

# IMBALAN BERBASIS KINERJA: IMPLIKASINYA TERHADAP REFORMASI MANAJEMEN KOMPENSASI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Oleh:  
**Slamet Rosyadi**

## Abstrak

Salah satu agenda reformasi pelayanan publik adalah memperbaiki gaji pegawai negeri sipil. Meskipun setiap tahunnya gaji PNS mengalami kenaikan antara 15 - 20 persen, pemerintah belum memiliki peraturan penggajian pegawai negeri sipil maupun pejabat negara yang mengaitkan antara beban kerja dan imbalan (gaji). 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 penggajian 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 kenaikan gaji dengan pencapaian kinerja PNS. Artikel ini bertujuan untuk menjelaskan hubungan antara imbalan dan kinerja serta implikasi imbalan berbasis kinerja sebagai dasar bagi pengembangan manajemen kompensasi PNS di masa yang akan datang.

## PENDAHULUAN

Salah satu inti dari reformasi pelayanan publik (*public service reform*) adalah memperbaiki gaji yang diterima birokrat sipil. Alasannya sederhana, yaitu gaji yang diterima PNS masih terbilang belum memadai untuk hidup layak. Gaji yang belum layak diakui oleh pemerintah sendiri dapat mendorong terjadinya penyalahgunaan kewenangan berupa tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme di lingkungan pemerintah (Bappenas, 2004).

Kaitan antara gaji rendah dan korupsi sebenarnya masih diperdebatkan para ahli. Di satu sisi, mereka menemukan bahwa gaji PNS Indonesia yang terlalu kecil mana hanya mencukupi hanya setengah bulan kebutuhan hidup esensial minimal. Anehnya, rata-rata pengeluaran bulanan yang dilaporkan responden PNS justru jauh dibawah gaji bulanan resminya. Fakta ini menunjukkan bahwa gaji PNS yang kecil telah mendorong PNS untuk mencari sumber-sumber penghasilan lainnya untuk mengamankan kecukupan peng-

hasilannya dalam bentuk sumber-sumber pendapatan yang tidak sah (lihat Smith, 1975; Gray, 1979). Penjelasan ini menyiratkan bahwa gaji kecil dapat mendorong terjadinya korupsi. Di sisi lain, seperti yang ditemukan oleh Filmer dan Lindauer (2001), analisis terhadap data individual dan rumah tangga Sakernas menunjukkan bahwa rata-rata gaji PNS sebenarnya lebih besar daripada rekan mereka yang bekerja di sektor swasta. Jika asumsi ini akurat, maka hubungan antara gaji dengan korupsi perlu ditata ulang. Korupsi, dengan demikian, bukan sekedar mencerminkan respon terhadap "gaji rendah", tetapi lebih menunjukkan respon terhadap "peluang". Praktek-praktek suap, uang pelicin atau penyalahgunaan wewenang terjadi karena resiko untuk ditangkap ataupun mendapatkan hukuman sangat rendah atau minimal. Lingkungan yang demikian akan menyuburkan budaya korupsi.

Seandainya realitas diatas menguatkan bukan faktor gaji yang menyebabkan korupsi atau kinerja pegawai yang buruk, maka kebijakan peningkatan gaji PNS tidak akan efektif tanpa perbaikan lingkungan kerja. Meskipun pemerintah terus berupaya memperbaiki gaji PNS setiap perubahan tahun anggaran dengan rata-rata kenaikan PNS antara 15-20 persen, upaya ini dapat menjadi sia-sia apabila tidak ada upaya yang serius

untuk mengaitkan antara kenaikan gaji dan kinerja.

## **KINERJA AKTUAL PNS**

Pemerintah melalui Menpan mengakui bahwa sistem penggajian PNS dan pejabat negara belum diatur secara khusus (Tempo-Interaktif, 11 Juli 2007). Dampaknya adalah masing-masing lembaga menerapkan sistem penggajian yang berbeda-beda. Ironisnya, besaran gaji yang diterapkan tidak memperhatikan beban tanggung jawab atau resiko pekerjaan. Data menunjukkan bahwa meskipun gaji PNS telah dinaikkan berkali-kali, kinerja PNS masih belum sesuai harapan. Bahkan hasil pendataan ulang PNS pada tahun 2003 yang dilakukan oleh Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara (PAN) menunjukkan bahwa 60 persen kinerja PNS belum efektif dan efisien (Pikiran Rakyat, 8 September 2005).

Kinerja PNS yang rendah disebabkan oleh beberapa faktor yang saling terkait. Hasil kajian Bank Dunia (2006) melaporkan bahwa sistem promosi dan penerimaan PNS membuka banyak celah sehingga dimana dengan menyogok seseorang dapat memperoleh promosi atau bisa diterima sebagai pegawai. Bisa dipastikan bahwa mutu aparat yang dipromosikan dan diterima dengan cara semacam ini menjadi sangat rendah.

Faktor lainnya adalah sistem penggajian yang tidak terkait dengan upaya meningkatkan kinerja (*no pay-performance link*). Hasil kajian Bank Dunia (2006) melaporkan bahwa pegawai negeri sering mencari alasan atas kinerja yang buruk, absensi, dan praktek-praktek korupsi dengan menyatakan bahwa mereka tidak dibayar dengan cukup. Hal ini diperparah dengan hukuman yang tidak tegas terhadap aparat yang korupsi dan mutu kinerjanya rendah. Di Kabupaten Jembrana Propinsi Bali pengembangan kinerja pegawai telah dikaitkan dengan insentif baik material dan non-material. Para pegawai harus melakukan absensi empat kali sehari melalui cap jari elektronik. Sanksi bagi pegawai yang absen dilakukan dengan memotong jumlah hari liburan tahunan mereka. Dalam kasus-kasus yang lebih ekstrim, pegawai dirumahkan atau dipensiunkan. Sebaliknya, bagi pegawai yang mampu menunjukkan kehadiran dan kinerja yang baik diberikan penghargaan melalui insentif gaji sejumlah Rp. 1 juta di akhir tahun (Bank Dunia, 2006).

Faktor tingkat pendidikan yang rendah juga ditengarai sebagai penyebab buruknya kinerja PNS (Bank Dunia, 2006; Tempo, 13 Maret 2007). Dari jumlah PNS yang telah mencapai 3,7 juta, sekitar 40 persen diantaranya berpendidikan sekolah menengah atas ke bawah. Dengan tingkat pendidikan yang mencemaskan tersebut, kemampu-

an yang dimiliki aparat pemerintah menjadi terbatas sehingga dapat berimbas negatif pada mutu pelayanan publik.

Faktor berikutnya yang turut menyebabkan rendahnya kinerja PNS adalah bias implementasi PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS atau dikenal dengan sebutan DP3. Hasil kajian Utomo dan Hermawan (2005) melaporkan bahwa praktek DP3 sarat dengan bias dalam berbagai variasi, antara lain: *hallo effect, leniency and severity effects, central tendency, assimilation and differential effect, first impression error*, serta *recency effect*.

Disamping DP3, ada pula Daftar Urutan Kepangkatan (DUK) sebagai ukuran kinerja aparat pemerintah daerah. Informasi kinerja aparat yang dimuat dalam DUK antara lain mengenai masa kerja, pangkat dan golongan serta DP3 itu sendiri. Idealnya, DUK menjadi dasar pertimbangan promosi pegawai. Namun dalam prakteknya faktor kedekatan staf terhadap atasan tidak jarang lebih dijadikan sebagai dasar pertimbangan dalam promosi jabatan.

## FAKTOR-FAKTOR PEMBENTUK KINERJA

Bagaimana kinerja pegawai terbentuk? Meminjam teori kinerja yang dikembangkan oleh McCloy, Campbell, dan Cuedeck (dalam

Kim, 2002), kinerja pegawai ditentukan oleh sejumlah faktor berikut.

Kinerja pegawai = fungsi (P, Kh, K, M) dimana:

- P = pengetahuan mengenai fakta, aturan, prinsip, dan prosedur
- Kh = keahlian (*skill*) untuk melaksanakan pekerjaan/tugas
- K = kemampuan (*ability*) untuk melaksanakan pekerjaan/tugas
- M = motivasi

Model kinerja pegawai diatas menunjukkan bahwa kinerja pegawai bergantung pada perpaduan faktor personal/individu yaitu: pengetahuan, keahlian, kemampuan, dan motivasi. Implikasinya adalah proses rekrutmen calon pegawai perlu memperhatikan kedalaman pengetahuan (*indepth knowledge*). Selanjutnya, proses pengembangan pegawai hendaknya difokuskan pada pembangunan keahlian dan kemampuan pegawai sehingga pegawai dapat menyelesaikan pekerjaan secara efisien dan efektif. Untuk meningkatkan kontribusi pegawai baik di tingkat individu dan organisasi, perlu dicari cara-cara yang efektif untuk memotivasi pegawai. Implikasinya, pemerintah tidak cukup hanya dengan menyediakan strategi kompensasi yang menarik tetapi juga memerlukan kebijakan pengem-

bangun kinerja pegawai yang obyektif dan dapat merangsang motivasi kerja dan kinerja pegawai yang terus meningkat.

Selain faktor personal, faktor lain yang dapat menentukan kinerja adalah kepemimpinan, tim, sistem dan kontekstual (Mahmudi, 2007:20). Faktor kepemimpinan meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan manajer dan tim leader. Faktor tim meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan sesama anggota tim, kekompakan dan keeratan anggota tim. Faktor sistem mencakup sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang disediakan oleh organisasi, proses organisasi, dan kultur kinerja dalam organisasi. Faktor kontekstual (situasional) meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Imbalan dalam hal ini masuk kedalam faktor sistem. Meskipun bukan satu-satunya faktor penentu kinerja, beberapa penelitian mengonfirmasi bahwa imbalan khususnya dalam bentuk uang berperan penting dalam menjaga kinerja pegawai (Stiffler, 2006). Memberikan imbalan kepada kinerja pegawai merupakan ciri penting dari organisasi yang berorientasi pada kinerja. Namun demikian, manajemen kompensasi akan gagal mendorong kinerja pegawai yang diharapkan jika pegawai yang

bersangkutan tidak mampu melihat dan mengaitkan perilaku kerjanya dengan konsekuensi-konsekuensi yang ditawarkan. Atau, kinerja pegawai tidak akan meningkat jika manajemen kompensasi tidak mampu menawarkan penghargaan baik dalam bentuk imbalan maupun pengembangan karier pegawai secara obyektif dan *fair*.

### PENGUKURAN KINERJA

Salah satu ciri penting dari pegawai negeri sipil adalah menyelenggarakan 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 aparat pemerintah 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 (lihat Bilgin, 2007).

Secara umum, istilah kinerja (*performance*) seringkali diartikan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja” atau “prestasi”. Menurut kamus Oxford Dictionary (1998:606), kinerja menunjukkan “pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas” atau “pencapaian hasil

dari seseorang ketika diuji dan sebagainya”.

Ahli lain seperti Bernardin dan Russel (dalam Keban, 2004) mengartikan kinerja sebagai “....catatan hasil (*outcomes*) atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan selama kurun waktu tertentu”. Dengan demikian, kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Di Indonesia, kinerja seorang pegawai negeri sipil lebih dikaitkan dengan “pelaksanaan pekerjaan” (lihat Surat Edaran BAKN, No. 02/SE/1980) ketimbang “hasil pekerjaan”. Menurut BAKN, ada 8 unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai seperti kesetiaan, prestasi, ketaatan, tanggung jawab, kejujuran, kerjasama, prakarsa, dan kepemimpinan. Menurut Keban (2004:193), konsepsi kinerja semacam ini mungkin dipengaruhi paradigma birokrasi klasik yang lebih menekankan cara, perilaku, karakteristik ideal dibandingkan dengan paradigma yang berorientasi pada hasil.

Menurut Keban (2004:194), kinerja sebenarnya dapat dinilai menurut pelakunya yaitu hasil yang diraih individu (kinerja individu), oleh kelompok (kinerja kelompok), dan oleh institusi (kinerja organisasi). Kinerja individu meng-

gambaran seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai misi atau visi institusi. Kinerja organisasi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu organisasi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi organisasi. Ketiga tingkatan kinerja ini saling terkait dan sama-sama menentukan pencapaian tujuan. Dengan demikian, penilaian kinerja sebaiknya dilakukan secara komprehensif.

Secara umum, parameter atau kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja meliputi: (1) kualitas, (2) kuantitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonomi dalam bekerja (tanpa selalu disupervisi) dan (6) kerjasama (Bernardin dan Russel, dalam Keban, 2004). Sementara menurut Schuler dan Dowling (Keban, 2004), kinerja dapat diukur dari (1) kuantitas kerja, (2) kualitas kerja, (3) kerjasama, (4) pengetahuan tentang kerja, (5) kemandirian kerja, (6) kehadiran dan ketepatan waktu, (7) pengetahuan tentang kebijakan dan tujuan organisasi, (8) inisiatif dan penyampaian ide-ide yang sehat, dan (9) kemampuan supervisi dan teknis. Parameter yang digunakan

disini tergolong kriteria umum, artinya semua pegawai diukur dengan kriteria yang sama, kecuali kemampuan melakukan supervisi.

Meskipun evaluasi kinerja merupakan instrumen yang penting, tidak sedikit yang mempersepsikan bahwa hasil evaluasi akan menentukan siapa yang harus diberi sanksi dan yang harus diberi insentif. Meskipun tidak selamanya benar, persepsi semacam ini timbul karena pendekatan pengukuran tertentu yang digunakan.

Ada beberapa aliran yang berkembang dalam pengukuran kinerja, yaitu: manajemen klasik, manajemen hubungan manusia, manajemen sumberdaya manusia, dan manajemen publik baru (*new public management*) (Keban, 2004). Ketiga aliran ini berbeda dalam cara melihat pegawai dan kinerja itu sendiri. Manajemen klasik memandang pegawai sebagai faktor produksi sehingga kinerja yang dinilai adalah karakter dan tabiat individu. Kriteria kinerja yang sering dipakai adalah "kriteria kinerja berbasis perilaku". Aliran manajemen hubungan manusia menempatkan pegawai sebagai makhluk sosial yang kebutuhan sosialnya perlu dipenuhi. Dengan demikian, evaluasi kinerja dijadikan alat untuk membina hubungan sosial dengan para pegawai. Kriteria kinerja yang sering digunakan adalah kriteria kinerja berbasis pertimbangan (*judgement*). Aliran ketiga adalah aliran sumberdaya

manusia melihat aparat sebagai sumberdaya manusia yang harus dikembangkan martabatnya untuk pencapaian tujuan organisasi. Evaluasi kinerja dimanfaatkan sebagai alat untuk memperbaiki metode dan teknik yang digunakan untuk mengembangkan pegawai guna mencapai tujuan organisasi. Disini, pegawai dilibatkan dalam penentuan tujuan dan target, penentuan kriteria penilaian kinerja, maupun sebagai sumber informasi atas berbagai masalah dalam bekerja.

Ketiga aliran di atas cenderung normatif dan berorientasi ke dalam (*closed system*), padahal tuntutan publik saat ini dan di masa mendatang menghendaki evaluasi kinerja organisasi publik juga memperhatikan aspirasi masyarakat yang dilayani (*open system*) (Keban, 2004). Dalam konteks manajemen publik baru (*new public management/NPM*), penilaian kinerja tidak semata-mata pada proses yang ditempuh, tetapi menjadi lebih luas yaitu berkenaan dengan kualitas pelayanan publik dan kesesuaian apa yang dikerjakan organisasi publik dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Dampaknya adalah pengukuran kinerja pegawai tidak lagi efektif dilakukan secara tertutup seperti dilakukan dengan DP3 (*closed system*) karena dominasi penilaian atasan terhadap bawahan. Di masa depan, warga masyarakat atau pihak luar yang dilayani dibuka kesempatannya

untuk menilai kinerja pegawai yang melayani mereka. Pegawai yang memberi layanan publik seperti KTP, surat izin, sertifikat, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan jenis layanan lainnya selama ini tidak pernah dinilai kinerjanya oleh masyarakat yang dilayani, tetapi dinilai oleh atasannya. Akibatnya pegawai tersebut hanya takut dan cenderung melayani kemauan atasannya saja, dan kurang berkomitmen kepada kepentingan masyarakat yang seharusnya mereka layani.

Studi yang dilakukan Paarlberg (2007:201) menguatkan gerakan NPM di atas. Temuannya menunjukkan bahwa orientasi pada pengguna (warga negara yang dilayani) berhubungan secara positif terhadap kinerja dan sikap kerja pegawai, baik di sektor swasta maupun pemerintah (publik). Dengan demikian, pengembangan orientasi pelayanan pada pengguna akan berdampak positif terhadap kinerja dan motivasi pegawai. Hal ini tercipta karena orientasi terhadap pengguna secara konsisten menguatkan hubungan antara tujuan organisasi dengan sikap pegawai dan nilai normatif dari pelayanan publik.

Interaksi yang baik antara pelayan publik dengan warga negara tidak saja menyediakan informasi penting yang berkaitan dengan kebutuhan warga negara, tetapi proses ini akan merangsang motivasi pegawai untuk bekerja

lebih baik. Untuk melembagakan proses interaksi tersebut, sejumlah upaya perlu dilakukan oleh pemerintah seperti pengumpulan informasi dari masyarakat pengguna jasa dan warga negara secara umum terkait dengan pelayanan dan pilihan-pilihan kebijakan yang telah dibuat. Implikasinya, pengukuran kinerja perlu dilakukan di tingkat pengguna untuk menilai derajat kepuasan pengguna terhadap layanan publik yang diterima.

Selain diukur dari aspek hasil, pengukuran kinerja pegawai di masa yang akan datang cenderung memadukan ukuran hasil dan kompetensi (Risher, 2002:327). Pengukuran hasil kinerja pegawai telah lama dilakukan oleh pemerintah seperti penggunaan DP3 maupun yang terkini yaitu pengukuran berorientasi pelanggan seperti indeks kepuasan masyarakat (IKM). Dengan pendekatan hasil, pegawai dapat diukur dalam kategori kinerja sangat baik hingga sangat buruk. Namun demikian, pendekatan hasil rentan terhadap bias penilaian oleh atasan maupun oleh pengguna.

Perspektif baru dalam penilaian kinerja individu memfokuskan pada kompetensi pegawai. Ketika seorang pegawai mengembangkan atau mendapatkan kapabilitas baru, kontribusinya diharapkan meningkat. Dengan demikian, sangatlah rasional jika gaji dari pegawai tersebut juga meningkat. Idealnya, organisasi akan membayar lebih

banyak untuk pegawai yang memberikan kontribusi lebih besar.

Pendekatan kompetensi sebenarnya telah lama dikembangkan oleh Badan Kepegawaian Negara yang tertuang dalam Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural PNS. Namun demikian, dalam menjalankan fungsinya seringkali keputusan-keputusan yang dibuat oleh BKN tidak dihiraukan oleh birokrasi lain khususnya yang berada di luar Jakarta (World Bank, 2006). Padahal dengan pendekatan kompetensi, pegawai cenderung lebih siap menerimanya sebagai dasar ukuran kinerja di masa yang akan datang. Pendekatan ini akan memicu perkembangan dan pengembangan kapasitas pegawai dan fokus masa depan akan konsisten dengan aspirasi pribadi pegawai. Dan jika penilaian kinerja berbasis kompetensi ini dikaitkan dengan peningkatan gaji, hal ini akan menjadi faktor pendorong yang besar bagi pegawai untuk mengembangkan kapabilitasnya.

Pengukuran kinerja individu dengan pendekatan kompetensi akan efektif jika organisasi publik merumuskan definisi kompetensi secara akurat dan terukur serta merancang sistem penilaian yang tidak didominasi oleh atasan langsung. Menurut Risher (2002:328), sistem pengukuran kinerja berbasis kompetensi memiliki keunggulan di sektor publik ketika manajemen



berbasis hasil seringkali tidak dipraktekkan secara baik atau didominasi oleh atasan langsung. Fokus pada kompetensi ternyata cocok dengan segala jenis pekerjaan dan budaya. Dalam pengukuran kinerja dengan DP3, misalnya, loncatan kinerja bawahan atau bahkan penurunan kinerjanya tidak diukur perbedaannya secara signifikan.

Studi Tim Pusdiklat Pegawai Departemen Keuangan (2006) melaporkan bahwa pengukuran kinerja pegawai dengan instrumen DP3 memiliki dua kelemahan terbesar. Pertama, penilai (atasan langsung) tidak mampu memberikan penilaian yang berbeda diantara pegawai yang berprestasi baik, biasa-biasa saja, dan kurang. Kedua, penilaian moral/etika dalam pekerjaan cenderung diabaikan atau dibuat stagnan setiap tahun. Padahal unsur kejujuran dan ketaatan sangat mudah dipantau oleh atasan dalam proses pekerjaan. Tentu saja hasil penilaian ini sangat merugikan perkembangan karier pegawai yang berprestasi baik karena penilaian DP3 dari pegawai yang dinilai terlihat stagnan. Dengan demikian, praktek sistem penilaian dengan DP3 tidak efektif untuk memicu motivasi dan prestasi kerja pegawai. Demikian pula, imbalan yang diterima oleh pegawai pun tidak mencerminkan derajat kinerja yang dicapainya. Lingkungan kerja demikian yang

tidak kondusif bagi pengembangan kinerja pegawai di masa depan.

## IMBALAN BERBASIS KINERJA

Di era globalisasi, upaya untuk meningkatkan daya saing (*competitiveness*) perlu didukung dengan kualitas sumberdaya manusia aparat pemerintah yang handal dan profesional. Saat ini peningkatan daya saing tidak lagi hanya mengandalkan teknologi atau bergantung pada penghematan biaya (*cost cutting*), tetapi sangat ditentukan oleh sumberdaya yang paling penting bagi pemerintah yaitu: manusia (Kim, 2002:447). Oleh karenanya, peningkatan kinerja (*performance improvement*) aparat pemerintah atau PNS tidak lagi merupakan sebuah pilihan tetapi merupakan sebuah keharusan agar mutu pelayanan publik terus meningkat.

Imbalan berbasis kinerja merupakan salah satu jawaban untuk peningkatan produktivitas pegawai dan organisasi pemerintahan. Wajar apabila pegawai yang memiliki kontribusi penting terhadap organisasi menerima penghargaan yang setimpal dengan kontribusinya seperti peningkatan karier, bonus, promosi atau penghargaan. Untuk itu, organisasi publik sudah seharusnya membuka peluang yang lebar dalam memacu memacu motivasi setiap pegawainya untuk mencapai kinerja mereka setinggi

mungkin (Stiffler, 2006:25). Imbalan berbasis kinerja juga akan menguatkan perilaku kerja dengan hasil pekerjaan dan tujuan organisasi. Hal ini tercipta karena setiap pegawai sadar mengenai apa yang diperlukan agar meraih sukses dan bagaimana mereka akan dinilai atas kontribusi yang mereka berikan pada organisasi. Dengan demikian, imbalan berbasis kinerja akan meningkatkan kepercayaan dan membangun lingkungan kerja yang sarat dengan kepercayaan (*trust environment*) diantara pegawai untuk memacu potensi mereka dalam mencapai kinerja yang tinggi.

Menurut kajian Bappenas (2004), sistem gaji PNS hingga saat ini tidak mempertimbangkan kebutuhan hidup layak dan prestasi kerja. Disamping itu, sistem penggajian juga belum tegas mempertimbangkan pegawai dengan tingkat pendidikan, prestasi, produktivitas tinggi dan disiplin yang tinggi. Saat ini PNS dengan kedudukan struktural yang sama, produktif atau tidak produktif dipastikan memiliki nilai gaji yang sama apabila memiliki golongan, masa kerja dan ruangan pangkat yang sama. Kondisi ini dipastikan akan menurunkan semangat kerja dan prestasi kerja pegawai baik saat ini maupun di masa yang akan datang.

Dibandingkan dengan rekan mereka yang bekerja di swasta, hasil kajian Bappenas memberikan

hasil yang berbeda dengan hasil analisis Filmer dan Lindauer (2001) terhadap data Sakernas. Dengan menghitung penghasilan kotor PNS dari berbagai sumber dan pangkat/jabatan seperti gaji pokok, pangkat minimum dan maksimum, jabatan struktural/fungsional plus tunjangan, dibandingkan dengan penghasilan non PNS yang telah disesuaikan pangkat/jabatannya (lihat tabel 1) diperoleh hasil bahwa penghasilan kotor PNS jauh lebih kecil daripada non-PNS untuk semua tingkatan (eselon). Ironisnya, komponen tunjangan penghasilan PNS tidak seragam tetapi tergantung pada instansi dimana PNS bekerja. Hal ini dikarenakan ketidaktransparanan dalam penetapan tunjangan yang dikelola oleh BKN (Bappenas, 2004).

Tabel 1. Perbandingan Penghasilan PNS dan Non PNS

Eselon	PNS (Rp)	Non PNS (Rp)
I	4.660.900 - 6.300.000	33.686.000 - 34.787.000
II	2.613.800 - 5.227.000	27.263.000 - 31.855.000
III	1.475.200 - 4.156.900	4.692.000 - 21.662.000
IV	1.153.700 - 2.175.100	3.383.000 - 7.288.000
V	999.500 - 1.553.800	2.542.000 - 7.095.000
Staf gol Ia s/d IId	575.000 - 1.185.000	791.000 - 6.675.000

Sumber: Direktorat Aparatur Negara, Bappenas (2004)

Terlepas dari perbedaan hasil kajian diatas, argumen bahwa gaji yang memadai penting untuk meningkatkan motivasi, kinerja, dan integritas pegawai negeri telah

mendapatkan pengakuan dan dokumentasi secara luas (Kiragu et al, 2003). Menurut teori motivasi, kinerja pegawai akan bergantung pada seberapa jauh pegawai diberikan kompensasi. Menurut Frederick Taylor (1911), manusia diibaratkan sebagai “binatang ekonomi” yang termotivasi dengan imbalan material. Usahnya akan tergantung pada tingkat kompensasi, sehingga organisasi harus membayar karyawan mereka berdasarkan tingkat usahanya.

Hubungan antara imbalan dan kinerja menurut Taylor meletakkan dasar penting bagi organisasi untuk memotivasi pegawainya. Namun demikian, pendekatan tersebut mengandung kelemahan mendasar. Penempatan manusia sekedar sebagai “binatang ekonomi” sama saja dengan mengibaratkan manusia sebagai mesin. Pendekatan mekanistik demikian cenderung mengurangi hakikat manusia sebagai makhluk yang dinamis dan adaptif terhadap lingkungannya. Menurut teori ekuitas (Kim, 2002), motivasi pegawai ditentukan oleh sejauhmana pegawai mempersepsikan output (imbalan) sama dengan input (usaha dan tenaga) yang dicurahkan. Jika pegawai mempersepsikan bahwa rekan kerjanya dibayar lebih banyak dengan usaha dan tenaga yang sama, reaksi negatif akan muncul sebagai respon untuk mengoreksi ketidakseimbangan dalam keseimbangan input dan output. Dengan demikian, hubung-

an kinerja dan imbalan menjadi sangat penting untuk mencegah terjadinya reaksi negatif dari pegawai-pegawai yang berkinerja baik.

Teori ekspektansi mengatakan bahwa orang memiliki kebutuhan yang ingin dipuaskan sehingga mereka mampu menghitung secara rasional harapan dan instrumen untuk mencapainya. Oleh karenanya, perilaku kerja akan dikendalikan oleh harapan dan instrumen yang tersedia. Implikasinya adalah manajemen harus mengetahui penghargaan apa yang bernilai menurut pegawainya dan mampu menciptakan kondisi-kondisi yang memfasilitasi pegawai yang memiliki tingkat harapan yang tinggi dan menghubungkan antara kinerja dan penghargaan dalam kerangka manajemen kinerja yang jelas dan pasti. Pegawai akan melakukan perilaku kerja tertentu yang mengarahkan pada pencapaian bentuk penghargaan yang tinggi, sehingga pengukuran kemampuan pegawai menjadi sangat penting (Kim, 2002). Disinilah kompetensi pegawai harus mendapatkan perhatian penting dalam pengukuran kinerja.

Imbalan berbasis kinerja akan bekerja efektif dalam meningkatkan kinerja pegawai jika gaji pokok yang ditetapkan organisasi cukup tinggi bagi pegawai untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasarnya (Kim, 2002). Umumnya pegawai tidak menyukai imbalan atau pembayaran yang beresiko.

Pegawai akan menuntut upah yang tinggi sebagai konsekuensi atas kinerja yang telah mereka capai. Konsekuensinya, imbalan berbasis kinerja akan dapat menjadi alat pengembangan kinerja pegawai jika pengukuran kinerja memberikan perhatian yang cukup besar terhadap usaha-usaha positif yang telah dilakukan oleh para pegawai. Namun demikian, beberapa studi menunjukkan bahwa tingkat gaji pokok tidak terlalu dianggap penting oleh pegawai. Para pegawai menginginkan manajemen dapat menghargai upaya-upaya yang telah mereka lakukan untuk kemajuan organisasi (Risher, 2002). Dengan demikian, untuk memotivasi pegawai program kompensasi tidak semata-mata menyediakan instrumen uang. Kondisi-kondisi yang tidak diukur dengan uang yang harus dipenuhi mencakup: kejelasan uraian tugas dan batasan ukuran kinerja yang jelas dan terkait dengan sasaran organisasi. Konsekuensinya, perlu ada perbedaan imbalan antara pegawai yang berkinerja baik, biasa-biasa saja, dan yang kurang.

## **REFORMASI MANAJEMEN KOMPENSASI**

Untuk mengefektifkan hubungan imbalan-kinerja PNS, pemerintah perlu merancang sistem kompensasi yang tinggi. Hasil kajian Bappenas (2004) telah menunjukkan bahwa manajemen kompensasi

aparatur pemerintahan belum secara tegas mempertimbangkan kinerja dan kompetensi. Akibatnya, motivasi dan kinerja aparatur pemerintah dalam jangka panjang akan mengalami degradasi. Menurut Mahmudi (2007:167), tujuan utama dari sistem manajemen kompensasi pada dasarnya adalah:

1. Untuk menarik orang-orang yang kompeten, berkualitas, dan berkarakter bergabung dengan organisasi;
2. Untuk mempertahankan orang-orang yang memiliki keunggulan, kompetensi, berkualitas, dan berkarakter baik yang sudah bergabung dengan organisasi agar tidak keluar dari organisasi;
3. Untuk menjaga agar orang-orang dalam organisasi tetap mau bekerja, karena kompensasi yang tidak memadai memungkinkan pegawai untuk melakukan mogok kerja yang sebenarnya sangat merugikan organisasi;
4. Untuk memotivasi karyawan/pegawai agar mencapai prestasi yang terbaik.

Pentingnya reformasi manajemen kompensasi direspon oleh pemerintah melalui program reformasi birokrasi di Departemen Keuangan. Mengapa Depkeu yang dipilih? Di departemen ini sekitar 62.000 orang berkarya sebagai pelaksana birokrasi. Departemen ini juga diklaim sebagai pengumpul

hampir 75 persen penerimaan negara, terutama dari pajak, serta bea dan cukai. Salah satu program renumerasi yang digulirkan adalah menaikkan tunjangan yang cukup tinggi bagi pejabat setingkat dirjen dan pejabat eselon satu. Dengan sistem remunerasi berbasis kinerja, ada sebanyak 27 *job grade* di lingkungan Depkeu. Untuk memberikan kenaikan tunjangan khusus pembinaan keuangan negara (TKPKN), anggaran tunjangan Depkeu meningkat Rp 4,3 triliun dengan nilai yang bervariasi, mulai dari grade 27 sebesar Rp 1,33 juta sampai grade 1 (dirjen dan pejabat eselon satu) senilai Rp 46,95 juta (Kompas, 9 Juli 2007).

Apakah reformasi manajemen renumerasi di Depkeu akan berdampak positif terhadap kinerja pegawai? Beberapa pihak masih menyangsikan efektivitas kenaikan tunjangan PNS Depkeu. Menurut Stiffler (2006:26-27), program-program manajemen kompensasi berbasis kinerja akan gagal jika beberapa faktor berikut terjadi.

- 1) Komunikasi yang buruk. Kegagalan manajemen kompensasi berbasis kinerja bisa bersumber dari kurangnya keterlibatan pegawai dalam proses manajemen kinerja. Meskipun kenaikan imbalan dapat memotivasi kerja pegawai, sasaran dan kinerja organisasi perlu dikomunikasikan secara baik oleh pihak manajemen kepada para pegawainya. Beberapa kasus menunjukkan bahwa tujuan atau sasaran reformasi hanya ditentukan sepihak oleh pejabat puncak sehingga lebih mencerminkan kehendak dan kepentingannya. Akibatnya tidak jarang tujuan-tujuan yang telah dibuat tidak mencerminkan apa yang ingin dicapai oleh organisasi dan harapan-harapan pegawai.
- 2) Misaliansi strategis. Keberhasilan rencana kompensasi berbasis kinerja sangat bergantung pada sejauhmana rencana tersebut membantu pegawai untuk memahami bagaimana kinerja individu mereka terkait dengan tujuan kelompok, departemen, dan organisasi. Dengan kata lain, program manajemen kompensasi berbasis kinerja akan gagal jika para pegawai tidak mampu menyatukan perilaku kerja mereka dengan strategi organisasi, departemen dan tim. Untuk meningkatkan aliansi strategis diperlukan investasi infrastruktur yang memadai termasuk pelatihan staf atau mengangkat para ahli yang dibutuhkan kepakarannya. Konsekuensinya, program manajemen kompensasi membutuhkan dukungan pendanaan yang memadai.
- 3) Ketidakmampuan untuk beradaptasi dengan perubahan. Rencana perubahan akan gagal karena kendala-kendala administratif membatasi kemampuan

manajemen senior untuk memberikan reaksi secara cepat terhadap berbagai perubahan lingkungan sosial dan ekonomi. Jika sistem internal tidak fleksibel dan sulit untuk disesuaikan dengan perubahan-perubahan strategi organisasi, rencana strategi imbalan berbasis kinerja akan gagal. Terkait dengan rencana perbaikan renumerasi di Depkeu, keterbatasan keuangan negara dan sikap tidak kooperatif legislatif akan menjadi kendala paling krusial bagi keberlangsungan program reformasi manajemen kompensasi.

Menurut Mahmudi (2007: 169), pada dasarnya prinsip penting bagi rencana perubahan manajemen kompensasi adalah kinerja pegawai yang tinggi harus diberikan penghargaan yang layak, sedangkan kinerja yang buruk diberi hukuman yang adil dan manusiawi. Namun demikian, bukan berarti manajemen kompensasi bias pada orientasi hukuman. Manajemen kompensasi yang berorientasi pada penghargaan justru yang perlu dikembangkan. Hal ini dikarenakan sistem penghargaan akan mendorong manajemen untuk memperlakukan dan menempatkan pegawai pada posisi yang terhormat dan berharga. Sebaliknya, sistem hukuman akan cenderung membuat pegawai merasa semakin terpojok dan inferior. Namun demikian, bukan berarti tidak perlu ada

hukuman. Pemberian hukuman diarahkan sebagai sarana pendidikan dan introspeksi untuk memperbaiki kinerja di masa yang akan datang. Praktek penghargaan dan hukuman yang terjadi di Kabupaten Jemberana patut menjadi contoh.

## **KESIMPULAN**

Praktek manajemen kompensasi PNS di masa yang akan datang perlu merevitalisasi hubungan antara imbalan dan kinerja. Tujuannya tidak lain untuk mendapatkan pegawai negeri yang bermutu dan menjaga mutu kinerja dari PNS. Efektivitas imbalan berbasis kinerja sangat tergantung pada pengukuran kinerja yang tidak hanya berorientasi pada hasil tetapi juga pada kompetensi. Pengukuran kinerja tidak lagi efektif jika hanya mengandalkan penilaian atasan langsung. Di masa yang akan datang, pengukuran kinerja harus melibatkan pegawai sehingga pegawai akan dapat memperoleh gambaran yang jelas mengenai tujuan dan sasaran organisasi. Pelibatan pengguna jasa layanan publik dalam pengukuran kinerja pegawai juga berperan penting untuk meningkatkan kesadaran dan motivasi PNS sebagai abdi masyarakat.

Reformasi manajemen kompensasi hendaknya diarahkan pada upaya-upaya meningkatkan penghargaan bagi PNS yang berkinerja baik dan didukung dengan proses

komunikasi yang intensif serta dukungan sumberdana yang terencana. Penghargaan bisa berbentuk kenaikan tunjangan atau pengembangan karier yang lebih tinggi sesuai dengan kompetensi dan derajat kinerja yang dicapai. Untuk itu, pemerintah perlu membuka akses yang fair dan objektif kepada setiap PNS untuk merealisasikan harapan-harapannya. Pemberian hukuman tetap penting diberlakukan kepada PNS yang berkinerja buruk tetapi diarahkan sebagai sarana pembelajaran. Dengan cara demikian, reformasi manajemen kompensasi akan efektif membentuk aparatur pemerintahan yang profesional sebagai pelayan publik.

---

#### DAFTAR PUSTAKA

- Bank Dunia. 2006. "Pelayanan Publik - Reformasi yang Sama-Sama Menang". *Indonesia Policy Brief*.
- Bappenas. 2004. *Laporan Kajian Sistem Renumerasi PNS*. Bappenas, Jakarta.
- Bilgin, Kamil U. 2007. "Performance Management for Public Personnel Multi-Analysis Approach Towards Personnel". *Public Personnel Management* Vol 36 No. 2.
- Filmer, Deon dan David L. Lindauer. 2001. "Does Indonesia Have a "Low-Pay" Civil Service". *Policy Research Working Paper* No. 2621, the World Bank Development research Group Public Service Delivery.
- Gray, Clive. 1979. "Civil Service Compensation in Indonesia". *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 15 (1).
- Keban, Jeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik*, Gava Media, Yogyakarta.
- Kim, Pan S. 2002. "Strengthening the Pay-Performance Link in Government: A Case Study of Korea". *Public Personnel Management* Vol. 31 No. 4
- Kompas. 2007. "Depkeu Jadi Percontohan Reformasi Birokrasi." 9 Juli 2007
- Mahmudi, 2007, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, STIE YKPN Press, Yogyakarta.
- Paarlberg, Laurie E. 2007. "The Impact of Customer Orientation on Government Employee". *International Public Management Journal* Vol 10 No. 2.
- Pikiran Rakyat. 2005. Kinerja Pegawai Negeri Belum

- Efektif dan Efisien. 8 September 2005.
- Risher, Howard. 2002. "Pay-for-Performance: The Keys to Making it Works". *Public Personnel Management* Vol. 31 No. 3.
- Smith, Theodore. 1975. "Stimulating Performance in the Indonesian Bureaucracy: Gaps in the Administrator's Tool Kit". *Economic Development and Cultural Change* XXIII Vol. 4, hal. 719-738.
- Stiffler, Mark A. 2006. "Incentive Compensation Management: Making Pay-for-Performance a Reality". *Performance Improvement* Vol. 45 No. 1.
- Taylor, F. 1911. *The Principles of Scientific Management*, New York, Harper and Bros.
- Tim Pusdiklat Pegawai. 2006. "Meningkatkan Efektivitas Penilaian Kinerja Staf Melalui DP3 pada Bidang Evaluasi dan Pelaporan Pusdiklat Pegawai Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan". *Karya Tulis Model*, Departemen Keuangan Republik Indonesia Badan Pendidikan dan Pelatihan Keuangan Pusat Pendidikan dan Pelatihan Pegawai.
- Tempointeraktif. 2007. "Gaji Pegawai dan Pejabat Ditata Ulang". 11 Juli 2007.
- . 2007. "Pegawai yang Rendah Hambat Kinerja Pemerintahan". 13 Maret 2007.
- Utomo, Tri W.W. dan Deden Hermawan. 2005. "Evaluasi terhadap Sistem Penilaian Prestasi Kerja Menurut Sistem DP3". *Makalah*.