

Struktur dan Implementasi DP3 sebagai Sistem Penilaian Pekerjaan (Sebuah Tinjauan Teoritis)

Oleh:

Dra. Tetty Kurniati, M.Ed.Adm

Abstract

Indonesian civil servants work under the principle of being “servants of the state and servants of the community”. However, there is a long tradition of convoluted bureaucracy, poor public service deliveries, and inefficient government. The demand for better performance from civil service personnel comes both from national pressure and also from the need to be efficient as dictated by international trade and commerce. As with other developing countries, the government of Indonesia has had difficulty improving the quality of human resources, especially within the public sector. This difficulty does not stem only from the human factor, but also from within the system itself. This article is a review of the Indonesian Civil Servants’ Performance Evaluation Program which is currently being used all over Indonesia as a means of evaluating civil servants’ performance. The main feature of the review will be analyzing the DP3 structure and its implementation. The review will also examine the strengths and weaknesses of the DP3 system followed by a series of practical recommendations for consideration by officials to modify the existing system.

A. Pendahuluan

Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, PNS dituntut untuk dapat melaksanakan tugas-tugasnya dengan penuh kesetiaan, ketaatan, bersih, berwibawa dan sadar akan tugas serta tanggung jawabnya. Namun dalam kenyataannya, masih terdapat banyak masalah mulai dari korupsi, kolusi, nepotisme, birokrasi yang berbelit-belit, pelayanan terhadap masyarakat yang kurang efisien bahkan tidak memuaskan, sampai dengan pemerintahan yang tidak efisien. Kondisi ini diperkuat dengan pernyataan yang disampaikan oleh Mantan Wagub Jawa Barat Bidang Pemerintahan, Drs. H. Husein Jachjasaputra, M.Si, dalam seminar dan sosialisasi Penilaian Prestasi Kerja PNS: “Berkaitan dengan kualitas unsur Negara atau Pemerintahan, memang sampai saat ini masih ditemukan keluhan atau ketidakpuasan terhadap kinerja Pemerintahan dan aparatur pemerintah.”

Tuntutan terhadap perbaikan kinerja PNS selain muncul dari masyarakat Indonesia sendiri, juga datang dari dunia internasional sebagai dampak dari tantangan ekonomi global. Agar dapat melayani masyarakat dengan baik dan juga dapat bersaing dengan dunia internasional, maka pemerintah Indonesia harus mampu melaksanakan roda pemerintahan yang efisien, bersih, dan berwibawa, yang tentunya dimotori oleh adanya pegawai yang berkualitas dan profesional.

Dengan adanya desakan terhadap peningkatan kualitas PNS, maka keberadaan sistem penilaian pegawai (DP3) sebagai salah satu program yang digunakan untuk membina PNS nampaknya perlu ditinjau kembali.. Sistem penilaian prestasi PNS seharusnya merupakan suatu penilaian yang dapat mengenali, mempertajam, mengembangkan dan memanfaatkan potensi serta kemampuan para pegawai. Adapun hal-hal yang mendorong penulis untuk membuat tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Pelaksanaan penilaian terhadap PNS saat ini masih terkesan formalitas. Hal ini terlihat dengan kurangnya keseriusan baik pejabat penilai maupun pegawai yang dinilai dalam proses pelaksanaan penilaian.

2. Pemberian nilai atau skor terhadap PNS pada umumnya tidak didasarkan pada kinerja pegawai yang bersangkutan, namun yang menjadi pedoman pemberian nilai adalah "hasil penilaian tahun lalu" dimana nilainya jarang mengalami penurunan, biasanya sama atau sedikit mengalami peningkatan.
3. Penilaian terhadap PNS hanya menjadi kegiatan rutin akhir tahun yang jarang atau bahkan tidak diikuti dengan tindak lanjut terhadap hasil penilaian yang didapat. Akibatnya pegawai tidak merasakan pentingnya proses penilaian ini karena tidak ada perbedaan yang berarti setelah proses penilaian selesai. Pegawai yang berprestasi jarang/tidak mendapat *reward*, demikian pula pegawai yang tidak disiplin, jarang/tidak mendapat *punishment*.
4. Sistem DP3 tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk mengukur kinerja pegawai karena hasilnya tidak dapat dipakai untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan pegawai sehingga iklim yang positif dan sehat serta mendorong pegawai untuk bekerja sesuai dengan peranan dan fungsinya tidak tercapai.

Berdasarkan kondisi-kondisi tersebut diatas, maka tulisan ini mencoba untuk menganalisis Sistem Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Pegawai Negeri Sipil dilihat dari struktur dan implementasinya, serta menghasilkan gambaran tentang kelebihan dan kekurangan dari sistem ini agar dapat digunakan sebagai bahan masukan dan pertimbangan bagi pejabat penilai dan pembuat kebijakan.

B. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (*Performance Appraisal*)

Archer North and Associates (1998) mendefinisikan Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan sebagai interaksi formal dan terstruktur antara bawahan dan atasan yang biasanya dilaksanakan dalam bentuk interview dan dilakukan secara periodik (setiap tahun atau semester). Dalam kesempatan ini kinerja bawahan dinilai oleh atasan, dan hasilnya kemudian didiskusikan. Maksud dari interaksi ini adalah untuk mengetahui kelemahan dan kelebihan pegawai, juga kesempatan-kesempatan apa yang bisa diambil untuk memperbaiki kinerja pegawai. Archer North menekankan pentingnya penilaian kinerja pegawai dalam meningkatkan motivasi kerja dan mengembangkan keterampilan pegawai.

Pakar lain, Latham dan Wexley (1981:4) mengutarakan bahwa penilaian terhadap kinerja pegawai tidak terbatas pada interaksi antara atasan dan bawahan saja, akan tetapi melibatkan seluruh komponen dalam suatu organisasi. Penilaian terhadap kinerja pegawai adalah tanggung jawab bersama mulai dari pegawai itu sendiri, atasan langsung, dan teman sekerja atau kolega. Tugas pejabat penilai disini adalah mengumpulkan informasi tentang pegawai yang akan dinilai dari seluruh level yang ada dan kemudian dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan kebijakan seperti promosi, mutasi, kenaikan gaji, sampai dengan pemberhentian hubungan kerja.

Menurut Cummings dan Schwab (1973:4), penilaian atau evaluasi terhadap kinerja pegawai pada umumnya memiliki dua fungsi:

1. Fungsi *summative* atau *evaluative*. Fungsi ini biasanya berhubungan dengan rencana pengambilan keputusan yang bersifat administratif. Sebagai contoh, hasil dari penilaian ini digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan gaji pegawai yang dinilai, memberikan penghargaan atau hukuman, promosi, dan mutasi pegawai. Dalam fungsi ini manajer berperan sebagai hakim yang siap memberikan vonis.
2. Fungsi *Formative* atau pengembangan berhubungan dengan rencana untuk meningkatkan keterampilan pegawai dan memfasilitasi keinginan pegawai untuk meningkatkan kemampuan mereka. Salah satu maksudnya adalah untuk mengidentifikasi pelatihan yang dibutuhkan pegawai. Manajer berperan sebagai konsultan yang siap untuk memberikan pengarahan dan pembinaan untuk kemajuan pegawai.

Adapun maksud dari pelaksanaan penilaian terhadap kinerja pegawai menurut Stewart dan Stewart (1977:5) adalah sebagai berikut:

1. Memberikan *feedback* bagi pegawai. Agar efektif, maka masukan yang diberikan kepada pegawai harus jelas (tepat sasaran), deskriptif (menggambarkan contoh-contoh pekerjaan yang benar), objektif (memberikan masukan yang positif dan negatif), dan konstruktif (memberikan saran perbaikan).
2. *Management by Objective*. Manajer menentukan target dan tujuan yang harus dicapai oleh setiap bawahan. Target dan tujuan tersebut harus disetujui oleh kedua belah pihak, dan evaluasi dilaksanakan berdasarkan pada hal-hal yang sudah disetujui bersama.
3. *Salary review*. Hasil dari penilaian digunakan untuk menentukan apakah seseorang akan mendapatkan kenaikan atau penurunan gaji.
4. *Career counselling*. Dalam pelaksanaan penilaian, manajer mempunyai kesempatan untuk melihat kemungkinan perjalanan karier pegawai, salah satunya bisa melalui pengiriman pegawai kedalam program diklat.
5. *Succession planning*. Penilaian pegawai dapat membantu manajer dalam membuat daftar pegawai yang memiliki keterampilan dan kemampuan tertentu, sehingga jika ada posisi yang kosong, manajer bisa dengan cepat menunjuk seseorang.
6. *Mempertahankan keadilan*. Adalah suatu hal yang wajar jika seseorang lebih menyukai seseorang dibanding orang lain. Penilaian pegawai dapat mengurangi terjadinya hal tersebut misalnya dengan melibatkan atasan dari atasan langsung kita untuk ikut secara acak dalam proses penilaian.
7. *Penggantian pemimpin*. Sistem penilaian pegawai dapat mengurangi beban pekerjaan manajer baru yang tidak tahu menahu kondisi dan kompetensi pegawainya. Data yang ada dalam dokumen penilaian dapat digunakan sebagai informasi yang penting untuk mengetahui kompetensi dan mengenal bawahan lebih cepat dan mungkin akurat.

Selanjutnya Stewart dan Stewart (1977:1) juga menyatakan bahwa penilaian pelaksanaan pekerjaan mampu membuat pegawai untuk dapat merencanakan dan mengontrol pekerjaan mereka dengan lebih baik; belajar dari kesalahan dan mendapatkan manfaat atau keuntungan dari kesuksesan mereka; mengkoordinasikan pekerjaan mereka dengan orang-orang di sekitar mereka.

C. Kesalahan yang Potensial Terjadi dalam Proses Penilaian

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Locher dan Teel pada tahun 1977 (Bernardin & Beatty, 1984:2) secara jelas menyebutkan bahwa dari seluruh organisasi yang dijadikan responden penelitian, mayoritas (90%) mengatakan bahwa mereka tidak puas dengan proses pelaksanaan penilaian. Para ahliipun mendukung hasil penelitian tersebut dengan mengatakan bahwa proses penilaian kinerja pegawai sangat rentan terhadap kesalahan. Di bawah ini adalah beberapa kesalahan yang potensial terjadi dalam proses pelaksanaan penilaian terhadap kinerja pegawai:

1. *Rating the person, not the performance* (menilai orang, bukan kinerja). Manusia mempunyai kecenderungan untuk menyukai seseorang. Hal ini tidak dapat dipungkiri. Dalam proses penilaian, sangatlah mungkin jika pejabat penilai memasukkan unsur-unsur lain dalam memberikan nilai yang tentu saja akan mempengaruhi akurasi dan kejujuran dalam menilai. Unsur-unsur tersebut dapat berupa perasaan suka atau tidak suka, isu gender, ataupun isu kesukuan. Kesalahan lain yang masih sejalan dengan point ini adalah pejabat penilai memberikan nilai lebih kepada orang-orang yang menurutnya memiliki kesamaan dengannya, baik itu dalam tingkah laku, latar belakang pendidikan atau keluarga, kesenangan ataupun hobby.
2. *Contrast error/effect* (membandingkan). Kesalahan *contrast error/effect* terjadi jika pejabat penilai menilai seorang pegawai, dan hasil penilaian itu dijadikan patokan atau pedoman dalam menilai pegawai yang lainnya. Jika pegawai pertama mendapatkan nilai sangat baik

atau sangat buruk, maka pegawai yang dinilai berikutnya akan mendapatkan nilai yang lebih baik atau bahkan lebih buruk.

3. *First-impression error* (kesan pertama). Kesalahan ini terjadi ketika penilaian terhadap pegawai diberikan berdasarkan kesan pertama yang muncul dalam ingatan penilai, baik itu kesan buruk maupun kesan baik. Pejabat penilai terus memberikan nilai yang baik atau buruk dengan tidak mempertimbangkan perubahan kinerja pegawai yang bersangkutan.
4. *The Halo effect*. Pada umumnya, setiap sistem penilaian memiliki beberapa unsur atau kategori yang harus dinilai secara berlainan. Kategori penilaian diantaranya adalah kualitas dan kuantitas pekerjaan, pengetahuan, kepribadian, kerjasama, inisiatif, dll. Kesalahan disini terjadi jika pejabat penilai memberikan penilaian yang sama untuk semua unsur yang dinilai berupa hasil yang baik semua atau buruk semua.
5. *Prejudice* (prasangka). Prasangka mungkin juga muncul dalam proses penilaian pegawai. Disini pejabat memberikan penilaian berdasarkan prasangka atau apa yang ada dalam benaknya, tanpa memperhatikan kondisi aktual kinerja pegawai.
6. *Errors of central tendency* (kecenderungan terpusat - rata-rata). Pejabat penilai cenderung memberikan nilai rata-rata (tengah-tengah), artinya nilai yang diberikan tidak dapat membedakan pegawai mana yang rajin dan yang tidak, yang hasil pekerjaannya bagus atau tidak. Pejabat penilai tidak mau memberikan nilai yang ekstrim, dan selalu berusaha untuk menghindari masalah dengan memberikan nilai rata-rata.
7. *Errors of leniency and strictness* (terlalu murah nilai atau sulit). Tidak sedikit pejabat penilai yang murah hati dan memberikan nilai bagus untuk seluruh pegawai atau ada juga yang pelit sekalipun, sehingga nilai yang diberikan selalu rendah. Akibatnya sama dengan point 6 yaitu, kita tidak bisa menentukan mana pekerja yang kinerjanya bagus dan yang buruk.
8. *Recency error* (kinerja terbaru/terakhir). Kesalahan ini terjadi ketika dalam proses penilaian pejabat penilai hanya menilai kinerja terakhir sesuai yang dia ingat saja. Penilai hanya konsentrasi pada kejadian-kejadian dalam waktu seminggu atau sebulan yang lalu, sedangkan kinerja bulan-bulan terdahulu terlupakan.
9. *Stereotyping*. Penilai yang seperti ini mengevaluasi suatu unit atau divisi dengan nilai yang sama karena dia pikir semua anggota unit tersebut melakukan hal yang sama. Disini kinerja individu tidak diperhatikan. Jika suatu unit mendapat nilai baik, maka seluruh individu akan mendapat nilai yang sama, begitu juga sebaliknya jika nilai yang diberikan tidak baik, maka seluruh pegawai akan mendapat nilai buruk.

D. Prinsip-prinsip Sistem Penilaian Pegawai yang Efektif

Melaksanakan penilaian pegawai yang efektif bukanlah hal yang mudah. Setiap organisasi memiliki strategi yang unik dalam mengaplikasikan sistemnya sehingga tujuan dari pelaksanaan penilaian itu sendiri dapat tercapai. Pada bagian ini akan disajikan prinsip-prinsip sistem penilaian pekerjaan yang efektif yang diambil dari berbagai sumber yang intinya difokuskan pada struktur dan implementasi sebuah sistem penilaian. Prinsip-prinsip struktur dan implementasi tersebut akan dijadikan bahan dalam menganalisis sistem DP3.

1. Struktur

Agar dapat mengurangi kesalahan-kesalahan dalam memberikan nilai terhadap pegawai, Gill (1998) berpendapat bahwa struktur sebuah sistem penilaian pelaksanaan terhadap pegawai perlu memperhatikan hal-hal berikut:

- a. *Mampu mengarahkan pada penilaian yang objektif, tidak subjektif*. Sebuah sistem penilaian bisa dikatakan objektif jika memenuhi dua syarat: sistem tersebut valid dan reliabel.
- b. *Praktis dan memiliki standar pengukuran*. Praktis berarti mudah, dimengerti/jelas, dan bisa dilakukan oleh pejabat penilai. Dengan memiliki standar pengukuran maka suatu

- sistem penilaian didukung oleh suatu pedoman yang, jika pejabat penilai tidak bisa hadir, bisa dilakukan oleh orang lain dan tingkat kesalahannya kecil.
- c. *Fokus pada kinerja, bukan perilaku.* Sebuah sistem penilaian sebaiknya tidak berhubungan dengan faktor-faktor yang mengarah pada subjektivitas. Contohnya perilaku dan sifat pegawai, hal tersebut tidak ada hubungannya dengan penilaian kinerja karena bukan merupakan sesuatu yang menghambat tugas dan pekerjaan sehari-hari.
 - d. *Ada hubungan antara kinerja pegawai dan tujuan organisasi.* Ide dasar dari dilaksanakannya penilaian terhadap kinerja pegawai adalah untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Struktur atau format penilaian harus jelas bagi seluruh unsur yang terlibat. Sebagai contoh, dari hasil penilaian, pejabat penilai atau manajer dapat mengarahkan bawahannya untuk bekerja sesuai dengan tujuan organisasi.
 - e. *Sesuai dengan struktur dan budaya organisasi.* Galin (Lansbury, 1981:81) menyatakan bahwa setiap sistem penilaian harus disesuaikan dengan waktu dan tempat dimana sistem tersebut dilaksanakan. Sistem penilaian kinerja pegawai harus merupakan bagian dari totalitas sistem suatu organisasi dan dijadikan pedoman dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.
 - f. *Menghasilkan informasi yang berguna yang dapat dijadikan pedoman untuk pengambilan kebijakan selanjutnya.* Sistem informasi penilaian harus dapat menghasilkan informasi yang berguna bagi manajer sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan kebijakan dalam rangka perbaikan organisasi. Informasi yang terkumpul dapat dijadikan bahan untuk membantu pegawai untuk meningkatkan kinerjanya, menentukan kebutuhan diklat di masa yang akan datang dan pengambilan keputusan administratif.

2. Implementasi

Untuk mendapatkan hasil yang bermanfaat, selain struktur sistem penilaian yang baik, maka implementasi dari sistem tersebut juga perlu untuk mendapatkan perhatian. Di bawah ini adalah cara melaksanakan sistem penilaian yang efektif menurut Pratt (1991):

- a. Harus melibatkan pegawai.
Kepuasan pegawai terhadap proses penilaian dan perilaku pejabat penilai berhubungan erat dengan tingkat partisipasi pegawai dalam proses penilaian itu sendiri. Dengan memberikan kesempatan yang besar kepada pegawai untuk terlibat langsung dalam proses penilaian, maka pejabat penilai telah ikut berperan dalam membangun pengertian, komitmen, dan support pegawai terhadap program penilaian.
- b. Harus ada umpan balik (*feedback*).
Umpan balik merupakan salah satu bagian yang penting dalam proses penilaian karena dapat memberikan masukan dan gambaran kepada pegawai bagaimana kinerja mereka pada tahun yang bersangkutan. Para pejabat penilai perlu untuk memperhatikan cara-cara dalam menyampaikan atau memberikan *feedback*. Jika umpan balik diberikan dengan cara negatif, dalam arti terlalu banyak menggunakan kata-kata yang kurang baik dan terlalu banyak kritik yang tajam, maka motivasi kerja pegawai bukannya meningkat tetapi menurun. Sentuh kinerja yang kurang dengan pendekatan yang tidak menyakitkan dan beri penghargaan/pujian terhadap hal-hal yang telah dicapai dengan baik.
- c. Membuka peluang untuk diskusi.
Dalam proses penilaian, pejabat penilai dan pegawai sebaiknya duduk bersama, mendiskusikan masalah-masalah yang dihadapi pegawai dalam melaksanakan tugas sehari-harinya. Strategi ini dipercaya dapat memberikan efek positif terhadap produktivitas kerja. Pegawai diberi kesempatan untuk menyuarakan kata hatinya tentang kondisi pekerjaan dan lingkungan kerjanya yang diharapkan dapat

meningkatkan *sense of belonging* terhadap organisasi yang akhirnya dapat meningkatkan komitmen mereka terhadap organisasi.

- d. Peran dan fungsi masing-masing dimengerti oleh semua pihak (penilai dan yang dinilai).

Pejabat penilai dan pegawai yang dinilai harus mengerti dan tahu apa yang mereka ingin capai dari proses penilaian yang dilakukan. Pegawai yang dinilai harus tahu elemen-elemen apa yang akan dinilai, dan bagaimana mereka akan dinilai. Dengan demikian mereka akan lebih siap untuk mempertahankan diri jika ada hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan. Di lain pihak, pejabat penilai pun harus memiliki keterampilan-keterampilan khusus dalam menilai pegawainya. Hasil penilaian yang dilakukan oleh pejabat yang tidak mengerti dan memiliki kompetensi untuk melakukan penilaian adalah tidak valid dan reliabel.

- e. Mendapatkan dukungan manajerial.

Sistem penilaian pegawai yang baik sekalipun tidak akan efektif kalau tidak mendapatkan dukungan dari *top management*. Top management disini berarti seluruh pejabat yang terlibat di dalam proses penilaian, jadi tidak hanya pejabat di bagian personalia saja. Jika pegawai tahu bahwa *top management* menaruh perhatian yang besar terhadap proses penilaian, maka pegawai pun akan lebih serius dalam mendukung dan akhirnya komit terhadap program ini.

- f. Memiliki tujuan yang jelas dan dimengerti oleh semua pihak.

Tujuan yang jelas dapat membantu pegawai untuk mengetahui apa yang diharapkan dari kegiatan itu. Selain itu, kejelasan sistem ini juga dapat membantu pegawai untuk bekerja lebih tepat guna. Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Burke *et.al.* (1978, Latham & Wexley, 1981:150) menyatakan bahwa kinerja pegawai meningkat tajam karena tujuan mereka untuk bekerja sangat jelas dan mereka tahu akan dibawa kemana organisasi mereka itu. Semakin jelas tujuan organisasi bagi pegawai, semakin besar kemungkinan pegawai untuk bekerja sesuai standar yang ditetapkan.

- g. Terjadi komunikasi dua arah antar penilai dan yang dinilai.

Ketika komunikasi dilakukan secara terbuka, pejabat penilai akan mendapatkan informasi dari pegawai serta dari berbagai sudut. Dalam hubungannya dengan iklim berorganisasi, komunikasi yang baik dapat mengurangi konflik dan ketidakjelasan, merangsang kerjasama kelompok, serta meningkatkan profesionalisme.

- h. Dinilai oleh atasan langsung.

Penilaian kinerja pegawai harus dilaksanakan oleh atasan langsung pegawai yang bersangkutan dengan asumsi bahwa atasan langsung akan mengetahui kualitas dan level bawahannya lebih baik dari orang lain

E. Analisis terhadap Struktur DP3

1. Mampu mengarahkan pada penilaian yang objektif, tidak subjektif.

Kata kunci dalam menjalankan prinsip objektivitas dalam penilaian adalah dengan mengetes apakah sistem penilaian ini valid dan reliabel. Sebuah sistem penilaian dikatakan valid jika memiliki unsur-unsur yang dapat mengukur apa yang seharusnya diukur. Selain itu, agar dapat dikatakan valid, sebuah sistem penilaian juga harus mampu menghasilkan data yang akurat tentang bagaimana prestasi kerja seseorang.

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 dan Surat Edaran Kepala BAKN (Sekarang BKN) Nomor 02/SE/1980, tujuan dari dibuatnya Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan adalah untuk mendapatkan bahan-bahan pertimbangan yang objektif dalam rangka pembinaan PNS berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Namun seluruh (delapan) unsur yang dinilai dideskripsikan dengan sangat umum, sehingga sulit untuk mengukur dan mengevaluasi kinerja pegawai yang sebenarnya. Sebagai contoh untuk unsur

kesetiaan, nilai 91-100 diberikan kepada pegawai yang tidak pernah menyangsikan kebenaran Pancasila baik dalam ucapan, sikap, tingkah laku dan perbuatannya. Penjelasan tersebut terlalu sulit untuk dinilai dan dicantumkan dalam angka, karena bagaimana kita bisa menilai kinerja seseorang dan harus membandingkannya dengan nilai-nilai yang ada dalam Pancasila.

Sebuah sistem penilaian dapat dikatakan reliabel jika dapat menghasilkan nilai yang kurang lebih sama jika dilakukan berulang-ulang. Untuk mengurangi masalah ini maka seharusnya dibuat sebuah pedoman standar penilaian yang berisikan standar-standar kinerja yang diharapkan (berupa produk yang nyata atau perilaku yang diharapkan yang tentunya bisa diukur). Pedoman yang ada adalah merupakan deskripsi atau terjemahan dari angka-angka, bukan merupakan standar kinerja yang diharapkan dari pegawai yang dinilai. Sebagai contoh, untuk unsur tanggung jawab, nilai 96 diberikan kepada pegawai yang “selalu berada di tempat tugasnya dalam segala keadaan”. Pernyataan tersebut tidak menunjukkan tingkat kinerja pegawai, yang jika diartikan secara ekstrim, bisa berarti ‘dengan hanya datang dan berada di kantor saja, saya bisa mendapatkan nilai 96’.

2. Praktis dan memiliki standar pengukuran.

Sistem yang baik adalah sistem yang praktis, artinya mudah dilaksanakan, dimengerti, dan dapat diterima oleh orang-orang yang terlibat didalamnya. Dalam pelaksanaannya, DP3 dapat dikatakan cukup praktis, karena secara administratif mudah untuk dilaksanakan, mudah pula untuk dimengerti jika hanya dilihat dari unsur-unsur yang dinilainya. Namun, kesulitan akan muncul tatkala penilai diharuskan untuk menilai kinerja yang berdasarkan pedoman yang ada. Pedoman tersebut sangat sulit untuk diterjemahkan dan tidak jelas, karena bukan merupakan penjelasan dari standar kinerja. Setiap orang memiliki standar dan harapan masing-masing dari pegawainya. Untuk itu diperlukan suatu standar penilaian yang jelas dan yang dapat meminimalisir bercampurnya unsur-unsur kesenangan orang per orang, sehingga hasil penilaian dapat mendekati hasil yang sempurna. Pedoman yang tidak jelas tidak akan menghasilkan produk yang sama jika dilakukan oleh orang lain.

3. Fokus pada kinerja, bukan perilaku.

Hampir semua unsur-unsur yang dinilai dalam DP3, kecuali unsur prestasi kerja, mengindikasikan bahwa sistem ini lebih menekankan perilaku pribadi pegawai ketimbang hasil pekerjaan. Kondisi ini dapat mengakibatkan terjadinya konflik antara pejabat penilai dengan pegawai yang dinilai.

4. Ada hubungan antara kinerja pegawai dan tujuan organisasi.

Pegawai Negeri terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Masing-masing organisasi dimana terdapat pegawai negeri memiliki visi, misi dan tujuan organisasi yang berbeda, untuk itu sebenarnya diperlukan sistem penilaian yang berbeda pula. Agar sistem penilaian bisa lebih efektif maka perlu dibuat perubahan-perubahan terhadap sistem penilaian tersebut dengan cara disesuaikan dengan kebutuhan organisasi. Sebagai contoh, salah satu tugas pokok dan fungsi Lembaga Administrasi Negara adalah bertanggung jawab untuk melaksanakan dan mengkoordinir program-program pendidikan dan pelatihan bagi pegawai negeri. Sebaiknya, dibuat suatu sistem penilaian tersendiri yang lebih mengarah pada terlaksananya program tersebut. Jika dilihat dari keragaman organisasi di Indonesia dengan visi dan misinya yang berbeda pula, maka dapat penulis simpulkan bahwa sistem DP3 belum dapat mengakomodir perbedaan-perbedaan itu sehingga hasil penilaiannya tidak mempengaruhi kinerja pegawai negeri di Indonesia.

5. Sesuai dengan struktur dan budaya organisasi.

Prinsip yang kelima ini berkaitan cukup erat dengan prinsip-prinsip sebelumnya, yaitu bahwa sistem penilaian pegawai itu harus berhubungan dengan organisasi, dalam prinsip ini berhubungan struktur dan budaya organisasi. Pejabat penilai dan pegawai yang dinilai

harus memiliki persamaan persepsi bahwa sistem penilaian (DP3) bukanlah suatu kegiatan sesaat yang dilakukan pada akhir tahun, akan tetapi merupakan kegiatan yang berkelanjutan dan menyatu dengan pekerjaan mereka sehari-hari. Pandangan atau persepsi tersebut nampaknya belum terlihat di lingkungan kerja pegawai negeri, artinya baik pegawai maupun pejabat penilai belum memperlakukan pelaksanaan DP3 sebagai sesuatu hal yang berkelanjutan dan merupakan hal yang tidak terlepas dari prestasi kerja pegawai.

6. Menghasilkan informasi yang berguna dan dapat dijadikan pedoman untuk pengambilan kebijakan selanjutnya.

Hasil dari penilaian terhadap kinerja pegawai seharusnya dapat dijadikan bahan pengambilan keputusan dalam menentukan kebijakan apa yang perlu diambil dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi, baik itu berupa penyusunan rencana pengembangan keterampilan setiap pegawai yang dinilai, maupun rencana organisasi secara menyeluruh. Dalam praktek kegiatan sehari-hari, sangat jarang ditemukan suatu kebijakan yang dibuat berdasarkan hasil dari penilaian kinerja pegawai. Padahal sistem penilaian terhadap pegawai dapat digunakan sebagai salah satu alat yang strategis dan potensial untuk menentukan arah kebijakan suatu organisasi.

F. Analisis terhadap Implementasi DP3

1. Harus melibatkan pegawai.

Pratt berpendapat bahwa kepuasan pegawai terhadap proses penilaian dan perilaku pejabat penilai berhubungan erat dengan tingkat partisipasi pegawai dalam proses penilaian itu sendiri. Artinya semakin tinggi partisipasi pegawai dalam proses penilaian, maka semakin besar pula tingkat kepuasan mereka terhadap proses penilaian dan hasilnya. Dengan memberikan kesempatan yang besar kepada pegawai untuk terlibat langsung dalam proses penilaian, maka pejabat penilai telah ikut berperan dalam membangun pengertian, komitmen, dan support pegawai terhadap program penilaian.

2. Harus ada umpan balik (*feedback*).

Umpan balik merupakan salah satu bagian yang penting dalam proses penilaian karena dapat memberikan masukan dan gambaran kepada pegawai bagaimana kinerja mereka pada tahun yang bersangkutan. Para pejabat penilai perlu untuk memperhatikan cara-cara dalam menyampaikan atau memberikan *feedback*. Jika umpan balik diberikan dengan cara negatif, dalam arti terlalu banyak menggunakan kata-kata yang kurang baik dan terlalu banyak kritik yang tajam, maka motivasi kerja pegawai bukannya meningkat tetapi menurun. Sentuh kinerja yang kurang dengan pendekatan yang tidak menyakitkan dan beri penghargaan/pujian terhadap hal-hal yang telah dicapai dengan baik.

3. Membuka peluang untuk diskusi.

Dalam proses penilaian, pejabat penilai dan pegawai sebaiknya duduk bersama, mendiskusikan masalah-masalah yang dihadapi pegawai dalam melaksanakan tugas sehari-harinya. Strategi ini dipercaya dapat memberikan efek positif terhadap produktivitas kerja. Pegawai diberi kesempatan untuk menyuarakan kata hatinya tentang kondisi pekerjaan dan lingkungan kerjanya yang diharapkan dapat meningkatkan *sense of belonging* terhadap organisasi yang akhirnya dapat meningkatkan komitmen mereka terhadap organisasi.

4. Peran dan fungsi masing-masing dimengerti oleh semua pihak (penilai dan yang dinilai).

Pejabat penilai dan pegawai yang dinilai harus mengerti dan tahu apa yang mereka ingin capai dari proses penilaian yang dilakukan. Pegawai yang dinilai harus tahu elemen-elemen apa yang akan dinilai, dan bagaimana mereka akan dinilai. Dengan demikian mereka akan lebih siap untuk mempertahankan diri jika ada hal-hal yang tidak sesuai dengan kenyataan. Di lain pihak, pejabat penilai pun harus memiliki keterampilan-keterampilan khusus dalam

menilai pegawainya. Hasil penilaian yang dilakukan oleh pejabat yang tidak mengerti dan memiliki kompetensi untuk melakukan penilaian adalah tidak valid dan reliabel.

5. Mendapatkan dukungan manajerial.
Sistem penilaian pegawai yang baik sekalipun tidak akan efektif kalau tidak mendapatkan dukungan dari *top management*. Top management disini berarti seluruh pejabat yang terlibat di dalam proses penilaian, jadi tidak hanya pejabat di bagian personalia saja. Dukungan yang diberikan bisa berupa pembuatan rencana kegiatan apa yang harus dikerjakan oleh pegawai yang dibuat bersama-sama dengan pejabat penilai berdasarkan hasil evaluasi. Jika pegawai tahu bahwa *top management* menaruh perhatian yang besar terhadap proses penilaian, maka pegawai pun akan lebih serius dalam mendukung dan akhirnya komit terhadap program ini.
6. Memiliki tujuan yang jelas dan dimengerti oleh semua pihak.
Tujuan yang jelas dapat membantu pegawai untuk mengetahui apa yang diharapkan dari kegiatan itu. Selain itu, kejelasan sistem ini juga dapat membantu pegawai untuk bekerja lebih tepat guna. Hasil penelitian yang dilaksanakan oleh Burke *et.al.* (1978, Latham & Wexley, 1981:150) menyatakan bahwa kinerja pegawai meningkat tajam karena tujuan mereka untuk bekerja sangat jelas dan mereka tahu akan dibawa kemana organisasi mereka itu. Semakin jelas tujuan organisasi bagi pegawai, semakin besar kemungkinan pegawai untuk bekerja sesuai standar yang ditetapkan.
7. Terjadi komunikasi dua arah antar penilai dengan yang dinilai.
Komunikasi memainkan peranan yang cukup penting dalam proses penilaian. Ketika komunikasi dilakukan secara terbuka, pejabat penilai akan dapat mendapatkan informasi dari pegawai dari berbagai sudut. Dalam hubungannya dengan iklim berorganisasi, komunikasi yang baik dapat mengurangi konflik dan ketidakjelasan, merangsang kerjasama kelompok, serta meningkatkan profesionalisme.
8. Dinilai oleh atasan langsung.
Penilaian kinerja pegawai harus dilaksanakan oleh atasan langsung pegawai yang bersangkutan dengan asumsi bahwa atasan langsung akan mengetahui kualitas dan level bawahannya lebih baik dari orang lain.

G. Kesalahan-Kesalahan dalam Implementasi DP3

Seperti yang sudah penulis sampaikan pada bagian sebelumnya bahwa dalam menentukan nilai untuk setiap unsur penilaian, sistem DP3 menggunakan metode "*rating scale*" yang masih konvensional. Berikut ini penulis sampaikan kesalahan-kesalahan yang sering dilakukan pejabat penilai dalam memberikan penilaian terhadap bawahannya:

1. *Rating the person, not the performance* (menilai orang, bukan kinerja). Struktur DP3 memungkinkan terjadinya kesalahan jenis ini. Sudah dijelaskan pula pada bagian terdahulu bahwa hampir semua unsur penilaian dalam DP3 lebih terfokus pada sifat-sifat individu yang dinilai sehingga hasil dari penilaiannya seringkali bersifat subjektif karena dalam proses penilaian, sangatlah mungkin jika pejabat penilai memasukkan unsur-unsur lain dalam memberikan nilai yang tentu saja akan mempengaruhi akurasi dan kejujuran dalam menilai. Unsur-unsur tersebut dapat berupa perasaan suka atau tidak suka, isu gender, ataupun isu kesukuan.
2. *The Halo effect*. Jika melihat hasil penilaian pegawai pada formulir DP3 yang sudah terisi, maka akan terlihat bahwa pada umumnya, pejabat-pejabat penilai kita terjebak ke dalam kesalahan ini. Dapat dilihat bahwa pejabat penilai memberikan penilaian yang sama (atau terdapat sedikit perbedaan) untuk semua unsur yang dinilai berupa hasil yang baik semua atau buruk semua.
3. *Errors of positive leniency* (terlalu murah nilai). Tidak sedikit pejabat penilai yang terlalu murah hati dan memberikan nilai bagus untuk seluruh pegawai. Kecenderungan untuk

memberikan nilai yang baik (diatas 80) sering terjadi, dalam hal ini pejabat penilai tidak dapat (atau mungkin tidak ingin) membedakan kinerja yang baik atau yang buruk. Nilai yang sering dijumpai dalam daftar penilaian adalah antara 90 – 100 untuk unsur kesetiaan, dan antara nilai 75 – 90 untuk unsur-unsur yang lainnya.

Kurangnya komitmen pejabat penilai untuk memberikan penilaian yang sesuai dengan kinerja pegawai adalah kesalahan lain yang sering terjadi dalam proses pemberian nilai. Bukan hal yang tidak biasa jika pejabat penilai menggunakan hasil penilaian tahun yang lalu sebagai dasar pemberian nilai terhadap kinerja pegawai pada tahun yang dinilai. Nilai kemudian diberikan dengan sedikit menambah (jarang mengurangi) beberapa point dari nilai tahun lalu. Hal ini tentu saja tidak tepat jika kita ingin memberikaqn penilaian yang benar dan sesuai dengan kinerja pegawai yang dinilai. Disini terlihat bahwa penilaian terhadap kinerja pegawai dilakukan hanya sebagai formalitas dan rutinitas saja.

H. Saran Perbaikan/Modifikasi

Pada Bagian awal disampaikan beberapa prinsip yang perlu diperhatikan dalam melaksanakan penilaian kinerja pegawai. Namun hampir semua prinsip tersebut diambil dari literatur asing (barat). Pertanyaannya, adalah apakah prinsip-prinsip barat tersebut dapat diaplikasikan dalam lingkungan dan budaya Indonesia? Seperti yang dikatakan oleh Hofstede (1982, dalam Widyahartono, 1991), manajemen adalah sebuah proses budaya. Jadi manajemen itu tidak hanya berkutat dengan teori-teori manajemen yang rasional saja, namun kita juga perlu mengetahui bagaimana cara organisasi mencapai tujuan-tujuannya dengan memanfaatkan kondisi sosial budaya yang ada di lingkungannya.

Seperti yang dituliskan oleh Widyahartono (1991;137), dalam budaya Indonesia, keharmonisan dan harga diri menempati peran yang sangat penting. Menghindari konflik dirasakan lebih penting dibanding dengan menyelesaikan pekerjaan. Namun jika instansi-instansi pemerintah di Indonesia tidak ingin ketinggalan dari instansi-instansi swasta, maka pemerintah harus melakukan sesuatu untuk mengubah cara pandang di atas. Saat ini belum ada alternatif pengganti sistem penilaian kinerja PNS, sehingga mau tidak mau sistem DP3 masih akan digunakan. Untuk itu, agar tingkat kesalahan dapat diminimalisir dan hasil penilaian akan lebih mendekati kebenaran, maka struktur dan implementasinya perlu dimodifikasi.

Berdasarkan kajian teori yang telah dipaparkan, maka penulis sampaikan beberapa saran praktis bagi perbaikan sistem DP3 sebagai berikut.

1. Saran Perbaikan/Modifikasi Struktur DP3

- a. Untuk mengatasi masalah yang berhubungan dengan pelaksanaan pekerjaan, maka perlu dibuat analisis jabatan untuk masing-masing pegawai. Bagi pegawai, analisis jabatan tersebut akan sangat membantu dalam mengidentifikasi pekerjaan, tugas, dan tanggung jawab mereka. Bagi pejabat penilai, analisis jabatan dapat dijadikan standar pelaksanaan pekerjaan sehingga hal ini dapat mempermudah pejabat penilai dalam memberikan penilaian terhadap bawahannya.
- b. Standar penilaian yang jelas dan objektif harus dibuat berdasarkan visi dan misi organisasi. Hal ini akan sangat mempermudah pejabat penilai dalam menentukan apakah pekerjaan yang sudah dilaksanakan oleh bawahannya itu sesuai dengan job descriptionnya, juga akan memudahkan pegawai untuk memahami kinerja apa yang diharapkan oleh lembaga dari mereka.
- c. Disarankan pula agar pejabat penilai memiliki catatan kinerja dari masing-masing pegawainya. Catatan ini dapat membantu pejabat penilai dalam menentukan skor yang akan diberikan sehingga akan mengurangi kemungkinan terjadinya *recency error* (menilai kinerja yang terakhir saja/yang baru).

2. Saran Perbaikan/Modifikasi Implementasi (Prosedur Pelaksanaan)

- a. Pejabat penilai beserta pegawai yang dinilai agar lebih terbuka dan sering berkomunikasi sehingga penilaian menjadi sebuah proses yang berkelanjutan. Pertemuan atau diskusi bisa menjadi lebih bermakna karena dari hasil diskusi tersebut keluhan-keluhan baik dari pejabat penilai maupun pegawai bisa dibicarakan, yang akhirnya dapat mengurangi tingkat kesalahan dalam bekerja karena masing-masing pihak mengetahui apa saja yang kurang dan perlu diperbaiki.
- b. Pejabat penilai harus menganggap penilaian terhadap pegawai mereka itu adalah sebuah proses. Memberikan masukan-masukan demi perbaikan, dukungan moril, dan memberikan *feedback* (secara informal) dari suatu pekerjaan perlu untuk digalakan dan dibiasakan baik harian, mingguan, maupun bulanan. Dalam hal ini diskusi formal antara pejabat penilai dan seluruh stafnya yang membahas tentang kinerja pegawai perlu dikurangi karena dapat menimbulkan perasaan kurang nyaman bagi pegawai, karena merasa kesalahannya dibuka di muka umum. Yang terbaik adalah "lakukanlah sesuai dengan kebutuhan".

I. Penutup

Penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai dipandang sebagai suatu hal yang sangat penting dalam melaksanakan fungsi-fungsi manajemen, namun juga merupakan hal yang sangat sulit untuk dilakukan (Stoner & Gilbert, 1995:394). Banyak instansi-instansi pemerintah maupun perusahaan-perusahaan yang menyatakan kurang puas dengan sistem penilaian yang mereka gunakan di organisasi mereka. Ketidakpuasan tersebut biasanya muncul dari struktur sistem penilaian itu sendiri, ataupun dari implementasi atau pelaksanaannya.

Jika dibandingkan dengan prinsip-prinsip struktur sistem penilaian, maka dapat disimpulkan bahwa sistem penilaian DP3 masuk dalam kategori struktur yang lemah. **Pertama**, unsur-unsur penilaian dalam sistem DP3 lebih terfokus pada sifat-sifat individu/pegawai karena unsur-unsurnya menggunakan istilah yang sulit untuk diukur. **Kedua**, tidak adanya standar prosedur penilaian yang dapat digunakan oleh pejabat penilai untuk menilai bawahannya sehingga mereka menggunakan standar dan harapan yang mereka sendiri terhadap apa yang mereka inginkan dari bawahannya. **Ketiga**, karena DP3 digunakan untuk menilai kinerja Pegawai Negeri di Indonesia tanpa memperhatikan misi dan visi organisasi, maka sistem ini tidak dapat memberikan hasil yang valid dan reliabel.

Proses dalam implementasi sistem DP3 ini pun seringkali dipengaruhi oleh masalah budaya. Sebagai contoh, *one-way communication* dari atasan ke bawahan merupakan hal yang lumrah terjadi. Konsekuensi dan pengaruh dari hal ini terasa dalam pelaksanaan penilaian pegawai seperti pegawai tidak atau jarang sekali berpartisipasi dalam proses penilaian, mereka hanya menunggu nilai dari atasan mereka saja; atasan jarang sekali memberikan *feedback* atau masukan terhadap baik buruknya kinerja pegawai; dan mereka pun jarang mendiskusikan masalah-masalah yang muncul dalam bekerja.

Merubah suatu budaya kerja bukanlah hal yang mudah, dibutuhkan waktu, kesabaran, dan komitmen bersama. Melakukan perubahan dengan perlahan dan hati-hati akan mengurangi resistensi pegawai maupun pejabat penilai terhadap perubahan tersebut.

Daftar Pustaka

- Archer North and Associates. 1998. *Performance Appraisal*. Diakses: <http://www.performance-appraisal.com/intro.htm>
- Bernardin, H.J. and Beatty, R.W. 1984. *Performance Appraisal: Assessing Human Behavior at Work*. California: Kent Publishing Company.
- Cummings, L.L. and Schwab, D.P. 1973. *Performance in Organizations: Determinants and Appraisal*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Departmen Penerangan Republik Indonesia. 1996. *Indonesia 1996*. An Official Book.
- Galin, Amira. 1981. The Criteria Method of Objective Performance Appraisal. in *Performance Appraisal*. Lansbury, R.D. (Ed). Melbourne: The Macmillan Company of Australia Pty Ltd.
- Gill, Brian. 1998. Effective Performance Appraisals (Employee Evaluation). *American Printer*. August, v221 n5 p72.
- Hofstede, G.H. 1982. *Cultural Pitfalls for the Dutch Expatriate in Indonesia*. Jakarta: T.G. International.
- Kristiadi, J.B. 1992. Administrative Reform in Indonesia: Streamlining and Professionalizing the bureaucracy. in *Administrative Reform Toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*. (Eds) vol 1: Zhang, Z., De Guzman, R.P., & Reforma, M.A. Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA), p. 97-106.
- Lansbury, R.D., and Prideaux, G.J. 1981. The Appraisal Interview and The Art of Feedback. in *Performance Appraisal*. Lansbury, R.D. (Ed). Melbourne: The Macmillan Company of Australia Pty Ltd
- Latham, G.P., and Wexley, K.N. 1981. *Increasing Productivity Through Performance Appraisal*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- Pamudji, Suparni. 1992. An Overview of Recent Administrative Reform in Indonesia. in *Administrative Reform Toward Promoting Productivity in Bureaucratic Performance*. (Eds) vol 1: Zhang, Z., De Guzman, R.P., & Reforma, M.A. Eastern Regional Organization for Public Administration (EROPA), p. 93-96.
- Pratt, Henry J. 1991. Principles of Effective Performance Management. *Records Management Quarterly*. January, v25 n1 p28.
- Scholtes, Peter R. 1999. *Total Quality or Performance Appraisal: Choose One*. Diakses dari <http://www.iqpic.org/per.htm>.
- Stewart, V., and Stewart, A. 1977. *Practical Performance Appraisal*. England: Gower Press.
- Widyahartono, Bob.1991. The Pancasila Way of Managing in Indonesia. In *Management: Asian Context*. (Ed) Putti, Joseph M. Singapore: McGraw-Hill Book Company.

Dokumen

- Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1979 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.
- Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Negara Nomor 02/SE/1980 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil