

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sudah menjadi sifat dasar manusia untuk menjadi lebih baik, lebih maju dari posisi yang dimiliki saat ini, apalagi dalam masyarakat yang selalu berkembang dimana manusia senantiasa berusaha memperoleh kedudukan yang makin penting. Seiring dengan perkembangan zaman dewasa ini, pegawai tidak lagi dipandang sebagai sumber daya yang penting dan perlu mendapat perhatian khusus dan mendalam. Sumber Daya Manusia merupakan faktor terpenting dalam setiap kegiatan organisasi baik pemerintah maupun swasta, karena bagaimanapun canggihnya teknologi yang digunakan tanpa didukung oleh manusia sebagai pelaksana kegiatan operasionalnya tidak akan mampu menghasilkan output yang sesuai dengan tingkat efisiensi yang diharapkan.

Peranan sumber daya manusia dalam organisasi sebenarnya sudah ada sejak dikenalnya organisasi sebagai wadah usaha bersama dalam mencapai suatu tujuan. Dengan berbagai macam individu yang ada dalam suatu organisasi, dimana terdapat perbedaan dalam latar belakang seseorang seperti pendidikan, pengalaman, ekonomi, status, kebutuhan, harapan dan lain sebagainya menuntut pimpinan organisasi untuk dapat mengelola dan memanfaatkannya sedemikian rupa sehingga tidak menghambat tujuan organisasi yang ingin dicapai.

Dalam usaha mengelola dan memanfaatkan sumber daya manusia diperlukan adanya manajemen yang baik, karena manusia sebagai makhluk sosial mempunyai karakter yang sangat berbeda dengan alat produksi lainnya. Manusia sebagai makhluk sosial juga mempunyai pemikiran dan keinginan yang berbeda-beda, sedangkan organisasi mengharapkan pegawainya dapat bekerja dengan baik, dan memiliki produktivitas yang tinggi serta mampu menjabarkan visi dan misi yang telah disepakati bersama dalam rangka pencapaian tujuan organisasi tersebut. Hal ini dapat tercapai apabila setiap pegawai memiliki keterampilan dan motivasi kerja yang tinggi pula.

Menurut Schuller, Dowling, Smart dan Hubber yang dikutip oleh Jusuf Irianto (2002:3) manajemen sumber daya manusia merupakan pengakuan tentang pentingnya tenaga kerja organisasi sebagai sumber daya manusia yang sangat penting dalam memberi kontribusi bagi tujuan-tujuan organisasi, dan penggunaan beberapa fungsi dan kegiatan untuk memastikan bahwa sumber daya manusia tersebut digunakan secara efektif dan adil bagi kepentingan individu, organisasi dan masyarakat.

Saydam, 1996:97 mengatakan dalam suatu organisasi salah satu cara untuk meningkatkan kinerja pegawai adalah dengan mutasi pegawai, mutasi merupakan bagian dari proses kegiatan yang dapat mengembangkan posisi atau status seseorang dalam suatu organisasi. Karena mutasi merupakan kekuatan yang mampu mengubah posisi karyawan, maka dikatakan bahwa mutasi merupakan

salah satu cara yang paling ampuh untuk mengembangkan sumber daya manusia dalam lingkungan organisasi.

Menurut Moekijat, 1989:107 istilah mutasi sendiri atau yang dalam beberapa literatur disebut sebagai pemindahan dalam pengertian sempit dapat dirumuskan sebagai suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu klas ke suatu jabatan dalam klas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji.

Sedangkan dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi (Hasibuan, 1994:114)¹. Sehingga pada dasarnya mutasi dalam pengertian perubahan horisontal hanyalah merupakan salah satu bagian dari pengertian mutasi itu sendiri.

Dalam manajemen sumber daya manusia, kegiatan mutasi dapat dikategorikan sebagai fungsi pengembangan karyawan, karena tujuannya adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam organisasi tersebut.

Hal ini selaras dengan pendapat Nitisemito (1982:118) bahwa mutasi atau pemindahan merupakan suatu kegiatan rutin dari suatu perusahaan atau suatu organisasi untuk melaksanakan prinsip “the right man in the right place” agar pekerjaan dapat dilakukan secara lebih efektif efisien. Selain itu mutasi juga dapat dilakukan sebagai bentuk tindak lanjut dari hasil penilaian prestasi karyawan

¹ Hasibuan, Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

(Hasibuan, 1994: 114)². Dengan penilaian prestasi kerja pegawai dalam menyelesaikan uraian pekerjaan (job description) akan diketahui kecakapan pegawai sehingga dapat diarahkan kepada tugas-tugas yang mempunyai kesesuaian dengan kecakapan prestasi kerjanya masing-masing, yang diharapkan dalam pelaksanaan tugasnya menjadi efektif dan efisien.

Adanya proses manajemen sumber daya manusia yang baik tentunya akan semakin meningkatkan kualitas pegawai negeri sipil di masa mendatang. Kualitas sumber daya pegawai negeri sipil haruslah merupakan cerminan jati diri sebagai birokrat profesional dalam tanggungjawab masing-masing, memegang prinsip netralitas dan diskriminatif sedikitpun dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, mempunyai moralitas terjaga, efektif atau berdayaguna, produktivitas tinggi dengan kualitas yang tinggi pula, transparan serta akuntabel, menjauhi dan bersih dari segala macam bentuk KKN sehingga dapat menciptakan tata pemerintahan yang baik, serta memposisikan diri sebagai insan aparatur pemerintah yang sanggup mempersatukan multikulturalisme bangsa.

Hal ini juga menunjukkan adanya permasalahan dari dalam sebuah organisasi atau pemerintahan di samping permasalahan luar, yaitu masalah kestrukturan dan penempatan pegawai yang nantinya akan berpengaruh terhadap pelayanan terhadap masyarakat.

Pada era reformasi dan otonomi ini, pelaksanaan mutasi jabatan kemungkinan masih berbau kolusi, korupsi dan nepotisme seperti yang terjadi pada era orde baru. Mutasi jabatan yang seharusnya memperhatikan tingkat

² ibid

senioritas, pendidikan dan latihan serta prestasi kerja kemungkinai belum sepenuhnya dilakukan, karena masih banyak faktor-faktor lain yang juga menentukan seperti nepotisme, spoil system, like and dislike dan kepercayaan serta loyalitas.

Konsep kebijakan kepegawaian diatur dalam Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian, Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, maupun Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan Tentang Pembentukan, susunan organisasi dan tata kerja Kantor pelatihan tenaga kerja Kabupaten kebumen diatur dalam Peraturan Daerah Nomer 14 tahun 2008.

Kabupaten Kebumen, sebagai salah satu dearah otonom menempatkan pengembangan Sumber Daya Manusia melalui mutasi merupakan sebagai salah satu dari misinya dan merupakan skala prioritas serta dijadikan sebagai kunci keberhasilan pembangunan.

Demikian juga yang diharapkan pada implementasi kebijakan mutasi pegawai Pemkab Kebumen, dengan beragamnya tujuan pelaksanaan mutasi tersebut, pada dasarnya bahwa mutasi selalu ditujukan kepada tercapainya kesepakatan (kondisi tawar seimbang) antara keinginan pribadi karyawan untuk berprestasi dengan kepentingan organisasi.

Namun dalam perjalanannya, mutasi yang dilakukan dalam Pemkab Kebumen mendapat penilaian dari berbagai pihak masih belum berjalan sebagaimana mestinya.

Rencana mutasi besar-besaran di lingkungan Pemkab Kebumen makin tidak jelas. Bupati dan Baperjakat masih tarik ulur mengenai penempatan pegawai. Sementara kalangan PNS mulai resah dengan rencana mutasi jabatan yang diperkirakan mencapai 1.025 orang. Sesuai dengan SOTK yang baru, jumlah kursi jabatan bertambah. Dari yang tadinya hanya 805 jabatan menjadi 1.025 jabatan. Untuk eselon II A tetap hanya satu kursi jabatan.

Eselon II B mengalami penambahan, dari yang tadinya 22 kursi menjadi 28 kursi jabatan. Untuk eselon III A malah mengalami penurunan, dari yang tadinya 128 kursi menjadi 67 kursi jabatan. Eselon III B jumlah kursinya tetap yakni 93 jabatan.

Sedangkan eselon IV A juga mengalami penyusutan, yang tadinya 527 kursi berkurang menjadi 523 jabatan. Penambahan kursi besar-besaran terjadi pada Eselon IV B. Dari yang tadinya hanya 61 jabatan menjadi 247 jabatan. Sedangkan kursi di eselon V A tetap, yaitu 66 jabatan³.

Berdasarkan masalah yang muncul dapat disimpulkan bahwa meskipun kebijakan mutasi pegawai menjadi hak prerogatif suatu organisasi pemerintah maupun swasta, namun seringkali implementasinya kerap menimbulkan perselisihan. Dari penilaian sejumlah pejabat tersebut juga dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan mutasi yang dilakukan pada Pemerintah Kabupaten Kebumen masih berbau politis dan tidak jelas dalam penempatan pegawainya. Terjadinya tarik ulur dalam penempatan tersebut juga mengakibatkan memperlambat proses mutasi. Selain itu, proses implementasi mutasi yang berjalan tidak sesuai dengan aturan dan hukum yang berlaku, seperti halnya

³ Suara merdeka, Thursday, 14 August 2008, dikutip dari wawasandigital 2009.

mutasi dilakukan atas dasar aspek pendidikan, kinerja, maupun golongan, tetapi masaih berdasarkan nepotisme, suka atau ketidaksukaan, serta adanya hubungan keluarga.

Padahal potensi sumberdaya manusia dalam sebuah organisasi/institusi memegang kunci pokok terhadap akses organisasi. Selain menjadi kunci pokok organisasi, sumberdaya manusia juga merupakan faktor yang sangat mempengaruhi kesuksesan sebuah upaya pencapaian tujuan bekerjanya sebuah organisasi. Kualitas sumberdaya manusia yang baik akan menjadi aset yang luar biasa bagi organisasi, dan sebaliknya bila sumberdaya manusia yang terdapat dalam sebuah organisasi buruk akan membawa kehancuran atau malapetaka yang kesemuanya itu berpengaruh pada eksistensi organisasi.

Dalam Pengembangan sumber daya manusia melalui mutasi pegawai memiliki korelasi yang kuat dengan akuntabilitas pemerintah daerah, khususnya sumber daya manusianya. Dengan mutasi tersebut diharapkan pegawai Pemkab Kebumen dapat ditempatkan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki yaitu berdasarkan “the right man in the right place”. Sehingga dapat menciptakan pegawai yang inovatif, dan dapat menghadapi tantangan di masa yang akan datang.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang masalah diatas, maka permasalahan penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan mutasi Sumber Daya Manusia Pemerintah Kabupaten Kebumen tahun 2008-2009?
2. Factor-faktor apakah yang mempengaruhi implementasi kebijakan mutasi Pemerintah Kabupaten Kebumen tahun 2008-2009?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian yang diharapkan dalam penulisan yang berkaitan dengan mutasi SDM Pemerintah Kabupaten Kebumen adalah sebagai berikut :

1. Menjelaskan implementasi kebijakan mutasi SDM di Pemerintahan Kabupaten Kebumen guna meningkatkan efisien dan efektifitas kerja pegawainya.
2. Menjelaskan factor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan mutasi Sumber Daya Manusia di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Kebumen.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai salah satu bahan referensi bagi pembaca dan peneliti selanjutnya yang berminat mengembangkan ilmu pengetahuan dan wawasan dalam penempatan pegawai yaitu mutasi dimana guna meningkatkan efisien dan afektivitas kerja pegawainya.

2. Sebagai masukan bagi Pemerintah Kabupaten Kebumen dalam menjalankan implementasi kebijakan mutasi sumber daya manusianya.

E. Kerangka Dasat Teori

Menurut Masri Singarimbun dalam “Metode Penelitian Survei” teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang berkaitan dan bertujuan memberikan gambaran sistematis tentang fenomena. Gambaran sistematis itu dijabarkan dengan variable lainnya, dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut⁴.

Sedangkan menurut Peter Hagul teori adalah :

Teori adalah serangkaian konsep, definisi dan proposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang sistematis tentang suatu fenomena gambaran yang sistematis itu dijabarkan dengan menghubungkan variable yang satu dengan yang lainnya dengan tujuan untuk menjelaskan fenomena tersebut⁵.

Salah satu tindak lanjut yang dilakukan dari hasil penilaian prestasi pegawai adalah mutasi pegawai. Karena dengan penilaian prestasi pegawai akan diketahui kecakapan pegawai dalam menyelesaikan uraian pekerjaan yang dibebankan kepadanya. Dengan demikian mutasi ini harus berdasarkan atas indeks prestasi yang dapat dicapai oleh pegawai yang bersangkutan.

⁴ Masri Singarimbun dan Sofyan Effendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3S, Jakarta, 1987, hal. 37

⁵ Peter Hagul dkk, *Penentuan Variabel Penelitian dan hubungan antara Variabel, Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1982, hal 25.

1. Implementasi Kebijakan

a. Pengertian Kebijakan

Istilah kebijakan atau sebagian orang mengistilahkan kebijaksanaan seringkali disamakan pengertiannya dengan istilah policy. Hal tersebut barangkali dikarenakan sampai saat ini belum diketahui terjemahan yang tepat istilah policy ke dalam Bahasa Indonesia.

Menurut Hoogerwerf dalam Sjahrir (1988, 66) pada hakekatnya pengertian kebijakan adalah semacam jawaban terhadap suatu masalah, merupakan upaya untuk memecahkan, mengurangi, mencegah suatu masalah dengan cara tertentu, yaitu dengan tindakan yang terarah.

James E. Anderson (1978, 33), memberikan rumusan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu.

Dari beberapa pengertian tentang kebijakan yang telah dikemukakan oleh para ilmuwan tersebut, kiranya dapatlah ditarik kesimpulan bahwa pada hakekatnya studi tentang policy (kebijakan) mencakup pertanyaan : *what, why, who, where, dan how*. Semua pertanyaan itu menyangkut tentang masalah yang dihadapi lembaga-lembaga yang mengambil keputusan yang menyangkut; isi, cara atau prosedur yang ditentukan, strategi, waktu keputusan itu diambil dan dilaksanakan.

Disamping kesimpulan tentang pengertian kebijakan dimaksud, pada dewasa ini istilah kebijakan lebih sering dan secara luas dipergunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan pemerintah serta perilaku negara pada umumnya (Charles O. Jones, 1991, 166)

b. Pengertian Kebijakan Publik

Setelah memahami dengan seksama pengertian dari kebijakan sebagaimana diuraikan di atas, adalah penting sekali bagi kita untuk menguraikan makna dari kebijakan publik, karena pada dasarnya kebijakan publik nyata-nyata berbeda dengan kebijakan private/swasta (Afan Gaffar, 1991:7).

Banyak sekali pengertian yang telah diungkapkan oleh pakar tentang kebijakan publik, namun demikian banyak ilmuwan yang merasakan kesulitan untuk mendapatkan pengertian kebijakan publik yang benar-benar memuaskan. Hal tersebut dikarenakan sifat dari pada kebijakan publik yang terlalu luas dan tidak spesifik dan operasional.

Luasnya makna kebijakan publik sebagaimana disampaikan oleh Charles O. Jones (1991, 3) di dalam mendefinisikan kebijakan publik sebagai antar hubungan di antara unit pemerintah tertentu dengan lingkungannya. Agaknya definisi ini sangat luas sekali nuansa pengertiannya, bahkan terdapat satu kesan sulit menemukan hakekat dari pada kebijakan publik itu sendiri.

Santoso (1998:4-8) memisahkan berbagai pandangan tentang kebijakan publik ke dalam dua kelompok. Pemikiran pertama menyatakan bahwa kebijakan

publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah, sebagaimana yang diungkapkan oleh Thomas K. Dye (1978:3) bahwa apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Meskipun memberikan pengertian kebijakan publik hanya memandang dari satu sudut saja (yakni pemerintah), namun apa yang diungkapkan oleh Thomas Day telah memberikan nuansa terhadap pengertian kebijakan publik. Barangkali semua memahami bahwa kebijakan semata-mata bukan merupakan keinginan pemerintah, akan tetapi masyarakatpun juga memiliki tuntutan-tuntutan (keinginan), sebab pada prinsipnya kebijakan publik itu adalah mencakup “apa” yang dilakukan, “mengapa” mereka melakukannya, dan “bagaimana” akibatnya (Afan Gaffar, 1991:7).

Di pihak lain Edward C. George III (1980:2) menyatakan bahwa tidak ada definisi yang tunggal dari kebijakan publik sebagaimana yang dimaksudkan adalah “*what government say and do, or not to do*”. Bahkan David Easton (1953:129) mengemukakan bahwa pengalokasian nilai-nilai secara paksa/syah pada seluruh anggota masyarakat.

Dari definisi ini, maka kebijakan publik meliputi segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Disamping itu kebijakan publik adalah juga kebijakan-kebijakan yang dikembangkan/dibuat oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah (James E. Anderson, 1979:3). Implikasi pengertian dari pandangan ini adalah bahwa kebijakan publik :

1. Lebih merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang kebetulan;
2. Pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling terkait;
3. Bersangkutan dengan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah dalam bidang tertentu atau bahkan merupakan apa yang pemerintah maksud atau melakukan sesuatu atau menyatakan melakukan sesuatu;
4. Bisa bersifat positif yang berarti merupakan beberapa bentuk tindakan (langkah) pemerintah mengenai masalah tertentu, dan bersifat negatif yang berarti merupakan keputusan pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu;
5. Kebijakan publik setidaknya-tidaknya dalam arti positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan/undang-undang yang bersifat memaksa (otoratif).

Pandangan lainnya dari kebijakan publik, melihat kebijakan publik sebagai keputusan yang mempunyai tujuan dan maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dan pembuatan keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan. Hal ini sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Soebakti dalam Samodro Wibowo (1994:190) bahwa kebijakan negara merupakan bagian keputusan politik yang berupa program perilaku untuk mencapai tujuan masyarakat negara. Kesimpulan dari pandangan ini adalah: pertama, kebijakan publik sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan, kedua kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu.

Dari beberapa pandangan tentang kebijakan negara tersebut, dengan mengikuti paham bahwa kebijakan negara itu adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh rakyat, maka M. Irfan Islamy (1997:20) menguraikan beberapa elemen penting dalam kebijakan publik, yaitu :

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuk perdanya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata;
3. Bahwa kebijakan publik, baik untuk melakukan sesuatu ataupun tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi maksud dan tujuan tertentu;
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat.

1. Konsep Implementasi

a. Pengertian Implementasi

Dalam kamus Webster (Solichin Abdul Wahab, 1997:64) pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana "*to implementasi*" (mengimplementasikan) berarti "*to provide means for carrying out; to give*

practical effect” (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu).

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (1991), dimana implementasi diartikan sebagai *"getting the job done"* dan *"doing it"*. Tetapi di balik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan resources, Lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan.

Van Meter dan Horn (1978:70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: “Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan

kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Dengan mengacu pada pendapat tersebut, dapat diambil pengertian bahwa sumber-sumber untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan, di dalamnya mencakup: manusia, dana, dan kemampuan organisasi; yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun swasta (individu ataupun kelompok).

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab, 1997:65) menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut:

“Memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau

unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target group, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn dalam Samudra Wibowo et al. (1994), mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan

(a model of the policy implementation process). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah

ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan.
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standard dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standard dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas

penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (resources) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan diatas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya

jika para implementor mau menerima tujuan, standars dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implemmentasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan.

Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implemmentasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bernagai variabel atau faktor yang pada gilrannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri

b. Tahap-tahap Impelemntasi Kebijakan

Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan.

M. Irfan Islamy (1997, 102-106) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat self-executing, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.

- b. Bersifat non self-executing yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991, 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut:

Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :

- a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
- b. Menentukan standar pelaksanaan ;
- c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.

Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;

Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :

- a. Menentukan jadwal ;
- b. Melakukan pemantauan ;
- c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program.

Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier dalam Solichin Abdul Wahab, (1991) Mempelajari masalah implementasi

kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implemementasi kebijakan negara.

c. Faktor-faktor yang mempengaruhi Implementasi Kebijakan

Menurut Geprge C. Edward III dalam *Implementing Public Policy* (1980, 111) ada empat faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi suatu kebijakan, yaitu faktor sumber daya, birokrasi, komunikasi, dan disposisi.

1. *Faktor sumber daya (resources)*

Faktor sumber daya mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan, karena bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan suatu kebijakan, jika para personil yang bertanggung jawab mengimplementasikan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber untuk melakukan pekerjaan secara efektif, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan bisa efektif.

Sumber-sumber penting dalam implementasi kebijakan yang dimaksud antara lain mencakup :

- a. Staf yang harus mempunyai keahlian dan kemampuan untuk bisa melaksanakan tugas ;
- b. Perintah
- c. Anjuran atasan/pimpinan

Disamping itu, harus ada ketepatan atau kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang harus dimiliki dengan tugas yang akan dikerjakan. Dana untuk membiayai operasionalisasi implementasi kebijakan tersebut, informasi yang relevan dan yang mencukupi tentang bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan, dan kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini dimaksudkan agar para implementor tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam bagaimana caranya mengimplementasikan kebijakan tersebut. Informasi yang demikian ini juga penting untuk menyadarkan orang-orang yang terlibat dalam implementasi, agar diantara mereka mau melaksanakan dan mematuhi apa yang menjadi tugas dan kewajibannya.

Kewenangan untuk menjamin atau meyakinkan bahwa kebijakan yang diimplementasikan adalah sesuai dengan yang mereka kehendaki, dan fasilitas/sarana yang digunakan untuk mengoperasionalkan implementasi suatu kebijakan yang meliputi : Gedung, tanah, sarana dan prasarana yang kesemuanya akan memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan. Kurang

cukupnya sumber-sumber ini berarti ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tidak akan menjadi kuat, pelayanan tidak akan diberikan dan pengaturan yang rasional tidak dapat dikembangkan.

2. *Struktur Birokrasi*

Meskipun sumber-sumber untuk mengimplementasikan suatu kebijakan sudah mencukupi dan para implementor mengetahui apa dan bagaimana cara melakukannya, serta mereka mempunyai keinginan untuk melakukannya, implementasi bisa jadi masih belum efektif, karena ketidakefisienan struktur birokrasi yang ada.

3. *Faktor Komunikasi*

Komunikasi adalah suatu kegiatan manusia untuk menyampaikan apa yang menjadi pemikiran dan perasaannya, harapan atau pengalamannya kepada orang lain (The Liang Gie, 1982). Faktor komunikasi dianggap sebagai faktor yang amat penting, karena dalam setiap proses kegiatan yang melibatkan unsur manusia dan sumber daya akan selalu berurusan dengan permasalahan “Bagaimana hubungan yang dilakukan”.

4. *Faktor Disposisi (sikap)*

Disposisi ini diartikan sebagai sikap para pelaksana untuk mengimplementasikan kebijakan. Dalam implementasi kebijakan, jika ingin berhasil secara efektif dan efisien, para implementor tidak hanya harus

mengetahui apa yang harus mereka lakukan dan mempunyai kemampuan untuk implementasi kebijakan tersebut, tetapi mereka juga harus mempunyai kemauan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut.

2. Organisasi Aparatur Daerah

a. Pengertian Organisasi

1) Organisasi dapat diartikan dua macam yaitu :

Pertama, dalam arti statis organisasi sebagai wadah kerjasama sekelompok orang yang bekerjasama mencapai tujuan tertentu. Kedua, dalam arti dinamis organisasi sebagai suatu system atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Sutarto, yang dimaksud organisasi adalah system saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi.⁶

2) Unsur-unsur Organisasi

Unsur-unsur organisasi adalah : adanya sekelompok orang yang mempunyai tujuan bersama, yang hanya dapat diselenggarakan dengan bekerjasama atau usaha bersama antar anggota kelompok, agar kerjasama dapat

⁶ Sutarto, *Dasar-dasar Organisasi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1984, Hal. 36.

berjalan dengan baik dan teratur maka diadakanlah pembagian kerja di bawah suatu pimpinan.⁷

Menurut Gareth R. Jones unsure-unsur organisasi adalah struktur, kultur, lingkungan dan stakeholders.

Stukture organisasi adalah system dan aturan formal serta hubungan-hubungan kekuasaan dalam organisasi yang dapat dijadikan alat control bagi anggota organisasi untuk bekerjasama dengan menggunakan resorsis atau sumber-sumber yang ada guna mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan.

Kultur organisasi adalah seperangkat nilai dan tradisi bersama yang dapat mengontrol interaksi anggota organisasi satu sama lain baik di dalam maupun di luar organisasi dan yang dapat mengarahkan dan member semangat serta inspirasi kepada mereka untuk melakukan sesuatu.

Lingkungan organisasi adalah semua factor baik eksternal maupun internal yang dapat mempengaruhi kemejuan terhadap penciptaan tujuan-tujuan organisasi. Lingkungan organisasi dibagi menjadi tiga : (1) lingkungan umum, yang meliputi komponen-komponen ekonomi, teknologi, hukum, politik dan social; (2) lingkungan operasional yang meliputi komponen-komponen pemasok (*suppliers*), pelanggan (*customers*), buruh atau karyawan dan internasional; (3) lingkungan dalam yang meliputi aspek organisasi, pemasaran, financial, personal dan produksi.

⁷ Mariun, *azas-azas Ilmu Pemerintahan, UGM, Yogyakarta, 1975, Hal. 3.*

Stakeholders organisasi adalah orang-orang atau lembaga-lembaga yang memiliki kepentingan atau memegang peran didalam organisasi yang mencakup segala sesuatu yang telah dilakukan dan segala sesuatu yang menyangkut prestasi organisasi.

a. Pengertian Aparatur Daerah

Aparatur daerah adalah keseluruhan lembaga dan pejabat daerah serta pemerintahan daerah dimana pemerintah daerah sebagai abdi masyarakat, yang bertugas dan bertanggungjawab atas penyelenggaraan, dan pembangunan di daerahnya.

Aparatur daerah atau pemerintah daerah menurut Mashuri Maschab adalah merupakan penyelenggara daerah, yang merupakan satuan aparatur Negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan wajib mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan Negara.⁸

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 pasal 2 tentang pokok-pokok pemerintah di daerah ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah pemerintah daerah beserta perangkat daerah otonomi yang lain sebagai eksekutif daerah.

3. Manajemen Sumber Daya Manusia

⁸ Mashuri Maschab, *Pemerintah di Daerah*, FISIP UGM, Yogyakarta, 1982.

Manusia –sumber daya manusia-merancang dan membuat organisasi sehingga dapat bertahan dan berhasil mencapai tujuan. Bila sumber daya manusia diabaikan maka organisasi tidak akan berhasil mencapai tujuan dan sasaran.⁹

Manajemen sumber daya manusia merupakan konsep luas tentang filosofi, kebijakan, prosedur, dan praktik yang digunakan untuk mengelola individu atau manusia melalui organisasi.

Handoko (1992) menyebutkan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah serangkaian tindakan dalam hal penarikan tenaga kerja, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan individu maupun tujuan organisasi¹⁰.

Senada dengan pendapat di atas, Sunyoto (1995) dalam Modul “Manajemen Sumber Daya Manusia”, menegaskan bahwa manajemen sumber daya manusia adalah seni untuk merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, mengawasi kegiatan SDM dalam rangka mencapai tujuan organisasi.¹¹

Menurut Barthos dalam bukunya tentang Manajemen Sumber Daya Manusia (1990) mengemukakan bahwa : ” Manajemen Sumber Daya Manusia adalah manajemen yang mencakup masalah-masalah yang berkaitan dengan pembinaan, penggunaan, dan perlindungan sumber daya manusia baik yang

⁹ Wendell L. French, *Human Resources Managene*, Boston, Huoghton Miffin Company, 1986, p.23.

¹⁰T. Hani Handoko, 1985. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, Liberty, Yogyakarta.

¹¹Sunyoto dalam Modul ‘*Manajemen Sumber Daya Manusia*’

berada dalam hubungan kerja maupun yang berada dalam perusahaan itu sendiri
“¹²

Hasibuan dalam bukunya *Manajemen Sumber Daya Manusia* (1990) mengemukakan pendapat bahwa : “ *Manajemen Sumber Daya Manusia adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peran tenaga kerja agar efektif dan efisien, membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat* “. ¹³

Manajemen sumber daya manusia merupakan suatu proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi, dan masyarakat. ¹⁴

Sumber daya manusia adalah factor sentral dalam satu organisasi. Apapun bentuk dan tujuannya, organisasi dibuat berdasarkan berbagai visi untuk kepentingan manusia dan dalam pelaksanaannya misi tersebut dikelola oleh manusia. Sehingga manusia merupakan factor strategis dalam semua organisasi. Selanjutnya manajemen sumber daya manusia berarti mengurus sumber daya manusia berdasarkan visi organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai secara optimum. Karenanya manajemen sumber daya manusia juga menjadi bagian dari

¹² Barthos dalam ‘ *Manajemen Sumber Daya manusia*’

¹³ Hasibuan, Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

¹⁴ T. Hani Handoko, *Manajemen Sumber daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, 1996, p.2.

ilmu manajemen dalam pelaksanaan proses-proses perencanaan, pengorganisasian, susunan kepegawaian, memimpin dan mengendalikan.¹⁵

Jadi manajemen sumber daya manusia dapat disimpulkan sebagai suatu proses, perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian sumber daya untuk mencapai tujuan organisasinya.

4. Mutasi Sumber Daya Manusia

Menurut Moekijat, (1989:107) mutasi merupakan sebagai suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu klas ke suatu jabatan dalam klas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji.

Sedangkan menurut Hasibuan, (1994:114)¹⁶ mutasi dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi.

Sedangkan pendapat Nitisemito (1982:118) bahwa mutasi atau pemindahan merupakan suatu kegiatan rutin dari suatu perusahaan untuk melaksanakan prinsip “the right man in the right place” agar pekerjaan dapat dilakukan secara lebih efektif efisien.

¹⁵ Jhon B. Miner dan Donald P. Crane, *Human Resource Manajemen – The Strategic Perspective*, Harper Collins Publiser, New York, 1995, p.5.

¹⁶ Hasibuan, Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa mutasi adalah perubahan posisi jabatan baik secara vertical maupun horizontal sesuai dengan keahlian pegawai sesuai dengan prinsip “the right man in the right place” untuk meningkatkan kualitas pegawai.

Sedangkan pengertian Sumber Daya Manusia sendiri adalah potensi yang merupakan asset dan berfungsi sebagai model non material atau non financial di dalam sebuah organisasi, yang dapat diwujudkan sebagai potensi secara fisik dan non fisik dalam mewujudkan ekstensi organisasi. Sumber Daya Manusia merupakan asset penting karena:

- a. SDM mempengaruhi efektivitas dan efisiensi.
- b. SDM merupakan penggerak utama dalam menjalankan roda pemerintahan.

Mutasi dalam pengertian luas dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan status kepegawaian seorang pegawai, baik disebabkan oleh adanya perubahan status pernikahan, kelahiran anak, kenaikan pangkat, perpindahan tempat tugas, dijatuhi hukuman disiplin, dan lain-lain. Intinya, segala hal yang menyangkut perubahan status kepegawaian disebut sebagai mutasi. Dalam pengertian yang lebih sempit, mutasi dapat diartikan sebagai proses perpindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan yang lain, baik yang masih berada dalam satu wilayah ataupun dalam wilayah yang berbeda.

Dalam hal ini dibutuhkan keluwesan dalam manajemen sumber daya manusia. Artinya para pengambil keputusan dalam suatu organisasi harus memiliki wewenang untuk relokasi sumber daya, dana dan sumber daya manusia

seemikian rupa sehingga organisasi secara tangguh mampu menghadapi berbagai tantangan yang timbul baik secara internal maupun eksternal.

Program mutasi harus memberikan informasi tentang asas-asas, dasar-dasar, jenis-jenis dan syarat-syarat pegawai dimutasikan. Jika hal ini diinformasikan dengan baik, maka akan menjadi motivasi bagi pegawai dalam sebuah organisasi. Adapun tujuan-tujuan, asas-asas, dasar-dasar, jenis-jenis dan syarat-syarat dari pelaksanaan Mutasi yang telah diimplementasikan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kebumen adalah:

a. Tujuan Mutasi

Menurut Hasibuan (1994:114-115) memberikan beberapa tambahan batasan tujuan tersebut sebagai berikut¹⁷ :

1. untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan;
2. untuk meningkatkan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan;
3. untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan;
4. untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap pekerjaannya;
5. untuk memberikan perangsangan agar karyawan mau berupaya meningkatkan karier yang lebih tinggi;

¹⁷ ibid

6. untuk melaksanakan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan;
7. untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya;
8. untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka;
9. untuk tindakan pengamanan yang lebih baik;
10. untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan;
11. untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

Dengan beragamnya tujuan pelaksanaan mutasi tersebut, pada dasarnya dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa mutasi selalu ditujukan kepada tercapainya kesepakatan (kondisi tawar seimbang) antara keinginan pribadi karyawan untuk berprestasi dengan kepentingan organisasi.

b. Prinsip Mutasi

Prinsip mutasi adalah memutasikan pegawai atau karyawan kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya meningkat.

c. Dasar Mutasi

Ada tiga dasar landasan pelaksanaan mutasi pegawai maupun karyawan yaitu:

1) Merit system

Yaitu mutasi karyawan yang didasarkan pada landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerja pegawainya. Merit system ini merupakan dasar mutasi yang baik karena :

- a. Output dan prestasi kerjanya meningkat
- b. Semangat kerja meningkat
- c. Jumlah kesalahan yang diperbuat menurun
- d. Absensi dan disiplin karyawan semakin baik
- e. Jumlah kecelakaan akan menurun.

2). Seniority system

Adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari orang yang bersangkutan. System mutasi seperti ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memangku jabatan baru.

3). Spoil system

Adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. System ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka.

Adapun manfaat dari mutasi tersebut bagi para pegawai antara lain dalam bentuk :

- a. Adanya pengalaman baru
- b. Cakrawala pandangan yang lebih luas
- c. Tidak terjadinya kebosanan dan kejenuhan
- d. Perolehan perspektif baru mengenai kehidupan organisasional
- e. Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya promosi
- f. Sebagai motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi

e. Cara-cara mutasi

ada dua cara mutasi yang dilakukan dalam sebuah organisasi:

1. Cara tidak ilmiah

Mutasi dengan cara tidak ilmiah dilakukan dengan:

- a. Tidak didasarkan pada norma atau standar criteria tertentu

- b. Berorientasi semata-mata kepada masa kerja dan ijasah, bukan atas prestasi atau factor-faktor riil.
- c. Berorientasi kepada banyak anggaran yang tersedia, bukan atas kebutuhan riil pegawai.
- d. Berdasarkan spoil system.

2. Cara Ilmiah

Mutasi dengan cara ilmiah dilakukan dengan:

- a. Berdasarkan norma dan standar criteria tertentu, seperti analisis pekerjaan
- b. Berorientasi pada kebutuhan yang riil
- c. Berorientasi pada formasi yang riil
- d. Berorientasi kepada tujuan yang beraneka ragam
- e. Berdasarkan objektivitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

f. Ruang lingkup Mutasi

Ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi/ pekerjaan/ tenaga pegawai atau karyawan, baik secara horizontal maupun vertical (promosi/ demosi) yang dilakukan karena alasan *personal transfer* ataupun *production transfer* di dalam suatu organisasi.

1. Mutasi horizontal artinya perubahan tempat atau jabatan pegawai/karyawan tetapi tetap pada *ranking* yang sama dalam organisasi itu. Mutasi horizontal mencakup “ mutasi tempat dan mutasi jabatan”.
 - a. Mutasi tempat (*Tuor of area*) adalah perubahan tempat kerja, tetapi tanpa perubahan jabatan/posisi/golongannya. Penyebabnya adalah karena rasa bosan atau tidak cocok pada suatu tempat baik karena kesehatan maupun pergaulan yang kurang baik.
 - b. Mutasi jabatan (*tour of duty*) adalah perubahan jabatan atau penempatan pada posisi semula.
2. Mutasi cara vertical adalah perubahan posisi/jabatan/pekerjaan, promosi atau demosi sehingga kewajiban dan kekuasaannya juga berubah. Promosi memperbesar *authority* dan *responsibility*, sedang demosi mengurangi *authority* dan *responsibility* seorang pegawai atau karyawan.
 - a. Promosi

Menurut Edwin B. Flipo promosi adalah perpindahan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang mempunyai status dan tanggungjawab yang lebih tinggi. Biasanya perpindahan jabatan ini disertai dengan peningkatan gaji/upah lainnya, walaupun tidak selalu demikian¹⁸.

¹⁸ Hasibuan, Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Sedangkan menurut Andrew F. Sikula secara teknikal promosi adalah suatu perpindahan didalam organisasi dari satu posisi ke posisi lainnya yang melibatkan naik peningkatan upah maupun status¹⁹.

Menurut Handoko (2001: 121),karier sebagai suatu urutan promosi atau pemindahan lateral ke jabatan-jabatan yang lebih menuntut tanggung jawab atau ke lokasi-lokasi yang lebih baik dalam menyalang hierarki hubungan selama kehidupan kerja seseorang.

Tujuannya antara lain adalah memberikan kesempatan bagi pegawai untuk mengembangkan kretivitas dan inovasinya yang lebih baik demi keuntungan optimal organisasi, dan juga untuk mengisi kekosongan jabatan karena pejabat berhenti. Agar jabatan tidak kosong maka dipromosikan karyawan.

b. Demosi

Demosi adalah perpindahan pegawai atau karyawan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang lebih rendah dalam satu organisasi, wewenang, tanggungjawab, pendapatan, serta statusnya semakin rendah.

Menurut Andrew F. Sikula demosi adalah suatu perpindahan dalam organisasi dari satu posisi ke posisi lain yang melibatkan penurunan gaji/bayaran maupun status²⁰.

¹⁹ Ibid hal 108

²⁰ Hasibuan, Malayu, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.

Tujuan dari demosi adalah untuk menghindari kegiatan perusahaan atau organisasi, memberikan jabatan/posisi, gaji dan status yang tepat sesuai dengan kemampuan/kecakapan pegawai.

2. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan Mutasi

Edward III (dalam Widodo), mengajukan empat factor atau variable yang berpengaruh terhadap keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan. Yang menentukan gagal atau berhasilnya implementasi kebijakan ditentukan oleh empat factor yaitu:

1. Communication (komunikasi) ; komunikasi merupakan sarana untuk menyebarkan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi. Salah satu indicator komunikasi adalah Kejelasan, yaitu komunikasi yang disampaikan oleh pelaksana kebijakan harus jelas tidak ambigu dan membingungkan.
2. Resourcess (sumber-sumber) ; sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :

- a. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
 - b. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
 - c. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan
 - d. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
3. Disposition or Attitude (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya,
4. Bureaucratic structure (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

Dapat disimpulkan pula pengaruh tidak langsung diantara variable tersebut, yaitu melalui dampak satu sama lain. Variable komunikasi misalnya dipengaruhi oleh pengarah, sosialisasi, atau himbuan yang disampaikan kepada bawahan pada saat kegiatan tidak jelas, tidak akurat dapat menyebabkan timbulnya kebingungan diantara para pelaksana kebijakan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang tidak didukung oleh komunikasi yang lancar dapat menyebabkan disposisi karena disposisi atau sikap pelaksana akan berpengaruh kuat pada pelaksanaan dalam melaksanakan implementasi kebijakan. Namun komunikasi yang terlalu berlebihan juga dapat merendahkan para pelaksana,

mempengaruhi perubahan tujuan, dan pemborosan sumber daya yang bernilai seperti kecerdasan, kreatifitas, dan daya adaptasi staf.

Disposisi juga mempengaruhi kemauan para pejabat pelaksana dalam melaksanakan kewenangan yang ada pada dirinya untuk mengimplementasikan suatu kebijakan. Disamping itu, disposisi sebagai penyebab utama terjadinya perpecahan sebuah birokrasi sebagai unit yang berjuang untuk suatu sumber daya atau otonomi yang berdampak pada pemborosan sumber daya dalam proses implementasi. Selain itu, struktur birokrasi juga dapat menyebabkan gagalnya komunikasi.

F. Definisi Konseptual

Definisi konseptual adalah usaha untuk memperjelas pembatasan pengertian antar konsep yang satu dengan konsep yang lain agar tidak terjadi *overlapping* atau kesalahan memahami konsep yang akan ditemukan.

1. Implementasi kebijakan yaitu kegiatan yang dilakukan oleh individu maupun kelompok-kelompok baik pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.
2. Mutasi yaitu perubahan posisi jabatan atau pekerjaan guna meningkatkan efisien dan keefektifan kinerja pegawai yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertical.
3. Sumber Daya Manusia yaitu merupakan asset maupun modal sebagai penggerak organisasi untuk mencapai tujuannya.

4. Factor yang mempengaruhi implementasi kebijakan mutasi yaitu komunikasi, sumber daya, desposisi, dan struktur birokrasi.

F. Definisi Operasional

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsure-unsur penelitian yang memberikan batasan-batasan tertentu untuk memberikan tahun pengukuran suatu variable untuk mencapai tujuan penelitian. Untuk penilaian implementasi kebijakan mutasi Sumber Daya Manusia pemerintah Kabupaten Kebumen, diperlukan indicator-indikator sebagai berikut :

1. Implementasi kebijakan mutasi sumber daya manusia di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Kebumen :

- c. Mutasi Vertikal

- a). Promosi

- b). Demosi

- d. Mutasi Horizontal

- a). Mutasi Jabatan

- b). Mutasi Tempat

2. Factor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan mutasi:

Menurut Edward III (1980) dalam Yousa (2007), salah satu pendekatan studi implementasi adalah harus dimulai dengan pernyataan abstrak, seperti yang dikemukakan sebagai berikut, yaitu :

1. Communication (komunikasi) ; komunikasi merupakan sarana untuk menyebarluaskan informasi, baik dari atas ke bawah maupun dari bawah ke atas. Untuk menghindari terjadinya distorsi informasi yang disampaikan atasan ke bawahan, perlu adanya ketetapan waktu dalam penyampaian informasi, harus jelas informasi yang disampaikan, serta memerlukan ketelitian dan konsistensi dalam menyampaikan informasi. Salah satu indikator komunikasi adalah Kejelasan, yaitu komunikasi yang disampaikan oleh pelaksana kebijakan harus jelas tidak ambigu dan membingungkan.
2. Resourcess (sumber-sumber) ; sumber-sumber dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber pendukungnya tidak tersedia. Yang termasuk sumber-sumber dimaksud adalah :
 - a. staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan keterampilan untuk melaksanakan kebijakan
 - b. informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi
 - c. dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi kebijakan
 - d. wewenang yang dimiliki implementor untuk melaksanakan kebijakan.
3. Dispotition or Attitude (sikap) ; berkaitan dengan bagaimana sikap implementor dalam mendukung suatu implementasi kebijakan. Seringkali para

implementor bersedia untuk mengambil inisiatif dalam rangka mencapai kebijakan, tergantung dengan sejauh mana wewenang yang dimilikinya,

4. Bureaucratic structure (struktur birokrasi) ; suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implementasinya, sehingga diperlukan koordinasi yang efektif antar lembaga-lembaga terkait dalam mendukung keberhasilan implementasi.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini adalah menggunakan metode penelitian deskriptif eksploratif. Dalam hal ini penelitian deskriptif adalah penelitian yang menjelaskan, menggambarkan secara sistematis factual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki.²¹ Sedangkan eksploratif adalah penyelidikan tentang sesuatu²². Jadi penelitian deskriptif eksploratif adalah penelitian dengan menggambarkan fakta-fakta hasil penyelidikan secara factual dan akurat.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Kabupaten Kebumen pada umumnya, dan Badan Kepegawaian Daerah pada khususnya yaitu terkait dengan adanya pelaksanaan implementasi kebijakan mutasi SDM untuk meningkatkan

²¹ Moh. Nasir, Ph. D, *'Metode Penelitian'*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1980, hal 63.

²² Widodo, Amd, *'Kamus ilmiah Populer'*, Absolut, Jakarta, 2002.

keefektifan pegawai karena lembaga tersebut menduduki peran penting dalam menjalankan roda pemerintahan.

3. Unit Analisis

Karena penelitian ini akan mengkaji analisis tentang pelaksanaan implementasi kebijakan mutasi Sumber Daya Manusia Pemerintah Kabupaten Kebumen, maka unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah Kabupaten Kebumen.

4. Data Yang Dibutuhkan

Data yang dibutuhkan yaitu data primer dan data sekunder.

a). Data Primer

Data yang diperoleh melalui wawancara dengan aparat yang terlibat secara langsung dengan aktifitas yang dihadapi dalam penelitian.

b). Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh langsung dari buku-buku, makalah dan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian yang dilakukan yang berkaitan dengan pelaksanaan mutasi SDM.

5. Teknik Pengumpulan Data

a) Teknik Wawancara

Yaitu dengan melakukan wawancara yang menggunakan pedoman wawancara yang bersifat terbuka. Agar mendapat data yang objektif, maka model wawancara yang digunakan adalah model wawancara mendalam terhadap responden dari objek yang terpilih yaitu stakeholders maupun pelaksana yang bersangkutan dengan implementasi kebijakan mutasi.

b). Teknik Dokumentasi

Dokumen yang diperoleh kemudian akan diterapkan berdasarkan tujuan penelitian. Dengan maksud untuk menunjukkan pemecahan permasalahan yang ditemukan.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses mengatur urutan data, kemudian mengorganisasikan kedalam suatu pola, kategori dan satuan urutan dasar. Dalam penelitian ini peneliti menggunakan jenis peneliti deskriptif kualitatif, sehingga analisa tersebut berdasarkan kemampuan nalar peneliti dalam menghubungkan fakta, data dan informasi yang ada.