

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Sesuai dengan amanat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur, serta untuk memajukan kesejahteraan umum, maka tidak terlepas dari peran Pegawai Negeri, sehingga diperlukan adanya Pegawai Negeri sebagai warga negara Indonesia maupun sebagai aparatur negara. Aparatur negara di bidang administrasi adalah Pegawai Negeri tersebut.

Pegawai Negeri menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian memiliki pengertian “setiap warga negara Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang, disertai tugas negara dalam jabatannya dan disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.” Menurut Sastra Djatmika pengertian tersebut dapat diperinci dalam 5 (lima) pokok yaitu:

- a. Warga Negara Republik Indonesia,
- b. Memenuhi syarat-syarat yang ditentukan,
- c. Diangkat oleh pejabat yang berwenang,
- d. Diserahi tugas dalam suatu jabatan,

e. Digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>1</sup>.

Menurut Pasal 2 ayat (1) dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 salah satu yang dikategorikan sebagai Pegawai Negeri adalah Pegawai Negeri Sipil. Dalam ayat (2) Pasal ini Pegawai Negeri Sipil terdiri dari :

(a.) Pegawai Negeri Sipil Pusat; dan

(b.) Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Pegawai Negeri Sipil Pusat adalah Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Lembaga pemerintah non-Departemen, Kesekretariatan Lembaga Tertinggi /Tinggi Negara, Instansi Vertikal di Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas negara lainnya. Yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintah Daerah, atau dipekerjakan di luar instansi induknya.

Pada awal tahun 2014 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, tidak membedakan Pegawai Negeri Sipil menjadi Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah. Pasal 1 angka 1 sampai dengan angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 menjelaskan bahwa

---

<sup>1</sup>Sastra Djatmika, dan Marsono, 1984, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm.8.

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat Pembina Kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pengertian Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Dalam Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara ditentukan bahwa Pegawai ASN terdiri atas :

- a. Pegawai Negeri Sipil (PNS); dan
- b. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, pengertian Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) adalah warga Negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Penelitian dalam penulisan skripsi ini telah dilakukan sebelum diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 dan peraturan perundang-undangan yang diteliti termasuk dari Pemerintah Daerah Kabupaten Biak Numfor dan Peraturan Bupati Kabupaten Biak Numfor masih

mendasarkan pada ketentuan sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, maka Undang-Undang yang digunakan untuk mendasari penelitian ini adalah menggunakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Guna meningkatkan kegairahan bekerja maka pemerintah memberikan perhatian terhadap cara kerja, beban pekerjaan, dan prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil yaitu dengan memberikan gaji. Menurut Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Gaji yang diberikan itu harus adil dan layak. Gaji yang adil dan layak berarti bahwa gaji Pegawai Negeri harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga Pegawai Negeri yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran, dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil harus memicu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya. Pengaturan gaji Pegawai Negeri Sipil yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan baik antar Pegawai Negeri Sipil maupun antar Pegawai Negeri Sipil dengan swasta, dan gaji yang layak dimaksudkan untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas kreativitas Pegawai Negeri Sipil<sup>2</sup>, sedangkan dalam Pasal 79 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014

---

<sup>2</sup>Sri Hartini, Hj. Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, 2008, Penerbit Sinar Grafika, hlm.103.

Tentang Aparatur Sipil Negara, pemerintah wajib membayar gaji yang adil dan layak kepada Pegawai Negeri Sipil serta menjamin kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.

Pasal 32 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur bahwa untuk meningkatkan kegairahan bekerja, diselenggarakan usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil adalah kompensasi yang pemberiannya tidak tergantung dari jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dalam rangka meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil. Usaha kesejahteraan itu meliputi program pensiun dan tabungan hari tua, asuransi kesehatan, tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan bagi putra-putri Pegawai Negeri Sipil<sup>3</sup>.

Sehubungan dengan adanya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah maka ada beberapa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai urusan daerah. Hal ini dimaksudkan agar mempermudah penyelenggaraan pemerintahan negara, salah satunya adalah pemberian gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah, gaji yang didapatkan oleh Pegawai Negeri Sipil Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>3</sup>*Ibid*, hlm.106.

undangan. Dengan demikian daerah dapat melakukan upaya untuk memberikan kesejahteraan kepada Pegawai Negeri Sipil dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah, yang tercermin dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah salah satunya bersumber dari Pendapatan Asli Daerah. Pemerintah daerah yang dimaksud dalam hal ini adalah pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Pada dasarnya pemerintah Kabupaten Biak Numfor bertanggung jawab atas Pegawai Negeri Sipil yang ada di seluruh Kabupaten Biak Numfor. Dikarenakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah salah satunya bersumber pada Pendapatan Asli Daerah, maka besarnya Pendapatan Asli Daerah dapat mempengaruhi kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Biak Numfor.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada bagian menimbang menyebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat termasuk juga Pegawai Negeri melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Biak Numfor dibentuk Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan, Lembaga Teknis Daerah berbentuk Kantor dan Rumah Sakit Umum Daerah. Salah satu Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk badan adalah Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Badan Kepegawaian Daerah mempunyai tugas pokok membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang pengelolaan Administrasi Kepegawaian. Untuk menyelenggarakan tugas pokok ini, Badan Kepegawaian Daerah mempunyai fungsi pengelolaan administrasi kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil; pengelolaan mutasi dan pensiun; pengelolaan pengembangan karier Pegawai Negeri Sipil; pengelolaan Tata Usaha; dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Bupati. Instansi ini melakukan tugas, di antaranya merumuskan kebijakan daerah dalam mengupayakan kesejahteraan bagi aparatur pemerintah daerah dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan daerah.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah :

1. Bagaimana pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang ada di daerah Kabupaten Biak Numfor ?
2. Apakah standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil pada Kabupaten Biak Numfor sebanding dengan Pendapatan Asli Daerahnya ?

### C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk :

1. mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Biak Numfor, dan
2. mengetahui standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil pada Kabupaten Biak Numfor sebanding atau tidak dengan Pendapatan Asli Daerahnya.

### D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat teoritis;

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum administrasi pada khususnya.

2. Manfaat praktis;

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan ide atau gagasan kepada pemerintah Kabupaten Biak Numfor dalam meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang ada, sehingga Pegawai Negeri tersebut menjadi terjamin kesejahteraannya, dan supaya standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor sesuai dengan Pendapatan Asli Daerahnya.

### E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran melalui perpustakaan Fakultas Hukum, Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan melalui internet pada tanggal 26 September 2013

diketemukan 2 (dua) skripsi yang berkaitan dengan judul penelitian hukum yang ditulis oleh penulis yaitu :

1. Judul Skripsi “Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Sleman”. Nama peneliti Stevanus Subekti, NPM 05 05 09079, Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Tujuan penelitian yaitu menjelaskan mengenai pengaruh pendapatan asli daerah terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Sleman. Hasil penelitian : yang dimaksud dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dalam penelitian ini adalah daya yang ada atau timbul dari sesuatu yang diakui dan merupakan hak daerah sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang aman, sentosa dan makmur. Pendapatan Asli Daerah yang didapatkan oleh pemerintah Kabupaten Sleman salah satunya dipergunakan untuk belanja gaji pegawai, tetapi ini bukanlah sebagai prioritas artinya Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah itu didasarkan pada kesepakatan yang ada di Kabupaten Sleman. Pendapatan Asli Daerah mempunyai peranan yang sangat kecil terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil yang ada di Kabupaten Sleman. Pengaruh bagi kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dari Pendapatan Asli Daerah itu berupa pemberian insentif kepada Pegawai Negeri Sipil yang ada di wilayah Kabupaten Sleman. Pemberian insentif ini tidak signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, sehingga apabila Pendapatan Asli Daerah yang diterima oleh pemerintah Kabupaten Sleman besar maka insentif yang diterima oleh Pegawai Negeri Sipil juga menjadi besar. Selain

diberikannya insentif kepada Pegawai Negeri Sipil, untuk kelancaran pekerjaan Pegawai Negeri Sipil juga disediakan fasilitas-fasilitas berupa mobil dinas maupun sepeda motor dinas.

2. Judul Skripsi “Peranan Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah Di Kabupaten Kutai Barat”. Nama peneliti Mardonius Lawing, NPM 07 05 09562, Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Tujuan penelitian yaitu menjelaskan mengenai peningkatan Pendapatan Asli Daerah berpengaruh pada kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Kutai Barat. Hasil penelitian : yang dimaksud dengan pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dalam penelitian ini adalah daya yang ada atau timbul dari sesuatu yang diakui dan merupakan hak daerah sebagai penambah nilai kekayaan yang bersih dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang aman, sentosa dan makmur. Peningkatan Pendapatan Asli Daerah yang didapat oleh pemerintah Kabupaten Kutai Barat berpengaruh pada peningkatan kesejahteraan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Kutai Barat. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pemberian insentif, tunjangan, dan tambahan penghasilan yang diberikan pada komponen gaji yang diterima Pegawai Negeri Sipil Daerah. Pemberian insentif, tunjangan dan tambahan penghasilan dilakukan berdasarkan Keputusan Bupati Kutai Barat No. 519/K.433/2011. Bentuk tambahan penghasilan yang diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Kutai Barat meliputi tambahan penghasilan

berdasarkan beban kerja, tempat kerja, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, tambahan kesejahteraan pegawai contohnya seperti pengadaan pakaian dinas, insentif untuk pegawai fungsional seperti guru, dokter, dan perawat. Pertimbangan diberikannya insentif ini adalah beban kerja dan letak geografis kerja Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Kutai Barat. Pemberian insentif atau tunjangan diberikan berdasarkan tingkat jabatan struktural, disama-ratakan dan berdasarkan pembagian wilayah.

Perbedaan dengan skripsi yang ditulis oleh penulis adalah :

1. Lokasi penelitian dilakukan di Kabupaten Biak Numfor.
2. Tujuan penulisan yang ingin dicapai yaitu pada skripsi yang ditulis oleh penulis memuat 2 (dua) variabel permasalahan dan juga 2 (dua) variabel tujuan penulisan yakni untuk mengetahui pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan dan standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil sudah sesuai atau belum dengan Pendapatan Asli Daerahnya.
3. Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Daerah yang dimaksudkan pada penelitian ini lebih ditekankan pada ukuran berupa standar gaji, insentif atau tunjangan-tunjangan dan hal-hal lain yang diperoleh Pegawai Negeri Sipil yang berkaitan dengan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya sehari-hari.

4. Peraturan perundang-undangan dan peraturan kebijakan yang diteliti dalam penulisan skripsi ini berbeda dengan yang digunakan oleh kedua penulis tersebut di atas.
5. Hasil penelitian yang diperoleh dalam penulisan skripsi ini adalah:
  - a) Pendapatan Asli Daerah berpengaruh signifikan terhadap kesejahteraan bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Biak Numfor. Hal ini ditunjukkan dengan adanya pemberian tambahan penghasilan yang berupa :
    - 1) Uang makan; diatur dalam Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 111 Tahun 2012 Tentang Pemberian Uang Makan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor. Pemberian uang makan bagi Pegawai Negeri Sipil ini dalam rangka meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil, khususnya Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Biak Numfor maka selain gaji dan tunjangan lainnya, perlu diberikan uang makan. Besarnya uang makan yang diberikan sebesar Rp 10.000 per hari dan hari kerja sebanyak 22 (dua puluh dua) selama 1 (satu) bulan, sehingga setiap bulannya Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Biak Numfor sebesar Rp 220.000. Besarnya pemberian uang makan ini diberikan dalam jumlah yang sama kepada seluruh Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Biak Numfor;
    - 2) Tunjangan atau insentif jabatan, diatur dalam Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 134 Tahun 2013 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor.

Tunjangan atau insentif jabatan ini hanya diberikan kepada Pegawai Negeri Sipil yang memegang jabatan struktural dan besarnya tunjangan atau insentif ditentukan berdasarkan tingkat eselon. Pasal 1 angka 1 dan angka 3 Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural menyebutkan bahwa jabatan struktural adalah suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangka memimpin suatu satuan organisasi negara, sedangkan yang dimaksud dengan eselon adalah tingkatan jabatan struktural. Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural menyebutkan bahwa Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural, diberikan tunjangan jabatan struktural dan tunjangan struktural diberikan sejak pelantikan; dan

- 3) Tunjangan Papua, diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Tunjangan Khusus Provinsi Papua. Pemberian tunjangan Papua ini diberikan dalam rangka meningkatkan mutu, prestasi, pengabdian, dan gairah kerja bagi Pegawai Negeri Sipil termasuk calon Pegawai Negeri Sipil yang bekerja / bertugas pada daerah Provinsi Papua dipandang perlu untuk memberikan Tunjangan Khusus Provinsi Papua. Besarnya pemberian tunjangan Papua ini ditentukan berdasarkan tingkat kepangkatan Pegawai Negeri Sipil dan bagi calon Pegawai Negeri Sipil diberikan tunjangan Papua sebesar 80% dari tunjangan Papua yang diberikan kepada Pegawai Negeri

Sipil. Penjelasan Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang Pegawai Negeri Sipil dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian.

Jumlah tambahan penghasilan yang diberikan tersebut tidak besar dan belum meningkat. Ke depannya diharapkan apabila Pendapatan Asli Daerah yang diterima meningkat maka pendapatan berupa tambahan penghasilan ini pun lebih meningkat sehingga dapat menyejahterakan Pegawai Negeri Sipil Daerah di Kabupaten Biak Numfor. Dalam aturan normatifnya belum ada ketentuan yang mengatur hal tersebut.

- b) Standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil pada pemerintah Kabupaten Biak Numfor tidak sebanding dengan Pendapatan Asli Daerah karena kalau Pendapatan Asli Daerah turun, anggaran pegawai tetap meningkat setiap tahun, akan tetapi tambahan penghasilan yang diterima oleh masing-masing pegawai tetap rendah. Jumlah Pendapatan Asli Daerah yang terhitung rendah dan tidak selalu meningkat setiap tahunnya menyebabkan standarisasi penggajian pun sangat kecil jumlahnya yang diberikan kepada para Pegawai Negeri Sipil Daerah Kabupaten Biak Numfor. Ada 2 (dua) kemungkinan yang dapat terjadi yakni, bila Pendapatan Asli Daerah meningkat maka standarisasi penggajian bagi Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor dapat meningkat dan bila Pendapatan Asli Daerah menurun atau masih saja relatif rendah maka

standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor dapat tetap seperti yang telah ditetapkan atau bahkan menurun. Hal ini tergantung kepada kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Biak Numfor.

#### F. Batasan Konsep

##### 1. Pengertian pengaruh

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan pengaruh adalah daya yang ada atau timbul dari sesuatu (orang, benda) yang ikut membentuk watak, kepercayaan atau perbuatan seseorang<sup>4</sup>.

##### 2. Pendapatan Asli Daerah adalah penerimaan yang diperoleh dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah. Sumber Pendapatan Asli Daerah, menurut Pasal 6 Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah adalah:

- a. Pajak daerah;
- b. Retribusi daerah;
- c. Pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan;
- d. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Sehubungan dengan Pasal di atas yang dimaksud dengan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, meliputi:

---

<sup>4</sup>Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, hlm.849.

- a. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan,
- b. Jasa giro,
- c. Pendapatan bunga,
- d. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan
- e. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah.

### 3. Kesejahteraan

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan sejahtera mempunyai arti aman, sentosa dan makmur; selamat (terlepas dari segala macam gangguan, kesukaran, dsb); selamat tidak kurang suatu apapun<sup>5</sup>. Kesejahteraan yang dimaksudkan dalam penelitian pada penulisan skripsi ini lebih ditekankan pada ukuran berupa standar gaji, insentif atau tunjangan-tunjangan dan hal-hal lain yang diperoleh Pegawai Negeri Sipil yang berkaitan dengan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil tersebut, sehingga dapat memenuhi kebutuhan hidup dirinya dan keluarganya sehari-hari.

### 4. Standarisasi

Istilah standarisasi berasal dari kata standar, yang berarti satuan ukuran yang dipergunakan sebagai dasar pembandingan kuantitas, kualitas, nilai, hasil karya yang ada<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup>*Ibid*, hlm. 1241.

<sup>6</sup> <http://alvenrofareilly.blogspot.com/2013/03/pengertian-standarisasi.html>, diunduh pada tanggal 28 September 2013.

## 5. Penggajian

Kata Penggajian berasal dari kata gaji, yang menurut Penjelasan Pasal 7 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian berarti sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Menurut penjelasan Pasal 22 huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014, yang dimaksud dengan gaji adalah kompensasi dasar berupa honorarium sesuai dengan beban kerja, tanggung jawab jabatan dan resiko pekerjaan yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Penelitian yang dilakukan pada penulisan skripsi ini telah dilakukan sebelum diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara maka penulisan hukum ini terutama menggunakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

## 6. Pegawai Negeri Sipil

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengatur bahwa Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu, yang dimaksud dengan Pegawai Negeri Sipil adalah Pegawai Negeri yang bukan termasuk anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Pegawai Negeri Sipil adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai Aparatur Sipil Negara secara tetap oleh pejabat Pembina Kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Mengenai anggota Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia yang termasuk dalam Pegawai Negeri diatur tersendiri dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2004 Tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dipergunakan adalah penelitian hukum yang bersifat normatif yaitu penelitian yang dilakukan atau berfokus pada norma hukum positif berupa peraturan perundang-undangan<sup>7</sup> yang berhubungan dengan objek penelitian. Penelitian ini digolongkan ke dalam penelitian hukum normatif, karena fokus dalam penelitian ini adalah norma dan penelitian ini memerlukan data sekunder sebagai data utama, berupa Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian serta Undang-Undang Republik

---

<sup>7</sup>Anonim, 2011, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta Fakultas Hukum, hlm.9.

Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian tentang fenomena yang terjadi pada masa sekarang, prosesnya berupa pengumpulan dan penyusunan data, serta analisis dan penafsiran data tersebut.

## **2. Data**

Penulisan ini menggunakan penelitian hukum normatif sehingga memerlukan data sekunder sebagai data utama yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan yang meliputi :
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab VI Pemerintahan Daerah Pasal 18 bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi atas Provinsi yang terdiri dari Kabupaten dan Kota, yang mempunyai pemerintahan daerah masing-masing sehingga mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diatur dengan undang-undang.
  - 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Nomor 3890 Pasal 1 angka 1 tentang pengertian Pegawai Negeri, Pasal 2 tentang penggolongan

Pegawai Negeri, Pasal 7 tentang hak Pegawai Negeri Sipil atas gaji, Pasal 32 tentang usaha kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil.

- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, Pasal 1 angka 2 tentang Pengertian Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 3 tentang Pengertian Pemerintah Daerah, Pasal 134 tentang Gaji Pegawai Negeri Sipil daerah dibebankan pada APBD.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126 Pasal 4 ayat (1) tentang pelaksanaan desentralisasi pada pemerintahan daerah didanai APBD, dan Pasal 6 tentang sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 Tentang Perubahan Keempat Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1983 Tentang Pajak Penghasilan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 133, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4893.
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6.

- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2013 Tentang Perubahan Kelima Belas Atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3098 Pasal 4 tentang pemberian gaji pokok berdasarkan golongan ruang yang ditetapkan oleh pangkat seorang Pegawai Negeri Sipil.
- 8) Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2002 Tentang Tunjangan Khusus Provinsi Papua.
- 9) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 39 ayat (1) tentang pemberian tambahan penghasilan kepada Pegawai Negeri Sipil oleh Pemerintah Daerah.
- 10) Peraturan Daerah Kabupaten Biak Numfor Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Biak Numfor, Lembaran Daerah Kabupaten Biak Numfor Tahun 2009 Nomor 4, Bab II Pembentukan, Pasal 2 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah dan

Paragraf 5 Badan Kepegawaian Daerah Pasal 9 tentang tugas pokok dan fungsi Badan Kepegawaian Daerah.

11) Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 111 Tahun 2012 Tentang Pemberian Uang Makan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor Tahun Anggaran 2012, Berita Daerah Kabupaten Biak Numfor Tahun 2012 Nomor 10.

12) Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 134 Tahun 2013 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, Berita Daerah Kabupaten Biak Numfor Tahun 2013 Nomor 10.

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum berupa pendapat hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer berkaitan dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kesejahteraan dan Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil yang diperoleh dari :

1) Buku :

- a) Anonim, 2011, *Pedoman Penulisan Skripsi*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Fakultas Hukum.
- b) Burhan Ashshofa, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta.
- c) Burhanudin A. Tayibnapis, 1986, *Administrasi Kepegawaian; Suatu Tinjauan Analitik*, Penerbit Pradnya Paramitha, Jakarta.

- d) Moh. Mahfud MD, 1987, *Hukum Kepegawaian Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- e) Sastra Djatmika dan Marsono, 1984, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta.
- f) Rozali Abdullah 1986, *Hukum Kepegawaian*, Penerbit CV. Rajawali, Jakarta.
- g) Sri Hartini, Hj. Setiajeng Kadarsih dan Tedi Sudrajat, 2008, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta.
- h) Sumantri D.A., 1998, *Hukum Administrasi Kepegawaian*, Penerbit IND-HILL-CO.

2) Artikel :

- a) Daly Erni, Power Point, Sistem Penggajian Pegawai Negeri Sipil,  
sumber materi: Wukir Ragil dan Tri Hayati  
(<http://www.wordpress.com>)

3) Dokumen :

Dokumentasi Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kabupaten Biak Numfor  
Tahun 2011

4) Internet :

- a) <http://alvenrofarelly.blogspot.com>
- b) <http://www.artikata.com>
- c) <http://www.biakkab.go.id>
- d) <http://regional.coremap.or.id>

- c. Bahan hukum tersier atau penunjang, yaitu bahan hukum untuk memperjelas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, Balai Pustaka, Jakarta.

### 3. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan dilakukan melalui pengumpulan data dengan cara membaca dan mempelajari peraturan perundang-undangan, peraturan kebijakan, buku-buku, artikel, dan dokumen yang berkaitan dengan Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kesejahteraan dan Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil.

b. Wawancara

Wawancara dilakukan khusus terhadap narasumber secara langsung dengan mengajukan pertanyaan yang sudah disiapkan pertanyaan secara terstruktur tentang Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kesejahteraan dan Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil terhadap Edwin R.M. Korwa, S.H. selaku Sekretaris Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Biak Numfor dan Fera Sroyer selaku Kepala Sub Bidang Pangkat dan Pensiun Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Biak Numfor. Wawancara dilakukan

dengan menggunakan bentuk pertanyaan terbuka yaitu bentuk pertanyaan yang jawabannya adalah penjelasan dari narasumber.

#### 4. Analisis

##### a) Bahan Hukum Primer

Berdasarkan data yang diperoleh dan dikumpulkan dari hasil penelitian, maka bahan hukum primer dianalisis sesuai dengan 5 (lima) tugas hukum yaitu:

- 1.) Deskripsi hukum positif sesuai dengan bahan hukum primer tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan dan standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil.
- 2.) Sistematisasi hukum positif. Secara vertikal antara Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 2 ada sinkronisasi sehingga digunakan prinsip penalaran hukum subsumsi yaitu adanya hubungan logis antara dua aturan dalam hubungan aturan yang lebih tinggi dengan yang lebih rendah. Asas berlakunya peraturan perundang-undangan *Lex Superiori Derogat Legi Inferiori* tidak perlu diterapkan. Sistematisasi secara horizontal antara Pasal 134 tentang gaji dan tunjangan Pegawai Negeri Sipil Daerah dibebankan pada APBD Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 4 ayat (1) tentang pelaksanaan

desentralisasi pada Pemerintahan Daerah didanai APBD Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah ada harmonisasi sehingga digunakan prinsip penalaran hukum non kontradiksi yaitu tidak boleh menyatakan tidak adanya suatu kewajiban dikaitkan dengan suatu situasi yang sama, dan tidak perlu diberlakukannya asas perundang-undangan.

- 3.) Analisis hukum positif yaitu norma itu *open system*, terbuka untuk dievaluasi, dan dikritisi.
- 4.) Interpretasi hukum positif. Dilakukan interpretasi secara gramatikal yaitu mengartikan suatu term hukum atau suatu bagian kalimat menurut bahasa sehari-hari atau bahasa hukum. Selain itu dilakukan interpretasi secara sistematis yaitu dengan titik tolak dari sistem aturan mengartikan suatu ketentuan hukum; dan yang terakhir dilakukan interpretasi teleologis yaitu setiap interpretasi pada dasarnya memiliki tujuan tertentu atau nilai positif.
- 5.) Menilai hukum positif

Menilai hukum positif merupakan gagasan yang ideal tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan dan standarisasi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan asas hukum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 134 yaitu nilai kesejahteraan.

## b) Bahan Hukum Sekunder

Data yang diperoleh dari bahan hukum sekunder dianalisis dengan mendeskripsikan dan memperbandingkan pendapat hukum dan pendapat yang diperoleh dari narasumber dengan bahan hukum primer.

Proses berpikir atau prosedur bernalar dengan menggunakan metode berpikir deduktif yaitu penalaran hukum yang bertolak dari proposisi umum yang kebenarannya telah diketahui yang berakhir pada suatu kesimpulan atau pengetahuan baru yang bersifat khusus. Dalam hal ini, proposisi umum yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pegawai Negeri Sipil dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 111 Tahun 2012 Tentang Pemberian Uang Makan Bagi Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor Tahun Anggaran 2012, Peraturan Bupati Biak Numfor Nomor 134 Tahun 2013 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Biak Numfor, dan kesimpulan atau pengetahuan baru yang bersifat khusus adalah pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan dan standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor.

## **H. Sistematika Penulisan Hukum**

Sistematika penulisan hukum ini terdiri dari 3 (tiga) bab yang berkesinambungan antara bab satu dengan bab berikutnya :

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab pendahuluan ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Tinjauan Pustaka, Batasan Konsep, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### **BAB II HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab II dalam penulisan hukum ini menguraikan tentang pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap kesejahteraan dan standarisasi penggajian Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor, yang terdiri dari beberapa sub bab yaitu pertama Tinjauan Terhadap Pendapatan Asli Daerah, kedua, Tinjauan Terhadap Kesejahteraan dan Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil, ketiga berisi mengenai Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Biak Numfor, dan keempat berisi mengenai Perbandingan Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil dengan Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Biak Numfor. Yang akan dibahas dalam dua sub bab yang terakhir menjelaskan rumusan masalah dalam penulisan skripsi ini yakni pertama, Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Biak Numfor, dan

kedua Standarisasi Penggajian Pegawai Negeri Sipil pada Kabupaten Biak Numfor sebanding atau tidak dengan Pendapatan Asli Daerah.

### **BAB III PENUTUP**

Pada bab penutup ini menguraikan tentang kesimpulan dan saran.

