnya ditetapkan grade 26 dan 25. Pemberian tunjangan kinerja di Kementerian Keuangan di mulai sejak tahun 2007 berdasarkan Kepmenkeu No. 289/KMK.01/02007 dengan istilah TKPKN (Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara). Dalam Perpres tersebut, TKPKN untuk grade terendah ditetapkan sebesar Rp 1.330.000, sementara grade tertinggi sebesar Rp 46.950.000 sehingga rasio antara tunjangan tertinggi dengan tunjangan terendah mencapai 1:35.

Pada tahun 2014 pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No 156 Tahun 2014. Perpres ini menetapkan kenaikan tunjangan kinerja tidak pada semua pegawai, melainkan dikhususkan untuk pegawai Eselon III dengan golongan/ruang IV/b ke bawah dan berada pada grade 1 sampai dengan grade 19 dengan persentase kenaikan bervariasi dengan besaran antara 11% 94%. Pegawai grade terendah mengalami kenaikan TKPKN dari Rp 1.330.000 menjadi Rp 2.575.000 sehingga disparitas antara pendapatan tertinggi dengan pendapatan terendah semakin mengecil menjadi 1:18. Pemberian tunjangan kinerja berbasis job grading sebenarnya tidak lazim aspek yang dinilai bukan kinerja melainkan bobot jabatan dalam arti peran, tanggung jawab dan risiko suatu jabatan. Bila suatu organisasi menerapkan sistem manajemen kinerja (performance management system-PMS), maka perubahan pada capaian kinerja (IKU) tidak merubah tunjangan jabatan di setiap grade. Penerapan PMS dalam remunerasi merupakan insentif untuk pegawai yang berprestasi.

1.1. *Permasalahan*

Tahun 2014 yang lalu, pemerintah juga sudah mengesahkan UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Di dalam pertimbangannya disebutkan bahwa demi mewujudkan cita-cita bangsa dan negara, maka ASN perlu dibentuk untuk lebih profesional, integritas, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, sekaligus mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat serta mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Selain itu, perlu disadari juga bahwa selama ini manajemen ASN belum didasarkan kepada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Untuk menciptakan ASN sebagai bagian dari reformasi birokrasi, perlu ditetapkan ASN sebagai profesi yang memiliki kewajiban mengelola dan mengembangkan dirinya dan wajib mempertanggungjawabkan kinerjanya serta menerapkan prinsip merit dalam pelaksanaan manajemen ASN. Definisi ASN disini adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Permasalahannya, berdasarkan UU ASN disebutkan bahwa ke depannya sistem remunerasi PNS akan diwujudkan dalam mekanisme gaji, tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan saja. Dalam guiding principle UU ASN juga disebutkan bahwa penyusunan sistem penggajian PNS harus dibentuk atas dasar prinsip fiskal kehati-hatian, dimana ketajaman pemerintah dalam mengawasi keseimbangan antara ketersediaan fiskal dan struktur gaji berdasarkan prestasi yang layak mempengaruhi keberlanjutan fiskal negara dan pada saat yang sama mempertahankan ketenangan kinerja staf.

Mengingat pentingnya permasalahan tersebut, kajian ini kemudian dilakukan dengan tujuan untuk menyusun model belanja pegawai PNS dan PNSD berdasarkan prinsip di dalam UU ASN. Harapannya, kebijakan yang nantinya ditetapkan oleh pemerintah dapat memenuhi beberapa prinsip dasar seperti yang sudah digariskan, khususnya dari aspek pemenuhan prinsip keberlanjutan APBN/APBD serta merit base payment dalam mendukung penciptaan PNS yang profesional.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Tujuan Manajemen Imbalan (Remunerasi)

Setiap organisasi membangun manajemen imbalan (remunerasi) sendiri-sendiri tergantung pada tujuan yang ingin dicapai masing-masing organisasi tersebut. Menurut Armstrong and Murlis (1998, dalam BKF, 2015, h.10-11) secara umum tujuan manajemen imbalan antara lain : (i) mendukung pencapaian strategi dan sasaran jangka pendek organisasi dengan memastikan bahwa organisasi memiliki tenaga kerja terampil, kompeten, dan berkomitmen sesuai dengan kebutuhan organisasi. (ii) membantu mengkomunikasikan nilai-nilai organisasi, harapan pimpinan dan sasaran kinerja organisasi. (iii) menyesuaikan budaya gaji dengan budaya perusahaan. (iv) mendukung kinerja bernilai lebih dengan memfokuskan pada penggajian berbasis kinerja. (v) memotivasi para pegawai untuk meningkatkan produktivitas dan mendorong peningkatan kerja sama tim.

Menurut Armstrong and Murlis (1998, dalam BKF, 2015, h.10-11)) ada beberapa prinsip manajemen imbalan (remunerasi) yang perlu diperhatikan oleh para pengambil kebijakan, diantaranya adalah : (i) menyesuaikan strategi imbalan dengan strategi bisnis terutama dengan key area (Gilbert,1996); (ii) menilai karyawan sesuai kompetensi, kinerja, dan kontribusi. (iii) pastikan bahwa proses remunerasi berjalan transparan dan karyawan diperlakukan sebagai stakeholder. (iv) adopsi pendekatan integratif seperti bobot jabatan, kompetensi, dan kinerja. Aspek-aspek tersebut saling mendukung dalam menentukan besaran remunerasi. (v) proses imbalan harus bisa

mendongkrak kinerja dan motivasi. (vi) praktik remunerasi harus dianggap sebagai salah satu alat untuk mencapai transformasi organisasi, baik lembaga maupun budaya kerja. Menurut (Stevens, 1996, h.2-3), remunerasi tidak lagi diperlakukan sekadar sebagai sumber motivasi untuk mencapai kinerja yang lebih tinggi, tetapi juga memberi imbalan sesuai level kompetensi karyawan, pengembangan karir, dan mengadopsi perilaku tertentu yang dibutuhkan organisasi.

Para peneliti telah melakukan penelitian untuk mengevaluasi proses evolusi sistem remunerasi dengan mengambil area studi di Eropa, khususnya di Inggris. Pada awal tahun 1980an, "pasar gaji" relatif homogen untuk kebanyakan sektor ekonomi, yang merupakan hasil negosiasi dengan serikat buruh. Perbedaan tingkat gaji di level manajerial sangat sempit. Selain itu, "skema insentif terutama terkait dengan kinerja" masih sangat sedikit. Para pimpinan organisasi masih enggan untuk mengembangkan remunerasi yang bersifat lebih strategis. Memasuki tahun 1990, muncul kesadaran perlunya "manajemen dinamis" dalam sistem remunerasi, yaitu harus didasarkan pada capaian kinerja, tidak saja bagi para bintang tetapi juga semua staf yang ikut membantu pencapaian keberhasilan organisasi. Memasuki era 1990an, penelitian membuktikan bahwa beberapa gagasan penggajian tahun 1980an dinilai masih cocok. Disadari bahwa imbalan yang hanya berbasis kinerja (*performance-based pay*) tidak cukup membantu mencapai kinerja terbaik. Pendekatan kemudian bergerak menuju penggajian berbasis orang (*person-based pay*) dan kompetensi (*competency-based pay*). Terjadi pergeseran sistem remunerasi, bukan lagi menekankan hanya pada kenaikan gaji pokok, melainkan juga dalam bentuk bonus atau penggajian variabel (*performance-based pay*).

Konsep remunerasi baru muncul ketika Ed Lawler (1995, dalam BKF, 2015:11-12) memperkenalkan falsafah remunerasi baru yang menekankan pada upaya untuk "meningkatkan efektivitas strategi organisasi". Prinsip-prinsip remunerasi yang dipersyaratkan Ed Lawler antara lain : (i) remunerasi harus dirancang untuk memberi imbalan hasil dan perilaku yang konsisten dengan tujuan organisasi. (ii) menekankan pada penggajian berisiko atau penggajian variabel. (iii) penggajian harus bisa menjadi pendorong positif bagi perubahan organisasi. Pada tahun 1996, Flannery dkk memperkenalkan manajemen dinamis dalam sistem remunerasi dengan beberapa prinsipnya seperti : (i) sesuaikan kompensasi dengan budaya, nilai, tujuan, dan strategi organisasi. (ii) demokratisasikan proses penggajian. (iii) penyederhanaan proses kompensasi. (iv) pengintegrasian remunerasi dengan proses yang diperankan orang lain. (v) mengukur hasil atau outcome dari sistem remunerasi.

Praktik sistem remunerasi di Inggris, ada pergeseran dari remunerasi berdasarkan merit, insentif, dan pasar, menuju remunerasi berbasis kompetensi (*competency-based pay*) dan imbalan tim (*team-based pay*). Pendekatan struktur jabatan (*structure-based pay*) juga sudah mulai ditinggalkan banyak organisasi karena organisasi-organisasi tersebut mengalami perampangan atau pemangkasan hierarki jabatan. Karena itu, menurut Armstrong dan Murlis (1998, dalam BKF, 2015, h.10-11) berpendapat bahwa "tidak ada best practices yang bersifat universal, yang terjadi adalah praktik terbaik untuk organisasi tertentu".

2.2. Struktur Gaji Golongan Jabatan

Jabatan yang ada dalam organisasi dimasukkan dalam golongan-golongan jabatan sesuai dengan bobot relatifnya. Untuk tujuan penggajian, jabatan yang dimaksudkan ke dalam golongan diperlakukan sama. Menurut Armstrong dan Murlis (1998:23-24), jika evaluasi jabatan menggunakan skema point-factor, maka semua jabatan yang ada dalam satu golongan berada dalam range yang sama. Jika evaluasi jabatan menggunakan metode lain, maka jabatan yang berada dalam satu golongan yang luas diasumsikan berada dalam range bobot yang sama meskipun range bobot ini tidak dikuantitaifkan dalam bentuk skor. Range gaji menetapkan besarnya gaji maksimum dan minimum untuk jabatan yang ada dalam golongan. Range gaji menunjukkan peluang kenaikan atau kemajuan gaji pemilik jabatan dalam golongan tersebut. Dalam kisaran gaji tersebut, titik patokan untuk menentukan besarnya gaji pegawai yang benar-benar kompeten. Disini pentingnya untuk membedakan luasnya atau besarnya golongan jabatan dengan besarnya kisaran (range) gaji golongan jabatan. Luasnya golongan menjelaskan banyaknya atau luasnya bobot jabatan yang dicakup dalam satu golongan. Sementara range gaji adalah besarnya kenaikan atau kemajuan besarnya gaji yang bisa diperoleh sesuai dengan kriteria kinerja, kontribusi, penguasaan ketrampilan atau kompetensi, dan lamanya pengabdian. Perbedaan besarnya gaji dalam range tidak mencerminkan perbedaan bobot jabatan dalam golongan jabatan, karena diasumsikan sama bobotnya.

Dalam golongan gaji, diberi ruang untuk menaikkan gaji karena orang dalam golongan yang sama memiliki prestasi yang berbeda-beda dan memiliki kompetensi yang berbeda-beda pula. Menurut Armstrong dan Murlis (1998, h.12-14), dalam struktur golongan gaji yang sempit, rentang gajinya sekitar 20 persen dari gaji minimum dalam range. Dalam struktur gaji konvensional, besarnya range sekitar 30 persen hingga 60 persen di atas gaji minimum golongan. Rentang 50 persen di atas minimum (yaitu 20 persen di atas dan di bawah titik tengah, range 80 sampai 120 persen) merupakan praktik yang umum digunakan sejak dahulu. Beberapa organisasi membedakan ukuran range gajinya pada setiap level dengan asumsi bahwa semakin tinggi suatu golongan jabatan, maka semakin besar ruang yang diperlukan untuk mengakomodasi perbedaan kinerja yang harus diberi imbalan. Sebagai contoh, range untuk jabatan junior adalah 30 persen, untuk jabatan manajer sebesar 40 persen, dan untuk jabatan manajer puncak 60 persen.

2.3. *Compensation & Benefit (Remuneration) System*

Compensation & Benefit System merupakan salah satu bagian yang integral dalam rangkaian Manajemen (Strategis) Sumber Daya Manusia (MSDM). *Compensation & Benefit System* memiliki 3 Pedoman dasar, yakni:

1. Internally Fair memungkinkan organisasi mampu mempertahankan orang terbaik dalam organisasinya, mampu mendorong prestasi kerja yang optimal dari setiap individu, serta meredusir rasa ketidakadilan diantara pegawai.

2. Externally Competitive memungkinkan organisasi mampu menarik minat orang di luar organisasi untuk bergabung, dan mampu meningkatkan citra baik organisasi.
3. Affordable adalah kemampuan organisasi dalam memberikan Compensation & Benefit.

3P Compensation Management (Pay For Person, Position, and Performance) merupakan salah satu pendekatan yang dipakai dalam dunia bisnis untuk mendesain manajemen kompensasi yang baik mendukung pencapaian misi dan tujuan organisasi. Person, terkait dengan kompetensi dan kapabilitas pegawai. Position, terkait jenis pekerjaan, tanggung jawab, dan risiko pekerjaan. Performance, terkait dengan insentif menurut pencapaian kinerja pegawai baik secara individual atau kelompok (tim) dalam satu unit/divisi (komponen variabel). Pemberian kompensasi (remunerasi) dapat dalam dua aspek: finansial & nonfinansial. Idealnya, terjadi keseimbangan proporsi antara ketiga komponen P. Namun, pengamatan terhadap praktek perusahaan. Sebagai benchmark, di USA menerapkan imbalan 60% untuk Performance + 40% untuk (Person dan Position). Semengara di India menerakan 40% untuk Performance + 60% untuk (Person dan Position).

3. Metode Penelitian

Kajian ini didasarkan kepada pendekatan jenis penelitian eksplanatif dimana variable gaji PNSD diperlakukan sebagai sebuah variabel yang akan memberikan dampak terhadap keberlanjutan APBD Kota Bandung secara berkelanjutan. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan berdasarkan pendekatan kuantitatif dengan menggunakan metode analisis goal programming. Metode analisis goal programming dilakukan ketika pemerintah memiliki tujuan mencapai kesenimbangan fiskal dengan menghadapi berbagai bentuk kendala dan tujuan optimalisasi kesejahteraan PNS dalam model penggajian berdasarkan UU ASN. Dalam metode tersebut nantinya akan disusun beberapa asumsi dasar serta keterbatasan model.

Secara teori, goal programming adalah salah satu model matematis yang dipandang sesuai untuk digunakan dalam pemecahan masalah-masalah multi tujuan karena melalui variabel devasional-nya. Goal programming secara otomatis menangkap informasi tentang pencapaian relatif dari tujuan-tujuan yang ada. Dalam goal programming tersebut terdapat variabel devasional dalam fungsi kendala yang digunakan untuk menampung penyimpangan hasil penyelesaian terhadap sasaran yang hendak dicapai yaitu penyimpangan hasil penyelesaian diatas sasaran dan juga dibawah sasaran.

Jika penyimpangan diatas sasaran merupakan kondisi yang diinginkan, maka yang diminimumkan adalah penyimpangan dibawah sasaran dan sebaliknya, jika penyimpangan dibawah sasaran merupakan kondisi yang diinginkan, maka yang diminimumkan adalah penyimpangan diatas sasaran. Artinya, salah satu dari variabel

penyimpangan di dalam tujuan berharga sama dengan nol. Sehingga variabel ini mengubah makna kendala menjadi sasaran untuk mewujudkan sasaran-sasaran yang ingin dicapai pemerintah.

Jenis data yang digunakan sebagian besar merupakan data primer yang didapatkan dari buku realisasi APBD daerah tahun 2013 yang dilaporkan kepada pemerintah melalui Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan. Sementara beberapa data lainnya terkait jumlah PNSD serta komposisinya berdasarkan golongan dan masa kerja didapatkan dari pihak Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemen-PAN & RB) serta Badan Kepegawaian Negara (BKN) serta Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri).

Untuk pemilihan sampel daerah, dipilih Kota Bandung dengan mempertimbangkan faktor kapasitas fiskal daerah yang relatif tinggi serta jumlah penduduk dan PNSD yang relatif besar. Dengan memilih sampel daerah yang memiliki kapasitas fiskal tinggi, harapannya adalah dapat dinilai kesiapan daerah dalam mengimplementasikan model penggajian berdasarkan UU ASN ke depannya. Jika daerah-daerah nantinya siap dan mampu mengimplementasikan dengan tetap menjaga kesinambungan fiskal dalam jangka menengah dan panjang, maka pemerintah akan lebih mudah mengambil kebijakan secara nasional nantinya.

4. Analisis Hasil dan Pembahasan

4.1. Asumsi dan Batasan Permodelan

Di dalam melakukan penyusunan model penggajian berdasarkan UU ASN ini, beberapa asumsi dasar yang menjadi pedoman diantaranya: 1) angka penghasilan PNSD yang digunakan adalah angka penghasilan secara rata-rata grade menengah; 2) struktur penggajian di masing-masing daerah saat ini relatif stabil dan tetap; 3) PNSD bekerja secara optimal dengan beban kerja yang sesuai kelas jabatannya. Dengan menggunakan asumsi dasar permodelan tersebut, dalam jangka pendek model penggajian berdasarkan UU ASN ini nantinya diharapkan mampu mengukur dampak fiskal jangka pendek dari segala kemungkinan restrukturisasi gaji serta merumuskan struktur gaji yang optimal dengan tetap mempertimbangkan berbagai faktor karakteristik dan variabilitas kondisi di daerah secara finansial dan non-finansial.

Sementara di dalam periode jangka panjang, harapannya adalah mampu mengukur pengaruh berbagai faktor eksternal baik inflasi maupun kenaikan pendapatan daerah terhadap skema penggajian, mengukur pengaruh simultan antara perbaikan penggajian dengan pertumbuhan ekonomi di daerah, mengukur kebutuhan optimal personel dalam setiap golongan sesuai dengan kondisi anggaran serta mengukur dampak fiskal jangka panjang dari pola restrukturisasi gaji kaitannya dengan skema pensiun yang akan dikembangkan. Dan yang paling penting adalah pengukuran dampak peningkatan kesejahteraan PNSD terhadap kinerja pelayanan publiknya.

Model penggajian berdasarkan UU ASN ini juga memiliki keterbatasan analisis dalam tahap awal khususnya terkait dengan sifat analisisnya yang statis belum

mempertimbangkan faktor-faktor eksternal yang mungkin mempengaruhi kebijakan penggajian di daerah. Strategi yang direkomendasikan dalam model penggajian berdasarkan UU ASN ini juga masih mendasarkan kepada pilihan strategi realokasi belanja semata, selain faktor penghematan yang nantinya wajib dilakukan. Dengan pilihan strategi realokasi belanja, maka analisis yang digunakan bersifat zero sum game.

Analisis awal didasarkan kepada data realisasi belanja pegawai dalam APBD Kota Bandung tahun 2013. Data realisasi belanja pegawai tersebut kemudian diklasifikasikan berdasarkan penggolongan belanja langsung dan tidak langsung. Belanja-belanja yang masuk dalam kategori belanja langsung diantaranya: belanja honorarium PNS serta uang lembur dan lainnya. Sementara belanja yang masuk dalam kategori belanja tidak langsung diantaranya: belanja gaji PNSD, tunjangan, insentif serta tambahan&lainnya. Berdasarkan penggolongan tersebut, maka komposisi belanja pegawai Kota Bandung tahun 2013 dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Komposisi Belanja Pegawai Kota Bandung Tahun 2013

Klasifikasi Belanja	Komponen	Besaran Alokasi
Belanja Tidak Langsung	BTL - Gaji	47%
	BTL - Tunjangan	34%
	BTL - Insentif	2%
	BTL - Tambahan & Lainnya	11%
Belanja Langsung	BL - Honorarium PNS	4%
	BL - Uang Lembur & Lainnya	2%
Total		100%

Sumber: APBD Kota Bandung, 2013

Berdasarkan Tabel 1, maka besaran alokasi belanja pegawai tidak langsung Kota Bandung di tahun 2013 mencapai besaran 94% sementara besaran belanja langsung sekitar 6%. Dari komposisi besaran tersebut, dapat dikatakan bahwa Kota Bandung telah mengalokasikan belanja pegawai dalam batas-batas koridor normal baik dari sisi alokasi gaji, tunjangan, insentif serta tambahan lainnya. Alokasi honorarium yang terkait dengan kegiatan-kegiatan yang bukan menjadi tugas pokok dan fungsinya (TUSI) relatif tidak terlalu banyak.

Dari sekitar 94% alokasi belanja pegawai tidak langsung, alokasi gaji masih relatif mendominasi sekitar 47%. Hal ini menjadi konsekuensi komposisi PNSD yang memang relatif besar. Sementara 34% alokasi digunakan untuk belanja pegawai tidak langsung tunjangan. Dalam item inilah mungkin perlu dilakukan analisis lebih mendalam untuk melihat keterkaitan antara beban kerja, beban fiskal daerah serta pemenuhan formasi PNSD ke depannya. Jangan sampai nantinya besaran tunjangan ini justru lebih besar dibandingkan alokasi gaji. Item insentif dan tambahan lainnya rel-

ative tidak terlalu signifikan dibandingkan item-item gaji dan tunjangan. Begitupula item honorarium PNSD serta uang lembur lainnya.

Tabel 2. Alokasi APBD Kota Bandung Untuk Belanja Pegawai Tahun 2013

Jenis Belanja	Komponen	Total
Belanja Tidak Langsung	BTL - Gaji	895.354.524.485,00
	BTL - Tunjangan	645.326.409.272,00
	BTL - Insentif	44.108.990.187,00
	BTL - Tambahan & Lainnya	201.552.244.940,00
Belanja Langsung	BL - Honorarium PNS	68.997.809.039,00
	BL - Uang Lembur & Lainnya	35.991.360.643,00
Total		1.891.331.338.566,00

Sumber: APBD Kota Bandung, 2013

Jika dilihat dari sisi nominal alokasi belanja APBD, maka di tahun 2013, Kota Bandung mengalokasikan belanja pegawai sebesar Rp1,89 triliun. Porsi alokasi belanja tidak langsung gaji mencapai Rp895,3 miliar sementara alokasi belanja tunjangan sebesar Rp645,3 miliar. Besaran alokasi belanja insentif mencapai sekitar Rp44,1 miliar dan belanja tambahan lainnya Rp201,5 miliar. Sementara itu, besaran belanja langsung untuk alokasi belanja honorarium sebesar Rp68,9 miliar dan uang lembur mencapai Rp35,9 miliar.

Tabel 3. Alokasi Belanja Pegawai Eselon II Kota Bandung Tahun 2013

	NoP	Annual Average Income - Eselon II.a	NoP	Annual Average Income - Eselon II.b
Komponen :				
BTL - Gaji	1	50679600	34	48622800
BTL - Tunjangan	1	143170000	34	114536000
BTL - Insentif	1	9800000	34	7840000
BTL - Tambahan & Lainnya	1	234000000	34	120000000
BL - Honorarium PNS	1	15300000	34	12240000
BL - Uang Lembur & Lainnya	1	7970000	34	6376000
Total*	1	460.919.600	34	309.614.800

Sumber: APBD, Kota Bandung, 2013

Tabel 3 dapat memberikan informasi mengenai besaran total belanja pegawai rata-rata yang diterima oleh pejabat eselon II di Kota Bandung tahun 2013. Secara keseluruhan, pejabat eselon IIa di Kota Bandung dalam setahun mendapatkan penghasilan rata-rata sebesar Rp460,9 miliar sementara pejabat eselon IIb mendapatkan penghasilan rata-rata sebesar Rp309,6 miliar dalam setahun. Tabel 3 juga memberikan informasi mengenai pembagian belanja pegawai pejabat eselon II berdasarkan item penghasilannya.

Untuk pejabat eselon IIa, alokasi terbesar belanja pegawai dialokasikan untuk belanja tambahan lainnya sebesar Rp234,0 miliar, disusul oleh alokasi belanja tunjangan sebesar Rp143,1 miliar, disusul alokasi belanja gaji sebesar Rp50,6 miliar kemudian alokasi belanja honorarium PNSD sebesar Rp15,3 miliar, belanja insentif Rp9,8 miliar serta uang lembur& lainnya sebesar Rp7,9 miliar.

Sementara untuk pejabat eselon IIb, alokasi terbesar diberikan untuk belanja tambahan lainnya Rp120,0 miliar, disusul belanja tunjangan sebesar Rp114,5 miliar kemudian belanja gaji Rp48,6 miliar, belanja honorarium PNSD sebesar Rp12,2 miliar, belanja insentif sebesar Rp7,8 miliar serta uang lembur&lainnya Rp6,3 miliar. Jika dijumlahkan secara keseluruhan maka total belanja pegawai untuk pejabat eselon II di Kota Bandung dalam tahun 2013 ini mencapai kisaran 40,7% terhadap total belanja pegawai Kota Bandung secara keseluruhan.

Untuk data alokasi belanja pegawai pejabat eselon III di Kota Bandung tahun 2013, dapat dianalisis di Tabel 4. Dalam Tabel 4, total belanja pegawai pejabat eselon IIIa mencapai Rp235,5 miliar sementara total belanja pegawai pejabat eselon IIIb mencapai Rp196,1 miliar. Dari total belanja pegawai pejabat eselon IIIa, komposisi terbesar dialokasikan untuk belanja tunjangan sebesar Rp91,6 miliar, disusul belanja tambahan lainnya sebesar Rp78,0 miliar, belanja gaji Rp44,7 miliar, belanja honorarium PNSD sebesar Rp9,7 miliar, belanja insentif Rp6,2 miliar dan belanja uang lembur dan lainnya sebesar Rp5,1 miliar.

Sedangkan pejabat eselon IIIb, total belanja pegawai mencapai Rp196,1 miliar dengan komposisi terbesar belanja tunjangan sebesar Rp73,3 miliar. Alokasi berikutnya yang relatif besar adalah belanja tambahan lainnya Rp63,0 miliar, disusul belanja gaji Rp42,9 miliar, belanja honorarium PNSD sebesar Rp7,8 miliar, belanja insentif sebesar Rp5,0 miliar serta uang lembur&lainnya Rp4,0 miliar. Jika dijumlahkan secara keseluruhan maka total belanja pegawai untuk pejabat eselon III di Kota Bandung dalam tahun 2013 ini mencapai kisaran 22,8% terhadap total belanja pegawai Kota Bandung secara keseluruhan.

Dalam analisis ini, penggolongan jabatan dilakukan hingga pejabat eselon V dan pelaksana non-eselon serta fungsional. Untuk alokasi belanja pegawai pejabat eselon IV dapat dilihat dalam Tabel 5. Berdasarkan Tabel 5, total belanja pegawai rata-rata untuk pejabat eselon IVa mencapai Rp149,3 miliar dengan rincian alokasi terbesar pada belanja tunjangan Rp58,6 miliar, belanja gaji Rp41,1 miliar, belanja tambahan&lainnya Rp36,0 miliar, belanja honorarium PNSD sebesar Rp6,2 miliar, belanja insentif Rp4,0 miliar serta belanja uang lembur& lainnya sebesar Rp3,2 miliar dalam tahun 2013. Sementara itu, untuk alokasi belanja pegawai pejabat eselon IVb, alokasi rata-rata total belanja pegawainya mencapai Rp122,6 miliar dengan alokasi terbesar pada belanja tunjangan Rp46,9 miliar, belanja gaji Rp37,9 miliar, belanja

Tabel 4. Alokasi Belanja Pegawai Eselon III Kota Bandung Tahun 2013

	NoP	Annual Average Income -Eselon III.a	NoP	Annual Average Income - Eselon III.b
Component:				
BTL - Gaji	1	44756400	136	42940800
BTL - Tunjangan	1	91628800	136	73303040
BTL - Insentif	1	6272000	136	5017600
BTL - Tambahan & Lainnya	1	78000000	136	63000000
BL - Honorarium PNS	1	9792000	136	7833600
BL - Uang Lembur & Lainnya	1	5100800	136	4080640
Total*	1	235.550.000	136	196.175.680

Sumber: APBD, Kota Bandung, 2013

tambahan&lainnya Rp27,0 miliar, belanja honorarium PNSD sebesar Rp5,0 miliar, belanja insentif Rp3,2 miliar serta belanja uang lembur& lainnya sebesar Rp2,6 miliar dalam tahun 2013. Secara umum pola alokasi belanja pegawai pada pejabat eselon IV ini sama baik eselon IVa maupun eselon IVb.

Tabel 5. Alokasi Belanja Pegawai Eselon IV Kota Bandung Tahun 2013

	NoP	Annual Average Income - Eselon IV.a	NoP	Annual Average Income -Eselon IV.b
Component:				
BTL - Gaji	1	41197200	908	37921200
BTL - Tunjangan	1	58642432	908	46913945
BTL - Insentif	1	4014080	908	3211264
BTL - Tambahan & Lainnya	1	36000000	908	27000000
BL - Honorarium PNS	1	6266880	908	5013504
BL - Uang Lembur & Lainnya	1	3264512	908	2611609
Total*	1	149.385.104	908	122.671.523

Sumber: APBD, Kota Bandung, 2013

Sisa belanja pegawai Kota Bandung tahun 2013 dialokasikan untuk pejabat eselon V, pejabat fungsional serta pelaksana non-eselon. Data lebih lanjut dapat dicermati dalam Tabel 6, dimana alokasi belanja rata-rata pejabat eselon V mencapai Rp103,3 miliar, pejabat fungsional sebesar Rp88,0 miliar serta Rp76,8 miliar untuk pelaksanaan non-eselon. Untuk pejabat eselon V, alokasi terbesar diberikan untuk belanja tunjangan Rp37,5 miliar, disusul belanja gaji sebesar Rp33,1 miliar, belanja

tambahan&lainnya Rp24,0 miliar, belanja honorarium Rp4,0 miliar, belanja insentif Rp2,5 miliar serta belanja uang lembur&lainnya Rp2,0 miliar.

Sementara untuk kelompok pejabat fungsional, alokasi terbesar diberikan kepada belanja gaji Rp43,8 miliar, belanja tunjangan Rp30,0 miliar, belanja tambahan&lainnya Rp7,2 miliar, belanja honorarium Rp3,2 miliar, belanja insentif Rp2,0 miliar serta belanja uang lembur&lainnya Rp1,6 miliar. Kelompok pelaksana, alokasi terbesar belanja gaji Rp41,1 miliar, belanja tunjangan Rp24,0 miliar, belanja tambahan&lainnya Rp6,1 miliar, belanja honorarium Rp2,5 miliar, belanja insentif Rp1,6 miliar serta belanja uang lembur&lainnya Rp1,3 miliar.

Tabel 6. Alokasi Belanja Pegawai Eselon V, Fungsional dan Pelaksana Kota Bandung Tahun 2013

	Annual Average Income - Eselon V.a	NoP	Annual Average Income - Non Eselon Fungsional	NoP	Annual Average Income - Non Eselon Pelaksana
Component:					
BTL - Gaji	33151200	13468	43844400	5512	41197200
BTL - Tunjangan	37531156	13468	30024925	5512	24019940
BTL - Insentif	2569011	13468	2055208	5512	1644167
BTL - Tambahan & Lainnya	24000000	13468	7200000	5512	6120000
BL - Honorarium PNS	4010803	13468	3208642	5512	2566914
BL - Uang Lembur & Lainnya	2089287	13468	1671430	5512	1337144
Total*	103.351.459	13468	88.004.607	5512	76.885.365

Sumber: APBD, Kota Bandung, 2013

Berdasarkan analisis Tabel 3 hingga Tabel 6, maka dapat dianalisis pola pengalokasian belanja pegawai di Kota Bandung tahun 2013 menjadi tiga cluster. Cluster I terdiri dari alokasi untuk pejabat eselon II dimana komposisi belanja dari yang terbesar hingga yang terkecil terdiri dari: belanja tambahan & lainnya, belanja tunjangan, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur&lainnya. Sementara cluster II terdiri dari pejabat eselon III, IV dan V dengan komposisi belanja tunjangan, belanja tambahan & lainnya, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur & lainnya. Yang terakhir adalah cluster III, meliputi pejabat fungsional dan pelaksana non-eselon dengan komposisi belanja gaji, belanja tunjangan, belanja tambahan & lainnya, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur & lainnya. Analisis clustering alokasi belanja pegawai ini dapat dilihat pada Tabel 7.

Clustering yang disampaikan dalam Tabel 7, menjadi menarik jika diselaraskan dengan amanat Undang-undang (UU) Aparatur Sipil Negara (ASN). Berdasarkan regulasi tersebut, ke depannya pemerintah akan merombak sistem penghasilan PNS/PNSD menjadi gaji, tunjangan kinerja (performance allowances) dan tunjangan

Tabel 7. Clustering Alokasi Belanja Pegawai di Kota Bandung Tahun 2013

No	Cluster I (pjbt Esln 2)	Cluster II (pjbt Esln 3,4,5)	Cluster III (pjbt fungsional dan pelaksana)
1	Blj Tambahan&Lainnya	Blj Tunjangan	Blnj Gaji
2	Blj Tunjangan	Blj Tambahan&Lainnya	Blj Tunjangan
3	Blnj Gaji	Blnj Gaji	Blj Tambahan&Lainnya
4	Blnj Honorarium	Blnj Honorarium	Blnj Honorarium
5	Blnj Insentif	Blnj Insentif	Blnj Insentif
6	Blnj Uang Lembur&Lainnya	Blnj Uang Lembur&Lainnya	Blnj Uang Lembur&Lainnya

Sumber: APBD Kota Bandung, 2013, data diolah

kemahalan (living cost allowances) saja. Salah satu dasar pertimbangan perombakan tersebut adalah meningkatkan aspek keadilan kesejahteraan antar pegawai sebagaimana disampaikan dalam Tabel 7. Semakin tinggi jabatan, kesempatan untuk memperoleh tambahan penghasilan juga semakin meningkat. Hal ini sah-sah saja jika memang hal tersebut belum menjadi tugas, pokok dan fungsi pejabat tersebut. Menjadi persoalan jika jabatan kemudian dimanfaatkan untuk mendapatkan tambahan penghasilan.

4.2. Kondisi Baseline dan Simulasi Dampak

Dalam tahap awal maka data alokasi belanja pegawai di Kota Bandung tahun 2013 dijadikan tahun dasar/kondisi baseline untuk dilihat dampaknya terhadap APBD dan perekonomian daerah. Analisis dampak dilihat dari aspek dampak terhadap Total Belanja Daerah, Total Belanja Pegawai, rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah, Total Pendapatan, rasio Total Belanja Pegawai terhadap Total Pendapatan serta defisit APBD. Nantinya juga akan dilakukan simulasi dengan mengubah komposisi alokasi belanja pegawai dengan melihat selisih dampaknya. Misalnya belanja gaji pejabat eselon II dinaikkan 10% maka dampaknya dapat dilihat pada Tabel 8.

Dari hasil analisis pada Tabel 8, kenaikan belanja gaji pejabat eselon II akan menyebabkan kenaikan rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kota Bandung tahun 2013 sebesar 0,20% serta menaikkan defisit APBD menjadi Rp415,2 miliar atau 0,23%. Parameter yang senada juga ditunjukkan oleh beberapa indikator lainnya seperti rasio Belanja terhadap Pendapatan, Total Belanja pegawai serta Total Belanja Daerah. Satu hal yang perlu ditekankan, dalam analisis ini simulasi didasarkan pada asumsi statis dengan kebijakan masih didasarkan kepada pola realokasi belanja semata. Artinya jika Pemkot Bandung hendak menaikkan belanja gaji pejabat eselon II, maka harus ada realokasi belanja yang lainnya baik dalam lingkup jabatan yang sama atau lingkup jabatan lainnya. Ke depannya asumsi inilah yang perlu diperluas dengan mempertimbangkan aspek proyeksi kenaikan pendapatan ataupun beberapa faktor ekonomi lainnya seperti laju inflasi serta proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah.

Tabel 8. Analisis Dampak Simulasi Belanja Pegawai

Total Belanja Daerah	(Rupiah)
Before	4.755.244.946.717
After	4.765.117.396.757
Belanja Pegawai	(Rupiah)
Before	1.891.267.322.686
After	1.901.139.772.726
% Belanja Pegawai terhadap Total Belanja	(%)
Before	39,77%
After	39,90%
Defisit Anggaran	(Rupiah)
Before	405.366.992.485
After	415.239.442.525
Defisit Anggaran	(%)
Before	9,32%
After	9,55%
Pendapatan	(Rupiah)
Before	4.349.877.954.232
After	4.349.877.954.232
Rasio Belanja terhadap Pendapatan	Rasio
Before	1,0932
After	1,0955

Sumber: APBD, Kota Bandung, 2013

5. Kesimpulan Dan Rekomendasi

Berdasarkan keseluruhan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa reformasi birokrasi merupakan salah satu agenda utama dalam pelaksanaan reformasi secara menyeluruh. Salah satu aspek terpenting dalam pelaksanaan reformasi birokrasi adalah upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dari keseluruhan aparat pemerintahan dengan mengutamakan aspek peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD. Untuk mendukung pencapaian tujuan tersebut, pemerintah telah menerbitkan UU ASN disamping beberapa peraturan di level pelaksanaan lainnya.

Berdasarkan UU ASN, upaya peningkatan kesejahteraan PNS/PNSD demi kinerja pelayanan publik yang handal, dilakukan melalui penataan sistem penghasilan dengan tetap memperhatikan faktor profesionalitas, keadilan serta sustainable fiskal APBN/APBD. Di dalam UU ASN sendiri, ke depannya penghasilan PNS/PNSD hanya akan terdiri dari gaji, tunjangan kinerja (performance allowances) serta tunjangan kemahalan (*living cost allowances*). Berbagai bentuk penghasilan yang sudah ada selama ini, secara otomatis akan diselaraskan dengan amanat UU tersebut.

Berdasarkan analisis kasus alokasi belanja pegawai di Kota Bandung dalam tahun 2013, dapat disimpulkan besaran alokasi belanja pegawai tidak langsung Kota Bandung mencapai besaran 94% sementara besaran belanja langsung sekitar 6%. Jika

dianalisis berdasarkan komposisi alokasi, maka alokasi belanja pegawai di Kota Bandung tahun 2013 dapat dibagi menjadi tiga cluster. Cluster I terdiri dari alokasi untuk pejabat eselon II dimana komposisi belanja dari yang terbesar hingga yang terkecil terdiri dari: belanja tambahan&lainnya, belanja tunjangan, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur&lainnya.

Sementara cluster II terdiri dari pejabat eselon III, IV dan V dengan komposisi belanja tunjangan, belanja tambahan & lainnya, belanja gaji, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur & lainnya. Yang terakhir adalah cluster III, meliputi pejabat fungsional dan pelaksana non-eselon dengan komposisi belanja gaji, belanja tunjangan, belanja tambahan & lainnya, belanja honorarium PNSD, belanja insentif dan belanja uang lembur & lainnya.

Dengan membandingkan kondisi baseline dan simulasi menaikkan gaji pejabat eselon II sebesar 10%, maka dampak yang ditimbulkan adalah kenaikan rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kota Bandung tahun 2013 sebesar 0,20% serta menaikkan defisit APBD menjadi Rp415,2 miliar atau 0,23%. Parameter yang senada juga ditunjukkan oleh beberapa indikator lainnya seperti rasio Belanja terhadap Pendapatan, Total Belanja pegawai serta Total Belanja Daerah.

Mengingat dalam analisis ini, simulasi masih didasarkan pada asumsi statis dengan kebijakan didasarkan kepada pola realokasi belanja semata, maka ke depannya perlu dipertimbangkan memasukkan aspek proyeksi kenaikan pendapatan ataupun beberapa faktor ekonomi lainnya seperti laju inflasi serta proyeksi pertumbuhan ekonomi daerah. Perbedaan alokasi belanja per kelompok pegawai juga perlu dipertimbangkan untuk lebih meningkatkan aspek pemerataan dan keadilan serta tujuan peningkatakan pelayanan publik kepada masyarakat dengan tetap memperhatikan aspek sustainable fiskal dalam APBN dan APBD.

Daftar Rujukan

- Armstrong, M and Murlis,H. 1998. *Reward Management : A Handbook of Remuneration Strategy and Practices*. Fourth Edition. Edisi Pertama Bahasa Indonesia. Penerbit Buana Ilmu Poluler. Jakarta;
- Effendi, Sofian. 2010. *Reformasi SDM Aparatur Negara*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 4. No.1. Juni;
- Effendi, Sofian. 2014. *Etika Aparatur Sipil Negara: Agenda Terlupakan dalam Reformasi Birokrasi*. Prisma. Vol. 33;
- Gilbert.D and Abosch,K. 1996. *Improving Organizational Effectiveness Through Broadbanding*. American Compensation Association.Scotdale.AZ;
- Hayat. 2014. *Peningkatan Kualitas SDM Aparatur Pelayanan Publik Dalam Kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni;
- Lawler, E. 1995. *Strategic Pay*. Jossey Bass. San Fransisco;
- Nurprojo. Indaru Setyo 2014. *Merit System dan Politik Birokrasi*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 8. No.1. Juni;

- Prasodjo, Eko. 2010. *Reformasi Kepegawaian Indonesia*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 4. No.1. Juni;
- Tjiptoherijanto, Prijono. 2011. *Reformasi Perencanaan Kepegawaian*. Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS. Vol. 5. No.2. November;
- Tjiptoherijanto, Prijono dan Mandala Manurung. 2014. *Reformasi Pelayanan Publik*. Prisma. Vol. 33;
- Laporan Pertanggung jawaban APBD Kota Bandung Tahun 2013;
- BKF, Kementerian Keuangan. 2015. *Naskah Akademik Remunerasi PNS*. Kementerian Keuangan.