



REFORMASI KEBIJAKAN PENILAIAN KINERJA PNS: SEBUAH SOLUSI ATAU MASIH SEKEDAR FORMALITAS ADMINISTRASI?

¹ Rista Nur Farida, ² Benny Sigi, ³ Eunike Prapti Lestari Krissetyanti

¹ Universitas Terbuka

² Universitas Terbuka

³ Badan Kepegawaian Negara

¹ ristanf3@gmail.com, ² bennys@ecampus.ut.ac.id, ³ eunike.krissetyanti@bkn.go.id

ABSTRACT

This study aims to examine the implementation of civil servant performance appraisal policy reform, particularly the transition from Government Regulation (PP) Number 46 of 2011 to PP Number 30 of 2019 and Ministerial Regulation of PANRB Number 6 of 2022. A descriptive qualitative approach was employed, using semi-structured interviews and direct observations. The study focuses on one deputy within a central government agency, with Edwards III's implementation theory as the analytical framework. The findings found that performance appraisals remain a mere formality and have not yet functioned as meaningful tools for performance development. Three main issues support this conclusion: (1) feedback from supervisors tends to be generic and non-specific, making the appraisal process procedural rather than development; (2) the absence of clear and measurable performance indicators allows for subjective assessments; and (3) the existing incentive system is not fully fair or proportional to actual performance. Furthermore, the post-reform structure has shifted appraisal authority to higher-level officials, raising concerns about evaluation relevance and fairness. This study contributes to the limited literature on performance management reform in Indonesia's public sector by identifying persistent implementation challenges that limit the intended impact of performance appraisal policies. The findings highlight the need to enhance appraiser capacity in delivering constructive feedback and to review existing regulations to ensure a fairer, more objective, and impactful performance appraisal system that promotes employee motivation and well-being. Given that this study was limited to one institution and employed a qualitative approach, the generalizability of the findings remains limited.

Keywords: Implementation, Policy, Objectivity of Performance Appraisal, Performance Appraisal of Civil Servants.

A. PENDAHULUAN

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) di Indonesia telah mengalami beberapa kali perubahan regulasi. Sebut saja dari mulai Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3) yang pada perjalanannya ternyata tidak lagi dianggap sebagai alat

ukur kinerja PNS yang efektif, dan pada akhirnya hanya menjadi formalitas belaka yang tidak berpengaruh signifikan terhadap perkembangan karir PNS maupun keberlangsungan organisasi pemerintahan (Wahyudi, 2014).

Guna mengatasi kekurangan DP-3, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS. Regulasi ini mengintegrasikan penilaian Sasaran Kerja Pegawai (SKP) dengan aspek perilaku kerja. Meskipun diharapkan memberikan insentif bagi PNS untuk berkinerja lebih baik, implementasinya masih menunjukkan banyak kelemahan. Pegawai sering melihat penilaian kinerja sebagai rutinitas formal karena kurangnya pengawasan dari pimpinan terhadap pelaksanaan kinerja pegawai (Addeli & Warsono, 2019; Martief, 2020). Padahal, penilaian kinerja seharusnya dapat memberikan manfaat untuk memperbaiki kinerja, memotivasi pegawai, serta mengusahakan perbaikan dan pengembangan berkelanjutan bagi individu ataupun organisasi (Haryono, 2018).

Pada tahun 2019, pemerintah kembali melakukan reformasi kebijakan penilaian kinerja PNS dengan menerbitkan PP Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS, yang kemudian dikuatkan di Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 6 Tahun 2022 sebagai petunjuk pelaksanaannya. Perubahan signifikan dalam peraturan tersebut adalah adanya dialog kinerja, di mana atasan dan bawahan duduk bersama untuk menetapkan target kinerja. Hal ini bertujuan untuk memastikan adanya keterkaitan antara kinerja individu dengan tujuan organisasi, sehingga setiap pegawai berkontribusi dalam mencapai tujuan organisasi.

Implementasi kebijakan di lapangan belum berjalan optimal. Sejumlah studi terdahulu mengindikasikan bahwa reformasi regulasi belum sepenuhnya berhasil mewujudkan tujuan utama penilaian kinerja, yaitu untuk meningkatkan kinerja dan menyesuaikan kompensasi secara adil bagi pegawai yang berkinerja tinggi (Werther dan Davis, seperti dikutip dalam Rusby, 2017). Studi terdahulu juga menunjukkan bahwa penilaian kinerja masih dipandang sebagai formalitas administratif, rentan terhadap bias personal, serta cenderung tidak merefleksikan capaian kinerja yang sesungguhnya. Dalam praktiknya, pelaporan kinerja bahkan diserahkan kepada operator, sementara pegawai yang dinilai tidak terlibat langsung dalam proses tersebut (Aji, 2022; Asmawati, 2022, Fauzia, 2024, Rajab et al., 2022).

Ragam studi terdahulu belum secara mendalam mengkaji dinamika implementasi penilaian kinerja PNS dalam kerangka teori implementasi kebijakan dan

teori penilaian kinerja yang efektif. Penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan tersebut dengan menganalisis implementasi kebijakan penilaian kinerja PNS serta mengidentifikasi tantangan-tantangan yang dihadapi, melalui pendekatan teori Edwards III dan teori efektivitas penilaian kinerja menurut Mondy dan Noe. Kebaruan penelitian ini terletak pada elaborasi kedua teori tersebut yang belum banyak dikaji dalam penelitian sebelumnya.

Secara teoritis, penelitian ini berkontribusi pada pengayaan literatur di bidang administrasi publik, khususnya terkait implementasi kebijakan dan manajemen kinerja sektor publik. Secara praktis, temuan penelitian ini diharapkan menjadi masukan bagi instansi pemerintah dalam menyempurnakan sistem penilaian kinerja yang lebih objektif, transparan, dan berdampak nyata terhadap peningkatan kinerja pegawai.

B. METODE

Metode Penelitian ini menggunakan metode deskriptif kualitatif, karena bertujuan untuk menggambarkan dan memahami fenomena tentang penilaian kinerja secara mendalam melalui pengumpulan data berupa kata-kata, gambar, atau bentuk naratif lainnya, bukan berupa angka-angka seperti dalam penelitian kuantitatif (Rusandi & Rusli, 2021). Penelitian ini dilakukan pada tahun 2024 di salah satu kedeputan pada instansi pemerintah pusat. Namun, dengan adanya alasan untuk menjaga kerahasiaan dan nama baik instansi, lokasi penelitian ini tidak disebut secara eksplisit dalam artikel ini. Fokus penelitian ini adalah mengkaji secara evaluatif implementasi PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai ASN, dengan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dari empat aspek, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi yang dielaborasi dengan teori penilaian kinerja yang efektif menurut Mondy dan Noe.

Jenis data dalam penelitian ini terdiri dari data primer dan data sekunder. Sumber data primer diperoleh melalui wawancara dan observasi terbatas. Sementara data sekunder diperoleh dari rekapitulasi penilaian kinerja, peraturan dan kebijakan terkait, serta literatur dan jurnal penelitian terdahulu yang relevan dengan topik penelitian.

Penelitian ini menggunakan teknik analisis data menurut Miles, Huberman, dan Saldaña (2014) yang terdiri dari data kondensasi data, penyajian data, penarikan dan verifikasi kesimpulan, serta aktivitas pengkodean dan pencatatan memo. Analisis data penelitian melibatkan 9 (sembilan) informan yang memiliki tanggung jawab sebagai

pengelola kinerja pegawai, baik sebagai pejabat struktural, pejabat fungsional, ataupun pelaksana.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penilaian Kinerja PNS

Berdasarkan hasil pengamatan, implementasi penilaian kinerja PNS di instansi lokasi penelitian ini telah sesuai dengan standar dan kriteria yang ada dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS, dan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PermenPANRB) Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai aturan pelaksanaannya. Penilaian kinerja berdasarkan ketentuan regulasi tersebut mulai dilaksanakan sejak pertengahan tahun 2022 dan mulai berlaku efektif pada tahun 2023.

Penilaian kinerja menurut PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 meliputi penyusunan SKP, pelaksanaan kinerja, evaluasi pencapaian target, serta tindak lanjut hasil evaluasi. Dalam pelaksanaannya, penilaian kinerja PNS dilakukan dengan dua metode, yaitu penilaian kinerja bulanan dan penilaian kinerja tahunan. Penilaian kinerja tahunan merupakan evaluasi kinerja PNS yang terdokumentasi dalam Sasaran Kinerja Pegawai (SKP). SKP disusun di awal tahun berdasarkan rencana strategis unit kerja atau target kinerja pimpinan, dan menjadi acuan utama dalam mengukur pencapaian kinerja PNS selama satu tahun. Untuk memantau kinerja secara periodik dan memastikan PNS tetap berada pada jalur yang tepat dalam mencapai target tahunan, dilakukan penilaian kinerja bulanan. Penilaian ini memanfaatkan aplikasi e-kinerja dan tetap mengacu pada SKP yang telah ditetapkan. Dengan demikian, penilaian kinerja PNS tidak hanya berfokus pada evaluasi akhir tahun, tetapi juga dilakukan secara berkelanjutan setiap bulan melalui aplikasi e-kinerja.

Penggunaan SKP sebagai instrumen penilaian kinerja PNS mencerminkan penerapan prinsip standarisasi dan *job-related criteria* dalam teori efektivitas penilaian kinerja menurut Mondy dan Noe (Nuryani, 2017; Tenges, 2018). Prinsip standarisasi menekankan bahwa setiap PNS yang memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama akan dinilai menggunakan instrumen yang sama pula, yaitu SKP sesuai format PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022. Selain itu, standarisasi juga mengacu pada pelaksanaan penilaian kinerja yang dilakukan pada periode yang sama, yaitu bulanan dan tahunan. Sedangkan prinsip kriteria yang sesuai dengan

pekerjaan (*job-related criteria*) menekankan bahwa penilaian kinerja PNS didasarkan atas aspek-aspek seperti kuantitas, kualitas, waktu, dan biaya dari pekerjaan yang dilakukan, sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana hasil kerja yang tertuang dalam dokumen SKP. Untuk menganalisis faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan penilaian kinerja, digunakan teori Edwards III sebagai acuan analisis. Edwards III (1980) menyebutkan empat faktor yang saling memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Pertama, aspek komunikasi. Menurut Edwards III, komunikasi adalah proses menyampaikan informasi dari komunikator kepada komunikan. Dimensi yang harus ada dalam aspek komunikasi adalah transmisi (proses penyampaian informasi), kejelasan, dan konsistensi. Kedua, aspek sumber daya, yaitu mencakup empat dimensi utama yang terdiri dari kualitas dan kuantitas tenaga kerja, dimensi anggaran, dimensi sarana dan prasarana, serta dimensi kewenangan. Ketiga, aspek disposisi atau sikap pelaksana kebijakan, yang mencakup komitmen dan insentif. Keempat, aspek struktur birokrasi mencakup standar operasional prosedur (SOP) dan fragmentasi. Fragmentasi adalah penyebaran tanggung jawab dan kewenangan dimana semakin luas fragmentasi, maka semakin besar pula potensi kegagalan implementasi (Ali, 2019; Nurani, 2009).

Teori Edwards III untuk masing-masing aspek kemudian diintegrasikan dengan teori efektivitas penilaian kinerja yang dikemukakan oleh Mondy dan Noe (seperti dikutip dalam Nuryani, 2017; Tenges, 2018) sebagai berikut:

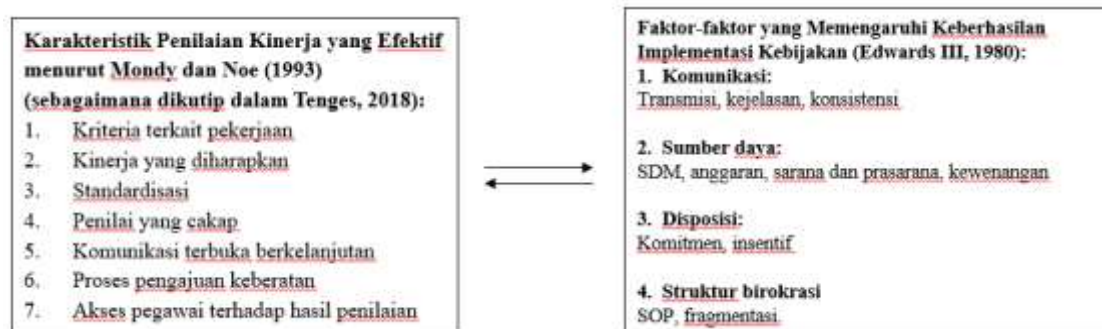
1. Kriteria yang sesuai dengan pekerjaan (*job-related criteria*). Kriteria penilaian harus didasarkan pada analisis jabatan dan harus relevan dengan tugas dan tanggung jawab pekerjaan yang sebenarnya.
2. Kinerja yang diharapkan (*performance expectation*). Atasan dan bawahan harus memiliki kesepakatan tentang kinerja yang diharapkan sebelum periode penilaian.
3. Standardisasi (*standardization*). Pekerjaan yang sama di bawah pengawasan yang sama harus dinilai menggunakan instrumen evaluasi yang sama dan pada periode waktu yang sama.
4. Penilai yang cakap (*trained appraiser*). Tanggung jawab untuk memberikan penilaian harus dibebankan kepada individu yang dapat mengamati kinerja pegawai secara langsung. Biasanya individu tersebut adalah atasan langsung

pegawai. Untuk memastikan akurasi dan konsistensi, penilai harus mendapatkan pelatihan secara berkesinambungan mengenai pelaksanaan penilaian yang efektif dan objektif.

5. Komunikasi terbuka berkelanjutan (*continuous open communication*). Sebagian besar pegawai sangat ingin mendapatkan umpan balik tentang seberapa baik kinerja mereka. Sistem penilaian yang baik memberikan umpan balik yang berkelanjutan.
6. Akses pegawai terhadap hasil penilaian (*employee access to result*). Akses terhadap hasil penilaian memungkinkan pegawai mendeteksi kesalahan dalam penilaian, atau menyampaikan ketidaksetujuan mereka terhadap hasil penilaian.
7. Proses pengajuan keberatan (*due process*). Adanya prosedur formal dan transparan dalam memberikan kesempatan kepada pegawai untuk mengajukan keberatan terhadap hasil penilaian yang dianggap tidak akurat atau tidak adil.

Dengan mengintegrasikan faktor-faktor yang diidentifikasi oleh Edwards III dengan teori efektivitas penilaian kinerja Mondy dan Noe, maka elaborasi konseptual mengenai penilaian kinerja PNS dapat dilihat pada Gambar 1 berikut:

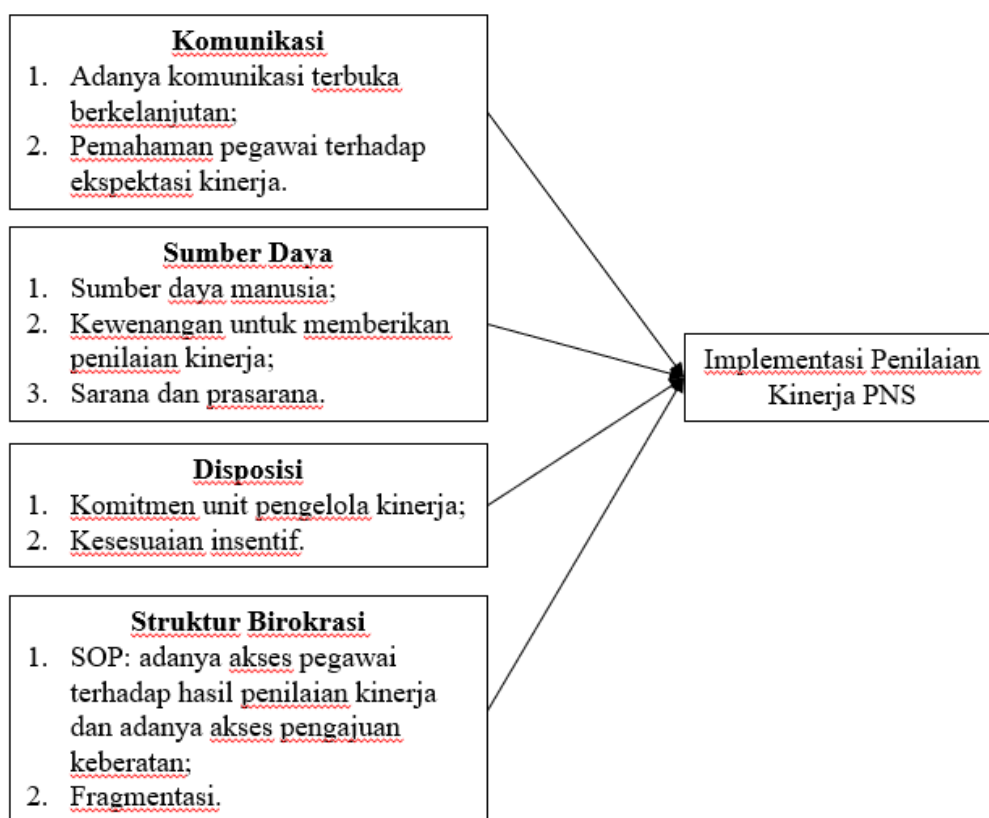
Gambar 1. Elaborasi Konsep tentang Penilaian Kinerja PNS



(Sumber: Mondy & noe, 1993; Tenges, 2018; Edward III, 1980)

Merujuk pada elaborasi konseptual yang telah dijelaskan pada Gambar 1, maka kerangka konseptual yang dijadikan acuan untuk melakukan analisis dijelaskan pada Gambar 2 berikut:

Gambar 2. Kerangka Konseptual Implementasi Penilaian Kinerja.



(Sumber: Analisa Konseptual Penulis , 2024)

Identifikasi Tantangan Implementasi Kebijakan

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam bagian Pendahuluan, reformasi kebijakan penilaian kinerja PNS yang telah dilakukan berulang kali belum dapat menjamin keberhasilan implementasinya. Oleh karena itu, diperlukan kajian mendalam untuk menganalisis tantangan implementasi penilaian kinerja PNS. Kajian evaluatif ini akan melihat sejauh mana faktor-faktor keberhasilan implementasi menurut Edwards III, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi, telah terpenuhi dalam praktik penilaian kinerja PNS. Dengan mengevaluasi keempat faktor tersebut, diharapkan dapat teridentifikasi akar permasalahan yang menghambat efektivitas penilaian kinerja, sehingga dapat dirumuskan rekomendasi perbaikan yang tepat sasaran.

Komunikasi

Berdasarkan kerangka konseptual yang telah digambarkan, keberhasilan implementasi penilaian kinerja tidak hanya bergantung pada proses penyampaian kebijakan yang jelas dan konsisten, tetapi juga mencakup komunikasi dua arah yang efektif antara penilai dan pegawai yang dinilai. Komunikasi yang efektif ini meliputi

pemberian umpan balik yang konstruktif secara berkelanjutan dan memastikan pemahaman yang jelas mengenai ekspektasi kinerja. Oleh karena itu, kriteria yang harus dipenuhi untuk mencapai keberhasilan implementasi penilaian kinerja dari aspek komunikasi meliputi: (a) adanya komunikasi terbuka yang berkelanjutan (*continues open communication*); serta (b) pemahaman pegawai atas ekspektasi kinerja.

a. Adanya komunikasi terbuka yang berkelanjutan (*continues open communication*)

Continues open communication diimplementasikan dalam PermenPANRB No. 6 Tahun 2022 sebagai dialog kinerja dan umpan balik berkelanjutan. Untuk konteks dialog kinerja, hasil penelitian menemukan bahwa dialog kinerja sudah dilaksanakan secara rutin. Dialog kinerja tidak hanya dilakukan setahun sekali pada saat menyusun target kinerja, tetapi juga dilakukan sepanjang tahun, yaitu ketika pegawai menghadapi kendala kemudian berkonsultasi kepada atasan. Namun demikian, beberapa narasumber mempersepsikan bahwa implementasi dialog kinerja masih menghadapi tantangan, terutama terkait peralihan Jabatan Administrator dan Pengawas ke Jabatan Fungsional yang menyebabkan penilaian kinerja terakumulasi di Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama.

Terkait intensitas dialog kinerja, Pasal 3 PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 menyoroti pentingnya dialog kinerja dilakukan secara intens atau terus menerus, namun tidak menjelaskan secara spesifik intensitas pelaksanaannya. Hal ini menyebabkan terdapat variasi dalam praktik pelaksanaan dialog kinerja, ada yang melakukannya secara periodik misalnya setiap awal tahun, namun ada juga yang melakukannya ketika terjadi kendala.

Pelaksanaan dialog kinerja juga dapat ditingkatkan dengan meningkatkan kualitas umpan balik yang diberikan. Salah satu contoh yang umum terjadi adalah pemberian umpan balik yang bersifat simbolis, seperti hanya memberikan tanda "jempol" dalam aplikasi e-kinerja tanpa ada penjelasan lebih lanjut tentang aspek mana yang sudah dinilai baik.

Secara regulasi, Pasal 1 PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 memberikan definisi terkait umpan balik yang dapat diinterpretasikan secara terbatas, yaitu "tanggapan atau respon yang diberikan atas kinerja pegawai". Hal ini dapat menimbulkan persepsi bahwa pemberian umpan balik secara simbolis, seperti memberikan tanda "jempol", sudah dianggap memadai dan memenuhi

persyaratan teknis. Padahal, umpan balik yang kurang spesifik dapat menimbulkan kesan bahwa penilaian kinerja hanya terkesan formalitas karena kurang memberikan informasi yang bermakna bagi pengembangan karir pegawai dan terkesan kurangnya perhatian dari atasan (Addeli & Warsono, 2019).

Sebagaimana dikemukakan oleh Barret dan Delpo, umpan balik yang efektif seharusnya tidak hanya berfokus pada evaluasi kinerja masa lalu, tetapi juga berorientasi pada pengembangan pegawai di masa depan. Umpan balik yang konstruktif juga merupakan salah satu cara untuk mengekspresikan kepedulian organisasi terhadap pegawai (Syarifah, 2012). Untuk meningkatkan keterlibatan antara atasan dan bawahan, selain memberikan umpan balik secara formal melalui aplikasi e-kinerja dan dokumen Sasaran Kinerja Pegawai (SKP), pimpinan juga dapat memberikan umpan balik yang sifatnya lebih santai seperti ucapan terima kasih, hadiah kecil, atau pujian di depan umum. Pendekatan ini tidak hanya mengakui kontribusi individu terhadap pencapaian organisasi, tetapi juga mempertahankan kinerja terbaik dan memotivasi pegawai lain untuk mencapai hasil kerja yang sama, atau bahkan lebih baik (Batista, 2023; Dewi et al., 2021).

b. Pemahaman pegawai terhadap ekspektasi kinerja

Pemahaman yang jelas mengenai ekspektasi kinerja merupakan faktor penting dalam keberhasilan implementasi penilaian kinerja. Sebelum periode penilaian dimulai, atasan perlu menjelaskan secara rinci dan transparan mengenai kinerja yang diharapkan kepada setiap pegawai. PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 juga menekankan pentingnya ekspektasi kinerja yang jelas. Ekspektasi kinerja dalam peraturan ini mencakup dua aspek utama, yaitu hasil kerja (*outcome*) dan perilaku kerja. Hasil kerja meliputi pencapaian yang diharapkan dari pegawai, termasuk *output*, *outcome*, atau layanan yang dihasilkan. Perilaku kerja mencakup aspek-aspek seperti berorientasi pelayanan, komitmen, inisiatif, kerja sama, serta aspek kepemimpinan.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa seluruh narasumber menyatakan telah memahami dengan baik target kinerja dan ekspektasi yang ditetapkan oleh pimpinan. Hal ini merupakan indikasi positif terhadap keberhasilan implementasi penilaian kinerja. Hal ini dibuktikan dengan mayoritas pegawai yang dapat memenuhi ekspektasi dan target kinerja dari pimpinan.

Pemahaman yang jelas terhadap ekspektasi kinerja sejalan dengan teori yang dikemukakan oleh Mondy dan Noe, yang menyatakan bahwa pemahaman yang

jelas mengenai ekspektasi kinerja merupakan indikator penilaian kinerja yang efektif. Ketika pegawai memahami dengan jelas apa yang diharapkan dari mereka, maka mereka dapat mengarahkan upaya dan fokus mereka untuk mencapai tujuan organisasi. Hasil penelitian implementasi kebijakan penilaian kinerja berdasarkan variabel komunikasi, disajikan dalam Tabel 1 berikut

Tabel 1. Temuan Penelitian Berdasarkan Variabel Komunikasi

Aspek	Hasil	Implikasi
Dialog Kinerja	Sudah dilakukan rutin terutama saat penyusunan target, namun kualitasnya masih dapat ditingkatkan	Dialog kinerja yang belum optimal menghambat pengembangan kinerja, sehingga perlu ada peningkatan kualitas dan kejelasan pelaksanaannya.
Umpan Balik	Bersifat simbolik tanpa disertai penjelasan.	Berpotensi mengurangi makna penilaian, sehingga dibutuhkan umpan balik yang konstruktif.
Ekspektasi Kinerja	Pegawai memahami target kerja dan perilaku yang diharapkan sesuai standar kinerja.	Pemahaman ekspektasi mendorong kinerja lebih terarah, namun perlu evaluasi untuk menjaga efektivitas.

(Sumber: Hasil Penelitian, 2024)

Sumber Daya

Kriteria yang harus dipenuhi untuk mencapai keberhasilan implementasi penilaian kinerja dari aspek sumber daya meliputi: (a) Sumber Daya Manusia (SDM); (b) kewenangan dalam memberikan penilaian; (c) sarana dan prasarana.

a. Sumber Daya Manusia (SDM)

Edwards III menekankan pentingnya kuantitas dan kualitas SDM dalam memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, termasuk kebijakan penilaian kinerja. Kuantitas SDM yang memadai memastikan ketersediaan penilai yang cukup untuk melaksanakan penilaian kinerja secara menyeluruh dan tepat waktu. Sementara itu, kualitas SDM, terutama kompetensi dan objektivitas penilai, berperan penting dalam menghasilkan penilaian yang akurat, adil, dan tidak bias.

Meskipun telah diatur dalam regulasi, pelaksanaan penilaian kinerja PNS secara umum masih berpotensi menimbulkan bias atau subjektivitas. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, pemberian nilai dalam penilaian

kinerja seringkali didasarkan pada ekspektasi pimpinan, yang dapat bersifat subjektif. Kedua, regulasi belum memberikan pedoman yang jelas dan terukur mengenai kriteria penilaian “di atas ekspektasi”, “sesuai ekspektasi”, dan “di bawah ekspektasi”, sehingga penilai cenderung mengandalkan preferensi pribadi atau pandangan subjektif saat menilai bawahannya.

Faktor lain yang dapat memicu subjektivitas dalam penilaian kinerja adalah sistem penghargaan dan sanksi yang belum sepenuhnya adil. Dalam praktiknya, tunjangan kinerja pegawai dapat dipotong jika hasil penilaian kinerja “di bawah ekspektasi”, namun tidak ada insentif tambahan jika kinerja melebihi ekspektasi. Hal ini menyebabkan pimpinan enggan memberikan penilaian “di bawah ekspektasi” karena menyadari dampaknya terhadap tunjangan kinerja pegawai.

Lee & Quazi menyoroti pentingnya pelatihan dan pengembangan bagi pejabat penilai untuk meningkatkan kompetensi mereka dalam memberikan penilaian yang objektif dan akurat (Nurdin et al., 2023). Penilai yang terlatih akan lebih memahami metode penilaian yang tepat dan mampu mengurangi bias serta subjektivitas dalam proses penilaian sehingga menciptakan keadilan dalam menilai kinerja pegawai.

b. Kewenangan dalam memberikan penilaian

PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022 menetapkan Pejabat Penilai Kinerja sebagai atasan langsung pegawai, minimal setingkat pejabat pengawas. Namun, implementasi pasca penyederhanaan birokrasi mengakibatkan sebagian besar penilaian kinerja dilakukan oleh Pejabat Pimpinan Tinggi Pratama, yaitu Kepala Biro. Hal ini menimbulkan beberapa tantangan terkait kewenangan penilaian kinerja.

Pertama, terjadi peningkatan beban kerja Kepala Biro dalam memberikan penilaian kinerja. Hal ini dapat mengurangi waktu yang seharusnya digunakan untuk tugas-tugas strategis lainnya. Selain itu, dengan jumlah pegawai yang dinilai cukup banyak, Kepala Biro mungkin tidak memiliki cukup waktu untuk melakukan penilaian secara mendalam dan memberikan umpan balik yang berkualitas.

Kedua, muncul potensi bias dalam penilaian kinerja. Kepala Biro sebagai pejabat penilai tidak selalu mengetahui secara langsung hasil kerja setiap pegawai yang dinilai. Penilaian seringkali hanya berdasarkan bukti atau dokumen yang dilampirkan saat penilaian kinerja, sehingga berpotensi menimbulkan bias dan ketidakakuratan dalam penilaian.

Penyederhanaan birokrasi ternyata berdampak pada kewenangan memberikan penilaian. Penyederhanaan birokrasi ini memperbesar kesenjangan hierarkis antara pegawai yang dinilai dengan penilai. Kondisi ini menjadi kurang ideal karena penilaian kinerja seharusnya dilakukan oleh atasan langsung atau supervisor terdekat, karena mereka yang lebih memahami kontribusi bawahan dan memiliki interaksi paling sering dengan mereka, sehingga dapat memberikan penilaian yang lebih adil, akurat dan relevan (Mathis dan Jackson, seperti dikutip dalam Rumawas, 2021).

c. Sarana dan prasarana

Temuan di lapangan menunjukkan adanya dukungan dari pimpinan dalam upaya mencapai kinerja yang diharapkan. Dukungan ini berupa penyediaan fasilitas kerja seperti ATK dan laptop, serta ketersediaan waktu pimpinan untuk berkonsultasi mengenai permasalahan pekerjaan. Hal ini sesuai dengan regulasi yang menyatakan bahwa sumber daya yang dibutuhkan untuk pencapaian kinerja pegawai meliputi dukungan atas sumber daya manusia, anggaran, peralatan kerja, pendampingan pimpinan, dan atau sarana dan prasarana. Penyediaan ATK, laptop, dan waktu konsultasi dengan pimpinan merupakan bentuk nyata dari dukungan sumber daya yang diberikan untuk memfasilitasi kinerja pegawai. Hasil penelitian implementasi kebijakan penilaian kinerja berdasarkan variable sumber daya, disajikan dalam Tabel 2 berikut:

Tabel 2. Temuan Penelitian Berdasarkan Variabel Sumber Daya

Aspek	Hasil	Implikasi
SDM	Penilai belum seluruhnya memiliki pemahaman yang memadai; indikator “ekspektasi” belum terstandar.	Penilaian belum objektif, sehingga perlu pelatihan bagi pejabat penilai serta ada pedoman indikator yang jelas.
Kewenangan	Pasca penyederhanaan birokrasi, banyak penilaian dilakukan oleh pejabat eselon II.	Penilaian tidak dilakukan oleh atasan terdekat sehingga berpotensi bias.
Sarana & Prasarana	Pimpinan memberikan dukungan melalui penyediaan fasilitas kerja dan waktu konsultasi.	Sarana dan prasarana tersedia, sehingga mendukung pelaksanaan tugas dan pencapaian kinerja.

(Sumber: Hasil Penelitian, 2024)

Disposisi

Kriteria yang harus dipenuhi untuk mencapai keberhasilan implementasi penilaian kinerja dari aspek disposisi meliputi: (a) komitmen Biro Sumber Daya Manusia (SDM) sebagai pengelola kinerja pegawai; serta (b) kesesuaian insentif atas hasil penilaian yang diterima oleh pegawai.

a. Komitmen Biro SDM sebagai pengelola kinerja pegawai

Biro SDM menunjukkan komitmen yang kuat dalam pengelolaan kinerja pegawai melalui berbagai inisiatif. Mereka secara proaktif melakukan sosialisasi dan pembinaan terkait penilaian kinerja. Selain itu, Biro SDM juga memanfaatkan teknologi dengan mengirimkan pengingat melalui WhatsApp *blast* mengenai tenggat waktu pengisian dan persetujuan e-kinerja.

Komitmen Biro SDM tidak berhenti sampai di situ. Mereka juga menyediakan layanan konseling karier dan kinerja bagi pegawai yang menghadapi tantangan dalam mencapai target kinerja atau memerlukan bimbingan pengembangan karier. Layanan ini menunjukkan dedikasi Biro SDM dalam mendukung pengembangan potensi pegawai secara menyeluruh.

b. Kesesuaian insentif

Temuan di lapangan menunjukkan bahwa sistem insentif yang berlaku saat ini belum sepenuhnya mencerminkan perbedaan capaian kinerja pegawai. Pegawai yang mendapatkan nilai "di atas ekspektasi" belum merasakan adanya perbedaan insentif yang signifikan dibandingkan dengan mereka yang mendapatkan nilai "sesuai ekspektasi". Hal ini dapat mengurangi motivasi, terutama bagi pegawai yang telah berupaya keras untuk mencapai kinerja terbaik.

Beberapa pegawai yang berkinerja tinggi mengungkapkan bahwa kerja keras mereka belum dihargai secara proporsional. Bahkan, mereka kerap diberi beban kerja tambahan tanpa disertai kompensasi yang memadai, seperti bonus atau bentuk apresiasi lainnya. Kondisi ini menimbulkan rasa ketidakpuasan, yang jika dibiarkan berlarut-larut dapat berdampak negatif terhadap semangat kerja.

Hasil penelitian Soelistya et al. (2020) menunjukkan bahwa kompensasi memang dapat memengaruhi kinerja, namun pengaruhnya terjadi secara tidak langsung melalui peningkatan motivasi kerja. Dengan kata lain, sistem insentif yang tidak adil justru berisiko menurunkan semangat dan produktivitas pegawai. Selaras dengan hal tersebut, penelitian Suryani et al. (2021) menegaskan bahwa

tambahan penghasilan yang adil dan transparan dapat mendorong peningkatan kinerja dan motivasi pegawai.

Organisasi publik perlu merancang sistem insentif yang tidak hanya menekan kinerja rendah melalui pemotongan tunjangan, tetapi juga memberikan penghargaan nyata bagi capaian di atas ekspektasi. Dengan adanya sistem insentif yang proporsional, penilai kinerja diharapkan dapat bersikap lebih objektif dan adil dalam melakukan evaluasi, sehingga mendorong iklim kerja yang sehat dan kompetitif. Hasil penelitian implementasi kebijakan penilaian kinerja berdasarkan variabel disposisi, disajikan dalam Tabel 3 berikut:

Tabel 3. Temuan Penelitian Berdasarkan Variabel Disposisi

Aspek	Hasil	Implikasi
Komitmen Biro SDM sebagai pengelola kinerja	Biro SDM melakukan sosialisasi, pengingat teknis melalui WhatsApp blast, serta menyediakan layanan konseling karier dan kinerja.	Menunjukkan peran aktif, sehingga berpotensi memperkuat implementasi penilaian kinerja secara berkelanjutan.
Kesesuaian Insentif	Tidak ada insentif signifikan bagi pegawai yang berkinerja tinggi, sehingga mereka merasa kontribusinya kurang dihargai.	Dapat melemahkan motivasi pegawai yang berkinerja tinggi jika dibiarkan tanpa perbaikan sistemik.

(Sumber: Diolah Peneliti)

Struktur Birokrasi

Kriteria yang harus dipenuhi untuk mencapai keberhasilan implementasi penilaian kinerja dari aspek struktur birokrasi meliputi: (a) Standar Operasional Prosedur (SOP); dan (b) fragmentasi.

a. Standar Operasional Prosedur (SOP)

Hasil wawancara menunjukkan bahwa pelaksanaan penilaian kinerja telah dilakukan sesuai dengan prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pegawai diberikan akses terhadap hasil penilaian mereka, sehingga mereka dapat mengidentifikasi potensi kesalahan atau ketidaksesuaian penilaian. Selain itu, terdapat mekanisme pengajuan keberatan yang formal dan transparan bagi pegawai yang merasa hasil penilaiannya tidak akurat. Praktik-praktik ini sejalan dengan persyaratan penilaian kinerja yang efektif menurut Mondy dan

Noe, yang menekankan pentingnya transparansi, umpan balik, dan keadilan dalam proses penilaian.

b. Fragmentasi

Hasil observasi di lapangan menunjukkan adanya fragmentasi dalam pengelolaan kinerja antara Biro SDM sebagai pengelola kinerja dengan unit-unit kerja. Fragmentasi ini dapat menimbulkan beberapa permasalahan. *Pertama*, kurangnya keseragaman dalam pelaksanaan penilaian kinerja di berbagai unit kerja. Setiap unit kerja mungkin memiliki interpretasi dan praktik yang berbeda dalam melakukan penilaian kinerja, sehingga hasilnya tidak konsisten dan sulit dibandingkan.

Kedua, tidak adanya pedoman kegiatan pendukung seperti dialog kinerja, sehingga berpotensi menghambat efektivitas penilaian kinerja. Dialog kinerja yang terarah dan konstruktif akan memberikan manfaat bagi pengembangan pegawai dan organisasi, salah satunya adalah merancang kebutuhan pelatihan dan menentukan kompensasi yang sesuai (Mondy et al., seperti dikutip dalam Syarifah, 2012).

Untuk mengatasi fragmentasi ini, Biro SDM selaku pengelola kinerja pegawai perlu mengambil langkah-langkah proaktif, seperti menyusun dan menyosialisasikan pedoman teknis tentang kriteria penilaian kinerja yang jelas dan terukur. Selain itu, Biro SDM juga perlu menyusun pedoman kegiatan pendukung seperti dialog kinerja. Pedoman ini harus menjelaskan tujuan, frekuensi, dan tata cara pelaksanaan dialog kinerja yang dapat mendorong kualitas umpan balik. Hasil penelitian implementasi kebijakan penilaian kinerja berdasarkan variable struktur birokrasi, disajikan dalam Tabel 4 berikut:

Tabel 4. Temuan Penelitian Berdasarkan Variabel Fragmentasi

Aspek	Hasil	Implikasi
Standar Operasional Prosedur (SOP)	Pelaksanaan penilaian sudah mengacu pada peraturan yang berlaku. Pegawai dapat mengakses hasil penilaian dan memiliki hak keberatan.	Kejelasan SOP mendukung transparansi, sehingga memperkuat kepercayaan terhadap sistem penilaian.
Fragmentasi	Terjadi perbedaan praktik penilaian antar unit dan belum ada	Karena belum ada pedoman seragam, maka pelaksanaan

Aspek	Hasil	Implikasi
	pedoman teknis dialog kinerja yang seragam.	penilaian menjadi tidak konsisten dan sulit dikoordinasikan.

(Sumber: Hasil Penelitian, 2024)

D. SIMPULAN

Penelitian ini menemukan bahwa implementasi kebijakan penilaian kinerja PNS, khususnya pasca reformasi melalui PP Nomor 30 Tahun 2019 dan PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022, belum sepenuhnya optimal dan masih bersifat formalitas administratif. Penilaian kinerja belum dimanfaatkan secara maksimal sebagai alat pengembangan kinerja pegawai. Berdasarkan kerangka teori implementasi kebijakan dari Edwards III, hambatan utama teridentifikasi pada aspek komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi.

Komunikasi masih bersifat satu arah dan umpan balik yang diberikan belum konstruktif. Di sisi lain, sumber daya manusia belum seluruhnya memiliki pemahaman yang memadai, serta kewenangan penilaian tidak selalu berada pada atasan langsung, sehingga berpotensi menimbulkan bias. Dari sisi disposisi, sistem insentif belum mencerminkan perbedaan capaian kinerja secara adil, sedangkan secara struktural terdapat fragmentasi antara pengelola kinerja dan unit kerja yang menimbulkan inkonsistensi pelaksanaan penilaian. Dalam perspektif teori penilaian kinerja efektif dari Mondy dan Noe, implementasi saat ini belum memenuhi prinsip-prinsip seperti objektivitas dan pemberian umpan balik yang konstruktif.

Adapun saran atau rekomendasi yang dapat diberikan adalah pertama, perlu adanya peningkatan kualitas umpan balik yang lebih spesifik dan konstruktif dengan memberikan pelatihan bagi pejabat penilai serta membuat pedoman umpan balik dan dialog kinerja. Kedua, perlu disusun pedoman teknis tentang kriteria penilaian kinerja yang lebih spesifik dan terukur untuk menghindari bias dalam penilaian kinerja. Ketiga, perlu dilakukan evaluasi terhadap dampak penyederhanaan birokrasi, khususnya terhadap kewenangan penilaian kinerja. Jika diperlukan, struktur kewenangan untuk memberikan penilaian perlu disesuaikan untuk memastikan penilaian dilakukan oleh atasan langsung atau supervisor terdekat yang paling memahami kinerja pegawai sehingga dapat memberikan penilaian yang lebih akurat. Keempat, sistem insentif

perlu didesain ulang agar lebih adil, transparan, dan mampu membedakan serta menghargai capaian kinerja pegawai secara proporsional.

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya dilakukan pada satu kedeputan di instansi pemerintah pusat dengan pendekatan kualitatif, sehingga hasilnya belum dapat digeneralisasi secara luas. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya disarankan untuk memperluas cakupan ke instansi sektor publik lainnya, serta mempertimbangkan pendekatan kuantitatif atau metode campuran guna menghasilkan temuan yang lebih mendalam dan generalisasi temuan yang lebih kuat. Selain itu, studi lanjutan juga dapat mengkaji peran aktor-aktor kunci dalam proses penilaian kinerja serta mengevaluasi efektivitas kebijakan dalam mendorong kinerja individu dan organisasi secara berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

- Addeli, A., & Warsono, H. (2019). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil Di Kabupaten Seruyan Provinsi Kalimantan Tengah. *Dialogue : Jurnal Ilmu Administrasi Publik*, 1(1), 57–69. <https://doi.org/10.14710/dialogue.v1i1.5224>
- Aji, B. B. (2022). Sistem Penilaian Kinerja Berbasis Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) di Lingkungan Sekretariat Daerah Kota Banjarbaru. *Journal on Education*, 5(1), 1047–1064. <https://doi.org/10.31004/joe.v5i1.717>
- Ali, M. (2019). *Implementasi Kebijakan Penerbitan Izin Usaha Mikro Kecil (IUMK) Di Kecamatan Teluk Nibung Kota Tanjungbalai* [Universitas Medan Area]. <https://repositori.uma.ac.id/bitstream/123456789/13597/1/171801125> - Muhammad Ali - Fulltext.pdf
- Asmawati, A. (2022). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Pada Kantor Camat Kecamatan Talang Kelapa Kabupaten Banyuasin. *Jurnal Ilmiah Administrasi Dan Sosial*, 17(2), 32–49. <https://doi.org/10.62128/jiads.v17i2.38>
- Batista, E. (2023). *10 Tips for Delivering Effective Employee Feedback*. <https://www.staffcircle.com/blogs/10-tips-for-delivering-effective-employee-feedback/>
- Dewi, N. L. P. N. S., Agustina, M. D. P., & Kusyana, D. N. B. (2021). Memaksimalkan Kinerja Karyawan Melalui Peningkatan Employee Engagement dan Budaya Organisasi. *Widya Amirta: Jurnal Manajemen, Kewirausahaan Dan Pariwisata*,

<https://ejournal.unhi.ac.id/index.php/widyaamrita/article/view/1338>

Edwards III, G. C. (1980). *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Press.

<https://archive.org/details/implementingpubl0000edwa/page/n3/mode/2up?view=theater>

Fauzia, A. A. (2024). *Implementasi Kebijakan Electronic Kinerja (E-Kinerja) Sebagai Penilaian Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) Pada Dinas Bina Marga dan Bina Konstruksi Provinsi Lampung* [Universitas Lampung].

<https://digilib.unila.ac.id/78493/>

Haryono, S. (2018). *Manajemen Kinerja SDM Teori & Aplikasi* (M. Dwi Puryanto, SE (ed.)). Luxima Metro Media.

[http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/19160/ebook_Manajemen Kinerja.pdf?sequence=8&isAllowed=y](http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/19160/ebook_Manajemen%20Kinerja.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

Martief, L. (2020). *Manajemen Kinerja ASN Tantangan dan Upaya ke Depan*. In *Bpsdm*. https://simantu.pu.go.id/personal/img-post/adminkms/post/20210409093721__F__Buku_Manajemen_ASN_Bu_Lolly2020isbn.pdf

Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

<https://www.metodos.work/wp-content/uploads/2024/01/Qualitative-Data-Analysis.pdf>

Nurani, D. (2009). *Analisis Implementasi Program Bantuan Operasional (BOS) di SDN Jakarta Selatan* [Universitas Indonesia].

[file:///C:/Users/RYU/Downloads/digital_129255-T 26794-Analisis implementasi HA.pdf](file:///C:/Users/RYU/Downloads/digital_129255-T%206794-Analisis%20implementasi%20HA.pdf)

Nurdin, I., Musaad, F., Putri, Y. M., & Airlangga, D. (2023). Efektifitas Penilaian Kinerja Pegawai Sektor Publik di Indonesia. *Musamus Journal of Public Administration*, 6(1), 495–502. <https://doi.org/10.35724/mjpa.v6i1.5324>

Nuryani, R. (2017). *Efektivitas Sistem Penilaian Kinerja Karyawan (Kasus Di Yayasan Pendidikan Telkom)*.

<https://digilib.polban.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptppolban-gdl-rimanuryan-7955>

Rajab, A., Kusmanto, H., & Adam, A. (2022). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja PNS di Sekretariat Daerah,

- Subulussalam. *Journal of Education, Humaniora and Social Sciences (JEHSS)*, 5(2), 1630–1640. <https://doi.org/10.34007/jehss.v5i2.1426>
- Rumawas, W. (2021). Manajemen Kinerja. In *Journal of Chemical Information and Modeling* (Vol. 53, Issue 9). Unsrat Press. [https://repo.unsrat.ac.id/4582/1/Buku Manajemen Kinerja. W.Rumawas2021.pdf](https://repo.unsrat.ac.id/4582/1/Buku%20Manajemen%20Kinerja.%20W.Rumawas2021.pdf)
- Rusandi, & Rusli, M. (2021). Merancang Penelitian Kualitatif Dasar/Deskriptif dan Studi Kasus. *Al-Ubudiyah: Jurnal Pendidikan Dan Studi Islam*, 2(1), 48–60. <https://doi.org/10.55623/au.v2i1.18>
- Rusby, Z. (2017). Manajemen Sumber Daya Manusia. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952. Universitas Islam Riau. [https://repository.uir.ac.id/1470/1/MSDM Rajawalipers.pdf](https://repository.uir.ac.id/1470/1/MSDM%20Rajawalipers.pdf)
- Soelistya, D., Eva Desembrianita, & Wildan Tafrihi. (2020). Strong Point Kinerja Karyawan. In *Jurnal Ilmu Pendidikan* (Vol. 7, Issue 2).
- Suryani, I., Rusli, B., & Nurasa, H. (2021). Implementasi Kebijakan Tambahan Penghasilan Berbasis Kinerja Terhadap Kinerja Pegawai Di Bkppd Kabupaten Bandung. *Responsive*, 4(3), 153. <https://doi.org/10.24198/responsive.v4i3.34626>
- Syarifah, D. (2012). Feedback yang Berkelanjutan (Continuous Feedback) untuk Mendukung Penilaian Kinerja Efektif. *Insan*, 14(02), 121. [https://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-artikel 6-14-2.pdf](https://journal.unair.ac.id/download-fullpapers-artikel/6-14-2.pdf)
- Tenges, Y. (2018). Evaluation of Performance Appraisal in Pt. XYZ. *Jurnal EMBA*, 1(4), 1154–1163.
- Wahyudi, J. (2014). Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Kajian Pra Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja PNS Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Barito Timur). *World Health Organization, World Bank Group, OECD*, 1(July), 1–100. <https://media.neliti.com/media/publications/72259-ID-penilaian-kinerja-pegawai-negeri-sipil-k.pdf>