

ISSN 2407-6244

JURNAL MSDM

MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA

Vol. 3, No. 1/Juni 2016

Faria Ruhana

Penerapan Penilaian Prestasi Kerja sebagai Salah Satu Pilar
dalam Pencapaian Reformasi Birokrasi di Indonesia

Syahrir

Pengaruh Kinerja Pegawai terhadap Kepuasan Pasien
pada Puskesmas Bantarujeg Kabupaten Majalengka
Provinsi Jawa Barat

Marthalina

Pengaruh Kompetensi dan Kompensasi terhadap Kinerja PNS
di Badan Penanaman Modal dan Perijinan Terpadu
Provinsi Jawa Barat

Serly Wulandari dan Ludovika

Kinerja Aparatur dalam Pelaksanaan Pelayanan Kartu Keluarga (KK)
Secara Prima di Kabupaten Landak
Provinsi Kalimantan Barat

Nike Mutiara Fauziah

Studi Perbandingan:
Reformasi Manajemen Kepegawaian Negeri di Amerika, Jepang, dan Inggris

Jurnal MSDM	Vol. 3	No. 1	Hlm. 1— 94	Jakarta, Juni 2016	ISSN 2407-6244
-------------	--------	-------	------------	--------------------	----------------



PROGRAM STUDI MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA
FAKULTAS MANAJEMEN PEMERINTAHAN
INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI

PENERAPAN PENILAIAN PRESTASI KERJA SEBAGAI SALAH SATU PILAR DALAM PENCAPAIAN REFORMASI BIROKRASI DI INDONESIA

Oleh : Faria Ruhana

Institut Pemerintahan Dalam Negeri
Jl. Ampera Raya, Pasar Minggu, Jakarta Selatan 12560
E mail : fariaruhana@gmail.com

ABSTRACT

Reforms agenda can be seen from the implementation of bureaucratic reform. Increased professionalism of civil state apparatus in this case is one program from 9 Program to Accelerate Reforms. Furthermore, one of the policies and plans of action are used in an increasing professionalization of civil state apparatus, namely the preparation of individual performance measurement through performance appraisals.

This research uses the descriptive case study method. Based on the discussions that have been described, then we can conclude some important points as follows :1) The mechanism of performance appraisal carried out in accordance with the regulations of National Staffing Agency Heads Number 1 in 2013 ; 2) Reforms Agenda can be seen from the bureaucracy reform first period 2010-2014 and the two-year period 2015-2019. Implementation of the reform of the bureaucracy in the period 2010 -2014 still leaves many challenges, namely a) the bureaucracy has yet clean and accountable, b) the bureaucracy that has not been effective and efficient, and c) public service still does not have the expected quality. 3) Improvement Program Professionalization of civil servants is one of the programs in 9 Program to Accelerate Reforms. One of the policies and plans of action are used in an increasing professionalization of the civil service that is measurement of individual performance through performance appraisal (which consisted of employee goals and work behavior). If the individual performance measurements carried out properly it will be an important pillar in the achievement of bureaucratic reform agenda in Indonesia.

Keyword : performance, appraisal, reform, bureaucracy

ABSTRAK

Agenda reformasi dapat dilihat dari implementasi reformasi birokrasi. Meningkatnya profesionalisme aparatur negara sipil dalam hal ini adalah satu program dari 9 Program ke Percepatan Reformasi. Lebih jauh, salah satu kebijakan dan rencana aksi digunakan dalam peningkatan profesionalisasi aparatur negara sipil, yaitu persiapan pengukuran kinerja individu melalui penilaian kinerja.

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus deskriptif. Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, maka kita dapat menyimpulkan beberapa poin penting sebagai berikut: 1) Mekanisme penilaian kinerja dilakukan sesuai dengan peraturan Kepala Badan Kepegawaian Nasional Nomor 1 Tahun 2013; 2) Agenda Reformasi dapat dilihat dari

reformasi birokrasi periode pertama 2010-2014 dan periode dua tahun 2015-2019. Implementasi reformasi birokrasi pada periode 2010 -2014 masih menyisakan banyak tantangan, yaitu a) birokrasi belum bersih dan akuntabel, b) birokrasi yang belum efektif dan efisien, dan c) pelayanan publik masih belum memiliki kualitas yang diharapkan. 3) Program Peningkatan Profesionalisasi pegawai negeri sipil adalah salah satu program dalam 9 Program untuk Mempercepat Reformasi. Salah satu kebijakan dan rencana aksi digunakan dalam peningkatan profesionalisasi layanan sipil yaitu pengukuran kinerja individu melalui penilaian kinerja (yang terdiri dari tujuan karyawan dan perilaku kerja). Jika pengukuran kinerja individu dilakukan dengan benar, itu akan menjadi pilar penting dalam pencapaian agenda reformasi birokrasi di Indonesia.

Kata kunci: kinerja, penilaian, reformasi, birokrasi

PENDAHULUAN

Organisasi merupakan sebuah sistem yang kompleks yang terdiri dari sub-sub sistem sehingga memerlukan manajemen yang baik dalam menjalankannya agar tercapai tujuan yang telah ditetapkan. Manusia sebagai salah satu unsur manajemen memerlukan pengelolaan secara spesifik agar dapat tercapai apa yang diharapkan. Di era perkembangan ilmu Manajemen Sumberdaya Manusia (MSDM), gerakan terhadap pentingnya unsur manusia sebagai sumber daya yang potensial, perlu dikembangkan hingga mampu memberikan kontribusi yang maksimal bagi organisasi dan bagi pengembangan dirinya. Peran MSDM dalam hal ini yaitu mengelola unsur manusia dengan segala potensi yang dimilikinya seefektif mungkin agar diperoleh sumber daya manusia yang puas (*satisfied*) dan memuaskan (*satisfactory*) bagi organisasi.

Penilaian Prestasi Kerja (PPK) merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk melihat perkembangan suatu organisasi, karena dari PPK dapat dilihat kinerja kerja organisasi yang tercermin kinerja kerja pegawainya. Hasil PPK dapat digunakan sebagai petunjuk apakah SDM telah memenuhi target sebagaimana yang dikehendaki oleh organisasi atau belum. Hasil PPK ini secara umum dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan proses manajemen SDM seperti promosi, mutasi, demosi, diklat, pemberian kompensasi, dan sebagainya.

Penerapan PPK yang berkualitas merupakan salah satu pilar penting dalam pencapaian reformasi birokrasi di Indonesia. Dari *The Global Competitiveness Report* 2013-2014 yang dikutip dalam paparan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS menunjukkan bahwa dari tahun 2008-2009 ke 2013-2014 korupsi di Indonesia merupakan permasalahan dengan peringkat teratas (19.3 %) kemudian disusul inefisiensi kinerja birokrasi (15%) di antara 16 jenis permasalahan yang diteliti.

Program Peningkatan Profesionalisasi PNS merupakan salah satu program dalam 9 Program Percepatan Reformasi Birokrasi. Salah satu kebijakan dan Rencana aksi yang digunakan dalam peningkatan profesionalisasi PNS yaitu persiapan pengukuran kinerja individu yang dituangkan dalam PP Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. PPK ini penting karena digunakan sebagai alat kendali agar setiap pelaksanaan tugas pokok setiap PNS selaras dengan Rencana Strategis (Renstra) dan Rencana Kerja (Renja) organisasi.

Rumusan masalah yang akan dibahas berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut adalah 1) Bagaimana mekanisme penilaian Prestasi Kerja? 2) Bagaimana agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia? 3) Bagaimana analisis Penilaian Prestasi Kerja sebagai salah satu cara dalam pencapaian agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia?

KAJIAN PUSTAKA

Konsep Penilaian Prestasi Kerja

Pengertian, Kegunaan dan Tujuan Penilaian Prestasi Kerja

Beberapa pengertian penilaian prestasi kerja di antaranya menurut Utomo dan Sugiarto (2004 :65) menjelaskan bahwa Penilaian Prestasi Kerja (PPK) adalah suatu cara dalam melakukan evaluasi terhadap prestasi kerja para pegawai dengan serangkaian tolok ukur tertentu yang obyektif dan berkaitan langsung dengan tugas seseorang serta dilakukan secara

berkala. Kemudian Handoko (2001 : 135) menyatakan bahwa Penilaian Prestasi Kerja (*performance appraisal*) adalah proses melalui mana organisasi-organisasi mengevaluasi atau menilai prestasi kerja karyawan. Kegiatan ini dapat memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada karyawan tentang pelaksanaan kerja mereka.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh French (1986) dalam Utomo dan Sugiarto, (2004 :65), PPK pada dasarnya merupakan kajian sistematik tentang kondisi kerja pegawai yang dilakukan secara formal. Menurut French, kajian kondisi kerja ini haruslah dikaitkan dengan standar kerja yang dibangun, baik itu standar proses kerja maupun standar hasil kerja. Tidak kalah pentingnya, organisasi harus mengkomunikasikan penilaian tersebut kepada pegawai yang bersangkutan. Dengan demikian sasaran yang menjadi obyek penilaian adalah kecakapan/kemampuan pegawai melaksanakan suatu tugas/pekerjaan yang diberikan, penampilan atau perilaku dalam melaksanakan tugas, sikap dalam menjalankan tugas, cara yang digunakan dalam melaksanakan tugas, ketegaran jasmani dan rohani di dalam menjalankan tugas, dan sebagainya.

Penilaian atau investasi kerja juga sering dilakukan secara informal oleh *supervisor* atau atasan terhadap bawahannya. Bedanya, penilaian yang informal tersebut adalah spontanitas dari *supervisor* atau atasan dan tidak dirancang secara khusus sebagaimana halnya PPK. Selain itu penilaian atau evaluasi kerja secara informal cenderung lebih ke arah memperbaiki pekerjaan keseharian dari pada penilaian terhadap kemampuan atau perilaku kerja pegawai. Sedangkan PPK adalah kajian kondisi pegawai dengan rancangan dan metode khusus.

Kegunaan PPK menurut Handoko (2001 : 135-137) adalah sebagai berikut:

1. Perbaikan Prestasi Kerja
2. Penyesuaian-penyesuaian kompensasi
3. Keputusan-keputusan penempatan
4. Kebutuhan-kebutuhan latihan dan pengembangan
5. Perencanaan dan pengembangan karir
6. Menunjukkan penyimpangan-penyimpangan proses *staffing*
7. Menunjukkan ketidakakuratan informasional
8. Kesalahan-kesalahan desain pekerjaan
9. Kesempatan kerja yang adil
10. Tantangan-tantangan eksternal

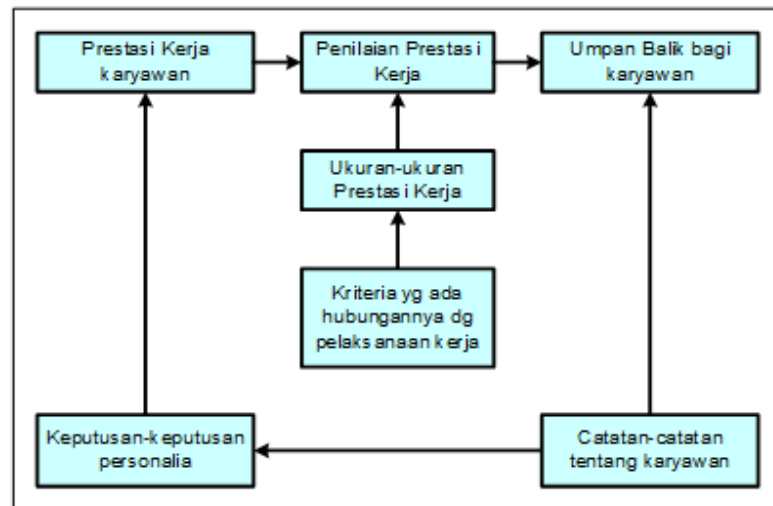
Tujuan Penilaian Prestasi Kerja dijelaskan Utomo dan Sugiarto (2004 :66-67) sebagai berikut ini. Secara garis besar terdapat dua **Tujuan Utama** PPK, yaitu :

- a. Evaluasi terhadap tujuan (goal) organisasi, mencakup :
 - *Feedback* pada pekerjaan untuk mengetahui di mana posisi mereka.
 - Pengembangan data yang valid untuk pembayaran upah/bonus dan keputusan promosi serta menyediakan media komunikasi untuk keputusan tersebut.
 - Membantu manajemen membuat keputusan pemberhentian sementara atau PHK dengan memberikan “peringatan” kepada pekerja tentang kinerja kerja mereka yang tidak memuaskan. (Michael Beer *dalam* French, 1986).
- b. Pengembangan tujuan (goal) organisasi, mencakup :
 - Pelatihan dan bimbingan pekerjaan dalam rangka memperbaiki kinerja dan pengembangan potensi di masa yang akan datang.
 - Mengembangkan komitmen organisasi melalui diskusi kesempatan karier dan perencanaan karier.
 - Memotivasi pekerja
 - Memperkuat hubungan atasan dengan bawahan.
 - Mendiagnosis problem individu dan organisasi.

Elemen- Elemen Pokok dan Pengaruh Penilaian Prestasi Kerja

Elemen-elemen pokok sistem penilaian kinerja mencakup kriteria yang ada hubungannya dengan pelaksanaan kerja, ukuran-ukuran kriteria tersebut, dan kemudian memberikan umpan balik kepada karyawan dan departemen personalia, sebagaimana ditunjukkan pada gambar 1.

Gambar 1. Elemen- Elemen Pokok Sistem Penilaian Prestasi Kerja



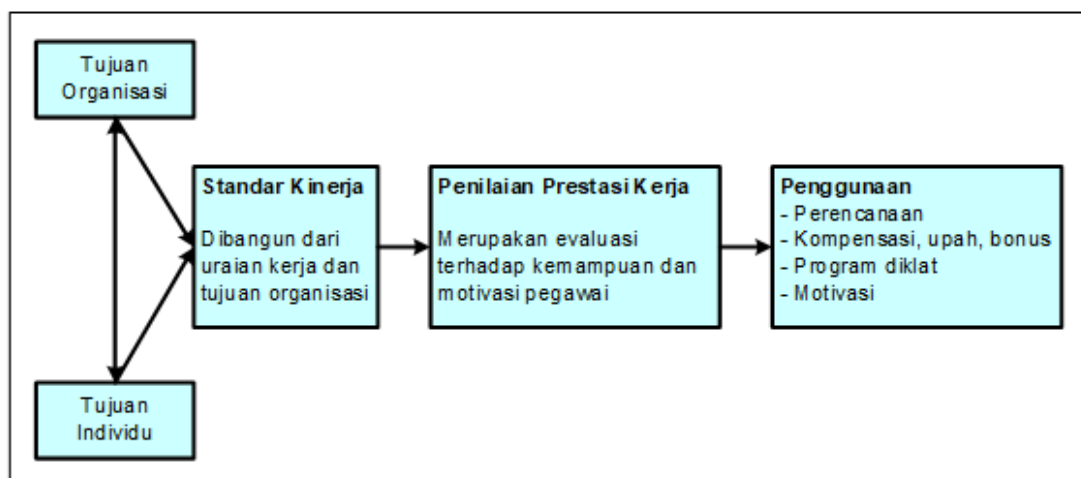
Sumber : Handoko (2001 : 138)

Jika sejumlah besar pegawai menerima hasil PPK dengan nilai buruk, maka dapat diduga kemungkinan adanya kelalaian atau kesalahan program perencanaan SDM pada

organisasi yang bersangkutan. Atau mungkin hal tersebut terjadi akibat target *goal* yang ditetapkan terlalu tinggi, sementara kemampuan pegawai dan/atau fasilitas yang ada pada organisasi tersebut belum memungkinkan untuk mencapai target *goal* tersebut.

Selain untuk mengevaluasi program manajemen SDM, PPK juga dapat digunakan untuk mengembangkan SDM organisasi seperti promosi, kenaikan upah, bonus, pelatihan dan sebagainya. Dengan perkataan lain, hasil Penilaian Prestasi Kerja dapat digunakan untuk mengevaluasi dan mengembangkan SDM saat ini serta mengkaji kemampuan organisasi untuk menentukan kebutuhan SDM di masa yang akan datang.

Gambar 2. Input dan Kegunaan Penilaian Prestasi Kerja



Sumber : Utomo dan Sugiarto (2004 : 69)

Metode Penilaian Prestasi Kerja

Metode penilaian prestasi kerja dibagi menjadi dua kelompok, yaitu 1) metode penilaian berorientasi masa lalu dan 2) metode penilaian berorientasi masa depan. Menurut Utomo dan Sugiarto (2004 : 69-73) rincian dari masing-masing metode dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Metode Penilaian yang Berorientasi Masa Lalu

Metode ini mempunyai kelebihan dalam hal prestasi kerja yang telah dilakukan dan telah terjadi dan sampai batas tertentu, dapat diukur. Kelemahannya adalah bahwa prestasi kerja dimasa lalu tidak dapat diubah, tetapi dengan mengevaluasi prestasi kerja dimasa lalu, maka karyawan mendapatkan bahan masukan mengenai upaya-upaya mereka untuk memperbaiki prestasi kerja mereka.

Teknik-teknik penilaian tersebut mencakup antara lain :

- a. Skala Grafik Dengan *Rating (Rating Scale)*

Pada metode ini, evaluasi subyektif dilakukan oleh penilaian terhadap prestasi kerja pegawai dengan skala waktu tertentu dari rendah sampai tinggi dan evaluasi hanya didasarkan pada pendapat penilai, dimana penilaian membandingkan hasil pekerjaan karyawan dengan faktor-faktor (kriteria) yang dianggap penting terhadap pelaksanaan pekerjaan tersebut.

b. Metode *Checklist*

Metode *checklist* adalah metode PPK dengan cara memberi tanda (√) pada uraian perilaku negatif atau positif pegawai/karyawan yang namanya tertera dalam daftar. Masing-masing perilaku tersebut diberi bobot nilai. Besarnya bobot nilai tergantung dari tingkat kepentingan perilaku tersebut terhadap suksesnya suatu pekerjaan.

c. Metode Esai

Pada metode ini, penilai menuliskan sejumlah pertanyaan terbuka yang terbagi dalam beberapa kategori. Beberapa kategori pertanyaan terbuka yang biasa digunakan :

1. Penilaian kinerja seluruh pekerjaan;
2. Kemungkinan pekerja dipromosikan;
3. Kinerja kerja pegawai saat ini;
4. Kekuatan dan kelemahan pegawai;
5. Kebutuhan tambahan *training*.

d. Metode Pencatatan Kejadian Kritis

Metode pencatatan kejadian yang kritis adalah PPK yang menggunakan pendekatan dengan menggunakan catatan-catatan yang menggambarkan perilaku karyawan yang sangat baik atau yang sangat buruk pada saat pelaksanaan kerja. Berbagai peristiwa tersebut dicatat selama peristiwa evaluasi terhadap setiap karyawan. Kemudian peristiwa ini menjadi kategori seperti: pengendalian bahaya keamanan, pengawasan sisa bahan atau pengembangan karyawan. Metode ini sangat berguna untuk bahan masukan kepada karyawan, sehingga dapat mengurangi kesalahan-kesalahan yang pernah dilakukan.

e. Metode Wawancara

Selain kelima metode di atas, PPK pegawai juga dapat dilakukan dengan cara wawancara. Maksud dari penggunaan cara wawancara ini adalah agar pegawai mengetahui posisi dan bagaimana cara kerja mereka.

Selain itu wawancara juga dimaksudkan untuk :

- a. Mendorong perilaku positif;
- b. Menerangkan apa target/sasaran yang diharapkan dari pegawai;
- c. Mengkomunikasikan masalah-masalah yang berkaitan dengan upah dan promosi;
- d. Rencana memperbaiki kinerja di masa yang akan datang;
- e. Memperbaiki hubungan antara atasan dengan bawahan.

2. *Metode Penilaian Yang Berorientasi Masa Depan*

a. Penilaian Diri (*self appraisal*)

Metode ini menekankan adanya penilaian yang dilakukan karyawan terhadap diri sendiri dengan tujuan melihat potensi yang dapat dikembangkan dari diri mereka.

b. Tes Psikologi

Penilaian psikologis terdiri dari wawancara, tes-tes psikologi, diskusi dengan atasan langsung, dan penilaian-penilaian langsung lainnya. Penilaian mengenai psikologi biasanya dilakukan oleh para psikolog, dan penilaian mengenai intelektual, emosi, motivasi karyawan dan lainnya, diharapkan dapat untuk menentukan prestasi kerja dimasa yang akan datang. Penilaian ini terutama sekali digunakan untuk penempatan dan pengembangan karyawan. Hasil akhir dari penilaian ini sepenuhnya tergantung pada keterampilan para psikolog.

c. *Management By Objectives (MBO)*

Management By Objectives (MBO) yang diperkenalkan oleh Peter Drucker adalah sistem yang menggambarkan kajian tentang *target/sasaran* yang hendak dicapai berdasarkan kesepakatan antara *supervisor* dan bawahannya. Kajian tentang bagaimana baiknya bawahan berprestasi selalu ditinjau ulang dan dilakukan secara periodik. Uji coba selalu dibuat untuk menuliskan target/sasaran dari segi kuantitas. Para ahli percaya bahwa target/sasaran dapat dan selayaknya ditetapkan secara kuantitatif.

Untuk melaksanakan penilaian dengan metode MBO, secara umum terdapat sejumlah ketentuan yang harus dilaksanakan yaitu :

- a. *Supervisor* dan bawahan sama-sama menyetujui elemen target pekerjaan bawahan yang akan dinilai periode tertentu (6 bulan atau 1 tahun);
- b. Bawahan sungguh-sungguh melakukan kegiatan untuk mencapai masing-masing target;

- c. Selama periode tersebut bawahan secara periodik mereview perkembangan pekerjaan ke arah target yang akan dicapai;
- d. Pada akhir periode, *supervisor* dan bawahan sama-sama mengevaluasi hasil pencapaian target.

Beberapa masalah yang mungkin timbul akibat diterapkannya metode MBO adalah :

- a. Terlalu banyak tekanan pada ukuran tujuan kuantitatif dapat membawa pada pengabaian tanggung jawab penting lainnya;
- b. Tekanan pada kuantitas mungkin akan mengorbankan kualitas;
- c. Jika evaluasi didasarkan pada kesepakatan hasil yang dicapai, maka bawahan secara sengaja atau tidak sengaja menset target yang rendah sebagai hasil yang mereka capai;
- d. Memungkinkan adanya tendensi mengadopsi target/tujuan yang dianggap penting oleh bawahan yang dominan;
- e. Penyedia (*supervisor*) dapat mengasumsikan tidak ada Latihan dan Bimbingan.

e. Pusat Penilaian (*Assesment Centre*)

Merupakan lembaga pusat PPK, dimana lembaga tersebut berfungsi melakukan penilaian prestasi kerja terhadap karyawan suatu perusahaan. Lembaga ini biasanya telah memiliki berbagai bentuk metode penilaian karyawan yang telah distandarisasi, seperti tes psikologi, diskusi, wawancara, simulasi.

Konsep Reformasi Birokrasi

Pengertian dari reformasi dikemukakan oleh Sedarmayanti (2009:67) adalah proses upaya sistematis, terpadu, konperensif, ditujukan untuk merealisasikan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Adapun birokrasi sebagaimana dijelaskan oleh Blau dalam Pasolong (2008:7), adalah organisasi yang dirancang untuk menyelesaikan tugas-tugas administratif dengan cara mengkoordinasi pekerjaan banyak orang secara sistematis.

Sehingga, reformasi birokrasi menurut Sedarmayanti (2009:72), merupakan upaya pemerintah untuk meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektifitas, efisien, dan akuntabilitas. Reformasi biokrasi itu mencakup beberapa perubahan yaitu:

- a) Perubahan cara berfikir (pola pikir, pola sikap, dan pola tindak), perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah pola berfikir yang terdahulu (buruk), birokrasi harus memiliki pola pikir yang sadar bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat, mereka harus memiliki

sikap dan pola tindak yang baik sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam artian tidak menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

- b) Perubahan penguasa menjadi pelayan, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus merubah sikap mereka, karena dapat kita ketahui bahwa selama ini birokrasi selalu menganggap bahwa mereka adalah penguasa karena memiliki jabatan yang tinggi dibanding masyarakat sehingga mereka membuat mereka beranggapan bahwa mereka adalah penguasa yang harus selalu dihormati. Oleh karenanya hal seperti itu harus dihilangkan dari birokrasi.
- c) Mendahulukan peranan dari wewenang, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mendahulukan peranannya yaitu sebagai pelayan masyarakat harus dapat melayani masyarakat dengan baik, dengan cara menyampingkan wewenang mereka sebagai pejabat atau pegawai pemerintah.
- d) Tidak berfikir hasil produksi tapi hasil akhir, perubahan yang dimaksud yaitu birokrasi harus selalu mengutamakan hasil akhir dari pelayanan yang mereka berikan kepada masyarakat seperti menciptakan kepuasan pada masyarakat.
- e) Perubahan manajemen kinerja, perubahan yang dimaksud yaitu merubah manajemen kinerja birokrasi agar dapat menjadi lebih efektif dibandingkan sebelumnya.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Berbagai permasalahan/hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat (diunduh dari <http://www.menpan.go.id/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan> tanggal 10 Agustus 2016).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode studi kasus deskriptif. Menurut Yin (2005 : 1) studi kasus adalah salah satu metode penelitian ilmu-ilmu sosial. Secara umum, studi kasus merupakan strategi yang lebih cocok bila pokok pertanyaan suatu penelitian berkenaan dengan *how* atau *why*, bila peneliti hanya memiliki sedikit peluang untuk mengontrol peristiwa-peristiwa yang diselidiki dan bilamana fokus penelitiannya terletak pada fenomena kontemporer (masa kini) di dalam konteks kehidupan nyata. Lebih lanjut Yin (2005 : 1) juga menyatakan bahwa “penelitian studi kasus dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu studi-studi kasus eksplanatoris, eksploratoris dan deskriptif”. Pada penelitian ini termasuk dalam tipe deskriptif. Lebih lanjut Gulo (2007 : 18) menjelaskan bahwa tipe penelitian ada 3 yaitu penelitian eksploratif, deskriptif dan eksplanatif. Ada 3 pertanyaan dasar yang menentukan tipe penelitian secara empiris, yaitu (1) apa, (2) bagaimana, dan (3) mengapa. Menurut Gulo, (2007 : 19) tipe penelitian deskriptif ini didasarkan pada pertanyaan dasar yang kedua yaitu *bagaimana*. Kita tidak puas bila hanya mengetahui masalahnya secara eksploratif, tetapi ingin mengetahui juga bagaimana peristiwa itu terjadi”.

Sumber data diperoleh dari dari dokumen-dokumen melalui studi kepustakaan berkaitan Penilaian Prestasi Kerja dan Reformasi Birokrasi di Indonesia. Dokumen dalam penelitian ini dapat berupa peraturan-peraturan, buku dan sumber-sumber berita dari internet. Adapun analisis data dilakukan secara deskriptif dengan melakukan reduksi data, penyajian data serta membuat kesimpulan bagaimana peristiwa sebagaimana dalam rumusan masalah dalam penelitian ini dapat terjadi.

PEMBAHASAN

Mekanisme Penilaian Prestasi Kerja

Penilaian Prestasi Kerja merupakan proses di mana organisasi-organisasi melakukan evaluasi atau menilai prestasi kerja yang telah dilakukan oleh karyawan. Pada dasarnya dalam konteks bagi PNS, pelaksanaan penilaian prestasi kerja mengacu pada Peraturan Kepala BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011, akan tetapi pada tulisan ini akan diuraikan terlebih dahulu landasan hukum penting yang terkait sebagai berikut :

1. *Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian*

Pelaksanaan Penilaian Prestasi Kerja sudah mulai didengungkan sejak keluarnya Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pada Bagian Pertama, Pasal 12 disebutkan bahwa :

1. Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdayaguna dan berhasilguna.

2. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan **sistem prestasi kerja** dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.

Selanjutnya, pada Pasal 20 dijelaskan pula bahwa untuk menjamin objektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan **penilaian prestasi kerja**.

1. Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

Penilaian Kinerja disinggung pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 Aparatur Sipil Negara pada Pasal 75 berbunyi “penilaian kinerja PNS bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan sistem prestasi dan sistem karier”. Selanjutnya pada Pasal 76 dijelaskan bahwa :

- (1) Penilaian kinerja PNS dilakukan berdasarkan perencanaan kinerja pada tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi, dengan memperhatikan target, capaian, hasil, dan manfaat yang dicapai, serta perilaku PNS.
- (2) Penilaian kinerja PNS dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.

Pada Pasal 77 terkait pejabat yang berwenang diberikan ketentuan sebagai berikut :

- (1) Penilaian kinerja PNS berada di bawah kewenangan Pejabat yang Berwenang pada Instansi Pemerintah masing-masing.
- (2) Penilaian kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PNS.
- (3) Penilaian kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mempertimbangkan pendapat rekan kerja setingkat dan bawahannya.
- (4) Hasil penilaian kinerja PNS disampaikan kepada tim penilai kinerja PNS.
- (5) Hasil penilaian kinerja PNS digunakan untuk menjamin objektivitas dalam pengembangan PNS, dan dijadikan sebagai persyaratan dalam pengangkatan jabatan dan kenaikan pangkat, pemberian tunjangan dan sanksi, mutasi, dan promosi, serta untuk mengikuti pendidikan dan pelatihan.
- (6) PNS yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target kinerja dikenakan sanksi administrasi sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pada Paragraf 4, tentang Penilaian Kinerja sebagaimana ditegaskan pada Pasal 100, bahwa :

- (1) Penilaian kinerja PPPK bertujuan menjamin objektivitas prestasi kerja yang sudah disepakati berdasarkan perjanjian kerja antara Pejabat Pembina Kepegawaian dengan pegawai yang bersangkutan.
- (2) Penilaian kinerja PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan perjanjian kerja di tingkat individu dan tingkat unit atau organisasi dengan memperhatikan target, sasaran, hasil, manfaat yang dicapai, dan perilaku pegawai.
- (3) Penilaian kinerja PPPK dilakukan secara objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan.
- (4) Penilaian kinerja PPPK berada di bawah kewenangan Pejabat yang Berwenang pada Instansi Pemerintah masing-masing.
- (5) Penilaian kinerja PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didelegasikan secara berjenjang kepada atasan langsung dari PPPK.
- (6) Penilaian kinerja PPPK sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mempertimbangkan pendapat rekan kerja setingkat dan bawahannya.
- (7) Hasil penilaian kinerja PPPK disampaikan kepada tim penilai kinerja PPPK.
- (8) Hasil penilaian kinerja PPPK dimanfaatkan untuk menjamin objektivitas perpanjangan perjanjian kerja, pemberian tunjangan, dan pengembangan kompetensi.
- (9) PPPK yang dinilai oleh atasan dan tim penilai kinerja PPPK tidak mencapai target kinerja yang telah disepakati dalam perjanjian kerja diberhentikan dari PPPK.

1. Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS ini disebutkan satu pasal yaitu pada Pasal 3 yang menyinggung bahwa PNS wajib mencapai sasaran kinerja yang ditetapkan.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja

Adapun pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja ini ditegaskan pada Pasal 5 bahwa setiap PNS wajib menyusun Sasaran Kerja Pegawai (SKP) berdasarkan Rencana Kerja Tahunan Instansi.

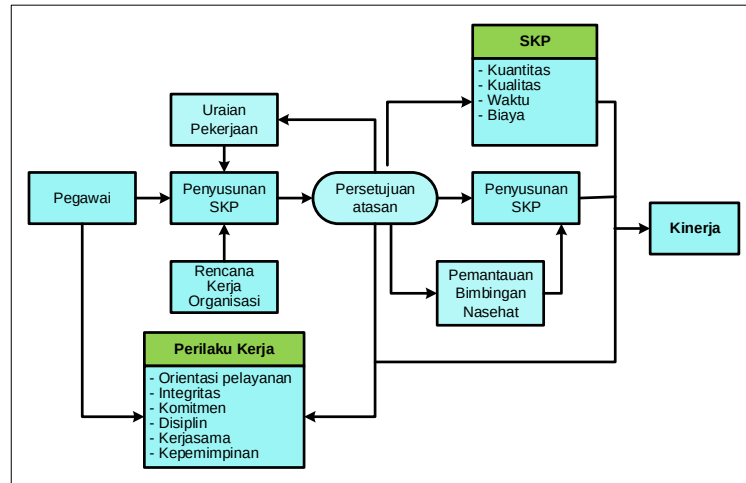
3. *Perka BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011*

Pada Perka BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 ini pelaksanaan Penilaian Prestasi Kerja PNS diuraikan secara detil. Dalam Perka ini dijelaskan bahwa pengertian Penilaian Prestasi Kerja PNS adalah suatu proses penilaian secara sistematis yang dilakukan oleh Pejabat Penilai terhadap sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja PNS. Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan Pegawai Negeri Sipil yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dilakukan berdasarkan prinsip objektif, terukur, akuntabel, partisipatif, dan transparan. Prinsip-prinsip ini diterangkan yaitu :

- a. Objektif adalah penilaian terhadap pencapaian prestasi kerja sesuai dengan keadaan yang sebenarnya tanpa dipengaruhi oleh pandangan atau penilaian subjektif pribadi dari pejabat penilai.
- b. Terukur adalah penilaian prestasi kerja yang dapat diukur secara kuantitatif dan kualitatif.
- c. Akuntabel adalah seluruh hasil penilaian prestasi kerja harus dapat dipertanggungjawabkan kepada pejabat yang berwenang.
- d. Partisipatif adalah seluruh proses penilaian prestasi kerja dengan melibatkan secara aktif antara pejabat penilai dengan PNS yang dinilai.
- e. Transparan adalah seluruh proses dan hasil penilaian prestasi kerja bersifat terbuka dan tidak bersifat rahasia.

Selanjutnya, mekanisme penilaian prestasi kerja dijelaskan melalui Gambar 3 berikut ini.

Gambar 3. Mekanisme Penilaian Prestasi Kerja



Sumber : diolah dari Perka BKN Nomor 1 Tahun 2013

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil berdasarkan Perka BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 ini terdiri atas unsur sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja. Prestasi Kerja merupakan hasil kerja yang dicapai oleh setiap PNS pada suatu satuan organisasi sesuai dengan sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja. Sasaran Kerja Pegawai (SKP) adalah rencana kerja dan target yang akan dicapai oleh seorang PNS. Sedangkan Perilaku Kerja yaitu setiap tingkah laku, sikap atau tindakan yang dilakukan oleh PNS atau tidak melakukan sesuatu yang seharusnya dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penilaian prestasi kerja PNS dilaksanakan oleh Pejabat Penilai sekali dalam 1 (satu) tahun yang dilakukan setiap akhir Desember pada tahun yang bersangkutan atau paling lama akhir Januari tahun berikutnya. Penilaian prestasi kerja PNS terdiri atas unsur:

1. SKP dengan bobot nilai 60% (enam puluh persen); dan
2. Perilaku kerja dengan bobot nilai 40% (empat puluh persen)

Penilaian SKP

1. Nilai capaian SKP dinyatakan dengan angka dan sebutan, sebagai berikut:

- a. 91 - ke atas : Sangat baik
- b. 76 - 90 : Baik
- c. 61 - 75 : Cukup
- d. 51 - 60 : Kurang
- e. 50 - ke bawah : Buruk

2. Penilaian Kegiatan Tugas Jabatan

Penilaian SKP dilakukan dengan menghitung tingkat capaian SKP yang telah ditetapkan untuk setiap pelaksanaan kegiatan tugas jabatan, yang diukur dengan 4 (empat) aspek yaitu aspek kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya.

Unsur-Unsur SKP

Unsur-unsur SKP terdiri dari Kegiatan Tugas Jabatan, angka kredit dan target. Masing-masing unsur tersebut diuraikan sebagai berikut :

a. Kegiatan Tugas Jabatan

Setiap kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada Penetapan Kinerja/RKT, sebagai implementasi kebijakan dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran organisasi yang telah ditetapkan dan harus berorientasi pada hasil secara nyata dan terukur. Dalam melaksanakan kegiatan tugas jabatan pada prinsipnya pekerjaan dibagi habis dari tingkat jabatan yang tertinggi sampai dengan tingkat jabatan yang terendah secara hierarki, yang dijabarkan sebagai berikut:

1) Eselon I

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada rencana strategis dan RKT yang dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon I.

2) Eselon II

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon I dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon II.

3) Eselon III

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon II dijabarkan sesuai dengan tugas dan fungsi, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon III.

4) Eselon IV

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon III dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat struktural eselon IV.

5) Eselon V

Kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon IV dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya menjadi SKP pejabat struktural eselon V.

6) Jabatan Fungsional Umum

Penyusunan SKP pejabat fungsional umum, kegiatan tugas jabatan yang akan dilakukan harus mengacu pada SKP pejabat struktural eselon IV atau eselon V dijabarkan sesuai dengan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan uraian tugasnya sebagai kegiatan dalam SKP pejabat fungsional umum.

7) Jabatan Fungsional Tertentu

Penyusunan SKP pejabat fungsional tertentu, kegiatan tugas jabatannya disesuaikan dengan butir-butir kegiatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jabatan fungsional tertentu.

b. Angka Kredit

Satuan nilai dari tiap butir kegiatan dan/atau akumulasi nilai butir-butir kegiatan yang harus dicapai oleh seorang pejabat fungsional dalam rangka pembinaan karier yang bersangkutan ditetapkan dengan jumlah angka kredit yang akan dicapai. Oleh sebab itu pejabat fungsional tertentu harus menetapkan target angka kredit yang akan dicapai dalam 1 (satu) tahun.

c. Target

Setiap pelaksanaan kegiatan tugas jabatan harus ditetapkan target yang akan diwujudkan secara jelas, sebagai ukuran prestasi kerja. Dalam menetapkan target meliputi aspek sebagai berikut:

a) Kuantitas (*Target Output*)

Dalam menentukan Target Output (TO) dapat berupa dokumen, konsep, naskah, surat keputusan, paket, laporan, dan lain-lain.

b) Kualitas (*Target Kualitas*)

Dalam menetapkan Target Kualitas (TK) harus memprediksi pada mutu hasil kerja yang terbaik, target kualitas diberikan nilai paling tinggi 100 (seratus).

c) Waktu (*Target Waktu*)

Dalam menetapkan Target Waktu (TW) harus memperhitungkan berapa waktu yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan, misalnya bulanan, triwulan, kwartal, semester, dan tahunan.

d) Biaya (Target Biaya)

Dalam menetapkan Target Biaya (TB) harus memperhitungkan berapa biaya yang dibutuhkan untuk menyelesaikan suatu pekerjaan dalam 1 (satu) tahun, misalnya jutaan, ratusan juta, miliaran, dan lain-lain.

Penyusunan target SKP paling sedikit meliputi aspek kuantitas, kualitas, dan waktu sesuai dengan karakteristik, sifat, dan jenis kegiatan pada masing-masing unit kerja. Apabila kegiatan tugas jabatan tersebut dibiayai/dianggarkan, maka dapat disertai aspek biaya dalam penyusunan SKP.

Penilaian Perilaku Kerja

1. Nilai perilaku kerja PNS dinyatakan dengan angka dan sebutan sebagai berikut:

- a. 91 - 100: Sangat Baik
- b. 76 - 90 : Baik
- c. 61 - 75 : Cukup
- d. 51 - 60 : Kurang
- e. 50 ke bawah : Buruk

2. Sedangkan penilaian perilaku kerja meliputi aspek:

- a. orientasi pelayanan;
- b. integritas;
- c. komitmen;
- d. disiplin;
- e. kerjasama; dan
- f. kepemimpinan.

Sebagaimana Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara tersebut, maka SKP mulai berlaku pada tanggal diundangkan, yaitu mulai dilaksanakan pada tanggal 1 Januari 2014. SKP dikecualikan bagi :

- a. PNS yang diangkat menjadi Pejabat Negara atau pimpinan/ anggota lembaga non struktural.
- b. PNS yang diberhentikan dari jabatan organiknya,
- c. PNS yang Cuti Diluar Tanggungan Negara, Masa Persiapan Pensiun, diberhentikan sementara,

- d. PNS yang melakukan tugas belajar dan diperbantukan/dipekerjakan pada negara sahabat, lembaga internasional, organisasi profesi, dan badan-badan swasta yang ditentukan oleh pemerintah.

Agenda Reformasi Birokrasi di Indonesia

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan (*business process*) dan sumber daya manusia aparatur. Selanjutnya, Agenda Reformasi Birokrasi ini dapat dilihat dari pelaksanaan reformasi birokrasi periode pertama tahun 2010-2014 dan periode kedua tahun 2015-2019. Pelaksanaan reformasi birokrasi periode pertama tahun 2010-2014 menurut KemenPAN dan RB (2015 : 7) ditujukan untuk mencapai tiga sasaran yaitu, (1) Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN; (2) terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat; dan (3) Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi.

Secara umum pencapaian upaya untuk mewujudkan tiga sasaran dimaksud diukur dalam indikator-indikator keberhasilan yang hingga tahun 2013 telah diperoleh data sebagai berikut :

Tabel 1. Pencapaian Target Reformasi Birokrasi 2010-2014

Target	Indikator		2009 Base-line	2010	2011	2012	2013	2014	Target 2014
Birokrasi yang bersih dan bebas korupsi, kolusi dan nepotisme	Indeks Persepsi Korupsi*		2,8	2,8	3,0	32	32	34	50
	Opini BPK (WTP) (%)	Pusat	42,17	56	63	77	74	76	100
		Daerah	2,73	3	9	16	27	35	60
Peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat	Integritas Pelayanan Publik	Pusat	6,64	6,2	7,1	6,86	7,37	7,22	8,0
		Daerah	6,46	5,3	6,0	6,3	6,82	n.a.	8,0
	Peringkat Kemudahan Berusaha		122	121	129	116	120	114	75
Peningkatan kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi	Indeks Efektivitas Pemerintahan		-0,29	-0,20	-0,25	-0,29	n.a.	n.a.	0,5
	Instansi Pemerintah yg Akuntabel (%)	Pusat	47,40	63,3	82,9	95,1	94,05	98,76	100
		Provinsi	3,8	31	63,3	75,8	84,85	87,88	80
		Kab/Kota	5,1	8,8	12,8	24,4	30,3	44,90	60

*) mulai tahun 2012 skor indeks persepsi korupsi berubah dari skala 1-10 menjadi 1-100

Sumber : KemenPAN RB (2015 : 7)

A. Tantangan Permasalahan

Pelaksanaan reformasi birokrasi pada periode 2010 -2014, berdasarkan penjelasan dari KemenPAN dan RB (2015: 10-11) masih menyisakan berbagai tantangan ke depan yang secara bertahap dan terus menerus harus diperbaiki. Beberapa permasalahan strategis yang masih harus diperbaiki melalui pelaksanaan reformasi birokrasi diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Birokrasi belum sepenuhnya bersih dan akuntabel.

Beberapa tantangan yang dihadapi terkait dengan permasalahan ini antara lain:

a. Rendahnya komitmen pimpinan di tingkat pusat dan daerah dalam upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi

Meskipun Indeks Persepsi Korupsi membaik, tetapi upaya pencegahan dan pemberantasan korupsi belum memberikan hasil yang signifikan;

b. Penyelenggaraan pemerintahan belum mencerminkan penyelenggaraan yang bersih dan bebas KKN

Peran Aparat Pengawas Internal masih belum sepenuhnya mendorong penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN;

c. Manajemen kinerja masih belum sepenuhnya diterapkan kualitas akuntabilitas kinerja instansi pemerintah masih rendah.

Hal ini ditandai dengan lemahnya keterkaitan antara input anggaran dengan kinerja organisasi, dan orientasi kegiatan masih belum sepenuhnya berfokus pada hasil yang diharapkan dan dampak kemanfaatan yang ditimbulkan terhadap masyarakat/publik baik secara langsung maupun tidak langsung;

d. Manajemen pembangunan nasional belum berjalan secara optimal

Penetapan indikator kinerja nasional dan kementerian/lembaga (K/L) belum didukung oleh sistem dan kelembagaan yang mantap. Antara sistem perencanaan, penganggaran, pengadaan, pelaporan, monitoring dan evaluasi, dan pengawasan belum sinergis dan terintegrasi. Manajemen pembangunan nasional belum menerapkan sistem *reward* dan *punishment* yang efektif;

1. Birokrasi belum efektif dan efisien.

Beberapa tantangan yang dihadapi terkait dengan permasalahan ini menurut KemenPAN dan RB (2015: 11-12) antara lain:

a. Tata kelola pemerintahan yang baik belum sepenuhnya diterapkan
Pemerintah belum sepenuhnya mampu membuka ruang serta mendorong

keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pengelolaan pembangunan. Pemerintah sebagai aktor kunci, belum sepenuhnya berperan dalam menciptakan sinergi pelaksanaan pembangunan, baik dengan masyarakat maupun dengan dunia usaha;

b. Lemahnya penegakan hukum

Penegakan hukum yang banyak diwarnai dengan perilaku koruptif dari aparat penegak hukum;

c. Pengadaan barang dan jasa masih belum dapat diselenggarakan secara efektif dan efisien

Masih banyak ditemukan kasus korupsi dalam pengadaan barang dan jasa, antara lain disebabkan oleh belum seluruh pengadaan dilakukan secara elektronik;

d. Kelembagaan birokrasi pemerintah masih belum efektif

Kelembagaan birokrasi pemerintah masih dihindangi permasalahan yang mendasar, yakni 1) organisasi gemuk, secara makro maupun mikro; 2) *fragmented* dan tumpang tindih fungsi; dan 3) banyaknya UU yang mewajibkan pembentukan lembaga (di pusat dan di daerah) yang berpotensi *over institution* dan tumpang tindih tugas dan fungsi;

e. Penerapan *e-government* belum berjalan efektif dan efisien

Penerapan *e-government* belum merata pada seluruh birokrasi pemerintah, terjadi tumpang tindih sistem aplikasi, dan belum terintegrasi. Inefisiensi dalam pengembangan sistem informasi serta dalam pengadaan dan pemanfaatan infrastruktur TIK, masih sering terjadi;

f. Manajemen SDM Aparatur (ASN, TNI, dan Polri) masih belum berjalan secara efektif

Masih banyak terjadi penempatan ASN, TNI, dan Polri dalam jabatan yang tidak sesuai kompetensi, dan terjadi gap kompetensi pegawai yang ada dengan persyaratan kompetensi jabatan yang diduduki, sehingga kinerja/produktivitas belum optimal. Integritas PNS yang dinilai masih rendah, serta sistem remunerasi belum layak dan berbasis kinerja. Manajemen kinerja pegawai belum berjalan sehingga berdampak pada belum dapat dilaksanakannya identifikasi kelompok pegawai yang potensial (*talent pool*) untuk kaderisasi kepemimpinan. Sistem pembinaan karier pegawai belum dapat memberikan kejelasan karier pegawai yang memiliki prestasi baik. Dengan belum berjalannya manajemen kinerja juga berdampak pada perencanaan pelatihan kepada pegawai yang berorientasi pada pengembangan kompetensi belum dapat direalisasikan hampir di seluruh jajaran instansi pemerintah. Perbaikan gaji (remunerasi) masih seluruh jajaran instansi pemerintah. Perbaikan gaji (remunerasi) masih terkendala dengan sistem pembayaran pensiun yang masih bergantung penuh dengan APBN.

g. Inefisiensi penggunaan anggaran

Penggunaan masih dihadapkan pada beberapa kendala antara lain:

1) belum terdapat standarisasi sarana dan prasarana aparatur yang komprehensif; sistem dan budaya yang mendorong efisiensi belum terbangun, dan 2) besarnya biaya operasional yang tidak sebanding dengan kualitas pelayanan atau dampak pembangunan yang dihasilkan;

h. Pendidikan dan pelatihan kepemimpinan masih belum mampu mendorong kinerja birokrasi

Penyempurnaan kurikulum dan metode pelatihan kepemimpinan pegawai ASN belum mampu mengawal dan mengakselerasi proses perubahan melalui reformasi birokrasi serta memberikan kontribusi secara tidak langsung bagi kinerja organisasi.

1. Pelayanan publik masih belum memiliki kualitas yang diharapkan

Beberapa tantangan yang dihadapi terkait dengan permasalahan ini sebagaimana dijelaskan oleh KemenPAN dan RB (2015: 12-13) antara lain:

a. Pelayanan perijinan masih belum berjalan efektif dan efisien

Proses kerja birokrasi yang rumit dan kewenangan yang terpecah di berbagai instansi, membuat pelayanan perijinan memakan waktu yang lama dan biaya yang tinggi. Sebagai contoh, waktu yang diperlukan dalam proses pelayanan perijinan di sektor perkebunan mencapai 939 hari, sektor kelistrikan mencapai 783 hari, dan sektor perhubungan mencapai 743 hari. Beberapa sektor lainnya juga memiliki persoalan yang serupa;

b. Praktek pungutan liar (pungli) dalam pelayanan perijinan masih terjadi sehingga penghambat iklim usaha dan investasi

Kejelasan biaya pelayanan belum sepenuhnya diterapkan dengan baik, karena masih banyak biaya-biaya lain yang tidak resmi muncul dalam praktik pelayanan perijinan. Karena itu praktik pelayanan perijinan di Indonesia, tidak hanya memerlukan waktu yang lama tetapi juga biaya yang tinggi;

c. Praktek manajemen pelayanan publik belum dijalankan dengan baik

Berbagai aspek manajemen pelayanan publik sebagaimana digambarkan pada UU Pelayanan Publik, seperti standar pelayanan dan maklumat pelayanan, belum secara konsisten diimplementasikan. Masalah lainnya: rendahnya kompetensi petugas pelayanan, inovasi dan budaya pelayanan bermutu, serta penggunaan *e-services* sebagai sarana pendukung penyelenggaraan pelayanan yang belum merata. Disamping itu, masih terdapat *fragmented* dan tumpang tindih fungsi kelembagaan pelayanan.

b. Isu Strategis - Agenda Prioritas 2015-2019

Beberapa isu strategis lintas pembina sektor aparatur negara, sebagaimana dimuat dalam Peraturan Presiden Nomor 2 Tahun 2015 tentang RPJMN 2015 – 2019, yang dijadikan arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi adalah sebagai berikut :

Tabel 2. Isu Strategis dan Agenda Prioritas Reformasi Birokrasi

No	Isu strategis	Agenda prioritas 2015-2019	Instansi pembina/pelaksana
1	2	3	4
a.	REFORMASI BIROKRASI NASIONAL	a. Penguatan payung hukum RBN b. Peningkatan kapasitas implementasi c. Penyempurnaan pelaksanaan dan peningkatan kualitasnya d. Akselerasi pelaksanaan RB di daerah e. <i>Quick Wins</i> RB (a.1. <i>Pilot Project</i> pada <i>Quick Wins</i> JKW-JK)	– Kemen PAN dan RB – Kemendagri – K/L /Pemda
b.	AKUNTABILITAS KINERJA	a. Penyempurnaan SAKIP b. Implementasi SAKIP sebagai Pilar Manajemen Kinerja c. Pelaksanaan MoU antara Kemen PPN dengan Kemen PAN dan RB d. Pelaporan kinerja instansi pemerintah secara terbuka	– Kemen PAN dan RB – BPKP – Bappenas – Kemenkeu – Kemenkominfo – K/L /Pemda
c.	PENGAWASAN	a. Penyelesaian RUU Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP) b. Sinergi pengawasan internal dengan eksternal c. Pengembangan sistem pengaduan nasional yang terintegrasi d. Peningkatan kapasitas kelembagaan dan SDM APIP	– Kemen PAN dan RB – BPKP – Kemendagri – K/L /Pemda
d.	KELEMBAGAAN BIROKRASI	a. Audit/ Review Organisasi K/L/Pemda b. Desain kelembagaan birokrasi c. Penataan Kelembagaan untuk mendukung Prioritas Presiden	– Kemen PAN dan RB – LAN – K/L

e.	KETATA-LAKSANAAN	a. Implementasi UU Administrasi Pemerintah b. Pengembangan <i>e-Government</i> secara terintegrasi c. Proses bisnis birokrasi yang sederhana, cepat, dan terintegrasi (<i>review</i> dan penyempurnaan) d. Peningkatan kualitas <i>e-procurement</i> e. Manajemen kearsipan birokrasi berbasis TIK	- Kemen PAN dan RB - Kemenkominfo - LKPP - ANRI - K/L/Pemda
f.	SDM APARATUR	a. Penyelesaian peraturan pelaksanaan UU ASN b. Akselerasi implementasi UU ASN secara konsisten c. Penetapan formasi CPNS/CASN secara ketat d. Sistem rekrutmen berbasis kompetensi e. Penyempurnaan sistem diklat untuk mendukung kinerja f. Sistem promosi terbuka dan penempatan dalam jabatan berbasis kompetensi g. Sistem remunerasi berbasis kinerja h. Penguatan <i>reward and punishment</i> secara <i>fair</i> i. Penguatan budaya integritas, budaya kinerja, dan budaya melayani j. Penyempurnaan sistem jaminan sosial (kesehatan, pensiun, dll) k. Penguatan kapasitas kelembagaan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) l. Penguatan sistem informasi kepegawaian nasional.	- Kemen PAN dan RB - BKN - LAN - Kemendagri - K/L/Pemda
g.	PELAYANAN PUBLIK	a. Peningkatan kualitas implementasi UU 25/2009 tentang pelayanan publik b. Modernisasi sistem dan manajemen pelayanan publik (SDM, ICT, Standar Pelayanan) c. Monitoring dan supervisi kinerja pelayanan publik d. Membuka ruang partisipasi publik melalui <i>citizen charter</i> e. Penguatan integritas dalam pelayanan publik	- Kemen PAN dan RB - ORI - LAN - K/L Pemda

Sumber : Bappenas dalam KemenPAN dan RB (2015 : 19-21)

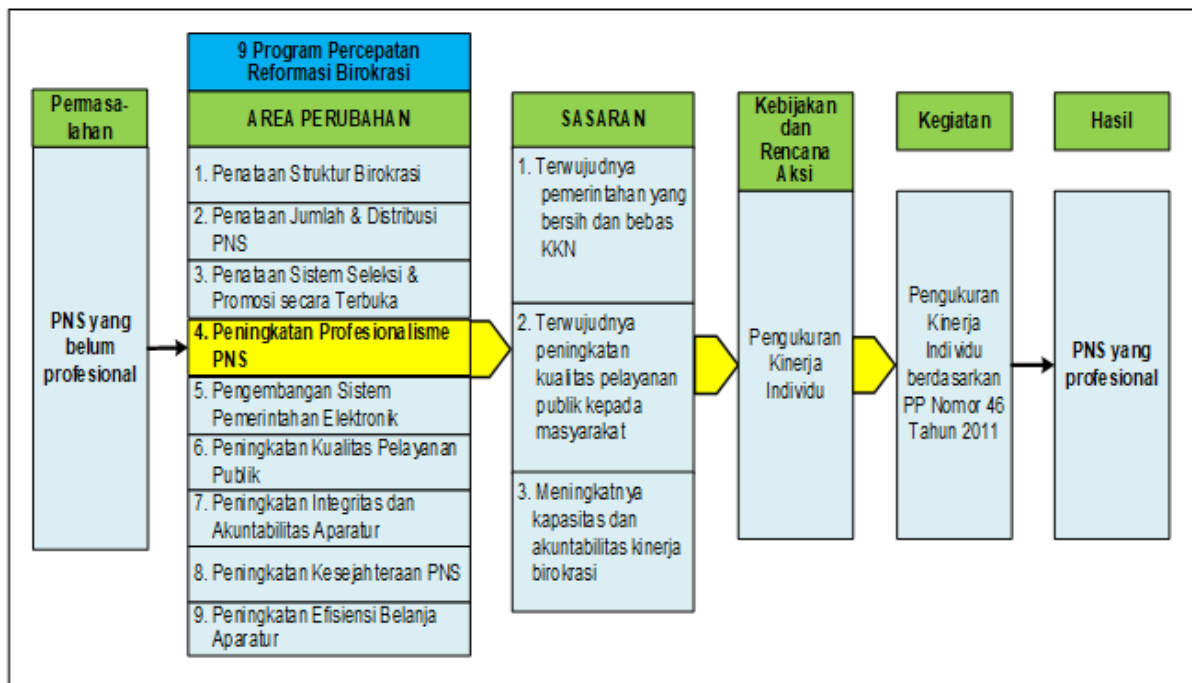
Analisis Penilaian Prestasi Kerja sebagai Salah Satu Pilar dalam Pencapaian Reformasi Birokrasi di Indonesia

Gerakan reformasi birokrasi yang dipelopori oleh mahasiswa pada tahun 1998 bertujuan untuk memperbaiki keterpurukan akibat krisis ekonomi. Oleh karena itu tahun

1998 menjadi tonggak sejarah penting bagi perkembangan reformasi birokrasi di Indonesia.

Pelaksanaan reformasi birokrasi memiliki peran yang besar dalam mendukung pelaksanaan pembangunan nasional. Pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2004 sd 2009 dan 2010 sd 2014, pelaksanaan reformasi birokrasi menjadi prioritas nasional. Dalam tulisan ini, pembahasan tentang penilaian prestasi kerja sebagai salah satu pilar dalam pencapaian reformasi birokrasi dapat dijelaskan dengan kerangka pikir sebagaimana Gambar 4 sebagai berikut.

Gambar 4. Kerangka Pikir Analisis Penilaian Prestasi Kerja sebagai Salah Satu Pilar dalam Pencapaian Reformasi Birokrasi di Indonesia



Diolah dari berbagai sumber

Pembahasan dimulai dari permasalahan kinerja PNS yang belum profesional dalam menjalankan tugasnya. Kondisi birokrasi di era reformasi saat ini belum sepenuhnya menunjukkan perkembangan yang baik. Hal ini misalnya ditunjukkan misalnya oleh penelitian tentang alasan peningkatan prestasi kerja yang dilakukan oleh aparatur, sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto (2008 : 207). Berikut dijelaskan pada Tabel 1 data terkait alasan pegawai meningkatkan prestasi kinerja beserta peringkat dan persentase

rata-rata yang diambil dari tiga provinsi, yaitu Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Sulawesi Selatan.

Tabel 3. Alasan Pegawai Meningkatkan Prestasi Kinerja

Peringkat	Alasan Pegawai Meningkatkan Kinerja	Persentase Rata-Rata
1	Kepuasan pribadi	48,00
2	Promosi jabatan	14,63
3	Pelayanan dan pengabdian pada masyarakat	11,20
4	Peningkatan penghasilan	10,27
5	Kewajiban terhadap tugas	6,70
6	Penghargaan dari pimpinan	5,20
7	Tuntutan masyarakat	2,43
8	Terikat sumpah/janji sebagai PNS	1,57
Total		100,00

Sumber : Dwiyanto, dkk (2008 : 208)

Alasan pegawai meningkatkan prestasi kinerja sebagaimana ditunjukkan pada tabel 3 bahwa yang menduduki peringkat pertama justru demi kepuasan pribadi (48%), disusul dalam rangka promosi jabatan (14,63). Berikutnya baru pelayanan dan pengabdian pada masyarakat yang persentasenya relatif kecil yaitu 11,20%. Hal ini tentu menjadi pertimbangan tersendiri bahwa harus ada yang dilakukan dalam membenahi *mindset* dan kondisi ini.

Seiring dengan pelaksanaan reformasi birokrasi maka perkembangan kebijakan yang menjadi kerangka hukumnya mutlak diperlukan. Sebagai agenda nasional, reformasi birokrasi menjadi bagian dari perencanaan nasional jangka panjang. Hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang RPJMN 2005-2025. Berikutnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yang saat ini diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Sebagai peraturan pelaksana, terkait reformasi birokrasi ini Pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi sebagai arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi untuk periode 2010-2025. Berikutnya kebijakan ini diikuti oleh PermenPAN dan RB Nomor 20 tahun 2010 tentang *Roadmap* Reformasi Birokrasi 2010-2014 yang menjadi acuan dalam penyusunan roadmap Kementerian dan Lembaga. Sedangkan untuk pelaksanaan

reformasi birokrasi di daerah digunakan dua peraturan yaitu 1) PermenPAN dan RB Nomor 30 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengusulan, Penetapan dan Pembinaan Reformasi Birokrasi pada Pemerintah Daerah dan 2) PermenPAN dan RB Nomor 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan *Roadmap* Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah. Untuk mempercepat proses reformasi birokrasi di Indonesia, maka KemenPAN dan RB mengeluarkan 9 Program Percepatan Reformasi Birokrasi, sebagai berikut :

1. Penataan struktur birokrasi
2. Penataan jumlah dan distribusi PNS
3. Penataan sistem seleksi dan promosi secara terbuka
4. **Peningkatan profesionalisme PNS**
5. Pengembangan sistem pemerintahan elektronik
6. Peningkatan kualitas pelayanan publik
7. Peningkatan integritas dan akuntabilitas aparatur
8. Peningkatan kesejahteraan PNS
9. Peningkatan efisiensi belanja aparatur

Terkait dengan tulisan ini, maka kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan khususnya mengenai Peningkatan profesionalisme PNS, yaitu :

1. Penetapan standar kompetensi jabatan
2. Peningkatan kemampuan PNS berbasis kompetensi
3. Sistem nasional Diklat PNS berbasis kompetensi
4. Penegakan etika dan disiplin PNS
5. Sertifikasi kompetensi profesi
6. Mutasi dan rotasi sesuai kompetensi secara periodik
7. **Pengukuran kinerja individu**
8. Penguatan jabatan fungsional

- Penambahan jumlah jabatan fungsional
- Penetapan pola karier jabatan fungsional
- Peningkatan kemampuan jabatan fungsional dan peningkatan tunjangan jabatan fungsional

Peningkatan profesionalisme PNS merupakan dasar pelaksanaan pengukuran kinerja individu, yang dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja. Adapun sasaran dari peningkatan profesionalisme PNS ini yaitu :

1. Terwujudnya pemerintahan yang bersih dan bebas KKN
2. Terwujudnya peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat
3. Meningkatnya kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi

Hasil dari penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil ini sebagaimana dijelaskan pada Lampiran 1 Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor 1 Tahun 2013 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 46 tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai negeri Sipil seharusnya sudah dapat dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan penetapan keputusan kebijakan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil, yang berkaitan dengan:

a. Bidang Pekerjaan

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan dalam kebijakan perencanaan kuantitas dan kualitas sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil, serta kegiatan perancangan pekerjaan Pegawai Negeri Sipil dalam organisasi.

b. Bidang Pengangkatan dan Penempatan

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan dalam proses rekrutmen, seleksi, dan penempatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan, sesuai dengan kompetensi dan prestasi kerjanya.

c. Bidang Pengembangan

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan pengembangan karier dan pengembangan kemampuan serta keterampilan Pegawai Negeri Sipil yang berkaitan dengan pola karier dan program pendidikan dan pelatihan dalam organisasi.

Negeri Sipil yang berkaitan dengan pola karier dan program pendidikan dan pelatihan dalam organisasi.

d. Bidang Penghargaan

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan pemberian penghargaan dengan berbasis prestasi kerja seperti kenaikan pangkat, kenaikan gaji, tunjangan prestasi kerja, promosi, atau kompensasi dan lain-lain.

e. Bidang Disiplin

Penilaian prestasi kerja Pegawai Negeri Sipil dimanfaatkan sebagai dasar peningkatan kinerja PNS dan kewajiban pegawai mematuhi peraturan perundang-undangan tentang disiplin PNS.

Akan tetapi pada kenyataannya dimungkinkan terdapat beberapa kegagalan dalam penerapan PPK ini jika PPK tidak dilaksanakan dengan baik, di antaranya tidak adanya standar, standar yang tidak relevan dan bersifat subyektif, standar yang tidak realistis, ukuran prestasi yang tidak tepat, kesalahan penilai, pemberian umpan balik secara buruk dan komunikasi yang negatif (Oliver, 1985 dalam paparan Kemenpan-RB 2015).

Penggunaan internet di era digital ini sudah bukan merupakan barang baru di Indonesia. Masyarakat dan pegawai sudah membutuhkan pelayanan dan fasilitas pelayanan yang lebih simpel dalam mencapai suatu tujuan. Terkait pelaksanaan penilaian prestasi kerja ini di beberapa instansi pemerintah daerah sudah menerapkan penilaian prestasi kerja (khususnya sasaran kerja pegawai) berbasis *website*. Implementasi SKP menggunakan web ini memerlukan satuan tugas untuk mengawasi pelaksanaannya. Memang terdapat kesulitan pegawai pada awal implementasinya, karena pegawai belum terbiasa menggunakan aplikasi ini sehingga sosialisasi dan internalisasi serta monitoring dan evaluasi perlu dilakukan terus-menerus.

Simpulan dan Saran

Berdasarkan pembahasan yang telah dijelaskan, maka dapat kami simpulkan beberapa poin penting sebagai berikut :

1. Mekanisme Penilaian Prestasi Kerja (PPK) dilaksanakan sesuai dengan Perka BKN Nomor 1 Tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011. PPK dapat dimanfaatkan sebagai dasar pertimbangan penetapan keputusan kebijakan pembinaan karier Pegawai Negeri Sipil yang berkaitan dengan

bidang pekerjaan, bidang pengangkatan dan penempatan, bidang pengembangan, bidang penghargaan, serta bidang disiplin.

2. Agenda Reformasi Birokrasi dapat dilihat dari pelaksanaan reformasi birokrasi periode pertama tahun 2010-2014 dan periode kedua tahun 2015-2019. Pelaksanaan reformasi birokrasi pada periode 2010 -2014 masih menyisakan berbagai tantangan yaitu a) birokrasi belum sepenuhnya bersih dan akuntabel, b) birokrasi yang belum efektif dan efisien, dan c) pelayanan publik masih belum memiliki kualitas yang diharapkan.
3. Program Peningkatan Profesionalisasi PNS merupakan salah satu program dalam 9 Program Percepatan Reformasi Birokrasi. Salah satu kebijakan dan Rencana aksi yang digunakan dalam peningkatan profesionalisasi PNS yaitu Pengukuran Kinerja Individu melalui Penilaian Prestasi Kerja (yang terdiri dari sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja). Jika penilaian prestasi kerja dilaksanakan dengan baik maka akan menjadi salah satu pilar penting dalam tercapainya agenda reformasi birokrasi di Indonesia.

Saran yang dapat diberikan berdasarkan pembahasan serta kesimpulan di atas adalah sebagai berikut :

1. Sosialisasi dan implementasi Penilaian Prestasi Kerja khususnya pada Sasaran Kerja Pegawai (SKP) berbasis *website* akan mempermudah pegawai dan pimpinan untuk merecek apa yang sudah dan belum dikerjakan.
2. Pengawasan oleh satuan tugas SKP akan dapat lebih menjamin pelaksanaan penilaian prestasi kerja.
3. Monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan SKP diharapkan dapat meningkatkan capaian agenda reformasi birokrasi di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Peraturan-Peraturan

1. Ahmad Tohardi, 2002. *Pemahaman Praktis Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung : Penerbit Mandar Maju
2. Agus Dwiyanto, 2010. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta : UGM Press.
3. KemenPAN-RB, 2015. *Road Map Reformasi Birokrasi 2015-2019*. Jakarta. Deputi Bidang Reformasi Birokrasi, Akuntabilitas Aparatur dan Pengawasan.
4. Harbani Pasolong, 2010. *Teori Administrasi Publik*. Bandung : Alfabeta
5. Robert K. Yin, 2005. *Studi Kasus, Desain dan Metode*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada
6. Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi, dan Kepemimpinan Masa Depan (Mewujudkan Pelayanan Prima dan Pemerintahan yang Baik)*. Bandung : Refika Aditama
7. T. Hani Handoko, 2001. *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*. Yogyakarta : BPFE
8. Oliver, 1985 dalam Kemenpan-RB 2015. Paparan. Penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
9. Utomo dan Sugiarto, 2004. *Buku Ajar Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jurusan Ilmu Administrasi Bisnis Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UPN "Veteran" Yogyakarta

10. Wangsaatmaja, S., 2014. Roadmap Manajemen ASN dan Perencanaan Formasi Tahun 2014. Deputi Bidang SDM Aparatur Kementerian PAN dan RB. Paparan. Disampaikan pada Rapat Koordinasi Nasional Formasi PNS 27 Pebruari 2014
11. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian
12. Undang-Undang Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2005-2025
13. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara
14. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi sebagai arah kebijakan pelaksanaan reformasi birokrasi untuk periode 2010-2025
15. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
16. Peraturan Pemerintah nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil
17. PermenPAN dan RB Nomor 37 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan *Roadmap* Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah
18. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 1 tahun 2013 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil

Internet

1. Reformasi Birokrasi. diunduh dari <http://www.menpan.go.id/reformasi-birokrasi/makna-dan-tujuan tanggal 10 Agustus 2016>).