

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

Wahyudi Kumorotomo

1. Pendahuluan

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

Harus diakui bahwa memang skala gaji resmi PNS di Indonesia masih memprihatinkan. PNS yang bergaji terendah hanya menerima uang setara US \$3,5 sehari.¹ Inilah yang bisa mengakibatkan runtuhnya semangat kerja para pegawai negeri. Di sisi lain, sebagian orang berpendapat bahwa jumlah PNS di Indonesia yang sebanyak sekitar 4,1 juta itu sudah terlalu banyak sehingga perlu upaya perampingan. Tetapi rasio antara PNS dan jumlah penduduk saat ini masih berkisar 1 : 60. Di tingkat daerah rerata prosentase PNS terhadap jumlah penduduk hanya sekitar 2,1 persen. Proporsi PNS yang ada masih jauh dari ideal yang untuk negara maju pada kisaran 1 : 40. Yang lebih penting ialah menjawab apakah dengan jumlah PNS yang ada sekarang semuanya sudah bekerja sesuai dengan tuntutan kerja minimal. Terlebih lagi, dengan besaran *take-home pay* yang sangat variatif, jangan-jangan sebenarnya masalah pokoknya bukan pada besaran gaji pokok tetapi karena kompleksnya sistem tunjangan yang sesungguhnya tidak langsung terkait dengan kinerja mereka.

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

2. Konsep Sistem Penggajian dan Masalahnya di Indonesia

Gaji merupakan salah satu upaya yang mendasar untuk mendorong pegawai dalam organisasi agar bekerja sebaik-baiknya. Alasan pemberian gaji sangat logis karena, sesuai dengan pendapat klasik Abraham Maslow (1943),

gaji adalah sarana pokok dalam peradaban modern untuk memenuhi kebutuhan fisik manusia beserta kebutuhan sampingan lainnya. Dengan demikian, gaji merupakan insentif atau pendorong semangat kerja yang akan sangat efektif di dalam setiap organisasi, baik organisasi publik maupun swasta.

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

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

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

Selanjutnya prinsip yang harus dianut untuk memastikan bahwa pemberian insentif atau sistem imbalan memiliki kaitan erat dengan kinerja adalah dengan menentukan ukuran yang jelas dan pasti terhadap kinerja itu sendiri. Dalam hal ini, penting untuk membuat agar kinerja dari semua orang yang bekerja dalam organisasi itu terukur dengan baik. "*If performance isn't being measured, it isn't being managed*".² Jika kinerja seseorang dalam organisasi tidak diukur, sudah dapat dipastikan bahwa dia tidak dikelola dengan baik. Untuk memahami betapa pentingnya pengukuran kinerja, barangkali perlu dibuat asumsi negatif jika sebuah organisasi sama sekali tidak memiliki ukuran kinerja.

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

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

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

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

Dengan demikian, tampak bahwa ada lebih dari cukup alasan untuk benar-benar mengukur kinerja dengan baik sebelum sistem insentif atau imbalan diberikan pada seseorang atau suatu kelompok di dalam organisasi. Selanjutnya, perlu dilihat betapa pentingnya penggunaan konsep tunjangan kinerja bagi organisasi publik di negara-negara berkembang dan tidak terkecuali di Indonesia.

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

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

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

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

Seperti yang biasanya diterapkan di dalam organisasi perusahaan swasta, pemberian insentif kinerja sebenarnya merupakan hal yang wajar dan bahkan harus didorong untuk membangkitkan kinerja organisasi publik atau organisasi pemerintah. Selain gaji pokok yang merupakan *base salary*, ada

banyak jenis insentif yang dapat dikembangkan agar para PNS terpacu untuk menghasilkan kinerja yang baik. Di sinilah pentingnya tunjangan (*allowance*) sebagai instrumen tambahan untuk memacu kinerja. Pemberian tunjangan itu juga banyak diterapkan di berbagai negara. Sebagai contoh, di Singapura pemberian tunjangan bagi pegawai negeri didasarkan pada kriteria berikut:³

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

Sayangnya, pertimbangan untuk mengaitkan insentif atau berbagai bentuk tunjangan PNS dengan kinerja masih merupakan persoalan pokok dalam sistem penggajian di Indonesia. Tunjangan masih diberikan bukan berdasarkan prestasi atau kinerja, tetapi hanya sekadar jumlah anaknya, masa kerja, atau hal-hal lain yang tidak selalu terkait dengan tantangan pekerjaan yang harus dihadapi atau kinerja yang dituntut pada jenis pekerjaan tertentu. Akibatnya, insentif berbentuk tunjangan disamping tidak memenuhi rasa keadilan juga mengakibatkan kecemburuan dan menurunkan semangat kerja secara keseluruhan. Namun peta permasalahan penggajian bagi PNS di Indonesia tampaknya memang demikian rumit dan pemecahannya sangat membutuhkan kemauan politik yang kuat serta langkah-langkah kebijakan yang konsisten.

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

Kedua pola penambahan pendapatan di luar gaji resmi ini sama-sama mempunyai implikasi yang buruk. Pola yang pertama mengakibatkan para pegawai tidak lagi fokus pada pekerjaannya sebagai pelayan publik (*public servant*). Jika pegawai mulai mendapati bahwa penghasilan di luar kantor ternyata lebih menggiurkan, mereka tidak lagi melihat perlunya menjaga kualitas kerja agar dipromosikan ke jabatan yang lebih tinggi. Banyak pegawai yang tetap bertahan sebagai PNS sekadar sebagai status dan tidak ada lagi ada motivasi untuk berprestasi lebih baik. Korupsi waktu yang diakibatkan karena pegawai lebih berkonsentrasi di luar pekerjaan utama ini seolah-olah merupakan persoalan kecil, tetapi sesungguhnya kerugian negara dan rakyat akibat kinerja lembaga pemerintah yang buruk sangat besar.

Penyalahgunaan dana publik dengan mengambil pola kedua merupakan salah satu warisan masa Orde Baru yang sangat sulit dihapus. Korupsi dana projek atau dana pembangunan merupakan sumber pendapatan sampingan

bagi PNS, yang sayangnya tetap terus dilakukan bahkan setelah tingkat kesejahteraan mereka mulai membaik. Mereka yang memiliki kekuasaan terbatas mempergunakan kekuasaannya untuk korupsi kecil-kecilan. Mereka yang memiliki kekuasaan besar menggunakan kekuasaannya untuk korupsi besar yang jumlahnya sudah jauh melebihi kebutuhan hidup yang wajar. Selanjutnya bahkan mulai muncul kecenderungan untuk memproyeksikan kegiatan yang bersifat rutin. Pegawai akhirnya hanya mau bekerja kalau kegiatan itu bersifat proyek dan memberikan penghasilan tambahan.

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

Pengusaha dan politisi Kwik Kian Gie adalah salah seorang tokoh yang sering mengatakan bahwa satu-satunya yang harus segera dilakukan untuk mengurangi korupsi yang sudah menggurita adalah dengan memperbaiki kesejahteraan PNS. Korupsi terjadi karena gaji yang diterima secara legal tidak cukup untuk hidup. Pada saat yang sama, sebagai pegawai negeri dengan kekuasaannya yang besar mereka akan dengan mudah menyalahgunakannya untuk kepentingan pribadi. Kwik melihat bahwa secara finansial peningkatan kesejahteraan bisa dilakukan. Dengan cara mengambil kembali uang yang telah diambil oleh para koruptor, maka uang tersebut bisa digunakan untuk menambah penghasilan PNS. Bersamaan dengan itu, juga diusulkan agar peningkatan kesejahteraan yang signifikan harus diikuti dengan penegakan hukum yang keras. *Carrot and stick* (imbalan dan hukuman) harus berjalan secara bersamaan dan penegakannya tidak boleh setengah-setengah. Dengan demikian, orang tidak akan berani main-main untuk melakukan korupsi yang akan merugikan negara dan masyarakat.⁴

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

Tabel 1: Perbandingan Gaji PNS di Asia, Eropa dan Amerika (dalam rupiah)

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

Sumber: Naibaho, 2006⁵

Tampak bahwa ada dua persoalan pokok dari struktur gaji di Indonesia ini. Pertama, dari sisi gaji terendah tampak bahwa gaji yang diterima PNS masih sangat kecil. Dengan menggunakan angka tahun yang sama, gaji

terendah ini bahkan masih lebih rendah daripada angka UMR (Upah Minimum Regional) sebagai tolok ukur kebutuhan hidup minimum di suatu daerah. Kedua, perbandingan skala gaji antara yang terendah dan yang tertinggi juga relatif kecil, yaitu hanya 1 : 3,13. Prof. Sofian Effendi ketika menjabat Kepala BKN pernah merumuskan agar perbedaan terendah dan tertinggi adalah 1 : 12⁶. Tetapi skala ini pun tampaknya tidak tercapai. Bandingkan dengan angka di Singapura yang rasionya sudah mencapai 1 : 40. Kecilnya skala ini berakibat sangat serius pada aspek motivasi bagi PNS. Karena untuk setiap promosi jabatan gaji pokoknya tidak benar-benar berbeda secara signifikan, maka insentif berupa kenaikan gaji tidak akan bisa merangsang para pegawai untuk bekerja lebih baik agar cepat-cepat dipromosikan.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono berusaha untuk meningkatkan besaran remunerasi (imbalan) mengingat begitu rendahnya skala gaji PNS di Indonesia. Pelaksanaan reformasi birokrasi ditargetkan untuk selesai pada tahun 2011, sebuah target yang tampaknya masih terlalu ambisius. Kecuali itu, patut disayangkan bahwa upaya melakukan reformasi birokrasi itu masih terbatas ditafsirkan sebagai peningkatan remunerasi dan belum menitikberatkan pada peningkatan kinerja pegawai. Kementerian Keuangan telah menjadi percontohan penerapan sistem remunerasi dan mulai disetujui anggarannya oleh DPR pada tahun 11 September 2007⁷. Besarnya Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) adalah tertinggi Rp. 46.950.000 (grade 27) dan terendah Rp. 1.330.000 (grade 1)⁸. Dari penambahan remunerasi tersebut, Pemerintah mengeluarkan dana sekitar Rp 5,2 triliun pada tahun 2008. Remunerasi tersebut nantinya akan diperluas di Kejaksaan, Kehakiman dan Kepolisian, dan akhirnya semua jajaran kementerian dan lembaga di tingkat pusat. Untuk tahun 2011, Pemerintah telah menargetkan beberapa kementerian dan lembaga seperti Bappenas, Kemenpan, LAN, BKN untuk segera menerapkan sistem remunerasi tersebut.

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

Untuk menentukan besaran gaji pejabat pemerintah dan jajaran PNS di setiap kementerian lembaga, di Indonesia belum ada lembaga yang secara independen menilainya secara rasional. Berdasarkan amanat UU No.43/1999, peran itu semestinya bisa dilakukan oleh Komisi Kepegawaian Negara sebagaimana praktik di negara-negara yang relatif sudah maju. Namun hingga sekarang tampaknya Komisi Kepegawaian Negara belum juga terbentuk

sehingga penentuan gaji pejabat negara masih diserahkan ke masing-masing lembaga atau tergantung kepada kuatnya *lobby* politik lembaga yang bersangkutan. Akibatnya, bisa dilihat bahwa gaji resmi seorang Presiden yang tugasnya sangat berat hanya Rp 62 juta namun gaji Gubernur Bank Indonesia mencapai Rp 202 juta. Gaji seorang menteri terkadang lebih rendah dari gaji direktur BUMN yang notabene merupakan bawahan dari menteri tersebut.

Ketidajelasan standar juga tampak dalam pemberian tunjangan struktural. Misalnya, berdasarkan Surat Edaran Direktorat Jenderal Anggaran No SE-67/A/2000 tanggal 5 Mei 2000, besarnya tunjangan adalah terendah (eselon Vb) sebesar Rp 120.000,00 dan tertinggi (eselon Ia) sebesar Rp 4.500.000,00. Sedangkan tunjangan fungsional –dosen misalnya—berdasarkan Keppres Nomor 9 Tahun 2001 yang terendah adalah Asisten Ahli sebesar Rp 270.000,00 dan yang tertinggi adalah Guru Besar yakni Rp 900.000,00⁹. Dengan adanya sertifikasi dosen, tunjangan profesi dosen diharapkan akan meningkat. Untuk Guru Besar, tunjangan yang akan diterima adalah sebesar 3 kali gaji pokok yang besarnya bisa mencapai Rp 13 juta. Namun dari pola pembayaran tunjangan fungsional untuk sertifikasi dosen dan Gurubesar, tampaknya kebijakan ini masih bersifat *ad hoc*. Pola pemberian tunjangan tersebut masih sangat tergantung kepada ketersediaan anggaran di APBN serta kondisi ekonomi eksternal dan setiap saat bisa saja berubah.

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

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

pemerintah pusat memberi sinyal untuk memperbolehkan diteruskannya kebijakan tersebut. Berikutnya akan diuraikan secara lebih rinci kebijakan pemberian TKD di dua provinsi, yaitu Gorontalo dan DKI Jakarta.

3. TKD di Pemda Provinsi Gorontalo

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

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

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

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

TKD di provinsi Gorontalo diberikan dalam rangka peningkatan kesejahteraan pegawai berdasarkan prestasi kerja, tempat bertugas, kondisi kerja, dan kelangkaan profesi. Besaran TKD setiap tahun dapat berubah menyesuaikan dengan PAD provinsi. TKD dibayarkan selambat-lambatnya tanggal 10 pada bulan berikutnya dari masa kinerja seorang pegawai dengan

dikenakan pajak penghasilan pasal 21 dari total tunjangan yang diterima. Tabel 2 menunjukkan skala TKD.

Tabel 2. TKD Provinsi Gorontalo

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

Sumber: Peraturan Gubernur Gorontalo No. 8 Tahun 2007.

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

Tabel 3. Perkembangan dasar perhitungan TKD provinsi Gorontalo

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

Sumber: Direktorat Penelitian dan Pengembangan, KPK, 2006

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

Hasil yang diperoleh dari penerapan TKD di provinsi Gorontalo cukup mengesankan. Tingkat absensi atau kemangkiran pegawai dapat ditekan dan

dalam banyak hal perubahan itu juga memberi dampak positif bagi produktivitas pegawai. Dari berbagai sektor pembangunan dasar seperti pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan sosial. Angka statistik menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di provinsi ini yang pada tahun 2000 masih mencapai 72,14%, pada tahun 2003 sudah menurun menjadi 34,25% dan pada tahun 2004 menjadi 33,29%.¹⁰ Tentu saja perubahan ini bukan hanya karena faktor pemberian TKD bagi para pegawai di provinsi Gorontalo. Kenyataan bahwa provinsi Gorontalo merupakan daerah pemekaran dengan hak atas DAU yang cukup besar sedangkan jumlah penduduknya relatif sedikit mungkin merupakan faktor penjelas dari perubahan yang terjadi. Namun bahwa secara umum semangat pegawai menjadi lebih tinggi juga tidak bisa dinafikan.

Persoalan lain yang masih menghinggapi birokrasi publik di provinsi Gorontalo adalah terkait dengan pola perilaku terhadap kegiatan proyek. Meskipun TKD telah diberikan dan tingkat presensi pegawai sudah dapat diperbaiki, pola perilaku berupa penggelembungan (*mark-up*) dana proyek masih saja berlaku. Dari survai antara tahun 2004 hingga 2007 yang dilaksanakan oleh gubernur sendiri untuk menyusun disertasinya, didapati bahwa 49,3% dari para pejabat berpendapat bahwa penggelembungan dana proyek masih terjadi. Sementara itu, kebiasaan para pegawai untuk menerima uang pelicin dari para warga pengguna jasa juga masih sulit dikikis. Sebanyak 43,6% responden pejabat menyatakan bahwa untuk berbagai macam jenis urusan dengan pemerintah daerah masih dibutuhkan uang pelicin.¹¹ Inilah tantangan dalam upaya penciptaan tata-pemerintahan yang baik (*good governance*) di provinsi Gorontalo.

4. TKD di Pemda Provinsi DKI Jakarta

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

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

Tabel 4. Skala Jabatan untuk Pemberian TKD

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

Sumber: Pergub DKI Jakarta No.215/2009

Tampak bahwa dari segi besaran angka rupiah, jumlah TKD di DKI Jakarta memang termasuk cukup besar, apalagi jika dibandingkan tunjangan struktural pejabat di daerah-daerah lain. Tunjangan bagi pejabat eselon I yang hingga Rp 50 juta adalah angka yang tertinggi bagi pemerintah daerah di tingkat provinsi. Itulah sebabnya Pemprov DKI pada tahap pertama pemberian TKD sudah harus mengalokasikan sekitar Rp 3,5 triliun. Ini karena secara keseluruhan PNS dan CPNS di Pemprov DKI Jakarta yang terdiri dari sekitar 78.500 orang adalah jumlah yang begitu besar. Selain itu pertimbangan kemahalan atau biaya hidup (*living cost*) di Jakarta yang relatif lebih tinggi menjadi alasan penentuan jumlah tunjangan yang besar tersebut.

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

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

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

Sumber: Pergub DKI Jakarta No.215/2009

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

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

Tabel 6. Pemberian TKD berdasarkan Tuntutan Pekerjaan

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

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

Untuk menilai kinerja, variabel yang digunakan sebagai tolok-ukur bagi TKD di DKI Jakarta sebagian besar masih menggunakan data kualitatif yang penafsirannya bisa sangat subjektif. Sebagai contoh, yang dipakai untuk penilaian kinerja adalah "hasil kerja yang dicapai, lancar tidaknya komunikasi atau kerjasama dengan pihak luar, serta perilaku pegawai".¹² Pemberian TKD merupakan salah satu terobosan kebijakan dalam pemberian tunjangan. Namun tanpa adanya indikator kuantitatif yang bersifat objektif, tampaknya masih belum dapat dipastikan pengaruhnya terhadap kinerja birokrasi Pemda secara keseluruhan.

5. Kesimpulan

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

Ti tingkat daerah sekarang ini terdapat beberapa inisiatif untuk menggunakan sistem TKD. Perkembangan ini cukup memberi prospek yang

baik terhadap penyempurnaan sistem penggajian yang berbasis kinerja. Namun yang lebih penting untuk dicermati adalah kepastian bahwa setiap tunjangan memang diberikan dengan indikator kinerja yang jelas. Perbaikan remunerasi bagi jajaran pegawai pemerintah pusat tidak akan mengubah keadaan jika tidak didasarkan pada indikator kinerja pegawai yang jelas. Demikian pula, TKD tidak akan banyak mengubah kinerja ke arah yang lebih baik jika indikator yang digunakan tidak ada kemajuan.

Dari uraian kasus di dua provinsi, tampak betapa pentingnya perumusan indikator kinerja itu bagi keberhasilan TKD dalam menunjang sistem pelayanan publik yang lebih baik di daerah. Di Pemprov Gorontalo, penyiapan TKD yang tidak hanya didasarkan pada presensi perlu terus dilanjutkan, terutama dengan mempertajam sistem penilaian kinerja dengan indikator kuantitatif yang didasari profesionalisme pegawai. TKD yang diberikan di Pemprov DKI Jakarta tampaknya masih terpengaruh oleh paradigma lama yang melekatkan tunjangan kepada jabatan struktural dengan indikator utama pada tingkat kehadiran pegawai. Perlu diupayakan terus agar tercipta indikator kinerja yang bersifat objektif, kuantifikasi data yang jelas, dan informasi mengenai kinerja pegawai yang transparan.

-
- ¹ Tjiptoherijanto, P., Civil Service Reform in Indonesia, *EROPA's Conference*, Hanoi, Vietnam, October 9-14, 2005.
 - ² Rummler, Gary A. and Alan P. Brache, *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers
 - ³ Effendi, Akhyar dkk., *Manajemen Pegawai Negeri Sipil yang Efektif*, www.bandiklat.kalbarprov.go.id/admin/upload/Akhyar_Effendi.pdf. diakses 28 Maret 2011.
 - ⁴ Gie. K.K., Pemberantasan Korupsi untuk Meraih Kemandirian, Kesejahteraan, Kemakmuran dan Keadilan, <http://www.polarhome.com/pipermail/pdiperjuangan/2003-January/000096.html>
 - ⁵ Naibaho, R.E.I., Kebijakan Penggajian PNS/TNI/POLRI, *paper dipresentasikan pada Seminar Dies FISIP UNDIP ke 37*, Semarang, 16 Maret 2006.
 - ⁶ Kompas, Sistem Penggajian akan Diperbaiki, wawancara dengan Kepala BKN, *Harian Kompas*, 12 April 2000. Lihat juga, Republika, Kredibilitas Pemerintah Bisa Hancur, wawancara dengan Ketua Badan Kepegawaian Negara Prof. Dr. Sofian Effendi, *Harian Republika*, 2 April 2000.
 - ⁷ www.detikfinance.com/index.php/detik.read/tahun/2007/bulan/09/tgl/11/time/183519/idnews/828609/idkanal/4
 - ⁸ Lihat Tabel Remunerasi Depkeu, www.remunerasipns.wordpress.com/2010/01/05/tabel-remunerasi-depkeu-2/
 - ⁹ Thoha, M., *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Prenada Media, Jakarta, 2005.
 - ¹⁰ Muhammad, Fadel (2007). *Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press, p.170.
 - ¹¹ *Ibid*, p.178.
 - ¹² Pernyataan Gubernur Fauzi Bowo, sebagaimana dikutip oleh dalam Pers Release TVOne, 19 Januari 2010.

DAFTAR PUSTAKA

Anonim (2005). *The Governance and Decentralisation Survey*. Jogjakarta: Centre of Population and Policy Studies, Gadjah Mada University

McKenzie, Richard B. & David R. Lee (1998). *Managing Through Incentives*. New York: Oxford University Press

Rummler, Geary A. & Alan P. Brache (1995). *Improving Performance: How to Manage the White Space on the Organization Chart*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers

Dharma, Surya (2005). *Manajemen Kinerja: Falsafah, Teori dan Penerapannya*. Jogjakarta: Pustaka Pelajar

Armstrong, Michael (1994). *Performance Management*. London: Kogan Page

Milkovich, George T. & Jerry M. Newman (1999). *Compensation*. Boston: Irwin McGraw-Hill

Muhammad, Fadel (2007). *Kapasitas Manajemen Kewirausahaan dan Kinerja Pemerintah Daerah*. Jogjakarta: Gadjah Mada University Press