

IMPLEMENTASI TAMBAHAN PENGHASILAN PEGAWAI SIPIL DAERAH DENGAN TUNJANGAN KINERJA DALAM PERSPEKTIF PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH SERTA PEMBERIAN GAJI 13 SERTA THR



Sumber: <https://www.radarcirebon.com/cuti-besar-pns-tak-akan-dapat-tambahan-penghasilan.html>

1. Pendahuluan

Dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil dengan tetap memerhatikan kemampuan keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD.

Tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah tersebut menggunakan kriteria pertimbangan beban kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, dan/atau pertimbangan objektif lainnya dengan memedomani Peraturan Pemerintah. Apabila Peraturan Pemerintah tersebut belum terbit, maka Kepala Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan bagi Pegawai ASN setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri.

Persetujuan Menteri Dalam Negeri tersebut setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri Keuangan.¹ Apabila dalam pelaksanaannya, Kepala Daerah menetapkan pemberian tambahan penghasilan tanpa ada persetujuan dari Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri Keuangan, maka Menteri Keuangan akan melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum atas usulan Menteri Dalam Negeri.²

Selain nomenklatur pemberian tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah, dikenal juga adanya nomenklatur tunjangan kinerja. Tunjangan kinerja merupakan tunjangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri yang merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dan didasarkan pada capaian kinerja Pegawai Negeri tersebut yang sejalan dengan capaian kinerja organisasi dimana Pegawai Negeri tersebut bekerja. Oleh karena itu, tunjangan kinerja individu Pegawai Negeri dapat meningkat atau menurun sejalan dengan peningkatan atau penurunan kinerja yang

¹ PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 58 ayat (3) s.d (5) dan Penjelasan

² *Ibid.*, Pasal 58 ayat (6) dan Penjelasan;

diukur berdasarkan Indikator Kinerja Utama Instansi (kementerian/lembaga dan pemerintah daerah).³

Pada Tahun 2019, Pemerintah menerbitkan dua aturan terkait kebijakan gaji 13 dan tunjangan hari raya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan.

Komponen pemberian gaji atau tunjangan ketiga belas dan Tunjangan Hari Raya tersebut paling sedikit meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan paling banyak meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja. Komponen-komponen tersebut merupakan komponen yang bersifat limitatif, sehingga tidak memungkinkan ada penghasilan lain di luar komponen-komponen tersebut untuk dibayarkan sebagai penghasilan 13 dan tunjangan hari raya.

Permasalahan yang dapat muncul dalam pelaksanaan pembayaran gaji 13 dan tunjangan hari raya adalah apakah tambahan penghasilan pegawai bagi PNS Daerah secara substantif sama dengan tunjangan kinerja sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 sehingga dapat diberikan ataukah sebaliknya.

Atas hal tersebut, BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Barat melakukan kajian lebih dalam terkait permasalahan tersebut melalui tulisan hukum dengan judul **“Implementasi Tambahan Penghasilan Pegawai Sipil Daerah dengan Tunjangan Kinerja dalam Perspektif Pengelolaan Keuangan Daerah serta Pemberian Gaji 13 serta THR”**.

2. Permasalahan

Pokok permasalahan yang akan dibahas adalah:

1. Pengaturan tunjangan kinerja dalam pengelolaan keuangan negara/daerah;
2. Pengaturan mengenai tambahan penghasilan pegawai bagi ASN Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah; dan
3. Problematik implementasi pemberian tambahan penghasilan pegawai sebagai komponen Gaji 13 dan Tunjangan Hari Raya Tahun 2019.

³ Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri, Lampiran I.4 angka 4;

3. Pembahasan

1. Pengaturan Tunjangan Kinerja dalam Pengelolaan Keuangan Negara/Daerah

Secara historis yuridis, penerapan tunjangan kinerja telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam UU tersebut dijelaskan bahwa selain gaji, PNS juga menerima tunjangan dan fasilitas⁴.

Tunjangan yang diatur meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Untuk tunjangan kinerja dibayarkan sesuai pencapaian kinerja, sedangkan untuk tunjangan kemahalan dibayarkan sesuai dengan tingkat kemahalan berdasarkan indeks harga yang berlaku di daerah masing-masing⁵.

Untuk PNS yang bekerja pada pemerintah pusat, tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan dibebankan pada APBN dan untuk PNS pada pemerintah daerah dibebankan pada APBD⁶.

Definisi dari Tunjangan kinerja sendiri adalah tunjangan yang diberikan kepada Pegawai Negeri yang merupakan fungsi dari keberhasilan pelaksanaan reformasi birokrasi dan didasarkan pada capaian kinerja Pegawai Negeri tersebut yang sejalan dengan capaian kinerja organisasi dimana Pegawai Negeri tersebut bekerja. Oleh karena itu, tunjangan kinerja individu Pegawai Negeri dapat meningkat atau menurun sejalan dengan peningkatan atau penurunan kinerja yang diukur berdasarkan Indikator Kinerja Utama Instansi (kementerian/lembaga dan pemerintah daerah).⁷

*Definisi Tunjangan
Kinerja*

Prinsip-prinsip dalam implementasi tunjangan kinerja adalah:⁸

- a. Efisiensi/optimalisasi pagu anggaran belanja Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah;
- b. *Equal pay for equal work*, pemberian besaran tunjangan kinerja sesuai dengan harga jabatan dan pencapaian kinerja.

Pemberian tunjangan kinerja kepada pegawai negeri didasarkan pada faktor-faktor sebagai berikut⁹:

- a. tingkat capaian pelaksanaan reformasi birokrasi instansi;
- b. nilai dan kelas jabatan;
- c. indeks harga nilai jabatan;
- d. faktor penyeimbang; dan
- e. indeks tunjangan kinerja daerah provinsi (*Locality-Based Comparability Payments I Locality Pay Rate*).

*Faktor-faktor
pemberian Tunjangan
Kinerja*

⁴ UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 80 ayat (1) dan Penjelasan

⁵ *Ibid.*, Pasal 80 ayat (3) dan (4) dan Penjelasan;

⁶ *Ibid.*, Pasal 80 ayat (5) dan (6) dan Penjelasan;

⁷ Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri, Lampiran I.4 angka 4;

⁸ *Ibid.*, Pasal 1;

⁹ *Ibid.*, Pasal 3.

Sedangkan mekanisme dari penetapan tunjangan kinerja pegawai negeri di lingkungan pemerintah daerah dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku berdasarkan hasil penilaian pelaksanaan program dan kegiatan reformasi birokrasi pemerintah daerah oleh TRBN dengan persetujuan KPRBN¹⁰.

*Mekanisme penetapan
Tunjangan Kinerja*

Tunjangan kinerja dipertimbangkan untuk diberikan setelah dilakukan penilaian terhadap dokumen usulan dan verifikasi lapangan oleh UPRBN. Hasil penilaian dan verifikasi disampaikan kepada TRBN untuk selanjutnya mendapatkan persetujuan KPRBN. Penetapan pemberian tunjangan kinerja terutama didasarkan pada:

- a. Kesiapan Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan reformasi birokrasi secara berkesinambungan, dan
- b. Dampak potensial strategis dari pelaksanaan reformasi birokrasi Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah.

Salah satu hal yang terpenting terkait dengan penetapan tunjangan kinerja adalah dengan melakukan evaluasi jabatan untuk menentukan nilai jabatan untuk selanjutnya akan digunakan dalam penentuan kelas jabatan yang pada substansinya memiliki mekanisme sebagai berikut:¹¹

*Evaluasi jabatan
merupakan tahapan
penting dalam
penentuan Tunjangan
Kinerja*

- Kepala Daerah membentuk Tim Analisis dan Evaluasi Jabatan. Tim ini bertugas untuk menyusun peta jabatan dan informasi faktor jabatan untuk setiap jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu, maupun jabatan fungsional umum di lingkungan Pemda.

Hasil:

- a. Peta Jabatan,
- b. Informasi Faktor Jabatan Struktural,
- c. Informasi Faktor Jabatan Fungsional Tertentu dan Fungsional Umum.

- Tim melakukan evaluasi jabatan dengan menggunakan data pada Informasi Faktor Jabatan.

Hasil:

- a. Nilai dan Kelas Jabatan Struktural, dan
- b. Nilai dan Kelas Jabatan Fungsional Tertentu/Fungsional Umum

- Tim Mengadakan pembahasan dengan wakil Kedepuitan Bidang SDM Aparatur Kementerian PAN dan RB (Kemenpan RB) dan wakil Kedepuitan Bidang Kinerja dan Perundang-undangan Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk memvalidasi hasil evaluasi jabatan. Dalam pembahasan validasi tersebut, Tim mempresentasikan proses dan hasil evaluasi jabatan.

- Kedepuitan Bidang SDM Aparatur Kemenpan RB, Kedepuitan Bidang Kinerja dan Perundang-undangan BKN, dan Pemerintah Daerah (Pemda) secara bersama-sama melakukan validasi nilai jabatan dan kelas jabatan untuk setiap jenjang jabatan yang ada di lingkungan Pemda.

Hasil Pembahasan:

- a. Peta Jabatan,
- b. Evaluasi Jabatan (Nilai Jabatan dan Kelas Jabatan), dan

¹⁰ Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri, Lampiran II.1 huruf b

¹¹ Peraturan Menpan RB Nomor 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan, Lampiran, Bab II, Angka 2.1

- c. Informasi Faktor Jabatan dan hasil evaluasi faktor jabatan struktural dan jabatan fungsional tertentu/jabatan fungsional umum, yang sudah valid di lingkungan Pemda.

Hasil rapat ini dibuat dalam Berita Acara hasil Validasi Nilai dan Kelas Jabatan di lingkungan Pemda yang ditandatangani oleh:

- a. Deputi Bidang SDM Aparatur Kementerian PAN dan RB,
- b. Deputi Bidang Kinerja dan Perundang-undangan BKN,
- c. Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditugaskan.

Dokumen berita acara terdiri dari:

- a. Rangkuman nilai jabatan dan kelas jabatan,
- b. Peta jabatan,
- c. Hasil evaluasi jabatan struktural, jabatan fungsional tertentu, jabatan fungsional umum,
- d. Informasi faktor jabatan struktural dan jabatan fungsional tertentu/jabatan fungsional umum.

yang diparaf oleh Asisten Deputi Bidang Kesejahteraan SDM Aparatur – Kemenpan RB, Direktur Gaji dan Kesejahteraan ASN – BKN, dan pejabat struktural yang ditugaskan dari Pemda.

Dokumen Berita Acara disampaikan kepada:

- a. Ketua Tim Reformasi Birokrasi Nasional (TRBN) sebagai bagian dari dokumen usulan Reformasi Birokrasi,
 - b. Deputi Bidang SDM Aparatur - Kemenpan dan RB,
 - c. Kepala BKN.
- Skor evaluasi jabatan yang selesai dilakukan penghitungan, maka untuk selanjutnya dijadikan acuan untuk menghitung berapakah besaran TPP yang dapat diberikan.¹²

Ketentuan lebih lanjut pelaksanaan pemberian tunjangan kinerja diatur oleh masing-masing pimpinan instansi *in casu* Kepala Daerah yang sekurang-kurangnya memuat tentang¹³:

1. Nilai kelas dan jabatan; dan
2. Besaran tunjangan kinerja sesuai dengan nilai kelas dan jabatan.

2. Pengaturan mengenai Tambahan Penghasilan Pegawai bagi ASN Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah

Terkait pengelolaan keuangan daerah, saat ini telah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang mencabut PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pada prinsipnya, Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada Aparatur Sipil Negara dengan memerhatikan kemampuan keuangan daerah dengan terlebih dahulu memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan DPRD tersebut dilakukan bersamaan dengan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA).¹⁴

*Tambahan
penghasilan PNS
Daerah*

¹² Korsupgah KPK, *Pedoman Pendampingan Penerapan TPP pada Pemerintah Daerah*, 2018, hal.13

¹³ *Peraturan Kepala BKN Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penghitungan Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri Sipil, Lampiran, Angka III*

¹⁴ *PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 58 ayat (1) dan Penjelasan*

Kriteria pemberian tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan sebagai berikut:¹⁵

- **Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja** diberikan kepada Pegawai ASN yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal.
- **Tambahan penghasilan berdasarkan tempat bertugas** diberikan kepada Pegawai ASN yang dalam melaksanakan tugasnya berada di Daerah memiliki tingkat kesulitan tinggi dan Daerah terpencil.
- **Tambahan penghasilan berdasarkan kondisi kerja** diberikan kepada Pegawai ASN yang dalam melaksanakan tugasnya berada pada lingkungan kerja yang memiliki risiko tinggi.
- **Tambahan penghasilan berdasarkan kelangkaan profesi** diberikan kepada Pegawai ASN yang dalam mengemban tugas memiliki keterampilan khusus dan langka.
- **Tambahan penghasilan berdasarkan prestasi kerja** diberikan kepada Pegawai ASN yang memiliki prestasi kerja yang tinggi dan/atau inovasi.
- **Tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan objektif lainnya** diberikan kepada Pegawai ASN sepanjang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

*Kriteria pemberian
Tambahan
penghasilan PNS
Daerah*

Pemberian tambahan penghasilan kepada pegawai ASN daerah berdasarkan kriteria yang disebutkan di atas ditetapkan melalui Peraturan kepala daerah dengan memedomani Peraturan Pemerintah. Apabila Peraturan Pemerintah tersebut belum terbit, maka Kepala Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan bagi Pegawai ASN setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Persetujuan tersebut setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri Keuangan.¹⁶

Apabila dalam pelaksanaannya, Kepala Daerah menetapkan pemberian tambahan penghasilan tanpa ada persetujuan dari Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri Keuangan, maka Menteri Keuangan akan melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum atas usulan Menteri Dalam Negeri.¹⁷

Jika dicermati substansi uraian di atas, dapat ditarik logika hukum sebagai berikut:

- 1) **Secara filosofis**, Pemberian tambahan penghasilan bagi ASN daerah merupakan diskresi kebijakan dari Kepala Daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dengan tetap memerhatikan kemampuan keuangan daerah serta menggunakan kriteria tambahan penghasilan beban kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, kelangkaan profesi, prestasi kerja, dan pertimbangan objektif lainnya.
- 2) **Secara yuridis**, Diskresi dari kepala daerah dalam pemberian tambahan penghasilan kepada ASN Daerah harus tetap mematuhi ketentuan-ketentuan dengan parameter sebagai berikut:

*Logika hukum
pengaturan tambahan
penghasilan*

¹⁵ PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 58 ayat (2) dan Penjelasan;

¹⁶ Ibid., Pasal 58 ayat (3) s.d (5) dan Penjelasan

¹⁷ Ibid., Pasal 58 ayat (6) dan Penjelasan;

- a. terlebih dahulu memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Persetujuan DPRD tersebut dilakukan bersamaan dengan pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA);
- b. ditetapkan melalui Peraturan kepala daerah dengan memedomani Peraturan Pemerintah;
- c. Apabila peraturan pemerintah tersebut belum terbit, maka Kepala Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan bagi Pegawai ASN setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri. Persetujuan tersebut setelah memperoleh pertimbangan dari Menteri Keuangan

Apabila pemberian tambahan penghasilan tidak berpedoman kepada Peraturan Pemerintah (bila ada) atau tidak mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, maka Menteri Keuangan melakukan penundaan dan/atau pemotongan Dana Transfer Umum atas usulan Menteri Dalam Negeri.

- 3) PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjadi dasar penganggaran belanja tambahan penghasilan bagi PNS daerah dalam APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (6) PP No. 12 Tahun 2019, bahwa setiap pengeluaran daerah (belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan) harus memiliki dasar hukum yang melandasinya.

3. Problematik implementasi pemberian tambahan penghasilan pegawai sebagai komponen Gaji 13 dan Tunjangan Hari Raya Tahun 2019

Pada Tahun 2019, Pemerintah menerbitkan regulasi untuk mengatur pemberian Gaji 13 serta Tunjangan Hari Raya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan serta Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, Dan Penerima Tunjangan.

*PP 35 Tahun 2019 dan
PP 36 Tahun 2019*

Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 mengatur antara lain bahwa PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun atau Tunjangan diberikan gaji, pensiun, atau tunjangan ketiga belas, tidak termasuk PNS, Prajurit TNI, Anggota POLRI yang sedang menjalani cuti di luar tanggungan negara atau yang diperbantukan di luar Instansi Pemerintah.¹⁸

*Komponen Gaji 13 dan
THR*

Terkait dengan PNS Daerah, Gaji, pensiun atau tunjangan ketiga belas diberikan sebesar penghasilan pada bulan Juni meliputi paling sedikit meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan paling banyak

¹⁸ *PP No. 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan, Pasal 2 ayat (1) dan (3) beserta Penjelasan*

meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja¹⁹ dengan penjelasan sebagai berikut:

- a. **Yang dimaksud dengan “gaji pokok”** adalah gaji pokok sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang gaji.
- b. **Yang dimaksud dengan “tunjangan keluarga”** adalah tunjangan keluarga sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang gaji.
- c. **Yang dimaksud dengan “tunjangan jabatan”** adalah tunjangan jabatan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang gaji. Tunjangan jabatan tersebut meliputi tunjangan jabatan struktural, tunjangan jabatan fungsional, dan tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan. Yang dimaksud dengan “tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan” bagi PNS adalah: a. tunjangan tenaga kependidikan; b. tunjangan jabatan Anggota dan Sekretaris Pengganti Mahkamah Pelayaran; c. tunjangan Panitera; d. tunjangan Jusurita dan Jusurita pengganti; e. tunjangan pengamat gunung api bagi PNS golongan I dan II; dan f. tunjangan petugas pemasyarakatan. Tunjangan jabatan Pejabat Negara termasuk tunjangan yang dipersamakan dengan tunjangan jabatan bagi Pejabat Negara yaitu tunjangan jabatan bagi pejabat tertentu yang ditugaskan pada Badan Pemeriksa Keuangan dan Tunjangan Hakim.
- d. **Yang dimaksud dengan “tunjangan umum”** adalah tunjangan umum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang gaji.
- e. **Yang dimaksud dengan “tunjangan kinerja”** adalah tunjangan yang diberikan berdasarkan kelas jabatan dengan mempertimbangkan penilaian reformasi birokrasi, capaian kinerja organisasi, dan capaian kinerja individu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa komponen pembayaran gaji 13 paling sedikit meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan paling banyak meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja. Komponen-komponen tersebut merupakan komponen yang bersifat limitatif, sehingga tidak dimungkinkan adanya penghasilan di luar komponen tersebut.

*Komponen Gaji 13 dan
THR bersifat limitatif*

Hal tersebut merujuk Pasal 3 ayat (4) PP Nomor 35 Tahun 2019, *Besaran penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak termasuk jenis tunjangan bahaya, tunjangan risiko, tunjangan pengamanan, tunjangan profesi atau tunjangan khusus guru dan dosen atau tunjangan kehormatan, tambahan penghasilan bagi guru PNS, insentif khusus, tunjangan selisih penghasilan, dan tunjangan lain yang sejenis dengan tunjangan kompensasi atau tunjangan bahaya serta tunjangan atau insentif yang ditetapkan dengan peraturan perundang undangan atau peraturan internal kementerian/lembaga dan penghasilan lain di luar sebagaimana dimaksud pada ayat (3).*

¹⁹ PP No. 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan., Pasal 3 ayat (1) dan (3) dan Penjelasan

Jenis tunjangan yang dimaksud dalam ayat ini antara lain:

- a. tunjangan pengelolaan arsip statis bagi PNS di lingkungan Arsip Nasional Republik Indonesia;*
- b. tunjangan bahaya radiasi bagi PNS di lingkungan Badan Pengawas Tenaga Nuklir;*
- c. tunjangan bahaya nuklir bagi PNS di lingkungan Badan Tenaga Nuklir Nasional;*
- d. tunjangan bahaya radiasi bagi pekerja radiasi;*
- e. tunjangan risiko bahaya keselamatan dan kesehatan dalam penyelenggaraan persandian;*
- f. tunjangan pengamanan persandian;*
- g. tunjangan risiko bahaya keselamatan dan kesehatan dalam penyelenggaraan pencarian dan pertolongan bagi pegawai negeri di lingkungan Badan Search and Rescue Nasional;*
- h. tunjangan profesi guru dan dosen, tunjangan khusus guru dan dosen, serta tunjangan kehormatan profesor;*
- i. tambahan penghasilan bagi guru PNS;*
- j. tunjangan khusus Provinsi Papua;*
- k. tunjangan pengabdian bagi PNS yang bekerja dan bertempat tinggal di daerah terpencil;*
- l. tunjangan operasi pengamanan bagi Prajurit TNI dan PNS yang bertugas dalam operasi pengamanan pada pulau kecil terluar dan wilayah perbatasan;*
- m. tunjangan khusus wilayah pulau kecil terluar dan/atau wilayah perbatasan bagi PNS pada Kepolisian Negara Republik Indonesia yang bertugas secara penuh pada wilayah pulau kecil terluar dan/atau wilayah perbatasan;*
- n. tunjangan selisih penghasilan bagi PNS di lingkungan Sekretariat Jenderal Majelis Permusyawaratan Rakyat, Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat dan Badan Keahlian, dan Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Daerah; dan*
- o. penghasilan lain di luar gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja.*

Selanjutnya terkait pengaturan mengenai pemberian Tunjangan Hari Raya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, Dan Penerima Tunjangan tidak jauh berbeda dengan substansi pengaturan pada PP Nomor 35 Tahun 2016.

Jika dicermati substansi ketentuan-ketentuan pada PP Nomor 35 Tahun 2019 dan PP Nomor 36 Tahun 2019 tersebut, menunjukkan adanya logika hukum sebagai berikut:

- 1) **Secara filosofis**, Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 dan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 merupakan kebijakan pemerintah yang bersifat khusus disamping aturan yang mengatur pemberian tambahan penghasilan selama 12 bulan (Januari s.d Desember) sebagai penghargaan atas

*Logika hukum PP 35
Tahun 2019 dan PP 36
Tahun 2019*

kontribusi PNS, Prajurit TNI, Anggota POLRI, Pejabat Negara, dan Penerima pensiun atau tunjangan dalam mencapai tujuan pembangunan nasional dan diberikan dengan memerhatikan kemampuan keuangan negara atau kemampuan keuangan daerah;

- 2) **Secara yuridis**, Penetapan Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan untuk memberikan **landasan hukum** bagi pelaksanaan pemberian gaji, pensiun, atau tunjangan ketiga belas serta Tunjangan Hari Raya bagi PNS, Prajurit TNI, Anggota POLRI, Pejabat Negara, dan Penerima pensiun atau tunjangan;
- 3) **Secara empiris**, **Ketentuan lebih lanjut mengenai teknis pemberian gaji, pensiun, atau tunjangan ketiga belas serta Tunjangan Hari Raya** yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah diatur dengan Peraturan Daerah²⁰.

Konsekuensi dari logika hukum diatas ialah, sebagai suatu landasan hukum maka substansi pengaturan dalam PP Nomor 35 Tahun 2016 serta PP Nomor 36 Tahun 2019 haruslah dipatuhi penerapannya oleh Pemerintah Daerah dalam penganggaran, mengingat bahwa setiap pengeluaran daerah (belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan) harus memiliki dasar hukum yang melandasinya²¹. Pemerintah Daerah dalam hal ini hanya mengatur secara teknis pemberian gaji, pensiun atau tunjangan ketiga belas serta Tunjangan Hari Raya terhadap substansi yang telah ditentukan secara limitatif dalam kedua Peraturan Pemerintah tersebut

*PP 35 Tahun 2019 dan
PP 36 Tahun 2019
sebagai dasar
penganggaran*

Substansi yang telah ditentukan dalam PP Nomor 35 Tahun 2019 dan PP Nomor 36 Tahun 2019 untuk implementasi di level pemerintah daerah ialah:

- 1) PNS daerah diberikan gaji atau tunjangan ketiga belas serta Tunjangan Hari Raya;
- 2) Gaji atau tunjangan ketiga belas bagi PNS daerah diberikan sebesar penghasilan pada bulan Juni dan Tunjangan Hari Raya diberikan sebesar penghasilan 1 (satu) bulan pada 2 (dua) bulan sebelum bulan Hari Raya;
- 3) Penghasilan ke 13 serta Tunjangan Hari Raya bagi PNS daerah secara limitatif diatur **paling sedikit meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, dan tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan paling banyak meliputi gaji pokok, tunjangan keluarga, tunjangan jabatan atau tunjangan umum, dan tunjangan kinerja**, sehingga tidak dimungkinkan adanya penghasilan di luar komponen tersebut;
- 4) Terkait dengan tunjangan kinerja, unsur-unsur yang terdapat pada definisi tunjangan kinerja yaitu diberikan berdasarkan kelas jabatan dengan mempertimbangkan penilaian reformasi birokrasi, capaian kinerja organisasi, dan capaian kinerja individu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan definisi serta substansi dari tunjangan kinerja yang dimaksud dalam Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri.

²⁰ PP No. 35 Tahun 2019 dan PP No. 36 Tahun 2019, Pasal 10 ayat (2)

²¹ PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 24 ayat (6) dan penjelasannya

Dari uraian-uraian yang telah dibahas diatas, terdapat problematik implementasi terkait pembayaran tambahan penghasilan bagi PNS daerah terkait penghasilan ke 13 serta Tunjangan Hari Raya (THR) sebagai berikut:

- 1) Pada dasarnya tahun anggaran yang diatur dalam pengelolaan keuangan daerah meliputi masa 1 (satu) tahun mulai tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember, sehingga apabila terdapat hal yang bersifat pengkhususan kebijakan haruslah diatur melalui aturan tersendiri. Sebagaimana yang telah diatur dalam PP Nomor 35 Tahun 2019 dan PP Nomor 36 Tahun 2019;
- 2) Terkait pemberian tambahan penghasilan bagi PNS Daerah, dasar hukum yang digunakan adalah terkait PP No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang saat ini telah diganti dengan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. sehingga logika hukumnya pemberian tambahan penghasilan tersebut paling banyak selama 12 bulan (tergantung kemampuan keuangan daerah);
- 3) PP Nomor 35 Tahun 2019 dan PP Nomor 36 Tahun 2019 sebagai landasan hukum pemberian penghasilan 13 dan THR yang bersifat limitatif memberikan definisi serta subtansi bahwa tunjangan kinerja diberikan berdasarkan kelas jabatan dengan mempertimbangkan penilaian reformasi birokrasi, capaian kinerja organisasi, dan capaian kinerja individu. Sehingga dalam hal ini tambahan penghasilan pegawai PNS Daerah yang belum memenuhi definisi serta subtansi dari tunjangan kinerja, maka tambahan penghasilan pegawai PNS Daerah tidak dapat diberikan sebagai komponen penghasilan 13 dan THR;
- 4) Problematik kedua aturan antara PP Pengelolaan keuangan daerah dengan PP Pemberian penghasilan 13 dan THR juga dapat diselesaikan melalui asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, dimana aturan hukum yang bersifat khusus (PP Pemberian penghasilan 13 dan THR) akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum (PP Pengelolaan keuangan daerah) dan keduanya berada dalam lingkungan hukum yang sama.

*Problematik
implementasi yang
dapat muncul*

Ada beberapa prinsip yang harus diperhatikan dalam asas *lex specialis derogat legi generalis*, yaitu²²:

- 1) Ketentuan-ketentuan yang didapati dalam aturan hukum umum tetap berlaku, kecuali yang diatur khusus dalam aturan hukum khusus tersebut;
- 2) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus sederajat dengan ketentuan-ketentuan *lex generalis* (undang-undang dengan undang-undang);
- 3) Ketentuan-ketentuan *lex specialis* harus berada dalam lingkungan hukum (rezim) yang sama dengan *lex generalis*. Kitab Undang-Undang Hukum Dagang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sama-sama termasuk lingkungan hukum keperdataan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Pemberian tunjangan kinerja kepada pegawai negeri didasarkan pada faktor-faktor: tingkat capaian pelaksanaan reformasi birokrasi instansi, nilai dan kelas jabatan, indeks harga nilai jabatan, faktor penyeimbang; dan indeks tunjangan kinerja daerah provinsi (*Locality-Based Comparability Payments I Locality Pay Rate*).

²² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta, 2004, hal.58

2. PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjadi dasar penganggaran belanja tambahan penghasilan bagi PNS daerah dalam APBD sebagaimana diatur dalam Pasal 24 ayat (6) PP No. 12 Tahun 2019, bahwa setiap pengeluaran daerah (belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan) harus memiliki dasar hukum yang melandasinya
3. Definisi serta substansi tunjangan kinerja pada PP No. 35 Tahun 2019 dan PP No 36 Tahun 2019 yaitu diberikan berdasarkan kelas jabatan dengan mempertimbangkan penilaian reformasi birokrasi, capaian kinerja organisasi, dan capaian kinerja individu yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan merupakan definisi serta substansi dari tunjangan kinerja yang dimaksud dalam Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri, sehingga dalam hal ini tambahan penghasilan pegawai PNS Daerah yang belum memenuhi definisi serta substansi dari tunjangan kinerja, maka tambahan penghasilan pegawai PNS Daerah tidak dapat diberikan sebagai komponen penghasilan 13 dan THR.
4. Problematik kedua aturan antara PP Pengelolaan keuangan daerah dengan PP Pemberian penghasilan 13 dan THR juga dapat diselesaikan melalui asas hukum *lex specialis derogat legi generalis*, dimana aturan hukum yang bersifat khusus (PP Pemberian penghasilan 13 dan THR) akan mengesampingkan aturan hukum yang bersifat umum (PP Pengelolaan keuangan daerah) dan keduanya berada dalam lingkungan hukum yang sama.

BPK RI Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Barat

DAFTAR PUSTAKA

1. PP No. 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 2019 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2016 tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Atau Tunjangan Ketiga Belas Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan;
3. Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 2019 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, Dan Penerima Tunjangan;
4. Peraturan Menpan RB Nomor 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan;
5. Peraturan Menpan RB Nomor 63 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri;
6. Peraturan Kepala BKN Nomor 20 Tahun 2011 tentang Pedoman Penghitungan Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri Sipil;
7. Pedoman Pendampingan Penerapan TPP pada Pemerintah Daerah oleh Koordinasi dan Supervisi Bidang Pencegahan Komisi Pemberantasan Korupsi;
8. Hukum Positif Indonesia, Bagir Manan;

Penulis:

Tim UJDIH BPK Perwakilan Provinsi Nusa Tenggara Barat Tahun 2019

Disclaimer:

Seluruh informasi yang disediakan dalam Tulisan Hukum adalah bersifat umum dan disediakan untuk tujuan pemberian informasi hukum semata dan bukan merupakan pendapat instansi