

PENGEMBANGAN MODEL PENILAIAN KINERJA PEGAWAI

Oleh:
Awang Anwaruddin¹

Abstract

In this globalization era, where strategic change and technology development happen so fluctuated and unpredictable, the management of civil servants needs such a specific and accommodative strategic. Through Law Number 43 Year 1999 on the Personnel Policy, the heads of institutions in the central and local government has got an access to manage the civil servants professionally, including the evaluation of their performance. It is declared in the law that the performance evaluation for civil servants should be effectively, accurately, flexibly and implemented. However, the on-going evaluation method does not fully accomodate the rules, especially in adapting the progress of the professionalism era. Besides, the method is often implemented ineffectively by the rating officials. This article attempts at discussing such malpractices and biases in the process of performance evaluation for the civil service. By the end of the article, a chapter on the future-oriented evaluation is presented as the alternative instrument to the performance evaluation method, esecially when an employee is focused on a future performance or position in his institution.

Keywords: performance, performance appraisal, performance standard, performance appraisal model

A. Pendahuluan

Penilaian kinerja merupakan salah satu kegiatan manajemen kepegawaian yang amat penting bagi suatu organisasi. Dengan kegiatan tersebut pimpinan organisasi dapat melihat sampai sejauh mana faktor manusia dapat menunjang tujuan yang telah ditetapkan. Di samping itu, melalui penilaian kinerja, pimpinan organisasi juga dapat memilih dan menempatkan pegawai yang tepat untuk menduduki suatu jabatan tertentu sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya (*the right man on the right place*) dengan cara yang obyektif.

Pentingnya penilaian kinerja juga dapat dilihat dari sisi pengembangan pegawai. Misalnya, suatu organisasi dapat menggunakan penilaian kinerja sebagai alat untuk menentukan apakah karyawan tertentu membutuhkan suatu ketrampilan (*skills*) baru atau tidak, apakah ketrampilan yang dimilikinya masih sesuai dengan pola perkembangan organisasi yang ada, dan apakah organisasi secara keseluruhan membutuhkan *skills* baru agar dapat eksis dalam kompetisi.

Dalam era globalisasi yang penuh dengan perubahan dan persaingan ini, setiap organisasi membutuhkan tenaga-tenaga terdidik yang memiliki kemauan dan kemampuan untuk mengembangkan organisasi (Osborne dan Plastrik, 1997). Rekrutmen yang dilakukan organisasi terhadap calon pegawai dengan spesifikasi tinggi tidaklah

¹ Awang Anwaruddin adalah, alumni Universitas Negeri Yogyakarta, Exeter University England, dan Doctor Candidate dalam Ilmu Administrasi Universitas Padjadjaran, Bandung. Saat ini menjabat sebagai Pembantu Ketua I Bidang Akademik STIA LAN Bandung, dan Pimpinan Redaksi Jurnal Ilmu Administrasi

cukup apabila tidak disertai dengan penilaian kinerja yang mampu menganalisis lebih dalam kesesuaian pegawai dengan pekerjaan.

Makalah ini mencoba untuk mengkaji metoda penilaian kinerja yang selama ini digunakan di berbagai perusahaan khususnya di lingkungan kepegawaian negeri sipil, yang kita tahu, dilaksanakan melalui Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Di samping itu, analisis juga dilakukan untuk mengetahui kelemahan yang ada, serta memberikan masukan penyempurnaan. Evaluasi terhadap keberadaan DP3 penting mengingat bahwa sejak perubahan UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian menjadi UU No. 43 Tahun 1999 belum dilakukan pembaharuan terhadap metoda penilaian kinerja.

B. Konsep Kinerja

Secara etimologis, kinerja sebenarnya merupakan istilah yang relatif baru dalam Bahasa Indonesia yang dikeluarkan oleh Pusat Bahasa pada awal tahun 1980-an untuk menggantikan kata *work performance* dalam Bahasa Inggris. Kinerja mempunyai banyak istilah senada yang sering kali digunakan secara bergantian, diantaranya prestasi kerja, hasil kerja, unjuk kerja, atau karya. Dalam lingkup kepegawaian, istilah kinerja dapat diartikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya (Mangkunegara, 2002).

Istilah kinerja juga digunakan dalam lingkup kelembagaan yang berarti hasil kerja yang ditunjukkan suatu lembaga selama periode tertentu. Kinerja suatu lembaga dapat dikatakan optimal apabila lembaga tersebut mampu menyusun rencana dan melaksanakannya, serta mampu mengatasi kendala dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut. Di samping itu, kinerja juga berkaitan erat dengan produktivitas pegawai karena kinerja merupakan indikator yang signifikan dalam menentukan produktivitas organisasi. Dengan demikian, upaya untuk melakukan analisis terhadap penilaian kinerja pegawai dalam suatu organisasi merupakan hal yang sangat penting.

1. Memahami Kinerja

Maraknya riset dan kajian dalam bidang Manajemen Sumberdaya Manusia membuahkan berbagai definisi tentang kinerja (*performance*) pada literatur di dalam maupun luar negeri. Bernardin dan Russell (1998), misalnya, mengatakan bahwa *performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*. Penekanan pada hasil suatu fungsi pekerjaan atau aktivitas pada definisi di atas lebih dipertajam oleh Byars and Rue (2000) yang mengatakan bahwa yang penting adalah ‘... *degree of accomplishment*’ atau tingkat pencapaian hasil kerja.

Penajaman terhadap tingkat hasil kerja juga disepakati oleh Mangkunegara (2002), yang mengatakan bahwa kinerja berarti ‘... prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang.’ Prestasi yang dicapai ini tentu didasarkan pada standar persyaratan tertentu, seperti ditambahkan oleh Simamora (2001) bahwa ‘.... kinerja pegawai adalah tingkat terhadapnya para pegawai mencapai persyaratan-persyaratan pekerjaan’.

Sementara itu Nawawi (1995) mengemukakan sifat-sifat yang terkandung dalam kinerja, melalui definisinya bahwa kinerja merupakan ‘... pelaksanaan suatu pekerjaan, baik bersifat fisik/material maupun non fisik/non material’. Secara lebih spesifik, Dharma (2001) mengemukakan bahwa ‘kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai,

prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai, dan kemampuan kerja yang berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor’.

Dengan demikian, berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat diformulasikan suatu definisi yang cukup komprehensif tentang kinerja sebagai berikut: “Kinerja, dalam lingkup kepegawaian, adalah hasil kerja atau prestasi yang dicapai oleh pegawai dalam pelaksanaan suatu pekerjaan baik yang bersifat fisik/material maupun non fisik/non material sesuai dengan persyaratan-persyaratan pekerjaan yang telah ditentukan serta tugas pokok dan fungsi masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi”. Komponen-komponen utama dalam kinerja pegawai meliputi hasil kerja atau prestasi, pelaksanaan suatu pekerjaan, persyaratan-persyaratan pekerjaan, tugas pokok dan fungsi, dan tujuan organisasi.

2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja

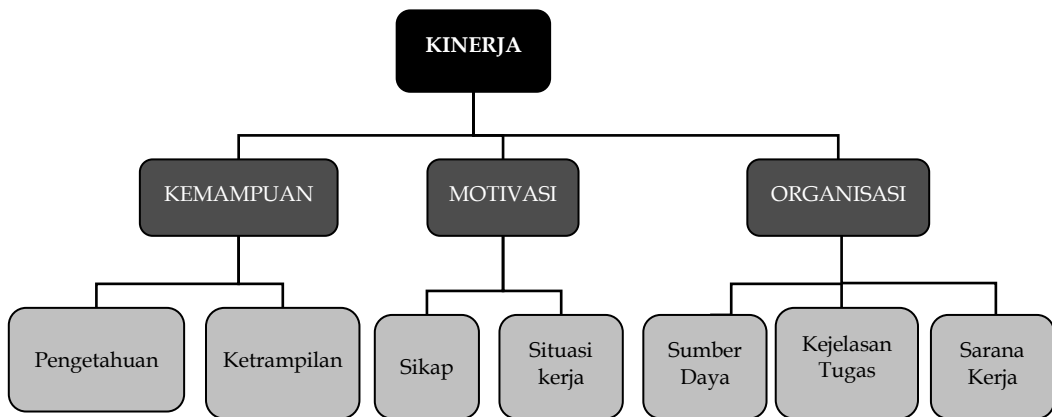
Dalam upaya mencapai kinerja pegawai yang terbaik, beberapa faktor yang berperan sangat signifikan. Davis dan Newstorm (1985) mengidentifikasi adanya dua faktor utama yang mampu mempengaruhi kinerja seseorang (*human performance*), yakni kemampuan (*ability*) dan motivasi (*motivation*). Kemampuan seorang pegawai sangat ditentukan oleh pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skills*) yang dimilikinya, sementara motivasi terbentuk oleh sikap (*attitude*) pegawai dan situasi kerja. Faktor-faktor tersebut lebih dijelaskan dalam diagram 1.

Secara psikologis, menurut Davis & Newstorm (1985), kemampuan pegawai terdiri dari kemampuan potensi (*Intelligent Quotient-IQ*) dan kemampuan realitas (*knowledge-skills*). Artinya, pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (110-120) dengan latar-belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari dengan mudah akan mampu mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya (*the right man on the right place, and the right man on the right job*).

Motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Faktor ini mampu mendorong pegawai untuk berusaha mencapai prestasi kerja secara maksimal, dan selanjutnya mencapai tujuan organisasi. Sikap yang diharapkan dari seorang pegawai adalah sikap mental yang siap secara psikofisik (mental, fisik, tujuan dan situasi). Artinya, seorang pegawai harus siap mental, mampu secara fisik, memahami tujuan utama dan target kerja yang akan dicapai, mampu memanfaatkan, dan menciptakan situasi kerja yang kondusif.

Selain faktor kemampuan dan motivasi sebagaimana didiskusikan di atas, faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja pegawai adalah organisasi tempat berlangsungnya proses kegiatan yang menghasilkan kinerja pegawai. Adapun faktor organisasi yang dapat mendukung kinerja pegawai adalah: (a) Sumber Daya, (b) Kejelasan Tugas, dan (c) Sarana. Berdasarkan pada diskusi tersebut, berikut ini adalah gambaran dari faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja Pegawai dalam mencapai tujuan organisasi:

Diagram Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja



3. Penilaian Kinerja

Penilaian kinerja pada hakekatnya merupakan suatu proses evaluasi untuk mengetahui bagaimana kinerja seorang pegawai (Davis & Newstorm, 1985). Dalam pelaksanaannya, pakar HRD Bernardin & Russell (1998) menjelaskan bahwa orientasi dalam proses penilaian kinerja dapat berfokus pada pegawai (yang menunjukkan perilaku kinerja) atau pada hasil kerja (yang dicapai dalam pekerjaan). Adapun hasil dari penilaian kinerja sangat ditentukan oleh *standar kinerja* yang ditetapkan oleh organisasi (Dessler, 2000). Standar kinerja ini, menurut Strauss & Sayle (2000), perlu ditetapkan secara terbuka sehingga dapat digunakan sebagai arah pelaksanaan kinerja oleh pegawai dan, pada waktunya, sebagai pedoman evaluasi kinerja oleh pimpinan organisasi.

Berkaitan dengan standar yang digunakan dalam proses penilaian kinerja, beberapa pakar MSDM—baik dari dalam maupun luar negeri—mengemukakan kriteria yang bervariasi. Misalnya Dharma (1991), secara sederhana mengemukakan tiga komponen standar penilaian, yaitu (1) Kualitas Kerja; (2) Kuantitas Kerja; dan (3) Ketepatan Waktu Kerja. Sementara Umar (1998) mengemukakan sepuluh komponen penilaian; yaitu (1) Mutu pekerjaan; (2) Kejujuran pegawai; (3) Inisiatif; (4) Kehadiran; (5) Sikap; (6) Kerjasama; (7) Keandalan; (8) Pengetahuan tentang pekerjaan; (9) Tanggung-jawab; dan (10) Pemanfaatan waktu.

Dalam pada itu, Bernardin dan Russell (1998) mengungkapkan enam kriteria standar penilaian, yaitu (1) *Quality*, (2) *Quantity*; (3) *Timeliness*; (4) *Cost effectiveness*; (5) *Need for supervision*; dan (6) *Interpersonal Impact*. Sedangkan menurut Gomes-Mejia (1995:135), unsur-unsur kinerja yang dinilai dari individu pegawai mencakup delapan kriteria, yaitu (1) *Quantity of work*; (2) *Quality of work*; (3) *Job Knowledge*; (4) *Creativiness*; (5) *Cooperation*; (6) *Dependability*; (7) *Initiative* dan (8) *Personal Quality*.

Barangkali yang cukup menarik adalah pendapat Nasution (1994), yang membagi unsur-unsur penilaian kinerja pegawai kedalam tiga kelompok pegawai, yaitu (1) Kelompok pegawai biasa; (2) Kelompok pegawai madya; dan (3) Kelompok pejabat. Kelompok pegawai biasa memiliki tujuh unsur, yaitu (a) Kemampuan/kecepatan kerja; (b) Kerajinan; (c) Kualitas pekerjaan; (d) Kepatuhan kerja; (e) Hubungan kerjasama; (f) Prakarsa/inisiatif kerja; dan (g) Tanggung jawab.

Sementara kelompok pegawai madya memiliki dua belas unsur penilaian, yaitu (a) Pengetahuan/pengertian pekerjaan; (b) Kemampuan mengatur pekerjaan; (c) Banyaknya pekerjaan yang diselesaikan; (d) Inisiatif dan akal; (e) Mutu pekerjaan; (f) Kepercayaan dalam pekerjaan; (g) Minat pada pekerjaan; (h) Memelihara alat-alat perlengkapan/kebersihan; (i) Tanggung jawab terhadap pemeliharaan keselamatan kerja; (j) Hubungan/sikap terhadap sesama; (k) Hubungan/sikap terhadap pegawai; dan (l) Kemampuan supervisi. Sedangkan kelompok pejabat dinilai berdasarkan tujuh kriteria, yaitu (a) Kesetiaan; (b) Disiplin; (c) Tanggung jawab; (d) Pengetahuan pekerjaan; (e) Prestasi kerja; (f) Kreativitas dan (g) Kepemimpinan.

Menarik untuk disimak, bahwa kriteria penilaian kinerja bagi pejabat ternyata serupa dengan unsur-unsur penilaian yang terdapat dalam DP3. Kita tahu, unsur-unsur dalam instrumen penilaian tersebut justru berlaku secara umum bagi seluruh SDM aparatur tanpa memandang tingkatan kepegawaiannya.

C. Sistem Penilaian Kinerja PNS

Penilaian kinerja bagi PNS di Indonesia didasarkan pada Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Legalitas DP3 secara formal dijamin melalui UU No. 8 Tahun 1974—khususnya Pasal 20—tentang Pokok-pokok Kepegawaian yang telah diubah dengan UU No. 43 tahun 1999. Eksistensi daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan dan daftar urut kepangkatan dalam pasal tersebut dimaksudkan untuk "... lebih menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan dan menetapkan kenaikan pangkat dan pengangkatan dalam jabatan ..."

Selanjutnya dijelaskan bahwa "... unsur yang perlu dinilai dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan, antara lain adalah prestasi kerja, rasa tanggung jawab, kesetiaan, prakarsa, disiplin, kerja sama, dan kepemimpinan ..." Sementara "... ukuran yang digunakan dalam menentukan daftar urut kepangkatan adalah ketuaan (senioritas) dalam pangkat, jabatan, pendidikan/latihan jabatan, masa kerja dan umur."

1. Standar Penilaian DP3

Pengaturan lebih lanjut tentang DP3 terdapat dalam PP Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS. Penilaian dalam DP3 tersebut meliputi delapan unsur, yakni (a) Kesetiaan, (b) Prestasi Kerja, (c) Tanggung Jawab, (d) Ketaatan, (e) Kejujuran, (f) Kerjasama, (g) Prakarsa dan (h) Kepemimpinan. Jadi, PP tersebut jika dibandingkan dengan UU-nya menambah unsur "kejujuran" dalam penilaian pelaksanaan pekerjaan. Adapun sistem penilaian dari pelaksanaan setiap unsur dinyatakan dengan sebutan angka, yakni Amat Baik (91-100), Baik (76-90), Cukup (61-75), Sedang (51-60), dan Kurang (50 ke bawah).

Sebagai pedoman pelaksanaan UU, PP tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS tersebut juga menjelaskan secara rinci kedelapan unsur dalam DP3. Sebagai contoh, yang dimaksud dengan unsur prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang PNS dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Selanjutnya, dalam lampiran PP tersebut dicantumkan rincian kriteria kedelapan unsur penilaian kinerja secara bertingkat, mulai dari Amat Baik, Baik, Cukup, Sedang atau Kurang.

Dengan demikian, jika seorang PNS mendapatkan nilai Baik dalam unsur Prestasi Kerja, menurut standar penilaian di atas, PNS tersebut telah menunjukkan enam item prestasi kerja, yakni: (a) Mempunyai kecakapan dan menguasai segala seluk-beluk bidang tugasnya; (b) Mempunyai ketrampilan yang baik dalam melaksanakan tugasnya; (c) Mempunyai pengalaman yang luas di bidang tugasnya; (d) Selalu bersungguh-sungguh

dalam melaksanakan tugasnya; (e) Pada umumnya mempunyai kesegaran jasmani dan rohani yang baik; dan (f) Pada umumnya melaksanakan tugas secara berdaya guna dan berhasil guna, serta mencapai hasil kerja rata-rata yang ditentukan, baik dalam arti mutu maupun jumlah.

Sistem penilaian kinerja dengan perankingan nilai seperti DP3, secara teori, merupakan aplikasi dari metode *Graphic Rating Scale (GRS)*. Metode ini, bersama-sama dengan metode penilaian kinerja lainnya seperti metode *Chicklist*, *Forced-Choice Method*, *Critical Incident Method*, *Accomplishment Method*, *Behaviorally Anchored Rating Scale*, *Field Review Method*, *Performance Tests and Observations*, dan *Comparative Evaluation Approaches* (Werther & Davis, 1966) termasuk teknik penilaian kinerja yang berorientasi pada masa lalu. Pendekatan semacam ini, secara umum, memiliki kelebihan karena berkaitan dengan data kinerja yang telah dilakukan pegawai, dan oleh karena itu lebih mudah untuk diukur. Kelemahannya adalah bahwa kinerja yang telah dilakukan tersebut tidak dapat diubah. Namun demikian, melalui *feedback* yang efektif para pegawai dapat berupaya untuk memperbaiki kinerja mendatang.

2. Kelebihan dan Kelemahan DP3

Sementara itu, metode *GRS* seperti diterapkan dalam DP3 sejatinya merupakan bentuk penilaian kinerja yang tertua dan paling banyak digunakan di berbagai instansi. Melalui metode ini penilaian dilakukan oleh atasan secara subyektif terhadap para pegawai dalam skala terendah sampai tertinggi. Pelaksanaan evaluasi semata-mata didasarkan pada pendapat atasan, dan oleh karena itu seringkali tidak langsung terkait dengan kinerja pegawai. Namun demikian, metode *GRS* pada umumnya memiliki beberapa keuntungan, antara lain (a) lebih mudah dan murah untuk dikembangkan dan dikelola, (b) atasan penilai hanya perlu sedikit waktu untuk latihan dan mengisi formulir penilaian, dan (c) dapat digunakan pada pegawai dalam jumlah yang besar.

Di sisi lain, kelemahan metode *GRS* yang digunakan DP3 juga tidak sedikit, terutama subyektivitas atasan penilai yang sangat mempengaruhi hasil penilaian. Item-itemnya juga terlalu umum, sehingga tidak mampu mencakup beberapa kinerja yang spesifik. Misalnya item "... mempunyai ketrampilan yang baik dalam melaksanakan tugasnya" lebih cocok untuk diterapkan pada tingkat pelaksana, tetapi terlalu sempit untuk tingkat manajerial. Di samping itu, metode penilaian *GRS* juga cenderung bersifat diskriminatif.

Beberapa kelemahan dalam DP3 di atas merupakan dampak dari penerapan metode *GRS* (Werther & Davis, 1966). Misalnya, banyaknya jumlah item yang harus dinilai dalam suatu unsur DP3 belum dapat menutupi empat di antara beberapa kelemahan mendasar dari penerapan metode *GRS*, yaitu: (1) *Halo Effect*, (2) *Central Tendency*, (3) *Leniency or Strictness*, dan (4) *Cross-cultural Biases*.

Pembiasan *Halo Effect* dapat terjadi jika pejabat penilai yang puas atau tidak puas terhadap salah satu unsur penilaian akan mempengaruhi penilaian atas unsur lainnya. Misalnya, pejabat penilai merasa puas dengan kerja sama pegawai mengingat bahwa ia tidak pernah membantah jika diperintah, maka nilai kebersamaan tersebut akan membawa pengaruh terhadap penilaian unsur prestasi dan unsur lainnya sehingga kemungkinan besar penilaian terhadap unsur-unsur tersebut juga dianggap baik.

Sementara itu, pembiasan *Central Tendency* dapat terjadi karena pejabat penilai pada umumnya terlalu sibuk untuk berurusan dengan masalah DP3 sehingga menganggap semua pegawainya mempunyai nilai rata-rata. Misalnya, semua pegawainya mendapatkan nilai 70 (cukup) untuk semua unsur.

Pembiasan *Leniency or Strictness* dapat terjadi hampir sama seperti kelemahan di atas, yakni pejabat penilai cenderung menganggap semua pegawainya sama bagusnya untuk

menghindari kekecewaan pegawai. Misalnya, semua pegawai memiliki bilai rata-rata 85 atau amat baik), atau sebaliknya rata-rata 60 atau sedang-sedang saja.

Selanjutnya, *Cross-cultural Biases* dapat terjadi karena faktor kesamaan atau perbedaan kultur, alimamater, agama, umur, suku atau *gender*. Misalnya, karena sesama lulusan suatu universitas maka pegawai dinilai baik secara umum. Pembiasan semacam ini tentu akan merugikan organisasi, terutama apabila hasil penilaian kinerja digunakan sebagai dasar kebijakan kepegawaian, seperti promosi dan mutasi, penentuan tingkat penghasilan dan kenaikan pangkat, serta kebijakan kepegawaian lainnya.

3. Fenomena Misimplementasi DP3

Seperti telah didiskusikan sebelumnya, model penilaian kinerja dengan menggunakan instrumen DP3 yang diatur melalui PP No. 10 tahun 1979 tersebut, secara teoritis, telah mampu mendefinisikan dan menurunkan kriteria-kriteria yang kemudian diterjemahkan ke dalam angka-angka penilaian. Namun secara praktik, implementasi DP3 tampaknya masih harus ditingkatkan sehingga tidak sekedar menjadi suatu rutinitas kepegawaian tahunan. Fenomena kekurangandalan DP3 sebagai metode penilaian kinerja pegawai, antara lain disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut:

- a. Kurangnya sosialisasi tentang bagaimana para Pejabat Penilai (*Rater*) dan Pegawai Yang Dinilai (*Ratee*) harus melakukan penilaian prestasi pegawai dengan baik, terutama informasi secara utuh mengenai PP No. 10 Tahun 1979 beserta lampirannya. Misalnya, mereka dianggap kurang memahami definisi dari kedelapan unsur penilaian prestasi dan bagaimana penilaian tersebut dilakukan dalam bentuk kuantitatif.
- b. Keterbatasan data pendukung tentang kinerja pegawai merupakan fenomena umum dalam pelaksanaan penilaian. Misalnya, untuk memperoleh nilai Baik (76-90) dalam unsur Ketaatan, PP No. 10/1979 menyatakan bahwa seorang pegawai dianggap tidak masuk kerja, terlambat masuk kerja, atau lebih cepat pulang sebelum waktunya tidak lebih dari 40 (empatpuluh) jam kerja dalam waktu 1 (satu) tahun. Dalam praktiknya, keakuratan data mengenai hal tersebut hanya dimiliki oleh Bagian Absensi Pegawai.
- c. Penilaian DP3 menyita waktu, tenaga dan pikiran pejabat penilai karena terlalu banyaknya item-item yang dipertimbangkan. Seperti diketahui, seorang penilai harus mempertimbangkan delapan unsur yang masing-masing terbagi dalam item-item, yang jumlahnya mencapai 44 item. Secara rinci, jumlah item dalam unsur Kesetiaan adalah 3 item, kecuali untuk kriteria Amat Baik 5 item, Prestasi 7 item, Tanggung jawab 6 item, Ketaatan 5 item, Kejujuran 3 item, Kerjasama 6 item, Prakarsa 3 item, dan Kepemimpinan 11 item.
- d. Pembobotan item-item yang tercakup dalam suatu unsur penilaian tidak diatur secara jelas. Misalnya, unsur Tanggung jawab mempunyai 6 item yang harus dipertimbangkan oleh pejabat penilai. Lalu, berapakah nilai yang diberikan jika 3 item menunjukkan nilai baik dan 3 item lainnya ternyata nilai kurang?
- e. Ketidakjelasan standar yang digunakan dalam penilaian masih ditemukan, walaupun PP tersebut telah berusaha memberikan pedoman secara rinci. Sebagai contoh pernyataan Selalu, Pada Umumnya, Adakalanya, atau Kurang yang dipakai untuk menentukan kategori Amat Baik, Baik, Cukup, Sedang dan Kurang masih dapat ditafsirkan berbeda-beda jika tidak didukung oleh data yang jelas.
- f. Unsur subjektivitas masih sangat mempengaruhi penilaian beberapa item. Misalnya, dalam unsur Kejujuran perlu dipertanyakan apakah seorang pegawai benar-benar bekerja secara ikhlas atau tidak. Bagaimana cara mengukur keikhlasan

seorang pegawai dalam bekerja? Apakah jika tidak pernah mengeluh dikatakan ikhlas dalam bekerja?

- g. Tumpang-tindih dan kurang tepatnya beberapa item, terutama bila dikaitkan dengan klasifikasi penilaiannya. Misalnya, item pengetahuan/ilmu, yakni "... serta selalu berusaha mempelajari Haluan Negara, Politik Pemerintah, dan rencana-rencana Pemerintah dengan tujuan untuk dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya dan berhasilguna" yang seharusnya termasuk dalam item: "mempunyai kecakapan dan menguasai segala seluk beluk bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya" dalam unsur Prestasi Kerja, ternyata dimasukkan dalam unsur Kesetiaan. Contoh lain adalah pernyataan "... mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan" tercantum dalam dua unsur penilaian, yaitu Kesetiaan dan Tanggung jawab.

4. *Quo Vadis DP3*

Dengan mengetahui berbagai malpraktik dalam implementasi penilaian prestasi pegawai, seperti yang digariskan dalam PP No. 10, efektivitas DP3 perlu dipertanyakan. Misalnya, apakah DP3 selama ini benar-benar digunakan untuk menentukan kebijakan kenaikan pangkat dan promosi pegawai? Jika tidak, bagaimana metode yang sebenarnya diterapkan selama ini dalam menentukan kebijakan kepegawaian pada instansi pemerintah? Apakah promosi pegawai dalam suatu jabatan tertentu cukup didasarkan pada *credit points* yang dikumpulkan, yang nota bene didasarkan pada pendekatan kuantitas belaka?

Didasarkan pada pendekatan yang selama ini diterapkan di lingkungan kepegawaian negeri sipil, bukan tidak mungkin apabila Daftar Urut Kepangkatanlah yang dominan digunakan dalam kebijakan promosi atau kenaikan pangkat. Dengan kata lain, berdasarkan pada pendekatan *spoils system*, maka faktor-faktor kepangkatan, senioritas, dan perhitungan masa kerja golongan masih menjadi tolok ukur utama dalam keputusan tersebut.

Apabila pendekatan di atas menjadi tumpuan utama dalam kebijakan kepegawaian, maka sebenarnya telah terjadi suatu malpraktik dalam penerapan PP No. 7/1977 tentang Peraturan Gaji PNS. Seperti diketahui, PP tersebut telah mengatur kebijakan bahwa "... kepada PNS diberikan kenaikan gaji berkala apabila dipenuhi syarat-syarat: (a) telah mencapai masa kerja golongan yang ditentukan untuk kenaikan gaji berkala; dan (b) penilaian pelaksanaan pekerjaan dengan nilai rata-rata sekurang-kurangnya cukup." Di samping itu, dalam ayat 1 pasal 14 PP tersebut dinyatakan pula bahwa "... kepada PNS yang menurut daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan menunjukkan nilai amat baik, sehingga ia patut dijadikan teladan, dapat diberikan kenaikan gaji istimewa sebagai penghargaan ..." Sementara dalam penjelasannya dinyatakan bahwa "... kenaikan gaji istimewa hanya dapat diberikan kepada PNS yang nyata-nyata menjadi teladan bagi lingkungan kerjanya."

Penjelasan ayat-ayat tersebut di atas menyimpulkan, bahwa sejatinya pemerintah telah mendorong penggunaan DP3 untuk meningkatkan motivasi PNS agar dapat bekerja lebih baik. Namun demikian, dengan melihat format DP3 yang belum mampu menilai kinerja pegawai secara akurat, tujuan pemerintah tersebut nampaknya belum dapat dicapai. Kajian secara mendalam terhadap implementasi DP3 disandingkan dengan kebijakan kepegawaian lainnya akan membuktikan bahwa efektivitas DP3 benar-benar perlu dipertanyakan.

D.Format Penyempurnaan DP3

Implementasi DP3 seharusnya mampu menjadi landasan untuk meningkatkan profesionalisme PNS pada era globalisasi ini. Dalam kaitan ini, beberapa kelemahan—baik menyangkut peraturan itu sendiri maupun pada tataran praktiknya—segera harus dibenahi. UU No. 43 tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian sebagai perubahan atas UU no. 8 Tahun 1974 sendiri telah mengamantkan perlunya digunakan penilaian prestasi pegawai yang efektif, akurat, fleksibel, dan mudah dalam pelaksanaannya.

Berkaitan dengan hal tersebut, di bawah ini disampaikan beberapa saran perbaikan yang perlu dipertimbangkan dalam perbaikan penilaian kinerja pegawai melalui DP3. Pertama, penilaian prestasi pegawai hendaknya terintegrasi dalam kerangka Manajemen Kinerja. Artinya, penilaian prestasi pegawai sebaiknya dikaitkan dengan kegiatan pemberian kompensasi, pendidikan dan pelatihan, kebijakan promosi, dan kegiatan perencanaan pegawai. Oleh karena itu, hasil suatu penilaian kinerja harus *reliable* dan mempunyai validitas yang tinggi agar dapat dijadikan acuan bagi kebijakan di atas.

Kedua, kedelapan unsur dalam DP3 beserta item-item rinciannya perlu dikurangi jumlahnya. Misalnya, unsur Kesetiaan yang berupaya mengukur kesetiaan PNS terhadap ideologi dan falsafah negara perlu dikaji-ulang karena hal tersebut sebenarnya sudah melekat dalam setiap warga negara Indonesia yang memang sudah sepakat atas hal tersebut. Selanjutnya, unsur Ketaatan, Tanggungjawab, Kejujuran dan Kerjasama dapat dirangkum menjadi satu dibawah unsur Komitmen pada visi dan misi yang telah digariskan oleh instansi pegawai yang bersangkutan. Dalam kaitan ini, komitmen pegawai pada pemberantasan Kolusi, Korupsi dan Nepotisme justru lebih sesuai mengingat program tersebut menjadi agenda utama pemerintahan kita.

Ketiga, beberapa unsur lain perlu ditambahkan di samping unsur Komitmen di atas. Misalnya, unsur Kompetensi yang berarti penilaian terhadap pengetahuan, ketrampilan, dan sikap pegawai dalam pelaksanaan kerja sehari-hari. Dengan demikian, penilaian kinerja sebenarnya cukup terdiri atas empat unsur yaitu Komitmen, Kompetensi, Efisiensi dan Efektivitas, dan Kepemimpinan, kemudian setiap unsur tersebut maksimal memiliki lima item..

Keempat, untuk memenuhi prinsip keakuratan sebagaimana diamanatkan dalam UU No.43 Tahun 1999, maka item-item dalam setiap unsur DP3 hendaknya didasarkan pada hasil analisa pekerjaan yang mendalam (*job analysis*). Kita tahu, *job analysis* merupakan prosedur untuk menentukan kewajiban dan keahlian yang diperlukan dalam suatu pekerjaan serta karakteristik yang diperlukan untuk memegang suatu jabatan tertentu.

Kelima, pendekatan fleksibilitas dalam implementasi penilaian kinerja perlu diterapkan. Artinya, setiap instansi diberi keleluasaan untuk mengekspresikan karakteristik yang membedakan suatu profesi dengan profesi lainnya. Misalnya, format DP3 untuk seorang dosen hendaknya dibedakan dari format bagi seorang auditor. Fleksibilitas juga perlu dipertimbangkan terhadap pegawai pada unit kerja yang spesifik. Misalnya, kinerja bagi pegawai pada Bagian Diklat berbeda dengan capaian kinerja pegawai pada Bagian Keuangan, Biro Umum, Bagian Perencanaan, dsb.

Keenam, sosialisasi melalui *workshop* atau Diklat perlu dilakukan, baik bagi para pejabat penilai maupun pegawai yang dinilai. Bagi para pejabat penilai, sosialisasi ini sangat bermanfaat untuk menyamakan persepsi dalam melakukan penilaian dan menentukan strategi pelaksanaan yang paling efektif dan efisien. Bagi para pegawai, sosialisasi tak kalah pentingnya agar setiap informasi tentang penilaian prestasi dapat diketahui sehingga akan menerima setiap penilaian atas kinerja yang telah dilaksanakan. Melalui sosialisasi ini berbagai pembiasan yang kerap mewarnai penilaian kinerja pun dapat dihindarkan.

Ketujuh, kerjasama antar unit kerja perlu dilakukan agar data yang diperoleh akan lebih akurat. Misalnya, data tentang individual pegawai yang dijadikan salah satu *input* dalam penilaian kinerja pada hakekatnya banyak tersedia pada Bagian Kepegawaian. Apalagi apabila seorang pegawai relatif baru menduduki suatu jabatan pada unit kerja tertentu, maka kinerja yang telah dilakukan tentu banyak tersedia pada unit kerja sebelumnya. Di samping itu, perlu juga dilakukan *sosiogram*, yakni penilaian secara umum yang dilakukan oleh rekan sekerja pegawai yang dinilai, agar akurasi penilaian lebih terjamin. Dengan demikian, kerjasama yang baik antar unit maupun dengan rekan sekerja perlu dilakukan dalam implementasi ssetiap metode penilaian kinerja.

E. Model Penilaian Berorientasi ke Depan

Menggunakan metode penilaian yang berorientasi pada kinerja yang telah dilakukan pegawai, sebagaimana disitir Werther, Jr. dan Davis (1996), seperti mengendarai mobil dengan mata terarah ke kaca spion; kita hanya tahu apa yang telah kita lalui tanpa tahu ke mana tujuan kita. Sebaliknya, metode penilaian ke masa depan berfokus pada potensi yang dimiliki pegawai untuk melaksanakan kinerja yang akan datang, atau pada arah kinerja yang perlu dicapai di masa mendatang.

Mengingat bahwa dalam diskusi terdahulu banyak ditemukan kelemahan dalam penilaian kinerja dengan DP3, berikut ini akan dibahas empat metode alternatif, yang umum digunakan untuk menilai kinerja pegawai di masa mendatang. Keempat metode kinerja tersebut adalah (1) *Self-appraisals*, (2) *Management by objectives*, (3) *psychological appraisals*, dan (4) *Assessment centre*. Dalam praktiknya, metode penilaian kinerja berorientasi ke masa depan biasanya termasuk dalam salah satu bagian dari model penilaian kerja biasa, dan menjadi catatan bagi pegawai maupun atasan langsung tentang rencana kinerja yang akan dilakukan di masa mendatang.

1. *Self-Appraisals*

Metode *self-appraisals* merupakan teknik penilaian kinerja yang dilakukan sendiri oleh pegawai, terutama yang berkaitan dengan potensi yang dimiliki untuk pelaksanaan kerja di masa mendatang. Cara penilaian seperti ini sangat cocok apabila dimaksudkan untuk meningkatkan pengembangan diri pegawai yang bersangkutan. Apabila pegawai menilai diri sendiri, sikap mempertahankan diri yang umumnya ditunjukkan pada saat penilaian dilakukan oleh atasan tidak akan muncul, dan sebaliknya upaya untuk menganalisis potensi diri dan mengembangkannya akan lebih terlihat.

Di samping itu, hasil *self-appraisals* juga berguna bagi lembaga untuk mengetahui area kelemahan kompetensi pegawai dalam proses analisis kebutuhan Diklat. Namun demikian, kelemahan metode ini adalah kurang jujurnya pegawai dalam melakukan *self-appraisal* sehingga hasilnya kurang akurat, terlalu rendah atau tinggi. Manfaat paling menonjol dari metode ini adalah keterlibatan pegawai dalam proses penilaian dan komitmen mereka terhadap proses pengembangan (Yu & Murphy, 1993; London & Wohlers, 1991; Campbell & Lee, 1988).

2. *Management by Objectives*

Inti dari metode *Management by Objectives (MBO)* adalah tujuan kinerja yang terukur secara obyektif dan disepakati bersama oleh pegawai dan atasannya (Moravec, 1981). Keikutsertaan pegawai dalam proses ini diharapkan dapat lebih memotivasi mereka untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Di samping itu, mereka juga dapat mengatur kinerja dalam upaya pencapaian tujuan, mengingat mereka dapat mengukur

sendiri perkembangan yang telah dicapai. Namun demikian, evaluasi secara periodik perlu dilakukan untuk menyesuaikan langkah pencapaian tujuan yang ditempuh pegawai.

Tujuan yang telah disepakati tersebut juga dapat digunakan oleh atasan untuk menentukan kebutuhan Diklat dan perkembangan yang diperlukan pegawai. Dalam pelaksanaannya, evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja pegawai seharusnya terfokus pada pencapaian tujuan kinerja, dan bukan pada perilaku pegawai. Dengan demikian, penyimpangan dalam penilaian dapat dikurangi, dan pencapaian tujuan dapat dievaluasi secara obyektif.

Dalam praktiknya, beberapa kesulitan sering dialami para pengelola program MBO ini. Misalnya, tujuan yang ditetapkan terlalu ambisius atau terlalu sempit dibanding potensi pegawai, atau tidak disusun bersama tetapi ditetapkan secara sepihak. Hasilnya dapat ditebak, pegawai menjadi frustrasi atau merasa terlalu sulit dalam pencapaian tujuan. Hal ini dapat terjadi apabila, misalnya, pegawai menetapkan tujuan yang sebenarnya terukur secara kuantitatif, sementara yang diharapkan atasan adalah kualitas kinerja. Jadinya seperti masalah klasik dalam pengukuran kinerja—kuantitatif versus kualitatif.

3. *Psychological Appraisals*

Metode *psychological appraisals* biasa digunakan untuk mengukur potensi pegawai bagi kepentingan organisasi pada masa mendatang. Cara ini umumnya dilakukan oleh para psikolog, baik yang dimiliki perusahaan maupun melalui *outsourcing*. Instrumen penilaian yang digunakan biasanya terdiri atas psikotes, wawancara, diskusi dengan atasan pegawai, dan perbandingan dengan hasil tes lainnya. Hasil penilaian mencakup kondisi psikologis pegawai, seperti tingkat intelegensi, ketahanan emosi, kadar motivasi, dan karakteristik lainnya yang berkaitan dengan potensi individual yang bermanfaat bagi kinerja mendatang.

Oleh karena itu, metode penilaian ini seringkali digunakan dalam proses formasi pegawai atau keperluan pengembangan untuk mendukung karir yang bersangkutan. Meskipun demikian, karena hasil penilaian melalui cara ini sangat tergantung pada kemampuan psikolog, banyak pegawai yang kurang pas dengan metode ini, terutama apabila dikaitkan dengan perbedaan budaya kerja.

4. *Assessment Centres*

Berbeda dengan metode *psychological appraisals* yang hanya tergantung pada seorang psikolog, *assessment centre* pada dasarnya menggunakan berbagai jenis piranti evaluasi dan penilai (Werther & Weihrich, 1975). Di samping itu, metode ini pada umumnya digunakan untuk menilai potensi para pegawai yang potensial, pejabat atau manager yang prospektif terhadap penugasan pekerjaan dan tanggung jawab yang lebih besar di masa mendatang. Biasanya mereka dikumpulkan di satu tempat (*centre*), dan selanjutnya penilaian dilakukan secara individual.

Proses penilaian dilakukan dengan menggunakan teknik-teknik evaluasi potensi, seperti wawancara secara komprehensif, psiko-tes, penelusuran biodata, penilaian antar peserta, diskusi bebas, penilaian oleh psikolog dan atasan peserta, dan simulasi kerja untuk melihat potensi peserta di masa mendatang.

F. Penutup

Pengelolaan pegawai pada era globalisasi yang penuh perkembangan dan perubahan ini perlu penerapan suatu strategi penilaian kinerja yang akomodatif. Melalui UU No. 43

Tahun 1999 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, para pejabat penilai di lingkungan kepegawaian negeri sipil pusat maupun daerah telah diberi akses untuk mengelola pegawai sesuai secara profesional. Dinyatakan dalam UU tersebut, bahwa penilaian prestasi pegawai harus dilakukan secara efektif, akurat, fleksibel dan mudah dalam pelaksanaannya.

Penilaian kinerja pegawai yang selama ini dilakukan pada instansi pemerintah didasarkan pada PP Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS yang telah berusia sekitar 37 tahun. Butir-butir penilaian dalam kebijakan tersebut, tentu saja, tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman. Di samping itu, implementasinya pun banyak mengundang malpraktik dan pembiasan oleh para pejabat penilai. Upaya perbaikan tentu harus dilakukan terhadap kebijakan tersebut agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kepegawaian, di samping strategi implementasi yang lebih efektif dan efisien. Dalam era *good governance*, perumusan metode penilaian kinerja apapun hendaknya melibatkan pegawai, melatih mereka dalam penggunaannya, serta melibatkan unit lain dalam penyediaan data. Akan lebih akurat apabila metode yang akan diterapkan dapat diintegrasikan dengan kegiatan manajemen kepegawaian lainnya, seperti pendidikan dan pelatihan, promosi dan perekrutan pegawai agar lebih berdaya guna dan berhasil guna.

Untuk keperluan yang lebih strategis, seperti juga dilakukan oleh berbagai organisasi modern, penilaian kinerja seperti DP3 juga dapat disempurnakan dengan metode penilaian yang berorientasi pada kinerja pegawai untuk masa depan. Seperti dikatakan oleh Werther, Jr. dan Davis (1996), menggunakan metode penilaian tentang kinerja yang telah dilakukan pegawai bak mengendarai mobil dengan mata selalu terarah ke kaca spion. Kita hanya tahu apa yang telah kita lalui tanpa tahu ke mana arah tujuan kita. Dengan menggunakan metode penilaian ke masa depan, fokus penilaian dapat menjangkau potensi yang dimiliki pegawai bagi kinerja mendatang, yang sesuai dengan arah kebijakan organisasi di masa mendatang.

Referensi

- Bernardin, H. John and Joyce EA Russel. 1998. *Human Resource Management: An Experiential Approach*. Boston: McGraw-Hill.
- Byars, Lloyd L. and Leslie W. Rue. 2000. *Human Resource Management*. Boston: McGraw-Hill.
- Campbell, Donald J. and Cynthia Lee. *Self-Appraisal in Performance Evaluation: Development versus Evaluation*. Academy of Management Review. Vol. 13. 1998.
- Davis, Keith and W. Newstrom. 1985. *Human Behavior at Work: Organizational*. Boston: McGraw-Hill.
- Dessler, Gary. 2002. *Human Resource Management*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Dharma, Agus. 2001. *Manajemen Prestasi Kerja*. Jakarta: Rajawali.
- Jiayuan Yu and Kevin R. Murphy, *Modesty Bias in Self-Ratings of Performance Test of the Cultural Relativity Hypothesis*. Personnel Psychology. Vol. 46. 1993.
- London, Manuel and Arthur J. Wohlers. *Agreement between Subordinate and Self-Ratings in Upward Feedback*. Personnel Psychology. Vol. 44. 1991.
- Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. 2001. *Manajemen Sumberdaya Manusia Organisasi*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Moravec, Milan. 1981. *How Performance Appraisal Can Tie Communication to Productivity*, Personnel Administrator. January 1981.

- Nasution, M.A. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nawawi, H. Hadari. 1997. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*,. Reading: Addison-Wesley Publishing Company.
- Simamora, Henry. 1985. *Manajemen Sumberdaya Manusia - Edisi ke-2*. Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE YKPN.
- Strauss, George & Leonard R. Sayle. 2000. *Personnel: The Human Problems of Management*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Umar, Husein. 1998. *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*. Jakarta: Gramedia.
- Werther, Jr, William B & Heinz Weihrich. 1975. *Refining MBO Through Negotiations*. MSU Business Topic. Summer 1975.
- Werther, Jr, William B & Keith Davis. 1966. *Human Resources and Personnel Management*. USA: McGraw-Hill, Inc.