



## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **I.1. LATAR BELAKANG MASALAH**

Secara teoritis birokrasi adalah alat kekuasaan untuk menjalankan keputusan-keputusan politik<sup>1</sup>. Birokrasi bertugas dalam melayani kepentingan publik, sebab hal tersebut merupakan unsur paling vital dalam kehidupan masyarakat. Pelayanan publik yang dilaksanakan birokrasi juga merupakan unsur paling penting dalam meningkatkan kualitas hidup sosial di dalam masyarakat, yang secara ideal merupakan tujuan utama pemerintah tersebut berada<sup>2</sup>. Pada dasarnya pemerintah bekerja sebagai pelayan masyarakat, dimana pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi untuk melayani masyarakat serta melindungi hidup masyarakat dalam bernegara. Seperti yang diungkapkan oleh Prof.,Dr.Ryaas Rasyid, “Tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat dapat menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat karena ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri tetapi melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi tujuan bersama”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Birokrasi, di akses pada 25 september 2013, di <http://itjen-depdagri.go.id/article-24-birokrasi.html>

<sup>2</sup> Bambang Sancoko. *Pengaruh Remunerasi terhadap Kualitas Pelayanan Publik*. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, volume 17 (jan-apr 2010)

<sup>3</sup> Rasyid, Ryaas. *Prospek Otonomi Luas dalam Otonomi atau Federalisasi*. Pustaka Sinar Harapan, hal 16, Jakarta: 1996



Tanggal 21 Mei 1998 adalah peristiwa besar yang pernah terjadi di Indonesia, yaitu adanya tuntutan reformasi ditubuh pemerintahan. Keinginan masyarakat Indonesia untuk mereformasi pemerintahan menyebabkan lengsernya rezim orde baru pada 21 Mei 1998, sebab pemerintahan Presiden Soeharto dianggap sudah tidak mampu lagi memimpin Bangsa Indonesia. Angka inflasi meningkat pesat (mencapai lebih dari 75 % pada tahun 1998), dan diperparah dengan semakin besarnya presentase golongan masyarakat miskin. Sehingga bisa dikatakan, bahwa meskipun angka inflasi di Indonesia termasuk dalam katagori tinggi, tetapi dengan meninjau presentase golongan masyarakat ekonomi bawah yang menderita akibat inflasi cukup besar, maka sebenarnya dapat dikatakan bahwa inflasi di Indonesia telah masuk dalam stadium awal dari hyperinflation (lebih dari 100%)<sup>4</sup>. Selain tuntutan adanya reformasi di bidang ekonomi, politik, sosial, dan hukum. Salah satu tuntutan masyarakat Indonesia pada saat terjadinya reformasi adalah adanya reformasi birokrasi. Pada masa orde baru bentuk birokrasi yang diusung oleh Presiden Soeharto bersifat sentralistik, dimana proses pemerintahan didominasi oleh kelompok militer yang ditempatkan diberbagai posisi didalam birokrasi melalui doktrin Dwifungsi ABRI<sup>5</sup>. Selain besarnya porsi ABRI di dalam tubuh birokrasi, Presiden Soeharto juga mewajibkan setiap pegawai negeri sipil untuk memilih partai GOLKAR setiap pemilihan umum, selain itu beliau juga memilih sendiri siapa saja orang yang berhak menduduki kursi MPR. Hal

---

<sup>4</sup> Adwin S. Atmadja. *Inflasi di Indonesia: Suber-sumber dan pengendaliannya*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan Volume 1 ( Mei 1999)

<sup>5</sup> di akses pada 26 september 2013 <http://www.academia.edu>



tersebutlah yang memantapkan posisi Presiden Soeharto sebagai seorang Presiden Indonesia selama kurang lebih 32 tahun lamanya.

Salah satu yang paling santer dikumandangkan Setelah era reformasi adalah perlunya reformasi birokrasi. Isu utama yang ditekankan dalam reformasi birokrasi bukan saja pelayanan dan efisiensi, tetapi juga transparansi. Seiring dengan bergulirnya demokratisasi, birokrasi pemerintah dituntut untuk tampil sebagai organisasi pelayanan publik yang transparan. Good governance menjadi sebuah *imperatif* dalam proses negara demokrasi, dan disini birokrasi harus transparan, akuntabel, dan membuka partisipasi publik<sup>6</sup>. Menurut Bambang Harimurti (wartawan senior dan CEO PT Tempo Media)<sup>7</sup>: masyarakat tidak boleh lagi dianggap sebagai obyek untuk diatur berdasarkan kepentingan para birokrat, tapi sebagai majikan yang memerlukan bantuan memahami aturan (seperti dalam konsep “principal-agent”). Sebagai “agen” masyarakat, birokrat dituntut utuk wajib memahami segala tupoksi mereka (tugas pokok dan fungsi), sebab itulah kompetensi teknis yang harus dimiliki untuk menduduki jabatannya. Selain itu, ia juga dituntut bersikap profesional terhadap majikan (masyarakat). Bersikap professional berarti sesuai kode etik pegawai negeri.

Good governance yang dicanangkan oleh pemerintah dalam rangka menanggapi tuntutan masyarakat akan adanya reformasi birokrasi, sebenarnya merupakan langkah yang baik dari pihak pemerintah, sebab pemerintah telah benar-benar serius memikirkan akan pentingnya pelayanan kepada masyarakat selaku warga

---

<sup>6</sup> Birokrasi dalam era keterbukaan publik. Jurnal dialog kebijakan publik. Edisi 3 (September 2011)

<sup>7</sup> Harymurti, Bambang. *Faktor Kepemimpinan dalam. Dalam Reformasi Birokrasi*. Dalam buku Pemimpin Reformasi Birokrasi.2013. KEMENPAN. Jakarta.



negara yang membayar pajak, yang nantinya akan digunakan sebagai biaya fasilitas umum, maupun untuk membayar gaji para birokrat. Untuk itulah birokrasi harus sadar dan memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat sealaku majikan para birokrat. Salah satu usulan menarik Muhadam Labolo: bahwa untuk mengefektifkan reformasi birokrasi diperlukan reformasi kapasitas yang memadai guna meningkatkan kemampuan aparatur dalam melayani masyarakat. Reformasi kapasitas adalah upaya untuk meningkatkan kemampuan sumber daya birokrasi dalam pelayanan agar mampu mengimbangi dinamika masyarakat. Reformasi kapasitas berkaitan dengan kemampuan birokrasi baik secara individual maupun kelompok yang ditunjukkan pada kemampuan menerjemahkan visi dan misi, program dan kegiatan. Pengembangan kapasitas aparatur berfokus pada aspek pendidikan dan pengalaman yang akan menentukan nilai profesionalisme birokrasi dihadapan masyarakat<sup>8</sup>. Apa yang diungkapkan oleh Muhadam Labolo menunjukkan bahwa keberadaan SDM di dalam birokrasi memegang peranan yang penting akan kelangsungan sebuah birokrasi, sebab mereka adalah pelaksana kebijakan yang ada, pelayan masyarakat, sekaligus sebagai ujung tombak dari sebuah birokrasi. Untuk itu sangatlah dituntut adanya skill yang madani bagi setiap individual birokrat dalam masing-masing tupoksi yang mereka emban.

Salah satu cara yang digunakan pemerintah untuk meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah dengan menggunakan “Penilaian Prestasi Kerja PNS”. Penerapan penilaian kinerja terhadap para pegawai birokrasi merupakan hal

---

<sup>8</sup> *Op.cit*, Jurnal Dialog Kebijakan Publik. Edisi 3 (September 2011)



yang sangat diperlukan, sebab Penilaian kinerja mempunyai peranan penting dalam peningkatan kinerja. Penilaian kinerja pada dasarnya merupakan faktor kunci guna mengembangkan suatu organisasi secara efektif dan efisien. Pegawai menginginkan dan memerlukan umpan balik berkenaan dengan prestasi mereka dan penilaian menyediakan kesempatan untuk memberikan umpan balik kepada pegawai, jika kinerja tidak sesuai dengan standar, maka penilaian memberikan kesempatan untuk meninjau kemajuan karyawan dan untuk menyusun rencana peningkatan kinerja<sup>9</sup>. Untuk mendukung kelancaran penilaian kinerja PNS, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011<sup>10</sup> tentang “penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil”. Dijelaskan didalam Peraturan Pemerintah No 46 tahun 2011, dalam rangka penyelenggaraan pembinaan PNS berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja, maka penilaian prestasi kerja PNS dilaksanakan dengan berorientasi pada peningkatan prestasi kerja dan pengembangan potensi PNS. Pelaksanaan penilaian SKP (Sasaran Kerja Pegawai) dilakukan dengan cara membandingkan antara realisasi kerja dengan target yang telah ditetapkan. Sistem penilaian prestasi kerja PNS yang bersifat terbuka, diharapkan dapat meningkatkan motivasi dan produktivitas kerja serta menciptakan hubungan interaksi antara pejabat penilai dengan PNS yang dinilai dalam rangka objektivitas penilaian dan untuk mendapatkan kepuasan kerja setiap PNS.

---

<sup>9</sup> Narmodo, Hernowo dan Farid Wajdi. Jurnal Pengaruh Motivasi dan Disiplin Terhadap Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Wonogiri

<sup>10</sup> Presiden Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah nomor 46 tahun 2011



Meskipun telah disusun Peraturan Pemerintah nomor 46 Tahun 2011 tentang “penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil”, belum berarti kinerja PNS telah sepenuhnya benar-benar sesuai dengan yang diharapkan. Mendapatkan kinerja terbaik PNS dalam rangka mendukung program Good Governance tidaklah semudah membalikkan telapak tangan, sebab masih saja terjadi pelanggaran yang dilakukan PNS yang jelas-jelas menyalahi peraturan perundangan yang berlaku. Pelanggaran-pelanggaran kinerja yang dilakukan PNS dapat dilihat dari beberapa contoh kasus yang terjadi di beberapa daerah antara lain:

- 1) Pemerintah Kabupaten Madiun<sup>11</sup>,
  - a) Selama tahun 2011 Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Diklat Kabupaten Madiun menyebutkan Pada tahun 2011, tercatat 18 orang melakukan pelanggaran disiplin kerja.
  - b) Selama Januari hingga September 2012, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dan Diklat Kabupaten Madiun menyebutkan, sebanyak 17 pegawai negeri sipil (PNS) melakukan pelanggaran disiplin kerja.
- 2) Pemerintah Daerah Jakarta Timur<sup>12</sup>,

Hasil inspeksi mencatat, sebanyak 69 Pegawai Negeri Sipil (PNS) mangkir dihari pertama masuk kerja usai libur lebaran 2012.

---

<sup>11</sup> Pns di kabupaten madiun melanggar disiplin, di akses pada 26 september 2013, di <http://www.antarajatim.com>

<sup>12</sup> Hari Pertama Masuk Kerja, 69 PNS Jakarta Timur Bolos, di akses pada 26 september 2013, di <http://news.detik.com>



- 3) Pemerintah Kota Solo<sup>13</sup>,
  - a) Sebanyak 57 pegawai negeri sipil (PNS) dan 18 tenaga honorer dilingkungan Pemkot tertangkap basah jalan-jalan di pusat perbelanjaan saat jam kerja, Rabu (24/7/2013).
  - b) Sebanyak 49 Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Kota (Pemkot) Solo terancam kena sanksi, karena diketahui mangkir pada hari kerja pertama pasca libur Lebaran 2013<sup>14</sup>.
- 4) Pemerintah Tangerang Selatan<sup>15</sup>,

Sebanyak 233 PNS tidak masuk kerja tanpa keterangan, dihari pertama masuk kerja setelah seluruh pegawai cuti bersama Idul Fitri 2013
- 5) Bantul<sup>16</sup>,
  - a) Inspektorat Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta mencatat, ditahun 2013 ada sebanyak 92 PNS yang tidak hadir di hari pertama kerja usai liburan lebaran 2012.
  - b) Inspektorat Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta, menemukan 108 pegawai negeri sipil tidak hadir dikantor pada hari pertama kerja usai libur Lebaran 2013.

---

<sup>13</sup> 57 PNS Pemkot Solo Nglencer Saat Jam Kerja, di akses pada 26 september 2013, di <http://www.solopos.com>

<sup>14</sup> Di ketahui mangkir kerja 49 PNS terancam sanksi, di akses pada 26 september 2013, di <http://krjogja.com>

<sup>15</sup> Bolos kerja usai cuti lebaran, 233 PNS di jatuhi sanksi, di akses pada 26 september 2013, di <http://kabar-banten.com>

<sup>16</sup> 108 PNS di Bantul tidak masuk kerja hari ini, di akses pada 26 september 2013, di <http://www.republika.co.id>



- 6) Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi<sup>17</sup>
- a) Tahun 2010, 166 PNS dikenai sanksi
  - b) Tahun 2011, 89 PNS dikenai sanksi
  - c) Tahun 2012, 322 PNS dikenai sanksi
  - d) Tahun 2013, 114 PNS dikenai sanksi
  - e) Sejak tahun 2010 hingga 2013, 741 PNS dikenai sanksi hukuman berat sampai pemecatan.

Melihat dari beberapa contoh kasus mengenai pelanggaran PNS terhadap disiplin kerja, dapat diketahui bahwa meskipun pemerintah telah mencanangkan program e-governance demi menunjang kinerja birokrasi, namun tetap saja masih saja terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh para PNS. Pelanggaran kinerja yang terjadi kebanyakan memang didominasi oleh para PNS yang tidak masuk.

Penilaian prestasi kerja PNS memang merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kinerja pegawai, yang nantinya akan berpengaruh pada terciptanya good governance. Seiring berkembangnya jaman setiap hal yang sekiranya dapat mendukung terciptanya good governance telah diaplikasikan dengan menggunakan teknologi, kegiatan tersebut disebut dengan e-government. Bank Dunia (2002) memberikan definisi, *“e-Government refers to the use of information and communications technologies to improve the efficiency, effectiveness, transparency*

---

<sup>17</sup> 64 PNS di berhentikan sepanjang 2013, di akses pada 26 september 2014, di <http://www.klikpositif.com>





*and accountability of government*"<sup>18</sup>. Singkatnya, e-government merupakan penggunaan teknologi informasi dalam menunjang kinerja pemerintah, serta memberikan pelayanan jasa maupun informasi kepada masyarakat secara lebih mudah dan transparan.

Pelaksanaan e-government tidak hanya difokuskan pada pemerintahan pusat, namun telah diterapkan di beberapa daerah di Indonesia, guna menunjang kemandirian daerah didalam melaksanakan program otonomi daerah. Salah satu daerah di Indonesia yang telah menerapkan e-government adalah kota Surabaya, selaku ibu kota provinsi Jawa Timur. e-Government mulai diterapkan oleh pemerintah Kota Surabaya pada tahun 2004, dan pemerintah Kota Surabaya menjadi salah satu lembaga Negara yang mampu menerapkan e-government dengan baik. Keberhasilan Pemerintah Kota Surabaya dalam menerapkan e-government dapat dilihat dari beberapa penghargaan yang diterima oleh Pemerintah Kota Surabaya. Pemerintah Kota Surabaya menerima penghargaan e-government Award 2009, e-government Award 2009 merupakan penghargaan yang diberikan kepada lembaga-lembaga pemerintah yang terbaik dalam mengimplementasikan teknologi informasi (TI) dalam menjalankan kegiatan pemerintahan<sup>19</sup>. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya juga mendapatkan *e-Government Award* dari Kementrian Komunikasi dan Informasi selama dua tahun berturut-turut yaitu tahun 2011 dan 2012. Penghargaan ini diberikan untuk daerah yang dinilai

---

<sup>18</sup> Satriya, eddy. Pentingnya Revitalisasi e-government di Indonesia. Prosiding Konferensi Nasional Teknologi Informasi & Komunikasi untuk Indonesia (3-4 Mei 2006)

<sup>19</sup> Kota Surabaya Raih e-Government Award, di akses pada 3 oktober 2013, di <http://www.surabaya.go.id>



berhasil menata infrastruktur dan sumber daya manusia bidang teknologi informasi (IT) yang mendukung hubungan antar pemerintah, pemerintah dengan dunia usaha, serta pemerintah dengan publik<sup>20</sup>. Penghargaan tersebut menggambarkan, bahwa Pemerintah Kota Surabaya telah serius dalam menggunakan dan mengembangkan e-government, demi mewujudkan terciptanya good governance yang telah dicanangkan oleh pemerintah pusat.

Beberapa penghargaan yang diraih oleh Pemerintah Kota Surabaya bukan berarti benar-benar menjadikan birokrasi Kota Surabaya telah menjalankan setiap tugas pokok dan fungsi mereka masing-masing tanpa ada lagi pelanggaran terhadap perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Surabaya Raih Penghargaan e-Government



Berikut adalah data pelanggaran Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Surabaya :

Tabel I.1. Rekapitulasi Jumlah Permasalahan Per Kasus Disiplin Pegawai Mulai Tahun 2007 S/D 2013

No	Permasalahan	Tahun							Total
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1	Korupsi	20	12		16	4	11		63
2	Pemalsuan		2	2	4	9	1		18
3	Tidak masuk kerja	4	13	6	13	22	5	4	67
4	Perselingkuhan		2	2	3	7	4		18
5	KKN	18	5	28					51
6	Pelayanan		3	3	9				15
7	Biro Jasa		4		2			1	7
8	Parpol								
9	Penyalahgunaan wewenang	27	7	1	14	10	5		64
10	Jam kerja	1	8	1	3	4	1		18
11	Penganiayaan				1				1
12	Tidak mentaati perintah kedinasan	8	2	1	6		1	1	19
13	Rangkap jabatan								
14	Penyalahgunaan perijinan				2		1		3
15	Perbuatan asusila	2	1		6	1			10
16	Cerai tidak ijin atasan		3	1	3	2	1		10
17	Psikotropika		1	9	7	5	2	1	25
18	Nikah sirri			2	4	3	3		12
19	Menjadi istri ke-2				1				1
20	Nikah lebih dari 1 pasangan			2	1		2		5
21	Penyalahgunaan peralatan kantor			1					1
22	Perjudian			3	2	3	1		9
23	KDRT	1		1					2
24	Penipuan			2	4	4	9		19
25	Raskin				1	3			4
26	Tidak teliti dan cermat dalam tugas				1	6	4		11
27	Bertindak sewenang-wenang					2	2		4
28	Sebagai atasan tidak melakukan pengawasan					7	3		10
29	Lalai dalam tugas					6	2		8
	Total	81	63	65	103	98	58	7	475

Sumber: BKD Pemkot Surabaya



Mengenai pelanggaran yang dilakukan oleh para Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kota Surabaya, pemberian sanksi dilakukan sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku. Tercatat sebagai berikut:

Tabel I.2. Rekapitulasi Jumlah Sanksi Disiplin Berdasarkan Jenis Sanksi Mulai Tahun 2007 (PP 30 Tahun 1980) S/D Tahun 2012 (PP 53 Tahun 2010)

Kasus	Tahun							Total
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
Hukuman Disiplin								
a Ringan :								
Tegoran lisan	0	0	3	0	1	0	2	6
Tegoran tertulis	10	1	2	4	14	5	0	36
Pernyataan tidak puas secara tertulis	7	1	3	6	8	4	1	30
<b>Jumlah disiplin ringan</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>10</b>	<b>23</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>72</b>
b Sedang :								
Penundaan kenaikan gaji berkala paling lama 1 tahun	20	7	3	8	10	11	0	59
Penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala paling lama 1 tahun	1	0	0	2	0	0	0	3
Penundaan kenaikan pangkat paling lama 1 tahun	5	2	6	8	4	3	1	29
Penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah paling lama 1 tahun	0	6	2	5	9	2	0	24
<b>Jumlah disiplin sedang</b>	<b>26</b>	<b>15</b>	<b>11</b>	<b>23</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>115</b>
c Berat :								
Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 tahun	0	0	0	1	6	7	2	16
Pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah	0	0	0	0	0	1	0	1
Pembebasan dari jabatan	7	2	9	10	8	4	0	40
Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS	6	17	5	17	16	7	0	68
Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS	11	7	2	21	7	12	1	61
Pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat sebagai CPNS	0	5	3	4	5	2	0	19
<b>Jumlah disiplin berat</b>	<b>24</b>	<b>31</b>	<b>19</b>	<b>53</b>	<b>42</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>205</b>
<b>Total pertahun disiplin</b>	<b>67</b>	<b>48</b>	<b>38</b>	<b>86</b>	<b>88</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>392</b>
d Pemberhentian sementara (PP.NO.04 Tahun 1966)	7	9	27	6	4	0	0	53
e Pencabutan atau pemberhentian sementara	2	0	0	2	0	0	0	4
f Pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri/ pension dini/ mengundurkan diri	1	1	0	1	0	0	0	3
g Pemberhentian dengan hormat karena menjadi anggota parpol	0	0	0	0	0	0	0	0
h Rehabilitasi	1	2	0	1	0	0	0	4
<b>Jumlah</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>27</b>	<b>10</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>64</b>
<b>Total pertahun</b>	<b>78</b>	<b>60</b>	<b>65</b>	<b>96</b>	<b>92</b>	<b>58</b>	<b>7</b>	<b>456</b>

Sumber: BKD Pemkot Surabaya



Jumlah pelanggaran yang tercatat pada tabel diatas menjelaskan bahwa masih saja ada kendala yang di alami oleh Pemerintah Kota Surabaya dalam menciptakan e-government. Tabel diatas merupakan kendala yang paling umum dalam penerapan e-government, yaitu pelanggaran yang dilakukan oleh individu-individu yang memiliki tugas pokok dan fungsi didalam lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Keberadaan pelanggaran yang dilakukan oleh masing-masing individu akan berpengaruh terhadap kinerja secara menyeluruh dari Pemerintah Kota Surabaya dalam fungsinya menjalankan pemerintahan di Kota Surabaya.

Dalam usahanya untuk meningkatkan kinerja Pegawai Negeri Sipil, Pemerintah Kota Surabaya menerapkan sistem *e-performance* demi meningkatkan kinerja PNS di lingkup Pemerintahan Kota Surabaya. *e-performance* sendiri adalah sistem informasi manajemen kinerja dalam rangka penilaian prestasi kinerja pegawai yang lebih obyektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan<sup>21</sup>. Peraturan Pemerintah No 46 Tahun 2011<sup>22</sup>, menjelaskan mengenai penilaian kinerja yang dimaksudkan oleh *e-performance*. Dengan penjelasan sebagai berikut. *Obyektif*, adalah penilaian terhadap pencapaian prestasi kerja sesuai dengan keadaan yang sebenarnya tanpa dipengaruhi oleh pandangan atau penilaian subjektif pribadi dari pejabat penilai. *Terukur*, adalah penilaian prestasi kerja yang dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif. *Akuntabel*, adalah seluruh hasil penilaian prestasi kerja harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pejabat yang berwenang. *Partisipatif*, adalah

---

<sup>21</sup> <http://eperformance.surabaya.go.id>, di akses pada 4 oktober 2013

<sup>22</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomer 46 tahun 2011 Tentang Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil



seluruh proses penilaian prestasi kerja dengan melibatkan secara aktif antara pejabat penilai dengan PNS yang dinilai. *Transparan*, adalah seluruh proses dan hasil penilaian prestasi kerja bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia. Hasil penilaian dari *e-performance* nantinya juga digunakan sebagai bahan penilaian atau evaluasi kinerja pegawai, yang bertujuan untuk mengembangkan sumber daya manusia.

*e-performance* sendiri telah dijalankan oleh Pemerintah Kota Surabaya mulai akhir tahun 2010. Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Uang Kinerja Pada Belanja Langsung<sup>23</sup>. *e-performance* memiliki tolak ukur dalam memberikan uang kinerja bagi setiap PNS yang telah menjalankan tugas mereka masing-masing. Uang kinerja adalah sejumlah uang yang diberikan Pegawai Negeri Sipil Daerah sebagai bentuk penghargaan karena telah mencapai suatu kinerja tertentu dalam upaya mendukung pencapaian *output* dan atau *outcome* kegiatan. Uang kinerja diberikan secara berkala setiap 3 (tiga) bulan sekali kepada Pegawai Negeri Sipil dan disesuaikan dengan penilaian prestasi kerja Pegawai yang bersangkutan, dimana penghitungannya dilakukan melalui sistem informasi manajemen kinerja.

Salah satu Dinas dilingkup Pemerintah Kota Surabaya yang menerapkan sistem *e-performance* adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota

---

<sup>23</sup>Peraturan Walikota Surabaya Nomor 24 Tahun 2013, tentang Perubahan Atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Petunjuk Teknis Pemberian Uang Kinerja Pada Belanja Langsung



Surabaya. Berdasarkan Peraturan Walikota No 42 tahun 2011, Tugas dan Fungsi Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan adalah sebagai berikut<sup>24</sup>:

Pasal 5

Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan dibidang Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan.

Pasal 6

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan mempunyai fungsi:

- a) perumusan kebijakan teknis dibidang bina marga dan pematusan;
- b) penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum dibidang bina marga dan pematusan;
- c) pembinaan dan pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5;
- d) pengelolaan ketatausahaan Dinas; dan
- e) pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Meskipun Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan telah menerapkan *e-performance* demi meningkatkan kinerja pegawai, namun masih saja terjadi beberapa masalah yang menunjukkan bahwa kinerja dari Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan masih belum benar-benar mengalami peningkatan.

---

<sup>24</sup>Peraturan Walikota Surabaya No 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya.



Masalah tersebut berupa keluhan yang datang dari masyarakat yang mengeluh terhadap kinerja Badan Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan. Kurang baiknya kinerja Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan dapat dilihat dari contoh berikut:

Tabel I.3. Keluhan Masyarakat Terhadap Dinas Kota Surabaya Tahun 2012-2014

Tahun	Peringkat Keluhan	Dinas	Jumlah Keluhan
Jan – Des 2012	1	DPUBMP	220
	2	Dispenduk Capil	208
	3	DKP	207
	4	Dispendik	153
	5	Satpol PP	120
Jan – Des 2013	1	DPUBMP	457
	2	DKP	306
	3	SATPOL PP	89
	4	Dinkominfo	88
	5	PDAM	87
Jan – Nov 2014	1	DKP	369
	2	DPUBMP	368
	3	BKD	297
	4	Dishub	81
	5	Dispendik	52

Sumber: Dinas Komunikasi dan Informatika Pemerintah Kota Surabaya

Tabel diatas menunjukkan bahwa, meskipun Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan telah menerapkan *e-performance* guna meningkatkan kinerja pegawai. Namun tetap saja Dinas tersebut pada taun 2012 dan 2013 menduduki peringkat pertama sebagai Dinas yang mendapat keluhan terbanyak dari masyarakat Kota Surabaya. Jumlah keluhan pada tahun 2012 sebanyak 220 dan 457 keluhan pada tahun 2013, sedangkan pada tahun 2014 Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan





Pematusan menduduki peringkat kedua dengan jumlah keluhan sebanyak 368 keluhan. Padahal lingkup Pemerintah Kota Surabaya telah menerapkan sistem *e-performance* semenjak akhir tahun 2010, namun tetap saja kinerja dari pegawai Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan masih belum dapat dikatakan sesuai dengan cita-cita *good governance*. Kinerja yang belum sesuai harapan tersebut, terlihat dari keluhan masyarakat yang terjadi pada tahun 2012 dan 2013, yang jelas-jelas menempatkan Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan pada peringkat pertama sebagai SKPD yang mendapat keluhan terbanyak dari masyarakat.

Berdasarkan beberapa permasalahan diatas mengenai kinerja Pegawai Negeri Sipil di Indonesia, lingkup Pemerintah Kota Surabaya, dan juga secara khusus pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya. Terjadinya pelanggaran kinerja oleh Pegawai Negeri Sipil masih saja terjadi di lingkup pemerintahan Kota Surabaya, padahal dengan diterapkannya sistem *e-performance*, setiap PNS yang benar-benar memberikan kinerja terbaik akan mendapatkan bonus berupa uang kinerja, atas kinerja terbaik mereka. Ternyata pemberian reward sebagai stimulus masih belum mampu meningkatkan kinerja pegawai di lingkup Pemerintah Kota Surabaya, terkhusus pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan. Maka penelitian ini akan mendeskripsikan efektivitas sistem *e-performance* dalam meningkatkan kinerja pegawai di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Pemerintah Kota Surabaya.



## **I.2 PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, maka dirumuskan permasalahan masalah sebagai berikut:

Apakah efektifitas sistem *e-performance* berpengaruh dalam meningkatkan kinerja pegawai di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematung Pemerintah Kota Surabaya?

## **I.3 TUJUAN PENELITIAN**

Berdasarkan latar belakang masalah dan rumusan masalah yang telah dijelaskan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- 1) untuk mengetahui apakah ada pengaruh antara efektivitas *e-performance* terhadap peningkatan kinerja pegawai di Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematung Pemerintah Kota Surabaya.
- 2) Sesuai dengan tipe penelitian yaitu penelitian eksplanatif, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesa. Penelitian eksplanasi tidak hanya memberikan gambaran (deskripsi), tetapi juga menjelaskan hubungan antara variabel bebas yaitu efektivitas *e-performance* dan variabel terpengaruh, yaitu kinerja pegawai Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematung Pemerintah Kota Surabaya.



#### **I.4 MANFAAT PENELITIAN**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik manfaat akademis maupun manfaat praktis yang dijelaskan sebagai berikut:

- **Manfaat akademis:** Peneliti berharap penelitian ini dapat memberi sumbangan bagi perkembangan Ilmu Administrasi Negara, terutama pada kajian penilaian kinerja berbasis teknologi, dalam meningkatkan kinerja pegawai. Selain itu penelitian ini dapat menjadi bahan rujukan dan perbandingan serta pengembangan penelitian lebih lanjut di masa depan.
- **Manfaat praktis:** Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi mengenai peilaian kinerja yang berbasis pada teknologi yaitu *e-performance*. yang akan berujung pada meningkatnya kinerja pegawai. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan sumbangan pemikiran kepada pelaksana sistem *e-performance* Pemerintah Kota Surabaya untuk melakukan perbaikan dengan memperhatikan hal-hal yang sekiranya masih memberikan peluang bagi para pegawai dalam melakukan pelanggaran kinerja.



## **I.5 KERANGKA TEORI**

### **I.5.1 EFEKTIVITAS**

Berdasarkan Ensiklopedi Umum Administrasi, efektivitas berasal dari kata kerja Efektif, berarti terjadinya suatu akibat atau efek yang dikehendaki dalam perbuatan. Kata efektivitas sering diikuti dengan kata efisiensi, dimana kedua kata tersebut sangat berhubungan dengan produktivitas dari suatu tindakan atau hasil yang diinginkan. Dengan demikian istilah efektif adalah melakukan pekerjaan yang benar dan sesuai serta dengan cara yang tepat untuk mencapai suatu tujuan yang telah direncanakan. Sedangkan efisien adalah hasil dari usaha yang telah dicapai lebih besar dari usaha yang dilakukan<sup>25</sup>. Efektivitas setiap organisasi sangat dipengaruhi oleh perilaku manusia, karena merupakan sumber daya yang umum bagi semua organisasi. Kinerja organisasi tergantung dari kinerja individu, dan manajer/pimpinan harus mempunyai kemampuan lebih dari sekedar pengetahuan dalam hal penentuan kinerja individu<sup>26</sup>.

Menurut Ramdan dkk<sup>27</sup>, Efektivitas dapat diartikan sebagai usaha untuk mencapai hasil yang maksimal dengan memanfaatkan sumber daya yang ada. Kaitannya dengan kebijakan. Ukuran efektivitas kebijakan adalah: (1) Efisiensi. Suatu kebijakan harus mampu meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya secara optimal. (2) Adil. Bobot kebijakan harus di tempatkan secara adil, yakni

---

<sup>25</sup> Achmad Rofai. *Analisis Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Efektivitas Organisasi Pada Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Propinsi Jawa Tengah*. 2006. Tesis. Universitas Diponegoro.

<sup>26</sup> *Ibid.* achmad rofai

<sup>27</sup> Nyak ilham dkk. *Efektivitas kebijakkan harga pangan terhadap ketahanan pangan*. IPB. Bogor



kepentingan public tidak terabaikan. (3) Mengarah kepada insentif. Suatu kebijakan harus mengara kepada atau merangsang tindakan dalam perbaikan dan peningkatan sasaran yang ditetapkan. (4) Diterima oleh publik. Oleh karena diperuntukkan bagi kepentingan publik, maka kebijakkan yang baik harus diterima oleh publik. (5) Moral. Suatu kebijakan harus dilandasi oleh moral yang baik. Menurut Hani Handoko, efektifitas adalah kemampuan untuk memilih tujuan yang tepat atau peralatan yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, menyangkut bagaimana melakukan pekerjaan yang benar. Sedangkan menurut Yamit dalam Ratna Sari, efektivitas sebagai suatu ukuran yang memberikan gambaran seberapa jauh target dapat tercapai, baik secara kualitas maupun waktu, orientasinya adalah pada keluaran (*output*) yang dihasilkan. Berdasarkan pengertian tersebut, dapat disimpulkan bahwa efektifitas adalah suatu keadaan yang menyatakan keberhasilan dalam melakukan suatu kegiatan atau efektivitas guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan<sup>28</sup>. Menurut Ramdan dkk, dengan kebijakan yang efektif diharapkan masalah atau isu yang muncul pada tingkat publik akan dapat diselesaikan secara baik, berkeadilan, dan sesuai dengan tujuan yang ditetapkan sebelumnya<sup>29</sup>.

### **1.5.2 e-Government**

Sebelum memulai pembahasan mengenai *e-performance*, lebih dulu akan dibahas e-government sebagai kebijakan dalam usaha untuk memajukan sistem

---

<sup>28</sup> Wedayani, Ni Wayan dan I Ketut Jati. *Efektivitas Fungsi Badan Pengawas Sebagai Internal Auditor Dalam Pengawasan Terhadap Pemberian Kredit Pada LPD di Kecamatan Rendang, Selat, Sidemen dan Manggis Kabupaten Karangasem, Provinsi Bali*. Universitas Udayana

<sup>29</sup> *Op.cit.* Nyak Ilham, IPB. Bogor



pemerintahan didalam suatu Negara, sebab *e-performance* sendiri merupakan salah satu dari program yang dikembangkan demi memajukan keberadaan dari e-government itu sendiri. World Bank menjelaskan e-government merupakan penggunaan teknologi informasi oleh pemerintah seperti *wide area networks*, internet, dan *computer mobile* yang mempunyai kemampuan mentransformasikan hubungan dengan rakyat, kelompok bisnis, aparatur pemerintah<sup>30</sup>. Menurut Joko Sugiwarsono, dalam Indrajit<sup>31</sup> Tiap-tiap pemerintahan di negara yang sudah maju juga mempunyai definisi sendiri tentang *e-government*. Pemerintah federal Amerika Serikat mendefinisikannya, e-government merupakan penyebaran informasi pemerintah dan pelayanan online melalui internet atau peralatan digital lainnya. Sementara itu, Italia secara lengkap dan detail mendefinisikan e-government sebagai : Penggunaan teknologi informasi dan komunikasi modern dalam modernisasi sistem administrasi yang terdiri dari : (1) Desain komputerisasi untuk meningkatkan efisiensi operasional pada departemen dan agensi. (2) Komputerisasi dalam pelayanan kepada masyarakat dan perusahaan yang mengimplikasikan integrasi diantara pelayanan dari departemen yang bermacam-macam. (3) Akses teknologi informasi dan komunikasi untuk pengguna akhir dari pelayanan dan informasi pemerintah. Pemerintah New Zealand melihat e-government, merupakan cara pemerintah untuk menggunakan teknologi yang baru untuk menyediakan masyarakat akses yang lebih banyak mengenai informasi dan pelayanan pemerintah, untuk meningkatkan kualitas servis

---

<sup>30</sup> Arief Budi Pratama. *Implementasi e-government dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Era Globalisasi*.

<sup>31</sup> *Ibid*, Arief Budi Pratama



dan menyediakan kesempatan yang lebih besar untuk berpartisipasi dalam proses dan institusi demokrasi.

Di Indonesia e-government mulai berkembang pada tahun 1997. Perkembangan e-government di Indonesia didasari oleh terbitnya Keputusan Presiden Nomor 30 tentang Pembentukan Tim Koordinasi Telematika Indonesia (TKTI). Namun ketika krisis ekonomi melanda Indonesia, penerapan e-government mulai tidak berkembang dan cenderung stagnan. Pemerintah tetap berinisiatif dengan membuat kebijakan untuk memanfaatkan TIK untuk membangun *Electronic Government for Good Governance* yang terintegrasi mulai dari tingkat pemerintahan daerah hingga ke pusat, sebab e-government diyakini menjadi salah satu cara mewujudkan good governance . Tujuannya adalah agar infrastruktur TIK yang akan dibangun dapat dimanfaatkan secara bersama untuk berkoordinasi oleh seluruh instansi, baik dipusat maupun didaerah. Kebijakan pemerintah tersebut antara lain dituangkan dalam bentuk Inpres No.3 Tahun 2003 dan Keputusan Menteri Komunikasi Dan Informasi tentang Pengembangan *e-Government* yang merupakan wujud keinginan pemerintah dalam upaya mendorong bangsa Indonesia menuju masyarakat yang berbasis pengetahuan (*Knowledge-based Society*)<sup>32</sup>.

Mark Forman, Associate Director for Information Technology and e-Government at the Office of Management and Budget (OMB) has defined e-government as *the use of Internet technology and protocols to transform agency*

---

<sup>32</sup> Hasibuan, Zainal A. Langkah-langkah strategis dan taktis Pengembangan e-government untuk PEMDA. Fakultas Ilmu Komputer. Universitas Indonesia.



*effectiveness, efficiency, and service quality*<sup>33</sup>. Bermaksud, penggunaan teknologi Internet dan protokol untuk mengubah efektivitas lembaga, efisiensi, dan kualitas pelayanan.

*The United Nations e-Government Survey 2012 explores the inter linkages between e-government and sustainable development efforts. While presenting the United Nations e-government development rankings for 2012 it analyses how governments of the world are employing e-government policies and programmes to support efficiency, effectiveness, and inclusiveness as the parameters of sustainable development efforts worldwide*<sup>34</sup>. Memiliki maksud, Survei PBB pada tahun 2012 mengenai e-government, mengeksplorasi keterkaitan antara e-government dan usaha pembangunan berkelanjutan. Presentasi PBB mengenai peringkat pengembangan e-government tahun 2012 menunjukkan bagaimana pemerintah dunia yang memberlakukan kebijakan dan program untuk mendukung efisiensi, efektivitas, dan inklusivitas sebagai parameter upaya pembangunan berkelanjutan e-government diseluruh dunia. Selain itu didalam survei juga dikatakan, *The entry point for economic sustainability is how e-government supports efficiency and effectiveness in government for greater growth and development by employing whole of government approaches. Hierarchical and bureaucratic structures need to be transformed into horizontal integrated systems, which facilitate customer orientation and increase*

---

<sup>33</sup>Seifert, Jeffrey W. 2003. A premier on e-government: sectors, stages, opportunities, and challenges of online governace. Hal 2.

<sup>34</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2012. E-government Survey 2012 Egovernment for the People. Hal 2.





*levels of transparency and accountability in a move towards public service delivery solutions that are sustainable*<sup>35</sup>. Bermaksud, Titik masuk untuk keberlanjutan ekonomi adalah bagaimana e-government mendukung efisiensi, dan efektivitas didalam pemerintahan untuk pertumbuhan dan perkembangan yang lebih besar dengan menggunakan seluruh pendekatan pemerintah. Struktur hirarkis dan birokrasi perlu diubah menjadi sistem terintegrasi horizontal, berorientasi untuk memfasilitasi pelanggan serta adanya peningkatan transparansi dan akuntabilitas dalam menuju solusi pelayanan publik yang berkelanjutan.

Asia Pacific Journal of Information Sistem<sup>36</sup>, pemanfaatan e-goevernment yang diterapkan di negara maju mampu mengurangi penggunaan dokumen kertas didalam pemerintahan. Begitu juga dengan negara berkembang mengharapkan hal yang sama dengan berkurangnya penggunaan kertas didalam pemerintahan serta manfaat lain yang mencakup peningkatan kualitas dan efisiensi pelayanan pemerintah dan pengurangan biaya operasi, transparansi, pengurangan korupsi, akuntabilitas, dan meningkatkan pengambilan keputusan. *Ultimately as e-government continuum leads to organizational transformation, public agencies begin implementing e-government and governance initiatives, organizational performance will be improved and services delivery will be better equipped to interact with citizens and provide services over the Internet. In addition, e-government is transforming organizations, by*

---

<sup>35</sup> *Ibid.* United Nations, Department of Economic and Social Affairs. 2012. Hal 2.

<sup>36</sup> Khan, Gohar Feroz, et al. E-government skills Identification and Development Towards a Staged-Based User-Centric Approach for Developing Countries. Asia Pacific Journal of Information System. Vol 20. March 2010. no 1. Hal 3.



*breaking down organizational boundaries and providing greater access to information, increasing the transparency of public agencies and citizen participation in government, enhancing communications and facilitating democratic processes*<sup>37</sup>.

Memiliki maksud, Akhirnya sebagai rangkaian e-government mengarah pada transformasi organisasi, lembaga-lembaga publik mulai menerapkan inisiatif e-government dan governance, kinerja organisasi akan ditingkatkan dan penyediaan layanan akan lebih siap untuk berinteraksi dengan warga dan memberikan layanan melalui Internet. Selain itu, e-government mentransformasikan organisasi, dengan memecah batas-batas organisasi dan menyediakan akses yang lebih besar terhadap informasi, meningkatkan transparansi lembaga publik dan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, meningkatkan komunikasi dan memfasilitasi proses demokrasi.

Dari beberapa definisi diatas dapat ditarik beberapa poin penting mengenai e-government, yaitu tentang keberadaan<sup>38</sup>:

- 1) Efisiensi dan efektivitas, Proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
- 2) Transparansi. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga dan informasi secara langsung dapat

---

<sup>37</sup> Fang, Zhiyuan. 2002. E-government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA). Thailand. Hal 3

<sup>38</sup> Widodo, joko.2001. *Good Governance Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Insan Cendekia: Surabaya. Hal 25



diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor

- 3) Akuntabilitas. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (*civil society*) bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga “stakeholders”. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
- 4) pengurangan biaya operasi, waktu dan sumber daya lain, baik disisi pemerintah maupun pihak-pihak yang terlibat dengan memperpendek proses pemberian layanan.
- 5) Memfasilitasi proses demokrasi. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
- 6) meningkatkan pengambilan keputusan. Setiap warga Negara mempunyai suara dalam membuat keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
- 7) akses yang lebih besar terhadap informasi



e-Government memiliki beberapa tipe yang diklasifikasikan antara lain sebagai berikut<sup>39</sup>:

1) Government-to-Citizen (G2C)

*Provide the momentum to put public services online, in particular through the electronic service delivery for offering information and communications.*

Memberikan momentum untuk menempatkan layanan publik secara online, khususnya melalui penyediaan layanan elektronik untuk memberikan informasi dan komunikasi,

2) Citizen-to-Government (C2G)

*Provide the momentum to put public services online, in particular through the electronic service delivery for exchange of information and communication.*

Memberikan momentum untuk menempatkan layanan publik secara online, khususnya melalui penyediaan layanan elektronik sebagai pertukaran informasi dan komunikasi.

3) Government-to-Busines (G2B)

*Actively drive e-transactions initiatives such as e-procurement and the development of an electronic marketplace for government purchases and carry out Government procurement tenders through electronic means for exchange of information and commodities.* Secara aktif mendorong inisiatif e-transaksi seperti e-procurement dan pengembangan pasar elektronik untuk

---

<sup>39</sup>.*Ibid.* Fang, Zhiyuan. 2002. E-government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. Hal 7.



belanja pemerintah dan melaksanakan tender pengadaan Pemerintah melalui sarana elektronik untuk pertukaran informasi dan komoditas.

4) **Busines-to-Government (B2G)**

*Actively drive e-transactions initiatives such as e-procurement and the development of an electronic marketplace for government purchases and carry out government procurement tenders through electronic means for sale of goods and services.* Secara aktif mendorong inisiatif e-transaksi seperti e-procurement dan pengembangan pasar elektronik untuk belanja pemerintah dan melaksanakan tender pengadaan pemerintah melalui sarana elektronik untuk penjualan barang dan jasa

5) **Government-to-Employee (G2E)**

*Embark on initiatives that will facilitate the management of the civil service and internal communication with governmental employees in order to make e-career applications and processing system paperless in e-office.* Memulai inisiatif yang akan memudahkan pengelolaan layanan sipil dan komunikasi internal dengan karyawan pemerintah dalam rangka untuk membuat aplikasi e-karir dan sistem pengolahan pengurangan kertas dalam e-office

6) **Government-to-Government (G2N)**

*Provide the Government's departments or agencies cooperation and communication online base on mega database of government to have an impact on efficiency and effectiveness. It also includes internal exchange of*



*information and commodities*. menyediakan basis online pada departemen pemerintah atau lembaga kerjasama dan komunikasi pada mega database pemerintah untuk memberikan dampak pada efisiensi dan efektivitas. Hal ini juga termasuk pertukaran informasi internal dan komoditas.

7) Government-to-Nonprofit (G2N)

*Government provides information and communication to nonprofit organizations, political parties and social organizations, Legislature, etc.* Pemerintah menyediakan informasi dan komunikasi untuk organisasi nirlaba, partai politik dan organisasi sosial, Legislatif, dll.

8) Nonprofit-to-Government (N2G)

*Exchange of information and communication between government and nonprofit organizations, political parties and social organizations, Legislature, etc.* Pertukaran informasi dan komunikasi antara pemerintah dan organisasi nirlaba, partai politik dan organisasi sosial, Legislatif, dll.

### **1.5.3 e-Performance**

*e-performance* sendiri adalah sistem informasi manajemen kinerja dalam rangka penilaian prestasi kinerja pegawai yang lebih obyektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan<sup>40</sup>. Peraturan Pemerintah no 46 tahun 2011<sup>41</sup>, menjelaskan mengenai penilaian kinerja yang dimaksudkan oleh *e-performance*. Dengan penjelasan sebagai berikut. *Obyektif*, adalah penilaian terhadap pencapaian prestasi

---

<sup>40</sup> <http://eperformance.surabaya.go.id>, di akses pada 4 oktober 2013

<sup>41</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomer 46 tahun 2011 Tentang Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil



kerja sesuai dengan keadaan yang sebenarnya tanpa dipengaruhi oleh pandangan atau penilaian subjektif pribadi dari pejabat penilai. *Terukur*, adalah penilaian prestasi kerja yang dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif. *Akuntabel*, adalah seluruh hasil penilaian prestasi kerja harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pejabat yang berwenang. *Partisipatif*, adalah seluruh proses penilaian prestasi kerja dengan melibatkan secara aktif antara pejabat penilai dengan PNS yang dinilai. Dan *transparan*, adalah seluruh proses dan hasil penilaian prestasi kerja bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia.

Latar belakang dari penerapan *e-performance* sendiri antara lain:

- 1) Untuk mendukung kebijakan penganggaran berdasarkan prestasi kerja
- 2) Belum adanya sistem reward and punishment yang terpadu terkait dengan pelaksanaan APBD di masing-masing SKPD
- 3) Belum adanya sistem reward and punishment yang terpadu terkait dengan kinerja PNS.
- 4) Pemberian tambahan penghasilan berupa honorarium belum dapat menggambarkan penghasilan minimal yang diterima masing-masing PNS.

Dasar hukum dalam pelaksanaan penerapan *e-performance* antara lain adalah:

- 1) Peraturan Pemerintah No.58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 63 ayat (2) : Pemerintah Daerah dapat memberikan tambahan penghasilan kepada pegawai negeri sipil daerah berdasarkan pertimbangan yang obyektif dengan memperhatikan kemampuan



keuangan daerah dan memperoleh persetujuan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 2) Permendagri NO.13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 39 ayat (3), (4), (5), dan (7)

Tambahan Penghasilan:

- a) Diberikan atas beban kerja. Diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dibebani pekerjaan untuk menyelesaikan tugas-tugas yang dinilai melampaui beban kerja normal.
- b) Diberikan atas prestasi kerja. Diberikan kepada pegawai negeri sipil yang dalam melaksanakan tugasnya dinilai mempunyai prestasi kerja.
- c) Diberikan atas kelangkaan profesi
- d) Diberikan atas kondisi kerja
- e) Diberikan atas tempat bertugas

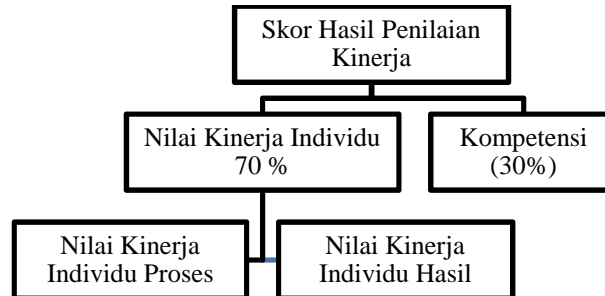
Ayat (8) : Kriteria pemberian tambahan penghasilan ditetapkan dengan perturan Kepala Daerah.

*e-performance* memberikan tambahan penghasilan berupa uang kinerja (UK) adalah sejumlah uang yang diberikan kepada pegawai Negeri Sipil Daerah sebagai bentuk penghargaan karena telah mencapai suatu kinerja tertentu dalam upaya mendukung pencapaian output dan atau outcome kegiatan. Uang Kinerja akan diberikan setiap tiga bulan sekali.



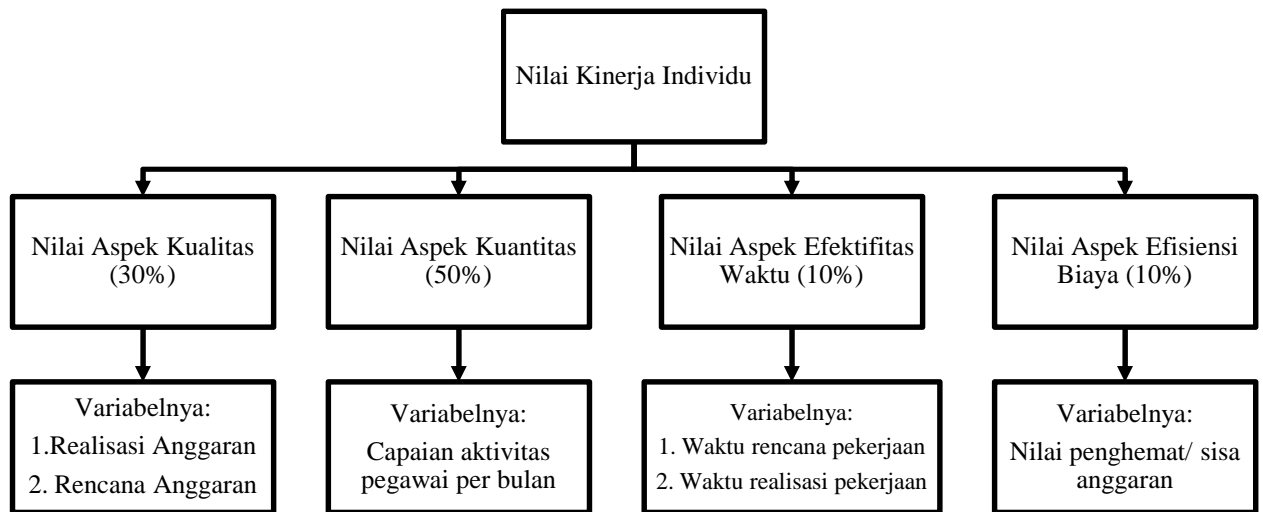


Perhitungan Uang Kinerja adalah sebagai berikut :



Gambar I.1.Sumber : Peraturan walikota No. 60 Tahun 2013

Untuk nilai kinerja individu adalah sebagai berikut:



Gambar I.2.Sumber : Peraturan walikota No. 60 Tahun 2013

Untuk Kompetensi:

Penilaian kompetensi dinilai dengan cara melakukan pengamatan yang dilaksanakan oleh atasan, relasi, sejawat, dan bawahan. Yang penentuannya dilakukan secara acak melalui sistem informasi manajemen kinerja dari pegawai yang bersangkutan sesuai dengan kriteria antara lain; Motivasi berprestasi, Integritas,



Komitmen, Disiplin dan tanggung jawab, Kerjasama, Kepemimpinan, Kreativitas, Inisiatif.

#### **1.5.4 KINERJA**

Menurut Ingarianti dkk kinerja merupakan hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dibandingkan dengan berbagai kemungkinan seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan<sup>42</sup>. Menurut Byars dan Rue bahwa kinerja berkaitan dengan keberhasilan pekerja dalam melakukan tugas yang diberikan<sup>43</sup>. Menurut A.A Anwar Prabu Mangkunegara kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya<sup>44</sup>.

Menurut Winardi (1992) kinerja merupakan konsep yang bersifat universal yang merupakan efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi dan bagian karyawannya berdasar standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya, karena organisasi pada dasarnya dijalankan oleh manusia, maka kinerja sesungguhnya merupakan perilaku manusia dalam memainkan peran yang mereka lakukan dalam suatu organisasi untuk memenuhi standar perilaku yang telah ditetapkan agar membuahkan tindakan dan hasil yang diinginkan<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Sulistyastuti, Francisca Ria. 2008. *Kinerja pegawai Negeri Sipil di Pengadilan Karanganyar Ditinjau Dari Persepsi Terhadap Gaji*. Skripsi. Universitas Katolik Soegijapratna. Semarang.

<sup>43</sup> *Ibid*, Sulistyastuti, Francisca Ria. 2008

<sup>44</sup> Mangkunegara, A.A Anwar Prabu. 2005. *Evaluasi Kinerja SDM*. Bandung: PT Refika Aditama.

<sup>45</sup> Herdian, Anoki. 2010. Pengaruh Kompensasi terhadap Kinerja Karyawan PT Slamet Langgeng Purbalingga dengan Motivasi Kerja sebagai Variabel Intervening. Skripsi. Universitas Diponegoro. Semarang.



Mahmudi (2005) menyatakan bahwa<sup>46</sup>, “Indikator kinerja hendaknya memiliki beberapa karakteristik, antara lain sederhana dan mudah dipahami; dapat diukur; dapat dikuantifikasikan (rasio, presentase, angka); dikaitkan dengan standar atau target kinerja; berfokus pada *customer service*, kualitas, dan efisiensi; dan dikaji secara teratur”.

Lebih lanjut Mahmudi menyebutkan beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam merumuskan ukuran kinerja, yaitu:

- 1) Memformulasikan tujuan, strategi, dan misi yang koheren dan jelas.
- 2) Mengembangkan strategi pengukuran yang eksplisit.
- 3) Melibatkan pengguna-pengguna kunci dan konsumen pada fase perancangan dan pengembangan sistem pengukuran kinerja.
- 4) Merasionalisasi struktur rencana sebagai awal dari pengukuran kinerja.
- 5) Mengembangkan beberapa ukuran untuk pengguna yang beragam sesuai dengan yang dibutuhkan.
- 6) Mempertimbangkan konsumen selama proses penyusunan program dan sistem.
- 7) Menyediakan pengguna sebuah gambaran yang jelas dari kinerja.
- 8) Adanya review dan revisi terhadap sistem pengukuran secara periodic.
- 9) *Take accounts of upstream, downstream, and lateral complexities.*
- 10) Menghindari agregasi informasi yang berlebihan

---

<sup>46</sup> Astuti, Ratih Widya, *Op.cit*



Dalam pencapaian kinerja terbaik, dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu kemampuan dan motivasi. Hal ini sesuai dengan pendapat Keith Davis dalam A.A. Anwar Prabu Mangkunegara yang merumuskan bahwa<sup>47</sup> :

Human performance = Ability x Motivation

Motivation = Attitude x situation

Ability = Knowledge x skill

Penjelasan:

1) Faktor kemampuan (ability)

Secara psikologis, kemampuan (ability) terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan reality (knowledge +skill)

Artinya, pimpinan dan karyawan yang memiliki IQ diatas rata-rata dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka akan lebih mudah mencapai kinerja maksimal.

2) Faktor motivasi (motivation)

Motivasi diartikan suatu sikap (attitude) pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja (situation) dilingkungan organisasinya. Mereka yang bersifat positif (pro) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka bersifat negatif (kontra) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja yang rendah. Situasi kerja yang dimaksud mencakup antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, iklim kerja, kebijakan pemimpin, pola kepemimpinan kerja, dan kondisi kerja.

---

<sup>47</sup> Mangkunegara, A.A Anwar Prabu, *Op.cit*



Sementara itu A. Dale Timple menjelaskan bahwa faktor-faktor kinerja terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal<sup>48</sup>:

- 1) Faktor internal, yaitu faktor yang dihubungkan dengan sifat-sifat seseorang. Misalnya, kinerja seseorang baik disebabkan karena mempunyai kemampuan tinggi dan tipe pekerja keras. Sedangkan kinerja seseorang jelek disebabkan karena mempunyai kemampuan rendah dan tidak memiliki upaya untuk memperbaiki kemampuannya.
- 2) Faktor eksternal, yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang yang berasal dari lingkungan. Seperti perilaku/sikap rekan kerja, bawahan atau pimpinan, fasilitas kerja, dan iklim organisasi.

Sedangkan Donnely, Gibson dan Ivancevich mengemukakan model “*partner-lawyer*” sebagai faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja individu, adalah sebagai berikut<sup>49</sup>: 1) harapan mengenai imbalan; 2) dorongan; 3) kemampuan, kebutuhan, dan sifat; 4) persepsi terhadap tugas; 5) imbalan internal dan eksternal; 6) persepsi terhadap imbalan atau gaji dan kepuasan kerja.

#### **1.5.4.1 Pengukuran Kinerja**

Lohman mengemukakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu aktivitas penilaian pencapaian target-target tertentu yang diderivasi dari tujuan

---

<sup>48</sup> Mangkunegara, A.A Anwar Prabu, *Op.cit*

<sup>49</sup> Sulistyastuti, Francisca Ria, *Op.cit*



strategis organisasi<sup>50</sup>. Whittaker menjelaskan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas<sup>51</sup>.

Wayne C. Parker menyebutkan lima manfaat adanya pengukuran kinerja suatu entitas pemerintahan, yaitu<sup>52</sup>:

1) Pengukuran kinerja meningkatkan mutu pengambilan keputusan.

Seringkali keputusan yang diambil pemerintah dilakukan dalam keterbatasan data dan berbagai pertimbangan politik serta tekanan dari pihak-pihak yang berkepentingan. Proses pengembangan pengukuran kinerja ini akan memungkinkan pemerintah untuk menentukan misi dan menetapkan tujuan pencapaian hasil tertentu. Disamping itu dapat juga dipilih metode pengukuran kinerja untuk melihat kesuksesan program yang ada. Disisi lain, adanya pengukuran kinerja membuat pihak legislatif dapat memfokuskan perhatian pada hasil yang didapat, memberikan evaluasi yang benar terhadap pelaksanaan anggaran serta melakukan diskusi mengenai usulan-usulan program baru.

2) Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas internal.

Dengan adanya pengukuran kinerja ini, secara otomatis akan tercipta akuntabilitas diseluruh lini pemerintahan, dari lini terbawah sampai teratas.

---

<sup>50</sup> Mahsun, Mohamad. 2006. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE : Yogyakarta.

<sup>51</sup> *Ibid*, Mahsu Mohamad hal hal 25

<sup>52</sup> Sadjiarto, Arja. *Akuntabilitas dan Pengukuran Kinerja Pemerintahan*. Jurnal Akuntansi dan Keuangan. Vol.2, No.2, Nopember 2000: 138-150.



Lini teratas pun kemudian akan bertanggungjawab kepada pihak legislatif. Dalam hal ini disarankan pemakaian sistem pengukuran standar seperti halnya *management by objectives* untuk mengukur *outputs* dan *outcomes*.

3) Pengukuran kinerja meningkatkan akuntabilitas publik.

Meskipun bagi sebagian pihak, pelaporan evaluasi kinerja pemerintah kepada masyarakat dirasakan cukup menakutkan, namun publikasi laporan ini sangat penting dalam keberhasilan sistem pengukuran kinerja yang baik. Keterlibatan masyarakat terhadap pengambilan kebijakan pemerintah menjadi semakin besar dan kualitas hasil suatu program juga semakin diperhatikan.

4) Pengukuran kinerja mendukung perencanaan strategi dan penetapan tujuan.

Proses perencanaan strategi dan tujuan akan kurang berarti tanpa adanya kemampuan untuk mengukur kinerja dan kemajuan suatu program. Tanpa ukuran-ukuran ini, kesuksesan suatu program juga tidak pernah akan dinilai dengan obyektif.

5) Pengukuran kinerja memungkinkan suatu entitas untuk menentukan penggunaan sumber daya secara efektif.

Masyarakat semakin kritis untuk menilai program-program pokok pemerintah sehubungan dengan meningkatnya pajak yang dikenakan kepada mereka. Evaluasi yang dilakukan cenderung mengarah kepada penilaian apakah pemerintah memang dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Dalam hal ini pemerintah juga mempunyai kesempatan untuk



menyerahkan sebagian pelayanan publik kepada sektor swasta dengan tetap bertujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik.

Mengenai akuntabilitas Ellwood menjelaskan terdapat empat dimensi akuntabilitas yang harus dipenuhi oleh organisasi sektor publik<sup>53</sup>, yaitu:

- 1) Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (Accountability for probity and legality)

Akuntabilitas kejujuran terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (abuse of power), sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang diisyaratkan dalam penggunaan sumber dana publik.

- 2) Akuntabilitas proses

Akuntabilitas proses terkait dengan apakah prosedur yang digunakan dalam melaksanakan tugas sudah cukup baik dalam hal kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi. Akuntabilitas proses termanifestasi melalui pemberian pelayanan publik yang cepat, responsif, dan biaya murah.

- 3) Akuntabilitas program

Akuntabilitas program terkait dengan pertimbangan apakah tujuan yang ditetapkan dapat dicapai atau tidak, dan apakah telah mempertimbangkan alternatif program yang memberikan hasil yang optimal dengan biaya yang minimal.

---

<sup>53</sup> Mahsun, Mohamad, *Op.cit* hal 86





#### 4) Akuntabilitas kebijakan

Akuntabilitas kebijakan terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah, baik pusat maupun daerah, atas kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah terhadap DPR/DPRD dan masyarakat luas.

Berkaitan dengan pengukuran kinerja, Johson dan Lewin membedakan pengukuran kinerja kedalam beberapa macam model antara lain model tujuan (goal model), model sistem (system model), dan model sistem kuputusan (decision system model)<sup>54</sup> dengan penjelasan sebagai berikut:

##### 1) Model tujuan (goals model)

Kinerja organisasi menurut model tujuan disamakan dengan efektivitas yang diukur dari produktivitas dan pencapaian tujuan. Pendekatan model tujuan menekankan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang mengorganisir serangkaian tujuan, menentukan kegiatan yang diperlukan untuk mencapai tujuan tadi, dan mengalokasikan sumber daya untuk kegiatan-kegiatan dalam kerangka mencapai tujuan.

##### 2) Model sistem (system model)

Model tujuan pada umumnya digunakan untuk menyamakan kinerja dengan efektivitas dan memfokuskan pada pengukuran pencapaian tujuan. Menurut Barnard efektivitas dan efisiensi adalah setipe, efektivitas sebagai pencapaian tujuan yang dikehendaki, sedangkan efisiensi memberikan petunjuk dasar analisis kontemporer mengenai analisis. Dengan demikian suatu organisasi

---

<sup>54</sup> Widodo, joko, *Op.cit* hal 209



yang efisien adalah organisasi yang memberikan sedikit tipe dan sedikit insentif yang diperlukan untuk mencapai perilaku produktif maksimum para karyawannya.

### 3) Model sistem keputusan (decision system model)

Ukuran efisiensi dinyatakan secara tidak langsung oleh pendekatan model sistem keputusan yaitu suatu konsep kesejahteraan ekonomi mengenai efisiensi dari keseluruhan sistem. Program pemerintah dapat dibuat lebih efisien dengan menaruh perhatian pada ukuran, baik pada input program maupun output program dan membuat keputusan alokasi sumber daya di antara alternatif program yang tersedia.

#### **1.5.5 e-Government dan *e-performance***

*e-performance* merupakan salah satu instrumen dari e-government yang terus dikembangkan demi terciptanya good governance. *e-performance* sendiri merupakan penilaian kinerja secara individu, hal tersebut terdapat didalam e-government, yang diklasifikasikan sebagai berikut : Government-to-Citizen (G2C), Citizen-to-Government (C2G), Government-to-Business (G2B), Business-to-Government (B2G), Government-to-Employee (G2E), Government-to-Employee (G2E), Government-to-Nonprofit (G2N), Nonprofit-to-Government (N2G). Jika dihubungkan dengan penilaian kinerja dari *e-performance* yang lebih obyektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Salah satu tipe dari e-government yang erat berhubungan dengan *e-performance* adalah Government-to-Employee (G2E). G2E adalah *Embark*



*on initiatives that will facilitate the management of the civil service and internal communication with governmental employees in order to make e-career applications and processing system paperless in e-office.* Memulai inisiatif yang akan memudahkan pengelolaan layanan sipil dan komunikasi internal dengan karyawan pemerintah dalam rangka untuk membuat aplikasi e-karir dan sistem pengolahan pengurangn kertas dalam e-office.

Didalam G2E terdapat tiga kriteria<sup>55</sup>: (1) Information. *Exchange of information regarding works and performance, personnel policy, data, and notice for career management and development of government employees, etc.* Pertukaran informasi mengenai karya dan kinerja, kebijakan personil, data, dan pemberitahuan untuk manajemen karir dan pengembangan pegawai pemerintah, dll. (2) Communication Online. *Information is exchanged among different department or persons; discussion fora; communication in negotiation and decision making; interaction regarding works and performance, etc.* Informasi yang dipertukarkan diantara departemen atau orang yang berbeda, forum diskusi, komunikasi dalam negosiasi dan pengambilan keputusan; interaksi mengenai karya dan kinerja, dll. (3) Transaction. *Interpersonal workflow, and exchange of personnel policy and solution, data, information and knowledge management, participation online, etc.* Alur kerja Interpersonal, dan kebijakan pertukaran personil dan solusi, data, informasi dan pengetahuan manajemen, partisipasi online, dll. Selain itu, didalam e-government sendiri terdapat beberapa poin yang menunjukkan bahwa e-government berjalan

---

<sup>55</sup> Fang, Zhiyuan, *Op.cit.* Hal 9



dengan baik apabila tercapai beberapa hal, antara lain; 1. Efisiensi dan efektivitas, 2. Transparansi, 3. Akuntabilitas, 4. Pengurangan biaya operasi, waktu dan sumber daya lain, 5. Memfasilitasi proses demokrasi, 6. Meningkatkan pengambilan keputusan, 7. Akses yang lebih besar terhadap informasi. Setiap unsur yang ada didalam *e-performance* memang memiliki kesesuaian dengan e-government, karena memang *e-performance* merupakan instrumen dari e-government.

### **1.5.6 Penilaian Kinerja dan *e-performance***

Pada dasarnya *e-performance* adalah sistem pengendalian kinerja dengan penggunaan teknologi informasi untuk memfasilitasi penyusunan indikator kinerja kegiatan dan kinerja pegawai serta proses pengumpulan data capaian indikator kinerja Pegawai Negeri Sipil dilingkup Pemerintah Kota Surabaya. Penggunaan teknologi dianggap mempermudah dalam proses penilaian kinerja pegawai, karena setiap penghitungan capaian kinerja diolah dengan menggunakan komputer yang lebih bersifat subjektif dan akurat.

Mengeni penilaian kinerja beberapa ahli berpendapat, Simamora mendefinisikan penilaian kinerja sebagai alat yang berfaedah tidak hanya untuk mengevaluasi kerja dari para karyawan, tetapi juga untuk mengembangkan dan memotivasi karyawan<sup>56</sup>. Menurut Mangkuprawira, penilaian kinerja merupakan proses yang dilakukan perusahaan dalam mengevaluasi kinerja pekerjaan seseorang<sup>57</sup>. Menurut Handoko penilaian prestasi kinerja adalah proses mengevaluasi dan menilai

---

<sup>56</sup> Ayudha, Dian Kencana. 2008. *Analisis Sistem Penilaian Kinerja dengan Motivasi Kerja dan Kepuasan Kerja Karyawan. Skripsi. IPB. Bogor*

<sup>57</sup> *Ibid*, Ayudha, Dian Kencana. 2008



prestasi kerja karyawan. Kegiatan ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada para karyawan tentang pelaksanaan kerja mereka<sup>58</sup>. Menurut Dessler penilaian prestasi kinerja adalah suatu proses penilaian prestasi kinerja pegawai yang dilakukan pemimpin perusahaan secara sistematis berdasarkan pekerjaan yang ditugaskan kepadanya<sup>59</sup>. Dessler juga menyatakan bahwa penilaian kinerja adalah memberikan umpan balik kepada karyawan dengan tujuan memotivasi orang tersebut untuk menghilangkan kemerosotan kinerja atau berkinerja lebih tinggi lagi.

Dessler juga menyebutkan terdapat 3 langkah dalam melakukan penilaian kinerja, antara lain sebagai berikut<sup>60</sup> :

- 1) Mendefinisikan jabatan, yaitu memastikan bahwa penilai dan yang dinilai sepakat tentang tugas-tugasnya dan standard jabatan.
- 2) Menilai kinerja, yaitu membandingkan antara kinerja aktual dengan standard-standard yang telah ditetapkan.
- 3) Sesi umpan balik, yaitu saat membahas kinerja dan kemajuan bawahan serta membuat rencana pengembangan.

---

<sup>58</sup> Nurmianto, Eko dan Nurhadi Siswanto. *Perancangan Penilaian Kinerja Karyawan Berdasarkan Kompetensi Spencer Dengan Metode Analytical Hierarchy Process*. Dinas PU. Probolinggo jurnal teknik industri Vol 8 no 1. Juni 2006.

<sup>59</sup> *Ibid*, Nurmianto, Eko dan Nuhadi Siswanto. 2006

<sup>60</sup> *Ibid*, Nurmianto, Eko dan Nuhadi Siswanto. 2006



Soedjono juga menyebutkan 6 (enam) kriteria yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja pegawai secara individu yakni<sup>61</sup> :

- 1) Kualitas. Hasil pekerjaan yang dilakukan mendekati sempurna atau memenuhi tujuan yang diharapkan dari pekerjaan tersebut.
- 2) Kuantitas. Jumlah yang dihasilkan atau jumlah aktivitas yang dapat diselesaikan.
- 3) Ketepatan waktu, yaitu dapat menyelesaikan pada waktu yang telah ditetapkan serta memaksimalkan waktu yang tersedia untuk aktivitas yang lain.
- 4) Efektivitas. Pemanfaatan secara maksimal sumber daya yang ada pada organisasi untuk meningkatkan keuntungan dan mengurangi kerugian.
- 5) Kemandirian, yaitu dapat melaksanakan kerja tanpa bantuan guna menghindari hasil yang merugikan.
- 6) Komitmen kerja, yaitu komitmen kerja antara pegawai dengan organisasinya
- 7) Tanggung jawab pegawai terhadap organisasinya

---

<sup>61</sup> Mariam, Rani. 2009. Pengaruh Gaya Kepemimpinan dan budaya Organisasi Terhadap Kinerja Karyawan Melalui Kepuasan Kerja Karyawan Sebagai Variabel Intervening. Thesis. Universitas Diponegoro. Semarang.



Foreign Affairs, mengemukakan fungsi pengukuran kinerja organisasi sektor publik adalah sebagai berikut<sup>62</sup>:

- 1) *Transparency*: organisasi dapat membuat dengan jelas produk apa yang mereka tawarkan, bagaimana analisis *input- outputnya*, termasuk biayanya.
- 2) *Learning*: organisasi menjadi selangkah lebih maju jika dia menggunakan pengukuran kinerja untuk belajar, transparansi yang diciptakan mengajarkan pada organisasi apa kebaikan-kebaikan yang dimiliki dan dimana kemungkinan pengembangannya.
- 3) *Appraising*: kinerja berbasis penilaian dapat dikatakan sebagai berfungsinya organisasi.
- 4) *Sanctioning*: penilaian dapat diikuti dengan sanksi positif jika ternyata kinerjanya bagus, dan sanksi negatif jika kinerjanya buruk

Menurut Simamora, terdapat beberapa tujuan penting dari program penilaian kinerja, yaitu<sup>63</sup>:

- 1) Tujuan Evaluasi

Hasil-hasil penilaian kinerja sering digunakan sebagai dasar evaluasi rutin terhadap kinerja anggota-anggota organisasi:

---

<sup>62</sup> Ahdiyana, Marita. *Memperkuat manajemen strategis dengan Pengukuran Kinerja Dalam Organisasi*. Universitas Negeri Yogyakarta.

<sup>63</sup> Ayudha, Dian Kencana. 2008. *Analisis Hubungan Sistem Penilaian Kinerja dengan Motivasi Kerja dan Kepuasan Kerja Karyawan*. IPB. Bogor



a) Penilaian kinerja dan Telaah Gaji

Keputusan-keputusan yang paling sering bertumpu pada tujuan evaluatif adalah keputusan-keputusan kompensasi yang mencakup kenaikan tunjangan jasa, bonus karyawan dan kenaikan-kenaikan gaji yang lain.

b) Penilaian Kinerja dan Kesempatan Promosi

Keputusan-keputusan penyusunan pegawai adalah tujuan evaluative kedua dari penilaian kinerja karena para manajer dan penyelia harus membuat keputusan-keputusan yang berhubungan promosi, demosi, transfer dan pemberhentian.

2) Tujuan Pengembangan

Informasi yang dihasilkan oleh sistem penilaian dapat digunakan untuk memudahkan pengembangan pribadi anggota organisasi:

a) Mengukuhkan dan menopang kinerja

Menggunakan penilaian kinerja sebagai alat pengembangan karyawan bisa menempatkan penyelia dalam peran pengukuhan dan penopangan kinerja.

b) Meningkatkan kinerja

Penilaian kinerja yang bertujuan pengembangan juga mencakup pemberian karyawan pedoman untuk kerjanya dimasa yang akan datang.





c) Menentukan tujuan dan progresi karir

Sesi-sesi penilaian kinerja memberikan kepada karyawan dan penyelia suatu kesempatan untuk membahas tujuan dan rencana karir jangka panjang.

d) Menentukan kebutuhan-kebutuhan pelatihan

Beberapa organisasi menggunakan penilaian kinerja sebagai dasar analisis untuk kebutuhan pelatihan bagi karyawan.

e) Proses yang terkoordinir

Penilaian kinerja tidak boleh menjadi suatu proses yang berdiri sendiri. Agar menjadi efektif, penilaian kinerja hendaknya dihubungkan dengan aktivitas manajemen SDM lainnya, yang tergantung pada penilaian kinerja.

f) Verifikasi sikap terhadap penilaian

Supaya efektivitasnya maksimal, sistem penilaian harus mendapat sokongan dari segenap anggota organisasi.

Sastrohadiwiryo mengatakan bahwa tujuan penilaian kinerja yaitu<sup>64</sup>:

- 1) Sumber data untuk perencanaan ketenagakerjaan dan kegiatan pengembangan jangka panjang bagi organisasi yang bersangkutan.
- 2) Nasihat yang perlu disampaikan kepada para tenaga kerja dalam organisasi

---

<sup>64</sup> Sulistyastuti, Francisca Ria, *Op.cit*



- 3) Alat untuk memberikan umpan balik (*feedback*) yang mendorong kearah kemajuan dan memperbaiki atau meningkatkn kualitas kerja bagi para tenaga kerja
- 4) Salah satu cara untuk menetapkan kinerja yang diharapkan dari seorang pemegang tugas dan pekerjaan
- 5) Landasan atau bahan informasi dalam pengambilan keputusan pada bidang ketenagakerjaan, baik promosi, mutasi maupun kegiatan ketenagakerjaan lainnya

Handoko mengatakan bahwa manfaat dari penilaian kinerja adalah<sup>65</sup>:

- 1) Perbaikan prestasi kerja  
Uman balik pelaksanaan kerja memungkinkan karyawan, manajer dan departemen personalia dapat membetulkan kegiatan-kegiatan untuk memperbaiki prestasi
- 2) Penyesuaian-penyesuain kompensasi  
Evaluasi kinerja membantu dalam pengambilan keputsan untuk menentukan kenaikan upah, pemberian bonus dan bentuk kompensasi yang lain.
- 3) Keputusan-keputusan penempatan  
Promosi, transfer ataupun penurunan jabatan didasarkan pada prestasi masa lalu.

---

<sup>65</sup> Sulistyastuti, Francisca Ria, *Op.cit*



4) Kebutuhan-kebutuhan latihan dan pengembangan

Kinerja yang jelek menunjukkan kebutuhan untuk melakukan pelatihan kembali. Sedangkan kinerja yang baik mencerminkan potensi yang harus dikembangkan.

5) Perencanaan dan pengembangan karir

Umpan balik prestasi mengarahkan pada proses pengambilan keputusan karir yang harus dikembangkan

6) Penyimpangan-penyimpangan proses staffing

Kinerja yang baik atau jelek mencerminkan kekuatan atau kelemahan prosedur penempatan staf di departemen personalia.

7) Ketidak akuratan informasional

Kinerja yang jelek menunjukkan kesalahan-kesalahan dalam informasi analisa jabatan, rencana-rencana sumber daya manusia atau komponen-komponen lain dari sistem informasi manajemen personalia

8) Kesalahan-kesalahan desain pekerjaan

Kinerja yang jelek merupakan suatu tanda kesalahan dalam desain pekerjaan. Penilaian kinerja dapat membantu mengidentifikasi kesalahan-kesalahan tersebut.

9) Kesempatan kerja yang adil

Penilaian secara akurat menjamin keputusan-keputusan penempatan internal yang diambil tanpa diskriminasi.



#### 10) Tantangan-tantangan eksternal

Kadang-kadang kinerja dipengaruhi oleh faktor-faktor di luar lingkungan kerja, seperti keluarga, kesehatan, kondisi finansial atau masalah-masalah pribadi lainnya.

### 1.6 DEFINISI KONSEP

1. Efektivitas adalah kemampuan dalam memanfaatkan segala sumber daya yang dimiliki untuk mencapai tujuan tertentu.
2. Efektivitas sistem *e-performance* adalah kemampuan dari suatu sistem (*e-performance*) dalam memanfaatkan sumber daya manusia yang ada untuk mencapai tujuan tertentu dengan hasil yang maksimal.
3. E-government adalah pemanfaatan teknologi untuk mendukung kinerja pemerintahan demi terciptanya kinerja terbaik.
4. *E-performance* adalah sistem penilaian kinerja dengan menggunakan teknologi, agar dapat dicapai keakuratan dalam menilai kinerja pegawai.
5. Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan sasaran/ tujuan suatu organisasi.



## 1.7 DEFINISI OPERASIONAL

1. efektivitas sistem *e-performance* diukur dari :
  - A. Efisiensi, diukur dari:
    - i. Segi waktu
    - ii. Segi kinerja
  - B. Adil
    - i. Transparansi publik
  - C. Mengarah pada insentif
    - i. Material
    - ii. Non material
  - D. Diterima oleh publik
    - i. Persetujuan masyarakat
  - E. Moral
    - i. Kesesuaian lapangan dengan laporan
2. Kinerja Pegawai diukur dari :
  - A. Sumber data untuk perencanaan ketenagakerjaan dan kegiatan pengembangan jangka panjang bagi organisasi yang bersangkutan.
  - B. Nasihat yang perlu disampaikan kepada para tenaga kerja dalam organisasi
  - C. Alat untuk memberikan umpan balik (*feedback*) yang mendorong kearah kemajuan dan memperbaiki atau meningkatkan kualitas kerja bagi para tenaga kerja
  - D. Salah satu cara untuk menetapkan kinerja yang diharapkan dari seorang pemegang tugas dan pekerjaan
  - E. Landasan atau bahan informasi dalam pengambilan keputusan pada bidang ketenagakerjaan, baik promosi, mutasi maupun kegiatan



## **1.8 METODE DAN PROSEDUR PENELITIAN**

### **1.8.1 METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode campuran, yaitu menggunakan metode kuantitatif dan metode kualitatif. Metode kuantitatif pada penelitian ini lebih ditonjolkan, sedangkan metode kualitatif digunakan sebagai metode pendukung.

### **1.8.2 LOKASI PENELITIAN**

Lokasi penelitian dilakukan dilingkup Pemerintah Kota Surabaya, namun yang menjadi fokus dalam penelitian ini adalah Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Pemerintah kota Surabaya. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan oleh beberapa pertimbangan, yaitu:

- 1) Pemerintah Kota Surabaya menjadi Best Practice dalam penerapan e-government di Indonesia. Hal tersebut terbukti dengan diperolehnya penghargaan e-government Award 2009. Selain itu Pemerintah Kota Surabaya juga mendapatkan *e-Government Award* dari Kementerian Komunikasi dan Informasi selama dua tahun berturut-turut yaitu tahun 2011 dan 2012.
- 2) Meskipun berhasil mendapatkan e-government award, namun hal tersebut tidak menjadikan kinerja dinas-dinas Pemerintah Kota Surabaya telah memiliki kinerja terbaik. Salah satu dinas tersebut adalah Dins Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan, yang mendapat keluhan terbanyak dari masyarakat Kota Surabaya pada tahun 2012 dan 2013.



### 1.8.3 TIPE PENELITIAN

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif adalah penelitian yang menjelaskan hubungan kausal antara variabel-variabel melalui pengujian hipotesa<sup>66</sup>. Penelitian eksplanasi tidak hanya memberikan gambaran (deskripsi), tetapi juga menjelaskan hubungan antara variabel bebas yaitu efektivitas *e-performance* dan variabel terpengaruh, yaitu kinerja pegawai Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Pemerintah Kota Surabaya.

### 1.8.4 TEKNIK PENGAMBILAN SAMPEL

Populasi adalah kumpulan dari individu dengan kualitas serta ciri-ciri yang telah ditetapkan<sup>67</sup>. Populasi sasaran pada penelitian ini adalah seluruh kepala sub bagian, kepala seksi, dan Pegawai pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematuan Kota Surabaya, yang dalam tupoksinya masing-masing terdapat tugas dan kewenangan untuk melakukan kerjasama antarinstansi. Populasi sasaran ditentukan dengan pertimbangan bahwa mereka yang memiliki informasi sesuai dengan tujuan penelitian terutama tentang *e-performance*, serta mereka benar-benar mengetahui, berhubungan, dan sebagai pelaksana langsung pada *e-performance* tersebut sesuai dengan tupoksinya masing-masing. Ini sesuai dengan yang dikatakan Spradley<sup>68</sup>, bahwa penentuan responden didasarkan atas pertimbangan yaitu pertama, mereka menguasai dan memahami sesuatu melalui proses inkulturasi, sehingga sesuatu itu

---

<sup>66</sup> Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1995

<sup>67</sup> Nazir, Moh, *Metode Penelitian*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 2003.

<sup>68</sup> Faisal, Sanapiah, *Format-format Penelitian Sosial*, Jakarta, Rajawali Press, 1989



bukan sekedar diketahui, tapi juga dihayati. Kedua, mereka yang tergolong masih berkecimpung atau terlibat pada kegiatan yang tengah diteliti. Ketiga, mereka yang mempunyai kesempatan atau waktu yang memadai untuk dimintai informasi. Keempat, mereka yang tidak cenderung menyampaikan informasi hasil kemasannya sendiri. Kelima, mereka pada mulanya cukup asing akan peneliti sehingga lebih mengarahkan untuk dijadikan narasumber.

Menurut Ibnu Hadjar<sup>69</sup> penelitian yang seperti ini melibatkan seluruh individu dalam suatu kelompok yang dilibatkan secara langsung untuk menjadi subjek sebagai penelitian populasi. Penelitian ini dilakukan terutama bila peneliti ingin mengetahui/mempelajari sesuatu yang hasilnya akan diberlakukan pada kelompok subyek yang terlibat secara langsung saja, tanpa bermaksud memberlakukannya untuk kelompok yang lebih besar. Menurut Surakhmad Winarno<sup>70</sup>, adakalanya masalah penarikan sampel ini ditiadakan sama sekali dengan memasukkan seluruh populasi sebagai sampel, yakni selama diketahui jumlah populasi itu diketahui terbatas.

---

<sup>69</sup> Hadjar, Ibnu, *Dasar-dasar Metodologi Penelitian Kuantitatif dalam Pendidikan*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 1996.

<sup>70</sup> Winarno, Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah : Dasar, Metode, dan Teknik*, Bandung, Tarsito, 1994





Tabel I.4. Jumlah Responden Pada Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya

No	Nama Kelompok	Jumlah
1	Sekretariat	17
2	Bidang Perencanaan dan Pemanfaatan	17
3	Bidang jalan dan Jembatan	17
4	Bidang Pematusan	16
5	Bidang Pengujian, Pengawasan, dan Pengendalian	16
	<b>Total</b>	83

#### 1.8.5 TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Untuk membuktikan suatu hipotesa diperlukan data empiris dari berbagai sumber. Teknik pengumpulan data adalah cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data<sup>71</sup>. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

##### 1. Menghimpun data primer.

Mengadakan wawancara langsung dengan menggunakan kuesioner berstruktur dimana peneliti menggunakan kuesioner sebagai acuan untuk memperoleh data yang terdiri dari pertanyaan-pertanyaan tertutup. Sedangkan kuesioner tidak berstruktur digunakan untuk menggali data yang sulit diperoleh melalui tanya jawab (wawancara) yang bertujuan untuk menguji konsistensi responden dalam memberikan keterangan untuk mendapatkan informasi lebih mendalam. Dalam proses penggalian

<sup>71</sup> Arikunto, Suharsimi, *Manajemen Penelitian*, Jakarta, Rineka Cipta, 2000



data ini peneliti melakukan wawancara terhadap beberapa orang yang sebelumnya menjadi responden yang kemudian dipilih oleh peneliti yaitu Kepala Bagian, Kepala seksi, dan staff Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga dan Pematusan Kota Surabaya.

Adapun alasan yang mendasari teknik wawancara sebagai salah satu alat perekam data dalam penelitian antara lain<sup>72</sup> :

- a. Teknik wawancara merupakan salah satu teknik yang baik untuk menilai keadaan pribadi.
  - b. Tidak dibatasi oleh tingkatan umur dan tingkat pendidikan obyek yang diteliti.
  - c. Dengan unsur fleksibilitas atau keluwesan yang dikandungnya, teknik ini cocok sekali untuk digunakan sebagai alat verifikasi terhadap data yang diperoleh dengan jalan observasi kuesioner dan sebagainya.
  - d. Dapat diselenggarakan sambil mengadakan observasi sehingga dapat menggunakan waktu lebih efisien.
2. Pengumpulan data sekunder atau dokumentasi yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Data sekunder berupa bahan-bahan tertulis yang telah dikumpulkan. Adapun bahan-bahan tertulis bisa berupa laporan tahunan, buku, juga dengan mencari dokumen-dokumen dari berbagai sumber seperti kliping koran, majalah instansi terkait, dan sebagainya. Data ini dipakai sebagai pelengkap temuan atau *starting point* untuk memperoleh orientasi yang lebih luas mengenai topik yang diteliti.

---

<sup>72</sup> Hadi, Sutrisno, *Analisis Regresi*, Yogyakarta, Andi Offset, 1995



### **1.8.6 TEKNIK ANALISA DATA**

Analisa data adalah proses penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan<sup>73</sup>.

Setelah memperoleh data yang diperlukan maka langkah berikutnya adalah menganalisa data yang akan dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian yang tertulis.

Dalam menganalisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu:

- 1) Penyajian Data

Dalam penelitian ini, data yang telah mengalami penyederhanaan dan penggolongan tersebut disajikan sedemikian rupa sehingga mudah terbaca.

- 2) Interpretasi Data

Dalam penelitian ini setiap indikator dianalisis dengan menggunakan teori yang telah ditentukan.

- 3) Korelasi Variabel

Dalam penelitian ini dicari hubungan antara kedua variabel

---

<sup>73</sup> Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi, *Metode Penelitian Survei*, Jakarta, LP3ES, 1995