

Analisis Penilaian Kinerja pada Organisasi Sektor Publik (*Systematic Literature Review*)

Penilaian
Kinerja pada
Organisasi
Sektor Publik
(*Systematic
Literature
Review*)

Kurniasari Tripambudi

Universitas Sarjanawiyata Tamansiswa/ Yogyakarta/Indonesia

ABSTRACT

Purpose of this article: This article aims to briefly describe performance evaluation tools which is applied or used by public sector organizations.

Methodology: The method used is systematic literature to identify, describe, and classify some result of research about performance evaluation tools in public sector organizations.

Result: Every organizations and nations has a different method or technique in assessing their employee performance, especially to public sector organization.

Keywords: *Performance Evaluation, Public Sector Organizations.*

ABSTRAK

Tujuan Artikel: Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara singkat alat-alat penilaian kinerja yang diterapkan atau digunakan oleh organisasi sektor publik

Metodologi: Metode yang digunakan yaitu studi literatur sistematis untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, dan mengklasifikasikan beberapa hasil penelitian tentang alat penilaian kinerja dalam organisasi sektor publik

Hasil: setiap organisasi ataupun negara memiliki cara atau teknik berbeda dalam menilai kinerja karyawannya, terutama pada organisasi sektor publik

Kata Kunci: *Organisasi Sektor Publik, Penilaian Kinerja.*

1. Latar belakang

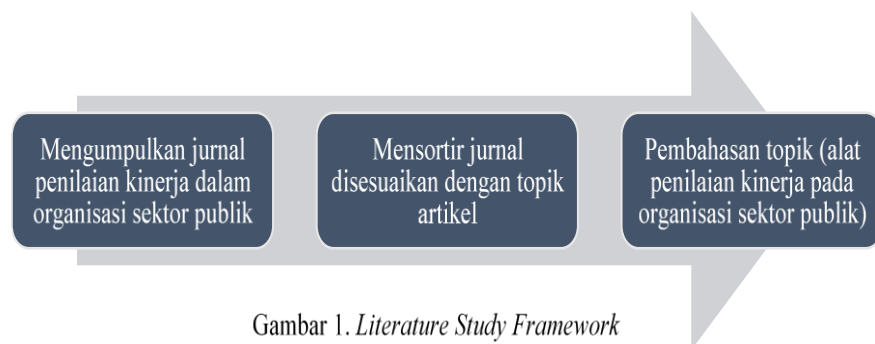
Pada setiap negara pasti memiliki organisasi sektor publik dikarenakan organisasi tersebut sangat vital perannya untuk negara. Organisasi sektor publik merupakan pemerintah dan unit-unit organisasi di bawahnya yang dikelola oleh pemerintah dan berkaitan dengan hajat/kepentingan masyarakat sehingga tidak terlepas dari pelayanan masyarakat. Organisasi sektor publik pada umumnya terdiri dari unit pendidikan, kesehatan, ekonomi, politik, hukum, hingga keamanan (Wikipedia, 2019). Sektor publik yang tugas utamanya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, sudah pasti memiliki banyak karyawan/pegawai. Sharma & Sharma (2017) menyatakan karyawan/pegawai adalah investasi yang sangat signifikan bagi organisasi karena merekalah kekuatan utama organisasi. Dalam menghadapi globalisasi atau perkembangan teknologi saat ini dibutuhkan karyawan/pegawai yang berkinerja baik sehingga aktivitas organisasi terlaksana dengan efektif dan efisien. Sehingga organisasi perlu strategi untuk dapat meningkatkan kinerja karyawan/pegawai (Purwanto, 2020). Peningkatan kinerja karyawan/pegawai dapat diketahui dan dipengaruhi oleh hasil evaluasi penilaian kinerja mereka.

Dari berbagai praktek sumber daya manusia, sistem penilaian kinerja dinilai sebagai hal terpenting yang menyumbang keberhasilan organisasi mencapai tujuan melalui hasil evaluasi kinerja karyawan/pegawai (Sharma & Sharma, 2017).

Penilaian kinerja adalah mekanisme yang menyelaraskan tujuan dan perilaku individu karyawan/pegawai pada tujuan organisasi untuk membantu karyawan/pegawai dalam memahami dan menerima norma organisasi (Lin & Kellough, 2019). Dalam organisasi sektor publik, alat untuk menilai kinerja karyawan/pegawainya ada beragam, disesuaikan dengan kebutuhan dan keadaan masing-masing organisasi. Sehingga pada artikel ini akan dibahas secara singkat alat-alat penilaian kinerja yang digunakan oleh beberapa organisasi sektor publik baik di Indonesia maupun luar negeri.

2. Metode

Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara singkat alat-alat penilaian kinerja yang diterapkan atau digunakan oleh organisasi sektor publik di Indonesia maupun organisasi sektor publik negara lain, dengan bersumber dari jurnal-jurnal nasional dan internasional.



Metode yang digunakan yaitu studi literature sistematis untuk mengidentifikasi, mendeskripsikan, dan mengklasifikasikan beberapa hasil penelitian tentang alat penilaian kinerja dalam organisasi sektor publik. Alur penyusunan artikel ini diawali dengan mengumpulkan jurnal penelitian terdahulu yang membahas topik alat penilaian kinerja dalam organisasi sektor publik, kemudian memilah jurnal mana yang paling tepat atau sesuai dengan topik, lalu terakhir membahas jurnal-jurnal tersebut untuk dijadikan satu kesatuan informasi yang mudah dipahami oleh pembaca.

3. Hasil Penelitian/ Pembahasan

Tabel 1. Literature Review

No.	Nama Peneliti	Tahun	Hasil Penelitian
1.	I Gede Ari Erawan	2019	<i>Balanced scorecard</i> membantu manajer di Kementerian Keuangan Indonesia untuk mengisi <i>gap</i> antara perencanaan strategis dan hasil strategis. <i>Balanced scorecard</i> juga terbukti mampu meningkatkan akuntabilitas kinerja lembaga berdasarkan evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-rb). Kontribusinya sebagian besar dalam indikator perencanaan kinerja, karena <i>balanced scorecard</i> berfokus pada perencanaan strategis. Tidak hanya meningkatkan akuntabilitas kinerja, juga ditemukan bahwa <i>balanced scorecard</i> mendukung peningkatan indeks reformasi birokrasi (Erawan, 2019).

Penilaian
Kinerja pada
Organisasi
Sektor Publik
(Systematic
Literature
Review)

2.	Patricia Loga dan Anand Chand	2020	Penerapan Penilaian Kinerja (PA) dalam konteks negara berkembang pulau kecil dengan mempelajari MoHMS (Kementerian Kesehatan dan Layanan
			Medis) di Fiji dengan sistem APA yang menggunakan gaya kesatuan manajemen, beberapa kemiripan teori pluralisme, dan globalisasi hubungan industrial. Hal ini terlihat dari kurangnya keterlibatan karyawan melalui pelatihan dan konsultasi dalam menetapkan KPI, minimnya peran yang dimainkan oleh Serikat Pekerja dan peran kunci lembaga pendukung dalam memperkenalkan reformasi pada sektor publik di Fiji. Ditemukan bahwa Pemerintah Fiji menerapkan Penilaian Kinerja sebagai bagian dari reformasi sektor publik yang lebih besar seperti yang direkomendasikan oleh Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia. Selain itu, penilaian kinerja bertujuan untuk meningkatkan efisiensi tenaga kerja dan efektivitas biaya, penggunaan <i>work objectives</i> (seperti KPI) diperkenalkan dalam upaya untuk menyelaraskan <i>job descriptions</i> dengan <i>individual work plans</i> dan Rencana Tahunan Kementerian (Loga & Chand, 2020).
3.	Taehee Kim dan Marc Holzer	2016	Pentingnya aspek kognitif dari penilaian kinerja (PA). Tanpa memahami reaksi individu setiap karyawan terhadap hasil penilaian kinerja dan konteks organisasi yang mendukungnya, kecil kemungkinan bahwa penilaian kinerja digunakan untuk tujuan yang sebenar-benarnya, yaitu untuk peningkatan kinerja. Mengingat pentingnya penerimaan karyawan terhadap sistem pengukuran kinerja, faktor-faktor kunci yang dapat meningkatkan penerimaan karyawan terhadap penilaian kinerja menggunakan data dari Survei Prinsip Merit 2005 yang dikelola oleh Badan Perlindungan Sistem Merit AS (MSPB) antara lain pengembangan penggunaan penilaian kinerja, partisipasi karyawan dalam penetapan standar kinerja, kualitas hubungan karyawan dengan atasan mereka, dan pemberdayaan yang dirasakan karyawan dapat meningkatkan penerimaan karyawan terhadap penilaian kinerja (Kim & Holzer, 2016).

4.	Yu-Chun Lin dan J. Edward Kellough	2019	Terjadi kesenjangan dalam persepsi supervisor tentang penilaian kinerja karyawan individu di layanan sektor publik Amerika Serikat di antaranya adalah peringkat yang meningkat, standar penilaian kinerja yang cacat, dan kurangnya dukungan dari organisasi adalah aspek yang paling bermasalah dari proses penilaian kinerja di sector publik AS. Selain itu penggunaan penghargaan berbasis kinerja oleh lembaga, dan kepercayaan pada supervisor bahwa kinerja karyawan dinilai secara objektif merupakan aspek yang perlu diperbaiki. Ditemukan pula sebanyak 16,41% supervisor federal yang melaporkan bahwa mereka telah memberikan penilaian kepada karyawan lebih tinggi atau lebih rendah daripada yang diperoleh karyawan tersebut.
			Selain itu mereka memberikan peringkat yang tidak akurat, namun peneliti belum menemukan proporsi apa yang memberi peringkat lebih tinggi dari yang diperoleh bawahannya atau proporsi yang memberi peringkat lebih rendah dari yang seharusnya. Bagaimanapun peneliti menduga terdapat banyak kesalahan yang diakui oleh supervisor layanan federal di AS sebagai sector publik dalam memberikan penilaian kinerja yang positif (Lin & Kellough, 2019).
5.	Nicola Belle, Paola Cantarelli, dan Paolo Belardinelli	2017	Dari berbagai sumber hasil penelitian, penilaian kinerja dalam administrasi publik mengungkapkan kurangnya penyelidikan tentang bias kognitif yang memengaruhi evaluasi penilai terhadap kinerja orang yang dinilai. Setelah dilakukan dua eksperimen lapangan pada 600 manajer dan karyawan sektor publik di Italia, menunjukkan bahwa bias penahan dan efek halo secara sistematis membiaskan peringkat kinerja. Eksperimen yang pertama, skor rata-rata lebih tinggi ketika subjek dihadapkan pada penahan yang tinggi daripada penahan rendah. Kedua, kemampuan yang lebih tinggi pada satu dimensi kinerja menyebabkan partisipan penelitian memberikan skor rata-rata yang lebih tinggi pada dimensi kinerja lainnya. Efek Halo ternyata pada penelitian ini dimoderasi oleh jenis kelamin penilai kinerja.

Dari lima hasil penelitian yang berbeda di atas, diketahui bahwa setiap negara atau bahkan setiap organisasi menerapkan alat/cara untuk menilai kinerja yang berbeda-beda. Penelitian Erawan (2019) yang meneliti implementasi *balance scorecard* pada beberapa institusi pemerintahan di Indonesia menghasilkan temuan bahwa *balance scorecard* dapat digunakan untuk meningkatkan akuntabilitas kinerja lembaga juga untuk mengisi kesenjangan antara perencanaan dan hasil strategis organisasi. Penelitian tersebut juga menghasilkan temuan bahwa *balance scorecard* dapat meningkatkan indeks reformasi birokrasi. Untuk menerapkan *balanced scorecard* dengan baik, diperlukan sinergi dari manajer tingkat atas hingga karyawan. Namun, keberhasilan penerapan *balanced scorecard* sepenuhnya tergantung pada kepemimpinan para manajer. Manfaat implementasi *balance scorecard* pada penelitian tersebut diuraikan menjadi dua level, yaitu manfaat di tingkat strategi organisasi dan manfaat di tingkat penyesuaian.

Pada level strategi organisasi, implementasi *balance scorecard* yaitu dapat menyederhanakan kompleksitas manajemen dan proses pengambilan keputusan dengan memprioritaskan tujuan, inisiatif, dan motivasi internal. Sedangkan pada level penyesuaian, manfaat *balance scorecard* adalah membantu meningkatkan komunikasi dan visibilitas antara eksekutif senior dan karyawan di tingkat bawah (Quesado, Guzmán, & Rodrigues, 2018). Salah satu keberhasilan penerapan *balanced scorecard* di Pemerintahan Indonesia adalah pada Kementerian Keuangan (Kemenkeu) yang telah menggunakan *balanced scorecard* sebagai alat ukur kinerjanya sejak tahun 2008. *Balanced scorecard* digunakan karena sebanyak 62% organisasi yang ditinjau telah mengadopsi *balanced scorecard*. Pada awalnya, implementasi tidak mengukur semua struktur secara komprehensif, hanya di tingkat atas (menteri dan pejabat eselon I). Selanjutnya, telah semakin berkembang, sekarang *balanced scorecard* diterapkan dari struktur eksekutif puncak ke karyawan tingkat bawah. Implementasi tersebut didukung oleh perkembangan peraturannya dari Keputusan Menteri Keuangan No 87 Tahun 2009 menjadi Keputusan Menteri Keuangan terbaru No 556 Tahun 2015.

Peneliti kedua Loga & Chand (2020) meneliti penerapan penilaian kinerja tahunan di negara berkembang Fiji bagian Kementrian Kesehatan dan Layanan Medis. Dinyatakan bahwa keterlibatan karyawan dalam menetapkan indeks penilaian kinerja kurang, selain itu pemerintah Fiji menerapkan penilaian kinerja tersebut sebagai bagian dari reformasi sektor publik yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi tenaga kerja dan efektivitas biaya. Selanjutnya, Kim & Holzer (2016) meneliti tentang pentingnya aspek kognitif dalam penilaian kinerja dengan bersumber pada data Survei Prinsip Merit 2005 yang dikelola oleh Badan Perlindungan Sistem Merit AS (MSPB). Aspek kognitif penting karena peneliti menyadari pentingnya penerimaan karyawan terhadap hasil penilaian kinerja yang adil sehingga hasil dari penilaian tersebut dapat digunakan yang sebenar-benarnya untuk meningkatkan kinerja mereka. Pada penelitian tersebut menyebutkan faktor-faktor yang dapat meningkatkan penerimaan karyawan terhadap hasil penilaian kinerja antara lain pengembangan penggunaan penilaian kinerja, partisipasi karyawan dalam penetapan standar kinerja, kualitas hubungan karyawan dengan atasan mereka, dan pemberdayaan yang dirasakan karyawan. Faktor-faktor tersebut penting karena ketika karyawan memiliki dukungan yang terbatas pada penilaian kinerja, sistem penilaian kinerja mungkin menjadi tidak efektif. Sehingga untuk meningkatkan efektivitas dan mendapatkan dukungan dari karyawan atas penilaian kinerja yang dilakukan, perlu meningkatkan persepsi karyawan tentang pentingnya proses penilaian dan kegunaannya dalam mengembangkan kapasitas pengembangan karir mereka. Selanjutnya penelitian tentang persepsi supervisor tentang penilaian kinerja karyawan di sektor publik Amerika Serikat oleh Lin & Kellough (2019), diketahui terdapat kesenjangan persepsi supervisor dalam memberikan penilaian kinerja baik dalam peringkat, standar penilaian kinerja yang cacat, atau kurangnya dukungan dari organisasi. Permasalahan lain juga dijabarkan pada penelitian tersebut. Namun yang akan dijelaskan pada bagian pembahasan kali ini adalah cara untuk mengatasi permasalahan penilaian kinerja yang telah dilakukan untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang telah disebutkan. Pertama, strategi harus dirancang untuk mengatasi masalah seperti; peringkat yang meningkat, sering terjadi karena lebih mudah untuk memberikan peringkat tinggi daripada memberikan peringkat rendah. Selain itu, supervisor dapat melihat peringkat yang meningkat sebagai cara untuk menghindari interaksi yang tidak menyenangkan dengan bawahan. Kedua, harus dilakukan pengembangan kriteria dan standar yang lebih baik untuk mengukur kinerja karyawan. Pengembangan tersebut harus spesifik sesuai deskripsi pekerjaan dan didefinisikan secara objektif. Kriteria dan standar kinerja harus didasarkan pada pemahaman tentang *output* pekerjaan yang dihasilkan dari analisis pekerjaan yang sistematis dan terbaru. Terakhir, penelitian yang dilakukan oleh Belle, Cantarelli, & Belardinelli (2017) membahas mengenai bias kognitif dalam penilaian kinerja (penahan dan efek halo) dengan manajer dan karyawan sektor publik di Italia menghasilkan kurangnya penyelidikan tentang bias kognitif yang mampu mempengaruhi evaluasi penilaian kinerja. Bias penahan dan efek halo tersebut menyebabkan skor/nilai lebih tinggi saat subjek dihadapkan dengan penahan yang tinggi daripada penahan yang rendah. Penahan di sini maksudnya adalah efek yang meresap dan kuat dalam keputusan manusia terlepas dari faktor-faktor seperti jenis penahan, relevansi isyarat penahan, keahlian, motivasi, dan beban kognitif (Furnham & Boo, 2011).

Selain itu kemampuan yang lebih tinggi dalam satu dimensi kinerja mendorong partisipan penelitian memberikan nilai rata-rata yang lebih tinggi dari dimensi kinerja yang lain. Efek halo yang dimaksud dalam penelitian tersebut ialah kecenderungan untuk menyukai atau tidak menyukai segala sesuatu tentang seseorang, termasuk hal-hal yang belum diamati dan kecenderungan untuk melebih-lebihkan konsistensi penilaian untuk mempertahankan narasi penjelasan yang sederhana dan koheren (Krämer, 2014). Di akhir penelitian tersebut juga diperoleh penemuan baru bahwa efek halo dimoderasi oleh jenis kelamin dari penilai kinerja.

Kesimpulan

Karyawan sebagai asset penting organisasi karena merekalah kekuatan utamanya maka harus pula dalam memberikan penilaian terhadap kinerja mereka yang adil dan sebenarbenarnya. Dari pemaparan di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa setiap organisasi ataupun negara memiliki cara atau teknik berbeda dalam menilai kinerja karyawannya, terutama pada organisasi sektor publik. Di negara Indonesia dicontohkan dengan menggunakan *balanced scorecard* sebagai alat penilaian kinerja. Lalu di negara Fiji salah satu organisasi sektor publiknya dinilai dengan menggunakan penilaian kinerja tahunan (*Annual Performance Appraisal*). Selanjutnya penilaian kinerja pada pegawai publik melalui data Merit 2005 yang memperhatikan aspek kognitif agar setiap individu karyawan yang dinilai dapat dengan lapang menerima hasil evaluasi kinerja mereka. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa penilaian kinerja juga menyebabkan permasalahan seperti kesenjangan penilaian kinerja oleh supervisor kantor layanan federal di Amerika Serikat yang menilai karyawannya lebih tinggi atau lebih rendah daripada standar yang seharusnya. Permasalahan lainnya adalah terjadinya bias penilaian, antara lain bias penahan dan efek halo. Banyak metode dalam menilai kinerja karyawan yang prakteknya disesuaikan dengan keadaan organisasi/negara dan kebutuhannya, namun sekaligus banyak juga permasalahan dalam penilaian kinerja yang membutuhkan perhatian lebih, karena biasanya studi tentang penilaian kinerja hanya berfokus pada isu seperti teknik penilaian, metode *feedback*, atau cara untuk mencegah bias penilaian kinerja. Masalah tersebut memang penting, namun ada masalah lain yang tidak kalah pentingnya seperti kesulitan administrasi, bagian manajerial, hingga standar penilaian yang dapat membatasi kemampuan atasan untuk menilai kinerja yang akurat.

REFERENCES

- Belle, Nicola, Cantarelli, Paola, & Belardinelli, Paolo. (2017). Cognitive Biases in Performance Appraisal: Experimental Evidence on Anchoring and Halo Effects With Public Sector Managers and Employees. *Review of Public Personnel Administration*, 37(3), 275–294. <https://doi.org/10.1177/0734371X17704891>
- Erawan, I. Gede Ari. (2019). Implementation of Balanced Scorecard in Indonesian Government Institutions: A Systematic Literature Review. *Journal of Public Administration Studies*, 4(2), 64–71. Retrieved from url: <http://balanced.jpas.ub.ac.id/index.php/jpas>
- Furnham, Adrian, & Boo, Hua Chu. (2011). A literature review of the anchoring effect. *Journal Socio-Economics*, 40(1), 35–42. <https://doi.org/10.1016/j.socrec.2010.10.008>
- Kim, Taehee, & Holzer, Marc. (2016). Public Employees and Performance Appraisal: A Study of Antecedents to Employees' Perception of the Process. *Review of Public Personnel Administration*, 36(1), 31–56. <https://doi.org/10.1177/0734371X14549673>
- Krämer, Walter. (2014). Kahneman, D. (2011): Thinking, Fast and Slow. *Statistical Papers*, 55(3), 915–915. <https://doi.org/10.1007/s00362-013-0533-y>
- Lin, Yu Chun, & Kellough, J. Edward. (2019). Performance Appraisal Problems in the Public Sector: Examining Supervisors' Perceptions. *Public Personnel Management*, 48(2), 179–202. <https://doi.org/10.1177/0091026018801045>
- Loga, Patricia, & Chand, Anand. (2020). Performance appraisal systems and public sector efficiency in small island developing states: The case of Fiji. *Personnel Review*, 49(4), 974–992. <https://doi.org/10.1108/PR-01-2018-0013>
- Purwanto, Agus. (2020). A Systematic Literature Review of Implementation Key Performance Indicators (KPIs). *Journal of Industrial Engineering & Management Research (JIEMAR)*, 1(3), 200–208.
- Quesado, P., Guzmán, B. A., & Rodrigues, L. L. (2018). Advantages and Contributions in The Balanced Scorecard Implementation. *Intangible Capital*, 14(1), 186–200.
- Sharma, Anshu, & Sharma, Tanuja. (2017). HR analytics and performance appraisal system: A conceptual framework for employee performance improvement. *Management Research Review*, 40(6), 684–697. <https://doi.org/10.1108/MRR-04-2016-0084>
- Wikipedia. (2019, December 19). Sektor publik - Wikipedia bahasa Indonesia, ensiklopedia bebas. Retrieved June 8, 2021, from https://id.wikipedia.org/wiki/Sektor_publik