

PENGEMBANGAN SISTEM PENILAIAN DAN EVALUASI PEGAWAI KOTA PALEMBANG

Purwadi¹

Abstract

This study aims to analyze and evaluate the system assessment and evaluation officer at the environment objectively Palembang government with performance-based and competence, resulting in increased employee performance in Palembang government. Analysis used in this study is exploratory analysis. Where the authors compare the circumstances that occurred based on interviews with officials in charge of structural departments, agencies, units in the city of Palembang by existing theory. Based on this research is obtained that the assessment system in DP3 is oriented assessment method in the past by using a valuation technique that is rating scale (rating scale), which used ratings that have values specific intervals to allow the existence of various biases and Critical incident appraisal method, in which the appraiser must for every officer to fill and maintain the assessment record book that contains all the notes about the behavior and actions of each employee who becomes his subordinates.

Keywords: *Evaluation System, Evaluation Officer*

Sumber Daya Manusia (pegawai) merupakan unsur yang paling vital yang menentukan sehat tidaknya suatu organisasi. Pengembangan SDM yang terencana dan berkelanjutan karenanya merupakan kebutuhan yang mutlak terutama untuk masa depan organisasi. Dalam rangka itulah sistem penilaian kinerja yang handal memiliki peranan yang sangat penting. Urgensi lain dari penilaian kinerja tersebut karena informasi itu kemudian dapat digunakan sebagai dasar untuk menetapkan kebijakan-kebijakan kepegawaian dalam

meningkatkan kinerja pegawai di masa yang akan datang.

Menurut Armstrong (1998:194) bahwa penilaian kinerja bukanlah kegiatan kontrol atau pengawasan, dan bukan pula mencari-cari kesalahan untuk menjatuhkan sanksi atau hukuman. Kegiatannya difokuskan pada usaha mengungkapkan kekurangan dalam bekerja untuk diperbaiki dan kelebihan bekerja untuk dikembangkan, agar setiap pegawai / karyawan mengetahui tingkat efisiensi dan efektifitas kontribusinya dalam melaksanakan pekerjaannya guna

mencapai tujuan organisasi non profit yang mempekerjakannya. Untuk itu aspek-aspek yang dinilai harus sesuai dengan apa yang seharusnya dikerjakan, sebagaimana terdapat di dalam analisis pekerjaan berupa deskripsi pekerjaan.

Pemerintah yang baik (*good governance*) di tingkat daerah ditentukan oleh kualitas dan kemampuan birokrasi. Sumber daya aparatur negara diharapkan mampu mendukung dan mengimplementasikan setiap tugas-tugas pemerintahan secara profesional. Untuk mewujudkan sebuah sikap profesionalisme di kalangan Pegawai Negeri Sipil, maka diperlukan sebuah penilaian rutin kepada seluruh aparatur yang terkait.

Penilaian prestasi kerja menurut Andrew F. Sikula (Hasibuan, 1995:97) ialah: *Appraising is the process of estimating or judging the value, excellence, qualities, or status of some subject, person or thing* (penilaian ialah suatu proses mengestimasi atau menetapkan nilai, penampilan, kualitas, atau status dari beberapa obyek, orang atau benda).

Sementara itu, Cascio (1991:73) menyatakan bahwa : *Performance appraisal is the systematic description of individual or group job relevant strengths and weakness. Although technical problem (e.g. the choice of format) and human problems (e.g. supervisory resistance, interpersonal barriers) both plaque performance appraisal, they are not insurmountable.* Penilaian kinerja ialah suatu gambaran yang sistematis tentang kebaikan dan

kelemahan dari pekerjaan individu atau kelompok. Meskipun ada diantara masalah teknis (seperti pemilihan format) dan masalah manusianya itu sendiri (seperti resistansi penilai, dan adanya hambatan hubungan antar individu), yang kesemuanya itu tidak akan dapat teratasi oleh penilai kinerja).

Menurut Nawawi (2003:402) bahwa hakikat penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah kegiatan mengamati seorang pegawai/karyawan dalam bekerja harus mampu membedakan antara fakta dan penafsiran agar hasilnya obyektif, merupakan pekerjaan menilai/mengukur dan membuat keputusan mengenai keberhasilan atau kegagalan seorang pegawai/karyawan dalam melaksanakan tugas pokoknya, harus dilaksanakan secara obyektif dan jujur serta bebas dari prasangka khususnya perilaku KKN, agar tidak merugikan nasib dan masa depannya.

Penilaian pelaksanaan pekerjaan dilakukan tidak sekedar untuk menilai para pegawai/karyawan sebagai bawahan, tetapi juga pada para atasan, karena kekeliruan, kesalahan dan kegagalan dalam melaksanakan pekerjaan mungkin saja bersumber dari para pimpinan dalam membuat dan memerintahkan keputusan dan kebijaksanaannya, atau bukan disebabkan oleh para pegawai / karyawan dalam melaksanakan pekerjaannya. Oleh karena itu hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan pada para bawahan harus digunakan sebagai umpan balik (*feed back*) tidak saja untuk para bawahan yang dinilai, tetapi juga

untuk atasan masing-masing dalam mengoreksi kepemimpinannya.

Adapun kegunaan atau manfaat dari penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah sebagai berikut :

1. Untuk memperbaiki pelaksanaan pekerjaan yang keliru oleh para pegawai/karyawan, dan sebagai masukan bagi para pimpinan dalam membantu dan mengarahkan pegawai/karyawan dalam memperbaiki pelaksanaan pekerjaannya di masa depan.
2. Berguna untuk melaksanakan perbaikan dan penyempurnaan kegiatan manajemen SDM lainnya seperti :
 - a. Menyelaraskan upah/gaji atau insentif lainnya bagi para pegawai/karyawan terutama untuk yang berprestasi dalam bekerja.
 - b. Memperbaiki kegiatan penempatan, promosi, pindah dan demosi jabatan sesuai dengan prestasi atau kegagalan pegawai /karyawan yang dinilai.
 - c. Membantu memperbaiki kegiatan pelatihan, baik dalam menyusun kurikulum nya maupun memilih pegawai / karyawan yang akan diikuti sertakan dalam kegiatan pelatihan. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan dapat memberikan informasi mengenai kondisi keterampilan /keahlian yang kurang/tidak dikuasai oleh pegawai /karyawan sehingga

berpengaruh pada efisiensi, efektivitas dan produktivitas serta kualitas kerja dan hasil-hasilnya. Hasil tersebut dapat dipergunakan sebagai bahan masukan dalam melakukan analisis kebutuhan pelatihan, baik pada tingkat organisasi, tingkat unit kerja maupun dalam analisis individual.

- d. Memberikan informasi bagi pegawai/karyawan dalam menyusun perencanaan karir. Sedang bagi organisasi non profit dapat digunakan dalam membantu pegawai/karyawan melakukan perbaikan atau peningkatan kekurangan/kelemahannya dalam bekerja, bahkan untuk menyusun, program dan kegiatan pengembangannya dalam mengantisipasi tantangan baru di masa depan.
- e. Dapat dipergunakan sebagai informasi untuk memperbaiki validitas dan reliabilitas tes yang rendah/buruk, bila ternyata calon pegawai/karyawan yang diprediksi memiliki kemampuan tinggi, setelah bekerja hasilnya menunjukkan kemampuan sebenarnya rendah.

Ada yang beranggapan bahwa banyak segi sumber daya manusia diatur atas dasar hak prerogatif pimpinan yang berwenang memutuskan. Keputusan tersebut sering dirasakan oleh pihak-pihak tertentu sebagai sangat subyektif. Penetapan suatu kebijakan berupa keputusan

tentang orang sering menimbulkan perbedaan persepsi terhadap kebijaksanaan atau keadilan pimpinan kepada bawahan termasuk di dalamnya penilaian kinerja PNS yang dilakukan dengan menggunakan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3), karena belum ada ukuran yang obyektif sebagai patokan yang dimengerti. Seringkali pula perbedaan itu membawa akibat yang merugikan bagi pihak yang dinilai berdasar ukuran yang berbeda tersebut. Padahal penilaian kinerja bagi pegawai / karyawan organisasi sangat penting dan bermanfaat untuk mengetahui prestasi kerjanya dan langkah-langkah positif ke depan dalam rangka meniti karir (penempatan, promosi dan suksesi).

Keberadaan PNS sangat dibutuhkan dalam rangka pemberian pelayanan umum kepada masyarakat. Untuk itu, terhadap PNS perlu dilakukan pembinaan yang sistematis melalui berbagai kebijaksanaan dan instrumen pembinaannya. Salah satu instrumen untuk dapat mengarahkan PNS pada tingkat kompetensi yang diinginkan adalah penerapan sistem penilaian kinerja (prestasi kerja), yang secara formal tertuang pada PP No. 10 tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS, atau lebih dikenal dengan DP3. Daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) adalah suatu daftar yang memuat hasil penilaian pekerjaan seorang pegawai negeri sipil (PNS) dalam jangka waktu satu tahun yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Daftar tersebut digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam melaksanakan pembinaan PNS

berdasarkan sistem karir dan prestasi kerjanya, antara lain dalam mempertimbangkan kenaikan pangkat, penempatan jabatan, pemindahan, kenaikan gaji berkala dan lain-lain. Nilai dalam DP3 digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan mutasi kepegawaian dalam tahun berikut kecuali ada perbuatan tercela dari pegawai negeri sipil yang bersangkutan yang dapat mengurangi nilai tersebut (Anonim, 1979: 487). Menurut Soeprihanto, bahwa penilaian pelaksanaan pekerjaan adalah suatu sistem yang digunakan untuk menilai dan mengetahui apakah seorang pegawai telah melaksanakan pekerjaannya masing-masing secara keseluruhan (2000:7). Dan karena menggunakan sebuah daftar maka dikenal dengan sebutan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3).

Dalam prakteknya, implementasi kebijakan tersebut mengandung banyak bias dalam berbagai variasi, antara lain : *hallo effect* ; *liniency and severity effect* ; *central tendency* ; *assimilation and differential effect* ; *first impression error* ; serta *recency effect*. Mengingat hal tersebut, maka perlu dilakukan penyempurnaan atas sistem penilaian tersebut, sehingga kompetensi PNS diharapkan dapat lebih meningkat lagi.

Penggunaan Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) di lingkungan pemerintahan sekarang ini, menetapkan 8 (delapan) aspek seperti tersebut di atas perlu ditinjau kembali. Hal itu disebabkan pada model

penghitungan jumlah nilai dari aspek-aspek yang dinilai dalam DP3 seperti kesetiaan, ketaatan, prestasi kerja, kejujuran, tanggung jawab, kerjasama, prakarsa dan kepemimpinan terdapat 1 (satu) aspek berupa prestasi kerja yang merupakan kategori hasil kerja (output) dari seorang pegawai / karyawan yang dinilai. Disamping itu, peninjauan kembali penggunaan daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan (DP3) disebabkan oleh variasi dari variabel-variabelnya yang tidak mencerminkan sebagai alat untuk mengukur keberhasilan/prestasi kerja seorang pegawai/karyawan, dan juga karena pembobotan yang tidak jelas. Format DP3 yang ada sekarang terkesan kurang fleksibel untuk mengekspresikan hal-hal yang menjadi karakter khusus yang membedakan suatu profesi satu dengan profesi lainnya. Unsur-unsur yang dinilai (seperti kesetiaan, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran dan prakarsa) tumpang tindih satu sama lainnya, standar yang digunakan tidak jelas dan *interpretable* serta cenderung pada penilaian terhadap ciri-ciri atau karakteristik kepribadian. Padahal untuk dapat menilai karakteristik kepribadian, para penilai seharusnya mempunyai pengetahuan yang cukup tentang ilmu jiwa dan perilaku manusia (psikologi).

Metode Penelitian

Desain penelitian yang digunakan pada penelitian ini adalah desain Eksploratif, dimana pada penelitian ini mengungkap informasi berdasarkan teori-teori yang mendukung penelitian.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data primer yang diperoleh langsung dari responden berupa jawaban atas hasil wawancara dengan pejabat, serta data sekunder yang diperoleh melalui data yang telah dikumpulkan oleh pihak lain yang ada hubungan dengan penelitian ini seperti data pejabat eselon II.

Untuk menganalisis data dalam penelitian ini digunakan analisis eksploratif. Dimana penulis membandingkan keadaan yang terjadi berdasarkan wawancara dengan pejabat struktural yang memimpin dinas, badan, satuan di kota Palembang dengan teori yang ada.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Dalam rangka untuk menjamin adanya obyektivitas dalam pembinaan PNS berdasarkan pada Sistem Karier dan Sistem Prestasi Kerja, maka pemerintah menerapkan sistem penilaian prestasi kerja atas pelaksanaan tugas dan kewajiban PNS sehari-hari. Hasil penilaian tersebut dituangkan dalam satu daftar yang dibuat setiap akhir tahun yang disebut Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). Daftar tersebut merupakan implementasi dari UU No. 8/1974 jo UU No. 43/1999 pasal 20 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, yang berbunyi: "Untuk lebih menjamin obyektivitas dalam mempertimbangkan pengangkatan dalam jabatan dan kenaikan pangkat diadakan *penilaian prestasi kerja*".

Untuk implementasinya, pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu PP No. 10/1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan PNS. Serta untuk lebih menjamin adanya keseragaman dalam pelaksanaannya, maka BAKN, mengeluarkan petunjuk teknis tentang pelaksanaan penilaian pekerjaan PNS berdasarkan PP No. 10/1979, berupa Surat Edaran yaitu SE. BAKN No. 02/SE/1980 tentang petunjuk pelaksanaan DP3 PNS.

Sesuai dengan tujuannya, maka DP3 harus dibuat seobyektif dan seteliti mungkin berdasarkan data yang tersedia. Untuk itu, maka setiap pejabat yang berwenang membuat DP3, berkewajiban membuat dan memelihara catatan mengenai PNS yang berada dalam lingkungannya masing-masing.

Menurut Siagian (1995:223) pentingnya penilaian prestasi kerja yang rasional dan diterapkan secara obyektif terlihat paling sedikit memiliki dua kepentingan (*manfaat*) baik bagi karyawan itu sendiri maupun bagi organisasi dimana dia bekerja, yaitu :

1. Bagi karyawan

Penilaian tersebut berperan sebagai umpan balik tentang berbagai hal seperti kemampuan, keletihan, kekurangan dan potensinya yang padagilirannya bermanfaat untuk menentukan tujuan, jalur, rencana dan pengembangan kariernya. Apabila hasil dari penilaian tersebut memberikan hasil nilai yang *positif*, maka diharapkan bisa memberikan motivasi untuk dapat bekerja, mengembangkan dan

meningkatkan kompetensinya dengan lebih baik, dimasa yang akan datang. Sedangkan bila hasilnya *negatif*, maka diharapkan pegawai yang bersangkutan bisa mengetahui kelemahan dan kekurangannya sehingga diharapkan pegawai tersebut bisa memperbaiki baik kinerja maupun perilakunya dimasa mendatang.

2. Bagi organisasi

Apabila hasil dari penilaian tersebut *positif*, maka akan membantu pimpinan dalam mengambil keputusan untuk kemungkinan melakukan program pengembangan yang tepat bagi pegawai bersangkutan sesuai dengan bakat dan kemampuannya. Selain itu pula berguna untuk memberikan kompensasi, kenaikan pangkat, dan promosi jabatan. Sedangkan apabila hasil penilaian tersebut *negatif*, akan berguna bagi pimpinan untuk identifikasi kebutuhan program pendidikan dan pelatihan, konseling, desain pekerjaan, penempatan, dan demosi.

Dari beberapa pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan yang ingin dicapai dengan dilakukannya penilaian prestasi kerja tersebut yaitu :

1. Sebagai sumber data untuk administrasi kepegawaian seperti perencanaan kepegawaian dan kegiatan pengembangan jangka panjang bagi organisasi yang bersangkutan;

2. Untuk memberikan konseling kepada pegawai;
3. Memberikan umpan balik yang mendorong kearah kemajuan dan kemungkinan memperbaiki ataupun meningkatkan kualitas kerja pegawai;

Dokumentasi hasil penilaian prestasi kerja dapat digunakan untuk mengenali karyawan yang berprestasi maupun yang tidak berprestasi, sehingga mempermudah penilai untuk melakukan pembinaan karyawan. Hasil dari penilaian prestasi kerja ini yang paling banyak digunakan ialah untuk kebutuhan rewards financial, promosi, mutasi dan demosi, serta untuk pelatihan, perencanaan SDM seperti proyeksi jumlah dan mutu karyawan yang dibutuhkan.

Atas dasar penilaian yang dilaksanakan secara akurat dan ditindaklanjuti dengan berbagai bentuk pengembangan pegawai yang tepat maka apa yang menjadi tujuan yang ingin dicapai atas diadakannya penilaian tersebut yaitu untuk bisa terciptanya kesempurnaan Aparatur Negara yang memiliki tingkat kompetensi yang tinggi dalam bidang tugasnya masing-masing dan disertai dengan adanya moral dan perilaku pegawai yang mencerminkan sikapnya sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat, maka akan bisa terwujud. Selain itu, juga konsep pemerintahan yang bersih (*clean governance*) yang sekarang sedang disorot masyarakat, juga bisa terlaksana.

Di dalam melakukan penilaian prestasi kerja pegawai tersebut,

diperlukan suatu sistem yang *praktis, relevan, handal, dan dapat diterima*, sehingga hasil yang dicapai dari penilaian tersebut bisa bermanfaat baik untuk pegawai itu sendiri maupun bagi administrasi kepegawaian organisasi dimana PNS tersebut bekerja.

Suatu sistem penilaian prestasi kerja yang baik harus bisa menampung berbagai tantangan eksternal yang dihadapi oleh para pegawai, terutama yang mempunyai dampak kuat terhadap pelaksanaan tugasnya. Tidak dapat disangkal bahwa berbagai situasi yang dihadapi oleh seseorang di luar pekerjaannya, seperti masalah keluarga, keadaan keuangan, tanggung jawab sosial dan berbagai masalah pribadi lainnya pasti berpengaruh terhadap prestasi kerja seseorang.

Hal ini berarti sistem penilaian tersebut harus memungkinkan para pegawai untuk mengemukakan berbagai masalah yang dihadapinya itu. Organisasi seyogianya memberikan bantuan kepada para anggotanya untuk mengatasi masalahnya itu.

Menurut Cascio, ada enam syarat yang bisa dipakai untuk mengukur efektif tidaknya suatu Sistem Penilaian Prestasi Kerja (1992:270) yaitu :

- a. *Supervisor* (penilai), mengukur kemampuan dan motivasi penilai dalam melakukan penilaian secara terus menerus, merumuskan prestasi kerja pegawai secara objektif, dan memberikan umpan balik kepada pegawai.

- b. *Relevance* (keterkaitan), mengukur keterkaitan langsung unsur-unsur penilaian prestasi kerja dengan uraian pekerjaan.
- c. *Sensitivity* (Kepekaan), mengukur keakuratan/kecermatan sistem penilaian prestasi kerja yang dapat membedakan pegawai yang berprestasi dan yang tidak berprestasi, serta sistem harus dapat digunakan untuk tujuan administrasi kepegawaian.
- d. *Reliability* (Keterandalan), mengukur keandalan dan konsistensi alat ukur yang digunakan.
- e. *Practicality* (kepraktisan), mengukur alat penilaian prestasi kerja yang mudah digunakan dan dimengerti oleh penilai dan bawahannya.
- f. *Acceptability* (dapat diterima), mengukur kemampuan penilai dalam melakukan penilaian sesuai dengan kemampuan tugas dan tanggung jawab bawahannya. Mengkomunikasikan dan mendefinisikan dengan jelas standar dari unsur-unsur penilaian yang harus dicapai.

Werther dan Davis (1993:341) menjelaskan melalui suatu bagan elemen-elemen pokok dari sistem penilaian prestasi pekerjaan yang efektif, digambarkan sebagai berikut:

Menurut bagan diatas, sistem penilaian prestasi pekerjaan terdapat beberapa sub sistem yaitu penilaian prestasi pekerjaan harus punya keterkaitan langsung dengan standard pekerjaan yang harus dicapai. Standard pekerjaan hendaknya berkaitan dengan deskripsi pekerjaan yang disyaratkan

kepada pemangku jabatan. Penilaian prestasi pekerjaan hendaknya mempunyai kriteria pengukuran yang dapat diandalkan untuk setiap prestasi kerja. Jika prestasi kerja atau kriteria pengukuran tidak terkait dengan prestasi kerja karyawan, maka evaluasi tidak menjadi akurat/bias. Sub sistem selanjutnya ialah penilaian prestasi pekerjaan harus dapat memberikan umpan balik baik kepada karyawan maupun kepada bagian kepegawaian organisasi bersangkutan. Umpan balik kepada karyawan yaitu berupa konseling untuk mengarahkan karyawan agar tidak melakukan kesalahan dalam bekerja.

Sedangkan untuk bagian kepegawaian, berupa hasil-hasil penilaian prestasipekerjaan selama ini (*employee records*), dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan mengenai sumber daya manusia, misalnya pembinaan pegawai dalam meningkatkan kinerjanya.

Menurut Surat Edaran BAKN No. 02/SE/1980 bagian III poin 1, unsur-unsur dari penilaian pelaksanaan pekerjaan seorang pegawai ialah " kesetiaan, prestasi kerja, tanggung jawab, ketaatan, kejujuran, kerja sama, prakarsa dan kepemimpinan".

1. *Kesetiaan*

ialah 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 dalam perbuatan dalam melaksanakan tugas.

2. *Prestasi Kerja*

ialah suatu hasil kerja yang secara nyata dapat dicapai oleh seorang PNS dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Prestasi kerja tersebut akan dipengaruhi oleh kecakapan, keterampilan, pengalaman, dan kesungguhan PNS yang bersangkutan.

3. *Tanggung Jawab*

ialah kesanggupan seorang PNS untuk menyelesaikan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat pada waktunya serta berani memikul resiko atas keputusan yang diambilnya atau tindakan yang dilakukannya.

4. *Ketaatan*

ialah kesanggupan seorang PNS untuk mentaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan yang berlaku, mentaati perintah kedinasan yang diberikan oleh atasan yang berwenang serta kesanggupan untuk tidak melanggar larangan yang ditentukan.

5. *Kejujuran*

ialah ketulusan hati seorang PNS dalam melaksanakan tugas dan kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang yang diberikan kepadanya.

6. *Kerja sama*

ialah kemampuan seorang PNS untuk bekerja bersama-sama dengan orang lain dalam

menyelesaikan sesuatu tugas yang ditentukan, sehingga mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.

7. *Prakarsa*

ialah kemampuan seorang PNS untuk mengambil keputusan, langkah-langkah atau melaksanakan sesuatu tindakan yang diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah dari atasan.

8. *Kepemimpinan*

ialah kemampuan seorang PNS untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokoknya. Penilaian unsur kepemimpinan hanya dikenakan bagi PNS yang berpangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a ke atas yang memangku suatu jabatan.

Melaksanakan penilaian prestasi kerja yang baik bukanlah suatu hal yang mudah. Ada berbagai faktor baik eksternal maupun internal yang akan mempengaruhi penilaian terhadap prestasi kerja pegawai. Berbedanya lingkungan dan bentuk organisasi serta kurangnya kemampuan dan motivasi penilai dalam melaksanakan penilaian dapat mempengaruhi penilaian yang dilakukan sehingga bisa mengakibatkan bias dalam penilaian, apalagi ukuran-ukuran yang digunakan bersifat kualitatif.

1. *Lingkungan Eksternal Organisasi*

Lingkungan sekitar organisasi dari hari ke hari akan terus

menempatkan tuntutan-tuntutan terhadap organisasi dan pegawainya untuk meningkatkan produktivitas kerjanya. Lingkungan akan semakin kompetitif dalam berbagai bidang, karena berbagai perubahan yang demikian pesatnya, sehingga adanya kinerja organisasi yang memiliki tingkat keunggulan kompetitif (*competitive advantage*) dan keunggulan komparatif (*comparative advantage*) akan menjadi suatu hal yang sangat penting.

Tuntutan juga akan datang dari masyarakat. Mereka yang mempunyai anggapan bahwa rakyatlah yang menggaji PNS sudah sewajarnya untuk mendapatkan pelayanan yang prima dari PNS atas semua urusan dan kepentingannya. Oleh karena itulah maka penilaian atas prestasi kerja pegawai harus dilaksanakan secara teratur, dan akurat.

2. Lingkungan Internal Organisasi

Karakteristik masing-masing organisasi itu sendiri juga akan mempengaruhi penilaian kinerja pegawai. Dalam struktur organisasi tersebut akan menentukan siapa yang akan bertanggung jawab untuk menilai. Dalam struktur organisasi yang menghargai rantai komando, sebagaimana dalam organisasi pemerintah, maka yang menjadi atasan langsung pegawailah yang akan melakukan penilaian. Sedangkan dalam struktur yang menghargai komunikasi lateral, seperti dalam beberapa organisasi

swasta besar, individu-individu dalam berbagai posisi mungkin juga akan ikut melaksanakan penilaian. Selain itu, iklim organisasi, sifat dan karakter penilainya pun akan ikut mempengaruhi penilaian kinerja tersebut.

Dalam praktek di lapangan, penilaian atas prestasi kerja seorang PNS, walaupun menurut PP No.10/1979 tersebut dalam penilaian harus diusahakan seobyektif dan seteliti mungkin, namun pada kenyataannya sering kali adanya unsur subyektivitas yang relatif kuat dari pejabat yang menilainya, sehingga hasil dari penilaian tersebut bisa menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai, dan hasil penilaiannya pun dengan sendirinya akan mengalami bias penilaian.

T.V. Rao (1992:73) mengemukakan adanya bias yang umum terjadi dalam penilaian prestasi kerja ialah sebagai berikut:

1. *Halo Effect*, terjadi karena penilai menyukai atau tidak menyukai sifat pegawai yang dinilainya. Oleh karena itu cenderung akan memperoleh nilai positif pada semua aspek penilaian bagi pegawai yang disukainya, dan begitu pula sebaliknya, seorang pegawai yang tidak disukainya akan mendapatkan nilai negatif pada semua aspek penilaian;
2. *Liniency and Severity Effect*. *Liniency effect* ialah penilai cenderung beranggapan bahwa mereka harus berlaku baik terhadap karyawan, sehingga mereka cenderung memberi harkat (nilai) yang baik

terhadap semua aspek penilaian. Sedangkan *severity effect* ialah penilai cenderung mempunyai falsafah dan pandangan yang sebaliknya terhadap karyawan sehingga cenderung akan memberikan nilai yang buruk (keras);

3. *Central tendency*, yaitu penilai tidak ingin menilai terlalu tinggi dan juga tidak terlalu rendah kepada bawahannya (selalu berada ditengah-tengah). Karena toleransi penilai yang terlalu berlebihan tersebut sehingga cenderung menilai sebagian besar dengan nilai yang rata-rata.
4. *Assimilation and differential effect*. *Assimilation effect*, yaitu penilai cenderung menyukai karyawan yang mempunyai ciri-ciri atau sifat seperti mereka, sehingga akan memberikan nilai yang lebih baik dibandingkan dengan karyawan yang tidak memiliki kesamaan sifat dan ciri-ciri dengannya. Sedangkan *differential effect*, yaitu penilai cenderung menyukai menyukai karyawan yang memiliki sifat-sifat atau ciri-ciri yang tidak ada pada dirinya, tapi sifat-sifat itulah yang mereka inginkan, sehingga penilai akan memberinya nilai yang lebih baik dibanding yang lainnya ;
5. *First impression error*, yaitu penilai yang mengambil kesimpulan tentang karyawan berdasarkan kontak pertama mereka dan cenderung akan membawa kesan-kesan ini dalam penilaiannya hingga jangka waktu yang lama ;

6. *Recency effect*, penilai cenderung memberikan nilai atas dasar perilaku yang baru saja mereka saksikan, dan melupakan perilaku yang lalu selama suatu jangka waktu tertentu.

Sedangkan menurut Breunan (1989:95-97) ada bias lain dalam penilaian prestasi kerja yaitu *stereotypes, subjective standards, and opportunity bias*.

1. *Stereotypes*, yaitu penilaian berdasarkan harapan penilai sendiri, bukan atas dasar kenyataan yang benar-benar terjadi atau mencari kenyataan sesuai dengan teori penilai dari pada membuat suatu teori yang sesuai dengan kenyataan ;
2. *Subjective standards*, kriteria penilaian diartikan berbeda antara pengguna-pengguna individu, seperti kriteria sangat baik sampai tidak baik;
3. *Opportunity bias*, seorang karyawan dapat memperoleh nilai baik karena keadaan karyawan tersebut bukan karena prestasi kerjanya. Selain adanya berbagai bias yang sering terjadi pada penilaian tersebut, pemanfaatan DP3 sebagai bahan dalam melaksanakan pembinaan PNS antara lain dalam mempertimbangkan kenaikan pangkat, penempatan dalam jabatan, pemindahan, dan kenaikan gaji berkala, juga pada kenyataannya belum optimal. Sebagai contoh bisa terlihat dengan adanya salah satu syarat untuk kenaikan pangkat sebagaimana yang disebutkan

dalam PP No.3/1980, dan SE BAKN No. 05/SE/1980 pasal 8 huruf (a) bahwa :

Kenaikan pangkat reguler kedalam pangkat yang setingkat lebih tinggi dapat diberikan kepada PNS apabila telah empat tahun dalam pangkat yang dimilikinya dan setiap unsur penilaian pelaksanaan pekerjaan sekurang-kurangnya bernilai baik dalam tahun terakhir.

Persyaratan nilai DP3 tahun terakhir ini, berarti bahwa DP3 yang akan dipakai (dilampirkan) dalam pengajuan usulan kenaikan pangkat tersebut ialah penilaian untuk tahun terakhir (tahun ketiga) sejak kenaikan pangkat terakhir diterima oleh PNS bersangkutan, hal ini berarti pula bahwa baik buruknya penilaian dalam DP3 tahun pertama dan kedua, sama sekali tidak diperhatikan. Jelasnya walaupun nilai DP3 PNS bersangkutan pada tahun pertama dan kedua bernilai kurang, ia tetap akan naik pangkat, kalau nilai DP3 – nya untuk tahun ketiga, minimal bernilai baik.

Karena adanya hal-hal seperti inilah kiranya dirasa perlu untuk melakukan evaluasi kembali atas pelaksanaan sistem penilaian prestasi kerja pegawai yang sekarang sedang berlaku diseluruh organisasi pemerintah untuk kesempurnaan dan kebaikan sistem tersebut, sehingga apa yang diharapkan dari hasil penilaian tersebut bisa memberikan keuntungan yang bisa dirasakan oleh pegawai yang dinilai baik

berupa penghargaan, pengakuan maupun untuk pengembangan kariernya. Sedangkan bagi organisasi itu sendiri, hasil penilaian ini bisa memberikan keuntungan yang berbentuk bahan-bahan yang bisa dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan acuan untuk pengambilan keputusan yang berhubungan dengan administrasi kepegawaian. Siagian (1995:233) mengelompokkan teknik-teknik penilaian prestasi kerja kedalam dua kelompok yaitu metode yang berorientasi ke masa yang lalu dan metode yang berorientasi ke masa depan.

Metode yang berorientasi ke masa lalu

Hasil penilaian prestasi kerja pegawai di masa lalu dapat dijadikan sebagai informasi umpan balik untuk membina dan mengarahkan mereka untuk perbaikan dan peningkatan prestasi kerja. Metode ini mempunyai kelemahan yaitu bahwa prestasi kerja di masa lalu tidak dapat diubah bahkan mungkin telah menimbulkan kerugian bagi organisasi.

Teknik-teknik yang umum digunakan yaitu :

- a. *Rating scale (skala peringkat)*, penilai memberikan evaluasi subyektif terhadap prestasi kerja pegawai dengan skala tertentu, seperti "amat baik" (nilai 90 – 100), "baik" (nilai 80 – 89), "cukup" (nilai 70 – 79), "kurang" (nilai 60 – 69), dan "sangat kurang" (nilai 0 – 59). Penilaian

hanya atas dasar pendapat penilai sendiri yang membandingkan prestasi pegawai dengan kriteria-kriteria yang dianggap penting bagi pelaksanaan pekerjaan.

Keunggulannya ialah hasil penilaian mudah dihubungkan dengan tujuan kenaikan gaji, mudah diadministrasikan, waktu pelatihan bagi penilai perlu waktu sedikit, biaya pengembangan sistem ini murah, dapat diterapkan diorganisasi yang memiliki jumlah pegawai yang besar. Sedangkan kelemahannya ialah kesulitan untuk menentukan kriteria yang berhubungan dengan pelaksanaan kerja, sehingga penilai sering melakukan penilaian berdasarkan pendapat pribadi dan memaksakan suatu kriteria yang sebetulnya tidak berhubungan dengan prestasi kerja.

- b. *Checklist*, berupa formulir isian dimana penilai memberikan bobot penilaian tertentu yang berbeda untuk pekerjaan yang satu dengan yang lainnya sehingga penilaian akan terkait dengan tugas pekerjaan seseorang. Misalnya bobot bagi faktor kepemimpinan akan tinggi bagi seseorang yang menjabat suatu jabatan manajerial. Sebaliknya bobot kepemimpinan akan rendah atau bahkan tidak dinilai bagi pegawai yang melaksanakan kegiatan operasional dan tidak punya bawahan sama sekali. Keunggulannya, murah, terstandarisasi, mudah untuk dilaksanakan dan diadministrasikan, sedikit kebutuhan pelatihan bagi

penilai. Sedangkan kelemahannya ialah adanya kecenderungan penilai bertindak subyektif, interpretasi yang tidak tepat tentang faktor yang dinilai dan cara pembobotan yang tidak tepat.

- c. *Critical incident method (metode insiden kritis)*, teknik yang berdasarkan pada catatan-catatan penilai tentang perilaku pegawai baik yang sifatnya positif maupun yang negatif dalam kaitannya dengan pelaksanaan tugasnya. Teknik ini berguna untuk memberikan feedback bagi pegawai dan dapat mengurangi *recency effect bias*. Akan tetapi akan menjadi tidak berguna bila penilai tidak mencatat peristiwa-peristiwa kritis tersebut atau mengada – ada tentang pelaksanaan kerja pegawai bersangkutan.
- d. *Behaviorally anchored rating scale / BARS (skala peringkat yang dikaitkan dengan perilaku)*, teknik yang mengkaitkan skala peringkat prestasi kerja dengan perilaku tertentu kelebihan ialah berkurangnya tingkat subyektivitas dalam penilaian. Deskripsi prestasi kerja yang baik maupun yang tidak memuaskan dibuat oleh pegawai sendiri, rekan kerja dan atasan langsung masing-masing. Deskripsi demikian memungkinkan bagian kepegawaian menyusun berbagai kategori perilaku pegawai dikaitkan dengan prestasi kerja.
- e. *Field review method (metode evaluasi lapangan)*, merupakan teknik penilaian dengan cara ikut

- melibatkan staf ahli penilaian dari bagian kepegawaian untuk menilai prestasi kerja pegawai. Hasil dari penilaian akan disampaikan kepada atasan langsung pegawai untuk diteliti dan kepada pegawai yang dinilai. Kelebihannya, obyektivitas dapat terjamin karena penilaian dilakukan oleh para ahli penilaian dan tidak terpengaruh *halo effect*. Kelemahannya, mahal, tidak praktis, dan terdapat perbedaan persepsi antara penilai dengan wakil kepegawaian tersebut apabila ukuran standar yang digunakan penilaian bersifat subyektif.
- f. *Test and observation (tes dan observasi)*, artinya pegawai yang dinilai diuji kemampuan dan keterampilannya baik secara tertulis maupun presentasi, yang langsung diamati oleh penilai. Kelebihannya, ialah adanya keterkaitan langsung antara prestasi kerja dengan tugas pekerjaan pegawai, adanya standarisasi. Kelemahannya, biaya besar untuk alat tes (simulator) dan untuk mendatangkan penilai dari luar organisasi.
- g. *Comparative approach (pendekatan komparatif)*, dengan cara membandingkan prestasi kerja seseorang dengan orang lain yang memiliki pekerjaan sejenis, lalu ditentukan peringkat prestasi dari yang terbaik sampai yang terburuk. Kebaikannya, mudah digunakan untuk bahan pertimbangan kenaikan gaji, tunjangan, dan promosi, serta terstandarisasi. Sedangkan kelemahannya, sulit

digunakan apabila jumlah pegawai besar, lebih menekankan pada peringkat pegawai sehingga bisa menimbulkan persaingan yang tidak sehat, selain itu juga dapat menimbulkan *halo effect* dan *recency effect*.

Metode yang berorientasi ke masa depan

- a. *Self appraisal (penilaian diri sendiri)*, setiap pegawai akan dapat mencapai tingkat kedewasaan mental, intelektual dan psikologisnya, berarti ia akan mampu untuk menilai dirinya sendiri termasuk potensinya baik hal-hal yang bersifat positif (kebaikannya) maupun yang bersifat kelemahannya.
- b. *Management by objectives / MBO (manajemen berdasarkan sasaran)*, dengan cara melibatkan pegawai dalam menentukan berbagai sasaran prestasi kerja yang ingin dicapai dan ukuran-ukuran obyektif yang digunakan dalam kurun waktu tertentu di masa depan. Sehingga ia akan memiliki rasa tanggung jawab yang lebih besar dalam pencapaian sasaran tersebut dibandingkan bila sasaran dan ukuran tersebut hanya ditentukan oleh atasannya.
- c. *Psychological appraisal (penilaian psikologis)*, dilakukan dengan cara wawancara yang mendalam, tes psikologi, diskusi dengan supervisor. Cara tersebut dapat memperkirakan prestasi kerja pegawai bersangkutan dimasa depan dengan melakukan penilaian intelektualnya, emosi dan motivasinya yang berhubungan

dengan pekerjaannya. Keterandalan metode ini akan tergantung dari tingkat pengetahuan dan keterampilan serta pengalaman psikolog yang menilainya. Teknik ini sangat akurat dalam penempatan, dan pengembangan karier pegawai. Akan tetapi pelaksanaannya butuh waktu yang lama dan dana yang besar.

- d. *Assesment centers (pusat-pusat penilaian)*, teknik ini digunakan untuk menilai para manager tingkat menengah yang diperkirakan memiliki potensi untuk menduduki jabatan manajerial yang lebih tinggi. Bentuk dari penilaian ini seperti tes psikologi, tes toleransi terhadap tekanan dan ketidakjelasan, kreativitas, wawancara yang mendalam, dan simulasi. Keunggulannya, baik untuk digunakan dalam menentukan program pengembangan karier pegawainya, penempatan pegawai, promosi dan mutasi. Kelemahannya, biaya yang besar dan waktu yang lama.

Simpulan

Berdasarkan pengamatan dan hasil wawancara peneliti tentang sistem penilaian prestasi kerja untuk PNS (DP3), dan dengan membandingkan berbagai metoda dan teknik penilaian seperti yang telah diuraikan diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa sistem penilaian dalam DP3 tersebut merupakan metode penilaian yang berorientasi pada masa lalu, dengan

menggunakan beberapa teknik penilaiannya seperti :

1. *Rating scale* (skala peringkat), dimana digunakan peringkat nilai yang memiliki interval tertentu mulai dari yang sangat baik sampai sangat buruk. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam PP 10/1979 pasal 5 yang berbunyi "Nilai pelaksanaan pekerjaan dinyatakan dengan sebutan dan angka sebagai berikut : *amat baik* (91 – 100), *baik* (76 – 90), *cukup* (61 – 75), *sedang* (51 – 60) dan *kurang* (50 ke bawah)". Model penilaian seperti ini merupakan teknik penilaian yang mudah untuk dilaksanakan namun sangat berisiko terhadap subyektivitas penilainya, sehingga memungkinkan adanya berbagai bias penilaian.
2. *Critical incident method*, dimana adanya keharusan bagi setiap pejabat penilai untuk mengisi dan memelihara Buku Catatan Penilaian yang berisi semua catatan tentang perilaku dan tindakan setiap pegawai yang menjadi bawahannya, baik perilaku yang bersifat positif, maupun yang negatif. Buku Catatan Penilaian inilah yang dijadikan sebagai bahan untuk mengisi DP3 pegawai bersangkutan. Hal ini disebutkan dalam SE BAKN No. 02/SE/1980 bagian IV poin 11: Setiap Pejabat Penilai, berkewajiban mengisi dan memelihara Buku Catatan Penilaian, Dalam Buku Catatan Penilaian tersebut, dicatat tingkah

laku/perbuatan/tindakan PNS yang bersangkutan yang menonjol baik yang positif maupun yang negatif, umpamanya prestasi kerja yang luar biasa baiknya, tindakan mengatasi keadaan yang sulit, sering tidak masuk kerja, berkelahi, dan lain-lain. Teknik penilaian seperti ini, apabila dijalankan sebagaimana mestinya, akan sangat efektif karena adanya catatan-catatan atau rekaman atas setiap tingkah laku/perbuatan/tindakan masing-masing pegawai baik yang positif maupun yang negatif selama periode penilaian (satu tahun), akan menjadi dasar untuk menilai PNS bersangkutan sehingga penilaian bisa dilakukan secara obyektif dan bisa bebas dari bias *recency effect* (penilaian sesaat). Namun apabila pejabat penilai tersebut tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana mestinya, yaitu tidak mencatat setiap tingkah laku/tindakan/perbuatan bawahannya baik yang negatif maupun yang positif, maka penilaian yang dilakukan cenderung akan mengalami bias *recency effect*, *liniency effect* dan bias-bias lainnya.

Kepustakaan

- Amstrong, M. 1998. Performance Management, Clays, Ltd. St. Yves Ple. England
- Anonim, 2008. Kepegawaian dalam angka di Lingkungan Pemerintah Kota Palembang Keadaan Desember 2008, Badan Kepegawaian Daerah dan Diklat Kota Palembang
- Atkinson, Philip E, 1991, Manajemen Waktu yang Efektif, Binarupa Aksara, Jakarta
- Bacal R, 2001, Performance Management, Edisi Bahasa Indonesia, Sun, Jakarta
- Breunan, 1992, Seri Manajemen Sumber Daya Manusia " Kinerja / Performance " (Ed), Penilaian Kinerja dan Standar Kinerja, , PT. Elex Media Komputindo-Kelompok Gramedia, Jakarta
- Cascio , 1991, Seri Manajemen Sumber Daya Manusia " Kinerja / Performance " (Ed), Pendekatan Pengembangan terhadap Penilaian Kinerja, PT. Elex Media Komputindo-Kelompok Gramedia, Jakarta
- Hadari Nawawi, 2003, Manajemen Strategik Organisasi Non Profit Bidang Pemerintahan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1979 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.

- Praptapa, Agung, 2008. Materi Kuliah : Management and Control, MM Unsoed, Purwokerto, 2008
- Surat Edaran Nomor 02/SE/1980 tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil.
- Sondang P Siagian. 2003. Manajemen Sumber Daya Manusia, Penerbit PT. Bumi Aksara, Jakarta
- Tri Widodo W Utomo dan Deden Hermawan, Evaluasi Sistem Penilaian Prestasi Kinerja Menurut Sistem DP3