

REMUNERASI DAN PEMBENAHAN KINERJA BIROKRASI

Yeni Widyastuti
yeni_arh@yahoo.co.id

Program Studi Ilmu Administrasi Negara
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta Km 4 Serang

***Abstract** :Bureaucracy reformation include the reform of the government institutional in one side and human resources in other side. In the context of government, the role of the state apparatus still very essential. The hope is that good government apparatus shows high professionalism, effective and accountable in maintaining governance and the public service. But this ideals not completely realized and therefore required a change in perspective which more capable of accommodating the state apparatus role in the good order and bureaucracy inherent in the real implementation in the public service. Remuneration strategy is expected to prevent the abuse of authority, such as mal-administration behavior, corruption related with the grant of money as bribery.*

(Keywords: Bureaucracy, Performance, Remuneration)

PENDAHULUAN

Penjelasan umum Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999, antara lain dinyatakan bahwa kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri Sipil. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional, untuk mewujudkan masyarakat yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil dan bermoral tinggi diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat

dengan dilandasi kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasil guna, diperlukan sistem pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang mampu memberikan keseimbangan terjaminnya hak dan kewajiban Pegawai Negeri Sipil, dengan misi tiap satuan organisasi pemerintah untuk memotivasi kinerja Pegawai Negeri Sipil perlu disusun pola karier yang memungkinkan potensi Pegawai Negeri Sipil dikembangkan seoptimal mungkin dalam rangka misi organisasi pemerintah yang akhirnya pencapaian tujuan nasional dapat dilaksanakan secara lebih efektif. Kepemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang mengembangkan yang mengembangkan dan menerapkan

prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Perkembangan dan pertumbuhan masyarakat yang secara dinamis disertai dengan peningkatan taraf hidup dan pendidikan masyarakat ditambah dengan berkembangnya kemajuan dibidang teknologi dan informatika menjadikan peningkatan proses *empowering* dalam lingkungan masyarakat. Oleh karena itu pelayanan birokrasi di sektor publik juga diharapkan mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi secara cepat dan dinamis sebagaimana yang terjadi di masyarakat.

Sampai saat ini aparat birokrasi pemerintah belum sepenuhnya melaksanakan tugas sesuai dengan fungsi yang dibebankan kepadanya berdasarkan norma-norma yang ditetapkan dan diharapkan oleh masyarakat. Menurut Kementerian PAN (April 2003), pembaharuan birokrasi menekankan kepada tindakan penataan aparatur negara, meliputi rangkaian tindakan, kegiatan pembaharuan secara konseptual, sistematis, dan berkelanjutan dengan melakukan upaya peninjauan, perbaikan, penataan dan penyempurnaan serta penertiban dan pembaharuan terhadap sistem, kebijakan peraturan perundang-undangan terkait bidang aparatur

negara, termasuk perbaikan sikap perilaku, akhlak dan moral aparatur. Kondisi ini dapat dilihat melalui berbagai penyimpangan yang terjadi sehingga semakin lama semakin parah dan berakibat pada tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun. Kondisi ini diperparah dengan krisis moneter yang mengakibatkan krisis ekonomi nasional dan semuanya bermuara pada krisis kepercayaan.

Suatu organisasi didirikan sebagai suatu wadah untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan. Organisasi tersebut harus mengelola berbagai dan rangkaian kegiatan yang diarahkan menuju tercapainya tujuan organisasi. Pelaksanaan rangkaian kegiatan dalam organisasi dilakukan oleh manusia (*humanbeing*) yang bertindak sebagai aktor atau peserta dalam organisasi yang bersangkutan, maka dengan sendirinya kinerja (*performance*) organisasi yang bersangkutan banyak tergantung pada perilaku manusia yang terdapat dalam organisasi tersebut.

Apa yang dibutuhkan pegawai? Sebuah studi tentang sekelompok pegawai mengungkapkan lima faktor terkait dengan karier (Davis dan Werther WB, 1996 dalam Mangkuprawira, 2004: 181-182) yaitu sebagai berikut.

- a. Keadilan dalam Karier: para karyawan menghendaki keadilan dalam sistem promosi dengan kesempatan sama untuk peningkatan karier

- b. Perhatian dengan Penyeliaan: para karyawan menginginkan para penyelia mereka memainkan perannya secara aktif dalam pengembangan karier dan menyediakan umpan balik dengan teratur tentang kinerja
- c. Kesadaran tentang kesempatan: para karyawan menghendaki pengetahuan tentang kesempatan untuk peningkatan karier
- d. Minat pekerja: para karyawan membutuhkan sejumlah informasi yang berbeda dan pada kenyataannya memiliki derajat minat yang berbeda dalam peningkatan karier yang bergantung pada beragam faktor
- e. Kepuasan karier: para karyawan tergantung pada usia dan kedudukan mereka memiliki tingkat kepuasan berbeda

Dasar Hukum yang digunakan sebagai penetapan kebijakan pengembangan pola karir PNS, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 diubah dengan UU No. 43 Tahun 1999; (2) PP No.15 tahun 1994 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural; (3) PP No.16 tahun 1994 tentang Jabatan Fungsional PNS; (4) PP No.100 tahun 2000 diubah dengan PP No.13 Tahun 2002; dan (5) Kepres No.87 Tahun 1999. Dengan demikian diharapkan para pengambil kebijakan dan pembinaan karir PNS, Pejabat Politik dan Pejabat Birokrasi yang bersesuaian mengacu kepada dasar hukum tersebut. Nilai-nilai dasar PNS yang dapat kita tunjukkan dari peraturan yang kita jadikan sebagai dasar hukum tersebut, adalah: Netral,

Unsur Aparatur Negara, Sejahtera, Akuntabel, Profesional, Perekat NKRI.

Mekanisme tata pemerintahan yang baik memerlukan sinergisitas antara pemerintah, swasta dan masyarakat. Dalam konteks pemerintah, peran aparatur negara masih sangat penting. Harapannya adalah aparatur pemerintah yang baik menampilkan kinerja profesionalitas yang tinggi, efektif dan akuntabel dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik. Namun cita-cita ini belum sepenuhnya terwujud dan oleh karenanya diperlukan perubahan cara pandang yang lebih mampu mengakomodasikan peran aparatur yang terwadahi dalam sistem tatanan birokrasi yang baik dan terwujud dalam implementasi nyata dalam pelayanan publik.

Hasil identifikasi permasalahan sebagaimana dihimpun dalam tulisan Rayanto (dalam Pramusinto & Purwanto, 2009:82-83) menggambarkan adanya beberapa aspek yang perlu mendapatkan perhatian yaitu:

1. Masih kurang berfungsinya akuntabilitas dan transparansi dalam penyelenggara negara
2. Etika dan moral penyelenggara negara belum sepenuhnya mampu menjawab tuntutan tugas dan fungsi yang diembannya.
3. Kualitas SDM yang tersedia belum mampu menjawab kebutuhan organisasi, disamping belum diterapkannya merit sistem dalam sistem kepegawaian kita
4. Sistem penggajian Pegawai Negeri Sipil (PNS) belum

- dapat diwujudkan secara adil dan layak
5. Belum terlaksananya Standar Pelayanan Minimal (SPM) dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mengakibatkan akselerasi peningkatan pelayanan masyarakat menjadi sangat lambat
 6. Masih banyaknya peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 belum ditindaklanjuti dan disinkronkan termasuk harmonisasi antar perundang-undangan sektoral
 7. Berbagai produk regulasi yang dikeluarkan pemerintah cenderung “berubah-ubah” sehingga pemerintah daerah merasakan fase transisional “terus-menerus”
 8. Aparat birokrasi masih dihadapkan pada masalah pendayagunaan dukungan teknologi informasi yang dapat menyediakan data informasi yang cepat dan akurat

Masalah yang keempat yaitu belum terwujudnya sistem penggajian PNS yang adil dan layak, juga sudah banyak diteliti oleh banyak pihak. Deon Filmer (Bank Dunia) dan David L. Lindauer (*Wellesley College*) dalam kertas kerjanya berjudul ‘*Does Indonesia Have a Low Pay Civil Service*’ menunjukkan bahwa rata-rata pendapatan pegawai negeri 42 persen lebih tinggi dibanding swasta meski saat itu tingkat produktivitasnya kalah ketimbang kaum buruh (2001:1). Penelitian ini dilakukan tahun 2000 dan dipublikasikan tahun 2001.

Hasil diskusi dari Bank Dunia dalam *Indonesia: Beyond macro-economic Stability* yang terselenggara atas kerjasama *World Bank Brief for*

The Consultative Group of Indonesia (Desember, 2003) menyampaikan sebuah kesimpulan bahwa:

” ... Nevertheless, it is a widespread view that corruption will decrease if the paycheck would be higher. International studies show that when corruption in the civil service is high, and penalties for getting caught are low, vast salaries are needed to eliminate corruption, while minor pay increases in isolation from other reform efforts do not improve performance”.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) juga memiliki pandangan yang senada dan telah mempersiapkan proposal kompensasi (April 2004) yang menggarisbawahi reformasi penggajian sangat terkait erat dengan manajemen kepegawaian yang lebih baik dan sekalipun di lain pihak juga terdapat pandangan bahwa dengan gaji yang dinaikan belum tentu mencegah perilaku korupsi di kalangan aparat birokrasi.

II. PEMBAHASAN

Kajian ilmu administrasi negara terkait erat dengan pembenahan organisasi birokrasi publik. Penguatan kapasitas kelembagaan secara konseptual dapat didekati dari sisi individu, sistem maupun kelembagaan. Dalam kerangka melaksanakan *capacity building* dari sisi pemerintah sangat ditentukan oleh kemampuannya dalam merespon tuntutan dan kebutuhan masyarakatnya. Salah satu dimensi strategis yang perlu mendapatkan perhatian bahwa reformasi birokrasi harus dilakukan

secara komprehensif dan berkelanjutan, meliputi:

1. Desentralisasi
 - a. Untuk menjamin terwujudnya pelayanan umum yang murah dan berkualitas
 - b. Untuk menjamin terwujudnya keselarasan dengan program reformasi lainnya
2. Restrukturisasi
 - a. Menjamin agar struktur organisasi pemerintahan mulai di tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota benar-benar mendukung pencapaian tugas dan fungsi masing-masing dengan efektif dan efisien
 - b. Menjamin agar birokrasi pemerintahan tidak “gemuk”
3. Reformasi Sistem Kepegawaian
 - a. Mengembangkan dan melaksanakan sistem kepegawaian yang berorientasi kepada kinerja, serta menyediakan insentif bagi pegawai yang berprestasi dan penghargaan yang layak
 - b. Menjamin administrasi kepegawaian yang dapat menyediakan informasi secara akurat guna memudahkan pengambilan keputusan yang tepat, obyektif dan transparan dalam perencanaan pegawai, pembinaan dan pengembangan pegawai yang muaranya sebagai instrumen akuntabilitas
 - c. Menumbuhkan jiwa korsa serta mengupayakan sikap netral bagi seluruh pegawai negeri, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi adil dan non-partisan
4. Remunerasi
 - a. Menyiapkan sistem remunerasi yang didasarkan pada bobot jabatan dan kinerja serta menjadikan

sistem remunerasi tersebut sebagai bagian dari sistem penghargaan bagi pegawai negeri sipil secara umum

- b. Mengurangi distorsi dan ketidakadilan dalam remunerasi diantara pejabat struktural dan fungsional itu sendiri (Rayanto dalam Pramusinto & Purwanto, 2009:85-86)

Kementerian PAN telah menganalisis reformasi birokrasi pemerintahan dan mengidentifikasi Pokok-pokok Pikiran Tentang Reformasi Birokrasi Aparatur Negara (kajian Kedeputian Menpan Bidang Program tahun 2003-2004) sebagai berikut:

1. Kelembagaan: Organisasi ramping struktur dan banyak/kaya fungsi, efisien, dan efektif, organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas (*structure follows strategy*), organisasi efisien dan efektif, rasional, dan proporsional (*rightsizing*), *flat* atau datar, ramping, pembidangan sesuai beban dan sifat tugas, *span of control* yang ideal, bersifat jejaring (*small organization but large networking*), banyak diisi jabatan-jabatan fungsional (mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugas), dan menerapkan strategi organisasi pembelajaran (*learning organization*).
2. Sumber Daya Manusia Aparatur: SDM yang ingin dibangun adalah PNS yang profesional, netral, dan sejahtera, manajemen kepegawaian modern, PNS yang profesional, netral, sejahtera, berdayaguna, berhasilguna, produktif, transparan, bersih dan bebas KKN untuk melayani dan memberdayakan masyarakat,

jumlah dan komposisi pegawai yang ideal (sesuai dengan tugas, fungsi dan beban kerja yang ada di masing-masing instansi pemerintah), penerapan sistem merit dalam manajemen PNS, klasifikasi jabatan, standar kompetensi, sistem diklat yang mantap, standar kinerja, penyusunan pola karier PNS, pola karir terbuka, PNS sebagai perekat dan pemersatu bangsa, membangun sistem manajemen kepegawaian *unified* berbasis kinerja, dan dukungan pengembangan *database* kepegawaian, sistem informasi manajemen kepegawaian, sistem remunerasi yang layak dan adil, menuju manajemen modern.

Suatu organisasi dapat dikatakan efektif kalau tujuan organisasi atau nilai-nilai sebagaimana yang ditetapkan dalam visinya tercapai. Nilai-nilai ini merupakan nilai-nilai yang telah disepakatibersama antara para *stakeholders* dari organisasi yang bersangkutan. Karena itu pencapaian visi adalah indikator yang paling penting. Akan tetapi seringkali visi organisasi dapat tercapai namun bukan secara sengaja atau sebagaimana direncanakan. Karena itu perlu pula dinilai pengembanan misi organisasi dan keterkaitannya dengan pencapaian visi.

Dengan kebijakan manajemen SDM untuk memperkuat komitmen, kompetensi, keserasian dan efektivitas biaya, sebuah organisasi meningkatkan kapasitasnya untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

Komitmen yang tinggi, misalnya, berarti komunikasi yang lebih baik antara atasan dan bawahan. Saling percaya diperkuat dan semua pihak yang berkepentingan saling responsif atas kebutuhan pihak yang lain dan peduli bila terjadi perubahan dalam tuntutan lingkungan. Kompetensi yang tinggi berarti bahwa pegawai memiliki kompetensi dalam berbagai ketrampilan dan dapat mengambil peran dan pekerjaan sesuai dengan kebutuhan. Mereka lebih baik dalam memberikan respons pada perubahan tuntutan lingkungan. Efektivitas biaya berarti bahwa biaya sumberdaya manusia seperti tunjangan, insentif, bonus, dapat dipertahankan dengan baik. Keserasian yang lebih besar berarti semua pihak yang berkepentingan mempunyai tujuan bersama dan bekerjasama dalam memecahkan masalah yang dibawa oleh perubahan dalam tuntutan lingkungan. Kapasitas untuk bekerjasama ini penting dalam lingkungan yang selalu berubah.

Kinerja bisa juga dikatakan sebagai sebuah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau

komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Sederhananya, kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen.

Sebagai produk dari kegiatan organisasi dan manajemen, kinerja organisasi selain dipengaruhi oleh faktor-faktor input juga sangat dipengaruhi oleh proses-proses administrasi dan manajemen yang berlangsung. Sebagus apapun input yang tersedia tidak akan menghasilkan suatu produk kinerja yang diharapkan secara memuaskan, apabila dalam proses administrasi dan manajemennya tidak bisa berjalan dengan baik. Antara input dan proses mempunyai keterkaitan yang erat dan sangat menentukan dalam menghasilkan suatu output kinerja yang sesuai harapan atau tidak.

Seperti sudah kita ketahui bersama bahwa proses manajemen yang berlangsung tersebut, merupakan pelaksanaan dari fungsi-fungsi manajemen yaitu *planning, organizing, actuating, dan controlling* (POAC) atau lebih detailnya lagi adalah *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, regulating, dan budgetting* (POSDCoRB). Mengingat bahwa kinerja organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor input dan proses-proses manajemen dalam organisasi, maka upaya peningkatan kinerja organisasi juga terkait erat

dengan peningkatan kualitas faktor input dan kualitas proses manajemen dalam organisasi tersebut.

Ada beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik (Dwiyanto, 2008:50-51) yaitu sebagai berikut:

- a. Produktivitas: Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.
- b. Kualitas Layanan: Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa dan diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan relatif sangat tinggi maka bisa menjadi salah satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.
- c. Responsivitas: Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan

organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal ini menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik.

- d. **Responsibilitas:** Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990)
- e. **Akuntabilitas:** Akuntabilitas publik menunjukkan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat, asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kumorotomo (dalam Dwiyanto, 2008:52) menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja

organisasi pelayanan publik, antar lain adalah berikut ini:

- a. **Efisiensi:** Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.
- b. **Efektivitas:** Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya organisasi rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.
- c. **Keadilan:** Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik.
- d. **Daya Tanggap:** Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta, organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini

Kinerja birokrasi sebenarnya dapat dilihat melalui berbagai dimensi seperti dimensi akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, responsivitas maupun responsibilitas. Berbagai literatur yang membahas kinerja birokrasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan. Kinerja itu merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat

bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para *stakeholders*. Nilai dan norma pelayanan yang berkembang dalam masyarakat tersebut, diantaranya meliputi transparansi pelayanan, prinsip keadilan, jaminan penegakan hukum, hak asasi manusia dan orientasi pelayanan yang dikembangkan terhadap pengguna jasa.

Akuntabilitas penyelenggaraan pelayanan publik dapat dilihat dari indikator-indikator kinerja yang meliputi (i) acuan pelayanan yang digunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator ini mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa, (ii) tindakan yang dilakukan oleh aparat birokrasi apabila terdapat masyarakat pengguna jasa yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan dan (iii) dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi.

Kinerja organisasi, dalam hal ini organisasi/birokrasi publik,

merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Oleh karena itu kinerja individu otomatis akan berdampak terhadap kinerja organisasi, karena individu merupakan penggerak dari sebuah organisasi.

Remunerasi dalam bahasa Inggris *remuneration* diartikan sebagai “*pay somebody after the work done*” (*Oxford Learner’s Dictionary: Third Edition*, 2003). Gibson, Ivancevich & Donnelly (1997:300-301) menyebutnya sebagai sistem imbalan yaitu sistem pembayaran yang berdasarkan kompetensi dan kontribusi yang dilakukan, insentif atas dasar kelompok dan evaluasi serta imbalan berdasarkan penghargaan atas peningkatan hasil. Remunerasi kepada pegawai merupakan segala bentuk balas jasa yang berwujud uang maupun benefit (manfaat) yang memberikan kesejahteraan, yang diterima oleh pegawai sebagai bagian dari hubungan keorganisasian yang terjalin. Sasaran utama pemberian imbalan adalah:

- a. Menarik orang yang berkualifikasi untuk bergabung dalam organisasi
- b. Mempertahankan karyawan untuk tetap bekerja
- c. Memotivasi karyawan mencapai prestasi tinggi

Poels (1997:134) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan remunerasi adalah:

The concept of 'pay' or remuneration consists of two elements: the pay policy and the technical instruments to design and implement this policy. The pay policy in its turn consists of the total packet of primary, secondary and tertiary benefits and other conditions of employment which constitute the (monetary) reward for the employee's performance.

Menurut Bappenas (2004) terdapat beberapa bentuk remunerasi pegawai yaitu:

- a. Remunerasi Langsung : Gaji Pokok
Gaji pokok adalah balas jasa tunai yang diberikan oleh pemberi kerja terhadap kegiatan yang dilakukan oleh pegawai. Gaji pokok biasanya merefleksikan nilai (bobot) pekerjaan atau tingkat ketrampilan yang dituntut, tanpa memperhatikan atribut-atribut pribadi pegawai secara individual. Walaupun demikian, gaji pokok sering juga diberikan kepada karyawan berdasar pada ketrampilan maupun pendidikan yang dimiliki oleh individu pegawai.
- b. Remunerasi Langsung : Tunjangan
Tunjangan merupakan balas jasa yang berbentuk tunai yang biasanya tumbuh, berkembang untuk mengatasi kondisi-kondisi yang bersifat jangka pendek. Misalnya, tunjangan transport untuk membantu pegawai menyelenggarakan transportasi dari rumah ke kantor dan sebaliknya.
- c. Remunerasi Langsung : Insentif/Bonus
Insentif secara langsung berkaitan dengan kinerja yang dicapai pada periode tertentu saja, dan biasanya, nilainya

sudah diperkirakan sebelumnya, pada saat menyusun target (*performance planning*). Insentif diberikan untuk memberikan motivasi dalam mencapai target yang ditetapkan, jadi insentif biasanya berorientasi pada kinerja yang ditargetkan/direncanakan akan dicapai.

- d. Benefit
Banyak sekali benefit yang bisa diprogram oleh perusahaan bagi para pegawainya. Tetapi biasanya yang terpenting adalah (a) Jaminan Pendapatan dan (b) Jaminan Kesejahteraan. Jaminan pendapatan diperlukan untuk menggaransi berlangsungnya pendapatan pada saat tidak mampu bekerja lagi. Yang umum dilakukan adalah menyelenggarakan program pensiun. Tabungan pensiun biasanya merupakan tabungan gabungan antara individu pegawai dan perusahaan. Melalui ketentuan yang ditetapkan, pegawai akan dipotong sejumlah tertentu dari gajinya setiap bulan sebagai iuran pensiun. Tabungan pensiun ini bisa dikelola sendiri oleh perusahaan maupun diserahkan pada perusahaan/lembaga lainnya.

Edward Lawler (dalam Gibson, Ivancevich & Donnelly, 1997: 302) melalui riset kepustakaan perilaku yang berjudul "*Reward System: in Improving Life at Work*", telah menyimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. *Kepuasan imbalan merupakan fungsi baik berapa banyak diterima dan berapa besar individu merasa sebaiknya menerima.* Kesimpulan ini berdasarkan pada perbandingan

yang dibuat manusia. Kalau individu menerima kurang dari yang ia rasakan, mereka tidak puas

- b. *Perasaan kepuasan seseorang dipengaruhi oleh perbandingan dengan apa yang diperoleh orang lain.* Orang cenderung membandingkan usaha mereka, keterampilan, senioritas dan prestasi dengan pihak lain. Mereka juga mencoba membandingkan imbalan yakni mereka membandingkan masukan mereka sendiri dengan masukan relatif lainnya terhadap imbalan yang diterima
- c. *Kepuasan dipengaruhi oleh seberapa puas karyawan oleh imbalan intrinsik dan ekstrinsik.* Imbalan intrinsik dinilai ke dalam dan oleh mereka sendiri, kaitan mereka pada pelaksanaan pekerjaan. Contohnya perasaan telah menyelesaikan dan pencapaian. Imbalan ekstrinsik bersifat di luar pekerjaan itu sendiri, dilaksanakan dari luar. Contohnya gaji dan upah, tunjangan dan promosi. Masih terdapat perdebatan diantara peneliti yakni apakah imbalan intrinsik atau ekstrinsik yang lebih memberikan kepuasan kerja. Banyak studi menyarankan bahwa kedua imbalan penting. Satu pesan yang jelas dari penelitian ini

adalah bahwa imbalan intrinsik dan ekstrinsik memberikan kepuasan yang berbeda

- d. *Orang berbeda dalam imbalan yang mereka inginkan dan dalam imbalan yang berbeda kepentingannya bagi mereka.* Kenyataannya, imbalan yang disukai beragam dari berbagai sisi karir seseorang, pada tingkat umur dan berbagai situasi
- e. *Beberapa imbalan ekstrinsik dipuaskan karena mereka mengarah pada imbalan lain.* Contohnya, suatu kantor besar atau sebuah kantor yang dihias dengan karpet serta hiasan lain mempertimbangkan imbalan yang dapat menunjukkan status dan kekuasaan seseorang. Uang adalah imbalan yang mendorong sesuatu yang bersifat prestise, otonomi, keamanan dan perlindungan.

Konsep Lawler ini selanjutnya dikembangkan oleh Schuster & Zingheim dalam buku *A Handbook of Remuneration Strategy and Practice* (dalam Armstrong & Murlis,2007:3) yang mendefinisikan beberapa prinsip dasar sebagai berikut:

- a. *Total compensation programmes should be designed to reward results and behaviour consistent with the key goals of the organization.*
- b. *Pay can be a positive force for organizational change.*
- c. *The major thrust of new pay is in introducing variable (at risk) pay.*

- d. *The new pay emphasis is on team as well as individual rewards, with employees sharing financially in the organization's success.*
- e. *Pay is an employee relations issue – employees have the right to determine whether the values, culture and reward systems of the organization match their own.*

Dari beberapa prinsip diatas dapat kita analisis bahwa dalam membuat program kompensasi seharusnya dirancang sesuai dengan hasil penghargaan dan konsistensi perilaku individu dengan tujuan utama dari organisasi. Kompensasi merupakan dorongan yang positif bagi organisasi dimana terdapat sebuah konsep baru dalam variabel-variabel pembayarannya. Konsep baru ini berdampak kepada kinerja kelompok dalam organisasi sebagaimana penghargaan bagi individu (*individual rewards*). Pegawai mempunyai hak untuk menentukan bagaimana nilai, budaya dan sistem penghargaan dalam organisasinya sesuai dengan keinginannya sebagai individu.

Imbalan akan berubah karena orang dan lingkungan berubah. Tetapi terdapat pertimbangan penting dalam mengembangkan dan mendistribusikan imbalan, *pertama*, imbalan harus cukup dapat memuaskan kebutuhan dasar manusia dan *kedua*, individu cenderung untuk membandingkan imbalan mereka dengan orang lain. Orang cenderung membuat perbandingan terlepas dari jumlah imbalan yang mereka terima. Kalau

tidak adil maka ketidakpuasan akan terjadi. Oleh karena itu sebaiknya imbalan memenuhi hal berikut:

- a. Cukup memuaskan kebutuhan dasar (seperti makanan, tempat tinggal dan pakaian)
- b. Dipandang wajar
- c. Berorientasi pada individu

Menurut Saksono (dalam Sulistyani, 2004:321-322) terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi produktivitas yaitu kesediaan pegawai untuk melaksanakan tugas dengan penuh kesanggupan apabila pegawai merasakan bahwa kebutuhan hidupnya baik fisik maupun non fisik dapat dipenuhi serta merasa cocok atau suka terhadap pekerjaannya relatif terpenuhi. Adapun kebutuhan pegawai yang sangat penting adalah:

- a. Kebutuhan hidup yang bernilai psikologis, merupakan *basic emotional needs* yaitu kebutuhan utama yang dirasakan setiap pegawai. Kebutuhan-kebutuhan itu adalah:
 - (1) Kebutuhan akan rasa aman
Sebenarnya kebutuhan ini secara umum telah mencakup kebutuhan untuk berperan dan pengakuan akan manfaat peranan itu bagi birokrasi. Oleh karena itu, apabila pegawai merasa kedua kebutuhan itu terpenuhi, ia sudah merasakan aman atau sebaliknya. Rasa aman juga berarti bahwa pegawai telah mempunyai kepastian akan kedudukannya dalam organisasi, bahwa ia akan tetap diperlukan tenaga dan pikirannya oleh birokrasi
 - (2) Kebutuhan akan perasaan berhasil

Setiap pegawai cenderung berminat untuk memberikan sumbangannya agar organisasi memperoleh kemajuan. Ia berminat untuk memberikan andil terhadap suksesnya birokrasi. Seorang pegawai akan turun semangat kerjanya apabila ia merasa hasil jerih payahnya tidak memperoleh perhatian dan penghargaan dari pimpinan birokrasi. Sebaliknya pegawai akan merasa bangga dan lebih bersemangat dalam bekerja apabila hasil kerjanya memperoleh perhatian dari pihak birokrasi. Perasaan berhasil itu dapat dibangkitkan dengan pemberian hadiah atau promosi yang bernilai ekonomi atau dengan pemberian yang serupa itu pada hakekatnya akan mempunyai efek ganda yaitu mendorong pegawai penerima penghargaan itu berbuat serupa. Sebaliknya apabila perhatian serupa itu tidak pernah diberikan oleh seorang pimpinan organisasi, pegawai hanya akan bekerja secara rutin dan bermalas-malasan, juga bersikap masa bodoh dan tidak mempunyai rasa tanggung jawab.

- (3) Kebutuhan untuk diperlakukan secara sejawat
- Setiap pegawai mempunyai keinginan untuk memperoleh pengakuan sebagai warga atau sejawat yang diperoleh dalam organisasi. Terlepas dari kedudukannya yang penting atau tidak penting, tingkatannya tinggi atau rendah dalam hirarkhi kepegawaian untuk diakui sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kegiatan

birokrasi. Rasa diakui tersebut dapat dibandingkan antara lain dengan memberikan kesempatan untuk membina karir, misalnya dengan mengikutsertakan dalam latihan yang diselenggarakan organisasi dan memberikan kesempatan menyampaikan pendapat dan saran serta keinginan-keinginan terhadap pimpinan birokrasi. Stahl mengemukakan bahwa untuk memenuhi kebutuhan pegawai yang bersifat psikologis tersebut perlu diterapkan manajemen demokratis. Dengan manajemen demokratis artinya memberikan kesempatan kepada para bawahan untuk berpendapat, berinisiatif, diharapkan pimpinan birokrasi sebanyak mungkin menerima pendapat, saran serta harapan-harapan para pegawai, terutama yang berkaitan dengan perbaikan syarat-syarat kerja dan pengupahan.

- b. Kebutuhan hidup yang bernilai ekonomis dan bersifat fisik
- Kebutuhan ini adalah berupa segala bentuk kebutuhan yang dapat dinilai dengan uang atau suatu fasilitas untuk memperoleh uang. Termasuk dalam kebutuhan ini adalah upah, jaminan sosial dan berbagai tunjangan dan insentif dalam bentuk uang atau dapat dinilai dengan uang. Pemenuhan kebutuhan hidup bernilai ekonomi itu terasa cukup atau tidak tergantung pada situasi dan kondisi birokrasi. Apabila situasi dan kondisi organisasinya sudah dimengerti bersama oleh pegawai dan pimpinan, berapapun tingkat upah dan fasilitas yang diberikan kepada pegawai tidak merupakan suatu

persoalan. Pengertian serupa itu mungkin terbentuk apabila birokrasi benar-benar dikelola secara demokratis, ada rasa kebersamaan antara pegawai dan pimpinan, seperti yang terdapat dalam koperasi. Adapun kebutuhan yang bersifat fisik yang memungkinkan pegawai bersedia bekerja dengan penuh semangat adalah meliputi tata ruang kerja, pakaian kerja, alat perlindungan diri dan lingkungan kerja seperti udara, suara, cahaya, warna, bahan-bahan dan alat-alat kerja yang dipergunakan dalam birokrasi.

SIMPULAN

Strategi remunerasi diharapkan dapat mencegah penyalahgunaan wewenang, karena selama ini seringkali tugas birokrat dalam rangka pelayanan publik mal-administrasi karena perilaku keliru (korupsi) yang terkait dengan pemberian uang seperti suap, sogokan dan sebagainya. Alasan penyimpangan kewenangan yang dilakukan oleh pejabat publik atau pemberi layanan adalah ketidakseimbangan antara kebutuhan yang harus dipenuhi dengan gaji yang diterima. Sehingga, untuk sementara pihak (oknum) birokrat tergoda untuk melakukan tindakan yang kurang terpuji yaitu melakukan KKN.

Kebijakan remunerasi ini diharapkan akan menghindarkan penyelewengan dan memperkuat posisi tawar antara pemberi pelayanan dengan pengguna pelayanan. Kadangkala dalam konteks suap menyuap, inisiatif awal tidak selalu datang dari pemberi pelayanan dengan mengatasnamakan uang administrasi,

uang rokok, uang lelah dan lainnya. Di lain pihak pengguna layanan juga kadangkala berinisiatif untuk meminta agar akses pelayanan dipercepat, yang mengacu pada tawaran sejumlah imbalan (uang) yang diberikan pada pemberi pelayanan. Jika hal demikian ini yang terjadi maka bagi para birokrat pemberi pelayanan akan memanfaatkan peluang ini dengan alasan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya yang dirasakan belum sepenuhnya dapat dipenuhi dari gajinya.

Selain itu tujuan kebijakan remunerasi yang lainnya adalah untuk mencegah penyalahgunaan keuangan negara dan menciptakan sistem anggaran yang lebih responsif kepada kehendak rakyat. Setiap satuan dalam birokrasi publik harus mampu menghayati bahwa *money follow functions* (uang mengikuti fungsi) dan bukan sebaliknya. Pola yang selama ini terjadi adalah sebaliknya, dimana disitu ada uang maka para pegawai atau pejabat bekerja. Istilah “meja mata air” yang lekat dengan tugas dan fungsi pokok yang menghasilkan banyak uang, atau bahkan direkayasa untuk mendapatkan alokasi jatah uang negara, menjadi sesuatu yang diminati. Uang menjadi pusat kekuasaan. Sementara istilah “meja air mata” melekat pada tugas pokok dan fungsi yang cenderung tidak banyak menghasilkan uang, biasanya berkenaan dengan pemberian pelayanan publik yang kemudian

kurang diperhatikan atau kurang memiliki kekuasaan.

DAFTAR PUSTAKA

- Armstrong, Michael & Murlis, Helen. 2007. *Reward Management: A Handbook of Remuneration Strategy and Practice*. US: Kogan Page
- Dwiyanto, Agus, dkk., 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Penerbit Gadjah Mada University Press. Yogyakarta
- Gibson, James L. John M. Ivancevich & James H. Donnelly. 1997. *Organisasi: Perilaku – Struktur – Proses*, Edisi Kedelapan (Jilid 1 dan 2). Binarupa Aksara. Jakarta
- Mangkuprawira, Sjafri. 2004. *Manajemen Sumberdaya Manusia Strategik*. Penerbit Ghalia .Jakarta
- Poels, Frans. 1997. *Job Evaluation and Strategies: How to Set Up and Run an Effective System*. Kogan Page Limited. London
- Pramusinto, Agus dan Erwan Agus Purwanto (Editor). 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan dan Pelayanan Publik: Kajian tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta
- Sulistiyani, Ambar T (Editor). 2004. *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*. Penerbit Gava Media. Yogyakarta