

REFORMULASI PENGUKURAN KINERJA PEGAWAI PEMERINTAH DAERAH

Oleh :

Awang Anwaruddin^{*)}

Pendahuluan

Kebijakan otonomi daerah di Indonesia pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi tuntutan masyarakat dalam meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Di samping itu, kebijakan ini juga diharapkan dapat mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan, serta memelihara hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Pencapaian tujuan utama kebijakan otonomi daerah tersebut sangat dipengaruhi oleh kinerja yang baik dari pegawai pemerintah daerah. Dalam kaitan ini, Davis dan Newstorm (1985) mengidentifikasi adanya dua faktor signifikan yang dapat mempengaruhi kinerja pegawai, yakni kemampuan (*ability*) dan motivasi (*motivation*). Kemampuan ditentukan oleh pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skills*), sementara motivasi terbentuk oleh sikap (*attitude*) SDM yang bersangkutan dan situasi kerja.

Dengan demikian, kemampuan dan motivasi setiap pegawai di daerah perlu diukur agar dapat diketahui sejauh mana kinerja mereka, sehingga secara optimal dapat menunjang tujuan kebijakan otonomi yang telah ditetapkan daerahnya. Hasil pengukuran kinerja yang baik dapat membantu pemerintah daerah untuk memilih dan menempatkan pegawai dalam jabatan yang sesuai dengan kompetensi yang dimilikinya (*the right man on the right place*) secara lebih akurat dan obyektif. Di samping itu, hasil pengukuran kinerja dapat dijadikan sebagai alat untuk menentukan program-program pengembangan SDM sesuai kebutuhan individual atau organisasi.

Kita tahu, instrumen pengukuran kinerja yang selama ini menggunakan DP3 secara teoritis memang telah mampu mendefinisikan dan menurunkan kriteria-kriteria yang kemudian diterjemahkan ke dalam angka-angka pengukuran. Namun secara praktis, implementasi DP3 tampaknya masih harus ditingkatkan sehingga tidak sekedar menjadi suatu rutinitas kepegawaian tahunan. Beberapa fenomena menunjukkan kekurang-andalan DP3 sebagai instrumen pengukuran kinerja pegawai, antara lain keterbatasan data pendukung, pengukuran yang menyita waktu, tenaga dan pikiran, pembobotan item-item yang tidak diatur secara jelas, standar penilaian yang digunakan, dan unsur subjektivitas yang masih sangat mempengaruhi pengukuran beberapa item.

Melalui makalah ini kelebihan dan kelemahan semacam itu akan dikaji dan dievaluasi. Di samping itu, beberapa instrumen kinerja akan dibahas dan dianalisis, dan selanjutnya direkomendasikan sebagai bahan masukan dalam reformulasi kebijakan pengukuran kinerja pegawai di lingkungan pemerintah daerah.

^{*)} Awang Anwaruddin adalah alumni Universitas Negeri Yogyakarta (S1), *The University of Exeter, England* (S2) dan Universitas Padjadjaran, Bandung (*Doctor Candidate*), dan saat ini bertugas sebagai Ka Puslitbang Sistem Informasi & Otomasi Administrasi Negara (SIOAN) di LAN Jakarta.

Kebijakan Otonomi Daerah

Kebijakan Otonomi Daerah secara formal mulai diberlakukan di Indonesia pada tahun 2000 sebagai implementasi dari UU No. 22 Tahun 1999 dan selanjutnya disempurnakan melalui UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, serta seluruh aturan pelaksanaannya. Seperti telah disitir pada awal tulisan ini, tujuan utama dari kebijakan ini adalah untuk memenuhi tuntutan masyarakat dalam (1) meningkatkan pelayanan publik, dan (2) memajukan perekonomian daerah (Mardiasmo, 2002)¹. Lebih lanjut, Fernanda (2005) menggaris-bawahi bahwa bahwa kebijakan otonomi daerah pada intinya difokuskan pada penekanan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, dengan mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah. Secara operasional, kebijakan tersebut diarahkan pada peningkatan kuantitas dan kualitas pelayanan publik, efisiensi dan efektivitas pengelolaan daerah, serta pemberdayaan dan penciptaan ruang bagi masyarakat untuk lebih berpartisipasi dalam proses pembangunan.

Kebijakan Otonomi Daerah ini juga dianggap merupakan salah satu perwujudan reformasi nasional di segala bidang, yang tercermin pada luasnya kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah. Dalam kaitan ini paling tidak ada dua alasan yang melandasinya. *Pertama*, intervensi pemerintahan yang berlebihan pada masa orde baru telah mengakibatkan rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam melaksanakan proses pembangunan dan iklim kehidupan demokratis di daerah. Krisis ini terutama disebabkan oleh banyaknya arahan dan petunjuk dari pemerintah (pusat) yang berakibat pada biasanya arah pelaksanaan pembangunan pada pemenuhan peraturan, dan bukan pada sarana pelayanan publik. *Kedua*, tuntutan otonomi juga muncul sebagai sarana antisipatif terhadap berbagai perubahan dalam era globalisasi. Kita tahu, dalam era ini berbagai perubahan telah merambah semua sendi kehidupan, termasuk pemerintahan, yang berdampak pada semakin kompleksnya permasalahan yang harus dihadapi pemerintah dalam melaksanakan proses pembangunan.

Dengan demikian jelaslah bahwa kebijakan otonomi daerah telah mengubah wajah penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Menurut kajian Fernanda (2005), berbagai fenomena positif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menunjukkan perubahan ini, antara lain, (1) Dinamika *penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah* jauh berbeda dengan apa yang terjadi dalam era Orde Baru; (2) Semakin meningkat dan dinamisnya *interaksi sosial-politik* antara unsur-unsur aparatur pemerintahan daerah dengan masyarakat dan dunia usaha; (3) *Aspirasi dan kepentingan masyarakat lokal* telah mulai terakomodasi dalam berbagai kebijakan pemerintahan daerah; (4) Semakin berkembangnya *pelayanan publik* dengan berbagai inovasi dan kreativitas aparatur pemerintah daerah; (5) Terakomodasinya *tuntutan aspirasi masyarakat lokal* untuk lebih berperan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, yang terwujud dalam pembentukan lebih dari 350 daerah Kabupaten dan Kota; (6) Semakin berkembangnya *kehidupan demokrasi lokal*, yang antara lain ditandai oleh partisipasi politik masyarakat dalam mekanisme pemilihan Kepala Daerah, meskipun masih melalui mekanisme pemilihan oleh DPRD; dan (7) Semakin berkembangnya *akuntabilitas publik dan mekanisme kontrol politik dan masyarakat* dalam kebijakan dan tindakan Pemerintah Daerah.

¹ Mardiasmo (2002) dalam buku *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* merinci manfaat kebijakan otonomi daerah untuk (1) mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa, dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan, dan (2) memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih rendah.

Di lain pihak, implementasi kebijakan otonomi daerah ternyata tidak semulus seperti yang diharapkan. Berbagai fenomena yang menghambat kelancaran implementasi kebijakan otonomi daerah, antara lain (1) Masih terdapat kerancuan dalam produk hukum dan peraturan yang diterbitkan pemerintah maupun pemerintah daerah, demikian pula kepastian hukum dan ketertiban administrasi belum tercipta secara optimal; (2) Ketidakjelasan arah dan inefisiensi dalam produk kebijakan penataan kewenangan, kelembagaan dan SDM (pegawai) aparatur Daerah; (3) Masih dirasakan adanya ketidakjelasan dan ketidakpastian dalam implementasi kebijakan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah; (4) Masih rancunya pola hubungan antara Pusat dengan Daerah, Provinsi dengan Kabupaten/Kota, dan antar Kabupaten/Kota; (5) Munculnya fenomena dis-harmonisasi hubungan antara lembaga legislatif dengan eksekutif Daerah (DPRD) dengan Gubernur/Bupati/Walikota; serta (6) Masih rancunya pelaksanaan kehidupan demokrasi dan partisipasi masyarakat di Daerah, terutama dalam pemilihan Kepala Daerah.

Berbagai isu ketidakjelasan dan ketidakpastian tersebut akhirnya berdampak pada perubahan kebijakan dan perundang-undangan tentang Otonomi Daerah. Ide awal untuk merevisi beberapa bagian saja dari UU No. 22 Tahun 1999, ternyata menjadi perubahan total terhadap seluruh aspek pemerintahan daerah, termasuk pemberlakuan UU No. 32 tahun 2004 sebagai pengganti dari UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut pengamatan Utomo (2000), perubahan kebijakan tentang otonomi daerah tersebut membawa konsekuensi mendasar, di antaranya semakin meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pemilihan Kepala Daerah, perlunya penataan kembali pembagian urusan pemerintahan di daerah, dan semakin dibutuhkannya pegawai yang memiliki kompetensi unggulan dan kinerja yang handal untuk membangun daerah.

Memahami Kinerja

Istilah kinerja merupakan kosakata relatif baru dalam Bahasa Indonesia untuk menggantikan kata *work performance* dalam Bahasa Inggris. Beberapa istilah lain sering kali digunakan secara bergantian untuk mengungkapkan kata tersebut, diantaranya *prestasi kerja, hasil kerja, unjuk kerja*, atau *karya*. Dalam lingkup manajemen SDM, menurut Mangkunegara (2001), istilah kinerja dapat diartikan sebagai hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang mampu dihasilkan oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

Istilah kinerja juga digunakan dalam lingkup *kelembagaan* yang berarti hasil kerja yang ditunjukkan suatu lembaga selama periode tertentu². Kinerja suatu lembaga dapat dikatakan optimal apabila lembaga tersebut mampu menyusun rencana dan melaksanakannya, serta mampu mengatasi kendala dan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut. Di samping itu, kinerja juga berkaitan erat dengan produktifitas pegawai

² Dalam lingkup kelembagaan, istilah kinerja mulai dikenal melalui *Inpres No. 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah* sebagai perwujudan kewajiban suatu instansi pemerintah untuk mempertanggungjawabkan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan melalui sistem pertanggungjawaban secara periodik. Pertanggungjawaban dimaksud berupa sebuah laporan yang menggambarkan kinerja instansi pemerintah yang bersangkutan (LAKIP) melalui Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP).

karena kinerja merupakan indikator yang signifikan dalam menentukan *produktifitas* organisasi. Dengan demikian, upaya untuk melakukan analisis terhadap pengukuran kinerja pegawai dalam suatu organisasi merupakan hal yang sangat penting karena akan mempengaruhi kinerja organisasi secara keseluruhan.

Maraknya riset dan kajian dalam bidang manajemen SDM membuahkan berbagai definisi tentang kinerja pada literatur dalam maupun luar negeri. Bernardin dan Russell (1998), misalnya, mengatakan bahwa *performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during a specified time period*. Penekanan pada hasil suatu fungsi pekerjaan atau aktivitas pada definisi di atas lebih dipertajam oleh Byars and Rue (2000) yang mengatakan bahwa yang penting adalah *'degree of accomplishment'* atau tingkat pencapaian hasil kerja. Penajaman terhadap tingkat hasil kerja juga disepakati oleh Mangkunegara (2002), yang mengatakan bahwa kinerja berarti *'prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang'*. Prestasi yang dicapai ini tentu didasarkan pada standar persyaratan tertentu, seperti ditambahkan oleh Simamora (2001) bahwa *"kinerja pegawai adalah tingkat terhadapnya para pegawai mencapai persyaratan-persyaratan pekerjaan"*.

Sementara itu, Nawawi (1995) mengemukakan sifat-sifat yang terkandung dalam kinerja, melalui definisinya bahwa kinerja merupakan *'pelaksanaan suatu pekerjaan, baik bersifat fisik/material maupun non fisik/non material'*. Secara lebih spesifik, Dharma (2001) mengemukakan bahwa *'kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang dihasilkan oleh pegawai, dan kemampuan kerja yang berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor'*. Dengan demikian, suatu definisi yang cukup komprehensif tentang kinerja tampaknya dapat diformulasikan berdasarkan beberapa definisi di atas. Kinerja, dalam lingkup kepegawaian, adalah hasil kerja atau prestasi yang dicapai oleh pegawai dalam pelaksanaan suatu pekerjaan baik yang bersifat fisik/material maupun non fisik/non material sesuai dengan persyaratan-persyaratan pekerjaan yang telah ditentukan serta tugas pokok dan fungsi masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi. Komponen-komponen utama dalam kinerja pegawai meliputi *hasil kerja atau prestasi, pelaksanaan suatu pekerjaan, persyaratan-persyaratan pekerjaan, tugas pokok dan fungsi, dan tujuan organisasi*³.

Berkaitan dengan komponen kinerja, Davis dan Newstorm (1985) mengidentifikasi adanya dua faktor utama yang mampu mempengaruhi kinerja seseorang (*human performance*), yakni kemampuan (*ability*) dan motivasi (*motivation*). Kemampuan seorang pegawai sangat ditentukan oleh pengetahuan (*knowledge*) dan keterampilan (*skills*) yang dimilikinya, sementara motivasi terbentuk oleh sikap (*attitude*) pegawai dan situasi kerja. Secara psikologis, menurut Davis & Newstorm (1985), kemampuan pegawai terdiri dari kemampuan potensi (*IQ*) dan kemampuan realitas (*knowledge-skills*). Artinya, pegawai yang memiliki IQ di atas rata-rata (110-120) dengan latar belakang pendidikan yang sesuai dengan jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari dengan mudah akan mampu mencapai kinerja yang diharapkan. Oleh karena itu, pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya (*the right man on the right place, and the right man on the right job*).

³ Sebagian dari deskripsi mengenai kinerja dalam bab ini merupakan bagian dari makalah *Pengembangan Sistem Penilaian Kinerja Pegawai* yang disusun penulis dan telah dimuat dalam *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung* Vol. 2 No. 6, Tahun 2006

Motivasi terbentuk dari sikap (*attitude*) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja. Faktor ini mampu mendorong pegawai untuk berusaha mencapai prestasi kerja secara maksimal, dan selanjutnya mencapai tujuan organisasi. Sikap yang diharapkan dari seorang pegawai adalah sikap mental yang siap secara psikofisik (mental, fisik, tujuan dan situasi). Artinya, seorang pegawai harus siap mental, mampu secara fisik, memahami tujuan utama dan target kerja yang akan dicapai, mampu memanfaatkan, dan menciptakan situasi kerja yang kondusif. Selain itu, faktor lain yang dapat mempengaruhi kinerja pegawai adalah *organisasi* tempat berlangsungnya proses kegiatan yang menghasilkan kinerja pegawai. Adapun faktor organisasi yang dapat mendukung kinerja pegawai adalah: (a) Sumber Daya, (b) Kejelasan Tugas, dan (c) Sarana.

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

Berkaitan dengan standar yang digunakan dalam proses pengukuran kinerja, Bernardin dan Russell (1998) mengungkapkan *enam* kriteria standar pengukuran, yaitu (1) *Quality*, (2) *Quantity*; (3) *Timeliness*; (4) *Cost effectiveness*; (5) *Need for supervision*; dan (6) *Interpersonal Impact*. Sedangkan menurut Gomes-Mejia (1995:135), unsur-unsur kinerja yang dinilai dari individu pegawai mencakup delapan kriteria, yaitu (1) *Quantity of work*; (2) *Quality of work*; (3) *Job Knowledge*; (4) *Creativiness*; (5) *Cooperation*; (6) *Dependability*; (7) *Initiative* dan (8) *Personal Quality*. Dalam pada itu, Dharma (1991), secara sederhana mengemukakan *tiga* komponen standar pengukuran, yaitu (1) Kualitas Kerja; (2) Kuantitas Kerja; dan (3) Ketepatan Waktu Kerja. Sementara Umar (1998) mengemukakan *sepuluh* komponen pengukuran; yaitu (1) Mutu pekerjaan; (2) Kejujuran pegawai; (3) Inisiatif; (4) Kehadiran; (5) Sikap; (6) Kerjasama; (7) Keandalan; (8) Pengetahuan tentang pekerjaan; (9) Tanggungjawab; dan (10) Pemanfaatan waktu.

Barangkali yang cukup menarik adalah pendapat Nasution (1994), yang membagi unsur-unsur pengukuran kinerja pegawai kedalam *tiga* kelompok pegawai, yaitu (1) Kelompok pegawai biasa; (2) Kelompok pegawai madya; dan (3) Kelompok pejabat. Kelompok pegawai *biasa* memiliki tujuh unsur, yaitu (a) Kemampuan/kecepatan kerja; (b) Kerajinan; (c) Kualitas pekerjaan; (d) Kepatuhan kerja; (e) Hubungan kerjasama; (f) Prakarsa/inisiatif kerja; dan (g) Tanggung jawab. Sementara kelompok pegawai *madya* memiliki *dua belas* unsur pengukuran, yaitu (a) Pengetahuan/pengertian pekerjaan; (b) Kemampuan mengatur pekerjaan; (c) Banyaknya pekerjaan yang diselesaikan; (d) Inisiatif dan akal; (e) Mutu pekerjaan; (f) Kepercayaan dalam pekerjaan; (g) Minat pada pekerjaan; (h) Memelihara alat-alat perlengkapan/kebersihan; (i) Tanggung jawab terhadap pemeliharaan keselamatan kerja; (j) Hubungan/sikap terhadap sesama; (k) Hubungan/sikap terhadap pegawai; dan (l) Kemampuan supervisi. Sedangkan kelompok *pejabat* dinilai berdasarkan *tujuh* kriteria, yaitu (a) Kesetiaan; (b) Disiplin; (c) Tanggung jawab; (d) Pengetahuan pekerjaan; (e) Prestasi kerja; (f) Kreativitas dan (g) Kepemimpinan.

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

Sistem Pengukuran Kinerja Pegawai

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

Pengaturan lebih lanjut tentang DP3 tersebut terdapat dalam PP No. 10 Tahun 1979 tentang Pengukuran Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai. Berdasarkan pengaturan ini, pengukuran dalam DP3 tersebut meliputi delapan unsur, yakni (a) *Kesetiaan*, (b) *Prestasi Kerja*, (c) *Tanggung Jawab*, (d) *Ketaatan*, (e) *Kejujuran*, (f) *Kerjasama*, (g) *Prakarsa* dan (h) *Kepemimpinan*. Jadi, PP tersebut jika dibandingkan dengan UU-nya menambah unsur “kejujuran” dalam pengukuran pelaksanaan pekerjaan. Adapun sistem pengukuran dari pelaksanaan setiap unsur dinyatakan dengan sebutan angka, yakni *Amat Baik* (91 – 100), *Baik* (76 – 90), *Cukup* (61 – 75), *Sedang* (51 – 60) dan *Kurang* (50 ke bawah).

Sebagai pedoman pelaksanaan UU, PP tentang Pengukuran Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai tersebut juga menjelaskan secara rinci kedelapan unsur dalam DP3. Sebagai contoh, yang dimaksud dengan unsur *prestasi kerja* adalah hasil kerja yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas yang dibebankan kepadanya. Selanjutnya, dalam lampiran PP tersebut dicantumkan rincian kriteria kedelapan unsur pengukuran kinerja secara bertingkat, mulai dari *Amat Baik*, *Baik*, *Cukup*, *Sedang* atau *Kurang*. Jika seorang pegawai mendapatkan nilai *Baik* dalam unsur *Prestasi Kerja*, menurut standar pengukuran di atas, pegawai tersebut telah menunjukkan *enam* item yang termasuk dalam prestasi kerja.

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

Sementara itu, metode *GRS* seperti diterapkan dalam DP3 sejatinya merupakan bentuk pengukuran kinerja yang tertua dan paling banyak digunakan di berbagai instansi. Melalui metode ini pengukuran dilakukan oleh atasan secara *subyektif* terhadap para pegawai dalam skala terendah sampai tertinggi. Pelaksanaan evaluasi semata-mata didasarkan pada pendapat atasan, dan oleh karena itu seringkali tidak langsung terkait

dengan kinerja pegawai. Namun demikian, metode *GRS* pada umumnya memiliki beberapa keuntungan, antara lain (a) lebih mudah dan murah untuk dikembangkan dan dikelola, (b) atasan penilai hanya perlu sedikit waktu untuk latihan dan mengisi formulir pengukuran, dan (c) dapat digunakan pada pegawai dalam jumlah yang besar.

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

Beberapa kelemahan dalam DP3 di atas sejatinya merupakan dampak dari penerapan metode *GRS* (Werther & Davis, 1966). Misalnya, banyaknya jumlah item yang harus dinilai dalam suatu unsur DP3 belum dapat menutupi empat di antara beberapa kelemahan mendasar dari penerapan metode *GRS*, yaitu: (1) *Halo Effect*, (2) *Central Tendency*, (3) *Leniency or Strictness*, dan (4) *Cross-cultural Biases*. Pembiasan *Halo Effect* dapat terjadi jika pejabat penilai yang puas atau tidak puas terhadap salah satu unsur pengukuran akan mempengaruhi pengukuran atas unsur lainnya. Misalnya, pejabat penilai merasa puas dengan *kerja sama* pegawai mengingat bahwa ia tidak pernah membantah jika diperintah, maka nilai kebersamaan tersebut akan membawa pengaruh terhadap pengukuran unsur *prestasi* dan unsur lainnya sehingga kemungkinan besar pengukuran terhadap unsur-unsur tersebut juga dianggap baik. Sementara itu, pembiasan *Central Tendency* dapat terjadi karena pejabat penilai pada umumnya terlalu sibuk untuk berurusan dengan masalah DP3 sehingga menganggap semua pegawainya mempunyai nilai rata-rata, misalnya, semua pegawainya mendapatkan nilai 70 (cukup); untuk semua unsur.

Pembiasan *Leniency or Strictness* dapat terjadi hampir sama seperti kelemahan di atas, yakni pejabat penilai cenderung menganggap semua pegawainya sama bagusnya untuk menghindari kekecewaan pegawai. Misalnya, semua pegawai memiliki nilai rata-rata 85 atau *amat baik*, atau sebaliknya rata-rata 60 atau sedang-sedang saja. Selanjutnya, *Cross-cultural Biases* dapat terjadi karena faktor kesamaan atau perbedaan kultur, almamater, agama, umur, suku atau *gender*. Misalnya, karena sesama lulusan suatu universitas maka pegawai dinilai baik secara umum. Pembiasan semacam ini tentu akan merugikan organisasi, terutama apabila hasil pengukuran kinerja digunakan sebagai dasar kebijakan kepegawaian, seperti promosi dan mutasi, penentuan tingkat penghasilan dan kenaikan pangkat, kebijakan kepegawaian lainnya.

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

1. *Kurangnya sosialisasi* tentang bagaimana para Pejabat Penilai (*Rater*) dan Pegawai Yang Dinilai (*Ratee*) harus melakukan pengukuran prestasi pegawai dengan baik, terutama informasi secara utuh mengenai PP No. 10 Tahun 1979 beserta lampirannya. Misalnya, mereka dianggap kurang memahami definisi dari kedelapan unsur pengukuran prestasi dan bagaimana pengukuran tersebut dilakukan dalam bentuk kuantitatif.

2. *Keterbatasan data pendukung* tentang kinerja pegawai merupakan fenomena umum dalam pelaksanaan pengukuran, misalnya, untuk memperoleh nilai *Baik* (76-90) dalam unsur *Ketaatan*, PP No. 10/1979 menyatakan bahwa seorang pegawai dianggap tidak masuk kerja, terlambat masuk kerja, atau lebih cepat pulang sebelum waktunya tidak lebih dari 40 (empatpuluh) jam kerja dalam waktu 1 (satu) tahun. Dalam praktiknya, keakuratan data mengenai hal tersebut hanya dimiliki oleh Bagian Absensi Pegawai.
3. *Pengukuran DP3 menyita waktu, tenaga dan pikiran* pejabat penilai karena terlalu banyaknya item-item yang dipertimbangkan. Seperti diketahui, seorang penilai harus mempertimbangkan delapan unsur yang masing-masing terbagi dalam item-item, yang jumlahnya mencapai 44 item. Secara rinci, jumlah item dalam unsur *Kesetiaan* adalah 3 item, kecuali untuk kriteria *Amat Baik* ada 5 item, *Prestasi* (7 item), *Tanggung jawab* (6 item), *Ketaatan* (5 item), *Kejujuran* (3 item), *Kerjasama* (6 item), *Prakarsa* (3 item), dan *Kepemimpinan* (11 item).
4. *Pembobotan item-item* yang tercakup dalam suatu unsur pengukuran tidak diatur secara jelas. Misalnya, unsur *Tanggung jawab* mempunyai 6 item yang harus dipertimbangkan oleh pejabat penilai. Lalu, berapakah nilai yang diberikan jika 3 item menunjukkan nilai baik dan 3 item lainnya ternyata nilai kurang?
5. *Ketidajelasan standar* yang digunakan dalam pengukuran masih ditemukan, walaupun PP tersebut telah berusaha memberikan pedoman secara rinci. Sebagai contoh pernyataan *Selalu*, *Pada Umumnya*, *Adakalanya*, atau *Kurang* yang dipakai untuk menentukan kategori *Amat Baik*, *Baik*, *Cukup*, *Sedang* dan *Kurang* masih dapat ditafsirkan berbeda-beda jika tidak didukung oleh data yang jelas.
6. *Unsur subjektivitas* masih sangat mempengaruhi pengukuran beberapa item. Misalnya, dalam unsur *Kejujuran* perlu dipertanyakan apakah seorang pegawai benar-benar bekerja secara ikhlas atau tidak. Bagaimana cara mengukur keikhlasan seorang pegawai dalam bekerja? Apakah jika tidak pernah mengeluh dikatakan ikhlas dalam bekerja?
7. *Tumpang-tindih dan kurang tepatnya* beberapa item, terutama bila dikaitkan dengan klasifikasi pengukurannya. Misalnya, item *pengetahuan/ilmu*, yakni "... serta selalu berusaha mempelajari Haluan Negara, Politik Pemerintah, dan rencana-rencana Pemerintah dengan tujuan untuk dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya dan berhasilguna" yang seharusnya termasuk dalam item: "mempunyai kecakapan dan menguasai seluk-beluk bidang tugasnya dan bidang lain yang berhubungan dengan tugasnya" dalam unsur *Prestasi Kerja*, ternyata dimasukkan dalam unsur *Kesetiaan*. Contoh lain adalah pernyataan "... mengutamakan kepentingan bangsa dan negara di atas kepentingan pribadi dan golongan" tercantum dalam dua unsur pengukuran, yaitu *Kesetiaan* dan *Tanggung jawab*.

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

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

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

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

Alternatif Model Pengukuran Kinerja

Menggunakan metode pengukuran yang berorientasi pada kinerja yang **telah dilakukan** pegawai seperti DP3, sebagaimana disitir Werther, Jr. dan Davis (1996), bak mengendarai mobil dengan mata terarah ke kaca spion, kita hanya tahu apa yang telah kita lalui tanpa tahu ke mana tujuan kita. Sebaliknya, metode pengukuran ke masa depan berfokus pada potensi yang dimiliki pegawai untuk melaksanakan kinerja yang akan datang, atau pada arah kinerja yang perlu dicapai di masa mendatang.

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

Metode *self-appraisals* merupakan teknik pengukuran kinerja yang dilakukan sendiri oleh pegawai, terutama yang berkaitan dengan potensi yang dimiliki untuk pelaksanaan kerja di masa mendatang. Cara pengukuran seperti ini sangat cocok apabila dimaksudkan untuk meningkatkan pengembangan diri pegawai yang bersangkutan. Apabila pegawai menilai diri sendiri, sikap mempertahankan diri yang umumnya ditunjukkan pada saat

pengukuran dilakukan oleh atasan tidak akan muncul, dan sebaliknya upaya untuk menganalisis potensi diri dan mengembangkannya akan lebih terlihat.

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

Inti dari metode *management by objectives (MBO)* adalah tujuan kinerja yang terukur secara obyektif dan disepakati bersama oleh pegawai dan atasannya (Moravec, 1981). Keikutsertaan pegawai dalam proses ini diharapkan dapat lebih memotivasi mereka untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Di samping itu, mereka juga dapat mengatur kinerja dalam upaya pencapaian tujuan, mengingat mereka dapat mengukur sendiri perkembangan yang telah dicapai. Namun demikian, evaluasi secara periodik perlu dilakukan untuk menyesuaikan langkah pencapaian tujuan yang ditempuh pegawai.

Tujuan yang telah disepakati tersebut juga dapat digunakan oleh atasan untuk menentukan kebutuhan diklat dan perkembangan yang diperlukan pegawai. Dalam pelaksanaannya, evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja pegawai seharusnya terfokus pada pencapaian tujuan kinerja, dan bukan pada perilaku pegawai. Dengan demikian, penyimpangan dalam pengukuran dapat dikurangi, dan pencapaian tujuan dapat dievaluasi secara obyektif. Dalam praktiknya, beberapa kesulitan sering dialami para pengelola program MBO ini. Misalnya, tujuan yang ditetapkan terlalu ambisius atau terlalu sempit dibanding potensi pegawai, atau tidak disusun bersama tetapi ditetapkan secara sepihak. Hasilnya dapat ditebak: pegawai menjadi frustrasi atau merasa terlalu sulit dalam pencapaian tujuan. Hal ini dapat terjadi apabila, misalnya, pegawai menetapkan tujuan yang sebenarnya terukur secara kuantitatif, sementara yang diharapkan atasan adalah kualitas kinerja. Jadinya seperti masalah klasik dalam pengukuran kinerja –kuantitatif versus kualitatif.

Metode *psychological appraisals* biasa digunakan untuk mengukur potensi pegawai bagi kepentingan organisasi pada masa mendatang. Cara ini umumnya dilakukan oleh para psikolog, baik yang dimiliki perusahaan maupun melalui *outsourcing*. Instrumen pengukuran yang digunakan biasanya terdiri atas psiko-tes, wawancara, diskusi dengan atasan pegawai, dan perbandingan dengan hasil tes lainnya. Hasil pengukuran mencakup kondisi psikologis pegawai, seperti tingkat intelegualitas, ketahanan emosi, kadar motivasi dan karakteristik lainnya yang berkaitan dengan potensi individual yang bermanfaat bagi kinerja mendatang. Oleh karena itu, metode pengukuran ini seringkali digunakan dalam proses formasi pegawai atau keperluan pengembangan untuk mendukung karir yang bersangkutan. Meskipun demikian, karena hasil pengukuran melalui cara ini sangat tergantung pada kemampuan psikolog, banyak pegawai yang kurang pas dengan metode ini, terutama apabila dikaitkan dengan perbedaan budaya kerja.

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

mendatang. Biasanya mereka dikumpulkan di satu tempat (*centre*), dan selanjutnya pengukuran dilakukan secara individual. Proses pengukuran dilakukan dengan menggunakan teknik-teknik evaluasi potensi, seperti *wawancara secara komprehensif*, *psikotes*, *penelusuran biodata*, *pengukuran antar peserta*, *diskusi bebas*, *pengukuran oleh psikolog dan atasan peserta*, dan *simulasi kerja* untuk melihat potensi peserta di masa mendatang.

Assessment centre adalah metode pengukuran potensi dan membuat prediksi keberhasilan seorang pegawai melalui serangkaian teknik evaluasi yang dirancang sedemikian rupa agar pegawai yang bersangkutan dapat mencapai kinerja terbaiknya. Kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik seseorang berupa pengetahuan, keterampilan dan sikap perilaku yg diperlukan utk melaksanakan tugas jabatannya⁴. Metode *assessment centre* merupakan salah satu cara yang dapat digunakan untuk membantu tercapainya tujuan pengembangan SDM daam upaya meningkatkan kualitas SDM melalui pengukuran kompetensi seorang pegawai agar sehingga kinerjanya diakui secara Internasional. Di Indonesia penggunaan metode *assessment centre* telah dirintis oleh PT. TELKOM semenjak tahun 1988. Saat ini metode pengukuran kinerja ini digunakan dalam dunia industri, pendidikan, militer dan badan-badan usaha milik negara serta sejumlah organisasi lainnya.

Penggunaan metode *assessment centre* untuk mengukur kinerja pegawai semakin terasa diperlukan mengingat dalam UU No. 43 Tahun 1999 pasal 17 tersurat bahwa “pengangkatan PNS dalam jabatan didasarkan profesionalisme sesuai dengan kompetensi, pangkat, dan syarat objektif lainnya”. Sementara PP 100/2000 jo PP 13/2002 pasal 5 menyatakan bahwa “... persyaratan diangkat dalam jabatan struktural harus memiliki kompetensi yang diperlukan”. Dalam penerapannya, metode *assessment centre* mengukur perilaku dengan menggunakan suatu standar tertentu berdasarkan beberapa masukan yang diperoleh melalui berbagai teknik dan observasi yang dilakukan oleh beberapa orang *assessor* (penilai). Keputusan akhir penilaian dilakukan berdasarkan hasil integrasi dari penilaian *assessor* atas sejumlah simulasi yang telah diterapkan pada peserta. Dalam proses penetapan hasil integrasi ini, *assessor* melakukan pembahasan perilaku peserta secara komprehensif, dan mempertimbangkan seberapa sering perilaku tersebut muncul. Hasil integrasi ini adalah kesepakatan di antara para *assessor* mengenai kinerja pegawai dalam dimensi atau kompetensi yang diukur, serta penilaian terhadap pegawai secara keseluruhan. Berikut ini adalah beberapa elemen penting yang perlu diperhatikan dalam proses pengukuran kinerja dengan menggunakan metode *assessment centre*:

1. Analisa Jabatan

Analisa Jabatan adalah proses pendahuluan sebelum suatu *assessment centre* dimulai. Proses ini penting guna mengetahui dimensi, kompetensi, atribut dan indeks kinerja yang disyaratkan agar pegawai berhasil dalam suatu pekerjaan. Jenis serta kompleksitas Analisa Jabatan yang dilakukan tergantung pada tujuan *pengukuran*, kompleksitas pekerjaan, kecukupan informasi tentang pekerjaan yang tersedia, serta

⁴ Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Spencer & Spencer (1993: 9) yang menyatakan bahwa kompetensi merupakan ‘.....an underlying characteristic of individual that is casually related to criterion referred to effective and/or superior performance in a job or situatio’. Namun di lingkup birokrasi pemerintah, pengertian kompetensi dipahami sebagai ‘..... kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil berupa pengetahuan, keahlian dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya’ (Kep. Ka BKN No. 43/Kep/ 2001). Atau lebih lengkap, kompetensi adalah “..... karakteristik yang dimiliki oleh seorang pegawai negeri sipil berupa pengetahuan dan keterampilan serta sikap dan perilaku yang diperlukan agar dapat melaksanakan tugas pokok dan tanggungjawabnya secara berdayaguna dan berhasilguna (PP No. 101 Tahun 2000).

kemiripan pekerjaan yang dianalisa dengan pekerjaan yang pernah dianalisa sebelumnya.

Apabila hasil riset dan Analisa Jabatan yang lalu akan digunakan untuk suatu pekerjaan baru, sejumlah bukti yang menyatakan perbandingan, kesamaan dan kemiripan dari kedua pekerjaan tersebut harus tersedia. Jika pekerjaan belum ada saat ini, suatu analisa terhadap pekerjaan saat ini atau tugas-tugas yang akan dihadapi di masa datang yang akan mencakup pekerjaan yang baru, posisi atau tingkatan jabatan atau kelompok/rumpun pekerjaan harus dilakukan. Sementara dimensi atau kompetensi dapat diperoleh melalui analisa terhadap visi, nilai-nilai, strategi atau tujuan utama organisasi.

Prosedur lain apabila analisa jabatan tidak mungkin dilakukan adalah melibatkan orang-orang yang ahli dalam bidang persyaratan pekerjaan, evaluasi kuantitatif pekerjaan, dan seluk-beluk lain mengenai pekerjaan yang dilakukan. Setiap kompetensi yang dihasilkan melalui analisa jabatan atau prosedur ini harus dipresentasikan dalam bentuk kategori perilaku yang spesifik yang dapat diamati dalam *assessment centre*.

2. Klasifikasi Perilaku

Perilaku yang ditampilkan oleh pegawai yang akan diukur harus diklasifikasikan dalam kategori yang berarti dan relevan seperti dimensi, atribut, karakteristik, dan kompetensi. Sebagai contoh, untuk mengukur seorang pejabat struktural, kompetensi yang diukur dapat dikategorikan sebagai berikut:

a. Thinking Ability

- 1) *Conceptual Thinking* : yaitu kemampuan untuk memahami dan merumuskan permasalahan serta mengintegrasikan hal-hal yang terkait dengan menggunakan pendekatan yang sistematis

b. Managing Task

- 2) *Planning and Organizing*: Kemampuan merumuskan rencana kerja dalam rangka mencapai tujuan perusahaan
- 3) *Controlling*: Kemampuan untuk melakukan pengawasan secara sistematis dan kontinyu terhadap suatu proses atau hasil kerja baik terhadap diri sendiri maupun orang lain/bawahan
- 4) *Decision making*: Kemampuan untuk mengambil keputusan secara sistematis dan logis berdasarkan daftar informasi yang tersedia dengan memperhitungkan waktu dan resiko yang akan terjadi

c. Managing People

- 5) *Leadership*: kemampuan untuk mendorong dan mengarahkan kontribusi pihak lain, serta bersikap sebagai katalisator untuk melakukan perubahan dan kemajuan/perbaikan secara terus menerus
- 6) *Influencing other*: kemampuan menggunakan keterampilan interpersonalnya untuk mempengaruhi dan mengarahkan orang lain agar terbentuk opini bersama untuk mendapatkan alternatif solusi yang saling menguntungkan, kesepakatan dan komitmen untuk menjalankan kesepakatan tersebut.

- 7) *Developing people*: kemampuan untuk memotivasi, mengidentifikasi kelebihan dan kekurangan bawahan, serta melakukan pengembangan sesuai karier yang direncanakan melalui pemikiran dan usaha-usaha yang sistematis dan terencana
- 8) *Relationship building*: Kemampuan untuk menjalin hubungan interpersonal dalam rangka pencapaian tujuan kerja bagiannya/organisasi, termasuk mengembangkan jaring komunikasi eksternal organisasi untuk mendapatkan dukungan dan tukar informasi
- 9) *Teamwork*: Kemampuan berpartisipasi dan mendorong orang lain, serta mengoptimalkan peran dan kolaborasi antar kelompok yang saling terkait
- 10) *Communication skill*; kemampuan untuk mengekspresikan dirinya secara runtut, jelas dan spontan dalam bentuk lisan dan tulisan, serta mendengarkan secara aktif pendapat orang lain, baik dalam situasi individual maupun kelompok

d. Personal characteristic

- 11) *Achievement orientation*: Kemampuan dan kemauan secara terus menerus untuk melakukan pembaharuan/ perbaikan, dalam upaya memperoleh hasil kerja yang efektif atau melebihi standar yang sudah ditetapkan
- 12) *Ability to learn*: Kemampuan dan kemauan untuk mengembangkan diri yang diawali dengan adanya kesadaran akan kebutuhan untuk mengembangkan diri
- 13) *Ability to change*: Kemampuan untuk menghadapi perubahan (kondisi, tugas, target, dll) dengan percaya diri dan tetap mempertahankan efektifitas kerjanya
- 14) *Integrity*: Kemampuan dan kemauan untuk menyelaraskan perilaku, berperilaku secara konsisten sesuai dengan kebutuhan, prioritas, prinsip-prinsip nilai/norma serta tujuan organisasi untuk berbuat sedemikian rupa sehingga mendukung tujuan organisasi dan memenuhi kebutuhan.

3. Teknik Assessment

Teknik yang digunakan dalam *assessment centre* harus dirancang agar dapat memberikan informasi dalam mengevaluasi dimensi dan kompetensi yang telah ditentukan berdasarkan Analisa Jabatan sebelumnya. Dalam hubungan ini, perancang *assessment centre* sebaiknya dapat menentukan kaitan antara perilaku dengan dimensi dan kompetensi dengan teknik pengukuran yang digunakan. Kaitan ini sebaiknya didokumentasikan dalam suatu matrik kompetensi untuk setiap teknik *assessment*.

Penggunaan lebih dari satu macam teknik sebaiknya dilakukan, mencakup penggunaan tes yang berhubungan dengan pekerjaan, wawancara, kuesioner, dan simulasi. Teknik *Assessment* disusun atau dipilih guna menampilkan perilaku yang telah ditentukan dalam setiap dimensi. Beberapa jenis tes yang umum digunakan dalam metode ini, antara lain, *ability test (verbal, numeric, analytic)*, *inventory test*, *in tray*, *leaderless group discussion (LGD)*, dan *interview*. Penggunaan penilaian diri sendiri atau kuesioner 360° juga dapat digunakan sebagai salah satu teknik *assessment*.

Namun, teknik-teknik pengukuran yang akan digunakan perlu mengalami pengujian terlebih dahulu. Pengujian dilakukan dengan mencobakannya pada sekelompok peserta yang karakteristiknya mirip dengan pegawai yang akan diukur, atau melalui pengkajian dari sejumlah ahli untuk memastikan bahwa teknik yang dipilih memang ditujukan untuk mengevaluasi atau mengukur perilaku pegawai untuk berhasil dalam suatu pekerjaan atau jabatannya.

4. Simulasi

Teknik *Assessment* harus meliputi sejumlah simulasi yang berkaitan dengan pekerjaan guna memberikan peluang untuk mengamati perilaku peserta dalam setiap kompetensi/dimensi yang dinilai. Minimal satu simulasi yang berhubungan dengan pekerjaan yang dilakukan dalam suatu *assessment centre*. Simulasi adalah suatu latihan yang dirancang sebagai suatu stimulus untuk menampilkan perilaku yang berhubungan dengan dimensi dalam pekerjaan yang mengharuskan peserta untuk berespon dalam bentuk perilaku pula. Contoh dari simulasi antara lain diskusi kelompok, menjawab surat atau memo yang masuk, simulasi interaksi, presentasi dan simulasi *fact-finding*. Stimulus dapat ditampilkan dalam bentuk rekaman video atau simulasi virtual melalui komputer, video, internet atau intranet.

Untuk pekerjaan yang sederhana dapat digunakan satu atau dua simulasi saja. Hal ini dapat dilakukan jika hasil analisa jabatan menunjukkan bahwa satu atau dua simulasi tersebut sudah mencakup sebagian terbesar dari perilaku untuk sukses dalam pekerjaan yang sesungguhnya. Jika hanya menggunakan satu simulasi yang komprehensif maka simulasi tersebut harus mencakup segmen-segmen tertentu yang berhubungan dengan pekerjaan sesungguhnya. Untuk dapat dinyatakan sebagai simulasi yang menggali perilaku, simulasi yang digunakan dalam metode *assessment* tersebut harus mewajibkan peserta untuk menampilkan perilakunya secara jelas. Peserta harus memberikan respon yang tepat. Simulasi yang berupa tes yang menyediakan pilihan ganda atau simulasi menjawab surat masuk yang terkomputerisasi (ada pilihan tindakan) tidak dapat dikatakan sebagai Simulasi yang Menggali Perilaku. Seperti misalnya wawancara situasional yang hanya meminta satu ekspresi perilaku. Demikian pula halnya dengan simulasi dengan tingkat ketajaman rendah. Meskipun menghasilkan nilai *assessment* yang absah, simulasi-simulasi tersebut tidak menampilkan perilaku yang dibutuhkan dalam *assessment centre*.

Jika menerapkan simulasi yang diadaptasi dari simulasi yang digunakan di negara lain, simulasi tersebut harus sudah melalui proses adaptasi terhadap kultur Indonesia baik dari segi isi maupun teknis pelaksanaannya. Praktisi *assessment centre* harus berhati-hati dan teliti agar isi dan pelaksanaan simulasi yang digunakan tidak memihak peserta tertentu (misalnya peserta dari ras, etnik, umur atau jenis kelamin tertentu) untuk alasan-alasan yang tidak rasional. Materi *assessment centre* umumnya merupakan properti intelektual yang dilindungi oleh Undang Undang Hak Cipta dan ini dapat dipertahankan, mengingat suatu simulasi atau program *assessment* diluncurkan setelah mengalami beberapa kali pengujian.

5. Assessor (penilai)

Penggunaan beberapa assessor dalam suatu *assessment centre* merupakan suatu keharusan. Pada waktu menyeleksi assessor perlu diperhatikan karakteristik dari *assessor* dari segi keragaman ras; latar belakang etnis; usia; jenis kelamin; tingkatan dalam organisasi dan pengalaman kerja sebelumnya. Penggunaan komputer dalam

mengevaluasi dapat dilakukan jika dapat dibuktikan bahwa program komputer yang digunakan dapat melakukan evaluasi sebaik yang dilakukan oleh manusia.

Rasio antara jumlah peserta dengan jumlah assessor tergantung pada jenis simulasi yang digunakan; dimensi/kompetensi yang dievaluasi; peran para assessor (penilai); jenis data integrasi yang dilakukan; pengalaman assessor; banyaknya pelatihan yang didapat assessor dan tujuan dari dilaksanakannya *assessment centre*. Rasio yang umum antara peserta dan assessor adalah 1 orang peserta dinilai oleh minimal 2 orang assessor. Atasan langsung peserta tidak dapat dijadikan assessor jika tujuan *assessment centre* adalah untuk promosi karyawan.

Assessor harus memperoleh pelatihan yang seksama serta mampu memperlihatkan kinerja yang disyaratkan untuk menjadi assessor sebelum berpartisipasi dalam suatu *assessment centre*. Pelatihan ini dirancang khusus dan terakreditasi secara profesional oleh lembaga yang berwenang.

6. Laporan Rekaman Perilaku

Prosedur yang sistematis harus digunakan oleh assessor guna merekam observasi perilaku pada saat simulasi berlangsung. Prosedur ini mencakup berbagai teknik seperti catatan tertulis, formulir observasi perilaku berskala atau formulir observasi berupa daftar perilaku. Rekaman Audio dan video juga dapat digunakan sehingga dapat dievaluasi kemudian.

Proses integrasi perilaku peserta harus dilakukan atas dasar seluruh informasi yang telah dikumpulkan oleh assessor, atau dilakukan melalui proses integrasi secara statistik yang sesuai dengan standar yang berlaku. Selama proses integrasi, assessor harus menyampaikan informasi yang ia peroleh sehubungan dengan suatu Dimensi/kompetensi tertentu serta tidak menyampaikan informasi lain yang tidak berhubungan dengan tujuan *assessment centre*. Integrasi informasi tersebut tercapai melalui kesepakatan diantara para assessor atau melalui suatu metode atau rumusan yang telah ditentukan. Penggunaan alat bantu komputer dalam proses integrasi ini dibenarkan sepanjang kondisi-kondisi yang telah disebutkan di atas tercakup.

Assessor harus membuat laporan dari hasil observasi yang dilakukan sebelum data integrasi ataupun integrasi secara statistik. Keseluruhan proses dan hasil *assessment centre* harus dapat dijamin kerahasiaannya.

Penutup

Pengelolaan pegawai pada era globalisasi yang penuh perkembangan dan perubahan ini perlu penerapan suatu strategi pengukuran kinerja yang akomodatif. Melalui UU No. 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, para pejabat penilai di lingkungan kepegawaian negeri sipil pusat maupun daerah telah diberi akses untuk mengelola pegawai sesuai secara profesional. Dinyatakan dalam UU tersebut, bahwa pengukuran prestasi pegawai harus dilakukan secara efektif, akurat, fleksibel dan mudah dalam pelaksanaannya.

Pengukuran kinerja pegawai yang selama ini dilakukan pada instansi pemerintah didasarkan pada PP No. 10 Tahun 1979 tentang Pengukuran Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai yang telah berusia sekitar 37 tahun. Butir-butir pengukuran dalam kebijakan tersebut, tentu saja, tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman. Di samping itu,

implementasinya pun banyak mengundang malpraktik dan pembiasaan oleh para pejabat penilai. Upaya perbaikan tentu harus dilakukan terhadap kebijakan tersebut agar sesuai dengan tuntutan perkembangan kepegawaian, di samping strategi implementasi yang lebih efektif dan efisien.

Dalam era *good governance*, perumusan metode pengukuran kinerja apapun hendaknya melibatkan pegawai, melatih mereka dalam penggunaannya, serta melibatkan unit lain dalam penyediaan data. Dalam kaitan, maka metode *assessment centre* mungkin lebih tepat untuk diterapkan mengingat bahwa metode ini bukan saja berfungsi sebagai pengukur kinerja pegawai tetapi juga dapat digunakan untuk memprediksi keberhasilan seorang pegawai di masa mendatang, baik dalam suatu pekerjaan maupun jabatan baru. Lebih jauh metode ini juga dapat diintegrasikan dengan kegiatan manajemen kepegawaian lainnya, seperti pendidikan dan pelatihan, promosi dan perekrutan pegawai agar lebih berdaya guna dan berhasil guna.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernardin, H. John and Joyce EA Russel. 1998. *Human Resource Management: An Experiential Approach*. Boston: McGraw-Hill
- Byars, Lloyd L. and Leslie W. Rue. 2000. *Human Resource Management*. Boston: McGraw-Hill
- Campbell, Donald J. and Cynthia Lee. 1998. Self-Appraisal in Performance Evaluation: Development versus Evaluation. *Academy of Management Review*, vol. 13.
- Davis, Keith and W. Newstorm. 1985. *Human Behavior at Work: Organizational*. Boston: McGraw-Hill
- Dessler, Gary. 2002. *Human Resource Management*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Dharma, Agus. 2001. *Manajemen Prestasi Kerja*. Jakarta: Rajawali.
- Fernanda, Desi. 2005. Mewujudkan Kepemrintahan Daerah yang Baik (Good Local Governance) di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Volume I Nomor 4. Bandung: STIA LAN.
- Jiayuan Yu and Kevin R. Murphy. 1993. Modesty Bias in Self-Ratings of Performance Test of the Cultural Relativity Hypothesis. *Personnel Psychology*, vol. 46.
- (Badan Kepegawaian Nasional), Keputusan Kepala BKN Nomor: 43/Kep/2001 tentang *Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil*. Jakarta: BKN.
- London, Manuel and Arthur J. Wohlers. 1991. Agreement between Subordinate and Self-Ratings in Upward Feedback, *Personnel Psychology*, vol. 44.
- Mangkunegara, A.A. Anwar Prabu. 2001. *Manajemen Sumberdaya Manusia Organisasi*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: PT Penerbit Andi.
- Moravec, Milan. 1981. How Performance Appraisal Can Tie Communication to Productivity. *Personnel Administrator*, January.

- Nasution, M.A. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik – Kualitatif*. Bandung: Tarsito.
- Nawawi, H. Hadari. 1997. *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Osborne, David and Peter Plastrik. 1997. *Banishing Bureaucracy*. Reading: Maddison-Wesley Publishing Company.
- Peraturan Pemerintah No 101 Tahun 2000 tentang *Pendidikan dan Pelatihan Jabatan Pegawai Negeri Sipil*.
- Salam, Dharma Setyawan. 2002. *Manajemen Pemerintahan Indonesia*. Jakarta: Penerbit Jambatan.
- Simamora, Henry. 1985. *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Edisi ke-2. Yogyakarta: Bagian Penerbitan STIE YKPN.
- Spencer , Lyle, Jr. and Signe M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. USA: John Wiley & Sons.
- Strauss, George & Leonard R. Sayle. 2000. *Personnel: The Human Problems of Management*. New Jersey: Prentice-Hall International Inc.
- Suwandi, Made. 2002. *Pokok-pokok Pikiran: Konsepsi Dasar Otonomi Daerah Indonesia*. Jakarta: Direktorat Fasilitasi Kebijakan dan Peloran Otonomi Daerah, Ditjen Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri.
- 2004. *Pembagian Urusan Pemerintahan Menurut UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Direktorat Fasilitasi Kebijakan dan Peloran Otonomi Daerah, Ditjen Otonomi Daerah, Departemen Dalam Negeri.
- Umar, Husein. 1998.. *Riset Sumber Daya Manusia dalam Organisasi*. Jakarta: Gramedia
- Wahyu Utomo, Tri Widodo. 2005. Implikasi Perubahan UU Pemerintahan Daerah terhadap Aspek Kewenangan dan Kelembagaan (Sebuah Pengamatan Awal). *Jurnal Ilmu Administrasi STIA LAN Bandung*, Volume I Nomor 4. Bandung: STIA LAN.
- Werther, Jr, William B & Heinz Weihrich. 1975. Refining MBO Through Negotiations, *MSU Business Topic*, Summer.
- Werther, Jr, William B & Keith Davis. 1966. *Human Resources and Personnel Management*. USA: McGraw-Hill, Inc.