

MODUL
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR

Manajemen Kinerja

PKA

**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2021**

MODUL
MANAJEMEN KINERJA
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 2021

Hak Cipta © pada:
Lembaga Administrasi Negara
Edisi Tahun 2021

**Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10 Jakarta Pusat 10110**

**MANAJEMEN KINERJA
Modul Pelatihan Kepemimpinan Administrator**

TIM PENGARAH SUBSTANSI:

1. Dr. Muhammad Taufiq, DEA
2. Erna Irawati, S.Sos., M.Pol.Adm.

PENULIS MODUL:

Muhammad Imam Alfie Syarien

REVIEWER: Dr. Muhammad Taufiq, DEA.

EDITOR: Riris Elisabeth, SH., M.Hum

COVER: Anton Sri Pambudi, SAP. M. Si

Jakarta – LAN – 2021

ISBN

KATA PENGANTAR

Arah pembangunan SDM Aparatur ditujukan pada SDM Aparatur yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, pembangunan SDM juga diarahkan agar mampu beradaptasi terhadap perubahan global yang sangat dinamis. Oleh karena itu, penyiapan SDM Aparatur ke depan harus diarahkan pada peningkatan daya saing yang komprehensif baik terkait penguatan teknologi, infrastruktur, dan sistem, maupun penguatan terhadap penguasaan pengetahuan, *networking*, dan kolaborasi. Kunci keberhasilan dari semua unsur tersebut terletak pada kualitas sumber daya manusia yang akan berperan sebagai penggerak utamanya.

Perkembangan teknologi informasi mengubah *business process* di segala bidang dan menjadikan kegiatan yang semula dilakukan secara manual dapat dilakukan melalui teknologi informasi. Penyelenggaraan pelatihan menjadi bidang yang wajib mengikuti perkembangan teknologi. Orang tidak perlu datang ke tempat pelatihan, namun tetap dapat mengikuti pembelajaran melalui model pembelajaran e-learning. Hal ini tentu membawa pengaruh perubahan mindset dalam pengembangan kompetensi ASN dimana pembelajaran jarak jauh melalui e-learning menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan.

Lembaga Administrasi Negara sebagai Instansi Pembina Pelatihan harus melakukan berbagai penyesuaian sesuai dengan tuntutan zaman. Memenuhi tuntutan tersebut maka perubahan mendasar dalam penyiapan kompetensi bagi Aparatur Sipil Negara telah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara melalui perubahan kurikulum dan bahan ajar.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga bahan ajar ini dapat hadir di tengah-tengah Bapak dan Ibu peserta pelatihan. Kami berharap bahan ajar ini dapat menjawab tuntutan pembelajaran

dan membawa manfaat bagi pembacanya. Namun demikian, kami menyadari bahwa bahan ajar ini masih jauh dari sempurna, maka kami membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini.

Demikian, selamat membaca. Semoga bermanfaat.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
BAB I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang	1
B. Deskripsi Singkat	2
C. Hasil Belajar	2
D. Indikator Hasil Belajar	2
E. Materi Pokok	2
BAB II Kinerja, Manajemen Kinerja, dan Kepemimpinan	3
A. Konsep Kinerja	3
B. Manajemen Kinerja	7
C. Kepemimpinan dan Manajemen Kinerja	8
D. Latihan	10
E. Rangkuman	11
F. Evaluasi	11
G. Umpan Balik dan Tindak Lanjut	12
BAB III Kebijakan Manajemen Kinerja	13
A. Sejarah Perkembangan Manajemen Kinerja.....	13
B. Perkembangan Kebijakan Manajemen Kinerja	16
C. Keterkaitan Antarkebijakan Manajemen Kinerja	19
D. Latihan	21
E. Rangkuman	21
F. Evaluasi	22
G. Umpan Balik	22
BAB IV Konsep Dasar dan Teknik Manajemen Kinerja	23
A. Perencanaan, Pengukuran, dan Perjanjian Kinerja	23
B. Pengelolaan Data Kinerja	31
C. Evaluasi Kinerja	32

D. Pelaporan Kinerja	35
E. Latihan	36
F. Evaluasi	37
G. Umpan Balik	38
BAB V Praktik Baik Manajemen Kinerja	39
A. Studi Kasus Praktik Baik Manajemen Kinerja	39
B. Faktor Pendukung dan Penghambat Manajemen Kinerja.....	41
C. Langkah-langkah Kepemimpinan Manajemen Kinerja	44
D. Latihan	47
E. Rangkuman	47
F. Evaluasi	47
G. Umpan Balik	48
BAB VI Penutup	49
A. Simpulan	49
B. Tindak Lanjut	49
Daftar Pustaka	50

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Mengapa instansi pemerintah dan unit kerja berlomba-lomba mengejar target kinerja? Mengapa setiap Pegawai ASN diberikan sasaran kerja pegawai (SKP) yang harus direalisasikan? Mengapa pengembangan karier PNS ditentukan oleh kinerjanya? Pertanyaan-pertanyaan ini mungkin pernah muncul dalam benak Anda sebagai pemimpin unit kerja. Benang merah dari seluruh pertanyaan tersebut adalah apa yang sebenarnya dimaksud dengan kinerja dan mengapa kinerja perlu dikelola.

Sebagai seorang pemimpin unit kerja, Anda tentu pernah menyusun dan menilai sasaran kerja pegawai (SKP) bagi pegawai di lingkungan unit kerja Anda. Mungkin Anda juga pernah terlibat dalam penyusunan rencana strategis (renstra) atau laporan kinerja (LKj) unit kerja atau instansi Anda. Hal tersebut pada dasarnya merupakan bagian dari manajemen kinerja. Hanya saja, mungkin selama ini pemahaman Anda tentang manajemen kinerja masih terbatas pada hal-hal tersebut. Padahal, manajemen kinerja merupakan sebuah rangkaian proses yang panjang dan melibatkan tidak hanya kemampuan teknis tetapi juga manajerial yang baik.

Mata pelatihan Manajemen Kinerja disusun untuk membantu Anda memahami makna kinerja dan manajemen kinerja. Sebagai bagian dari Agenda “Manajemen Kinerja”, mata pelatihan ini menjadi elemen utama agenda tersebut dalam Pelatihan Kepemimpinan Administrator (PKA). Dalam agenda tersebut, mata pelatihan ini memberikan fondasi pengetahuan dan keterampilan kepada peserta dalam hal konsep dan teknik manajemen kinerja, terutama dalam kapasitas sebagai pejabat administrator.

Modul ini disusun untuk membantu Anda memperoleh kompetensi tersebut. Dalam menggunakan modul ini, Anda dapat membacanya secara sistematis mulai dari bab pertama hingga terakhir ataupun secara acak sesuai dengan kebutuhan Anda. Modul ini disusun agar Anda dapat mempelajari setiap bagian secara terpisah maupun terkonsolidasi sebagai sebuah bangunan kompetensi yang utuh. Latihan-latihan diberikan sebagai bagian dari upaya pengembangan pengetahuan Anda atas materi yang diberikan

di setiap bab. Adapun evaluasi merupakan bentuk pengendalian pemahaman peserta atas materi-materi yang telah disajikan di setiap bab.

B. Deskripsi Singkat

Mata Pelatihan ini membekali peserta dengan pengetahuan tentang konsep dasar manajemen kinerja dan menerapkan teknik-teknik kinerja dalam pelaksanaan bidang tugas manajemen kinerja organisasi. Mata Pelatihan disajikan secara interaktif melalui metoda belajar mandiri secara daring, ceramah pakar, diskusi, studi kasus, simulasi, menonton film pendek, demonstrasi, kerja kelompok dan kerja individu. Keberhasilan peserta dinilai dari kemampuan peserta dalam mempraktekkan manajemen kinerja.

C. Hasil Belajar (Tujuan Pembelajaran)

Setelah mengikuti pembelajaran ini peserta diharapkan mampu menerapkan manajemen kinerja dalam menjalankan tugas dan perannya sebagai pemimpin jenjang administrator sehingga mampu menghasilkan kinerja tinggi.

D. Indikator Hasil Belajar

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat:

- a) menjelaskan substansi ceramah best practice manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah oleh Penceramah;
- b) Menjelaskan kebijakan manajemen kinerja;
- c) Menjelaskan konsep dasar dan teknik manajemen kinerja; dan
- d) Mengadopsi dan mempraktekkan praktek baik manajemen kinerja.

E. Materi Pokok

Materi pokok untuk mata Pelatihan ini adalah:

- a) ceramah best practice manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah;
- b) kebijakan manajemen kinerja;
- c) konsep dasar dan teknik manajemen kinerja; dan
- d) praktek baik manajemen kinerja.

BAB II

Kinerja, Manajemen Kinerja, dan Kepemimpinan

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat menjelaskan substansi ceramah *best practice* manajemen kinerja yang relevan diterapkan di Instansi Pemerintah oleh Penceramah.

A. Konsep Kinerja

Ketika mendengar kata “kinerja”, apa yang terlintas di kepala Anda? Seorang petugas kebersihan yang telah membuat fasilitas kantor selalu bersih dan rapi dapat dikatakan telah ber-“kinerja”. Hal serupa dapat dikatakan pada sebuah Dinas Perumahan yang telah menurunkan persentase lingkungan permukiman kumuh atau sekelompok petugas dari Dinas Pemadam Kebakaran yang telah memadamkan kobaran api dalam waktu singkat dan tanpa korban jiwa. Ketiga hal tersebut memiliki rentang perbedaan yang sangat tinggi, mulai dari aktor/subjeknya (seorang, sekelompok orang, sebuah instansi), situasi/perilaku yang terjadi (kantor yang bersih, lingkungan permukiman yang tidak kumuh, api padam tanpa korban jiwa), hingga dampak dari situasi/perilaku tersebut (lingkungan kerja yang nyaman, permukiman yang sehat, dan keselamatan jiwa dan harta-benda).

Dubnick (2005, sebagaimana dikutip van Dooren *et al.* 2015) berdasarkan observasinya menemukan 4 (empat) cara memaknai kinerja berdasarkan aspek kualitas tindakan dan kualitas hasil tindakan. Dari 2 (dua) dimensi tersebut, diperoleh matriks sebagai berikut.

Tabel II.1
Empat Makna Kinerja

Apakah perspektif itu melihat kualitas tindakan?	Apakah perspektif itu melihat kualitas hasil?	
	Tidak	Ya
Tidak	Kinerja sebagai produksi (P1)	Kinerja sebagai hasil yang baik (P3)
Ya	Kinerja sebagai kompetensi/kapasitas (P2)	Kinerja sebagai hasil yang berkelanjutan (P4)

Sumber: van Dooren, *et al.* 2015

Berdasarkan matriks di atas, perspektif pertama (P1) berfokus pada pekerjaan yang dilakukan oleh seorang aktor. Kinerja pada perspektif ini meliputi seluruh tindakan yang dilakukan. Seorang petugas polisi yang berpatroli, sebuah Puskesmas yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan preventif, atau sebuah Kantor Urusan Agama yang melakukan pencatatan pernikahan semuanya disebut berkinerja dalam P1 ini. Secara sederhana, P1 memaknai kinerja sebagai tindakan yang diharapkan dari seorang/sebuah aktor.

Pada perspektif lainnya (P2, P3, P4), terdapat unsur penilaian atas kualitas. Kinerja, dengan demikian, dapat diukur sebagai tinggi atau rendah. Dalam P2, kinerja dimaknai sebagai kompetensi atau kapasitas. Artinya, diasumsikan bahwa seseorang yang memiliki kompetensi tinggi akan lebih mungkin menghasilkan produk yang lebih berkualitas dibandingkan dengan seseorang yang memiliki kompetensi rendah. P2 mengasosiasikan kompetensi dan kinerja, sehingga individu/organisasi yang berkinerja pasti adalah organisasi yang kompeten dan sebaliknya.

Sementara itu, dalam P3, kinerja dimaknai sebagai kualitas hasil tindakan. Kapasitas dari aktor tidak menjadi bagian dari pertimbangan. Artinya, kinerja bisa saja dihasilkan oleh aktor yang sebetulnya memiliki kompetensi yang rendah. Adapun perspektif keempat (P4) mengasumsikan kinerja sebagai tindakan dan hasil yang berkualitas. Kinerja dalam perspektif ini tidak hanya berupa keluaran langsung (*output*), tetapi juga hasil (*outcome*) yang ditimbulkan dari keluaran tersebut.

Diantara keempat perspektif tersebut, perspektif ke-3 (P3) dan ke-4 (P4) merupakan penafsiran atas “kinerja” yang paling berpengaruh di Indonesia. Perspektif ini pula yang diadopsi oleh penggagas dan pendukung paradigma pemerintahan *New Public Management* (NPM) yang banyak menginspirasi konsep dan kebijakan reformasi administrasi di banyak negara, termasuk di Indonesia. Hal ini terlihat dari, misalnya, dari definisi legal dari kinerja sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah, yaitu “*keluaran/hasil dari kegiatan/program yang telah atau hendak dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas terukur*”. Bahkan, kinerja dapat dikatakan merupakan ruh utama dari reformasi di negara-negara tersebut, sebagaimana terlihat pada kotak di bawah.

Beberapa Gerakan Kinerja di Negara-Negara Maju

1. Amerika Serikat

Pada 1993, melalui National Performance Review, Wakil Presiden Al Gore menerbitkan "*From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better & Costs Less*". Publikasi ini diiringi juga dengan penerbitan Government Performance and Results Act (GPRA) yang mewajibkan setiap instansi pemerintah federal menyusun rencana dan laporan kinerja sebagai bagian dari akuntabilitas manajerial. Undang-undang ini lalu disempurnakan pada tahun 2010 pada masa Presiden Barack Obama menjadi GPRA Modernization Act (GPRAMA) yang memfokuskan kembali informasi kinerja sebagai bagian dari pembelajaran.

2. Inggris

Pada tahun 1999, Perdana Menteri Tony Blair meluncurkan *Modernizing Government*, sebuah agenda reformasi yang mewajibkan digunakannya target dan indikator bagi instansi pemerintah di Inggris. Agenda ini semakin mengemuka dengan terbitnya *Choosing the Right FABRIC – A Framework for Performance Information* dari beberapa instansi utama gerakan kinerja di Inggris. Pada tahun 2003, Komite Administrasi Publik dari majelis rendah Inggris menerbitkan laporan berjudul *On Target? Government by Measurement* yang mengkritik orientasi berlebihan pemerintah pada pengukuran kinerja dan mengorbankan kinerja itu sendiri. Dari laporan tersebut, pemerintah Inggris perlahan beralih dari fokus pada pengukuran kinerja menjadi fokus pada budaya kinerja.

3. Australia

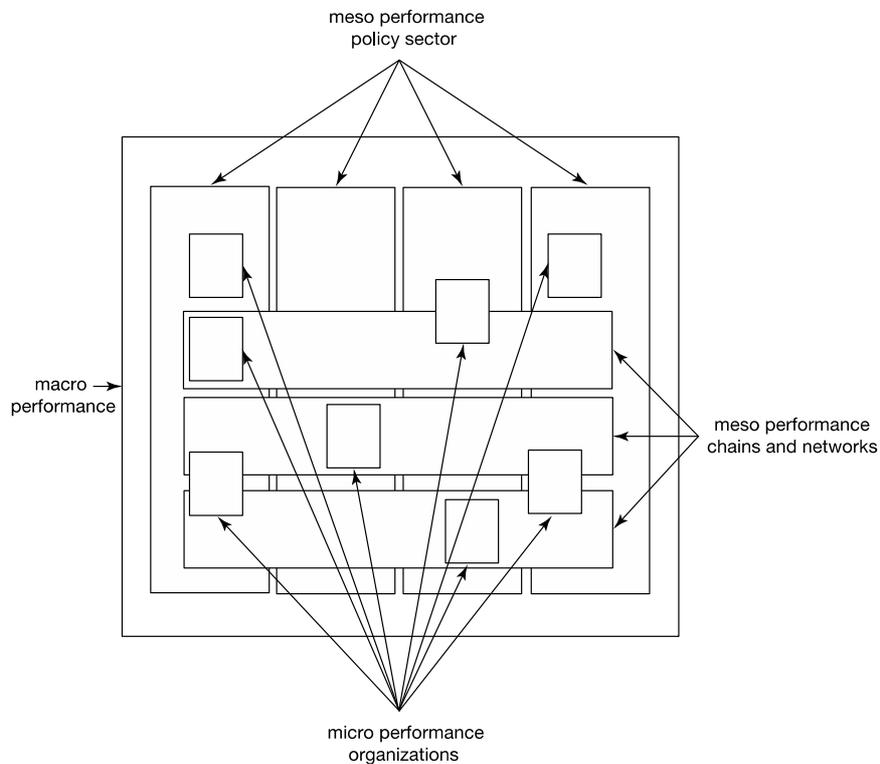
Perdana Menteri Kevin Rudd pada 2007 melaksanakan *Operation Sunlight* untuk mendorong transparansi anggaran sekaligus mendorong kerangka pikir manajemen anggaran dari orientasi pada input menjadi orientasi pada outputs dan outcomes. Sayangnya, informasi input pada anggaran saat itu kemudian menghilang namun informasi outcomes belum terbangun dengan baik.

Sumber: van Dooren, *et al.* 2015

Berangkat dari penggambaran tentang konsep dan praktik gerakan kinerja di negara-negara lain tersebut, kiranya perlu disepakati bahwa kinerja adalah situasi yang merupakan hasil yang telah/diharapkan terwujud dari pelaksanaan suatu aktivitas. Dengan demikian, kinerja tidak dapat disamakan dengan kerja sebagaimana perspektif P1 di atas karena dalam kinerja, ketercapaian dari hasil yang diharapkan terwujud menjadi bagian yang utama.

Kinerja tidak hanya memiliki definisi yang beragam, tetapi juga memiliki kedalaman yang bertingkat-tingkat (van Dooren *et al.*: 2015). Berdasarkan tingkat kedalamannya, kinerja dapat dibedakan atas kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro. Kinerja makro meliputi kinerja pada level organisasi yang besar, di mana di dalamnya terdapat berbagai bidang urusan. Kinerja mikro, di sisi lain, merupakan kinerja yang ditunjukkan pada level

terendah, di mana sebuah organisasi langsung berhubungan dengan pengguna layanannya. Sementara itu, kinerja meso merujuk pada kinerja dari (1) sebuah bidang urusan dalam organisasi besar; atau (2) kinerja dari sebuah proses yang melibatkan lintas urusan. Ilustrasi kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro terlihat pada gambar di bawah.



Gambar II.1

Keterkaitan Kinerja Makro, Kinerja Meso, dan Kinerja Mikro

Sumber: van Dooren, *et al.*: 2015

Dalam penggambaran di atas, organisasi besar yang menjadi subjek dari kinerja makro dapat berupa sebuah negara, sebuah pemerintah daerah, ataupun sebuah kementerian/lembaga, tergantung pada kebutuhan sudut pandang yang ingin digunakan. Apabila organisasi yang memiliki kinerja makro adalah sebuah pemerintah daerah, maka kinerja meso-nya adalah hasil-hasil yang diharapkan terwujud dari, misalnya, sektor pariwisata. Adapun kinerja mikro dalam contoh tersebut misalnya adalah tumbuhnya destinasi-destinasi yang dikembangkan oleh Bidang Pengembangan Destinasi pada Dinas Pariwisata. Artinya, sebagai seorang pimpinan unit kerja pada suatu instansi pemerintah, Anda sebenarnya merupakan penanggung jawab dari suatu kinerja pada tingkat mikro sekaligus berkontribusi pada ketercapaian dari kinerja meso dan kinerja makro. Dengan

kata lain, kinerja merupakan benang merah yang menghubungkan antara aktivitas yang Anda lakukan dan keberhasilan/kegagalan pembangunan nasional/daerah.

B. Manajemen Kinerja

Setelah memahami apa dan bagaimana kinerja, berikutnya adalah memahami apa yang dimaksud dengan manajemen kinerja. Secara sederhana, manajemen kinerja dapat dimaknai sebagai gaya manajemen yang mengintegrasikan dan memanfaatkan informasi kinerja dalam proses pengambilan keputusan. Integrasi berarti informasi kinerja menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam siklus manajemen, mulai dari perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, hingga pengendalian. Adapun pemanfaatan informasi kinerja dapat dibedakan ke dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu pembelajaran (*learning*), pengendalian (*steering & control*), dan pertanggungjawaban (*account giving*), sebagaimana diilustrasikan pada tabel di bawah. Ketiga bentuk pemanfaatan informasi kinerja di bawah dapat dilakukan secara terpisah maupun bersama-sama.

Tabel II.2
Bentuk Pemanfaatan Informasi Kinerja

	Pembelajaran	Pengendalian	Pertanggungjawaban
Pertanyaan Utama	Bagaimana cara memperbaiki kebijakan atau pengelolaan X?	Bagaimana cara memantau dan mengendalikan aktivitas A?	Bagaimana cara mengkomunikasikan kinerja?
Orientasi Fokus dan perspektif waktu	Perubahan internal (masa depan)	Pengendalian internal (masa kini)	Hubungan dengan pemangku kepentingan (masa lalu)

Sumber: van Dooren *et al.*: 2015

Untuk membangun manajemen kinerja yang kokoh, organisasi membutuhkan desain struktur organisasi yang berbasis kinerja, adanya manajemen strategis yang efektif, dan berfungsinya manajemen pengetahuan dalam organisasi. Struktur organisasi yang ideal adalah yang berbasiskan kinerja yang akan diwujudkan organisasi. Sebuah organisasi yang kinerjanya adalah mewujudkan pengelolaan sampah yang efektif akan didesain agar strukturnya diarahkan pada perwujudan kinerja tersebut. Dengan demikian, struktur

organisasi pada dasarnya mengikuti strategi yang dikembangkan organisasi untuk mewujudkan kinerjanya (*structure follows strategy*). Akan tetapi, struktur organisasi pemerintahan di Indonesia cenderung belum begitu dinamis, bahkan sebaliknya paradigma manajemen strategis di birokrasi Indonesia cenderung mengikuti pemikiran strategi mengikuti struktur (*strategy follows structure*). Dengan kondisi seperti itu, pengembangan manajemen kinerja melalui penataan struktur organisasi mungkin akan sulit Anda dorong sebagai pemimpin level menengah di birokrasi. Namun demikian, apabila evaluasi terhadap kelembagaan di organisasi Anda memberikan peluang untuk penataan struktur organisasi, pastikanlah bahwa kesempatan tersebut Anda gunakan untuk mendesain kembali struktur organisasi agar selaras dengan strategi dan kinerja yang akan diwujudkan oleh organisasi Anda.

Manajemen strategis sendiri merupakan suatu kesatuan proses pengelolaan organisasi (perencanaan, pengukuran, implementasi, pemantauan, dan evaluasi) yang berorientasi pada kinerja di jangka panjang atau menengah. Dalam manajemen strategis, keseluruhan sistem dalam organisasi diarahkan pada pencapaian visi dan tujuan strategis organisasi. Kejelasan visi dan tujuan strategis akan memberikan kesepahaman di antara seluruh personel organisasi tentang apa yang dibutuhkan dari mereka untuk keberhasilan organisasi. Proses ini tidak bisa hanya berjalan secara mekanistik alias tertulis di atas kertas belaka, tetapi harus juga hidup secara organik di dalam instansi.

Guna membangun manajemen strategis yang bersifat organik, instansi membutuhkan manajemen pengetahuan yang berfungsi dengan baik. Manajemen pengetahuan yang fungsional adalah yang mampu mengolah data menjadi informasi; informasi menjadi pengetahuan; pengetahuan yang tersembunyi (*tacit knowledge*) menjadi pengetahuan yang dimiliki bersama (*shared knowledge*); dan pengetahuan bersama menjadi bahan masukan dalam pembuatan kebijakan di organisasi. Oleh karenanya, pendokumentasian setiap aktivitas organisasi merupakan hal yang sangat mendasar. Akan tetapi, hal itu saja belum memadai, karena setiap personel di organisasi haruslah memiliki kebutuhan untuk berbagi pengetahuan dengan personel lainnya dalam rangka meminimasi kesulitan koordinasi, kesalahpahaman, dan kesenjangan kompetensi antarpersonel.

Ketiga elemen di atas: desain struktur organisasi, manajemen strategis, dan manajemen pengetahuan; tidak berdiri sendiri melainkan harus terbangun secara jalin berkelindan sehingga organisasi yang berbasis kinerja dapat terwujud.

C. Kepemimpinan dan Manajemen Kinerja

Dari ketiga bentuk pemanfaatan informasi kinerja sebagaimana digambarkan pada Tabel II.2, pemanfaatan untuk kebutuhan pertanggungjawaban dianggap sebagai bentuk pemanfaatan informasi kinerja yang paling sederhana, karena dari pemanfaatan tersebut, tindak lanjut yang dibutuhkan cenderung minimal, terutama jika dibandingkan dengan dua bentuk pemanfaatan lainnya. Oleh karena itu, pemanfaatan informasi kinerja untuk pertanggungjawaban/akuntabilitas seringkali digunakan sebagai langkah awal untuk membangun budaya kinerja di suatu negara/instansi, sebagaimana telah ditunjukkan di Inggris, Amerika Serikat, dan juga Indonesia melalui Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah.

Sementara itu, pemanfaatan informasi kinerja untuk pengendalian dan untuk pembelajaran secara berturut-turut memiliki tingkat kesulitan yang semakin tinggi, karena informasi kinerja harus dapat dibuktikan keandalannya agar dapat digunakan untuk mencapai tujuan tersebut. Selain itu, tindak lanjut atas informasi kinerja yang diperoleh menjadi kunci keberhasilan pengendalian dan pembelajaran, di mana keduanya membutuhkan adanya komitmen dari pengambil keputusan di organisasi. Hal inilah yang menjadi alasan dibutuhkannya kepemimpinan yang tepat untuk dapat menjalankan manajemen kinerja dengan baik.

Manajemen kinerja dalam praktiknya akan membutuhkan perubahan pola pikir, baik dari pimpinan instansi, pimpinan unit kerja, maupun pegawai. Dalam manajemen kinerja, seorang pemimpin pada dasarnya memainkan 3 (tiga) peran kunci (Grimshaw & Baron: 2010), yaitu:

- 1) Mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) yang jelas dan kredibel;
- 2) Membangun strategi dalam rangka mewujudkan ekspektasi; dan
- 3) Mengambil keputusan yang tepat berdasarkan informasi yang andal.

Untuk dapat memainkan peran pertama, seorang pemimpin harus membangun kredibilitas diri yang baik di mata para pegawai maupun pemimpin yang lebih tinggi. Selain itu, karena manajemen kinerja pada intinya adalah komunikasi, sehingga pemimpin harus dapat menyampaikan kepada para pemangku kepentingannya (termasuk bawahan) tentang tugas dan peran apa saja yang diharapkan dari mereka dalam rangka pencapaian kinerja. Hal ini termasuk konsekuensi apa saja yang mungkin terjadi apabila kinerja dapat dicapai atau sebaliknya. Mengingat kinerja memiliki tingkat kedalaman (makro, meso, mikro) yang saling terkait, pemimpin juga harus dapat mendorong para pegawainya untuk merasa

memiliki sasaran kinerja, baik yang ditugaskan kepada setiap individu maupun yang merupakan kinerja pada tingkat yang lebih tinggi.

Dalam menjalankan peran membangun strategi, seorang pemimpin yang baik harus dapat membangun budaya penghargaan dan sanksi yang proporsional berdasarkan kinerja. Hal ini akan sulit dilakukan, terutama mengingat budaya kekerabatan familial yang kental dalam masyarakat dan birokrasi Indonesia. Namun demikian, toleransi atas suatu kesalahan strategi dan/atau kegagalan kinerja akan melahirkan kebiasaan (habit) toleransi tersebut di organisasi, yang sejatinya akan menghambat laju perkembangan organisasi. Membangun strategi bukan hanya bicara teknis, tetapi juga kapasitas pemimpin dalam memotivasi para pegawai untuk mewujudkan kinerja.

Manajemen kinerja yang ideal membutuhkan pengambilan keputusan berbasis bukti (*evidence-based*), yaitu informasi kinerja yang dikelola dalam suatu manajemen pengetahuan. Oleh karenanya, pemimpin juga harus senantiasa terbuka untuk terus menjadi pembelajar (*learner*), sehingga tidak terjebak pada pengambilan keputusan yang hanya mengandalkan pengalaman pribadi tetapi juga terbuka untuk menerima informasi baru yang mungkin bertolak belakang dengan yang selama ini diyakininya. Dalam pengambilan keputusan tersebut, pemimpin juga akan seringkali dihadapkan pada kondisi kegagalan mencapai target kinerja. Namun demikian, dalam situasi ini, pemimpin tidak boleh mencari-cari alasan untuk tidak disalahkan (*blame avoidance*), apalagi mengalihkan kesalahan kepada orang lain (*blame shifting*). Sebaliknya, pemimpin diharapkan menempatkan kesalahan dan kegagalan sebagai modal untuk pembelajaran/perbaikan di masa depan.

D. Latihan

Berdasarkan penggambaran konsep kinerja dan manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut.

- 1) Berikan contoh pemaknaan kinerja untuk masing-masing perspektif (P1, P2, P3, P4).
- 2) Berikan contoh kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro pada instansi asal Anda!
- 3) Mengapa pemanfaatan kinerja yang bertujuan untuk pembelajaran lebih sulit dilaksanakan dibandingkan dengan pemanfaatan kinerja yang bertujuan untuk akuntabilitas?

E. Rangkuman

Kinerja secara umum dapat dimaknai sebagai sebuah proses produksi, kompetensi/kapasitas untuk melakukan sesuatu, hasil yang baik dari suatu aktivitas, atau hasil yang memiliki keberlanjutan akibat aktivitas yang dibangun dengan baik. Dari keempat cara pemaknaan tersebut, dapat disepakati bahwa kinerja adalah situasi yang merupakan hasil yang telah/diharapkan terwujud dari pelaksanaan suatu aktivitas.

Manajemen kinerja dapat dimaknai sebagai gaya manajemen yang mengintegrasikan dan memanfaatkan informasi kinerja dalam proses pengambilan keputusan. Untuk membangun manajemen kinerja yang kokoh, organisasi membutuhkan desain struktur organisasi yang berbasis kinerja, adanya manajemen strategis yang efektif, dan berfungsinya manajemen pengetahuan dalam organisasi. Ketiga elemen ini harus terbangun secara jalin berkelindan sehingga organisasi yang berbasis kinerja dapat terwujud.

Dalam manajemen kinerja, pemimpin menjalankan 3 (tiga) peran kunci, yaitu mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) yang jelas dan kredibel, membangun strategi dalam rangka mewujudkan ekspektasi, dan mengambil keputusan yang tepat berdasarkan informasi yang andal. Untuk dapat menjalankan peran-peran tersebut, dibutuhkan kapasitas yang tepat dari seorang pemimpin baik secara *hard skills* maupun *soft skills*.

F. Evaluasi

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan.

- 1) Jelaskan makna pernyataan “kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro saling berkaitan dan harus dibangun secara selaras”!
- 2) Berikan contoh pemanfaatan informasi kinerja untuk akuntabilitas, untuk pengendalian, dan untuk pembelajaran!
- 3) Mengapa pemimpin diharapkan mampu mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) secara jelas dan kredibel?

G. Umpan Balik dan Tindak Lanjut

Setelah Anda mengetahui bahwa kinerja seringkali dimaknai berbeda-beda oleh berbagai pihak, selanjutnya menjadi tugas Anda untuk memastikan bahwa pemaknaan yang tepat digunakan secara tepat di lingkungan unit kerja Anda. Jika Anda meyakini bahwa kinerja sesuai Perspektif 4 adalah yang paling tepat, maka Anda harus dapat memastikan para pegawai di unit kerja Anda memiliki kompetensi yang sesuai dengan tugas-tugasnya, melaksanakan tugas-tugas untuk pencapaian kinerja secara tepat asas, dan pada akhirnya mewujudkan kinerja yang telah direncanakan dengan baik.

BAB III

Kebijakan Manajemen Kinerja

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat menjelaskan kebijakan manajemen kinerja.

A. Sejarah Perkembangan Manajemen Kinerja

Gerakan kinerja (*performance movement*) merupakan suatu proses yang berkembang seiring dengan perjalanan sejarah. Gerakan ini bahkan telah dimulai sejak lebih dari satu abad yang lalu. Pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20, gerakan kinerja ditandai oleh 3 (tiga) hal, yaitu *social survey movement* (survey sosial), *scientific management* dan *public administration as science* (ilmu administrasi dan manajemen), dan *cost accounting* (akuntansi biaya). Ketiganya lahir sebagai jawaban atas permasalahan pada saat itu. Survey sosial, misalnya, merupakan sebuah terobosan pada akhir abad ke-19 untuk mengetahui kondisi masyarakat melalui survey. Gerakan ini yang kemudian terus berkembang hingga saat ini dan digunakan oleh berbagai instansi pemerintah maupun lembaga penelitian non-pemerintah dalam mengukur kinerja pemerintah di sektor-sektor yang berkaitan dengan masyarakat. Sementara itu, ilmu manajemen dan administrasi publik yang berkembang pada awal abad ke-20 merupakan respons atas kebutuhan melahirkan pengelolaan negara yang tidak hanya mengedepankan etika, tetapi juga efisiensi. Adapun akuntansi biaya merupakan cara yang dikembangkan untuk menelusuri pengeluaran yang terjadi pada setiap aktivitas yang dilakukan organisasi, sehingga dapat memberikan informasi terkait efisiensi setiap aktivitas tersebut.

Setelah Perang Dunia ke-2, gerakan kinerja tumbuh melalui berbagai konsep yang dikembangkan di sektor privat, namun kemudian diadopsi di sektor publik. Hal ini ditandai dengan konsep *performance budgeting* (anggaran berbasis kinerja) yang telah digaungkan sejak akhir tahun 1940-an di Amerika Serikat. Konsep ini terus mengalami perkembangan. Pada tahun 1960-an, muncul kebijakan *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) yang mewajibkan belanja pemerintah untuk program baru diukur terlebih dahulu kemanfaatannya secara sistematis. Praktik PPBS dilakukan tidak hanya di Amerika Serikat, tetapi juga di negara-negara maju lainnya, seperti Australia, Austria, Inggris, Belgia, Kanada, hingga Jepang. Dari PPBS turut lahir konsep-konsep yang populer di kemudian hari, antara lain *Management By Objectives* (MBO) dan *Zero-Based Budgeting* (ZBB).

Memasuki tahun 1980-an, dunia Barat secara umum menghadapi resesi, sehingga banyak negara yang kemudian mengambil kebijakan pengendalian anggaran secara ketat. Di Amerika Serikat, Presiden Ronald Reagan mulai menerapkan manajemen kinerja untuk menghemat pengeluaran negara. Di Inggris, Perdana Menteri Margaret Thatcher mengoptimalkan penggunaan indikator kinerja sebagai “manifesto” dari revolusi pemerintahannya, di mana menurutnya “1.000 indikator kinerja harus dibangun”. Maka, pada tahun 1987, instansi pemerintah pusat di Inggris memiliki 1,800 indikator kinerja sebagai target yang harus dicapai dalam pengalokasian anggaran. Periode 1980-an juga merupakan awal dari era *managerialism*, sebuah filosofi yang kemudian melahirkan paradigma NPM.

Gerakan kinerja melalui NPM terus berkembang pada dekade berikutnya. Di Amerika Serikat, pemerintah federal menerbitkan *Government Performance and Results Act* (GPRA) dan *Program Assessment Rating Tool* (PART) sebagai elemen utama dalam proses penganggaran. Hal serupa dilakukan pula oleh pemerintah negara-negara lainnya. Di Inggris, misalnya, dikembangkan *British Financial Management Initiative Public Service Agreements*, sedangkan di Perancis terdapat *Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF). Singkat kata, kinerja menjadi sebuah “mantra” wajib pada dekade 1980-1990an. Mantra ini tidak hanya dirapal oleh negara-negara maju, tetapi juga disebarluaskan ke seluruh dunia melalui lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia dan International Monetary Fund (IMF).

Gerakan kinerja terus berkembang pada tahun 2000-an dan semakin ekstensif sekaligus intensif. Pada sektor kebijakan publik, gerakan kinerja ditandai dengan semakin populernya penggunaan *evidence-based policymaking* (EBP). Konsep ini selaras dengan prinsip gerakan kinerja sebelumnya, di mana sebuah program/kebijakan diukur keberhasilannya melalui *outcome* yang dihasilkan. Selain itu, EBP juga mengandalkan fakta dan data, terutama data kuantitatif, untuk menginformasikan pembuat kebijakan. Pendekatan ini sejalan dengan pendekatan manajemen kinerja yang telah berkembang pada dekade sebelumnya.

Sejak tahun 2010, gerakan kinerja memasuki era revisionisme, di mana banyak negara-negara maju semakin menaruh perhatian pada kesinambungan fiskal. Hal ini merupakan respons atas krisis ekonomi yang terjadi di Eropa dan munculnya indikasi perang dagang yang mungkin terjadi antara negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan Republik Rakyat Tiongkok. Amerika Serikat, misalnya, merevisi GPRA menjadi GPRA

Modernization Act, di mana proses penyusunan rencana strategis instansi diselaraskan dengan masa jabatan Presiden; perencanaan tahunan instansi harus memiliki keselarasan dengan perencanaan strategisnya; pelaporan kinerja dilakukan secara lebih rutin; serta adanya mekanisme evaluasi kinerja secara sistematis oleh Office of Management and Budget (OMB) yang dapat berakibat penghentian anggaran untuk suatu program oleh Kongres (MPR Amerika Serikat).

Tabel III.1
Gerakan Kinerja pada Abad Ke-20

<i>Performance movement</i>	<i>Timescale</i>	<i>Characterization</i>
Social survey movement	1900s –1940	Social reformers needed facts about social problems
Scientific management and the science of administration		Government needed a scientific approach as opposed to adhococracy
Cost accounting		Large corporations and government needed insight into costs of products and services for management and transparency
Bureau of Municipal Research and its offspring		Synthesis in practice of previous three movements
Performance budgeting	1950s 1960s 1970s	Shift attention in the budgetary process from inputs to outputs and objectives Coincides often with an agenda of executive control
Social indicators	1960s 1970s	Social engineering of the welfare state
New Public Management (2nd generation performance budgeting)	1980s 1990s 2000s	Public sectors worldwide are under pressure and adopt performance strategies PB is picked up, at least in rhetoric
Evidence-Based Policy	1990s 2000s	Research and indicators rather than ideology and opinion have to undergird policy
Revisionism	2010s	Review and revision of performance management frameworks in several countries (e.g. Australia, the Netherlands, the United Kingdom and the United States)

Sumber: van Dooren, *et al.*: 2015

Dari perjalanan sejarah gerakan kinerja tersebut, 2 (dua) hal berikut merupakan catatan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, konsep-konsep yang dipromosikan pada setiap era memiliki kesamaan prinsip, yaitu pengukuran atas masukan (*inputs*), proses, keluaran (*outputs*), dan hasil (*outcomes*); diarahkan untuk meningkatkan produktivitas pemerintah; dan berfokus pada alokasi anggaran dan akuntabilitas. *Kedua*, gerakan kinerja merupakan gerakan politik. Tidak ada satupun masa di mana gerakan kinerja berhasil diterapkan tanpa adanya komitmen politik dari pejabat tertinggi eksekutif ataupun legislatif. Selain itu, gerakan kinerja juga merupakan respons politik atas perkembangan lingkungan di luar administrasi pemerintahan itu sendiri, terutama perkembangan ekonomi seperti

perlambatan ekonomi (dekade 1980-an), krisis ekonomi regional/global (dekade 1990-an), dan perang dagang (dekade 2010-an).

B. Perkembangan Kebijakan Manajemen Kinerja

Setelah mengetahui perkembangan gerakan kinerja di sejumlah negara maju, mungkin Anda bertanya-tanya bagaimana dengan perkembangan gerakan kinerja di Indonesia? Secara umum, dapat dikatakan bahwa gerakan kinerja baru mulai berjalan di Indonesia setelah reformasi 1998. Hal ini ditandai dengan terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang dikeluarkan oleh Presiden B.J. Habibie pada 15 Juni 1999. Dalam Inpres tersebut, Presiden memerintahkan kepada para pimpinan instansi pemerintah pusat dan daerah untuk melaksanakan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah sebagai wujud pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam mencapai misi dan tujuan organisasi. Setiap instansi pemerintah, termasuk unit kerja eselon I dan eselon II juga diwajibkan menyusun rencana strategis yang berlaku 5 (lima) tahun. Selain itu, instansi pemerintah juga diwajibkan menyusun Laporan AKIP setiap tahun dan menyampaikannya kepada Presiden dan tembusan kepada Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Inpres 7/1999 juga menugaskan kepada LAN untuk membuat pedoman penyusunan pelaporan AKIP dan memberikan bantuan teknis kepada instansi pemerintah dalam penyusunan Laporan AKIP, serta kepada BPKP untuk melakukan evaluasi terhadap Laporan AKIP.

Namun demikian, Inpres tersebut belum dapat langsung dilaksanakan secara efektif karena pada dasarnya Indonesia belum memiliki dasar hukum yang cukup memadai untuk menopang berjalannya sistem AKIP. Dari sisi pengelolaan keuangan dan perbendaharaan negara, hingga tahun 2003 masih berlaku *Indische Comptabiliteitswet* yang merupakan produk hukum era Hindia-Belanda dan telah digunakan sejak tahun 1925 dengan beberapa kali perubahan.

Pada tahun 2003, barulah Indonesia memiliki Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Terbitnya UU tersebut membuka jalan sekaligus menjadi fondasi bagi berlakunya sistem manajemen kinerja yang dikaitkan dengan pengelolaan anggaran. Tercatat lema “kinerja” tercantum 6 (enam) kali dalam UU 17/2003, yang keseluruhnya adalah pada bagian Penjelasan. Namun demikian, UU 17/2003 menggunakan istilah “prestasi kerja” sebagai gantinya. Prestasi kerja menjadi dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga (RKA K/L) dan

rencana kerja dan anggaran perangkat daerah. Istilah “prestasi kerja” sendiri pada dasarnya menegaskan bahwa anggaran bukan dialokasikan atas *pekerjaan*, melainkan atas *hasil dari pekerjaan*. Dalam UU 17/2003 juga dijelaskan bahwa Sistem AKIP harus terintegrasi dengan sistem penganggaran, baik dari sisi perencanaan maupun hingga pengendalian dan pelaporannya. Hal ini ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 9 huruf g dan Pasal 10 ayat (3) huruf g, di mana laporan keuangan yang dihasilkan oleh K/L maupun organisasi perangkat daerah (OPD) juga meliputi laporan atas prestasi kerja yang dicapai atas penggunaan anggaran.

Sebagaimana halnya yang terjadi di negara-negara lain, kebijakan manajemen kinerja di Indonesia juga dimulai dari pendekatan akuntabilitas. Selain dari Inpres 7/1999, ketentuan mengenai pelaporan kinerja juga diatur sejak tahun 2006 seiring dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah, yang merupakan peraturan pelaksana dari Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam PP 8/2006, setiap K/L dan OPD selaku pengguna anggaran diwajibkan menyusun Laporan Kinerja dan menyampaikannya kepada Menteri Keuangan (Menkeu), Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/Bappenas), dan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Menteri PANRB). Selain itu, dalam PP 8/2006 juga diamanatkan adanya suatu sistem AKIP yang dikembangkan secara terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan.

PP 8/2006 juga mengatur hubungan antara Laporan Kinerja dan Laporan Keuangan, yang pada instansi pemerintah pusat (K/L) terlihat pada gambar di bawah. Setiap Kuasa Pengguna Anggaran wajib menyusun ikhtisar Laporan Kinerja dan menyampaikannya kepada Pengguna Anggaran. Pihak kedua ini kemudian menyusun Laporan Kinerja K/L-nya dan menyampaikan laporan tersebut kepada ketiga menteri sebagaimana telah disebutkan di atas. Menteri PANRB mengkompilasi Laporan Kinerja dari seluruh K/L dan menyusunnya menjadi Laporan Kinerja Pemerintah Pusat (LKjPP), lalu menyampaikannya kepada Presiden melalui Menkeu. LKjPP akan menjadi lampiran dari Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang diaudit oleh BPK. Dokumen ini kemudian menjadi bagian dari Rancangan Undang-undang tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBN yang akan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

“Penyelenggaraan SAKIP dilaksanakan untuk penyusunan Laporan Kinerja”. Nuansa inilah yang mengakibatkan istilah LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) lebih dikenal luas dibandingkan dengan SAKIP itu sendiri. Padahal, LAKIP (atau yang sejak tahun 2006 telah diubah menjadi Laporan Kinerja/LKj) sejatinya adalah sebuah komponen dari SAKIP. Hal tersebut ditegaskan dalam Perpres 29/2014 yang di dalamnya mengatur bahwa penyelenggaraan SAKIP meliputi (1) perencanaan strategis; (2) perjanjian kinerja; (3) pengukuran kinerja; (4) pengelolaan data kinerja; (5) pelaporan kinerja; dan (6) reviu dan evaluasi kinerja.

C. Keterkaitan Antarkebijakan Manajemen Kinerja

Dengan ruang lingkup SAKIP sebagaimana diatur pada Perpres 29/2014, pada dasarnya SAKIP memang harus dibangun secara terintegrasi dengan sistem perencanaan yang berjalan di instansi. Bahkan, rencana strategis (renstra) merupakan landasan penyelenggaraan SAKIP di K/L dan pemerintah daerah (Pasal 7 PP 29/2014). Selain itu, SAKIP juga harus terintegrasi dengan sistem anggaran. Hal ini dimanifestasikan dalam perjanjian kinerja yang dalam penyusunannya harus memerhatikan dokumen pelaksanaan anggaran (Pasal 9 PP 29/2014). Hal ini merupakan pelaksanaan dari amanat dalam UU 17/2003 dan PP 8/2006.

Evaluasi atas sistem AKIP berdasarkan Perpres 29/2014 dilaksanakan oleh Kemen PANRB. Oleh Kemen PANRB, evaluasi AKIP ini dilakukan atas komponen perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, pelaporan kinerja, evaluasi internal, dan capaian kinerja. Setiap komponen tersebut memiliki sub-komponen dan bobot penilaiannya masing-masing. Dari hasil penilaian atas setiap sub-komponen tersebut, akan diperoleh hasil akhir berupa angka yang secara interval dikonversi ke dalam huruf dan predikat sebagai berikut.

Tabel III.2

Kategori dan Predikat Hasil Evaluasi AKIP

Kategori	Nilai Angka	Predikat
AA	>90 – 100	Sangat Memuaskan
A	>80 – 90	Memuaskan
BB	>70 – 80	Sangat Baik
B	>60 – 70	Baik
CC	>50 – 60	Cukup
C	>30 – 50	Kurang
D	0 – 30	Sangat Kurang

Dalam praktiknya, Kemen PANRB mengatur agar hasil evaluasi AKIP mencerminkan terpenuhinya standar minimal (*minimum requirements*) dari setiap kategori nilai. Standar minimal ini sebagaimana terlihat pada tabel di bawah. Dalam standar tersebut, Kemen PANRB telah mendorong SAKIP dari yang kental dengan nuansa akuntabilitas menjadi mengarah pada kebutuhan untuk pengendalian dan bahkan pembelajaran. Hal ini terlihat dari, misalnya, diwajibkannya penyusunan perjanjian kinerja dan evaluasinya hingga tingkat unit kerja terendah. Selain itu, instansi pemerintah juga didorong untuk membangun manajemen kinerja yang komprehensif, di mana capaian kinerja digunakan sebagai bahan perbaikan dalam perencanaan kegiatan selanjutnya serta sebagai rujukan dalam pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) kepada pegawai dan unit kerja. Dengan diberlakukannya ketentuan ini, pada dasarnya SAKIP telah menjelma menjadi manajemen kinerja sebagaimana dikenal di negara-negara maju.

Tabel III.3
Standar Minimal Setiap Kategori Nilai Evaluasi AKIP

	K/L		UNIT		PK ES3/4		RENCANA AKSI		EVALUASI INTERNAL		CASCADING		APLIKASI	MANAJEMEN KINERJA
	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y		
AA														
A	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	3/3 unit	ADA	Y	ADA	Y	ADA, INTEGRASI	ADA, IMPLEMENTASI	
	KWAL	Y	KWAL	Y	KWAL	Y		KWAL	Y	KWAL	Y			
	CASCADING		CASCADING		CASCADING									
BB	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	2/3 unit	ADA	Y	ADA	Y	ADA	ADA, KUALITAS	
	KWAL	Y	KWAL	Y	KWAL	Y		KWAL	Y	KWAL	Y			
	CASCADING		CASCADING		CASCADING									
B	ADA	Y	ADA	Y	ADA	Y	1/3 unit	ADA	Y	ADA	P	X	X	
	KWAL	Y	KWAL	Y	KWAL	T		KWAL	T	KWAL	T			
			1/3 unit		1/3 unit									
CC	ADA	Y	ADA	Y	X	X	X	X	X	X	X			
	KWAL	Y	KWAL	T										
C	ADA	Y	ADA	Y	X	X	X	X	X	X	X			
	KWAL	T	KWAL	T										
D	TIDAK ADA		TIDAK ADA		X	X	X	X	X	X	X	X		

Dalam rangka mendorong implementasi SAKIP, Kemen PANRB juga mengembangkan kebijakan bersama Kemenkeu untuk memberikan Dana Insentif Daerah (DID) bagi pemerintah daerah yang berhasil memperoleh nilai evaluasi AKIP Memuaskan atau Sangat Memuaskan. Pada tahun 2019, terdapat 41 pemda yang menerima DID atas hasil evaluasi AKIP-nya dengan besaran antara 8,9 hingga 10,7 miliar rupiah. Sementara itu, bagi K/L, nilai evaluasi AKIP merupakan salah satu bagian dari komponen hasil dalam evaluasi reformasi birokrasi (RB) K/L, sehingga keberhasilan dalam pembangunan SAKIP menjadi salah satu kunci keberhasilan dalam pelaksanaan RB yang secara tidak langsung

juga berdampak pada besaran tunjangan kinerja pegawai yang dapat diterima oleh K/L tersebut.

D. Latihan

Berdasarkan penggambaran sejarah perkembangan manajemen kinerja dan kebijakan manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut.

- 1) Mengapa manajemen kinerja tumbuh pesat di negara-negara Barat setelah Perang Dunia ke-2?
- 2) Mengapa Indonesia dikatakan baru memulai gerakan kinerja setelah reformasi 1998?
- 3) Bagaimana keterkaitan antara SAKIP dan sistem perencanaan, sistem penganggaran, dan sistem pengendalian di Indonesia?

E. Rangkuman

Gerakan kinerja (*performance movement*) merupakan suatu proses yang berkembang seiring dengan perjalanan sejarah. Gerakan ini telah dimulai sejak akhir abad ke-18 dan terus berkembang hingga saat ini. Dari perjalanan sejarah gerakan kinerja tersebut, 2 (dua) hal menjadi catatan yang perlu diperhatikan. *Pertama*, konsep-konsep yang dipromosikan pada setiap era memiliki kesamaan prinsip-prinsip dasar. *Kedua*, gerakan kinerja merupakan gerakan politik.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa gerakan kinerja baru mulai berjalan di Indonesia setelah reformasi 1998. Hal ini ditandai dengan terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 7 Tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Namun demikian, Inpres tersebut belum dapat langsung dilaksanakan secara efektif karena pada dasarnya Indonesia belum memiliki dasar hukum yang cukup memadai untuk menopang berjalannya sistem AKIP. Pada tahun 2003, barulah Indonesia memiliki Undang-undang (UU) Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang membuka jalan berlakunya sistem manajemen kinerja yang dikaitkan dengan pengelolaan anggaran. Selain itu, dalam PP 8/2006 juga diamanatkan adanya suatu sistem AKIP (SAKIP) yang dikembangkan secara terintegrasi dengan sistem perencanaan, sistem penganggaran, sistem perbendaharaan, dan sistem akuntansi pemerintahan.

SAKIP pada dasarnya merupakan suatu sistem manajemen kinerja karena terdiri dari satu siklus utuh yang dimulai dari penetapan hingga pelaporan. Hal ini juga terlihat dari kriteria evaluasi AKIP yang dilakukan Kemen PANRB, misalnya dengan diwajibkannya penyusunan perjanjian kinerja dan evaluasinya hingga tingkat unit kerja terendah. Selain itu, instansi pemerintah juga didorong untuk membangun manajemen kinerja yang komprehensif, di mana capaian kinerja digunakan sebagai bahan perbaikan dalam perencanaan kegiatan selanjutnya serta sebagai rujukan dalam pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*) kepada pegawai dan unit kerja.

F. Evaluasi

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan.

- 1) Apa yang menjadi kesamaan dari gerakan-gerakan kinerja yang berkembang di negara maju sejak abad ke-20?
- 2) Mengapa UU 17/2003 dikatakan sebagai fondasi manajemen kinerja di Indonesia?

G. Umpan Balik

Meskipun dari hasil evaluasi AKIP terdapat sejumlah insentif (DID dan tunjangan kinerja dari evaluasi RB), keberadaan insentif-insentif ini pada dasarnya tidak boleh diniatkan sebagai tujuan dari pelaksanaan SAKIP. Insentif finansial berguna dalam memotivasi pegawai untuk melaksanakan SAKIP. Akan tetapi, bagi pimpinan instansi dan unit kerja, termasuk Anda, pelaksanaan manajemen kinerja atau SAKIP sejatinya merupakan kebutuhan dalam merawat dan mengembangkan organisasi. Dengan pelaksanaan manajemen kinerja yang baik, pada dasarnya organisasi Anda sedang menegaskan eksistensinya bagi masyarakat dan negara, karena manajemen kinerja berpedoman pada alasan dibentuknya organisasi dan tujuan yang ingin diwujudkannya.

BAB IV

Konsep Dasar dan Teknik Manajemen Kinerja

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat menjelaskan konsep dasar dan teknik manajemen kinerja.

A. Perencanaan, Pengukuran, dan Perjanjian Kinerja

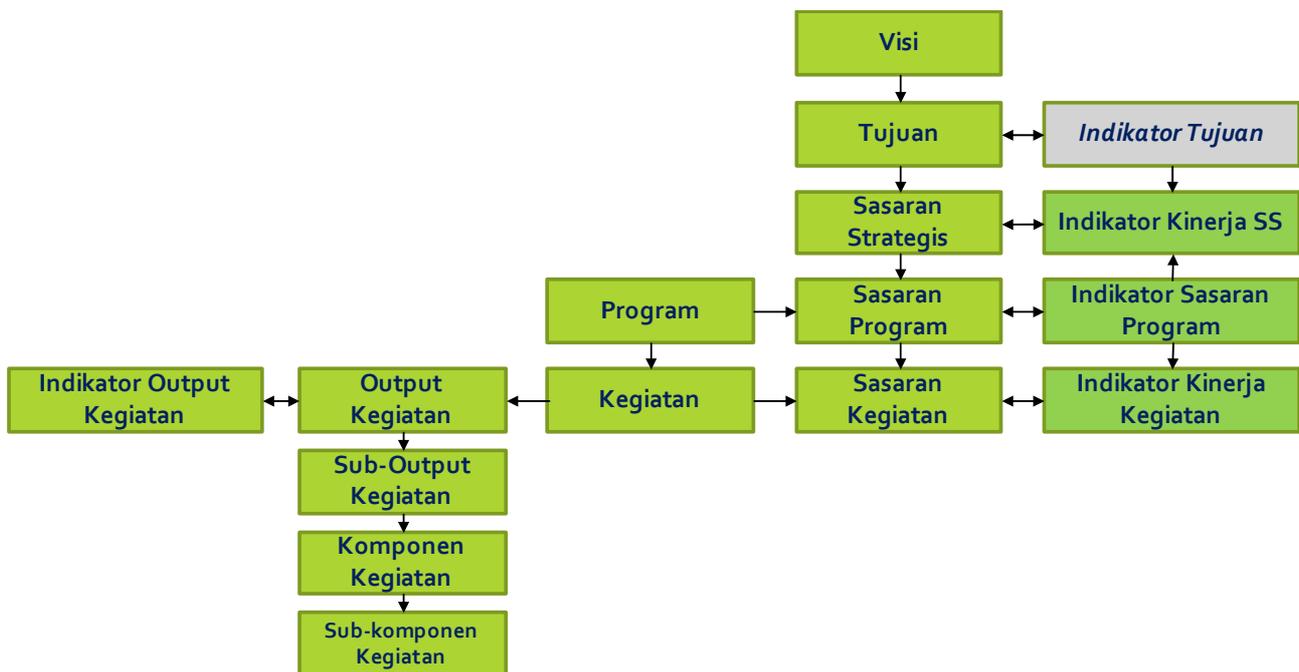
Sebagaimana layaknya bentuk manajemen lainnya, manajemen kinerja yang baik juga harus diawali dengan perencanaan yang baik. Perencanaan kinerja pada prinsipnya merupakan bagian dari manajemen strategis dalam kaitannya sebagai proses yang sistematis untuk menentukan kondisi yang diharapkan terjadi pada masa depan. Keterkaitan yang erat antara perencanaan kinerja dan perencanaan strategis tergambar dari ketentuan dalam Perpres 29/2014, di mana SAKIP diawali dengan penyusunan rencana strategis (renstra) dan renstra menjadi landasan penyelenggaraan SAKIP.

Perencanaan strategis menjadi penting dalam manajemen kinerja karena melalui proses perencanaan strategis akan diperoleh gambaran terkait kondisi yang ingin diwujudkan oleh organisasi di masa depan. Dokumen renstra sebagai keluaran dari perencanaan strategis pada dasarnya memuat informasi mengenai kinerja yang tersusun secara logis, yaitu visi, tujuan strategis, dan sasaran strategis. Secara legal, visi dimaknai sebagai rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan (Pasal 1 angka 12 UU 25/2004). Visi pada umumnya melekat pada sosok pemimpin organisasi (Nugroho: 2008), karena setiap pemimpin tentu memiliki cita-cita yang ingin diwujudkannya selama menduduki jabatan tersebut. Oleh karenanya, visi akan selalu bersifat personal dan unik (Hutchins: 2008), bukan dalam artian rumusan kata-katanya, melainkan dalam artian pemaknaan dan penggambaran mendetail dari rumusan tersebut.

Dalam banyak kasus, rumusan visi akan terlihat muluk-muluk atau tidak jelas. Ini bisa terjadi akibat banyak alasan, misalnya: untuk memotivasi pegawai; akibat ketidaktahuan pemimpin dalam cara menyusun visi; atau lingkungan strategis organisasi yang terlalu sederhana atau terlalu kompleks. Apapun alasannya, untuk dapat diwujudkan, visi harus dapat dijabarkan lebih lanjut. Penjabaran langsung dari visi inilah yang dikenal sebagai tujuan strategis. Bagi organisasi kementerian/lembaga/pemerintah daerah (K/L/D), tujuan strategis harus juga menggambarkan sasaran nasional yang dapat didukung oleh K/L/D tersebut. Idealnya, sebuah tujuan dapat terukur ketercapaiannya. Hal ini dilaksanakan

melalui penyusunan indikator tujuan strategis. Namun demikian, penyusunan indikator tujuan tidak selalu tepat dan mudah untuk dilakukan mengingat sifat tujuan strategis yang masih sangat luas dan lintas bidang (*cross-cutting*).

Penerjemahan yang lebih terukur dari visi akan terlihat pada rumusan sasaran strategis karena konsep ini mengandung makna kondisi yang akan dicapai secara nyata oleh organisasi dan mencerminkan pengaruh yang ditimbulkan oleh adanya hasil dari satu atau beberapa program. Sasaran strategis merupakan penjabaran dari tujuan strategis. Sebuah tujuan strategis dapat dijabarkan ke dalam satu atau lebih sasaran strategis. Sebagai sebuah informasi kinerja, sasaran strategis harus dapat terukur melalui indikator kinerja sasaran strategis. Sebuah sasaran strategis dapat memiliki satu atau lebih indikator kinerja. Pencapaian dari sasaran strategis dapat dilakukan melalui satu atau lebih program, di mana setiap program terdiri dari beberapa kegiatan. Rangkaian ini harus tersusun selaras secara vertikal (*vertically aligned*) atau yang populer disebut sebagai mekanisme *cascading*. Gambaran arsitektur kinerja secara ilustratif terlihat pada gambar di bawah.



Gambar IV.1
Arsitektur Kinerja

Dalam sebuah K/L/D, ketercapaian dari visi, tujuan, dan sasaran strategis merupakan tanggung jawab dari pemimpin K/L/D, yaitu Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah. Namun demikian, sasaran strategis secara sistematis akan dijabarkan ke dalam sasaran program, yaitu hasil (*outcomes*) yang akan dicapai dari suatu program yang

mencerminkan berfungsinya keluaran. Tanggung jawab pencapaian sasaran program adalah unit setingkat Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) Madya pada K/L atau unit setingkat JPT Pratama pada Pemda. Sebuah program akan dilaksanakan melalui kegiatan-kegiatan, di mana setiap kegiatan harus dilakukan untuk menghasilkan *outcomes* yang dirumuskan dalam sasaran kegiatan dan terukur melalui indikator kinerja sasaran kegiatan. Ketercapaian dari sasaran kegiatan ini secara berjenjang menjadi tanggung jawab unit kerja setingkat JPT Pratama pada K/L atau unit kerja setingkat Administrator pada Pemda.

Hingga titik ini, Anda mungkin mulai merasa bingung, mengapa sebuah kegiatan dikatakan menghasilkan *outcomes*, padahal sebuah program juga disebut menghasilkan *outcomes*? Terlebih lagi, gabungan beberapa program (sasaran strategis) juga dapat dikatakan sebagai *outcomes*. Jika demikian, apa yang dimaksud dengan *outcomes*?

Dalam sebuah sistem yang sederhana, Anda tentu mengenal konsep masukan (*input*), proses, dan keluaran (*output*). Dalam sebuah aktivitas (proses) memasak sayur sop, misalnya, yang menjadi *input* antara lain adalah peralatan memasak, jumlah dan kompetensi dari juru masak, serta bahan-bahan yang akan dimasak. Secara teknis, proses memasak sendiri dapat dibagi ke dalam tahap-tahap seperti persiapan bumbu, pengolahan dan pematangan, hingga penyajian. *Output* dari seluruh tahap aktivitas ini adalah sayur sop itu sendiri. Secara praktis, seorang juru masak/koki hanya memiliki kendali yang cukup tinggi hingga fase siap sajinya sayur sop. Namun, jarang sekali seorang juru masak diapresiasi karena hal tersebut. Hal yang menjadi perhatian seringkali justru adalah apa yang terjadi setelah sayur sop diproduksi, yaitu apakah sayur tersebut dikonsumsi, apakah konsumen sayur tersebut puas dengan rasa sayur, atau apakah sayur tersebut menjadikan orang yang memakannya lebih sehat. Hal-hal inilah yang disebut sebagai hasil (*outcomes*).

Sebagaimana dalam ilustrasi memasak sayur sop di atas, hasil (*outcomes*) juga dapat dibedakan atas hasil yang terwujud dengan segera (*immediate outcomes*), hasil antara (*intermediate outcomes*), dan hasil akhir (*end outcomes/results*). Dikonsumsinya sayur sop merupakan contoh *immediate outcomes*. Tanggapan positif dari orang yang mengonsumsi sayur sop dapat dikatakan sebagai *intermediate outcomes*. Adapun kondisi kesehatan dari orang tersebut akibat mengonsumsi sayur sop adalah contoh dari *end outcomes/results*. Dapat Anda lihat bahwa ketiganya semakin jauh di luar kendali juru masak. Apakah sayur sop dimakan atau tidak, akan dipengaruhi pula oleh keinginan dari

orang yang dimasakkan. Tanggapan positif/negatif dari orang yang memakan sayur itu dapat dipengaruhi oleh kondisi orang tersebut, selera, ekspektasinya sebelum memakan sayur, atau bahkan lingkungan tempat sayur tersebut dimakan (bersih/kotor, nyaman/tidak nyaman, dan sebagainya). Sementara itu, apakah konsumen sayur sop menjadi lebih sehat setelah memakan sayur sop juga sangat tergantung pada banyak hal lainnya.

Menyusun Sasaran dan Indikator

Sasaran adalah kondisi yang diharapkan terwujud, sedangkan indikator merupakan alat yang mengoperasionalkan atau merepresentasikan kondisi tersebut (Franceschini *et al.*: 2019). Dalam menyusun indikator, Anda tentu sering mendengar akronim SMART (*specific, measurable, achievable, relevant, time-bound*), atau dalam Peraturan Mendagri Nomor 86 Tahun 2017 ditambahkan dengan C (*continuously improved*). Ya, sebuah indikator kinerja haruslah bersifat spesifik (tidak multitafsir), dapat terukur (karena fungsinya adalah mengukur ketercapaian sasaran), dapat dicapai (bukan hal yang mustahil terjadi), relevan (sesuai dengan fokus sasaran), sesuai dengan kurun waktu tertentu (sejalan dengan periode perencanaan), dan berperan serta dapat mendorong perbaikan berkelanjutan. Akan tetapi, indikator juga harus memenuhi kriteria kecukupan (*adequacy*) karena sifatnya sebagai sebuah representasi dari kondisi. Artinya, sebuah sasaran bisa saja cukup direpresentasikan oleh sebuah indikator, namun sasaran lain mungkin membutuhkan lebih dari satu indikator kinerja.

Contoh: jika sasaran kinerja yang ingin dicapai adalah “terwujudnya sistem manajemen ASN yang berprinsip merit”, maka indikatornya mungkin cukup dengan “rata-rata nilai indeks sistem merit nasional”. Namun jika sasaran kinerja adalah “meningkatkan kesejahteraan penduduk kota X”, mungkin dibutuhkan beberapa indikator, misalnya “PDRB per kapita”, “Indeks Gini”, “Persentase penduduk di atas garis kemiskinan”, dan lain-lain. Singkatnya, indikator sebisa mungkin ekuivalen dengan sasarannya, tidak terlalu kecil atau sebaliknya lebih besar daripada sasaran yang direpresentasikannya.

Jika hasil (*outcomes*) berada di luar kendali pelaksana kegiatan, lantas mengapa perencanaan kinerja harus mengarah pada perencanaan *outcomes*? Sama seperti juru masak, Anda sebagai Kepala Bidang Pengembangan Sumber Daya Manusia, misalnya, tentu tidak ingin hanya dikenal sebagai pejabat yang “telah menyelenggarakan 23 kali pelatihan dalam setahun”. Lebih dari itu, Anda akan disebut *berhasil* jika dari 23 kali pelatihan tersebut, mayoritas peserta pelatihan merasa puas dengan pelatihan yang diterimanya, para peserta memperoleh pengetahuan yang lebih baik akibat pelatihan, atau bahkan para peserta memiliki kinerja yang lebih baik setelah mengikuti

pelatihan. Sederhananya, kita bukan semata-mata melakukan kegiatan (proses) atau menyediakan barang/jasa (*output*), melainkan memberikan kemanfaatan kepada pemangku kepentingan kita dari proses dan *output* tersebut. Terlebih lagi, Presiden Joko

Widodo dalam pidato kenegaraan pertamanya sebagai Presiden 2019-2024 telah menyatakan bahwa “Yang paling penting adalah hasil, bukan bagaimana prosesnya”.

Perencanaan strategis dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun. Oleh karenanya, visi, tujuan, dan sasaran strategis idealnya digunakan selama kurun waktu tersebut atau bahkan lebih lama lagi. Akan tetapi, dalam kasus-kasus perubahan lingkungan strategis yang signifikan, seperti perubahan kebijakan nasional, perubahan prioritas pembangunan, perubahan kelembagaan, dan lain-lain, rumusan visi, tujuan, dan sasaran strategis beserta indikator-indikatornya dapat mengalami penyesuaian.

Dalam implementasinya, perencanaan kinerja strategis (lima tahunan) harus diterjemahkan ke dalam perencanaan kinerja tahunan. Seperti juga perencanaan kinerja lima tahunan yang terintegrasi dengan manajemen kinerja strategis, perencanaan kinerja tahunan juga harus terintegrasi dengan manajemen program/kegiatan tahunan. Bagi sebuah K/L atau OPD, hal ini

Kesalahan dalam Memaknai Indikator Kinerja

Di Inggris, National Health Service (NHS) menetapkan target yaitu pelayanan pasien gawat darurat harus diberikan maksimal empat jam, terhitung sejak pasien pertama kali terdaftar hingga dikunjungi oleh dokter jaga. Karena ingin mencapai target ini, pihak rumah sakit akhirnya “mengakali” dengan menunda pasien diturunkan dari ambulans sambil menunggu dokter jaga siap melayani. Akibatnya, pasien hanya menerima perawatan dari paramedis di dalam ambulans, yang justru dalam kondisi tertentu dapat berakibat fatal bagi pasien.

Indikator kinerja harus disusun secara hati-hati. Setelah tersusun, sebagaimana kasus di atas, indikator kinerja juga tidak boleh diperlakukan sebagai sumber kebenaran satu-satunya karena pada hakikatnya, indikator kinerja hanyalah representasi dari sasaran organisasi dan sasaran tidak boleh menggugurkan misi dibentuknya organisasi.

tertuang dalam rencana kerja (renja) K/L dan renja OPD. Dalam renja, akan tergambar kinerja apa yang akan dihasilkan pada tahun tersebut, termasuk keluaran, kegiatan, dan masukan yang dibutuhkan untuk menghasilkan kinerja tersebut.

Dalam proses manajemen kinerja, Anda akan seringkali bertemu dengan konsep indikator kinerja. Indikator kinerja pada dasarnya adalah alat ukur dari keberhasilan suatu unit kerja/organisasi dalam melaksanakan misinya dan/atau mewujudkan sasaran-sasarannya. Dalam sebuah unit kerja/organisasi, dapat dibangun banyak indikator kinerja. Akan tetapi, diantara indikator-indikator tersebut, beberapa diantaranya dapat ditetapkan sebagai indikator kinerja utama (IKU), yaitu faktor-faktor kesuksesan yang paling kritikal dari unit kerja tersebut. Parmenter (2020) mengidentifikasi 7 (tujuh) karakteristik dari IKU, sebagaimana terlihat pada tabel di bawah. Bagi pemerintah daerah, penetapan IKU dapat

mempertimbangkan daftar indikator kinerja yang disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah.

Tabel V.1.
Tujuh Karakteristik Indikator Kinerja Utama

Karakteristik	Definisi
Nonfinansial	Sebaiknya bukan merupakan ukuran yang menggunakan satuan uang
Berbasis waktu	Diukur secara periodik
Fokus pemimpin	Merupakan hal-hal yang menjadi perhatian utama dari pemimpin unit kerja/organisasi
Sederhana	Dipahami oleh para pegawai, baik definisi operasionalnya maupun tindakan korektif yang dibutuhkan apabila indikator tidak tercapai
Berbasis tim	Tanggung jawabnya dibagi secara kolektif
Berdampak signifikan	Memiliki dampak yang kritical terhadap kesuksesan unit kerja/organisasi
Efek samping negatif rendah	Indikator sebaiknya telah diuji korelasinya dengan kinerja yang lebih besar dan tidak memiliki dampak negatif yang besar

Sumber: Parmenter (2000)

Dalam mengembangkan indikator kinerja dan menetapkan IKU, beberapa mitos yang seringkali berkembang dan perlu diketahui dan dihindari oleh Anda selaku pemimpin organisasi/unit kerja, antara lain:

- 1) Semua indikator akan mendorong pada kinerja yang lebih baik

Hal ini merupakan mitos yang diyakini oleh banyak pendukung kuantifikasi kinerja. Padahal, tidak semua indikator kinerja pasti berdampak positif terhadap kinerja organisasi. Bahkan, terkadang beberapa indikator kinerja justru mendorong perilaku negatif pegawai. Contohnya adalah kasus instalasi gawat darurat pada *box* di atas. Dampak ini harus selalu dimonitor dan dikendalikan agar tidak mengarah pada turunnya kinerja organisasi.

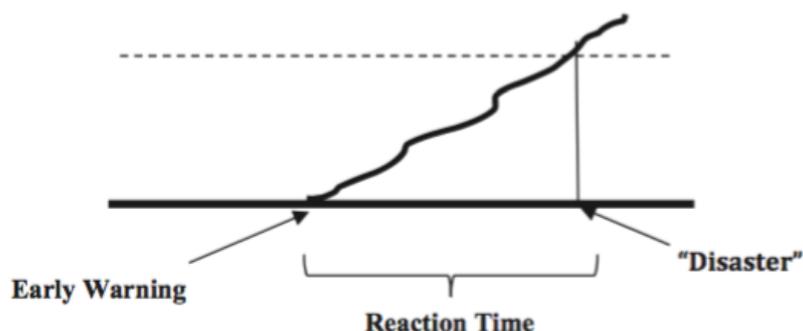
- 2) Indikator kinerja yang berhasil pada sebuah organisasi akan berhasil pula diterapkan di organisasi lain

Indikator kinerja yang sama antarinstansi dapat membantu dalam memetakan posisi sebuah instansi dibandingkan dengan instansi lain yang serupa. Akan tetapi, seringkali sebuah indikator kinerja yang berhasil mendorong kinerja pada sebuah instansi tidak menunjukkan hasil yang sama ketika digunakan oleh instansi lain.

- 3) Setiap indikator kinerja adalah IKU

Seringkali kita menganggap bahwa setiap indikator kinerja dapat menjadi IKU. Bahkan, tidak jarang instansi menetapkan seluruh indikator kinerja sebagai IKU.

Selain berguna untuk memfokuskan perhatian dan sumber daya pada pencapaian kinerja, indikator kinerja juga memiliki fungsi sebagai sistem deteksi dini masalah (*early warning system*). Sebagaimana terlihat pada gambar di bawah, *early warning system* akan berguna bagi kita untuk mengenali adanya potensi masalah sejak gejala masalah tersebut muncul ke permukaan (Lind: 2014). Adanya *early warning system* akan memberikan kita waktu untuk merespon gejala tersebut sebelum memuncak menjadi masalah yang terlanjur besar dan sulit diatasi. Sebagai contoh, adanya pengguna layanan yang tidak puas dengan pelayanan kita, seringnya peralatan rusak/hilang dalam pelaksanaan tugas, dan/atau menurunnya produktivitas atau kecepatan kerja pegawai merupakan indikasi adanya masalah dalam sistem kerja kita.



Gambar IV.2
Early Warning System

Membangun indikator kinerja yang tepat akan membantu kita mengenali gejala-gejala tersebut. Akan tetapi, gejala-gejala sebagaimana dicontohkan di atas hanya dapat dikenali apabila indikator kinerja diletakkan pada tingkat abstraksi proses atau *output*. Padahal, sebagai pejabat administrator, Anda diharapkan untuk mencapai kinerja pada tingkat *output* (atau bahkan *immediate outcome* bagi Anda yang bertugas di pemerintah daerah).

Untuk itu, Anda dapat membangun indikator kinerja pada level abstraksi yang lebih rendah bagi anggota tim Anda, yaitu pada tingkat *input* ataupun proses.

Sebagai pemimpin unit kerja, Anda memiliki peran penting pada proses perencanaan kinerja, baik kinerja strategis maupun kinerja tahunan. Pada proses perencanaan kinerja strategis, Anda berperan, antara lain:

- 1) Memberikan usulan kepada pimpinan terkait indikator kinerja beserta targetnya berdasarkan perkiraan Anda atas ketersediaan sumber daya;
- 2) Memberikan usulan kepada pimpinan terkait inisiatif strategi yang akan dilakukan untuk mencapai kinerja yang menjadi tanggung jawab langsung Anda maupun kinerja dari unit yang lebih tinggi dari Anda yang membutuhkan kontribusi unit kerja yang Anda pimpin;
- 3) Mengkomunikasikan dengan rekan kerja setingkat terkait penyesuaian kinerja secara horizontal (*horizontal alignment*) sehingga terdapat pembagian peran yang jelas antarunit kerja dalam rangka mencapai kinerja dari unit yang lebih tinggi; dan
- 4) Mengkomunikasikan kepada bawahan Anda terkait visi, tujuan, sasaran, arah kebijakan, dan strategi yang akan/telah ditetapkan oleh pimpinan secara jelas, termasuk kontribusi yang diharapkan dari setiap unit/pegawai agar para pegawai merasa memiliki visi tersebut, termotivasi untuk mewujudkannya, serta merasa memperoleh pengakuan atas perannya dalam pencapaian visi itu.

Jika Anda cermati, peran-peran tersebut menitikberatkan pada komunikasi. Sebagaimana telah disampaikan pada bab sebelumnya, manajemen kinerja tidak hanya membutuhkan kemampuan teknis dalam penyusunan sasaran dan indikator, tetapi justru kapasitas pemimpin dalam berkomunikasi terkait kinerja kepada pimpinan yang lebih tinggi, rekan kerja, dan bawahannya, agar terwujud keselarasan kinerja secara vertikal maupun horizontal serta komitmen institusional untuk mewujudkan kinerja tersebut.

Dalam menjalankan peran-peran di atas, salah satu instrumen yang krusial adalah Perjanjian Kinerja (PK). Perjanjian Kinerja adalah dokumen yang berisikan penugasan dari pimpinan instansi yang lebih tinggi kepada pimpinan instansi yang lebih rendah untuk melaksanakan program/kegiatan yang disertai dengan indikator kinerja. Sebagai pejabat Administrator, Anda akan memiliki perjanjian kinerja yang disusun dengan atasan langsung Anda. Sebaliknya, Anda juga perlu menyusun perjanjian kinerja dengan para pegawai di unit kerja Anda, baik para pejabat pengawas, pelaksana, ataupun pejabat fungsional. Dalam perjanjian kinerja tersebut, Anda dapat menugaskan kepada mereka

sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing untuk mendukung Anda dalam mencapai kinerja yang dibebankan kepada Anda sebagai pimpinan unit kerja.

Perencanaan dan pengukuran kinerja merupakan salah satu komponen penting, jika bukan yang paling penting, dalam manajemen kinerja. Dalam proses perencanaan kinerja, seorang manajer tidak hanya menentukan sasaran/hasil yang ingin dicapai, tetapi juga sekaligus menentukan langkah-langkah yang dibutuhkan untuk mewujudkan sasaran/hasil tersebut. Oleh karenanya, penting bagi Anda untuk memiliki sebuah rencana aksi kinerja. Rencana Aksi Kinerja merupakan dokumen yang menjabarkan aktivitas konkret apa saja yang akan dilakukan beserta keluaran-keluarannya dalam rangka mencapai target kinerja yang telah ditetapkan. Dalam Rencana Aksi Kinerja, Anda juga mendistribusikan tanggung jawab pelaksanaan aktivitas tersebut secara jelas kepada tim Anda, waktu pelaksanaan setiap aktivitas, dan keterkaitan dari setiap aktivitas. Dengan demikian, Rencana Aksi Kinerja pada dasarnya merupakan mata rantai terakhir dari proses perencanaan yang akan menjadikan sebuah visi menjadi konkret, bukan sekadar rangkaian kata-kata imajinatif.

B. Pengelolaan Data Kinerja

Dokumen-dokumen rencana kinerja, baik yang bersifat strategis maupun tahunan, bukanlah disusun semata-mata sebagai produk yang digunakan untuk sesaat. Sebaliknya, data dan informasi yang terdapat pada dokumen tersebut haruslah dikelola secara sistematis agar dapat memberikan kemanfaatan yang berkelanjutan. Pengelolaan data kinerja bertujuan mendokumentasikan data dan informasi serta mengubahnya menjadi pengetahuan dalam rangka mencapai kinerja yang telah ditetapkan.

Pengelolaan data kinerja dapat dilakukan melalui pemantauan, analisis, dan pengendalian kinerja. Pemantauan merupakan proses pengumpulan data secara teratur atas perkembangan pelaksanaan suatu rencana. Pemantauan kinerja sebaiknya dilakukan dalam kurun waktu yang cukup intensif namun tanpa mengorbankan sumber daya yang terlalu besar. Pemantauan berguna untuk melihat apakah suatu rencana berjalan sesuai dengan yang telah ditetapkan, sehingga jika ditemukan deviasi dapat dilakukan analisis terhadap deviasi tersebut dan selanjutnya pengendalian agar target yang telah ditetapkan dapat terwujud dengan baik.

Pemantauan tidak dilakukan secara sembarang, melainkan terarah dan terukur. Terarah berarti pemantauan memiliki fokus berupa objek-objek pemantauan tertentu. Objek-objek

pemantauan antara lain berupa realisasi keluaran, realisasi aktivitas, realisasi penggunaan sumber daya, dan permasalahan dalam ketiga hal tersebut. Adapun terukur mengandung makna pemantauan sebagai sebuah proses yang dilakukan secara terencana, sehingga dapat diperbandingkan antara data terkait objek-objek yang dipantau dengan target yang telah ditetapkan. Terukur juga berarti bahwa hasil pemantauan harus terus didokumentasikan sehingga jejak perkembangan kinerja dapat terus ditelusuri.

Pemantauan dapat dilakukan melalui pengumpulan data secara kuantitatif, kualitatif, ataupun gabungan keduanya. Secara proses, pemantauan dapat sekadar kompilasi data tertulis semata-mata atau dapat juga dilakukan melalui sebuah forum yang bersifat interaktif. Secara media, pemantauan dapat dilakukan manual melalui naskah dinas tertulis, tatap muka, ataupun melalui sistem informasi. Masing-masing jenis pemantauan ini memiliki kelebihan dan kekurangannya. Sebagai seorang manajer, Anda diharapkan dapat memilih jenis pemantauan yang tepat untuk digunakan di unit kerja Anda dengan mempertimbangkan karakteristik lingkungan kerja.

Selain karakteristik lingkungan kerja, jenis pemantauan yang akan Anda pilih juga akan ditentukan oleh pemanfaatan hasil pemantauan yang akan Anda lakukan. Pengelolaan data kinerja secara prinsip bukan hanya sebagai proses penatausahaan data, melainkan suatu cara untuk mengubah data dan informasi menjadi pengetahuan yang bermanfaat. Untuk itu, hasil pemantauan haruslah dianalisis lebih lanjut. Mengapa hingga bulan ke-4 aktivitas yang Anda rencanakan belum juga dapat dilaksanakan? Apa yang mengakibatkan target *output* yang telah ditetapkan belum juga terbit hingga bulan September? Bagaimana masalah yang terjadi dalam proses pengadaan mesin yang membuat aktivitas di unit Anda belum dapat dilakukan hingga triwulan ke-2? Menjawab pertanyaan-pertanyaan inilah yang akan membuat data dan informasi dari pemantauan dapat bertransformasi menjadi pengetahuan. Jenis pemantauan yang berbeda akan menghasilkan kedalaman dan keluasan jawaban yang berbeda. Selanjutnya, dari jawaban tersebut, Anda dapat melakukan langkah-langkah pengendalian, misalnya berupa pembagian ulang anggota tim yang terlibat untuk melakukan suatu aktivitas, perubahan waktu pencapaian target, *coaching/mentoring* kepada anggota tim Anda, perubahan alokasi anggaran antaraktivitas, dan lain-lain, dengan tujuan agar kinerja dapat tetap tercapai.

C. Evaluasi Kinerja

Seperti halnya pemantauan, evaluasi kinerja juga harus dilakukan secara teratur. Akan tetapi, interval keteraturan sebuah evaluasi kinerja lebih lebar dibandingkan dengan pemantauan. Jika pemantauan kinerja dilakukan setiap bulan atau triwulan, maka evaluasinya cukup dilakukan 1 (satu) atau 2 (dua) kali dalam setahun. Bahkan, evaluasi kinerja strategis juga dapat dilakukan hanya 2 (dua) kali dalam kurun waktu 5 (lima) tahun, yaitu pada tahun ketiga dan tahun kelima. Hal ini disebabkan perbedaan tujuan antara pemantauan dan evaluasi serta keandalan data dari evaluasi yang justru akan menurun apabila evaluasi dilakukan dalam interval waktu yang terlalu dekat. Pemantauan bertujuan mendokumentasikan data dan informasi terkait perkembangan pelaksanaan rencana, sedangkan evaluasi bertujuan untuk mengetahui nilai suatu kegiatan/strategi, menentukan

Evaluasi Mandiri atau Pihak Eksternal?

Siapa yang sebaiknya melakukan evaluasi kinerja atas unit atau instansi kita? Pertanyaan ini mungkin terlintas di pikiran Anda. Pada prinsipnya evaluasi kinerja bisa dilakukan sendiri oleh unit kerja Anda atau pihak lainnya, baik yang berasal dari instansi Anda (misal: unit yang menangani penelitian dan pengembangan, APIP, atau unit yang menangani urusan perencanaan dan pemantauan) ataupun dari luar instansi Anda (misal: perguruan tinggi, Badan Pusat Statistik, atau pihak ketiga lainnya).

Evaluasi memiliki dua sifat utama, yaitu sebagai proses pengumpulan data dan sebagai proses pemberian penilaian dan rekomendasi manajerial. Sebagai proses pengumpulan data, efektivitas evaluasi bertumpu pada validitas dan reliabilitas data yang dikumpulkan. Sejauh kedua nilai tersebut dapat dijamin, tidak masalah siapa yang melakukan evaluasi, pihak internal ataupun eksternal.

Sebagai proses pemberian penilaian dan rekomendasi manajerial, evaluasi harus diletakkan layaknya sebuah bentuk komunikasi retorika, di mana keberhasilannya akan ditentukan oleh tiga elemen utama, yaitu *ethos* (kredibilitas dan kompetensi penyampai pesan), *pathos* (kemampuan memahami konteks penerima pesan), dan *logos* (keandalan dari pesan itu sendiri). Terkait ini, tidak jarang pihak eksternal dianggap lebih mampu memenuhi ketiga aspek tersebut dibandingkan dengan pihak internal. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan bahwa pihak internal pun dapat memenuhi ketiga elemen tersebut dengan baik.

status ketercapaian kegiatan/strategi tersebut, dan memberikan masukan untuk keberlanjutan kegiatan/strategi.

Objek evaluasi kinerja pada umumnya berbeda seiring dengan jenis evaluasi berdasarkan waktunya. Pada evaluasi kinerja semesteran dan tahunan, objek evaluasi pada umumnya adalah *realisasi* dari target kinerja yang telah ditetapkan dalam dokumen rencana

kinerja (rencana kinerja tahunan, perjanjian kinerja, atau rencana aksi kinerja). Sementara itu, evaluasi kinerja yang bersifat strategis pada umumnya berfokus pada aspek efektivitas (ketercapaian sasaran kinerja yang lebih tinggi), *cost-effectiveness* (biaya untuk mencapai satuan efektivitas), relevansi (kesesuaian antara hasil yang dicapai dengan kebutuhan

pemangku kepentingan), atau nilai-nilai sosial lainnya seperti sensitivitas gender, pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), demokrasi, dan lain-lain.

Evaluasi kinerja dapat dilakukan kepada individu pegawai maupun kepada kinerja unit kerja secara keseluruhan. Seorang pegawai di unit kerja Anda bisa saja memiliki kinerja yang sangat memuaskan karena telah berhasil memenuhi, bahkan melebihi, target-target kinerja yang telah diperjanjikan kepadanya. Akan tetapi, jika hal tersebut hanya terjadi pada segelintir pegawai saja, bisa jadi kinerja unit kerja Anda tidak menunjukkan hal serupa. Oleh sebab itu, penting bagi Anda sebagai seorang pimpinan untuk melakukan kedua level evaluasi tersebut agar setiap pegawai mengetahui prestasinya secara individu maupun secara kolektif. Lebih penting lagi adalah tindak lanjut yang Anda lakukan atas hasil evaluasi tersebut. Secara umum, tindak lanjut atas hasil evaluasi kinerja dapat berupa pendokumentasian belaka, pemberian ganjaran (insentif/disinsentif) atas kinerja, dan/atau keputusan untuk penghentian/perbaikan strategi pada periode selanjutnya.

Ganjaran atas kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) secara yuridis telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. Bagi PNS yang menunjukkan kinerja “Sangat Baik” secara konsisten (dua tahun berturut-turut), yang bersangkutan diprioritaskan untuk masuk dalam kelompok rencana suksesi (*talent pool*). Hasil penilaian kinerja juga dapat digunakan sebagai dasar pembayaran tunjangan kinerja. Selain kedua mekanisme tersebut, insentif juga dapat dikembangkan oleh masing-masing instansi, baik yang berakibat finansial maupun non-finansial, misalnya berupa pengembangan kompetensi klasikal maupun non-klasikal. Sebaliknya, sanksi akibat ketidakmampuan pegawai memenuhi target kinerja juga telah diatur dalam PP 30/2019, mulai dari pemberian kesempatan untuk perbaikan kinerja, uji kompetensi, pemindahan jabatan, hingga pemberhentian dengan hormat.

Dalam mengembangkan dan menerapkan instrumen insentif maupun disinsentif tersebut, perlu diingat bahwa tujuannya adalah untuk meningkatkan kinerja organisasi maupun pegawai yang bersangkutan. Sehingga, jika penerapan insentif/disinsentif justru berdampak pada menurunnya kinerja, evaluasi atas mekanisme insentif/disinsentif tersebut juga harus dilakukan. Manajemen kinerja sebagai sebuah reformasi adalah proses yang bersifat iteratif, senantiasa membutuhkan penyesuaian manakala kondisi lingkungan menuntut adanya penyesuaian tersebut.

Selain evaluasi atas kinerja, sebagai pemimpin unit kerja, Anda juga diharapkan dapat melakukan evaluasi mandiri atas sistem akuntabilitas kinerja yang berjalan di unit kerja

Anda. Evaluasi atas sistem akuntabilitas kinerja ini meliputi evaluasi perencanaan kinerja, pengukuran kinerja, dan pengelolaan data kinerja serta mekanisme revidi internal. Boleh jadi rendahnya kinerja yang dihasilkan oleh unit kerja Anda bukan semata-mata karena kesalahan atau ketidakmampuan tim Anda dalam mencapai target, melainkan akibat kesalahan dalam penetapan sasaran, indikator, dan/atau target kinerja tersebut.

D. Pelaporan Kinerja

Sebagaimana telah disampaikan dalam Bab sebelumnya, manajemen kinerja seringkali juga memiliki fungsi akuntabilitas. Bahkan, penerapan manajemen kinerja di Indonesia secara formal disebut sebagai sistem *akuntabilitas* kinerja. Bagi sebagian pihak, “akuntabilitas” dalam frasa tersebut mungkin saja memiliki makna yang luas, yaitu bagaimana sebuah instansi atau unit kerja mampu bertanggung jawab atas kinerja yang ditugaskan kepadanya sesuai dengan anggaran yang telah dialokasikan. Akan tetapi, bentuk kasat mata (*tangible*) dari kata “akuntabilitas” tersebut adalah pelaporan kinerja. Dilaporkannya kinerja menjadi penanda adanya kesadaran dari instansi/unit kerja bahwa ada pihak-pihak yang harus mengetahui proses manajemen kinerja di instansi/unit kerja tersebut.

Dalam perspektif SAKIP, pelaporan kinerja wajib dilakukan oleh entitas akuntabilitas kinerja yang menyusun rencana strategis. Termasuk dalam kategori ini adalah K/L/D, unit kerja setingkat JPT Madya, dan unit kerja setingkat JPT Pratama. Sebagai seorang Administrator, apa yang dapat Anda lakukan dalam pelaporan kinerja ini?

Jawabannya adalah “Sangat banyak”. Sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, seorang pejabat administrator bertanggung jawab memimpin pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Artinya, Anda adalah orang yang paling memahami implementasi penyelenggaraan pelayanan publik ataupun administrasi pemerintahan di lapangan. Pengetahuan tersebut merupakan bekal dalam menjadikan laporan kinerja unit kerja di atas Anda atau bahkan instansi Anda menjadi lebih berkualitas. Penjelasan dan analisis yang Anda berikan atas keberhasilan/kegagalan memenuhi target kinerja akan menjadi pembelajaran bagi Anda ataupun suksesor Anda kelak untuk perbaikan berkelanjutan.

Analisis yang dapat Anda berikan dalam penyusunan laporan kinerja unit kerja maupun instansi antara lain:

- Perbandingan antara target dan realisasi kinerja pada tahun pelaporan;
- Perbandingan antara realisasi dan capaian kinerja tahun pelaporan dengan beberapa tahun sebelumnya;
- Perbandingan antara realisasi kinerja sampai dengan tahun pelaporan dan target jangka menengah yang terdapat dalam dokumen renstra;
- Perbandingan antara realisasi kinerja tahun pelaporan dengan standar/rata-rata nasional (jika ada);
- Penyebab keberhasilan/kegagalan atau peningkatan/penurunan kinerja beserta alternatif solusi yang telah dilakukan;
- Efisiensi penggunaan sumber daya atau biaya satuan efektivitas pencapaian kinerja (*cost-effectiveness*); dan/atau
- Terobosan-terobosan yang telah/akan dilakukan untuk peningkatan kinerja.

Selain atas kinerja unit kerja di atas Anda, mekanisme pelaporan kinerja juga dapat Anda kembangkan atas kinerja unit kerja Anda sendiri. Para pejabat pengawas, pelaksana, dan/atau fungsional yang telah menyusun perjanjian kinerja di lingkungan unit kerja Anda dapat ditugaskan untuk juga menyusun laporan kinerja individualnya. Format dan cara pelaporan dapat dibuat secara sederhana/kompleks, manual/elektronis sesuai dengan karakteristik unit kerja Anda. Dengan pelaporan kinerja secara individual, pada prinsipnya Anda menanamkan kesadaran dan budaya kinerja (*performance awareness and culture*) kepada setiap pegawai dalam binaan Anda. Kesadaran dan budaya kinerja inilah yang sejatinya merupakan ruh dari reformasi birokrasi.

E. Latihan

Berdasarkan penggambaran konsep dan teknik manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut.

- 1) Bagaimana hubungan antara manajemen kinerja dan manajemen strategis?
- 2) Jelaskan kriteria dalam menyusun indikator sebagai pengukuran ketercapaian kinerja!
- 3) Mengapa pemantauan kinerja harus dilakukan terarah dan terukur?

F. Rangkuman

Perencanaan kinerja pada prinsipnya merupakan bagian dari manajemen strategis dalam kaitannya sebagai proses yang sistematis untuk menentukan kondisi yang diharapkan terjadi pada masa depan. Perencanaan strategis menjadi penting dalam manajemen

kinerja karena melalui proses perencanaan strategis akan diperoleh gambaran terkait kondisi yang ingin diwujudkan oleh organisasi di masa depan. Perencanaan kinerja merupakan proses menjadikan arah kebijakan strategis lebih terukur melalui penjabaran visi menjadi tujuan strategis, sasaran strategis, dan seterusnya yang dilengkapi dengan indikator kinerja sebagai ukuran keberhasilan.

Pengelolaan data kinerja bertujuan mendokumentasikan data dan informasi serta mengubahnya menjadi pengetahuan dalam rangka mencapai kinerja yang telah ditetapkan. Pengelolaan data kinerja dapat dilakukan melalui pemantauan, analisis, dan pengendalian kinerja. Pemantauan merupakan proses pengumpulan data secara teratur atas perkembangan pelaksanaan suatu rencana. Pemantauan tidak dilakukan secara sembarang, melainkan terarah dan terukur.

Evaluasi kinerja juga harus dilakukan secara teratur. Evaluasi bertujuan untuk mengetahui nilai suatu kegiatan/strategi, menentukan status ketercapaian kegiatan/strategi tersebut, dan memberikan masukan untuk keberlanjutan kegiatan/strategi. Evaluasi kinerja dapat dilakukan kepada individu pegawai maupun kepada kinerja unit kerja secara keseluruhan. Hal terpenting dari proses evaluasi adalah tindak lanjut atas hasil evaluasi kinerja, yang dapat berupa pedokumentasian belaka, pemberian ganjaran (insentif/disinsentif) atas kinerja, dan/atau keputusan untuk penghentian/perbaikan strategi pada periode selanjutnya.

Manajemen kinerja seringkali juga memiliki fungsi akuntabilitas. Bentuk kasat mata (*tangible*) dari kata “akuntabilitas” tersebut adalah pelaporan kinerja. Dilaporkannya kinerja menjadi penanda adanya kesadaran dari instansi/unit kerja bahwa ada pihak-pihak yang harus mengetahui proses manajemen kinerja di instansi/unit kerja tersebut.

G. Evaluasi

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan.

- 1) Apa yang dimaksud dengan keselarasan vertikal dan keselarasan horizontal dalam perencanaan dan pengukuran kinerja?
- 2) Mengapa pengukuran atas hasil (*outcomes*) bernilai lebih tinggi dibandingkan pengukuran atas keluaran (*outputs*)?
- 3) Mengapa evaluasi harus dilakukan tidak hanya atas capaian kinerja tetapi juga atas sistem manajemen kinerja?

H. Umpan Balik

Manajemen kinerja merupakan upaya untuk meningkatkan kinerja organisasi. Sebagaimana telah diketahui, setiap organisasi memiliki karakteristiknya masing-masing, sehingga mungkin dibutuhkan pendekatan manajemen kinerja yang berbeda antarorganisasi. Demikian pula dengan kinerja. Situasi pada suatu periode waktu mungkin berkontribusi pada pencapaian kinerja yang baik, namun tidak pada periode waktu yang lain. Dengan demikian, manajemen kinerja akan seringkali bersifat iteratif alias perlu disesuaikan seiring dengan perkembangan lingkungan. Sebagai seorang pemimpin yang berorientasi kinerja, Anda diharapkan berani dan mampu mengembangkan manajemen kinerja dengan pendekatan pembelajaran dan perbaikan berkelanjutan (*continuous learning and improvement*), termasuk melalui percobaan dan kesalahan (*trial and error*). Model manajemen kinerja yang tidak memberikan nilai tambah pada pembelajaran organisasi selayaknya dievaluasi kembali.

BAB V

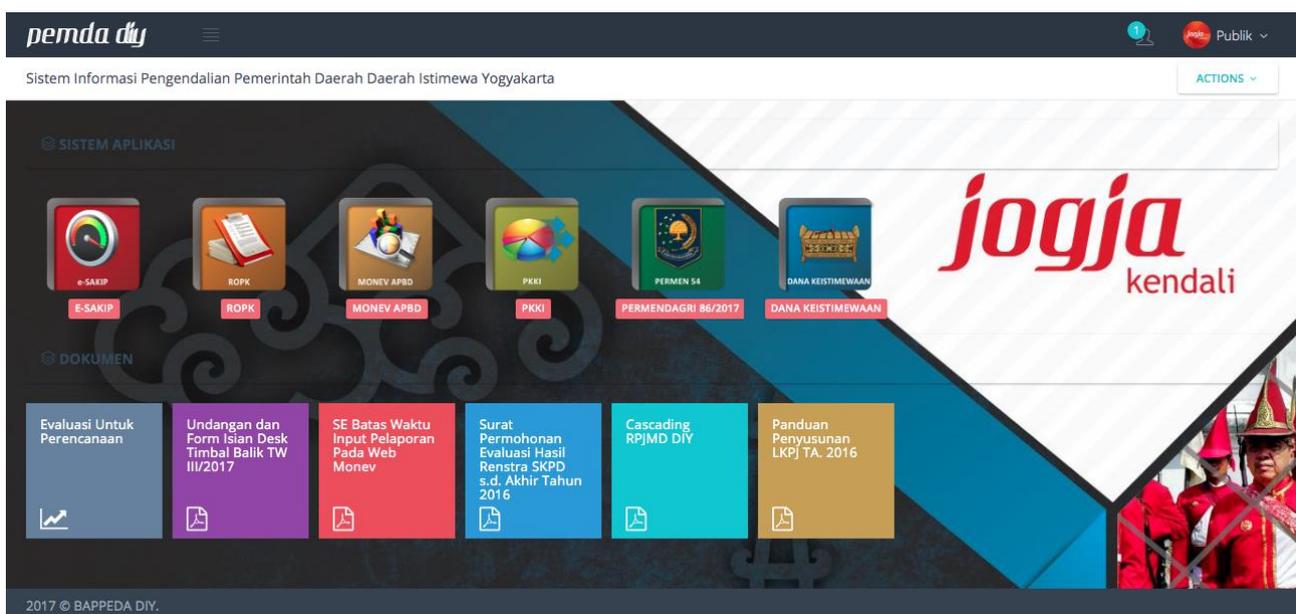
Praktik Baik Manajemen Kinerja

Setelah mengikuti pembelajaran ini, peserta dapat mengadopsi dan mempraktikkan praktik baik manajemen kinerja.

A. Studi Kasus Praktik Baik Manajemen Kinerja

Penerapan manajemen kinerja merupakan sebuah proses pembelajaran yang iteratif. Instansi pemerintah tidak dapat melakukan pengembangan manajemen kinerja secara instan, karena instrumen manajemen kinerja yang memberikan hasil baik pada suatu instansi seringkali tidak berujung sama kepada instansi lainnya karena perbedaan kondisi awal (*starting point/baseline*), kebutuhan, dan karakteristik kerja antarinstansi.

Namun demikian, mencermati keberhasilan suatu instansi dalam membangun manajemen kinerja akan memberikan sejumlah manfaat. *Pertama*, menjadi pelajaran bagi kita dalam melakukan hal serupa dengan memerhatikan persamaan dan perbedaan karakteristik dengan unit kerja/instansi kita. *Kedua*, memotivasi diri dan tim kerja kita bahwa praktik manajemen kinerja dapat memberikan hasil yang positif jika dilakukan secara tepat. *Ketiga*, menjadi refleksi bagi Anda selaku pemimpin di unit kerja dan instansi dalam memetakan posisi unit kerja/instansi yang Anda pimpin dibandingkan dengan unit kerja/instansi lainnya yang telah melakukan serangkaian praktik baik.



Gambar V.1.
Tampilan pada Aplikasi Jogja Kendali

Salah satu instansi pemerintah yang telah membangun manajemen kinerja secara baik adalah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Provinsi DIY secara transparan dan akuntabel telah melaksanakan proses perencanaan kinerja melalui dukungan aplikasi jogjaplan (jogjaplan.com) serta perencanaan anggaran melalui Sistem Informasi Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD). Secara umum, manajemen kinerja di Provinsi DIY juga telah dilakukan secara digital melalui aplikasi Jogja Kendali (<http://monevapbd.jogjaprov.go.id/>). Pada aplikasi ini, setiap perangkat daerah dapat melakukan pemantauan dan pengendalian atas rencana kinerja yang telah tersusun. Aplikasi tersebut bahkan juga dapat dimanfaatkan oleh masyarakat luas melalui pemberian *username* “publik”, di mana masyarakat dapat melihat langsung indikator kinerja utama (IKU) dari setiap perangkat daerah di Provinsi DIY hingga tingkat Pengawas termasuk cara penghitungan dan pemantauan perkembangan capaiannya per triwulan. Penyelarasan vertikal (*cascading*) kinerja serta pembagian tanggung jawabnya juga tergambar secara jelas dalam aplikasi Jogja Kendali, sehingga dapat menjadi wahana manajemen pengetahuan bagi seluruh pegawai ASN di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY terkait peran yang diharapkan dari masing-masing organisasi perangkat daerah dalam mewujudkan kinerja Provinsi DIY. Pada tahun 2017, Pemerintah Provinsi DIY mengklaim telah berhasil mendorong efisiensi anggaran sebesar Rp 1,6 triliun (40 persen dari APBD) akibat pelaksanaan manajemen kinerja yang terintegrasi. Jumlah program dan kegiatan juga berhasil ditekan agar hanya program-program yang dibutuhkan saja yang dijalankan, yaitu dari 3.150 program pada 2013 menjadi 2.809 program pada tahun 2014 dan terus turun menjadi 854 program pada 2017. Atas capaian tersebut, pada tahun 2019, Pemerintah Provinsi DIY mendapatkan hasil evaluasi Akuntabilitas Kinerja dengan nilai AA (predikat tertinggi) atas hasil evaluasi AKIP tahun 2018.

Instansi lain yang berhasil membangun sistem manajemen kinerja dengan cukup baik adalah Kabupaten Natuna, Provinsi Kepulauan Riau. Pemkab Natuna mengembangkan Integrated Natuna Financial Information System (INFIS) yang mengintegrasikan modul perencanaan, penganggaran, perbendaharaan, barang milik daerah, pengadaan barang/jasa, monitoring, dan pelaporan. Artinya, seluruh siklus kinerja telah terwadahi oleh INFIS. Padahal, nilai APBD Pemkab Natuna relatif kecil jika dibandingkan dengan pemerintah kabupaten pada umumnya, yaitu sebesar Rp 1,2 triliun pada tahun 2019. Namun demikian, Natuna berhasil memfokuskan pelaksanaan manajemen kinerja pada sektor-sektor yang menjadi unggulan daerah, seperti pariwisata dan perikanan. Berkat itu,

Pemkab Natuna berhasil menurunkan inefisiensi sebesar Rp 137 miliar atau 21,99 persen dari total belanja langsung daerah tersebut pada tahun 2018.

Beberapa contoh kasus di atas memanfaatkan teknologi informasi dalam manajemen kinerja. Hal ini bukan dimaksudkan bahwa manajemen kinerja harus dilakukan dengan teknologi informasi. Sebagaimana disampaikan pada bab sebelumnya, inti dari manajemen kinerja adalah komunikasi. Interaksi antara pihak-pihak yang terkait (atasan-bawahan, birokrasi-masyarakat, antarpegawai) dalam merumuskan dan menjalankan target kinerja merupakan hakikat manajemen kinerja. Apabila lingkungan kerja di unit kerja/instansi Anda memungkinkan untuk mendorong manajemen kinerja berbasis elektronik, maka pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi tentu akan membantu dalam meningkatkan efisiensi proses manajemen kinerja itu sendiri. Akan tetapi, tidak tertutup kemungkinan bahwa praktik manajemen kinerja berbasis elektronik juga tetap didampingi dengan cara-cara konvensional. Sebagai contoh, perencanaan, pengukuran, dan penilaian kinerja yang telah dilakukan dengan dukungan aplikasi dapat dilengkapi dengan dialog kinerja secara tatap muka (konvensional) untuk memperoleh informasi yang lebih utuh terkait permasalahan kinerja dan tindak lanjutnya. Sebaliknya, dialog kinerja dapat saja dilakukan melalui wahana aplikasi tertentu, namun evaluasi/penilaian kinerja dilakukan melalui forum tatap muka. Ragam teknik ini sangat bergantung dengan kebutuhan dan karakteristik organisasi Anda sesuai hasil identifikasi yang telah dilakukan.

Meskipun telah berlangsung lama, praktik manajemen kinerja di dunia internasional juga berlangsung secara iteratif. Pemerintah di banyak negara mencoba berbagai model manajemen kinerja untuk menemukan model yang paling sesuai untuk mempertahankan dan meningkatkan kinerjanya. Di Belanda, misalnya, pada tahun 1999 mulai diperkenalkan *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB) yang ditujukan untuk meningkatkan keterkaitan antara kebijakan publik, kinerja, dan sumber daya yang dibutuhkan melalui instrumen evaluasi, indikator kinerja, dan informasi deskriptif atas kinerja. Serupa dengan yang dilakukan di dua contoh kasus di atas, praktik VBTB juga berhasil mengurangi jumlah mata anggaran sehingga program lebih terfokus, dari 800 menjadi 160 (de Vries & Nemeč: 2019). Setelah serangkaian evaluasi, model VBTB kemudian digantikan dengan metode *Verantwoord Begroten* (VB) yang menekankan pada kewenangan dan tanggung jawab setiap menteri. Metode ini kemudian disempurnakan lagi seiring dengan perkembangan teknologi informasi.

B. Faktor Pendukung dan Penghambat Manajemen Kinerja

Dalam mengembangkan manajemen kinerja, terdapat beberapa variabel yang memengaruhi keberhasilan/kegagalannya. Variabel-variabel ini dapat berdampak positif pada sebuah organisasi, namun negatif pada organisasi lainnya. Namun demikian, keberadaan variabel-variabel ini dalam pengembangan manajemen kinerja menjadi krusial untuk dipertimbangkan.

Pertama, mekanisme penghargaan dan sanksi. Manajemen kinerja merupakan instrumen yang berkembang seiring dengan paradigma *New Public Management* (NPM). Paradigma ini sarat dengan asumsi-asumsi ekonomi rasional. Salah satu prinsip ekonomi rasional adalah bahwa manusia bertindak sebagai respon atas insentif/disinsentif yang akan diterimanya atas tindakan tersebut. Sebagai contoh, jika berkinerja baik akan memberikan penghasilan ekstra, maka seorang pegawai cenderung berlomba-lomba menunjukkan kinerja yang baik. Sebaliknya, jika berkinerja buruk akan mendatangkan sanksi, seorang pegawai akan berupaya menghindari kinerja buruk tersebut.

Pemberian penghargaan dan sanksi atas kinerja pada dasarnya telah diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN. Pasal 77 ayat (6), misalnya, berbunyi “PNS yang penilaian kinerjanya tidak mencapai target kinerja dikenakan sanksi administratif sampai dengan pemberhentian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Hal ini ditegaskan kembali dalam Pasal 56 dan Pasal 58 ayat (5) Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS. Sebaliknya, UU ASN juga telah menyediakan mekanisme penghargaan berupa tunjangan kinerja bagi pegawai ASN sebagai ganjaran dari pencapaian kinerja (Pasal 80 ayat (3)).

Pemberian penghargaan atas kinerja tidak hanya dapat diberikan dalam bentuk finansial. Sebaliknya, studi Bellé (2015) menunjukkan bahwa pegawai yang bekerja pada unit-unit yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat cenderung sungkan untuk menerima insentif finansial atas kinerjanya, karena hal tersebut justru mengurangi makna pengabdian kepada masyarakat yang mereka lakukan. Insentif yang diberikan secara berlebihan juga akan melahirkan *overjustification effect* yang cenderung mengurangi motivasi intrinsik pegawai untuk bekerja (Trost: 2017). Oleh sebab itu, mekanisme insentif atas kinerja juga perlu dibangun dengan alternatif-alternatif lain yang sesuai dengan karakteristik lingkungan kerja Anda. Pemberian kesempatan pengembangan kompetensi dan karier merupakan alternatif yang paling lazim, misalnya dengan mengikutkan pegawai berkinerja tinggi pada pelatihan tertentu, *job shadowing*, magang, dan lain-lain. Ketiadaan mekanisme insentif/disinsentif dapat dimaknai oleh pegawai sebagai tidak adanya efek dari

kinerja yang mereka tunjukkan. Jika proses manajemen kinerja dibangun secara rumit (misal: pegawai harus melaporkan kinerja secara rutin ditambah dengan formulir yang kompleks) sementara tidak ada insentif/disinsentif atas kinerja, kecil kemungkinan pegawai akan terdorong untuk meningkatkan kinerjanya. Apalagi jika budaya kinerja belum benar-benar terbangun di organisasi Anda.

Apapun bentuk insentif/disinsentif yang dikembangkan, Anda harus memastikan bahwa mekanisme penilaian kinerja sebagai determinan pemberian insentif/disinsentif tersebut dilakukan secara objektif, adil, dan akuntabel. Objektif berarti penilaian kinerja dilakukan atas dasar pencapaian sasaran-sasaran kinerja yang telah ditetapkan dan bukan semata-mata penilaian pribadi Anda sebagai atasan/penilai. Sementara itu, penilaian kinerja yang adil adalah penilaian kinerja yang proporsional, dilakukan sesuai dengan beban tugas dan jabatan dari masing-masing pegawai. Adapun akuntabel berarti penilaian kinerja memiliki landasan/acuan yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan manajerial. Kegagalan membangun mekanisme penilaian kinerja yang objektif, adil, dan akuntabel akan mengakibatkan kecemburuan dan ketidakpercayaan diantara para pegawai yang pada akhirnya dapat menurunkan motivasi pegawai untuk berkinerja baik.

Membangun kepercayaan merupakan faktor yang penting dalam keberhasilan manajemen kinerja. Itulah sebabnya banyak organisasi kemudian membangun mekanisme *mentoring* dan *coaching* secara terstruktur bagi pegawainya. Seorang atasan diharuskan melakukan *mentoring* kepada bawahannya setiap bulan atau triwulan. Asumsi yang mendorong kebijakan ini adalah proses komunikasi yang dijalin saat *mentoring* akan melahirkan kesepahaman dan kesalingpercayaan antara atasan dan bawahan. Asumsi tersebut memang tidak salah. Akan tetapi, jika Anda membangun mekanisme *mentoring* semata-mata untuk memenuhi kewajiban, maka kesalingpercayaan hanya akan menjadi ilusi dan kesepahaman yang terbangun hanyalah berbasis kontraktual belaka. Untuk dapat berhasil membangun kesepahaman dan kesalingpercayaan, proses komunikasi dalam manajemen kinerja haruslah dibangun secara intrinsik, bukan tekanan ekstrinsik (Trost: 2017).

Dalam lingkungan strategis yang semakin dinamis, organisasi harus diarahkan untuk menjadi semakin lincah (*agile*). Organisasi yang *agile* adalah organisasi yang mampu menyesuaikan diri dengan cepat terhadap perubahan lingkungan. Untuk membangun organisasi/unit kerja yang *agile* dan berkinerja, terdapat 3 (tiga) hal yang harus dapat dilakukan dengan kecepatan tinggi, yaitu inovasi, proses kerja, dan pemulihan (Baker: 2017).

Kecepatan inovasi dimaknai sebagai kemampuan unit kerja/organisasi dalam bereksperimen untuk meningkatkan kepuasan pengguna layanan. Hal ini dapat dilakukan jika unit kerja mau dan berani memanfaatkan peluang untuk melakukan perubahan. Dalam hal pembayaran, misalnya, teknologi semakin cepat berubah. Sementara sebagian besar pelayanan publik masih bergantung pada pembayaran tunai dan transfer bank, kehidupan masyarakat sehari-hari telah berubah drastis dari sisi pembayaran, mulai dari kartu kredit hingga ragam *near field communication* (NFC) seperti uang elektronik prabayar dan dompet *online*. Penyediaan beragam mekanisme pembayaran akan memudahkan masyarakat dalam mengakses pelayanan publik yang kita berikan. Tentu saja dalam inovasi rambu-rambu legalitas tetap harus diperhatikan, akan tetapi ruang untuk melakukan terobosan yang legal tetap sangat terbuka.

Kecepatan proses menjadi variabel kedua yang penting dalam menentukan kinerja pada unit kerja/organisasi yang *agile*. Sebagai pemimpin unit kerja, Anda harus senantiasa mendorong agar proses kerja di unit Anda semakin cepat agar produktivitas unit juga semakin meningkat. Pekerjaan-pekerjaan yang bersifat rutin sedapat mungkin dibuatkan pedoman dan alat bantu yang membuat waktu kerja anggota tim Anda tidak terbuang terlalu banyak. Konsultasi dari masyarakat atau pemangku kepentingan lainnya, misalnya, dapat digantikan oleh peran *frequently asked question* (FAQ) atau dengan membangun sebuah *call center* yang telah ternavigasi secara otomatis, sehingga jika pengguna layanan ingin memperoleh informasi spesifik, mereka hanya butuh melihat pada FAQ atau menekan tombol tertentu yang telah diarahkan saat menelepon. Dengan demikian, anggota tim Anda dapat lebih memfokuskan diri pada tugas-tugas yang lebih strategis.

Kecepatan pemulihan merujuk pada waktu yang dibutuhkan untuk memperbaiki kesalahan yang terjadi dalam proses pelaksanaan tugas. Dalam manajemen kinerja, sangat mungkin suatu inisiatif strategi tidak berjalan dengan optimal di lapangan. Kesalahan baik yang berskala kecil maupun besar dapat dilakukan oleh siapapun dalam tim Anda, termasuk oleh Anda sendiri. Akan tetapi, manajemen kinerja yang berjalan efektif akan menunjukkan karakter mampu melakukan perbaikan dengan segera dengan memanfaatkan informasi kinerja yang tersedia. Sebagai pemimpin, Anda diharapkan mampu mengelola informasi kinerja ini agar dapat diandalkan untuk memberitahukan adanya kesalahan dan mampu mengelola motivasi pegawai agar dapat segera bangkit manakala kesalahan telah dilakukan.

C. Langkah-langkah Kepemimpinan Manajemen Kinerja

Beberapa kunci kepemimpinan manajemen kinerja (Owen: 2017):

1. Fokus pada masa depan, bukan masa lalu

Dalam berkomunikasi dengan anggota tim Anda, sangat mudah untuk mengungkit kesalahan mereka di masa lalu. Hal serupa juga tentu terjadi pada anggota tim Anda yang berkinerja baik. Akan tetapi, pastikan bahwa pembicaraan terkait dengan masa lalu (apa yang telah terjadi) tersebut hanya merupakan instrumen untuk membangun komitmen mereka tentang apa yang akan dilakukan di masa depan. Bagi pegawai di unit kerja Anda yang berkinerja buruk, jadikan pengalaman tersebut sebagai pelajaran untuk memperbaiki kinerjanya di masa depan. Sebaliknya, bagi pegawai yang telah menunjukkan kinerja baik, pastikan bahwa mereka tidak terlena dan dorong mereka untuk menjadi semakin baik.

2. Fokus pada pengembangan, bukan pada kinerja

Mungkin kata kunci ini terdengar aneh. Mengapa manajemen kinerja tidak berfokus pada kinerja? Ya, sebagaimana berulang kali ditegaskan dalam modul ini, manajemen kinerja pada dasarnya merupakan proses komunikasi untuk menjadikan pegawai, unit kerja, dan instansi mengalami perbaikan yang berkelanjutan. Oleh karenanya, jangan terlalu terpaku pada kinerja sebagai sekumpulan angka. Jika Anda berhadapan dengan pegawai yang menunjukkan kinerja 1 dari skala 5, jangan menyindirnya dengan mengatakan bahwa dia hanya bernilai 1. Sebaliknya, ingatkan padanya bahwa dia masih berada pada fase 1 dari 5 fase yang diharapkan darinya, sembari memberikan arahan tentang hal-hal yang dibutuhkan agar dia dapat meningkatkan fase yang dicapainya kini.

3. Seimbangkan ekspektasi

Sebagai manajer tingkat menengah, Anda dihadapkan pada dua ekspektasi, yaitu ekspektasi atasan dan ekspektasi bawahan. Ekspektasi atasan cenderung menuntut target kinerja yang setinggi-tingginya. Sebaliknya, ekspektasi bawahan cenderung mengharapkan target kinerja yang konservatif dan mudah dicapai. Anda tidak bisa hanya mengedepankan salah satu. Jika Anda menyetujui target kinerja yang tinggi padahal Anda mengetahui bahwa kapasitas Anda dan tim tidak akan sanggup untuk mencapainya, Anda justru akan menjebak diri Anda dan tim dalam tekanan yang berlebihan (*distress*) yang justru akan mengakibatkan tim mengalami *burnout* dan demotivasi. Sebaliknya, jika Anda hanya mengelola ekspektasi berupa target kinerja yang terlalu mudah, Anda tidak akan menjadi pemimpin yang sebenarnya. Seorang pemimpin diangkat untuk menciptakan perubahan. Jika Anda

tidak berani menetapkan target kinerja yang cukup menantang, Anda tidak akan terdorong untuk melahirkan perubahan/inovasi.

Di alam demokrasi, manajemen kinerja berpotensi melahirkan *gaming* atau manipulasi oleh aktor-aktor yang terkait (Mizrahi: 2017). Seorang birokrat pada umumnya akan berusaha meningkatkan reputasi instansinya melalui kinerja internal organisasi, yaitu kinerja yang menunjukkan keberhasilan organisasi membangun dirinya, seperti opini pemeriksa, indeks reformasi birokrasi, dan sejenisnya. Kinerja internal organisasi ini, di sisi lain, tidak terlalu menarik perhatian pejabat politik dan masyarakat luas. Akibatnya, pengawasan atas kinerja riil dari aspek internal organisasi ini cenderung lemah dan berpotensi melahirkan manipulasi data kinerja yang sulit terdeteksi. Sementara itu, pejabat politik pada umumnya akan berusaha menunjukkan kinerja instansi yang dipimpinnya dari kinerja program-program yang diusungnya. Tidak jarang, kepentingan pejabat politik atas program-program tersebut jauh melampaui kepentingan pejabat birokrasi, sehingga berpotensi terjadinya manipulasi data kinerja program secara terstruktur dari pegawai level terendah hingga pejabat struktural. Akibatnya, kinerja yang terekam dalam data di atas kertas seringkali tidak tercermin dalam observasi langsung dan tidak dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai *stakeholders* utama.

Kedua kasus manipulasi di atas, baik kinerja internal organisasi maupun kinerja program, tidak saja akan mencederai kepercayaan publik, tetapi juga menggerogoti birokrasi dan mental aparatur dari dalam. Anda sebagai kader pemimpin perubahan harus dapat mengantisipasi hal tersebut dengan membangun 3 (tiga) jenis kesadaran. *Pertama*, kesadaran dalam diri Anda bahwa kinerja merupakan cerminan sejati dari petuah “Jabatan adalah amanah”. Dalam birokrasi kontemporer, makna dari petuah tersebut harus disesuaikan bahwa Anda dikatakan amanah apabila mampu memberikan hasil yang diharapkan dari jabatan yang Anda emban. Seseorang yang memanipulasi kinerja tentu saja menandakan bahwa dia hanya berpura-pura terlihat amanah. *Kedua*, kesadaran kolektif dalam tim yang Anda pimpin bahwa kinerja merupakan kebutuhan bersama. Kinerja yang baik merupakan modal bagi setiap pegawai untuk pengembangan kompetensi dan kariernya, sedangkan manipulasi data kinerja merupakan catatan buruk yang dapat berdampak negatif bagi karier setiap pegawai, termasuk Anda sebagai pimpinannya. *Ketiga*, kesadaran sosial di lingkungan organisasi Anda bahwa kinerja merupakan cara untuk menunjukkan eksistensi organisasi dan kepercayaan masyarakat. Membangun unit kerja dan instansi yang terbuka (*open government*), termasuk dalam hal

kinerja, akan mendorong masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan dan perbaikan kinerja, sehingga pada akhirnya akan membangun kepercayaan pada birokrasi.

D. Latihan

Berdasarkan penggambaran praktik baik manajemen kinerja di atas, diskusikanlah bersama rekan Anda sesama peserta pemicu-pemicu sebagai berikut.

- 1) Mengapa praktik manajemen kinerja dapat membantu instansi pemerintah dalam meningkatkan efisiensi?
- 2) Mengapa insentif/disinsentif menjadi faktor penting dalam keberhasilan manajemen kinerja?

E. Rangkuman

Penerapan manajemen kinerja merupakan sebuah proses pembelajaran yang iteratif. Instansi pemerintah tidak dapat melakukan pengembangan manajemen kinerja secara instan, karena instrumen manajemen kinerja yang memberikan hasil baik pada suatu instansi seringkali tidak berujung sama kepada instansi lainnya. Namun demikian, mencermati keberhasilan suatu instansi dalam membangun manajemen kinerja akan memberikan pelajaran bagi kita dalam melakukan hal serupa dengan memerhatikan persamaan dan perbedaan karakteristik dengan unit kerja/instansi kita, memotivasi diri dan tim kerja kita bahwa praktik manajemen kinerja dapat memberikan hasil yang positif jika dilakukan secara tepat, dan menjadi refleksi bagi Anda selaku pemimpin di unit kerja dan instansi dalam memetakan posisi unit kerja/instansi yang Anda pimpin dibandingkan dengan unit kerja/instansi lainnya.

Dalam mengembangkan manajemen kinerja, terdapat beberapa variabel yang memengaruhi keberhasilan/kegagalannya. Mekanisme penghargaan dan sanksi menjadi salah satu kunci utama. Namun demikian, apapun bentuk insentif/disinsentif yang dikembangkan, Anda harus memastikan bahwa mekanisme penilaian kinerja sebagai determinan pemberian insentif/disinsentif tersebut dilakukan secara objektif, adil, dan akuntabel.

F. Evaluasi

Jawablah pertanyaan-pertanyaan berikut untuk mengukur pemahaman Anda atas materi yang telah disajikan.

- 1) Mengapa praktik manajemen kinerja dapat membantu instansi pemerintah dalam meningkatkan efisiensi?
- 2) Mengapa insentif/disinsentif menjadi faktor penting dalam keberhasilan manajemen kinerja?

G. Umpan Balik

Peran Anda sebagai administrator dalam manajemen kinerja sangatlah signifikan karena Anda menjadi jembatan kinerja utama yang menghubungkan antara kinerja pada tingkat proses, *output*, dan *outcomes*. Peran tersebut membutuhkan tidak hanya pendekatan kewenangan semata-mata, tetapi juga pendekatan kepemimpinan sebagai seni memengaruhi (*leading without authority*). Hal ini membutuhkan kapasitas Anda dalam memahami tujuan dan seluk-beluk instrumen manajemen kinerja sekaligus memahami setiap aktor-aktor di lingkungan kerja Anda, baik bawahan, atasan, maupun rekan kerja setingkat.

Bab VI

Penutup

A. Simpulan

Manajemen kinerja merupakan ruh dari reformasi birokrasi. Setiap upaya reformasi birokrasi secara sistemik di belahan dunia manapun pasti melibatkan atau bahkan didahului oleh manajemen kinerja. Oleh sebab itu, penting bagi setiap pemimpin perubahan untuk mampu melakukan manajemen kinerja, baik dari sisi penguasaan atas peraturan perundang-undangan yang terkait, konsep dan teknik manajemen kinerja, hingga pelajaran dari praktik baik manajemen kinerja.

Pembangunan manajemen kinerja bukan semata-mata pekerjaan teknis dan mekanistik yang dimulai dari perencanaan hingga pelaporan kinerja. Sebaliknya, manajemen kinerja pada hakikatnya adalah proses komunikasi yang membutuhkan adanya kepercayaan. Seorang administrator, dalam proses tersebut, menjalankan peran penting dalam menjembatani proses komunikasi tersebut dengan pegawai pada tingkat yang lebih rendah dan pejabat pimpinan tinggi yang merupakan bagian dari pembuat kebijakan organisasi.

B. Tindak Lanjut

Praktik manajemen kinerja merupakan proses yang bersifat iteratif, dilakukan berulang-ulang melalui percobaan (*trial and error*). Dalam mempraktikkan manajemen kinerja, Anda harus mampu memperhatikan perkembangan lingkungan, baik perubahan peraturan perundang-undangan, perubahan aspirasi masyarakat/pemangku kepentingan, dan motivasi pegawai. Ketiganya menjadi rambu-rambu yang dapat mengindikasikan perlunya penyesuaian dalam praktik manajemen kinerja yang sedang/akan dikembangkan oleh unit kerja atau instansi Anda.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Armstrong, Michael. 2009. *Armstrong's Handbook of Performance Management*. 9th edn. Philadelphia: Kogan Page.
- Baker, Tim. 2017. *Performance Management for Agile Organizations: Overthrowing the Eight Management Myths that Hold Businesses Back*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Demartini, Chiara. 2014. *Performance Management Systems: Design, Diagnosis, and Use*. London: Physica-Verlag.
- De Vries, Michiel S. & Juraj Nemec. 2019. "Dilemmas in Performance-Based Budgeting". Dalam Michiel S. de Vries, Juraj Nemec & David Spacek (eds). *Performance-Based Budgeting in the Public Sector*. Cham: Palgrave Macmillan. pp. 3-28.
- Franceschini, Fiorenzo, Maurizio Galetto & Domenico Maisano. 2019. *Designing Performance Measurement Systems: Theory and Practice of Key Performance Indicators*. Cham: Springer.
- Lind, Per. 2015. *Monitoring Business Performance: Models, Methods and Tools*. New York: Routledge.
- Mizrahi, Shlomo. 2017. *Public Policy and Performance Management in Democratic Systems: Theory and Practice*. Cham: Springer.
- Owen, Jo. 2017. *The Leadership Skills Handbook: 90 Essential Skills You Need to be A Leader*. New York: Kogan Page.
- Trost, Armin. 2017. *The End of Performance Appraisal: A Practitioners' Guide to Alternatives in Agile Organizations*. Cham: Springer.
- Van Dooren, Wouter, Geert Bouckaert & John Halligan. 2015. *Performance Management in the Public Sector*. 2nd edn. Oxon: Routledge.

Artikel

- Bellé, Nicola. 2015. "Performance-related Pay and the Crowding Out of Motivation in the Public Sector: A Randomized Field Experiment". *Public Administration Review*, Vol. 75, No. 2. pp. 230-241.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286).
- Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355).
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4421).
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494).
- Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587).

- Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2006 tentang Tata Cara Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 96, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4663).
- Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6056).
- Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 52).
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6340).
- Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2014 tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 80).
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 53 Tahun 2014 tentang Petunjuk Teknis Perjanjian Kinerja, Pelaporan Kinerja dan Tata Cara Reviu atas Laporan Kinerja Instansi Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 1842).
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 12 Tahun 2015 tentang Pedoman Evaluasi atas Implementasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 986).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1312).
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 214/PMK.02/2017 tentang Pengukuran dan Evaluasi Kinerja Anggaran atas Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 1963).

Kunci Jawaban Evaluasi

Bab II

Pertanyaan:

- 1) Jelaskan makna pernyataan “kinerja makro, kinerja meso, dan kinerja mikro saling berkaitan dan harus dibangun secara selaras”!
- 2) Berikan contoh pemanfaatan informasi kinerja untuk akuntabilitas, untuk pengendalian, dan untuk pembelajaran!
- 3) Mengapa pemimpin diharapkan mampu mengkomunikasikan ekspektasi (sasaran) secara jelas dan kredibel?

Jawaban:

- 1) Kinerja merupakan benang merah yang menghubungkan antara pemimpin instansi dengan pegawai pada level terendah, antara instansi dengan unit organisasi dan dengan unit kerja, serta antarpegawai. Setiap pegawai dan setiap unit kerja pada dasarnya memiliki kinerja yang harus diwujudkan. Jika kinerja tersebut tidak dibangun selaras dan saling terkait, maka bisa jadi setiap orang akan sibuk dengan dirinya sendiri dan arah organisasi akan menjadi tidak jelas. Kecenderungan birokrasi yang berkarakter *silo mentality*, gagal hadir bagi masyarakat, dan lemah dalam koordinasi salah satunya disebabkan oleh ketidakselarasan kinerja di organisasi. Setiap pegawai dan unit kerja hanya sibuk mengerjakan tugas dan fungsinya tanpa peduli apakah hal tersebut berkontribusi pada kinerja organisasinya.

- 2) Contoh pemanfaatan informasi kinerja:

Bentuk Pemanfaatan	Contoh
Akuntabilitas	Penyusunan laporan kinerja
Pengendalian	Pemantauan kinerja triwulan/bulanan
Pembelajaran	Penggunaan data kinerja untuk perencanaan periode selanjutnya dan perbaikan pelaksanaan tugas

- 3) Inti dari manajemen kinerja adalah proses komunikasi. Dalam proses tersebut, yang paling utama adalah komunikasi antara pemimpin dengan yang dipimpin, terutama dalam hal ekspektasi/sasaran kinerja. Jika ekspektasi/sasaran kinerja tidak dikomunikasikan dengan jelas, maka dapat terjadi distorsi makna antara yang

sesungguhnya diharapkan oleh pemimpin dengan yang ditangkap oleh pegawai sebagai pelaksana. Distorsi ini dapat mengakibatkan kegagalan pencapaian kinerja atau setidaknya konflik dalam implementasi rencana aksi kinerja.

Bab III

Pertanyaan:

- 1) Apa yang menjadi kesamaan dari gerakan-gerakan kinerja yang berkembang di negara maju sejak abad ke-20?
- 2) Mengapa UU 17/2003 dikatakan sebagai fondasi manajemen kinerja di Indonesia?

Jawaban:

- 1) Kesamaan antarggerakan kinerja sepanjang abad ke-20 adalah bahwa pengukuran kinerja baik pada level input, proses, output, maupun outcomes diarahkan untuk meningkatkan produktivitas pemerintah dan berfokus pada alokasi anggaran dan akuntabilitas. Selain itu, gerakan kinerja di banyak negara merupakan gerakan politik yang diinisiasi atau didukung oleh pejabat eksekutif (Presiden/Wakil Presiden/Perdana Menteri) di negara tersebut. Terakhir, gerakan kinerja juga merupakan respons politik atas perkembangan lingkungan di luar administrasi pemerintahan.
- 2) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjadi salah satu fondasi utama manajemen kinerja di Indonesia karena sejak terbitnya UU ini pengelolaan keuangan negara menjadi berorientasi pada pencapaian hasil, tidak semata-mata pada ketaatan asas-asas pemerintahan yang baik. Dalam UU Nomor 17 Tahun 2003 juga telah diamanatkan adanya integrasi sistem perencanaan dan penganggaran dengan sistem akuntabilitas kinerja.

Bab IV

Pertanyaan:

- 1) Apa yang dimaksud dengan keselarasan vertikal dan keselarasan horizontal dalam perencanaan dan pengukuran kinerja?
- 2) Mengapa pengukuran atas hasil (*outcomes*) bernilai lebih tinggi dibandingkan pengukuran atas keluaran (*outputs*)?

- 3) Mengapa evaluasi harus dilakukan tidak hanya atas capaian kinerja tetapi juga atas sistem manajemen kinerja?

Jawaban:

- 1) Keselarasan vertikal adalah keselarasan kinerja antarlevel, dari makro, meso, hingga mikro, sehingga kinerja terlihat seperti anak-anak sungai yang hilirnya adalah pada sungai besar dan pada akhirnya ke laut. Sedangkan keselarasan horizontal adalah keselarasan kinerja pada level yang sama. Keselarasan horizontal berperan untuk mendistribusikan kinerja agar motivasi pegawai tetap terjaga untuk mencapai kinerja unit kerja dan organisasinya.
- 2) Pengukuran atas hasil (*outcomes*) dianggap bernilai lebih tinggi karena pada umumnya *outcomes* lebih sulit dicapai dibandingkan dengan *outputs*. Selain itu, *outcomes* mencerminkan berfungsinya *outputs* yang dihasilkan, sehingga penghasil kinerja tidak sekadar memproduksi suatu barang/jasa, tetapi juga memastikan bahwa barang/jasa yang dihasilkan akan memberikan kemanfaatan bagi penggunaannya.
- 3) Sistem manajemen kinerja perlu dievaluasi dan evaluasi ini sama pentingnya dengan evaluasi atas kinerja itu sendiri. Sistem manajemen kinerja merupakan instrumen untuk meningkatkan dan membangun kinerja berkelanjutan. Apabila suatu sistem manajemen kinerja tidak mampu mewujudkan ini, maka selayaknya sistem tersebut dievaluasi. Akan tetapi, proses evaluasi atas sistem manajemen kinerja tidak boleh dilakukan secara sembarang, melainkan harus sistematis. Aspek-aspek yang akan dievaluasi serta kriteria evaluasi harus sudah dibangun sejak awal untuk memastikan bahwa proses evaluasi berjalan secara objektif, tidak semata-mata untuk mengubah/mempertahankan sistem yang ada.

Bab V

Pertanyaan:

- 1) Mengapa praktik manajemen kinerja dapat membantu instansi pemerintah dalam meningkatkan efisiensi?
- 2) Mengapa insentif/disinsentif menjadi faktor penting dalam keberhasilan manajemen kinerja?

Jawaban:

- 1) Filosofi dasar manajemen kinerja adalah pengalokasian sumber daya untuk mencapai kinerja dan memfokuskan arah sasaran/kinerja guna membantu proses pengalokasian sumber daya. Artinya, tidak ada kinerja tanpa dukungan sumber daya dan tidak ada pengalokasian sumber daya yang tidak ditujukan untuk pencapaian kinerja. Dengan demikian, organisasi akan lebih efisien dalam mengalokasikan sumber dayanya. Inilah yang melandasi mengapa manajemen kinerja asosiatif dengan efisiensi.
- 1) Manajemen kinerja akan mengarahkan pegawai untuk melakukan hal-hal yang bertujuan pencapaian target kinerja. Tidak jarang, ini berarti pegawai harus melakukan pekerjaannya secara inovatif, di luar kebiasaan (*out-of-the-box*), dan lebih dari yang biasanya dikerjakan (*extra mile*). Guna mendorong ini, dibutuhkan sistem insentif agar pegawai termotivasi. Sebaliknya, disinsentif tidak hanya akan mengaktifkan bias kognisi pegawai untuk *loss aversion* (menghindari kerugian), tetapi juga akan menjaga motivasi dari pegawai yang berkinerja baik bahwa mereka tidak diperlakukan sama dengan pegawai yang berkinerja tidak baik. Namun demikian, sistem insentif dan disinsentif ini harus didesain agar pegawai tidak semata-mata bekerja guna mengejar insentif dan/atau menghindari disinsentif. Sebaliknya, manajemen kinerja harus dapat membangun kesadaran riil (*self-consciousness*) pegawai atas kebutuhan berkinerja baik.