

KEBIJAKAN KEPEGAWAIAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Oleh : Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd.^{*}

Pegawai yang harus dimiliki oleh daerah, selain harus memiliki jiwa dan mental yang kuat untuk membangun secara mandiri, juga menuntut adanya kualitas yang tinggi sehingga dapat membantu daerah untuk lebih berkembang. Dan yang tidak kalah penting-nya adalah adanya jiwa dan mental pegawai yang mampu membangun kesadaran yang tinggi bahwa tugas utama pegawai adalah melaksanakan pelayanan kepada masyarakat

Tuntutan untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat di era otonomi daerah menuntut kualitas pegawai yang dapat diandalkan. Untuk itu maka peran pegawai pada semua tingkat sangat strategis karena pola pikir dan sikap mental mereka menentukan kualitas pelayanan, kinerja dan kemampuan bersaing organisasinya di era otonomi daerah dan di era globalisasi dewasa ini.

I. PENDAHULUAN

Dengan terbitnya Undang-undang No. 22 Tahun 1999, pemerintah daerah mempunyai dasar hukum yang kuat untuk melaksanakan pemerintahan dan pembangunan yang berdasarkan kepada kepentingan nyata masyarakat dan potensi daerahnya secara otonom, sehingga hasil pembangunan diharapkan dapat langsung dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat secara merata.

Kebijakan yang diterbitkan dalam rangka mengakomodir tuntutan masyarakat agar sistem pemerintahan daerah yang otonom lebih diperluas dan dilaksanakan secara nyata namun tetap bertanggung jawab dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia ini, dalam pelaksanaannya menuntut konsekuensi logis yang secara nyata juga, perlu disiapkan oleh berbagai pihak, terutama pemerintah daerah itu sendiri.

Di samping kesiapan secara institutif, diperlukan pula kesiapan lainnya yang sangat penting antara lain kemampuan pegawainya kemampuan finansial, kemampuan untuk bertindak mandiri, dan lainnya.

Menurut Sarundajang (2000), aparatur yang efektif adalah aparatur yang mempunyai visi, agenda dan berorientasi pada hasil. Dengan demikian perlu adanya perubahan pola pikir aparatur, dari reaktif menjadi proaktif, dari yang berorientasi kepada masalah menjadi berorientasi kepada pemecahan masalah, dari mengembangkan tekanan dan ketakutan menjadi mengembangkan percaya diri dan partisipasi.

Sejalan dengan konsep tersebut, maka untuk mewujudkan kualitas pegawai sebagaimana diharapkan, harus difasilitasi dengan sistem kepegawaian, prosedur dan proses budaya

^{*} Dr. Hj. Sedarmayanti, M.Pd adalah Peneliti Madya Bidang Administrasi di Pusat Kajian dan Diklat Aparatur I Lembaga Administrasi Negara. Dosen/Pembimbing/Penguji: Program Sarjana, dan Pascasarjana di beberapa Perguruan Tinggi Negeri dan Swasta. Mengajar pada Program Pendidikan dan Pelatihan Tingkat Pimpinan di Instansi Pemerintah dan Swasta Konsultan Manajemen.,

kerja yang menunjang dan dilegalisasi dalam bentuk kebijakan. Namun mengingat sejarah birokrasi pemerintahan daerah di Indonesia yang sarat dengan kondisi ketergantungan kepada pemerintah pusat (Sarundajang: 2000), maka tidak dapat dipungkiri bahwa dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dalam bidang pengembangan sumber daya aparatur, telah diwarnai dengan banyak konflik dan masalah. Keadaan ini tidak dapat dihindari terutama bila mengingat bahwa desentralisasi wewenang pemerintah pusat dilakukan secara sekaligus dalam berbagai bidang pemerintahan tanpa mempertimbangkan kesiapan pemerintah daerah yang sangat beragam.

II. OTONOMI DAERAH

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Berdasarkan hal tersebut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah sehingga memberikan peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah. Kewenangan ini pada dasarnya merupakan upaya untuk membatasi kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, karena Pemerintah dan Propinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan kegiatan otonomi sebatas yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Kewenangan Pemerintah Daerah dilaksanakan secara luas, utuh, dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan. Kewenangan Pemerintah, sebagaimana tercantum dalam pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyelenggaraan politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya.

Kewenangan Propinsi sesuai dengan kedudukannya sebagai daerah otonomi meliputi penyelenggaraan kewenangan pemerintah otonom yang bersifat lintas Kabupaten/Kota dan kewenangan pemerintahan bidang lainnya, sedangkan kewenangan Propinsi sebagai wilayah administrasi merupakan pelaksanaan kewenangan Pemerintah yang didekonsentrasikan kepada Gubernur.

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal yang mendasar dalam Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat.

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang

utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi. Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di Daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

III. KEBIJAKAN KEPEGAWAIAN

1. Jenis dan kedudukan Pegawai Negeri

Pegawai Negeri terdiri dari :

- a. Pegawai Negeri Sipil
- b. Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI), ketentuan mengenai Anggota TNI diatur dengan Undang-undang.
- c. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI). Ketentuan mengenai Anggota POLRI diatur dengan Undang-undang.

Pegawai Negeri Sipil terdiri dari:

- a. Pegawai Negeri Sipil Pusat, yaitu Pegawai Negeri Sipil yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan bekerja pada Departemen, Kesekretariatan, Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara, Intansi Vertikal di Daerah

Propinsi/Kabupaten/Kota, Kepaniteraan Pengadilan, atau dipekerjakan untuk menyelenggarakan tugas Negara lainnya.

- b. Pegawai Negeri Sipil Daerah, yaitu Pegawai Negeri Sipil Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota yang gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan bekerja pada Pemerintahan Daerah, atau diperkerjakan di luar instansi induk

2. Kewajiban

Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah, serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3. Hak

Setiap Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya. Yang dimaksud dengan gaji yang adil dan layak adalah bahwa gaji Pegawai Negeri harus mampu memenuhi kebutuhan hidup keluarganya, sehingga Pegawai Negeri yang bersangkutan dapat memusatkan perhatian, pikiran dan tenaganya hanya untuk melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya. Gaji yang diterima oleh Pegawai Negeri harus mampu memacu produktivitas dan menjamin kesejahteraannya.

4. Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Manajemen Pegawai Negeri Sipil diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Untuk mewujudkan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan, diperlukan Pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur, dan adil melalui

pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja.

Dalam rangka usaha untuk meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja, perlu dilakukan pembinaan Pegawai Negeri Sipil dengan sebaik-baiknya atas dasar sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititikberatkan pada sistem prestasi kerja. Dengan demikian akan diperoleh penilaian yang objektif terhadap kompetensi Pegawai Negeri Sipil.

Untuk dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya sistem pembinaan karir yang harus dilaksanakan adalah sistem pembinaan karir tertutup dalam arti Negara, maka dimungkinkan perindahan Pegawai Negeri Sipil dari Departemen/Lembaga/Propinsi/Kabupaten/Kota yang satu ke Departemen/Lembaga/Propinsi/Kabupaten/Kota yang lain atau sebaliknya, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial

5. Kebijakan Manajemen

Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil, berada pada Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.

Untuk membantu Presiden dalam merumuskan kebijakan dan memberikan pertimbangan tertentu, dibentuk Komisi Kepegawaian Negara yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Komisi Kepegawaian

Negara sebagaimana dimaksudkan dalam ketentuan ini adalah Komisi yang bertugas membantu Presiden dalam:

- a. Merumuskan kebijakan umum kepegawaian
- b. Merumuskan kebijakan penggajian dan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil
- c. Memberikan pertimbangan dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural tertentu menjadi wewenang Presiden

6. Formasi

Jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan ditetapkan dalam formasi. Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan agar mampu melaksanakan tugas pokok yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Jumlah Pegawai Negeri Sipil yang diperlukan di tetapkan berdasarkan beban kerja suatu organisasi. Formasi ditetapkan untuk jangka waktu tertentu berdasarkan jenis, sifat, dan beban kerja yang harus dilaksanakan.

Formasi ditetapkan berdasarkan perkiraan beban kerja dalam jangka waktu tertentu dengan mempertibangkan macam-macam pekerjaan, rutinitas pekerjaan, keahlian yang diperlukan untuk melaksanakan tugas dan hal-hal lain yang mempengaruhi jumlah dan sumber daya manusia yang diperlukan.

7. Pendidikan dan Pelatihan

Untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya diadakan pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan Pegawai Negeri Sipil yang bertujuan untuk meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan.

Pengaturan dan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan bagi Pegawai Negeri Sipil dimaksudkan agar terjamin keserasian pembinaan Pegawai Negeri Sipil. Pengaturan penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan jabatan meliputi kegiatan perencanaan, termasuk perencanaan anggaran penentuan standar, pemberian akreditasi, penilaian, dan pengawasan.

Tujuan pendidikan dan pelatihan jabatan antara lain adalah:

- a. Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan keterampilan.
- b. Menciptakan adanya pola berpikir yang sama.
- c. Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik.
- d. Membina karier Pegawai Negeri Sipil.

Pada dasarnya, pendidikan dan pelatihan jabatan dibagi 2, yaitu pendidikan dan pelatihan prajabatan dan pendidikan dan pelatihan dalam jabatan:

- a. Pendidikan dan Pelatihan prajabatan (pre service training) adalah suatu pelatihan yang diberikan kepada calon Pegawai Negeri Sipil, dengan tujuan agar ia dapat terampil melaksanakan tugas yang dipercayakan kepadanya.

Pendidikan dan Pelatihan dalam jabatan (in service training) adalah suatu pelatihan yang bertujuan untuk meningkatkan mutu, keahlian, kemampuan, dan keterampilan.

8. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil

Pegawai Negeri Sipil diberhentikan dengan hormat karena meninggal dunia. Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan dengan hormat menerima hak-hak kepegawaian sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, antara lain hak pensiun dan tabungan hari tua.

Kebijakan kepegawaian dalam UU No. 22 tahun 1999 menganut kebijakan yang mendorong pengembangan Otonomi Daerah sehingga kebijakan kepegawaian di Daerah yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang undangan. Mutasi antar Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam Daerah Propinsi diatur oleh Gubernur, sedangkan mutasi antar Daerah Propinsi diatur oleh Pemerintah. Mutasi antar Daerah Propinsi dan/atau antar Daerah Kabupaten dan Daerah Kota atau antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada kesepakatan Daerah Otonom tersebut.

Norma, standar, dan prosedur mengenai pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak, dan kewajiban, serta kedudukan hukum Pegawai Negeri Sipil di Daerah dan Pegawai Negeri Sipil Daerah, ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan.

Daerah mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pemindahan pegawai dalam Daerah Kabupaten/Kota dilakukan oleh Bupati/Walikota, pemindahan pegawai antar Daerah Kabupaten/Kota dan/atau antar Daerah Kabupaten/Kota dan Daerah Propinsi dilakukan oleh Gubernur setelah berkonsultasi dengan Bupati/Walikota, dan pemindahan pegawai antar Daerah Propinsi

atau antara Daerah Propinsi dan Pusat serta pemindahan pegawai Daerah antar Daerah Kabupaten/Kota dan Daerah Kabupaten/Kota di Daerah Propinsi lainnya ditetapkan oleh Pemerintah setelah berkonsultasi dengan Kepala Daerah. Pemerintah Wilayah Propinsi melakukan pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karier pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kelancaran penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan nasional sangat tergantung pada kesempurnaan aparatur negara, khususnya Pegawai Negeri. Karena itu, dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional yakni mewujudkan masyarakat madani yang taat hukum, berperadaban modern, demokratis, makmur, adil, dan bermoral tinggi diperlukan Pegawai Negeri yang merupakan unsur aparatur negara yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang harus menyelenggarakan pelayanan secara adil dan merata kepada masyarakat dengan dilandasi kesetiaan, dan ketaatan kepada Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945.

Di samping itu dalam pelaksanaan desentralisasi kewenangan pemerintahan kepada Daerah, Pegawai Negeri berkewajiban untuk tetap menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, dan harus melaksanakan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan, serta bersih dan bebas dari korupsi dan nepotisme.

Sebagai bagian dari pembinaan Pegawai Negeri, pembinaan Pegawai Negeri Sipil perlu dilakukan dengan sebaik-baiknya dengan berdasarkan pada perpaduan sistem prestasi kerja dan sistem karier yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja. Hal ini dimaksudkan untuk memberi peluang bagi

Pegawai Negeri Sipil yang berprestasi tinggi untuk meningkatkan kemampuannya secara profesional dan berkompetisi secara sehat. Dengan demikian pengangkatan dalam jabatan harus didasarkan pada sistem prestasi kerja yang didasarkan atas penilaian objektif terhadap prestasi, kompetensi, dan pelatihan Pegawai Negeri Sipil.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil perlu diatur secara menyeluruh, dengan menetapkan norma, standard dan prosedur yang seragam dalam penetapan formasi, pengadaan, pengembangan, penetapan gaji, dan program kesejahteraan serta pemberhentian yang merupakan unsur dalam manajemen Pegawai Negeri Sipil, baik Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun Pegawai Negeri Sipil Daerah. Dengan adanya keseragaman tersebut, diharapkan akan dapat diciptakan kualitas Pegawai Negeri Sipil yang seragam di seluruh Indonesia. Di samping memudahkan penyelenggaraan manajemen kepegawaian, manajemen yang seragam dapat pula mewujudkan keseragaman perlakuan dan jaminan kepastian hukum bagi seluruh Pegawai Negeri Sipil.

Manajemen Pegawai Negeri Sipil di Indonesia diatur dalam Undang-undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang pokok-pokok kepegawaian dan yang diejawantahkan dalam berbagai peraturan pemerintah yaitu PP No. 9 tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil (PNS); PP No. 11, 12, 13 Tahun 2002 masing-masing tentang pengadaan, kenaikan pangkat dan pengangkatan PNS; serta PP No. 97, 98, 99, 100 dan 101 Tahun 2000 masing-masing tentang formasi, pengadaan, kenaikan pangkat, pengangkatan dalam jabatan struktural dan diklat PNS. Selain itu, guna menunjang upaya peningkatan kualitas, kinerja dan

profesionalisme aparatur khususnya para pimpinan organisasi pada semua tingkat, Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan keputusan No. 43/KEP/2001 tentang Standar Kompetensi Jabatan Struktural PNS yang mengutarakan bahwa: kompetensi adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki oleh seorang Pegawai Negeri Sipil berupa pengetahuan keahlian dan sikap perilaku yang diperlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya.

Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah harus didorong oleh desentralisasi urusan kepegawaian kepada daerah. Untuk memberikan landasan yang kuat bagi pelaksanaan desentralisasi kepegawaian tersebut, diperlukan adanya pengaturan kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil secara nasional tentang norma, standar, dan prosedur yang sama dan bersifat nasional dalam setiap unsur manajemen kepegawaian.

Dalam upaya menjaga netralitas Pegawai Negeri dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan Pegawai Negeri, serta agar dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaganya pada tugas yang dibebankan kepadanya, maka Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Karena itu, Pegawai Negeri yang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik harus diberhentikan sebagai Pegawai Negeri. Pemberhentian tersebut dapat dilakukan dengan hormat atau tidak dengan hormat.

Untuk meningkatkan profesionalisme dan kesejahteraan Pegawai Negeri, dalam UU No. 43 tahun 1999 ditegaskan bahwa Pegawai Negeri berhak memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawabnya. Untuk itu Negara dan

Pemerintah wajib mengusahakan dan memberikan gaji yang adil sesuai standar yang layak kepada Pegawai Negeri.

Seluruh kebijakan tersebut diharapkan dapat mendukung upaya pemerintah, pusat dan daerah, dalam menciptakan aparatur dan pimpinan organisasi pemerintah yang handal dan profesional di era Otonomi Daerah.

IV. PENGEMBANGAN KARIR

Karir merupakan suatu posisi yang ingin diraih oleh setiap pegawai, di mana posisi pegawai berada pada tataran subyek yang mencari karir, dan menjadi salah satu bentuk penghargaan bagi pegawai, sedangkan karir itu sendiri merupakan suatu obyek yang menjadi sasaran bagi setiap pegawai dalam lingkungan organisasi. Ini berarti bahwa sistem karir bukan hanya untuk kepentingan pegawai secara individual untuk kepentingan organisasi dalam menjalankan fungsi dan tugas pokoknya sebagai aparatur negara.

Karir pada dasarnya merupakan perjalanan pekerjaan seorang pegawai dalam suatu organisasi, yang dimulai dari sejak yang bersangkutan masuk jadi pegawai sampai dengan yang bersangkutan berhenti atau pensiun dari pekerjaan tersebut (SANKRI, 2003:266). Dengan demikian pengembangan karir berhubungan dengan perkembangan pekerjaan/jabatan/kepangkatan yang dicapai seorang Pegawai Negeri Sipil selama yang bersangkutan bekerja.

Secara konseptual, pengertian atau batasan karir menurut konsep yang dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara dan buku "Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI)" adalah "suatu urutan promosi atau pemindahan horizontal maupun diagonal ke jabatan yang lebih luas menuntut tanggung

jawab dari seorang pegawai, mulai ia bekerja pada suatu organisasi dan berakhir pada saat yang bersangkutan tidak bekerja lagi pada organisasi tersebut" (2003:266)

Tujuan pegawai harus sejalan dan mendukung tujuan organisasi, dan organisasi harus mampu memfasilitasi dalam upaya meraih tujuan setiap pegawainya dalam konteks sistem. Harus ada penyesuaian antara tujuan organisasi dan pegawai, dan proses penyesuaian antara tujuan itulah yang menjadi ide dasar sebuah perencanaan karir (SANKRI, 2003:226) yang obyektif.

Untuk menerapkan sistem karir agar dapat dilaksanakan dengan baik guna mencapai tujuan sistem karir itu sendiri, diperlukan adanya sistem perencanaan karir sebagai rumusan target yang ingin dicapai oleh setiap pegawai, dan sebagai bahan bagi tahapan pengembangan karir pegawai dalam suatu organisasi

Pengembangan karir akan berhubungan dengan pola karir yang antara lain meliputi urutan promosi dalam pekerjaan/jabatan/kepankangan, baik secara vertikal maupun horizontal dari suatu pekerjaan/jabatan/kepankangan yang menuntut tanggung jawab sebelumnya.

Lembaga Administrasi Negara, membedakan antara pola karir dengan pengembangan karir, di mana pengembangan karir diartikan sebagai suatu proses identifikasi potensi karir pegawai dan mencari serta menerapkan cara-cara yang tepat untuk mengembangkan potensi tersebut. Pengembangan karir juga dapat dikatakan sebagai peningkatan potensi diri yang dilakukan oleh seseorang untuk mencapai rencana karir (SANKRI, 2003:267). Sedangkan pola karir merupakan suatu bentuk pola pembinaan yang menggambarkan jalur pengembangan karir.

Dengan demikian pengembangan karir Pegawai Negeri Sipil selayaknya mampu menggambarkan secara jelas kemungkinan potensi karir seseorang dalam urutan pekerjaan/kepankangan/jabatan seseorang sehingga mencapai potensi tertingginya. Proses ini selayaknya juga berjalan secara berkesinambungan serta memiliki sifat yang terbuka dengan tetap mengedepankan prinsip kelayakan dan keadilan melalui mekanisme sistem penilaian prestasi kinerja.

Dalam hal konteks studi kebijakan yang sedang dilakukan, sesungguhnya pengembangan karir untuk Pegawai Negeri Sipil, sesungguhnya telah mencerminkan adanya peluang tersebut. Secara tegas peluang pengembangan karir Pegawai Negeri Sipil yang berbasis prinsip keadilan serta kelayakan dengan mengedepankan sistem prestasi kerja telah diutarakan dalam pasal 12 ayat 2 UU No. 43 Tahun 1999, sebagai berikut "*Pembinaan PNS yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja*"

Selain itu, pengangkatan pegawai negeri dalam suatu jabatan, pada dasarnya merupakan penghargaan kepada yang bersangkutan, karena dipandang memiliki kompetensi dan penilaian yang baik dalam kinerjanya. Hal ini wajar, namun agar pelaksanaannya dapat diterapkan secara obyektif, maka Undang-undang kepegawaian menetapkan persyaratan umum bagi seseorang yang dimungkinkan memperoleh penghargaan tersebut.

Pasal 17 ayat 2 menyatakan bahwa: pengangkatan jabatan PNS berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan:

- Kompetensi
- Prestasi kerja
- Jenjang pangkat
- Dan syarat objektif lainnya.

Jabatan apapun yang diemban atau dipercayakan kepada seorang PNS adalah merupakan suatu penghargaan yang terkait dengan alur karir yang bersangkutan. Dan alur karir ini sebenarnya merupakan suatu pola yang berlaku dalam sistem kepegawaian di Indonesia. Dalam ketentuan umum Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, dinyatakan bahwa: Pola karir adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karir yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan jabatan, kompetensi, serta masa jabatan seorang PNS, sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.

Pola karir ini menjadi sangat penting bagi pegawai yang bersangkutan maupun organisasi di mana pegawai tersebut bekerja. Ada enam kepentingan yang dapat diperoleh oleh pegawai yang bersangkutan dengan adanya pola pengembangan karir ini (SANKRI, 2003:268), yaitu:

- a. Dapat meningkatkan dan memperbaiki kinerja pegawai
- b. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan kebutuhan, nilai serta tujuan yang akan dicapainya.
- c. Dapat menyadarkan pegawai yang bersangkutan akan peluang karir yang dapat dicapainya.
- d. Dapat meningkatkan harga diri dan kebanggaan atas kontribusi yang bersangkutan terhadap organisasi.
- e. Menumbuhkan kepuasan kerja.

- f. Dapat memberikan arahan atas pengembangan diri (misalnya: pendidikan dan latihan) yang akan dilakukan pegawai yang bersangkutan.

Sedangkan untuk organisasi yang bersangkutan, terdapat manfaat yang diperoleh dari adanya pola karir bagi para pegawai (SANKRI, 2003:269):

- a. Melalui perencanaan karir yang baik, maka dapat dilakukan pemanfaatan pegawai secara optimal.
- b. Memudahkan dalam proses kaderisasi.
- c. Merangsang persaingan yang sehat dengan berbasis prestasi kinerja.
- d. Sekaligus dapat mencerminkan citra organisasi.

Walaupun hak kepegawaian sudah diserahkan kepada daerah otonom, namun masih terdapat ketidakkonsistenan yang menimbulkan kerancuan dalam praktek. Hak kepegawaian yang telah diberikan kepada daerah otonom, tidak disertai dengan pemberian sumber pembiayaan memadai, sehingga masih sangat tergantung pada pemerintah pusat. Di lain pihak, pemerintah daerah pada umumnya belum memiliki perencanaan sumber daya manusia yang berisi perkiraan kualitas dan kuantitas pegawai yang dibutuhkan serta arah pengembangan karirnya.

Selain itu kenyataan juga menunjukkan bahwa aparatur pemerintah umumnya belum memiliki standar kerja yang jelas dan terukur. DP 3 yang digunakan saat ini merupakan alat ukur yang tidak tepat, karena diberlakukan secara seragam untuk semua golongan dan jenis pekerjaan.

Oleh sebab itu perlu disusun strategi untuk membangun birokrasi yang profesional di tingkat nasional maupun di tingkat daerah. Pegawai Negeri Sipil pada suatu daerah hanya terbatas pada daerah bersangkutan. Artinya, seorang Pegawai Negeri Sipil daerah sejak diangkat sampai pensiun hanya bertugas di satu daerah saja, meskipun yang bersangkutan mungkin mempunyai talenta untuk menjadi kader nasional hal ini menjadi kontraproduktif terhadap upaya membangun wawasan kebangsaan. Disamping itu upaya mengembangkan jabatan fungsional di kalangan Pegawai Negeri Sipil juga kurang memperoleh tanggapan yang positif.

V. PENUTUP

Adanya kebijakan kepegawaian di era otonomi daerah, menuntut seluruh pihak yang berkepentingan untuk merespon secara maksimal, dalam rangka penyempurnaan di masa yang akan datang. Walaupun beberapa hak kepegawaian sudah diserahkan kepada daerah otonom, tetapi masih ada ketidak konsistenan yang menimbulkan kerancuan dalam praktek, disamping pembiayaan yang belum memadai sehingga masih tergantung kepada pemerintah pusat.

Memperhatikan kondisi yang ada dewasa ini maka banyak hal yang perlu diupayakan, diantaranya upaya untuk menyusun: rencana kebutuhan atau formasi pegawai baik jangka

pendek maupun jangka panjang, standar kompetensi pegawai, pengukuran kinerja pegawai untuk mengganti model penilaian prestasi dengan DP 3, pembinaan dan pengembangan karir dan model pemberian kompensasi berdasar pada prestasi kerja pegawai serta lainnya.

Dengan demikian maka diharapkan dapat dibangun birokrasi yang profesional baik ditingkat nasional maupun di tingkat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Bratakusumah, Deddy Supriady, dan Dadang Solihin, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Gramedia, Jakarta 2002
- Himpunan Peraturan Pemerintah tentang Kepegawaian
- Solihin, Dadang dan Putut Marhayudi, Panduan Lengkap Otonomi Daerah, ISMEE, Jakarta 2002
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia (SANKRI), 2003 Lembaga Administrasi Negara.