



1 PENDAHULUAN

Latar Belakang

Isu mengenai tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih saat ini bukan lagi merupakan hal yang tabu untuk diangkat, dibicarakan, dan diperdebatkan. Isu ini lahir karena kondisi tata kelola pemerintahan yang jauh dari unsur transparansi, kental dengan nuansa Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Masyarakat memandang birokrasi selama ini sebagai sesuatu yang sulit, berbelit-belit, tidak profesional, berbiaya tinggi dan sarat akan praktek KKN (Anwaruddin 2004, Subagio 2012). Para birokrat di mata publik memiliki citra buruk, kurang produktif dan korup. Mereka dianggap tidak mengikuti perkembangan situasi ekonomi, sosial dan politik yang menuntut adanya sikap dinamis dan terbuka. Kasus korupsi yang kerap terjadi dikalangan para birokrat, waktu dan biaya yang tidak terukur adalah cermin ketidakprofesionalan kerja. Ketidakprofesionalan kerja dalam menciptakan kondisi yang kondusif dan mendukung terpenuhinya kebutuhan masyarakat ini disebabkan oleh adanya ketidakseimbangan antara kewenangan, hak dan tanggung jawab. Keadaan ini mengakibatkan birokrat menyalahgunakan kewenangan dan bersikap apatis atau tidak termotivasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya (Gie 2003). Selain itu, birokrat dalam hal ini Pegawai Negeri Sipil (PNS) juga dihadapkan pada kenyataan di mana penghasilan yang mereka terima tidak cukup untuk memenuhi tingkat kebutuhan hidup yang makin hari makin tinggi sehingga mendorong mereka baik secara perorangan maupun terorganisir memanfaatkan lemahnya kontrol dan proses bisnis yang ada untuk memperoleh keuntungan. Perilaku ini berlangsung terus menerus hingga akhirnya menjadi budaya yang melekat pada birokrat-birokrat di Indonesia (Sancoko 2010).

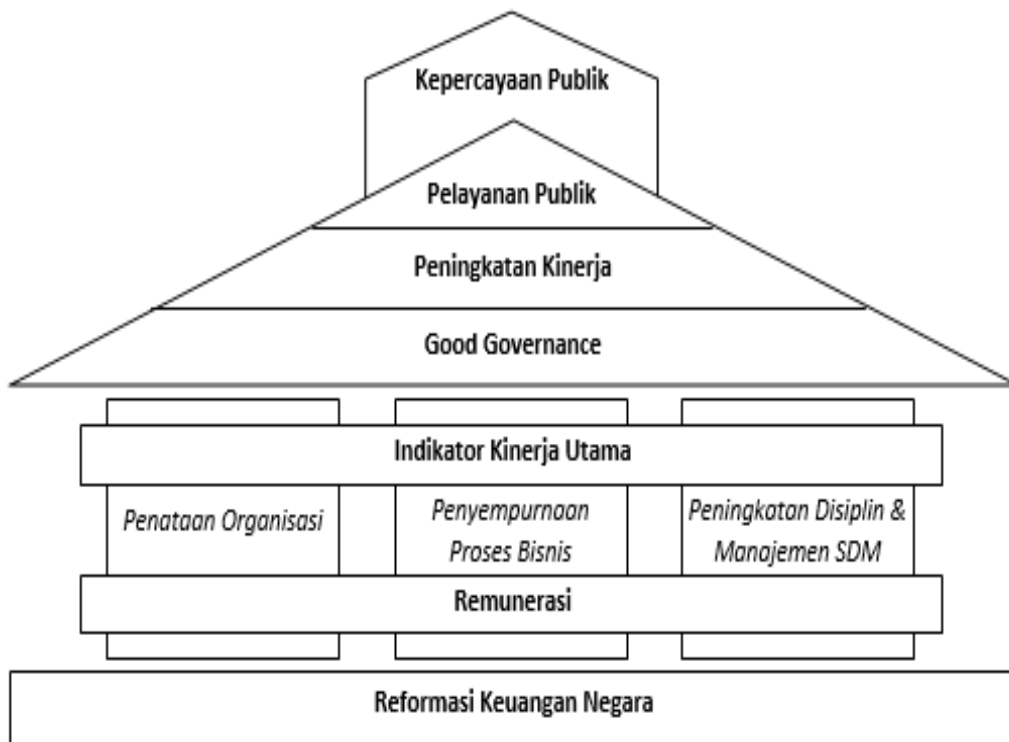
Masalah birokrasi di Indonesia bersifat multidimensi dan berlarut-larut sehingga membutuhkan pendekatan sistemik dan dinamis demi terciptanya tata kelola yang baik dengan cara-cara yang inovatif (Kasim 2013). Era reformasi membuat masyarakat tidak tabu untuk mengeluarkan pendapat dan menuntut adanya pelayanan publik yang jelas, transparan dan tidak berbelit-belit. Tuntutan eksternal (masyarakat) dan dorongan dari kondisi internal inilah yang menjadi salah satu latar belakang pemicu lahirnya reformasi birokrasi di Indonesia. Reformasi birokrasi di Indonesia dimotori oleh Kementerian Keuangan sebagai percontohan dan diputuskan dilakukan terlebih dahulu di Mahkamah Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Pelaksanaan reformasi birokrasi secara nasional di seluruh kementerian, lembaga dan departemen dikoordinir oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (Kemenkeu 2010).

Mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Permenpan) nomor 15 tahun 2008 tentang Pedoman Umum Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan menterjemahkan reformasi birokrasi ke dalam 3 pilar utama, yaitu penataan organisasi, penyempurnaan proses bisnis serta manajemen dan peningkatan disiplin Sumber Daya Manusia (SDM). Kementerian Keuangan

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



melalui pilar penataan organisasi melakukan restrukturisasi organisasi di mana banyak perampingan dari struktur organisasi yang selama ini ada karena dinilai tidak efektif dan banyak tugas dan fungsi yang saling beririsan. Pilar kedua adalah penyempurnaan proses bisnis. Hal ini dilakukan dalam rangka meningkatkan kinerja kualitas pelayanan kepada masyarakat juga dalam rangka meminimalisir celah-celah yang dapat dimanfaatkan oleh oknum yang tidak bertanggungjawab untuk memperoleh keuntungan sendiri. Program perbaikan proses bisnis melalui penyusunan *Standard Operating Procedure* (SOP) pelayanan publik yang telah ditetapkan dan dipublikasikan sebagai layanan unggulan Kementerian Keuangan yang memuat waktu, biaya dan janji layanan sebagai program *quick win* reformasi birokrasi Kementerian Keuangan (Kemenkeu 2010).



Gambar 1 Tiga pilar utama reformasi birokrasi Kementerian Keuangan

Sumber: Website Reformasi Birokrasi Kementerian Keuangan 2013

Pilar terakhir adalah peningkatan disiplin dan manajemen sumber daya manusia. Kementerian Keuangan melalui pilar ini membentuk unit kepatuhan internal di setiap eselon satu Kementerian Keuangan yang bertujuan untuk meningkatkan disiplin pegawai. Dibentuk pula *assessment center* yang bertugas mensinkronisasikan pekerjaan dengan kompetensi SDM, pengembangan Sistem Informasi Manajemen SDM, penerapan pedoman disiplin, pembentukan Majelis Kode Etik, penyusunan pola mutasi, dan pelaksanaan pelatihan berbasis kompetensi.

Reformasi birokrasi dalam implementasinya dilakukan dengan konsep pengendalian sosial pendekatan dua arah, yaitu secara persuasif dan koersif. Pendekatan yang dilakukan merupakan kombinasi baik berupa dorongan untuk meningkatkan kinerja dan batasan atau pengawasan, dan sanksi tegas untuk menghindari sikap dan perilaku yang dapat merugikan organisasi. Pendekatan

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Hak cipta dilindungi Undang-Undang

persuasif dilakukan melalui perbaikan struktur remunerasi yang diharapkan meningkatkan motivasi dan kinerja pegawai. Pendekatan koersif dilakukan melalui penegakan aturan disiplin, pengawasan, serta sanksi dan hukuman tegas agar pegawai jera atau mempertimbangkan kembali jika ingin melakukan tindakan yang melanggar ketentuan dan prosedur untuk kepentingan pribadi. Gie (2003) mengungkapkan bahwa PNS sebagai pelayan masyarakat memiliki peluang besar untuk memanfaatkan ketidaktahuan masyarakat serta lemahnya sistem dan kontrol untuk memperoleh keuntungan pribadi atau pendapatan sampingan. Lahirnya reformasi birokrasi yang dilakukan dengan pendekatan persuasif dan koersif diharapkan mampu menekan dan mengatasi aparat-aparat nakal tersebut.

Seperti telah disebutkan bahwa salah satu elemen kebijakan reformasi birokrasi adalah perbaikan struktur remunerasi. Implementasi kebijakan reformasi birokrasi akan terasa berat untuk dilakukan tanpa didukung oleh perbaikan struktur remunerasi, karena salah satu masalah mendasar rendahnya kinerja pegawai adalah tingkat remunerasi yang rendah. Perbaikan struktur remunerasi merupakan bagian yang tak terpisahkan yang perlu dilakukan untuk menjaga implementasi kebijakan reformasi birokrasi mencapai tujuan yang diharapkan (Subagio 2012, Kumorotomo 2011). Remunerasi di sini merupakan konsekuensi atau biaya yang harus ditanggung pemerintah untuk mendukung kebijakan reformasi birokrasi. Perbaikan struktur remunerasi dilakukan dengan konsep *reward and punishment* bagi seluruh pegawai Kementerian Keuangan. Remunerasi diberikan dalam bentuk Tunjangan Khusus Pembinaan Keuangan Negara (TKPKN) sebagai bentuk *reward* bagi seluruh pegawai yang telah memenuhi standar kinerja yang diharapkan yang melekat pada masing masing pegawai. Sehingga prinsip keadilan tercapai dengan penerapan sistem ini, di mana kinerja tiap pegawai terukur dari kontrak kerja dan Indikator Kinerja Utama (IKU) masing-masing pegawai. Perbaikan struktur remunerasi ini diharapkan akan mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi dalam rangka meningkatkan kinerja instansi pemerintah dalam memberikan pelayanan publik (Alawiya *et al.* 2013, Sancoko 2010).

Reformasi birokrasi yang dilaksanakan Kementerian Keuangan merupakan upaya dalam rangka meningkatkan profesionalisme dan kinerja pegawai demi terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik dan pelayanan publik yang prima. Sebagai *pioneer* dari kebijakan reformasi birokrasi, Kementerian Keuangan menjadi *benchmark* bagi instansi lain yang akan menerapkan reformasi birokrasi. Berdasarkan hasil studi literatur, belum ada riset atau penelitian yang dilakukan untuk menganalisis pengaruh reformasi birokrasi terhadap kinerja di instansi pemerintah. Penelitian ini lebih lanjut akan menganalisis bagaimana pengaruh kebijakan reformasi birokrasi terhadap kinerja pegawai pada kantor Pusat Pendidikan dan Pelatihan (Pusdiklat) Anggaran dan Perbendaharaan Kementerian Keuangan. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa objek utama dari kebijakan reformasi birokrasi adalah perbaikan kualitas SDM. Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan merupakan unit kerja Kementerian Keuangan yang bertanggungjawab atas pengembangan dan peningkatan kompetensi baik *hard skill* maupun *soft skill* pegawai Kementerian Keuangan khususnya di bidang anggaran dan perbendaharaan negara. Sebagai unit yang bertugas melakukan pengembangan dan peningkatan kompetensi pegawai, Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan menjadi contoh bagi pegawai Kementerian Keuangan yang akan



dibina dan dikembangkan dengan menunjukkan bahwa Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan telah mengimplementasikan reformasi birokrasi dengan baik yang tercermin dari kinerjanya yang baik.

Perumusan Masalah

Reformasi birokrasi seperti yang telah dipaparkan tidak dapat berjalan optimal tanpa diimbangi dengan perbaikan remunerasi. Perbaikan remunerasi penting untuk dilakukan mengingat salah satu permasalahan besar di instansi pemerintah adalah tingkat kesejahteraan yang rendah, sehingga pegawai berusaha mencari peluang maupun usaha sampingan untuk menutupi kebutuhannya. Hal ini menyebabkan pegawai tidak dapat bekerja dengan optimal yang pada akhirnya mengganggu kinerja pegawai. Snell dan Bohlander (2010) menyatakan bahwa kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi dan lingkungan. Seorang pegawai akan dapat memberikan kontribusi kinerja yang optimal jika ketiga faktor tersebut terpenuhi dan saling mendukung satu sama lain. Kompensasi atau remunerasi di sini merupakan salah satu faktor motivasi dalam teori dua faktor yang dikemukakan Herzberg yang dapat mendorong seorang pegawai memberikan kinerja terbaiknya (Herzberg *et al.* 1993). Berdasarkan hal tersebut, pemberian remunerasi akan meningkatkan motivasi dan mendorong pegawai untuk memberikan kinerja terbaiknya. Hal ini lah yang membuat keberadaan perbaikan remunerasi dalam kebijakan reformasi birokrasi menjadi penting dalam rangka mengawal implementasi reformasi birokrasi mencapai tujuan yang diharapkan. Meskipun remunerasi diartikan sebagai konsekuensi biaya yang harus ditanggung pemerintah, namun tetap harus dilakukan demi tercapainya tujuan utama dari reformasi birokrasi tersebut. Tujuan dari kebijakan reformasi birokrasi adalah terciptanya perbaikan kinerja bukan hanya kinerja pegawai namun juga kinerja organisasi secara keseluruhan sebagai instansi pelayan masyarakat (Prawirodirdjo 2007, Subagio 2012).

Keberadaan sejumlah persoalan dalam birokrasi pemerintah yang sampai saat ini masih juga kerap ditemui merupakan indikasi dari lemahnya kinerja birokrasi (Asropi 2008). Reformasi birokrasi dan perbaikan struktur remunerasi merupakan salah satu dari sekian banyak faktor yang dapat meningkatkan kinerja baik individu maupun organisasi (Subagio 2012, Sancoko 2010, Alawiya *et al.* 2013). Beberapa penelitian yang telah dilakukan memperlihatkan berbagai macam hubungan yang terjadi antara reformasi birokrasi dan remunerasi baik secara parsial maupun bersamaan dikaitkan dengan kinerja. Ada penelitian yang memperlihatkan pengaruh positif antara reformasi birokrasi dan remunerasi terhadap kinerja, namun sebagian lain menunjukkan tidak adanya pengaruh signifikan perbaikan remunerasi terhadap kinerja. Prawirodirdjo (2007) menunjukkan adanya hubungan positif antara reformasi birokrasi yang dimaknai sebagai perubahan organisasi terhadap kinerja. Hubungan positif yang signifikan juga terjadi antara pemberian remunerasi terhadap kinerja sebagaimana dibuktikan oleh penelitian yang dilakukan oleh Juliantoro (2010), Pasaribu (2013), Sancoko (2010) dan Syahputra (2009). Namun Olfah (2012) menunjukkan hasil yang berbeda, di mana remunerasi tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap kinerja

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Hak cipta dilindungi Undang-Undang

pegawai. Namun jika dimediasi dengan motivasi sebagai variabel *intervening*, remunerasi berpengaruh secara tidak langsung terhadap kinerja. Beberapa penelitian tersebut menunjukkan bahwa baik reformasi birokrasi yang di dalamnya mengandung remunerasi dan motivasi memiliki hubungan yang kompleks dikaitkan dengan kinerja.

Hal yang sama juga diduga terjadi di Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan. Sebagai unit kerja yang telah menerapkan reformasi birokrasi, penilaian kinerja pegawai didasarkan atas Indikator Kinerja Utama (IKU) yang telah ditetapkan dan disepakati di awal tahun. Di mana masing-masing pegawai memiliki kontrak kinerja dan IKU masing-masing, sehingga kinerja pegawai terukur setiap tahunnya berdasarkan kontrak kinerja yang telah dibuat. Pegawai dengan kinerja baik yang tercermin dari hasil pencapaian kontrak kinerja dalam dua periode (tahun) berturut-turut akan mendapatkan *reward* dalam bentuk naiknya tunjangan kinerja. Di sisi lain jika kinerja pegawai tidak sesuai dengan kontrak kinerja yang telah disepakati, maka pegawai yang bersangkutan tidak akan naik tunjangan kinerjanya atau bahkan dapat menyebabkan turunnya besaran tunjangan kinerja yang diterima. Selain standar kinerja yang harus di penuhi, tiap pegawai juga terikat dengan aturan disiplin kehadiran dimana setiap pegawai yang datang telat, tidak ditempat pada jam kerja atau pulang sebelum waktunya akan secara langsung dipotong tunjangannya perhari ketidaksiplinan.

Berdasarkan hal tersebut di atas, penelitian ini akan menganalisis bagaimana hubungan dan pengaruh kebijakan reformasi birokrasi yang didalamnya dan motivasi dalam rangka meningkatkan kinerja dengan penggunaan sumber daya yang ada. Pertanyaan mendasar berkaitan dengan implementasi kebijakan reformasi birokrasi dikaitkan dengan kinerja adalah:

1. Bagaimana sikap pegawai mengenai reformasi birokrasi, motivasi, dan kinerja?
2. Bagaimana pengaruh reformasi birokrasi terhadap motivasi dan kinerja pegawai Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan?
3. Bagaimana upaya meningkatkan kinerja pegawai Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan yang bertujuan untuk menganalisis pengaruh kebijakan reformasi birokrasi dalam rangka meningkatkan kinerja pegawai. Secara rinci tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengidentifikasi dan menganalisis sikap pegawai terhadap reformasi birokrasi, motivasi dan kinerja.
2. Menganalisis pengaruh reformasi birokrasi terhadap motivasi dan kinerja pegawai Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan.
3. Merumuskan strategi yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kinerja pegawai Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan.

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
 2. Dilarang mengemukakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.



Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yaitu:

1. Bagi Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan, diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan dalam rangka meningkatkan kinerja pegawai Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan.
2. Bagi penulis, penelitian ini dimaksudkan untuk memperkaya wawasan manajerial dan bisnis praktik, melatih kemampuan aplikasi teori dan konsep manajerial serta analisis terstruktur.
3. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu pengetahuan, memperkuat teori-teori mengenai reformasi birokrasi, remunerasi, motivasi dan kinerja baik organisasi maupun pegawai pada instansi pemerintah. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menambah referensi bagi peneliti lain yang bermaksud meneliti kemungkinan faktor-faktor lain yang dapat berpengaruh terhadap kinerja pegawai pada instansi pemerintah.

Ruang Lingkup Penelitian

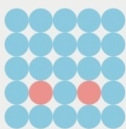
Fokus penelitian ini dibatasi pada hal-hal yang berpengaruh antara lain reformasi birokrasi yang terdiri atas empat dimensi (perubahan pola pikir, penataan organisasi dan tatalaksana, peningkatan disiplin dan manajemen SDM serta perbaikan remunerasi) dan motivasi terhadap kinerja pegawai pada kantor Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan Kementerian Keuangan.

Seperti yang telah dijelaskan bahwa kinerja PNS juga dipengaruhi oleh faktor lain yaitu *side income* (pendapatan sampingan) yang didapat pegawai dengan memanfaatkan lemahnya kontrol dan prosedur yang berdampak negatif terhadap organisasi. Faktor ini kerap terjadi pada instansi-instansi yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Namun pada penelitian ini faktor tersebut dikesampingkan, karena posisi Pusdiklat Anggaran dan Perbendaharaan sebagai unit kerja yang tidak berhubungan langsung dengan masyarakat.

2 TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan

Pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsinya membutuhkan instrumen untuk merealisasikan tugas dan fungsinya tersebut, instrumen ini disebut kebijakan. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan kebijakan sebagai rangkaian konsep dan azas yang menjadi garis dasar rencana dalam

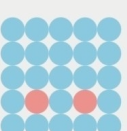




Hak cipta dilindungi Undang-Undang

© Hak cipta milik IPB

Untuk Selengkapnya Tersedia di Perpustakaan MB-IPB



MB-IPB
Program Pascasarjana Manajemen dan Bisnis
Institut Pertanian Bogor

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber :
 - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
 - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar IPB.
2. Dilarang menggunakan dan memperbanyak sebagian atau seluruhnya karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin IPB.