

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejalan dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka di bidang pemerintah sekarang ini telah terjadi perubahan yang besar sekali. Salah satu perubahan itu ialah diwujudkannya tata pemerintahan yang demokratis dan baik (*democratic and good governance*). Upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, bersih, dan berwibawa selalu menjadi obsesi bagi rakyat dan pemerintahan di zaman modern sekarang ini. Peristiwa dramatis yang membawa kondisi perekonomian kita terpuruk sehingga agak sulit bangkit kembali, merupakan tonggak kesadaran bagi kita semua untuk kembali menata sistem pemerintahan yang baik. Salah satu unsur penyelenggaraan pemerintahan yang perlu memperoleh perhatian dalam upaya reformasi itu ialah penataan aparatur pemerintah yang meliputi penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem, dan penataan manajemen sumber daya manusianya yaitu PNS (Miftah Thoha, 2014).

Peranan pegawai atau aparatur negara sangat dituntut dalam menjalankan tugas dibidang masing-masing untuk lebih ulet, terampil, cekatan, berdedikasi tinggi dan menuju kepada suatu efisiensi. Untuk dapat mencapai tujuan nasional yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata dan berkesinambungan baik materil maupun spiritual. PNS sebagai sumber daya manusia yang bertugas dalam melayani kepentingan publik memiliki andil dalam merealisasikan penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan nasional. Terselenggaranya pembangunan nasional sangat tergantung pada kemampuan dan kesempurnaan aparatur Negara (SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, 2006).

Penjelasan tentang Otonomi Daerah UU Nomor 32 Tahun 2004 telah memberikan arah perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Setiap daerah diberi kewenangan dan dituntut untuk meningkatkan kemandirian daerah baik dalam hal keuangan maupun kualitas sumber daya manusianya. Pemerintah daerah harus berupaya untuk lebih meningkatkan kualitas sumber daya aparatur disegala bidang karena peran sumber daya manusia diharapkan dapat meningkatkan kinerja organisasi dalam memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Sehingga jelas bahwa sudah menjadi kewajiban pemerintah untuk meningkatkan mutu dan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui aparatur-aparatur pemerintah yang handal dan profesional dibidangnya maka di dalam pola pembinaan karir Pegawai Negeri Sipil dan juga pemenuhan kebutuhan daerah serta organisasi perangkat daerah yang bersangkutan perlu dilaksanakan promosi dan mutasi.

Suatu kinerja merupakan terjemahan dari perfoma yang berarti hasil kerja seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan) (Sedarmayanti, 2011). Penilaian kinerja merupakan faktor kunci dalam mengembangkan potensi pegawai secara efektif dan efisien, karena adanya kebijakan atau program yang lebih baik atas sumberdaya manusia yang ada di dalam suatu organisasi. Penilaian kinerja individu sangat bermanfaat bagi pertumbuhan organisasi secara keseluruhan.

Manusia merupakan unsur yang dominan dalam kegiatan organisasi, karena manusia berperan aktif sebagai perencana, pelaku dan penentu terwujudnya tujuan organisasi. Dalam pelaksanaan organisasi dibutuhkan keteraturan, oleh karena itu sangat dibutuhkannya manajemen yang mengatur sumber daya manusia agar tujuan organisasi dapat terwujud dengan baik. Manajemen Sumber daya manusia adalah ilmu dan seni

mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Manajemen sumber daya manusia lebih memfokuskan pada pengaturan peranan manusia dalam mewujudkan tujuan yang optimal. Pengaturan itu meliputi perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, pengembangan, pengintegrasian, kedisiplinan, dan pemberhentian tenaga kerja untuk membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat. Oleh karena keinginan terwujudnya keteraturan dalam organisasi, maka mutasi dan promosi jabatan dalam suatu organisasi perlu diadakan guna menunjang terwujudnya tujuan bersama dalam organisasi. (Hasibuan S. P Malayu)

Prinsip mutasi adalah memutasikan karyawan pada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai atau “ *The right man in the right place* “, agar semangat dan produktifitas kerjanya meningkat (Hasibuan 2005:102).

Kemudian prinsip mutasi berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 100 Tahun 2000 sama dengan prinsip dalam promosi jabatan yaitu berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan ( Michael E, en 2015).

Promosi dan mutasi juga dijelaskan didalam UU NO 5 th 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pasal 72 tentang Promosi dijelaskan bahwa promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antar kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh pejabat, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilaian kinerja PNS pada instansi pemerintah, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras, dan golongan. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi, promosi pejabat administrasi dan pejabat fungsional PNS

dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilaian kinerja PNS pada instansi pemerintah, tim penilai kinerja PNS sebagaimana dimaksud dibentuk oleh pejabat yang berwenang.

Sedangkan Mutasi UU NO 5 tahun 2014 didalam Pasal 73 dijelaskan bahwa setiap PNS dapat dimutasi tugas dan lokasi dalam (satu) instansi pusat, antar-instansi pusat, satu instansi daerah, antar instansi daerah, antar instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri, mutasi PNS dalam satu instansi pusat atau instansi daerah sebagaimana dimaksud pada sebelumnya dilakukan oleh pejabat Pembina kepegawaian, mutasi PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN, mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN dan yang paling penting didalam kebijakan Mutasi yaitu Mutasi PNS dilakukan dengan memerhatikan prinsip larangan konflik kepentingan yang ini akan berdampak negatif bagi kinerja PNS.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000, maka dalam melaksanakan promosi dan mutasi jabatan struktural yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota tidak berdasarkan pada kepentingan pihak-pihak tertentu melainkan berdasarkan pada kebutuhan pegawai yang berkompeten pada bidangnya dalam membantu tercapainya visi maupun misi pemerintah dalam pelayanan publik dengan mempertimbangkan prestasi kerja dan kompetensi Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Menurut penelitian Ibrahim Jasdi (2014), menunjukan bahwa pelaksanaan kebijakan mutasi dan promosi di Pemerintahan Daerah Barito Selatan dijalankan secara tidak professional. Faktor-faktor yang tidak professional tersebut diantaranya : faktor

tidak maksimalnya peraturan dijalankan, faktor kekuasaan, faktor kekerabatan, faktor suka dan tidak suka. Menurut penelitian dari Ibrahim Jasdi (2014) terlihat jelas bahwa faktor ketidak profesionalan pada kebijakan mutasi masih sering terjadi, ini juga terjadi di Kabupaten Bengkulu Selatan, hal tersebut dikarenakan masih banyaknya penempatan posisi jabatan yang kurang memenuhi aturan yang telah ditetapkan sesuai dengan apa yang disampaikan saudara Emi Afrida dalam koran harian Rasei (Radar Selatan) , hal ini sangat berdampak pada keberlangsungan pembangunan dan pengembangan pegawai di Bengkulu Selatan.

Ketidak pedulian pemerintah terhadap kepuasan posisi jabatan yang diberikan kepada pegawai negeri sipil, dapat mempengaruhi menurunnya disiplin kerja pegawai negeri sipil, dan menurunnya semangat kerja, profesionalitas kerja, kreatifitas kerja. Penempatan mutasi yang tidak sesuai dengan kompetensi pegawai, masalah penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi pegawai dapat memberikan dampak pada kurangnya kinerja pegawai dalam melaksanakan jabatannya, dikarenakan pegawai masih harus belajar dan beradaptasi pada pekerjaan barunya yang kompetensi dasarnya tidak dimiliki oleh pegawai tersebut, sehingga pegawai tidak dapat menjalankan jabatannya dengan maksimal. Akibat lain yang muncul dari ketidak cocokan pada jabatan yang diberikan kepadanya adalah masalah pegawai yang sering mangkir dari pekerjaannya, hingga sampai pada aksi mogok kerja yang dilakukan oleh pegawai negeri sipil tersebut.

Menurut Harian Radar Selatan (5 Februari 2012), Ketua Asosiasi Pengawas Sekolah (APSI) BS Emi Afrida MPd mendatangi gedung DPRD BS, Sabtu (4/2). Beliau mempermasalahkan mutasi 335 guru yang dilakukan Dinas Dikpora BS. APSI menilai mutasi yang dilaksanakan tidak sesuai kebutuhan, mutasi menyebabkan adanya penumpukan guru di beberapa sekolah. Dicontohkan, mutasi guru PAI ke SMKN 1 BS, menyebabkan sekolah tersebut memiliki empat guru agama. Di SMPN 12 BS, dua guru

PPKN dipindahkan, tanpa ada pengganti. Begitu juga dengan di SMPN 1 BS, dua guru pelajaran matematika satu guru bahasa Inggris dipindahkan. APSI meminta DPRD BS mempertanyakan pelaksanaan mutasi yang dinilai amburadul dan tidak sesuai kebutuhan. APSI menegaskan, kekacauan mutasi yang digelar karena tidak melibatkan pengawas sekolah. Waka II DPRD BS Gunadi Yunir dan anggota dewan Faizal Mardianto berjanji memanggil Kepala Dinas Dikpora. Kepala Dinas Dikpora BS Rudi Zahrial melalui Kasubag Umum dan Kepegawaian Apindi SPd tidak memberikan komentar apapun mengenai mutasi guru yang dilaksanakan (Harian Rasel BS, 2012).

Hasil analisa dari permasalahan itulah peneliti akan melakukan penelitian tentang bagaimana evaluasi kebijakan promosi dan mutasi yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan, karena penempatan sebagai bagian dari faktor yang mempengaruhi kualitas layanan, yang berkaitan dengan kemampuan dan kompetensi pegawai sesuai dengan jabatannya.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana evaluasi tentang Promosi dan Mutasi pegawai Pemerintah Daerah Bengkulu Selatan periode 2010-2015?
2. Apakah promosi dan mutasi jabatan di Kabupaten Bengkulu Selatan sudah sesuai dengan kompetensi PNS menurut bidangnya masing-masing?
3. Faktor apa saja yang mempengaruhi Evaluasi Kebijakan Promosi dan Mutasi PNS di Kabupaten Bengkulu Selatan periode 2010-2015?

## **C. Tujuan Penelitian dan Manfaat penelitian**

Tujuan :

1. Menjelaskan evaluasi tentang Promosi Pegawai Negeri Sipil di pemerintahan Kabupaten Bengkulu Selatan periode 2010-2015.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan promosi dan mutasi jabatan sudah sesuai dengan kompetensi PNS di bidangnya masing-masing.
3. Mengetahui Faktor yang memengaruhi Kebijakan Promosi dan Mutasi PNS di Kabupaten Bengkulu Selatan.

Manfaat :

1. Manfaat teoritis, sebagai sumbangan dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam kajian Ilmu Pemerintahan.
2. Manfaat praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan atau evaluasi bagi lembaga pemerintahan daerah Kabupaten Bengkulu Selatan dalam pelaksanaan promosi dan mutasi di Kabupaten Bengkulu Selatan.

#### **D. Kerangka Dasar Teori**

Kerangka teoritis adalah dukungan dasar teoritis sebagai dasar pemikiran dalam rangka pemecahan masalah yang dihadapi peneliti. Kerangka teoritis adalah bagian dari penelitian, tempat peneliti memberikan penjelasan tentang hal-hal yang berhubungan dengan variabel pokok, subvariabel, atau pokok masalah yang ada dalam penelitiannya (Zulganef, 2008).

##### **1. Manajemen**

###### **a. Definisi Manajemen Sumber Daya Manusia**

Manajemen adalah ilmu dan seni mengatur hubungan dan peranan tenaga kerja agar efektif dan efisien membantu terwujudnya tujuan perusahaan, karyawan, dan masyarakat (Hasibuan S.P Malayu, 2002).

###### **b. Dasar-dasar Manajemen Sumber Daya Manusia**

- 1) Adanya kerja sama di antara sekelompok orang dalam ikatan formal.
- 2) Adanya tujuan bersama serta kepentingan yang sama yang akan dicapai.
- 3) Adanya pembagian kerja, tugas, dan tanggung jawab yang teratur.

- 4) Adanya hubungan formal dan ikatan tata tertib yang baik.
- 5) Adanya sekelompok orang dan pekerjaan yang akan dikerjakan
- 6) Adanya *human organization*

c. **Fungsi-fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia**

Menurut P. Siagian dalam Hasibuan S. P Malayu, (2002), ada 11 fungsi-fungsi manajemen, yaitu:

- 1) Perencanaan.
- 2) Pengorganisasian.
- 3) Pengarahan.
- 4) Pengendalian.
- 5) Pengadaan.
- 6) Pengembangan.
- 7) Kompensasi.
- 8) Pengintegrasian.
- 9) Pemeliharaan.
- 10) Kedisiplinan.
- 11) Pemberhentian.

**2. Kebijakan**

Secara etimologis kata kebijakan berasal dari kata bijak yang dalam Kamus Umum Indonesia diartikan sebagai pandai, mahir, selalu menggunakan akal budinya. Jadi seseorang yang dikatakan bijaksana adalah orang yang selalu menggunakan akal budinya. Miriam Budiardjo (2008:20) memberikan pengertian kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seseorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai



kekuasaan untuk melaksanakannya Sedangkan Ealau dan Prewitt (dalam Edy Suharto 2005:7), kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang, baik dari yang membuatnya maupun yang mentaatinya.

Kebijakan Publik adalah suatu keputusan yang dimaksudkan untuk tujuan mengatasi permasalahan yang muncul dalam suatu kegiatan tertentu yang dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Mustopadidjaja, 2002). Kebijaksanaan Negara dan Kepentingan Publik menurut konsep demokrasi modern, kebijakan Negara tidaklah hanya berisis cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (tercermin) dalam kebijakan-kebijakan Negara. Setiap kebijakan Negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*). Sebagai “birokrat” (*bureucrats*) mempunyai karakteristik sebagai pelaksana kebijakan yang telah dirumuskan oleh superior politiknya (pembuat kebijaksanaan) (Irfan, 2007).

#### **a. Tingkatan Kebijakan Publik**

Mengenai tingkatan kebijakan publik secara teknis, Lembaga Administrasi Negara (1997) dalam Sahya Anggara (2014:41) menyampaikan sebagai berikut :

##### 1) Lingkup Nasional

###### a) Kebijakan Nasional

Kebijakan Nasional adalah kebijakan negara yang bersifat fundamental dan strategis dalam pencapaian tujuan nasional/negara sebagaimana tertera dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Presiden

adalah pihak-pihak yang berwenang menetapkan kebijakan nasional. Kebijakan nasional yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan dapat berbentuk Undang-Undang Dasar (UUD), Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU).

b) Kebijakan Umum

Kebijakan umum adalah kebijakan Presiden sebagai pelaksanaan UUD, TAP MPR, UU untuk mencapai tujuan nasional. Presiden berwenang menetapkan kebijakan umum. Kebijakan umum yang tertulis dapat berbentuk Peraturan Pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres), dan Instruksi Presiden (Inpres).

c) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan adalah penjabaran dari kebijakan umum sebagai strategi pelaksanaan tugas di bidang tertentu. Dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan yang berwenang adalah menteri/pejabat setingkat menteri dan pimpinan LPND. Kebijakan pelaksanaan yang tertulis dapat berbentuk peraturan, keputusan, atau instruksi pejabat.

2) Lingkup Wilayah Daerah

a) Kebijakan Umum

Kebijakan umum di lingkup daerah adalah kebijakan pemerintah daerah sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dalam rangka mengatur urusan rumah tangga daerah. Dalam menetapkan kebijakan umum di daerah provinsi, yang berwenang adalah Gubernur dan DPRD Provinsi.

Di daerah Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota dan DPRD Kabupaten/Kota. Kebijakan umum di tingkat daerah dapat berupa Peraturan Daerah Propinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

b) Kebijakan Pelaksanaan

Kebijakan pelaksanaan di lingkup wilayah/daerah ada 3 (tiga) macam, yaitu :

- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka desentralisasi merupakan realisasi pelaksanaan peraturan daerah;
- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka dekonsentrasi merupakan realisasi pelaksanaan kebijakan nasional di daerah; dan
- Kebijakan pelaksanaan dalam rangka tugas pembantuan merupakan pelaksanaan tugas pemerintah pusat di daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.

**b. Prinsip-prinsip dan Jenis-Jenis Kebijakan Publik**

Dalam tataran pelaksanaan ketatanegaraan dan pemerintahan, kebijakan publik menurut Ryant D. Nugroho (2004) dibagi dalam 3 (tiga) prinsip berikut :

- 1) Cara merumuskan kebijakan publik (formulasi kebijakan)
- 2) Cara kebijakan publik diimplementasikan
- 3) Cara kebijakan publik dievaluasi.

James E. Anderson (1970) dalam Sahya Anggara dengan bukunya “Kebijakan Publik” (2014:55) mengelompokkan jenis-jenis kebijakan publik sebagai berikut :

- 1) *Substantive and Procedural Policies*

Substantive policy adalah kebijakan ditinjau dari substansi masalah yang dihadapi pemerintah. Contoh : kebijakan pendidikan, kebijakan ekonomi.

*Procedural policy* adalah kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (*policy stake holders*).

2) *Distributive, Redistributive, and Regulatory Policies*

*Distributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/ keuntungan kepada individu, kelompok, atau perusahaan. Contoh, kebijakan tentang *tax holiday*.

*Redistributive policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan, atau hak-hak. Contoh, kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

*Regulatory policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/ pelarangan terhadap perbuatan/ tindakan. Contoh, kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

3) *Material Policy*

*Material policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/ penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh, kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4) *Public Goods and Private Goods Policies*

*Public goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh, kebijakan tentang perlindungan keamanan dan penyediaan jalan umum.

*Private goods policy* adalah kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang-barang/ pelayanan oleh pihak swasta untuk kepentingan individu

(perseorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh, tempat hiburan, hotel.

### **3. Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi Kebijakan Publik Dalam proses kebijakan publik, tahapan yang juga penting selain tahapan implementasi kebijakan publik adalah evaluasi kebijakan publik. Pertanyaannya kini adalah mengapa evaluasi penting dilakukan dalam kebijakan publik? karena pada dasarnya setiap kebijakan publik (*public policy*) mengandung resiko kegagalan (Daulay, 2008: 2004).

#### **a. Definisi**

Anderson sebagaimana dikutip Paskarina (2007:7) mengungkapkan bahwa evaluasi kebijakan menekankan pada estimasi atau pengukuran dari suatu kebijakan, termasuk juga materi, implementasi, pencapaian tujuan, dan dampak dari kebijakan tersebut, bahkan evaluasi juga dapat digunakan untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan, sehingga hasil pengkajian tersebut dapat digunakan sebagai bahan pengambilan keputusan apakah kebijakan tersebut akan dilanjutkan, diubah, diperkuat atau diakhiri.

Berdasarkan pendapat beberapa ahli tersebut dapat diperoleh pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik merupakan suatu upaya untuk mengukur, menilai, serta mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi berhasil atau tidaknya suatu kebijakan dalam lingkup yang lebih umum atau keseluruhan dari tahapan kebijakan publik.

#### **b. Indikator Evaluasi Kebijakan**

Dalam menilai suatu kebijakan perlu ditentukan beberapa indikator agar dapat menilai secara kompleks hasil dari kebijakan tersebut. Berikut beberapa indikator evaluasi kebijakan menurut William N. Dunn.

**Tabel 1.1**  
**Kriteria Evaluasi Kebijakan**

TIPE KRITERIA	PERTANYAAN	ILUSTRASI
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	Unit pelayanan
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	Unit biaya Manfaat bersih Rasio biaya-manfaat
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	Biaya tetap (masalah tipe I) Efektivitas tetap (masalah tipe II)
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok tertentu?	Kriteria Pareto Kriteria kaldor-Hicks Kriteria Rawls
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	Konsistensi dengan survei warga negara
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	Program publik harus merata dan efisien

Sumber: William N. Dunn (2003 hal 610).

Indikator diatas merupakan tolak ukur dalam mengevaluasi kebijakan public (William N. Dunn 2003 hal 610).

#### 4. Promosi

Promosi berasal dari kata bahasa Inggris *promote* yang berarti “meningkatkan” atau “mengembangkan”. Promosi terjadi apabila seorang karyawan dipindahkan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain yang lebih tinggi dalam

pembayaran, tanggung jawab, dan atau level. Umumnya diberikan sebagai penghargaan, hadiah (*reward system*) atas usaha dan prestasinya di masa lampau. Promosi dapat terjadi tidak hanya bagi mereka yang menduduki jabatan manajerial, akan tetapi juga bagi mereka yang pekerjaannya bersifat teknis dan non-manajerial (Rivai, 2009: 199).

Menurut Siagian (2005: 169), bahwa yang dimaksud dengan promosi ialah apabila seorang pegawai dipindahkan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain yang tanggung jawabnya lebih besar, tingkatannya dalam hierarki jabatan lebih tinggi dan penghasilannya pun lebih besar pula. Setiap pegawai mendambakan promosi karena dipandang sebagai penghargaan atas keberhasilan seseorang menunjukkan prestasi kerja yang tinggi dalam menunaikan kewajibannya dalam pekerjaan dan jabatan yang dipangkunya sekarang, sekaligus sebagai pengakuan atas kemampuan dan potensi yang bersangkutan untuk menduduki posisi yang lebih tinggi dalam organisasi.

Promosi merupakan salah satu kegiatan manajemen sumber daya manusia dalam mengembangkan orang-orang yang bekerja di dalamnya. Dalam manajemen perusahaan menurut Manullang, perusahaan perlu melakukan promosi untuk mempertinggi semangat kerja karyawan/ pegawai dan dapat pula menjamin stabilitas kepegawaian. Jika dikaitkan dengan manajemen kepegawaian, maka promosi PNS pada dasarnya merupakan upaya untuk meningkatkan gairah kerja dan produktivitas pegawai, serta menjaga siklus eksistensi dan kelanggengan kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat (Manullang, 2001).

#### **a. Tujuan Promosi**

Menurut Sastrohadiwirjyo (2002:261), tujuan promosi yaitu :

- 1) Meningkatnya Moral Kerja Promosi merupakan salah satu faktor dominan yang dapat dilakukan perusahaan demi terwujudnya tujuan peningkatan moral kerja karyawan.
- 2) Meningkatnya Disiplin Kerja
- 3) Terwujudnya Iklim Organisasi yang Menggairahkan
- 4) Meningkatnya Produktivitas Kerja

Ada beberapa tujuan dalam melaksanakan promosi jabatan menurut Hasibuan (2002), yaitu :

- 1) Untuk memberikan pengakuan, jabatan, dan imbalan jasa yang semakin besar kepada karyawan yang berprestasi kerja lebih tinggi.
- 2) Dapat menimbulkan kepuasan dan kebanggaan pribadi, status sosial yang semakin tinggi, dan penghasilan yang semakin besar.
- 3) Untuk merangsang agar karyawan lebih bergairah bekerja, berdisiplin tinggi, dan memperbesar produktivitas kerja.
- 4) Untuk menjamin stabilitas kepegawaian dengan direalisasikan promosi kepada karyawan dengan dasar dan pada waktu yang tepat serta penilaian yang jujur.
- 5) Kesempatan promosi dapat menimbulkan keuntungan berantai (*multiplier effect*) dalam perusahaan karena timbul lowongan berantai.
- 6) Memberikan kesempatan kepada karyawan untuk mengembangkan kreatifitas dan inovasinya yang lebih baik demi keuntungan optimal perusahaan.
- 7) Untuk menambah/ memperluas pengetahuan serta pengalaman kerja para karyawan dan ini merupakan daya dorong bagi karyawan lainnya.



- 8) Untuk mengisi kekosongan jabatan karena pejabatnya berhenti. Agar jabatan itu tidak lowong maka dipromosikan karyawan lainnya.
- 9) Karyawan yang dipromosikan kepada jabatan yang tepat, semangat kesenangan, dan ketenangannya dalam bekerja semakin meningkat sehingga produktivitas kerjanya semakin meningkat.
- 10) Untuk mempermudah penarikan pelamar, sebab dengan adanya kesempatan promosi merupakan daya pendorong serta perangsang bagi pelamar untuk memasukan lamarannya.
- 11) Promosi akan memperbaiki status karyawan dari karyawan sementara menjadi karyawan tetap setelah lulus dari masa percobaannya.

**b. Syarat-syarat Promosi**

Menurut Sondang P.Siagian (2009: 176), syarat-syarat promosi adalah sebagai berikut:

1) Pengalaman

Dengan pengalaman yang lebih banyak diharapkan kemampuan yang lebih tinggi, ide-ide yang lebih banyak dan sebagainya.

2) Tingkat pendidikan

Ada juga perusahaan yang mensyaratkan minimal pendidikan untuk dapat dipromosikan pada jabatan tertentu. Alasannya adalah bahwa dengan pendidikan yang lebih tinggi diharapkan pemikiran yang lebih baik.

3) Loyalitas

Dengan loyalitas yang tinggi dapat diharapkan antara lain tanggung jawab yang lebih besar.

4) Kejujuran

Untuk promosi jabatan-jabatan tertentu mungkin masalah kejujuran merupakan syarat yang penting. Misalnya untuk jabatan kasir pada umumnya syarat kejujuran merupakan syarat utama yang harus diperhatikan.

5) Tanggung jawab

Kadang-kadang sering kali suatu perusahaan diperlukan suatu tanggung jawab yang cukup besar, sehingga masalah tanggung jawab merupakan syarat utama untuk promosi jabatan.

6) Kepandaian bergaul

Misalnya jabatan untuk salesman adalah sangat penting untuk menetapkan kepandaian bergaul sebagai suatu syarat promosi jabatan.

7) Prestasi kerja

Pada umumnya setiap perusahaan selalu mencantumkan syarat untuk prestasi kinerjanya.

8) Inisiatif dan kreatif

Untuk syarat promosi jabatan terhadap jabatan tertentu, mungkin syarat tingkat inisiatif dan kreatif merupakan syarat yang harus diperhatikan. Hal ini disebabkan karena untuk jabatan tersebut sangat diperlukan inisiatif dan kreatif.

**c. Dasar-dasar Promosi**

Dasar-Dasar Promosi Menurut Siagian (2005:170), organisasi pada umumnya menggunakan dua dasar utama dalam mempertimbangkan seseorang untuk dipromosikan yaitu:

1) Prestasi kerja

Promosi yang didasarkan pada prestasi kerja menggunakan hasil penilaian atas hasil karya yang sangat baik. Dengan demikian promosi tersebut dapat dipandang sebagai penghargaan organisasi atas prestasi kerja anggotanya.

## 2) Senioritas

Promosi berdasarkan senioritas berarti bahwa pegawai yang paling berhak dipromosikan ialah yang masa kerjanya paling lama. Banyak organisasi menempuh cara ini dengan tiga poin pertimbangan yaitu :

- a) Sebagai penghargaan atas jasa-jasa seseorang paling sedikit dilihat dari segi loyalitas kepada organisasi.
- b) Penilaian biasanya bersifat obyektif karena cukup dengan membandingkan masa kerja orang-orang tertentu yang dipertimbangkan untuk dipromosikan.
- c) Mendorong organisasi mengembangkan para pegawainya karena pegawai yang paling lama berkarya akhirnya mendapat promosi.

### **d. Manfaat promosi**

Manfaat yang dapat diambil dari pelaksanaan promosi jabatan dijelaskan oleh Alex S. Nitisemito (2003), yaitu:

- 1) Moral dari pegawai yang cenderung lebih dapat ditingkatkan
- 2) Pengetahuan tentang lingkungan kerja yang lebih baik dari pegawai
- 3) Loyalitas yang dapat diharapkan dapat lebih baik dari pegawai yang dipromosikan
- 4) Kebenaran akan data-data identitas yang dapat lebih dipercaya.

## 5. Mutasi

Kata mutasi atau pemindahan sudah dikenal sebagian masyarakat dalam lingkungan perusahaan maupun di luar lingkungan perusahaan. Menurut Sastrohadiwirjoyo (2002: 247), mutasi merupakan kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status ketenagakerjaan tenaga kerja ke situasi tertentu dengan tujuan agar tenaga kerja yang bersangkutan memperoleh kepuasan kerja yang mendalam dan dapat memberikan prestasi kerja yang semaksimal mungkin kepada perusahaan. Menurut Dessler (2005: 46), mutasi merupakan perpindahan dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya, biasanya tanpa perubahan gaji atau tingkatan. Mutasi atau pemindahan merupakan kegiatan rutin dari perusahaan untuk melaksanakan prinsip "*the right man in the right place*" atau "orang yang tepat pada tempat yang tepat".

Salah satu prinsip dalam penempatan pegawai adalah kemanusiaan dimana prinsip ini menganggap bahwa manusia sebagai unsur pekerja yang mempunyai persamaan harga diri, kemauan, keinginan, cita-cita dan kemampuan harus dihargai posisinya sebagai manusia yang layak, tidak dianggap sebagai mesin, namun tetap manusia sebagai unsur yang paling pertama, utama dan paling menentukan dalam organisasi apapun (Musaneff, 1984).

### a. Prinsip Mutasi

Prinsip mutasi adalah Memutasikan karyawan kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai atau "*The right man in the right place* ", agar

semangat dan produktifitas kerjanya meningkat (Hasibuan 2005: 102). Kemudian prinsip mutasi berdasarkan PP No. 100 Tahun 2000 sama dengan prinsip dalam promosi jabatan yaitu berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.

#### **b. Dasar-dasar Mutasi**

Ada tiga dasar/ landasan pelaksanaan mutasi karyawan yang kita kenal *merit system*, *seniority system*, dan *spoiled system* (Hasibuan S. P Malayu 102-103) :

##### 1) *Merit system*

*Merit system* adalah mutasi karyawan yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, obyektif, dan hasil prestasi kerjanya. *Merit system* atau *career system* ini merupakan dasar mutasi yang baik karena:

- a) *Output* dan produktifitas kerja meningkat;
- b) Semangat kerja meningkat;
- c) Jumlah kasalahan yang diperbuat menurun;
- d) Absensi dan disiplin karyawan membaik;
- e) Jumlah kecelakaan akan menurun.

##### 2) *Seniority system*

*Seniority system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, dan pengalaman kerja dari karyawan bersangkutan. Sistem mutasi seperti ini tidak obyektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu memangku jabatan baru.

##### 3) *Spoil system*

*Spoil system* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*).

**c. Tujuan Mutasi**

Tujuan mutasi menurut Mudjiono (2000) adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk meningkatkan produktivitas karyawan.
- 2) Untuk menciptakan keseimbangan anatar tenaga kerja dengan komposisi pekejaan atau jabatan.
- 3) Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan.
- 4) Untuk menghilangkan rasa bosan/jenuh terhadap pekerjaannya.
- 5) Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karir yang lebih tinggi.
- 6) Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka.
- 7) Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan

**6. Faktor-Faktor Mempengaruhi Promosi dan Mutasi**

Adapun menurut Soedirman dan Tarwaka (2004) merinci faktor yang dapat mempengaruhi produktivitas kerja secara umum adalah:

a. Motivasi

Motivasi merupakan kekuatan atau motor pendorong kegiatan seseorang kearah tujuan tertentu dan melibatkan segala kemampuan yang dimiliki untuk mencapainya.

b. Kedisiplinan

Disiplin merupakan sikap mental yang tercermin dalam perbuatan tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan, ketentuan, etika, norma dan kaidah yang berlaku.

c. Etos kerja

Etos kerja merupakan salah satu faktor penentu produktivitas, karena etos kerja merupakan pandangan untuk menilai sejauh mana kita melakukan suatu pekerjaan dan terus berupaya untuk mencapai hasil yang terbaik dalam setiap pekerjaan yang kita lakukan.

d. Keterampilan

Faktor keterampilan baik keterampilan teknis maupun manajerial sangat menentukan tingkat pencapaian produktivitas. Dengan demikian setiap individu selalu dituntut untuk terampil dalam penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi (IPTEK) terutama dalam perubahan teknologi mutakhir.

e. Pendidikan

Tingkat pendidikan harus selalu dikembangkan baik melalui jalur pendidikan formal maupun informal. Karena setiap penggunaan teknologi hanya akan dapat kita kuasai dengan pengetahuan, keterampilan dan kemampuan yang handal.

## **E. Definisi Konseptual**

Konsepsional adalah pemahaman yang menjelaskan bahwa hubungan antara konsep khusus dengan menggunakan bahasa kita sendiri, serta menjelaskan definisi dari penjelasan konsep yang kita gunakan.

### **1. Evaluasi Kebijakan**

Penilaian terhadap keberhasilan atau kegagalan kebijakan berdasarkan indikator yang telah ditentukan serta mengetahui dampak-dampak yang terjadi.

### **2. Promosi**

Penempatan seseorang karyawan atau pegawai disebuah organisasi dari rendah ke tinggi atas beberapa pertimbangan dikarenakan penilaian kerja yang ditunjukkan melalui prestasi kerja dan rasa tanggung jawab atas pekerjaannya dilakukan dengan baik.

### **3. Mutasi**

Pemindahan tempat bertugas dengan harapan bisa lebih berkembang atas prestasi kerjanya, mutasi juga pada dasarnya memberikan peningkatan produktivitas kerja dan memperluas wawasan yang diberikan kepada karyawan atau pegawai tersebut ditempat yang baru.

### **4. Evaluasi kebijakan, Promosi, Mutasi**

Evaluasi kebijakan promosi mutasi adalah suatu kegiatan yang dilakukan untuk mengevaluasi bagaimana penerapan kebijakan yang dilakukan dalam pengambilan keputusan tentang promosi dan mutasi sesuai indikator yang telah ditentukan.

## **F. Definisi Operasional**

Definisi operasional adalah definisi yang seperangkat pertunjuk yang lengkap tentang apa yang harus diteliti dan menggunakan indikator kongkrit dari suatu variabel atau konsep.

Indikator-indikator dalam pelaksanaan proses promosi dan mutasi dipemerintahan daerah Kabupaten Bengkulu Selatan.

### **1. Evaluasi Kebijakan**

- a. Efektifitas
- b. Efisiensi
- c. Kecukupan
- d. Perataan



e. Responsivitas

f. Ketepatan

## **2. Promosi dan Mutasi**

a. Promosi

- 1) Meningkatnya Moral Kerja Karyawan demi terwujudnya tujuan organisasi.
- 2) Meningkatnya Disiplin Kerja.
- 3) Terwujudnya Iklim Organisasi yang Menggairahkan.
- 4) Meningkatnya Produktifitas Kerja.

b. Mutasi

- 1) *Output* dan Produktifitas Kerja Meningkat.
- 2) Semangat Kerja Meningkat.
- 3) Jumlah Kesalahan yang Diperbuat Menurun.
- 4) Absensi dan Disiplin Karyawan Membaik.
- 5) Jumlah Kecelakaan Menurun.

## **3. Faktor yang mempengaruhi kebijakan promosi dan mutasi**

a. Motivasi.

b. Kedisiplinan.

c. Etos Kerja.

d. Keterampilan.

e. Pendidikan.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Ditinjau dari jenis datanya pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Adapun yang dimaksud dengan penelitian kualitatif yaitu penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode ilmiah (Moleong, 2007).

Teknik penyajian data penelitian menggunakan pola deskriptif. Yang dimaksud pola deskriptif menurut Best (sebagaimana dikutip oleh Sukardi), adalah metode penelitian yang berusaha menggambarkan dan menginterpretasi objek sesuai dengan apa adanya (Sukardi, 2009).

## **2. Unit Analisa Data dan Sumber Data**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah pegawai negeri sipil di instansi maupun dinas pemerintah Kabupaten Bengkulu Selatan. Serta pegawai-pegawai yang pernah mengalami promosi maupun mutasi jabatan pada periode 2010-2015.

### **a. Jenis Data**

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah :

#### **1) Data primer**

Data primer (*primary data*) adalah suatu objek atau dokumen original material mentah dari pelaku ("*first-hand information*"). Data yang dikumpulkan dari situasi aktual ketika peristiwa terjadi dinamakan data primer (Uma Sekaran, 1992).

#### **2) Data sekunder**

Data sekunder merupakan data yang dikumpulkan dari pihak kedua ("*second-hand information*") atau dari sumber-sumber lain yang telah tersedia sebelum penelitian tersebut dilakukan. Data yang dikumpulkan

melalui sumber-sumber lain yang tersedia disebut data sekunder (Uma Sekaran,1992).

## b. Teknik Pengumpulan Data

### 1) Wawancara

Teknik pengambilan data adalah cara yang digunakan untuk mengumpulkan atau mendapatkan data dari fenomena empiris. Penelitian ini menggunakan metode wawancara yaitu mengumpulkan data atau keterangan lisan seorang responden atau informan melalui suatu percakapan yang sistematis dan terencana. Penulis akan melakukan wawancara kepada pegawai negeri sipil yang dipromosikan dan dimutasikan secara acak di instansi BKD.

Definisi wawancara menurut Moleong (2009, halaman 186), wawancara adalah percakapan yang dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.

Peneliti dalam penelitian kualitatif juga bertindak sebagai instrumen. Fasilitas yang ada pada peneliti untuk menjadi instrumen adalah sepasang mata, telinga, bibir, dan kelisanannya (berkomunikasi). Komunikasi inilah yang dijadikan pedoman dalam pengumpulan data kualitatif melalui wawancara. Komunikasi yang baik dalam berwawancara adalah interaksi yang terencana, dan wawancara harus ditujukan untuk mendapatkan informasi atau data yang diperlukan untuk mencapai tujuan (Alwasilah, 2003, halaman 191).

### 2) Dokumentasi

Suharsimi Arikunto (2002: 206) metode dokumentasi adalah mencari data yang berupa catatan, transkrip, buku, surat kabar, majalah, prasasti, notulen rapat, legger, agenda dan sebagainya. Hadari Nawawi (2005: 133) menyatakan bahwa studi dokumentasi adalah cara pengumpulan data melalui peninggalan tertulis terutama berupa arsip-arsip dan termasuk juga buku mengenai pendapat, dalil yang berhubungan dengan masalah penyelidikan. Penulis pada penelitian ini, melakukan pengambilan data pegawai negeri sipil yang dimutasi dan dipromosikan di Badan Kepegawaian Daerah Bengkulu Selatan (BKD) sebagai acuan informan/ narasumber dalam wawancara.

#### c. Teknik Analisis Data

Menurut Patton (Moleong, 2001), analisis data adalah “proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar”. Definisi tersebut memberikan gambaran tentang betapa pentingnya kedudukan analisis data dilihat dari segi tujuan penelitian. Prinsip pokok penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data.

Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan langkah-langkah seperti yang dikemukakan oleh Burhan Bungin (2003), yaitu sebagai berikut:

##### 1) Pengumpulan Data (*Data Collection*)

Pengumpulan data merupakan bagian integral dari kegiatan analisis data. Kegiatan pengumpulan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan wawancara dan studi dokumentasi.

##### 2) Reduksi Data (*Data Reduction*)

Reduksi data, diartikan sebagai proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan. Reduksi dilakukan sejak pengumpulan data dimulai dengan membuat ringkasan, mengkode, menelusur tema, membuat gugus-gugus, menulis memo dan sebagainya dengan maksud menyisihkan data/informasi yang tidak relevan.

### 3) Display Data

Display data adalah pendeskripsian sekumpulan informasi tersusun yang memberikan kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data kualitatif disajikan dalam bentuk teks naratif. Penyajiannya juga dapat berbentuk matrik, diagram, tabel dan bagan.

### 4) Verifikasi dan Penegasan Kesimpulan (*Conclusion Drawing and Verification*)

Merupakan kegiatan akhir dari analisis data. Penarikan kesimpulan berupa kegiatan interpretasi, yaitu menemukan makna data yang telah disajikan. Antara display data dan penarikan kesimpulan terdapat aktivitas analisis data yang ada. Dalam pengertian ini analisis data kualitatif merupakan upaya berlanjut, berulang dan terus-menerus. Masalah reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan/ verifikasi menjadi gambaran keberhasilan secara berurutan sebagai rangkaian kegiatan analisis yang terkait.

Selanjutnya data yang telah dianalisis, dijelaskan dan dimaknai dalam bentuk kata-kata untuk mendiskripsikan fakta yang ada di lapangan, pemaknaan atau untuk menjawab pertanyaan penelitian yang kemudian diambil intisarinya saja. Berdasarkan keterangan di atas, maka setiap tahap dalam proses tersebut dilakukan untuk mendapatkan keabsahan data dengan menelaah seluruh data yang

ada dari berbagai sumber yang telah didapat dari lapangan dan dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya melalui metode wawancara yang didukung dengan studi dokumentasi.