

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Pemerintah adalah aktor pembaharuan dan pemberdayaan masyarakat. Aparatur pemerintah adalah perumusan dan pelaksanaan kebijakan yang berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya pembangunan yang adil dan merata disegala bidang. Sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, aparatur pemerintah harus dapat meningkatkan pelayanan secara terus menerus dengan cara pembenahan optimalisasi standar pelayanan dengan prinsip cepat, tepat, memuaskan, transparan dan non deskriminatif. Mengutamakan kepentingan Negara diatas ke pentingan golongan atau diri sendiri, serta menghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan Negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri atau pihak lain.

Pemerintah tidak hanya berfungsi sebagai aparatur pembuat Undang-Undang, tetapi pemerintah juga sebagai pengawas pembangunan agar terjadi pemerataan. Pembangunan adalah suatu rangkaian usaha dalam mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu bangsa dalam rangka pembinaan bangsanya. Dalam proses pembangunan, manusia memegang peranan sangat penting. Manusia baru akan berperan dalam pembangunan apabila mempunyai kesadaran dan tanggung jawab, memiliki disiplin tinggi, berpendidikan serta memiliki keterampilan. Keberhasilan pembangunan terletak kepada manusia itu sendiri untuk melaksanakannya.

Pentingnya manusia didalam suatu organisasi karena manusia selalu berperan aktif dan dominan dalam setiap kegiatan organisasi, manusia menjadi perencana, pelaku dan penentu terwujudnya tujuan organisasi, tujuan ini tidak mungkin terwujud tanpa adanya peran aktif pegawai. Manusia dipandang semakin besar peranannya bagi kesuksesan organisasi, maka banyak organisasi kini menyadari bahwa manusia dalam organisasi dapat memberikan unsur bersaing. Manusia sebagai unsur sumber daya manusia telah memberikan serta mempengaruhi kesuksesan dan persaingan dari organisasi tersebut. Manajemen sumber daya manusia berhubungan dengan sistem rancangan formal dalam suatu organisasi untuk menentukan efektivitas dan efisiensi dilihat dari bakat seseorang untuk mewujudkan sasaran suatu organisasi.

Dalam suatu organisasi, pengembangan sumber daya manusia merupakan prioritas utama yang harus diperhatikan oleh pimpinan, karenanya kualitas Sumber Daya Manusia dari setiap personil atau pegawai mempunyai hubungan yang signifikan terhadap pencapaian tujuan organisasi. Maka pegawai dituntut untuk mempunyai *skill, knowlegde, ability*, (keterampilan, pengetahuan, dan kemampuan) serta dedikasi terhadap pekerjaan serta *human relation* yang baik harus dapat diwujudkan. Sumber daya manusia adalah faktor sentral dalam suatu organisasi. Apapun bentuk serta tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaan misinya dikelola dan diurus oleh manusia. Jadi, manusia merupakan faktor strategis dalam semua kegiatan institusi atau organisasi.

Adapun organisasi terdiri dari berbagai elemen yang salah satunya adalah sumber daya manusia. Sedangkan sumber daya lainnya adalah bahan, mesin atau peralatan, metoda atau cara kerja, dan modal. Berkenaan dengan sumber daya organisasi perlu diingat bahwa semua itu tidaklah tersedia secara belimpah. Ada keterbatasan yang mengakibatkan pemanfaatan keterbatasan tersebut demi tercapainya tujuan organisasi. Sumber daya manusia yang berkualitas sangat dibutuhkan dan penting bagi berjalannya suatu birokrasi pemerintahan.

Oleh karena itu selama ini penyelenggaraan pemerintah negara belum sepenuhnya menunjang tewujudnya *Good Governance* (kepemerintahan yang baik), maka birokrasi dan mansia dalam organisasi perlu diperbaiki. Sumber daya manusia harus didefenisikan bukan dengan apa yang sumber daya manusia lakukan, tetapi apa yang sumber daya manusia hasilkan Rachmawati( 2007 : 1).

Efektifitas dan efisiensi kerja akan tercapai melalui penataan adminsitrasinya yang sempurna. Dan setiap kegiatan selalu dikaitkan dengan program serta tujuan yang akan dicapai, sehingga didalam pelaksanaan kegiatan tersebut segala program dan tujuan dapat tercapai maka setiap bagian yang terlibat di dalam pelaksanaan kegiatan harus memiliki pembagian-pembagian tugas yang jelas serta dapat dipertanggung jawabkan didalam hasil pelaksanaannya.

Sumber Daya Manusia didalam sebuah instansi yaitu Pegawai Negeri Sipil yang ada di suatu daerah. Pegawai Negeri Sipil Mendukung kemajuan suatu Daerah.

Dibawah ini dapat di lihat jumlah Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru berdasarkan Pendidikan Formalnya yaitu dapat dilihat ditabel 1.1 :

**Tabel 1.1 Rekapitulasi Jumlah Pegawai Negeri Sipil Kota Pekanbaru Berdasarkan Pendidikan Formal**

No	Pendidikan Formal	Jumlah
1	SD	88
2	SMP	91
3	SMU	1701
4	D I	214
5	D II	1474
6	D III	854
7	SI	4164
8	S2	389
9	S3	5
10	<b>Jumlah</b>	<b>8980</b>

Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Pekanbaru Januari 2014

Dari tabel 1.1 diatas dapat kita ketahui jumlah pegawai negeri sipil di lingkungan kota Pekanbaru secara keseluruhan berjumlah 8.980 Pegawai, yaitu terdiri dari 88 pegawai negeri sipil dengan pendidikan Sekolah Dasar. 91 pegawai menamatkan Sekolah Menengah Pertama. 1701 pegawai dengan pendidikan Sekolah Menengah Umum. 214 pegawai dengan pendidikan Diploma I, 1474 Dengan jenjang pendidikan Diploma II, dan Diploma III berjumlah 854 pegawai. Mayoritas pegawai negeri sipil kota pekanbaru berpendidikan SI yaitu berjumlah 4164 pegawai. S2 berjumlah 389 pegawai, dan 5 pegawai berpendidikan S3.

Dibawah ini dapat dilihat data jumlah pegawai negeri sipil berdasarkan jabatan strukturalnya yaitu :

**Tabel 1.2 Rekapitulasi Jumlah Pegawai Negeri Sipil Kota Pekanbaru Berdasarkan Golongan Ruang**

No	Golongan Ruang	Jumlah
1	I	80
2	II	1437
3	III	3994
4	IV	3469
5	<b>Jumlah</b>	<b>8990</b>

*Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Pekanbaru Januari 2014*

Dari tabel 1.2 diatas dapat diketahui jumlah pegawai negeri sipil keseluruhan yaitu 8990 pegawai yang terdiri dari 80 pegawai dari Golongan I, 1437 pegawai dari golongan II, 3994 pegawai dari golongan III. Dan sisanya 3469 dari golongan IV.

**Tabel 1.3 Rekapitulasi Jumlah Pegawai Negeri Sipil Kota Pekanbaru Berdasarkan Jenis Kelamin**

No	Golongan Ruang	Jumlah
1	Laki-laki	2804
2	Perempuan	6176
3	<b>Jumlah</b>	<b>8980</b>

*Sumber: Badan Kepegawaian Daerah Kota Pekanbaru Januari 2014*

Dari tsbel 1.3 diatas dapat dilihat pegawai negeri sipil kota pekanbaru yang laki-laki dan perempuan perbandingannya mencapai 1:3 dengan 2800 pegawai laki-laki dan 6176 perempuan.

Pada Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan pusat memberikan peluang seluas-luasnya untuk mengatur dan melaksanakan kewenangan atas prakarsa sendiri-sendiri dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah, terkecuali kewenangan lain yang telah ditetapkan dengan Undang-undang. Selanjutnya Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi di tetapkan oleh gubernur. Pengangkatan, pemindahan dan

pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten atau kota di tetapkan oleh bupati atau walikota setelah berkonsultasi kepada gubernur. UU No. 32 Tahun 2004 telah memberikan kewewenangan yang lebih besar kepada gubernur dalam promosi pejabat eselon II di kabupaten atau kota yang sebelumnya di putuskan oleh kabupaten atau kota sendiri.

Dalam hal mutasi, yaitu perpindahan Pegawai Negeri Sipil antar kabupaten/kota dalam satu provinsi di tetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Perpindahan Pegawai Negeri Sipil antarkabupaten atau kota antarprovinsi, dan provinsi di tetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Kepegawaian Negara, demikian pula untuk perpindahan Pegawai Negeri Sipil provinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintahan nondepartemen atau sebaliknya Thoha (2010 : 82-83).

Mutasi tidak terlepas dari alasan untuk mengurangi rasa bosan pegawai kepada pekerjaan serta meningkatkan motivasi dan semangat kerja pegawai, selain itu untuk memenuhi keinginan pegawai sesuai dengan minat dan bidang tugasnya masing-masing dimana dalam kegiatan pelaksanaan mutasi kerja sering disalah tafsirkan orang yaitu sebagai hukuman jabatan atau didasarkan atas hubungan baik antara atasan dengan bawahan. Adapun yang dikatakan hukuman itu apabila seorang pejabat atau staf ditempatkan tidak sesuai dengan pangkat dan golongan yang bersangkutan, tapi sepanjang ditempatkan sesuai dengan pangkat dengan golongan dan pejabat atau staf yang bersangkutan maka tidak ada yang salah.

Dalam pelaksanaan mutasi harus benar-benar berdasarkan penilaian yang objektif dan didasarkan atas indeks prestasi yang dicapai oleh karyawan mengingat sistem pemberian mutasi dimaksudkan untuk memberikan peluang bagi para pegawai negeri sipil untuk mengembangkan potensi yang dimilikinya. Pada hakikatnya mutasi merupakan bentuk perhatian pimpinan terhadap bawahan. Disamping perhatian internal, upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat adalah bagian terpenting dalam seluruh pergerakan yang terjadi dalam lingkup kerja pemerintahan.

Pada dasarnya mutasi merupakan fungsi pengembangan pegawai, karena tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas kerja dalam organisasi yang bersangkutan. Umumnya mutasi merupakan tindak lanjut dari penilaian prestasi kerja para pegawai. Dari penilaian prestasi kerja akan diketahui kecakapan seorang pegawai dalam menyelesaikan uraian pekerjaan yang dibebankan. Layaknya setiap pengambil keputusan dalam suatu organisasi setiap Surat Keputusan mengenai mutasi ini diluncurkan, pasti telah melalui proses yang tidak bisa dibilang singkat. Mulai dari pembentukan pola mutasi, pemilihan calon-calon yang tepat untuk menduduki suatu jabatan, penentuan atau seleksi dari para calon terpilih tersebut, pertimbangan rekomendasi bagi calon yang bersangkutan dan masih banyak kegiatan lain yang tentunya telah banyak menyita waktu, pikiran, dan tenaga dari para konseptor, pengambil keputusan, maupun pihak-pihak yang terkait dengan mutasi ini.

**Tabel 1.4 Daftar sampel Mutasi Pegawai Negeri Sipil Tahun 2013**

No	Pegawai yang dimutasi kurang dari 2 Tahun	Pegawai dimutasi lebih dari 5 Tahun	Pangkat/ Golongan	Masa Kerja
1	-	Suhaydi 19650425 198603 1 001	Penata Muda (III/a)	18 Tahun 0 Bulan
2	-	Syafri, S. Pd, Msi 19660212 198604 1 001	Pembina (IV/a)	18 Tahun 0 Bulan
3	Kusharni 19810610 201001 2 029	-	Penata muda TK.I (III/b)	1 Tahun 10 Bulan
4	Fitria Rahmi 19850717 201101 2 020	-	Penata Muda (III/a)	1 Tahun 09 Bulan
5	-	Muhammad Setion 19730101 200701 1 001	Pengatur muda TK.I (II/b)	12 Tahun 0 Bulan
6	-	Dra. Hilyatul Aini 19660608 198603 2 002	Penata TK.I (III/d)	27 Tahun 0 Bulan
7	-	Sri Mulyani 19770724 200604 2 002	Penata Muda (III/a)	7 Tahun 0 Bulan
8	-	Darmawati 19660727 198803 2 006	Penata Muda (III/a)	16 Tahun 01 Bulan
9	-	Suhendri, M. Si 1959026 198603 1 004	Pembina TK.I (IV/b)	27 tahun 0 Bulan
10	-	Sudirman. M.Pd 19670105 199003 1 001	Pembina TK.I (IV/b)	23 Tahun 0 Bulan
11	M. Ari Dwi Wahyudi 19780614 201102 1 001	-	Penata Muda (III/a)	1 Tahun 10 Bulan
12	Rasifral, S. Pd 19720607 201101 1 001	-	Penata Muda (III/a)	1 Tahun 07 Bulan
13	M. Rezki Mulyono 19870423 201102 1 001	-	Penata Muda (III/a)	1 Tahun 10 Bulan
14	Aris Budiyanto, S.Si 19880201 201101 1 001	-	Penata Muda (III/a)	1 Tahun 10 Bulan
15	-	Rusmini 19680312 199112 2 001	Penata Muda (III/a)	11 Tahun 10 Bulan

Sumber : Badan Kepegawaian Daerah Kota Pekanbaru Tahun 2014

Dari Tabel 1.5 data sampel diatas dapat kita lihat bahwa mutasi Pegawai Negeri Sipil pada Lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru dapat kita katakan masih mengesampingkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No 13 Tahun 2002 tentang Pengangkatan PNS dalam jabatan struktural pasal "Pasal 7 A



Pegawai Negeri Sipil yang menduduki jabatan struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden".

Selanjutnya Keputusan Kepala Badan Kepegawaian Negara Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 13 Tahun 2002 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Stuktural secara normal perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja tersebut dilaksanakan secara teratur antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun sejak seseorang diangkat dalam suatu jabatan struktural tertentu, namun berdasarkan data yang diperoleh di bagian kepegawaian peneliti menemukan ada beberapa pegawai yang dimutasi kurang dari 2 (dua) tahun masa jabatan strukturalnya, dan ada pula pegawai yang masa jabatannya lebih dari 5 (lima) tahun tidak dimutasi, serta pegawai yang di mutasi masa jabatannya lebih dari satu dekade. Jangka waktu ini dipandang layak karena kalau kurang dari 2 tahun pejabat yang bersangkutan belum sempat menunjukkan hasil kerja, tetapi sebaliknya kalau lebih dari 5 tahun dapat dihindari penyakit rutin yang sangat berbahaya.

Terjadinya pelanggaran Peraturan Pemerintah dalam pelaksanaan mutasi pegawai biasanya disebabkan oleh kurangnya keahlian pegawai bagian kepegawaian dalam mengolah data kepegawaian yang mana mereka hanya melihat jabatan strukturalnya saja sedangkan berapa lama seseorang menduduki suatu jabatan tidak dilihat secara cermat.

Dari hasil wawancara salah seorang Narasumber yaitu Kasubbag Kepegawaian dan Kepangkatan Badan Kepegawaian Daerah kota Pekanbaru, Bapak Fairuzzabaady, SE. S.IP, M.Si beliau mengatakan mutasi pegawai terjadi karena kepentingan politik. Politik sangat berpengaruh dalam mutasi atau perpindahan pegawai negeri sipil karena pada masa seorang pejabat menduduki suatu jabatan, pegawai yang ada dibawahnya menjadi tim sukses atau yang mendukung pejabat tersebut. Sehingga ketika pejabat tersebut menduduki jabatan yang lebih tinggi maka pegawai yang mendukung dapat merasakan percikan kekuasaan pejabat tersebut.

Pegawai Negeri Sipil Daerah yang secara jelas dan tegas diatur dalam peraturan perundang undangan untuk berada dititik netral, mau tidak mau harus berbalik arah untuk menyelamatkan kursi empuk atau tak jarang malah berebut pengaruh dihadapan para kandidat politik, dengan harapan ketika sang calon menjadi pemimpin suatu saat dia akan mendapat posisi strategis sebagai balas jasa.

Tidak heran kemudian masa-masa pemilukada adalah masa tidak nyaman dan was-was pegawai negeri sipil dalam bekerja. Hiruk pikuk para calon kepala daerah dan tim suksesnya, besar kecilnya mempengaruhi suasana kerja Pegawai Negeri Sipil ditingkat Daerah. Isu dan desas desus kabinet bayangan, pejabat yang akan dilengserkan dan calon penggantinya menjadi topik yang paling menarik didiskusikan diantara kalangan pegawai.

Beberapa saat paska pelantikan, lazim adanya pergeseran besar-besaran ditataran birokrasi dengan alasan penyegaran. Aksi sapu bersih Stuktur pegawai pemimpin sebelumnya menjadi pemandangan biasa di media media lokal usai penguasa baru dilantik. Dari sudut pandang Tim sukses mereka beralibi bahwa menjadi bawahan haruslah orang-orang yang loyal terhadap pimpinan dan tidak punya kecendrungan akan melawan kebijakan. Maka diadakanlah mutasi di jajaran birokrasi sebelum sang pemimpin baru menjalankan program kerja. Proses inilah kemudian yang membuat karir seorang pegawai negeri sipil bisa meroket tajam, atau bahkan merosot drastis.

Stabilitas pelayanan publik akan sangat terganggu, betapa tidak pegawai yang belum mendapat giliran mutasi, terombang ambing dengan segala ketidak pastian. Kecenderungan tidak fokus melaksanakan kewajibanya sebagai abdi negara yang melayani masyarakat. kecemasan itulah mungkin gambaran perasaan para pegawai yang berharap untuk menduduki posisi tertentu dan takut untuk kehilangan kursi jabatan. Pejabat yang tidak digeser pada mutasi awal belum bisa bernafas lega sebab biasanya mutasi jilid berikutnya akan membawa kabar buruk buat mereka. Tidak pandang bahwa sang pejabat memiliki kapasitas dan kredibilitas diposisi yang ditempatinya saat ini.

Idealnya Pegawai Negeri sipil tidak diseret-seret atau sengaja menyeret diri dalam ranah politik praktis dalam rangka pemilihan kepala daerah. Selain itu pegawai negeri sipil juga tetap menjaga netralitas dan tidak terprovokasi untuk terjun langsung dalam politik praktis, agar pelayanan publik selalu stabil, bekerja lebih tenang dan tetap professional.

Mutasi harusnya mencakup studi kepatutan, kecakapan, kepantasan, kapasitas dan profesionalitas atau dengan kata lain Merit System. Tetapi kenyataannya Pertimbangan yang menjadi kriteria utama adalah kedekatan, kekerabatan, loyalitas dan balas budi dengan kata lain menerapkan spoil system di birokrasi. **Error! Hyperlink reference not valid.** (diakses pada 16.12 WIB 22 Februari 2014).

Untuk mengetahui permasalahan lebih dalam, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul: ANALISIS MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL DI LINGKUNGAN PEMERINTAH KOTA PEKANBARU.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas maka permasalahan yang menjadi perhatian peneliti dalam penelitian ini dapat dirumuskan yaitu Bagaimana Mutasi Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru?

## **1.3. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian**

### **1.3.1. Tujuan Penelitian**

Dari perumusan masalah di atas maka tujuan dari penelitian ini yaitu Untuk mengetahui dan menganalisis Mutasi Pegawai Negeri Sipil pada lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru.

### **1.3.2. Kegunaan Penelitian**

- a. Secara Akademis dapat memperluas dan memperkaya wawasan ilmiah khususnya tentang mutasi pegawai.
- b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan bagi pemerintahan dalam meningkatkan pelayanan kebutuhan umum Pada lingkungan Pemerintah Kota Pekanbaru.
- c. Sebagai bahan informasi dari pihak-pihak yang melakukan penelitian dalam hal yang sama.

#### **1.4. Batasan Penelitian**

Karena adanya keterbatasan waktu, tenaga, biaya dan luasnya ruang lingkup penelitian mana peneliti memberi batasan terhadap masalah yang akan di teliti.

- a. Penelitian ini terkait masalah mutasi khususnya perpindahan pegawai negeri sipil
- b. Penelitian ini dilakukan di lingkungan pemerintah kota pekanbaru khususnya Badan Kepegawaian Daerah kota Pekanbaru dan Pegawai yang terlibat dengan mutasi atau perpindahan pegawai.
- c. Penelitian ini terkait dengan mutasi tempat dan mutasi jabatan Pegawai Negeri Sipil

#### **1.5. Sistematika Penulisan**

**BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menjelaskan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, batasan penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II : LANDASAN TEORI**

Bab ini akan diuraikan beberapa teori yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

**BAB III : METODE PENELITIAN**

Bab ini akan diuraikan mengenai lokasi penelitian dan waktu penelitian, jenis dan sumber data, populasi dan sampel, teknik penarikan sampel, analisa dan teknik pengukuran.

**BAB IV : GAMBARAN UMUM**

Bab ini terdiri dari gambaran secara umum kota Pekanbaru dan Pegawai Negeri Sipil yang ada di Pekanbaru.

**BAB V : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menjelaskan Pembahasan dan akan diuraikan mengenai analisa data dari setiap indikator yang ada.

**BAB VI : KESIMPULAN DAN SARAN**

Bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dan saran dari seluruh analisa yang telah dilakukan.