



Pemerintah sudah cukup banyak melakukan usaha-usaha perbaikan pelayanan melalui penilaian kinerja dan penghargaan citra pelayanan prima bagi lembaga pemerintah yang berprestasi. Sejak 1959 pemerintah telah memberlakukan upaya penekanan tingkat korupsi melalui mekanisme *reward* dan *punishment*. Namun pemberian *reward* kepada pegawai yang berprestasi, banyak ditanggapi miring karena bentuknya kurang memberikan manfaat yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan. Sedangkan *punishment* yang merupakan sanksi bagi pegawai semakin tidak terkendali setelah diberlakukannya otonomi daerah. Hal ini terjadi karena sebagian daerah mengalami surplus pegawai dengan beban kerja yang semakin sedikit. Banyak pegawai yang tidak produktif terkait dengan kinerja serta aspek kedisiplinan yang tidak optimal karena hanya terbatas pada disiplin administratif dan kurang berkolaborasi dengan produktivitas serta banyaknya pelanggaran-pelanggaran yang tidak ditindak. (Hasil Laporan Riset Pusat Kajian Otonomi Daerah. LAN. 2012).

Kebijakan publik menjadi penting bagi pegawai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kebijakan publik tidak hanya aturan dan tata aturan yang berupa tekstual, namun harus dipahami bahwa setiap kebijakan merupakan substansi pekerjaan yang wajib diselesaikan sesuai dengan tenggat waktu yang direncanakan. Kebijakan publik mempunyai tiga komponen yang menyertainya; yakni: formulasi kebijakan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Ketiga aspek tersebut merupakan prasyarat kebijakan publik dalam mencapai tujuan organisasi. Komponen-komponen tersebut harus berjalan secara sinergis dan berkesinambungan sebagai syarat utama dalam pelaksanaan reformasi birokrasi dan pencapaian *good governance*. Oleh karena itu, kebijakan atas penilaian kinerja pelayanan publik menjadi penting dilakukan secara profesional karena berimplikasi pada mekanisme *reward* dan *punishment*. Hal ini

bertujuan untuk mengukur dan meningkatkan kualitas sumber daya aparatus menjadi lebih baik dan kompeten dalam bidang pekerjaannya, sehingga profesionalitas pekerjaan dapat tercapai secara maksimal dan tujuan *good governance* tercapai secara komprehensif. Selain itu, reformasi birokrasi berjalan dengan baik dan berkelanjutan.

Reformasi birokrasi adalah upaya mendasar untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Dampak perubahannya adalah kepada struktur dan sistem yang ada di dalam birokrasi tersebut. Sistem adalah kaitan antar unsur atau elemen yang saling mempengaruhi satu sama lainnya. Sedangkan struktur berkaitan dengan tatanan secara teratur. Perubahannya mencakup sumber daya manusia, sarana prasarana, organisasi maupun lingkungannya. Oleh karena itu, reformasi birokrasi mengikat terhadap sistem dan struktur yang ada dalam birokrasi untuk melakukan berbagai perubahan secara komprehensif dan dinamis sesuai dengan kebutuhan menuju tatanan yang lebih baik (Mayahati, dkk. 2014: 357).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai penguatan terhadap peningkatan kualitas SDM menjadi pertimbangan dasar bagi pemerintah. Peraturan dalam undang-undang tersebut memberikan pengaruh besar terhadap profesionalitas kinerja ASN. Sejak perekrutan hingga pemberhentian ASN diatur secara gamblang dan memberikan pola dinamisasi yang lebih efektif dan efisien, bahkan untuk memberikan *reward* dan *punishment* secara proporsional dan aplikatif. Penguatan terhadap ASN dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang didukung oleh Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang pelayanan publik dapat dijadikan sandaran utama dalam meningkatkan kinerja pelayanan publik. Pelayanan publik pada birokrasi Indonesia masih terbilang rendah, karena banyaknya birokrat yang tersandung kasus korupsi, kolusi



tugas dan fungsinya sebagai aparatur negara. Memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat adalah bagian dari tanggung jawab yang wajib dipenuhi oleh aparatur. Salah satu unsur dari kepuasan terhadap pelayanan bagi masyarakat adalah pelayanan yang baik dan prima. Sementara itu, pelayanan yang baik adalah pelayanan yang berdasar pada kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Penerima layanan merasa terhormat, nyaman, aman, dan tentunya diberikan yang terbaik sesuai dengan pelayanan yang diharapkan (Sutopo dan Suryanto, 2006: 10).

Pelayanan prima dalam sektor bisnis atau swasta bertumpu pada pelanggan, sementara dalam sektor publik bertumpu pada masyarakat. Pelanggan ataupun masyarakat sama-sama menginginkan pelayanan yang diberikan secara prima. Orientasi yang harus dikedepankan adalah bagaimana memberikan pelayanan secara baik terhadap penerima layanan. Jika penerima pelayanan merasa puas, maka dapat dipastikan bahwa organisasi atau lembaga penyedia pelayanan tersebut menerapkan standar pelayanan yang prima. Selain itu faktor kepemimpinan mempunyai peran penting dalam keberhasilan pelayanan prima.

Model kepemimpinan mempunyai peran dalam kinerja pegawai. Baik buruknya seorang pemimpin, akan berpengaruh terhadap hasil kinerja pegawai. Oleh karena itu, penting bagi pemimpin untuk meningkatkan kualitas dirinya dalam membangun organisasi. Kepemimpinan menjadi tonggak keberhasilan atas tercapainya reformasi birokrasi yang terintegrasi dengan pelayanan publik. Tujuannya tentu *good governance*, seperti yang dicontohkan oleh para pemimpin yang telah berhasil memberikan pelayanan publik secara baik dan berkualitas (Hayat, 2014: 62). Hal itu menunjukkan bahwa kinerja pelayanan publik berjalan secara baik dan berkualitas, baik dari arahan, instrumen, dan kebijakan publik dalam rangka peneguhan terhadap

reformasi birokrasi. Sukses atau tidaknya upaya reformasi birokrasi ditentukan oleh perilaku kepemimpinan (Bambang Harimurti, 2013: 18).

Ada keterkaitan yang relevan antara kepemimpinan dan reformasi birokrasi. Faktor kepemimpinan mempunyai pengaruh yang signifikan dalam pelaksanaan reformasi birokrasi. Sebagai bentuk dari kelembagaan yang komprehensif, kepemimpinan menjadi penting dalam menggalakan pelaksanaan reformasi birokrasi. Kepemimpinan yang baik dan dinamis mempunyai korelasi yang sejalan dalam melakukan perubahan-perubahan birokrasi, baik secara parsial maupun berkelanjutan. Faktor lain yang menentukan pentingnya kepemimpinan dalam proses reformasi birokrasi adalah adanya sinergitas yang tidak dapat dipisahkan antara kebutuhan organisasi dengan prinsip-prinsip reformasi birokrasi. Terdapat empat hal yang harus dimiliki oleh pemimpin sebagai agen perubahan dalam melakukan reformasi birokrasi, yaitu (1) memiliki keyakinan bahwa ia mampu menjadi motivator dan *support* dalam mengatasi berbagai persoalan dan melakukan perubahan; (2) memberikan keteladanan bagi aparatur yang lain; (3) bekerja lebih keras dan semangat daripada bawahan; dan (4) konsisten dan *istiqamah* dalam melakukan hal-hal yang baik (Abubakar, 2013: xvii-xviii).

Sejalan dengan hal tersebut, secara sederhana praktik implementasi reformasi birokrasi sesungguhnya mempunyai akselerasi jika pemimpin dapat dan mampu menjalankan perannya sebagai teladan atau menjadi tumbuh kembangnya inspirasi bagi bawahannya untuk melakukan perubahan-perubahan yang lebih baik (Eko Prasajo, 2013: 5). Reformasi birokrasi merupakan sebuah perubahan terhadap diri organisasi publik yang diberlakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Konsep reformasi birokrasi merujuk pada sebuah perubahan yang lebih baik dan berkualitas. Dalam perubahannya, birokrasi

memberikan implikasi dan dorongan secara aplikatif dalam penyelenggaraan negara yang lebih efektif dan efisien, sehingga *good governance* dapat tercapai secara baik.

Dengan latar belakang masalah tersebut, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini, adalah (1) Bagaimana implementasi penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik?; (2) Apa hambatan dalam pelaksanaan penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik?; (3) Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik?

Penelitian ini merupakan sebuah upaya untuk memberikan dorongan atau motivasi bagi pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Selain itu, diharapkan juga menjadi motivasi bagi sumber daya aparatur dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyedia layanan bagi masyarakat. Tujuan dalam penelitian ini adalah (1) untuk mengetahui pelaksanaan implementasi penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik; (2) untuk mengidentifikasi hambatan dalam pelaksanaan penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik; (3) untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik.

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Pendekatan yang digunakan adalah metode survei penelitian untuk mengetahui implementasi dari penilaian kinerja pelayanan terhadap sumber daya aparatur pada kelurahan Cemorokandang. Kemudian dilakukan analisis terhadap proses penilaian kinerja pelayanan sebagai preferensi dalam menentukan efektivitas dan efisiensi model terhadap kompetensi sumber daya aparatur. Selanjutnya, dilakukan analisis untuk mengukur dan mengidentifikasi dampak terhadap layanan yang diberikan kepada masyarakat.

Kegiatan selanjutnya adalah melakukan wawancara kepada Lurah Cemorokandang sebagai pemangku kebijakan terhadap penerapan penilaian kinerja pelayanan publik. Hal ini dilakukan untuk mengetahui dan memahami penjelasan secara langsung terkait dengan proses penilaian kinerja pelayanan publik yang diterapkan. Selanjutnya dilakukan wawancara kepada pegawai kelurahan sebagai penyedia pelayanan. Wawancara kemudian dilanjutkan kepada masyarakat sebagai barometer dalam melihat dampak yang ditimbulkan dari kinerja pelayanan publik.

Pengumpulan data sekunder untuk melengkapi data primer sebagai parameter menentukan *output*. *Output* dari analisis pada tahun pertama adalah: (1) implementasi penilaian kinerja pelayanan yang sudah diterapkan sebagai cara untuk memastikan apakah relevan dengan kondisi dan situasi keberadaan pelayanan; dan (2) rekomendasi terhadap penyusunan rancangan model asertif hasil dari pengembangan model yang sudah berjalan. Sementara itu, lokasi penelitian dilaksanakan di Kelurahan Cemorokandang, Kecamatan Kedungkandang, Kota Malang. Lokasi ini berada pada perbatasan antara Kota Malang dengan Kabupaten Malang, yang diapit oleh dua kecamatan, yaitu Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang.

### Implementasi Penilaian Kinerja Sumber Daya Aparatur Pelayanan Publik

Implementasi penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik di Kelurahan Cemorokandang mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil. PP No. 46 Tahun 2011 pasal 2 dijelaskan bahwa tujuan dari penilaian prestasi kerja adalah menjamin objektivitas pembinaan PNS yang dilakukan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kualitas pegawai dalam rangka

menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pelayan bagi masyarakat.

Penilaian kinerja pelayanan publik merupakan bentuk evaluasi terhadap kinerja aparatur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai pelayan bagi masyarakat (Hayat, 2014). Evaluasi melalui penilaian mampu memberikan dampak perbaikan terhadap kinerja yang tidak baik menjadi semakin baik dan yang sudah bagus ditingkatkan menjadi lebih bagus, sehingga peningkatan kualitas pelayanan publik terus dilakukan dan diupayakan semaksimal mungkin sesuai dengan ketentuan yang ada. Aspek penilaian kinerja pelayanan publik juga menjadi kunci utama dalam pemberian penghargaan dan sanksi terhadap ASN. Hasil wawancara dengan pegawai di Kelurahan Cemorokandang:

*"....penilaian pegawai dengan menggunakan SKP baru saja diterapkan di Kelurahan Cemorokandang. Penilaian kinerja pegawai sebelumnya dilakukan menggunakan sistem Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3). DP3 dalam penilaian kinerja pegawai masih menggunakan sistem penilaian manual yang hanya dinilai dari aspek sasaran dan perilaku kerja pegawai. Didalamnya belum ada penjelasan detail tentang kegiatan tugas dan sasaran kerja pegawai" (Wawancara dengan Didik Purwanto selaku Sekretaris Lurah Cemorokandang, tanggal 18 Maret 2015).*

*".....memang sebelum ada SKP, penilaian kinerja pegawai di Kelurahan Cemorokandang menggunakan sistem DP3. Penilaiannya langsung dilakukan oleh Lurah atau Sekretaris Lurah sebagai pejabat penilai sebagai atasan langsung. Disamping itu, pada penilaian kinerja pegawai sebelumnya, tidak dilakukan seperti sekarang yang sudah menggunakan finger print untuk menilai kedisiplinan pegawai sebagai bagian penting dalam proses*

*peningkatan kualitas pelayanan publik (Wawancara dengan Farida selaku Petugas Pelayanan Umum, tanggal 26 Maret 2015).*

Sebagai bagian dari peningkatan kualitas pelayanan publik, aspek penilaian kinerja pegawai mempunyai pengaruh signifikan terhadap kinerja aparatur pelayanan publik mulai dari tingkat pimpinan sampai tingkat bawah. Hal yang disampaikan oleh Sekretaris Lurah dan Pelayanan Umum terkait dengan pelaksanaan penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik merupakan bagian kebijakan pemerintah untuk memberikan pembinaan secara objektif dan menjadi motivasi bagi pegawai untuk berlomba-lomba dan bekerja secara profesional. Sumber daya aparatur yang profesional dan berkualitas memberikan dampak positif terhadap pelayanan yang diberikan.

Peningkatan kualitas sumber daya aparatur menjadi peran sentral dalam peningkatan kualitas pelayanan publik. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN menjelaskan bahwa pengembangan peningkatan kualitas aparatur sipil negara baik PNS (pasal 69) dan PPPK (pasal 102) yaitu sebagai dorongan untuk mencapai tujuan dan sasaran pemerintahan yang baik dan pembangunan yang berkelanjutan.

Dalam rangka meningkatkan kualitas sumber daya aparatur, Kelurahan Cemorokandang mengapresiasi bentuk pengawasan dan penilaian kinerja menggunakan SKP. Hal ini memberikan dampak positif terhadap aspek kinerja pegawai. Begitu juga dengan bentuk perhatian pemerintah terhadap pegawai dalam rangka meningkatkan kualitas kinerja dan kesejahteraan pegawai. Pegawai yang rajin dan disiplin akan diberikan penghargaan dari apa yang telah dilakukannya, namun sebaliknya bagi pegawai yang melanggar dari ketentuan akan diberikan sanksi. Meski demikian, di Kelurahan Cemorokandang belum pernah ada pegawai yang mempunyai



dengan mutu 80, penghitungannya 248,31 dan nilai pencapaiannya 82,77. Sedangkan aspek penilaian nomor 2 dengan target 315 berkas pada tingkat mutu 100 realisasinya adalah 300 berkas dengan mutu 80 selama 12 bulan dengan penghitungan 251,24 dan pencapaian 83,75. Sementara itu pada penilaian nomor 3 dengan target 110 berkas dan 100 mutu, realisasinya adalah 80 berkas dengan mutu 80 selama 12 bulan. Penghitungannya adalah sebesar 228,73 dengan nilai pencapaian 76,24. Sedangkan aspek penilaian nomor 4 terkait permohonan SKCK target 120 berkas dengan 100 mutu selama 12 bulan, realisasinya adalah 80 berkas dan mutu 80 dengan pencapaian 74,22 dan penghitungan 222,67. Pada aspek penilaian nomor 5, target berkas adalah 130, mutu 100. Realisasinya sebanyak 110 berkas yang diselesaikan dengan mutu 80 selama 12 bulan. Tingkat pencapaiannya adalah 80,21 dengan penghitungan 240,62. Penilaian nomor 6 adalah target sebanyak 8 kali menyiapkan, mendistribusikan dan menyampaikan informasi terkait pelayanan umum kepada pelanggan atau masyarakat pada realisasinya adalah 8 kali juga dengan mutu 85 selama 12 bulan. Penghitungannya adalah 261,00 dan nilai pencapaian sebanyak 87,00. Aspek nomor 7 yang dinilai adalah dengan target 12 buku yang diperoleh dengan mutu 100 selama 12 bulan, realisasinya adalah mendapatkan 12 buku tentang pelayanan umum dengan mutu 80. Nilai pencapaian sebesar 85,33 dengan penghitungan 256,00. Aspek nomor 8 adalah penyampaian laporan tugas dengan target *output* sebanyak 1 laporan dengan kualitas 100 selama 12 bulan. Realisasinya adalah 1 laporan tahunan dengan kualitas 80 dengan penghitungan 256,00 dan nilai pencapaian 85,3. Aspek yang terakhir adalah melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh pimpinan target 4 kali dengan mutu 100, realisasinya 3 kali diberikan tugas lain oleh pimpinan dan mutu 85 selama 12 bulan. Penghitungannya adalah 236,00 dengan nilai pencapaian 78,67.

Nilai capaian SKP bagi pegawai seksi pelayanan umum adalah 81,50 dengan katagori baik. Penilaian ini dilakukan langsung dari seksi pelayanan umum, yaitu kepala seksi pelayanan umum. Dari penilaian SKP tersebut, maka dibuat pula penilaian prestasi kerja PNS dari pejabat yang dinilai, pejabat yang menilai, serta dari atasan pejabat yang menilai. Dalam hal ini, unsur yang dinilai melingkupi SKP  $81,50 \times 60\%$  dengan jumlah 48.90. Penilaian prestasi kerja PNS melingkupi SKP dan perilaku PNS. Konfigurasi SKP 60 persen sementara perilaku 40 persen. Unsur yang dinilai dalam penilaian perilaku kerja adalah orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama, dan kepemimpinan. Penilaian yang didapat terhadap pejabat seksi pelayanan umum rata-rata 81.80 dengan katagori baik  $81.80 \times 40\% = 32.72$ . Jumlah SKP dan nilai perilaku  $48.90 + 32.72 = 81.62$  (baik). Kesimpulannya adalah pejabat yang dinilai mempunyai kinerja pelayanan yang baik dengan kualitas pelayanan yang baik pula.

Mekanisme penilaian SKP dilihat dari aspek kinerja pegawai berdasarkan tugas dan fungsinya, sementara nilai perilaku terkait dengan kompetensi dan sifat yang melekat dalam diri pegawai. Penilaian keduanya mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap aspek pemberian layanan dan kepuasan bagi masyarakat sebagai penerima layanan. Kompetensi yang dibuktikan dengan SKP pegawai dan sikap yang dinilai dari perilaku mempunyai implikasi terhadap profesionalitas serta kualitas pelayanan yang diberikan.

Penilaian di atas tidak hanya menghasilkan sebuah *output* bagi pejabat yang dinilai, namun juga tersedia penghargaan yang diberikan oleh pemerintah bagi pegawai yang mempunyai nilai kinerja baik, yang dinilai secara material, moril maupun penghargaan kenaikan jabatan. Beberapa indikator tersebut menjadi motivasi bagi pegawai untuk meningkatkan kualitas kinerjanya sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Fokus peningkatan kualitas pegawai

seyogyanya adalah untuk pelayanan yang baik dan berkualitas kepada masyarakat. Dalam hal ini, tercapainya konsep *good governance* dan *good government* menjadi tujuan akhir.

### **Hambatan dalam Pelaksanaan Penilaian Kinerja Sumber Daya Aparatur**

Implementasi kebijakan penilaian kinerja sumber daya manusia aparatur pelayanan publik di Kelurahan Cemorokandang dapat disimpulkan cukup signifikan dan berjalan secara baik. Setiap pejabat rata-rata mempunyai penilaian yang baik. Namun demikian, pelayanan yang baik harus terus dikembangkan dan ditingkatkan sesuai dengan aspek kebutuhan masyarakat. Bapak Dadi selaku Sekretaris Lurah menyatakan bahwa peran serta masyarakat Kelurahan Cemorokandang masih belum secara maksimal terhadap berbagai kebijakan-kebijakan yang dibuat pemerintah, sehingga pelayanan yang sudah prima kadangkala terdapat kendala yang ditimbulkan oleh lemahnya partisipasi tersebut. Oleh karena itu, perlu peningkatan kapasitas dan kapabilitas pemerintah Kelurahan dalam rangka meningkatkan kualitas partisipasi masyarakat berkaitan kebijakan pemerintah, terutama yang berhubungan dengan pelayanan bagi masyarakat itu sendiri.

Pemerintah Kelurahan Cemorokandang terus mendorong *stakeholders* untuk terus melakukan perbaikan dan peningkatan kualitas serta partisipasi terhadap berbagai bentuk kebijakan dan program yang dijalankan. Terlepas dari hal tersebut, setiap kebijakan pasti mempunyai hambatan yang dihadapi. Hambatan yang dihadapi oleh pemerintah Kelurahan Cemorokandang dalam rangka pelaksanaan penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik, diantaranya adalah *finger print* kurang optimal dan kontrol masyarakat lemah.

*Pertama*, penggunaan *finger print* sejatinya adalah untuk meningkatkan kualitas aparatur. Dalam pelaksanaan peningkatan kualitas

kinerja aparatur pelayanan publik, *finger print* adalah sebagai instrumen elektronik. Hal itu juga menjadi kontrol diri bagi aparatur dalam disiplin kerja. Di Kelurahan Cemorokandang jadwal kantor adalah pukul 07.30-16.00 WIB. Penggunaan *finger print* harus menyesuaikan pada waktu masuk dan pulang kantor. Bapak Dadi selaku Sekretaris Lurah menyampaikan bahwa pelaksanaan *finger print* dilakukan mulai pukul 07.30-08.00 WIB.. Ada toleransi selama 30 menit bagi aparatur yang belum melakukan *finger print*. Lewat dari pukul 08.00 WIB maka secara otomatis *finger print* tidak aktif. *Finger print* tersebut merupakan bentuk pengawasan elektronik. Ketika mengalami gangguan, maka secara langsung penggunaannya tidak optimal. Penggunaan sistem *finger print* tidak terekam di Badan Kepegawaian Daerah sehingga secara otomatis tidak dapat dilihat ketika kondisi jaringan mati. Begitu juga dengan kontrol terhadap *finger print* yang dipasang. Kontrol sistem informasi manajemen dari BKD ke Kelurahan Cemorokandang tidak otomatis, sehingga pendeteksian tidak berjalan secara langsung. Ketika ada laporan *finger print* tidak berjalan, baru bisa terdeteksi. Penggunaan *finger print* cukup signifikan dan efektif. Namun demikian, pada saat mati lampu, maka penggunaan *finger print* akan dengan sendirinya berhenti, sehingga penilaian kinerja terhadap pegawai sedikit terabaikan, karena pegawai tidak absen.

*Kedua*, kontrol masyarakat lemah terhadap pelaksanaan kinerja aparatur. Hal ini dipengaruhi oleh kondisi lingkungan masyarakat dengan tingkat pendidikan yang masih rendah. Fungsi kontrol masyarakat menjadi harapan Kelurahan Cemorokandang. Partisipasi masyarakat masih lemah terhadap aspek kebijakan dan program yang disampaikan oleh kelurahan melalui RT dan RW. Partisipasi aktif masih belum optimal dilakukan oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat itu sesungguhnya menjadi kontrol bagi aparatur pelayanan publik itu sendiri.

Sehingga partisipasi yang maksimal akan berdampak pada kinerja aparatur pelayanan.

Lia Rachamawati warga RT 03/RW 01 mengungkapkan bahwa pelayanan yang diberikan oleh aparatur pelayanan publik di Kelurahan Cemorokandang sudah cukup baik. Setiap kebijakan dan program kerja disampaikan secara rutin dalam kegiatan kemasyarakatan. Namun demikian, pelaksanaan di lapangan kadang kala mengalami beberapa kendala tersendiri. RT dan RW menjadi ujung tombak dari peningkatan peran serta masyarakat. Ketika ada pendataan warga, maka hanya RT yang jalan sendiri, sehingga sistem pemerintahan di tingkat bawah perlu ditambah dan dimaksimalkan. Organisasi RT dan RW harus terus dikembangkan dan dibangun melalui kerjasama yang intensif antara pemerintahan kelurahan dengan pengurus RT dan RW. Sehingga berbagai kebijakan dan program serta pengawasan dari masyarakat terjaga dan berjalan dengan maksimal.

Wiwik warga RT 1/ RW 2 menambahkan bahwa pelayanan kepada masyarakat yang dilakukan oleh Kelurahan Cemorokandang sudah sangat baik dan berkualitas. Setiap mengurus keperluan kependudukan dilayani secara baik dan sesuai dengan peraturannya. Namun sosialisasi terhadap program kerja dan kebijakan dari kelurahan kurang berjalan secara optimal. Hal itu dipengaruhi oleh kurangnya partisipasi aktif masyarakat.

### Penilaian Kinerja Sumber Daya Aparatur

Objektivitas dalam penilaian kinerja menjadi salah satu upaya yang dilakukan di Kelurahan Cemorokandang. Pada Permen No. 46 tahun 2011, ada beberapa penilaian SKP yaitu (1) dalam hal kegiatan tugas jabatan didukung oleh anggaran maka penilaian meliputi aspek biaya; (2) setiap instansi menyusun dan menetapkan standar teknis kegiatan, sesuai dengan karakteristik, sifat, jenis kegiatan, dan kebutuhan tugas masing-masing; (3) instansi dalam menyusun standar teknis kegiatan dilakukan berdasarkan

pedoman yang ditetapkan oleh Kepala Badan Kepegawaian Negara; (4) realisasi kerja melebihi dari target maka penilaian SKP capaiannya dapat lebih dari 100; (5) apabila SKP tidak tercapai yang diakibatkan oleh faktor di luar kemampuan pegawai maka penilaian didasarkan pada pertimbangan kondisi penyebabnya; dan (6) ketentuan lebih lanjut dapat di atur dengan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Adanya penilaian kinerja aparatur pelayanan publik yang menggunakan konsep SKP merupakan bentuk penilaian yang diharapkan mampu meningkatkan kualitas kinerja aparatur pelayanan publik. Hal itu juga mejadi motivasi bagi pegawai yang masih bekerja secara biasa-biasa. Motivasi penghargaan menjadi sumbu semangat bagi pegawai untuk bekerja lebih baik.

Sementara itu sasaran kerja pegawai adalah setiap PNS wajib menyusun SKP; SKP memuat tugas dan target yang harus dicapai dalam waktu yang sudah ditentukan; SKP harus mempunyai persetujuan dan ditetapkan oleh pejabat penilai; jika tidak disetujui oleh pejabat penilai maka keputusannya diserahkan kepada atasan pejabat penilai dan bersifat final; SKP ditetapkan setiap tahun pada bulan Januari; dan jika terjadi perpindahan pegawai setelah bulan Januari, maka yang bersangkutan tanpa menyusun SKP pada awal bulan sesuai dengan surat perintah melaksanakan tugas dan surat perintah menduduki jabatan. Pegawai Kelurahan Cemorokandang lebih semangat dengan sistem penilaian SKP. Penggunaan sistem ini memberikan dampak positif.

Aspek perilaku kerja dalam penjelasan Permen 46 Tahun 2011 adalah penilaian perilaku kerja yang meliputi aspek orientasi pelayanan, integritas, komitmen, disiplin, kerjasama dan kepemimpinan. Sedangkan pada aspek penilaian kepemimpinan hanya dilakukan bagi pegawai yang menduduki jabatan struktural. Penilaian perilaku dilakukan berdasarkan pengamatan oleh pejabat penilai

sesuai dengan kriteria yang berlaku. Pejabat penilai dalam melakukan penilaian harus mempertimbangkan masukan dari pejabat penilai lain yang setingkat.

Pelaksanaan penilaian kinerja sumber daya aparatur pelayanan publik di Kelurahan Cemorokandang dengan menggunakan SKP bisa berimplikasi terhadap meningkatnya kualitas kinerja aparatur. SKP merupakan penilaian kinerja yang bersumber dari tugas dan tanggung jawab aparatur negara. Selain itu, SKP juga menilai perilaku pegawai dengan sistem dan ketentuan serta aspek penilaian sesuai dengan kebutuhan instansi. Penilaian menggunakan SKP di Kelurahan Cemorokandang dinilai lebih efektif dalam meningkatkan kualitas sumber daya aparatur. Pegawai lebih semangat dalam meningkatkan kinerjanya dan memberikan pelayanan secara baik kepada masyarakat.

Beberapa hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa penilaian kinerja menggunakan SKP memberikan efek positif terhadap pegawai. Aspek kedisiplinan dengan menggunakan *finger print* juga dinilai lebih efektif dari pada menggunakan absensi manual. Sekalipun dalam pelaksanaannya masih terdapat beberapa kendala.

Sasaran Kerja Pegawai merupakan penilaian yang sangat obyektif dari beberapa penilaian yang ada. Di dalam SKP dijelaskan sangat detail mengenai *track record* pegawai dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Oleh karena itu penilaian pencapaian sasaran kerja pegawai dengan jenjang waktu yang sudah ditentukan dinilai lebih efektif. Penilaian terhadap tugas dan tanggung jawabnya misalnya, didalamnya dijelaskan sangat detail dari menerima, meneliti dan lain sebagainya. Sehingga orientasi dan tujuan dari pelayanan umum untuk kepentingan masyarakat dapat tercapai dengan baik.

Tujuan dibentuknya konsep penilaian kinerja menggunakan SKP adalah untuk menciptakan tatanan pemerintahan yang

lebih baik yang berbasis pada *good governance*. Dalam konsep *good governance*, reformasi birokrasi menjadi perspektif penting dalam pengembangan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Reformasi birokrasi menekankan pada prinsip sistem merit untuk menciptakan efisiensi birokrasi. Wasley (1991) dalam Sunaryo dan Cicelia (2014: 3) mengatakan bahwa dalam konsep merit sistem menjadi landasan utama bagi birokrasi untuk mengembangkan kemampuan dalam melakukan koordinasi menyeluruh untuk menyerap kepentingan publik secara kuat dan handal. Pandangan tersebut menyimpulkan bahwa sistem merit sistem dalam birokrasi dengan penerapan *affirmative action policy* adalah untuk mengatasi masalah ketidakmerataan kapasitas SDM birokrasi di Indonesia. Hal ini dilakukan untuk meningkatkan kapasitas dan kinerja aparatur sipil negara dalam menjalankan fungsinya sebagai penyelenggara negara dan pelayan bagi masyarakat. Pengembangan dan pembangunan manusia harus terus dilakukan dalam rangka menciptakan kondisi tatanan pemerintahan yang lebih baik. Sementara itu, penilaian terhadap kinerja pegawai terus dilakukan dengan berbagai kebijakan penyetaraan dan pengembangan kapasitasnya. Fungsinya adalah sebagai langkah konkret dalam meningkatkan kualitas pegawai. Penilaian kinerja sebagai bahan evaluasi terhadap pegawai untuk memberikan motivasi dan dukungan dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya.

Evaluasi pegawai sebagai langkah penilaian kinerja pegawai didukung oleh Standar Operasional Prosedur (SOP) setiap lembaga negara sesuai dengan kebutuhannya. Penyusunan SOP ditentukan oleh keberadaan Standar Minimal Pelayanan (SPM). Hal itu juga disesuaikan dengan kebutuhan lembaga negara. Mengaplikasikan SOP dengan SPM tentunya menjadi tantangan tersendiri bagi lembaga pemerintahan, terutama bagi pemerintahan kelurahan dengan berbagai

keterbatasannya. Kelurahan Cemorokandang masih belum nampak SPM-nya, namun SOP sudah dilakukan secara terus berkelanjutan.

SPM adalah ketentuan jenis dan mutu pelayanan dasar yang merupakan urusan wajib daerah yang berhal diperoleh oleh setiap warga negara secara minimal (Pasal 1 butir 6 PP No. 65 tahun 20015). Fakta yang terjadi terkait dengan penyelenggaraan SPM sebagai sumber dari pelaksanaan SOP adalah masih belum maksimalnya SKPD dalam menjalankan kewajibannya melaksanakan 15 pelayanan minimal yang diamanatkan dalam peraturan teknis menteri dalam negeri. Hanya sebagian kecil saja yang dilakukan. Faktornya adalah terjadi pada substansi SPM itu sendiri (Suryanto, 2014: 629).

Sementara itu, Hayat (2013:32) mengungkapkan bahwa *good governance* adalah barometer dari penilaian kinerja pelayan publik. Kinerja pegawai yang berkualitas dan kompeten akan memberikan dampak yang positif terhadap pelayanan yang diberikan. Pegawai selaku penyelenggara negara dan pelayan bagi masyarakat sejatinya menjalankan kinerjanya sebagai sebuah kewajiban. Kinerja aparatur dinilai dari apa yang telah dilakukannya. Setiap pegawai harus berlomba-lomba dalam menjalankan fungsinya. Sesuai dengan ketentuan pada UU Nomor 5 tahun 2014, bahwa prestasi pegawai harus dibayar oleh penghargaan dan motivasi, sementara yang melakukan pelanggaran harus diberikan sanksi atau punishment.

Secara prinsip, penilaian kinerja pelayanan publik adalah sejatinya untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Peningkatan kualitas pelayanan publik adalah sebuah keniscayaan bagi pegawai. UU No. 25 tahun 2009 mengamanatkan bahwa tujuan dari pelayanan publik, yaitu (1) terwujudnya kesetaraan atas hak, kewajiban, tanggung jawab dan wewenang penyelenggara negara; (2) terciptanya pelayanan publik yang baik dan berkualitas; (3) terwujudnya pelayanan publik yang sesuai dengan peraturan perundang-

undangan yang berlaku; dan (4) terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum.

Penilaian kinerja aparatur negara adalah untuk menciptakan kualitas pegawai yang baik, berkualitas dan profesional. Pelayanan publik yang berkualitas tidak serta merta berdiri sendiri, tetapi sumber daya manusia harus dibangun dan dikembangkan kearah yang lebih baik. Pendidikan dan pelatihan sebagai aspek utama dalam pengembangan sumber daya aparatur. Sumber daya aparatur adalah asset lembaga dan pemerintah, bukan sebagai produksi, sehingga menjadikan sumber daya manusia sebagai hal yang paling sentral dalam lembaga pemerintahan.

Sumber daya aparatur adalah aset organisasi yang menjalankan infrastruktur dan sarana prasara organisasi serta sistem yang berlaku Hayat (2015: 53). Sumber daya manusialah yang menghidupkan organisasi. Sarana dan sistem hanyalah alat yang dipakai untuk mendukung tercapainya tujuan organisasi. Oleh karena itu, penting untuk meningkatkan kualitas sumber daya aparatur pelayanan publik melalui penilaian kinerja pelayanan. Dengan berpedoman pada SOP yang diatur sesuai kebutuhan yang bersumber dari SPM. Tentunya menjadi harapan bersama bahwa keberadaan penilaian kinerja aparatur pelayanan publik adalah untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Indikator pelayanan yang baik adalah kualitas yang diterima oleh masyarakat serta implementasi pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan ketentuan yang berlaku sehingga menciptakan tatanan pemerintah yang semakin baik dengan kualitas pelayanan yang baik. Pemerintah melalui peraturan atau kebijakan memberikan ruang seluas-luasnya bagi pegawai untuk berkompetensi dalam meningkatkan kinerja dan pelayanannya. Tujuannya utamanya adalah *good governance* dan *good government* untuk Indonesia yang lebih baik dan kemaslahatan bagi masyarakat.



- Nasional Kesiapan Indonesia: Harmonisasi Hukum Negara-Negara ASEAN Menuju Komunitas ASEAN 2015*. Auditorium Muhammad Djasman Al-Kindi Universitas Muhammadiyah Surakarta, 28 Januari 2015. hal. 41-54.
- Kementerian Pekerjaan Umum. Pengukuran Kinerja. (2014). (Online). (<http://ciptakarya.pu.go.id/randal/content/pengukuran-kinerja>, diakses tanggal 10 Oktober 2014).
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2014). (<http://www.menpan.go.id/reformasi-birokrasi/530-makna-dan-tujuan>, diakses tanggal 10 Nopember 2014).
- Mayahayati, dkk. (2014). Model Reformasi Birokrasi di Kabupaten Tanah Bumbu. *Jurnal Borneo Administrator*. Vol. 10 No. 3.
- Noor, Irwan. (2012). Birokrasi Weber dalam Perspektif Administrasi Publik. (Online). (<http://irwannoor.lecture.ub.ac.id/2012/05/ birokrasi-weber/>, diakses tanggal 2 Desember 2016).
- Prasojo, Eko. (2013). Pemimpin dan Inspirasi Reformasi. Jakarta: Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, hal. 3-6.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah. (2012). Pengukuran dan Evaluasi kinerja manajemen PNS di daerah. *Info Kajian Lembaga Administrasi Negara*. Vol. 6 No. 1, hal. 59-75
- Sunaryo, Bambang dan Cicellia, Celly. (2014). Nilai Penting Konsep Affirmative "Action Policy" dalam Pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Aparatur Berbasis Merit. *Civil Service: Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS*. BKN RI. Vol. 8 No. 1, Edisi Juni.
- Suryanto. (2014). Pencapaian Target Standar Pelayanan Minimal (SPM): Apa yang terjadi?. *Jurnal Transformasi Administrasi*. Vol. 4 No. 1, hal. 627-648.
- Sutopo dan Suryanto, Adi. (2006). *Pelayanan Prima: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Wakhid, Ali Abdul. (2011). Eksistensi Konsep Birokrasi Max Weber dalam Reformasi Birokrasi di Indonesia. *Jurnal TAPIS*. Vol. 7 No. 13, Edisi Juli-Desember. [www.ti.or.id](http://www.ti.or.id). diakses 16 September 2013.

#### **Dokumen Resmi**

- Keputusan Menpan Nomor 148/M.PAN/5/2/2004 Tentang Pedoman Umum Penanganan Pengaduan Masyarakat. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara.
- Keputusan Menpan Nomor Kep/26/M.PAN/2/2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi dan Akuntabilitas dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik
- Keputusan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor: kep/25/m.pan/2/2004 tentang Pedoman Umum Penyusunan Indeks Kepuasan Masyarakat Unit Pelayanan Instansi Pemerintah.
- Peraturan Menpan Nomor 20/M.PAN/2006 Tentang Pedoman Penyusunan Standar Pelayanan Publi. Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/kep/M.pan/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggara Pelayanan Publik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2011 Tentang Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara