

REFORMASI ORIENTASI DAN SISTEM PENILAIAN KINERJA PEGAWAI NEGERI SIPIL: MENGAPA DAN BAGAIMANA?

Oleh
Yeremias T. Keban

ABSTRACT

This article discuss two important subjects. First, it argues that Indonesian government should reform their performance appraisal system. Second, the recommendation to improve the performance appraisal system for civil servants. There are three reasons argued by the author of why Indonesian government should reform their performance appraisal system for civil servants: First, the system is not academic enough in term of the instruments which are used; second the method is not effective, lastly the system could not be used to diagnose to provide feedbacks to improve the performance of the civil servants. To prevent the inefficiency, the author strongly suggest that the government should take immediate action to replace the old system with the new ones which is recommended from this article.

LATAR BELAKANG

Secara logis, ketika jaman berubah, tuntutan publik juga terus berubah. Lembaga pemerintah harus terus menyesuaikan tuntutan tersebut dengan melakukan perubahan visi, misi dan tujuan organisasi atau unitnya. Perubahan visi, misi dan tujuan tersebut seharusnya diikuti oleh perubahan strategi, struktur, kompetensi dan budaya organisasi. Perubahan tugas pokok dan fungsi terus dilakukan sesuai dengan perubahan visi, misi dan tujuan diatas, termasuk juga orientasi penilaian kinerja. Dulu orientasi penilaian kinerja lebih ditekankan pada sikap dan perilaku yang diinginkan, tetapi sekarang orintasi terus berubah sesuai tuntutan

paradigma seperti New Public Management atau NPM (Osborne and Gaebler, 1992; Barzelay, 1992; Osborne and Plastrik, 1997; Pollitt, Bouckaert, 2000) yang menekankan pengukuran hasil atau kinerja yang nyata sesuai semangat kewirausahaan, dan New Public Service atau NPS (Denhardt & Denhardt, 2003) yang mengutamakan pelayanan bagi publik, pemerintahan yang demokratis dan keterlibatan yang nyata dari masyarakat. Meskipun orientasi penilaian kinerja tersebut telah berubah sesuai dengan perkembangan jaman, namun orientasi penilaian kinerja di Indonesia tetap sama sejak tahun 1980, atau dapat dikatakan telah ketinggalan selama kurang lebih 25 tahun.

Pemerintah harus menyadari akan pentingnya perubahan orientasi dan sistem penilaian kinerja tersebut, karena penilaian kinerja tidak hanya berdampak pada perbaikan kualitas dan produktivitas aparat dan lembaga pemerintah, tetapi juga kesejahteraan masyarakat. Orientasi penilaian kinerja yang, misalnya, menekankan aturan sebagaimana digambarkan dalam sikap dan perilaku (sesuai paradigma administrasi publik klasik), hanya akan menghasilkan pegawai negeri sipil yang setia dan taat, disiplin dan tanggung jawab sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah dalam penilaian tersebut, tetapi buta terhadap hasil, dan cenderung tidak sensitif terhadap kebutuhan masyarakat yang dilayani. Dengan demikian, orientasi pengukuran kinerja harus jelas paradigmanya.

Disamping harus sesuai dengan paradigmanya, penilaian kinerja, sebagaimana dialami banyak negara, sangat penting, karena tidak hanya memberikan pelajaran yang sangat berharga bagi reorientasi penilaian itu sendiri tetapi juga penyempurnaan sistem penilaiannya. Dengan menggunakan sistem penilaian yang berlaku, penilai akan merasakan kekurangan dan kelemahan sistemnya, dan dapat menyempurnakannya sehingga penilaian menjadi lebih obyektif, tepat dan praktis.

Karena penilaian kinerja di Indonesia telah ketinggalan jaman maka sudah waktunya untuk melakukan perubahan orientasi dan sistem penilaian yang lebih sesuai

dengan tuntutan kebutuhan di Indonesia. Tulisan ini mencoba memberikan kritikan terhadap orientasi dan sistem penilaian yang sedang berlaku, dan memberikan saran perbaikan.

MENGAPA PERLU REFORMASI PENILAIAN KERJA?

Ada beberapa alasan penting mengapa perlu melakukan reformasi terhadap orientasi dan sistem penilaian kinerja di Indonesia. Penilaian kinerja yang telah berumur lebih dari dua dasawarsa itu kurang memperhatikan kriteria pokok penilaian kinerja, memiliki kelemahan metode dan teknik penilaian kinerja, dan tidak bersifat diagnostik dan memberikan feedback bagi perbaikan kinerja di masa mendatang. Berikut ini akan diuraikan masing-masing alasan secara singkat:

1. Kurang Memperhatikan Kriteria Pokok Penilaian Kinerja

Sistem penilaian kinerja PNS yang berlaku sampai saat ini didasarkan pada Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), bersumber pada Surat Edaran Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Nomor 02/SE/1980 tertanggal 11 Pebruari 1980. Tujuan penilaian adalah untuk memperoleh bahan-bahan pertimbangan yang obyektif dalam pembinaan Pegawai Negeri Sipil berdasarkan sistem karier dan sistem prestasi kerja. Sesuai dengan tujuan tersebut maka DP3 harus dibuat seobyektif dan seteliti mungkin berdasarkan data yang tersedia. Setiap pejabat yang berwenang membuat

DP3 berkewajiban membuat dan memelihara catatan mengenai Pegawai Negeri Sipil yang berada dalam lingkungannya masing-masing.

Unsur-unsur yang dinilai meliputi:

1. Kesetiaan: adalah kesetiaan, ketaatan dan pengabdian kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah.
2. Prestasi Kerja: adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang PNS dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya.
3. Tanggung Jawab: adalah kesanggupan seorang PNS menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya, serta berani memikul risiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.
4. Ketaatan: adalah kesanggupan seorang PNS untuk mentaati segala peraturan perundangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, mentaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang, serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan.
5. Kejujuran, yaitu ketulusan hati seorang PNS dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya.
6. Kerjasama adalah kemampuan seorang PNS untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain

dalam menyelesaikan suatu tugas yang ditentukan sehingga bisa mencarapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

7. Prakarsa adalah kemampuan seorang PNS untuk mengambil keputusan, langkah-langkah, atau melaksanakan sesuatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari atasannya.
8. Kepemimpinan yaitu kemampuan seorang PNS untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok. Penilaian unsur kepemimpinan hanya dikenakan bagi PNS yang berpangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a ke atas yang memangku suatu jabatan.

Adapun pejabat penilai adalah atasan langsung PNS yang dinilai, dengan ketentuan serendah-rendahnya Kepala Urusan atau pejabat lain yang setingkat dengan itu, kecuali ditentukan lain oleh Menteri, Jaksa Agung, Pimpinan Kesekretariatan Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Pimpinan Lembaga Pemerintah Nondepartemen, dan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam lingkungannya masing-masing.

Tugas menilai ini barulah dapat diberikan apabila ia telah membawahi PNS yang bersangkutan sekurang-sekurang 6 (enam) bulan. Ketentuan ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pejabat Penilai untuk mengenal dengan baik PNS yang

dinilai untuk mencapai adanya obyektivitas di dalam memberikan penilaian. Dalam kaitan dengan waktu penilaian, Surat Edaran tersebut menetapkan bahwa penilaian akan dilakukan pada bulan Desember setiap tahun. Jangka waktu penilaian adalah mulai bulan Januari sampai dengan bulan Desember dalam tahun yang bersangkutan.

Dalam tata cara penilaian, ditetapkan angka dan sebutan sebagai berikut (1) amat baik yaitu dengan rentang nilai 91 – 100; (2) baik, yaitu antara 69 – 90;) dan cukup antara 61 - 75; sedang yaitu 51 – 60; kurang yaitu 50 kebawah. Tata cara penilaian ini merupakan contoh praktis yang dijadikan acuan oleh setiap penilai DP3 setiap tahun. Sistem penilaian seperti ini telah banyak dikritik, baik dari para pakar, birokrat penilai dan pegawai yang dinilai. Kritikan ini berkisar antara kurang obyektifnya dan tidak terukurnya indikator pencapaian prestasi kerja / kinerja, penilaian tidak dikaitkan dengan kemampuan pegawai dalam mencapai target-target yang jelas, dan unsur subyektivitas penilai sangat dominant. Memang, harus diakui bahwa penilaian ini sudah tidak sesuai lagi dengan kriteria ukuran kinerja pegawai yang sebenarnya.

Secara akademik, penilaian kinerja seharusnya mempertimbangkan paling tidak 5 (lima) kriteria pokok yaitu *strategic congruence, validity, reliability, acceptability dan specificity* (Noe, dkk, 2000: 280-283). *Strategic congruence* menunjukkan seberapa jauh

dan jelas hubungan antara parameter yang digunakan dalam penilaian kinerja sejalan dengan strategi, tujuan, misi dan visi organisasi. *Validitas* menunjukkan apakah pengukuran tersebut telah mencakup semua aspek yang seharusnya diukur, atau apakah mengukur apa yang seharusnya diukur. *Reliabilitas* menggambarkan sampai seberapa jauh tingkat konsistensi dari pengukuran kinerja. *Acceptability*: tingkat penerimaan pihak-pihak yang menggunakan ukuran kinerja tersebut menerimanya. *Specificity* yaitu apakah cukup tersedia pedoman atau penuntun bagi setiap pegawai tentang apa yang diharapkan organisasi dari dirinya dan bagaimana ia dapat memenuhi harapan tersebut.

a. Kriteria “*Strategic Congruence*”

Salah satu aspek penting yang harus dipertanyakan dalam DP3 adalah apa yang disebut sebagai *strategic congruence*, yaitu apakah aspek atau parameter yang terdapat dalam DP3 adalah aspek yang sesuai dengan tuntutan strategi, tujuan, misi dan visi organisasi. Hal ini menarik karena dalam kenyataan, mulai dari awal dikeluarkannya atau diberlakukannya DP3 tidak pernah ada instansi pemerintah yang merubah DP3 ini untuk disesuaikan dengan perubahan strategi, tujuan, visi dan misi organisasinya. Memang, hasil pengukuran kinerja yang digunakan dalam DP3 tidak dikaitkan dengan tuntutan strategi, tujuan, misi, dan visi organisasi, tetapi lebih diarahkan untuk melakukan pembinaan PNS. Barangkali hal ini dilakukan berdasarkan skenario besar

dari rencana Pemerintah Indonesia dalam rangka membina pegawai negeri sebagai upaya *nation-building* yang memang sangat dibutuhkan waktu itu.

Secara ideal, aspek yang diukur harus diambil dari tuntutan tugas pokok dan fungsi seorang pegawai. Tugas pokok dan fungsi pegawai ini harus dikaitkan dengan tujuan unit organisasi di mana seorang pegawai bekerja sehari-hari. Tercapai tidaknya tujuan masing-masing unit organisasi ini menentukan tercapai tidaknya tujuan organisasi secara keseluruhan, termasuk misi dan visinya. Oleh karena itu, suatu parameter atau aspek yang diukur harus merefleksikan pencapaian tujuan organisasi. Pertanyaan yang penting untuk diperhatikan adalah apakah nilai total dari DP3 yang dimiliki semua pegawai dalam suatu kantor menggambarkan keberhasilan pencapaian tujuan organisasi atau setidak-tidaknya unit organisasi?

Demikian pula suatu aspek yang diukur seharusnya diambil dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang dijalankan seorang pegawai. Pertanyaan penting yang harus dijawab adalah apakah aspek yang diukur merupakan terjemahan langsung atau merupakan pengejawantahan dari tugas pokok dan fungsi pegawai yang bersangkutan?

Ketidakterkaitan antara aspek yang diukur dengan strategi, tujuan, misi dan visi organisasi disebabkan oleh ukuran yang terdapat dalam DP3 terlalu bersifat umum, pemberlakuan peraturan pemerintah secara seragam,

dan tidak memberikan ruang untuk memasukan aspek-aspek khusus sesuai dengan tuntutan dan jenis pekerjaan dan tuntutan strategi, tujuan, misi dan visi dari masing-masing organisasi. Suatu organisasi pelayanan jasa tentu memiliki aspek atau parameter yang berbeda dengan organisasi yang memproduksi barang. Atau juga mereka yang bekerja pada organisasi atau unit pelayanan administrasi tentu berbeda dengan mereka yang bekerja pada organisasi atau unit teknis. Kekhasan tujuan, misi dan visi organisasi tentu menuntut kekhasan dalam aspek kinerja yang diukur.

b. Kriteria "Validity"

Validitas berkenaan dengan apakah suatu instrumen penilaian telah mengukur apa yang hendak diukurnya atau apa yang seharusnya diukurnya. Bila dikaitkan dengan DP3, masalah validitas ini berkaitan dengan pertanyaan apakah DP3 yang ada telah mengukur kinerja pegawai negeri sipil secara utuh. Di sini ada 2 hal penting yang harus diperhatikan yaitu (1) relevansi dari aspek atau parameter yang digunakan dalam menggambarkan kinerja PNS, dan (2) cukup-tidaknya atau terkontaminasi-tidaknya aspek yang diukur dalam menggambarkan kinerja tersebut.

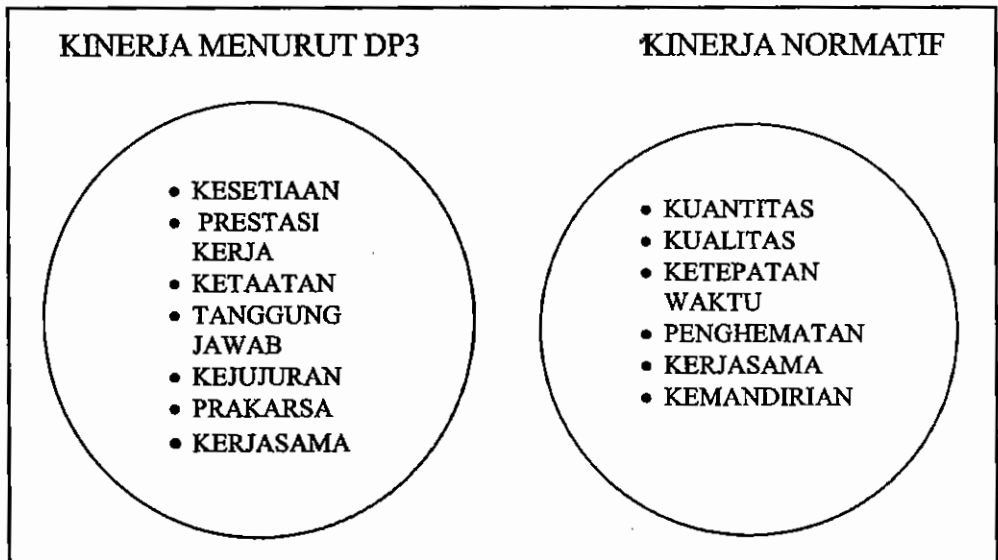
Dalam kaitan dengan relevansi, perlu dipertanyakan apakah 7 atau 8 (termasuk kepemimpinan) aspek atau parameter DP3 benar-benar relevan dengan kinerja pegawai negeri sipil? Informasi awal tentang bagaimana

proses menentukan 7 atau 8 aspek atau parameter ini kurang jelas. Apakah waktu itu telah dilakukan uji validitas atau tidak, tidak diketahui secara pasti.

Dari studi literatur telah diungkapkan bahwa suatu kinerja merupakan... "*the record of outcomes produced on a specified job, function, or activity during a specified time period*" yang diukur dengan (1) kualitas, (2) kuantitas, (3) ketepatan waktu, (4) penghematan biaya, (5) kemandirian atau otonom dalam bekerja (tanpa selalu disupervisi), (6) kerjasama (lihat Bernardin & Russel, 1993). Definisi konsep dan operasional dari kinerja ini sangat tepat, karena kinerja merupakan rekaman dari hasil pelaksanaan pekerjaan. Di sini yang direkam adalah *outcome*, dan *outcome* di sini tidak semata-mata berkenaan dengan kuantitas, kualitas, kesesuaian atau ketepatan waktu, dan penghematan yang diperoleh tetapi juga telah terjadi kemandirian dan kerjasama. Dengan

kata lain, Bernardin dan Russel mengungkapkan bahwa seorang pegawai yang berkinerja baik adalah pegawai yang tidak hanya mampu memberikan hasil dalam jumlah dan kualitas yang diinginkan, memanfaatkan waktu dan biaya secara optimal, tetapi juga memiliki kemandirian dalam bekerja, serta kerjasama yang baik dengan pegawai lain. Konsep ini dapat dibandingkan dengan DP3 sebagaimana tergambar berikut ini:

Bila dilihat dari konsep kinerja yang digunakan Bernardin dan Russel tersebut, maka 8 aspek yang digambarkan dalam DP3 kurang valid dalam menggambarkan suatu kinerja. Relevansi dari loyalitas atau kesetiaan, ketaatan, kejujuran, prakarsa, dan kepemimpinan dengan hasil akhir (*outcome*), sebagaimana diungkapkan diatas, relatif rendah. Memang aspek-aspek tersebut penting, tetapi mereka merupakan persyaratan atau pra kondisi



agar outcome dapat dicapai. Mereka bukan outcome itu sendiri.

Loyalitas atau kesetiaan dalam DP3 tetap dipersoalkan sampai sekarang. Parameter kesetiaan sebagaimana dimaksud dalam butir 2a dari Surat Edaran tersebut. Surat Edaran tersebut mengandung masalah yang menyangkut *content validity* karena tidak menggambarkan kinerja seseorang dalam arti yang sebenarnya. Kinerja dalam pekerjaan tidak dapat digambarkan melalui apakah seseorang setia kepada Pancasila dan UUD 45 sebagaimana dinyatakan dalam butir 2a. Artinya, setia atau tidaknya terhadap ideologi dan konstitusi negara bukan bagian dari kinerja. Dengan kata lain, kesetiaan ini "valid" untuk menggambarkan perilaku dan sikap hidup warga negara Indonesia tetapi tidak menggambarkan penilaian dari pelaksanaan pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seorang pegawai.

Harus diakui pula bahwa di samping isinya yang bermasalah, kesetiaan juga sulit diamati secara riil dalam kehidupan sehari-hari seorang pegawai karena terlalu umum penilaiannya. Dapatkah kita membedakan antara yang setia dan yang tidak setia kepada Pancasila, UUD 45, Pemerintah dan Negara? Dan sampai seberapa jauh keterkaitannya dengan pelaksanaan pekerjaan dalam DP3?

Aspek lain yang perlu dipikirkan kembali adalah ketaatan dan kepemimpinan. Bila dikaitkan dengan konsep kinerja maka aspek ketaatan dan kepemimpinan ini memang tidak

berkaitan langsung, meskipun turut menentukan keberhasilan kinerja. Berdasarkan pengalaman sehari-hari, orang yang taat pada aturan belum tentu memiliki kinerja yang baik. Demikian pula kepemimpinan yaitu kemampuan seorang pegawai negeri sipil dalam meyakinkan orang lain dalam rangka penerahan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok, juga belum menggambarkan kinerja itu sendiri. Kedua aspek tersebut merupakan prakondisi saja agar dapat memiliki kinerja yang lebih baik.

c. Kriteria "Reliability"

Masalah penting lain yang perlu untuk diperhatikan adalah reliabilitas atau tingkat konsistensi pengukuran, baik antar penilai untuk menjaga tingkat obyektivitas maupun konsistensi di dalam item-item yang digunakan dalam pengukuran kinerja.

Aspek konsistensi, khususnya dalam konteks konsistensi antar penilai atau *inter-rater reliability* sama sekali tidak pernah diketahui. Dari dulu sampai sekarang, DP3 hanya dinilai atau dihasilkan oleh pimpinan langsung dari seorang PNS. Kehadiran beberapa penilai sebenarnya sangat penting untuk melihat konsistensi penilaian antara satu penilai dengan penilai yang lain dalam rangka menjaga obyektivitas penilaian. Hal inilah yang telah menimbulkan masalah ketidakpuasan di kalangan PNS yang dinilai karena mereka melihat bahwa penilaian seringkali bias pada kepentingan tertentu, cenderung bersifat politis, dan

sebagai alat untuk membalas dendam, memberi pelajaran, dan sebagainya. Dari sini dapat disimpulkan bahwa kecenderungan untuk menilai secara subyektif pada masa lampau sangat terbuka.

Demikian pula, para pegawai negeri sipil merasa perlunya suatu perbaikan terhadap sistem penilaian di masa mendatang. Menciptakan sistem penilaian berkala seperti setiap 6 bulan sekali, dan melibatkan pihak yang dinilai merupakan bentuk perbaikan yang sangat penting untuk dilakukan. Menciptakan sistem penilaian berkala dapat membantu mengurangi bias-bias seperti kesan awal penilai menentukan nilai akhir, atau kesan akhir menentukan nilai keseluruhan, dan sebagainya. Demikian halnya, melibatkan pihak yang dinilai juga penting untuk menjaga konsistensi penilaian. *Self-assessment* dari pegawai negeri sipil dapat menjadi bahan perbandingan yang baik untuk menilai konsistensi penilaian dari seorang atasan, dan juga dapat berfungsi mengontrol penilaian semena-mena dari seorang atasan.

Di masa mendatang, mungkin perlu juga dipikirkan untuk memperbanyak pihak-pihak yang membantu penilaian seperti rekan sekerja, bawahan langsung, dan sebagainya. Agar dapat mengurangi berbagai bentuk bias. Dengan demikian, apa yang dinilai oleh seorang atasan kemudian dicocokkan (*recheck*) dengan hasil penilaian pihak lain, termasuk penilaian sendiri. Konsistensi

antar penilai (*inter-rater reliability*) seperti ini sangat dibutuhkan di masa mendatang.

Dalam kaitan dengan konsistensi internal (konsistensi antara item yang digunakan untuk mengukur suatu aspek atau parameter), dapat dikatakan bahwa DP3 memiliki tingkat reliabilitas yang sangat diragukan. Hal ini dapat diamati dari item-item yang digunakan dalam mengukur aspek-aspek yang dinilai. Misalnya, kesetiaan didefinisikan sebagai kesetiaan, ketaatan dan pengabdian kepada Pancasila, UUD 45, Negara dan Pemerintah. Yang menimbulkan pertanyaan secara konseptual adalah kesetiaan tentu tidak bisa dicampuradukkan dengan konsep ketaatan dan pengabdian, karena isinya secara konseptual sangat berbeda.

Hal ini dapat dicek dengan pengertian umum yang diberikan pada butir 2b dari Surat Edaran tersebut, di mana konsep kesetiaan itu sendiri mencakup tiga hal yaitu tekad dan kesanggupan mentaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesadaran dan tanggung jawab. Tekad dan kesanggupan tersebut harus dibuktikan dalam sikap dan tingkah laku sehari-hari serta dalam perbuatan melaksanakan tugas. Definisi pada point ini jelas sangat berbeda dengan definisi pada butir 2a dari Surat Edaran yang sama, yang mencampuradukkan dengan ketaatan dan pengabdian. Ketidajelasan ini telah mendatangkan kebingungan dalam memberi penilaian, sehingga

setiap penilai bisa memiliki persepsi yang berbeda-beda dalam menilai aspek kesetiaan. Jadi, hasil DP3 yang diperoleh dari pengukuran tersebut berbeda bukan karena variasi kinerja, tetapi karena perbedaan persepsi dari penilai itu sendiri, yang akhirnya menimbulkan ketidakkonsistenan dalam hasil penilaian.

Dalam Pedoman Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan dari Surat Edaran tersebut diatur pula bagaimana penentuan nilai dalam masing-masing aspek yang diukur. Yang banyak menimbulkan pertanyaan adalah ketidakkonsistenan dalam item-item yang digunakan untuk mengukur suatu aspek atau parameter, khususnya dalam memberikan nilai angka. Selain tumpang tindih antar item-item yang dipakai, juga tidak jelas sistem penilaian dari masing-masing item itu.

Misalnya, untuk unsur Kesetiaan, dalam uraian diberikan keterangan yang terdiri atas butir a, b, c, d, dan e. Dalam butir a, disebutkan bahwa "tidak pernah menyangsikan kebenaran Pancasila baik dalam ucapan, sikap, tingkah laku dan perbuatan". Isi butir ini tidak hanya sulit untuk dibuktikan dalam bentuk yang dapat diamati karena sangat abstrak, tetapi juga tumpang tindih dengan butir d, yaitu "tidak pernah menjadi simpatisan/anggota perkumpulan atau tidak pernah terlibat dalam gerakan yang bertujuan mengubah atau menentang Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau Pemerintah". Kedua butir ini secara tidak langsung diulang lagi dalam butir e, yaitu "tidak

pernah mengeluarkan ucapan, membuat tulisan, atau melakukan tindakan yang dapat dinilai bertujuan mengubah atau menentang Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara dan Pemerintah".

Berdasarkan Surat Edaran BAKN No. 02/SE 1980 (hal.4), aspek Kesetiaan digambarkan atau dijelaskan dalam 5 butir. Di sini, terdapat kesalahan yang sangat jelas, yaitu butir a, b, c, dan d berkenaan dengan tingkat kesetiaan, sementara butir e mengukur faktor penyebab dari tingkat kesetiaan itu seperti kewajiban mempelajari, memahami, melaksanakan, dan mengamalkan Pancasila, UUD 45, Haluan Negara, politik, kebijaksanaan dan rencana-rencana Pemerintah. Jadi, yang dipersoalkan di sini adalah kalau mengukur Kesetiaan, ukurlah tingkat kesetiaanya, bukan usaha untuk menjadi setia. Ini adalah persoalan *internal inconsistencies* dari item-item yang digunakan.

Untuk mengukur Prestasi Kerja, digunakan konsep "hasil kerja yang dicapai oleh seorang PNS dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Akan tetapi dalam pengukurannya digunakan contoh item-item yang berkenaan dengan frekuensi melaksanakan tugas (item a), memiliki kecakapan dan penguasaan seluk beluk bidang tugasnya (item b), memiliki keterampilan (item c), kesungguhan dalam melaksanakan tugas (item d), pencapaian hasil (item f), terganggu tidaknya dalam bekerja (item g). Semua item ini lebih cenderung mengukur perilaku, keterampilan dan

pengetahuan serta sikap mental dari PNS, dibandingkan dengan hasil itu sendiri. Semua item ini disusun berdasarkan definisi konsep yang terdapat pada halaman 5 (Surat Edaran BAKN, No.02/SE/1980). Pengukuran ini kurang tepat, karena yang seharusnya diukur adalah gejala ada tidaknya hasil kerja yang dicapai (butir a), dan bukan faktor-faktor yang mempengaruhinya (butir b). Jadi, kalau butir a dan butir b digabung untuk menggambarkan Prestasi Kerja, maka telah terjadi *internal inconsistencies*.

Aspek Tanggung Jawab berkenaan dengan kesanggupan seorang PNS dalam menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat waktu serta berani memikul risiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya. Dalam contoh pengukurannya, terdapat enam item yang saling tumpang tindih. Misalnya, item a menilai kehadiran di tempat tugas, item b penyelesaian tugas dengan baik dan tepat waktu, item c penolakan tanggung jawab atau tidak, item d penyimpanan dan pemeliharaan barang milik negara, item e, mengutamakan kepentingan dinas atau tidak, dan item f berani memikul risiko atau tidak. Di sini terdapat ketidakkonsistenan antara item a yang menilai keberadaan di tempat kerja dengan kata kunci menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan dengan sebaik-baiknya. Orang yang selalu hadir di tempat dalam segala keadaan belum tentu menunjukkan penyelesaian pekerjaan sebaik-baiknya. Apalagi,

item d yang berkaitan dengan menyimpan dan memelihara barang milik negara, dan item e yaitu mengutamakan kepentingan dinas atau tidak. Kedua contoh item ini tidak konsisten dengan kata kunci diatas.

Item-item ini sangat tumpang tindih dengan item-item lain dalam Prestasi Kerja, dan bahkan sudah diukur secara tidak langsung di dalam aspek Prestasi Kerja yang telah dibahas sebelumnya. Dengan demikian, penilai mengukur dua kali item yang sama dalam dua aspek yang seharusnya berbeda. Kontaminasi antara aspek dalam pengukuran kinerja terjadi dalam hal ini. Artinya, hal ini tidak hanya menyangkut persoalan reliabilitas tetapi juga validitas.

Aspek Ketaatan didefinisikan sebagai kesanggupan seorang PNS untuk mentaati segala peraturan perundangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, mentaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang, serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan. Dalam contoh petunjuk yang disampaikan pada Surat Edaran BAKN sebagaimana yang telah disebutkan di atas, dicantumkan unsur "bersikap sopan santun". Padahal, bersikap sopan santun belum tentu sama dengan taat. Dua nilai ini jelas berbeda, yang satu berkaitan dengan etika, sedangkan yang lain berkaitan dengan kewajiban menjalankan aturan yang telah ditetapkan. Demikian pula, dalam petunjuknya diberikan contoh petunjuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan sebaik-baiknya sesuai dengan bidang tugasnya. Contoh ini kurang

konsisten dengan aspek Ketaatan, karena memberikan pelayanan masyarakat dengan sebaik-baiknya lebih langsung berkaitan dengan aspek Prestasi dan Tanggung Jawab.

Aspek ini sangat tumpang tindih dengan dua aspek sebelumnya yaitu Tanggung Jawab dan Prestasi Kerja. Karena itu, dapat dikatakan bahwa kehadiran aspek Ketaatan dan Tanggung jawab telah mendatangkan 'kontaminasi' dalam ukuran kinerja sehingga menjadi bagian dari masalah invaliditas. Artinya, ketiga aspek ini tidak *mutually exclusive*, artinya pengukuran masing-masing aspek ini selalu mengandung kontaminasi, yaitu ketika mengukur Prestasi Kerja, maka dalam waktu yang sama secara tidak langsung mengukur juga Ketaatan dan Tanggung Jawab.

Aspek Kejujuran didefinisikan sebagai ketulusan hati seorang PNS dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya. Dalam contoh pengukuran yaitu item b, dikatakan bahwa "karena terpengaruh oleh lingkungan, adakalanya menyimpang dari wewenang, tetapi tidak menimbulkan kerugian terhadap Negara dan masyarakat. Item ini tidak konsisten dengan batasan atau rumusan Kejujuran di atas. Kejujuran merupakan faktor internal diri seseorang, karena itu langsung diukur tingkat kejujuran itu sendiri, dan bukan pengaruh dari luar terhadap seseorang yang menyebabkannya menyalahgunakan wewenang.

Aspek Kerjasama didefinisikan sebagai kemampuan seorang PNS untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam menyelesaikan suatu tugas yang ditentukan, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya. Dalam contoh pengukuran yang diberikan nampaknya ada ketidakkonsistenan seperti item a yaitu "mengetahui secara mendalam bidang tugas orang lain yang ada hubungannya dengan bidang tugasnya". Di sini perlu dicatat bahwa kerjasama atau bekerja bersama-sama tidak bisa diukur dari hanya sekedar mengetahui secara mendalam bidang tugas orang lain yang ada hubungannya dengan bidang tugasnya. Demikian pula butir c yaitu "bersedia menerima keputusan yang diambil secara sah walaupun ia tidak sependapat". Hal ini tidak bisa menggambarkan kerjasama karena "menerima keputusan" dengan "bekerja bersama-sama" adalah hal yang sangat berbeda. Dan butir d yang menyatakan "pada umumnya menghargai pendapat orang lain" juga sama, tidak dapat disamakan dengan konsep kerjasama atau bekerja bersama-sama. Jadi dalam pengukuran aspek kerjasama ini terdapat masalah *internal inconsistencies*.

Aspek Prakarsa sesuai dengan Surat Edaran BAKN yang sama, didefinisikan sebagai "kemampuan seorang PNS untuk mengambil keputusan, langkah-langkah, atau melaksanakan suatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari

atasan". Di dalam contoh pengukuran khususnya item a, terdapat pernyataan tentang "berusaha memberikan saran yang dipandanginya baik dan berguna kepada atasan, baik diminta atau tidak diminta..." Contoh ini jelas kurang konsisten dengan definisi aslinya di atas, yaitu bahwa memberikan saran yang diminta oleh atasan jelas bukan prakarsa, tetapi yang tidak diminta adalah benar merupakan prakarsa. Hal ini telah membuat penilaian menjadi tidak konsisten.

Aspek Kepemimpinan, sesuai dengan Surat Edaran yang sama didefinisikan sebagai "kemampuan seorang PNS untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok". Hal ini hanya berlaku bagi PNS yang berpangkat Pengatur Muda Golongan Ruang II/a ke atas yang memangku jabatan struktural. Kata kunci dalam definisi ini adalah "kemampuan meyakinkan". Karena itu, di dalam contoh pengukuran, yaitu butir b dan c, terdapat ketidakkonsistenan bila dibandingkan dengan definisi di atas. Butir b mempersoalkan memupuk dan mengembangkan kerjasama, dan butir c mempersoalkan penguasaan bidang tugasnya. Semuanya ini bukan mengukur apa yang disebut "kemampuan meyakinkan".

d. Kriteria "Acceptability"

Sebagaimana telah dikatakan sebelumnya bahwa agar suatu alat ukur kinerja itu dapat digunakan sebagaimana mestinya maka perlu

dijamin tingkat akseptabilitas dari alat ukur tersebut. DP3 sampai sekarang tidak diterima sebagai alat ukur yang benar baik dari para penilai dan pihak yang dinilai. Hasil kajian Direktorat Aparatur Pemerintahan, Departemen Dalam Negeri (2001) menyatakan bahwa masih banyak penilai dan yang dinilai menolak alat ukur itu. Hal ini sangat penting untuk diperhatikan karena apabila para penilai tidak menyetujuinya maka mereka tidak akan menggunakannya atau malah menggunakannya hanya sekedar formalitas saja. Begitu pula para PNS yang dinilai seringkali merasa bahwa DP3 merupakan alat yang mengancam masa depan mereka.

Penerimaan atau penolakan alat ukur ini sangat tergantung pada praktis tidaknya penggunaan DP3 dan sejauh mana hasilnya dapat menjamin keadilan. Sering dikeluhkan oleh para penilai bahwa DP3 sulit digunakan sesuai dengan Surat Edaran BKN yang telah disebutkan di atas karena tidak praktis, terlalu banyak item yang dinilai, dan membutuhkan waktu yang lama untuk menguasai metode dan teknik pengukuran tersebut. Hal ini sering diungkapkan dalam berbagai pertemuan dan seminar yang berkaitan dengan penilaian kinerja pegawai negeri sipil.

Tingkat akseptabilitas dari alat ukur ini semakin hari semakin rendah baik pada pihak yang menilai maupun pada pihak yang dinilai karena dirasakan oleh mereka bahwa DP3 tidak mengukur apa yang hendak diukur, penuh dengan unsur

subyektivitas, dan kurang disosialisasikan dan diberi latihan khusus untuk melakukan penilaian. Apalagi kurang adanya kepedulian untuk melakukan perbaikan terhadap kualitas alat ukur tersebut meskipun telah lama diungkapkan adanya berbagai kekurangan, ketidaktepatan, dan kesulitan dalam melakukan pengukuran.

e. Kriteria "Specificity"

Masalah spesifisitas merupakan masalah penting dalam penilaian kinerja karena seringkali penilai dan yang dinilai kurang memahami tentang apa yang diharapkan dari diri mereka. Dalam hal ini sangat diperlukan kejelasan tentang apa yang harus dilakukan PNS dalam kaitannya dengan masing-masing aspek yang diukur dalam DP3, dan apa harapan atau target yang diberikan dari lembaga pemerintah dimana para PNS bekerja.

Contoh item-item yang dibuat dalam Surat Edaran BAKN tidak memberikan kejelasan tentang apa yang diharapkan dari setiap PNS. Bahkan banyak PNS yang tidak memahami secara mendalam tentang konsep dan operasionalisasi dari 7 atau 8 unsur penilaian tersebut. Apa yang harus diukur dari mereka, apa yang mereka harus lakukan, target apa yang harus dipenuhi dalam kurun waktu tertentu.

Mungkin kita harus belajar dari dunia swasta, bahwa setiap orang diberi tugas pokok yang jelas, dengan target kuantitas dan kualitas yang tegas, dan waktu serta biaya yang jelas. Dengan demikian orang yang bekerja tahu persis apa yang harus dikerjakan, apa

sumberdaya yang disediakan, dan apa target-target yang dituntut dari dirinya. Demikian pula para penilai mengetahui apa tujuan penilaian, apa yang harus dinilai, instrumen penilaian apa yang harus ia gunakan, dan bagaimana cara melakukan penilaian secara tepat.

2. Kelemahan Dalam Metode dan Teknik Penilaian Kinerja

Pemanfaatan metode dan teknik pengukuran DP3 nampaknya kurang mendapatkan perhatian. Padahal, metode dan teknik penilaian ini sangat menentukan hasil akhir penilaian. Pertanyaan yang seringkali muncul adalah mengapa menggunakan *rating scale* seperti yang berlaku dalam DP3 sekarang, dan tidak menggunakan metode atau teknik lain. Pertanyaan seperti ini penting untuk dibahas atau dijawab karena setiap metode dan teknik yang digunakan memiliki tingkat efektivitas atau keunggulan dan kelemahan yang berbeda-beda. Hal ini sangat tergantung kepada aspek yang ditanyakan. Misalnya, mengukur prestasi kerja dan mengukur kerjasama pasti berbeda. Artinya teknik untuk mengukur prestasi berbeda dengan teknik mengukur kerjasama, dimana yang pertama lebih mengutamakan ukuran kuantitatif dengan memperhitungkan berbagai rekaman hasil yang ada, sementara yang kedua lebih bersifat kualitatif yaitu melakukan wawancara langsung dengan rekan kerja dari pihak yang dinilai.

Disamping itu, proses pengukurannya juga kurang

mendapatkan perhatian. Banyak bias-bias yang timbul dalam penilaian sebagai akibat dari kurang mampunya penilai, ketiadaan data dan informasi, ketidakjelasan aspek yang diukur, termasuk kepentingan dan kecenderungan / preferensi para penilai.

Nampaknya kepercayaan terhadap sistem penilaian kinerja yang ada sudah berkurang atau cenderung mengalami krisis kepercayaan. Hasil dari lapangan di atas menunjukkan bahwa kehandalan DP3 telah diragukan oleh sebagian besar responden. Keberatan yang dikemukakan terutama berkaitan dengan kurang mampunya sistem penilaian tersebut untuk menilai fungsi dan jabatan yang ada, kurang menggambarkan kinerja individu, kurang mampu memperbaiki kinerja di masa mendatang, dan tidak dapat dipakai untuk menentukan standar insentif yang dibutuhkan (Direktorat Aparatur Pemerintahan, Departemen Dalam Negeri, 2001).

Temuan ini benar-benar menggambarkan bahwa sistem penilaian yang dilakukan selama ini kurang berguna dan tidak memberikan manfaat praktis. Artinya telah terjadi pemborosan yang luar biasa di setiap jajaran pemerintahan mulai dari penyediaan input berupa dana, tenaga, dan waktu yang digunakan untuk menyediakan dan memproses semua formulir. Demikian pula dapat dikatakan bahwa penilaian ini sangat tidak akuntabel, artinya meskipun orang sadar bahwa penilaian yang dilakukan itu lebih bersifat formalitas, penilaian itu tetap digunakan untuk

persyaratan kenaikan pangkat, pengangkatan menjadi pegawai penuh, dan sebagainya.

Melihat bahwa sistem penilaian ini tidak lebih dari formalitas kedinasan, maka sistem ini sama sekali tidak merangsang aparat untuk bekerja secara optimal dengan, misalnya, memperbaiki kekurangan-kekurangan yang terdapat di dalam hasil pengukuran kinerja tersebut. Bahkan, kekurangan-kekurangan tersebut seringkali tidak dilihat sebagai suatu yang menentukan kinerja aparat. Dengan demikian ide peningkatan kinerja PNS hanya merupakan wacana kosong belaka. Dampak lanjutan yang muncul dan terasa pada saat ini adalah bahwa pegawai negeri sipil hampir tidak pernah belajar dari pengalaman masa lampu baik berupa kesuksesan atau kegagalan, sehingga profesionalisme pegawai negeri sipil baik secara individu maupun secara organisasional sama sekali jauh ketinggalan dibandingkan dengan negara-negara tetangga lainnya.

Dalam kaitannya dengan sistem penilaian, sebagian besar responden menyarankan adanya penciptaan sistem penyediaan data dan informasi penilaian kinerja dan sistem penilaian berkala. Saran ini perlu mendapat perhatian karena penilaian selama ini kurang dilakukan secara sistematis dan terencana dan seringkali hanya tergantung kepada tradisi penilaian yang kurang obyektif seperti 'asal tidak menjatuhkan', 'asal bisa naik pangkat', 'beri pelajaran', atau dipengaruhi kesan umum/kasar semata.

3. Tidak Bersifat Diagnostik

Penilaian kinerja sangat mengandalkan informasi yang valid, reliabel dan selalu diperbarui. Pengalaman selama ini, disamping menunjukkan ketiadaan data atau informasi untuk menilai, juga tidak tersedia informasi siapa atau apa yang salah sehingga seorang pegawai negeri sipil dinilai tidak berkinerja baik. Dari pengalaman sehari-hari dapat dilihat bahwa seringkali pegawai negeri sipil tidak dapat menjalankan tugas pokoknya karena ketiadaan dana, sarana dan fasilitas sebagai input penting yang seharusnya sudah tersedia ketika dibutuhkan. Bila hal ini terjadi maka penilaian terhadap kinerja seorang aparatur atau lembaga menjadi tidak relevan. Begitu pula, seorang pegawai tidak dapat menjalankan tugas pokok karena adanya berbagai hambatan manajemen SDM yang diterapkan, kebijakan yang sedang berlaku, dan dinamika lingkungan kerja. Dalam kondisi tersebut, menilai kinerja seorang pegawai menjadi menjadi kurang obyektif atau justru menimbulkan bias penilaian.

Sudah sepantasnya kalau penilaian kinerja harus dikaitkan dengan konteks kerja atau lingkungan pekerjaan yang ada. Ketersediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam bekerja, dana, fasilitas, struktur organisasi, aturan main dalam bekerja, dukungan pimpinan kelompok dan instansi termasuk semua aturan perundang-undangan yang ada, harus diakui turut menentukan tingkat kinerja pegawai negeri. Adalah tidak adil apabila

kita menilai rendah kinerja seorang pegawai tetapi dalam kenyataannya ia tidak diberikan kesempatan untuk berkreasi atau menerapkan kemampuannya secara optimal, tidak menyediakan fasilitas yang seharusnya ia butuhkan, dan sebagainya.

Apa yang disampaikan disini mengingatkan kita pada penilaian pada masa lalu di mana kekurangan dukungan tersebut jarang diperhitungkan dalam penilaian kinerja. Perlu dibedakan kinerja seorang pegawai negeri sipil yang mendapatkan dukungan kondisi internal dan eksternal organisasi yang tinggi, dengan yang tidak atau kurang mendapat dukungan tersebut. Pertanyaan penting adalah apakah penilaian itu sudah adil? Siapa dan apa yang salah? Siapa dan apa yang harus dibenahi?

Informasi tentang semua yang menyangkut lingkungan kinerja ini perlu dikumpulkan dan disajikan secara sistematis, agar setiap pimpinan yang menilai dapat memberi penilaian secara lebih adil. Ia bahkan dapat memberikan feedback bagi perbaikan di masa mendatang, yang tidak hanya memperbaiki organisasi dan manajemen, tetapi juga kepemimpinan dan kebijakan yang seringkali membelenggu kinerja pegawai.

BAGAIMANA PENILAIAN KINERJA DI MASA MENDATANG?

1. Diperlukan Perubahan Orientasi Penilaian Kinerja

Di masa mendatang, orientasi penilaian kinerja pegawai negeri sipil di Indonesia sebaiknya didasarkan pada paradigma *New Public Management* dan *New Public Service*. Karena itu, pendekatan yang digunakan dalam memberi penilaian kinerja sesuai kedua paradigma diatas adalah pendekatan hasil (*results approach*) dan pendekatan kualitas (*quality approach*). Artinya penilaian kinerja PNS ini hanya didasarkan pada target yang telah disepakati atau didialogkan terlebih dahulu (*performance contract*) baik menyangkut hasil langsung (*immediate result*) dan hasil akhir (*end result*), maupun kualitas (*quality*) barang dan jasa yang diberikan. Dengan demikian kinerja seorang PNS dalam hal ini tidak lagi diukur berdasarkan pendekatan pendekatan atribut (*attribute approach*) yang cenderung melihat karakteristik yang melekat pada individu yang dinilai seperti tingkat pendidikan yang dimiliki, umur, jenis kelamin, kepemimpinan, inisiatif, dsb, dan juga tidak lagi berdasarkan pendekatan perilaku (*behavioral approach*) yang menekankan kesesuaian tingkah laku dengan peraturan dan tata tertib yang telah ditetapkan atau diharapkan seperti taat terhadap waktu, teliti, dsb.

Berdasarkan paradigma dan pendekatan diatas, maka konsep

penilaian kinerja juga berubah yaitu tidak lagi berorientasi pada pengukuran aspek-aspek sikap dan perilaku individual pegawai negeri sipil seperti tingkat kesetiaan, ketaatan, kedisiplinan, tanggungjawab, dsb., dalam pelaksanaan pekerjaannya, tetapi pada aspek target kuantitas, kualitas, ketepatan waktu dan efisiensi biaya yang telah disepakati atau ditetapkan sebelum pekerjaan dilaksanakan. Aspek kuantitas menggambarkan kesepakatan tentang jumlah barang yang dihasilkan atau jumlah pelayanan/jasa yang diberikan dalam pelaksanaan suatu tugas pokok seorang PNS pada periode tertentu. Aspek kualitas menggambarkan kesepakatan tentang mutu barang yang dihasilkan, atau mutu pelayanan / jasa yang diberikan, dalam pelaksanaan suatu tugas pokok seorang PNS pada periode tertentu. Aspek waktu menggambarkan kesepakatan tentang lamanya seorang PNS menghasilkan jumlah barang dan pelayanan yang telah disepakati dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya. Dan aspek biaya menggambarkan kesepakatan tentang besarnya anggaran yang digunakan seorang PNS untuk menghasilkan jumlah barang dan jasa yang telah ditentukan dalam rangka pelaksanaan tugas pokoknya.

Keempat unsur ini merupakan hasil akhir yang dapat diukur, dan secara tidak langsung menggambarkan beres-tidaknya penyediaan input, proses konversi, dan pengaruh lingkungan eksternal. Disini, penilaian terhadap hasil akhir perlu memberi informasi secara langsung tentang

hambatan-hambatan baik dari input, proses dan dari lingkungan, sehingga penilaian kinerja dapat memberikan umpan balik terhadap perbaikan kelemahan atau hambatan individu pegawai negeri sipil, dukungan sarana dan fasilitas organisasi, sistem manajemen kepegawaiannya, struktur dan fungsi organisasinya, serta penyesuaian atau perbaikan terhadap faktor yang berasal dari lingkungan eksternal.

Perubahan konsep penilaian kinerja pegawai negeri sipil tersebut membawa implikasi pada perubahan tujuan penilaian kinerja. Tujuan penilaian kinerja pegawai negeri sipil kedepan harus diarahkan pada:

- a. Memperoleh gambaran langsung tentang aspek-aspek kinerja seorang PNS dalam melaksanakan tugas pokoknya;
- b. Mengidentifikasi faktor-faktor penghambat kinerja, baik yang berasal dari individu PNS maupun dari unit kerja atau instansinya, termasuk dari lingkungan yang lebih luas, yang dapat digunakan sebagai pertimbangan bagi perbaikan atau peningkatan kinerja PNS yang bersangkutan sekaligus bagi penyempurnaan aspek Manajemen dan Organisasi dari unit kerja atau instansi dimana pegawai itu bekerja.
- c. Memberikan gambaran tentang kinerja unit kerja dan instansi dimana PNS tersebut bekerja, dan mencari jalan keluar untuk memperbaiki atau meningkatkan kinerja unit kerja dan instansi yang bersangkutan.

2. Diperlukan Perubahan Sistem Penilaian Kinerja

Disamping perubahan pada orientasi yang mencakup pendekatan, konsep dan tujuan penilaian kinerja diatas, perlu juga dilakukan perubahan sistem penilaian kinerja pegawai negeri sipil. Perubahan sistem penilaian kinerja hendaknya mengikuti beberapa persyaratan penting sebagai berikut:

- a. Penilaian Kinerja PNS harus menggunakan parameter atau aspek yang benar-benar menggambarkan kinerja PNS (validitas) dan bukan aspek lain di luar kinerja. Oleh karena kinerja menggambarkan hasil yang dicapai seorang PNS dalam pelaksanaan tugas pokoknya maka parameter yang digunakan adalah parameter yang menggambarkan hasil, bukan yang menggambarkan perilaku, dan kemampuan atau atribut PNS. Untuk menjamin hal tersebut maka harus dilakukan test validitas secara cermat terhadap alat ukur kinerja yang digunakan.
- b. Penilaian Kinerja PNS harus benar-benar menunjukkan hasil yang dapat dipercaya (reliabilitas). Artinya hasil penilaian harus tetap konsisten bila dilakukan penilaian oleh beberapa penilai. Oleh karena itu, perlu dilibatkan beberapa penilai untuk menjamin konsistensi penilaian kinerja yaitu atasan langsung PNS, PNS sendiri, dan penilai lain yang dianggap penting seperti rekan kerja dan pihak yang dilayani.
- c. Penilaian Kinerja PNS harus dapat diterima baik oleh pihak yang menilai

maupun yang dinilai (akseptabilitas). Artinya, metode penilaian dan hasil dari penilaian tersebut harus diakui dan disetujui kedua belah pihak tersebut sebagai suatu yang sah dan benar, sehingga dapat digunakan untuk menentukan balas jasa (*incentives*) atau sangsi (*disincentives*) serta pengembangan pegawai, manajemen dan organisasi. Untuk penilai, cara menilai harus mudah dan praktis, tidak berbelit-belit, rumit dan menghabiskan banyak energi, dan untuk pihak yang dinilai diperlukan kejelasan dan keterbukaan dalam sistem penilaian. Karena itu harus ada mekanisme untuk bersama-sama membicarakan sistem penilaian.

- d. Penilaian Kinerja PNS harus spesifik artinya pihak yang dinilai harus benar-benar mengetahui apa yang sesungguhnya diharapkan organisasi / instansi terhadap dirinya (spesifisitas). Bila seorang PNS tidak tahu tentang apa yang diharapkan dari dirinya oleh organisasi / unit kerjanya maka penilaian ini menjadi tidak relevan dan dapat menimbulkan rasa tidak adil bagi pihak yang dinilai. Oleh karena itu, setiap penilaian harus didahului dengan suatu kesepakatan kerja atau kontrak kinerja (*performance contract*). Dan yang harus menjadi sasaran penilaian dalam penilaian ini adalah pelaksanaan tugas pokok, karena tugas pokok berkaitan dengan tujuan unit, sekaligus dalam rangka pengembanan misi dan pencapaian visi lembaga. Karena itu, diperlukan juga mekanisme untuk

bersama-sama membicarakan apa yang dinilai dalam penilaian tersebut.

- e. Penilaian Kinerja PNS di instansi pemerintah harus dilihat sebagai upaya yang bersifat strategis karena tidak semata dilakukan untuk menggambarkan kinerja PNS secara individual, tetapi juga kinerja unit kerja sekaligus kinerja instansi dimana PNS tersebut bekerja (kesesuaian strategis). Karena itu, prinsip dasar yang harus diperhatikan adalah bahwa tugas pokok setiap PNS harus dirancang dalam rangka menjalankan tugas pokok unit kerjanya, dan tugas pokok unit kerja tersebut juga harus dirancang dalam rangka pencapaian tujuan, mengemban misi dan pencapaian visi instansi tersebut secara keseluruhan. Hal ini harus dibahas secara luas dalam suatu forum terbuka yang dihadiri oleh para penilai dan yang dinilai serta para stakeholders dari lembaga yang bersangkutan.
- f. Penilaian Kinerja PNS harus mengakomodasikan prinsip *good governance* yaitu menilai kinerja secara transparan, akuntabel, responsif dan partisipatif. Penilaian yang transparan berkenaan dengan kejelasan tentang apa yang diukur, kriteria apa yang digunakan, dan bagaimana mengukurnya. Penilaian yang akuntabel berkenaan dengan kesiapan penilai untuk mempertanggung jawabkan apa yang dinilai kepada siapa saja yang mempertanyakan atau mempersoalkan tentang dasar, cara dan hasil penilaian. Penilaian yang responsif ialah penilaian

yang selalu mempertimbangkan, mendengarkan dan mengakomodasikan suara, aspirasi, dan masalah yang dihadapi pihak-pihak yang dinilai, termasuk pihak yang seharusnya dilayani seperti pengguna jasa dan masyarakat. Dan penilaian yang partisipatif adalah penilaian dengan memberi akses yang lebih besar kepada pihak yang dinilai kinerjanya untuk menyampaikan keluhan, usulan-usulan, pikiran-pikiran serta aspirasi atau masalah yang berkaitan dengan sistem penilaian kinerja. Bila diperhatikan dengan benar, maka prinsip ini akan membantu terlaksananya prinsip-prinsip sebelumnya.

- g. Penilaian Kinerja PNS harus memberikan feedback bagi perbaikan kinerja di masa mendatang dengan mengungkapkan berbagai penyebab melalui *diagnostic approach* (menilai dan memperbaiki). Aspek kuantitas, kualitas, ketepatan waktu, dan biaya yang dinilai seharusnya dilengkapi dengan informasi kinerja, yaitu keterangan tentang penyebab yang bersumber pada diri pegawai yang dinilai, unit kerja, instansi yang bersangkutan, ataupun dari luar seperti kebijakan-kebijakan pemerintah. Ketidak disiplin, ketidaktaatan terhadap aturan, ketidakjujuran, dsb., sebagaimana digunakan dalam DP3 sekarang ini, dapat direkam sebagai kelemahan yang bersumber pada pegawai yang bersangkutan untuk kemudian diberi rekomendasi perbaikan melalui pembinaan pegawai.

Kekurangan unit kerja atau instansi yang bersangkutan baik dalam sistem penempatan pegawai, dukungan administrasi keuangan, sarana, fasilitas, struktur, pembagian kerja, dan sebagainya, juga dapat direkam sekaligus sebagai penyebab rendahnya kinerja dari seorang pegawai. Dengan demikian rekomendasi untuk melakukan perubahan manajemen, organisasi, dan kebijakan instansi dapat diberikan. Bahkan, kinerja yang rendah dapat dipengaruhi oleh adanya peraturan atau kebijakan pemerintah di daerah atau di pusat yang kurang mendukung kinerja seorang pegawai atau sistem penilaian itu sendiri. Berdasarkan informasi kinerja ini upaya untuk mereview kembali berbagai peraturan atau kebijakan yang berkaitan, dapat dilakukan.

PENUTUP

Begitu banyak masalah dan konflik yang muncul di berbagai instansi pemerintah yang bersumber dari penilaian dengan menggunakan DP3. Rasa tidak puas karena adanya ketidakadilan, adanya pilih kasih, penilaian yang asal-asalan, ngawur, seenaknya, dsb., semakin memuncak. Pihak yang menilai telah menyadari akan kekurangan alat ukur tersebut, demikian pula halnya dengan pihak yang dinilai. Tapi apa yang terjadi? Tidak ada usaha yang sungguh-sungguh melakukan reformasi orientasi dan sistem penilaian tersebut, yang memberi kesan bahwa pemerintah

kurang sensitif terhadap isu yang sangat penting ini.

Banyak kajian telah dilakukan, tetapi kapan dilakukan penyempurnaan? Mungkin hal ini disebabkan karena keluhan dari pegawai negeri sipil kurang didengar, sementara sang penilai cenderung masa bodoh karena merasa masih memiliki peluang untuk bertindak memberikan penilaian kinerja sesuai kehendak hatinya. Namun perlu disadari, bahwa berbagai masalah yang timbul ini akan menjadi "duri dalam daging". Suatu waktu akan muncul masalah yang menimpa kita semua karena kita mengabaikan perbaikan kinerja kita. Perbaikan kinerja sebenarnya identik dengan perbaikan masa depan kita, masa depan bangsa dan negara, dan sekaligus perbaikan peradapan kita. Yang jelas kita sudah terlambat jauh, dibandingkan dengan negara tetangga kita. Akan tetapi lebih baik terlambat melakukan perbaikan orientasi dan sistem penilaian kinerja tersebut dari pada tidak sama sekali.

DAFTAR PUSTAKA

- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: an new vision for managing in government*. LA: University of California Press
- Bernardin, H.J. dan J.E.A. Russell. 1993. *Human Resource Management*. Singapore: MacGraw Hill, Inc.
- Denhart, Janet V., and Denhart, Robert B., 2003. *The New Public Service*, New York: M.E. Sharpe.
- Noe, R.A., J.R. Hollenbeck, B.Gehart, dan P. Wright. 2000. (Third Edition) *Human Resource Management: Gaining a Competitive Advantage*. New York: McGraw Hill.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Harvard University Press.
- Osborne, D. and Plastrik, P. 1997. *Banishing Bureaucracy: The five Strategies for Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company, Inc.
- Pollitt, Christopher, & Geert Bouckaert, 2000. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, London: Oxford University Press.