

TUNJANGAN KINERJA DAERAH (TKD) DAN UPAYA PENINGKATAN KINERJA PEGAWAI: KASUS DI PROVINSI GORONTALO DAN PROVINSI DKI JAKARTA

Wahyudi Kumorotomo

Ketua Program Studi pada Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik, Fisipol, dan Magister Administrasi
Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta
kumoro@ugm.ac.id

Abstract

As a part of the grand design for administrative reform, the Indonesian government has initiated to increase salaries for public officials under the so-called remuneration policy. This policy is aimed at changing the system in which salary and allowance for public servants was generally based on conventional principle of pay as entitlement rather than pay-for-performance. In order to boost the performance of public servants, Indonesia could learn from international practice, especially how to link salary and allowance with objective performance. The currently implemented remuneration policy appeared to be lacking on relating the pay with performance indicators while there have been bureaucratic politics that hinder its ultimate goals. After decentralization, there are new initiatives of pay-for-performance system under the TKD allowance. If they are implemented appropriately, this will help for a better prospect for improving public service performance in the future. However, it is fundamental that the TKD systems that are now being replicated in many Indonesian provinces and districts are directly linked to quantitative and stable indicators of performance. The two cases of Gorontalo and Jakarta provinces show that pay-for-performance system would be successful if the government initially set up viable performance indicators. Although the Gorontalo started with attendance as key indicators, it has been able to expand them to more objective performance indexes. On the other hand, the Jakarta provincial government are still using TKD based on structural positions rather than functional positions, some thing that may turn out to be less significant to improve public services. For most sub-national governments in Indonesia, there is still a big challenge of creating transparent, objective, quantifiable performance indicators.

Key Words: allowance, performance, Civil Servants

Abstrak

Sebagai bagian dari kebijakan reformasi birokrasi, pemerintah Indonesia telah melaksanakan upaya untuk meningkatkan gaji bagi para pegawai negeri melalui kebijakan remunerasi. Kebijakan ini dimaksudkan untuk mengubah sistem gaji dan tunjangan yang selama ini berdasarkan pada jabatan agar lebih berdasarkan kinerja pegawai. Untuk benar-benar meningkatkan kinerja para pegawai, pemerintah Indonesia sebenarnya dapat belajar dari praktik internasional, terutama bagaimana agar gaji dan tunjangan memiliki kaitan langsung dengan kinerja yang objektif dari pegawai. Dalam kebijakan remunerasi yang sekarang ini telah dilaksanakan, tampaknya masih belum jelas kaitan antara remunerasi dengan indikator-indikator kinerja tersebut sedangkan mekanisme politik di dalam birokrasi masih sering menghambat tercapainya tujuan kebijakan ini. Setelah dilaksanakannya desentralisasi, ada beberapa inisiatif di daerah terkait dengan sistem tunjangan yang disebut TKD (Tunjangan Kinerja Daerah). Jika dilaksanakan secara tepat, kebijakan ini akan membantu perbaikan kinerja pelayanan publik di masa mendatang. Namun penting untuk dipahami bahwa TKD yang saat ini tengah direplikasi di banyak daerah itu mesti benar-benar terkait dengan indikator kinerja pegawai. Kasus di provinsi Gorontalo dan DKI Jakarta menunjukkan bahwa TKD akan berhasil jika sistem ini didahului dengan penetapan indikator kinerja yang jelas. Meskipun Gorontalo hanya memulai TKD dengan indikator-indikator kehadiran pegawai, Pemprov berhasil mengembangkannya menjadi indeks kinerja yang objektif, sehingga kinerja dapat ditingkatkan dengan pemberian TKD. Namun dalam kasus di Jakarta, Pemprov masih tetap mendasarkan TKD pada jabatan-jabatan struktural dan bukan jabatan-jabatan fungsional ataupun indikator kinerja yang objektif, sehingga tidak akan dapat meningkatkan kinerja secara signifikan. Bagi jajaran pemerintah daerah di seluruh Indonesia, masih terdapat tantangan besar untuk menciptakan indikator-indikator kinerja yang transparan, objektif dan dapat dikuantifikasi dengan baik.

PENDAHULUAN

Banyak pernyataan, komentar, maupun hasil analisis umum yang mengatakan bahwa rendahnya kinerja pelayanan publik di Indonesia merupakan akibat dari buruknya sistem penggajian. Pada intinya rendahnya gaji senantiasa menjadi sumber keluhan diantara para Pegawai Negeri. Namun tampaknya masih terlalu sedikit studi yang benar-benar bisa membuktikan bahwa imbalan ke-seluruhan (take-home pay) yang diterima para pegawai itu memang terlalu buruk. Indikator yang dapat dipakai sebenarnya cukup sederhana; kendatipun banyak orang mengeluhkan gaji Pegawai Negeri yang rendah, tetapi dari tahun ke tahun minat untuk menjadi PNS ternyata masih sangat tinggi. Dengan demikian salah satu kesimpulan yang dapat ditarik dari persoalan tentang rendahnya kinerja bukan soal gajinya yang terlalu sedikit namun justru sistem penggajiannya yang kurang memiliki kaitan yang signifikan dengan indikator kinerja.

Harus diakui bahwa memang skala gaji resmi PNS di Indonesia masih memprihatinkan. PNS yang bergaji terendah hanya menerima uang setara US \$3,5 sehari (Tjiptoherijanto, 2005). Inilah yang bisa mengakibatkan runtuhnya semangat kerja para Pegawai Negeri. Di sisi lain, sebagian orang berpendapat bahwa jumlah PNS di Indonesia yang sebanyak sekitar 4,1 juta itu sudah terlalu banyak sehingga perlu upaya perampingan. Tetapi rasio antara PNS dan jumlah penduduk saat ini masih berkisar 1 : 60. Di tingkat daerah rerata prosentase PNS terhadap jumlah penduduk hanya sekitar 2,1 persen. Proporsi PNS yang ada masih jauh dari ideal yang untuk negara maju pada kisaran 1 : 40. Yang lebih penting ialah menjawab apakah dengan jumlah PNS yang ada sekarang semuanya sudah bekerja sesuai dengan tuntutan kerja minimal. Terlebih lagi, dengan besaran take-

home pay yang sangat variatif, jangan-jangan sebenarnya masalah pokoknya bukan pada besaran gaji pokok tetapi karena kompleksnya sistem tunjangan yang sesungguhnya tidak langsung terkait dengan kinerja mereka.

Tulisan ini bermaksud memaparkan peta persoalan penggajian di Indonesia dan bagaimana pengaruhnya terhadap kinerja PNS. Sebagian landasan teoritis digunakan untuk menyajikan wawasan mengenai bagaimana mengkaitkan sistem pemberian tunjangan dengan upaya peningkatan kinerja pegawai. Lebih khusus lagi, analisis akan difokuskan pada terobosan untuk memberikan TKD (Tunjangan Kinerja Daerah) yang seiring dengan implementasi kebijakan desentralisasi belakangan ini dilaksanakan di beberapa daerah di Indonesia.

KONSEP SISTEM PENGGAJIAN DAN MASALAHNYA DI INDONESIA

Gaji merupakan salah satu upaya yang mendasar untuk mendorong pegawai dalam organisasi agar bekerja sebaik-baiknya. Alasan pemberian gaji sangat logis, karena sesuai dengan pendapat klasik Abraham Maslow (1943), gaji adalah sarana pokok dalam peradaban modern untuk memenuhi kebutuhan fisik manusia beserta kebutuhan sampingan lainnya. Dengan demikian, gaji merupakan insentif atau pendorong semangat kerja yang akan sangat efektif di dalam setiap organisasi, baik organisasi publik maupun swasta.

Insentif adalah salah satu sarana untuk menyatukan tujuan orang bekerja dalam organisasi yang sangat berbeda-beda antara yang satu dengan lainnya. Dalam buku *Managing Through Incentives*, McKenzie dan Lee (1998:11) menggambarkan dengan sangat

jelas dengan contoh dalam organisasi swasta sebagai berikut:

One of the more important reasons incentives matter within firms is that firms are collections of workers whose interests are not always aligned with the interests of the people who employ them, that is, the owners. The principle problem facing the owners is how to get the workers to do what the owners want them to do. The owners could just issue directives, but without some incentive to obey the directives, nothing may happen.

Jadi, mengapa insentif yang berbentuk gaji atau tunjangan itu sangat penting karena di dalam organisasi modern ia merupakan sarana yang paling efektif untuk menyatukan kepentingan. Seseorang dapat bekerjasama dengan orang lain secara berkelompok bukan hanya karena mereka suka bersosialisasi tetapi karena pada dasarnya orang-orang tersebut punya kepentingan yang sama, yaitu mendapatkan insentif yang selanjutnya dapat dipergunakan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Selanjutnya prinsip yang harus dianut untuk memastikan bahwa pemberian insentif atau sistem imbalan memiliki kaitan erat dengan kinerja adalah dengan menentukan ukuran yang jelas dan pasti terhadap kinerja itu sendiri. Dalam hal ini, penting untuk membuat agar kinerja dari semua orang yang bekerja dalam organisasi itu terukur dengan baik. "If performance isn't being measured, it isn't being managed" (Rummler, Gary A. and Alan P. Branche, 1995). Jika kinerja seseorang dalam organisasi tidak diukur, dapat dipastikan bahwa dia tidak dikelola dengan baik. Untuk memahami betapa pentingnya pengukuran kinerja, barangkali perlu dibuat asumsi negatif jika sebuah organisasi sama sekali tidak

memiliki ukuran kinerja.

Jika tanpa pengukuran kinerja, para manajer organisasi tidak akan punya dasar untuk:

- Secara spesifik menyampaikan ekspektasi tentang kinerja dari para bawahannya
- Mengetahui apa yang terjadi di dalam organisasi
- Mengidentifikasi kesenjangan kinerja (performance gaps) yang semestinya dianalisis dan diadukan
- Membuat umpan-balik yang bisa membandingkan antara kinerja dengan baku mutu tertentu
- Mengidentifikasi kinerja yang harus diberi imbalan
- Secara efektif membuat keputusan serta mendukungnya dengan sumberdaya, rencana, kebijakan, jadwal dan struktur pembagian kerja.

Sebaliknya, dari sisi pegawai atau pekerja dalam organisasi, jika tidak ada pengukuran kinerja maka mereka tidak akan punya dasar untuk:

- Memahami secara spesifik apa yang diharapkan dari mereka
- Memantau kinerja mereka secara otonom dan membuat sistem umpan-balik bagi diri-sendiri
- Memperoleh imbalan yang pantas atas kinerja mereka serta memahami kinerja semacam apa yang diharapkan dari rekan-rekan pegawai lainnya
- Mengidentifikasi bagian dari kinerja yang harus diperbaiki.

Dengan demikian, tampak bahwa ada lebih dari cukup alasan untuk benar-benar mengukur kinerja dengan baik sebelum sistem insentif atau imbalan diberikan pada seseorang atau suatu kelompok di dalam organisasi. Selanjutnya, perlu dilihat betapa

pentingnya penggunaan konsep tunjangan kinerja bagi organisasi publik di negara-negara ber-kembang, tidak terkecuali di Indonesia.

Dalam khazanah manajemen publik, tunjangan kinerja biasanya dikaitkan dengan konsep pay-for-performance sebagai lawan dari tunjangan jabatan atau pay as entitlement. Berikut ini perbedaan antara kedua konsep tersebut sebagaimana digambarkan oleh Milkovich dan Newman (1999:296):

The major thing all these names have in common is a shift in thinking about compensation. We used to think of pay as primarily an entitlement — if you went to work and did well enough to avoid being fired, you were entitled to the same size check as everyone else. Pay-for performance plans signal a movement away from entitlement — sometimes a very slow movement — towards pay that varies with some measure of individual or organizational performance.

Konsep tunjangan jabatan (pay as entitlement) sebenarnya merupakan konsep yang konvensional karena tunjangan diberikan pada seseorang yang telah lulus atau memenuhi persyaratan untuk menduduki posisi tertentu dalam organisasi. Besarannya dengan demikian bersifat tetap ataualaupun ada variasi dasarnya semata-mata adalah strata dalam organisasi, senioritas, atau masa kerjanya. Konsep inilah yang tampaknya masih dipakai di dalam sistem penggajian bagi PNS di Indonesia. Jika seseorang sudah berstatus menjadi PNS tetap, maka segala hak kompensasi yang melekat padanya akan tetap berlaku, termasuk gaji pokok, tunjangan keluarga, hingga uang pensiun.

Sebaliknya, konsep tunjangan kinerja (pay-for-performance) merupakan konsep yang

lebih modern dan progresif yang diharapkan dapat meningkatkan kinerja PNS secara signifikan. Tunjangan kinerja sifatnya tidak tetap dan besarnya bisa sangat bervariasi. Kriteria yang dipergunakan untuk memberikan tunjangan kinerja tentu saja adalah penggunaan pengetahuan atau keahlian yang mendalam, keterampilan khusus, besarnya risiko yang harus dihadapi, dan berbagai hal yang secara teknis langsung terkait dengan lingkup pekerjaan seseorang.

Seperti yang biasanya diterapkan dalam organisasi perusahaan swasta, pemberian insentif kinerja sebenarnya merupakan hal yang wajar dan bahkan harus didorong untuk membangkitkan kinerja organisasi publik atau organisasi pemerintah. Selain gaji pokok yang merupakan base salary, ada banyak jenis insentif yang dapat dikembangkan agar para PNS terpacu untuk menghasilkan kinerja yang baik. Di sinilah pentingnya tunjangan (allowance) sebagai instrumen tambahan untuk memacu kinerja. Pemberian tunjangan itu juga banyak diterapkan di berbagai negara. Sebagai contoh, di Singapura pemberian tunjangan bagi Pegawai Negeri didasarkan pada kriteria sebagai berikut (Effendi, Akhyar dkk.):

1. Tugas-tugas yang memerlukan tanggung-jawab tambahan atau tugas-tugas yang berat dan sukar
2. Tugas-tugas yang berisiko tinggi
3. Pegawai Negeri yang bekerja di lingkungan dan tidak nyaman atau tidak menyenangkan.

Sayangnya, pertimbangan untuk mengkaitkan insentif atau berbagai bentuk tunjangan PNS dengan kinerja masih merupakan persoalan pokok dalam sistem penggajian di Indonesia. Tunjangan masih diberikan bukan berdasarkan prestasi atau kinerja, tetapi hanya sekedar jumlah anaknya,

masa kerja, atau hal-hal lain yang tidak selalu terkait dengan tantangan pekerjaan yang harus dihadapi pegawai atau kinerja yang dituntut pada jenis pekerjaan tertentu. Akibatnya, insentif berbentuk tunjangan disamping tidak memenuhi rasa keadilan juga mengakibatkan kecemburuan dan menurunkan semangat kerja secara keseluruhan. Namun peta permasalahan penggajian bagi PNS di Indonesia tampaknya memang demikian rumit dan pemecahannya sangat membutuhkan kemauan politik yang kuat serta langkah-langkah kebijakan yang konsisten.

Sejak masa Orde Baru sebenarnya sudah terdapat pengakuan bahwa gaji PNS skalanya terlalu rendah sehingga bahkan untuk kebutuhan pokok pun kurang memadai. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri seringkali hanya cukup untuk memenuhi taraf hidup minimal untuk waktu sekitar 20 hari. Lalu, untuk menutup kebutuhan pada 10 hari berikutnya, para pegawai itu mencoba memperoleh pendapatan lain. Ada dua cara yang ditempuh oleh para pegawai tersebut. Pertama, mereka mencoba memanfaatkan waktu-waktu di luar kantor untuk mendapatkan penghasilan tambahan, mulai dari yang sederhana seperti menjadi makelar, membuka bisnis kecil-kecilan di rumah, hingga mencari pekerjaan sebagai tenaga paruh-waktu. Kedua, mereka memanfaatkan dana publik yang berasal dari kas pemerintah dan secara sengaja mengambil bagian dari berbagai proyek yang didanai dari anggaran pemerintah tersebut.

Kedua pola penambahan pendapatan di luar gaji resmi ini sama-sama mempunyai implikasi yang buruk. Pola yang pertama mengakibatkan para pegawai tidak lagi fokus pada pekerjaannya sebagai pelayan publik (*public servant*). Jika pegawai mulai mendapati bahwa penghasilan di luar kantor ternyata lebih menggiurkan, mereka tidak lagi

melihat perlunya menjaga kualitas kerja agar dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi. Banyak pegawai yang tetap bertahan sebagai PNS sekadar sebagai status dan tidak ada lagi ada motivasi untuk berprestasi lebih baik. Korupsi waktu yang diakibatkan karena pegawai lebih berkonsentrasi di luar pekerjaan utama dan ini seolah-olah merupakan persoalan kecil. Tetapi sesungguhnya ini merupakan kerugian negara dan rakyat akibat kinerja lembaga pemerintah yang buruk sangat besar.

Penyalahgunaan dana publik dengan mengambil pola kedua merupakan salah satu warisan masa Orde Baru yang sangat sulit dihapus. Korupsi dana proyek atau dana pembangunan merupakan sumber pendapatan sampingan bagi PNS yang sayangnya tetap terus dilakukan. Mereka yang memiliki kekuasaan terbatas mempergunakan kekuasaannya untuk korupsi kecil-kecilan. Mereka yang memiliki kekuasaan besar menggunakan kekuasaannya untuk korupsi besar yang jumlahnya sudah jauh melebihi kebutuhan hidup yang wajar. Selanjutnya bahkan mulai muncul kecenderungan untuk memproyeksikan kegiatan yang bersifat rutin. Pegawai akhirnya hanya mau bekerja kalau kegiatan itu bersifat proyek dan memberikan penghasilan tambahan.

Setelah sistem politik dan pemerintahan lebih berjalan secara demokratis pasca Orde Baru, pembicaraan mengenai persoalan gaji makin terbuka. Sistem penggajian di Indonesia dipandang masih carut-marut, dan tidak mencerminkan kesesuaian antara beban kerja dengan pendapatannya. Gaji Presiden bisa kalah dengan gaji Direktur Utama BUMN, gaji seorang Menteri kalah dengan gaji Kepala BPPN.

Pengusaha dan politisi Kwik Kian Gie adalah salah seorang tokoh yang sering mengatakan bahwa satu-satunya yang harus

segera dilakukan untuk mengurangi korupsi yang sudah menggurita adalah dengan memperbaiki kesejahteraan PNS. Korupsi terjadi karena gaji yang diterima secara legal tidak cukup untuk hidup. Pada saat yang sama, sebagai Pegawai Negeri dengan kekuasaannya yang besar mereka akan dengan mudah menyalahgunakannya untuk kepentingan pribadi. Kwik melihat bahwa secara finansial peningkatan kesejahteraan bisa dilakukan. Dengan cara mengambil kembali uang yang telah diambil oleh para koruptor, maka uang tersebut bisa digunakan untuk menambah penghasilan PNS. Bersamaan dengan itu, juga diusulkan agar peningkatan kesejahteraan yang signifikan harus diikuti dengan penegakan hukum yang keras. Carrot and stick (imbalan dan hukuman) harus berjalan secara bersamaan dan penegakannya tidak boleh setengah-setengah. Dengan demikian, orang tidak akan berani main-main untuk melakukan korupsi yang akan merugikan negara dan masyarakat (Gie K.K, 2003).

Rendahnya skala gaji PNS di Indonesia memang juga dapat ditunjukkan jika dibandingkan dengan negara-negara lain. Tabel 1 menunjukkan angka perbandingan yang menunjukkan betapa masih rendahnya skala gaji di Indonesia jika dibanding standar internasional.

Tabel 1: Perbandingan Gaji PNS di Asia, Eropa dan

No	Negara	Gaji terendah	Gaji tertinggi	Perbandingan
1	Singapore	4.282.972	171.320.100	1:40
2	Brunai	4.112.245	103.591.610	1:25,19
3	Peru	2.113.034	52.349.701	1:24,77
4	Spanyol	9.996.084	128.921.717	1:12,90
5	Amerika	10.884.570	308.033.333	1:28,3
6	Indonesia	575.000	1.800.000	1:3,13

Sumber: Naibaho, 2006

Tampak bahwa ada dua persoalan pokok dari struktur gaji di Indonesia ini. Pertama, dari sisi gaji terendah tampak bahwa gaji yang diterima PNS masih sangat kecil. Dengan menggunakan angka tahun yang sama, gaji terendah ini bahkan masih lebih rendah daripada angka UMR (Upah Minimum Regional) sebagai tolok ukur kebutuhan hidup minimum di suatu daerah. Kedua, perbandingan skala gaji antara yang terendah dan yang tertinggi juga relatif kecil, yaitu hanya 1:3,13. Prof. Sofian Effendi ketika menjabat Kepala BKN pernah merumuskan agar perbedaan terendah dan tertinggi adalah 1:12 (Naibaho, R.E.I., 2006). Tetapi skala ini pun tampaknya tidak tercapai. Bandingkan dengan angka di Singapura yang rasionya sudah mencapai 1:40. Kecilnya skala ini berakibat sangat serius pada aspek motivasi bagi PNS. Karena untuk setiap promosi jabatan gaji pokoknya tidak benar-benar berbeda secara signifikan, maka insentif berupa kenaikan gaji tidak akan bisa merangsang para pegawai untuk bekerja lebih baik agar cepat-cepat dipromosikan.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berusaha untuk meningkatkan besaran remunerasi (imbalan) mengingat begitu rendahnya skala gaji PNS di Indonesia. Pelaksanaan reformasi birokrasi ditargetkan untuk selesai pada tahun 2011, sebuah target yang tampaknya masih terlalu ambisius. Kecuali itu, patut disayangkan bahwa upaya melakukan reformasi birokrasi itu masih terbatas ditafsirkan sebagai peningkatan remunerasi dan belum menitikberatkan pada peningkatan kinerja pegawai. Kementerian Keuangan telah menjadi percontohan penerapan sistem remunerasi dan mulai disetujui anggarannya oleh DPR pada tahun 11 September 2007 (www.detikfinance.com, 2007). Besarnya Tunjangan Khusus

Pem-binaan Keuangan Negara (TKPKN) adalah tertinggi Rp. 46.950.000 (grade 27) dan terendah Rp. 1.330.000 (grade 1) (www.remunerasipns.wordpress.com, 2010). Dari penambahan remunerasi tersebut, Pemerintah mengeluarkan dana sekitar Rp 5,2 trilyun pada tahun 2008. Remunerasi tersebut nantinya akan diperluas di Kejaksaan, Kehakiman dan Kepolisian, dan akhirnya semua jajaran Kementerian dan Lembaga di tingkat pusat. Untuk tahun 2011, Pemerintah telah menargetkan beberapa Kementerian dan lembaga seperti Bappenas, Kemenpan, LAN, BKN untuk segera menerapkan sistem remunerasi tersebut.

Yang masih mengganjal adalah bahwa ternyata skala bagi peningkatan remunerasi itu masih bersifat diskriminatif bagi masing-masing Kementerian. Sebagai contoh, rencana pemerintah yang diusulkan mengatakan bahwa besaran remunerasi yang akan diberikan di luar Kementerian Keuangan hanya maksimal 70% saja. Kebijakan yang diskriminatif seperti ini tentu akan tetap melestarikan persepsi bahwa diantara jajaran pemerintah masih terdapat satuan-satuan organisasi yang termasuk kategori “basah” (Kementerian Keuangan, Pekerjaan Umum, Kantor Pajak, Kantor Bea dan Cukai, dan sebagainya) dan satuan-satuan organisasi “kering” (Kantor Keamanan dan Ketertiban, Kantor Arsip, dan sebagainya) yang tentu akan mengakibatkan kecemburuan. Kalaupun memang antar setiap kementerian dibedakan, harus ada kriteria yang jelas mengenai beban kerja (workload) serta keahlian dan keterampilan yang dituntut di masing-masing jenis pekerjaan, dan kesemuanya mestinya dinilai secara objektif dari waktu ke waktu.

Untuk menentukan besaran gaji pejabat pemerintah dan jajaran PNS di setiap kementerian lembaga, di Indonesia belum ada

lembaga yang secara independen menilainya secara rasional. Berdasarkan amanat UU No.43/1999, peran itu semestinya bisa dilakukan oleh Komisi Kepegawaian Negara sebagaimana praktik di negara-negara yang relatif sudah maju. Namun hingga sekarang tampaknya Komisi Kepegawaian Negara belum juga terbentuk sehingga penentuan gaji pejabat negara masih diserahkan ke masing-masing lembaga atau tergantung kepada kuatnya lobby politik lembaga yang bersangkutan. Akibatnya, bisa dilihat bahwa gaji resmi seorang Presiden yang tugasnya sangat berat hanya Rp 62 juta namun gaji Gubernur Bank Indonesia mencapai Rp 202 juta. Gaji seorang Menteri terkadang lebih rendah dari gaji direktur BUMN yang notabene merupakan bawahan dari Menteri tersebut.

Ketidajelasan standar juga tampak dalam pemberian tunjangan struktural. Misalnya, berdasarkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Anggaran No SE-67/A/2000 tanggal 5 Mei 2000, besarnya tunjangan adalah terendah (Eselon Vb) sebesar Rp 120.000,00 dan tertinggi (Eselon Ia) sebesar Rp 4.500.000,00. Sedangkan tunjangan fungsional –Dosen misalnya—berdasarkan Keppres Nomor 9 Tahun 2001 yang terendah adalah Asisten Ahli sebesar Rp 270.000,00 dan yang tertinggi adalah Guru Besar yakni Rp 900.000,00 (Thoha, M, 2005). Dengan adanya sertifikasi Dosen, tunjangan profesi Dosen diharapkan akan meningkat. Untuk Guru Besar, tunjangan yang akan diterima adalah sebesar 3 kali gaji pokok yang besarnya bisa mencapai Rp 13 juta. Namun dari pola pembayaran tunjangan fungsional untuk sertifikasi Dosen dan Guru besar, tampaknya kebijakan ini masih bersifat ad hoc. Pola pemberian tunjangan tersebut masih sangat tergantung kepada ketersediaan anggaran di APBN serta kondisi ekonomi eksternal dan setiap saat bisa saja berubah.

Kebijakan pemberian TKD merupakan salah satu aspek kebijakan yang berkembang karena desentralisasi atau pemberian otonomi kepada daerah yang lebih luas sejak dilaksanakannya UU No.22/1999 yang selanjutnya direvisi dengan UU No.32/2004 tentang sistem pemerintahan daerah. Berbeda dari masa-masa sentralistis selama Orde Baru, desentralisasi memungkinkan daerah dapat mengembangkan sistem pemberian tunjangan sendiri mengingat bahwa alokasi dana publik sebagian sudah diserahkan kepada daerah melalui mekanisme Dana Alokasi Umum (DAU). Idealnya memang DAU tidak boleh hanya difokuskan untuk memberi gaji atau tunjangan kepada pegawai Pemda. Namun kenyataan memang menunjukkan bahwa di sebagian besar daerah proporsi DAU yang tersedot untuk membayar gaji dan tunjangan pegawai begitu besar sedangkan kinerja para pegawai tersebut belum dapat ditingkatkan secara signifikan.

Pada tingkat teknis, dasar kebijakan untuk terciptanya sistem TKD adalah PP No.105/2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah yang salah satu pasalnya menyebutkan bahwa Pemda dapat memberikan tambahan penghasilan berdasarkan pertimbangan objektif sesuai persetujuan DPRD. Namun dalam iklim birokrasi publik di Indonesia yang belum memungkinkan inovasi baru acap kali masih menjadi kendala bagi perumus kebijakan di daerah. Ketika pemerintah provinsi Gorontalo memulai inisiatif pemberian TKD, ada banyak pihak yang meragukan atau bahkan menyatakan bahwa kebijakan itu bertentangan dengan sistem penggajian yang berlaku secara nasional. Pada awal digagasnya pemberian TKD di Gorontalo, beberapa pejabat tinggi di Kementerian Dalam Negeri sebenarnya banyak yang memperingatkan atau bahkan

menyatakan bahwa kebijakan daerah itu tidak boleh dilakukan. Namun karena kekuatan tawar dari pihak Gubernur yang begitu kuat dan bukti-bukti belakangan yang menunjukkan bahwa kebijakan TKD cukup efektif untuk menggenjot kinerja pemerintah daerah, barulah pihak pemerintah pusat memberi sinyal untuk memperbolehkan diteruskannya kebijakan tersebut. Berikutnya akan diuraikan secara lebih rinci kebijakan pemberian TKD di dua provinsi, yaitu Gorontalo dan DKI Jakarta.

TKD DI PEMDA PROVINSI GORONTALO

Gorontalo merupakan sebuah provinsi pemekaran yang baru dibentuk pada tahun 2002 dengan gubernur pertamanya Fadel Muhammad. Jika dibanding provinsi lain di Indonesia, provinsi Gorontalo memiliki jumlah penduduk yang paling sedikit yaitu hanya sekitar 900.000 jiwa (Bandingkan dengan provinsi Jawa Timur yang berpenduduk 37 juta jiwa atau kabupaten Bandung yang sudah berpenduduk 4,2 juta jiwa). Sebagai sebuah provinsi pemekaran dengan Gubernur yang masih penuh semangat, ada beberapa terobosan yang dilakukan oleh pemerintah provinsi Gorontalo. Salah satunya adalah pemberlakuan TKD yang pertama di Indonesia.

Sebagaimana telah dijelaskan, Pemprov Gorontalo merupakan salah satu diantara provinsi yang berani melaksanakan reformasi sistem penggajian pegawai daerah secara relatif radikal. Kebijakan itu pertamanya dilakukan dengan mengklasifikasikan honor-honor kegiatan dalam APBD yang biasanya diterima oleh setiap aparat mulai dari tingkat Gubernur, Kepala Dinas hingga tenaga kontrak atau honorer.

Selanjutnya, pos-pos honor tersebut diubah menjadi skema Tunjangan Kinerja berdasarkan besaran yang ditentukan dengan

berbagai variabel. Untuk menentukan indikator kinerja dan pengukurannya, studi literatur dan studi banding dilakukan oleh tim teknis Pemprov Gorontalo. Salah satu dasar pemikiran dari TKD di Gorontalo adalah konsep Sistem Penggajian Berbasis Kinerja (SPBK) yang dikeluarkan UNPAN (Badan PBB yang mengurus soal Administrasi Publik). Sementara itu kondisi keuangan daerah yang terdapat di dalam APBD juga dipelajari untuk mengukur kemampuan daerah dalam melaksanakan tunjangan kinerja.

Inisiatif Gubernur dan jajaran Pemda Gorontalo mengenai TKD selanjutnya dituangkan dalam Peraturan Gubernur No.45 tahun 2005. Konsep tersebut pada awalnya ditanggapi skeptis dan cukup banyak pihak yang sebenarnya menentang penghapusan honor-honor yang selama ini selalu diterima oleh para pegawai dalam setiap kegiatan mereka. Sebagian anggota DPRD bahkan juga meragukan bahwa penciptaan TKD itu akan efektif untuk memperbaiki kinerja pelayanan publik. Namun demikian, konsep TKD terus dikonsultasikan dan dibahas secara intensif dengan para perumus kebijakan daerah untuk mendapatkan dukungan yang kuat. Sebagian anggota DPRD provinsi Gorontalo yang semula skeptis diam-diam justru menyetujui dan mendukung pemberian TKD kepada aparat Pemprov Gorontalo. Namun karena dukungan legislatif itu tidak benar-benar bulat, produk kebijakan mengenai TKD selanjutnya tetap berada pada domain eksekutif, misalnya dengan diterbitkannya Peraturan Gubernur No.8 tahun 2007.

TKD di provinsi Gorontalo diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, dan kelangkaan profesi. Besaran TKD setiap tahun dapat berubah menyesuaikan dengan PAD provinsi. TKD dibayarkan selambat-lambatnya tanggal

10 pada bulan berikutnya dari masa kinerja seorang pegawai dengan dikenakan pajak penghasilan pasal 21 dari total tunjangan yang diterima. Tabel 2 menunjukkan skala TKD.

No	Jabatan	Tunjangan (Rp)
1	Gubernur	12.500.000
2	Wakil Gubernur	10.000.000
3	Sekretaris Daerah (Eselon I)	9.000.000
4	Eselon IIA	6.500.000
5	Eselon IIB	4.500.000
6	Eselon III	2.500.000
7	Eselon IV	1.500.000
8	Fungsional Umum	1.000.000
9	Tenaga Kontrak	750.000

Sumber: Peraturan Gubernur Gorontalo No. 8 Tahun 2007.

Yang menarik dari kasus di Gorontalo ialah keinginan yang kuat dari pimpinan dan jajaran Pemda untuk terus mengaitkan TKD benar-benar dengan ukuran kinerja yang objektif. Pada mulanya indikator yang dipakai hanya sekadar presensi atau kehadiran pegawai. Namun setelah itu terus diupayakan agar TKD terkait dengan kinerja sesuai dengan tugas pokok dan fungsi dari pejabat struktural, staff, maupun tenaga kontrak dengan memperhitungkan peran nyata mereka dalam melaksanakan tugas-tugas teknis. Tabel 3 menunjukkan perkembangan perhitungan bobot yang menentukan besarnya TKD.

Tabel 3. Perkembangan dasar perhitungan

Tahun	Disiplin	Pencapaian Kinerja
2004	100%	0%
2005	60%	40%
2006	30%	70%
2007 dst	10%	90%

Sumber: Direktorat Penelitian dan Pengembangan, KPK, 2006

Untuk menilai komponen kehadiran pegawai, juga ada banyak indikator yang

masing-masing memiliki bobot yang berlain-lainan sebagai penentu besarnya TKD. Sebagai contoh, dalam hal kehadiran, ada kategori terlambat datang (TD), pulang cepat (PC), tidak hadir tanpa ijin dan surat sakit (TH-1), tidak hadir karena sakit atau ijin lebih dari 4 kali (TH-2), tidak hadir karena Diklat Teknis dan Struktural (TH-3), meninggalkan tugas selama jam kerja tanpa ijin (MTJKTI), tidak mengikuti kegiatan kenegaraan/rapat/senam (TMKK), hingga ketidakhadiran berterusan yang dikenai sanksi berdasarkan PP No.30/1980. Dengan demikian, setiap kemungkinan ketidakhadiran diperlakukan secara berlain-lainan dan kesemuanya menentukan bobot imbalan atau hukuman yang diterima oleh seorang pegawai.

Hasil yang diperoleh dari penerapan TKD di provinsi Gorontalo cukup mengesankan. Tingkat absensi atau kemangkiran pegawai dapat ditekan dan dalam banyak hal perubahan itu juga memberi dampak positif bagi produktivitas pegawai. Dari berbagai sektor pembangunan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Angka statistik menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di provinsi ini yang pada tahun 2000 masih mencapai 72,14%, pada tahun 2003 sudah menurun menjadi 34,25% dan pada tahun 2004 menjadi 33,29% (Muhammad, Fadel, 2007:170). Tentu saja perubahan ini bukan hanya karena faktor pemberian TKD bagi para pegawai di provinsi Gorontalo. Kenyataan bahwa provinsi Gorontalo merupakan daerah pemekaran dengan hak atas DAU yang cukup besar sedangkan jumlah penduduknya relatif sedikit mungkin merupakan faktor penjelas dari perubahan yang terjadi. Namun bahwa secara umum semangat pegawai menjadi lebih tinggi juga tidak bisa dinafikan.

Persoalan lain yang masih menghinggapi birokrasi publik di provinsi

Gorontalo adalah terkait dengan pola perilaku terhadap kegiatan proyek. Meskipun TKD telah diberikan dan tingkat presensi pegawai sudah dapat diperbaiki, pola perilaku berupa penggelembungan (mark-up) dana proyek masih saja berlaku. Dari survai antara tahun 2004 hingga 2007 yang dilaksanakan oleh gubernur sendiri untuk menyusun disertasinya, didapati bahwa 49,3% dari para pejabat berpendapat bahwa penggelembungan dana proyek masih terjadi. Sementara itu, kebiasaan para pegawai untuk menerima uang pelicin dari para warga pengguna jasa juga masih sulit dikikis. Sebanyak 43,6% responden pejabat menyatakan bahwa untuk berbagai macam jenis urusan dengan pemerintah daerah masih dibutuhkan uang pelicin (Muhammad, Fadel, 2007:178). Inilah tantangan dalam upaya penciptaan tata-pemerintahan yang baik (good governance) di provinsi Gorontalo.

TKD DI PEMDA PROVINSI DKI JAKARTA

Provinsi DKI Jakarta adalah kawasan ibukota yang memiliki tantangan begitu kompleks dari segi kependudukan, tuntutan akan pelayanan publik yang lebih baik, transportasi kota, hingga masalah penanganan sampah. Ini dapat dimaklumi karena provinsi DKI Jakarta masih menjadi magnet bagi para pencari kerja dari luar daerah. Pada siang hari, DKI Jakarta harus mengakomodasi lebih dari 12 juta orang penduduk sedangkan pada malam hari dihuni oleh sekitar 9 juta penduduk. Kendatipun dari segi anggaran yang dialokasikan relatif besar dengan besaran APBD sekitar Rp 24 triliun, masalah yang harus dipecahkan di provinsi ini memang begitu kompleks dan upaya pemecahannya harus melalui koordinasi antar-jenjang pemerintahan maupun antar-sektor yang tentu membutuhkan

komitmen dan kepemimpinan yang kuat.

Pemberian TKD di provinsi DKI Jakarta dimaksudkan untuk memacu kinerja para PNS. Harapannya adalah bahwa anggaran untuk gaji dan tunjangan akan berbasis pada kinerja seraya menghapus bentuk-bentuk honorarium yang kurang jelas pedoman alokasinya. Ketentuan yang melandasi pemberian TKD di provinsi ini adalah Peraturan Gubernur No. 215 tahun 2009 yang diterbitkan pada tanggal 30 Desember 2009. Kebijakan mengenai TKD sendiri sebenarnya baru mulai dilaksanakan pada bulan Februari 2010 dengan mereplikasi konsep TKD di provinsi Gorontalo yang dipandang sukses. TKD diberikan berdasarkan peringkat (grade) jabatan yang menjadi dasar besaran tunjangan yang diterima seperti tampak pada Tabel 4.

Tabel 4. Skala Jabatan untuk Pemberian TKD

Grade	Keterangan	Tunjangan
18-20	NON KARIER	
17	ESELON I	50,000,000
16		
15	ESELON II	28,000,000
14		26,000,000
13		24,000,000
12		22,000,000
11	ESELON III	11,550,000
10		10,550,000
9		9,550,000
8	ESELON IV	6,550,000
7		6,200,000
6		5,850,000
5	ESELON V	5,500,000
4-1	STAFF	4,700,000 – 2,900,000

Sumber: Pergub DKI Jakarta No.215/2009

Tampak bahwa dari segi besaran angka rupiah, jumlah TKD di DKI Jakarta memang termasuk cukup besar, apalagi jika dibandingkan tunjangan struktural pejabat di

daerah-daerah lain. Tunjangan bagi pejabat eselon I yang hingga Rp 50 juta adalah angka yang tertinggi bagi Pemerintah Daerah di tingkat Provinsi. Itulah sebabnya Pemprov DKI pada tahap pertama pemberian TKD sudah harus mengalokasikan sekitar Rp 3,5 triliun. Ini karena secara keseluruhan PNS dan CPNS di Pemprov DKI Jakarta yang terdiri dari sekitar 78.500 orang adalah jumlah yang begitu besar. Selain itu pertimbangan kemahalan atau biaya hidup (living cost) di Jakarta yang relatif lebih tinggi menjadi alasan penentuan jumlah tunjangan yang besar tersebut.

Berdasarkan ketentuan, TKD merupakan pengganti honorarium, Tunjangan Peningkatan Pendapatan (TPP), tunjangan kesra, serta tunjangan-tunjangan insidental lainnya. Namun hingga dua tahun anggaran pemberian TKD, belum terdapat kajian yang menunjukkan bukti kuat bahwa berbagai bentuk honorarium dan tunjangan itu benar-benar dapat dihapus. Kecuali itu, dari skala TKD yang ditetapkan ternyata tidak dapat dihilangkan kesan bahwa pemberian tunjangan masih melekat atau ditentukan berdasarkan posisi struktural. Penentuan besaran TKD yang berdasarkan eselonisasi tidak bisa menghapus kesan bahwa sistem ini sebenarnya tidak benar-benar berbasis pada kinerja seorang pegawai. Melekatnya pemberian tunjangan kepada jabatan juga tampak dalam skema TKD yang diberikan kepada para pejabat fungsional seperti tampak pada Tabel 5.

Tabel 5. Jenis Jabatan dan Besarnya TKD di provinsi DKI Jakarta

No	Keterangan	Tunjangan
1	Deputi Gubernur	35,000,000
2	Asisten Deputi Gubernur	20,000,000
3	Kepala Sekolah Negeri (TK, SD, SMP, SMA, SMK, SLB)	3,150,000
	Kepala Puskesmas Kelurahan	3,150,000
4	PNS di SKPD/UKPD kecuali Kepala Puskesmas Kelurahan	2,900,000
	Jabatan Fungsional Guru	2,900,000
	Jabatan Fungsional Widyaiswara	2,900,000
	Jabatan Fungsional Kesehatan	2,900,000
5	CPNS	1,750,000

Sumber: Pergub DKI Jakarta No.215/2009

Skala TKD kepada para pejabat fungsional yang lebih rendah sekaligus juga menunjukkan bahwa konsep pemberian tunjangan (allowance) masih menggunakan mengedepankan jabatan struktural dan menomorduakan jabatan fungsional. Akibatnya, dengan perkembangan TKD seperti ini belum dapat dihindari kecenderungan PNS yang hanya memburu jabatan struktural dan mengesampingkan jabatan fungsional. Kendatipun secara prinsip jabatan fungsional adalah yang lebih dapat diharapkan untuk mengembangkan profesionalisme, arah kebijakan sistem penggajian tampaknya memang belum banyak berubah. Ini memang bukan hanya berlaku di DKI Jakarta tetapi juga di hampir semua jajaran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di Indonesia.

Harapan akan adanya perkembangan agar TKD berpihak kepada para pegawai yang memiliki dedikasi tinggi, dalam jenis pekerjaan yang berisiko tinggi, yang memerlukan keahlian khusus, atau yang langsung berhadapan dengan pelayanan publik memang ada di dalam ketentuan Pergub DKI Jakarta No. 215/2009 seperti tampak pada Tabel 6. Namun melihat besaran dan skala tunjangan yang dipakai dalam skema TKD yang hanya berkisar antara Rp 1 juta hingga Rp 2 juta, tampaknya komitmen terhadap aspek ini masih belum cukup meyakinkan.

Tabel 6. Pemberian TKD berdasarkan Tuntutan Pekerjaan

No	Keterangan	Tambahan TKD
1	PNS di Kepulauan Seribu	1,000,000
	Dinas Pemadam Kebakaran	1,000,000
	RS Duren Sawit	1,000,000
	Kantor Kelurahan dan Kecamatan	1,000,000
	Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan sebagai Programmer dan Operator	1,000,000
2	Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan sebagai System Programmer dan System Analyst	2,000,000
	Jabatan Fungsional Tertentu selain Guru dan Kesehatan	2,000,000

Yang juga masih menjadi persoalan adalah bahwa pemberian TKD di provinsi DKI Jakarta itu belum benar-benar didasarkan kepada kinerja para pegawai. Dari kebijakan yang telah dirumuskan sejauh ini, TKD diberikan berdasarkan pada poin kehadiran atau presensi. Selanjutnya setiap poin yang terkumpul digunakan untuk menilai apakah pegawai yang bersangkutan layak untuk diberi tambahan TKD. Untuk pegawai yang mangkir hingga 20 hari, tidak akan berhak mendapat TKD. Evaluasi terhadap tingkat kehadiran tersebut digunakan sebagai penentu pemberian TKD yang diberikan setiap awal bulan. Berdasarkan ketentuan, proporsi tingkat kehadiran itu diberi bobot 70 persen sedangkan penilaian kinerja hanya sebesar 30 persen saja.

Untuk menilai kinerja, variabel yang digunakan sebagai tolok-ukur bagi TKD di DKI Jakarta sebagian besar masih menggunakan data kualitatif yang penafsirannya bisa sangat subjektif. Sebagai contoh, yang dipakai untuk penilaian kinerja adalah "hasil kerja yang dicapai, lancar tidaknya komunikasi atau kerjasama dengan pihak luar, serta

perilaku pegawai” (Gubernur Fauzi Bowo, TVOne, 19 Januari 2010). Pemberian TKD merupakan salah satu terobosan kebijakan dalam pemberian tunjangan. Namun tanpa adanya indikator kuantitatif yang bersifat objektif, tampaknya masih belum dapat dipastikan pengaruhnya terhadap kinerja birokrasi Pemda secara keseluruhan.

KESIMPULAN

Kebijakan penggajian dan pemberian tunjangan kepada para PNS di Indonesia secara umum masih menggunakan paradigma konvensional karena masih menggunakan prinsip tunjangan jabatan (*pay as entitlement*) dan bukan tunjangan kinerja (*pay-for-performance*). Untuk meningkatkan kinerja jajaran pemerintah baik di Pusat maupun di Daerah, diperlukan banyak terobosan yang semestinya lebih mendasarkan pada konsep tunjangan kinerja.

Di tingkat daerah sekarang ini terdapat beberapa inisiatif untuk menggunakan sistem TKD. Perkembangan ini cukup memberi prospek yang baik terhadap penyempurnaan sistem penggajian yang berbasis kinerja. Namun yang lebih penting untuk dicermati adalah kepastian bahwa setiap tunjangan memang diberikan dengan indikator kinerja yang jelas. Perbaikan remunerasi bagi jajaran pegawai pemerintah pusat tidak akan mengubah keadaan jika tidak didasarkan pada indikator kinerja pegawai yang jelas. Demikian pula, TKD tidak akan banyak mengubah kinerja ke arah yang lebih baik jika indikator yang digunakan tidak ada kemajuan.

Dari uraian kasus di dua provinsi, tampak betapa pentingnya perumusan indikator kinerja itu bagi keberhasilan TKD dalam menunjang sistem pelayanan publik yang lebih baik di daerah. Di Pemprov Gorontalo,

penyiapan TKD yang tidak hanya didasarkan pada presensi perlu terus dilanjutkan, terutama dengan mempertajam sistem penilaian kinerja dengan indikator kuantitatif yang didasari profesionalisme pegawai. TKD yang diberikan di Pemprov DKI Jakarta tampaknya masih terpengaruh oleh paradigma lama yang melekatkan tunjangan kepada jabatan struktural dengan indikator utama pada tingkat kehadiran pegawai. Perlu diupayakan terus agar tercipta indikator kinerja yang bersifat objektif, kuantifikasi data yang jelas, dan informasi mengenai kinerja pegawai yang transparan.

REFERENSI

- Anonim (2005). *The Governance and Decentralisation Survey*. Jogjakarta: Centre of Population and Policy Studies, Gadjah Mada University
- Armstrong, Michael (1994). *Performance Management*. London: Kogan Page
- Departemen Keuangan. [www.remunerasi.pns.wordpress.com/2010/01/05 / tabel-remunerasi-depkeu-2/](http://www.remunerasi.pns.wordpress.com/2010/01/05/tabel-remunerasi-depkeu-2/)
- Dharma, Surya (2005). *Manajemen Kinerja: Falsafah, Teori dan Penerapannya*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar
- Effendi, Akhyar dkk., *Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang Efektif*; www.bandiklat.kalbarprov.go.id/admin/upload/Akhyar_Effendi.pdf. diakses

- 28 Maret 2011.
- Gie. K.K., Pemberantasan Korupsi untuk Meraih Kemandirian, Kesejahteraan, Kemakmuran dan Keadilan, <http://www.polarhome.com/pipermail/pdiperjuangan/2003-January/000096.html>
- Gubernur Fauzi Bowo, Pernyataan sebagaimana dikutip oleh dalam Pers Release TVOne, 19 Januari 2010.
- Kompas, Sistem Penggajian akan Diperbaiki, wawancara dengan Kepala BKN, Harian Kompas, 12 April 2000.
- McKenzie, Richard B. & David R. Lee (1998). *Managing Through Incentives*. New York: Oxford University Press
- Milkovich, George T. & Jerry M. Newman (1999). *Compensation*. Boston: Irwin McGraw-Hill
- Muhammad, Fadel (2007). *Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press
- Naibaho, R.E.I., Kebijakan Penggajian PNS/TNI/POLRI, paper dipresentasikan pada Seminar Dies FISIP UNDIP ke 37, Semarang, 16 Maret 2006.
- Republika, Kredibilitas Pemerintah Bisa Hancur, wawancara dengan Ketua Badan Kepegawaian Negara Prof. Dr. Sofian Effendi, Harian Republika, 2 April 2000.
- Rummler, Geary A. & Alan P. Brache (1995). *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Thoha, M. (2005), *Manajemen Kepegawian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta
- Tjiptoherijanto, P., *Civil Service Reform in Indonesia*, EROPA's Conference, Hanoi, Vietnam, October 9-14, 2005. www.detikfinance.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/09/tgl/11/time/183519/idnews/828609/idkanal/4



KINERJA EMPAT KANTOR KECAMATAN DI KABUPATEN NGAWEN

Samodra Wibawa

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta.
samodra03@yahoo.com

dan

Dwi Harsono

Dosen Jurusan Ilmu Administrasi Negara (FISIPOL) Universitas Negeri Yogyakarta.
dwiharsono@any.ac.id

Abstract

This article reports the result of a reasearch on the performance of four district administrations in Ngawen Residency. It is found, that the district that is the best in performance has the lowest degree of participation and accountability. Vice versa, the district that performs the worst has very low efficiency, personal capability and service quality but very high degree of participation. Are efficiency and participation a zero sum game? In accordance to the fact, the best perform district has also the worst in the factor of communication, motivation and organization climate. This means, that the best perform district is clearly less democratic. Factor that influence performance significantly is leadership, whereas factors that influence performance moderately are personnel quality, organizational structure, and organizational system and procedure. Meanwhile the quality of equipments has methodologically no evidence, that it influences performance.

Key words: performance, efficiency, participation

Abstrak

Artikel ini melaporkan hasil dari penelitian kinerja empat daerah administrasi (kecamatan) di Kabupaten Ngawen. Ditemukan bahwa kecamatan yang kinerjanya paling tinggi mempunyai tingkat akuntabilitas dan partisipasi yang paling rendah. Sebaliknya Kecamatan yang kinerjanya paling buruk mempunyai efisiensi, kemampuan personal, dan kualitas layanan yang sangat rendah, namun tingkat partisipasinya sangat tinggi. Apakah efisiensi dan partisipasi saling meniadakan? Berdasarkan fakta yang diperoleh, Kecamatan dengan kinerja terbaik juga mempunyai komunikasi, motivasi, dan iklim organisasi yang paling buruk. Ini berarti bahwa kecamatan yang paling baik kinerjanya adalah yang paling tidak demokratis. Faktor yang mempengaruhi kinerja secara signifikan adalah kepemimpinan, kemudian faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja secara moderat adalah kemampuan pegawai, struktur organisasi, serta sistem dan prosedur organisasi. Sementara secara metodologi tidak terbukti bahwa kualitas dari peralatan-peralatan penunjang mempengaruhi kinerja.

PENDAHULUAN

Dalam negara republik dan apalagi bersistem demokratis setiap instansi haruslah bekerja sebaik mungkin melayani rakyat. Untuk mendorong kinerja yang baik, salah satu hal yang dapat dilakukan adalah mengukur kinerja mereka dan memberitahukannya kepada publik untuk diberi penilaian. Evaluasi terhadap kinerja bermanfaat untuk me-

nunjukkan berhasil atau gagalnya instansi memanfaatkan, mengelola uang rakyat untuk sebesar-besarnya kemakmuran/kemaslahatan rakyat. Setelah evaluasi dilakukan, pemerintah dapat membuat keputusan lebih lanjut tentang instansi yang bersangkutan: diberi penghargaan, diberi hukuman, diperbaiki, digabung dengan instansi lain atau ditutup/dibubarkan sama sekali.

Jadi evaluasi adalah sebuah bagian

dari proses belajar. Hasil evaluasi harus dibaca bersama-sama secara terbuka oleh semua staf instansi –lebih baik lagi bersama-sama dengan para stakeholders yang lain untuk upaya perbaikan kinerja instansi dari waktu ke waktu (bandingkan dengan Pranoto 2008:27-39; tentang evaluasi lebih jauh lihat Dunn 2004:345-372). Hasil evaluasi dapat digunakan untuk menetapkan insentif atau tambahan penghasilan bagi para pegawai. Dengan demikian penghasilan benar-benar didasarkan pada prestasi (merit system), bukan disamaratakan untuk semua pegawai tanpa peduli apa/bagaimana prestasi masing-masing. Ini sangat bagus untuk mamacu prestasi para pegawai. Dengan evaluasi kinerja juga diperoleh informasi tentang skills apa saja yang perlu dimiliki (lagi) oleh para pegawai dan selanjutnya diketahui pelatihan, training atau re-skilling seperti apa yang harus ditempuh untuk setiap pegawai.

Artikel ini melaporkan hasil evaluasi kinerja terhadap empat kantor kecamatan di Kabupaten Ngawen (nama disamarkan, terletak di P. Jawa). Penelitian ini menjawab dua pertanyaan berikut:

1. Bagaimana kinerja keempat kantor kecamatan tersebut?
2. Bagaimana kondisi dari beberapa faktor yang secara teoretik mempengaruhi kinerja di keempat kantor tersebut?

DEFINISI DAN TEORI KINERJA

Kinerja (performance) adalah hasil kerja dari suatu individu atau organisasi dibandingkan dengan apa yang seharusnya dicapai oleh yang bersangkutan. Hasil yang seharusnya ini bisa ditemukan dalam pernyataan tujuan (mission statement), rencana kerja ataupun harapan yang dinyatakan oleh

berbagai pihak. Dengan demikian, kinerja bukanlah sesuatu yang obyektif melainkan subyektif tergantung pada ukuran, patokan atau standard yang dipakai. Lebih dari itu, kinerja juga sangat tergantung kepada orang yang menilai serta waktu dan tempat penilaian. Aspek atau dimensi yang diukur pun bisa beraneka ragam (Sudarmanto 2009: 20).

Menurut sebuah kamus Inggris, performance berasal dari akar kata “to perform”: 1. melakukan, menjalankan, melaksanakan; 2. memenuhi atau melaksanakan kewajiban; 3. melaksanakan atau menyempurnakan tanggungjawab; dan 4. melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin. Dalam kamus lain performance didefinisikan sebagai: 1. the execution of an action, 2. the fulfillment of claim, promise or request. Sementara itu Encyclopedia of Public Administration and Public Policy menyebutkan, bahwa kinerja organisasi dilihat sebagai sebuah perbandingan antara pencapaian hasil organisasi dengan pencapaiannya di masa lampau (previous performance) dan pencapaian hasil organisasi lain (benchmarking) serta seberapa jauhkah tujuan dan target telah berhasil dicapai (Keban 2008: 211).

Sementara itu Rivai (2008:68) berpendapat, bahwa kinerja adalah “Perwujudan kewajiban suatu lembaga untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi lembaganya dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik.” Sedangkan Helfert yang dikutipnya (hal. 85) mengatakan, kinerja merupakan “...tampilan keadaan secara utuh atas organisasi selama periode waktu tertentu, merupakan hasil atau prestasi yang dipengaruhi oleh kegiatan operasional organisasi dalam memanfaatkan sumber-sumber daya yang dimiliki.” John Whitmore

(1997, dalam Wikipedia) berpendapat, bahwa kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang. Kinerja adalah suatu perbuatan, prestasi, suatu pameran ke-terampilan. Jadi mengukur kinerja pada dasarnya menilai keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi instansi.

Bernardin dan Russel (1993, dalam Muhammad 2008: 13) mengartikan kinerja sebagai "The record of outcomes produced on specified job function or activity during a specified time period". Ini artinya kinerja merupakan penampilan atau pencapaian yang berhasil diperoleh oleh suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Kinerja menyangkut output dan outcome yang dihasilkan. Bahkan beberapa akademisi mendefinisikan kinerja sepenuhnya sebagai outcome, yang terkait dengan tujuan-tujuan strategis organisasi, kepuasan pelanggan dan kontribusi ekonomi. Terkait dengan tujuan dan jangka waktu pencapaiannya, dalam kinerja terdapat pula perhatian terhadap efektifitas dan efisiensi. Oleh karena itu kinerja hanya dapat diukur ketika sebuah organisasi memiliki target.

Sementara itu dalam PermenPAN tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah (No. 5/2007) dinyatakan di pasal 1:

"Kinerja instansi Pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan."

Dalam UU tentang Pemerintah Daerah (No. 32/2004) pada pasal 27 dinyatakan, bahwa kepala daerah wajib melaporkan

kinerjanya "penyelenggaraan pemerintahan" ke pemerintah pusat, yang kemudian dijadikan bahan evaluasi dan pembinaan terhadap dirinya. Ini diatur dalam PP tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (No. 3/2007), disambung dengan PP tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (No. 6/2008). Disebutkan dalam PP yang terakhir ini di dalam "ketentuan umum"nya antara lain sebagai berikut:

- 1 Kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah capaian atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang diukur dari masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak.
- 2 Evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah, kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, dan kelengkapan aspek-aspek penyelenggaraan pemerintahan pada daerah yang baru dibentuk.
- 3 Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja.
- 4 Evaluasi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
- 5 Sistem Pengukuran Kinerja adalah sistem yang digunakan untuk mengukur, menilai, dan membandingkan secara sistematis dan berkesinambungan atas kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 6 Indikator Kinerja adalah alat ukur spesifik secara kuantitatif dan/atau kualitatif

yang terdiri dari unsur masukan, proses, keluaran, hasil, manfaat, dan/atau dampak yang menggambarkan tingkat capaian kinerja suatu kegiatan.

- 7 Indikator Kinerja Kunci adalah indikator kinerja utama yang mencerminkan keberhasilan penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.
- 8 Tim Penilai adalah tim yang membantu Gubernur, Bupati, atau Walikota dalam melaksanakan evaluasi terhadap tataran pengambil kebijakan daerah dan evaluasi terhadap tataran pelaksana kebijakan daerah.
- 9 Standar Pelayanan Minimal yang selanjutnya disingkat SPM adalah ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhak diperoleh setiap warga secara minimal.”

Evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah (lihat butir 14) dilakukan pada tingkat pengambilan maupun pelaksanaan kebijakan. Aspek-aspek penilaian pada tingkat yang ke-dua ini adalah sbb:

- a. Kebijakan teknis penyelenggaraan urusan pemerintahan;
- b. Ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan;
- c. Tingkat capaian SPM;
- d. Penataan kelembagaan daerah;
- e. Pengelolaan kepegawaian daerah;
- f. Perencanaan pembangunan daerah;
- g. Pengelolaan keuangan daerah;
- h. Pengelolaan barang milik daerah; dan
- i. Pemberian fasilitasi terhadap partisipasi masyarakat.”

Para perumus PP di atas rupanya menyadari, bahwa mengukur kinerja suatu instansi adalah proses yang rumit dan lama. Karena itu dalam “ketentuan penutup” dinyatakan, bahwa aspek, fokus dan indikator yang dipakai diterapkan secara

bertahap. Penelitian ini memilih untuk merangkum/menyimpulkan, bahwa kinerja adalah pelaksanaan atau pemenuhan suatu kewajiban, visi, misi, fungsi atau tanggung jawab yang dibebankan atau diharapkan oleh pihak lain terhadap atau darinya pada suatu waktu. Dengan kata lain kinerja adalah tingkat seberapa jauh dan berkualitaskah tujuan dan target berhasil dicapai. Berdasar diskusi teoretik di atas dan mengingat ketersediaan data, aspek-aspek kinerja yang dikaji dalam penelitian ini adalah: aksesibilitas, transparansi, akuntabilitas, kecepatan layanan, profesionalitas pegawai, responsibilitas, responsivitas, partisipasi, efektivitas, efisiensi, kerjasama dan kondisi fisik kantor.

FAKTOR-FAKTOR PENENTU KINERJA

Setiap peristiwa pastilah dipengaruhi oleh banyak faktor. Sebagai peristiwa atau kejadian, kinerja, menurut Rivai (2008: 68), ditentukan oleh:

1. Struktur organisasi
2. Sistem dan prosedur kerja
3. Gaya kepemimpinan
4. Strategi
5. Nilai budaya
6. Lingkungan (sistem politik, hukum, globalisasi dsb.).

Seringkali untuk menaikkan kinerja diusulkan juga adanya penambahan anggaran, gaji dan staf baru yang bermutu, atau mengubah manajemen instansi menjadi seperti manajemen bisnis misalnya merampingkan birokrasi. Tapi, menurut Rivai (2008:78), kenyataannya hal-hal ini tidak selalu menghasilkan kinerja yang lebih bagus, malah sering hanya menjadi pemborosan. Hanya saja dia tetap menyarankan, misalnya, agar aparaturnya memiliki karakter sebagai berikut:

1. Punya komitmen untuk mencapai cita-cita dan tujuan bersama
2. Kompeten dalam bertugas atau melayani publik
3. Terampil, kreatif, inovatif
4. Profesional, beretika
5. Tanggap dan akuntabel
6. Otonom tapi bertanggungjawab
7. Produktif, berkualitas dan efisien.

Komitmen dan profesionalitas atau keterampilan, baik dari para pegawai maupun terutama pimpinan, memperoleh penekanan yang sangat dari Michael Amstrong (2004: 299-300).

Utomo dan Wismono (2008:105), mengutip Hood dan Hughes, mengaitkan kinerja dengan istilah/konsep new public management (NPM) yang dikembangkan di Eropa dan Amerika sejak 1980-an. Dikatakannya, bahwa di bawah NPM instansi-instansi pemerintah diubah menjadi "penyedia jasa layanan publik yang efektif dan efisien". Berikut ini doktrin dari NPM (redaksi dan urutan diubah), yang menurut hemat kami merupakan penyebab atau pendukung kinerja yang tinggi:

1. Berfokus pada kinerja dan penilaiannya
2. Akuntabilitas berbasis hasil
3. Kompensasi berbasis kinerja
4. Devolusi/desentralisasi ke unit-unit kerja terkecil
5. Kebebasan manajer mengelola organisasi
6. Kompetisi: kontrak, outsourcing
7. Pemangkasan biaya dan efisiensi.

Luthaus dan Adrien dikutip Muhammad (2007: 28-29) menyatakan, bahwa kinerja organisasi pada dasarnya ditentukan oleh tiga hal: kapasitas organisasi, motivasi organisasi dan lingkungan. Kapasitas organisasi mencakup kepemimpinan, struktur, personil, keuangan, teknologi, infrastruktur, dan komunikasi. Motivasi organisasi mencakup sejarah, misi, budaya dan sistem insentifnya.

Sedangkan lingkungan terdiri dari sistem administrasi dan hukum, politik, sosial-budaya, teknologi dan ekonomi.

Beberapa asas organisasi sebagaimana dikemukakan oleh Sutarto (1985: 52) adalah faktor penentu kinerja pula. Di antaranya yang dapat disebut adalah: tujuan yang jelas, spesialisasi, pelimpahan wewenang, keseimbangan tanggungjawab-wewenang, rentang kendali, kesatuan perintah, kemampuan pegawai, komunikasi, kombinasi fungsi staf dan lini, peraturan yang jelas, dan fleksibilitas.

Akhirnya dari beberapa literatur lain dapat didaftar beberapa hal yang mempengaruhi kinerja sebagai berikut:

1. Wewenang organisasi: hak dan tanggungjawab untuk bertindak, termasuk menegerahkan sumberdaya. Termasuk di sini adalah cara menggunakan wewenang itu, yang biasa disebut adalah kepemimpinan dan pendelegasian wewenang (bandingkan Allen 1990 dan Thoah 2001).
2. Kekuatan atau sumberdaya organisasi: orang dan uang. Orang atau pegawai menyangkut jumlah dan kualitas (pendidikan dan pelatihan yang pernah diikuti, kesesuaiannya dengan posisinya dan motivasi), sedangkan uang menyangkut jumlah dan cara pengelolaannya. Termasuk di sini adalah jumlah dan kualitas sarana-prasarana.
3. Budaya kerja: kinerja organisasi cenderung rendah, jika para pegawai di dalamnya bersifat tidak kreatif dan inovatif, menghindari tantangan dan risiko serta tak mau bertanggungjawab, sudah puas/nyaman dengan keadaannya (bandingkan Ratminto dan Winarsih 2005: 120).
4. Iklim organisasi: hubungan antar pribadi dalam organisasi yang sehat, serasi, harmonis akan mendorong orang untuk bekerja dengan baik (bandingkan Barata

2004: Bab 5).

5. Pengawasan atau kontrol, baik oleh lembaga pengawas politik maupun administrasi, atasan, rekan kerja dan masyarakat.
6. Transparansi pembuatan dan pelaksanaan kebijakan: semakin tertutup suatu organisasi, maka semakin tidak ada dorongan baginya untuk berkinerja baik.

Dengan demikian ada banyak sekali faktor yang mempengaruhi kinerja. Berdasarkan diskusi tersebut dan dengan mengingat ketersediaan data, dalam penelitian ini dikaji variabel-variabel berikut: kepe-mimpinan, kualitas personil, struktur organisasi, sistem dan prosedur, prasarana dan sarana, serta komunikasi, motivasi dan iklim organisasi.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan terhadap empat kantor kecamatan di Kabupaten Ngawen, yakni Kendil, Paran, Pangkal dan Mantang, masing-masing dari suatu bekas kawedanan (wilayah pembantu bupati). Data diperoleh dengan cara menyebarkan kuesioner terhadap 150 responden, yang terdiri dari 110 orang warga/pengguna dan 40 orang pegawai. Kuesioner dijawab dengan dipandu oleh tim peneliti, sehingga seperti wawancara tertutup.

Setiap aspek kinerja dan faktor-faktor penentu dirinci menjadi beberapa pertanyaan. Pertanyaan tentang kinerja diajukan kepada responden masyarakat, dan beberapa juga ditanyakan kepada pegawai. Sementara pertanyaan tentang faktor penentu ditujukan kepada pegawai saja. Jawaban responden diskor lalu digunakan untuk menyusun indeks kinerja dari setiap kantor kecamatan. Hal yang sama dilakukan terhadap faktor-faktor penentu kinerja. Untuk mengetahui faktor mana yang

berpengaruh terhadap kinerja dibuat tabel silang.

Selain itu penelitian ini juga telah menyerap berbagai kritik dan harapan para responden, baik masyarakat/pengguna maupun pegawai, tentang kinerja dari setiap instansi dan bagaimana cara meningkatkannya. Daftar kritik dan harapan tersebut telah diuraikan di bagian akhir dari setiap bab tentang setiap dinas, namun karena keterbatasan ruang tidak dapat disajikan di sini.

KINERJA: PENGLIHATAN DARI UDARA

Gambar 1 melaporkan, bahwa rata-rata indeks kinerja dari empat kantor kecamatan yang diteliti adalah 73, di mana yang terendah adalah Paran (71) dan tertinggi adalah Pangkal (75). Kendil dan Mantang berada di tenggah-tengah, yakni 74. Melihat rentang perbedaan yang hanya 4 point, dapatlah dikatakan bahwa kinerja keempat kantor kecamatan kurang-lebihnya sama atau tidak banyak berbeda. Sekalipun demikian, untuk keperluan analisis, perbedaan itu tetap dianggap bermakna.

Tingginya kinerja Pangkal berasal dari lebih tingginya empat (di antara tujuh) indikator, yakni efisiensi, profesionalitas, kecepatan layanan dan transparansi, yang kesemuanya berbeda sangat mencolok dibanding kantor kecamatan yang lain. Namun, sayangnya, Pangkal sangat jelek dalam partisipasi (hanya 70, padahal yang tertinggi adalah 85) dan akuntabilitas (hanya 66, padahal yang tertinggi 72). Ini sepertinya mengindikasikan apa yang selama ini kadang-kadang dicurigai oleh para pakar, bahwa di antara efisiensi dan partisipasi merupakan pilihan yang saling meniadakan. Jika anda memilih efisiensi, maka partisipasi terpaksa dinomorduakan, dan jika kita memilih partisipasi maka efisiensi harus

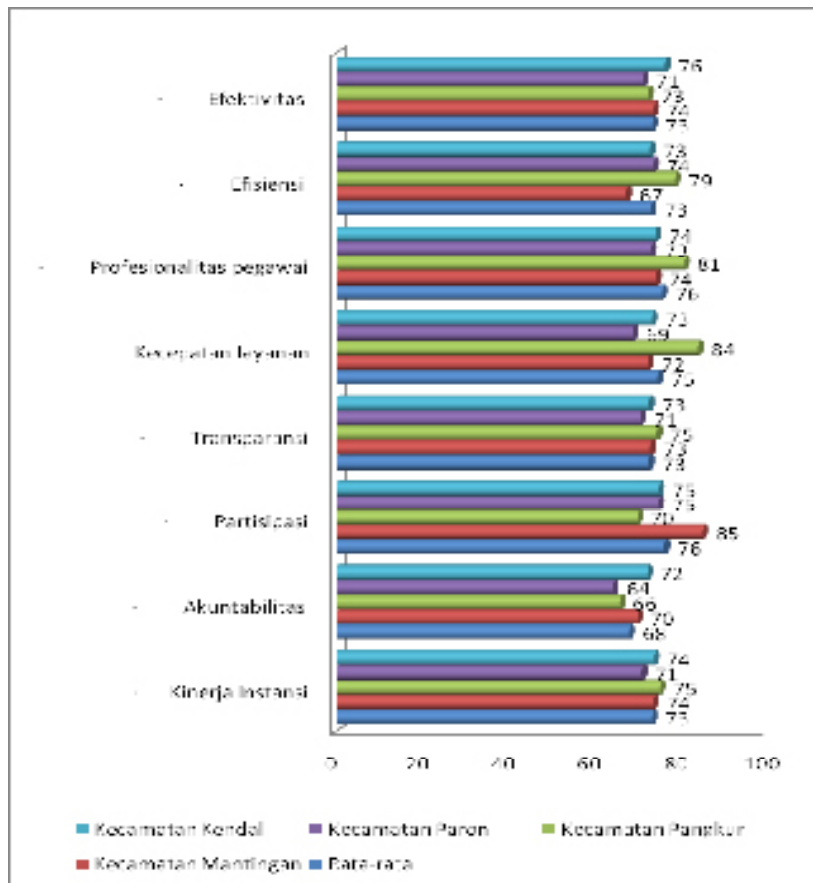
dike-sampingkan.

Kantor kecamatan yang partisipasinya tertinggi, yakni Mantang, memang memiliki efisiensi yang paling rendah (67, padahal yang tertinggi 79), dan profesionalitas pegawainya juga sangat rendah (74, dibanding yang tertinggi 81). Demikian pula, kecepatan layanannya sangat rendah (72, dari yang tertinggi 84). Padahal secara logika kecepatan layanan mestinya berbanding lurus dengan partisipasi, karena semangat membuka

partisipasi berhimpitan dengan semangat melayani.

Gambar 1. Indeks Kinerja Empat Kantor Kecamatan di Kabupaten Ngawen 2009

Apakah profesionalitas para pegawainya yang rendah menjadikan suatu kantor kecamatan mendorong dirinya untuk membuka pintu partisipasi publik? Tapi output dari partisipasi tidak diteruskan dengan produk-produk layanan yang memuaskan publik. (Atau: Apakah kantor kecamatan yang pegawainya kurang profesional tidak



mampu membendung/menolak desakan partisipasi dari publik?) Sebaliknya, kantor kecamatan

yang profesionalitas pegawainya tinggi seperti cenderung untuk menganggap partisipasi publik sebagai pemborosan yang tidak berguna, tapi mereka bekerja –dengan “kebaikan hatinya”— untuk kepentingan publik, dan memang berhasil memuaskan mereka. Jika ini benar, kiranya begitu pulalah cara pandang Orde Baru ketika mereka aktif membangun seraya menekan suara publik. Hingga tingkat tertentu, cara pandang seperti ini kiranya tidak keliru; namun “pada saatnya” sikap ini harus dihentikan. Adalah seni bagi para praktisi untuk menemukan “saat” yang tepat tersebut, di mana keterlambatan akan memakan ongkos yang besar. Sebagaimana keterlambatan Indonesia untuk membuka kran partisipasi harus berakhir dengan “tragedi” reformasi 1997/1998.

Di atas semua itu, perlu diberi catatan di sini, bahwa indeks kinerja tersebut merupakan penilaian (subyektif) dari para responden, di mana responden untuk kantor kecamatan yang satu berbeda dengan responden untuk kantor kecamatan yang lain. Responden adalah warga dari kecamatan yang bersangkutan. Dalam konteks ini bisa saja sebenarnya secara “obyektif” kinerja sebuah kantor kecamatan sudah tinggi, namun karena ekspektasi masyarakatnya tinggi, maka kinerja kantor kecamatan tersebut tetap dinilai rendah. Paran yang berada di wilayah perkotaan, misalnya, memiliki warga yang status sosial, ekonomi dan pendidikan yang relatif tinggi, sehingga mereka mempunyai harapan (ekspektasi) yang tinggi pula terhadap kinerja kantor kecamatan. Akibatnya, selama harapan warga belum terpenuhi maka kinerja kantor kecamatan cenderung dinilai rendah oleh para warga. Dengan demikian, membandingkan kinerja satu kantor kecamatan dengan kantor kecamatan lain berdasarkan penilaian warganya adalah kurang fair. Hanya saja, betapapun penelitian

ini tetap bermanfaat, dalam hal bahwa suatu kantor kecamatan yang kinerjanya dinilai rendah oleh para warganya harus berusaha keras untuk memperbaiki kinerjanya, tidak peduli bahwa sebenarnya “secara obyektif” dirinya mungkin sudah lebih bagus dibanding kantor kecamatan lain.

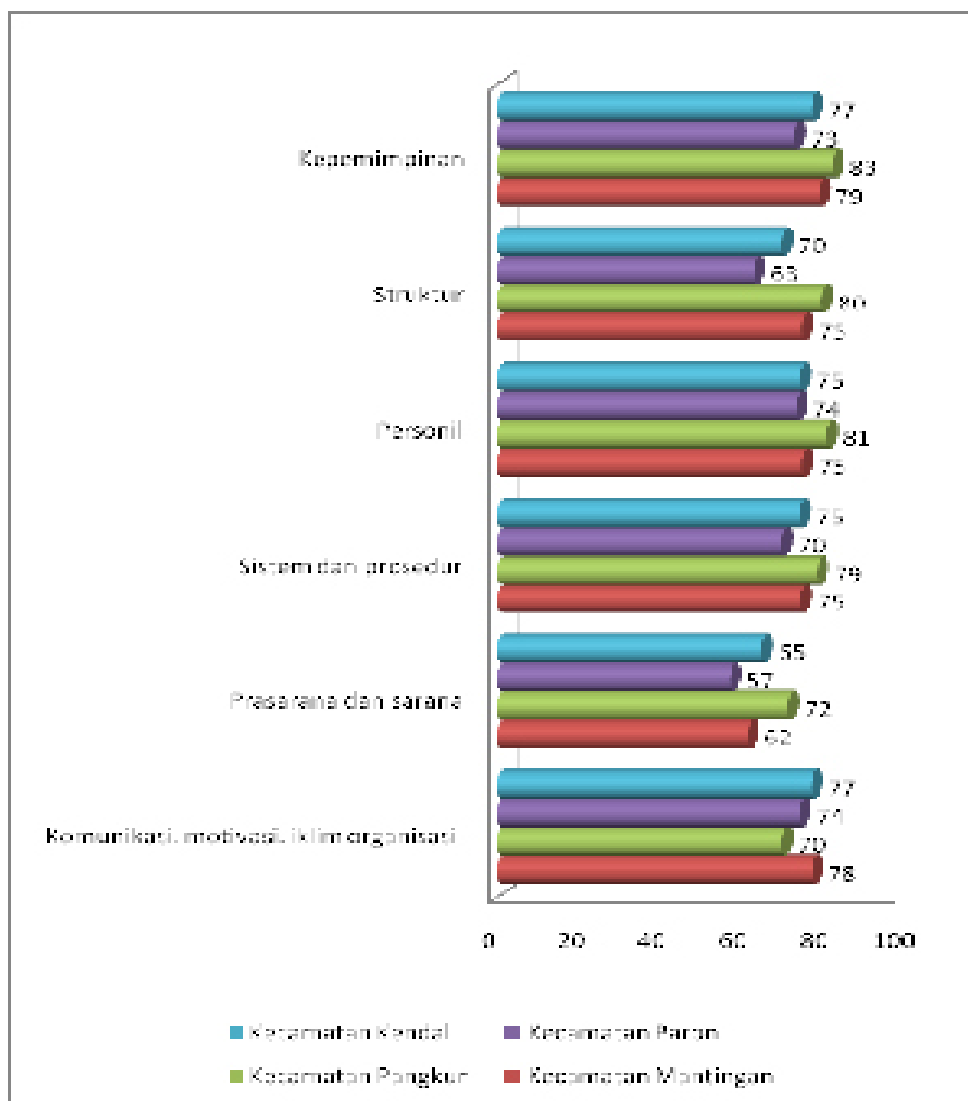
FAKTOR PENENTU KINERJA

Kondisi dari enam faktor penentu kinerja ditampilkan di Gambar 2. Pangkal yang kinerjanya tertinggi memang memiliki indeks faktor penentu kinerja yang tertinggi dibanding ketiga kantor kecamatan lain, kecuali pada faktor komunikasi, motivasi dan iklim organisasi. Faktor ini kiranya berhimpitan dengan partisipasi. Semakin sebuah organisasi membuka dirinya terhadap partisipasi publik, dipastikan partisipasi di dalam organisasi itu sendiri juga semakin tinggi. Bahwa kondisi yang sebaliknya yang terjadi di Pangkal, tampaknya ini memperkuat kecurigaan di atas: mereka yang ingin berpenampilan bagus harus mengurangi partisipasi dari luar, dan ke dalam harus sedikit-banyaknya otoriter. Otoriter demi kebaikan! Fakta bahwa Paran yang kinerjanya terendah memiliki kualitas pada faktor ini 4,34 point lebih bagus dari Pangkal tampaknya semakin memperkuat kecurigaan kita. Sementara Mantang dan Kendil yang kinerjanya berada di peringkat tengah memiliki kualitas faktor ini yang hampir sama, yang lebih tinggi dari kedua kantor kecamatan lain. Fakta terakhir ini memoderasikan kesimpulan di atas: bahwa kantor kecamatan yang komunikasi, motivasi dan iklim organisasi-nya terbagus bukanlah kantor kecamatan yang kinerjanya terjelek. (Lihat pula Tabel 4.)

Gambar 2. Faktor-Faktor Penentu Kinerja Empat Kantor Kecamatan di Kabupaten Ngawen 2009

Selanjutnya marilah kita cermati hubungan setiap faktor yang lain dengan kinerja, di mana kita bagi kondisi setiap variabel menjadi dua kelompok saja, yakni rendah (indeksnya kurang dari 74) dan tinggi

(indeksnya 74 atau lebih). Tabel 1 menunjukkan, bahwa kepemimpinan berpengaruh mutlak terhadap kinerja. Kantor kecamatan yang kepemimpinannya buruk kinerjanya buruk, dan begitu pula sebaliknya. Demikian pula



dengan sistem dan prosedur (Tabel 2). Sedangkan kualitas personil tidak memiliki hubungan yang tegas. Memang kantor kecamatan yang kinerjanya tinggi memiliki personil yang bagus, tapi

kantor kecamatan yang kinerjanya rendah juga memiliki personil yang berkualitas (Tabel 3). Artinya, memang personil tidak menjamin kinerja, tapi untuk berkinerja tinggi anda harus memiliki personil yang bagus.

Struktur juga tidak tegas pengaruhnya terhadap kinerja, mengingat seluruh kantor kecamatan memiliki bentuk organisasi yang sama. Memang kantor kecamatan yang berkinerja rendah memiliki struktur yang jelek, tapi kantor kecamatan yang berkinerja tinggi pun ada yang berstruktur jelek (Tabel 5). Namun ini setidaknya harus dibaca, bahwa struktur memang tidak otomatis berbanding lurus dengan kinerja, tapi untuk bisa bisa memperoleh kinerja paling tinggi, anda harus memiliki struktur yang juga bagus. (Struktur juga berkaitan dengan angka kecukupan jumlah pegawai [dibanding beban kerjanya], sistem komando, dan mekanisme per-tanggungjawaban.) Terakhir, yang men-cengangkan adalah bahwa: di kantor kecamatan yang berkinerja tinggi maupun yang rendah semua kondisi sarana dan prasarana jelek atau pas-pasan saja! Apakah ini berarti, bahwa kondisi sarana dan prasarana tidak penting untuk perbaikan kinerja? Standar minimal sudah barang tentu ada, dan dengan kondisi minimal pun kinerja yang tinggi dapat diraih. Ini sangat menarik. Tampaknya kinerja sepenuhnya tergantung human factors: profesionalitas pegawai (personil), kepemimpinan, sistem dan prosedur serta struktur.

Tabel 1. Kepemimpinan dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Kepemimpinan	rendah	Paran	0	1
	tinggi	0	Mantang Pangkal Kendil	3
Total		1	3	4

Tabel 2. Sistem dan Prosedur, dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Sistem dan Prosedur	rendah	Paran	0	1
	tinggi	0	Mantang Pangkal Kendil	3
Total		1	3	4

Tabel 3. Personil dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Personil	rendah	0	0	0
	tinggi	Paran	Mantang Pangkal Kendil	4
Total		1	3	4

Tabel 4. Komunikasi, Motivasi, dan Iklim Organisasi dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Komunikasi, Motivasi dan Iklim Organisasi	rendah	0	Pangkal	1
	tinggi	Paran	Kendil Mantang	3
Total		1	3	4

Tabel 5. Struktur dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	Tinggi	
Struktur	rendah	Paran	Kendil	2
	tinggi	0	Mantang Pangkal	2
Total		1	3	4

Tabel 6. Sarana dan Prasarana dan Kinerja

		Kinerja		Total
		rendah	tinggi	
Sarana dan Prasarana	rendah	Paran	Kendil Mantang Pangkal	4
	tinggi	0	0	0
Total		1	3	4

PENUTUP

Demikianlah sajian hasil penelitian ini. Kesimpulan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Kinerja empat kantor kecamatan yang diteliti tidaklah terpaut jauh satu sama lain.
2. Jika perbedaan kinerja itu diekstrimkan, ditemukan bahwa kantor kecamatan yang kinerjanya dinilai paling tinggi terutama berasal dari indeks efisiensi, profesionalitas, kecepatan layanan dan

transparansi yang juga tinggi, namun indeks partisipasi dan akuntabilitasnya rendah. Artinya, kalau diringkas lagi, terjadi zero sum game antara efisiensi dan profesionalitas dengan partisipasi!

3. Ada dua faktor yang jelas berpengaruh terhadap kinerja, yakni kepemimpinan serta sistem dan prosedur. Tiga faktor, yakni kualitas personil, struktur serta komunikasi, motivasi dan iklim memiliki pengaruh yang tidak tegas terhadap kinerja. Sementara faktor yang sama sekali tidak berpengaruh (setidaknya tidak terbaca secara metodologis) adalah kondisi sarana dan prasarana.

Sehubungan dengan itu dapat disarankan, bahwa kantor-kantor kecamatan yang masih rendah kinerjanya perlu memperbaiki kualitas kepengimpinannya (tegasnya: para camat harus mengubah cara pandang, sikap dan perilakunya dalam mengelola para karyawan) serta membangun sistem dan prosedur kerja yang kondusif dan memotivasi. Sebaliknya, kantor kecamatan yang sudah tinggi kinerjanya perlu secara legowo memperbaiki komponen kinerja yang penting bagi good governance, yakni partisipasi dan akuntabilitas.

REFERENSI

- Allen, Louis A., 1990, Profesi Manajemen, Jakarta: Erlangga
- Armstrong, Michael, 2004, Performance Management, terjemahan, Yogyakarta: Tugu
- Barata, Atep Adya, 2004, Dasar-dasar Pelayanan Prima, Jakarta: Elex Media Komputindo
- Dunn, William N., 2004, Public Policy Analysis, An Introduction, 3rd ed., New Jersey:

- Pearson
Keban, Yeremias T., 2004, 'Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik', Cet. 1, Yogyakarta: Gava Media
Muhammad, Fadel, 2007, Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah, Yogyakarta: Gamapress
Pranoto, Juni, "Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah: Sudahkah Mengakomodasi Aspek Learning Organization?", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 27-39
Ratminto dan Winarsih, Atik Septi, 2005, Manajemen Pelayanan, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
Rivai, Veithzal, "Evaluasi Kinerja Melahirkan Pemerintahan yang Akuntabel", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 57-90
Sutarto, 1985, Dasar-Dasar Organisasi, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press
Thoha, Miftah, 2001, Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya, Jakarta: Raja Grafindo
Utomo, Tri Widodo W./Wismono, Fani Heru,

"Pengukuran Kinerja sebagai Upaya Membangun Pemerintah Daerah Berbasis Manajemen Kinerja", dalam Agus Wahyuadianto, Meretas Jalan Menuju Good Governance, Bandung: LAN 2008, hal. 103-118
Wikipedia, <http://id.wikipedia.org/wiki/Kinerja>, dibuka 10 April 2009



FENOMENA TUNJANGAN BERBASIS KINERJA DALAM PERSPEKTIF KESEJAHTERAAN PEGAWAI NEGERI SIPIL

Purwanto

Direktur Rekrutmen dan Kinerja Pegawai

Email: purwanto_bkn@yahoo.co.id

Abstract

This article explains about the phenomenon happened in giving performance allowance in the perspective of Civil Servant welfare among the spread of central issue regarding Bureaucratic reform. The main focus is how the institution applies performance allowance by job evaluation base that produces job grading for each job level, therefore, job class and job price can be figured out. Job analysis of each Civil Servant becomes a main requirement that must be done for performance-base allowance. Thereupon, its performance planning can be compiled in a form of Employee Action Plan by assigning certain target which is easy to be measured. This performance attainment becomes a base in giving Civil Servant performance allowance.

Key Words: Performance-base allowance

Abstrak

Artikel ini menjelaskan fenomena yang terjadi dalam pemberian tunjangan kinerja dalam perspektif kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil ditengah merebaknya isu sentral mengenai reformasi birokrasi. Fokus utamanya bagaimana instansi melakukan tunjangan kinerja dengan dasar evaluasi jabatan yang menghasilkan job grading untuk setiap level jabatan, sehingga dapat diketahui job class dan job price. Untuk tunjangan berbasis kinerja, analisis jabatan setiap Pegawai Negeri Sipil menjadi prasyarat utama yang harus dilakukan. Dengan dasar tersebut dapat disusun perencanaan kinerjanya dalam bentuk sasaran kerja pegawai dengan menetapkan target tertentu yang mudah diukur. Hasil capaian kinerja ini menjadi dasar dalam pemberian tunjangan kinerja Pegawai Negeri Sipil.

Kata kunci : Tunjangan berbasis kinerja

PENDAHULUAN

Dalam grand design reformasi birokrasi gelombang 2 (dua) yang menarik perhatian masyarakat pada umumnya memaknainya dengan remunerasi atau tunjangan kinerja yang marak diberikan oleh instansi pada Pegawai Negeri Sipil, bukan pada area perubahan yang ditawarkan dalam road map reformasi birokrasi (RMRB). Secara substansi seharusnya masyarakat lebih peka terhadap area perubahan yang ditawarkan reformasi birokrasi untuk mengawal dan mencermati sejauh mana keberhasilan yang

dicapai oleh pemerintah, terutama yang bersentuhan dengan pelayanan masyarakat. Esensi reformasi birokrasi yang diharapkan oleh pemerintah pada hakekatnya dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, kualitas pelayanan publik, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi dan profesionalisme SDM aparatur (Perpres no. 81 th 2010)

Searah dengan pemikiran demikian maka pemerintah dihadapkan pada realita bahwa gaung reformasi birokrasi lebih kental pemaknaannya pada esensi remunerasi, dan ini menggejala pada setiap instansi pemerintah

tidak terkecuali baik instansi pusat maupun daerah. Menyingkapi fenomena demikian akan menjadi lumrah manakala setiap instansi berpayung reformasi birokrasi untuk mengejar remunerasi yang konon akan menjadi pemicu terhadap kinerja birokrasi pemerintahan. Apabila fenomena tersebut menjadi legitimasi bagi penyelenggara pemerintahan atau birokrasi pemerintahan akan menjadi *contra productive*, manakala tidak diimbangi dengan melakukan perubahan yang signifikan terhadap organisasi. Perubahan yang perlu dilakukan apakah setiap instansi sudah melakukan penataan baik dari kelembagaan, ketatalaksanaan maupun sumberdaya pegawainya, hal ini menjadi penting manakala dari aspek-aspek tersebut tidak disentuh dan hanya mengejar tunjangan kinerja, maka yang terjadi inefisiensi organisasi.

Dengan memperhatikan kondisi demikian maka bagi instansi pemerintah yang memberikan tunjangan kinerja idialnya telah melakukan berbagai langkah yang mengarah pada pengukuran kinerja, sehingga tunjangan kinerja yang diberikan didasarkan pada pencapaian kinerja yang terukur. Langkah membangun pengukuran kinerja bagi instansi menjadi keharusan manakala pemberian tunjangan diartikan berbasis kinerja. Oleh karena itu yang menjadi prioritas bagi instansi adalah mengupayakan setiap Pegawai Negeri Sipil memiliki uraian pekerjaan (*Job description*) yang jelas, sebagai dasar untuk menyusun rencana kerja (*performance plan*). Dalam perencanaan kinerja menurut Hartle (1995: 66) mengatakan *Performance Planning that clearly identifies the expected result, as well as the behaviours and skill individual is expected to demonstrate, provides, and specific action plan aimed at clear target*. Pada dasarnya dalam perencanaan kinerja mengarah pada hasil yang diharapkan dari target yang ditetapkan..

Apabila hal tersebut dapat dilakukan maka akan memudahkan dalam pengukuran kinerja (*performance measurement*) dan pada akhirnya me-mudahkan dalam pemberian tunjangan kinerja. Namun pada saat ini di lingkungan Pegawai Negeri Sipil belum ada regulasi yang mengatur mengenai pengukuran kinerja, yang ada hukuman (*punishment*) bagi Pegawai Negeri Sipil yang tidak mencapai sasaran kerja pegawai (*PP 53 Th 2010*).

Oleh karena itu yang menjadi pertanyaan terhadap remunerasi atau tunjangan kinerja yang diberikan apakah pemberian tunjangan yang selama ini hanya mengacu pada disiplin dengan parameter tingkat kehadiran? sekalipun masing masing instansi yang memperoleh remunerasi atau tunjangan kinerja telah melakukan evaluasi jabatan dengan cara melakukan (*job grading*) pada semua jabatan dengan memberikan harga jabatan (*job price*). Dengan mendasari pada kondisi tersebut maka tidak ada jalan lain kecuali masing –masing instansi membangun pengukuran kinerja dengan menetapkan standar prestasi (*job performance standard*) sesuai dengan karakteristik jabatannya, sehingga pemberian tunjangan dapat diukur dari capaian kerjanya. Dengan demikian apa yang diharapkan pemerintah melalui reformasi birokrasi dengan mem-berikan remunerasi atau tunjangan berbasis kinerja dapat mendongkrak kinerja pemerintahan.

KESEJAHTERAAN PNS

Membicarakan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil sudah bukan menjadi rahasia umum lagi, selalu menjadi sorotan dan perdebatan masyarakat, manakala hal ini terjadi pada saat penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara

(RAPBN) setiap tahun, yang mengalokasikan besarnya kenaikan gaji Pegawai Negeri Sipil. Sesungguhnya kenaikan gaji bagi Pegawai Negeri Sipil tersebut dimaksudkan sebagai upaya pemerintah untuk mewujudkan gaji layak dan adil, dan diharapkan pegawai negeri tersebut mampu memenuhi hidup keluarganya, sehingga dapat memusatkan perhatian, pikiran dan tenaganya untuk mendorong produktivitas dan kreativitas dalam melaksanakan tugas (pasal 7 UU No, 43 Th 1999). Mendasari tuntutan dan kebutuhan bagi Pegawai Negeri Sipil, fenomena yang menarik apabila dikaitkan dengan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil menurut undang-undang kepegawaian dijelaskan bahwa kesejahteraan dimaksud meliputi program pensiun, tabungan hari tua, asuransi kesehatan tabungan perumahan, dan asuransi pendidikan. Amanat tersebut apabila ditelusuri lebih lanjut belum keseluruhan program tersebut dapat dilakukan terutama yang terkait dengan program asuransi pendidikan bagi putra dan putri Pegawai Negeri Sipil. Namun patut disyukuri bahwa perhatian pemerintah terhadap Pegawai Negeri Sipil cukup besar, karena sebagai penyelenggara pemerintah dan pembangunan dituntut untuk berkinerja yang semakin baik.

Tunjangan kinerja sebagai bagian dari kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil selama ini menjadi topik yang sangat menarik oleh setiap instansi pemerintah, terutama mengejar bagaimana dapat masuk dalam urutan yang dikategorikan telah melakukan reformasi birokrasi, yang ujungnya memperoleh tunjangan kinerja pegawai. Dalam kaitannya dengan kinerja birokrasi pemerintahan, yang pada saat ini menjadi konsen dalam road map reformasi birokrasi bahwa setiap instansi diharapkan untuk membentuk tim yang tugasnya melakukan penataan dalam bidang kelembagaan ketatalaksanaan

dan sumber daya manusia di lingkungannya. Dengan melakukan hal tersebut diharapkan kinerja organisasi akan menjadi meningkat dan efektivitas dan efisiensi organisasi akan dapat diwujudkan dengan baik. Berangkat dari pemahaman tersebut menjadi logis apabila instansi yang telah melakukan penataan dan berkinerja baik tersebut menuntut kesejahteraan dalam bentuk remunerasi yang sesuai dengan kinerjanya. Namun dalam praktek reformasi birokrasi lebih dimaknai dengan pemberian remunerasi dalam bentuk tunjangan kinerja.

Fenomena yang terjadi dilapangan menunjukkan bahwa tunjangan kinerja yang diberikan besarnya berbeda-beda, hal ini sangat dipengaruhi oleh penilaian tim reformasi birokrasi, terutama yang terjadi pada instansi pusat yang didanai oleh Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN). Sedangkan instansi daerah telah memaknai dengan tunjangan jabatan yang besarnya bervariasi, yang pada saat ini menjadi perhatian pemerintah mengingat anggaran yang digunakan untuk pembayaran pegawai telah melebihi ambang batas kepatutan. Hal ini disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri, bahwa tunjangan pejabat daerah akan dievaluasi terutama daerah-daerah yang telah memberikan tunjangan jabatan yang besarnya melebihi kepatutan, namun hal ini terbentur dengan adanya undang-undang 32 Tahun 2004 (Kompas, 21 juli 2011, hal 4).

Mengingat Pegawai Negeri Sipil sebagai penyelenggara negara, dan perekat persatuan maka perlu pemikiran adanya standarisasi tunjangan kinerja dengan mengacu pada capaian kinerja, sehingga tidak menimbulkan diskriminatif dalam menopang birokrasi pemerintahan. Hal ini sejalan dengan pendapat Emanuel B Eha Anggota Komite I Dewan Perwakilan Daerah (DPD) bahwa tunjangan daerah ditetapkan berdasarkan kinerja pegawai, tingkat kehadiran, kualitas

kerja dan hasil kerja pegawai (Kompas, 22 juli 2011, hal 4). Apabila hal tersebut dapat disepakati maka akan menjadi rujukan bagi setiap instansi yang akan melakukan pemberian tunjangan apakah itu tunjangan jabatan, kinerja atau tunjangan daerah, di luar tunjangan yang telah diatur selama ini.

Sesungguhnya eforia pemberian tunjangan ini sebagai bentuk penghargaan pemerintah terhadap Pegawai Negeri Sipil dalam perspektif kesejahteraan, namun hal ini tidak serta merta dapat dilakukan harus disertai dengan persyaratan-persyaratan tertentu, untuk setiap instansi yang akan memberikan tunjangan apakah itu tunjangan jabatan, kinerja atau tunjangan daerah. Untuk kearah itu maka pada saat ini masing masing instansi melakukan evaluasi jabatan dengan cara pembobotan jabatan yang menggunakan Faktor Evaluation System (FES).

Dengan hasil evaluasi jabatan ini dapat ditentukan tingkatan jabatan (Job Class) dan harga jabatan (job price) bagi setiap pegawai. Oleh karena itu pada saat ini setiap instansi berlomba-lomba melakukan analisis jabatan agar diperoleh informasi jabatan, untuk dapat menentukan tingkatan jabatan dan harga jabatan. Mencermati fenomena ini yang menjadi pertanyaan apakah seseorang dengan low performance akan dibayar sesuai dengan harga jabatannya? Bukankah pemberian tunjangan kinerja besarnya akan ditentukan dari kinerjanya? Pertanyaan ini menjadi penting manakala tunjangan kinerja dikaitkan dengan kinerja yang dihasilkan, sehingga sangat fair pemberian tunjangan kinerja ini diberikan pada pegawai yang kinerjanya sesuai yang diharapkan organisasi. Sejalan dengan tantangan dibidang sumber-daya manusia dalam kaitannya dengan pengaturan pembayaran kinerja pegawai, maka menurut Wise dalam Ingraham &

Romzek (1994 : 243) bahwa: The First involves individualized pay schemes, which are often linked to pay for performance and demands for greater efficiency and accountability in public organizations. The second pertain to change in the systems for establishing rank and status in government organizations.

Dengan mendasari pada pandangan tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa ada keterlibatan pegawai dalam pembayaran kinerja dan tuntutan efisiensi dan akuntabilitas organisasi public serta perubahan pada sistem untuk menetapkan pangkat dan status dari organisasi pemerintah. Seiring dengan hiruk pikuk keberadaan instansi pemerintah untuk melakukan reformasi birokrasi maka berbagai persyaratan terhadap pemberian tunjangan kinerja menjadi hal yang penting untuk dicermati agar ada parameter atau pengukuran kinerja yang jelas. Memaknai kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dari besarnya tunjangan kinerja, sebagai hasil dari penilaian dari tim reformasi birokrasi nasional ternyata instansi yang telah memperoleh tunjangan kinerja, variasinya sangat beragam disesuaikan dengan kesiapan dalam pelaksanaan dari quick win, manakala tahapannya baru tahap perencanaan, maka penilainya berbeda dengan yang telah menerapkan, bahkan telah melakukan evaluasi. Hal ini berpengaruh terhadap besaran prosentasi dari tunjangan kinerja yang diberikan pada masing-masing instansi, dan setiap tahun dapat dilakukan evaluasi oleh tim independen, sejauhmana pelaksanaan reformasi yang dilakukan, terutama yang berkaitan langsung dengan pelayanan masyarakat. Agar dalam melakukan pemberian tunjangan kinerja sesuai yang diharapkan maka instrumen untuk mengukur kinerja menjadi kebutuhan dalam pemberian tunjangan kinerja.

PENGUKURAN KINERJA

Selama ini yang menjadi perhatian publik berkaitan dengan pengukuran kinerja Pegawai Negeri Sipil adalah tidak terukur dan tidak terkait langsung dengan apa yang dilakukan oleh pegawai, sehingga parameter keberhasilannya tidak serta merta dapat diwujudkan. Hal ini disadari atau tidak dilingkungan birokrasi pemerintah pada umumnya terbelenggu oleh kebiasaan (habitual) bahwa bekerja menunggu diperintah atau seandainya ada inisiatif untuk melakukan pekerjaan meminta petunjuk, sehingga hal ini seolah-olah menjadi legitimasi dalam birokrasi. Padahal kalau mencermati karakteristik birokrasi oleh Weber sudah ada kejelasan yang tercermin dalam desain pekerjaan (job desk) siapa melakukan apa, sehingga pekerjaan dapat dibagi habis sesuai dengan beban pekerjaan yang menjadi tanggung jawabnya. Menyingkapi hal tersebut bahwa setiap pegawai belum tentu menyadari betapa pentingnya keterlibatan dirinya dibutuhkan oleh organisasi, sekalipun peran dalam struktur organisasi tergambar dengan jelas mengenai tugas pokok dan fungsinya.

Kondisi demikian menjadi kontradiktif manakala dihadapkan pada tuntutan pengukuran kinerja, baik dalam tataran organisasi maupun terhadap individu. Rujukan yang menjelaskan mengenai pengukuran kinerja bagi instansi pemerintah pada umumnya masih mengacu pada Inpres 7 Tahun 1999 mengenai Sistem Akuntabilitas Instansi Pemerintah (SAKIP) yang esensinya bahwa setiap organisasi pemerintah untuk menyusun Rencana Strategis (RENSTRA) dan Rencana Kinerja Tahunan (Renja) dan untuk mengetahui sejauhmana capaian kinerjanya maka setiap tahun diwajibkan membuat Laporan Akun-

tabilitas Instansi Pemerintah (LAKIP).

Sedangkan pengukuran kinerja (performance measurement) oleh Mahsun (2006:25) diartikan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditentukan sebelumnya. Pemahaman tersebut akan menggiring setiap organisasi untuk menetapkan tujuan dan sasaran yang jelas. Penetapan tersebut memerlukan kriteria keberhasilan dalam bentuk target-target tertentu, hal ini sejalan dengan pendapat Lohman (2003) bawa pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan strategis organisasi. Sedangkan apabila mengacu pendapat Oakland (1993) dalam Armstrong & Baron (1998 : 269) suggests that appropriate performance measurement:

1. ensures customer requirements have been met
2. provides standards for establishing comparisons
3. provides visibility and provides a scoreboard for people to monitor their own performance levels
4. highlights quality problem and determines which area require priority attention
5. gives an indication of the cost of poor quality
6. justifies the use of resources
7. provides feedback for driving the improvement effort

Pendapat tersebut dapat ditafsirkan bahwa pengukuran kinerja yang tepat seharusnya menjamin kebutuhan customer, dan memberikan standar, untuk membuat perbandingan serta memberikan visibilitas dan penilaian agar dapat memonitor tingkat kinerjanya. Selain itu masalah kualitas dan penentuan area mana yang memerlukan perhatian dan dampak dari kualitas yang rendah, serta pertanggungjawaban peng-

gunaan sumber daya dan umpan balik (feedback) untuk usaha perbaikan. Beberapa parameter tersebut pada hakekatnya untuk memudahkan bagi organisasi dalam menilai kemajuan dari tujuan dan sasaran dan program kegiatan yang telah ditetapkan oleh organisasi. Seiring dengan tuntutan organisasi publik yang menghendaki pengukuran yang konkrit, maka Mahsun (2006:26) mengatakan bahwa elemen pokok pengukuran kinerja antara lain sebagai berikut:

1. menetapkan tujuan, sasaran dan strategi organisasi
2. merumuskan indikator dan ukuran kinerja
3. mengukur tingkat ketercapaian tujuan dan sasaran-sasaran organisasi
4. evaluasi kinerja (feedback) penilaian kemajuan organisasai meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Berangkat dari pengertian tersebut menjadi jelas persoalan organisasi publik dihadapkan pada bagaimana penyusunan tujuan sasaran dan strategi organisasi, yang dapat dirumuskan indikator ukuran kinerjanya, sehingga diperoleh tingkat capaian pengukuran kinerja yang jelas. Oleh karena itu pengukuran kinerja publik sering dikaitkan dengan beberapa aspek penting antara lain : kelompok masukan (input) kelompok keluaran (output) kelompok hasil (outcome) kelompok manfaat (benefit dan kelompok dampak (impact). Sedangkan pengukuran kinerja sector public menurut BPKP (2000) mencakup hal hal sebagai berikut:

1. kebijakan (policy)
2. perencanaan dan penganggaran (planning and budgeting)
3. kualitas (quality)
4. kehematan (economy)
5. keadilan (equity)
6. pertanggung jawaban (accountability)

Berbagai pilihan pengukuran yang ditawarkan sangat tergantung dari kepentingan ownership atau para stakeholder dalam mengambil keputusan misalnya apakah hanya sebatas out put atau sampai pada impact, bahkan mungkin accountability hal ini menjadi penting dalam meletakkan parameter pengukuran kinerja. Di sisi lain ukuran kinerja ini ada yang lebih menekankan pada indikator hasil utama (Key result indicator) atau indikator kinerja utama (key performance indicators) yang menjelaskan apa yang harus dilakukan untuk meningkatkan kinerja (Parmenter,2007:1).

Sedangkan kalau merujuk pandangan Moeheriono (2009:94) dijelaskan dalam merancang sistem pengukuran kinerja pada organisasi profit dan non profit dapat digunakan model sebagai berikut :

1. Balanced Scorecard Model, dengan menggunakan 4 (empat) perspektif, yaitu: keuangan (financial), pelanggan (customer) proses bisnis internal (internal business process), pertumbuhan dan pengembangan (learning and growth)
2. Integrated Performance Measurement System Model (IPMS) dalam model ini berkaitan dengan pengukuran kinerja yang meliputi bisnis inti (core business), unit bisnis (business unit), proses bisnis (business process) dan aktivitas (activity)
3. Cambridge group, model ini menitikberatkan pada penggunaan produk group sebagai dasar untuk mengidentifikasi key performance
4. Human Resource Scorecard, model ini memperjelas peran sumber daya manusia untuk diukur perannya terhadap pencapaian visi dan misi dan strategi organisasi.

Dari beberapa parameter pengukuran tersebut pendekatan yang digunakan dalam public sector tentunya tidak keseluruhan sama

dengan pengukuran yang dilakukan oleh private sector, ada hal tertentu yang memang tidak dapat dilakukan misalnya pada private orientasi pada memaksimalkan penjualan (maximized sell) atau peningkatan keuntungan (maximized profit), Sedangkan untuk public sector lebih menekankan pada pelayanan masyarakat, dan hal ini dituntut untuk memberi pelayanan yang memuaskan (satisfaction) dalam masyarakat.

Oleh karena itu menjadi keharusan instrumen pengukuran kinerja, yang dijadikan alat untuk mengukur sejauh mana pelayanan yang diberikan pada masyarakat menjadi hal yang penting. Pada saat ini dalam era reformasi birokrasi pengukuran kinerja menjadi perhatian banyak pihak sejalan dengan kebutuhan dalam memberikan tunjangan berbasis kinerja yang menuntut pengukuran kinerja yang tidak hanya untuk organisasi tetapi kepada setiap individu. Dalam mensikapi hal tersebut berbagai langkah yang ditempuh instansi untuk melakukan pengukuran kinerja misalnya dengan balanced Scorecard atau mengembangkan model Integrated Performance Measurement System (IPMS) yang ditawarkan pemerintah Korea Selatan dalam melakukan pengukuran kinerjanya.

Berbagai upaya tersebut pada hakekatnya terpulung pada kesiapan masing-masing instansi pemerintah sejauh mana menyingkapi pengukuran kinerja yang dianggap memudahkan bagi organisasi untuk dapat melakukan evaluasi seberapa kemajuan yang dicapai atau terealisasikan dari target rencana kinerja yang disusun setiap tahunnya dalam bentuk Renja organisasi yang di dalamnya mengandung visi dan misi organisasi. Pada saat pengukuran kinerja ini diukur dalam aspek besaran organisasi maka instrumen yang digunakan melalui laporan kinerja dalam bentuk LAKIP, yang setiap tahun menjadi ajang

penilaian bagi masing masing instansi oleh Menpan. Namun yang menjadi pertanyaan pada umumnya bagaimana melakukan pengukuran kinerja bagi individu pegawai? Manakala pengukuran kinerja ini hasilnya akan dijadikan untuk pemberian tunjangan kinerja pegawai, maka formula yang menjadi acuan adalah bahwa setiap pegawai harus ada kejelasan mengenai apa yang dikerjakan dengan target-target tertentu sesuai dengan karakteristik pekerjaannya, sehingga mudah diukur capaian kinerjanya.

STRATEGI PEMBERIAN TUNJANGAN BERBASIS KINERJA

Berbicara strategi dapat diartikan sebagai rencana yang cermat dalam pemberian tunjangan kepada Pegawai Negeri Sipil yang didasarkan pada kinerja. Namun yang perlu diperhatikan kinerja seperti apa yang dijadikan landasan dalam memberikan tunjangan, ini yang harus dijelaskan kepada pemangku kepentingan (stakeholder) dalam hal ini instansi pemerintah. Sebagaimana diketahui bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan peran Pegawai Negeri Sipil menjadi faktor penentu keberhasilan. Oleh karena itu peran yang strategis demikian menjadi wajar untuk diberikan tunjangan kinerja. Langkah untuk menuju kearah pemberian tunjangan kinerja pada saat ini dalam reformasi birokrasi dilakukan evaluasi jabatan, dengan cara melakukan pembobotan jabatan meng-gunakan Factor Evaluation System (FES) yang menghasilkan job grading untuk masing masing jabatan, sehingga dapat diketahui tingkatan jabatan (job class) dan harga jabatan (job price). Dengan menetapkan masing masing jabatan dengan harga jabatan, yang menjadi pertanyaan bagaimana pemberian

tunjangan kinerjanya? Apakah harga jabatan tersebut akan diberikan (given) penuh sesuai dengan harga jabatan, bukankah harga jabatan dipengaruhi oleh kinerja? Manakala diartikan demikian maka diperlukan formula untuk mengukur kinerja.

Perlu diketahui bahwa membicarakan kinerja sesungguhnya dimulai dari peran dari pegawai negeri yang bersangkutan pada awal rekrutmen oleh masing-masing instansi telah mendasarkan atas kebutuhan jabatan (Perka BKN NO 30 Th 2007) sehingga dapat diketahui siapa melakukan apa, hal ini menjadi urgen ketika dihadapkan pada pembayaran tunjangan kinerja. Mencermati fenomena demikian maka strategi yang harus dilakukan dalam kaitannya dengan kinerja oleh setiap instansi adalah:

- a. Melakukan analisis jabatan, yang dapat menggambarkan uraian pekerjaan setiap pegawai, yang dijadikan dasar dalam penyusunan sasaran kerja pegawai (SKP). Sasaran kerja dimaksudkan untuk menunjuk pada hasil yang harus dicapai dan kontribusi yang harus diberikan terhadap pencapaian sasaran organisasi (Dharma, 2005 :78)
- b. Mengidentifikasi dan menginventarisasi kegiatan tugas pokok jabatan yang mencerminkan target-target tertentu bagi instansi yang belum melakukan analisis jabatan, sehingga memudahkan untuk dilakukan pengukuran kinerja.
- c. Untuk mendukung kepentingan tersebut, penetapan standar kinerja (job performace standard) setiap instansi dapat membentuk tim kerja untuk melakukan interview kepada pemegang jabatan (interview incumbent) dan melakukan wawancara kepada ahli yang membidangi terhadap pekerjaan tersebut dalam bentuk panel (expert panell)
- d. Dengan ditetapkannya standar kinerja untuk

setiap jabatan maka memudahkan bagi Pegawai Negeri Sipil dalam melakukan penyusunan sasaran kerja pegawai, karena target-target yang disusun sudah ada kepastian.

Dengan melakukan langkah tersebut minimal dalam mendiskripsikan setiap jabatan sudah dapat diwujudkan. Tantangan yang dihadapi setiap instansi mempunyai karakteristik pekerjaan yang berbeda beda yang pengukuran kinerjanya belum tentu dapat diukur dengan output, namun dalam kepentingan pemberian tunjangan kinerja, menjadi penting untuk dilakukan. Apabila amanat dari peraturan pemerintah nomor 53 tahun 2010 dilaksanakan tanpa kecuali Pegawai Negeri Sipil harus menyusun sasaran kerja pegawai, dengan menetapkan pengukuran target tertentu, oleh karena itu dalam ketentuan tersebut telah diatur sebagai berikut; bagi Pegawai Negeri Sipil yang capaian kinerjanya kurang dari 50 % diberikan sanksi hukuman sedang, demikian juga yang capaiannya kurang dari 25 % diberikan hukuman berat. Dengan demikian keseluruhan Pegawai Negeri Sipil capaian kinerjanya harus dapat diukur, sehingga dapat diketahui sejauhmana kinerja yang dilakukan apakah tercapai tidaknya dalam setiap tahunnya.

Dengan mendasarkan pada penyusunan dan penilaian sasaran kerja pegawai yang telah dibangun oleh masing-masing instansi, dan target setiap bulannya dapat ditetapkan, maka dalam kaitannya pembayaran tunjangan kinerja akan lebih mudah. Hal inilah yang menjadi kendala setiap instansi belum tentu dapat menetapkan target kinerjanya dalam setiap bulan, sehingga yang terjadi kinerja diidentikan dengan absensi pegawai setiap bulannya. Fenomena ini pada umumnya menjadi acuan dalam melakukan pembayaran tunjangan kinerja terhadap

Pegawai Negeri Sipil, yang seharusnya kinerja riil yang diukur. Oleh karena itu strategi yang harus dilakukan dalam pemberian tunjangan berbasis kinerja, tidak ada formula yang tepat, kecuali setiap pegawai diwajibkan untuk menyusun rencana kerja (performance plan) dalam bentuk sasaran kerja pegawai (SKP) dengan target tertentu, apakah itu bulanan, triwulan, semester atau tahunan yang dapat dievaluasi sesuai dengan capaian kerjanya, sehingga pembayaran tunjangan disesuaikan dengan tingkat capaian kinerja bagi setiap Pegawai Negeri Sipil.

PENUTUP

Mencermati fenomena tunjangan berbasis kinerja dalam perspektif kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil, menjadi isu utama oleh setiap instansi agar dapat masuk dalam gerbong remunerasi. Untuk mengarah pemberian tunjangan kinerja maka kewajiban bagi instansi untuk melakukan evaluasi jabatan dalam menentukan job grading setiap jabatan, sehingga diperoleh harga jabatan (job price). Agar sesuai dengan pemberian tunjangan yang didasarkan pada kinerja maka setiap Pegawai Negeri Sipil harus ada kejelasan tugas dan fungsinya secara jelas. Dengan kejelasan tugas pekerjaan maka untuk pengukuran kinerja dilakukan perencanaan kinerja dalam bentuk penyusunan sasaran kerja pegawai dengan penetapan target tertentu agar mudah diukur capaiannya kerjanya, sehingga impian untuk melakukan pemberian tunjangan berbasis kinerja dalam perspektif kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil dapat diwujudkan.

REFERENSI

- Armstrong, Michael dan Baron, Angela (1998). *Performance Management: The New Realities*. The Cromwell Press, Wiltshire, Great Britain.
- ~~Dharma, Surya (2005). *Manajemen Kinerja: Falsafah, Teori dan Penerapannya*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta~~
- Hartle, Franklin (1995). *How to Re-engineer Your Performance Management Process*. Kogan Page Ltd, Pentonville Road 120, London
- Igraham, Patricia W, Romzek, Barbara S dan Associates ((1994). *New Paradigms for Government: Issues for The Changing Public Service*. California, San Francisco, Jossey-Bass, Inc.
- Mardiasmo (2006). *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE- Yogyakarta
- Martin, Cole dan Parston, Greg (2006). *Unlocking Public Value : A new Model for Achieving High Performance in Public Service Organizations*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc.
- Moehariono (2009) *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Parmenter, David, (2007). *Key Performance Indicators: Pengembangan, Implementasi, dan Penggunaan KPI Terpilih*. New Jersey, Hoboken, John Wiley & Sons, Inc.
- Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974, Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.
- Surat Kabar Harian Kompas, Tanggal 21 Juli 2011

Surat Kabar Harian Kompas, Tanggal 22 Juli
2011



PELAYANAN PUBLIK YANG PRIMA TIDAK CUKUP HANYA MENGANDALKAN KEBIJAKAN REMUNERASI

Zairin Harahap
Dosen Fakultas Hukum UII, Yogyakarta
zairin@fh.uui.ac.id

Abstract

The remuneration policy is basically aimed at providing additional income for employees and officials, because the income and the various facilities that have been granted deemed relatively not enough. As a consequence, it is expected that the policy may impact the public to obtain public services are good, fast, and honest. However, even the policy is good, if not guarded by good, honest, and brilliant officers or officials, then the remuneration policy will only be understood as a "legal right" merely. Therefore, to renew the institutions, laws, and the person is less important than the careful selection of people who will be placed in key positions and vital. Supervision as the initial part of law enforcement must be done first is good and right by the regulatory authorities before the sanctions imposed for employees or officials who have violated the law. Supervision is not an attempt to find fault, let alone be "trapped", but an attempt to prevent the occurrence of violations of the law. These conditions can only be realized, if those who occupy positions as supervisors and law enforcement have the criteria as mentioned above. In conducting surveillance, if found indications of violations and supervisory officers or officials have given instructions or advice to improve it, but if it did not get the attention of employees or officials who carry out these tasks and further found a violation, the penalty should be imposed on employees or officials it indiscriminately. Sentencing must be addressed in order to provide a deterrent effect (deterrent effect) is not just important strings attached or provide penalties as severe, because the light-weight penalty should be proportional to the light-gravity of the offense or crime committed. If not, then the remuneration policy and the like will not bring results as expected. As well as sentencing, it should be imposed indiscriminately and provide a deterrent effect but also proportional, so the remuneration policy will bring result as expected

Key Word: remuneration, public service, surveillance

Abstrak

Kebijakan remunerasi pada dasarnya adalah ditujukan untuk memberikan tambahan penghasilan bagi para pegawai dan pejabat, karena penghasilan dan berbagai fasilitas yang telah diberikan dianggap secara relatif belum cukup. Sebagai konsekuensinya, maka diharapkan kebijakan itu dapat berimbas kepada masyarakat untuk mendapatkan pelayanan publik yang baik, cepat, dan jujur. Namun, meskipun kebijakan bagus, apabila aparat atau pejabatnya tidak memiliki mental yang baik, jujur, dan cemerlang, maka kebijakan remunerasi hanya akan dipahami sebagai "hak legal" semata. Oleh karena itu, memperbaharui lembaga, hukum, dan orang tidaklah begitu penting dibandingkan dengan ketepatan memilih orang yang akan ditempatkan pada posisi-posisi kunci dan vital tersebut. Pengawasan sebagai bagian awal dari penegakan hukum haruslah dilakukan terlebih dahulu secara baik dan benar oleh aparat pengawas sebelum sanksi dijatuhkan bagi pegawai atau pejabat yang melakukan pelanggaran hukum. Pengawasan bukanlah upaya untuk mencari-cari kesalahan, apalagi bersifat "menjebak", tetapi merupakan upaya untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum. Kondisi tersebut hanya dapat terwujud, apabila mereka-mereka yang menduduki jabatan-jabatan sebagai pengawas dan penegak hukum memiliki kriteria sebagaimana yang disebutkan di atas. Begitu juga dalam penjatuhan hukuman, harus tanpa pandang bulu dan memberikan efek jera bukan hanya sekedar basa-basi namun tentu saja hukuman tersebut harus profesional, dengan begitu kebijakan remunerasi akan dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Kata Kunci: remunerasi, pelayanan publik, pengawasan

PENDAHULUAN

Dewasa ini sudah cukup banyak instansi pemerintah baik di pusat maupun di daerah yang memberikan tunjangan berbasis kinerja kepada para pegawainya, yang dalam istilah populernya disebut dengan remunerasi. Kebijakan tersebut diambil dalam rangka untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (*good governance*).

Sebagai percontohan, kebijakan itu awalnya diterapkan di Departemen Keuangan, BPK, dan MA. Dipilihnya ketiga instansi/lembaga tersebut bukan tanpa alasan. Departemen Keuangan adalah instansi pemerintah yang mengurus keuangan negara, BPK adalah lembaga negara yang mengawasi keuangan negara, dan MA adalah lembaga negara yang mengawal penegakan hukum (*law enforcement*). Ketiga instansi/lembaga tersebut sangat vital untuk mengawal perjalanan bangsa ini, sehingga pejabat, pegawai, aparat, atau staf yang ada di dalamnya perlu mendapatkan penghasilan yang "lebih". Jika tidak, akan berpotensi melakukan penyalahgunaan wewenang atau setidaknya "terpeleset", karena desakan kebutuhan.

Walaupun hasil dari kebijakan remunerasi yang diterapkan di tiga instansi/lembaga tersebut belum begitu dirasakan oleh masyarakat, namun kebijakan remunerasi terus saja menggelinding ke berbagai instansi pemerintah yang berada di pusat maupun daerah serta lembaga-lembaga negara lainnya. Kebijakan remunerasi tidak lagi dipandang sebagai untuk mencapai tujuan awalnya, tetapi telah menimbulkan "keirian" bagi yang lain. Terkuaknya kasus mafia pajak yang menyeret sejumlah pegawai dan pejabat di lingkungan Departemen Keuangan serta aparat penegak

hukum (hakim) yang notabene berada di bawah kekuasaan MA telah mencederai tujuan mulia dari remunerasi dan sekaligus mendatangkan sejumlah pertanyaan dari publik tentang keefektifan dari kebijakan remunerasi tersebut.

Di samping itu, sejalan semakin bergulirnya kebijakan remunerasi di berbagai instansi pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya, kasus korupsi di tanah air ini menunjukkan peningkatan yang memprihatinkan baik secara kualitas maupun kuantitas. Padahal, jauh sebelum kebijakan remunerasi diterapkan, berbagai kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan pejabat dan pegawai berikut pemberian berbagai fasilitas yang diperlukan terus dilakukan. Bahkan, kebijakan yang terus "memanjakan" para pejabat dan pegawai tersebut terkadang secara spontan "dituduh" oleh masyarakat sebagai pemicu naiknya harga-harga sembako. Tuduhan seperti itu memang tidak mudah untuk menemukan hubungan kausalitasnya, namun fenomena acapkali menunjukkan kebersamaannya.

Kebijakan di bidang remunerasi, kenaikan gaji, pemberian berbagai fasilitas, dan sebagainya bagi pejabat negara dan pegawai negeri, di satu sisi merupakan "angin surga" bagi mereka dan keluarganya. Di sisi lain, bagi masyarakat hanya berharap pelayanan publik yang dilakukan oleh mereka dapat semakin baik dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun, dalam realitanya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat masih jauh dari yang diharapkan, baik dari segi waktu maupun transparansi biaya yang dikenakan dan praktik-praktik pungli juga masih saja berlangsung dengan modus yang semakin canggih. Demikian pula di bidang penegakan hukum, kebijakan yang diambil tersebut sampai sejauh ini belum mampu mengangkat citra para aparat penegak

hukum di mata masyarakat.

Sebenarnya tidak ada larangan baik secara moral apalagi secara yuridis yang melarang seorang pejabat negara atau pegawai negeri untuk dapat hidup secara mewah, seperti; mempunyai rumah yang mewah, mempunyai mobil yang mewah, bahkan harta kekayaan yang melimpah dan kebun yang luas. Namun, semua itu haruslah diperoleh secara legal dan dapat secara transparan dijelaskan kepada publik asal-muasal dari semua kekayaan itu. Pola hidup yang serba mewah yang ditunjukkan oleh beberapa pejabat negara dan pegawai negeri serta keluarganya sering menjadi sorotan publik, karena publik telah mengetahui secara persis jumlah penghasilan yang diperoleh setiap pejabat publik dan pegawai negeri setiap bulannya. Dengan menggunakan logika sederhana, pada umumnya publik mempertanyakan dari mana semua kemewahan itu diperoleh. Pertanyaan publik yang bermuatan kecurigaan itu sangat jarang mendapatkan penjelasan yang menjernihkan, walaupun ada kebanyakan argumentasi yang diberikan tetap saja masih mengganjal.

Oleh karena itu, kebijakan remunerasi, kenaikan gaji, pemberian berbagai fasilitas, dan sebagainya bukanlah satu-satunya kebijakan yang dapat meningkatkan kinerja pejabat negara dan pegawai negeri, serta dapat meminimalisir tumbuh dan berkembangnya kejahatan atas nama jabatan. Pengawasan secara berkelanjutan serta penjatuhan sanksi yang tegas atas setiap pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan juga merupakan hal yang tidak kalah pentingnya untuk mendapat perhatian. Sebagaimana dikemukakan oleh JBJM ten Berge (Philipus M Hadjon, 1996) bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi.

Pengawasan merupakan langkah preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan langkah represif untuk memaksakan kepatuhan.

PENGAWASAN: BUKAN SEKEDAR MEMPERBAHARUI LEMBAGA, HUKUM, DAN ORANG

Pengawasan atau “control” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia berasal dari kata ‘awas” yang antara lain berarti adalah “dapat melihat baik-baik; tajam penglihatan atau tajam tiliknya”, sedangkan “pengawasan” berarti adalah “penilikan atau penjagaan” (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996). Menurut Paulus Effendi Lotulung bahwa pengawasan adalah untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, sebagai suatu usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai suatu usaha represif (Paulus Effendi Lotulung, 1993:xv).

Sedangkan macam-macam pengawasan menurut Paulus Effendi Lotulung (Paulus Effendi Lotulung, 1993:xv-xviii). dapat dibagi menjadi 3 (tiga) macam, yaitu: Pertama; ditinjau dari segi kedudukan dari badan/organ yang melaksanakan kontrol itu terhadap badan/organ yang dikontrol dapatlah dibedakan antara jenis kontrol yang disebut kontrol intern dan kontrol ekstern. Kontrol intern adalah pengawasan itu dilakukan oleh suatu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Bentuk kontrol seperti ini menurut Paulus Effendi Lotulung dapat digolongkan dalam jenis kontrol teknis administratif atau yang lazim disebut “built-in control”. Sedangkan Kontrol ekstern adalah pengawasan yang

dilakukan oleh organ atau lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di luar pemerintah. Kedua; ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol dapat dibedakan dalam kontrol a priori dan kontrol a posteriori. Dikatakan sebagai kontrol a priori adalah bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum perbuatan atau tindakan dilakukan baik di bidang regulasi, keputusan, diskresi, dan sebagainya. Dengan demikian, pengawasan seperti ini adalah bersifat preventif, karena ditujukan untuk mencegah terjadinya kekeliruan, pelanggaran hukum, termasuk penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*). Apabila diketahui Sedangkan kontrol a posteriori adalah bilamana pengawasan dilakukan sesudah dilakukan suatu tindakan atau perbuatan baik di bidang regulasi, keputusan, diskresi, dan sebagainya. Dengan demikian, pengawasan jenis ini bersifat korektif yang bertujuan untuk mengetahui apakah perbuatan atau tindakan yang dilakukan tersebut sudah sesuai dengan tugas dan wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang sah. Ketiga; Ditinjau dari segi sifat kontrol itu terhadap objek yang diawasi dibedakan atas kontrol segi hukum (*rechtmatigheidstoetsing*) dan kontrol segi kemanfaatan (*doelmatigheidstoetsing*). Dikatakan sebagai kontrol segi hukum, karena menitikberatkan kepada penilaian segi legalitas perbuatan atau tindakan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah, sedangkan kontrol segi kemanfaatan lebih menitikberatkan kepada penilaian kemanfaatan dari tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh aparat atau pejabat pemerintah tersebut.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, penerapan berbagai macam pengawasan sebagaimana yang dikehendaki oleh Paulus Effendi Lotulung tersebut perlu mendapatkan perhatian yang serius. Artinya, pengawasan tidak berhenti hanya sekedar

membentuk lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Sebagaimana yang terjadi hingga saat ini, sesungguhnya boleh dikatakan bahwa kita tidak kekurangan lembaga-lembaga pengawasan baik yang bersifat internal maupun yang bersifat eksternal. Untuk melakukan pengawasan internal jalannya penyelenggaraan pemerintahan telah dibentuk secara yuridis formal beberapa lembaga pengawasan, seperti; untuk mengawasi keuangan negara telah dibentuk BPKP, dan tidak cukup dengan adanya lembaga tersebut, di berbagai instansi pemerintah baik yang ada di pusat maupun daerah juga terdapat pejabat dan aparat yang diberikan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap keuangan negara/daerah berikut kinerjanya. Di bidang penegakan hukum juga telah dibentuk lembaga pengawasan internal, seperti Komisi Yudisial (KY) untuk mengawasi perilaku hakim; Komisi Kejaksaan untuk mengawasi perilaku jaksa, dan Komisi Kepolisian untuk mengawasi perilaku polisi. Di samping itu juga dibentuk lembaga-lembaga pengawasan yang bersifat eksternal, seperti; BPK dan KPK. Pengawasan eksternal yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yuridis formal tersebut juga dirasakan belum cukup, sehingga berbagai elemen masyarakat pun juga membentuk lembaga-lembaga pengawas independen termasuk yang dilakukan oleh pers.

Pembentukan lembaga-lembaga baru sebagai lembaga pengawasan salah satu penyebab utamanya adalah karena kita sudah tidak percaya lagi dengan lembaga tersebut. Pandangan seperti ini sudah terbukti tidak sepenuhnya dapat menyelesaikan masalah, sehingga pada gilirannya juga lembaga-lembaga yang baru tersebut akan mengalami nasib yang sama dan selanjutnya sebagian orang akan mendesak agar

dibentuk lembaga yang baru. Dalam kaitannya dengan hal itu, Syed Hussein Alatas (Syed Hussein Alatas, 1983:63 – 64) mengingatkan bahwa “Perubahan-perubahan struktural dan legal dalam administrasi pemerintahan yang dirancang untuk memberantas korupsi tidak akan berhasil, jika tidak ada sejumlah individu yang punya prinsip tinggi yang menduduki posisi-posisi kunci dan vital untuk keberhasilan usaha itu. Problem bagi suatu masyarakat yang berhasrat untuk melepaskan diri dari cengkeraman korupsi adalah justeru bagaimana menyediakan orang-orang seperti itu dalam jumlah yang cukup dan bagaimana melancarkan pemunculan mereka dalam posisi-posisi vital”.

Selanjutnya Syed Hussein Alatas (Syed Hussein Alatas, 1983:63 – 64, catatan kaki nomor 69) mengutip pandangan Chu Cheng-po yang mengatakan bahwa “Dalam dunia sekarang, kesulitan kita bukanlah bahwa kita kekurangan lembaga-lembaga yang baik, akan tetapi kita kekurangan pikiran yang tulus. Bila kita berusaha untuk memperbaharui lembaga-lembaga, pertama-tama kita harus memperbaharui mental orang. Jika tidak semua orang yang cakap saling membantu satu dengan yang lain, hukum-hukum yang baik niscaya cuma menjadi dokumen-dokumen kertas; jika yang mengawasi mereka tidak jujur dan cemerlang, pemakan suap niscaya akan menduduki tempat-tempat yang istimewa”. Oleh karena itu, memper-baharui lembaga dan hukum tidaklah cukup untuk memberantas korupsi, apalagi hanya sekedar memberikan remunerasi, menaikkan gaji, dan pemberian berbagai fasilitas yang dibutuhkan. Persoalan pokoknya adalah terletak pada manusianya. Artinya, jika orang-orang yang dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan pada lembaga-lembaga tersebut tidak tepat (Mochtar Lubis, 1985:23-31) sebagai manusia Indonesia

yang memiliki ciri antara lain; hipokrit atau munafik, feodal, segan dan enggan bertanggung jawab atas perbuatannya dan sebagainya. Untuk itu, mereka yang menduduki jabatan pada lembaga-lembaga pengawasan haruslah terlebih dahulu melakukan transformasi budaya (Mochtar Lubis dan James C Scott , 1985: xix – xx) dapat melalui pendidikan, pemberian teladan, dan sebagainya, maka barulah perjuangan melawan korupsi dapat dilakukan di atas landasan yang lebih benar. Yang penting menurut Mochtar Lubis, kita lakukan ialah, umpamanya mengembangkan: (1) Kemampuan nilai budaya untuk memisahkan secara tegas antara kepentingan pribadi dengan umum (masyarakat, negara, dan bangsa); (2) Kemampuan nilai budaya untuk memisahkan dengan tegas antara milik pribadi dengan umum (bangsa, negara, dan masyarakat); (3) Kemampuan membedakan di mana letak solidaritas Pegawai Negeri (termasuk juga Pejabat-pejabat Negara yang menduduki jabatan pada lembaga-lembaga pengawasan) dengan keluarga (masalah pribadi, tanggung jawab pribadi tidak melibatkan kedinasan) dan memisahkannya dari solidaritas kedinasan pada kepentingan umum.

Sebagaimana yang dikemukakan Paulus Effendi Lotolung di atas, bahwa macam pengawasan tidaklah hanya berupa lembaga pengawasan yang bersifat internal dan lembaga pengawasan yang bersifat eksternal. Pembedaan ini hanya berimplikasi kepada dibentuknya lembaga-lembaga pengawasan. Oleh karena itu adalah menjadi penting untuk memperhatikan macam bentuk pengawasan lainnya yang dikemukakan oleh Paulus Effendi Lotolung tersebut, yakni; pengawasan yang ditinjau dari saat/waktu dilakukannya pengawasan. Hal ini penting untuk menjadi perhatian, karena apabila pengawasan yang bersifat a priori dapat efektif dilakukan, maka

berbagai kasus penyalahgunaan wewenang sampai kepada perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme akan dapat dicegah atau paling tidak secara kuantitas dan kualitas dapat diminimalisir.

Namun, kenyataan menunjukkan sebaliknya. Kasus-kasus penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi menunjukkan peningkatan yang memprihatinkan. Hal itu ditandai dengan berbagai hasil survey yang dilakukan oleh lembaga-lembaga independen baik dari dalam negeri maupun luar negeri yang menunjukkan tingkat korupsi yang tertinggi. Upaya-upaya yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan tersebut untuk mencegah terjadinya perbuatan penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme nyaris tidak pernah terdengar. Padahal mencegah adalah lebih baik daripada menanggulangi. Di samping itu, pencegahan menjadi sangat manusiawi dan dapat meminimalisir sifat dendam dalam bidang penegakan hukum. Dalam banyak kasus menunjukkan bahwa tidak sedikit mereka yang dinyatakan telah melakukan penyalahgunaan wewenang atau melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme tetap bertahan bahwa mereka tidak melakukan itu, bahkan terkadang merasa dijebak oleh aparat penegak hukum, karena ada dendam atau kepentingan target yang harus dipenuhi oleh aparat penegak hukum *an-sich*. Oleh karena itu, meskipun palu hakim telah diketukkan dan menyatakan dirinya terbukti bersalah, mereka dan keluarganya tetap saja tidak terima dengan putusan pengadilan tersebut. Dalam kasus Sismin-bakum yang menyeret Romly Atmasasmita ada dugaan beraroma sebagaimana yang disebutkan di atas, apalagi setelah MA dalam putusannya Nomor: 591 K/Pid.Sus/2010 tanggal 21 Desember 2010 telah menerima kasasi dari pemohon kasasi Romly

Atmasasmita dan membatalkan Putusan Hakim Banding, sehingga menyatakan melepaskan pemohon kasasi dari tuntutan hukum.

Pengawasan yang bersifat *a posteriori* adalah pengawasan yang menekankan pada aspek penindakan. Pengawasan jenis ini sangat potensial diselewengkan baik untuk kepentingan pengawas *an-sich*, pesanan pihak tertentu, tekanan politik, target kasus yang harus masuk, dan sebagainya. Kondisi-kondisi seperti menimbulkan kekacauan pemahaman makna pengawasan di masyarakat. Pengawasan menjadi identik dengan kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh aparat untuk mencari-cari kesalahan pihak yang diawasi. Bahkan, tidak jarang digunakan oleh aparat untuk “menjebak” pihak yang diawasi, sehingga menjadi tertangkap tangan melakukan kesalahan (pelanggaran hukum). Harus disadari bahwa manusia bukan malaikat, tetapi juga bukanlah setan. Manusia sebaik apapun dirinya, apabila dijebak, suatu ketika akan terjebak. Aparat pengawas hendaknya memahami hal ini. Di dalam melakukan tugas pengawasan, langkah baiknya jika betul-betul melaksanakan pengawasan yang bersifat *a priori* sebelum melakukan pengawasan yang bersifat *a posteriori*. Artinya, pengawasan yang bersifat *a priori* haruslah yang lebih dahulu dilakukan, apabila ditemukan kelalaian atau kesalahan, maka selanjutnya memberikan teguran sekaligus memberikan petunjuk untuk memperbaikinya agar sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sepanjang perjalanan sejarah, banyak hal telah berulang. Pembaharu Cina, Wang An Shih (1021 – 1086), dalam usahanya memberantas korupsi terkesan dua sumber korupsi yang senantiasa berulang, buruknya hukum dan buruknya manusia. Sebagaimana dikemukakannya, “Namun apa yang terutama ingin saya tekankan sekarang adalah bahwa

sejarah membuktikan tidaklah mungkin menyelamatkan pemerintahan yang layak dengan cuma bertopang pada kekuatan hukum untuk mengendalikan para pejabat, sementara mereka sendiri bukan orang yang tepat untuk pekerjaannya” (Syed Hussein Alatas, 1983:7). Oleh karena itu, seorang pejabat pengawas haruslah memiliki pengetahuan yang luas dan mempunyai mental atau moral yang baik. Seleksi, rekrutmen atau pengangkatan seorang aparat pengawas haruslah ditujukan untuk memastikan dapat memilih mereka yang memiliki kriteria tersebut bukan sekedar mencari power, dengan itu dapat memiliki rumah yang paling bagus dan uang, sebagaimana yang menjadi keprihatinan dari seorang M.A.W. Brouwer (M.A.W. Brouwer, 2004:28-32), atau memang kita telah ketularan sindrom lemming (Franz Magnis-Suseno, 2001:142-143) yang tidak mau tahu tentang keprihatinan itu, terus saja memperbaharui lembaga, hukum, dan orang tanpa memperhatikan kriteria pengetahuan dan moral. Ibarat lemming yang terus bergerak, mencari makan, tahu-tahu sampai ke laut – dan binasa. Apabila kita tidak segera menyadari hal itu bukan tidak mustahil bahwa kita pun kelak tanpa kita sadari sesungguhnya tengah menuju ke kebinasaan sebagaimana lemming itu. Dengan demikian, kiranya tidak berlebihan, apabila pola atau model seleksi atau rekrutmen pejabat pengawas yang belangsung saat ini perlu dikaji ulang, termasuk “fit and profer test” yang diselenggarakan oleh para wakil rakyat yang ada di Senayan.

PENJATUHAN SANKSI: MENDAHULUKAN EFEK JERA BUKAN BASA BASI

Penjatuhan sanksi adalah merupakan tindak lanjut dari pengawasan yang bersifat a

posteriori. Hal itu harus dilakukan agar hukum tersebut “bergigi”, karena sanksi adalah merupakan salah satu dari atribut hukum yang bersifat universal, walaupun sifatnya tidak selalu fisik (Soerjono Soekanto, 1984:157). Pentingnya kedudukan sanksi dalam hukum juga dikemukakan oleh E Utrecht (Irfan Fachrudin, 2004:193) yang mengemukakan beberapa alasan orang menaati hukum, bahkan dalam hal hukum itu tidak sesuai dengan perasaan hukum mereka. Pertama; orang menerima hukum karena peraturan itu sungguh-sungguh dirasakannya sebagai hukum dan mereka berkepentingan sungguh-sungguh berlakunya peraturan tersebut. Kedua; mereka merasa harus menerimanya supaya ada ketenteraman dalam masyarakat. Ketiga; karena adanya “sanksi”. Orang memilih taat saja kepada hukum dari pada mendapat kesukaran akibat melanggar peraturan hukum.

Namun, dalam kenyataannya walaupun peraturan perundang-undangan telah mencatumkan berbagai jenis sanksi atas ketidakpatuhan, tidaklah secara otomatis baik masyarakat maupun aparat atau pejabat mematuhi norma-norma hukum yang terdapat di dalamnya. Oleh karena itu, aparat penegak hukum haruslah bertindak tegas dalam menjatuhkan sanksi bagi siapa saja yang melakukan pelanggaran. Bukan hanya kepada masyarakat saja hukuman ditegakkan, tetapi juga kepada setiap aparat atau pejabat yang tidak melaksanakan tugas, kewajiban atau tanggung jawabnya secara baik haruslah dijatuhi sanksi yang dapat memberikan efek jera (deterrent effect). Tanpa memberikan sanksi yang tegas dan memiliki efek jera, maka pelanggaran demi pelanggaran akan terus berulang. Dalam melakukan peng-awasan dan penjatuhan sanksi tidak boleh terjadi “tebang-pilih”, apalagi ditentukan oleh kata “sinten” dan “pinten”, karena itu dapat mendatangkan

ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat pengawas dan penegak hukum. Keteladanan yang dicontohkan oleh Nabi Muhammad SAW perlu kita ikuti, sebagaimana yang pernah dikisahkan bahwa "Bangsa Quraisy prihatin terhadap urusan wanita dari suku Makhzum yang telah mencuri, sehingga mereka berkata: Siapakah yang berani memintakan maaf pada Rasulullah SAW ? Akhirnya mereka berkata: Tiada yang berani kecuali Usamah bin Zaid kekasih Rasulullah. Maka, Usamah berbicara kepada Rasulullah SAW untuk memintakan maaf bagi wanita pencuri itu, tiba-tiba Nabi SAW bersabda kepada Usamah: Apakah anda akan membela dalam suatu hukum Allah (yakni hukum Allah jika telah diputuskan tidak boleh ditawar). Kemudian Nabi SAW berdiri khutbah dan bersabda: Sesungguhnya yang mem-binasakan umat yang sebelum kamu itu bahwasanya jika pencuri itu seorang bangsawan dibiarkan, dan jika pencuri itu orang rendah ditegakkan hukum atas mereka, demi Allah andaikan Fatimah putri Muhammad SAW mencuri pasti akan aku potong tangannya (Muhammad Fuad 'Abdul Baqi, 1996:628).

Penegakan hukum dalam bahasa Inggris disebut law enforcement, dan dalam bahasa Belanda disebut rechtshandhaving. (Andi Hamzah, 2005:48) bahwa kedua istilah itu memiliki pengertian yang berbeda, pada law enforcement berarti penegakan hukum secara represif, sedangkan compliance dalam arti preventif. Sedangkan pada handhaving mencakup kedua hal tersebut, sehingga sebelum dilakukan tindakan represif, maka dilakukan tindakan preventif yang meliputi penerangan dan nasihat. Dengan demikian, dalam penegakan hukum, maka langkah pertama dan utama yang terlebih dahulu yang harus dilakukan oleh aparat pengawas adalah melakukan pengawasan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum baik yang

berupa penyalahgunaan wewenang maupun yang berupa perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme dengan memberikan penerangan dan nasihat. Setelah langkah tersebut dilakukan, ternyata pegawai atau pejabat tersebut tetap saja melakukan pelanggaran hukum, maka sanksi haruslah dijatuhkan secara tegas baik yang bersifat administratif, keperdataan maupun yang bersifat kepidanaan. Pilihan terhadap jenis sanksi tersebut haruslah didasarkan kepada pemberian hukuman yang menimbulkan efek jera bukan sekedar berbasa-basi yang penting telah menjatuhkan sanksi tanpa pernah mempertimbangkan apakah jenis sanksi yang dijatuhkan itu sudah tepat dan dapat mendatangkan efek jera. Apabila untuk suatu kejahatan harus menjatuhkan ketiga jenis sanksi tersebut secara kumulatif, maka hal itupun harus dilakukan. Namun, harus dapat dipastikan bahwa hal itu dilakukan untuk mendatangkan efek jera bukan sekedar menjatuhkan hukuman yang seberat-beratnya bagi pelaku. Karena, salah satu asas yang juga harus diperhatikan dalam menjatuhkan ringan – beratnya hukuman adalah "asas keseimbangan" (Philipus M Hadjon, 1996:345), artinya; ringan – beratnya hukuman haruslah berbanding lurus dengan pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan oleh pelaku.

PELAYANAN PUBLIK: KESEIMBANGAN ANTARA HAK DAN KEWAJIBAN

Sebagaimana yang dikemukakan Chu Cheng-po, seperti yang telah dikutipkan di atas, sekarang ini dapat dikatakan bahwa kita tidak kekurangan lembaga dan hukum untuk melakukan pengawasan dan penjatuhan sanksi yang memiliki efek jera bagi pegawai dan pejabat yang melakukan pelanggaran hukum maupun yang tidak melaksanakan tugas,

kewajiban, dan tanggung jawabnya. Di bidang kepegawaian misalnya: untuk mencegah dan menindak pegawai negeri melakukan pelanggaran terhadap tugas, kewajiban, tanggung jawab, dan sebagainya, maka telah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan, misalnya: UU Kepegawaian, PP Disiplin PNS, dan yang terbaru adalah UU Pelayanan Publik, UU Keterbukaan Informasi Publik, dan UU Ombudsman. Untuk menindak kejahatan jabatan yang dilakukannya, maka kita juga telah memiliki seperangkat peraturan perundang-undangan, misalnya: KUHP dan UU Tipikor. Namun, meskipun kita telah memiliki lembaga-lembaga pengawas dan lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah cukup banyak dan sejumlah peraturan perundang-undangan yang sudah terbilang cukup lengkap, kenyataan menunjukkan bahwa pelayanan publik yang diberikan oleh pegawai dan pejabat masih “jauh panggang dari api”, kualitas dan kuantitas penyalahgunaan wewenang dan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme semakin memprihatinkan. Oleh karena itu, kiranya perlu untuk mencamkan apa yang telah diingatkan oleh Chu Cheng-po di atas bahwa sesungguhnya kita kekurangan orang-orang yang memiliki mental yang baik, terutama mereka-mereka yang bertugas sebagai aparat atau pejabat pengawas dan penegak hukum. Jika mereka tidak memiliki mental yang baik, jujur, dan cemerlang, maka memperbaharui lembaga menjadi tidak ada gunanya dan hukum yang baik juga hanya akan menjadi tumpukan dokumen-dokumen kertas belaka.

Berbagai hak telah diberikan kepada pegawai dan pejabat, baik yang berupa gaji, tunjangan, pemberian berbagai fasilitas, hingga remunerasi. Hak-hak tersebut diberikan agar mereka dapat menyelenggarakan pelayanan publik kepada masyarakat dengan cepat, baik, dan jujur. Hak-hak tersebut menurut K Bertens

adalah merupakan “hak legal”, sehingga mereka dapat melakukan klaim apabila hak tersebut tidak dipenuhi (K Bertens, 1994: 178-179). Hak adalah korelatif kewajiban (W Poespoprodjo, 1999:257), dan kewajiban dapat dibedakan atas kewajiban subjektif dan kewajiban objektif. Kewajiban subjektif adalah keharusan moral untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu, sedangkan kewajiban objektif adalah hal yang harus dikerjakan atau tidak dikerjakan (W Poespoprodjo, 1999:275). Apabila kewajiban objektif tersebut dihubungkan dengan hak legal sebagaimana yang dikemukakan oleh K Bertens di atas, maka kewajiban objektif tersebut dapat disebut sebagai “kewajiban legal”. Oleh karena itu, setiap pegawai atau pejabat yang telah dipenuhi hak-haknya, maka ia harus melaksanakan kewajibannya dengan baik, apabila tidak, maka sudah sepantas-nyalah kepadanya dijatuhi hukuman yang tegas dan setimpal.

PENUTUP

Pemberian berbagai hak kepada pegawai dan pejabat termasuk remunerasi telah menjadi hak legal dari mereka. Sejalan dengan itu, para pegawai dan pejabat tersebut harus berbanding lurus melaksanakan kewajiban legalnya. Untuk mengawal dilaksanakan atau tidaknya kewajiban legal tersebut dibutuhkan lembaga-lembaga pengawas dan seperangkat peraturan perundang-undangan. Namun, lembaga-lembaga dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk itu dan kemudian diperbaharui menjadi tidak akan ada gunanya apabila mereka yang melakukan tugas pengawasan dan penegakan hukum tidak memiliki mental yang baik, cemerlang, dan jujur. Jika, demikian halnya, maka kebijakan remunerasi, meskipun baik, namun tetap saja

tidak menghasilkan sebagaimana tujuan awal dari gagasan dikeluarkannya kebijakan itu. Pada gilirannya, mungkin saja, apabila logika yang digunakan selalu menganggap pegawai atau pejabat yang tidak melaksanakan tugasnya dengan baik itu karena "penghasilannya" belum layak, maka di kemudian hari akan ada kebijakan remunerasi-remunerasi lainnya baik dengan sebutan yang sama atau sebutan yang berbeda tapi pada dasarnya memiliki makna yang tidak berbeda.

Oleh karena itu, sejalan dengan pemenuhan berbagai hak kepada pegawai dan pejabat tersebut, termasuk bagi aparat atau pejabat pengawas atau penegak hukum, maka pengawasan dan penjatuhan sanksi haruslah benar-benar ditegakkan, sehingga mereka betul-betul dapat dikawal untuk dapat melaksanakan kewajiban dengan cepat, baik, dan jujur terutama dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Penegakan hukum, sebaiknya diawali dengan pengawasan. Dalam melakukan pengawasan tersebut, aparat atau pejabat pengawas harus selalu memberikan penerangan dan nasihat kepada para pegawai atau pejabat yang diawasinya agar dapat memastikan bahwa mereka melaksanakan tugas, kewajibannya, dan sebagainya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan melakukan "penjebakan" atau se-jenisnya. Apabila setelah upaya-upaya tersebut dilakukan ternyata masih ada dari mereka yang tetap tidak mengindahkannya, artinya tidak melaksanakan tugas, kewajibannya, dan sebagainya itu atau melakukan penyalahgunaan wewenang, korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka sanksi harus dijatuhkan tanpa pilih bulu atau pandang bulu. Hukuman yang dijatuhkan harus pula dipastikan dapat memberikan efek jera, bukan sekedar basa basi atau yang penting menjatuhkan hukuman yang seberat-beratnya,

karena hukuman haruslah seimbang dengan ringan-beratnya pelanggaran atau kejahatan yang dilakukan.

REFEENSI

- Andi Hamzah, 2005, Penegakan Hukum Lingkungan, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta.
- B Arief Sidharta, dkk (Editor), Butir-butir tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr Ateng Syafruddin, SH), Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, 1996, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Penerbit Balai Pustaka, Jakarta.
- Franz Magnis-Suseno, 2001, Kuasa & Moral, Cetakan Kelima, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Irfan Fachruddin, 2004, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan ~~Pemerintah~~, Penerbit PT Alumni, Bandung.
- K Bertens, 1994, Etika, Cetakan Kedua, Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mochtar Lubis, 1985, Manusia Indonesia: Sebuah Pertanggungjawaban, Cetakan Keenam, Penerbit Inti Idayu Press, Jakarta
- Mochtar Lubis dan James C Scott (Penyunting), 1985, Bunga Rampai Korupsi, Penerbit LP3ES, Jakarta.
- M.A.W. Brouwer, 2004, Post Festum: Demokrasi dan Kesetaraan, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Muhammad Fuad 'Abdul Baqi, 1996, Al-lu'lu' ~~Wah Marjan~~. Himpunan Hadist Shahih

yang Disepakati oleh Bukhari dan Muslim, Jilid 2, Terjemahan Salim Bahreisy, Penerbit PT Bina Ilmu, Surabaya.

Syafuruddin, SH), Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung, halaman 337.

Paulus Effendi Lotulung, 1993, Beberapa Sistem tentang Kontrol Segi Hukum terhadap Pemerintah, Edisi Ke II, Penerbit PT Citra Aditya Bakti, Bandung.

Soerjono Soekanto, 1984, Antropologi Hukum: Materi Pengembangan Ilmu Hukum Adat, Penerbit CV Rajawali, Jakarta.

Syed Hussein Alatas, 1983, Sosiologi Korupsi: Sebuah Penyelajahan dengan Data Kontemporer, Cetakan Ketiga, Penerbit LP3ES, Jakarta.

W Poespoprodjo, 1999, Filsafat Moral: Kesusilaan dalam Teori dan Praktek, Penerbit Pustaka Grafika, Bandung.

Philipus M Hadjon, 1996, Penegakan Hukum Administrasi dalam Pengelolaan Lingkungan Hidup, dalam B Arief Sidharta, dkk (Editor), Butir-butir tentang Penyelenggaraan Hukum dan Pemerintahan yang Layak (Sebuah Tanda Mata 70 Tahun Prof Dr Ateng



IMPLEMENTASI MANAJEMEN SDM BERBASIS KOMPETENSI: SOLUSI PROAKTIF PERMASALAHAN SDM APARATUR

H e r m a n

Peneliti Pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN

Email: hermanbkn@yahoo.com

Abstract

This essay explains about competency-based human resource personnel management. This system offers an proactive alternative which emphasize that all of human resource management process, in particular, placement of individuals in a position is based on information of needs of job's competency, which previously have been analyzed and measured by aspects tend to affect the success of his or her position. So that, in human resource personnel management should be known how human resource competency are managed from the planning stage, organizing, until evaluating. If it is well applied, competency-based human resource personnel management have potency to support organization to achieve the goals and provide surplus for organization.

Key Words: Human Resources Management, Competency, Position

Abstrak

Tulisan ini menjelaskan tentang manajemen SDM aparatur berbasis kompetensi. Sistem ini menawarkan suatu alternatif proaktif yang mengedepankan bahwa seluruh proses manajemen SDM, khususnya penempatan individu dalam suatu jabatan didasarkan pada informasi kebutuhan kompetensi jabatan, yang sebelumnya telah dianalisis dan diukur aspek-aspek yang kemungkinan mempengaruhi keberhasilan dalam jabatannya. Untuk itu, dalam pengelolaan SDM aparatur harus terlebih dahulu dicaritahu bagaimana kompetensi SDM dikelola, mulai tahap perencanaan, pengorganisasian sampai dengan evaluasinya. Jika diterapkan dengan baik, manajemen SDM berbasis kompetensi mempunyai potensi untuk mendukung organisasi mencapai tujuan dan memberikan nilai tambah bagin organisasi.

Kata Kunci: Manajemen SDM, Kompetensi, jabatan

PENDAHULUAN

Keberadaan manusia, yang populer dengan sebutan sumber daya manusia (SDM), dalam organisasi memiliki posisi sangat vital. Keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh kualitas SDM yang ada di dalam organisasi. Perubahan lingkungan yang begitu cepat menuntut kemampuan SDM dalam menangkap berbagai fenomena perubahan, menganalisis dampaknya terhadap organisasi, dan menyiapkan langkah-langkah guna menghadapi kondisi tersebut. Mencermati kenyataan tersebut, peran manajemen

SDM dalam organisasi tidak hanya sekedar administratif tetapi justru lebih mengarah pada pengembangan potensi SDM agar menjadi kreatif dan inovatif. Karena pada hakikatnya, SDM merupakan sumber pengetahuan, keterampilan, dan kemampuan yang terakumulasi dalam diri anggota organisasi. Kemampuan tersebut terus diasah dan dikembangkan oleh organisasi sebagai pilar utama organisasi agar selalu memiliki kinerja yang tinggi dalam menunjang keberhasilan organisasi.

Seiring dengan persaingan yang semakin tajam karena perubahan teknologi

yang cepat dan lingkungan yang dinamis pada setiap dimensi kehidupan manusia, maka organisasi membutuhkan SDM yang mempunyai kompetensi agar dapat memberikan pelayanan yang prima. Dengan demikian, sebuah organisasi tidak hanya mampu memberikan pelayanan yang memuaskan (*customer satisfaction*), tetapi juga berorientasi pada nilai (*customer value*), sehingga organisasi tidak semata-mata mengejar pencapaian produktivitas kerja yang tinggi tetapi lebih pada kinerja dalam proses pencapaiannya. Kinerja individu dalam setiap kegiatan merupakan kunci pencapaian produktivitas. Karena, kinerja adalah suatu hasil di mana SDM dan sumber daya lain yang ada di dalam organisasi secara bersama-sama membawa hasil akhir yang didasarkan pada tingkat kualitas dan standar yang ditetapkan. Konsekuensinya, organisasi memerlukan SDM yang memiliki keahlian dan kemampuan yang “unik” sesuai dengan visi dan misi organisasi.

Dalam hal ini, kompetensi SDM memiliki peran yang sangat menentukan dalam upaya mengubah dan meningkatkan kinerja organisasi. Manajemen SDM berbasis kompetensi dilakukan agar dapat memberikan hasil yang sesuai dengan tujuan dan sasaran organisasi dengan standar kinerja yang telah ditetapkan. Kompetensi menyangkut kewenangan setiap individu untuk melakukan tugas atau mengambil keputusan sesuai dengan perannya dalam organisasi yang relevan dengan keahlian, pengetahuan, dan kemampuan yang dimiliki. Kompetensi yang dimiliki pegawai secara individual harus mampu mendukung pelaksanaan strategi organisasi dan setiap perubahan yang dilakukan oleh manajemen.

Pentingnya kontribusi SDM sebagai salah satu pilar utama pendukung kesuksesan organisasi harus sejak dini disadari oleh

pemimpin puncak. Oleh sebab itu, organisasi dituntut untuk melakukan pengembangan berkesinambungan terhadap kuantitas dan kualitas pengetahuan SDM-nya melalui berbagai pelatihan atau merangsang SDM-nya agar *learning by doing* dalam sebuah semangat yang termaktub dalam *learning organization*. Membangun SDM yang didasari oleh kapasitas organisasi untuk mempertahankan kemampuan SDM-nya merupakan langkah awal dalam penciptaan asset SDM yang strategis. Namun langkah awal tersebut bergantung pada proses untuk mencetak SDM yang berkompeten serta kemampuan organisasi untuk meningkatkan nilai tambah individu-individu di dalamnya. Dalam hal ini, penerapan manajemen SDM berbasis kompetensi memberikan kontribusi signifikan bagi organisasi.

Saat ini sudah banyak organisasi yang telah mulai menggunakan model-model kompetensi (*competency models*) untuk membantu mereka mengenali pengetahuan, keterampilan, dan karakteristik pribadi yang sangat penting, yang dibutuhkan seseorang untuk mencapai kinerja yang tinggi. Salah satu strategi untuk melakukan perubahan organisasi adalah melalui pribadi yang sangat penting, yang dibutuhkan seseorang untuk mencapai kinerja yang tinggi. Oleh karena itu, salah satu strategi untuk melakukan perubahan organisasi adalah melalui rekayasa faktor SDM. Makin dirasa pentingnya SDM dalam menciptakan daya saing yang langgeng disebabkan faktor manusia selalu dapat bertahan dalam bentuk situasi persaingan apapun. Karena manusia memiliki kemampuan untuk beradaptasi dan berkembang serta mampu menciptakan nilai produk atau jasa yang dihasilkan. Untuk itu, setiap organisasi harus mampu merespons perubahan yang terjadi dengan melakukan berbagai inovasi, sehingga organisasi tersebut memiliki SDM yang memiliki kompetensi tinggi

sesuai dengan yang dipersyaratkan dalam pekerjaannya.

PERUBAHAN PARADIGMA MANAJEMEN SDM

Peningkatan profesionalisme SDM aparatur Indonesia selalu menjadi fokus perhatian para pengambil kebijakan. Berbagai tuntutan perkembangan lingkungan strategis baik internal maupun eksternal selalu menekankan pentingnya peningkatan profesionalisme SDM aparatur secara signifikan agar birokrasi pemerintah mampu mengiringi kecepatan perubahan strategis dan global. Ketertinggalan Indonesia dalam berbagai dimensi kehidupan boleh jadi dipengaruhi oleh kekurangmampuan SDM aparatur di sektor publik ini. Pertanyaannya adalah, mengapa terjadi begitu besar minat organisasi pada penerapan kompetensi pada praktik manajemen SDM di banyak organisasi swasta maupun publik. Dewasa ini pendorong paling penting dari kesuksesan organisasi adalah peningkatan kinerja untuk mencapai hasil yang berkualitas tinggi dan keunggulan kompetitif. Oleh karena itu, organisasi kemudian mulai menyadari dua hal berikut (Gunawan: 2006).

1. Orang-orang yang ada di dalam organisasi adalah aset organisasi yang paling penting, dan bagaimana organisasi mengelola orang-orang tersebut akan memiliki dampak yang langsung terhadap kinerja organisasi. Jika organisasi mengembangkan tenaga kerja yang memiliki kemampuan, fleksibilitas dan motivasi, maka organisasi akan lebih memiliki kontrol terhadap kemampuan mereka mencapai hasil dan tujuan organisasi dalam lingkungan yang selalu berubah dewasa ini. Pemikiran seperti ini telah membuat banyak organisasi

mengubah strateginya dari yang semula sekedar bereaksi terhadap perubahan dari luar menjadi lebih fokus dan proaktif pada pengembangan kekuatan sumber daya internal sehingga mampu ber-adaptasi dengan perubahan.

2. Perbedaan yang terjadi antara organisasi yang memiliki kinerja yang sangat baik dengan organisasi yang berkinerja kurang baik, merupakan hasil dari fokus pada “bagaimana” hasil kerja tersebut dicapai, tidak hanya pada “apa” yang akan dicapai. Jadi, sementara pengetahuan dan keahlian tetap merupakan komponen yang sangat relevan dari kemampuan pegawai, organisasi-organisasi yang berkinerja sangat baik mempersepsikan bahwa kompetensi perilaku (nilai-nilai, motif, dan karakteristik perilaku) yang disebut oleh Spencer (1993) sebagai “soft competencies” yang membuat adanya perbedaan dalam kinerja sehari-hari dan dalam mencapai hasil yang diharapkan.

Aplikasi pendekatan pengelolaan kinerja pegawai berdasarkan pada “apa” dan juga sekaligus “bagaimana” inilah yang saat ini diistilahkan dengan terminologi “manajemen SDM berbasis kompetensi” (competency-based human resources management). Manajemen SDM berbasis kompetensi dapat didefinisikan sebagai suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengendalian aktivitas tenaga kerja mulai rekrutmen sampai dengan pensiun di mana proses pengambilan keputusan-keputusan organisasi didasarkan pada informasi kebutuhan kompetensi jabatan dan kompetensi individu untuk mencapai tujuan organisasi (Siswanto, 2003). Dengan demikian, manajemen SDM berbasis kompetensi adalah aplikasi dari seperangkat kompetensi yang didesain oleh organisasi (manajer SDM) untuk

mencapai kesuksesan kinerja dan hasil yang relevan terhadap strategi organisasi. Ini berarti mengidentifikasi bagaimana kinerja berkaitan dengan hasil organisasi dan memetakan strategi untuk menerapkannya ke seluruh pegawai yang ada dalam organisasi. Hal ini juga berarti memberikan kepada pegawai suatu pendekatan yang sistematis dalam mengembangkan dan menggunakan kemampuan yang dimilikinya dengan sepenuhnya. Singkat kata, bahwa salah satu metode andal yang pada saat ini banyak digunakan oleh berbagai organisasi, adalah melalui pendekatan manajemen SDM berbasis kompetensi.

Konsep manajemen SDM berbasis kompetensi menawarkan pendekatan baru yang dapat menterjemahkan tuntutan kebutuhan kompetensi organisasi ke dalam kebutuhan jabatan dan kebutuhan kompetensi individu (Siswanto, 2003). Selain itu, dengan pendekatan ini banyak fungsi manajemen SDM yang semula sulit dilakukan menjadi lebih mudah dan praktis, seperti: analisis kebutuhan pelatihan, rencana karier pegawai, pengelompokan jabatan, dan sebagainya, yang kesemuanya disusun berdasarkan tingkat kebutuhan kompetensi. Manajemen SDM berbasis kompetensi merupakan salah satu model yang dapat memberikan hasil yang sesuai dengan tujuan dan sasaran pengembangan SDM dan organisasi berbasis standar kinerja yang telah ditetapkan. Model ini lebih spesifik, fleksibel, mempunyai relevansi dengan tugas dan pekerjaan, lebih bermutu dan memerlukan waktu yang relatif singkat. Jadi, manajemen SDM berbasis kompetensi adalah pengelolaan SDM, di mana seluruh proses manajemen SDM, khususnya penempatan individu pada suatu jabatan didasarkan pada informasi kebutuhan kompetensi suatu jabatan, yang sebelumnya telah dianalisis dan diukur aspek-aspek yang kemungkinan

akan sangat mempengaruhi keberhasilan/efektivitas penyelesaian tugas/pekerjaan yang dibebankan dalam jabatan tersebut.

Manajemen SDM berbasis kompetensi akan memfasilitasi pengembangan melalui penyediaan alat yang mampu menangani dan mencakup (Gunawan, 2006).

- ♦ Apa yang harus dimiliki untuk melakukan suatu pekerjaan.
- ♦ Apa yang dibawa oleh seseorang ke dalam pekerjaan.
- ♦ Bagaimana kesenjangan yang ada dalam kebutuhan pembelajaran dan pengembangan.
- ♦ Apa aktivitas yang harus dilakukan untuk menutup kesenjangan tersebut.

Melihat kondisi di atas, maka peran dari fungsi SDM dalam organisasi mengalami banyak pergeseran ke arah yang lebih strategis dalam upaya mencapai tujuan dan sasaran organisasi. Fungsi SDM diposisikan sebagai mitra strategis bagi pimpinan organisasi dalam mengupayakan agar seluruh komponen dan sumber daya organisasi dapat memberikan kontribusi dan kinerja terbaik agar tujuan dan sasaran organisasi dapat dicapai.

KONSEP DAN UNSUR UTAMA KOMPETENSI

Jika kita mendengar kata kompetensi, maka akan banyak sekali penafsiran yang berbeda mengenai maksud dan makna kata tersebut. Sebagai contoh, mungkin kita pernah mendengar kalimat seperti: "karena jabatan saudara, saya pikir saudaralah yang paling berkompeten dalam menjawab pertanyaan itu", atau mungkin kalimat lain, seperti: "orang tersebut ternyata tidak kompeten dalam menjelaskan masalah SDM organisasi sehingga masih ada beberapa hal yang masih membingungkan". Kedua ucapan di atas

sama-sama menggunakan kata kompeten untuk menjelaskan hal yang ternyata berbeda. Kalimat pertama, kompeten dapat diartikan sebagai orang yang berhak atau orang yang tepat karena posisi/jabatannya dalam menjawab permasalahan, sedangkan pada contoh kalimat kedua, kompeten lebih tepat diartikan sebagai kemampuan seseorang dalam menjelaskan suatu permasalahan. Pertanyaan yang muncul kemudian adalah, apakah arti kompetensi dalam kaitan dengan manajemen SDM berbasis kompetensi, sebagaimana tema dalam tulisan ini?

Kompetensi memiliki banyak pengertian, yang masing-masing menyoroti aspek dan penekanan yang berbeda-beda. Pengertian kompetensi yang diajukan oleh masing-masing ahli banyak didasarkan pada hasil penelitian dan atau pengamatan. Secara sederhana, kompetensi diartikan sebagai kemampuan manusia yang ditemukan dari praktik dunia nyata dan dapat digunakan untuk membedakan antara mereka yang sukses/unggul (*superior*) dengan mereka yang biasa-biasa saja di tempat kerja. Menurut Kamus Kompetendi LOMA (Lasmadi, 2002), kompetensi didefinisikan sebagai aspek-aspek pribadi dari seorang pekerja yang memungkinkan dia untuk mencapai kinerja yang superior. Aspek-aspek pribadi ini termasuk sifat, motif-motif, sistem nilai, sikap, pengetahuan, dan keterampilan. Pengertian kompetensi yang sekarang banyak dianut oleh para praktisi manajemen SDM dikemukakan oleh Leyle M. Spencer Jr. dan Signe M. Spencer dari kelompok konsultan terkenal Hay dan MacBer (1993). Menurut mereka berdua, kompetensi adalah "an underlying characteristic's of an individual that is casually related to criterion-referenced effective and/or superior performance in a job or situation". Kompetensi diartikan sebagai karakteristik

dasar seseorang (*individu*) dan berkaitan dengan efektivitas kinerja dalam pekerjaannya. Definisi kompetensi di atas mengandung tiga hal. Pertama, kompetensi merupakan bagian kepribadian yang mendalam dan melekat kepada seseorang serta perilaku yang dapat diprediksi pada berbagai keadaan dan tugas pekerjaan. Kedua, bahwa kompetensi adalah sesuatu yang menyebabkan atau mem-prediksi perilaku dan kinerja. Dan ketiga, bahwa kompetensi sebenarnya memprediksi siapa yang berkinerja baik dan kurang baik, diukur dari kriteria atau standar yang digunakan.

Pengertian di atas menunjukkan banyak ragam tentang pengertian kompetensi. Namun, pada dasarnya terjadi semacam "konvensi" atau kesepakatan umum, bahwa kompetensi mengandung tiga elemen/unsur pokok, yaitu: pengetahuan (*knowledge*), berada pada tataran *cognitive domain*; keterampilan/keahlian (*skill*), berada pada tataran *psychomotoric domain*; dan sikap (*attitude*) atau kualitas pribadi (*personal quality/personal attributes*), berada di wilayah *affective domain*. Dengan demikian, kompetensi dapat diartikan sebagai tingkat pengetahuan, keterampilan, dan sikap (*tingkah laku*) yang harus dimiliki oleh seseorang agar efektif dalam melaksanakan tugas/pekerjaannya. Ketiga unsur kompetensi tersebut secara langsung mempengaruhi perilaku (*behavior*) seseorang (*pegawai*) dan pelaksanaan suatu tugas. Pemilikan kompetensi oleh seorang *individu* diasumsikan akan memberikan kontribusi besar pada peningkatan kinerja *individu*, dan selanjutnya peningkatan kinerja organisasi.

Secara jelas, kontribusi tiga unsur kompetensi di atas dapat dilihat melalui contoh "Seorang Petani yang Sukses" berikut ini. Untuk mencapai kesuksesannya, petani tersebut perlu memiliki pengetahuan mengenai aspek-aspek pertanian, seperti: jenis tanah, peredaran

musim, jenis benih yang baik, berbagai penyakit tanaman dan cara mencegahnya. Di samping itu, petani tersebut juga memerlukan berbagai keterampilan, seperti: menggunakan traktor, memasang sistem pengairan, penyiraman, dan penyemprotan serangga. Selain itu, sikap pribadi yang diperlukan, seperti: kesabaran untuk menunggu panen hasil pertaniannya, berdisiplin agar tanamannya dapat dijaga dengan rapi, mempunyai sense of urgency agar hasil dapat dipanen tepat waktu, dan sikap lain yang diperlukan agar mereka sukses menjadi seorang petani.

Walaupun demikian, penting untuk diketahui bahwa tingkat pengetahuan, keterampilan, dan sikap pribadi antara petani yang satu dengan yang lainnya tidak selalu sama. Karena dalam komunitas (industri) pertanian, terdapat berbagai peringkat petani. Contohnya, ada petani yang hanya bertani di sekitar pekarangan rumah sebagai suatu kesenangan, ada petani kecil yang bertindak lebih sebagai usahawan, dan ada juga petani yang menjalankan kegiatan bertani secara berladang. Oleh karena itu, tingkat pengetahuan, keterampilan, dan sikap kualitas pribadi yang diperlukan bagi setiap petani akan berbeda. Dan "kepiawaian" ini harus ditetapkan secara jelas, jika sekiranya kinerja yang diinginkan hendak diukur. Misalnya, pengetahuan yang diperlukan oleh seorang petani kelapa sawit yang bertindak sebagai pengusaha industri pertanian, hendaknya mencakup pasar luar negeri, pertukaran mata uang asing, dan sebagainya. Begitu juga dengan tingkat keterampilan yang diperlukan harus mencakup hal-hal yang berkaitan dengan perdagangan luar negeri dan keterampilan membangun jaringan pasar internasional.

KOMPETENSI DAN KINERJA SDM

Dari beberapa literatur disebutkan bahwa kompetensi dapat diklasifikasikan dari berbagai sudut pandang yang berbeda (Spencer & Spencer, 1993). Pada awalnya, kompetensi diklasifikasikan menjadi kompetensi teknikal dan manajerial. Semakin tinggi tingkat manajerial suatu jabatan, akan membutuhkan tingkat kompetensi manajerial yang semakin tinggi dan tingkat kompetensi teknikal yang semakin rendah, begitu juga sebaliknya. Dalam perkembangannya, ternyata dikotomi kompetensi teknikal dan manajerial ini terlalu disederhanakan, karena seolah-olah tidak ada bidang lain yang juga penting untuk efektivitas operasional organisasi.

Selanjutnya, kompetensi lebih diperluas dan bersifat umum berdasarkan substansinya, yaitu dibagi menjadi dua kelompok besar, "kompetensi umum" (generic competencies atau soft competencies) dan "kompetensi bidang" (hard competencies). Kompetensi dapat pula diklasifikasikan menurut tingkat kompetensi dan efek tingkat kinerja yang ditimbulkannya. Dalam klasifikasi ini, kompetensi dibedakan menjadi "kompetensi minimum/kompetensi ambang" (threshold competencies) dan "kompetensi pembeda kinerja superior dengan yang biasa/rata-rata" (differentiating competencies). Kompetensi minimum menunjuk pada tingkat kompetensi yang dibutuhkan seseorang dalam pekerjaannya agar efektif, namun belum tentu mengakibatkan seseorang memiliki kinerja superior atau di atas rata-rata. Sedangkan differentiating competencies, merupakan tingkat kompetensi yang dapat membedakan kinerja (performansi) superior di atas rata-rata.

Selain itu di tingkat organisasi, kompetensi dapat pula diklasifikasikan menurut perannya dalam pencapaian visi, misi, strategi dan budaya organisasi. Dalam hal ini,

kompetensi dibedakan menjadi “kompetensi inti” (core competencies) dan “kompetensi pendukung” (supporting competencies). Kompetensi ini diperlukan untuk mendukung pencapaian visi, misi, strategi dan budaya organisasi. Kompetensi inti memiliki kontribusi dan keterkaitan yang jelas dengan visi, misi, strategi dan budaya organisasi. Pada umumnya, kompetensi inti merupakan kompetensi wajib yang harus dimiliki oleh seluruh komunitas organisasi, karena diyakini memberikan nilai tambah dan kemampuan bersaing organisasi. Misalnya, jika suatu organisasi pemerintah memiliki visi untuk “mengutamakan pelayanan masyarakat”, maka kompetensi inti yang wajib dimiliki oleh seluruh anggota organisasi pemerintah tersebut dapat berupa kompetensi “customer orientation”, kompetensi yang berorientasi pada pelayanan. Sedangkan kompetensi pendukung, umumnya diperlukan oleh bagian atau unit organisasi dalam menjaga kelancaran dan efektivitas operasional organisasi. Kompetensi pendukung biasanya lebih spesifik sesuai dengan bidang atau bagian organisasi.

Sebagai organisasi publik, instansi pemerintah hidup dalam lingkungan yang secara terus menerus berubah dan mempengaruhi kelangsungan hidupnya. Untuk itu, organisasi ini harus senantiasa melakukan upaya-upaya yang dapat memperkokoh keberadaannya dalam lingkungan yang selalu bergerak dinamis. Salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan selalu memberikan nilai tambah (value added) bagi lingkungan masyarakat melalui pemberian berbagai macam output pelayanan. Upaya ini hanya dapat dilakukan jika organisasi memiliki SDM yang berkompeten. Permasalahannya, SDM organisasi pemerintah yang ada tidak selalu sesuai dengan apa yang dituntut untuk keberhasilan sebuah pekerjaan. Meminjam

istilah pakar manajemen, dalam lingkup organisasi pemerintah saat ini mengalami apa yang disebut dengan understaffed and overstaffed management. Artinya, di satu sisi mengalami kelebihan pegawai yang tidak dibutuhkan oleh organisasi, tetapi di sisi lain justru kekurangan pegawai yang memiliki kemampuan sesuai dengan kebutuhan organisasi.

Kondisi di atas antara lain akibat dari proses manajemen SDM aparatur selama ini yang mengabaikan kompetensi sebagai faktor penentu keberhasilan organisasi. Sudah menjadi rahasia umum bahwa kerap dijumpai adanya instansi pemerintah yang memiliki SDM yang berasal dari berbagai macam sumber “titipan” yang seringkali merepotkan, karena tidak didukung oleh kemampuan yang dimiliki. Atau, bisa juga disebabkan oleh tuntutan perkembangan lingkungan yang tidak didukung oleh perkembangan kompetensi yang dihasilkan oleh institusi pendidikan, sehingga selalu ada kesenjangan antara yang dihasilkan dengan yang diharapkan. Untuk itu, organisasi mau tidak mau harus berupaya untuk membangun kompetensi aparaturnya. Meminjam pendapat seorang konsultan MSDM, bahwa perbaikan atau peningkatan kinerja SDM dalam suatu organisasi pada dasarnya dapat dilakukan dengan dua jenis intervensi (Baso, 2003). Pertama, intervensi melalui perbaikan sistem dan lingkungan kerja, yang kedua, adalah intervensi melalui pendidikan, pelatihan, dan pengembangan yang ditujukan pada perbaikan kinerja karena kurangnya kemampuan atau kompetensi yang rendah. Dari uraian singkat ini jelas bahwa kompetensi yang dimiliki oleh seorang pegawai merupakan faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang dalam suatu organisasi.

MANAJEMEN SDM APARATUR BERBASIS KOMPETENSI

Dalam manajemen SDM berbasis kompetensi, keputusan dan aktivitas yang dilaksanakan selalu mengacu kepada kebutuhan kompetensi jabatan dan kompetensi individu yang terukur dan dapat teramati validitasnya berdasarkan seseorang yang bekerja dalam suatu organisasi. Dengan mengacu pada kebutuhan kompetensi jabatan dan kompetensi individu dapat dibangun suatu sistem informasi manajemen SDM berbasis kompetensi yang terintegrasi (*integrated competencies based human resource management information system*). Sistem ini merupakan database yang dibagi berdasarkan fungsi manajemen SDM secara terpadu. Informasi yang dihasilkan selalu mengacu pada data kebutuhan kompetensi jabatan dan kompetensi individu (HRI Indonesia, www.Asb.co.id).

Berangkat dari pemikiran tersebut, maka pembicaraan mengenai pengelolaan kompetensi SDM aparatur harus terlebih dahulu mencari tahu bagaimana kompetensi SDM organisasi dikelola, mulai tahap perencanaan, pengorganisasian sampai dengan mengevaluasinya (Talim, 2002).

Pertama, merencanakan kompetensi SDM. Artinya, organisasi harus berpijak dari visi dan misi organisasi (instansi), kemudian diterjemahkan ke dalam strategi fungsional yang ada. Dengan kata lain, visi dan misi organisasi diterjemahkan ke dalam strategi pengelolaan SDM aparatur, yang kemudian diterjemahkan menjadi tuntutan kompetensi SDM yang harus dimiliki. Selanjutnya, kompetensi SDM ini harus dipetakan agar lebih mudah dalam pengelolaannya. Pemetaan kompetensi ini akan merupakan rancangan kompetensi yang mau dibangun

organisasi, baik yang merupakan kompetensi inti (*core competencies*) maupun kompetensi pendukung (*supporting competencies*). Kedua, pengorganisasian kompetensi SDM. Setelah peta kompetensi diketahui, organisasi harus melakukan pengelompokan atas kompetensi tersebut. Upaya pengelompokan ini bisa dilakukan melalui penentuan bidang-bidang kompetensi inti yang merupakan tonggak organisasi, maupun bidang kompetensi pendukung. Tentunya, hal ini akan berlainan untuk organisasi yang berbeda. Melalui pengorganisasian ini, organisasi akan lebih mudah dalam upaya pengembangan kompetensi yang lebih jauh.

Ketiga, pengembangan kompetensi. Upaya ini dimulai dengan penilaian terhadap kompetensi yang saat ini sudah dimiliki oleh SDM yang ada. Kemudian dibandingkan dengan peta kompetensi yang telah disusun, sehingga dapat diketahui gap antara kompetensi yang seharusnya dimiliki dan yang diharapkan. Berangkat dari kondisi ini, selanjutnya organisasi melakukan berbagai upaya pembangunan dan pengembangan kompetensi SDM, sehingga peta kompetensi tadi dapat terisi dengan baik. Keempat, organisasi melakukan evaluasi terhadap kompetensi yang sudah dibangun dan dikembangkan tadi, untuk mengetahui sampai sejauh mana upaya yang dilakukan telah mencapai sasaran peta kompetensi yang telah disusun. Upaya evaluasi ini harus senantiasa memperhatikan perkembangan situasi yang ada, sehingga apabila diperlukan organisasi harus juga melakukan berbagai penyesuaian baik terhadap peta kompetensi maupun pengembangan kompetensi aparatur yang telah disusun.

Pertanyaannya sekarang adalah, bagaimana organisasi dapat melakukan pengelolaan SDM berbasis kompetensi? Pada dasarnya, manajemen SDM berbasis

kompetensi merupakan salah satu konsep manajemen SDM yang mengaitkan aktivitas SDM dalam organisasi dengan kompetensi inti/dasar yang mau diunggulkan. Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa langkah awal yang perlu dilakukan oleh organisasi pemerintah adalah mengidentifikasi visi dan misi yang hendak dicapai. Dengan begitu, akan diketahui ke arah mana yang akan dituju, strategi apa yang mau dikembangkan, barulah kemudian, organisasi menyusun rancangan/model kompetensi (dalam bentuk peta kompetensi) seperti apa yang mau dibangun untuk mencapai visi dan misi tersebut.

Misalnya, Badan Kepegawaian Negara (BKN) ingin menjadikan diri sebagai institusi yang handal dalam manajemen aparatur, khususnya Pegawai Negeri Sipil (PNS), maka sebagai organisasi pemerintah, BKN akan terus-menerus mengembangkan kompetensi SDM-nya di bidang manajemen aparatur, mulai rekrutmen pegawai, haruslah dicari mereka yang memiliki pengetahuan, keterampilan, atau keahlian di bidang MSDM. Begitu pula dengan berbagai kajian dan penelitian-penelitian MSDM difokuskan pada bidang aparatur, dan seterusnya.

Berdasarkan peta kompetensi dan upaya pengembangan kompetensi SDM-nya, selanjutnya BKN sebagai organisasi pemerintah haruslah menggunakan peta yang telah disusun tadi sebagai dasar dalam berbagai keputusan SDM-nya. Mulai pelaksanaan pengadaan SDM-nya, dalam penentuan persyaratan, dan prosedur seleksi, maka tuntutan kompetensi akan dijadikan dasar. Program-pragoram sosialisasi, pelatihan, dan pengembangan SDM dilakukan dalam rangka pembangunan kompetensi SDM. Penentuan arah karier, pengelolaan kinerja, dan kompensasi yang diberikan juga berdasarkan pada kompetensi SDM yang dimilikinya. Dengan demikian,

segala upaya organisasi dalam aktivitas SDM-nya mengacu pada kompetensi SDM yang hendak dibangun oleh organisasi.

Manajemen SDM berbasis kompetensi memandang hasil kerja yang diharapkan dan peran atau persyaratan kerja organisasi dari sudut pandang orang dibandingkan dengan sudut pandang pekerjaan. Pendekatan ini yang membuat kompetensi menjadi fondasi dari seluruh fungsi manajemen SDM ini, di mana kompetensi menggerakkan sistem rekrutmen, seleksi, penempatan, orientasi, promosi, pelatihan, manajemen kinerja, dan penghargaan. Kinerja yang luar biasa tidak hanya sekedar berhasil, tetapi lebih pada tujuan utama dari organisasi untuk menerapkan sistem manajemen SDM berbasis kompetensi. Sederhanya, kompetensi yang hendak dibangun oleh BKN mestinya hanya dalam dua area, yaitu kompetensi jabatan dan kompetensi individu. Kompetensi dalam konteks jabatan berarti kompetensi yang dipersyaratkan oleh suatu jabatan. Ini yang biasa dikenal dengan sebutan standar kompetensi jabatan. Sementara kompetensi dalam konteks individu artinya kompetensi yang dimiliki oleh setiap individu pegawai. Keduanya dibandingkan (dinilai), seberapa jauh kesesuaian antara kompetensi yang dipersyaratkan oleh suatu jabatan dengan kompetensi yang dimiliki setiap individu pegawai.

Jika diterapkan dengan baik, manajemen SDM berbasis kompetensi mempunyai potensi untuk mendukung organisasi mencapai tujuannya dan memberikan nilai bagi organisasi. Pritchard tahun 1977 (Gunawan, 2006) menunjukkan bahwa kompetensi merupakan cara mengintegrasikan strategi SDM dengan strategi organisasi, sehingga menambah nilai kinerja bagi organisasi. Selain itu, kompetensi memberdayakan setiap individu dan tim, serta membebaskan

manajemen dari proses-proses SDM yang kompleks. Cooper, Lawrence, Kierstead, Lynch, dan Luce (Gunawan, 2006) mencatat beberapa hal positif yang dihasilkan dari model manajemen SDM berbasis kompetensi yang baik, yaitu: mengaitkan kompetensi individu secara langsung pada strategi dan tujuan organisasi, mengembangkan profil posisi dan peran, serta mencocokkan individu pada tugas dan tanggung jawab tertentu, meningkatkan kemampuan untuk memonitor dan memperbaiki secara berkelanjutan profil kompetensi, dan mendukung organisasi dalam menerapkan sistem SDM yang lebih baik. Selanjutnya Lucia dan Lepsinger (1999) menyebutkan beberapa manfaat yang dirasakan dalam penerapan model kompetensi, yaitu: memberikan klarifikasi baik untuk pekerjaan maupun ekspektasi kerja, membantu menciptakan praktik rekrutmen yang efektif, meningkatkan produktivitas, menciptakan proses yang efektif untuk sistem penilaian dan umpan balik 360 derajat, menyediakan alat untuk membantu organisasi menghadapi lingkungan yang berubah cepat, serta menyelaraskan perilaku dengan nilai-nilai dan strategi organisasi.

CATATAN PENUTUP

Secara sistematis, penerapan manajemen SDM berbasis kompetensi dalam menghadapi berbagai tantangan dan tuntutan yang muncul pada organisasi di sektor publik adalah dengan mengembangkan rencana implementasi seperti yang disarankan oleh Dubois dan Rothwell (2004). Langkah pertama, adalah mengidentifikasi tujuan organisasi dan kebutuhan pengguna sistem SDM. Langkah kedua, adalah melakukan pemetaan dan analisis lingkungan. Langkah ketiga, adalah mengidentifikasi area-area yang

merupakan perhatian utama dari pengguna sistem SDM. Langkah keempat, adalah menyelaraskan tujuan organisasi dengan kebutuhan pengguna sistem SDM, serta menetapkan sasaran dari penerapan sistem berbasis kompetensi. Langkah kelima, adalah mengembangkan rencana manajemen proyek untuk mengelola dan memandu proses implementasi jangka panjang. Langkah keenam, adalah melaksanakan rencana manajemen proyek. Langkah terakhir adalah melakukan evaluasi periodik untuk melihat perkembangan implementasi.

Manajemen SDM berbasis kompetensi ini menjadi efektif pada saat kompetensi dikaitkan secara konsisten dengan proses perencanaan strategis dan standar-standar kinerja organisasi yang terukur. Dalam banyak proses perencanaan di lingkungan organisasi publik saat ini, ada banyak pemikiran bahwa penerapan kompetensi sebagai basis sistem manajemen SDM dapat meningkatkan kualitas dan kinerja dari para aparatur dalam melakukan pelayanan publik, dan searah dengan tantangan eksternal yang dihadapi yang menuntut transparansi, meritokrasi, dan kinerja layanan yang tinggi. Semoga.

REFERENSI

- Anntoinette D. Lucia, Richard Lepsinger, 1999, *The Art and Science of Competency Models: Pinpointing Critical Success Factor in Organizations*, Jossey-Bass/Pfeiffer, A wiley Company, San Francisco.
- Dharma Surya, *Pengembangan SDM Berbasis Kompetensi*, Usahawan, Nomor 01 Tahun XXXI, Januari 2002.
- Dubois, David D., 1993, *Competency-Based*

- Performance Improvement: A Strategy for Organizational Change, HRD Press, Inc., Unites States.
- Gunawan, Budi, 2006, Membangun Kompetensi Polri: Sebuah Model Penerapan Manajemen SDM Berbasis Kompetensi, Yayasan Pengembangan Kajian Ilmu Kepolisian, Jakarta.
- Lasmadi, Arbono, Peran baru Bagi Fungsi SDM dan Para Paraktisinya, 2002, (www.e-psikologi.com).
- Siswanto, Joko, Implementasi Manajemen Sumber Daya Manusia Berbasis Kompetensi, makalah disampaikan dalam Lokakarya Pengukuran Kompetensi Individu, Departemen Kesehatan, Jakarta, 2003.
- Spencer, Lyle M., Signe M. Spencer, 1993, Competence at Work: Models for Superior Performance, John Wiley and Sons, Inc., New York.



PENETAPAN JOB GRADING DALAM PEMBERIAN REMUNERASI KEPADA PNS

Novi Savarianti Fahrani

Peneliti Pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN

Email: Novee_82@yahoo.com

Abstract

Application of the remuneration system for civil service (PNS) which has been running in 2007, where Ministry of Finance became pilot project in implementing remuneration system has a problem in determining civil servants job grading. Civil servants, who hold offices, group divisions, and the same labor time, do not necessarily have the same degree and it causes a gap between those civil servants. Therefore, this study is intended to see how determination of job grading on the remuneration to civil servants. There are two types of job grading for civil servants First, job grading for the staffs or non-structural staffs. Second is job grading for Structural staffs. In job grading for staffs, determining civil servants' grade for the first time is based on group division and position on each technical competence, the implementation of tasks according to their job description, as well as their supervisor's assignation. After that, staff's grade is determined through various stages: determine a target's performance through employment contract between Staffs and Supervisor for one semester, performance's evaluation in which supervisor evaluate the realization of work plan which are already implemented by staffs or each civil servants on a very beginning of that contract and continue with providing recommendations through two periods of evaluation result to assessment officer by direct supervisor who is responsible on staff that will be discussed on session of the recommendations and the final result is determined in a decree (SK) which is issued by each Eselon I officers. While job grading for structural staffs is 'reward' that is given to those employee as a reward and stages in job grading for staff are not necessary in it.

Key Words : Remuneration, Civil Service, Job Grading, Given, Reward

Abstrak

Penerapan sistem remunerasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah berjalan tahun 2007, dengan kementerian keuangan menjadi pilot project dalam menerapkan sistem remunerasi, ternyata memiliki suatu permasalahan dalam penentuan job grading PNS. PNS yang memiliki jabatan, golongan ruang, serta masa kerja yang sama belum tentu memiliki grade yang sama sehingga menimbulkan suatu kesenjangan antar PNS tersebut. Oleh karena itu penelitian ini dimaksudkan untuk melihat bagaimana penetapan job grading dalam pemberian remunerasi kepada PNS. Ada 2 (dua) tipe job grading pada PNS yaitu job grading untuk Pelaksana atau Non Struktural dan Job Grading untuk Pejabat Struktural. Pada job grading untuk Pelaksana, dalam menentukan grade PNS pertama kali adalah berdasarkan golongan/ruang dan jabatan pada kompetensi teknis yang bersangkutan, pelaksanaan tugas sesuai dengan uraian jabatannya, serta penugasan atasan. Kemudian setelah itu baru ditentukan lagi grade pelaksana melalui berbagai tahapan, yaitu: menentukan target kinerja melalui kontrak kerja antara pelaksana dengan atasan langsung selama 1 (satu) semester, evaluasi kinerja dilakukan oleh atasan langsung terhadap realisasi atas rencana kinerja yang telah ditetapkan oleh pelaksana atau PNS yang bersangkutan pada saat awal kontrak tersebut dan dilanjutkan dengan memberikan rekomendasi melalui 2 (dua) periode hasil evaluasi kepada Pejabat Penilai oleh pejabat langsung pelaksana pimpinan unit yang menangani kepegawaian untuk dapat dibahas dalam sidang rekomendasi yang hasil akhirnya ditentukan dalam Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh masing-masing Pejabat Esselon I. Sedangkan job grading untuk pejabat struktural adalah given dimana diberikan kepada pejabat tersebut sebagai reward yang didalamnya tidak diperlukan tahapan seperti halnya pada job grading untuk pelaksana.

Kata Kunci : Remunerasi, PNS, Job Grading, Given, Reward

PENDAHULUAN

Reformasi yang terjadi pada tahun 1998 merupakan suatu bentuk awal dari reformasi birokrasi yang saat ini sedang terjadi. Birokrasi (Azizy dan Kristiawan:2007) adalah mesin pelaksana kebijakan, efektivitas, dan efisiensi kebijakan pemerintahan mendapat wujud nyatanya pada efektivitas dan efisiensi birokrasi. Sedangkan kata reformasi jelas lebih tegas makna dan arahnya yaitu perubahan drastis kearah perbaikan. Jadi reformasi birokrasi merupakan perubahan drastis kearah perbaikan pada mesin pelaksana kebijakan, efektivitas dan efisiensi birokrasi pemerintah yang mendapat wujud nyatanya pada efektivitas dan efisiensi birokrasi.

Sehingga dengan adanya reformasi birokrasi diharapkan dapat mendorong percepatan perubahan perbaikan kinerja aparatur pemerintah menjadi lebih profesional, bermoral, bersih dan beretika dalam menunjang tugas pemerintahan dan pembangunan.

Menurut Effendi (2007) Pokok-pokok Reformasi Birokrasi Pemerintahan harus dimulai dari penataan kelembagaan dan sumber daya manusia aparatur. Langkah selanjutnya adalah membuat mekanisme tidak berbelit-belit, menegakkan akuntabilitas aparatur, meningkatkan dan menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik yang berkualitas dan prima. Prioritas Reformasi Birokrasi yaitu pada unit-unit kerja pelayanan publik dan pemerintah yang rawan Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Salah satu lembaga yang dinilai sangat rawan KKN adalah kementerian keuangan. Melalui kepemimpinan Sri Mulyani pada tahun 2007, kementerian keuangan menjadi instansi pemerintah yang pertama atau dapat

dikatakan sebagai pilot project pemerintah dalam menerapkan kebijakan remunerasi sebelum dilakukan oleh instansi pemerintah lain. Untuk melaksanakan kebijakan tersebut diperlukan anggaran negara sebesar Rp. 4,6 Triliun. Secara teoritis, pemberian remunerasi tidak mungkin disamakan untuk semua kementerian, lembaga, dan pemda. Remunerasi di Kementerian Keuangan bisa jadi lebih tinggi dari remunerasi pada kementerian dan lembaga lainnya, namun tidak menutup kemungkinan sebaliknya yang terjadi.

Liberti dan Rayendra (2008), menyatakan bahwa latar belakang reformasi di Kementrian Keuangan itu karena kementrian tersebut merupakan kementrian yang sangat strategis dimana hampir seluruh aspek kegiatan perekonomian negara berhubungan langsung dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh Kementrian Keuangan. Kebijakan itu meliputi perencanaan, penyusunan dan pengelolaan APBN, perpajakan, kepabeanan dan cukai, penerimaan negara bukan pajak (PNBP), penyusunan dan alokasi anggaran, perbendaharaan negara, pengelolaan kekayaan negara, maupun pasar modal dan lembaga keuangan non-bank. Disamping itu juga karena Kementrian Keuangan bersifat holding type organization dimana organisasinya terdiri dari beberapa unit organisasi dibawahnya yang masing-masing mempunyai disiplin yang berbeda-beda mulai dari pendapatan, pajak, bea cukai, penganggaran, perbendaharaan, pembiayaan, pengelolaan hutang, kekayaan negara hingga pasar modal, yang jika dilihat dari jumlah pegawai yang relatif cukup besar yaitu 62.000 pegawai dengan permasalahan yang sangat kompleks dan luas, sehingga memerlukan harmonisasi untuk mencapai sinergi dalam mewujudkan visi dan misi yang diemban. Sedangkan faktor lain semakin tingginya tuntutan publik akan

profesionalisme birokrasi dan otoritas fiskal di dunia internasional pada umumnya telah memberikan pelayanan kepada publik secara efektif dan efisien.

Tujuan dari reformasi tersebut adalah untuk meningkatkan kinerja, pengelolaan keuangan Negara dan kekayaan negara, termasuk pasar modal, secara terencana dan bertahap. Ada 2 (dua) aspek yang yang hendak dicapai dari reformasi birokrasi yang dilakukan, pertama, dilihat dari aspek birokrasi yaitu sebagai suatu sistim birokrasi, Kementerian Keuangan diharapkan dapat menjadi suatu birokrasi yang efektif dan efisien. Kemudian yang kedua, dari aspek birokratnya atau penyelenggara negara itu sendiri untuk menjadi birokrat yang profesional, bersih dan amanah.

Untuk mencapai tujuan tersebut, ada lima langkah strategis yang menjadi program utama dalam reformasi birokrasi, yaitu:

1. Aspek perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan tugas Kementerian Keuangan
2. Penataan organisasi
3. Perbaikan business process
4. Peningkatan manajemen SDM
5. Perbaikan remunerasi.

Remunerasi pada Kementerian Keuangan itu sendiri sebenarnya sudah pernah dilakukan pada jaman pemerintahan Soeharto, pada saat itu Ali Wardhana menjadi Menteri Keuangan pada tahun 1971, remunerasi pada waktu itu bertujuan untuk meningkatkan kinerja agar tidak terjadi kebocoran uang negara dan meningkatkan pendapatan negara melalui pajak. Kebijakan Ali Wardhana itu merupakan pelaksanaan dari Keputusan Presiden No 15/1971. Dalam Keppres ini diatur tentang bagaimana membuat tunjangan khusus bagi pegawai Depkeu. Sehingga Keppres ini dijadikan sebagai inspirasi hukum oleh Sri Mulyani dalam mengajukan remunerasi kepada

Panitia Anggaran (Panggar) DPR RI periode 2004-2009.

Pemberian remunerasi kepada Pegawai Negeri Sipil dapat dikatakan sebagai bagian dalam rangka untuk efisiensi anggaran pemerintah dan efektifitas pendapatan PNS dan juga sebagai reward buat pegawai yang mempunyai kinerja yang baik. Sehingga tidak ada lagi istilah pegawai yang rajin bekerja dan yang malas-malasan gajinya sama saja atau pinter goblok penghasilan sama (PGPS). Oleh karena itu honor-honor proyek/kegiatan, honor bagi yang terlibat sebagai tim teknis tertentu dan honor-honor lainnya bisa lebih terorganisir dengan tertib di awal bulan bersamaan dengan penerimaan gaji tiap bulannya.

Dalam memberikan remunerasi itu sendiri, terdapat sebuah indikator yang dinamakan job grading yaitu penentuan kembali diskripsi pekerjaan masing-masing pegawai dengan pemeringkatan. Pada awalnya pelaksanaan dari job grading itu diserahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Depkeu, KPPN, KPBC atau KPP masing-masing. Namun ternyata menjadi suatu ketidak-seragaman grade antar unit. Oleh karena itu pada akhir tahun 2007, pemeringkatan ini mulai diatur dalam Peraturan Menteri.

Job grading yang ada saat ini terdiri dari 27 golongan dengan rincian sebagai berikut:

No	Grade	Tunjangan	Gol/Ruang	Jabatan
1	1	Rp. 1,330,000	I/a	Pelaksana
2	2	Rp. 1,460,000		
3	3	Rp. 1,610,000	I/c	Pelaksana
4	4	Rp. 1,770,000		
5	5	Rp. 1,950,000		
6	6	Rp. 2,140,000		
7	7	Rp. 2,360,000		
8	8	Rp. 2,550,000	II/c	Pelaksana
9	9	Rp. 2,850,000		
10	10	Rp. 3,140,000		
11	11	Rp. 3,450,000		
12	12	Rp. 3,800,000	III/b	Pelaksana
13	13	Rp. 4,370,000	III/b	Eselon V
14	14	Rp. 5,240,000		
15	15	Rp. 6,030,000		
16	16	Rp. 6,930,000	III/d	Eselon IV
17	17	Rp. 9,360,000		
18	18	Rp. 10,760,000		
19	19	Rp. 12,370,000	IV/b	Eselon III
20	20	Rp. 16,700,000		
21	21	Rp. 18,880,000		
22	22	Rp. 21,330,000	IV/d	Eselon II
23	23	Rp. 24,100,000		
24	24	Rp. 32,540,000		
25	25	Rp. 36,770,000	IV/e	Eselon I
26	26	Rp. 41,550,000		
27	27	Rp. 46,950,000		

Namun kemudian timbul suatu permasalahan dalam peraturan mengenai job grading ini antara lain bagaimana seseorang

dapat ditempatkan dalam suatu grade tertentu dimana terdapat kesenjangan antar pegawai yang memiliki masa kerja, golongan dan pekerjaan serta jabatan yang sama namun penempatan seseorang disuatu grade tidak selalu sama sehingga menimbulkan kecemburuan sosial dikalangan pegawai itu sendiri.

Berdasarkan permasalahan tersebut diatas maka penelitian ini dilakukan untuk melihat bagaimana penetapan job grading dalam pemberian remunerasi kepada PNS. Berawal dari permasalahan tersebut dapat diperoleh tujuan dari penelitian ini adalah melakukan identifikasi dan analisis terhadap penetapan job grading dalam pemberian remunerasi kepada PNS.

REMUNERASI

Remunerasi adalah istilah baru yang sedang populer saat ini di dunia PNS khususnya bagi mereka yang mengalami kenaikan penghasilan karena adanya kenaikan tunjangan yang cukup significant. Secara harfiah Remunerasi adalah "payment" atau penggajian, bisa juga uang ataupun substitusi dari uang yang ditetapkan dengan peraturan tertentu sebagai imbal balik suatu pekerjaan dan bersifat rutin. Sedangkan pengertian resmi menurut kamus Bahasa Indonesia adalah pemberian hadiah (penghargaan atas jasa dsb), imbalan. Remunerasi itu sendiri berasal dari bahasa Inggris yaitu Remuneration. Dalam Wikipedia dijelaskan, "Remuneration is pay or salary, typically a monetary payment for services rendered, as in an employment" atau Remunerasi adalah bayaran atau gaji, biasanya bayaran yang diberikan atas layanan yang diberikan, seperti dalam sebuah pekerjaan. Namun istilah yang digunakan oleh pemerintah

saat ini, Remunerasi merupakan tunjangan tambahan diluar gaji pokok dan tunjangan lainnya yang biasa diterima setiap bulannya.

Secara teoritis dapat dibedakan dua sistem remunerasi, yaitu yang mengacu kepada teori Karl Marx dan yang mengacu kepada teori Neo-klasik. Kedua teori tersebut masing-masing memiliki kelemahan. Oleh karena itu, sistem pengupahan yang berlaku dewasa ini selalu berada diantara dua sistem tersebut. Berarti bahwa tidak ada satupun pola yang dapat berlaku umum. Yang perlu dipahami bahwa pola manapun yang akan dipergunakan seyogianya disesuaikan dengan kebijakan remunerasi masing-masing perusahaan dan mengacu kepada rasa keadilan bagi kedua belah pihak.

Ada lima prinsip yang akan diterapkan dalam reformasi sistem remunerasi yaitu:

1. Sistem merit, yaitu penetapan penghasilan pegawai berdasarkan harga jabatan
2. Adil, dalam arti jabatan dengan beban tugas dan tanggung jawab pekerjaan dengan bobot yang sama dibayar sama dan pekerjaan yang menuntut pengetahuan, keterampilan serta tanggung jawab yang lebih tinggi, dibayar lebih tinggi
3. Layak, yaitu dapat memenuhi kebutuhan hidup layak (bukan minimal)
4. Kompetitif, di mana gaji PNS setara dengan gaji pegawai dengan kualifikasi yang sama di sektor swasta, guna meng-hindari brain drain
5. Transparan, dalam arti PNS hanya memperoleh gaji dan tunjangan resmi.

Sedangkan struktur remunerasi (Melva:2009) terdiri atas tujuh komponen yaitu:

1. Gaji, tidak lagi memakai istilah gaji pokok, di mana gaji ditetapkan dengan memperhatikan peranan masing-masing PNS dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan

2. Tunjangan biaya hidup yang terdiri atas tunjangan pangan, perumahan, dan transport
3. Tunjangan kinerja (insentif), berupa tunjangan prestasi yang diberikan pada akhir tahun
4. Tunjangan hari raya, yang besarnya sama dengan gaji dan diberikan sekali dalam satu tahun
5. Tunjangan kompensasi yang diberikan kepada PNS yang bertugas di daerah terpencil, daerah rawan konflik, dan di daerah dengan lingkungan yang tidak nyaman, berbahaya atau berisiko tinggi

Pengertian tunjangan dalam Kamus Lengkap Ekonomi merupakan setiap tambahan benefit yang ditawarkan pada pekerja, misalnya pemakaian kendaraan perusahaan, makan siang gratis, bunga pinjaman rendah atau tanpa bunga, jasa kesehatan, bantuan liburan, dan skema pembelian saham. Pada tingkatan tinggi, seperti manajer senior, perusahaan biasanya lebih memilih memberikan tunjangan lebih besar dibanding menambah gaji, hal ini disebabkan tunjangan hanya dikenakan pajak rendah atau bahkan tidak dikenai pajak sama sekali.

Ada 3 konsep remunerasi (Robbi:2007) yang biasa disebut dengan 3P, yaitu:

1. Position
Konsep Position atau posisi yaitu pemberian remunerasi berdasarkan posisi jabatan yang ditempati. Dengan kata lain, tunjangan yang diberikan nilainya sama untuk setiap jabatan yang setingkat. Misal, seluruh Kabag (Kepala Bagian) mendapat remunerasi sebesar 5 juta rupiah. Artinya, bagus atau tidaknya pekerjaan seorang Kabag tetap akan mendapat remunerasi senilai 5 juta rupiah. Kelebihan dari konsep ini adalah sangat mudah dalam melakukan perhitungannya. Tapi kelemahan dari konsep ini adalah tidak adanya penghargaan yang lebih,

dalam hal remunerasi terhadap Kabag yang berprestasi dalam pekerjaannya. Remunerasi ini biasa disebut dengan Tunjangan Jabatan.

2. People

Konsep People atau Orang adalah pemberian remunerasi kepada orang-orang yang memiliki keahlian/pendidikan khusus yang sesuai dengan pekerjaannya. Misal, terdapat perbedaan remunerasi antara Kabag yang berpendidikan S2 dengan Kabag yang berpendidikan S1. Konsep ini seakan menciptakan kasta yang berbeda walaupun pada jabatan yang sama. Kelebihannya konsep ini dapat memotivasi Kabag yang lain agar memiliki keahlian/keterampilan khusus yang sesuai dengan pekerjaannya untuk mendapatkan remunerasi yang sama. Walaupun kenyataannya, keahlian/pendidikan khusus tersebut tidak menjadi jaminan Kabag tersebut memberikan nilai tambah (value added) bagi organisasi. Remunerasi ini biasa disebut dengan Tunjangan Khusus.

3. Performance.

Konsep Performance atau Kinerja adalah pemberian remunerasi yang diberikan kepada karyawan berdasarkan kualitas kinerjanya. Artinya tunjangan ini hanya diberikan kepada karyawan yang memiliki kinerja tinggi (berkualitas) atau sesuai harapan yang telah ditetapkan. Konsep ini memang terlihat lebih rumit dari dua konsep sebelumnya, tapi memiliki tingkat keadilan yang cukup tinggi. Bagaimana caranya menentukan bahwa kinerja karyawan tersebut sudah berkualitas tinggi atau belum? Untuk itu diperlukan tools lain untuk membantu mengukur dan menentukan standarnya. Salah satu tools yang paling banyak digunakan pada saat ini adalah

Balanced Scorecard. Remunerasi ini biasa disebut dengan Tunjangan Prestasi.

Di dalam proses penentuan remunerasi (Mirza:2008), tim reformasi melakukan benchmark terhadap general market. Misalnya, untuk jabatan yang sama di benchmark dengan general market, sebab idealnya mengikuti grafik yang berlaku di market. Seperti di negara maju, misalnya Singapura, ingin mendudukkan posisi birokrasi di pemerintahan sama dengan di pasaran atau market (swasta), sehingga bisa saling dipertukarkan. Hal tersebut merupakan yang ideal, bisa terjadi suatu pergerakan tenaga kerja antara pemerintah dengan swasta. Bahkan rekrutmen pegawai, baik itu untuk level bawah atau atas dapat diambil dari market, misalnya untuk jabatan Dirjen atau Esselon I tidak harus dari pegawai karir, tetapi bisa diambil dengan menawarkan, misalnya melalui iklan lowongan, hal itu bisa dilakukan karena levelnya sudah sama, sehingga betul-betul bisa mendapatkan SDM yang qualified dan betul-betul memiliki kompetensi yang tinggi.

Di Indonesia, untuk masalah remunerasi didasarkan pada keputusan presiden, namun tetap harus mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Oleh karena itu, untuk mencapai ke arah itu keuangan negara harus siap. Maka yang seharusnya dilakukan saat ini adalah mencoba mendekatkan dengan pasaran (general market). Namun dalam kenyataannya justru perbandingannya sangat jauh pada level atas, misalnya Direktur Jenderal dibandingkan dengan Direktur Utama suatu bank swasta, akan sangat jauh sekali. Sehingga didalam penyusunan remunerasi untuk level atas ini didekatkan jangan sampai menyamai general market, sekitar 50 persen dari yang berlaku di general market. Yang di level bawah dinaikan bahkan akhirnya kita samakan dengan harga

yang di pasar. Sehingga sarjana baru yang masuk pada Instansi Pemerintah, diharapkan gajinya imbang dengan sarjana baru yang masuk di bank, bahkan mungkin lebih tinggi kalau dia itu bekerja di kantor-kantor strategis, misalnya di Kementerian Keuangan. Sehingga tidak ada alasan lagi bagi pegawai yang berada di level bawah mengatakan bahwa remunerasinya masih kecil. Ideal atau tidaknya suatu remunerasi memang sifatnya subyektif. Semua orang menginginkan remunerasi yang lebih tinggi, namun idealnya adalah mengikuti general market untuk suatu jabatan jabatan yang bisa diperbandingkan karena bisa saling dipertukarkan.

Dalam remunerasi di lingkungan Kementerian Keuangan terdapat kebijakan dalam memberikan tunjangan. Ada tiga jenis tunjangan yaitu; tunjangan pokok, tunjangan tambahan dan tunjangan tambahan khusus. Tunjangan pokok diberikan sama kepada seluruh pegawai Kementerian Keuangan sesuai dengan grade nya, sementara tunjangan tambahan dan tunjangan khusus diberikan kepada unit-unit kerja yang dipandang oleh pimpinan memiliki satu kelebihan di-bandingkan unit-unit yang lain.

Salah satunya Kantor Pelayanan Umum (KPU) pada Direktorat Jendral Bea dan Cukai (DJBC) di Kementerian Keuangan selain memperoleh tunjangan pokok sebagaimana diterima oleh semua pegawai, juga menerima tunjangan lainnya, yaitu tunjangan tambahan dan tunjangan tambahan khusus. Hal ini dikarenakan bahwa KPU pada DJBC merupakan hasil dari penataan organisasi, yaitu melalui pembentukan unit kerja atau kantor yang langsung berhubungan dengan pelayanan masyarakat yang dibentuk dengan menggunakan prinsip-prinsip perkantoran modern, artinya unit tersebut dilengkapi dengan sistim informasi dan teknologi di dalam proses

pelaksanaan tugasnya. KPU, harus didukung oleh SDM yang mempunyai kompetensi tinggi di dalam jabatannya sehingga harus melalui asesment dan sebagainya. Namun tunjangan tambahan khusus KPU tersebut tidak diberikan kepada semua pegawai yang ada di KPU, tetapi hanya diberikan kepada pegawai-pegawai tertentu saja, contohnya Client Coordinator, unit di X-ray dan sebagainya. Ini yang kemudian akan dijadikan kantor percontohan sehingga penerapan suatu sistim dan sebagainya betul-betul strict, bahkan ada unit kepatuhan internal yang diharapkan benar-benar mengawasi, melihat dan mengevaluasi kepatuhan pegawai bea cukai dalam melaksanakan tugasnya. Sehingga dalam beberapa hal, pegawai di KPU memiliki grade lebih tinggi, misalnya Kepala KPU, grade-nya tertinggi di eselon II, namun grade-nya lebih tinggi dibandingkan Kakanwil atau direktur tertentu yang secara otomatis penerimaannya juga lebih tinggi dan ini akan diikuti oleh level-level dibawahnya. Oleh karena itu remunerasi pegawai di KPU dengan yang non KPU terdapat suatu perbedaan sedikit.

JOB GRADING

Dalam perjanjian kerjasama antara ILO dengan ILO Staf disebutkan bahwa "job grading" means a formal and systematic process by which jobs are aligned to appropriate job grades. (Job Grading merupakan merupakan suatu proses formal dan sistematis di mana pekerjaan yang sejalan yang sejalan dengan nilai pekerjaan yang sesuai). Sehingga Job Grading dapat digunakan untuk memudahkan membaca dan menge-lompokkan nilai tersebut ke dalam kelompok-kelompok sehingga jabatan yang memiliki nilai yang berdekatan akan berada dalam satu grade. Hasil Job grading ini dapat digunakan sebagai

dasar pemberian gaji/upah sesuai dengan posisi jabatan tersebut dalam grade. Tujuan adanya job grading ini adalah untuk menilai kinerja PNS dengan memberikan reward sejumlah imbalan uang kepada PNS. Oleh karenanya setiap PNS diminta memberikan suatu prestasi kerja yang dapat menjadi suatu kontribusikan kepada instansinya. Dalam hal ini pangkat dijadikan sebagai tolak ukur awal dari seseorang dapat ditempatkan dalam suatu grade

Tujuan adanya job grading ini adalah untuk menilai kinerja PNS dengan memberikan reward sejumlah imbalan uang kepada PNS. Oleh karenanya setiap PNS diminta memberikan suatu prestasi kerja yang dapat menjadi suatu kontribusikan kepada instansinya. Dalam hal ini pangkat dijadikan sebagai tolak ukur awal dari seseorang dapat ditempatkan dalam suatu grade.

Metode yang digunakan dalam job grading ini adalah dengan melakukan job evaluation. Job evaluation adalah sebuah tahap yang penting dalam penyiapan infrastruktur pengelolaan SDM, yaitu suatu proses sistematis untuk memperbandingkan (secara relatif) satu pekerjaan dengan pekerjaan lain, sehingga didapatkan suatu besaran (bobot) pekerjaan. Job evaluation merupakan proses menyepakati sebuah metoda untuk membandingkan secara relative suatu pekerjaan dengan pekerjaan lainnya, dimana hasil akhir dari proses job evaluation adalah Job weight (bobotpekerjaan/jabatan). Dengan mengetahui bobot pekerjaan/jabatan maka dengan seksama manajemen akan mempunyai suatu tolak ukur baku untuk menetapkan imbal jasa atas suatu pekerjaan yang secara relative lebih tinggi dibandingkan pekerjaan yang lainnya. Dengan mengetahui bobot pekerjaan/jabatan maka manajemen juga dapat merencanakan pengelompokan (clustering) suatu jabatan, untuk kemudian disusunkan peta jenjang karir dari masing-

masing jabatan. Serta beragam manfaat lainnya dalam rangka operasionalisasi pengelolaan SDM.

Seorang PNS dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan aturan-aturan, sesuai dengan Perpu, kemudian juga dibatasi kode etik, performance-nya tinggi, harus amanah, bersih, profesional dan mempunyai kompetensi yang tinggi dan sebagainya, harus diimbangi dengan pemberian remunerasi yang seimbang. Namun dalam penentuan Job Grading ini berbeda-beda untuk semua pegawai. Baik antar pejabat struktural maupun staff/fungsional. Oleh karena itu terdapat dua type job grading dalam remunerasi PNS, yaitu:

1. Job Grading untuk Pelaksana

Grade untuk pelaksana ini dimulai dari grade 1 hingga 12 selama PNS tersebut menjadi pelaksana atau non struktural. Untuk menentukan seseorang dapat ditempatkan dalam suatu grade pertama kali dilihat adalah berdasarkan golongan/ruang dan jabatan pada kompetensi teknis yang bersangkutan serta melaksanakan tugas sesuai dengan uraian jabatannya serta penugasan atasan. Setelah itu baru ditentukan lagi grade pelaksana dengan melalui berbagai tahapan, yaitu:

- a. Menentukan Target Kinerja

Pada tahap ini seorang pelaksana diwajibkan menentukan target kerja dengan membuat kontrak kerja selama 1 (satu) semester atau 6 (enam) bulan secara periodik, yaitu bulan Januari sampai dengan bulan Juni dan bulan Juli sampai dengan bulan Desember dengan atasan langsungnya atau pejabat eselon IV yang kemudian ditandatangani oleh kedua belah pihak. Kontrak kerja ini didalamnya memuat suatu rencana kegiatan kerja yang akan dilakukan oleh seorang pelaksana

dalam jangka tertentu dan dipertanggungjawabkan kepada atasan langsungnya setiap akhir periode kontrak kerja tersebut.

b. Evaluasi Kinerja

Tahap kedua ini atasan langsung pelaksana melakukan evaluasi terhadap realisasi atas rencana kinerja yang telah ditetapkan oleh bawahannya atau PNS yang bersangkutan pada saat awal kontrak tersebut. Evaluasi tersebut dilakukan oleh atasan atas dasar penilaian 3 (tiga) komponen yang meliputi:

1). Pelaksanaan Pekerjaan dengan bobot penilaian 40%

Pada komponen ini atasan menilai pekerjaan yang dilakukan oleh pelaksana apakah sesuai dengan target yang telah ditetapkan pada awal kontrak.

2). Disiplin Kehadiran dengan bobot penilaian 30%

Pada komponen ini atasan dapat melihat disiplin kehadiran pelaksana pada absensi keseharian, selain itu indikator kedisiplinan dapat berupa kepatuhan selama jam kerja.

3). Sikap dan Perilaku Terhadap Pekerjaan dengan bobot penilaian 30%

Pada komponen ini seorang atasan menilai sikap dan perilaku pelaksana secara kesehariannya secara obyektif didasarkan pada tanggung jawab terhadap pekerjaan, kerja sama dalam melaksanakan tugas, prakarsa/ inisiatif dalam bekerja dan integritas. Namun biasanya penilaian pada komponen ini seorang atasan

sulit menilai pelaksana secara obyektif. Sehingga seorang atasan dipaksa menilai secara obyektif. Oleh karena itu seorang atasan wajib untuk tidak menggunakan perasaan pada saat memberikan evaluasi kinerja pelaksana.

Setelah dilakukan evaluasi kinerja tersebut diatas, maka pelaksana mendapatkan hasil atau nilai dari evaluasi kinerjanya melalui kriteria total tertimbang, yaitu:

1). Bernilai baik, apabila memiliki nilai antara 90 sampai 100

2). Bernilai sedang, apabila memiliki nilai antara 70 sampai dengan 89, dan

3). Bernilai kurang, apabila memiliki nilai 69 ke bawah.

c. Hasil Evaluasi Kinerja

Dari hasil evaluasi ini atasan langsung pelaksana menyampaikan kepada pimpinan unit organisasi pelaksana yang bersangkutan secara berjenjang. Kemudian hasil evaluasi tersebut disimpan sementara pada unit yang menangani kepegawaian sebagai bahan penilaian oleh pejabat penilai. Setelah melalui 2 (dua) periode hasil evaluasi disampaikan kepada Pejabat Penilai oleh pejabat langsung pelaksana pimpinan unit yang menangani kepegawaian untuk dapat diberikan rekomendasi. Setelah 2 (dua) tahun dievaluasi, maka rekomendasi tersebut dibawa ke sidang rekomendasi yang akan menentukan apakah Pelaksana tersebut naik jabatan dan grade atau turun jabatan dan grade atau tetap pada jabatan dan grade saat ini.

Pejabat Penilai untuk pelaksana terdiri dari:

- 1). Pada kantor pusat yaitu Pejabat eselon II unit yang bersangkutan sebagai pimpinan sidang, pejabat eselon III atasan pelaksana yang bersangkutan, seluruh pejabat eselon III lainnya dalam lingkup eselon II yang bersangkutan dan pejabat eselon III yang membidangi urusan kepegawaian pada masing-masing unit eselon I.
 - 2). Khusus pada Inspektorat Jenderal yaitu sekretaris Inspektorat Jenderal sebagai pimpinan sidang, Pejabat eselon II atasan Pelaksana yang bersangkutan, dan seluruh Pejabat eselon III pada Sekretariat Inspektorat Jenderal.
 - 3). Pada kantor instansi vertikal dan Unit Pelaksana Teknis yang menjadi pimpinan sidang adalah pejabat eselon tertinggi pada kantor tersebut dan pejabat eselon lainnya yang membidangi urusan kepegawaian serta atasan langsung Pelaksana yang bersangkutan.
- d. Sidang Rekomendasi
- Sidang rekomendasi bertujuan untuk memberikan surat rekomendasi pelaksana untuk:
- 1). Kenaikan jabatan dan peringkat atau grade bagi pelaksana yang telah dievaluasi
 - 2). Penurunan jabatan dan peringkat atau grade bagi pelaksana yang telah dievaluasi
 - 3). Pelaksana tetap pada jabatan dan peringkatnya atau grade.

Oleh karena itu Pejabat Penilai mempunyai tugas antara lain melakukan penilaian atas hasil evaluasi yang disampaikan oleh pimpinan unit yang menangani kepegawaian, melakukan

penilaian terhadap Pelaksana yang baru dimutasi antar unit eselon II, dan merekomendasi penetapan jabatan dan peringkat bagi Pelaksana.

Sidang Rekomendasi ini dilaksanakan setelah 2 (dua) tahun dilakukan evaluasi terhadap kinerja Pelaksana. Pada tahap ini merupakan tahap final atas hasil dari penentuan job grading Pelaksana. Sehingga hasil dari sidang rekomendasi ini ditetapkan dalam bentuk Surat Keputusan oleh masing-masing pejabat eselon I.

2. Job Grading untuk Pejabat Struktural
- Job grading pejabat struktural dimulai dari grade 13 hingga 27. Penentuan seorang pejabat ditempatkan dalam suatu grade adalah suatu pemberian atau given berdasarkan jabatan apa yang diembannya saat ini karena reward seseorang menduduki jabatan tersebut. Sehingga yang dinilai bukan pada kualitas personal namun kualitas jabatan yang menjadi tolak ukurnya. Seseorang yang dapat menduduki posisi jabatan tertentu menentukan suatu prestige, karena tunjangan remunerasi pada setiap jabatan berbeda-beda. Seperti Kepala Seksi atau Pejabat eselon IV pada Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan memiliki tunjangan remunerasi sebesar Rp. 6,930,000, sedangkan Kepala Seksi atau Pejabat eselon IV pada Biro Keuangan memiliki tunjangan remunerasi sebesar Rp. 5,240,000. Kalau dilihat dari jabatan dan juga golongan ruang kedua jabatan tersebut sama namun tunjangan mereka berbeda. Hal ini dikarenakan bobot tanggung jawab kepala seksi atau pejabat eselon IV pada Biro Keuangan dinilai lebih besar dibandingkan dengan Kepala

Seksi atau Pejabat eselon IV pada Biro Organisasi dan Ketatalaksanaan.

Pada job grading untuk Pejabat Struktural tidak diperlukan suatu tahapan seperti halnya penentuan job grading untuk Pelaksana yang dapat naik ataupun turun setelah dievaluasi selama 2 (dua) tahun. Hal ini dikarenakan grade tersebut melekat pada jabatan bukan pada personal orang tersebut. Seorang pejabat struktural secara konsisten selama menduduki jabatan tertentu akan selalu berada di grade sesuai dengan jabatannya. Namun jika pejabat tersebut dimutasi ke jabatan lain maka grade PNS tersebut mengikuti jabatan yang baru. Sedangkan jika pejabat tersebut terkena suatu tindakan hukuman disiplin maka PNS tersebut diberhentikan pada jabatan tersebut sehingga grade dan tunjangannya berubah menyesuaikan pada golongan dan ruangnya.

PENUTUP

Dari uraian diatas antara Job Grading Pelaksana dengan Pejabat Struktural sangat berbeda baik dari cara pemberian grade itu sendiri dan juga konsekuensi terhadap Job Grading itu sendiri. Jika Job Grading pada Pelaksana, seorang PNS untuk ditempatkan pada grade tertentu selain harus memenuhi syarat administrasi juga harus melalui suatu mekanisme tertentu. Sedangkan pada Pejabat Struktural itu penempatannya adalah given sesuai dengan jabatan yang diembannya saat ini. Karena jabatan itulah yang menentukan seorang PNS tersebut berada pada grade tertentu. Sehingga antara pejabat satu dengan pejabat lain yang memiliki level yang sama namun grade mereka belum tentu sama.

Sehingga grade pada Pelaksana itu

bukanlah berdasarkan Job atau Pekerjaan yang diemban oleh PNS tersebut melainkan berdasarkan orang tersebut berprestasi atau tidak berprestasi. Apabila orang tersebut berprestasi maka akan naik gradenya atau sama bila secara administrasi sudah menduduki grade tertinggi. Namun jika orang tersebut tidak berprestasi maka akan turun gradenya. Sedangkan salah satu faktor yang dapat membuat orang tersebut naik dan turun pada suatu grade tertentu adalah penilaian langsung secara subyektif atasan langsung sehingga ada asumsi bahwa yang me-ntukan atau memberikan tunjangan kepada orang tersebut adalah atasan. Padahal gaji atau tunjangan diberikan oleh Negara bukan oleh atasan atau sama dengan privat sektor. Namun bedanya besarnya saja yang berbeda.

Berbeda dengan grade pada Pejabat Struktural dimana telah di ukur sesuai dengan beban kerja yang terdapat pada jabatan tertentu tidak dapat naik ataupun turun seperti halnya pada grade Pelaksana. Kalaupun turun ataupun naik itu adalah orang yang menduduki jabatan namun tidak lagi menduduki jabatan tersebut dan hal tersebut dikarenakan orang tersebut terkena hukuman disiplin atau dipromosikan ke jabatan lain bukan karena orang tersebut berprestasi atau tidak berprestasi.

Perbedaan dalam mekanisme pemberian grade pada Pelaksana dan Pejabat Struktural tersebut menimbulkan ketidakadilan dalam pemberian remunerasi. Walaupun tujuan dari remunerasi sudah sebagian besar terwujud yaitu adanya peningkatan dari segi penghasilan namun keadilan dalam penerapannya belum tersentuh karena indikatornya bukanlah berdasarkan beban kerja atau bobot jabatan yang diembannya. Baik antar Pelaksana, pelaksana dengan Pejabat Struktural maupun antar Pejabat Struktural itu sendiri. Sehingga diperlukan suatu rumusan baru dalam

penerapan remunerasi agar tercipta suatu Pegawai Negeri Sipil yang Profesional dan Sejahtera.

REFERENSI

- Azizy, Ahmad Qodri Abdillah dan Kristiawan, S, Andry, 2007, Change Management dalam Reformasi Birokrasi, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama
- Hartarto, John Suryadi, Kamus Bahasa Indonesia 1998, Indah Surabaya
- Mirza SM, Edisi 398 Januari 2008, Remunerasi Idealnya Mengikuti Grafik General Market, Warta Bea Cukai
- Pass, Crishtopher dan Bryan Lowes. 1997. Kamus Lengkap Ekonomi, Edisi kedua. Jakarta: Penerbit Erlangga

Keputusan Menteri Keuangan (KMK) Nomor 289/KMK.01/2007 tentang Peringkat Jabatan diLingkungan Departemen Keuangan.

<http://www.rakhmatrobby.com/remunerasi>, diakses pada tanggal 12 April 2011.

http://www.ilo.org/public/english/staffun/docs/job_grading.htm, diakses pada tanggal 12 April 2011.

<http://www.managementfile.com/journal.php?id=225&sub=journal&page=hr>, diakses pada tanggal 12 April 2011.



MENYUSUN KOMPENSASI PNS BERBASIS KINERJA

Enceng

Dosen FISIP Universitas Terbuka

dan

Purwaningdyah M.W

Dosen FISIP Universitas Terbuka

purwaningdyah@ut.ac.id

Abstract

The use of performance-based compensation system requires an office improvement. They are system based on workload and responsibilities, and achievements of civil servants. In this regard, it needs to analyze and evaluate every position, and develop the performance measurement and variable aspects of civil servants to get a ranking position besides the performance measurement in every unit.

Key Words: compensation, performance

Abstrak

Penggunaan sistem kompensasi berdasarkan posisi membutuhkan perbaikan administrasi. Sistem ini berdasarkan pada beban kerja dan tanggung jawab, dan prestasi dari PNS. Dalam hal ini, perlu untuk menganalisis dan mengevaluasi setiap posisi, dan mengembangkan pengukuran kinerja dan aspek variabel dari PNS untuk mendapatkan posisi peringkat di samping pengukuran kinerja dalam setiap unit.

Kata Kunci: Kompensasi, kinerja

PENDAHULUAN

Salah satu masalah utama yang dihadapi setiap organisasi adalah penentuan struktur kompensasi yang memuaskan semua pihak, baik bagi pegawai maupun organisasi. Struktur kompensasi sangat berpengaruh terhadap perilaku dan kinerja pegawai. Masalah kompensasi menurut Gomes (2003:129) berkaitan dengan konsistensi internal dan konsistensi eksternal. Konsistensi internal berkaitan dengan konsep kompensasi relatif dalam organisasi. Sementara itu, konsistensi eksternal berkaitan dengan tingkat relatif struktur kompensasi dalam organisasi dibandingkan dengan struktur kompensasi yang berlaku di luar organisasi. Keseimbangan antara konsistensi eksternal dan

internal dianggap penting untuk diperhatikan guna menjamin perasaan puas, dan pegawai tetap termotivasi, serta efektivitas bagi organisasi secara keseluruhan. Samsudin (2006:187) mengemukakan bahwa kompensasi mengandung arti yang lebih luas dari pada upah atau gaji. Upah atau gaji lebih menekankan pada balas jasa yang bersifat finansial, sedangkan kompensasi mencakup pemberian balas jasa, baik secara langsung berupa uang (finansial) maupun tidak langsung berupa penghargaan (nonfinansial).

Pada sisi lain, sistem kompensasi bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) saat ini masih dirasakan belum sesuai dengan yang diharapkan. Pola kompensasinya masih menentukan gaji pokok yang sama bagi PNS berpangkat sama. Pola ini salah satunya

berpatokan pada konvensi ILO Nomor 100 yang menyatakan gaji yang sama dengan pekerjaan sama. Pola ini sejalan pula dengan Pasal 7 ayat 1 UU No 43 Tahun 1999 yang menyatakan setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Padahal Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian mengamatkan sistem kompensasi berdasarkan prestasi kerja untuk memacu kinerja pegawai. Dalam pasal 7 Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 ditegaskan bahwa gaji merupakan balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya dan gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya. Dalam penjelasan pasal 7 undang-undang tersebut, yang dimaksud gaji yang adil dan layak adalah 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 Pegawai Negeri yang adil dimaksudkan untuk mencegah kesenjangan kesejahteraan baik antar pegawai negeri maupun antara Pegawai Negeri dengan swasta. Sedangkan yang dimaksudkan dengan gaji yang layak ialah untuk menjamin terpenuhinya kebutuhan pokok dan dapat mendorong produktivitas dan kreativitas Pegawai Negeri.

KOMPENSASI, KINERJA, DAN PENILAIAN

KINERJA

Sistem kompensasi berpotensi sebagai salah satu sarana terpenting dalam membentuk perilaku dan mempengaruhi kinerja. Namun demikian banyak organisasi mengabaikan potensi tersebut dengan satu persepsi bahwa “ kompensasi tidak lebih sekedar a cost yang harus diminimalisasi”. Tanpa disadari beberapa organisasi yang mengabaikan potensi penting dan berpersepsi keliru telah menempatkan sistem tersebut justru sebagai sarana meningkatkan perilaku yang tidak produktif atau counter productive. Akibatnya muncul sejumlah persoalan personal misalnya low employee motivation , poor job performance, high turn over, irresponsible behaviour, dan bahkan employee dishonesty yang diyakini berakar dari sistem kompensasi yang tidak profesional.

Hasibuan (2003:118) mendefinisikan kompensasi sebagai semua pendapatan yang berbentuk uang, barang langsung atau tidak langsung yang diterima pegawai sebagai imbalan atas jasa yang diberikan kepada organisasi. Hal senada dikemukakan Rivai (2005:357) bahwa kompensasi merupakan sesuatu yang diterima pegawai sebagai pengganti kontribusi jasa mereka pada organisasi. Pemberian kompensasi merupakan salah satu pelaksanaan fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) yang berhubungan dengan semua jenis pemberian penghargaan individual sebagai pertukaran dalam melakukan tugas keorganisasian. Kompensasi merupakan biaya utama atas keahlian atau pekerjaan dan kesetiaan dalam kegiatan organisasi pada abad ke-21 ini. Selanjutnya, Hariandja (2002:244) mendefinisikan kompensasi sebagai keseluruhan balas jasa yang diterima oleh pegawai sebagai akibat dari pelaksanaan

pekerjaan di organisasi dalam bentuk uang atau lainnya, yang berupa gaji, kompensasi, bonus, insentif dan tunjangan lainnya seperti tunjangan kesehatan, tunjangan hari raya, uang makan, uang cuti, dan lain-lain. Pembayaran kompensasi ada yang dikaitkan langsung dengan kinerja seperti upah atau gaji, bonus dan komisi sehingga sering disebut dengan kompensasi langsung, dan ada yang tidak dikaitkan langsung dengan kinerja sebagai upaya meningkatkan ketenangan dan kepuasan kerja pegawai seperti tunjangan-tunjangan.

Dengan demikian, kompensasi pada dasarnya meliputi penghargaan baik berupa finansial maupun nonfinansial. Dalam arti bahwa kompensasi finansial mencakup baik langsung maupun tidak langsung. Kompensasi finansial langsung terdiri dari pembayaran yang diterima oleh seorang pegawai dalam bentuk upah, gaji, bonus, dan komisi. Sedangkan kompensasi finansial tidak langsung atau biasanya dinamakan tunjangan, terdiri dari semua penghargaan finansial yang tidak termasuk dalam kompensasi finansial langsung seperti tunjangan hari raya/hari besar, tunjangan cuti, serta berbagai macam asuransi.

Sistem kompensasi harus dirancang dengan memperhatikan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah:

1. Tingkat kecukupan sebagai imbalan dalam memenuhi kebutuhan dasar (kelayakan);
2. Kewajaran/keadilan
Faktor kewajaran/keadilan yang mempengaruhi sistem kompensasi mencakup tiga dimensi, yaitu
 - a. Dimensi internal. Kewajaran/ keadilan internal berarti setiap jabatan/posisi dan pekerjaan individu dihargai oleh organisasi dengan perbandingan yang rasional, dari yang terendah sampai

dengan yang tertinggi;

- b. Dimensi eksternal. Kewajaran/keadilan eksternal berarti kompensasi dilakukan dengan memperhatikan nilai pasar pegawai di luar organisasi, yang mampu bersaing dengan kompensasi yang diberikan oleh organisasi lain yang sejenis; dan
 - c. Dimensi individual. Kewajaran/keadilan individual berarti setiap individu pegawai merasakan kompensasinya wajar dibandingkan dengan pegawai yang lain dalam pekerjaan yang memiliki kesamaan.
3. Perbedaan posisi/jabatan, yang berarti perbedaan kewajiban dan tanggung jawab dalam keikutsertaan mewujudkan tujuan organisasi.

Suatu sistem kompensasi yang baik adalah sistem yang mampu menjamin kepuasan anggota organisasi yang memungkinkan organisasi memperoleh, memelihara, dan mempekerjakan sejumlah pegawai yang dengan berbagai sikap serta perilaku positif bekerja dengan produktif bagi kepentingan organisasi. Bagi organisasi, kompensasi memiliki arti penting karena kompensasi mencerminkan upaya organisasi dalam mempertahankan dan meningkatkan kesejahteraan pegawainya. Pengalaman menunjukkan bahwa kompensasi yang tidak memadai dapat menurunkan prestasi kerja, motivasi kerja, dan kepuasan kerja pegawai, bahkan dapat menyebabkan pegawai yang potensial keluar dari organisasi.

Pemberian kompensasi menurut Hasibuan (2005 : 121) memiliki tujuan sebagai ikatan kerja sama, kepuasan kerja, pengadaan efektif, motivasi, stabilitas pegawai, dan disiplin. Sementara itu, Samsudin (2006:188) mengemukakan bahwa tujuan pemberian kompensasi adalah pemenuhan kebutuhan

ekonomi, meningkatkan produktivitas kerja, pencapaian tujuan organisasi, dan penciptaan keseimbangan dan keahlian. Tujuan-tujuan kompensasi tersebut akan memandu desain sistem kompensasi seperti kebijakan kompensasi (misalnya, kompensasi untuk kinerja) dan elemen-elemen dari sistem kompensasi (yakni merit dan/atau insentif); dan menjadi standar terhadapnya keberhasilan sistem kompensasi dievaluasi.

Salah satu agenda reformasi pe-layanan publik (public service reform) adalah memperbaiki kompensasi Pegawai Negeri Sipil. Meskipun setiap tahunnya kompensasi PNS mengalami kenaikan antara 15 - 20%, pemerintah belum memiliki peraturan yang mengaitkan antara beban kerja dan kompensasi. Dengan kata lain, pemerintah belum mengembangkan strategi manajemen kinerja untuk menciptakan PNS yang produktif. Oleh karenanya, kebijakan kenaikan gaji selama ini belum efektif menciptakan iklim yang kondusif bagi produktivitas PNS. Mereka yang berkinerja baik, biasa - biasa saja maupun yang berkinerja buruk diberikan imbalan yang relatif sama. Dengan sistem kompensasi semacam ini dalam jangka panjang dapat berdampak negatif terhadap semangat, etos, dan disiplin kerja PNS yang memiliki produktivitas dan disiplin yang tinggi. Permasalahan ini menunjukkan urgensi mengaitkan kompensasi dengan pencapaian kinerja PNS. Salah satu solusi untuk mengatasi permasalahan tersebut adalah dengan menerapkan kompensasi berbasis kinerja. Kompensasi berbasis kinerja merupakan kompensasi yang diberikan pemerintah atas perilaku dan prestasi kerja kepada PNS di Indonesia. Kompensasi berbasis kinerja ini diharapkan dapat mendukung upaya menciptakan sosok PNS yang profesional, kompeten, dan bebas kolusi, korupsi dan nepotisme. Sistem kompensasi PNS berbasis

kinerja, artinya bahwa kompensasi PNS akan meningkat sesuai dengan kualitas dan kuantitas kerjanya. Begitu pun sebaliknya, bila kerjanya tidak sesuai harapan rakyat dan memenuhi target yang dibebankan, maka gajinya disesuaikan dengan kerjanya. Kinerja menurut Suyadi Prawirosentono (dalam Joko Widodo, 2005), merupakan suatu hasil kerja yang dicapai seseorang atau kelompok dalam sebuah organisasi, sesuai wewenang dan tanggung jawabnya demi mencapai tujuan secara legal, taat hukum, dan sesuai moral-etika. Hakikat kinerja PNS berkaitan dengan tanggung jawab individu atau organisasi, dalam menjalankan apa yang menjadi wewenang dan tanggung jawabnya, demi mencapai tujuan dan harapan pemerintah dalam melayani rakyat. Rakyat masih membutuhkan pelayanan PNS yang bekerja secara jujur, komitmen, dan profesional. Kinerja dapat pula diartikan sebagai hasil seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama. Dan apabila dikaitkan dengan performance sebagai kata benda (noun), maka pengertian kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam upaya pencapaian tujuan organisasi secara legal, tidak melanggar hukum dan tidak bertentangan dengan moral dan etika. (Rivai & Basri, 2004: 14-16). Menurut Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2001:82) faktor-faktor yang memengaruhi kinerja pegawai, yaitu: kemampuan mereka, motivasi, dukungan yang diterima, keberadaan pekerjaan yang mereka lakukan, dan hubungan mereka dengan organisasi.

Dengan demikian, kinerja adalah

suatu prestasi yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas atau pekerjaannya, sesuai dengan standar kriteria yang ditetapkan dalam pekerjaan itu. Prestasi yang dicapai ini akan menghasilkan suatu kepuasan kerja yang nantinya akan berpengaruh pada tingkat kompensasi. Suatu kinerja individu dapat ditingkatkan apabila ada kesesuaian antara pekerjaan dan kemampuan. Kinerja individu sendiri dipengaruhi oleh kepuasan kerja. Kepuasan kerja itu sendiri adalah perasaan individu terhadap pekerjaannya. Perasaan ini berupa suatu hasil penilaian mengenai seberapa jauh pekerjaannya secara keseluruhan mampu memuaskan kebutuhannya. Dalam hal ini dibutuhkan suatu evaluasi, yang kemudian dikenal dengan penilaian kinerja. Penilaian kinerja merupakan metode mengevaluasi dan menghargai kinerja yang paling umum digunakan. Penilaian kinerja menitikberatkan pada penilaian sebagai suatu proses pengukuran sejauh mana kerja dari orang atau sekelompok orang dapat bermanfaat untuk mencapai tujuan yang ada. Penilaian kinerja merupakan suatu sistem formal dan terstruktur yang mengukur, menilai, dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan, perilaku, dan hasil, termasuk tingkat ketidakhadiran. Fokusnya adalah untuk mengetahui seberapa produktif seorang pegawai dan apakah ia bisa bekerja sama atau lebih efektif pada masa yang akan datang, sehingga pegawai, organisasi, dan masyarakat semuanya memperoleh manfaat (Schuler & Jackson, 1996:3)

Salah satu ciri penting dari PNS adalah penyelenggaraan pelayanan publik. PNS dianggap dapat bekerja efektif jika warga negara yang dilayani puas dengan layanan yang disediakan, namun demikian, seiring dengan modernisasi administrasi publik kinerja PNS sudah seharusnya mempertimbangkan

aspek efisiensi, apalagi mereka bekerja dengan dukungan anggaran publik yang berasal dari pajak yang diberikan warga negara. Dengan demikian, kinerja PNS perlu mendapatkan perhatian dan pengelolaan yang serius dalam penyelenggaraan administrasi publik

PENENTUAN KOMPENSASI.

Pangkal dari buruknya kinerja PNS Indonesia antara lain karena sistem penilaian dan kompensasi kinerja PNS. Sistem kompensasi tidak memberikan insentif PNS untuk berkinerja sebaik mungkin, karena besarnya kompensasi yang mereka terima tidak berhubungan dengan kinerja mereka.

Sebagian besar PNS yang termasuk kelompok pegawai yang malas akan sangat menikmati sistem kompensasi yang tidak berhubungan dengan kinerja. Berkaitan dengan besaran kompensasi, pada dasarnya ditentukan oleh; (1). harga/nilai pekerjaan, (2). sistem kompensasi yang diterapkan, dan (3). faktor-faktor yang mempengaruhi kompensasi.

1. Harga/ Nilai Pekerjaan

Penilaian harga suatu jenis pekerjaan merupakan tindakan pertama yang dilakukan dalam menentukan besarnya kompensasi yang akan diberikan kepada pegawai. Penilaian harga pekerjaan dapat dilakukan dengan dua cara, sebagai berikut:

- a. Melakukan analisis jabatan/pekerjaan
Berdasarkan analisis jabatan akan didapat informasi yang berkaitan dengan: (1) Jenis keahlian yang dibutuhkan, (2) Tingkat kompleksitas pekerjaan, (3) Resiko pekerjaan, dan (4) Perilaku/kepribadian yang dituntut

oleh pekerjaan tersebut. Dari informasi tersebut kemudian ditentukan harga pekerjaan.

- b. Melakukan survei “harga” pekerjaan sejenis pada organisasi lain.

Harga pekerjaan pada beberapa organisasi dapat dijadikan sebagai patokan dalam menentukan harga pekerjaan sekaligus sebagai ukuran kelayakan kompensasi. Jika harga pekerjaan yang diberikan lebih rendah dari organisasi lain, maka kecil kemungkinan organisasi tersebut mampu menarik atau mempertahankan pegawai yang qualified. Sebaliknya, bila harga pekerjaan tersebut lebih tinggi dari organisasi lainnya, maka organisasi tersebut akan lebih mudah menarik dan mempertahankan pegawai yang qualified.

2. Sistem kompensasi

Beberapa sistem kompensasi yang biasa digunakan adalah sistem prestasi, sistem waktu, sistem kontrak/borongan.

a. Sistem Prestasi

Kompensasi menurut prestasi kerja sering juga disebut dengan kompensasi sistem hasil. Kompensasi dengan cara ini mengaitkan secara langsung antara besarnya kompensasi dengan prestasi kerja yang ditunjukkan oleh pegawai yang bersangkutan. Sedikit banyaknya kompensasi tersebut tergantung pada sedikit banyaknya hasil yang dicapai pegawai dalam waktu tertentu.

b. Sistem Waktu

Besarnya kompensasi dihitung berdasarkan standar waktu seperti Jam, Hari, Minggu, Bulan. Besarnya kompensasi ditentukan oleh lamanya pegawai melaksanakan atau menyelesaikan suatu pekerjaan. Umumnya

cara ini digunakan bila ada kesulitan dalam menerapkan cara kompensasi berdasarkan prestasi.

Kelemahan dari sistem waktu adalah:

- 1) Mengakibatkan mengendornya semangat pegawai yang produktifitasnya tinggi (di atas rata-rata).
- 2) Tidak membedakan usia, pengalaman, dan kemampuan pegawai.
- 3) Membutuhkan pengawasan yang ketat agar pegawai sungguh-sungguh bekerja.
- 4) Kurang mengakui adanya prestasi kerja pegawai.

Sedangkan kelebihan sistem waktu adalah:

- 1) Dapat mencegah hal-hal yang kurang diinginkan seperti pilih kasih, diskriminasi maupun kompetisi yang kurang sehat.
- 2) Menjamin kepastian penerimaan kompensasi secara periodik.
- 3) Tidak memandang rendah pegawai yang cukup lanjut usia.

c. Sistem kontrak/ borongan

Penetapan besarnya kompensasi dengan sistem kontrak/borongan didasarkan atas kuantitas, kualitas dan lamanya penyelesaian pekerjaan yang sesuai dengan kontrak perjanjian. Untuk mendapatkan hasil yang sesuai dengan yang diharapkan, maka dalam kontrak juga dicantumkan ketentuan mengenai “konsekuensi” bila pekerjaan yang dihasilkan tidak sesuai dengan perjanjian baik secara kuantitas, kualitas maupun lamanya penyelesaian pekerjaan. Sistem ini biasanya digunakan untuk jenis pekerjaan yang dianggap merugikan bila dikerjakan oleh pegawai tetap dan /atau jenis pekerjaan yang tidak mampu

- dikerjakan oleh pegawai tetap.
3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kompensasi
- Dalam pemberian kompensasi, terdapat sejumlah faktor yang mempengaruhinya. Secara garis besar faktor-faktor tersebut terbagi tiga, yaitu
- a. Faktor intern organisasi,
Contoh faktor intern organisasi yang mempengaruhi besarnya kompensasi adalah dana organisasi, dan serikat pekerja.; dan faktor ekstern pegawai organisasi.
 - b. Faktor Pribadi Pegawai
Contoh faktor pribadi pegawai yang mempengaruhi besarnya pemberian kompensasi adalah produktifitas kerja, posisi dan jabatan, pendidikan dan pengalaman serta jenis dan sifat pekerjaan
 - 1) Produktifitas kerja
Produktifitas kerja dipengaruhi oleh prestasi kerja. Prestasi kerja merupakan faktor yang diperhitungkan dalam penetapan kompensasi. Pengaruh ini memungkinkan pegawai pada posisi dan jabatan yang sama mendapatkan kompensasi yang berbeda. Pemberian kompensasi ini dimaksud untuk meningkatkan produktifitas kerja pegawai.
 - 2) Posisi dan Jabatan
Posisi dan jabatan berbeda berimplikasi pada perbedaan besarnya kompensasi. Posisi dan jabatan seseorang dalam organisasi menunjukkan keberadaan dan tanggung jawabnya dalam hierarki organisasi. Semakin tinggi posisi dan jabatan seseorang dalam organisasi, semakin besar tang-

gungjawabnya, maka semakin tinggi pula kompensasi yang diterimanya. Hal tersebut berlaku sebaliknya.

- 3) Pendidikan dan Pengalaman
Selain posisi dan jabatan, pendidikan dan pengalaman kerja juga merupakan faktor yang mempengaruhi besarnya kompensasi. Pegawai yang lebih berpengalaman dan berpendidikan lebih tinggi akan mendapat kompensasi yang lebih besar dari pegawai yang kurang pengalaman dan/atau lebih rendah tingkat pendidikannya. Pertimbangan faktor ini merupakan wujud penghargaan organisasi pada keprofesionalan seseorang. Pertimbangan ini juga dapat memacu pegawai untuk meningkatkan pengetahuannya.
- 4) Jenis dan Sifat Pekerjaan
Besarnya kompensasi pegawai yang bekerja di lapangan berbeda dengan pekerjaan yang bekerja dalam ruangan, demikian juga kompensasi untuk pekerjaan klerikal akan berbeda dengan pekerjaan adminstratif. Begitu pula halnya dengan pekerjaan manajemen berbeda dengan pekerjaan teknis. Pemberian kompensasi yang berbeda ini selain karena pertimbangan profesionalisme pegawai juga karena besarnya resiko dan tanggung jawab yang dipikul oleh pegawai yang bersangkutan. Sebagai contoh, pegawai yang bertugas di lapangan biasanya mendapatkan kompensasi antara 2 – 3 kali lipat dari pekerjaan di dalam ruangan/kantor. Besarnya

kompensasi sejalan dengan besarnya resiko dan tanggung jawab yang di-pikulnya.

c. Faktor Ekstern

Contoh faktor ekstern pegawai dan organisasi yang mempengaruhi besarnya kompensasi adalah sebagai berikut:

1) Penawaran dan permintaan kerja

Mengacu pada hukum ekonomi pasar bebas, kondisi dimana penawaran (supply) pegawai lebih dari permintaan (demand) akan menyebabkan rendahnya kompensasi yang diberikan. Sebaliknya, bila kondisi pasar kerja menunjukkan besarnya jumlah permintaan pegawai sementara penawaran hanya sedikit, maka kompensasi yang diberikan akan besar. Besarnya nilai kompensasi yang ditawarkan suatu organisasi merupakan daya tarik calon pegawai untuk memasuki organisasi tersebut. Namun dalam keadaan dimana jumlah pegawai lebih besar dari lapangan kerja yang tersedia, besarnya kompensasi sedikit banyak menjadi terabaikan.

2) Biaya hidup

Besarnya kompensasi harus disesuaikan dengan besarnya biaya hidup (cost of living). Yang dimaksud biaya hidup disini adalah biaya hidup minimal. Paling tidak kompensasi yang diberikan harus sama dengan atau di atas biaya hidup minimal. Jika kompensasi yang diberikan lebih rendah dari biaya hidup minimal, maka yang terjadi adalah proses pemiskinan bangsa.

3) Kebijakan Pemerintah

Dalam kaitannya dengan kompensasi, pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah tentang pedoman pemberian kompensasi.

4) Kondisi Perekonomian Nasional

Kompensasi yang diterima oleh pegawai di negara-negara maju jauh lebih besar dari yang diterima negara-negara berkembang dan/ atau negara miskin. Besarnya rata-rata kompensasi yang diberikan oleh organisasi-organisasi dalam suatu negara mencerminkan kondisi perekonomian negara tersebut dan penghargaan negara terhadap sumber daya manusianya.

Selain hal-hal tersebut di atas, dalam pemberian kompensasi perlu dipertimbangkan unsur keadilan dan kelayakan. Dalam pemberian kompensasi, penting sekali diperhatikan masalah keadilan tersebut. Keadilan bukan berarti sama rata sama rata tanpa pandang bulu, tetapi harus terkait adanya hubungan antara pengorbanan (input) dengan output. Semakin tinggi pengorbanan, semakin tinggi penghasilan yang diharapkan, sehingga oleh karenanya yang harus dinilai adalah pengorbanan (input) yang diperlukan suatu jabatan. Input dalam satu jabatan ditujukan dari persyaratan-persyaratan (spesifikasi) yang harus dipenuhi oleh orang yang memangku jabatan tersebut. Oleh karena itu semakin tinggi pula penghasilan (output) yang diharapkan. Output ini ditunjukkan dari kompensasi yang diterima para pegawai yang bersangkutan, dimana didalamnya tercantum rasa keadilan yang sangat diperhatikan oleh setiap pegawai penerima kompensasi tersebut. Bila tuntutan

keadilan seperti ini telah terpenuhi ini berarti organisasi telah memiliki internal consistency dalam sistem kompensasinya. Di samping masalah keadilan dalam pemberian kompensasi perlu diperhatikan pula masalah kelayakan. Pengertian layak ini berkaitan dengan standar hidup seperti kebutuhan pokok minuman atau kompensasi minimum sesuai dengan ketentuan pemerintah. Kelayakan juga dapat dilihat dengan cara membandingkan kompensasi di organisasi lain. Bila kelayakan ini sudah tercapai, maka organisasi sudah mencapai apa yang disebut external consistency (Konsistensi Eksternal). Apabila upaya di dalam organisasi yang bersangkutan lebih rendah dari organisasi-organisasi lain, maka hal ini dapat mengakibatkan kesulitan bagi organisasi untuk memperoleh pegawai. Oleh karena itu untuk memenuhi kedua konsistensi tersebut (internal dan eksternal) perlu digunakan suatu evaluasi pekerjaan.

Rivai (2005:376) mengemukakan bahwa salah satu aspek yang sangat penting dalam penentuan kompensasi adalah jumlah kompensasi yang diterima pegawai harus memiliki internal equity dan external equity. Internal equity adalah jumlah yang diperoleh dipersepsi sesuai dengan input yang diberikan dibandingkan dengan pekerjaan yang sama dalam organisasi. External equity merupakan jumlah yang diterima dipersepsi sesuai dengan pekerjaan yang sejenis di luar organisasi. Oleh karena itu, untuk mengusahakan adanya equity, penentuan kompensasi oleh organisasi dilakukan dengan cara:

1. Menganalisis jabatan/tugas/pekerjaan. Analisis jabatan/tugas/pekerjaan merupakan kegiatan untuk mencari informasi tentang tugas-tugas yang dilakukan, dan persyaratan yang diperlukan dalam

melaksanakan tugas sehingga dapat menjelaskan uraian tugas, spesifikasi tugas, dan standar kinerja. Analisis jabatan/tugas/pekerjaan perlu dilakukan agar dapat mendesain organisasi dan menetapkan uraian jabatan/tugas/pekerjaan, spesifikasi jabatan/tugas/pekerjaan, dan evaluasi jabatan/tugas/pekerjaan. Analisis jabatan/tugas/pekerjaan berkaitan dengan menganalisis dan mendesain pekerjaan yang harus dikerjakan, cara mengerjakannya, dan alasan pekerjaan itu harus dikerjakan. Dengan demikian, analisis jabatan/tugas/pekerjaan tersebut akan menghasilkan suatu daftar uraian jabatan/tugas/pekerjaan, pernyataan tertulis mengenai kewajiban-kewajiban pegawai dan bisa juga mencakup standar kualifikasi, yang merinci pendidikan dan pengalaman minimal yang diperlukan bagi seorang pegawai untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban dari kedudukannya secara memuaskan. Langkah-langkah dalam analisis pekerjaan meliputi:

- a. Penentuan tugas-tugas utama, kegiatan-kegiatan, perilaku-perilaku, atau kewajiban-kewajiban yang akan dilaksanakan dalam pekerjaan.
 - b. Penetapan pengetahuan (knowledge), kemampuan-kemampuan (abilities), kecakapan-kecakapan (skills), dan beberapa karakteristik lainnya (faktor-faktor kepribadian, sikap, ketangkasan, atau karakteristik fisik dan mental yang diperlukan bagi pekerjaan) yang dibutuhkan untuk pelaksanaan tugas-tugas. Kegiatan analisis jabatan/tugas/pekerjaan merupakan landasan untuk mengevaluasi jabatan.
2. Mengevaluasi jabatan/tugas/pekerjaan. Evaluasi jabatan/tugas/pekerjaan merupakan proses sistematis untuk

menentukan nilai relatif dari suatu pekerjaan dibandingkan dengan pekerjaan lain. Proses tersebut adalah untuk mengusahakan tercapainya internal equity dalam jabatan/tugas/pekerjaan sebagai unsur yang sangat penting dalam penentuan tingkat kompensasi. Evaluasi jabatan/tugas/pekerjaan secara umum dilakukan dengan mempertimbangkan isi pekerjaan atau faktor-faktor seperti tanggung jawab, keterampilan atau kemampuan, tingkat usaha yang dilakukan dalam pekerjaan, dan lingkungan kerja. Dalam melakukan evaluasi jabatan/tugas/pekerjaan, terdapat beberapa metode yang dapat digunakan, yaitu:

- a. Metode pemeringkatan (job ranking);
 Pada metode ini, tingkat kepentingan dari suatu pekerjaan dibandingkan dengan cara mempelajari informasi analisis jabatan, yaitu job description, job specification, dan job performance standard. Kemudian secara subjektif dilakukan pengurutan pekerjaan menurut tingkat kepentingannya. Dalam metode ini, suatu jabatan dibandingkan dengan jabatan lain pada organisasi lain sehingga terdapat urutan, peringkat atau ranking dari jabatan yang paling ringan sampai ke jabatan yang paling berat ataupun sebaliknya. Contoh penilaian jabatan yang menggunakan metode job ranking dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1. Ilustrasi Penerapan Metode Peringkat (Ranking Method)

Urutan Peringkat (Ranking)	Bagian Administrasi	Bagian Teknik
1	Sekretaris	Supervisor Mekanik
2	Arsiparis	Mekanik Senior
3	Juru Ketik	Mekanik Yunior
4	Petugas	Pembantu Mekanik

Keunggulan metode job ranking atau metode peringkat adalah sederhana dan dapat dilakukan secara cepat serta biayanya murah. Sedangkan ke-lemahannya adalah tidak ada pedoman/standar untuk menetapkan ranking; ranking bersifat subjektif, kerap kali terjadi bahwa yang dinilai adalah orang bukan jabatannya dan argumentasi yang mendasari pilihan ranking atau peringkat sangat dangkal; sulit dilaksanakan apabila jumlah dan variasi jabatan banyak.

- b. Metode pengelompokan (job grading);
 Dalam metode ini, jabatan-jabatan dikelompokkan menjadi kelas tertentu berdasarkan kesesuaian uraian jabatan dengan berpedoman kepada karakteristik yang telah ditentukan untuk setiap kelas jabatan. Klasifikasi tersebut disusun berdasarkan derajat kepentingan sehingga setiap kelas jabatan menggambarkan tingkatan tugas, tanggung jawab, dan persyaratan jabatan. Semakin penting suatu jabatan akan semakin tinggi pula kelasnya. Contoh penilaian jabatan berdasarkan metode klasifikasi terdapat pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2. Ilustrasi Penerapan Metode Klasifikasi (Classification Method)

Klasifikasi (Grade)	Kriteria	Jabatan
1	Tugas jabatan berciri rutin, tidak ada alternatif dalam pengambilan keputusan, terus menerus diawasi secara ketat	Pembantu Mekanik; Petugas Ekspedisi; Juru Ketik
2	Mengikuti prosedur namun masih berkesempatan memilih di antara 2-3 alternatif keputusan dan pengawasan agak ketat.	Mekanik Junior; Mekanik Senior; Arsiparis
3	Instruksi diberikan secara periodik, berkesempatan memilih 4 alternatif keputusan sehingga cukup leluasa dalam pengambilan keputusan, pengawasan tidak ketat.	Supervisor Mekanik; Sekretaris

Metode ini memiliki keunggulan, yaitu sederhana; mudah dipahami dan dilaksanakan; dan hasilnya cukup memadai. Sedangkan kelemahan metode ini adalah butuh ketelitian dalam menentukan klasifikasi jabatan; tidak ada nilai absolut untuk penetapan nilai jabatan; satu jabatan dapat tergolong dalam dua kelas jabatan atau lebih; sukar dilaksanakan jika jumlah jabatannya banyak dan bervariasi; sulit mencari penilai-penilai yang mengenali semua jabatan yang akan dinilainya sekaligus secara baik; relatif sukar merumuskan kalimat untuk setiap kelasnya.

c. Metode perbandingan faktor (factors comparison method);

Dalam metode ini, setiap jabatan dibandingkan dan dinilai berdasarkan faktor-faktor kritisnya. Faktor kritis adalah faktor-faktor yang secara umum ditemukan pada sebagian besar atau

apabila mungkin juga pada semua jabatan yang hendak dinilai. Dengan dipilih dan digunakannya faktor-faktor kritis jabatan untuk membandingkan antara satu jabatan terhadap jabatan lainnya, maka akan diperoleh keadilan dalam melihat perbedaan relatif derajat kepentingan dari setiap faktor kritis bagi setiap jabatan. Dalam penerapannya metode ini membutuhkan lima tahap pelaksanaan, yaitu

- 1) Menetapkan faktor-faktor kritis yang secara umum terdapat dalam setiap jabatan. Faktor-faktor kritis tersebut, bisa berupa pendidikan, pelatihan, pengalaman, tanggung jawab, lingkungan kerja dan persyaratan jabatan.
- 2) Menentukan jabatan-jabatan kunci yakni jabatan-jabatan umum yang ada pada setiap bidang, divisi atau unit kerja dalam organisasi dan juga pada organisasi lain.
- 3) Membandingkan setiap jabatan kunci. Hal tersebut dilakukan terhadap setiap faktor kritis jabatan berdasarkan nilai atau jabatannya.
- 4) Memberikan "harga" untuk setiap faktor kritis. Dari pengalokasian imbalan setiap jabatan kunci tersebut, dapat ditentukan harga dari setiap faktor (sudah berbentuk dalam satuan mata uang) berdasarkan derajat kepentingannya.
- 5) Mengevaluasi jabatan-jabatan lain dengan menggunakan jabatan-jabatan kunci sebagai dasar pembandingnya. Dengan demikian, jabatan-jabatan lain tersebut akan dapat diketahui harganya berdasarkan penjumlahan nilai atau harga dari setiap faktor kritisnya.

Contoh penerapan factors comparison

method dapat dilihat pada Tabel 3.3. berikut.

Tabel 3. Ilustrasi Penerapan Metode Perbandingan Faktor (Factors Comparison Method)

Peringkat Jabatan Kunci untuk Setiap Faktor Kritisnya

Peringkat (Ranking)	Pendidikan	Usaha Mental	Tanggung Jawab	Besaran Gaji (RP)
1	C	B	D	C=850.000
2	A	E	C	B=800.000
3	B	D	B	D=725.000
4	E	C	E	E=700.000
5	D	A	A	A=675.000

Peringkat (Ranking)	Pendidikan	Usaha Mental	Tanggung Jawab
1	C=400.000	B=300.000	D=275.000
2	A=350.000	E=275.000	C=225.000
3	B=300.000	D=250.000	B=200.000
4	E=250.000	C=225.000	E=175.000
5	D=200.000	A=175.000	A=150.000

Keunggulan metode perbandingan faktor (factors comparison method) adalah perbandingan antarjabatan berbentuk angka, skala yang disusun disesuaikan dengan kemampuan organisasi, mudah untuk menilai jabatan-jabatan lainnya, skala berbentuk satuan mata uang (rupiah, dolar, euro), sehingga tidak perlu dibuat konversinya lagi (bisa langsung diterapkan). Sedangkan kelemahannya, apabila terjadi ketidakadilan dalam pemberian gaji di antara jabatan kunci yang menjadi patokan dalam penilaian jabatan, maka ketidakadilan tersebut akan tercermin pula pada jabatan-jabatan lainnya, perubahan tugas pada

jabatan kunci mudah mempengaruhi skala gaji, penyusunan skala cukup sulit dan cukup sulit pula menjelaskannya kepada para pegawai, membutuhkan banyak waktu dan pekerjaan yang sangat rinci.

- d. Metode penentuan poin (point system). Setelah berhasil menetapkan peringkat dan harga dari setiap faktor kritis jabatan, selanjutnya data tersebut difungsikan sebagai pedoman untuk menilai jabatan-jabatan lainnya dalam organisasi tersebut. Dalam pelaksanaan penilaian jabatan dengan menggunakan metode angka ini terdapat enam langkah, yaitu pertama menentukan faktor kritis dan sub-faktornya. Kedua, menentukan bobot faktor. Bobot faktor jabatan ditentukan berdasarkan kepentingan setiap faktor kritis berikut subfaktornya agar tujuan organisasi dan keadilan dalam pemberian balas jasa dapat tercapai. Ketiga, menentukan derajat atau taraf faktor dan subfaktor jabatan. Setiap faktor dan subfaktor jabatan ditetapkan bobotnya dalam totalitas bobot faktor sebesar 100%, demikian pula halnya dengan derajat atau taraf dari setiap faktor dan subfaktor jabatannya juga harus diberi batasan pengertian atau definisi yang jelas. Keempat, memberikan nilai atau angka dari setiap subfaktor jabatan. Kelima, menentukan nilai relatif dari setiap jabatan dengan cara menghadapkan data uraian jabatan yang diperoleh melalui kegiatan analisis jabatan dengan batasan faktor serta subfaktor jabatan berikut bobot dan nilai yang difungsikan sebagai pedoman penilaian jabatan. Keenam, setiap taraf atau nilai dari setiap subfaktor jabatan

dijumlahkan untuk mendapatkan total nilai untuk jabatan tersebut dalam bentuk nilai jabatan atau job value. Untuk menimbang berat ringannya suatu jabatan terdapat empat faktor umum penilaian jabatan, yaitu sebagai berikut.

1. Faktor skill, berkaitan dengan kemampuan, keahlian atau kompetensi yang dituntut suatu jabatan, antara lain dapat diwakili oleh subfaktor pendidikan, pelatihan, dan pengalaman.
2. Faktor effort, berkaitan dengan segenap usaha yang harus dikerahkan oleh pemegang jabatan menjalankan tugas-tugas jabatannya, dapat diwakili oleh usaha mental dan usaha fisik.
3. Faktor responsibility, berkaitan dengan berbagai tanggung jawab jabatan, terhadap data, orang, dan benda.
4. Faktor working conditions, ber-

kaitan dengan kondisi lingkungan kerja jabatan termasuk ke dalam faktor ini adalah aspek waktu kerja, tempat kerja, kesehatan lingkungan kerja, kemungkinan kecelakaan dan risiko kerja.

Contoh skala penilaian berdasarkan metode angka atau point methods ini dapat dilihat pada Tabel 3.4. berikut.

Tabel 4

Pedoman Penilaian Jabatan Berdasarkan Metode Angka atau Point Method

Keunggulan metode angka atau point methods adalah rumusan mengenai setiap taraf atau derajat faktor dan subfaktor jabatan lebih reliable atau lebih dapat dipercaya; pendataan nilai antarjabatan berbentuk angka sehingga mudah dibuat klasifikasi jabatannya; sulit untuk dimanipulasi; lebih teliti dan konsisten. cukup mudah dipahami oleh pegawai. Sedangkan kelemahannya adalah agak sulit menetapkan faktor, subfaktor, dan

rumusan definisi dari derajat atau taraf setiap faktor serta subfaktor jabatan; agak sulit untuk menimbang bobot nilai dari setiap faktor dan subfaktor jabatan; pelaksanaannya memerlukan

Faktor dan Subfaktor Penilaian Jabatan	Bobot (%)	Taraf/ Derajat					
		I	II	III	IV	V	
<i>Skill</i>	(37%)	15	15	30	45	60	75
Pendidikan Formal	15	12	12	24	36	48	60
Pelatihan Minimal	12	10	10	20	30	40	50
Pengalaman Minimal	10						
<i>Effort</i>	(19%)						
Usaha Mental	10	10	10	20	30	40	50
Usaha Fisik	9	9	9	18	27	36	45
<i>Responsibility</i>	(34%)						
Tanggung Jawab Kerja Sama	10	10	10	20	30	40	50
Tanggung Jawab. Adm/ Keuangan/ Persediaan	9	9	9	18	27	36	45
Tanggung Jawab Alat/Mesin Kerja	9	9	9	18	27	36	45
Tanggung Jawab Pengawasan	6	6	6	12	18	24	30
<i>Working Condition</i>	(10%)						
Lingkungan Kerja	10	10	10	20	30	40	

banyak waktu; memerlukan banyak pekerjaan yang rinci.

3. Melakukan survei kompensasi. Survei kompensasi merupakan kegiatan untuk mengetahui tingkat kompensasi yang berlaku secara umum dalam organisasi sejenis yang mempunyai pekerjaan/tugas/jabatan yang sama. Hal ini dilakukan untuk mengusahakan keadilan eksternal sebagai salah satu faktor penting dalam perencanaan dan penentuan kompensasi. Survei dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti mendatangi organisasi-organisasi untuk mendapatkan informasi mengenai tingkat kompensasi yang berlaku, membuat kuesioner secara formal, dan lain-lain. Apabila penilaian jabatan (*job evaluation*) berperan penting dalam menentukan keadilan internal (*internal equity*) maka survei penghasilan atau *salary survey* diperlukan untuk mendapatkan keadilan eksternal (*external equity*) dalam memberikan penghasilan pegawai. Kemudian, untuk menetapkan kompensasi yang layak dalam arti wajar/adil yang bersifat kompetitif, perlu dilakukan survei atau penelitian mengenai besaran kompensasi yang diberlakukan di lingkungan organisasi lain sebagai bahan perbandingan. Dengan mempergunakan bahan atau informasi tersebut dapat ditetapkan besaran kompensasi yang diprediksi mampu memberikan kepuasan bagi pegawai, sesuai dengan jenjang dari jabatan atau pekerjaannya yang berbeda antara yang satu dengan yang lain.
4. Menentukan tingkat kompensasi. Penentuan kompensasi didasarkan pada hasil evaluasi jabatan yang dikompilasi dengan survei kompensasi. Hal terpenting dalam penentuan kompensasi, adalah pemenuhan tingkat kelayakan yang

ditetapkan oleh pemerintah (Wungu dan Brotoharsojo, 2003).

Keputusan akhir berupa besaran kompensasi untuk setiap pegawai ditetapkan berdasarkan rentang antara dua jabatan, yaitu dari yang terendah sampai yang tertinggi. Antar jabatan atau pekerjaan yang jenjangnya paling bawah dengan pekerjaan atau jabatan setingkat di atasnya, sebagai satu rentang dapat ditetapkan secara bervariasi. Namun, variasi itu tidak lebih rendah dari kompensasi untuk jabatan terendah tersebut, dan tidak pula lebih besar/tinggi dari kompensasi tertinggi untuk jabatan pada rentang tersebut.

PENUTUP

Penerapan sistem kompensasi berbasis kinerja akan membawa implikasi perubahan penilaian kinerja, sehingga memerlukan penyempurnaan penilaian kinerja untuk dapat mendukung pelaksanaan sistem kompensasi berbasis kinerja. Dengan demikian, sistem kompensasi akan efektif kalau dilaksanakan dengan manajemen kepegawaian yang berorientasi kepada kinerja dan kejelasan tentang tugas, tanggung jawab dan target yang harus dicapai.

Penyusunan kompensasi berbasis kinerja akan dapat dihasilkan melalui kegiatan evaluasi jabatan. Oleh karena itu perlu diawali dengan kegiatan penyusunan informasi jabatan atau analisis jabatan terlebih dahulu. Penerapan sistem kompensasi berbasis kinerja diharapkan dapat meningkatkan penghasilan pegawai. Namun demikian, tentunya harus diikuti dengan peningkatan kinerja, dalam arti bahwa kompensasi pegawai merupakan hak yang diiringi kewajiban peningkatan tanggung jawab pekerjaan yang mengacu pada produktivitas pegawai.

REFERENSI

- Hariandja, Marihot Tua Efendi. (2002), Manajemen Sumber Daya Manusia, Pengadaan, Pengembangan, Pengkompensasian, dan Peningkatan Produktivitas Pegawai, Jakarta: Gramedia Widiasarana Indonesia.
- Rivai, Veithzal. (2005), Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Perusahaan. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Samsudin, Sadili. (2006), Manajemen Sumber Daya Manusia. Bandung: Pustaka Setia.
- Schuller, Randal. S. dan Jackson, Susan E. (1996), Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta: Erlangga.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1974, Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 55.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 169.



(Footnotes)

¹ Penulis adalah Staf Pengajar pada FISIP Universitas Terbuka

BIODATA PENULIS

Dr. Edy Topo Ashari, lahir di Surakarta tanggal 25 Oktober 1951. Menamatkan pendidikan Sarjana Muda Ilmu Pemerintahan Tahun 1973 di APDN Bandung, S1 Jurusan Ilmu Sosial Politik Administrasi Negara pada tahun 1979 di Universitas Mulawarman Samarinda, dan S2 Jurusan Perencanaan dan Kebijakan Publik pada tahun 1997 di Universitas Indonesia Jakarta, sedangkan S3 Jurusan Ilmu Sosial pada tahun 2008 di Universitas Padjadjaran Bandung. Sejak tahun 2007 sampai sekarang menjabat sebagai Kepala Badan Kepegawaian Negara

Dr. H. Achmad S. Ruky, MBA, lahir di Banten tanggal 3 November 1940. Menamatkan pendidikan S1 Jurusan Administrasi Niaga di FISIP UNPAD Bandung pada tahun 1966. Gelar MBA dari University of Melbourne, Australia pada tahun 1973, dan Doctor Of Management Science (DMS) dari Technological University of The Philippine pada tahun 1999. Sejak tahun 1975 sampai sekarang menjadi praktisi dalam bidang manajemen SDM Indonesia. Disamping itu juga bekerja sebagai dosen Program Magister Psikologi dan manajemen SDM Fakultas Psikologi Universitas Indonesia, Program MM dan Program Doktor manajemen Bisnis UNPAD Bandung, Program MM/MBA pada Universitas AIRLANGGA. Selain itu juga menjabat sebagai Komisaris PT Krakatau Steel Tbk, Manajemen Advisor PT Krakatau-Posco, perusahaan patungan antara Krakatau Steel dan Posco (Korea), penasehat Ahli Kapolri untuk Reformasi Birokrasi, dan Konsultan untuk Kemendiknas dan Setneg/Sekab untuk Reformasi Birokrasi.

Dr. Wahyudi Kumorotomo, lahir di Sleman Yogyakarta tanggal 19 Desember 1964, Menyelesaikan pendidikan Sarjana Muda dan Sarjana dari Jurusan Administrasi Negara UGM pada tahun 1989. Lalu memperoleh derajat master dari program Master in Public Policy (sekarang LKY School of Public Policy) National University of Singapore pada tahun 1994. Pada tahun 2007 berhasil menyelesaikan pendidikan doktor di Universiti Sains Malaysia. Bekerja sebagai staff (dosen) pengajar dan peneliti, sekaligus Ketua Program Studi pada Jurusan Administrasi Negara (sekarang Jurusan Manajemen dan Kebijakan Publik), Fisipol, dan Magister Administrasi Publik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Selain mengajar di UGM, terlibat aktif dalam penyusunan RPJMN 2010-2014 bidang desentralisasi di Bappenas yang dibiayai CIDA Canada, penyusunan buku-putih perencanaan makro mengenai DAK (Dana Alokasi Khusus) dengan biaya dari GTZ Jerman, dan kini membantu Kementerian Keuangan dalam proyek desentralisasi fiskal LGFGR-2 yang dibiayai oleh Asian Development Bank (ADB).

Dr. Samodra Wibawa, M.Sc., lahir di Klaten tanggal 27 Agustus 1965. Menamatkan pendidikan Sarjana (S1) Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL di Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta pada tahun 1989, Pasca Sarjana (S2) Ilmu dan Kebijakan Lingkungan di University of Bath, England pada tahun 1989; gelar M.Sc. Pasca Sarjana (S2) Ilmu Administrasi di Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Jerman pada tahun 1999; gelar: Mag.rer.publ. sedangkan S3 Ilmu Administrasi di Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Jerman 2003; gelar: Dr.rer.publ. Sekarang bekerja sebagai dosen di Jurusan Ilmu Administrasi Negara, FISIPOL dan Magister Administrasi Publik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Dwi Harsono, SIP, MAP, lahir di Purwokerto tanggal 15 Januari 1974. Menamatkan pendidikan S1 Administrasi Publik di Universitas Jendral Sudirman Purwokerto pada tahun 1998, S2 Administrasi Publik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2008. Sekarang bekerja sebagai dosen Jurusan Ilmu Sosial di Universitas Negeri Yogyakarta (UNY).

Drs. Purwanto, MM, lahir di Gunung Kidul Yogyakarta tanggal 12 Nopember 1960. Menamatkan pendidikan Sarjana (S1) Jurusan Ilmu Administrasi Negara, STIA YAPANN Jakarta pada tahun 1986, dan pendidikan Pasca Sarjana (S2) Program Studi Manajemen pada STIE IPWI Jakarta pada tahun 1997, dan sejak tahun 2009 menempuh Program S3 di UNPAD Bandung, saat ini bekerja sebagai Direktur Rekrutmen dan Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Negara

Zairin Harahap, SH, M.Si, lahir di Rantau Perapat tanggal 3 Oktober 1963, adalah dosen Fakultas Hukum UII, Lektor Kepala (IVB), memperoleh sertifikat pendidik tahun 2009, menyelesaikan S1 di Fakultas Hukum UII dengan konsentrasi HTN dan S2 di UGM dengan konsentrasi Kebijakan Publik, dan saat sedang menyelesaikan Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana UII, Yogyakarta. Mengikuti beberapa pendidikan tambahan seperti Kursus Hukum Administrasi, Kursus ADR, dan Kursus Clinical Legal Education (CLE) di Philipina. Menulis dan mengedit beberapa buku seperti Hukum Acara PTUN (RajawaliPers, Jakarta), Hukum dan Politik (Sinar Harapan, Jakarta). Serta aktif menulis artikel di jurnal, di koran, dan menjadi narasumber di berbagai seminar dan pelatihan, khususnya di bidang Hukum Administrasi dan Legal Drafting, serta sering terlibat sebagai narasumber dalam pembuatan naskah akademik, penyusunan, dan pengkritisan draft produk hukum daerah.

Drs. Herman, M.Si, lahir di Sumenep tanggal 16 Maret 1969. Menamatkan pendidikan S1 (1992) dalam bidang Ilmu Administrasi Negara di Universitas Brawijaya Malang, S2 (1997) dalam bidang Administrasi Negara dan Kebijakan Publik di Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, dan sejak tahun 2006 menempuh Program S3 di Universitas Indonesia. Saat ini bekerja sebagai peneliti pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Badan Kepegawaian Negara Jakarta.

Novi Savarianti Fahrani, S.H, M.H, lahir di Yogyakarta tanggal 28 Nopember 1982. Menamatkan pendidikan S1 (2005) Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum di Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, pendidikan S2 (2007) Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum di Universitas Indonesia Jakarta. Saat ini bekerja sebagai peneliti pada Pusat Pengkajian dan Penelitian Badan Kepegawaian Negara Jakarta.

Drs. Enceng, M.Si, lahir di Tasikmalaya tanggal 16 Juli 1960. Menamatkan pendidikan Sarjana (S1) Jurusan Ilmu Administrasi Negara Universitas Terbuka pada tahun 1991, pendidikan S2 Program Studi Administrasi Pemerintah Daerah di Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri (STPDN) Bandung tahun 2003. Bekerja sebagai Staf Pengajar FISIP Universitas Terbuka (UT) Jakarta sejak tahun 1993.

Purwaningdyah Murti Wahyuni, SH, M. Hum, lahir di Purworejo, 4 Maret 1960. Menamatkan pendidikan S1 Jurusan Hukum Agraria, Fakultas Hukum di Universitas Gadjah Mada (UGM)

Yogyakarta pada tahun 1983, dan pendidikan S2 pada Program Studi Hukum Bisnis di Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta pada tahun 2003. Sekarang bekerja sebagai Staf Pengajar di FISIP Universitas Terbuka (UT) Jakarta.

"Civil Service" Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS menerima tulisan naskah tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, tinjauan kepustakaan dan resensi buku

dalam bidang kebijakan dan manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS).

CIVIL SERVICE JURNAL KEBIJAKAN DAN MANAJEMEN PNS

Civil Service merupakan jurnal ilmiah yang diterbitkan oleh Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian BKN. Jurnal ini diterbitkan dua kali setiap tahun dan berisi tulisan-tulisan hasil penelitian, pengkajian, telaah pustaka, maupun ulasan yang berkaitan dengan kebijakan dan manajemen kepegawaian.

Naskah penulisan yang sesuai dapat dikirim ke:

Redaksi Civil Service

Pusat Pengkajian dan Penelitian Kepegawaian – Badan Kepegawaian Negara

Lt. 2 Gd. Blok II BKN

Jl. Letjen Sutoyo No. 12 Cililitan, Jakarta Timur

Telp. (021) 80887011, (021) 8093008 ext. 2206-2207

Fax. (021) 80887011

Email: puslitbang_bkn@yahoo.com

Pedoman penulisan dalam jurnal ini antara lain:

1. Naskah belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain, diketik dengan menggunakan kertas A4, huruf Arial Narrow 12 spasi tunggal, 15-30 halaman, dan diserahkan paling lambat 2 bulan sebelum bulan penerbitan dalam bentuk ketikan pada disket atau CD komputer IBM PC, beserta hasil cetakan di atas kertas sebanyak 2 eksemplar. Berkas naskah pada disket atau CD komputer diketik dengan menggunakan pengolahan kata MS World, WordPerfect atau format ASCII. Tulisan juga dapat dikirim melalui email: puslitbang_bkn@yahoo.com
2. Artikel yang dimuat dalam majalah ini meliputi tulisan tentang hasil penelitian, gagasan konseptual, kajian dan aplikasi teori, tinjauan kepustakaan dan resensi buku baru.
3. Semua karangan ditulis dalam bentuk esei disertai judul subbab (heading) masing-masing bagian, kecuali bagian pendahuluan yang disajikan tanpa judul subbab. Peringkat judul sub bab dinyatakan dengan jenis huruf yang berbeda (semua huruf dicetak tebal), cetak miring, letaknya pada tepi kiri halaman, dan tidak dengan angka sebagai berikut:
Peringkat 1 (huruf besar semua rata dengan tepi kiri dan cetak tebal)
Peringkat 2 (huruf besar kecil di cetak tebal)
Peringkat 3 (huruf besar hanya awal sub bab, dicetak miring dan tebal)
4. Sistematika setiap tulisan adalah sebagai berikut: (a) Abstrak ditulis dalam dua bahasa Indonesia dan Inggris, (b) Pendahuluan yang berisi: latar belakang, masalah dan tujuan, (c) Tinjauan Pustaka, (d) Pembahasan yang berisi: analisis permasalahan dan tujuan yang dicapai, (e) Penutup yang berisi: kesimpulan dan saran, (f) Daftar pustaka.
5. Daftar pustaka disajikan mengikuti tatacara sebagai contoh berikut dan diurutkan secara alfabetis dan kronologis:

❖ Jika bersumber dari buku:

Robbins, Stephen P. (2001). *Perilaku Organisasi: Konsep, Kontroversi, Aplikasi*. Jakarta: Prenhallindo.

Bacal, Robert. (1999). *Performance Management*. New York: McGraw-Hill.

❖ Jika bersumber dari jurnal:

Hamel, G., & Prahalad, C. K. (1985). *Do you really have a global strategy?* Harvard Business Review, July–August, hal. 139–148.

Strohmeier, S. (2007). Research in e-HRM: Review and implications. *Human Resource Management Review*, 17, hal. 19-37.

- ❖ Jika bersumber dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden:
Republik Indonesia. (1999). Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974, Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. _____, Keputusan Presiden Nomor 95 Tahun 1999, tentang Badan Kepegawaian Negara.
 - ❖ Jika bersumber dari artikel atau tulisan di internet:
Effendi, Taufik. 2007. Agenda Strategis Reformasi Birokrasi Menuju Good Governance. <https://www.setneg.go.id/> , diakses 12 juni 2008.
Prasojo, Eko. 2007. Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia. <http://reformasibirokrasi.habibiecenter.or.id> , diakses 2 Februari 2010.
 - ❖ Jika bersumber dari makalah presentasi atau seminar:
Effendi, Sofian. 2006. Reformasi Aparatur Negara Untuk Melaksanakan Pemerintahan Demokratis dan Ekonomi Global. Makalah disampaikan pada seminar nasional MIPI, 3-4 Mei di Medan.
Thoha, Miftah, (2004). Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Makalah Disampaikan dalam Diskusi PPSK, Yogyakarta, 1 Juli.
6. Naskah diketik dengan memperhatikan aturan penggunaan tanda baca dan ejaan yang dimuat dalam pedoman Ejaan Bahasa Indonesia Yang Disempurnakan.
 7. Setiap naskah yang dikirim disertai biodata/curriculum vitae penulis lengkap dengan mencantumkan e-mail penulis