

# MENGATASI PERILAKU KONTRAPRODUKTIF APARATUR NEGARA MELALUI SISTEM REMUNERASI (SEBUAH *REVIEW* MENGENAI KEADILAN ORGANISASI)

*Addressing Counter-Productive Behaviour  
of Government Agencies through The Remuneration System  
(A Review about Organizational Justice)*

*Sulis Winurini*

*Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI  
Kompleks DPR MPR RI Jl. Gatot Subroto Senayan Jakarta*

Naskah diterima: 7 April 2014

Naskah dikoreksi: 10 Mei 2014

Naskah diterbitkan: Juni 2014

**Abstract:** *The purpose of this study is to evaluate the implementation of remuneration system in bureaucracy reform, with reference to organizational justice theory. Research methodology used was literature review. The study concluded that there was a real effort by the government to implement fairness principle in remuneration package, as part of bureaucracy reform. The implementation of fairness principles is captured in consideration of employees' contribution to determine the performance benefit value. However, further restructuring process of remuneration system is still needed. Contribution is still emphasizing on discipline rather than work performance to determine the performance benefit values. Furthermore, there was also a problem of budget allocation for remuneration package. Ideal benefit payment for employees is still difficult to reach within this decade. Harmonization between strategy and employees' response needs to be continuously diagnosed due to different characteristic of bureaucracy in various governmental bodies. The implementation of fairness principles in remuneration system is just one of the strategies to fight against counterproductive behavior. Support on other strategies is still needed in order to reach optimum condition of the remuneration system, as expected.*

**Keywords:** *Remuneration, counter-productive work behaviour, organizational justice.*

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi penerapan sistem remunerasi di dalam reformasi birokrasi, yaitu dengan mengacu pada teori keadilan organisasi. Metodologi penelitian yang digunakan adalah tinjauan literatur. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, disimpulkan, ada upaya nyata dari pemerintah untuk menerapkan prinsip keadilan di dalam penerapan remunerasi sebagai bagian dari reformasi birokrasi. Penerapan prinsip keadilan ini tergambar dari adanya pertimbangan kontribusi pegawai di dalam penentuan tunjangan kinerja. Meskipun demikian, pembenahan selanjutnya untuk sistem remunerasi masih perlu dilakukan. Kontribusi dalam penentuan besaran tunjangan kinerja masih ditekankan pada disiplin, dibanding pencapaian prestasi itu sendiri. Selain itu, anggaran untuk pelaksanaan remunerasi itu sendiri masih menjadi kendala. Untuk membayar remunerasi pegawai, hingga mencapai kondisi ideal ternyata masih sulit dilakukan dalam satu dekade ini. Kesesuaian antara strategi dengan respon pegawai perlu didiagnosa secara terus-menerus, karena karakteristik birokrasi dalam suatu pemerintahan berbeda satu sama lain. Penerapan prinsip keadilan dalam sistem remunerasi hanya merupakan bagian dari strategi untuk mengatasi perilaku kontraproduktif. Dukungan strategi lain tetap diperlukan, supaya remunerasi bisa berjalan secara optimal, sesuai dengan yang diharapkan.

**Kata kunci:** Remunerasi, perilaku kontraproduktif, keadilan organisasi.

## **Pendahuluan**

Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas sangat dibutuhkan untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi. Bagaimana tujuan ditetapkan, dikerjakan dan dicapai, tergantung pada kualitas SDM di dalamnya. Aparatur negara merupakan SDM yang menentukan keberhasilan tujuan birokrasi pemerintahan, yaitu pembangunan nasional. Posisi strategis aparatur negara dalam

pencapaian tujuan pembangunan dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Menurut UUASN, aparatur negara memiliki peran sebagai perencana, pelaksana dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional, yaitu dengan melaksanakan kebijakan dan pelayanan publik. Optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan yang tergambar

dari efektivitas dan efisiensi pelaksanaan program pemerintahan tergantung dari bagaimana aparatur negara melaksanakan kebijakan dan memberikan pelayanan.

Realita yang ada, kinerja aparatur negara terus-menerus mengalami permasalahan. Hal ini tidak terlepas dari kondisi politik dalam pemerintahan. Pada era Orde Lama, ketika Indonesia baru memasuki masa kemerdekaannya, perbedaan pendapat antara pendiri negara masih terasa tajam. Keutuhan aparatur negara sempat terancam, tergambar dari terkotak-kotaknya aparatur dalam pertarungan politik dalam garis ideologi nasionalisme, agama, dan komunisme.<sup>1</sup> Perubahan bentuk negara dari kesatuan menjadi federal turut memicu persoalan di dalam pengaturan birokrasi. Penempatan aparatur negara di dalam birokrasi pemerintahan menjadi sesuatu hal yang dilematis karena banyak aparatur yang teridentifikasi tidak setia pada keutuhan negara, padahal di sisi lain mereka memiliki keahlian dan pengalaman yang berguna bagi pembangunan sistem pemerintahan yang baru.

Pada era Orde Baru, aparatur negara lebih banyak difungsikan sebagai abdi politik penguasa dibanding abdi negara. Orientasi kekuasaan yang sangat kuat mendistorsikan perhatian atas kinerja para aparatur. Salah satu hal yang tampak adalah minimnya dukungan pengelolaan aparatur terhadap peningkatan kinerja. Pembinaan yang selama ini berjalan lebih banyak mengandalkan unsur senioritas dan/atau kedekatan personal, dibandingkan kinerja dan/atau prestasi kerja. Orientasi kekuasaan yang sangat kuat juga telah membuat birokrasi menjadi semakin jauh dari misinya untuk memberikan pelayanan masyarakat. Akibatnya, sikap dan perilaku birokrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik cenderung mengabaikan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Buruknya sistem pelayanan publik ditandai dengan diskriminasi pelayanan. Dimana akses pelayanan sering berbeda, tergantung pada kedekatan dengan elit birokrasi dan politik (Rahmawati, 2010).<sup>2</sup>

Intervensi politik dalam birokrasi pemerintahan, yang kemudian berpengaruh terhadap pengaturan dan pengelolaan aparatur negara, pada akhirnya membawa perilaku aparatur negara ke arah kontraproduktif. Perilaku

kontraproduktif adalah perilaku yang memiliki efek merusak bagi organisasi beserta anggotanya. Termasuk contoh perilaku kontraproduktif adalah tindakan-tindakan agresif, pencurian atau tindakan pasif, seperti sengaja tidak mengikuti instruksi atau sengaja melakukan pekerjaan dengan cara yang salah.

Perilaku kontraproduktif dikonsepsikan dalam beberapa cara, di antaranya adalah tindakan agresif terhadap organisasi (Neuman dan Baron, 1998; Fox dan Spector, 1999), perilaku antisosial (Giacalone dan Greenberg, 1997), perilaku kriminal (Hogan dan Hogan, 1989), perilaku menyimpang (Hollinger, 1986; Robinson dan Bennett, 1995), perilaku balas dendam (Skarlicki dan Folger, 1997; Bies, Tripp, dan Kramer, 1997), dan perilaku *bullying* (Knorz dan Zapf, 1996). Sejumlah peneliti (Fox dan Spector, 1999; Robinson dan Bennett, 1995) telah menemukan bukti bahwa perilaku kontraproduktif dapat dibagi menjadi dua kategori, yaitu yang menasar kepada organisasi dan yang menasar kepada orang di dalam organisasi (dalam Fox, Spector, Miles, 2001).<sup>3</sup>

Perilaku kontraproduktif yang ditunjukkan aparatur negara tampaknya menasar kepada efektivitas organisasi, yaitu birokrasi pemerintahan. Berbagai hasil survei yang dilakukan oleh lembaga ilmiah menunjukkan bahwa para aparatur negara lebih banyak mengedepankan materi, uang, kekuasaan dan jabatan saat bekerja, tanpa adanya upaya menunjukkan prestasi atau kinerja yang baik (Mariana, 2007 dalam Subagyo, 2009). Mereka cenderung menunjukkan perilaku kerja yang instan, malas-malasan, cenderung cari muka dan mengutamakan pelayanan kepada atasan daripada melayani masyarakat. Mereka kurang bersemangat dalam menciptakan inovasi, kreasi dan invensi (terobosan/penemuan) di lingkungan kerjanya masing-masing. Disiplin, integritas, loyalitas, kapabilitas dan kompetensi dalam bekerja kurang diperhatikan, sehingga berujung pada rendahnya produktivitas kerja dan capaian sasaran kinerja (dalam Subagyo, 2009). Sebagian masyarakat menganggap aparatur negara adalah pekerja yang bekerja hanya berangkat duduk kemudian pulang dan menunggu gaji. Banyak aparatur negara hanya bermain "game" atau duduk-duduk bergosip di tempat kerjanya (Tobirin, 2008).

<sup>1</sup> Arisman. "Penataan SistemPenerimaan Pegawai Negeri Sipil." <http://www.kumham-jakarta.info/downloads/61-penataan-sistem-penerimaan-pegawai-negeri-sipil?path=>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<sup>2</sup> Rahmawati. 2010. "Memperbaiki Citra Negatif Birokrasi Indonesia." <http://ejurnal.fisip-untirta.ac.id/index.php/JAP/article/view/53/45>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<sup>3</sup> Suzy, Fox., Paul, E Spector., Don, Miles. 2001. "Counterproductive Work Behavior (CWB) in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Test For Autonomy and Emotions." <http://www.rc.usf.edu/jdorior/articles/CWB%20in%20response%20to%20job%20stressors%20and%20org%20justice.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

Di antara semuanya, perilaku kontraproduktif yang kental dalam kehidupan birokrasi adalah Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Permisifnya para aparatur negara terhadap meluasnya praktik KKN menggambarkan bagaimana KKN sudah membudaya dalam kehidupan birokrasi. Uang sogokan seringkali dijadikan alat untuk memotivasi para pegawai supaya mereka bisa bekerja lebih cepat. Oleh karena telah terbiasa diperlakukan demikian, maka mereka akan malas memberikan pelayanan apabila tidak disertai uang sogokan.

Dibandingkan mengerjakan tugas-tugas utama, mereka lebih antusias mengerjakan tugas yang sifatnya proyek. Jumlah yang dihasilkan dari proyek, jauh lebih besar daripada pendapatannya sebagai abdi negara dan bahkan jauh lebih besar untuk memenuhi kebutuhan sewajarnya. Selain itu, mereka lebih jarang memfokuskan diri pada pencapaian sasaran birokrasi, melainkan lebih memikirkan cara untuk membentuk dinasti yang dapat diunduh oleh anak cucunya. Tidak heran apabila jabatan-jabatan di dalam lingkungan pemerintahan banyak diisi oleh orang-orang yang punya kekerabatan dengan “pejabat dalam.”. Padahal ironisnya, orang-orang tersebut seringkali tidak memiliki kompetensi yang sesuai dengan kebutuhan jabatan, sehingga hanya menjadi beban instansi.

Efek perilaku kontraproduktif yang ditunjukkan oleh para aparatur negara sangat terasa ketika krisis ekonomi terjadi pada tahun 1998. Mundurnya pembangunan nasional pada saat itu menjadi cerminan ketidakmampuan birokrasi menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Kritik publik terhadap permasalahan ini meluas. Publik menuntut pembenahan birokrasi, yaitu antara lain (Dewi, 2009):

1. agar pemerintah mampu menumbuhkan adanya *good governance* yaitu suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan profesional;
2. agar semua pegawai negeri memiliki *sense of crisis* sehingga mau bekerja lebih keras dan lebih produktif demi memenuhi kebutuhan masyarakat;
3. agar pegawai negeri bekerja lebih profesional dengan mengedepankan terpenuhinya *public accountability* dan *responsibility*; dan
4. agar pemerintah benar-benar memenuhi dan melindungi kepentingan serta memperhatikan aspirasi masyarakat.

Reformasi birokrasi menjadi agenda untuk mengatasi permasalahan di dalam birokrasi. Secara umum, tujuannya adalah untuk mewujudkan sistem

pemerintahan yang bersih, bebas dari praktik KKN, punya kapabilitas untuk menyelenggarakan kebijakan pemerintahan, dan melayani masyarakat secara profesional. Pada praktiknya, reformasi birokrasi mengalami keteringgalan dibanding bidang lainnya.

Djauhari (2007 dalam Subagyo, 2009) menyatakan, pada jaman reformasi, independensi dan netralitas aparatur negara sebagai unsur pelaksana penyelenggaraan pemerintahan terganggu dan mengalami kondisi dilematis. Penyebabnya karena aparatur negara ditarik masuk dalam pusaran politik praktis, di antara partai-partai politik yang bertarung dalam Pemilu dan Pilkada. Sama seperti fenomena yang terjadi di era Orde Baru, kinerja aparatur negara dalam suatu birokrasi pemerintahan menjadi kurang diperhatikan atau terabaikan.

Setiap aparatur negara lebih cenderung menjalin komunikasi informal dengan lingkaran politis kekuasaan. Secara terselubung, mereka juga membuka jaringan dengan komunitas partai politik dan kekuatan legislatif. Para aparatur negara beranggapan bahwa lebih baik memiliki koneksitas dengan kekuasaan yang sangat menguntungkan bagi jabatan, golongan, dan karirnya, daripada berkonsentrasi bekerja menunjukkan kinerja, namun justru sulit untuk menatap karier masa depannya (dalam Subagyo, 2009). Dengan kondisi seperti itu, meski reformasi birokrasi sudah menggaung di masa reformasi, kapasitas kelembagaan dan efektivitas pemerintahan Indonesia masih dinilai tertinggal jika dibandingkan dengan kemajuan yang dicapai oleh negara-negara tetangga.

Tertinggalnya reformasi birokrasi menggambarkan pemerintah masih kurang serius mengimplementasikan reformasi birokrasi. Meskipun Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian akhirnya direvisi menjadi Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, pelaksanaan pembinaan aparatur masih sama seperti masa sebelum reformasi. Ketidakadilan di dalam organisasi masih berjalan. Mekanisme pembinaan yang kurang transparan, cenderung tidak obyektif masih terjadi, sehingga penekanan sistem prestasi kerja dalam pembinaan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Begitupun halnya dengan penetapan *reward* dan *punishment*, ketidakadilan masih terasa.

Pernyataan bahwa pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai beban kerja dan tanggung jawabnya belum tercermin di dalam pelaksanaannya. Meskipun pendapatan pegawai juga disertai tunjangan-tunjangan selain gaji, pendapatan tersebut tetap dirasa masih minim.

Selain itu, pendapatan yang mereka terima belum didasarkan atas beban kerja atau prestasi kerja sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang No. 43 Tahun 1999. Sama seperti sebelumnya, pendapatan yang mereka terima hanya didasarkan atas golongan, pangkat dan masa kerja. Penilaian kerja juga belum mencerminkan prestasi dan tidak ada perbedaan *reward* antara pegawai yang berprestasi dengan yang tidak. Asalkan berada dalam golongan, pangkat dan masa kerja yang sama, maka tiap-tiap pegawai akan mendapat gaji yang sama.

Perilaku kontraproduktif yang ditunjukkan pegawai, salah satunya disebabkan oleh faktor tidak berjalannya keadilan di dalam organisasi. Keadilan organisasi adalah evaluasi personal mengenai etika dan moral di dalam pengelolaan organisasi (Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007). Perilaku kontraproduktif dipandang sebagai respon kognitif pegawai terkait pengalamannya mengenai ketidakadilan di dalam organisasi (Greenberg *et al.*, 1990, Skarlicki dan Folger, 1997; Skarlicki, Folger, dan Tesluk, 1999). Ketidakadilan organisasi tergolong ke dalam *job stressor*. Situasi dimana seseorang diperlakukan tidak adil merupakan *stressor*, yang dapat membawa mereka kepada emosi negatif dan perilaku-perilaku kontraproduktif (dalam Fox, Spector dan Miles, 2001).<sup>4</sup>

Keadilan adalah sesuatu hal yang penting bagi setiap pegawai. Pegawai ingin mempunyai gambaran bagaimana mereka diperlakukan dalam jangka panjang. Adanya keadilan membuat mereka mampu memperkirakan dan mengendalikan hasil yang mereka inginkan dari organisasi. Keadilan memberikan mereka kepastian yang lebih mengenai masa depan. Seringkali dikatakan bahwa alasan orang-orang-orang mencari keadilan adalah faktor ekonomi, karena keadilan bisa memberikan sesuatu yang mereka sukai (cf. Tyler dan Smith, 1998 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007).

Ada kebenaran lain yang mematahkan pemikiran tersebut. Contohnya, ketika seseorang diberi *reward* karena berhasil menyelesaikan suatu tugas, mereka dilaporkan sangat gembira (Weiss, Suckow dan Cropanzano, 1999 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007) dan memiliki kepercayaan diri menampilkan unjuk kerjanya (Krehbiel dan Cropanzano, 2000 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007). Pada saat yang bersamaan, seseorang akan melaporkan perasaan bersalahnya untuk perilaku tidak adil (kecurangan) yang telah dilakukannya. Hal ini merupakan contoh dimana seseorang akan bereaksi

terhadap ketidakadilan, meskipun ketidakadilan tersebut memberi manfaat bagi dirinya (dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007).

Kepuasan seseorang terhadap imbalan yang mereka terima berkorelasi dengan persepsi mereka terhadap keadilan dalam pemberian imbalan tersebut (William, McDaniel, Nguyen, 2006 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007). Artinya, seseorang akan bersedia menerima hasil yang tidak menguntungkan selama proses yang dijalankan adil dan dilaksanakan dengan penuh penghargaan (e.g., Goldman, 2003; Skarlicki dan Folger, 2007, dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007). Perlakuan yang adil merupakan cerminan bahwa seseorang dihargai oleh pihak-pihak penentu kebijakan. Semakin mereka peduli terhadap organisasi, peluang mereka untuk menjadi stres semakin besar apabila mereka diperlakukan tidak adil.

Berkaitan dengan keadilan organisasi, karyawan akan menilai tiga komponen yang dialami di tempat kerjanya, yaitu (dalam Cropanzano, Bowe dan Gililand, 2007):

1. keadilan yang berkenaan dengan hasil (*distributive justice*);
2. keadilan yang berkenaan dengan proses penetapan hasil (*procedural justice*); dan
3. keadilan yang berkenaan dengan interaksi interpersonal (*interactional justice*).

*Distributive justice* terfokus pada kenyataan dimana tidak semua karyawan mendapat hasil yang sama dan dimana alokasi hasil dibedakan di tempat kerja. *Equity theory* menjelaskan bahwa hasil yang diterima sebanding dengan kontribusi yang dikeluarkan. Berdasarkan teori ini, maka seseorang yang berkontribusi kurang dibanding yang lain, akan tetap merasa puas apabila menerima hasil yang kurang dibanding yang lain. Sebaliknya, seseorang yang dibayar sama dengan orang lain akan merasa diperlakukan tidak adil, apabila ia mengeluarkan kontribusi lebih banyak dibanding orang lain tersebut. Ketika kondisinya adalah seseorang dibayar lebih, maka berdasarkan teori ini, ia akan berkontribusi lebih banyak untuk menyeimbangkan hasil yang diterima. Selain *equity*, prinsip lain yang dikenal dalam *distributive justice* adalah *equality*. Prinsip ini menjelaskan tentang perlakuan yang sama untuk semua orang di dalam organisasi, dengan tujuan untuk meningkatkan kohesivitas kelompok. Selain *equity* dan *equality*, ada juga prinsip *need* yang menjelaskan bahwa *benefit* didasarkan atas permintaan dan kebutuhan karyawan (dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007).

<sup>4</sup> *Ibid*

Komponen selanjutnya, yaitu *procedural justice* berkenaan dengan penggunaan prinsip-prinsip di dalam proses penetapan keputusan. Ada beberapa hal yang dilihat dalam *procedural justice*, yaitu: 1) konsistensi, yaitu perlakuan yang sama terhadap semua karyawan; 2) bebas bias, yaitu tidak ada orang atau kelompok yang diperlakukan diskriminatif; 3) akurasi, yaitu keputusan didasarkan atas informasi yang akurat; 4) keterlibatan semua pihak representatif di dalam pengambilan keputusan; 5) koreksi, yaitu adanya mekanisme untuk memperbaiki kesalahan; 6) etika, yaitu ketaatan terhadap kode etik atau norma yang berlaku. Komponen keadilan yang terakhir adalah *interactional justice*, yaitu ketepatan perlakuan yang diterima seseorang dari figur otoritas, semisal atasan (dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007). Diantara ketiga komponen, hanya *distributive justice* dan *procedural justice* yang akan dibahas dalam tulisan ini, karena kedua komponen itulah yang berkontribusi besar terhadap munculnya perilaku kontraproduktif dalam birokrasi pemerintahan.

Saat ini, reformasi birokrasi mulai masuk dalam gelombang kedua. Pemerintah tampaknya ingin mengejar ketertinggalannya melalui gelombang kedua ini. Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi ditetapkan sebagai acuan pelaksanaan reformasi birokrasi di semua instansi pemerintahan. Di samping itu, pemerintah juga menetapkan reformasi birokrasi sebagai prioritas pertama dari sebelas prioritas dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) II 2010-2014.<sup>5</sup> Berdasarkan *Grand Design*-nya, pada tahun 2014, setiap Kementerian/Lembaga (K/L) diharapkan telah berhasil mencapai penguatan, untuk mewujudkan: 1) pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; 2) peningkatan kualitas pelayanan publik; 3) peningkatan kapasitas serta akuntabilitas birokrasi; dan 4) profesionalisme SDM aparatur negara. Pada tahun 2019, keempat hal tersebut diharapkan sudah terwujud, sehingga pada tahun 2025, tata pemerintahan Indonesia telah menjadi baik. Birokrasi pemerintah Indonesia menjadi birokrasi yang profesional, memiliki integritas tinggi, dan memiliki kapasitas mumpuni sebagai pelayan publik (Perpres No. 81 Tahun 2010).

Pembenahan aparatur negara menjadi salah satu prioritas dalam reformasi birokrasi. Hasil yang diharapkan, yaitu terwujudnya aparatur yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, profesional,

berkinerja tinggi dan sejahtera. Dalam rangka mencapai hasil tersebut, pemerintah mengganti kerangka hukum sistem manajemen kepegawaian negara dari Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian menjadi Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

UUASN menekankan sistem merit dan menjadikannya sebagai prinsip dasar dalam kebijakan dan manajemen aparatur negara. Sistem merit adalah kebijakan dan manajemen aparatur negara yang didasarkan atas kualifikasi, kompetensi dan kinerja secara adil dan wajar, dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Pengembangan sistem merit di dalam kebijakan dan manajemen aparatur negara ini, dapat dikatakan sebagai upaya pemerintah mewujudkan keadilan organisasi. Pemerintah menekankan perlakuan yang adil kepada semua pegawai dimana kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan prestasi kerja dijadikan dasar pertimbangan dalam pembinaan aparatur negara.

Penggajian, *reward*, dan *punishment* berbasis kinerja menjadi salah satu ciri sistem merit. Istilah remunerasi kemudian muncul di tengah-tengah reformasi birokrasi dan menjadi bagian dari kebijakan reformasi birokrasi. Program remunerasi adalah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah berkaitan dengan pemberian kompensasi yang adil dengan penyesuaian beban kerja dan tanggung jawab, dimana tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan yang layak terhadap aparatur negara, meningkatkan pelayanan publik dan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari praktik KKN. Meskipun secara harfiah mencakup semua imbalan yang diterima, namun remunerasi di dalam reformasi birokrasi seringkali diidentikkan dengan tunjangan kinerja. Tunjangan kinerja merupakan tunjangan yang dibayar berdasarkan pencapaian kerja dan diterapkan pada K/L yang sudah mengagendakan reformasi birokrasi di dalam lingkungan organisasinya. Tunjangan kinerja merupakan bagian dari program remunerasi di dalam reformasi birokrasi.

Remunerasi, layaknya sebuah strategi, dipandang sebagai suatu stimulus yang memiliki pengaruh terhadap perubahan perilaku pegawai yang dalam hal ini adalah perilaku kontraproduktif. Bagaimana organisasi mempengaruhi pegawai melalui kebijakan-kebijakannya, dan bagaimana pegawai mempengaruhi organisasi melalui perilaku kerja, unjuk kerja dan hasil kerjanya menjadi cakupan Psikologi Industri dan Organisasi. Salah satu respon

<sup>5</sup> "Bab 2: Prioritas Nasional dan Prioritas Nasional Lainnya." [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/), diakses pada tanggal 4 April 2013.

yang ditunjukkan pegawai terhadap kebijakan organisasi adalah persepsi, yaitu penilaian pegawai terhadap pengalamannya di dalam organisasi.

Remunerasi merupakan salah satu stimulus yang dialami pegawai sebagai anggota birokrasi pemerintahan. Sejalan dengan Fox, Spector dan Miles (2001), perilaku kontraproduktif pegawai merupakan hasil dari persepsi pegawai terhadap keadilan di dalam organisasi. Pembetulan sistem remunerasi menjadi cara bagi pemerintah untuk menegakkan keadilan yang selama ini hilang dan memicu munculnya perilaku kontraproduktif. Meskipun memerlukan biaya besar, remunerasi diyakini memiliki nilai investasi yang tinggi bagi pemerintah Indonesia. Apabila remunerasi berhasil mencapai tujuannya, maka efisiensi anggaran pemerintah dan efektivitas pendapatan pegawai akan meningkat.

Reformasi birokrasi juga akan berpeluang lebih besar untuk berhasil, sehingga membawa Indonesia menjadi negara maju. Sebaliknya, apabila gagal mencapai tujuannya, maka remunerasi hanya akan membawa kerugian besar bagi pemerintah. Kerugian yang dimaksud adalah terus meluasnya perilaku kontraproduktif, gagalnya reformasi birokrasi, padahal pemerintah sudah mengeluarkan anggaran yang sangat besar.

Remunerasi yang pada awalnya hanya diterapkan pada tiga K/L, yaitu Kementerian Keuangan, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA), saat ini sudah diterapkan di hampir semua K/L. Evaluasi terhadap penerapan remunerasi menjadi suatu hal yang perlu dilakukan. Dengan permasalahan ini, maka penulis mempertanyakan: Bagaimana gambaran perilaku kontraproduktif aparatur negara? Bagaimana ketidakadilan organisasi bisa mempengaruhi perilaku kontraproduktif? Bagaimana penerapan remunerasi di dalam reformasi birokrasi? Apakah telah memenuhi prinsip keadilan organisasi sehingga bisa mengatasi perilaku kontraproduktif?

Tujuan dari penulisan ini adalah menjawab pertanyaan-pertanyaan di dalam permasalahan, yaitu menggambarkan perilaku kontraproduktif aparatur negara, menjelaskan bagaimana ketidakadilan bisa mempengaruhi perilaku kontraproduktif, dan menjawab apakah penerapan remunerasi telah memenuhi prinsip keadilan organisasi sehingga bisa mengatasi perilaku kontraproduktif. Untuk memenuhi tujuan ini, peneliti menggunakan metode tinjauan pustaka, yaitu dengan meninjau data-data sekunder dari buku, jurnal, dan lain sebagainya untuk kemudian ditelaah dengan menggunakan teori keadilan organisasi yang dikemukakan oleh Cropanzano, Bowen dan Gililand (2007).

## Gambaran Perilaku Kontraproduktif Aparatur Negara

Buruknya kinerja aparatur negaraterus menjadi sorotan masyarakat. Slogan "*kalau bisa dipersulit kenapa harus dipermudah*" seringkali digunakan masyarakat untuk menyindir kinerja aparatur negara yang terkenal rumit, berbelit-belit, dan lama dalam memberikan pelayanan. Dalam tulisannya mengenai "Potret Buram Profesionalitas Birokrasi", Sultani (2007) menyebutkan beberapa kesimpulan hasil Jejak Pendapat Kompas. Pertama, ketidakpastian waktu menjadi permasalahan bagi masyarakat ketika berurusan dengan birokrasi. Urusan kecil bisa memakan waktu yang lama. Fenomena ini dirasakan sebagian besar (62,9%) responden.

Kedua, selain ketidakpastian waktu, ketidakpastian biaya menjadi keluhan warga ketika berurusan dengan birokrasi. Tidak sedikit warga yang menyogok aparat birokrasi demi kelancaran urusannya. Lebih dari separuh responden (58%) responden menganggap aparat birokrasi mudah disuap. Ketiga, sebagian besar responden menyatakan tidak puas dengan kelambatan birokrasi dalam melayani urusan publik. Penilaian yang sama juga diungkapkan 65,3% responden terhadap efektivitas kerja birokrasi. Sementara untuk kedisiplinan, kecermatan, dan kesigapan kerja, sebagian besar responden masih kecewa.<sup>6</sup>

Masih berkaitan dengan permasalahan kinerja aparatur negara. Hasil penelitian yang dilakukan Universitas Gajah Mada (2002, dalam Suryanto 2012) menyebutkan bahwa pelayanan yang diberikan aparatur negara kepada masyarakat cenderung bersifat negatif. Hal ini ditunjukkan dengan: a) waktu, biaya, dan cara pelayanan yang tidak jelas; b) adanya diskriminasi, hubungan pertemanan, afiliasi politik, agama dan etnis; c) rantai birokrasi, suap dan pungli yang dianggap wajar; d) orientasi pelayanan lebih dikarenakan adanya kepentingan pemerintah dan pejabat; e) kelekatan budaya kekuasaan; f) ketidakpercayaan; dan g) kewenangan terdistribusi.

Tidak berbeda jauh dengan hasil penelitian tersebut, berbagai hasil survei yang dilakukan oleh lembaga ilmiah lainnya menunjukkan bahwa para aparatur negara lebih banyak mengedepankan materi, uang, kekuasaan dan jabatan saat bekerja, tanpa adanya upaya menunjukkan prestasi atau kinerja yang baik (Mariana, 2007 dalam Subagyo, 2009). Mereka cenderung menunjukkan perilaku kerja yang instan, malas-malasan, cenderung

<sup>6</sup> Sultani. "Potret Buram Profesionalitas Birokrasi." <http://www.unisosdem.org/articledetail.php?aid=7732&coid=3&caid=31&gid=2>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

cari muka dan mengutamakan pelayanan kepada atasan daripada melayani masyarakat. Mereka kurang bersemangat dalam menciptakan inovasi, kreasi dan invensi (terobosan/penemuan) di lingkungan kerjanya masing-masing. Disiplin, integritas, loyalitas, kapabilitas dan kompetensi dalam bekerja kurang diperhatikan, sehingga berujung pada rendahnya produktivitas kerja dan capaian sasaran kinerja (dalam Subagyo, 2009). Tobirin (2008) menyebutkan bahwa sebagian masyarakat menganggap aparatur negara adalah pekerja yang bekerja hanya berangkat duduk, kemudian pulang dan menunggu gaji. Banyak aparatur negara hanya bermain “game” atau duduk-duduk bergosip di tempat kerjanya. Survei yang dilakukan oleh Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran Bandung (2006 dalam Subagyo, 2009) menunjukkan bahwa tingkat etos kerja dan produktivitas kerja pegawai negeri jauh lebih rendah, dibandingkan dengan etos kerja dan produktivitas kerja dari pegawai/karyawan yang bekerja di sektor perusahaan swasta.

Selain itu, kasus pelanggaran etika, pelanggaran disiplin, dan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparatur negara semakin meningkat. Budaya feodalisme dan konservatisme yang masih menyelimuti sistem birokrasi telah mendorong perilaku penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang, seperti melakukan praktik korupsi berjamaah, kolusi kronis, dan nepotisme masif (Karyawijayakusuma, 2005 dalam Subagyo, 2009). Media cetak dan elektronik juga seringkali memberitakan bahwa ada oknum aparatur negara yang tertangkap tengah bolos kerja, oknum aparatur negara yang ketahuan tengah melakukan perselingkuhan sesama rekan kerja, oknum aparatur negara yang menggunakan narkoba, dan oknum aparatur negara yang melakukan penganiayaan terhadap masyarakat (Rafix, 2008 dalam Subagyo, 2009).

Apabila disimpulkan, secara umum perilaku yang tergolong kontraproduktif dalam birokrasi pemerintahan adalah: a) kualitas pelayanan yang buruk, dimana pelayanan yang diberikan seringkali diskriminatif, lama, berbelit-belit, serta sarat dengan sogokan; b) perilaku kerja yang buruk, digambarkan dengan perilaku malas-malasan, tidak disiplin, lebih fokus kepada materi dibanding menampilkan unjuk kerja dan prestasi kerja, bekerja sekedarnya saja, tidak mengutamakan pelayanan dan tidak antusias menciptakan sesuatu yang lebih, sebaliknya lebih banyak menggunakan waktu kerjanya untuk melakukan hal-hal yang tidak berhubungan dengan pekerjaan; c) integritas yang buruk, ditandai dengan meningkatnya kasus

kriminalitas, kasus pelanggaran etika, pelanggaran disiplin dan pelanggaran hukum, serta mengakarnya praktik KKN dalam budaya pemerintahan.

Mengacu pada definisi yang dinyatakan oleh Fox, Spector dan Miles (2001)<sup>7</sup>, perilaku kontraproduktif yang ditunjukkan aparatur negara tergolong ke dalam perilaku kontraproduktif yang menasar pada organisasi. Hal ini tergambar dari dampak yang dihasilkan dari perilaku kontraproduktif tersebut. Krisis ekonomi di tahun 1998 yang kemudian berkembang menjadi krisis multidimensi salah satunya disebabkan oleh perilaku kontraproduktif yang menjangkiti birokrasi pemerintahan. Salah satu pakar sejarah ekonomi Indonesia, yaitu Thee Kian Wie pernah mengatakan, lambannya laju pembangunan ekonomi nasional selama ini disebabkan adanya birokrasi yang menghambat. Menurutnya, berbagai kebijakan fiskal dan moneter ataupun kebijakan ekonomi lainnya yang seharusnya mendorong pertumbuhan ekonomi jalan di tempat. Bidang investasi, misalnya, naik turun peringkatnya karena komitmen untuk memangkas berbagai permasalahan dalam perizinan, pengelolaan lahan dan korupsi, kolusi dan nepotisme masih menggurita.<sup>8</sup> Aparatur negara merupakan simbol dari birokrasi pemerintahan. Ketika perilaku yang ditampilkan lebih bersifat kontraproduktif, maka keberlangsungan hidup birokrasi pemerintahan sebagai organisasi secara otomatis ikut terganggu.

### **Ketidakadilan Organisasi sebagai Faktor Pemicu Munculnya Perilaku Kontraproduktif pada Aparatur Negara**

Salah satu permasalahan yang seringkali dikatakan sebagai pemicu perilaku kontraproduktif aparatur negara adalah minimnya tingkat kesejahteraan. Rakhmawanto (2012) mengatakan, sistem penggajian yang diterapkan di dalam birokrasi pemerintahan, belum mengakomodir keadilan serta kurang mendorong kinerja dan produktivitas pegawai. Jumlah gaji yang diterima tidak memenuhi kebutuhan hidup layak, sehingga mendorong terjadinya praktik KKN. Struktur gaji dan cara penetapannya juga belum

<sup>7</sup> Suzy, Fox., Paul, E Spector., Don, Miles. 2001. “Counterproductive Work Behavior (CWB) in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Test For Autonomy and Emotions”. <http://www.rc.usf.edu/jdorior/articles/CWB%20in%20response%20to%20job%20stressors%20and%20org%20justice.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2014

<sup>8</sup> Carunia, Mulya Firdausy. “Birokrasi Hambat Kemajuan Ekonomi dan Peneliti.” <http://www.ristek.go.id/index.php/module/News+News/id/14319>, diakses pada tanggal 2 April 2014

didasarkan pada beban pekerjaan, melainkan hanya didasarkan pada unsur pangkat, golongan dan masa kerja yang dipengaruhi oleh pendidikan tanpa mempertimbangkan kompetensi dan tingkat kesulitan dari masing-masing jabatan. Besaran gaji, khususnya untuk jabatan-jabatan manajerial dan profesional, jauh di bawah sektor swasta. Sementara itu, rasio antara gaji yang terendah dan tertinggi terlalu kecil yaitu 1:3. Penentuan besaran gaji terendah belum didasarkan pada standar kebutuhan hidup layak. Penentuan besaran gaji pada setiap tingkatan golongan/jabatan juga belum mempertimbangkan besaran gaji pada sektor swasta atau BUMN lainnya, namun lebih ditentukan oleh kecukupan dana APBN yang tersedia untuk belanja pegawai, khususnya belanja untuk gaji dan tunjangan (Rakhmawanto, 2012).

Mengacu pada teori keadilan organisasi yang dijelaskan oleh Cropanzano, Bowen dan Gililand (2007), inti dari penyebab munculnya perilaku kontraproduktif bukan pada minimnya pendapatan yang diterima, tetapi karena tidak berjalannya keadilan di dalam birokrasi pemerintahan sehingga dipersepsikan tidak adil oleh para karyawan. Seperti apayang dikatakan Greenberg etc (dalam Fox, Spector dan Miles, 2001),<sup>9</sup> ketika seseorang menilai bahwa dirinya diperlakukan secara tidak adil, maka ia akan meresponnya dengan menampilkan perilaku kontraproduktif.

Pada kasus penggajian di birokrasi pemerintahan, kontribusi tiap-tiap pegawai disamaratakan sesuai dengan golongan, pangkat dan masa kerja. Padahal, antara jabatan satu dengan yang lainnya memiliki beban kerja yang berbeda, unjuk kerja dan produktivitas antara pegawai satu dengan yang lainnya juga berbeda. Penyamarataan di dalam sistem penggajian ini menggambarkan bahwa *distributive justice* yang diterapkan lebih kepada *equality*, bukan *equity*. *Equality* adalah keadilan yang didasarkan atas kesamaan pendapatan untuk semua anggota organisasi dimana tujuannya adalah untuk meningkatkan kohesivitas kelompok. Apabila tujuannya adalah untuk meningkatkan motivasi kerja, seharusnya sistem penggajian menerapkan *equity* bukan *equality*. *Equity* adalah prinsip keadilan dimana kontribusi menjadi dasar penentuan *reward*. Dalam hal ini, seseorang akan berusaha menyeimbangkan kontribusi sesuai

dengan imbalan yang mereka terima (Cropanzo, Bowen dan Gililand, 2007).

Ketika seseorang tahu bahwa rekan kerjanya bisa mendapatkan gaji yang sama padahal rekannya tersebut malas-malasan dan/atau tidak menunjukkan prestasi apapun, maka ia akan berpersepsi tidak adil apabila ia bekerja rajin dan/atau menunjukkan prestasi yang lebih. Akibatnya, ia pun menunjukkan perilaku kontraproduktif yang sama seperti rekan-rekannya yang lain. Akhirnya terbentuk di dalam kognisinya mengenai besaran kontribusi yang layak sebagai hasil dari jumlah imbalan yang ia terima sebagai abdi negara. Sayangnya, kontribusi yang layak menurut persepsinya adalah kontribusi yang minim, bahkan bersifat kontraproduktif.

Lebih lanjut, Kumorotomo (2011) mengatakan, karena gaji yang diterima aparatur negara seringkali hanya cukup untuk memenuhi taraf hidup minimal untuk waktu sekitar 20 hari, maka untuk menutup kebutuhan pada 10 hari berikutnya, umumnya para aparatur negara mencoba memperoleh pendapatan lain di luar gaji resmi. Cara yang mereka lakukan adalah dengan: 1) memanfaatkan 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; 2) memanfaatkan dana publik yang berasal dari kas pemerintah dan secara sengaja mengambil bagian dari berbagai proyek yang didanai anggaran pemerintah tersebut. Hal ini membuat mereka tidak fokus menjalankan tugas dan fungsi kerja sebagaimana mestinya. Permasalahan yang paling penting adalah semakin permisifnya mereka terlibat dalam praktik KKN. Mereka yang memiliki kekuasaan terbatas menggunakan kekuasaannya untuk korupsi dalam skala kecil, sedangkan mereka yang memiliki kekuasaan besar menggunakan kekuasaannya untuk korupsi berskala besar, yang jumlahnya jauh melebihi kebutuhan hidup wajar. Fenomena ini sejalan dengan hasil beberapa penelitian yang mengatakan bahwa selain berdampak pada unjuk kerja, *inequity* dapat mengakibatkan munculnya praktik sabotase di tempat kerja (Ambrose, Seabright dan Schminke, 2002 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007), kasus-kasus pencurian/penggelapan yang dilakukan oleh para pegawai (Greenberg, 1993 dalam Cropanzano, Bowen dan Gililand, 2007).

Selain *distributive justice*, *procedural justice* di dalam sistem penggajian juga perlu dilihat. *Procedural justice* berkenaan dengan proses penetapan keputusan atas pemberian imbalan. Sistem penggajian pegawai negeri yang selama ini berjalan didasarkan atas peraturan perundang-

<sup>9</sup> Suzy, Fox., Paul, E Spector., Don, Miles. 2001. "Counterproductive Work Behavior (CWB) in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Test For Autonomy and Emotions". <http://www.rc.usf.edu/jdorior/Articles/CWB%20in%20response%20to%20job%20stressors%20and%20org%20justice.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2014

undangan. Konsistensi tergambar dari bagaimana setiap pegawai diperlakukan sama sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, penentuan gaji pokok didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977 sebagaimana telah diubah dua belas kali menjadi Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2010. Proses penentuan besaran gaji pokok adalah dengan melihat Daftar Gaji Pokok Pegawai Negeri yang tercantum di dalam peraturan tersebut. Proses penetapan gaji pokok bisa dikatakan akurat karena disertai acuan yang jelas dan data-data yang akurat. Di sisi lain, ada persoalan yang perlu diperhatikan, yaitu penilaian pelaksanaan pekerjaan. Hal ini karena adanya pengaruh penilaian pelaksanaan pekerjaan terhadap pemberian kenaikan gaji berkala. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil, apabila pegawai mendapatkan nilai amat baik di dalam Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), maka pegawai tersebut juga akan diberikan kenaikan gaji istimewa. Permasalahannya, sistem penilaian prestasi kerja yang tertuang di dalam DP3 tidak mencerminkan kinerja dan pencapaian kinerja yang sesungguhnya. Perbedaan kinerja dan pencapaian kinerja antara satu pegawai dengan pegawai lainnya belum terlihat secara jelas, sehingga kenaikan gaji yang didasarkan atas DP3 tersebut belum dipersepsikan adil oleh para pegawai.

### **Upaya Pemerintah Mengatasi Perilaku Kontraproduktif Aparatur Negara melalui Sistem Remunerasi**

Remunerasi menjadi sesuatu yang populer di dalam birokrasi pemerintahan saat ini. Hal ini bisa dipahami karena pelaksanaan remunerasi seringkali menjadi ciri atas penyelenggaraan reformasi birokrasi di suatu K/L. Pada dasarnya, remunerasi merupakan bagian dari kebijakan reformasi birokrasi dan menjadi satu langkah strategis di dalam program utama reformasi birokrasi. Ketika K/L negara dinyatakan terlibat dalam reformasi birokrasi, maka secara otomatis K/L tersebut akan mengikuti kebijakan remunerasi.

K/L yang pertama kali melakukan pembenahan remunerasi adalah Kementerian Keuangan. Kementerian Keuangan dinilai sebagai salah satu lembaga yang sangat rawan korupsi dan kolusi. Tujuan pembenahan remunerasi, yaitu dengan adanya pemberian tunjangan kinerja, adalah untuk mengantisipasi korupsi dan kolusi dan untuk membuat pegawai fokus pada pekerjaannya. Dengan pemahaman yang demikian, remunerasi terus bergulir dan sudah diterapkan pada setiap K/L yang dinyatakan siap melaksanakan reformasi birokrasi.

### **Mendefinisikan Remunerasi**

Kata remunerasi berasal dari bahasa Inggris, yaitu *remuneration*. Kamus Meriam Webster mengartikannya sebagai berikut: *an amount of money paid to someone for the work that person has done*.<sup>10</sup> Sedangkan Kamus Bahasa Indonesia mengartikannya sebagai pemberian hadiah (penghargaan atas jasa, dan sebagainya); imbalan.<sup>11</sup> Menurut Paul Mackay (1997),<sup>12</sup> remunerasi merupakan balas jasa yang diberikan kepada pegawai atas kinerjanya dan diwujudkan dalam bentuk uang (gaji, bonus, komisi dan sebagainya). Paul Mackay (1997)<sup>13</sup> membedakan remunerasi dengan *reward*. Menurutnya, *reward* memiliki pengertian yang lebih luas yaitu balas jasa yang diberikan kepada pegawai atas kinerjanya yang bisa berwujud uang dan bukan uang (promosi, tugas belajar, tamasya dan sebagainya). Mengacu pada beberapa definisi tersebut, remunerasi merupakan bagian dari *reward* dan dapat diartikan sebagai imbalan berupa uang yang diberikan organisasi kepada pekerja sebagai bentuk penghargaan atas jasa yang dilakukan berkaitan dengan kinerja yang dihasilkan.

Remunerasi di dalam reformasi birokrasi merupakan kebijakan pemerintah berkaitan dengan pemberian kompensasi kepada aparatur negara. Remunerasi adalah bentuk penghargaan pemerintah terhadap kinerja aparatur negara dimana penekanannya adalah pada prinsip keadilan dengan pertimbangan kesesuaian beban kerja dan tanggung jawab. Tujuan dari pembenahan remunerasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan yang layak terhadap aparatur negara, meningkatkan pelayanan publik dan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dari praktik KKN.

Melva (2009 dalam Fahrani, 2011) menjabarkan struktur remunerasi aparatur negara yang terbagi menjadi tujuh komponen, yaitu:

1. Gaji, tidak lagi memakai istilah gaji pokok, dimana gaji ditetapkan dengan memperhatikan peranan masing-masing pegawai dalam melaksanakan tugas pemerintahan dan pembangunan;
2. Tunjangan biaya hidup, yang terdiri atas tunjangan pangan, perumahan, dan transport;

<sup>10</sup> <http://www.learnersdictionary.com/definition/remuneration>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<sup>11</sup> <http://www.kamusbesar.com/32890/remunerasi>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<sup>12</sup> Budiman, Rusli. "Kebijakan Remunerasi Berbasis Kinerja." [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/pustaka\\_unpad\\_kebijakan\\_remunerasi\\_berbasis\\_kinerja.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/pustaka_unpad_kebijakan_remunerasi_berbasis_kinerja.pdf), diakses pada tanggal 2 April 2014.

<sup>13</sup> *Ibid*

3. Tunjangan kinerja (insentif), berupa tunjangan prestasi, yaitu tunjangan yang dibayar berdasar pencapaian prestasi;
4. Tunjangan hari raya, yang besarnya sama dengan gaji dan diberikan sekali dalam satu tahun;
5. Tunjangan kompensasi, yang diberikan kepada pegawai yang bertugas di daerah terpencil, daerah rawan konflik, dan daerah dengan lingkungan yang tidak nyaman, berbahaya atau berisiko tinggi.

Dari semua komponen tersebut di atas, tunjangan kinerja adalah sesuatu yang baru di dalam remunerasi. Dalam reformasi birokrasi, istilah remunerasi sering disamakan dengan tunjangan kinerja.

### Menilai Keadilan Organisasi dalam Sistem Remunerasi

Secara umum, tujuan kebijakan remunerasi adalah untuk memotivasi pegawai supaya bisa bekerja lebih baik. Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 telah menjelaskan bahwa pegawai negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak, sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya. Gaji merupakan salah satu komponen dalam remunerasi yang difungsikan sebagai penghargaan atas prestasi kerja aparatur negara. Dalam rangka memotivasi pegawai, pembenahan remunerasi yang selama ini berjalan dan umum dirasakan aparatur negara adalah kenaikan gaji setiap tahun.

Sejauh ini, keadilan belum terasa. Meskipun tercantum bahwa beban kerja dan tanggung jawab menjadi pertimbangan dalam penentuan gaji, namun pada kenyataannya, pertimbangan masih didasarkan atas kepangkatan dan belum menggambarkan kompleksitas tugas. Hal ini dikarenakan belum ada regulasi evaluasi jabatan yang dapat digunakan untuk membobot suatu jabatan.

Ketika kebijakan reformasi birokrasi diterapkan, tunjangan kinerja masuk ke dalam komponen remunerasi sebagai komponen baru. Tunjangan kinerja merupakan insentif yang diterima pegawai mengacu kepada capaian kinerja, dimana fungsinya adalah untuk meningkatkan motivasi pegawai dalam mencapai prestasi. Untuk merealisasikannya, pemerintah menetapkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan. Peraturan ini menjadi acuan bagi setiap K/L dan pemerintahan provinsi/kabupaten/kota untuk melaksanakan evaluasi jabatan, dalam rangka penentuan nilai dan kelas jabatan pegawai di lingkungan masing-masing. Evaluasi jabatan merupakan bagian dari proses manajemen SDM

yang digunakan untuk membobot suatu jabatan, membandingkan suatu pekerjaan dengan pekerjaan lain, sehingga menghasilkan bobot jabatan. Dengan mengetahui bobot jabatan, maka nilai jabatan dan kelas jabatan dapat teridentifikasi. Nilai dan kelas jabatan kemudian digunakan untuk menyelaraskan besaran gaji yang adil dan layak dengan beban pekerjaan dan tanggung jawab jabatan tersebut (PermenPAN dan RB No. 34 Tahun 2011). Berikut adalah besaran tunjangan kinerja pegawai berdasarkan kelas jabatan:

**Tabel 1. Tunjangan Kinerja Berdasarkan Kelas Jabatan**

No	Kelas Jabatan	Tunjangan Kinerja Per Kelas Jabatan
1	2	3
1	17	Rp. 19.360.000,00
2	16	Rp. 14.131.000,00
3	15	Rp. 10.315.000,00
4	14	Rp. 7.529.000,00
5	13	Rp. 6.023.000,00
6	12	Rp. 4.819.000,00
7	11	Rp. 3.855.000,00
8	10	Rp. 3.352.000,00
9	9	Rp. 2.915.000,00
10	8	Rp. 2.535.000,00
11	7	Rp. 2.304.000,00
12	6	Rp. 2.095.000,00
13	5	Rp. 1.904.000,00
14	4	Rp. 1.814.000,00
15	3	Rp. 1.727.000,00
16	2	Rp. 1.645.000,00
17	1	Rp. 1.563.000,00

Sumber: Peraturan Presiden RI Tentang Tunjangan Kinerja Pegawai Di Lingkungan Instansi/ Lembaga Negara

Keberadaan tunjangan kinerja menggambarkan bagaimana pemerintah berusaha menerapkan prinsip keadilan di dalam *reward system* birokrasi pemerintahan. Sebelumnya, sistem penggajian pemerintah mengacu pada sistem skala tunggal, yaitu sistem penggajian dimana gaji yang sama diberikan kepada pegawai yang berpangkat sama, dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan tersebut. Selain sistem skala tunggal, dikenal juga sistem skala ganda, yaitu sistem penggajian yang mendasarkan besaran gaji tidak saja pada pangkat, tetapi juga pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai dan beratnya tanggung jawab yang dipikul dalam melaksanakan pekerjaan itu (dalam Alawiya, Yuliantiningsih, Sudrajat dan Sari, 2013).<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Nayla, Alawiya., Aryuni, Yuliantiningsih., Tedi, Sudrajat., Dessi, Perdani Yuris Puspita Sari. 2013. "Kebijakan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil (Analisis Materi Muatan Penentuan Nilai dan Kelas Jabatan Dalam Pemberian Remunerasi)." <http://www.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/204/152>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

Saat ini, dengan adanya sistem remunerasi, sistem penggajian mengarah ke skala gabungan, yaitu sistem perpaduan skala tunggal dan skala ganda, yaitu gaji pokok ditentukan sama bagi pegawai negeri yang berpangkat sama. Disamping itu, diberikan tunjangan kepada pegawai negeri yang memikul tanggung jawab yang lebih berat, prestasi yang tinggi atau melakukan pekerjaan tertentu yang sifatnya memerlukan pemusatan perhatian dan pengerahan tenaga secara terus-menerus (dalam Alawiya, Yuliantiningsih, Sudrajat dan Sari, 2013).<sup>15</sup> Tampak bahwa, prinsip keadilan yang diupayakan pemerintah pada saat ini adalah dengan memfokuskan komponen bobot pekerjaan dibanding kepangkatan dalam penentuan remunerasi. Pemerintah tampaknya berusaha menggabungkan prinsip *equality* dan *equity* di dalam penentuan remunerasi. *Equality* ada di dalam penentuan gaji pokok, dimana semua pegawai yang berpangkat, bergolongan dan bermasa kerja sama mendapatkan gaji pokok yang sama. Sementara *equity* ada dalam penentuan tunjangan kinerja, dimana imbalan yang diterima pegawai disesuaikan dengan kontribusi yang telah dikelarkan pegawai tersebut. Berdasarkan penjelasan Cropanzano, Bowen dan Gililand (2007), penggabungan *equality* dan *equity* memang bisa dilakukan untuk meningkatkan keadilan.

Dengan penggabungan tersebut, efek positif dari remunerasi, yaitu meningkatnya motivasi kerja, bisa dirasakan bersamaan dengan menguatnya kohesivitas kelompok. Perbedaan di dalam remunerasi memang bisa memicu kecemburuan terutama pada pegawai yang ada di dalam jabatan yang bernilai kurang dibanding lainnya. Dengan menggabungkan prinsip *equality* dan *equity* di dalam remunerasi, maka efek kecemburuan antar pegawai pun bisa diminimalisir.

Bobot jabatan bisa dikatakan sebagai komponen dalam kontribusi yang dipertimbangkan dalam penetapan remunerasi. Selain bobot pekerjaan, ada juga beberapa komponen lain yang dilihat untuk menentukan remunerasi. Alawiya, Yuliantiningsih, Sudrajat dan Sari (2013) menyebutkan bahwa pertimbangan besaran tunjangan kinerja yang diterima pegawai didasari tiga hal, yaitu: 1) target kinerja yang dihitung menurut kategori dari nilai capaian Sasaran Kinerja Pegawai (SKP); 2) kehadiran menurut hari dan jam kerja serta cuti yang dilaksanakan oleh pegawai; dan 3) ketaatan pada kode etik dan disiplin aparatur negara.

Capaian SKP merupakan salah satu penilaian dalam Penilaian Prestasi Kerja Pegawai (PPKP)

yang mengacu kepada Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 menggantikan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1979 yang selama ini menjadi dasar dari pelaksanaan DP3. SKP merupakan kontrak kerja antara atasan dengan pegawai, yang berisi rincian kegiatan tugas jabatan dan target yang harus dicapai dalam kurun waktu penilaian. Sisi objektivitas dalam penilaian kinerja ditonjolkan, yaitu dengan menggunakan parameter penilaian berupa hasil kerja yang realistis dan terukur berdasarkan pada tugas, fungsi, wewenang, tanggung jawab dan uraian tugas yang merupakan penjabaran dari visi, misi dan tujuan organisasi. Penilaian diukur dengan menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif sehingga penilaian akan mendekati kondisi sebenarnya. Bobot penilaian SKP adalah 60%, sementara sisanya, 40% adalah penilaian perilaku kerja.

Meskipun SKP dikatakan berpengaruh terhadap besaran remunerasi, tetapi nyatanya pengaruh tersebut tidak terasa secara signifikan. Selama pencapaian SKP memenuhi target, tidak ada perbedaan besaran tunjangan kinerja antara satu pegawai dengan yang lainnya dalam kelas jabatan yang sama. Dalam hal ini, belum terlihat adanya perbedaan besaran tunjangan antara pegawai yang berprestasi lebih atau berkinerja lebih dengan pegawai lain yang berprestasi kurang atau berkinerja kurang. Pengaruh nilai capaian SKP baru terasa ketika pegawai gagal mencapai target di dalam SKP. Kalaupun tidak tercapai, sebenarnya masih ada ruang bagi pegawai untuk berargumentasi kepada atasan. Apakah pegawai tersebut terkena hukuman atau tidak, tergantung penilaian atasan terhadap argumentasi tersebut.

Kegagalan pencapaian SKP digolongkan sebagai pelanggaran disiplin. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, apabila pencapaian SKP hanya berkisar 25%-50%, maka pegawai terancam mendapat hukuman disiplin sedang. Sementara itu, apabila pencapaian SKP hanya berkisar kurang dari 25%, maka pegawai terancam mendapat hukuman disiplin berat.

Jenis hukuman disiplin sedang dapat berupa penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun, penundaan kenaikan pangkat selama satu tahun, dan/atau penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun. Sementara jenis hukuman disiplin berat, dapat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga tahun, pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, pembebasan dari jabatan, pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai pegawai negeri.

<sup>15</sup> *Ibid*

Berkaitan dengan sistem remunerasi, turunnya pangkat kemudian secara otomatis berpengaruh pada turunnya kelas jabatan dan besaran remunerasi yang ia terima. Dengan kata lain, karena kontribusinya tidak memenuhi persyaratan di dalam kelas jabatan akibat produktivitasnya yang rendah, maka ia bisa masuk ke dalam kelas jabatan yang ada di bawah kelas jabatan sebelumnya.

Lebih lanjut, perbedaan besaran tunjangan kinerja baru terasa ketika pegawai bermasalah di dalam kehadiran kerja. Pegawai yang tidak masuk kerja dan tidak berada di tempat tugas dalam kurun waktu tertentu, terlambat masuk kerja, pulang sebelum waktunya, tidak mengisi daftar hadir, mengambil cuti tertentu, dikenakan pengurangan tunjangan kinerja. Kondisi seperti ini dapat dipersepsikan pegawai sebagai berikut: 1) kehadiran kerja lebih bernilai dibanding pelaksanaan kerja (proses dalam mencapai target), sehingga (sesuai prinsip *equity*) sebagian besar kontribusi lebih baik diarahkan kepada kehadiran kerja dibanding pelaksanaan kerja itu sendiri; 2) mengenai prestasi kerja, hal yang terpenting hanyalah pemenuhan target di dalam SKP supaya tidak terkena sanksi pelanggaran disiplin.

Perbedaan besaran tunjangan kinerja tidak hanya berkenaan dengan kontribusi pegawai, tetapi juga kontribusi K/L di dalam penerapan reformasi birokrasi. Besaran tunjangan kinerja yang diterima K/L berbeda-beda, sesuai dengan kesiapan K/L tersebut dalam melaksanakan reformasi birokrasi. Apabila tahapannya baru perencanaan reformasi birokrasi, maka kesiapannya akan dinilai berbeda dengan K/L yang telah menerapkan dan yang telah melakukan evaluasi reformasi birokrasi. Dalam kurun waktu tertentu, tim independen reformasi birokrasi akan mengevaluasi kemajuan K/L tersebut terkait penerapan reformasi birokrasi di lingkungan kerjanya (Purwanto, 2011). Hal ini merupakan gambaran penerapan *distributive justice* dalam cakupan organisasi. Pegawai di dalam K/L, diajak terlibat untuk memikirkan bahwa kontribusinya akan berdampak kepada imbalan yang tidak hanya tertuju pada dirinya sendiri, tetapi juga pegawai lainnya di dalam K/L tersebut.

Hal yang menjadi perhatian dalam pelaksanaan sistem remunerasi adalah masalah keterbatasan anggaran. KemenPAN-RB pernah menghitung, jika seluruh instansi menerapkan reformasi birokrasi dan mendapatkan hak remunerasi, anggaran yang dibutuhkan untuk tunjangan kinerja berkisar Rp43-45 triliun per tahun. Sejalan dengan hal ini, dalam beberapa tahun terakhir anggaran untuk belanja dan gaji pegawai terus mengalami kenaikan. Anggaran gaji pegawai di APBN 2010 ke 2011

naik Rp27,6 triliun. Kemudian, pada tahun 2012 naik lagi sebesar Rp32,2 triliun. Pada tahun 2013, naik sebesar Rp35,1 triliun dan pada tahun 2014 diprediksikan mengalami kenaikan Rp43,7 triliun dibanding APBN 2013. Kenaikan anggaran ini dikatakan sudah berlebih.<sup>16</sup>

Lebih lanjut, remunerasi 100% baru bisa diberikan jika dana pada APBN sudah mencapai Rp5.000 triliun dan ini baru dapat dilakukan 10 tahun ke depan. KemenPAN-RB memperkirakan kebutuhan dana untuk memberikan remunerasi 100% kepada seluruh pegawai negeri sipil baik di pusat maupun daerah mencapai Rp250 triliun. Jika seluruh K/L yang ada di pemerintah pusat memperoleh remunerasi tahap pertama, maka dibutuhkan dana sekitar Rp22 triliun. Meskipun demikian, jika seluruh K/L yang ada di pemerintah pusat memperoleh remunerasi sekitar 100%, maka dibutuhkan dana sekitar Rp50 triliun, dan baru dapat dilakukan pada 3-4 tahun ke depan.<sup>17</sup>

Melihat permasalahan tersebut di atas, sepertinya menjadi tidak mungkin apabila hampir semua K/L mendapatkan remunerasi 100% dalam waktu dekat ini. Kumorotomo (2011) menyatakan bahwa skala peningkatan remunerasi masih bersifat diskriminatif bagi masing-masing K/L. Sebagai contoh adalah usulan pemerintah tentang besaran remunerasi yang akan diberikan di luar Kementerian Keuangan, yaitu hanya maksimal 70% saja. Apabila usulan ini benar diterapkan, maka akan timbul kesan adanya perbedaan perlakuan dalam pemberian remunerasi. Proses penetapan keputusan akan dinilai belum konsisten karena adanya *bias* penilaian. Keberhasilan K/L menerapkan reformasi birokrasi yang seharusnya diimbalkan pemberian tunjangan kinerja 100% menjadi sulit terpenuhi. Permasalahan yang patut disayangkan adalah apabila hal itu terjadi lebih dikarenakan terbatasnya anggaran dibanding penilaian terhadap kinerja K/L di dalam reformasi birokrasi.

Perihal objektivitas, akurasi dan konsistensi penilaian berkenaan dengan *procedural justice*, yaitu keadilan di dalam proses penetapan keputusan. Ketika *procedural justice* tidak diterapkan secara optimal, maka remunerasi dikhawatirkan akan menjadi sesuatu yang percuma karena tidak berhasil mendorong semangat K/L memenuhi

<sup>16</sup> "Remunerasi PNS Bakal Pakai Skema Baru: Belanja Pegawai Bengkak, APBN Terancam Jebol." <http://www.jpnn.com/read/2013/09/15/191019/Remunerasi-PNS-Bakal-Pakai-Skema-Baru->, diakses pada tanggal 4 April 2013.

<sup>17</sup> "Menpan: Butuh Rp250 T Untuk Remunerasi." <http://www.beritasatu.com/makro/33065-menpan-butuh-rp-250-t-untuk-remunerasi-pns.html>, diakses pada tanggal 4 April 2013.

sasaran reformasi birokrasi. Sesuai dengan prinsip keadilan organisasi, persepsi mengenai tindakan diskriminatif dalam pembayaran remunerasi akan terhapus, apabila perbedaan perlakuan antara K/L yang telah menerima remunerasi didasari atas pertimbangan capaian kinerja dalam reformasi birokrasi. Penilaian kesiapan dan penilaian evaluasi penerapan reformasi harus mengacu kepada patokan-patokan yang baku, harus dijalankan secara konsisten, objektif dan bebas dari *bias* penilaian.

Di sisi lain, langkah pemerintah untuk membentuk Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) perlu diapresiasi. KASN adalah lembaga non struktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik yang bertugas menjaga netralitas aparatur negara, melakukan pengawasan atas pembinaan profesi aparatur negara dan melaporkan pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan manajemen aparatur negara kepada Presiden. Dalam hal ini, pengawasan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan remunerasi menjadi ranah wewenang KASN. Terbentuknya KASN menjadi harapan baru dalam pembenahan keadilan sistem remunerasi karena dengan adanya KASN, pengawasan dan evaluasi kebijakan remunerasi tersebut bisa dilakukan secara terfokus. Untuk ke depannya, *procedural justice* dan *distributive justice* diharapkan bisa diterapkan secara optimal sehingga sistem remunerasi memiliki dampak yang signifikan terhadap perubahan perilaku pegawai.

## **Penutup**

### ***Simpulan***

Berdasarkan teori keadilan organisasi, inti dari penyebab munculnya perilaku kontraproduktif cenderung disebabkan karena ketidakpuasan pegawai atas perlakuan manajemen terhadap mereka. Ketidakpuasan ini muncul karena ada ketidakadilan di dalam organisasi, yang dalam hal ini adalah ketidakadilan di dalam manajemen aparatur negara. Sistem penggajian skala tunggal, dimana setiap pegawai mendapat gaji yang sama sesuai kepangkatan, membuat pegawai kurang termotivasi untuk menampilkan unjuk kinerja.

Begitupun halnya dengan penilaian prestasi kerja DP3. Penilaian ini masih didominasi unsur subjektivitas dan seringkali hanya digunakan sebagai formalitas saja. Menyadari bahwa kontribusi tidak terlalu dipertimbangan di dalam birokrasi, maka penilaian ketidakadilan terekam di dalam kognisi pegawai. Berapapun kontribusi yang mereka keluarkan, *reward* yang mereka dapatkan akan sama dengan pegawai lain yang berpangkat sama. Mereka menilai, manajemen tidak terlalu

memperhatikan kinerja dan hasil dari kinerja mereka. Akibatnya, perilaku kerja yang muncul lebih bersifat kontraproduktif.

Ada tiga kategori perilaku kontraproduktif yang muncul, yaitu: a) kualitas pelayanan yang buruk, dimana pelayanan yang diberikan seringkali diskriminatif, lama, berbelit-belit, serta sarat dengan sogokan; b) perilaku kerja yang buruk, digambarkan dengan perilaku malas-malasan, tidak disiplin, lebih fokus kepada materi dibanding menampilkan unjuk kerja dan prestasi kerja, bekerja sekedarnya saja, tidak mengutamakan pelayanan dan tidak antusias menciptakan sesuatu yang lebih, sebaliknya lebih banyak menggunakan waktu kerjanya untuk melakukan hal-hal yang tidak berhubungan dengan pekerjaan; c) integritas yang buruk, ditandai dengan meningkatnya kasus kriminalitas, kasus pelanggaran etika, pelanggaran disiplin dan pelanggaran hukum, serta mengakarnya praktik KKN dalam budaya pemerintahan. Perilaku-perilaku ini ditampilkan secara masif sehingga efeknya terhadap kinerja birokrasi dalam pembangunan sangat terasa.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah menetapkan UUASN. Pembenahan manajemen kepegawaian didasari atas sistem merit. Remunerasi kemudian menjadi sesuatu yang populer di dalam reformasi birokrasi. Pembenahan terlihat dari keberadaan tunjangan kinerja di dalam paket remunerasi pegawai negeri. Dalam hal ini pemerintah berusaha menggabungkan prinsip *equality* dan *equity*. *Equality* dimana gaji pokok dirasakan sama oleh pegawai, sementara *equity* dimana adanya perbedaan imbalan bagi pegawai yang berhasil mencapai target, yaitu berupa tunjangan kinerja.

Acuan dari pemberian tunjangan kinerja adalah kontribusi yang dihasilkan pegawai. *Pertama*, kontribusi berdasar kompleksitas tugas yang tercermin dari bobot jabatan. Bobot jabatan diterjemahkan ke dalam nilai jabatan dan kelas jabatan. Tiap-tiap K/L memiliki keunikan karakteristik *business process* sehingga pedoman evaluasi jabatan perlu diterjemahkan lagi, disesuaikan dengan *business process* tiap-tiap K/L. Proses penerjemahan ini membutuhkan kompetensi K/L dan kompetensi tersebut mempengaruhi pelaksanaan *procedural justice* di dalam pelaksanaan reformasi birokrasi di lingkungan K/L tersebut.

*Kedua*, kontribusi didasarkan atas capaian SKP. Penilaian prestasi pegawai saat ini mengalami pembenahan. Pencapaian prestasi dinilai berdasarkan keberhasilan pegawai mencapai target kerja yang pernah dikontraskan dengan atasan di awal tahun. Pada praktiknya, pengaruh capaian SKP tidak terlalu terasa di dalam pembayaran tunjangan

kinerja. Asalkan SKP tercapai, maka pegawai tersebut akan aman dari sanksi pelanggaran disiplin sehingga posisinya di dalam kelas jabatan tidak terusik. Kalaupun tidak tercapai, sebenarnya masih ada ruang bagi pegawai untuk berargumentasi kepada atasan. Apakah pegawai tersebut terkena hukuman atau tidak tergantung penilaian atasan terhadap argumentasi tersebut.

*Ketiga*, kontribusi berdasarkan atas disiplin kehadiran kerja. Berbeda dengan capaian SKP, perbedaan tunjangan kinerja lebih terasa ketika pegawai bermasalah di dalam kehadiran kerja. Telat, tidak masuk kerja, pulang kerja lebih awal, cuti tertentu, dan lainnya dapat mengurangi besaran tunjangan kinerja. Dikarenakan kontribusi yang paling terasa dalam penilaian adalah kehadiran kerja, maka akan terbentuk persepsi dalam kognisi pegawai bahwa kehadiran kerja lebih penting dibandingkan unjuk kerja.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam penerapan sistem remunerasi adalah anggaran. Saat ini anggaran yang digunakan untuk remunerasi sangat besar. Apabila semua K/L dikatakan mencapai 100%, maka anggaran yang dibutuhkan hanya untuk remunerasi adalah Rp250 triliun dan ini baru bisa terjadi 10 tahun ke depan. Permasalahan ini dikhawatirkan akan memicu *bias* dan *inconsistency* dalam penilaian. Terhadap permasalahan ini, pemerintah tampaknya perlu memikirkan pembayaran remunerasi dengan cara yang lebih efisien, misalnya saja dengan menggunakan anggaran K/L dalam pembayaran remunerasi yaitu dengan melakukan efisiensi anggaran.

### **Saran**

Keadilan merupakan suatu hal yang perlu perlu ditonjolkan dalam kebijakan manajemen aparatur negara. Sesuai pernyataan Cropanzano, Bowen dan Gililand (2007), meskipun pegawai belum menerima kompensasi seperti apa yang mereka harapkan, mereka akan tetap menunjukkan loyalitasnya jika setiap proses yang berhubungan dengan remunerasi dijalankan secara adil. Dengan demikian, esensi dari remunerasi harus dipandang sebagai sesuatu yang lebih daripada sekedar memenuhi kesejahteraan. Prinsip-prinsip keadilan perlu diterapkan secara konsisten karena memiliki efek terhadap loyalitas, komitmen dan produktivitas pegawai. Meskipun demikian, keadilan organisasi tidak bisa dipandang sebagai faktor tunggal untuk mengatasi perilaku kontraproduktif. Pembinaan sistem dalam manajemen aparatur negara perlu dievaluasi secara terus-menerus, tidak bisa puas hanya dengan satu atau dua solusi. Misalnya saja, menggabungkan penerapan prinsip keadilan dengan penguatan

pengawasan di dalam birokrasi. Mengingat setiap birokrasi memiliki keunikan tersendiri di dalam karakteristiknya, maka kesesuaian antara stimulus, yang dalam hal ini adalah kebijakan manajemen aparatur negara, dengan respon, yang dalam hal ini adalah perilaku pegawai, harus terus dikaji, alih-alih untuk menemukan obat yang pas bagi penyakit yang berbentuk perilaku kontraproduktif ini.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Jurnal**

- Cropanzano, Russell, Bowen, David E., Gililand, Stephen W. 2007. "The Management of Organizational Justice." *Academy of Management Perspective*. Vol. 21, No. 1. 34-48.
- Dewi, Avela. 2009. "Pegawai Negeri dan Revitalisasi Nilai-Nilai Etika Dalam Pelayanan Publik." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 3, No. 2, hlm. 43-54.
- Fahrani, Novi Savarianti. 2011. "Penetapan Job Grading Dalam Pemberian Remunerasi Kepada PNS." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* Vol. 5, No. 1, Juni 2011 (Jakarta: Pusat Pengkajian Dan Penelitian Kepegawaian Badan Kepegawaian Negara), hlm. 79-90.
- Kumrotomo, Wahyudi. 2011. "Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) Dan Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai: Kasus Di Provinsi Gorontalo dan Provinsi DKI Jakarta." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 5, No. 1, hlm. 21-34.
- Purwanto. 2011. "Fenomena Tunjangan Berbasis Kinerja Dalam Perspektif Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 5, No. 1, hlm. 47-56.
- Rakhmawanto, Ajib. 2012. "Strategi Perbaikan Penghasilan PNS: Meningkatkan Kompetensi dan Profesionalitas." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol 6, No 2. hlm. 13-23.
- Subagyo, Agus. 2009. "Reformasi Sistem Rekrutmen Pegawai Negeri di Korea Selatan: Belajar Sistem Meritokrasi Dari Negeri Ginseng." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 3, No. 2, hlm. 9-20
- Suryanto. 2012. "Kompetensi dan Kinerja (Produktivitas) Pegawai Negeri Sipil." *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* .Vol 6, No 2, hlm. 96-107.
- Tobirin. 2008. "Penerapan Etika Moralitas dan Budaya Malu Dalam Mewujudkan Kinerja PNS Yang

Profesional.” *Civil Service Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 2, No. 2, hlm. 53-79.

## Internet

Arisman. *Penataan Sistem Penerimaan Pegawai Negeri Sipil*. <http://www.kumham-jakarta.info/downloads/61-penataan-sistem-penerimaan-pegawai-negeri-sipil?path=>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

Awalwiya, Nayla, Yuliantiningsih, Aryuni., Sudrajat, Tedi., Sari, Dessi Perdani Yuris Puspita. 2013. *Kebijakan Remunerasi Pegawai Negeri Sipil (Analisis Materi Muatan Penentuan Nilai dan Kelas Jabatan Dalam Pemberian Remunerasi)*. <http://www.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/viewFile/204/152>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

*Bab 2: Prioritas Nasional dan Prioritas Nasional Lainnya*. [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/10450/), diakses pada tanggal 4 April 2013.

Fox, Suzy, Spector, Paul. E., Miles, Don. 2001. *Counterproductive Work Behavior (CWB) in Response to Job Stressors and Organizational Justice: Some Mediator and Moderator Test For Autonomy and Emotions*. <http://www.rc.usf.edu/jdorio/Articles/CWB%20in%20response%20to%20job%20stressors%20and%20org%20justice.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<http://www.kamusbesar.com/32890/remunerasi>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

<http://www.learnersdictionary.com/definition/remuneration>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

Menpan: Butuh Rp250 T Untuk Remunerasi. <http://www.beritasatu.com/makro/33065-menpan-butuh-rp-250-t-untuk-remunerasi-pns.html>. diakses pada tanggal 4 April 2014

Mulya Firdausy, Carunia. *Birokrasi Hambat Kemajuan Ekonomi dan Peneliti*. <http://www.ristek.go.id/index.php/module/News+News/id/14319>, diakses pada tanggal 2 April 2014

*Progress Remunerasi Tahun 2014*. <http://simkeu.unej.ac.id/progress-remunerasi-tahun-2014/>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

Rahmawati. 2010. *Memperbaiki Citra Negatif Birokrasi Indonesia*. <http://ejurnal.fisip-untirta.ac.id/index.php/JAP/article/view/53/45>, diakses pada tanggal 2 April 2014.

*Remunerasi PNS Bakal Pakai Skema Baru: Belanja Pegawai Bengkak, APBN Terancam Jebol*. <http://www.jpnn.com/read/2013/09/15/191019/Remunerasi-PNS-Bakal-Pakai-Skema-Baru->, diakses pada tanggal 4 April 2014.

Rusli, Budiman. *Kebijakan Remunerasi Berbasis Kinerja*. [http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/pustaka\\_unpad\\_kebijakan\\_remunerasi\\_berbasis\\_kinerja.pdf](http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2013/10/pustaka_unpad_kebijakan_remunerasi_berbasis_kinerja.pdf), diakses pada tanggal 2 April 2014.

Sultani. Potret Buram Profesionalitas Birokrasi. [http://www.unisosdem.org/article\\_detail.php?aid=7732&coid=3&caid=31&gid=2](http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=7732&coid=3&caid=31&gid=2), diakses pada tanggal 2 April 2014.

## Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan.

Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 1977 Tentang Peraturan Gaji Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Presiden No. 81 Tahun 2010 Tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi.

Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian.

Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

