

PRO KONTRA PEMBERIAN TUNJANGAN HARI RAYA OLEH PEMERINTAH

25

Riris Katharina

Abstrak

Presiden telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2018 pada tanggal 23 Mei 2018 yang berisi ketentuan mengenai tunjangan hari raya tahun 2018 bagi PNS, TNI, Polri, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan. Kebijakan ini telah menimbulkan pro kontra di tengah masyarakat, mengingat terjadi peningkatan jumlah anggaran sebesar 68,9 persen. Pihak yang pro menilai kebijakan ini dapat meningkatkan daya beli masyarakat dalam menghadapi lebaran. Sedangkan pihak yang kontra menilai kebijakan ini bermuatan politik, mengingat tahun 2018 merupakan tahun politik, di mana dilaksanakan Pilkada serentak dan penentuan calon presiden. Kebijakan ini dinilai menguntungkan Presiden Joko Widodo dan partai pengusungnya. Tulisan ini bertujuan menganalisis pro kontra kebijakan pemberian THR dari perspektif kebijakan publik. Dalam perspektif kebijakan publik, kebijakan ini bermasalah dalam tahap formulasi. Selain itu, penggunaan anggaran negara untuk THR tidak berorientasi pada upaya peningkatan kinerja. Tulisan ini merekomendasikan agar kebijakan pemberian THR harus diimbangi dengan upaya peningkatan kualitas pelayanan publik.

Pendahuluan

Pada tanggal 23 Mei 2018, Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2018 tentang Pemberian Tunjangan Hari Raya (THR) dalam Tahun Anggaran 2018 kepada Pegawai Negeri Sipil (PNS), Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), Pejabat Negara, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan. Tujuan dari pemberian THR oleh pemerintah ini dapat dilihat dalam konsiderans menimbang dan penjelasan umum

peraturan pemerintah tersebut. Disebutkan bahwa pemberian THR dimaksudkan sebagai salah satu upaya pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, Pejabat Negara, Pensiunan, dan Penerima Tunjangan. Selain itu juga sebagai wujud apresiasi pemerintah atas pengabdian mereka kepada bangsa dan negara, serta untuk meringankan biaya hidup mereka. Dalam implementasinya, kebijakan ini telah menimbulkan pro dan kontra di tengah masyarakat.



Tabel 1. Perbandingan THR dari Pemerintah Tahun 2016, 2017, dan 2018

Tahun	Dasar Hukum	Penerima	Komponen
2016	PP Nomor 20 Tahun 2016 tanggal 17 Juni 2016	PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, dan Pejabat Negara.	Gaji Pokok
2017	PP Nomor 25 Tahun 2017 tanggal 13 Juni 2017	PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, dan Pejabat Negara.	Gaji Pokok
	PP Nomor 26 Tahun 2017 tanggal 13 Juni 2017	Pimpinan dan Pegawai Non-PNS pada Lembaga Nonstruktural.	Proporsional berdasarkan penghasilan
2018	PP Nomor 19 Tahun 2018 tanggal 23 Mei 2018	PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, Pejabat Negara, Penerima Pensiun, dan Penerima Tunjangan.	Gaji Pokok; Tunjangan Keluarga; tunjangan jabatan/umum; tunjangan kinerja.

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Pihak yang mendukung kebijakan tersebut sependapat dengan Pemerintah, bahwa pemberian THR tersebut dapat meningkatkan daya beli masyarakat (finance.detik.com, 24 Mei 2018). Asumsi pemerintah, sebagaimana program Dana Desa dan Program Keluarga Harapan (PKH) yang berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) telah memberikan kontribusi bagi peningkatan konsumsi rumah tangga, pemberian THR juga diasumsikan akan meningkatkan konsumsi rumah tangga yang pada kuartal I Tahun 2018 mampu menyumbang angka 4,95 persen.

Namun, pihak yang menentang kebijakan ini menilai bahwa pemberian THR oleh Pemerintah mempunyai motif politik (Republika, 24 Mei 2018). Kebijakan pemberian THR pada tahun 2018 untuk kesejahteraan tidak diimbangi dengan upaya peningkatan kinerja. Kebijakan ini hanya berdampak pada peningkatan anggaran sebesar 68,9 persen yang dinilai sarat akan tujuan politik. Tahun 2018 dinilai sebagai tahun politik mengingat tahun ini dilangsungkan Pilkada serentak dan juga batas

waktu pencalonan presiden untuk Pemilu 2019. Kebijakan ini jelas menguntungkan pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi) dan partai pengusungnya. Melalui THR diperkirakan pemerintahan Jokowi akan mendulang simpati dari masyarakat, terutama PNS, TNI, Polri, Pejabat Negara, para pensiunan, dan para penerima tunjangan yang secara simultan akan berdampak kepada seluruh keluarga para penerima THR tersebut.

Pro dan kontra terhadap sebuah kebijakan memperlihatkan masih adanya permasalahan yang harus diselesaikan. Tulisan ini akan menganalisis kebijakan pemberian THR oleh pemerintah dari perspektif kebijakan publik.

Kebijakan Pemberian THR oleh Pemerintah

Kebijakan pemberian THR oleh pemerintah merupakan kebijakan yang sudah berjalan sejak tahun 2016. Perbedaan kebijakan pemberian THR oleh pemerintah dari tahun 2016 hingga tahun 2018 dapat dilihat dari dua hal (lihat Tabel 1). Perbedaan

tersebut yaitu, **pertama**, dari sasaran pemberian THR. Jika pada tahun 2016 pemberian THR hanya ditujukan kepada PNS, Prajurit TNI, Anggota Polri, dan pejabat negara, maka pemberian THR pada tahun 2018 juga diberikan kepada para pensiunan dan penerima tunjangan. Pemberian THR bagi para pensiunan dan penerima tunjangan dinilai tidak adil karena mereka adalah pihak yang tidak lagi bekerja di instansi pemerintah. Artinya, pemerintah semata-mata hanya berorientasi pada peningkatan kesejahteraan segelintir orang (pihak-pihak penerima THR yang totalnya hanya sekitar 7 juta orang) tanpa memperhatikan kepentingan rakyat banyak (sekitar 243 juta orang lainnya).

Adapun kategori penerima pensiunan terdiri dari pensiunan PNS; pensiunan prajurit TNI; pensiunan anggota Polri; pensiunan pejabat negara; penerima pensiun janda/duda/anak dari penerima pensiun; dan penerima pensiun orang tua dari PNS yang meninggal dunia atau tewas. Sedangkan kategori penerima tunjangan terdiri dari penerima tunjangan veteran; penerima tunjangan kehormatan anggota Komite Nasional Indonesia Pusat; penerima tunjangan penghargaan perintis pergerakan kebangsaan/kemerdekaan; penerima tunjangan janda/duda dari penerima tunjangan; penerima tunjangan bekas Tentara *Koninklijk Nederland Indonesisch Leger/Koninklijk Marine*; penerima tunjangan anak yatim/piatu Prajurit TNI/Anggota Polri; penerima tunjangan Prajurit TNI/Anggota Polri bagi yang diberhentikan dengan hormat yang masa dinas keprajuritannya antara 5-15 tahun; penerima tunjangan bersifat pensiun Prajurit TNI/Anggota Polri bagi yang diberhentikan dengan hormat yang

masa dinas keprajuritannya antara 15-20 tahun; penerima tunjangan orang tua bagi Prajurit TNI/Anggota Polri yang gugur; dan penerima tunjangan cacat bagi PNS, Pejabat Negara, Prajurit TNI dan Anggota Polri. Dengan demikian, sudah jelas bahwa posisi pegawai honorer, Pegawai Tidak Tetap (PTT), maupun pegawai dengan istilah lain tidak mendapatkan THR (Kompas, 25 Mei 2018).

Kedua, komponen uang THR. Jika THR pada tahun 2016 hanya diberikan sebesar gaji pokok, dalam pemberian THR tahun 2018 selain berasal dari gaji pokok, komponen ditambah dari tunjangan keluarga; tunjangan jabatan/umum; dan tunjangan kinerja. Sudah jelas penambahan komponen THR ini menimbulkan tambahan beban anggaran negara sebesar 68,9 persen menjadi Rp35,76 triliun. Menurut Menteri Keuangan, anggaran untuk THR ini sudah disetujui dalam APBN Tahun 2018 (jatim.tribunnews.com, 26 Mei 2018).

Pemberian THR oleh Pemerintah dalam Perspektif Kebijakan Publik

Dibandingkan dengan negara lain, pemberian THR oleh Pemerintah merupakan kebijakan yang tidak pernah ada. Konsep pemberian THR selama ini hanya dikenal bagi para karyawan yang bekerja di perusahaan swasta. Anggaran THR diberikan sebagai bonus dari keuntungan perusahaan yang diberikan pada saat menyambut lebaran. Sedangkan pemerintah dinilai bukan institusi yang berorientasi pada keuntungan (*profit oriented*), sehingga tidak layak memberikan bonus sebagai pembagian keuntungan sebagaimana dalam konteks perusahaan.

Kebijakan pemberian THR oleh pemerintah di Indonesia muncul pada saat pemerintah mengambil kebijakan tidak menaikkan gaji pegawai, dan sebagai konsekuensinya diberikan THR. Dalam hitungan ekonomi, kebijakan menaikkan gaji akan menimbulkan beban anggaran tambahan di masa mendatang berupa pembayaran pensiun yang dibayarkan pemerintah. Sedangkan pemberian THR tidak akan menimbulkan beban anggaran negara di kemudian hari (dalam bentuk pembayaran pensiun), namun dapat meningkatkan daya beli masyarakat yang berarti juga menambah kesejahteraan pegawai.

Dalam perspektif ini, tampaknya memang kebijakan pemberian THR menguntungkan kedua belah pihak. Bagi pemerintah sebagai pemberi kerja, karena tidak dibebani penambahan anggaran untuk pembayaran pensiun. Bagi pegawai karena bisa langsung merasakan manfaat uang yang diberikan pemerintah yang jumlahnya terlihat besar. Dalam perspektif ini tampaknya tidak ada masalah berarti, semua pihak diuntungkan.

Namun, dalam perspektif kebijakan publik, penyusunan kebijakan pemberian THR oleh pemerintah masih menyisakan persoalan. Hal ini tampak dari munculnya kecurigaan dari beberapa pihak terhadap kebijakan ini. Kebijakan ini dinilai bermuatan politis. Menteri Keuangan, Sri Mulyani, menjawab kecurigaan tersebut dengan menyatakan bahwa kebijakan tersebut sudah disetujui oleh pemerintah dan DPR dalam pembahasan APBN 2018. Itu artinya DPR juga sudah mengetahui kebijakan tersebut dan tidak ada maksud politis di dalamnya.

Ada dua hal yang dapat disoroti dari perspektif kebijakan publik terkait pemberian THR ini.

Pertama, dari sisi proses kebijakan publik. Tahap formulasi kebijakan merupakan tahap penting dalam kebijakan publik (Sidney dalam Fischer, 2007: 79). Kegagalan dalam tahap ini akan mengakibatkan kegagalan implementasi kebijakan. Dalam proses penyusunan kebijakan pemberian THR pemerintah menilai bahwa tahap formulasi sudah berjalan dengan baik pada saat disetujuinya anggaran untuk THR dalam APBN Tahun 2018. Namun, “membaca” pernyataan Wakil Ketua DPR RI, Fadli Zon yang menyatakan bahwa kebijakan tersebut dinilai politis, akan memunculkan pertanyaan di mana letak permasalahan dalam tahap formulasi kebijakan di DPR?

Sebelum keluarnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-XI/2013 tanggal 22 Mei 2014, DPR membahas anggaran hingga pada kegiatan dan jenis belanja. Praktik ini dinilai rawan disalahgunakan. Pasca-putusan MK, Badan Anggaran DPR hanya membahas APBN mengenai alokasi anggaran untuk fungsi dan program kementerian/lembaga. Oleh karena itu dapat dipahami ketika terjadi perubahan subjek penerima THR berikut komponen THR yang menjadi area kewenangan pemerintah menimbulkan kecurigaan DPR, karena DPR tidak terinformasikan mengenai subjek penerima dan besaran THR.

Kedua, dari sisi tujuan pemberian kebijakan. Pemerintah menyatakan bahwa tujuan pemberian THR adalah untuk meningkatkan kesejahteraan para penerima THR. Dalam konteks kebijakan publik, tujuan kebijakan harus untuk masyarakat luas. Oleh karena itu, dalam pemerintahan demokratis (*democratic government*), setiap pemerintah harus melibatkan setiap aktor dalam penyusunan kebijakan (*deliberative governance*)

(Dryzek dalam Katharina, 2017: 69), terutama masyarakat sebagai penerima manfaat dan yang akan terkena dampak. Dalam konteks ini, ada dua jenis masyarakat sebagai *stakeholder*, yaitu penerima THR sebagai masyarakat yang menerima manfaat dan masyarakat yang lebih banyak tidak menerima THR. Dalam perspektif masyarakat yang tidak menerima THR, uang sebesar Rp35,76 triliun dapat dipergunakan untuk kesejahteraan masyarakat yang lebih besar, seperti pembangunan sarana kesehatan dan pembelian obat-obatan atau pembangunan ekonomi lainnya.

Dalam konteks ini, maka pemerintah harus dapat menjawabnya dengan menyajikan berapa besar anggaran negara yang dikeluarkan untuk THR dan berapa besar manfaat yang diterima oleh sebagian besar publik dari *spending* tersebut. Tentu menjadi relevan jawabannya apabila para penerima pensiunan dan tunjangan dikeluarkan dari subjek penerima THR. Selanjutnya apabila penerima THR adalah pegawai yang bekerja di instansi pemerintah, maka sudah seharusnya pelayanan yang diberikan oleh instansi pemerintah tersebut menjadi tolok ukurnya. Dengan demikian respons yang muncul adalah dukungan publik terhadap kebijakan pemerintah. Saat ini yang terjadi justru pada saat penerima THR menerima THR, jam kerja berkurang karena menjalankan ibadah puasa dan bahkan hari libur menghadapi lebaran ditambah. Masyarakat luas tidak melihat dampak positif dari kebijakan ini.

Penutup

Pemberian THR oleh pemerintah pada tahun 2018 mendapat sorotan karena terjadi perubahan subjek penerima THR dan

besaran THR, yang dinilai berdampak politis. Dalam konteks kebijakan publik, hal ini dapat dianalisis dari gagalnya tahap formulasi kebijakan. DPR sebagai salah satu aktor dalam formulasi kebijakan tidak mendapatkan penjelasan teknis dari kebijakan ini. Penjelasan detail mengenai kebijakan THR sebaiknya disampaikan kepada DPR melalui Badan Anggaran karena berdampak pada besaran anggaran.

Pemberian THR kepada pensiunan dan para penerima tunjangan lainnya dianggap tidak adil bagi masyarakat banyak karena mereka sudah tidak lagi berkontribusi bagi kegiatan pelayanan publik. Artinya, tidak ada manfaat yang dirasakan oleh publik dari *spending* yang dikeluarkan pemerintah untuk mereka. Oleh karena itu, kebijakan pemberian THR ke depan harus diiringi dengan peningkatan kualitas pelayanan publik oleh para penerima THR. Untuk itu, perlu disusun indikator peningkatan layanan yang dilakukan oleh setiap instansi sebagai dasar mendapatkan anggaran THR tersebut.

Referensi

- Fischer, Frank. 2007. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Florida: CRC Press.
- Katharina, Riris. 2017. "Deliberative Formulation of Papua Special Autonomy Policy". *International Journal of Administrative Science & Organization*. Volume 24, Number 2, (69-77).
- "Keputusan THR Dinilai Politis", *Republika*, 24 Mei 2018, hal 9.
- "Maksud Hati Nyinyir Kebijakan THR untuk PNS tapi Jawaban Sri Mulyani Bikin Fadli Zon Malu Sendiri", <http://jatim.tribunnews.com/2018/05/26/maksud-hati->

nyinyir-kebijakan-thr-untuk-pns-tapi-jawaban-sri-mulyani-bikin-fadli-zon-malu-sendiri?page=all&_ga=2.244427973.130317919.1527553891-873364513.1503244309, diakses 28 Mei 2018.

“Sri Mulyani Prediksi THR Akan Dongkrak Daya Beli”, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4037319/sri-mulyani-prediksi-thr-akan-dongkrak-daya-beli>, diakses 28 Mei 2018.

“Tenaga Honorer Tak Dapat THR”, *Kompas*, 25 Mei 2018, hal. 1.



Riris Katharina
riris.katharina@dpr.go.id
ririsk@yahoo.com

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si. lahir di Medan, 28 Februari 1973. Menyelesaikan pendidikan S1 Administrasi Negara Universitas Diponegoro (1996), S2 Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Indonesia (2004), dan S3 di Program Doktorat Ilmu Administrasi, FISIP, Universitas Indonesia tahun 2017. Menjadi peneliti di DPR sejak tahun 1997. Jabatan saat ini adalah Peneliti Utama dengan kepakaran Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah: Kasus Kabupaten Sigi dan Kabupaten Tanjung Jabung Timur, Riris Katharina (ed.), Penerbit Balai Pustaka, Jakarta, 2016, dan Campak dan Suara Perempuan Papua yang Diabaikan, Suara Pembaruan, 25 Januari 2018.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.