

## Kepastian Hukum Terhadap Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil Dalam Kenaikan Pangkat Berbasis Sasaran Kinerja Individu

Syafriadi Lubis,<sup>1</sup>

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, Medan, Sumatera Utara, Indonesia

E-mail: [syafriadi4004243013@uinsu.ac.id](mailto:syafriadi4004243013@uinsu.ac.id)

### Abstrak

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan dasar pembinaan karier, khususnya dalam proses kenaikan pangkat, sehingga harus menjamin kepastian hukum dan objektivitas. Dalam perspektif hukum administrasi negara, penilaian kinerja merupakan tindakan administrasi pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum terhadap status dan hak Pegawai Negeri Sipil (PNS). Penelitian ini bertujuan menganalisis konsepsi hukum administrasi negara dalam proses kenaikan pangkat PNS serta menelaah kepastian hukum Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) sebagai parameter penilaian kinerja. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keputusan kenaikan pangkat PNS merupakan keputusan tata usaha negara yang keabsahannya bergantung pada pelaksanaan penilaian kinerja secara objektif, terukur, dan sesuai prosedur. Namun, dalam praktik, SKP masih sering diperlakukan sebagai formalitas administratif dan belum sepenuhnya mencerminkan kinerja substantif. Kebaruan penelitian ini terletak pada penempatan SKP sebagai parameter yuridis dalam menilai keabsahan keputusan kenaikan pangkat. Penelitian ini merekomendasikan penguatan penerapan SKP berbasis kinerja substantif dan pengawasan penilaian kinerja guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak PNS.

**Kata Kunci:** *Kepastian Hukum, Penilaian Kinerja, Sasaran Kinerja Pegawai, Kenaikan Pangkat, Pegawai Negeri Sipil*

### Abstract

*Civil Servant (PNS) performance assessment is the basis for career development, particularly in the promotion process, and therefore must guarantee legal certainty and objectivity. From the perspective of state administrative law, performance assessment is a government administrative action that has legal consequences for the status and rights of Civil Servants (PNS). This study aims to analyze the concept of state administrative law in the PNS promotion process and examine the legal certainty of Employee Performance Targets (SKP) as a performance assessment parameter. The research method used is normative legal research with a statutory and conceptual approach. The results show that the decision to promote PNS is a state administrative decision whose validity depends on the implementation of performance assessments that are objective, measurable, and in accordance with procedures. However, in practice, SKP is still often treated as an administrative formality and does not fully reflect substantive performance. The novelty of this study lies in the placement of SKP as a legal parameter in assessing the validity of promotion decisions. This study recommends strengthening the implementation of SKP based on substantive performance and monitoring of performance assessments to ensure legal certainty and protect the rights of PNS.*

**Keywords:** *Legal Certainty, Performance Assessment, Employee Performance Targets, Promotion, Civil Servants*

## A. PENDAHULUAN

Penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian penting dalam sistem administrasi kepegawaian negara karena menjadi dasar pembinaan karier, khususnya kenaikan pangkat. Dalam perspektif hukum administrasi negara, penilaian kinerja tidak hanya berfungsi sebagai instrumen manajerial, tetapi juga sebagai tindakan administrasi pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum terhadap status dan hak PNS. Oleh karena itu, penilaian kinerja harus diselenggarakan secara objektif, terukur, dan menjamin kepastian hukum agar keputusan administrasi kepegawaian tidak menimbulkan ketidakadilan maupun sengketa hukum (Harmaini et al., 2024).

Sistem penilaian kinerja PNS di Indonesia dilaksanakan melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dan penilaian perilaku kerja. SKP dirancang sebagai instrumen perencanaan kinerja individual yang memuat target dan indikator kinerja pegawai dalam satu periode penilaian serta menjadi tolok ukur utama dalam mengevaluasi capaian kinerja PNS (Hendi et al., 2019). Hasil penilaian SKP memiliki implikasi langsung terhadap pengembangan karier PNS, termasuk promosi dan kenaikan pangkat, sehingga SKP tidak dapat dipandang sekadar sebagai persyaratan administratif.

Namun demikian, implementasi SKP dalam praktik belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan tujuan normatifnya. SKP sering disusun hanya untuk memenuhi kewajiban administratif tanpa didasarkan pada analisis beban kerja dan indikator kinerja yang jelas, sehingga belum sepenuhnya mencerminkan kinerja riil pegawai (Hendi et al., 2019). Kondisi ini menyebabkan fungsi SKP sebagai alat ukur kinerja dan dasar pembinaan karier PNS menjadi kurang optimal serta berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian antara rencana kerja dan hasil penilaian kinerja.

Permasalahan tersebut berdampak langsung pada proses penilaian kinerja dan kenaikan pangkat PNS. Dalam praktik, penilaian kinerja masih cenderung menitikberatkan pada aspek kehadiran dan pemenuhan dokumen administratif, bukan pada capaian kinerja substantif sebagaimana diamanatkan dalam sistem SKP (Kusuma, 2021). Ketiadaan indikator kinerja yang terukur serta belum optimalnya pengawasan terhadap proses penilaian membuka ruang subjektivitas pejabat penilai, yang pada

akhirnya melemahkan prinsip objektivitas dan kepastian hukum dalam pengambilan keputusan administrasi kepegawaian.

Selain itu, ketidakkonsistenan dalam penilaian kinerja juga berdampak pada efektivitas pembinaan karier PNS. Penilaian kinerja dan pengembangan karier yang tidak dilakukan secara tepat dapat menyebabkan tertundanya kenaikan pangkat serta menurunnya motivasi dan prestasi kerja PNS (P & Permatasari, 2022). Hal ini menunjukkan bahwa penilaian kinerja yang tidak menjamin kepastian hukum tidak hanya merugikan PNS secara individual, tetapi juga berpengaruh terhadap kinerja organisasi pemerintahan secara keseluruhan.

Berdasarkan tinjauan terhadap penelitian-penelitian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kajian mengenai penilaian kinerja PNS masih dominan menempatkan SKP dalam perspektif manajerial dan empiris. Kajian yang secara khusus menganalisis SKP sebagai parameter penilaian kinerja dalam perspektif hukum administrasi negara, terutama terkait jaminan kepastian hukum dalam proses kenaikan pangkat masih relatif terbatas. Oleh karena itu, artikel ini menawarkan kebaruan dengan menganalisis konsepsi hukum administrasi negara dalam proses kenaikan pangkat PNS serta menelaah kepastian hukum SKP sebagai parameter penilaian kinerja.

Sejalan dengan latar belakang tersebut, penelitian ini diarahkan untuk mengkaji konsepsi hukum administrasi negara dalam proses kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil serta menelaah kepastian hukum Sasaran Kinerja Pegawai sebagai parameter penilaian kinerja. Rumusan masalah ini menjadi dasar untuk mengkaji penguatan kepastian hukum dalam sistem penilaian kinerja PNS guna menjamin objektivitas, keadilan, dan perlindungan hak kepegawaian.

## **B. METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif atau penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan pendekatan yang digunakan untuk mengkaji dan menganalisis norma hukum, aturan, asas hukum, doktrin hukum, teori hukum serta peraturan perundang-undangan yang mengatur suatu peristiwa hukum tertentu (Muhaimin, 2020). Dalam

konteks penelitian ini, pendekatan normatif digunakan untuk menelaah kepastian hukum dalam penilaian kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berbasis Sasaran Kinerja Individu sebagai dasar dalam proses kenaikan pangkat.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penilaian kinerja PNS dan kenaikan pangkat, guna menilai konsistensi, keselarasan, serta jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh norma-norma tersebut. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kepastian hukum, penilaian kinerja, dan kenaikan pangkat dalam perspektif hukum administrasi negara, sehingga diperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai kedudukan Sasaran Kinerja Individu sebagai parameter penilaian kinerja PNS.

### **C. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **Konsepsi Hukum Administrasi Negara dalam Proses Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil**

Dalam kerangka hukum administrasi negara, kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian dari tindakan pemerintahan yang bersifat *beschikking* atau keputusan tata usaha negara (KTUN). Keputusan tersebut bersifat konkret, individual, dan final serta menimbulkan akibat hukum langsung terhadap status kepegawaian, hak finansial, dan perkembangan karier PNS. Oleh karena itu, setiap keputusan kenaikan pangkat harus tunduk pada prinsip legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) guna mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan (Harmaini et al., 2024).

Secara normatif, sistem pembinaan karier PNS termasuk kenaikan pangkat berlandaskan pada prinsip sistem merit, yang menempatkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja sebagai dasar utama pengambilan keputusan administrasi kepegawaian. Prinsip ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menekankan bahwa manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan asas kepastian hukum, profesionalitas, akuntabilitas, dan keadilan. Dengan demikian,

penilaian kinerja tidak dapat dilepaskan dari konsepsi hukum administrasi negara sebagai instrumen pengendali penggunaan diskresi pejabat pembina kepegawaian.

Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja PNS menegaskan bahwa penilaian kinerja bertujuan untuk menjamin objektivitas pembinaan PNS yang didasarkan pada sistem prestasi dan sistem karier. Penilaian kinerja dalam konteks ini bukan sekadar mekanisme manajerial, melainkan prasyarat yuridis bagi sahnyanya keputusan kenaikan pangkat. Artinya, setiap keputusan kenaikan pangkat yang tidak didasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan terukur berpotensi melanggar asas kepastian hukum dan akuntabilitas.

Namun demikian, dalam praktik administrasi kepegawaian, masih ditemukan kecenderungan bahwa penilaian kinerja diperlakukan sebagai formalitas administratif. Beberapa penelitian menunjukkan bahwa penilaian kinerja PNS masih menitikberatkan pada pemenuhan dokumen dan aspek kehadiran, bukan pada evaluasi capaian kinerja substantif sesuai tujuan SKP (Hendi et al., 2019; Kusuma, 2021). Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara norma hukum (*das sollen*) dan praktik administrasi (*das sein*).

Ketidaksesuaian tersebut menunjukkan bahwa penilaian kinerja belum sepenuhnya berfungsi sebagai instrumen pengendalian diskresi pejabat administrasi. Dalam sistem merit, penilaian kinerja seharusnya menjadi alat pembatas kewenangan agar keputusan kenaikan pangkat tidak didasarkan pada pertimbangan subjektif, kedekatan personal, atau faktor non-yuridis lainnya. Apabila penilaian kinerja tidak dilaksanakan secara objektif dan terukur, maka fungsi kontrol hukum terhadap kewenangan pejabat pembina kepegawaian menjadi lemah.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap keputusan administrasi kepegawaian harus memenuhi unsur kewenangan, prosedur, dan substansi agar dapat dinilai sah secara hukum (Ardiansyah, 2022). Dalam konteks kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil, pemenuhan unsur prosedur dan substansi tersebut sangat bergantung pada pelaksanaan mekanisme penilaian kinerja yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil, penilaian kinerja dilaksanakan melalui tahapan perencanaan kinerja, pelaksanaan dan pemantauan kinerja, serta evaluasi hasil kinerja. Apabila tahapan tersebut tidak dilaksanakan secara utuh dan konsisten, maka secara doktrinal keputusan kenaikan pangkat berpotensi mengandung cacat prosedural karena tidak memenuhi mekanisme administrasi yang diwajibkan oleh hukum.

Selain aspek prosedural, substansi keputusan kenaikan pangkat juga harus mencerminkan kinerja riil Pegawai Negeri Sipil yang dinilai. Penelitian-penelitian dalam bidang administrasi publik menunjukkan bahwa penilaian kinerja yang hanya berorientasi pada pemenuhan administratif berpotensi tidak merepresentasikan capaian kinerja substantif pegawai (Hendi et al., 2019). Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi tersebut dapat dikualifikasikan sebagai cacat substansial karena isi keputusan tidak sesuai dengan fakta objektif yang seharusnya menjadi dasar penilaian.

Konsekuensi yuridis dari adanya cacat prosedural maupun cacat substansial adalah berkurangnya legitimasi hukum keputusan kenaikan pangkat. Keputusan administrasi yang demikian secara teoritis dapat menjadi objek keberatan administratif dan, apabila tidak memperoleh penyelesaian, dapat diajukan gugatan ke peradilan tata usaha negara sesuai dengan prinsip perlindungan hukum bagi aparatur sipil negara.

Oleh karena itu, konsepsi hukum administrasi negara menempatkan penilaian kinerja sebagai instrumen kontrol yuridis atas kewenangan pejabat administrasi dalam pembinaan karier PNS. Penilaian kinerja yang dilaksanakan secara objektif, terukur, dan transparan tidak hanya menjamin keadilan bagi PNS, tetapi juga memperkuat legitimasi hukum keputusan administrasi kepegawaian. Dengan demikian, kenaikan pangkat PNS tidak hanya sah secara formal, tetapi juga memenuhi prinsip kepastian hukum dan keadilan substantif.

### **Kepastian Hukum Sasaran Kinerja Pegawai sebagai Parameter Penilaian Kinerja**

Dalam hukum administrasi negara, asas kepastian hukum merupakan salah satu prinsip utama yang harus dipenuhi dalam setiap tindakan pemerintahan. Kepastian hukum menuntut agar setiap kewenangan yang dijalankan oleh pejabat

administrasi didasarkan pada norma hukum yang jelas, prosedur yang terukur, serta akibat hukum yang dapat diprediksi oleh subjek yang dikenai keputusan. Dalam konteks kepegawaian, asas ini berfungsi melindungi Aparatur Sipil Negara dari tindakan administratif yang bersifat sewenang-wenang dan tidak akuntabel (Damanik et al., 2024).

Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) secara normatif merupakan parameter utama penilaian kinerja PNS yang memiliki implikasi langsung terhadap proses kenaikan pangkat. SKP dirancang sebagai rencana kinerja tahunan yang memuat target dan indikator kinerja individu, sehingga menjadi alat ukur utama dalam menilai capaian kinerja PNS. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil menegaskan bahwa indikator kinerja individu harus disusun secara spesifik, terukur, realistis, dan berbatas waktu agar dapat memberikan ukuran kinerja yang objektif.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, kepastian hukum SKP terletak pada kejelasan norma yang mengatur substansi SKP, prosedur penyusunannya, serta mekanisme penilaiannya. SKP yang disusun melalui dialog kinerja antara atasan dan bawahan, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara, mencerminkan penerapan asas partisipatif dan transparan dalam penilaian kinerja. Dengan adanya dialog kinerja, PNS memiliki kepastian mengenai ekspektasi kinerja yang harus dicapai dan konsekuensi administratif yang timbul dari capaian tersebut.

Namun, kepastian hukum SKP dalam praktik masih menghadapi tantangan. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa indikator kinerja dalam SKP sering kali disusun secara umum dan tidak berbasis analisis beban kerja, sehingga sulit digunakan sebagai alat ukur kinerja yang objektif (Hendi et al., 2019). Dalam implementasinya SKP masih sering diperlakukan sebagai formalitas administratif. Penilaian kinerja dalam praktik masih cenderung menitikberatkan pada pemenuhan aspek administratif dan kehadiran, sementara capaian kinerja substantif belum sepenuhnya dijadikan dasar utama penilaian. Kondisi ini menyebabkan tujuan normatif SKP sebagai instrumen

kepastian hukum belum tercapai secara optimal. Selain itu, lemahnya pengawasan terhadap proses penilaian membuka ruang subjektivitas pejabat penilai, yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan dalam keputusan kenaikan pangkat (Farida et al., 2025).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa SKP belum sepenuhnya menjalankan fungsi hukumnya sebagai jaminan kepastian hukum bagi PNS. Penilaian kinerja yang tidak didasarkan pada indikator yang jelas dan terukur dapat menyebabkan ketidaksesuaian antara kinerja riil PNS dengan hasil penilaian, yang pada akhirnya berdampak pada tertundanya kenaikan pangkat dan menurunnya motivasi kerja (P & Permatasari, 2022). Dalam jangka panjang, situasi ini berpotensi merugikan organisasi pemerintahan karena kinerja aparatur tidak berkembang secara optimal.

Dari sudut pandang hukum administrasi negara, penguatan kepastian hukum SKP menuntut konsistensi penerapan norma PP Nomor 30 Tahun 2019 dan PermenPANRB Nomor 6 Tahun 2022, khususnya dalam penyusunan indikator kinerja yang terukur, pelaksanaan evaluasi kinerja secara berkala, serta mekanisme keberatan atas hasil penilaian. Dengan demikian, SKP tidak hanya berfungsi sebagai instrumen manajerial, tetapi juga sebagai instrumen hukum yang menjamin objektivitas, keadilan, dan perlindungan hak kepegawaian PNS dalam proses kenaikan pangkat.

## **D. SIMPULAN**

### **A. Simpulan**

Penelitian ini menyimpulkan bahwa penilaian kinerja melalui Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) memiliki kedudukan yuridis yang menentukan keabsahan keputusan kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil dalam perspektif hukum administrasi negara, karena berfungsi sebagai instrumen pengendalian kewenangan pejabat pembina kepegawaian berdasarkan prinsip legalitas, kepastian hukum, dan sistem merit. Namun, praktik penilaian kinerja yang masih bersifat formalitas administratif menyebabkan SKP belum berfungsi optimal sebagai parameter objektif dan berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, disarankan agar penilaian kinerja diterapkan secara konsisten sesuai peraturan perundang-undangan melalui penguatan

indikator SKP yang berbasis kinerja substantif dan terukur, serta pengawasan dan mekanisme keberatan administratif yang efektif guna menjamin keadilan dan perlindungan hak Pegawai Negeri Sipil dalam proses kenaikan pangkat.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ardiansyah. (2022). *Hukum Administrasi Negara (Fenomena Hukum di Ruang Publik)*. Deepublish.
- Damanik, P., Nugraha, S., Widyastuti, T. V., & Nur, F. (2024). *Hukum Administrasi Negara Teori, Prinsip, dan Praktik Tata Kelola Pemerintahan*. PT Media Penerbit Indonesia.
- Farida, R. N., Sigiro, B., & Krissetyanti, E. P. L. (2025). Reformasi Kebijakan Penilaian Kinerja PNS: Sebuah Sosisi Atau Masih Sekedar Formalitas Administrasi? *Jurnal Administrasi Publik*, 16(1), 152–170.
- Harmaini, Antoni, E., & Augustin, R. (2024). Penilaian Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan. *Adagium: Jurnal Ilmiah Hukum*, 2(2), 108–120.
- Hendi, H., Irawati, I., & Candradewini, C. (2019). Pengaruh Perencanaan Kinerja Terhadap Kinerja. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 2(2), 87–99.
- Kusuma, A. (2021). Analisis Implementasi Penilaian SKP Pada PNS Di Lingkungan KEMENDES PDPT RI. *Jurnal Indonesia Sosial Sains*, 2(9), 1419–1428.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 6 Tahun 2022 tentang Pengelolaan Kinerja Pegawai Aparatur Sipil Negara
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
- P, S. W., & Permatasari, R. I. (2022). Pengaruh Pengembangan Karier Dan Disiplin Kerja Terhadap Prestasi Kerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) Staf Umum Bagian Pergudangan Penerbangan Angkatan Darat (PENERBAD) Di Tangerang. *Jurnal Ilmiah M-Progress*, 12(1), 13–25