

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Penelitian**

Dalam Organisasi Pemerintah yang disebut dengan pegawai Pemerintah harus memiliki jiwa kesetiaan kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 karena merupakan suatu bagian dari upaya untuk mencapai tujuan nasional (Kamajaya, 2020). Pegawai Negeri Sipil (PNS) bukan hanya sebagai unsur aparatur negara, tetapi juga sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang hidup di tengah masyarakat serta bekerja untuk kepentingan masyarakat. Untuk dapat digolongkan sebagai Pegawai Negeri Sipil, seseorang harus bekewarganegaraan Indonesia yang telah dinyatakan memenuhi syarat yang harus dipenuhi dan diangkat (Kurrahman, 2015). Namun, semua Pegawai Negeri Sipil (PNS) kini diangkat melalui tes guna mengurangi masalah yang bisa timbul dalam penerimaan Pegawai Negeri Sipil seperti yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang mengutamakan kualitas kinerja ASN sebagai pemberi pelayanan kepada masyarakat luas (Auliya & Yunus, 2020).

Pengembangan ASN sejalan dengan pelaksanaan reformasi birokrasi yang bertujuan untuk meningkatkan daya saing ASN yang merupakan elemen penting dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Reformasi birokrasi di Indonesia merupakan pekerjaan besar yang rumit dan memerlukan konsentrasi khusus untuk pelaksanaannya, sebab berkaitan dengan banyaknya permasalahan yang harus ditata ulang oleh pemerintah. Maka dari itu reformasi birokrasi harus dilakukan

secara bertahap namun konsisten yang disesuaikan dengan kapasitas dan keterbatasan sumber-sumber pendukung lainnya. Tahapan atau langkah-langkah yang diambil juga harus realistis dan dilakukan dengan sungguh-sungguh. Pada era reformasi seperti sekarang ini, dilakukan perubahan sistem birokrasi untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan tidak melakukan kesalahan yang dapat merugikan negara atau daerah dan juga masyarakat (Wardana & Geovani Meiwanda, 2017). Salah satu fokus utamanya yaitu dengan memperbaiki system birokrasi, dan mengutamakan kualitas Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki tujuan mulia atas kinerja yang dilakukannya. Jika sebelumnya lebih menekankan kepada hak dan kewajiban individual pegawai, maka arah perspektif baru lebih menekankan kepada manajemen pengembangan SDM yang strategis (strategic human resource management).

Bentuk upaya perbaikan sistem birokrasi di Indonesia salah satunya dengan mengadakan mutasi, karena mutasi merupakan upaya untuk memperbaiki buruknya kinerja salah satu pegawai atau dalam pekerjaan yang harus dilakukan oleh pegawai yang berkompeten di bidangnya (Asrul, Burhanuddin, & Abdi, 2020). Dengan demikian maka mutasi dapat mengurangi monoton atau kebosanan kerja, mempersiapkan manajemen kerja yang lebih baik, meningkatkan komunikasi sosial, dan meningkatkan kemampuan keterampilan dalam bekerja serta meningkatkan motivasi dan semangat kerja para pegawai. Mutasi juga diharapkan mampu memberikan uraian dan sifat pekerjaan yang cocok bagi karyawan yang bersangkutan sehingga karyawan dapat bekerja secara efektif dan

efisien. Agar tercapai efektif dan efisien, mutasi yang dilakukan harus dapat memutasikan karyawan pada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai.

Selain adanya mutasi, promosi jabatan juga termasuk kedalam bentuk penataan SDM untuk para pegawai yang ada di dalam suatu Organisasi. Seperti menurut Dessler (2015:337), promosi jabatan merupakan peningkatan jabatan yang memperbesar responsibility dari suatu karyawan. Definisi tersebut menjelaskan bahwa, promosi jabatan merupakan kenaikan jabatan terhadap individu yang dilakukan oleh organisasi maupun instansi dan individu tersebut agar mendapatkan wewenang, inovasi, pengembangan, penghasilan serta tanggungjawab yang lebih tinggi dari sebelumnya. Promosi jabatan memberikan peran penting bagi setiap pegawai, bahkan menjadi idaman yang selalu dinantikan. Dengan memberikan kesempatan promosi jabatan kepada pegawai, maka terjadilah usaha pengembangan pegawai melalui jenjang karir yang jelas, sehingga pegawai termotivasi untuk lebih berprestasi lagi (Hasibuan, 2000:108).

Begitu juga dengan pendapat dari GTZ dalam Milen (2006:22) yang menyatakan bahwa level pengembangan kapasitas terdiri dari level individual, organizational, dan system. Oleh karena itu, di dalam momentum reformasi birokrasi menuntut Pemerintah Kabupaten Ciamis dan seluruh elemen organisasi perangkat Daerah untuk bergerak cepat merespon dinamika masyarakat. Organisasi birokrasi dituntut profesional, efektif dan efisien dalam melaksanakan tugas dan fungsi pokoknya untuk mewujudkan visi, misi, tujuan dan sasaran-sasaran strategisnya guna melayani masyarakat. Untuk mewujudkan misi kelima Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Ciamis Tahun 2019-

2024, yaitu “Meningkatkan Tata Kelola Pemerintahan yang Efektif dan Efisien”. Strategi yang dipilih adalah meningkatkan profesional birokrasi dan memantapkan kualitas layanan pemerintah.

Dari hasil observasi awal yang peneliti lakukan, dalam kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah Kabupaten Ciamis belum berjalan optimal karena ditemukan beberapa indikator yaitu pertama pada pola pikir birokrat dan komitmen pimpinan, terlihat dari pelayanan yang lambat, prosedur yang berbelit, dan budaya afiliasi yang melekat, dan itu disebabkan karena pemahaman ASN untuk melaporkan gratifikasi masih kurang. Kedua, penyebab sulitnya pelaksanaan reformasi birokrasi lainnya adalah kurangnya komitmen dari pemimpin, sebab setiap perubahan diawali oleh komitmen dari pimpinannya, karena tanpa komitmen pimpinan, mustahil terjadi sebuah perubahan. Seorang pemimpin baik itu di Pemerintah Pusat atau Daerah harus memiliki komitmen dalam melakukan modernisasi birokrasi. Ketiga, belum terbentuk pola pikir dan pemahaman para pegawai mengenai peran penting penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang bersih dan akuntabel. Dan keempat, adanya keluhan bahwa ada beberapa pegawai yang tidak semangat dalam bekerja, menurunnya disiplin kerja, dan tingkat absensi yang tinggi. Untuk dapat memutuskan imbalan yang sepenuhnya diberikan kepada seorang pegawai atas hasil kerjanya, maka Organisasi harus memiliki sesuatu sistem balas jasa yang tepat guna dalam meningkatkan semangat kerja para pegawainya. Disini, ditemukan pula bahwa para pegawai yang memiliki prestasi tidak diberikan reward yang dapat memotivasi semua pegawai atau pejabat untuk melakukan hal-hal yang lebih baik.

Dari salah satu aspek ketidakjelasan mengenai reward dan punishment yaitu karena mekanisme yang ada belum secara optimal dilaksanakan. Padahal, mutasi dan promosi jabatan itu sendiri merupakan salah satu cara untuk memberdayakan pegawai agar dapat meningkatkan kinerjanya dalam upaya menyelaraskan dengan tujuan organisasi. Oleh karena itulah sumber daya manusia yang tersedia harus senantiasa dibina, dilatih, dan dikembangkan sesuai dengan tugas pokok di bidangnya masing-masing. Dari hasil itulah dapat diketahui seberapa besar pengaruh dan efektivitas mutasi dan promosi terhadap kinerja upaya dalam meningkat hasil kerja yang baik.

Adapun yang menjadi landasan dalam aturan model merit sistem sesuai dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) Pasal 1, sistem merit didefinisikan sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, yang diberlakukan secara adil dan wajar dengan tanpa diskriminasi. Sebagai penjabaran agenda Prioritas RPJMN 2020-2024, penerapan sistem merit ditetapkan sebagai satu dari tiga program prioritas bidang aparatur dalam RKP 2020, yaitu (1) Peningkatan akuntabilitas kinerja, pengawasan, dan reformasi birokrasi; (2) Peningkatan inovasi dan kualitas pelayanan publik; dan (3) Penguatan implementasi manajemen ASN berbasis merit.

Berdasarkan data tersebut di atas maka ketertarikan peneliti untuk melihat lebih jauh dan dengan jelas bagaimana model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah pada BKPSDM Kabupaten Ciamis, dengan alasan karena dalam menjalankan

tupoksinya yaitu menyelenggarakan dan melaksanakan fungsi Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah di Bidang Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia dan sesuai dengan visi, misi dan program RPJMD Kabupaten Ciamis. Sehingga dapat dijadikan sebagai konsep atau *role model* bagi instansi pemerintah daerah lain ke depan guna meningkatkan kapasitas birokrasinya. Maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul "**Model Pelaksanaan Mutasi dan Promosi Kepegawaian dalam Peningkatan Kapasitas Birokrasi Pemerintah Kabupaten Ciamis (Studi Kasus di BKPSDM Kabupaten Ciamis)**".

## **1.2 Fokus Penelitian**

Berkaitan dengan latar belakang penelitian tersebut di atas, maka penelitian ini difokuskan pada permasalahan model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah Kabupaten Ciamis.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Berdasarkan permasalahan di atas, maka rumusan masalah yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Ciamis?
2. Bagaimana upaya peningkatkan kapasitas birokrasi pemerintah Daerah pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia

(BKPSDM) Kabupaten Ciamis?

3. Bagaimanakah model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Ciamis?

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Dengan melihat rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis model pelaksanaan mutasi dan promosi pada BKPSDM Kabupaten Ciamis.
2. Untuk mengetahui upaya peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah pada BKPSDM Kabupaten Ciamis.
3. Untuk mengetahui model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah pada BKPSDM Kabupaten Ciamis.

#### **1.5 Kegunaan Penelitian**

Dalam penelitian ini peneliti mengharapkan diperoleh kegunaan sebagai berikut:

##### **1. Secara Teoritis**

- a. Diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan dan pengalaman peneliti untuk meningkatkan kemampuan dalam menganalisa masalah, khususnya yang berkaitan dengan mutasi dan promosi dengan proses peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah.

- b. Menambah khasanah ilmu pengetahuan pada ruang lingkup manajemen pemerintahan khususnya mengenai model mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi Pemerintah Daerah.
- c. Menambah kepustakaan dalam bidang disiplin ilmu manajemen pemerintahan.
- d. Diharapkan menjadi salah satu referensi bagi penelitian selanjutnya dimasa yang akan datang.

**2. Secara Praktis:**

- a) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran khususnya bagi para ASN sehubungan dengan model pelaksanaan mutasi dan promosi kepegawaian dalam peningkatan kapasitas birokrasi pemerintah Daerah.
- b) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Daerah dalam memilih model, serta membangun peran, upaya dan strategi untuk peningkatan kapasitas reformasi birokrasi yang mampu mewujudkan nilai-nilai akuntabilitas, dan efisiensi dalam pelayanan publik.