

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### I.1 Latar Belakang Masalah

Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil merupakan suatu permasalahan yang yang dapat memberikan *multiple effect* bagi kinerja organisasi sektor publik. Mulai dari permasalahan kedisiplinan, rendahnya pemberian pelayanan, motivasi kerja, hingga korupsi semua terhubung dengan masalah kesejahteraan pegawai. Sehingga wacana tentang kenaikan gaji PNS, tunjangan, THR, Gaji ke-13 marak dibicarakan. Disamping itu sistem penggajian dan pemberian tunjangan PNS mulai mendapat perhatian. Hal itu terlihat dari salah satu agenda besar Reformasi Birokrasi yang difokuskan pada peningkatan kinerja pegawai melalui remunerasi atau tunjangan kinerja.

Richard McKenzie dan David R. Lee dalam bukunya yang berjudul *Managing Through Incentive* menyatakan bahwa :

*One 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.*<sup>1</sup>

Jadi, mengapa insentif berupa gaji dan tunjangan sangat diperlukan karena dalam organisasi modern insentif merupakan sarana untuk menyatukan

---

<sup>1</sup> McKenzie, Richard B.& David R. Lee.1998. *Managing Through Incentive*. NewYork: Oxford University Press

kepentingan. Motivasi manusia untuk bekerja dalam kelompok bukan hanya karena mereka ingin bersosialisasi namun lebih pada mendapatkan intesif untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Alasan mengapa Gaji memiliki *multiple effect* bagi organisasi modern -- termasuk organisasi publik sangat logis karena gaji merupakan sarana pokok untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia.

Namun sayangnya gaji resmi PNS di Indonesia masih memprihatinkan<sup>2</sup>. Jika dibandingkan dengan negara ASEAN gaji PNS di Indonesia masih tergolong rendah. Berdasarkan data yang dirilis oleh Koran Sindo.com<sup>3</sup> mengutip data dari situs *Numbeo* tentang daftar rata-rata gaji pegawai negara-negara ASEAN adalah sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Daftar Gaji Pegawai Negeri Negara-Negara ASEAN**

No	Negara	Rata-rata Gaji/bulan	
		USD	Kisaran Rp. (Juta)
1	Singapura	2.951	35,8
2	Brunei Darusalam	1.339	16,26
3	Malaysia	979,2	11,87
4	Thailand	520,2	6,31
5	Myanmar	367,6	4,5
6	Filipina	351,88	4,3
7	Vietnam	305,16	3,7
8	Indonesia	-	3,67
9	Kamboja	207,47	2,52
10	Laos	175	2,12

Sumber : Koran Sindo.com

<sup>2</sup> Kumorotomo, Wahyudi.2011. 'Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dan Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai : Kasus di Provinsi Gorontalo dan Provinsi DKI Jakarta' *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol.5, No. 1.

<sup>3</sup> Gaji Naik, PNS Diharapkan Genjot Produktivitas. Koran-sindo.com edisi Senin, 29 Juni 2015. Dalam <http://www.koran-sindo.com/2015/06/29/gaji-naik-pns-diharapkan-genjot-produktivitas/> diakses pada 10-9-2015 , Pukul 1:54

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa Indonesia berada di posisi tiga terbawah negara ASEAN dengan gaji pegawai terendah. Dengan kondisi demikian menurut Wahyudi Kumorotomo untuk menutupi kebutuhan hidup sehari-hari terdapat dua cara yang umumnya ditempuh oleh pegawai. Pertama, mereka memanfaatkan waktu diluar kantor untuk mendapatkan penghasilan tambahan. Kedua memanfaatkan dana publik dari kas pemerintah dan sengaja mengambil bagian dari berbagai proyek yang didanai pemerintah.<sup>4</sup> Kedua cara tersebut mengakibatkan para pegawai tidak fokus lagi dengan pekerjaannya sebagai pelayan publik.

Pasca orde baru upaya pembenahan sistem penggajian PNS mulai dilakukan. Namun upaya dalam menaikkan gaji pegawai baru dimulai pada tahun 2006. Pasca tahun 2006 pemerintah selalu menaikkan gaji PNS setiap tahunnya.

**Tabel. 1.2**  
**Kenaikan Gaji PNS dari Tahun ke Tahun**

No	Tahun Anggaran	Regulasi	Tanggal	Kenaikan
1	2005	Tidak ada kenaikan gaji	-	
2	2006	PP No. 66 Tahun 2005	28 Desember 2005	15%
3	2007	PP No. 7 Tahun 2007	10 Januari 2007	15%
4	2008	PP No. 14 Tahun 2008	4 Februari 2008	20%
5	2009	PP No. 8 Tahun 2009	16 Januari 2009	15%
6	2010	PP No.25 Tahun 2010	5 Februari 2010	5%
7	2011	PP No. 11 Tahun 2011	16 Februari 2011	10%
8	2012	PP No. 15 Tahun 2012	6 Februari 2012	10%
9	2013	PP No. 23 Tahun 2013	11 April 2013	7%
10	2014	PP No. 34 Tahun 2014	Mei 2014	6%

Sumber : Koran Sindo.com

<sup>4</sup> Kumorotomo, Wahyudi.2011. 'Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dan Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai : Kasus di Provinsi Gorontalo dan Provinsi DKI Jakarta' *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol.5, No. 1.

Berdasarkan tabel 1.2 menunjukkan bahwa besaran kenaikan gaji rata-rata 11,4 % per tahun. Sebelum tahun 2010 kenaikan gaji PNS rata-rata per tahunnya mencapai 16,25%, sedangkan pasca tahun 2010 kenaikan gaji PNS rata-rata per tahunnya menjadi 7,6%. Pada Tahun 2010 *Road Map* Reformasi Birokrasi 2010-2025 ditetapkan melalui PP No. 81 Tahun 2010, oleh karena itu kenaikan gaji pegawai mulai diturunkan prosentasenya, karena dalam peraturan tersebut diamanahkan tentang tunjangan kinerja atau remunerasi.

Namun sayangnya gaung reformasi birokrasi lebih kental dimaknai dari segi esensi remunerasi<sup>5</sup>. Sehingga banyak instansi pusat maupun daerah yang menyikapi fenomena tersebut dengan mengejar remunerasi dengan berbagai regulasi. Akhirnya sasaran regulasi hanya akan menyelesaikan satu permasalahan terkait dengan kesejahteraan pegawai namun belum tentu mampu menjamin kinerja organisasi dan kualitas pelayanan yang diberikan. Esensi reformasi birokrasi yang diharapkan oleh pemerintah pada hakekatnya dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintah yang baik, kualitas pelayanan public, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi dan profesionalisme SDM aparatur<sup>6</sup>. Pemerintah perlu memprioritaskan pembaharuan sistem dan kejelasan pelaksanaan regulasi yang berkaitan dengan remunerasi pegawai atau tunjangan pegawai.

Dalam manajemen publik terdapat dua tunjangan yaitu tunjangan kinerja dan tunjangan jabatan. Tunjangan kinerja dikaitkan dengan konsep *pay-for-performance* sedangkan lawannya yaitu tunjangan jabatan atau *pay as entitlement*.

---

<sup>5</sup> Purwanto.2011. 'Fenomena Tunjangan Berbasis Kinerja dalam Perspektif Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil' *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol.5, No. 1.

<sup>6</sup> Perpres No. 81 Tahun 2010

Perbedaan dari keduanya oleh Wahyudi Kumorotomo digambarkan dengan mengutip ungkapan Milkovich dan Newman dalam bukunya berjudul *Compensation* tahun 1999 sebagai berikut :

*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.<sup>7</sup>*

Konsep tunjangan jabatan merupakan konsep konvensional dimana besarnya tunjangan diberikan kepada pegawai yang telah menduduki jabatan tertentu, senioritas atau masa kerjanya. Konsep inilah yang masih dipakai di Indonesia. Sebaliknya tunjangan kinerja diberikan berdasarkan 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.

Tunjangan berdasarkan kinerja masih belum banyak diterapkan di instansi publik baik pusat maupun daerah. Tunjangan yang diberikan masih berdasarkan posisi struktural, jumlah anak, masa kerja atau hal-hal lain yang tidak terkait dengan tantangan pekerjaan. Sistem tunjangan tersebut tidak memenuhi rasa keadilan serta dapat menyebabkan kecemburuan sehingga dapat menurunkan semangat kerja. Oleh karenanya UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan amanah terkait dengan tunjangan yang menyebutkan bahwa

<sup>7</sup> Kumorotomo, Wahyudi. 2011. 'Tunjangan Kinerja Daerah (TKD) dan Upaya Peningkatan Kinerja Pegawai : Kasus di Provinsi Gorontalo dan Provinsi DKI Jakarta' *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol.5, No. 1.

Tunjangan PNS meliputi tunjangan kinerja dan tunjangan kemahalan. Tunjangan kinerja merupakan tunjangan yang diberikan sesuai dengan pencapaian kinerja. Penilaian kinerja pada dasarnya telah diatur melalui PP No. 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil, namun sistem penilaian kinerja ini hanya berlaku untuk pejabat eselon V ke atas atau pejabat lain yang ditentukan. Dalam peraturan ini tujuan penilaian prestasi kerja dilakukan untuk menjamin obyektivitas pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Meskipun beberapa instansi telah menggunakan peraturan ini sebagai dasar pemberian tunjangan kinerja, namun belum sepenuhnya instansi pemerintah menerapkannya, khususnya instansi pemerintah daerah.

Rendahnya gaji dan tunjangan pegawai merupakan salah satu sumber keluhan pegawai saat ini, kendati demikian meskipun banyak orang yang mengeluh tentang rendahnya *take home pay* yang diterima pegawai, tetapi dari tahun ke tahun peminat untuk menjadi pegawai negeri sipil semakin meningkat. Wahyudi Kumorotomo menyimpulkan berpendapat bahwa rendahnya kinerja pegawai bukan karena gaji yang terlalu sedikit namun justru sistem penggajian yang kurang memiliki kaitan yang signifikan dengan indikator kinerja<sup>8</sup>. Zairin Harahap dengan lebih kritis menyampaikan bahwa :

Kebijakan di bidang remunerasi, kenaikan gaji, pemberian berbagai fasilitas, dan sebagainya bagi pejabat negara dan pegawai negeri, di satu sisi merupakan “angin surga” bagi mereka dan keluarganya. Di sisi lain, bagi masyarakat hanya berharap pelayanan publik yang dilakukan oleh mereka dapat semakin baik dan terbebas dari korupsi, kolusi, dan

---

<sup>8</sup> Ibid.,

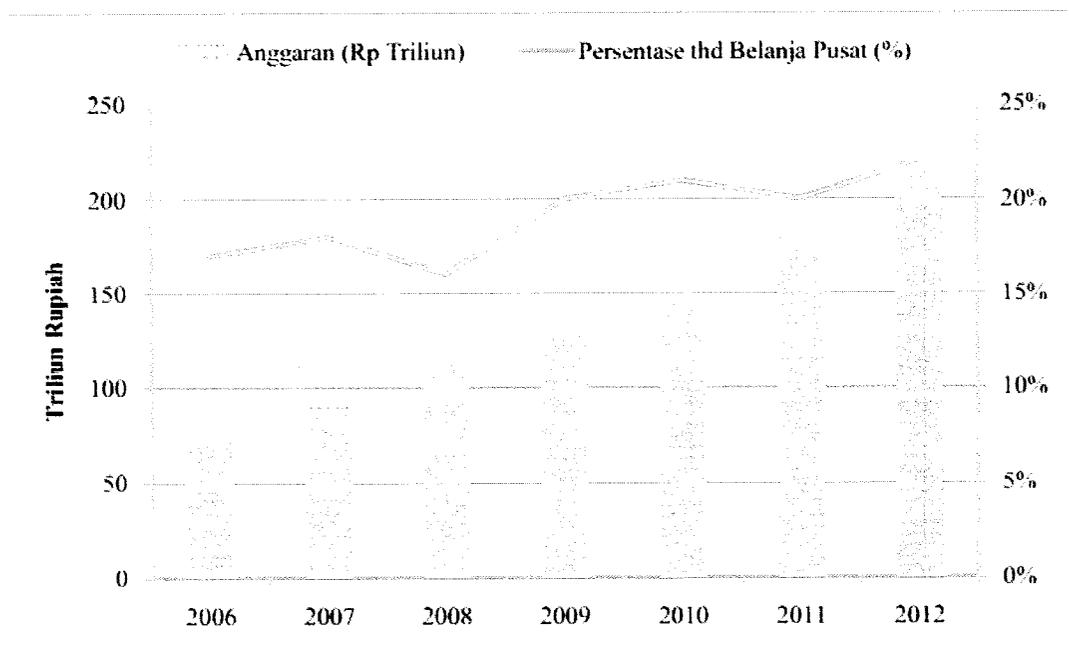
nepotisme. Namun, dalam realitanya pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat masih jauh dari yang diharapkan, baik dari segi waktu maupun transparansi biaya yang dikenakan dan praktik-praktik pungli juga masih saja berlangsung dengan modus yang semakin canggih.<sup>9</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut permasalahan kesejahteraan pegawai bukan merupakan akar permasalahan dari kualitas kinerja pegawai. Dari sisi pegawai adanya gaji dan tunjangan kinerja dapat berarti adanya tambahan penghasilan dimana salah satu motifnya dapat meningkatkan motivasi bekerja sehingga dapat mencapai kualitas kinerja yang semestinya. Namun tidak sesederhana itu, belum ada jaminan dengan adanya kenaikan gaji dan tunjangan dapat membebaskan pegawai dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme serta tidak serta merta pula dapat meningkatkan kinerja pegawai secara progresif. Terlebih anggaran belanja pegawai terhitung cukup besar dan membebani anggaran belanja baik daerah maupun pusat.

Alokasi belanja pegawai dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara atau Daerah (APBN/D) terbilang cukup besar dan mengalami peningkatan setiap tahunnya. Dalam lima tahun terakhir, periode 2009 hingga 2013, belanja pegawai pemerintah pusat naik drastis, 73,65%<sup>10</sup>. Berdasarkan analisis belanja pegawai dalam APBN 2013 terhitung pada tahun 2006 anggaran pegawai dalam APBN sebesar 73,2 triliun meningkat cukup drastis pada tahun 2012 sebesar 215,8 Triliun.

<sup>9</sup> Harahap, Zairin. 2011. 'Pelayanan Publik yang Prima Tidak Cukup Hanya Mengandalkan Kebijakan Remunerasi' *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 5, No. 1

<sup>10</sup> Prasetyo, Heri. 2014. *Alokasi Belanja PNS Terus Meningkat*. Kontan.co.id. dalam <http://www.kontan.co.id/news/anggaran-pns-terus-meningkat> diakses pada 16 September 2015, pukul 8:10

**Gambar 1.1****Grafik Perkembangan Belanja Pegawai dalam APBN 2006-2012**

Sumber : Kemenkeu<sup>11</sup>

Berdasarkan gambar 1.1 terlihat bahwa dalam kurun waktu 2006-2012 pertumbuhan belanja pegawai sebesar 20% dari APBN. Dalam komponen belanja pegawai ada 3(tiga) komponen utama yaitu Gaji dan tunjangan, Honorarium dan vakasi, dan kontribusi social. Dari ketiga kompunan belanja pegawai yang paling besar adalah Gaji dan Tunjangan.

Meski demikian dalam kurun waktu 3 (tiga) tahun anggaran belanja pegawai mulai turun. Terlihat pada APBN-P 2014 alokasi anggaran sudah berkurang menjadi 153,6 triliyun, namun dalam RAPBN 2015 naik kembali menjadi 162,5 triliyun<sup>12</sup> Meski demikian, alokasi belanja pegawai pemerintah

<sup>11</sup> Analisis Belanja Pegawai dalam APBN 2013 (DPR RI)

<sup>12</sup> Haryanto, Tri Joko. *Mewujudkan APBN yang Inklusif*.

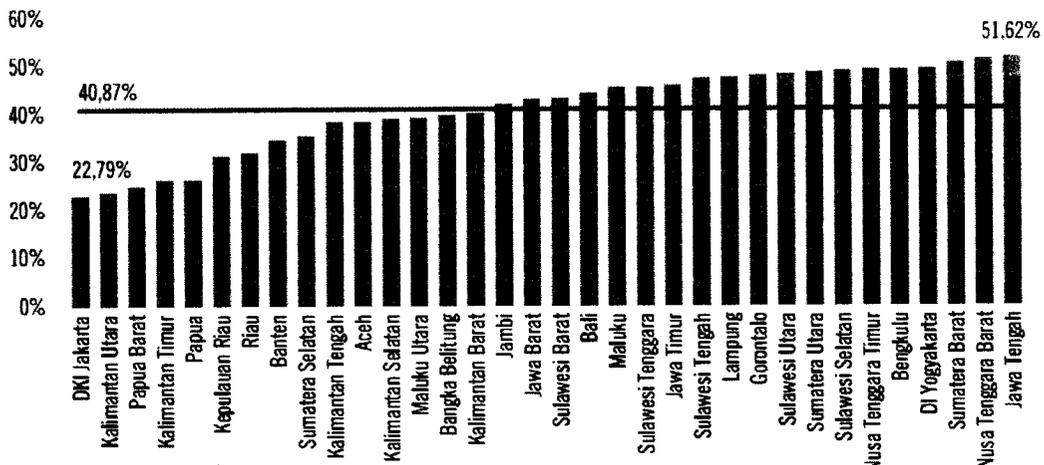
Dalam *http://www.kemendagri.go.id/berita-dan-penerbitan/berita-kegiatan/2015/01/08/08-01-2015-pukul-8:45*

pusat tetap lebih besar daripada belanja modal yang digunakan untuk membiayai pembangunan<sup>13</sup>.

Fenomena serupa juga terjadi di daerah. Daerah memiliki kewenangan penuh dalam mengelola APBD sesuai dengan kebutuhan dengan azas otonomi. Menurut UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan bahwa gaji dan tunjangan pegawai dibebankan kepada APBD. Proporsi belanja pegawai dalam APBD memiliki porsi terbesar. Tahun 2014 rata-rata rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah sebesar 40,87%. Rasio ini lebih rendah dari tahun sebelumnya yang mencapai rata-rata 42,78% di tahun 2013 dan sebesar 44,7% pada tahun 2012.

**Gambar 1.2**

**Grafik Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah  
Agregat Provinsi, Kabupaten dan Kota**



Sumber : APBD 2014 (diolah) dalam Deskripsi Analisis APBD Tahun 2014

<sup>13</sup> Prasetyo, Heri. 2014. *Alokasi Belanja PNS Terus Meningkat*. Kontan.co.id. dalam <http://nasional.kontan.co.id/news/alokasi-belanja-belanja-pns-terus-meningkat> diakses pada 16 September 2015, pukul 8:47



Upaya dalam meningkatkan kinerja melalui penggunaan anggaran adalah dengan memberikan tunjangan berbasis kinerja. Pasca terbitnya UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN pemerintah pusat dan daerah berupaya memperbaiki sistem penggajian dan pemberian tunjangan. Saat ini sistem penggajian tengah menggunakan PP No. 34 Tahun 2014 (perubahan ke-16 dari Peraturan Pemerintah nomor 77 Tahun 1997). Kelak sistem penggajian ini akan diganti dengan menggunakan sistem penggajian tunggal (*single salary system*) yang mana Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) tentang sistem penggajian ini masih dalam tahap formulasi.

Amanah lain yang diberikan oleh UU ASN selain penggajian adalah pemberian tunjangan kinerja. Upaya dalam mencari formulasi terkait sistem pemberian tunjangan pegawai berbasis kinerja kini marak dilakukan. Beberapa daerah menggunakan sistem perhitungan presensi kehadiran dan kedisiplinan pegawai dalam menentukan tunjangan kinerja. Namun terdapat beberapa daerah yang telah menggunakan sistem evaluasi factor atau yang lebih dikenal dengan sebutan *Factor Evaluation System* (FES) seperti DKI Jakarta, Kota Surabaya dan Bontang.

Pada dasarnya FES digunakan dalam evaluasi jabatan. Hal tersebut sesuai dengan PERMEN PAN-RB No. 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan. FES digunakan untuk menilai dan menetapkan tingkatan (*grade*) jabatan berdasarkan factor-faktor dan sub faktor yang mengikutinya. Sistem ini sebelumnya telah dipakai oleh Amerika melalui *U.S Office of Personnel Management* pada tahun 1991 dan mengalami dua kali revisi yaitu pada tahun

1995 dan 2009. Amerika menggunakan sistem FES untuk menentukan standar kalsifikasi posisi (*Position Classification Standard*). Menurut *U.S Office of Personnel Management* pengertian FES yang dapat dalam *The Classifier's Handbook* menyebutkan bahwa :

*The Factor Evaluation System (FES) is the method most often used to assign grades to nonsupervisory positions under the General Schedule. FES includes nine factors common to most nonsupervisory positions in General Schedule occupations.*<sup>16</sup>

Dalam *The Classifier's Handbook* factor dalam FES menggunakan Sembilan factor, sedangkan menurut PERMEN PAN-RB No. 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan, FES digunakan untuk evaluasi jabatan struktural dan fungsional. Jabatan struktural menggunakan enam faktor sedangkan jabatan fungsional menggunakan sembilan faktor.

**Tabel 1.3**  
**Perbandingan Faktor FES menurut**  
***U.S Office of Personnel Management* dengan PERMEN PAN-RB No. 34**  
**Tahun 2011**

U.S OPM	Permenpan (Struktural)	Permenpan (Fungsional)
Knowledge Required by the Position	Ruang Lingkup dan Dampak Program	Pengetahuan yang dibutuhkan Jabatan
Supervisory Controls	Pengaturan Organisasi	Pengawasan Penyela
Guidelines	Wewenang Penyeliaan dan Manajerial	Pedoman
Complexity	Hubungan Personal	Kompleksitas
Scope and Effect	Kesulitan dalam Pengarahan Pekerjaan	Ruang Lingkup dan Dampak
Personal Contacts	Kondisi Lain	Hubungan Personal
Purpose of Contacts		Tujuan Hubungan
Physical Demands		Persyaratan Fisik
Work Environment		Lingkungan Pekerjaan

*Sumber : The Classifier's Handbook (diolah)*

<sup>16</sup> U.S Office of Personnel Management. 1991. *The Classifier's Handbook*.

Berdasarkan tabel 1.3 menunjukkan bahwa Faktor dalam FES versi PERMEN PAN-RB No. 34 Tahun 2011 sama persis dengan standart yang diterbitkan oleh *U.S Office of Personnel Management*. Melihat Persamaan yang terjadi, dapat menimbulkan paradok yakni kesamaan yang terjadi secara tekstual belum tentu sama secara kontekstual. Terlebih permasalahan dan lingkungan yang terjadi dalam sektor publik di Indonesia berbeda dengan di Amerika Serikat. Sehingga relevansi FES dalam evaluasi jabatan di Indonesia perlu dikaji lebih mendalam.

Kota Surabaya menerapkan FES dalam menentukan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah kota Surabaya sejak tahun 2010, dengan berlakunya sesuai dengan Peraturan Walikota Surabaya Nomor 64 Tahun 2009. Dalam Perwali ini penentuan FES hanya didasarkan pada struktur jabatan dan bobot kerja. Pembaharuan terkini terkait dengan FES dalam menentukan tambahan penghasilan pegawai ditetapkan dalam Perwali Nomor 13 Tahun 2014. Ketentuan dalam memberikan tambahan penghasilan sesuai dengan uraian pasal 2 menyebutkan bahwa tambahan penghasilan diberikan berdasarkan beban kerja dan pertimbangan obyektif lainnya yang meliputi uang makan, uang air, uang penunjang operasional dan penunjang peengelola keuangan.

Tambahan penghasilan berdasarkan beban kerja dihitung berdasarkan bobot jabatan menggunakan metode *Factor Evaluation System (FES)* untuk PNSD non pengelola keuangan dan metode *Hay Guide Chart Profile (HGCP)* untuk PNSD yang bertanggungjawab mengelola keuangan. Faktor yang

digunakan dalam FES sama persis dengan faktor yang terdapat pada PERMEN PAN-RB No. 34 Tahun 2011. FES digunakan untuk menghitung besaran point yang merepresentasikan kinerja dari masing-masing factor yang kemudian point tersebut akan diuangkan sebagai tunjangan kinerja. Saat ini proses implementasi FES telah terintegrasi dengan Teknologi Informasi sehingga menjadi dasar penghitungan dalam *e-performance*.

Kebijakan tentang tambahan penghasilan dan tunjangan kinerja PNS Pemkot Surabaya telah lama menjadi sorotan DPRD Kota Surabaya khususnya terkait alokasi anggaran untuk kebijakan tersebut<sup>17</sup>. Pemberian TPP dan tunjangan kinerja telah dimulai sejak tahun 2010 yang terus dievaluasi dan diperbaharui hingga tahun 2014.

---

<sup>17</sup> DPRD Kota Surabaya, 2015. *Tambahan Penghasilan dan Tunjangan Kinerja PNS Pemkot untuk Tingkatkan Kualitas Pelayanan Publik*. Dalam <http://dprd.kotasurabaya.go.id/unduh/berita/2015/09/18/18091501>, diakses pada 18/9/2015 pukul 19:26

**Tabel 1.4**  
**Daftar Perwali tentang TPP dan Tunjangan Kinerja Pemkot Surabaya**

Tahun	Perwali	Isi Perwali	Tgl Terbit
2010	Perwali no. 49 tahun 2010	Kriteria Pemberian TPP PNSD	30 Sep 2010
2011	Perwali no. 18 tahun 2011	Kriteria Pemberian TPP PNSD	-
	Perwali no. 34 tahun 2011	Kriteria Pemberian TPP PNSD	28 Feb 2011
	Perwali no. 85 tahun 2011	Kriteria Pemberian TPP PNSD	30 Des 2011
	Perwali no. 86 tahun 2011	Juknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung	1 Jan 2012
2012	Perwali no. 23 tahun 2012	Juknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung	30 Mar 2012
	Perwali no. 82 tahun 2012	Kriteria Pemberian TPP PNSD	7 Des 2012
	Perwali no. 83 tahun 2012	Juknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung	7 Des 2012
2013	Perwali no. 13 tahun 2013	Juknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung	28 Feb 2013
	Perwali no. 59 tahun 2013	Kriteria Pemberian TPP PNSD	5 Sep 2013
	Perwali no. 60 tahun 2013	Juknis Pemberian Uang Kinerja pada Belanja Langsung	5 Sept 2013
2014	Perwali no. 13 tahun 2014	Kriteria Pemberian TPP PNSD	10 Feb 2014

Sumber : [dprd.surabaya.go.id](http://dprd.surabaya.go.id)

Pada dasarnya semangat pemberian TPP dan tunjangan kinerja kepada pegawai untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai dan peningkatan kualitas kerjanya, dengan harapan kualitas pelayan publik dapat meningkat. Namun berbagai masalah terkait pungutan liar, kedisiplinan pegawai, pelayanan public yang masih belum optimal.

Disamping itu pada tabel 1.4 diketahui bahwa dalam satu tahun pemkot Surabaya sampai tiga kali melakukan perubahan perwali. Sehingga kinerja kebijakan terhadap alokasi anggaran menjadi *inconsistence* yang mengakibatkan ketidakjelasan rumusan alokasi anggaran.



**Tabel 1.5**

**Simulasi Pendapatan PNS Pemkot Surabaya non Pejabat**  
(Rupiah dalam satuan Juta)

<b>Tingkatan Pegawai</b>	<b>Gaji/th</b>	<b>TPP per Tahun</b>	<b>Tunjangan Kinerja per th</b>	<b>Total per tahun</b>
Rendah	20	9	11	40
Menengah 1	27	26	36	89
Mengengah II	35	61	100	196
Tinggi	43	111	219	373

Sumber : dprd.surabaya.go.id

Berdasarkan tabel 1.5 menunjukkan bahwa tambahan penghasilan yang didapatkan oleh pegawai rendah dapat meningkat dua kali lipat dari gaji pokok/tahun. Sedangkan untuk jabatan di atasnya meningkat secara progresif bahkan untuk pegawai dengan tingkat tinggi dari semula gaji pokok sekitar 43 juta per tahun dapat memperoleh pendapatan 373 juta per tahun. Simulasi ini menunjukkan bahwa dengan sistem pemberian TPP dan tunjangan kinerja mampu meningkatkan penghasilan pegawai dengan cukup besar.

**Tabel 1.6**

**Simulasi Pendapat PNS Pemkot Surabaya Pejabat**  
(Rupiah dalam satuan Juta)

<b>Tingkatan Pegawai</b>	<b>Gaji/th</b>	<b>TPP per Tahun</b>	<b>Tunjangan Kinerja per th</b>	<b>Total per tahun</b>
Rendah	20	18	11	40
Menengah 1	27	51	36	114
Mengengah II	35	114	100	249
Tinggi	43	194	219	456

Sumber : dprd.surabaya.go.id

Di tingkatan pejabat daerah (eselon) pendapatan PNS Pemkot Surabaya juga mengalami kenaikan yang progresif. Berdasarkan tabel 1.6 terlihat bahwa

dalam level pegawai rendah jumlah pendapatan yang diterima sama dengan PNS non pejabat yaitu 40 juta, namun pada tingkatan pegawai selanjutnya golongan PNS menengah 1 di level PNS pejabat

Berdasarkan tabel 1.5 perbandingan gaji terendah dengan gaji tertinggi adalah 1:9. Besaran TPP dan tunjangan kinerja lebih besar dari gaji pokok. Tabel 1.6 menunjukkan bahwa PNS pejabat di Pemkot Surabaya memiliki TPP dan tunjangan kinerja lebih tinggi daripada non pejabat. Perbandingan antara pegawai rendah dan tinggi sebesar 1:11. Melihat besaran kisaran gaji yang diterima PNS dalam satu tahun. Pemkot Surabaya berkomitmen penuh dalam memberikan kesejahteraan terhadap pegawai.

Disamping itu efektifitas penggunaan anggaran yang diberikan kepada pegawai harus diimbangi dengan kualitas kinerja. Namun DPRD Kota Surabaya masih mensanksikan hal tersebut. Pasalnya dalam proses pemberian pelayanan publik masih ditemukan berbagai pungutan liar yang terjadi<sup>19</sup>. DPRD Kota Surabaya menilai apabila kebijakan terkait pemberian tunjangan kepada pegawai di kota Surabaya masih kurang tepat. Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang dijadikan dasar dalam memberikan tunjangan dinilai tidak tepat jika dijadikan dasar untuk kebijakan tunjangan di kota metropolitan seperti Surabaya. DPRD kota Surabaya tidak menginginkan kejadian di Semarang menimpa Surabaya. Pemberian tunjangan penghasilan dan kinerja

---

<sup>19</sup> DPRD Kota Surabaya, 2015. *Tambahan Penghasilan dan Tunjangan Kinerja PNS Pemkot untuk Tingkatkan Kualitas Pelayanan Publik*. Dalam <http://indonesia.go.id/berita/berita/104700>, diakses pada 21-9-2015

menjadi persoalan hukum yang berkepanjangan. Hingga sampai tahun 2015 kemendagri masih menyoroti secara khusus kebijakan tersebut.<sup>20</sup>

Metode pemberian tunjangan berdasarkan FES memang cukup rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Secara filosofis FES menciptakan kondisi persaingan dalam organisasi. Pegawai akan dibayar sesuai dengan apa yang dikerjakan, sehingga kompetensi dan kinerja pegawai dapat dihargai. FES bertanggungjawab penuh kepada besaran nominal TPP yang akan diterima pegawai. Sehingga FES perlu dikaji lebih mendalam terkait kinerjanya dalam sistem pemberian TPP jika dilihat dari alokasi anggaran yang ada.

FES menggunakan sistem point dan grade jabatan. Pegawai akan dibayar sesuai gradenya yang merupakan representasi dari resiko dan beban kerja. Sedangkan sistem poin diberikan jika pegawai telah menyelesaikan tugas-tugasnya sesuai dengan beban kerjanya atau kegiatan lain yang berlaku. Dikarenakan sistem FES merupakan akumulasi point sehingga dalam penentuan alokasi anggaran untuk TPP pada perumusan tahun anggaran masih bersifat imajiner. Sehingga muncul pertanyaan apakah anggaran untuk TPP tergabung dalam belanja langsung (operasional dan belanja pegawai) atau masuk dalam belanja tidak langsung (pembangunan).

FES yang terintegrasi dengan *e-performance* sejauh ini memberikan dampak yang cukup signifikan. Seperti yang dijelaskan dalam penelitian yang dilakukan oleh Sellaganjis Damayanti tentang Penggajian berbasis kinerja di Sekretariat Pemerintah kota Surabaya yang menyimpulkan bahwa dengan adanya

---

<sup>20</sup> *ibid.*,

optimalisasi TPP dan penggajian berbasis kinerja birokrasi mampu menciptakan budaya kinerja yang baru. Dengan adanya sistem penggajian tersebut kesejahteraan pegawai dapat tercapai sehingga pegawai lebih fokus dan optimal dalam menjalankan tugasnya<sup>21</sup>.

Disisi lain terkait tentang tunjangan pegawai yang diteliti oleh Wahyudi kumorotomo di daerah Gorontalo dan DKI Jakarta menyimpulkan bahwa sistem *pay for performance* memberikan prospek yang cukup baik terhadap penyempurnaan sistem penggajian. Pentingnya perumusan indikator kinerja menjadi titik penting bagi keberhasilan tunjangan kinerja daerah (TKD) dalam menunjang sistem pelayanan public yang lebih baik. Perlu adanya peningkatan dalam menyusun indikator kinerja yang bersifat obyektif, kuantifikasi data yang jelas, dan informasi mengenai kinerja pegawai yang transparan.

Fokus dari kedua penelitian tersebut berada pada dampak dari tunjangan kinerja terhadap kinerja pegawai. Kinerja anggaran tidak hanya terukur dari dampak saja, namun juga keterkaitan antara pengguna dan kekuatan sumber anggaran. Sehingga dalam penelitian ini berfokus untuk menggali efektifitas sistem FES yang digunakan sebagai metode dalam menentukan tunjangan pegawai dengan kekuatan anggaran, tujuan pemberian tunjangan, proses penganggaran, pertanggung jawaban anggaran serta berbagai dampak yang terjadi akibat sistem FES khususnya dalam APBD.

---

<sup>21</sup> Damayanti, Sellaganjis.2014.'Penggajian Berbasis Kinerja di Sekretariat Pemerintah Kota Surabaya melalui Program e-performance dan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP)'. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*. Vol. 2 no. 1

## **I.2 Rumusan Masalah Penelitian**

Berdasarkan uraian terkait permasalahan pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) dengan menggunakan metode FES yang diterapkan di Kota Surabaya, maka perumusan masalah penelitian ini adalah :

Bagaimana Efektifitas Penggunaan Anggaran Melalui *Factor Evaluation System* (FES) dalam Menentukan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya ?

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian efektifitas penggunaan anggaran melalui *Factor Evaluation System* (FES) dalam menentukan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya ini adalah :

1. Mendiskripsikan *Factor Evaluation System* dalam menentukan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Kota Surabaya.
2. Menganalisis efektifitas FES dalam menentukan TPP di Kota Surabaya dengan berdasarkan anggaran berbasis kinerja dan teori kompensasi.
3. Mengidentifikasi efektifitas penggunaan anggaran dalam pemberian tunjangan pegawai di Kota Surabaya.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoritik**

Hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan teoritis pada Ilmu administrasi negara khususnya dalam manajemen Penggajian, pemberian tunjangan dan Penganggaran di sektor publik. Selain itu diharapkan hasil penelitian ini mampu memberikan inspirasi untuk melaksanakan penelitian selanjutnya tentang *Factor Evaluation System (FES)* dalam aplikasinya di sektor publik, dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja sektor publik.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan secara praktis khususnya bagi proses pengembangan sistem penggajian dan pemberian tunjangan di Kota Surabaya sehingga dapat dihasilkan suatu formulasi yang berimbang antara besaran anggaran yang telah dikeluarkan dengan kinerja yang dihasilkan.

## **I.5 Kerangka Teoritik**

### **I.5.1 Penganggaran Sektor Publik (*Public Budgeting*)**

#### **I.5.1.1 Pengertian Penganggaran Sektor Publik**

Penganggaran merupakan suatu proses penting dalam manajemen publik. Anggaran dapat menentukan berbagai prioritas-prioritas kebutuhan dalam menjalankan pemerintahan. Anggaran merupakan instrument yang memiliki

tujuan dan dampak sistemik yang berkaitan langsung dengan pertanggungjawaban sebuah kebijakan publik.

Robert W. Smith dan Thomas D. Lynch mendeskripsikan *public budgeting* dalam empat perspektif. Pertama dari sudut pandang politik, penganggaran merupakan arena politik untuk mencapai keuntungan politik. Kedua, sudut pandang ekonom, penganggaran sebagai suatu masalah tentang pengalokasian sumberdaya, dimana sumberdaya yang terpakai akan mengambil sumberdaya lainnya. Sehingga peran ekonom dalam membuat keputusan didasarkan pada informasi yang terbaik. Ketiga, sudut pandang akuntan dimana perspektif ini berfokus pada analisis akuntabilitas nilai yang dianggarkan dengan nilai pengeluaran yang sebenarnya untuk menggambarkan implementasi suatu kebijakan. Keempat, sudut pandang manajer publik, penganggaran adalah suatu instrument untuk mengimplementasikan kebijakan public. Secara ringkas Smith dan Lynch's menyimpulkan bahwa secara operasional pengertian penganggaran adalah sebagai berikut :

*"plan for the accomplishment of programs related to objectives and goals within a definite time period, including an estimate of resources required, together with an estimate of resources available, usually compared with one or more past periods and showing future requirements"*<sup>22</sup>

Penganggaran sektor publik juga dimaknai sebagai instrumen akuntabilitas atas pengelolaan dana publik. Pengertian berikut ditegaskoan oleh Mardiasmo yang menyatakan bahwa penganggaran sektor publik merupakan instrument

---

<sup>22</sup> Smith, R. W. & Lynch, T. D., 2004. *Public Budgeting in America*. 5th ed. New Jersey: Pearson.

akuntabilitas dalam pengelolaan dana publik dan pelaksanaan program-program yang dibiayai dengan uang publik<sup>23</sup>.

Seiring dengan perkebangan konsep manajemen publik, penganggaran sektor publik pun ikut mengalami perkembangan. Dalam perkembangannya sistem penganggaran sektor publik telah menjadi instrument kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Hal tersebut tercermin pada besaran anggaran pada suatu bidang tertentu menunjukkan seberapa prioritas kebijakan. Selain itu besaran anggaran sektor publik secara tidak langsung menunjukkan kapasitas organisasi dalam memberikan pelayanan publik.

Perkembangan penganggaran sektor public selaras dengan perkembangan manajemen publik dan tuntutan masyarakat. Secara garis besar perkembangan pendekatan dalam penganggaran sektor publik terbagi menjadi dua pendekatan utama yaitu pendekatan tradisional dan pendekatan *New Public Management*<sup>24</sup>. Pendekatan tradisional merupakan pendekatan yang masih banyak digunakan di negara berkembang saat ini. Pendekatan tradisional memiliki dua ciri-ciri utama yaitu cara penyusunan anggaran yang didasarkan pada pendekatan *incrementalism* dan struktur anggaran yang bersifat *line-item*. Sedangkan pendekatan *New Public Management* beorientasi kepada kinerja daripada struktur formalitas. *New Public Management* lebih fleksibel, sistematis dan rasional. Pendekatan ini mampu memaksimalkan penggunaan anggaran secara efektif dan efisien.

---

<sup>23</sup> Mardiasmo, 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. 2nd ed. Yogyakarta: Andy.

<sup>24</sup> Anggarini, Y. & Puranta, H., 2010. *Anggaran Berbasis Kinerja : Penyusunan APBD Secara Komperhensif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.

Tabel 1.7

**Perbandingan Anggaran Tradisional dengan Anggaran *New Public Management***

<b>Anggaran Tradisional</b>	<b>Anggaran Bebas Kinerja</b>
Sentralistis	Desentralisasi & <i>devolved management</i>
Beorientasi pada input	Beorientasi pada input, output dan <i>outcome (value for money)</i>
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komperhensif dengan perencanaan jangka panjang
<i>Line-item</i> dan <i>incrementalism</i>	Berdasarkan sasaran dan target kinerja
Batasan Departemen yang kaku ( <i>rigid department</i> )	Lintas departemen ( <i>cross department</i> )
Prinsip Anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>

Sumber : Anggrarini, Y & Puranta (2010)

**I.5.1.2 Penganggaran Sektor Publik dalam Perspektif *New Public Management***

Pada pertengahan tahun 1980-an Manajemen sektor publik mengalami perubahan drastis dari sistem manajemen yang bersifat birokratis dan hirarkhi menuju sistem yang fleksibel dan lebih mengakomodasi pasar<sup>25</sup>. Perubahan tersebut dilatar belakangi oleh lemahnya sistem manajemen publik tradisional dalam menghadapi perubahan zaman yang semakin kompleks, cepat dan dinamis. Sehingga manajemen publik membutuhkan suatu sistem yang mampu merespon tuntutan masyarakat yang terus berkembang.

Pada tahun 1990-an *New Public Management* mengalami inkarnasi dengan bermunculannya berbagai teori kritis tentang *reinventing government*. Secara mendasar *New Public Management* berfokus pada efisiensi. Jan Eric Lane dalam buku yang berjudul *New Public Management* mencoba untuk mensederhanakan

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 40

perbandingan antara *traditional public governance* dan *modern public governance* pada tabel berikut :

**Tabel 1.8**  
***Traditional and Modern Public Governance***

<b>Traditional public governance</b>	<b>Modern public governance</b>
Emphasis upon politics	Emphasis upon getting the job done
Use of public law mechanisms : (a) bureau;(b) public enterprise	Use of privat law instruments : (a) the contract; (b) tendering/bidding
Separation between public and private players	Leveling the playing field
Separation between allocation and regulation	Integration of allocation and regulation

Sumber : Lane (2000)<sup>26</sup>

Berdasarkan tabel 1.8 terlihat bahwa NPM sangat berorientasi pada keefektifan kerja dengan *mission-driven* dan *results-oriented*. Lane menjelaskan bahwa dalam *New Public Management* secara teori menuntut kombinasi antara demokrasi dan ekonomi pasar. Sehingga sejumlah besar dampak NPM terjadi pada alokasi sumberdaya, redistribusi pendapatan dan regulasi<sup>27</sup>.

NPM menempatkan masyarakat sebagai *costumer*. *National Performance Review* menyebutkan “*a government that puts people first*” dengan menciptakan *sense of mission*, pendelegasian wewenang, mengganti aturan dan regulasi dengan insentif, mengembangkan penganggaran berbasis hasil, menjadikan operasional pemerintahan sebagai kompetisi, berfokus kepada pasar daripada solusi-solusi administratif, dan mungkin mengukur keberhasilan dengan kepuasan konsumen.

<sup>26</sup> Lane, Jan-Eric. 2000. *New Public Management*. Routledge: London. hlm 37

<sup>27</sup> Ibid., hlm 1

Implementasi agenda tersebut sangat mempengaruhi anggaran, pengendalian administrasi, dan pengelolaan fiskal dalam pemerintahan<sup>28</sup>.

NPM memberikan pengaruh yang besar bagi reformasi penganggaran. Terdapat tiga macam teknik yang digunakan dalam menyusun anggaran dalam perspektif *New Public Management*. Ketiga teknik tersebut adalah *Zero Based Budgeting (ZBB)*; *Planning, Programming, and Budgeting System (PPBS)*; dan *Performance Budgeting*.

Penganggaran dengan teknik *Zero Based Budgeting* mengasumsikan anggaran dimulai dari nol (*zero based*) sehingga anggaran dapat dirumuskan kembali berdasarkan kebutuhan anggaran tahun berjalan bukan pada anggaran tahun yang lalu sehingga dapat memunculkan item-item baru yang relevan dan menghilangkan item-item anggaran yang tidak relevan. Teknik penganggaran PPBS, merupakan teknik penganggaran yang didasarkan pada sistem yang berorientasi pada *output* dan tujuan dengan penekanan utama pada alokasi sumberdaya berdasarkan analisis ekonomi. Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem perencanaan, penganggaran dan evaluasi yang menekankan pada keterkaitan antara anggaran dengan hasil yang diinginkan.

## **I.5.2 Anggaran Berbasis Kinerja**

### **I.5.2.1 Pengertian Anggaran Berbasis Kinerja**

Pasca reformasi di bidang keuangan pada tahun 2003. Pemerintah menghasilkan tiga pendekatan dalam penyusunan anggaran yaitu anggaran

---

<sup>28</sup> Miller, Gerald J, dkk.2001.*Performance Based Budgeting*. Westview Press:Colorado hlm 169

terpadu (*Unified Budget*), Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (KPJM) (*Medium Term Expenditure Framework*), dan Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)<sup>29</sup>.

Kementerian Keuangan RI mendiskripsikan penganggaran berbasis kinerja sebagai teknik penganggaran yang mengikuti pendekatan *New Public Management* yang berorientasi pada kinerja. Pendekatan yang dilakukan oleh sistem ini adalah dengan memperjelas ketertarikan alokasi pendanaan dan kinerja serta memperhatikan efisiensi dan efektifitas dalam pencapaian kinerja<sup>30</sup>. Sementara itu IMF menjelaskan melalui March Robinson dan Duncan Last dalam *A Basic Model of Performance-Based Budgeting* yang lebih berorientasi pada tujuan sebagaimana berikut :

*“Performance-based budgeting aims to improve the efficiency and effectiveness of public expenditure by linking the funding of public sector organizations to the results they deliver, making systematic use of performance information”*<sup>31</sup>

Secara lebih operasional Bintoro Wardiyanto menjelaskan tentang anggaran berbasis kinerja yaitu suatu metode penganggaran bagi manajemen untuk mengaitkan setiap biaya yang dituangkan dalam kegiatan-kegiatan dengan manfaat yang dihasilkan. Manfaat tersebut didiskripsikan pada seperangkat tujuan dan dituangkan dalam target kinerja pada setiap unit kerja<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014. *Better Practice Guide : Penganggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta: s.n.hlm 4

<sup>30</sup> Ibid., hlm 4

<sup>31</sup> Robinson, M. & Last, D., 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Washington DC: International Monetary Fund.

<sup>32</sup> Wardiyanto, B., 2009. *Administrasi Keuangan Daerah*. Surabaya: PT. Medika Aksara Globalindo.

### I.5.2.2 Efektifitas Anggaran Berbasis Kinerja

Peter F. Drucker dalam bukunya *The Effective Executive* menyebutkan bahwa “*Efficiency is doing things right; effectiveness is doing the right things*”<sup>33</sup>. Dari pernyataan tersebut Drucker menegaskan bahwa tidak akan ada efisiensi tanpa efektifitas. Dalam konteks manajemen publik Diana Marieta M. menjelaskan dengan sederhana, sebagai berikut : “*The effectiveness is the indicator given by the ratio of the result obtained to the one programmed to achieve*”. Pengertian tersebut menjelaskan bahwa efektifitas berhubungan dengan hasil (output) dan dampak (outcome) dari sebuah program atau kebijakan.

Efektif dalam perspektif *value for money* yang merupakan prinsip utama dalam menyusun anggaran berbasis kinerja menyebutkan bahwa efektif yaitu upaya pencapaian tujuan dan sasaran dengan target yang telah ditetapkan. Selanjutnya Stefan Tangen menjelaskan bahwa efektifitas di sektor publik terlihat sebagai penciptaan nilai yang tidak terlihat secara nyata sehingga sulit untuk diukur<sup>34</sup>.

Dalam penerapan anggaran kinerja disusun berdasarkan prestasi kerja hal tersebut dimaksudkan untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya dengan menggunakan sumberdaya yang terbatas. Sehingga efektivitas anggaran berbasis kinerja dapat dimaknai sebagai upaya pencapaian tujuan dan sasaran anggaran kinerja.

<sup>33</sup> Drucker, P. F., 2002. *The Effective Executive*. New York: Harper Business Essentials.

<sup>34</sup> Kattel, Rainer dkk. 2013. *Can We Measure Public Sector Innovation ? A Literature Review*. LIPSE Project Paper.

Menurut Marc dan Jim tujuan disusunnya anggaran berbasis kinerja adalah untuk meningkatkan efisiensi alokasi dan produktivitas dari belanja pemerintah<sup>35</sup>. Gary Van Landingham Wellman dan Anrew menjelaskan lebih detail tentang tujuan anggaran berbasis kinerja sebagai berikut :

- *Increase agency accountability by facilitating mission and goal definition, performance evaluation, and the use of performance information in planning and budgeting decision-making;*
- *Increase agency budget flexibility by focusing the legislative appropriation process on outcomes, not inputs;*
- *Improve coordination, eliminate program duplication, and provide better information to decision-makers;*
- *Involve citizens more in the governance process—with the assumption that citizens are more interested in results than they are in process; and*
- *Develop incentives for agencies to be more efficient and effective.*<sup>36</sup>

Yunita Anggraini dan B Hendra Puranto dalam bukunya yang berjudul *Anggaran Berbasis Kinerja : Penyusunan APBD secara komperhensif* mendeskripsikan tujuan penyusunan anggaran berbasis kinerja meliputi :

1. Efisiensi pelaksanaan anggaran dengan menghubungkan kerja dan kegiatan terhadap biaya.
2. Mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas program dan kegiatan
3. Meningkatkan kualitas pelayanan publik
4. Merubah paradigma kinerja berdasarkan besaran dana yang menjadi penilaian berdasarkan pencapaian kinerja yang diukur dengan indikator-indikator substantif yang dihasilkan suatu program atau kegiatan yang

<sup>35</sup> Anggarini, Y. & Puranta, H., op.cit hlm 102

<sup>36</sup> VanLandingham, G., Wellman, M. & Andrew, M., 2005. Useful, But Not a Panacea : Performance-Based Program Budgeting in Florida. *International Journal of Public Administration*, Issue 28, pp. 233-253.

dilaksanakan secara efisien, efektif dan ekonomis dan sejalan dengan kebijakan organisasi.<sup>37</sup>

Yunita Anggarini memberikan kesimpulan bahwa anggaran berbasis kinerja yang efektif akan mampu mengidentifikasi keterkaitan antara nilai uang dan hasil, serta dapat menjelaskan bagaimana keterkaitan tersebut dapat terjadi<sup>38</sup>. Kondisi demikian dapat diharapkan mampu merubah paradigma sektor publik.

### 1. 5.3 Kompensasi

Kompensasi merupakan salah satu strategi MSDM dalam meningkatkan kinerja. Disamping itu kompensasi juga berperan sebagai penyatu kepentingan dalam organisasi. Mengutip pernyataan dari Wahyudi Komorotomo sebagai berikut :

“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”<sup>39</sup>

Sebagai penyatu kepentingan, kompensasi perlu diatur sedemikian rupa sehingga mampu menyelaraskan dengan tujuan organisasi. Berdasarkan prespektif Strategi Manajemen Sumber Daya Manusia (SMSDM) kompensasi dapat digunakan untuk menarik, mempertahankan dan memotivasi pegawai dalam mencapai tujuan organisasi<sup>40</sup>. Kompensasi secara signifikan dapat mempengaruhi perilaku organisasi. Melalui dinamikan yang ditimbulkan akibat perbedaan motivasi dan

<sup>37</sup> Anggarini, Y. & Puranta, H.op.cit hlm 103

<sup>38</sup> Anggarini, Y. & Puranta, H.op.cit hlm 101

<sup>39</sup> Kumorotomo, Wahyudi.,op.cit hlm 2

<sup>40</sup> Pynes, J. E., 2009.*Human Resources Management for Public and Nonprofit Organization*.3<sup>rd</sup> Edition.San Francisco:Jossey-Bass hlm 252

perilaku yang kompetitif dari pegawai, secara berkelanjutan kompensasi dapat menjadi determinasi utama dalam menuntukan budaya organisasi.

Bagi pemerintah manajemen komepensasi merupakan suatu hal yang dilematis. Disatu sisi pemerintah berupaya meningkatkan kinerja organisasi melalui berbagai macam upaya yang mengeluarkan banyak anggaran, disisi lain pemerintah memiliki kewajiban untuk hidup dalam anggaran yang terstruktur dan lingkungan birokrasi yang cenderung kaku dan tidak fleksibel. Terlebih dimana penggunaan anggaran akan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah kepada rakyat.

### **I.5.3.1 Efektifitas Sistem Kompensasi**

Sistem kompensasi diharuskan mencapai tingkat efektifitas yang tinggi. Untuk mewujudkan hal tersebut diperlukan strategi dalam rangka mencapai sistem kompensasi yang efektif. Menurut Richard J Long dalam bukunya yang berjudul *Compensation in Canada* menyajikan lima strategi dalam menciptakan sistem kompensasi yang efektif sebagai berikut<sup>41</sup> :

1. *Understand your organization and your people*
2. *Understand your compensation option*
3. *Formulate your reward and compensation strategy*
4. *Work out the details of your compensation system*

---

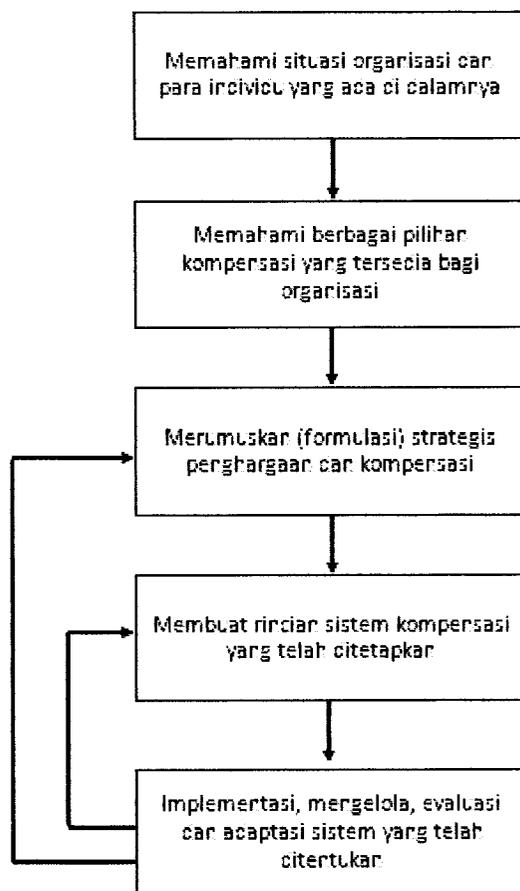
<sup>41</sup> Irianto J.2012.*Buku Ajar:Manajemen Sumberdaya Manusia*.Surabaya:PT. Revka Petra Media hlm 107

5. *Implement, manage, evaluate and adapy compensation system*

Kelima strategi tersebut disimplikasikan dalam gambar sebagai berikut :

**Gambar 1.3**

**Lima Langkah Strategis Mencapai Sistem Kompensasi yang Efektif**



Sumber : *Richard J. Long (1999)*<sup>42</sup>

Sebagai ukuran efektifitas dari implementasi sistem kompensasi secara umum dapat dilihat seberapa optimal sistem tersebut dapat meningkatkan kinerja

<sup>42</sup> Ibid., hlm 110

organisasi. Adapun kriteria-kriteria dalam menilai keberhasilan sistem kompensasi menurut Prof. Jusuf Irianto adalah sebagai berikut<sup>43</sup> :

1. Mendukung pencapaian tujuan-tujuan organisasi
2. Sesuai dengan dan mendukung strategi dan Struktur organisasi.
3. Menarik dan dapat mempertahankan individu yang berkompeten sesuai dengan standar keahlian yang ditetapkan.
4. Meningkatkan spectrum yang lebih luas atas perilaku tugas (*task behavior*) yang diinginkan dari seluruh anggota organisasi.
5. Merefleksikan ekuitas (persamaan-keadilan) bagi seluruh anggota organisasi.
6. Sejalan dengan hukum dan perundang-undangan yang berlaku dalam suatu wilayah yuridiksi tertentu dimana organisasi berada.
7. Dapat mencapai ke-enam kriteria tersebut dengan biaya yang proporsional sesuai dengan kondisi keuangan internal.
8. Dapat mencapai ketujuh kriteria tersebut diatas dalam kondisi dengan penggunaan biaya yang paling efektif.

### **1.5.3.2 Performance Based Pay**

Gaji merupakan suatu unsur yang paling kuat dalam mempengaruhi kinerja. Sebagai pengikat kepentingan, gaji memiliki peranan penting yang berfungsi sebagai motivator individu pegawai dalam mengarahkan organisasi untuk mendapatkan hasil yang diinginkan. Edward Emmet Lawler menjelaskan

---

<sup>43</sup> Ibid., hlm 114

bahwa upah atau gaji memiliki kekuatan untuk mempengaruhi perilaku dan kinerja karyawan<sup>44</sup>. Dalam organisasi publik khususnya di Indonesia gaji pokok telah ditetapkan oleh regulasi sesuai golongan dan jabatannya. Namun, tidak menutup kemungkinan untuk mendapatkan tunjangan atau penghasilan tambahan melalui kinerja.

Menurut A.I.R Swabe *Performance Based Pay* (PBP) adalah satu skema kompensasi yang menghubungkan antara kinerja dengan penggajian. Dapat diartikan sebagai suatu sistem remunerasi dimana peningkatan gaji individu semata-mata bergantung pada penilaian kinerja. Michael Armstrong menjelaskan dengan lebih komperhenship, PBP merupakan suatu proses yang menyediakan bonus finansial bagi para individu yang secara langsung berhubungan dengan kinerja individu, kelompok atau organisasi.<sup>45</sup>

Menurut R.S Schuler *Performace Based Pay* dapat dibagi menjadi dua kategori yaitu *merit pay* dan *insentive pay*. *Merit pay* merupakan kompensasi untuk penilaian managerial dari kinerja pegawai misalnya tambahan pendapatan dan total keseluruhan gaji yang didapat. *Insentive pay* merupakan kompensasi yang diberikan berdasarkan berbagai kriteria, misalnya : keuntungan investas, naiknya barang produksi atau penjualan dan lain-lain.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Perry, J. L., 1986. Merit Pay In The public sector : The case for a failure of theory. *Review of public personel administration*, Volume 7, pp. 57-69.

<sup>45</sup> Mensah, F. B. & Dogbe, D. O., 2011. Performance-Based Pay as a Motivational Tool for Achieving Organizational Performance: An Exploratory Case Study. *International Journal of Business and Management*, VI(12), pp. 270-285.

<sup>46</sup> Mensah, F. B. & Dogbe, D. O., 2011 hlm 272

## I.5.4 Factor Evaluation System (FES)

### I.5.4.1 Pengertian Factor Evaluation System (FES)

FES merupakan suatu metode yang digunakan dalam analisis jabatan dengan menggunakan factor dan subfaktor tertentu. *U.S Office of Personnel Management* (U.S. OPM) memberikan pengertian FES dalam buku panduan kepegawaian berjudul *The Classifier's Handbook* sebagai berikut :

*"The Factor Evaluation System (FES) is the method most often used to assign grades to nonsupervisory positions under the General Schedule. FES includes nine factors common to most nonsupervisory positions in General Schedule occupation"*<sup>47</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diketahui bahwa FES digunakan untuk menilai *grade/* tingkatan posisi dibawah suatu satuan tertentu. Menurut US OPM, FES memiliki Sembilan factor yang meliputi :

**Tabel 1.9**  
**Faktor dalam FES**

No.	Faktor	Keterangan
1.	<i>Knowledge Required by the Position</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jenis atau sifat dari pengetahuan dan kemampuan yang dibutuhkan.</li> <li>- Bagaimana pengetahuan dan kemampuan digunakan dalam mengerjakan pekerjaan</li> </ul>
2.	<i>Supervisory Controls</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bagaimana pekerjaan dinilai</li> <li>- Tanggungjawab pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan</li> <li>- Bagaimana pekerjaan ditinjau</li> </ul>
3.	<i>Guidelines</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sifat pedoman dalam mengatur kinerja pekerjaan</li> <li>- Kritik atau pertimbangan yang diperlukan dalam mengembangkan pedoman baru</li> </ul>
4	<i>Complexity</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sifat penilaian</li> <li>- Kesulitan dalam mengidentifikasi apa</li> </ul>

<sup>47</sup> U.S Office of Personnel Management. 1991. *The Classifier's Handbook*

		yang dibutuhkan - Kesulitan dan keterlibatan dalam pekerjaan
5	<i>Scope and Effect</i>	- Tujuan pekerjaan - Dampak pekerjaan terhadap produk dan pelayanan
6	<i>Personal Contacts</i>	- Hubungan yang tercipta antara individu dan lingkungan
7	<i>Purpose of Contact</i>	- Alasan dari factor No. 6
8	<i>Physical Demands</i>	- Sifat, Frekuensi, dan intensitas aktifitas fisik
9	<i>Work Invironment</i>	- Resiko dan ketiaknyamanan yang disebabkan oleh keadaan fisik dan tindakan pencegahan yang diperlukan untuk mencegah kecelakaan dan ketidaknyamanan.

Sumber : diolah (U.S Office of Personnel Management.1991.The Classifier's Handbook)

Pengertian dan kesembilan factor FES yang bersumber dari US. OPM merupakan landasan yang digunakan dalam Permenpan-RB No. 34 Tahun 2011 tentang Pedoman evaluasi Jabatan.

Selanjutnya pengertian yang lebih operasional tertuang dalam Perwali Surabaya No. 64 Tahun 2009 yang berbunyi sebagai berikut :

“Metode Factor Evaluation System (FES) adalah suatu proses yang sistematis untuk menilai bobot pekerjaan yang dilaksanakan oleh setiap pegawai SKPD/Unit kerja dalam rangka menetapkan bobot jabatan atas dasar kriteria tertentu yang disebut factor-faktor jabatan kinerja bagi kepala SKPD/Unit Kerja”

Pengertian tersebut mengacu pada Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Nasional No. 46B Tahun 2003 tentang pedoman pelaksanaan Evaluasi Jabatan dalam Rangka Penyusunan Klasifikasi Jabatan Pegawai Hegeri Sipil Nasional. Selanjutnya regulasi tersebut mengalami perkembangan dan perubahan menjadi

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi No. 34 Tahun 2011 Tentang Pedoman Evaluasi Jabatan.

Berdasarkan PERMENPAN-RB No. 34 Tahun 2011 Faktor evaluasi jabatan dengan metode FES dibagi menjadi dua bagian. *Pertama*, Evaluasi Jabatan Struktural yang terdiri enam faktor yaitu : ruang lingkup dan dampak program, pengaturan organisasi, wewenang penyeliaan (supervisor) dan manajerial, hubungan personil, kesulitan dalam pengarahan pekerjaan dan kondisi lain. sedangkan yang *kedua*, Evaluasi Jabatan Fungsional yang terdiri dari Sembilan factor, yaitu : pengetahuan yang dibutuhkan jabatan, pengawasan penyelia (supervisor), pedoman, kompleksitas, ruang lingkup dan dampak, hubungan personal, tujuan hubungan, persyaratan fisik dan lingkungan pekerjaan. Masing-masing factor memiliki grade yang bernilai poin. Total poin yang didapatkan oleh pegawai dalam jabatan tertentu menjadi skore bobot jabatan.

#### **I.5.4.1 .Penggunaan (*Factor Evaluation System*) FES dalam Penghitungan Tunjangan**

Sesuai dengan Pedoman Penataan Sistem Tunjangan Kinerja Pegawai Negeri yang tertuang dalam PERMENPAN-RB No. 63 Tahun 2011, mengamanatkan bahwa tunjangan kinerja dalam reformasi birokrasi harus menggunakan prinsip-prinsip :

- a. Efisiensi/optimalisasi pagu anggaran belanja kementerian/lembaga/dan pemerintah daerah.
- b. *Equal pay for equal work*, pemberian besaran tunjangan kinerja sesuai dengan harga jabatan dan pencapaian kinerja.

Berdasarkan amanah tersebut penggunaan FES sebagai dasar penghitungan besaran tunjangan menjadi langkah yang rasional dan bisa dipertanggungjawabkan.

Dalam penentuan bobot jabatan dalam analisis jabatan akan menghasilkan suatu besaran point dalam masing-masing tingkat (grade) jabatan. Sehingga point yang didapatkan akan dikalikan dengan besaran rupiah tertentu yang kemudian menghasilkan besaran tunjangan yang diterima.

Secara umum pemeberian point dalam menentukan besaran tunjangan dihitung dari gabungan dua unsur. Pertama, point statis dan kedua point dinamis. Point statis merupakan point yang dihitung dari bobot jabatan. Sedangkan poin dinamis merupakan poin yang dihitung berdasarkan kegiatan pribadi (sesuai tupoksi) atau unsur lain yang ditentukan.

## **I.6 Definisi Konsep**

1. Efektifitas penganggaran adalah upaya pencapaian tujuan anggaran berbasis kinerja dalam mengidentifikasi hasil (*output*) dan dampak (*outcome*) dari sebuah program atau kebijakan.
2. Kompensasi adalah imbalan yang diterima pegawai baik fisik maupun non fisik yang digunakan untuk menarik, mempertahankan dan memotivasi pegawai dalam mencapai tujuan organisasi.
3. *Pay based performance* adalah satu skema kompensasi yang menghubungkan antara kinerja dengan penggajian. Secara lebih lanjut

dapat diartikan sebagai suatu sistem remunerasi dimana peningkatan gaji individu bergantung pada penilaian kinerja.

4. *Factor Evaluation System* adalah suatu proses yang sistematis untuk menilai bobot pekerjaan yang dilaksanakan oleh setiap pegawai SKPD/Unit Kerja dalam rangka menetapkan bobot jabatan atas dasar kriteria tertentu yang disebut faktor-faktor jabatan.
5. Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) merupakan tunjangan yang diberikan kepada pegawai berdasarkan beban kerja dan kinerja pegawai yang diberikan dalam periode tertentu.
6. Efektifitas penggunaan anggaran melalui *Factor Evaluation System* dalam menentukan besaran TPP dapat ditinjau dari beberapa indikator sebagai berikut :
  - a. Anggaran Berbasis Kinerja
    1. Meningkatkan akuntabilitas tercapainya misi dan mendiskripsikan tujuan sampai ke level individu.
    2. Mampu meningkatkan fleksibilitas kebutuhan anggaran.
    3. Menyempurnakan koorddinasi dan mengurangi duplikasi program dan mampu menyajikan informasi yang tepat dalam mengambil keputusan.
    4. Mengembangkan sistem menjadi lebih efektif dan efisien
    5. Mendukung alokasi anggaran terhadap prioritas
    6. Meningkatkan kualitas pelayanan publik
    7. Merubah Paradigma

b. Kriteria keberhasilan sistem kompensasi

1. Mendukung tercapainya tujuan organisasi
2. Sesuai dengan dan mendukung strategi dan struktur organisasi
3. Menarik dan dapat mempertahankan individu yang berkompeten
4. Meningkatkan spectrum yang lebih luas atas perilaku tugas (*task behavior*)
5. Merefleksikan persamaan dan keadilan
6. Sejalan dengan hukum dan perundang-undangan yang berlaku

## **I.7 Metode Penelitian**

### **I.7.1 Tipe Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah penelitian dan tujuan penelitian, tipe penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Tipe penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan fakta yang terjadi sehingga peneliti mampu memahami fenomena yang ada pada penelitian tersebut.

Sedangkan berdasarkan analisa data dan fenomena yang diteliti penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini berusaha untuk memperoleh pemahaman atas kejadian dan makna dari gejala social tersebut melalui sudut pandang subyek penelitian. Alasan peneliti menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif deskriptif adalah sifat dari masalah yang diteliti. Karena peneliti berupaya untuk mengungkap dan memahami sebuah fenomena daripada hanya memperoleh gambaran umum dari suatu fenomena.

### **I.7.2 Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian merupakan tempat dimana objek penelitian dapat ditemukan. Lokasi penelitian yang diteliti adalah Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya dan Bagian Bina Program Kota Surabaya. Lokasi tersebut dipilih dengan pertimbangan :

1. Kedua bagian tersebut merupakan bagian dari tim manajemen kinerja dan telah mengikuti seluruh rangkaian perumusan kebijakan terkait TPP dan tunjangan kinerja. Tim manajemen kinerja merupakan tim yang bertugas untuk merumuskan kebijakan Tambahan penghasilan Pegawai dan tunjangan kinerja di kota Surabaya.
2. Badan Kepegawaian dan diklat dan Bagian Bina Program merupakan bagian yang diberi wewenang untuk mengelola Tambahan penghasilan Pegawai dan tunjangan kinerja di kota Surabaya.
3. Badan kepegawaian dan diklat merupakan instansi yang memiliki peran dan fungsi dalam manajemen pegawai di lingkungan kota Surabaya. Sedangkan Bagian Bina Program merupakan instansi yang bertanggung jawab atas sistem dan evaluasi keseluruhan program dan manajerial internal pemerintah kota Surabaya.

### **I.7.3 Teknik Penentuan Informan**

Informan dalam penelitian kualitatif adalah orang-orang yang mengerti akan permasalahan penelitian dan diharapkan dapat memberikan informasi yang

sesuai dan dibutuhkan sesuai permasalahan yang diangkat dalam penelitian. Teknik penentuan informan dalam penelitian ini adalah *purposive sampling*. Awalnya informan dipilih oleh peneliti, informan yang dipilih merupakan pihak yang dianggap paling mengetahui permasalahan dalam penelitian. Adapun informan dalam penelitian ini adalah :

1. Kepala sub bagian umum dan kepegawaian yaitu ibu Sang Ayu Mahatmi Rahayu yang juga merupakan salah satu Tim Manajemen Kinerja perwakilan dari Badan Kepegawaian dan Diklat.
2. Ibu Dwiyanti staff bagian keuangan. Ibu Dwiyanti merupakan staff yang bertanggungjawab atas pencatatan pengadministrasian pemberian tunjangan di Badan Kepegawaian dan Diklat. Beliau juga merupakan staff yang telah menjadi pegawai dengan masa kerja 19 tahun 10 bulan.
3. Ibu Christina Elizabeth sebagai Sekretaris Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya
4. Ekie Norisma staff sub bagian evaluasi dan pelaporan. Sub bagian Evaluasi dan Pelaporan merupakan bagian yang bertanggungjawab atas terlaksananya program *e-performance*.

#### **I.7.4 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data merupakan bagian penting dalam proses penelitian, karena tujuan penelitian adalah mendapatkan data. Kata-kata dan tindakan orang yang diamati atau diwawancarai dalam penelitian kualitatif adalah

sumber data utama<sup>48</sup>. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data dan dengan metode wawancara mendalam dan dokumentasi :

#### 1. Wawancara

Wawancara secara umum adalah proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara pewawancara dan informan atau orang yang diwawancarai, dengan atau tanpa menggunakan pedoman (*guide*) wawancara.<sup>49</sup> Wawancara dimaksudkan untuk menggali dan mengumpulkan informasi untuk mencari data yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

#### 2. Dokumentasi

Dokumentasi digunakan untuk memenuhi data primer dari penelitian ini. Bentuk-bentuk dari dokumentasi dapat berupa tulisan, gambar, serta peraturan maupun kebijakan dalam rangka memperoleh gambaran secara utuh tentang penelitian.

### **1.7.5 Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data**

Penelitian merupakan suatu upaya untuk mencari kebenaran, kebenaran yang dimaksud adalah kebenaran ilmiah., sehingga untuk membuktikannya harus dapat dipertanggungjawabkan. Oleh karena itu data data yang diperoleh dari penelitian ini juga harus diperiksa melalui teknik pemeriksaan keabsahan data agar mencapai derajat kepercayaan. Moeloeng menjelaskan empat kriteria dalam

<sup>48</sup> Moleong, Lexy, J. 2008. *Metodologi Penelitian Kualitatif. Edisi revisi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya hlm. 185

<sup>49</sup> Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta: Keencana Media Group.

pemeriksaan keabsahan data yang dipakai dalam penelitian kualitatif sebagai berikut :

1. Derajat Kepercayaan (*credibility*)

Pada dasarnya kriteria ini menggantikan konsep validitas internal dari non kualitatif. Kriteria ini berfungsi : pertama, melaksanakan inkuiri sedemikian rupa sehingga tingkat kepercayaan hasil-hasil penemuannya dapat dicapai. Kedua, mempertunjukkan derajat kepercayaan hasil-hasil penemuan dengan jalan pembuktian oleh peneliti.

2. Keteralihan

Keteralihan sebagai persoalan empiris bergantung pada kesamaan antara konteks pengirim dan peneliti. Untuk melakukan pengalihan tersebut seorang peneliti hendaknya mencari dan mengumpulkan kejadian empiris tentang kesamaan konteks. Dengan demikian peneliti bertanggungjawab untuk menyediakan data deskriptif secukupnya jika ia ingin membuat keputusan tentang peralihan tersebut. Untuk keperluan ini peneliti harus melakukan penelitian kecil untuk memastikan usaha memverifikasi hal tersebut.

3. Kebergantungan

Kebergantungan merupakan substansi istilah reliabilitas dalam penelitian nonkualitatif. Pada nonkualitatif, reliabilitas ditunjukkan dengan jalan mengadakan replikasi studi dalam suatu kondisi yang sama dan hasilnya secara esensial sama, maka reliabilitasnya tercapai.

#### 4. Kepastian

Kepastian berasal dari konsep 'objectivitas' menurut nonkualitatif. Nonkualitatif menetapkan objectivitas dari segi kesepakatan antar subyek. Disini pemastian bahwa sesuatu itu obyektif atau tidak bergantung pada persetujuan beberapa orang terhadap pandangan, pendapat, dan penemuan seseorang<sup>50</sup>.

Dalam hal ini kriteria dari derajat keabsahan data diperoleh melalui teknik triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan kebasahan data yang memandang sesuatu yang lain diluar data yang diperoleh untuk keperluan pengecekan atau pembanding data yang telah diperoleh, biasanya memanfaatkan penggunaan sumber, metode, penyidik dan teori.<sup>51</sup>

Denzim menyebutkan bahwa triangulasi dibagi menjadi empat, yaitu triangulasi sumber, metode, penyidik dan teori. Triangulasi sumber data dalam penelitian ini dilakukan dengan :

1. Membandingkan satu sama lain perspektif antar satu informan dengan pendapat informan lain .
2. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen. Dimana peneliti melakukan *crosscheck* data yang didapat dari hasil wawancara dilapangan dengan dokumen yang berkaitan dengan efektifitas penggunaan anggaran dalam pemberian tunjangan pegawai di kota Surabaya.

---

<sup>50</sup> Moleong, Lexy, J., op.cit hlm 324

<sup>51</sup> Ibid., hlm 330

### **I.7.6 Teknik Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan menelaah seluruh data yang diperoleh. Berdasarkan tujuan analisis, terdapat dua hal yang ingin dicapai dalam analisis data kualitatif, yaitu : (1) menganalisis proses berlangsungnya suatu fenomena social dan memperoleh suatu gambaran yang tuntas terhadap proses tersebut; dan (2) menganalisis makna yang ada dibalik informasi, data, dan proses suatu fenomena social itu<sup>52</sup>.

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan analisis data kualitatif. Menurut Bogdan dan Biklen analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan upaya bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milah menjadi satuan yang apat dikelola, mengintepretasikannya mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain<sup>53</sup>.

Miles dan Huberman mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung terus menerus sampai tuntas, sehingga data menuju kejenuhan. Aktivitas dalam analisis data diantaranya yaitu reduksi data, penyajian data dan verifikasi/penarikan kesimpulan. Dimana ketiganya saling berkaitan. Adapun penjelasan dari tahapan analisis data adalah sebagai berikut :

---

<sup>52</sup> Bungin, Burhan., op.cit hlm 161

<sup>53</sup> Moleong.Lexy,J.,op.cit hlm 248

### 1. Reduksi data

Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, kemudian dicari tema dan polanya. Dengan demikian data yang telah direduksi akan memberikan gambaran yang lebih jelas dan mempermudah peneliti melakukan pengumpulan data selanjutnya dan mencarinya bila diperlukan.

### 2. Penyajian data

Merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seorang peneliti untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan.

### 3. Verifikasi atau penarikan kesimpulan

Merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung. Verifikasi ini mungkin dapat dilakukan sesingkat pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ia menulis, meninjau ulang catatan-catatan lapangan atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu dan tenaga yang lebih besar<sup>54</sup>.

Dari hasil analisis kualitatif atas sejumlah data yang diperoleh, kemudian akan didapatkan hasil analisis yang dapat menjelaskan sistem pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) dengan menggunakan *Factor Evaluation System*.

---

<sup>54</sup> Sugiyono.2008.*Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dalam R dan D*. Bandung: Penerbit Alfabeta. Hlm 120

Kemudian akan dilakukan analisis dengan lebih mendalam untuk mengetahui efektifitas penganggaran yang digunakan dalam pemberian TPP dari perspektif anggaran berbasis kinerja dan efektifitas pemberian tunjangan.