

EFEKTIFITAS PENGGUNAAN ANGGARAN MELALUI FACTOR EVALUATION SYSTEM (FES) DALAM MENENTUKAN TAMBAHAN PENGHASILAN PEGAWAI (TPP) DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA SURABAYA

Genut Wahyu Widiono¹

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

Abstract

One of the most bureaucratic reform agenda is improving employee performance through the remuneration system. However, there are problems to find the right system. The amount of the government's budget that is used for employees can not guarantee to increase in employee performance. Ineffectiveness remuneration and payroll system, it is bad for public sector organizations. Through Factor Evaluation System, compensation based on job evaluation has become an alternative to the provision of performance benefits. This study focuses on the effective use of the budget through the Factor evaluation system in determining employee income Supplement. The purpose of this study is to analyze the budget effectivity in Employee Income Supplement. The theory used in this study include financial public sector, performance-based budgeting, compensation, performance based pay and Factor Evaluation System (FES). The method is used in this study is a qualitative research with descriptive type. The results showed that in terms of the use of budget provision Income Supplement Employees in Surabaya run effectively. In addition to the effectiveness of this study find weaknesses including lack fleksibility miraculous use of the budget and the lack of measurements made by the community. By doing theoretical interpretation of the performance-based budgeting and effective compensation. Concluded that the use of the budget in the provision Employee Income Supplement Factor Evaluation System based on proven effective.

Key words: FES, Performance-Based Budgeting, Compensation.

Pendahuluan

Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil merupakan suatu permasalahan yang dapat memberikan *multiple effect* bagi kinerja organisasi sektor publik. Mulai dari permasalahan kedisiplinan, rendahnya pemberian pelayanan, motivasi kerja, hingga korupsi. Kesejahteraan pegawai berkaitan erat dengan kompensasi, khususnya dalam penggajian dan pemberian tunjangan. 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. Pemerintah menaruh harapan besar dengan memperbaiki kesejahteraan pegawai melalui remunerasi reformasi birokrasi khususnya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Menurut Dalam organisasi modern insentif merupakan sarana untuk menyatukan kepentingan. Motivasi manusia untuk bekerja dalam kelompok bukan hanya karena mereka ingin bersosialisasi namun lebih pada mendapatkan insentif 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. Jika dibandingkan dengan negara ASEAN gaji PNS di Indonesia masih tergolong rendah. Berdasarkan data yang dirilis oleh Koran Sindo.com mengutip data dari situs *Numbeo* tentang daftar rata-rata gaji pegawai negara-negara ASEAN adalah sebagai berikut :

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

Berdasarkan Tabel 1.1 terlihat bahwa Indonesia berada di posisi tiga terbawah negara ASEAN dengan gaji pegawai terendah. Dengan kondisi demikian menurut Kumorotomo (2011) 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. Kedua cara tersebut mengakibatkan para pegawai tidak fokus lagi dengan pekerjaannya sebagai pelayan publik.

Upaya perbaikan kesejahteraan melalui kenaikan gaji telah dilakukan pemerintah sejak pasca orde baru. Koran Sindo (2015) merilis bahwa 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%. Hal

Tabel 1.1

Daftar Gaji Pegawai Negeri Negara-Negara ASEAN

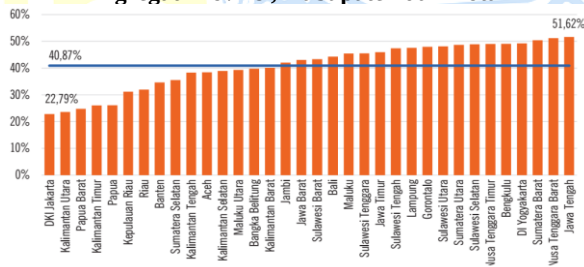
tersebut dikarenakan penetapan PP No. 81 Tahun 2010 tentang Road Map Reformasi Birokrasi dimana salah satu amanahnya yaitu pemberian remunerasi bagi pegawai.

Namun sayangnya gaung reformasi birokrasi lebih kental dimaknai dari segi esensi remunerasi. 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 oranisasi 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. Pemerintah perlu memprioritaskan pembaharuan sistem dan kejelasan pelaksanaan regulasi yang berkaitan dengan remunerasi pegawai atau tunjangan pegawai.

Pemberian tunjangan dan remunerasi bagi pegawai negeri sipil memiliki polemik tersendiri khususnya dalam pengalokasian anggaran. Kementerian Keuangan RI (2014) melaporkan bahwa Dalam lima tahun terakhir, periode 2009 hingga 2013, belanja pegawai pemerintah pusat naik drastis, sebesar 73,65%. Sedangkan dalam kurun waktu 2006-2012 pertumbuhan anggaran belanja pegawai sebesar 20% dari APBN.

Fenomena serupa juga terjadi di daerah. Proporsi belanja pegawai dalam APBD memiliki porsi terbesar. Tahun 2014 rata-rata rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah sebesar 40,87%.

Gambar 1.1
Grafik Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Daerah
Agregat Provinsi, Kabupaten dan Kota



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

Berdasarkan gambar 1.2 menunjukkan bahwa terdapat 3 provinsi yang memiliki rasio belanja pegawai lebih dari 50% yaitu Provinsi Sumatera Barat, Provinsi Nusa Tenggara Barat dan Provinsi Jawa Tengah. Provinsi DKI Jakarta merupakan provinsi yang memiliki angka rasio paling rendah yaitu sebesar 22,79%, sedangkan provinsi dengan rasio terbesar adalah provinsi Jawa Tengah dengan rasio mencapai 51,62%.

Manajemen alokasi APBD di daerah dinilai masih belum efisien. Masih banyak kabupaten yang mengalokasikan 60-80% APBD mereka hanya untuk belanja pegawai. Bahkan Bantul, Ngawi dan Ambon alokasi belanja pegawai berada di atas 70%. Tingginya anggaran belanja pegawai di berbagai daerah di Indonesia seharusnya dapat diimbangi dengan kualitas kinerja aparatur. Hampir semua daerah memiliki anggaran belanja pegawai lebih tinggi dari anggaran pembangunan.

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.

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.

Kebijakan tentang tambahan penghasilan dan tunjangan kinerja PNS Pemkot Surabaya telah lama menjadi sorotan DPRD Kota Surabaya khususnya terkait alokasi anggaran untuk kebijakan tersebut. Pemberian TPP dan tunjangan kinerja telah dimulai sejak tahun 2010 yang terus dievaluasi dan diperbaharui hingga tahun 2014. Pada dasarnya semangat pemberian TPP dan tunjangan kinerja kepada pegawai untuk meningkatkan kesejahteraan pegawai dan peningkatan kualitas kerjanya, dengan harapan kualitas pelayanan publik dapat meningkat. Namun berbagai masalah terkait pungutan liar, kedisiplinan pegawai, pelayanan public yang masih belum optimal.

Metode pemberian tunjangan yang diterapkan oleh Pemkot Surabaya dengan berdasar pada 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 gradennya 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).

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.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka perumusan masalah yang diajukan yaitu Bagaimana Efektivitas Penggunaan Anggaran Melalui *Factor Evaluation System* (FES) dalam Menentukan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya. Penelitian ini secara praktis 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.

Penelitian ini menggunakan teori Keuangan Sektor Publik dengan fokus pada pendekatan anggaran berbasis kinerja yang dipadukan dengan Teori kompensasi. Efektivitas penggunaan

Metode Penelitian

Untuk mendapatkan data dan informasi yang bersifat empirik, peneliti menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Menurut Moleong penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan subyek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan Bahasa, pada suatu pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2005:4). Alasan mengapa dalam penelitian ini memakai metode penelitian kualitatif berasal dari sifat masalah penelitian ini. Dimana peneliti berusaha untuk melihat efektivitas penggunaan FES dalam menentukan Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di Lingkungan Pemerintah Kota Surabaya.

Lokasi penelitian dilaksanakan pada Bina Program, dan Badan Kepegawaian dan Diklat Kota Surabaya alasannya karena instansi tersebut merupakan perumus dan penanggungjawab terlaksananya TPP di kota Surabaya. Disamping itu kedua instansi tersebut merupakan salah satu tim manajemen kinerja yang menjadi perumus TPP di kota Surabaya.

Informan yang diambil, ditentukan secara purposive Dengan teknik purposive peneliti memudahkan untuk mencari sumber data. Dengan cara meminta rekomendasi dari seseorang informan sebelumnya dan dari seorang informan yang baru direkomendasikan tersebut jumlah data dapat berlipat ganda jumlahnya dan begitu seterusnya. Hal ini memudahkan para peneliti mencari data dari para informan-informan yang telah direkomendasikan dan informan tersebut lebih mengerti tentang masalah yang akan diteliti peneliti.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini melalui Data yang digunakan peneliti yaitu data yang diperoleh melalui wawancara, serta dokumen yang memperkuat data penelitian. Data yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah dalam bentuk dokumen, file, buku, surat, kabar dan dokumen lain yang terkait dalam penelitian. Setelah data diperoleh dari lapangan, data disajikan setelah itu data akan dianalisis. Menurut Miles dan Huberman, dalam menganalisis data kualitatif terdiri dari alur kegiatan yang terjadi bersamaan yaitu dengan cara, reduksi data, penyajian data dan yang terakhir yaitu dengan melakukan penarikan kesimpulan.

Hasil dan Pembahasan

Factor Evaluation System (FES) merupakan 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. Mekanisme penetapan nilai jabatan dan kelas jabatan di Lingkungan Instansi pada awalnya dibentuklah Tim Analisis jabatan. Di kota Surabaya Tim ini adalah Tim Manajemen Kinerja yang terdiri dari BKD, Bina Program, BAPPEKO, Inspektorat, Organisasi dan Tata laksana, dan BPPKAD. Kemudian Tim akan menyusun peta jabatan, informasi faktor jabatan struktural, informasi faktor jabatan fungsional tertentu/jabatan fungsional umum. Selanjutnya tim akan melaksanakan evaluasi jabatan dengan menggunakan *Factor Evaluation System* yang kemudian akan menghasilkan nilai dan kelas jabatan struktural dan nilai dan kelas jabatan fungsional tertentu/jabatan fungsional umum.

Setelah dilakukan evaluasi jabatan, didapatkan point yang kemudian dikelompokkan dalam suatu *Grading Matrix*. Matrix yang terbentuk dalam 17 kelompok (sel), kemudian digunakan untuk menyusun struktur pemberian tunjangan penghasilan dengan mempertimbangkan poin evaluasi jabatan dan eselon. Poin tertinggi akan menempati posisi tertinggi dalam struktur penggajian dan sebaliknya. *Grading Matrix* ini dibuat dengan mengacu "Tabel Nilai dan Kelas Jabatan" pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2011 tentang Pedoman Evaluasi Jabatan.

Setiap kriteria memiliki bobot jabatan masing-masing yang kemudian akan diakumulasi dan disesuaikan oleh Tim Manajemen Kinerja untuk menempatkan *scope* SKPD dan besaran poin pada jabatan-jabatan tertentu berdasarkan kompleksitasnya.

Penyajian data telah ditampilkan data-data yang diambil di lapangan ke dalam tujuh indikator yang ditetapkan penulis berdasarkan kerangka teoritik. Tujuh indikator yang digunakan terdiri atas :

1. Meningkatkan akuntabilitas tercapainya misi dan mendiskripsikan tujuan sampai ke level individu
2. Mampu meningkatkan fleksibilitas kebutuhan anggaran
3. Menyempurnakan koordinasi 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

Dari ketujuh indikator tersebut, peneliti merangkum menjadi tiga pembahasan untuk diinterpretasikan dengan teori. Pertama mendukung tercapainya visi misi organisasi, kedua, meningkatkan kinerja sistem manajemen organisasi, dan mendukung fleksibilitas dan prioritas penganggaran.

Anggara berbasis kinerja memfokuskan pada kinerja dan produktifitas. Keberhasilan sistem kompensasi ini menjadi variable utama penentu efektivitas penggunaan anggaran dalam pemberian tambahan penghasilan pegawai. Dalam sub bab penyajian data, data terkait efektivitas pemberian TPP di kasifikasi berdasarkan kriteria keberhasilan kompensasi sebagai berikut :

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

Efektifitas Penganggaran dalam Pemberian TPP Berdasarkan Factor Evaluation system

Jan-Eric Lane (2000) dalam bukunya *New Public Management* secara tersirat mengungkapkan bahwa secara teori *New Public Management* menuntut kombinasi antara demokrasi dan ekonomi pasar. Sehingga bahwa NPM sangat beorientasi pada keefektifan kerja dengan *mission-driven* dan *results-oriented*. Anggaran berbasis kinerja di sektor publik dilahirkan dari konsepsi *New Public Management*. Anggaran berbasis kinerja sangat memperhatikan hasil, sehingga efektifitas dan efisiensi menjadi pilar dalam pendekatan ini.

Sistem TPP yang diaplikasikan di kota Surabaya diadopsi langsung dengan menggunakan prinsip-prinsip *New Public Management*. Sehingga efektifitasnya bergantung pada bagaimana sistem ini mampu mencapai tujuan. Dalam konteks anggaran berbasis kinerja Marc & Jim mengungkapkan bahwa tujuan dari anggaran berbasis kinerja adalah untuk meningkatkan efisiensi alokasi dan produktivitas dari belanja pemerintah.

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.

Factor Evaluation System (FES) memberikan suatu metode yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam penggunaannya FES mengevaluasi jabatan sehingga menghasilkan besaran poin dalam masing-masing tingkat jabatan. Poin yang dihasilkan akan menjadi acuan untuk kemudian dikalikan dengan besaran rupiah tertentu sebagai besaran tambahan penghasilan yang diterima.

Poin yang didapatkan berdasarkan analisis FES merupakan refleksi dari serangkaian kompleksitas yang dikerjakan dalam suatu jabatan. Di Surabaya harga besaran per point sebesar Rp. 3.500,- harga yang cukup besar bagi oraginas publik yang sangat wajar jika dituntut kinerja yang sesuai. FES yang digunakan sebagai dasar penentuan TPP di Surabaya digunakan sebagai dasar pemetaan SKPD dan satuan jabatan di lingkungan pemerintah kota Surabaya.

Pemetaan SKPD yang dimaksud adalah pemetaan kompleksitas pekerjaan SKPD, dengan metode FES ini SKPD atau Unit Kerja dapat dipetakan dengan komperhenship dan menjunjung tinggi asas keadilan. Pemetaan SKPD akan mennetukan *grade* SKPD di lingkungan pemerintah kota Surabaya. Pemetaan yang dilakukan tidak hanya mempertimbangkan banyak dan tidaknya pekerjaan namun juga resiko pekerjaan dan berbagai pertimbangan lain sesuai dengan factor-faktor dalam FES.

Pemetaan satuan jabatan di lingkungan pemerintah kota Surabaya melalui FES didapati berbagai unsur jabatan diantaranya : strukturl, jabatan fungsional umum dan jabatan fungsional khusus. Jabatan fungsional khusus dibagi menjadi administrasi, pelayanan, teknis, dan operasional dan masih banyak lagi varina jabatan yang tersebar di setiap SKPD. Masing-masing varian jabatan tersebut memiliki grading yang berbeda dalam pembobotan jabatan.

Efektifitas Penganggaran berdasarkan Anggaran Berbasis Kinerja

Pertama, sistem ini dinilai cukup berhasil dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Pada dasarnya keberhasilan dalam mewujudkan visi dan misi disebabkan oleh adanya perubahan paradigma kerja dan budaya organisasi. Perubahan paradigma kerja yang menunggu disuruh dan terkesan lambat kini telah berubah. Pegawai mampu bekerja secara otomatis sesuai dengan beban kerja. Kejelasan sistem yang membagi habis pekerjaan secara teknis membuat pegawai dengan mudah dapat memahami apa yang harus dia lakukan. Sehingga efektifitas pekerjaan dapat terpenuhi selama pegawai *on the track* dalam pekerjaannya.

Dari sudut pandang teoritis, sistem tunjangan harus mampu merubah budaya, baik budaya kerja maupun budaya organisasi. Tidak luput dari pengamatan peneliti bahwa dalam implementasi FES di Surabaya factor prestasi kedatangan menjadi penenu besaran tambahan penghasilan yang diterima. Suatu langkah yang cukup strategis dalam membangun kedisiplinan pegawai. Karena diyakini bahwa kedisiplinan akan berdampak bagi kelancaran sistem birokrasi yang terkenal kompleks.

Visi dan misi berhubungan langsung dengan anggaran. Anggaran yang melekat pada setiap program dan kegiatan yang telah menjadi turunan dari visi misi organisasi. Dalam kajian ini keberhasilan sistem dalam mewujudkan visi misi terukur dari besaran penyerapan anggaran yang dilakukan oleh SKPD atau Unit Kerja. Dalam hitungan statistic cukup baik dengan rata-rata 85% penyerapan anggaran setiap tahunnya. Namun yang perlu untuk dikritisi bahwa anggaran yang terserap apakah mampu teralokasi sesuai dengan kebutuhan, atau anggaran tersebut apakah mampu menimbulkan dampak dan bermanfaat bagi masyarakat.

Peneliti mengakui bahwa keterbatasan data yang diambil adalah data-data yang sifatnya normative dan berbasis data kuantitatif. Secara garis besar dilihat dari focus penelitian yang lebih menyoroti penggunaan anggaran TPP dalam upaya manajemen pegawai dan organisasi, dapat disimpulkan cukup baik. Namun jika dilihat dari dampak yang terjadi di masyarakat masih menjadi perdebatan. Sehingga perlu diadakan kajian ulang yang berfokus pada pelayanan dan dampak kinerja pemerintah terhadap masyarakat.

Kedua, yaitu meningkatkan kinerja sistem manajemen organisasi. TPP memberikan angin segar terhadap sistem pemberian tunjangan di Surabaya. Tidak hanya sebagai instrument pemberi tunjangan dan tambahan penghasilan, TPP mampu memberikan *multiple effect* yang cukup berdampak dalam tata kelola pemerintahan di kota Surabaya. Dengan hanya sekali input sistem ini mampu menghasilkan output yang dapat berguna bagi banyak kepentingan.

Terintegrasinya sistem TPP ke dalam sistem-sistem lain seperti e-budgeting, e-controlling, e-delivery dan sebagainya menjadikan sistem e-performance--sistem TPP dalam aplikasi online sebagai pusat data yang dijadikan acuan untuk melihat kinerja, baik kinerja organisasi maupun kinerja

individu. Sehingga mampu meringkas sistem yang rumit dan kompleks di tubuh birokrasi. Bank data ini juga dapat menjadi referensi bagi pemerintah kota dalam mengambil keputusan.

Sistem ini mampu memudahkan koordinasi antara SKPD/Unit kerja. Dalam hal perencanaan yaitu BAPPEKO dapat melihat langsung perkembangan program-program atau penyerapan anggaran secara berkala bahkan dalam satuan minggu. Sehingga apabila terdapat temuan yang sekiranya menjadi faktor penghambat kinerja anggaran akan langsung ditindak lanjuti dengan mengkaji permasalahan pada SKPD yang bersangkutan. Disamping itu Inspektorat juga dapat memantau kinerja SKPD dan Pegawai secara realtime. TPP di kota Surabaya selain menjadi alat untuk menghitung besaran uang tambahan penghasilan juga dapat menjadi media pengendalian dan pengawasan pemerintah kota Surabaya.

Sistem *e-performance* dievaluasi setiap tiga bulan sekali. Hal itu dikarenakan begitu dinamisnya permasalahan-permasalahan di Surabaya baik di internal manajemen pemerintah kota maupun di masyarakat. Sehingga dibutuhkan berbagai penyesuaian-penyesuaian dalam berbagai sisi untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi sistem dan mampu adaptif dalam berbagai perubahan.

Ketiga yaitu mendukung fleksibilitas dan prioritas penganggaran. Anggaran sektor publik diperoleh dari rakyat dan wajib untuk dikembalikan kepada rakyat dalam wujud pelayanan dan pembangunan. Sehingga prioritas anggaran haruslah berfokus pada pelayanan dan pembangunan. Namun disisi lain anggaran yang digunakan untuk pembiayaan sarana manajerial dan SDM juga tidak sedikit karena penggerak utama sektor publik selain dana adalah ketersediaan SDM. Oleh karena itu perlu adanya sistem yang mengatur secara proporsional.

Di kota Surabaya sistem FES mampu mereduksi pengalokasian anggaran di belanja pegawai. Semua kebutuhan anggaran untuk pegawai telah terhitung secara sistematis berdasarkan beban kerja, sehingga tidak ada lagi pengeluaran untuk pembiayaan pegawai selain dari belanja pegawai. Berdasarkan analisa jabatan yang telah di grading sesuai dengan bobot kerja memberikan gambaran yang jelas terhadap kebutuhan pegawai. Kompensasi berbasis pada bobot kerja dapat mengurangi pembiayaan-pembiayaan yang tidak perlu khususnya untuk pegawai.

Cukup adil dan proporsional, pemberian tambahan penghasilan dilakukan dengan mempertimbangkan kompleksitas pekerjaan. Pegawai akan dibayar sebesar apa yang telah dikerjakan. Cukup ironi memang jika sistem ini diterapkan di daerah yang memiliki anggaran yang rendah, namun sistem ini memberikan fleksibilitas terhadap besaran harga satuan poin bobot jabatan yang dapat disesuaikan dengan besaran anggaran daerah tersebut.

Berkaitan dengan fleksibilitas penggunaan anggaran, dalam sektor publik penggunaan anggaran harus sesuai dengan perencanaan. Hal inilah yang menyebabkan anggaran tidak dapat berfungsi secara fleksibel mengikuti kebutuhan. Namun tidak bisa dipungkiri demi keamanan dan akuntabilitas hal tersebut dapat dibenarkan. Fleksibilitas penggunaan anggaran hanya dapat dilakukan dalam perencanaan dan perubahan anggaran. E-performance dapat menunjukkan pemetaan kinerja program dengan penyerapan

anggarnya sehingga dapat dievaluasi dan direncanakan ulang untuk melakukan perubahan di dalam tahun anggaran yang sedang berjalan

Efektifitas Pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai

Pertama, mampu mempertahankan individu yang berkompeten. TPP menghargai setiap pekerjaan pegawai. Bahkan level jabatan yang sama yang memiliki kompleksitas yang berbeda akan dihargai berbeda. Meskipun sistem ini tidak berbasis pada kompetensi, namun pegawai yang berkompeten akan mendapatkan tempat atau wilayah pekerjaan yang sesuai dengan kompetensinya. Dengan demikian lokasi kerja dengan kompleksitasnya menjadi media persaingan dalam lapisan jabatan tertentu.

Secara teoritis berlakunya merit system meski dalam lingkup yang kecil. Merit system merupakan sistem yang menempatkan orang di tempat yang tepat sesuai dengan kompetensinya. Meski sulit diterapkan dalam sektor publik karena sistem hierarki yang masih mendominasi namun TPP ini secara perlahan mampu mengarahkan organisasi publik dalam hal ini Pemkot Surabaya untuk melakukan *merit system*.

Kedua yaitu adanya persamaan dan keadilan. Persamaan yang dimaksud bukan sama rasa sama rata dalam satu tingkat jabatan. Namun persamaan sistem yang menanungi serta persamaan perlakuan sistem terhadap pegawai. Adil dalam konteks ini adalah proporsional. Dimana kelas jabatan tertentu diberikan tambahan penghasilan pegawai berdasarkan proporsinya.

Asas keadilan ini merupakan nilai tambah yang menyertai pemberian tambahan penghasilan pegawai. Dimana sebelumnya tunjangan diberikan berdasarkan honor kegiatan, sehingga yang sering terlibat dalam kegiatan akan mendapatkan tambahan penghasilan yang lebih dari yang lain. Dalam sistem ini semua tambahan penghasilan diluar *e-performance* telah diiadakan. Satu sistem untuk berbagai kepentingan merupakan upaya pemerintah kota Surabaya dalam mewujudkan efektifitas dan efisiensi dalam mengelola pemerintahan.

Berdasarkan hasil analisis efektifitas berdasarkan teori beban kerja dan efektifitas kompensasi. Didapati bahwa Tambahan Penghasilan Pegawai dengan menggunakan FES sebagai dasar penghitungannya terbukti efektif dalam meningkatkan kinerja organisasi. Peningkatan kinerja organisasi didapat dari berubahnya budaya dan semangat kerja pegawai yang fokus pada beban kerjanya. Disamping itu sistem TPP yang telah terapkan secara online dapat memberikan multiple effect dalam penyelenggaraan pemerintahan di kota Surabaya.

Kesimpulan

Tambahan Penghasilan Pegawai di lingkungan pemerintah kota Surabaya ditentukan berdasarkan analisis beban kerja menggunakan *Factor Evaluation system* (FES). Metode ini menghasilkan besaran bobot kerja pada masing-masing varian jabatan yang ada di lingkungan pemerintah kota Surabaya. FES merupakan suatu metode yang rasional dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai acuan penilaian jabatan. Karena hasil dari analisis FES merupakan refleksi dari serangkaian kompleksitas dari suatu jabatan. Metode FES merupakan metode yang ideal dari segi teori,

pendekatan maupun hukum yang berlaku di Indonesia yang berkaitan dengan evaluasi jabatan dalam menentukan besaran bobot jabatan.

Penggunaan anggaran dalam pemberian Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) di kota Surabaya berjalan dengan efektif. Efektifitas penggunaan anggaran dibuktikan dengan interpretasi teoritik antara teori anggaran berbasis kinerja dan efektifitas sistem kompensasi. Dari kedua analisis tersebut didapat bahwa keseluruhan indikator didalamnya dipenuhi oleh sistem ini meskipun secara langsung maupun tidak langsung.

Berdasarkan analisis teori anggaran berbasis kinerja sistem TPP dengan menggunakan metode FES dinilai berjalan dengan efektif. Sistem ini dapat mengikat pegawai dan memberikan dorongan dalam mewujudkan visi dan misi organisasi. Dengan adanya sistem ini terjadi perubahan paradigma kerja dan budaya organisasi yang mampu meningkatkan kinerja pegawai. Dari sudut pandang manajemen organisasi, sistem TPP yang terapkan *online* dapat mengintegrasikan sistem-sistem lainnya sehingga dapat meningkatkan efektifitas koordinasi. Efek lain dari sistem ini, *output* data yang dihasilkan dapat dijadikan sebagai referensi dalam pengambilan keputusan karena data yang diberikan sangat akurat dan terkini. Sedangkan dari sudut pandang anggaran, sistem ini mampu mereduksi pengeluaran anggaran pegawai yang tidak perlu, sehingga anggaran untuk pembangunan dapat diprioritaskan.

Berdasarkan analisis efektifitas kompensasi, pemberian TPP berdasarkan FES di kota Surabaya dinilai efektif. Dalam analisis ini berfokus pada upaya sistem dalam mempertahankan pegawai yang berkompeten dan asas kebersamaan dan keadilan. Meskipun sistem ini secara tidak langsung tidak berbasis pada kompetensi namun pegawai yang berkompeten akan mendapatkan tempat atau wilayah pekerjaan yang sesuai dengan kompetensinya. Konsep keadilan merupakan konsep yang melekat pada TPP, hal tersebut dibuktikan dengan pemberian kompensasi berdasarkan kompleksitas dari pekerjaannya.

Secara teoritis FES mendorong desentralisasi di dalam organisasi publik. Dengan berjalannya sistem ini diharapkan organisasi publik mampu secara mandiri untuk bekerja dengan berorientasi tujuan. Namun penerapan FES di Surabaya cukup hirarkhi dan kaku, banyak pembatasan-pembatasan terhadap pegawai sehingga pegawai hanya berkacamata kuda untuk fokus pada pekerjaannya. Sebuah sistem birokrasi yang kaku dengan baju sistem yang fleksibel sehingga terkesan abu-abu. Namun *trend* perbaikan sistem ini mengarah pada fleksibilitas sistem untuk dapat menciptakan organisasi organisasi yang adaptif dengan perkembangan zaman.

Disamping itu penelitian ini tidak mampu menjangkau dampak program dari besarnya penyerapan anggaran secara kualitatif. Indikator yang digunakan dan data yang diperoleh merupakan data kuantitatif dan *normative*. Sehingga masih belum mampu melacak kualitas pelayanan dan ada tidaknya pungutan liar dalam proses pemberian pelayanan publik.

Daftar Pustaka

- Anggarini, Y. & Puranta, H., 2010. *Anggaran Berbasis Kinerja : Penyusunan APBD Secara Komprehensif*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN
- Bungin, Burhan.2007.*Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Keencana Media Group
- 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
- Drucker, P. F., 2002. *The Effective Executive*. New York: Harper Bussines Essentials
- Harahap, Zairin.2011.'Pelayanan Publik yang Prima Tidak Cukup Hanya Mengandalkan Kebijakan Remunerasi.'*Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol. 5, No. 1
- Irianto J.2012.*Buku Ajar:Manajemen Sumberdaya Manusia*.Surabaya:PT. Revka Petra Media
- Kattel, Rainer dkk.2013.*Can We Measure Public Sector Innovation ? A Literature Review*. LIPSE Project Paper Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2014. *Better Practice Guide : Penganggaran Berbasis Kinerja*. Jakarta
- Kumrotomo, 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.
- Lane,Jan-Eric.2000.*New Public Management*.Routledge:London
- Mardiasmo, 2009. *Akuntansi Sektor Publik*. 2nd ed. Yogyakarta: Andy
- McKenzie, Richard B.& David R. Lee.1998. *Managing Through Incentive*. NewYork: Oxford University Press
- 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),.
- Miller, Gerald J, dkk.2001.*Performance Based Budgeting*.Westview Press:Colorado
- Moleong,Lexy,J.2008.*Metodologi Penelitian Kualitatif*. Edisi revisi.Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Perry, J. L., 1986. Merit Pay In The public sector : The case for a failure of theory. *Review of public personel administration*, Volume 7
- Purwanto.2011. 'Fenomena Tunjangan Berbasis Kinerja dalam Perspektif Kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil'.*Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. Vol.5, No. 1
- Pynes, J. E., 2009.*Human Resources Management for Public and Nonprofit Organization*.3rd Edition.San Francisco:Jossey-Bass
- Robinson, M. & Last, D., 2009. *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*. Washington DC: International Monetary Fund
- Smith, R. W. & Lynch, T. D., 2004. *Public Budgeting in America*. 5th ed. New Jersey: Pearson
- Sugiyono.2008.*Metode Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif dalam R dan D*. Bandung: Penerbit Alfabeta
- U.S Office of Personnel Management.1991.*The Classifier's Handbook*
- 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
- Wardiyanto, B., 2009. *Administrasi Keuangan Daerah*. Surabaya: PT. Medika Aksara Globalindo

INTERNET

Alokasi belanja Pegawai 122 Daerah Boros, *Republika.co.id*
20 Maret 2014, dalam
<http://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/14/03/20/n2qm22-alokasi-belanja-pegawai-122-daerah-boros> diakses
pada 18 september 2015 pukul 10:48

Antara Jatim. 2015. Tambahan Penghasilan dan Tunjangan
Kinerja PNS Pemkot dinilai Dewan belum punya landasan
hukum yang kuat. Dalam
<http://www.antarajatim.com/lihat/berita/149288/tambahan-penghasilan-dan-tunjangan-kinerja-pns-pemkot-dinilai-dewan-belum-punya-landasan-hukum-yang-kuat>, diakses
pada 18/9/2014 pukul 20:14.

DPRD Kota Surabaya, 2015. *Tambahan Penghasilan dan
Tunjangan Kinerja PNS Pemkot untuk Tingkatkan Kualitas
Pelayanan Publik*. Dalam
<http://dprd.surabaya.go.id/?pages=beritadetail&id=30>,
diakses pada 18/9/2015 pukul 19:26

Gaji Naik, PNS Diharapkan Genjot Produktivitas. *Koran-
sindo.com* edisi Senin, 29 Juni 2015. Dalam
<http://www.koran-sindo.com/read/1017938/149/gaji-naik-pns-diharapkan-genjot-produktivitas-1435549690> diakses
pada 10-9-2015 , Pukul 1:54

Haryanto, Tri Joko. *Mewujudkan APBN yang Inklusif*. Dalam
<http://www.kemenkeu.go.id/Artikel/mewujudkan-apbn-yang-inklusif> diakses pada 16-9-2015 pukul 8:45

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
8:10