

TESIS

**EVALUASI PELAKSANAAN MUTASI DAN PROMOSI DALAM PEMBINAAN
APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BULUKUMBA**

ANDI MEUTHIA AM

E012191009



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR
2021**

**EVALUASI PELAKSANAAN MUTASI DAN PROMOSI DALAM PEMBINAAN
APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BULUKUMBA**

TESIS

Sebagai Salah Satu Syarat Mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh :

ANDI MEUTHIA AM

E012191009

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR
2021**

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**EVALUASI PELAKSANAAN MUTASI DAN PROMOSI DALAM
PEMBINAAN APARATUR SIPIL NEGARA DI KABUPATEN BULUKUMBA**

Disusun dan diajukan oleh

ANDI MEUTHIA AM
E012191009

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Administrasi Publik Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin Pada tanggal **08 NOVEMBER 2021** dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,



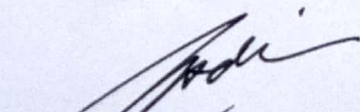
Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
NIP. 196012311986011005



Dr. Muhahammad Yunus, M.A.
NIP. 19591030 198703 1 002

Ketua Program Studi
Administrasi Publik,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Suryadi Lambali, M.A.
NIP. 19590118 198503 1 006



Prof. Dr. H. Armin, M.Si.
NIP. 196511091991031008

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama Mahasiswa : Andi Meuthia AM

Nim : E012191009

Program Studi : Magister Administrasi Publik

Menyatakan bahwa benar tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri dan bukan merupakan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, 02 Desember 2021



Yang Menyatakan,

Handwritten signature of Andi Meuthia AM.

Andi Meuthia AM

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh. Puji syukur kami panjatkan kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini. Penulisan tesis ini bertujuan untuk memenuhi salah satu persyaratan akademik dalam menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Administrasi Publik, Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini membutuhkan waktu yang cukup lama dengan berbagai hambatan dan tantangan, namun hal tersebut dapat teratasi dengan usaha yang keras dan tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak.

Penulis mengucapkan terima kasih setinggi-tingginya kepada kedua orangtua, Ibu Andi Rayhani Apdy dan Ayah Andi Mattalatta beserta saudara-saudara tercinta yang tidak pernah berhenti mendoakan, memberikan motivasi dan bantuan moril dalam menyelesaikan tesis ini.

Dalam penyelesaian tesis ini, penulis juga menyadari bahwa tidak terlepas dari campur tangan berbagai pihak yang telah membantu dengan berbagai caranya masing-masing. Secara khusus, penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA** selaku Rektor Universitas Hasanuddin Makassar, yang telah memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.

2. **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Pimpinan Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar.
3. **Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si** selaku Dekan FISIP Universitas Hasanuddin.
4. **Dr. Suryadi Lambali** selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik
5. **Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si** selaku Pembimbing I, yang memiliki peranan besar dalam memberikan arahan, tanggapan, dan koreksi yang sangat bermanfaat, serta meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam proses penyelesaian tesis ini.
6. **Dr. Muhammad Yunus, MA** selaku Pembimbing II yang sangat besar peranannya dalam memberikan arahan, tanggapan, dan koreksi yang sangat bermanfaat serta meluangkan waktunya untuk membimbing penulis dalam proses penyelesaian tesis ini.
7. **Dr. Hasniati, S.Sos,M.Si, Dr. Nurdin Nara, M.Si, Dr. Nur Indrayanti Nur Indar, M.Si** selaku tim penguji yang telah bersedia hadir dan meluangkan waktunya untuk memberikan masukan dan saran dalam penyusunan tesis ini.
8. **Dosen Pengajar Program Studi Magister Administrasi Publik**, yang telah memberikan ilmu, motivasi, dan arahan disetiap jam pelajaran berlangsung.
9. **Staf Akademik Pascasarjana FISIP Universitas Hasanuddin**, yang memiliki peranan besar dalam kelengkapan administrasi dari awal studi hingga akhir studi.

10. **Pemerintah Kabupaten Bulukumba** yang telah memberikan izin untuk melakukan penelitian.

11. **Sekretariat Pemerintah Kabupaten Bulukumba** dan **Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Bulukumba** yang sangat membantu penulis dalam memberikan informasi secara lisan maupun berupa data sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini.

12. **Teman-teman Magister Administrasi Publik 2019** yang telah memberikan dukungan dan bantuannya selama proses pembuatan hingga penyelesaian tesis.

Akhir kata penulis ucapkan terima kasih atas semua bantuan yang diberikan, semoga segala kebaikan dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis mendapatkan pahala dan imbalan yang setimpal dari Allah SWT, aamiin.

Makassar, Desember 2021

Penulis,

Andi Meuthia AM

ABSTRAK

Andi Meuthia AM Evaluasi Pelaksanaan Mutasi dan Promosi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Bulukumba (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim dan Muhammad Yunus)

Secara umum pelaksanaan mutasi dan promosi pegawai aparatur sipil Negara pada sekretarian Kabupaten Bulukumba telah mengikuti prosedur mengacu pada Undang-undang yang berlaku mengenai peraturan pelaksanaan mutasi, namun dalam pelaksanaannya belum semuanya berjalan maksimal dan berdasarkan merit system karena prestasi kerja dan tingkat pendidikan serta pemahaman bukanlah menjadi pertimbangan, dimana hal tersebut menjadi dasar pertimbangan dalam penempatan pegawai, dalam pembinaan Aparatur sipil Negara merupakan suatu kegiatan yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi pegawai agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik serta bertambahnya kecakapan, keterampilan, dan keahlian dalam rangka mendukung kinerja pegawai, Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh gambaran tentang evaluasi pelaksanaan Mutasi dan Promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba. Pendekatan yang digunakan adalah Kualitatif, data diperoleh melalui pengamatan langsung dilapangan, wawancara serta analisis dokumen. Analisis data yang digunakan adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian yang dilihat dari efektifitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketetapan menunjukkan bahwa Evaluasi pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba masih belum berjalan dengan efektif karena belum sepenuhnya sesuai dengan aturan yang ada, dalam penelitian ini, peneliti juga menemukan intervensi politik dalam pelaksanaan mutasi dan promosi yang masih dominan sehingga mengurangi prinsip-prinsip kepegawaian.

Kata Kunci : Evaluasi, Mutasi dan Promosi, Pembinaan ASN

ABSTRACT

Andi Meuthia AM. Evaluation of the Implementation of Transfers and Promotions in the Development of State Civil Apparatus in Bulukumba Regency (supervised by Muh. Akmal Ibrahim and Muhammad Yunus)

In general, the implementation of mutations and promotions of state civil servants at the Bulukumba Regency secretariat has followed the procedure referring to the applicable law regarding the regulations for implementing mutations, but in its implementation not everything has run optimally and is based on a merit system because work performance and level of education and understanding are not important factors. consideration, in which this matter becomes the basis for consideration in the placement of employees, in the development of the State Civil Apparatus is an activity directed at increasing the capacity and competence of employees so that they can have good mental and moral attitudes and increase skills, skills, and expertise in order to support employee performance. This study aims to obtain an overview of the evaluation of the implementation of Transfers and Promotions in the development of the State Civil Apparatus in Bulukumba Regency. The approach used is qualitative, data obtained through direct field observations, interviews and document analysis. The data analysis used is data reduction, data presentation, and conclusion drawing. The results of the study which were seen from the effectiveness, efficiency, adequacy, leveling, responsiveness, and determination showed that the evaluation of the implementation of mutations and promotions in the development of the State Civil Apparatus in Bulukumba Regency was still not running effectively because it was not fully in accordance with the existing rules, in this study, The researcher also found that political intervention in the implementation of transfers and promotions was still dominant, thereby reducing staffing principles.

Keywords: Evaluation, Transfer and Promotion, ASN Development

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
DAFTAR GAMBAR.....	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Kegunaan Penelitian	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	9
A. Tinjauan Teori dan Konsep	10
1. Konsep Evaluasi.....	10
2. Konsep Pembinaan dan Aparatur Sipil Negara.....	21
3. Konsep Mutasi dan Promosi Aparatur Sipil Negara	30
B. Tinjauan Hasil Penelitian	52
C. Kerangka Pikir.....	55
BAB III METODE PENELITIAN.....	58
A. Jenis dan Pendekatan Penelitian	58
B. Waktu dan Lokasi Penelitian	58
C. Fokus Penelitian.....	59
D. Sumber Data dan Informan Penelitian.....	60
E. Teknik Pengumpulan Data	61
F. Teknik Analisis Data.....	62
G. Keabsahan Data	64

BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	66
A. Deskripsi Obyek Penelitian.....	66
B. Evaluasi Pelaksanaan Mutasi dan Promosi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara Kabupaten Bulukumba	81
BAB V PENUTUP	113
A. Kesimpulan	113
B. Saran	115
DAFTAR PUSTAKA.....	117
LAMPIRAN PENELITIAN.....	120
A. Lampiran Surat Penelitian	121
B. Lampiran Dokumentasi Penelitian.....	126

DAFTAR GAMBAR

No	Teks	Halaman
1	Gambar 1.1 Kerangka Pikir	55
2	Gambar 1.2 Komponen Analisis Data Model Interaktif	61
3	Gambar 1.3 Bagan Struktur Organisasi BKD Kabupaten Bulukumba	65

DAFTAR TABEL

No	Teks	Halaman
1	Kriteria Evaluasi	15
2	Tinjauan Hasil Penelitian	50
3	Informan Penelitian	59
4	Data Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Jenis Kelamin Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Bulukumba	76
5	Data Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Kelompok Usia Di Lingkungan Kabupaten Bulukumba	76
6	Data Pegawai Aparatur Sipil Negara berdasarkan tingkat Pendidikan di Lingkungan Kabupaten Bulukumba	77
7	Keadaan Aparatur Sipil Negara berdasarkan Tingkat Jabatan di Lingkungan Kabupaten Bulukumba	78
8	Data Pejabat Struktural (DIKLATPIM) Dalam Meningkatkan Kompetensi	89
9	Daftar Mutasi Pegawai dalam bentuk Rotasi	107
10	Daftar Mutasi Pegawai dalam bentuk Promosi	108
11	Daftar Mutasi Pegawai dalam bentuk Demosi	109

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembinaan sumberdaya aparatur diatur melalui berbagai landasan hukum yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang disiplin kerja pegawai, dan secara aplikatif mengenai pembinaan sumberdaya aparatur diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil. Sekretariat Daerah merupakan satuan kerja pemerintah daerah yang juga mengimplementasikan peraturan perundang-undangan diatas yang berfungsi mengatur persoalan yang melekat pada aparatur sipil Negara tersebut maka tindakan yang dilakukan untuk meningkatkan prestasi kerja pegawai adalah memberikan pembinaan, baik yang sifatnya untuk memperbaiki sikap dan perilaku, juga yang berorientasi pada peningkatan kapasitas dan kompetensi.

Salah satu cara yang biasanya dilakukan untuk meningkatkan kinerja pegawai khususnya dalam lingkup pemerintah baik di tingkat pusat maupun daerah adalah dengan mengadakan mutasi. Pelaksanaan mutasi bagi pegawai pada masing-masing instansi merupakan upaya dalam proses memberikan pembinaan dan pengembangan bagi para pegawai tersebut. Selain untuk meningkatkan kinerja pegawai tujuan lain dari mutasi adalah untuk menghilangkan kejenuhan akan tugas dan pekerjaan yang diberikan kepadanya dan untuk memberikan pengalaman baru bagi pegawai dengan suasana lingkungan kantor yang berbeda dari sebelumnya.

Pelaksanaan mutasi pegawai biasanya dilakukan secara vertikal maupun horizontal. Mutasi secara vertikal biasanya disebut sebagai promosi dan demosi sedangkan mutasi secara horizontal adalah rotasi pegawai. Adapun tujuan dari diadakannya mutasi secara vertikal adalah untuk memberikan penghargaan kepada para pegawai (*reward*) akan kinerja yang telah dilakukannya selama ini. Biasanya pelaksanaan mutasi vertikal berupa promosi ini diikuti dengan pemberian jabatan/posisi yang lebih tinggi dari sebelumnya diikuti dengan kewenangan yang lebih luas. Selain itu, mutasi vertikal berupa demosi bertujuan untuk memberikan sanksi kepada para pegawai yang dianggap melanggar kode etik pegawai aparatur sipil negara (ASN) sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara pasal 5 mengenai kode etik ASN. Selain itu, adanya pemberian sanksi berupa demosi ini bertujuan agar menumbuhkan kembali kesadaran para pegawai dalam menjalankan setiap tugas dan tanggung jawabnya selaku abdi masyarakat sekaligus untuk menjaga kehormatan dan martabat ASN.

Pelaksanaan mutasi horizontal atau yang lazimnya dikenal dengan istilah rotasi pegawai bertujuan untuk memberikan pengalaman baru akan tugas dan fungsinya selaku aparat sipil Negara dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Selain itu, rotasi dilakukan agar menghilangkan kejenuhan akan tugas-tugasnya selama ini dengan harapan agar si pegawai yang di rotasi mampu untuk lebih meningkatkan kinerjanya selain untuk memberikan ruang yang sesuai dengan keahlian yang dimilikinya.

Berdasarkan penjelasan yang diuraikan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa pelaksanaan mutasi bagi setiap pegawai dalam lingkup pemerintah daerah sesungguhnya dapat membawa dampak yang positif

bagi pegawai termasuk bagi dinas/badan tempat ia bekerja. Dengan adanya pelaksanaan mutasi secara obyektif maka, motivasi para pegawai akan semakin tinggi termasuk prestasi kerja yang akan diraihinya. Hanya saja terkadang dalam pelaksanaan mutasi, tidak semua pegawai menganggap bahwa mutasi adalah wadah untuk membina dan mengembangkan dirinya melainkan sebagai sebuah kepentingan dari para pejabat yang memiliki kepentingan tertentu khususnya dalam pelaksanaan demosi pegawai. Oleh karena itu, dituntut adanya sebuah mekanisme mutasi yang mengedepankan keadilan dan transparansi kepada para pegawai. Sehingga dengan demikian, para pegawai akan ikhlas menjalani proses mutasi sesuai dengan keputusan yang diberikan dan tidak sampai menimbulkan asumsi negatif dikalangan para pegawai.

Pelaksanaan mutasi pegawai khususnya bagi pegawai struktural dalam lingkup pemerintah daerah didasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural. Selain itu, proses penilaian mutasi dilakukan oleh Tim Penilai Kinerja yang dibentuk dari beberapa instansi pemerintah termasuk Sekretaris Daerah dan Staf Ahli. Hasil penilaian ini juga melibatkan masukan dari masing-masing Kepala Dinas/Badan yang bersangkutan untuk mendapatkan hasil yang obyektif sebelum diserahkan kepada Bupati selaku Pembina Kepegawaian di tingkat daerah utamanya di Sekretariat Daerah Kabupaten Bulukumba

Proses mutasi pegawai yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten Bulukumba diharapkan dapat dijalankan secara profesional dan transparan tanpa mendahulukan kepentingan individu atau kelompok. Sehingga akan mampu memberikan semangat baru dan daya dorong yang positif bagi setiap pegawai agar dapat bekerja dengan lebih baik. Hanya saja berdasarkan hasil observasi

penulis selama di lapangan menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi dalam lingkup pemerintah daerah Kabupaten Bulukumba belum berjalan sebagaimana yang diharapkan. Hal ini dapat dilihat dari proses penilaian yang kurang objektif dan transparan bahkan menurut penulis lebih mengarah kepada pelaksanaan mutasi berdasarkan kepentingan politik. Terdapat beberapa temuan dalam pelaksanaan mutasi ini diantaranya yaitu; (1) adanya intervensi yang dilakukan oleh para pejabat politik terhadap para pegawai dalam pelaksanaan mutasi dengan tujuan agar memperkuat posisi tawar dari para pejabat politik yang bersangkutan; (2) pelaksanaan mutasi pegawai yang dilakukan oleh Tim Penilai Kinerja Kabupaten Bulukumba lebih bersifat kekeluargaan dan tidak transparansi, dan (3) tidak adanya tolok ukur tentang bagaimana penilaian pegawai yang akan di mutasi baik promosi, rotasi bahkan demosi. (4) masih adanya pegawai yang ditempatkan tidak sesuai dengan bidang/ jabatannya/ latar pendidikan, Sehingga pelaksanaan mutasi tersebut terkadang diasumsikan negatif oleh sebagian pegawai terutama bagi para pegawai yang di demosi.

Hal diatas semakin di perkuat dengan fenomena yang terjadi di lingkup Kabupaten Bulukumba Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) telah mengeluarkan hasil pemeriksaan terkait aduan mutasi di lingkup Pemkab Bulukumba. KASN menilai telah terjadi pelanggaran sistem merit dalam proses pengisian jabatan Pimpinan Tinggi Pratama serta mutasi atau rotasi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam jabatan Administrator serta Pengawas di lingkungan pemerintahan Kabupaten Bulukumba pada pelaksanaan mutasi 02 januari 2020. KASN menyampaikan sejumlah poin rekomendasi kepada Bupati Bulukumba dengan Nomor R-906/KASN/3/2020 terkait pelanggaran sistem merit, KASN juga merekomendasikan agar pemilihan pimpinan tinggi pratama dilakukan melalui

seleksi terbuka di lingkungan pemerintah Kabupaten Bulukumba dengan mengacu pada Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 15 Tahun 2019. Terakhir, KASN meminta proses seleksi terbuka, mutasi atau rotasi pegawai baik dalam jabatan pimpinan tinggi pratama maupun pengawas dan administrator di waktu mendatang dilakukan dengan mengacu pada aturan perundang-undangan yang berlaku. isi surat itu. KASN memperingatkan bahwa promosi, mutasi maupun rotasi jabatan yang menyalahi prosedur berpotensi menimbulkan kerugian negara sebab memberikan akses tunjangan kepada pihak yang tidak berwenang akibat proses pengangkatan yang menyalahi prosedur. Berdasarkan Pasal 1 ayat 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menyebutkan bahwa Sistem Merit adalah kebijakan dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. (<https://kumanika.com/kasn-temukan-pelanggaran-pada-mutasi-pejabat-di-pemkab-bulukumba> di akses tgl 7 Desember 2020)

Adanya intervensi yang dilakukan oleh para pejabat politik juga dibuktikan dengan tidak dilibatkannya Ketua Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (BAPERJAKAT) dalam proses mutasi dan promosi, Tidak dilibatkannya ketua BAPERJAKAT sejak tahun 2016 sampai sekarang, oleh karena itu Ketua Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan ASN mengatakan bahwa “ Agar kedepan hal ini di perbaiki, menurutnya dalam mutasi dan promosi merupakan kewenangan Bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Namun dibalik itu regulasi yang mengatur aparatur BKD

harus professional terutama integritasnya. Siapa pun yang mengusulkan, kalau tidak memenuhi syarat maka jangan diterima. Meskipun itu PPK”, jelasnya.

(<https://fajar.co.id/2020/01/17/sejak-2016-ketua-baperjakat-bulukumba-tak-dilibatkan-proses-mutasi/> di akses tgl 7 Desember 2020)

Mutasi yang tidak dijalankan secara obyektif, maka akan dapat menimbulkan dampak yang negatif bagi para pegawai yang bersangkutan termasuk bagi citra Dinas/Badan pemerintah Kabupaten Bulukumba. Para pegawai akan semakin terpuruk karena tidak memiliki motivasi kerja, selain itu bagi para pegawai yang di promosikan pada posisi tertentu tidak akan memahami tugas dan fungsinya disebabkan tidak memiliki kemampuan dan pemahaman sebagaimana yang diharapkan atau yang sesuai dengan klasifikasi jabatan yang diperlukan. Sedangkan bagi para pegawai yang di rotasi, akan semakin sulit untuk menerima perubahan yang terjadi baik dari sisi lingkungan kerja maupun kemampuan dalam beradaptasi dengan para pegawai dan atasannya yang pada gilirannya tidak akan membawa prestasi kerja yang diharapkan.

Sebaliknya apabila Tim Penilai Kinerja Kabupaten Bulukumba mampu melaksanakan mutasi dan promosi pegawai secara adil dan obyektif berdasarkan hasil penilaian yang ada, maka akan mampu memotivasi para pegawai dalam meningkatkan kinerjanya selain sebagai proses dalam mengembangkan dan memberikan pembinaan kepada para pegawai. Selain itu, dampak yang dirasakan bagi mereka yang dimutasi adalah lahirnya kesadaran akan tugas dan tanggung jawab sebagai abdi masyarakat dan abdi Negara dalam memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat yang membutuhkan. Akan mampu melahirkan loyalitas dan semangat kerja yang tinggi, menghilangkan mental-

mental priyayi yang terkadang dimiliki oleh beberapa pegawai dan tentu saja akan meningkatkan prestasi kerja yang telah diraihinya atau mungkin bagi para pegawai yang selama ini memiliki kinerja yang rendah akan termotivasi untuk memperbaikinya.

Selain beberapa temuan yang dijelaskan oleh penulis di atas, Tim Penilai Kinerja Kabupaten Bulukumba hendaknya senantiasa melakukan komunikasi dan koordinasi secara lebih intens kepada masing-masing pimpinan Dinas/Badan se-Kabupaten Bulukumba dalam upayanya mewujudkan pelaksanaan mutasi yang lebih *fair* dan obyektif. Sehingga tidak menimbulkan asumsi negatif terhadap mutasi yang dilakukan oleh Tim Penilai Kinerja selaku penanggungjawab dalam proses pelaksanaan mutasi di Kabupaten Bulukumba. Koordinasi yang lebih intens akan dapat memberikan sumbangsih atas berbagai macam pertimbangan pelaksanaan mutasi yang dilaksanakan.

Adanya fenomena mengenai pembinaan aparatur sipil Negara dalam pelaksanaan mutasi dan promosi pegawai negeri sipil, maka penulis tertarik untuk mengangkatnya ke dalam sebuah penelitian dengan judul “Evaluasi Pelaksanaan Mutasi dan Promosi dalam Pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba.

B. Rumusan Masalah

Merujuk uraian singkat di atas, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah efektifitas dalam pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba?

2. Bagaimanakah Efisiensi pelaksanaan mutasi dan promosi pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba ?
3. Bagaimana dalam Kecukupan pelaksanaan mutasi dan promosi di Kabupaten Bulukumba ?
4. Bagaimanakah Proses perataan pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba?
5. Bagaimanakah Responsivitas pegawai Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan mutasi dan promosi di Kabupaten Bulukumba?
6. Bagaimanakah Ketetapan pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian dari rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan :

1. Untuk mengetahui efektifitas dalam pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan aparatur sipil Negara di Kabupaten Bulukumba
2. Untuk mengetahui Efisiensi dalam pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan aparatur sipil Negara di Kabupaten Bulukumba
3. Untuk mengetahui Kecukupan dalam pelaksanaan mutasi dan promosi di Kabupaten Bulukumba
4. Untuk mengetahui Proses perataan dalam pelaksanaan mutasi dan promosi pembinaan aparatur sipil Negara di Kabupaten Bulukumba
5. Untuk mengetahui Responsivitas pegawai Aparatur Sipil Negara pada pelaksanaan mutasi dan promosi di Kabupaten Bulukumba
6. Untuk mengetahui Ketetapan pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Bulukumba

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau kegunaan baik akademik maupun praktis sebagai berikut:

1. Kegunaan Akademik

Diharapkan penelitian ini mampu memberikan sumbangsih yang berarti terhadap pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu administrasi publik dan dapat bermanfaat serta memberikan kontribusi bagi penelitian selanjutnya maupun sebagai bahan komparasi teori yang lebih luas.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kota Bulukumba khususnya dalam pelaksanaan mutasi aparatur sipil Negara pada jabatan struktural.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Teori dan Konsep

1. Konsep Evaluasi

1.1 Pengertian dan Karakteristik Evaluasi

Evaluasi adalah proses penilaian. Dalam organisasi, dapat didefinisikan sebagai proses evaluasi akan mengukur Efektivitas strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan perusahaan. Data yang diperoleh dari hasil pengukuran akan digunakan sebagai analisis situasi program berikutnya. Istilah evaluasi menurut Dunn (2000) dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*), dan penilaian (*assessment*). Evaluasi kebijakan adalah suatu kegiatan untuk menilai tingkat pencapaian tujuan kebijakan, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Evaluasi merupakan salah satu tingkatan di dalam proses kebijakan publik, evaluasi adalah salah satu cara untuk menilai apakah suatu kebijakan atau program itu berjalan dengan baik atau tidak (Mulyadi, 2016:100). Menurut pengertian bahasa, Echols dan Shadly (dalam Thoha, 2003:1) mengemukakan bahwa kata evaluasi berasal dari bahasa inggris evaluation yang berarti penilaian atau penaksiran.

Dye (2002) dalam Mulyadi (2016: 100) menyatakan bahwa :

“Policy evaluation is the assessment of the overall effectiveness of a national program in meeting its objectives, or assessment of relative effectiveness of two or more programs meeting common objectives”.

Uraian Dye tersebut menjelaskan bahwa evaluasi menilai secara luas atau umum keefektifan program-program Negara baik itu dua atau lebih yang memiliki

efektivitas yang relatif. Evaluasi memberikan informasi yang valid mengenai kinerja dari kebijakan, informasi valid bersifat objektif yang dapat diperoleh dari perbandingan dengan kebijakan sebelumnya ataupun pengamatan secara langsung di lapangan. Suchman dalam Arikunto (2014 : 1) memandang evaluasi sebagai sebuah proses menentukan hasil yang telah dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung tercapainya tujuan. Definisi lain dikemukakan oleh Worthen dan Sanders dalam Arikunto (2014:1) dua ahli tersebut mengatakan bahwa evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga tentang sesuatu; dalam mencari sesuatu tersebut, juga termasuk informasi yang bermanfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, prosedur, serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan.

Definisi lain dikemukakan oleh Worthen dan Sanders dalam Arikunto (2014:01) menjelaskan bahwa Evaluasi adalah kegiatan mencari sesuatu yang berharga yaitu mendapatkan informasi yang bermanfaat dalam menilai keberadaan suatu program, produksi, prosedur serta alternatif strategi yang diajukan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Selanjutnya Wiersma dan Jurs membedakan antara evaluasi, pengukuran, dan testing. Keduanya berpendapat bahwa evaluasi adalah suatu proses yang mencakup pengukuran dan mungkin juga testing, yang juga berisi pengambilan keputusan tentang nilai. Pendapat ini sejalan dengan pendapat Arikunto yang menyatakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan mengukur dan menilai. Kedua pendapat di atas secara implisit menyatakan bahwa evaluasi memiliki cakupan yang lebih luas daripada pengukuran dan testing. Secara garis besar, proses evaluasi dibagi menjadi awal (pretest) dan akhir (posttest). Pretest adalah evaluasi yang

dilakukan untuk menguji konsep dan eksekusi yang direncanakan. Umar (2003) dalam Christmas (2015) juga mengemukakan tentang evaluasi bahwa: "Evaluasi merupakan suatu proses untuk menyediakan informasi tentang sejauh mana suatu kegiatan tertentu telah tercapai, bagaimana perbedaan pencapaian itu dengan suatu standar tertentu untuk mengetahui apakah ada selisih antara keduanya, serta bagaimana manfaat yang telah dikerjakan itu bisa dibandingkan dengan harapan-harapan yang ingin diperoleh". Menurut pengertian istilah, Thoha (2003:1) mengatakan bahwa "evaluasi merupakan kegiatan yang terencana untuk mengetahui keadaan sesuatu objek dengan menggunakan instrumen dan hasilnya dibandingkan dengan tolok ukur untuk memperoleh kesimpulan."

Secara umum, Cross (dalam Sukardi, 2015:1) berpendapat bahwa "evaluasi merupakan proses yang menentukan kondisi, dimana suatu tujuan telah tercapai." Hal ini dijelaskan lagi oleh Sukardi (2015: 1), bahwa definisi tersebut menerangkan secara langsung bahwa evaluasi merupakan proses mendapatkan informasi dan memahami serta mengkomunikasikan hasil informasi tersebut kepada pemangku keputusan. Hal tersebut selaras dengan Wirawan (2011:8-9), yang berpendapat bahwa salah satu tujuan dari evaluasi adalah mengumpulkan informasi, mengukur kinerja, dan menilai manfaat mengenai objek evaluasi yang berkaitan dengan indikator, tujuan, atau standar dalam objek evaluasi.

Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan kegiatan untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil yang telah dicapai, yang selanjutnya dapat dijadikan sebagai alternatif dalam mengambil keputusan, evaluasi juga merupakan perbandingan antara hasil yang telah

dicapai dengan apa yang telah direncanakan sebelumnya. Evaluasi juga berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat dari hasil kebijakan dan dapat memberikan informasi yang valid serta bisa dipercaya mengenai kinerja kebijakan yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dicapai melalui tindakan publik.

Gambaran utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluative. Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya :

1. Fokus nilai, evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. interdependensi fakta-nilai, tuntutan evaluasi tergantung baik “fakta” maupun nilai. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat untuk menyatakan demikian, harus didukung oleh bukti bahwa hasil-hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena itu, pemantauan merupakan persyaratan bagi evaluasi.
3. Orientasi masa kini dan masa lampau. Tuntutan evaluative berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-

premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).

4. Dualitas nilai, nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada.

1.2 Fungsi Evaluasi

Dari istilah diatas, maka evaluasi memiliki fungsi utama dalam menganalisis kebijakan yaitu sebagai berikut:

- Memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan. Pada fungsi ini evaluasi kebijakan publik akan lebih banyak meneliti pada aspek instrumental dari kebijakan publik yang ada.
- Menilai kepastian tujuan dan target dengan masalah yang dihadapi. Fungsi ini menilai apakah tujuan yang ditetapkan benar-benar mampu menyelesaikan masalah yang ada.
- Memberi sumbangan pada kebijakan lain. Fungsi ini lebih diupayakan untuk menghasilkan rekomendasi dari penilaian yang dilakukannya atas kebijakan yang dievaluasi.

Adapula Wibawa, dkk dalam Nugroho (2016:156 dan 157) berpendapat bahwa evaluasi kebijakan memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi. Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar-berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

2. Kepatuhan. Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit. Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting. Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut.

1.3 Kriteria dan pendekatan Evaluasi

Dalam menghasilkan informasi mengenai kinerja kebijakan, analisis menggunakan tipe kriteria yang berbeda untuk mengevaluasi hasil kebijakan. Kriteria untuk evaluasi diterapkan secara restrospektif (*ex post*). William N. Dunn (1999) mengemukakan beberapa kriteria dalam menilai kinerja kebijakan, sebagai berikut:

Tabel 1.1
Kriteria Evaluasi

Tipe Kriteria	Petanyaan
Efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai ?
Efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan ?
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah ?
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok2 yg berbeda ?
Responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan kelompok2 tertentu ?
Ketepatan	Apakah hasil yang diinginkan benar2 berguna atau bernilai ?

Sumber: Dunn (1999)

Kriteria-kriteria di atas merupakan tolak ukur atau indikator dari evaluasi kebijakan publik. Karena penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N. Dunn untuk setiap kriterianya. Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa : “ Efektivitas (effectiveness) berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai tujuan dari diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneternya”.

Jika suatu kebijakan telah dilaksanakan namun ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang ada di masyarakat, maka bisa dikatakan kebijakan tersebut tidak berhasil. Tetapi juga hasil dari suatu kebijakan yang efektif dalam jangka panjang sehingga membutuhkan waktu yang lama. Sedangkan (Mahmudi dalam Nurul Ramdani 2017) mengartikan bahwa efektivitas yang merupakan hubungan antara output dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) output terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan.

2. Efisiensi

Kriteria selanjutnya adalah efisiensi yang erat kaitannya dengan efektivitas. Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa “Efisiensi (efficiency)

berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien” (Dunn, 2003). Kita dapat menyimpulkan bahwa efisiensi berarti tepat atau sesuai untuk mengerjakan sesuatu dengan tidak membuang-buang waktu, tenaga dan biaya.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, maka efisiensi dapat diartikan sebagai suatu standar untuk menilai seberapa besar usaha yang dilakukan oleh pelaksana suatu kegiatan atau kebijakan dalam mencapai tujuan dan sasaran yang akan dicapai (Lukman dalam Nurul Ramdani :2017)

3. Kecukupan

Kecukupan yang dalam konteks kebijakan publik dapat diartikan bahwa tujuan yang telah dicapai setelah pelaksanaan kebijakan tersebut dirasakan sudah dapat menyelesaikan masalah yang terdapat pada objek kebijakan tersebut. William N. Dunn (2003) berpendapat bahwa kecukupan (adequacy) berarti seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah. Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa kecukupan memiliki hubungan dengan efektivitas yang memprediksi jauh tidaknya alternatif kebijakan yang ada, dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi (Lukman dalam Nurul Ramdani :2017)

4. Perataan

Perataan yang bisa diartikan dengan keadilan yang diperoleh sasaran kebijakan publik sebagai objek kebijakan terhadap pelaksana kebijakan tersebut. Kriteria perataan (equity) erat hubungannya dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat (Dunn : 2003). Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya dan manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Dalam melaksanakan suatu kebijakan, keadilan harus menjadi dasar utamanya, dalam arti semua sektor serta semua lapisan masyarakat yang menjadi sasaran dan objek kebijakan harus sama-sama dapat merasakan hasil dari kebijakan tersebut (Lukman dalam Nurul Ramdani :2017)

5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn, responsivitas (responsiveness) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu (Dunn, 1999). Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan” (Dunn, 1999).

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

6. Ketetapan

Kriteria evaluasi yang terakhir adalah ketepatan suatu kebijakan terhadap pemecahan masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (Appropriateness) adalah: “Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut” (Dunn, 2003).

Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa ketepatan merupakan penilaian suatu tujuan dari sebuah kebijakan yang menjadi solusi dari masalah yang terjadi di tengah-tengah masyarakat sehingga bisa dilihat apakah dapat memecahkan masalah tersebut atau justru menimbulkan masalah yang lain (Lukman dalam Nurul Ramdani 2017).

Pendekatan evaluasi, seperti yang kita lihat bahwa mempunyai dua aspek yang saling berhubungan: penggunaan berbagai macam metode untuk memantau hasil kebijakan publik dan program dan aplikasi serangkaian nilai untuk menentukan kegunaan hasil ini terhadap beberapa orang, kelompok atau

masyarakat secara keseluruhan. Kedua aspek yang saling berhubungan ini menunjukkan kehadiran fakta dan premis-premis nilai di dalam setiap tuntutan evaluative.

- **Evaluasi semu (*Pseudo Evaluation*)** adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi yang valid tentang hasil kebijakan tanpa berusaha untuk menanyakan tentang manfaat atau nilai dari hasil-hasil kebijakan.
- **Evaluasi formal (*Formal Evaluation*)** adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi yang valid dan cepat dipercaya mengenai hasil-hasil kebijakan, berdasarkan tujuan program kebijakan yang telah ditetapkan.
- **Evaluasi keputusan teoritis (*Decision-Theoretic Evaluation*)** adalah pendekatan untuk menghasilkan informasi yang dapat dipertanggung jawabkan dan valid mengenai hasil-hasil kebijakan, yg secara eksplisit dinilai oleh berbagai macam pelaku kebijakan.

Mulyadi (2016: 92 dan 93) memberikan pemikirannya tentang tujuan dan pentingnya evaluasi kebijakan. Evaluasi memberikan beberapa tujuan yang dapat dirinci sebagai berikut : 1) menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran, 2) mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan, 3) mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau *output* dari kebijakan, 4) mengukur dampak suatu kebijakan baik dampak positif maupun dampak negatif, 5) untuk mengetahui apabila ada penyimpangan, 6) sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang.

Berikut ini beberapa alasan pentingnya evaluasi dilakukan: 1) untuk mengetahui tingkat efektivitas suatu kebijakan, yakni seberapa jauh suatu kebijakan mencapai tujuan, 2) mengetahui apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal. Dengan melihat pada tingkat efektivitasnya, maka dapat disimpulkan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal, 3) memenuhi aspek akuntabilitas publik. Dengan melakukan penilaian kinerja suatu kebijakan, maka dapat dipahami sebagai bentuk pertanggungjawaban pemerintah kepada publik sebagai pemilik dana dan mengambil manfaat dari kebijakan dan program pemerintah, 4) menunjukkan pada *stakeholders* manfaat suatu kebijakan. Apabila tidak dilakukan evaluasi terhadap suatu kebijakan, para *stakeholders*, terutama kelompok sasaran tidak mengetahui secara pasti manfaat dari suatu kebijakan atau program, 5) agar tidak mengulangi kesalahan yang sama. Evaluasi kebijakan bermanfaat untuk memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan yang akan datang agar tidak mengulangi kesalahan yang sama, dan diharapkan lebih baik.

2 Konsep Pembinaan dan Aparatur Sipil Negara

2.1 Pengertian Pembinaan Aparatur Sipil Negara

Dalam suatu Organisasi unsur manusia sangat penting dalam kelangsungan Organisasi tersebut, Sumber Daya Manusia (pegawai) menjadi unsur pertama dan utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan. Peralatan yang andal atau canggih tanpa peran aktif sumber daya manusia, tidak berarti apa-apa. Oleh karena itu, betapa pentingnya pembinaan dilakukan agar pegawai lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam melakukan pekerjaan yang menjadi beban tugasnya. Pembinaan pegawai aparatur sipil Negara sudah di ataur dalam UU N0.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Menurut Hariandja (2015:296), “pembinaan pegawai merupakan upaya yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pegawai agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik, yakni tidak bertindak menyimpang dari aturan normatif, maka yang termasuk dalam pembinaan pegawai antara lain adalah pengembangan pegawai, peningkatan disiplin kerja dan bimbingan kerja”. Untuk itu, selanjutnya akan dijabarkan teori-teori dan konsep-konsep yang terkait dengan bentuk-bentuk pembinaan sumber daya aparatur sebagaimana menurut pendapat tersebut.

Widjaja (2014:15) pembinaan pegawai adalah segala usaha untuk meningkatkan kemampuan dalam melaksanakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan. jelas bahwa pembinaan pegawai dilaksanakan untuk pertumbuhan dan kesinambungan kualitas pegawai dalam suatu organisasi. Dengan demikian maka pembinaan pegawai pada hakekatnya adalah peningkatan kemampuan pegawai dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui tugas pokok dan fungsinya dalam pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Arah Pembinaan Pegawai Negeri Sipil.

Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan merupakan suatu kegiatan yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi manusia agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik serta bertambahnya kecakapan, keterampilan dan keahlian dalam rangka mendukung kinerja pegawai. Disisi lain pembinaan dapat memberikan pencerahan bagi pegawai agar dapat berpikir kritis, analisis dan konseptual, dalam mendukung tugas rutin.

Pengertian pembinaan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah “Proses, cara, pembaharuan, usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara Efisien serta Efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik“. Berdasarkan pada pengertian yang dikemukakan diatas mengandung arti bahwa pembinaan merupakan suatu kerja keras, menanamkan sesuatu sikap yang sama sekali baru bagi seorang pegawai. Sikap itu adalah sikap yang sesuai dengan keinginan Organisasi, sikap yang menunjang tercapainya tujuan Organisasi, menurut Miftah Thoha (2015: 78) dijelaskan sebagai berikut Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil, atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang, atau peningkatan atas sesuatu

Menurut Ivancevich (2015:46) “Pembinaan sebagai usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam pekerjaannya sekarang atau dalam pekerjaan lain yang akan dijabatnya segera. Selanjutnya sehubungan dengan definisi tersebut, Ivancevich mengemukakan sejumlah butir penting yaitu, pembinaan adalah sebuah proses sistematis untuk mengubah perilaku kerja seorang/sekelompok pegawai dalam usaha meningkatkan kinerja organisasi. Pembinaan terkait dengan keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk pekerjaan yang sekarang dilakukan. Pembinaan berorientasi ke masa sekarang dan membantu pegawai untuk menguasai keterampilan dan kemampuan (konpetensi) yang spesifik untuk berhasil dalam pekerjaannya. Menurut Supartono Wdyosiswoyo dalam Buku Pedoman Praktis Manajemen Sumber Daya Manusia karya Ahmad Tohardi menyatakan bahwa, Daya yang ada pada Manusia meliputi adanya akal dan Intelegensi, perasaan dan emosi, kemauan, fantasi, perilaku. (2014 : 31) : “Untuk dapat melaksanakan tugas yang berat dan

baik maka pemerintah perlu meningkatkan pembinaan aparat dalam arti kualitas maupun kuantitas". Dari pengertian dapat disimpulkan bahwa Sumber Daya Manusia adalah segala potensi yang ada pada Manusia baik berupa akal pikiran, tenaga, keterampilan, emosi dan sebagainya yang dapat digunakan baik untuk dirinya sendiri maupun untuk Organisasi. Menurut T. Hani Handoko (2015 :22) bahwa : Manajemen sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan-tujuan individu maupun organisasi.

Dengan demikian, pembinaan Sumber Daya Manusia berarti kegiatan yang dilakukan terhadap keberadaan Sumber Daya Manusia (Pegawai) dalam suatu Organisasi, agar mereka lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam melakukan pekerjaannya dengan sebaik-baiknya dan seefektif mungkin.

Dari pembahasan di atas mengenai pengertian pembinaan Aparatur Sipil Negara, maka selanjutnya penulis mengemukakan arah pembinaan aparatur sipil Negara sebagai berikut :

Menurut Wursanto (2015:13), pembinaan aparatur Negara diarahkan kepada:

1. Satuan organisasi lembaga pemerintah mempunyai jumlah dan mutu pegawai yang rasional, sesuai dengan jenis, sifat dan beban kerja yang dibebankan kepadanya.
2. Pembinaan seluruh aparatur sipil Negara terintegrasi artinya terhadap semua aparatur sipil negara berlaku ketentuan yang sama
3. Pembinaan aparatur sipil Negara dilaksanakan atas dasar sistem karir dan sistem prestasi.

4. Pengembangan sistem penggajian diarahkan untuk menghargai prestasi kerja dan besarnya tanggung jawab.
5. Tindakan korektif terhadap pegawai yang benar-benar melanggar ketentuan yang berlaku dilaksanakan secara tegas.
6. Penyempurnaan sistem administrasi kepegawaian dan sistem pengawasannya dapat dilaksanakan.
7. Pembinaan dan kesetiaan dan ketaatan penuh terhadap Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah tetap terjamin.

Adapun pembinaan Aparatur Sipil Negara bertujuan untuk membentuk sikap aparatur negara agar berorientasi kepada pembangunan dan bertindak sebagai pemerakarsa pembaharuan dan sebagai penggerak pembangunan dan manfaat dari pembinaan Aparatur Sipil Negara adalah mewujudkan citra pegawai yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Negara dan pemerintah yang bersatu padu, bermental baik, berwibawa, berdaya guna, berhasil guna, bersih, berkualitas tinggi dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai unsur aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat.

2.2 Model Pembinaan Aparatur Sipil Negara

a. Pembinaan Disiplin Aparatur Sipil Negara

Disiplin adalah keadaan yang menyebabkan atau memberikan dorongan kepada pegawai untuk berbuat dan melakukan segala kegiatan sesuai dengan norma-norma atau aturan yang telah ditetapkan (Wursanto,1997:108). Peraturan Disiplin Aparatur Sipil Negara diatur dalam Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 yang berisi tentang daftar kewajiban, larangan dan sanksi seorang Aparatur Sipil Negara. Menurut Peraturan Pemerintah No.30 Tahun 1980 peraturan disiplin Aparatur Sipil Negara adalah peraturan yang mengatur kewajiban,

larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar oleh Aparatur Sipil Negara Pembinaan Karir Pegawai Negeri Sipil

Pembinaan Karir Aparatur Sipil Negara Usmara (2002:278) pembinaan karir bertujuan untuk mngembangkan karir Aparatur Sipil Negara dengan demikian ada beberapa pilihan pengembangan karir, yaitu

1. Pengembangan dan peningkatan melalui pemberian tugas secara khusus.
 2. Pengembangan ke arah samping sesuatu pekerjaan yang lain, yang mungkin lebih cocok dengan keterampilannya dengan memberi pengalaman yang lebih luas, tantangan baru serta memberikan kepercayaan dan kepuasan yang lebih besar. Ini disebut dengan pengembangan karir *lateral* atau demosi.
 3. Pengembangan ke arah atas pada posisi yang mempunyai tanggung jawab dan wewenang yang lebih besar di bidang keahlian khusus atau bahkan keahlian khusus yang baru. Ini disebut dengan promosi
 4. Pergerakan ke arah bawah yang mungkin dapat merefleksikan sesuatu peralihan atau pertukaran prioritas pekerjaan bagi pegawai untuk mengurangi resiko atau tanggung jawab dan stress, menempatkan posisi karyawan tersebut ke arah yang lebih tepat sekaligus sebagai kesempatan atau peluang yang baru. Inilah yang disebut dengan mutasi.
- b. Pembinaan Etika Profesi Aparatur Sipil Negara

Pembinaan Etika Profesi Aparatur Sipil Negara menurut PP nomor 42 Tahun 2004 dalam (www.bkn.go.id.penelitian) digunakan terminologi pembinaan jiwa korps dan kode etik Aparatur Sipil Negara, adalah semacam rancangan (*design*) yang menjelaskan tentang berbagai komponen yang perlu ada dalam pembinaan etika profesi Pegawai Negeri Sipil, sehingga dapat dipakai sebagai pola acuan

atau pedoman oleh pimpinan instansi pemerintah pada setiap jenjang dalam melakukan pembinaan etika profesi Aparatur Sipil Negara di lingkungan instansi atau unit kerja masing-masing. Pembinaan etika profesi tersebut meliputi :

1. Pembinaan Jiwa Korps Aparatur Sipil Negara
2. Kode Etik Aparatur Sipil Negara

Pembinaan dapat dilakukan melalui beberapa cara diantaranya : 1) Pemberian kesempatan dan dorongan untuk mengembangkan karier; 2) Pemberian penghargaan atas jasa atau kebaktiannya terhadap organisasi, baik material atau imaterial, 3) Pendisiplinan kerja pegawai, 4) Pemberian kesempatan berhimpun dalam organisasi kepegawaian; 5) Pemberian fasilitas kerja dan sosial yang adil. (Jurnal Yuslim, 2013:164)

2.3 Landasan Hukum Pembinaan Aparatur Sipil Negara

1. Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil disebutkan bahwa :

“Dalam pelaksanaan tugas kedinasan setiap Pegawai Negeri Sipil wajib bersikap dan berpedoman pada etika dalam bernegara dalam penyelenggaraan pemerintahan, dalam berorganisasi dan bermasyarakat, serta terhadap diri sendiri dan sesama pegawai Negeri sipil yang diatur dalam pemerintahan ini”.

2. Salah satu Misi dari Kabupaten Bulukumba yakni :” *Peningkatan pembinaan tata kelola pemerintahan yang baik (Good Governance) dan bersih (Clean Governance serta penegakan supermasi hukum dan hak asasi manusia*
3. Peraturan Bupati Bulukumba No. 11 Tahun 2008 Tugas pokok dan fungsi BKD (Badan Kepegawaian Daerah) Kabupaten Bulukumba

pasal 24, Bidang Pendidikan dan pelatihan mempunyai fungsi memberikan pembinaan pelatihan dan pelaksanaan tugas terhadap pegawai sesuai dengan lingkup tugasnya.

4. UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

2.4 Pengertian Aparatur Sipil Negara

Sebagaimana diketahui bahwa dalam suatu organisasi manusia merupakan unsur yang sangat penting bagi proses pencapaian tujuan organisasi. Maju atau tidaknya sebuah organisasi ditentukan oleh sejauh mana kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan. Di dalam suatu organisasi, manusia yang terlibat di dalamnya disebut dengan pegawai. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Robbins (2006), yang memberikan pengertian pegawai sebagai orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja, baik sebagai pegawai tetap atau tidak, berdasarkan kesepakatan kerja baik tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan tertentu yang ditetapkan oleh pemberi kerja.

Berdasarkan uraian dari definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa pegawai merupakan tenaga kerja manusia yang senantiasa dibutuhkan dan menjadi modal pokok dalam badan usaha kerja sama untuk mencapai tujuan organisasi tertentu. Oleh karena itu, perlu tenaga kerja atau pegawai perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat melahirkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi.

Tenaga kerja dalam sistem pemerintahan disebut sebagai Aparatur Sipil Negara (ASN), hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 Ayat 1 yang menyebutkan

bahwa Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.

Lebih lanjut menurut Sedarmayanti (2013: 372), menjelaskan kedudukan Pegawai Negeri adalah sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan dan pembangunan. Dalam kedudukan dan tugas tersebut, Pegawai Negeri harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik, serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dalam hal untuk menjamin netralisasinya, Pegawai Negeri dilarang menjadi anggota dan pengurus partai politik. Setiap Pegawai Negeri wajib setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945, Negara dan Pemerintah serta wajib menjaga persatuan dan kesatuan bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan menurut Ismail (2003: 32), menjelaskan bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkedudukan sebagai aparatur negara, abdi negara dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan. Kesetiaan dan ketaatan yang penuh tersebut mengandung pengertian bahwa PNS berada sepenuhnya di bawah pemerintah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan seorang pegawai yang diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas Negara dalam naungan lembaga pemerintah baik tingkat pusat maupun daerah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata tanpa melihat status masyarakat yang dilayani (suku,

agama dan ras) dan menjalankan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta ikut memberikan sumbangsih yang sebesar-sebesarnya dalam proses pembangunan yang sedang berlangsung dalam instansi/badan tempat ia bertugas.

3. Konsep Mutasi dan Promosi Aparatur Sipil Negara (ASN)

3.1 Pengertian Mutasi

Mutasi merupakan kata yang umum didengar pegawai pada suatu lembaga karena yang dimaksud mutasi adalah suatu perpindahan pegawai dari bidang kerja ke bidang kerja yang lain dalam rangka mengembangkan kemampuan, pengetahuan dan keterampilan-keterampilan yang dimiliki oleh setiap pegawai dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja pegawai dan untuk meningkatkan kinerja pegawai. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Samsudin (2006), yang menjelaskan bahwa mutasi adalah kegiatan yang berkaitan erat dengan tugas, tanggung jawab serta status kepegawaian kepada suatu keadaan tertentu dengan harapan bahwa pegawai yang bersangkutan dapat memperoleh kepuasan kerja yang diinginkannya sekaligus dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap perusahaan atau instansi tempat ia bekerja. Sedangkan menurut Hasibuan (2012), Mengartikan mutasi sebagai sebuah perubahan terhadap posisi dan jabatannya termasuk tempat dan pekerjaan sebelumnya baik yang dilakukan secara vertikal (promosi dan demosi) maupun horizontal (rotasi) yang dilakukan dalam sebuah organisasi.

Berdasarkan uraian di atas terkait pengertian mutasi pegawai, maka dapat disimpulkan bahwa mutasi merupakan proses perpindahan pegawai baik posisi/jabatan maupun tempat dan pekerjaan seorang pegawai dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas tugas yang dilakukannya. Selain itu,

mutasi dapat pula dikatakan sebagai tindak lanjut dari sebuah proses pengembangan dan pembinaan seorang pegawai berdasarkan hasil-hasil penilaian prestasi kerjanya selama ini. Dengan demikian pelaksanaan mutasi yang dilakukan oleh sebuah institusi publik baik yang berbentuk dinas atau badan akan mampu membawa dampak yang positif bagi diri para pegawai.

Lebih lanjut menurut Sastrohadiwiryono (2014), menjelaskan pengertian mutasi sebagai kegiatan ketenagakerjaan yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi dan tanggung jawab seorang pegawai dari keadaan sebelumnya kepada keadaan tertentu (lingkungan yang baru) dalam rangka memberikan kepuasan kerja bagi pegawai yang di mutasi sehingga mampu memberikan kinerja yang maksimal bagi organisasinya. Sedangkan menurut Kadarisman (2012), menjelaskan pengertian mutasi sebagai kegiatan yang dilakukan oleh seorang pimpinan kepada para karyawan dengan cara pemindahan dari pekerjaan yang sebelumnya kepada pekerjaan lain yang dianggap selevel atau sejajar.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan bahwa mutasi merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi terhadap para pegawai melalui proses pemindahan pekerjaan sebelumnya kepada pekerjaan lain yang setingkat atau sejajar dengan tujuan agar pegawai tersebut dapat lebih mengembangkan kemampuan dan prestasi kerjanya sebagaimana yang diharapkan oleh pimpinan dari organisasi tersebut. Atau dengan kata lain, pelaksanaan mutasi pegawai merupakan strategi yang dilakukan oleh masing-masing pimpinan organisasi untuk mencapai efektivitas dan efisiensi kerja.

Mutasi merupakan sebuah proses pemindahan pegawai yang dilakukan secara rutin berdasarkan hasil-hasil penilaian kinerja para pegawai selama kurun waktu tertentu dalam sebuah institusi pemerintah ataupun swasta. Selain itu, pelaksanaan mutasi merupakan langkah strategis untuk menerapkan prinsip-prinsip “*the right man in the right place*” atau dengan kata lain menempatkan orang (pegawai/karyawan) berdasarkan keahlian dan kemampuan yang dimilikinya secara tepat sehingga tujuan yang diharapkan akan dapat tercapai secara efektif dan efisien.

Adapun menurut Moekijat (2010: 4-5), bahwa pelaksanaan mutasi pegawai didasarkan atas 4 (empat) hal dasar, yaitu:

a. *Spoil system*

adalah sistem mutasi yang dalam melakukan pemindahan pegawai didasarkan atas keanggotaan partai (hubungan politik). jabatan-jabatan yang penting dalam suatu lembaga diberikan oleh pejabat yang memiliki kewenangan dalam proses pemindahan pegawai kepada teman-teman separtai, dengan tujuan agar terdapat kerjasama yang baik.

b. *Nepotism system*

adalah suatu sistem kepegawaian yang dalam pelaksanaan proses pemindahan pegawai didasarkan atas hubungan keluarga. Bahkan kemudian diperluas artinya, termasuk saudara-saudara dan teman-teman dekat.

c. *Patronage system*

adalah sistem kepegawaian yang dalam proses pemindahan pegawai berdasarkan pada keinginan untuk membantu pegawai tersebut. Usaha

membantu pegawai tersebut dapat didasarkan atas hubungan politik (*spoil system*) atau hubungan keluarga (*nepotism system*).

d. *Merit system*

adalah sistem mutasi yang dalam proses pemindahan pegawai dilandaskan atas kecakapan pegawai yang bersangkutan. Sistem ini timbul sebagai reaksi terhadap *spoil system* dan *nepotism system* yang dalam memindahkan pegawai kurang memperhatikan faktor kecakapan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka dapat disimpulkan bahwa dasar mutasi pegawai harus berdasarkan pada prinsip-prinsip mutasi pegawai sesuai peraturan yaitu mutasi haruslah menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimilikinya, mutasi pegawai tak boleh dirasakan sebagai hukuman, mutasi pegawai untuk menciptakan persaingan yang sehat, mutasi pegawai sebagai upaya dalam meningkatkan motivasi kerja, dan mutasi pegawai bukan berdasarkan pada kepentingan keluarga atau intervensi dari pihak partai manapun sehingga akan memberikan kontribusi kerja yang optimal dan mampu bersaing dengan tuntutan tugas yang diberikan.

Pelaksanaan mutasi pegawai juga didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang menjelaskan bahwa Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Selain itu pelaksanaan mutasi pegawai dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Bab III pasal 4 yang menjelaskan bahwa proses

pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian seorang pegawai dalam dan dari jabatan struktural ditetapkan berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang. Sehingga dengan demikian, maka dapat pula dikatakan bahwa pelaksanaan mutasi pegawai yang dilakukan pada masing-masing instansi pemerintah daerah dilakukan oleh pimpinan berdasarkan pada tolok ukur penilaian kerja seorang pegawai yang dilakukan oleh Tim Penilai Kinerja selaku penanggungjawab dalam pelaksanaan mutasi untuk kemudian diserahkan kepada pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah Bupati selaku Pembina kepegawaian di tingkat daerah.

Berdasarkan beberapa uraian tentang pengertian mutasi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa mutasi pegawai bertujuan untuk memberikan pembinaan pegawai baik dari segi mental maupun pekerjaan yang dilakukannya sehingga akan dapat memberikan pengembangan bagi diri si pegawai yang bersangkutan utamanya dalam hal pengembangan karier. Mutasi akan mampu membawa dampak yang positif bagi para pegawai termasuk dalam hal kesadaran pribadi pegawai untuk dapat meningkatkan kinerja dengan tetap berpegang teguh kepada aturan-aturan perundang-undangan yang berlaku dan kode etik pegawai. Sehingga dengan demikian segala bentuk sikap dan perbuatannya akan selalu mengacu kepada aturan yang ada. Selain hal tersebut, hendaknya pelaksanaan mutasi pegawai tidak boleh didasarkan pada hubungan kepentingan individu atau kelompok baik dari sisi kepartaian, kekeluargaan bahkan karena sikap empati yang berlebihan dari seorang pimpinan kepada bawahannya.

a. Prinsip dan dasar mutasi

Seorang pimpinan mengadakan sistem mutasi terhadap pegawainya memiliki beberapa prinsip yang harus sesuai dengan kebutuhan pekerjaan maupun kebutuhan lembaga karena setiap pegawai harus dapat menjalankan pekerjaannya berdasarkan pada kapasitas yang dimilikinya sehingga akan meningkatkan kinerja pegawai dan meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hasibuan (2010: 102), mengungkapkan tentang prinsip mutasi pegawai di dalam sebuah organisasi harus berpegang pada prinsip “memutasikan pegawai harus berdasarkan pada posisi dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya meningkat”. Sedangkan menurut Nitisemito (2010: 34), menjelaskan bahwa prinsip mutasi pegawai, yaitu:

a. Mutasi untuk mengusahakan orang yang tepat pada tempat yang tepat

Pegawai yang dimutasikan dari unit satu ke unit yang lain haruslah sesuai dengan kemampuan dan keahlian dimana ia ditempatkan dalam posisi jabatan tertentu. Sehingga dengan memperhatikan hal-hal tersebut maka produktivitas kerjanya akan meningkat.

b. Mutasi pegawai tak boleh dirasakan sebagai hukuman

Pegawai yang dimutasikan dari jabatan tertentu dalam sebuah lembaga jangan sampai dianggap sebagai hukuman olehnya, tetapi pemberian mutasi tersebut dianggap oleh pegawai yang bersangkutan sebagai upaya dalam pengembangan dan pemberdayaan bagi dirinya. Sehingga tidak menimbulkan beban psikologi yang pada gilirannya akan menurunkan semangat pegawai dalam melaksanakan setiap tugas-tugasnya.

c. Mutasi untuk saling menggantikan

Mutasi yang dilakukan oleh pimpinan suatu lembaga terhadap pegawainya merupakan upaya dalam mengisi jabatan yang lowong atau kosong sehingga dapat menciptakan keseimbangan antara tuntutan pekerjaan dengan kemampuan pegawai.

d. Mutasi pegawai untuk menciptakan persaingan yang sehat

Dengan adanya proses mutasi diharapkan mampu menciptakan persaingan sehat diantara sesama pegawai yang berada dalam suatu lembaga sebagai upaya dalam mendorong semangat dan kreativitas para pegawai untuk berbuat lebih baik lagi.

e. Mutasi pegawai dapat meningkatkan kinerja pegawai

Mutasi yang dilaksanakan oleh suatu lembaga atas prinsip "*The right man in the right place*" akan dapat meningkatkan kinerja para pegawai dalam lembaga tersebut. Hal ini disebabkan oleh adanya kemampuan dan keahlian yang sesuai dari para pegawai untuk menduduki posisi atau jabatan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya.

3.2 Tujuan Mutasi

Selain sebagai wadah untuk mengembangkan dan membina para pegawai, mutasi juga memiliki beberapa tujuan. Menurut Hasibuan (2012: 102), tujuan diadakannya mutasi adalah sebagai berikut:

- a. Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan;
- b. Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan;
- c. Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan;
- d. Untuk menghilangkan rasa bosan atau jemu terhadap pekerjaannya;

- e. Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karier yang lebih tinggi;
- f. Untuk pelaksanaan hukuman atau sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukannya; dan
- g. Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya.

Adapun menurut Saydam dalam Kadarisman (2012: 80), adalah sebagai berikut:

- a. Menempatkan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan organisasi;.
- b. Meningkatkan semangat dan kegairahan kerja pegawai;
- c. Upaya pengembangan pegawai; dan
- d. Sebagai tindakan preventif dalam upaya mengamankan pegawai dan organisasi.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa pada prinsipnya pelaksanaan mutasi bertujuan untuk merubah diri pegawai. Baik dari perubahan sikap dan perilaku maupun perubahan tingkat pendidikan yang akan disesuaikan dengan jenis pekerjaannya. Oleh karena itu, dengan adanya pelaksanaan mutasi dalam sebuah organisasi, akan dapat memberikan kesempatan bagi para pegawai dalam meniti kariernya. Selain itu, pelaksanaan mutasi kepada para pegawai akan meningkatkan motivasi diri pegawai sekaligus memberikan kepuasan kerja yang mendalam sehingga dapat memberikan sumbangsih dan kontribusi kerja yang maksimal bagi organisasinya.

3.3 Jenis Mutasi

Pelaksanaan mutasi pegawai yang terjadi dalam lingkup pemerintah daerah, tidak selamanya berasal dari keinginan manajemen sumber daya yang terdapat dalam sebuah organisasi atau keinginan para pimpinan dinas/badan pemerintah

semata. Akan tetapi, keinginan mutasi terkadang juga datang dari pegawai yang bersangkutan sehingga menjadi sebuah pertimbangan dalam pengambilan keputusan dan penentua segala kebijakan yang berhubungan dengan masalah kepegawaian. Menurut Samsudin (2006), mutasi pegawai dibedakan atas 2 (dua) jenis, yaitu:

a. Mutasi atas keinginan pegawai

Terkadang seorang pegawai secara spontanitas mengajukan keinginannya untuk dipindahkan ke unit atau bidang kerja lain yang terdapat dalam lingkungan dinas/badan kerjanya. Berbagai alasan terkadang dikemukakan oleh pegawai yang bersangkutan agar mereka dimutasikan ke tempat kerja lain. Seperti tugas dan pekerjaan yang saat ini mereka kerjakan kurang sesuai dengan keinginannya, lingkungan kerja yang kurang menggairahkan, dan alasan-alasan lainnya. Terkadang pula terdapat pegawai yang ingin dipindahkan pada unit atau bidang kerja lain, namun tidak memiliki alasan yang tepat atas keinginannya itu.

Hal di atas, sesuai dengan penjelasan dari Nitisemito (2010), yang mengatakan bahwa sebenarnya mutasi tidak mesti inisiatifnya harus datang dari atas (pimpinan dinas/badan), akan tetapi juga karena inisiatifnya dari pegawai yang bersangkutan. Bahwa organisasi harus senantiasa melakukan evaluasi secara terus-menerus agar mutasi dapat dilakukan dengan cara dan waktu yang tepat. Misalnya, seorang pegawai yang menurun prestasi kerjanya karena telah lama bekerja pada tempat tertentu, maka pimpinan dinas/badan harus mampu mengetahuinya. Tetapi dalam praktiknya sering kali terjadi bahwa seorang pegawai yang seharusnya sudah segera dimutasikan ternyata belum juga dimutasikan. Hal ini dapat terjadi karena sistem evaluasi yang dijalankan

kurang dapat dijadikan sebagai tolok ukur atau patokan pelaksanaan mutasi. Untuk itulah dalam mutasi diwenangkan mutasi atas inisiatif pegawai. Permohonan pegawai untuk dimutasikan dapat terjadi karenan beberapa alasan, seperti rasa bosan, ingin maju, kurang mampu beradaptasi dengan lingkungan kerjanya dan sebab-sebab lain.

b. Mutasi atas kebijakan manajemen

Manajemen sumber daya manusia yang bijaksana akan memprogramkan kegiatan ini sebagai kegiatan yang berkelanjutan, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Dalam jangka pendek biasanya diperuntukkan karena tuntutan yang mendesak, sedangkan dalam jangka panjang sebagai upaya dalam menjaga kontinuitas produksi maupun kontinuitas organisasi secara makro. Hal senada juga disampaikan oleh Saydam (2010), bahwa suatu mutasi pegawai yang paling banyak terjadi adalah atas keinginan organisasi (pihak manajemen). Hal tersebut dilakukan atas pertimbangan-pertimbangan antara lain sebagai berikut; (1) usaha organisasi untuk menghilangkan kejenuhan pegawai, (2) kemampuan pegawai kurang sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan organisasi, (3) lingkungan pekerjaan yang kurang mendukung pekerjaan pegawai, (4) diri pegawai yang sudah mengalami perubahan, (5) adanya sistem dan prosedur yang mengalami perubahan, dan (6) sebagai sanksi bagi pegawai yang bersangkutan.

Berdasarkan uraian penjelasan di atas, penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan mutasi baik atas keinginan pribadi pegawai maupun atas keinginan dari pimpinan organisasi bertujuan untuk menempatkan pegawai sesuai dengan kemampuan dan keahlian yang dimilikinya sekaligus untuk meningkatkan motivasi para pegawai yang bekerja pada lingkungan dinas/badan pemerintah.

Untuk dapat mewujudkan hal tersebut, tidak dapat diselesaikan hanya dengan mengadakan seleksi dan penempatan pegawai. Akan tetapi, perlu ada tahapan penilaian yang dilakukan secara terus-menerus, dan dengan penilaian ini setiap pimpinan dinas/badan dapat melaksanakan mutasi terhadap para pegawainya. Atas dasar ini berarti setiap pimpinan mencoba untuk memindahkan para pegawainya pada tempat yang sesuai dan atas keinginan pegawai baik pada tingkat jabatan yang lebih tinggi maupun pekerjaan yang sederhana, sehingga kekurangan dan kesalahan yang terjadi dalam proses pembinaan pegawai akan dapat dikoreksi.

Indikator-Indikator dalam Mutasi Jabatan

Indikator Mutasi Jabatan Sebagai Berikut : (Hasibuan Malayu, 2010 : 108)

- a. untuk memenuhi keinginan karyawan yang bersangkutan
- b. untuk memenuhi kekurangan tenaga di unit/bagian lain
- c. untuk menempatkan karyawan sesuai dengan kecakapan, kemampuan dan bidangnya
- d. untuk meningkatkan kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan serta kecakapan karyawan untuk menduduki jabatan yang lebih tinggi.

3.4 Ruang Lingkup Mutasi

A. Promosi

Promosi mempunyai arti yang penting bagi setiap organisasi, karena dengan adanya promosi tersebut berarti kestabilan organisasi dan moral pegawai akan dapat lebih terjamin. Hal ini sebagaimana yang dijelaskan oleh Edison dkk (2016: 231), bahwa promosi juga dapat diartikan sebagai proses kenaikan golongan, pangkat, atau jabatan seseorang pada tingkatan yang lebih baik dan merupakan bagian dari proses perencanaan karier. Dengan demikian, promosi pegawai akan

selalu diikuti dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenang yang lebih tinggi dari jabatan yang diduduki sebelumnya. Hal tersebut sebagaimana yang dijelaskan oleh Fahmi (2016: 88), bahwa promosi merupakan suatu kenaikan pada posisi seseorang karyawan dari posisi sebelumnya ke posisi yang lebih tinggi.

Lebih lanjut menurut Kasmir (2016: 166), menjelaskan bahwa promosi diartikan sebagai naiknya jabatan atau kepangkatan seseorang dari level sebelumnya ke level yang lebih tinggi. Hal ini berarti bahwa promosi pegawai akan mampu memberikan status sosial, wewenang (*authority*), tanggung jawab (*responsibility*), serta penghasilan (*outcomes*) yang semakin besar bagi pegawai yang bersangkutan dengan maksud meningkatkan kesejahteraan hidup pegawai dan keluarganya. Siagian (2015: 169), menjelaskan bahwa setiap pegawai pasti ingin memperoleh kesempatan untuk mendapatkan promosi karena promosi dipandang sebagai penghargaan atas keberhasilan seseorang dalam mencapai hasil kinerja yang baik sekaligus sebagai pengakuan atas prestasi kerjanya sehingga pegawai berhak menduduki posisi jabatan yang lebih tinggi.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan promosi merupakan hal penting bagi setiap organisasi, karena dengan promosi seorang pegawai akan memiliki kepercayaan diri dalam melaksanakan setiap tugasnya serta dapat meningkatkan kinerja pegawai. Selain itu, promosi merupakan bentuk pengakuan akan kemampuan serta kecakapan pegawai yang bersangkutan untuk menduduki suatu jabatan yang lebih tinggi.

Hasibuan (2016: 107), menjelaskan bahwa promosi jabatan berperan dalam menarik pelamar yang semakin banyak untuk memasukkan lamarannya pada perusahaan tersebut, sehingga proses pengadaan karyawan akan lebih

baik bagi perusahaan dan lebih mudah. Sebaliknya, jika kesempatan untuk dipromosikan relatif kecil/tidak ada, maka gairah kerja, semangat kerja, disiplin kerja, dan prestasi kerja karyawan akan menurun. Penarikan dan pengadaan karyawan juga akan semakin sulit bagi perusahaan yang bersangkutan. Karena peranan promosi sangat besar bagi perusahaan, maka sebaiknya manajer personalia harus menetapkan program promosi serta menginformasikannya kepada para karyawan. Jika hal ini diinformasikan dengan baik, maka akan menjadi motivasi bagi karyawan untuk lebih berusaha meningkatkan kinerjanya. Sedangkan menurut Moekijat dalam Krisdayanti dan Edyanto (2017: 66-67), mengatakan bahwa promosi adalah bagian daripada pembinaan yang menjadi tolok ukur untuk diproses, yaitu karier dan prestasi kerja harus memenuhi syarat-syarat yang merupakan usaha untuk memperbaiki pelaksanaan pekerjaan yang sekarang maupun yang akan datang, agar dapat bersemangat dan bergairah dalam melaksanakan pekerjaan, sehingga dapat meningkatkan efektifitas kerjanya.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa promosi jabatan merupakan suatu perpindahan jabatan dari jabatan yang rendah ke jabatan yang lebih tinggi yang tentunya diikuti dengan tugas, wewenang dan tanggungjawab yang lebih besar pula. Adanya promosi jabatan pada suatu perusahaan sangat berpengaruh besar terhadap kinerja karyawan, dimana dengan adanya promosi maka karyawan akan termotivasi untuk selalu berusaha bekerja dengan baik dengan harapan akan memperoleh promosi jabatan yang diadakan oleh perusahaan, dengan demikian akan membawa dampak yang baik pula untuk kemajuan suatu perusahaan. Selain itu, promosi pegawai dimaksudkan agar pegawai dapat lebih meningkatkan pengetahuan, kecakapan dengan melihat,

karier dan prestasi kerjanya, usaha tersebut dilakukan agar nantinya dapat mempunyai minat untuk menerapkan secara efektif tanggung jawab yang diembannya.

a. Jenis-jenis Promosi Jabatan

Setelah kita ketahui bahwa pada dasarnya promosi adalah perubahan dari tingkat yang lebih rendah ke tingkat yang lebih tinggi yang diikuti dengan peningkatan tugas, wewenang, dan tanggung jawab. Tetapi ada beberapa ahli membagi promosi kedalam beberapa jenis, diantaranya adalah hasibuan (2016:115), yang membagi promosi ke dalam jenis-jenis promosi jabatan sebagai berikut:

- a. Promosi sementara (*temporary promotion*). Suatu bentuk promosi yang dilaksanakan untuk jangka waktu sementara, promosi ini biasanya digunakan apabila harus mengisi suatu jabatan kosong untuk sementara waktu karena pejabat yang bersangkutan sedang sakit, cuti, atau mengikuti pendidikan. Untuk mengisi kekosongan tersebut, maka salah seorang pegawai diangkat untuk sementara yang melaksanakan tugas-tugas jabatan yang bersangkutan.
- b. Promosi tetap (*permanent promotion*). Seorang karyawan dipromosikan dari suatu jabatan ke jabatan yang lebih tinggi karena karyawan tersebut telah memenuhi syarat untuk dipromosikan. Promosi ini bersifat tetap.
- c. Promosi kecil (*small scale promotion*). Menaikkan jabatan seorang karyawan dari jabatan yang tidak sulit dipindahkan ke jabatan yang sulit yang meminta keterampilan atau kemampuan tertentu, tetapi tidak disertai dengan peningkatan wewenang, tanggung jawab, dan gaji.

- d. Promosi kering (*dry promotion*). Seorang karyawan dinaikkan jabatannya ke jabatan yang lebih tinggi disertai dengan peningkatan pangkat, wewenang dan tanggung jawab tetapi tidak disertai dengan kenaikan gaji atau upah.

b. Asas-asas Promosi Jabatan

Menurut Hasibuan dalam Prabowo (2016: 107), terdapat tiga asas promosi jabatan yang harus dituangkan dalam program promosi jabatan, sehingga karyawan mengetahui dan perusahaan mempunyai pedoman dalam mempromosikan karyawan, yaitu meliputi:

- a. Asas Kepercayaan

Dibutuhkan kejujuran, kemampuan dan kecakapan dalam bekerja. Karyawan akan dipromosikan, jika karyawan itu menunjukkan kejujuran, kemampuan dan kecakapannya dalam memangku jabatan.

- b. Asas Keadilan

Promosi berdasarkan keadilan, terhadap penilaian kejujuran, kemampuan, dan kecakapan semua karyawan. Penilaian harus jujur dan objektif serta tidak pilih kasih atau like dan dislike. Promosi yang berdasarkan keadilan akan menjadi alat motivasi bagi karyawan untuk meningkatkan prestasinya.

- c. Asas Formasi

Promosi harus berdasarkan kepada formasi yang ada, karena promosi karyawan hanya mungkin dilakukan jika ada formasi jabatan yang lowong. Promosi hendaknya disesuaikan dengan formasi jabatan yang ada di dalam perusahaan.

c. Penetapan Kriteria/Dasar Promosi Jabatan

Pelaksanaan program promosi bagi pegawai hendaknya terlebih dahulu ditetapkan kriterianya. Kriteria hendaknya dapat dipakai sebagai standar atau dasar pertimbangan karyawan yang berhak untuk segera dipromosikan dalam perusahaan tersebut. Kriteria untuk promosi ini hendaknya dapat menjamin bahwa karyawan yang akan dipromosikan memiliki kemampuan untuk memegang jabatan yang lebih tinggi daripada jabatan sebelumnya.

Promosi bagi seseorang dalam suatu organisasi haruslah mendasarkan pada pertimbangan yang seobyektif mungkin. Karena obyektivitas suatu promosi seseorang akan dapat membawa suatu dampak yang positif bagi tumbuhnya motivasi ataupun semangat kerja bagi karyawan lain. Kriteria promosi pada satu unit kerja sudah barang tentu tidak sama dengan unit kerja lain. Meskipun kenyataannya dalam pekerjaan sejenis tetapi kriteria yang digunakan tidaklah sama. Hal ini disebabkan kemampuan yang diperlukan untuk memegang jabatan tidaklah selalu sama, meskipun hal tersebut untuk jenis pekerjaan yang hampir sama.

Menurut Siswanto dalam Inengahpartha (2017), kriteria yang dapat dipakai sebagai dasar pertimbangan dalam rangka mempromosikan karyawan, yaitu:

- a. *Senioritas*. Tingkat senioritas tenaga kerja seringkali digunakan sebagai salah satu standar untuk kegiatan promosi. Dengan alasan lebih senior, pengalaman yang dimilikinya dianggap lebih banyak daripada yang junior.
- b. *Kualifikasi pendidikan*. Alasan yang melatarbelakangi kualifikasi pendidikan menjadi kriteria adalah dengan pendidikan yang lebih tinggi diharapkan tenaga kerja memiliki daya nalar yang tinggi terhadap prospek perkembangan perusahaan di waktu yang mendatang.

- c. *Prestasi kerja*. Prestasi kerja yang tinggi memiliki kecenderungan untuk memperlancar kegiatan promosi bagi tenaga kerja yang bersangkutan, demikian pula kecenderungan sebaliknya.
- d. *Karsa dan daya cipta*. Untuk kegiatan promosi pada jenis pekerjaan tertentu sangat memerlukan karsa dan daya cipta demi kelangsungan perusahaan.
- e. *Tingkat loyalitas*. Tingkat loyalitas tenaga kerja terhadap perusahaan seringkali menjadi salah satu kriteria untuk kegiatan promosi. Loyalitas yang tinggi akan berdampak pada tanggungjawab yang lebih besar.
- f. *Kejujuran*. Khusus pada jabatan-jabatan yang berhubungan dengan financial. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai kegiatan promosi malah merugikan perusahaan karena ketidakjujuran tenaga kerja yang dipromosikan.
- g. *Supelitas*. Pada jenis pekerjaan/jabatan tertentu barangkali diperlukan kepandaian bergaul, sehingga kriteria kemampuan bergaul dengan orang lain perlu dijadikan salah satu standar untuk promosi pada pekerjaan/jabatan tertentu.

Adapun menurut Citra (2019), syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam melaksanakan promosi adalah sebagai berikut:

- a. *Pengalaman*. Banyaknya pengalaman seseorang karyawan seringkali dipakai sebagai salah satu syarat untuk promosi sebab dengan pengalaman yang lebih banyak diharapkan kemampuan yang lebih tinggi, ide yang lebih cemerlang dan sebagainya.
- b. *Tingkat Pendidikan*. Dengan pendidikan yang lebih tinggi dapat pula diharapkan pemikiran yang lebih baik.

- c. *Loyalitas dan Tanggung jawab.* Dengan loyalitas yang tinggi dapat diharapkan tanggung jawab yang lebih besar.
- d. *Kejujuran.* Merupakan syarat utama yang harus diperhatikan khususnya untuk jabatan-jabatan tertentu seperti kasir.
- e. *Kerjasama.* Sangat diperlukan ketika bekerja dalam sebuah Tim.
- f. *Kompetensi.* Memiliki inisiatif, kreatif dan kemampuan serta kecakapan dalam melaksanakan pekerjaan.

d. Indikator Promosi Jabatan

Menurut Tambunan dalam Jaya (2015: 19), promosi jabatan diukur dengan indikator sebagai berikut:

- a. Penghargaan atasan atas kerja keras;
- b. Penilaian hasil kerja tahunan;
- c. Pemberian jabatan; dan
- d. Penghargaan rekan sekerja.

Adapun menurut Simamora dalam Putri (2018: 43), merumuskan indikator-indikator umum yang diperhitungkan dalam proses promosi jabatan sebagai berikut:

- a. Kesempatan

Promosi jabatan di perusahaan harus memperhatikan kesesuaian antara latar belakang pendidikan dengan persyaratan jabatan yang ditetapkan oleh manajemen.

- b. Kemampuan

Promosi jabatan harus dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman kerja dengan turut mempertimbangkan kreatifitas karyawan dalam bekerja.

c. Keadilan

Perusahaan harus melaksanakan promosi jabatan secara adil dengan memperhatikan kompetensi karyawan dan mempertimbangkan kinerja karyawan.

d. Prosedur

Promosi jabatan di perusahaan harus memiliki prosedur pelaksanaan yang baku dan dilakukan sesuai dengan prosedur.

e. **Tujuan dan Manfaat Promosi Jabatan**

Setiap organisasi memiliki tujuan yang berbeda-beda dalam menerapkan promosi untuk para pegawainya. Menurut Sastrohadiwiryono dalam Animun, dkk (2017), mengemukakan beberapa tujuan promosi pegawai yaitu:

a. Meningkatnya Moral Kerja

Promosi merupakan salah satu faktor dominan yang dapat dilakukan perusahaan demi terwujudnya tujuan peningkatan moral kerja karyawan.

b. Meningkatnya Disiplin Kerja.

c. Terwujudnya Iklim Organisasi yang Menggairahkan.

d. Meningkatnya Produktivitas Kerja.

Sedangkan menurut Hasibuan dalam Jaya (2015), tujuan dilaksanakannya promosi jabatan adalah sebagai berikut:

a. Untuk memberikan pengakuan, jabatan dan imbalan jasa yang semakin besar kepada karyawan yang berprestasi kerja tinggi.

b. Dapat menimbulkan kepuasan dan kebanggaan pribadi, status social yang semakin tinggi dan penghasilan yang semakin besar.

c. Untuk merangsang agar karyawan lebih bergairah bekerja, berdisiplin tinggi dan memperbesar produktivitas kerjanya.

- d. Untuk menjamin stabilitas kepegawaian dengan direalisasikan promosi kepada karyawan dengan dasar dan pada waktu yang tepat serta penilaian yang jujur.
- e. Kesempatan promosi dapat menimbulkan keuntungan berantai (*multilier effect*) dalam perusahaan karena timbulnya lowongan berantai.
- f. Memberikan kesempatan kepada karyawan untuk mengembangkan kreativitas dan inovasinya yang lebih baik demi keuntungan optimal perusahaan.
- g. Untuk menambah dan memperluas pengetahuan serta pengalaman kerja para karyawan dan ini merupakan daya dorong bagi karyawan lainnya.
- h. Untuk mengisi kekosongan jabatan karena pejabatnya berhenti. Agar jabatan itu tidak lowong, maka dipromosikan karyawan lainnya.
- i. Karyawan yang dipromosikan kepada jabatan yang tepat, semangat, kesenangan dan ketenangannya dalam bekerja semakin meningkat sehingga produktivitas kerjanya juga meningkat.
- j. Untuk mempermudah penarikan pelamar, sebab dengan adanya kesempatan promosi merupakan daya dorong serta perangsang bagi pelamar-pelamar untuk memasukkan lamarannya.
- k. Promosi akan memperbaiki status karyawan dari karyawan sementara menjadi karyawan tetap setelah lulus dalam masa percobaannya.

3.5 Aturan Pelaksanaan Mutasi dan Promosi Jabatan

- Aturan mengenai mutasi dan promosi ASN tersebut dijelaskan dalam UU NO.5 Tahun 2014 pasal 72 dan 73

- Peraturan Pemerintah tahun 2020 di Nomor 17. Di dalam aturan tersebut dijelaskan mengenai Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 tahun 2017 terkait dengan Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

UU No.5 Tahun 2014 :

Promosi Pasal 72

1. Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan.
2. Setiap PNS yang memenuhi syarat mempunyai hak yang sama untuk dipromosikan ke jenjang jabatan yang lebih tinggi.
3. Promosi Pejabat Administrasi dan Pejabat Fungsional PNS dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian setelah mendapat pertimbangan tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah.
4. Tim penilai kinerja PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dibentuk oleh Pejabat yang Berwenang.

Mutasi Pasal 73

1. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri.

2. Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
3. Mutasi PNS antarkabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
4. Mutasi PNS antarkabupaten/kota antarprovinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
5. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
6. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.
7. Mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.
8. Pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk Instansi Pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk Instansi Daerah.

Peraturan Pemerintah tahun 2020 Selain manajerial pencabutan, pengangkatan dan pemindahan jabatan, aturan baru tersebut juga memberikan ketentuan terkait dengan mutasi dan promosi bagi ASN. Untuk promosi, pengangkatan ASN ke dalam jabatan fungsional dilakukan dengan pengangkatan pertama, perpindahan jabatan, penyesuaian dan promosi langsung. Mereka yang mendapatkan promosi akan masuk dalam jajaran jabatan fungsional keahlian dan keterampilan tetap harus lulus tes uji, berupa:

1. Uji kompetensi teknis.
2. Uji kompetensi manajerial.
3. Uji kompetensi sosial dan kultural.

Semua tahapan ujian tersebut harus sesuai dengan kompetensi dan ketentuan yang disusun oleh instansi Pembina ASN yang lebih tinggi. Hal tersebut juga dijelaskan dalam Pasal 17 Tahun 2020. Sedangkan untuk persyaratan promosi jabatan dan pengangkatan, baik untuk jabatan fungsional, keterampilan atau keahlian, diantaranya adalah:

1. Memiliki status sebagai PNS dan memiliki integritas serta moral yang baik.
2. Sehat jasmani serta rohani.
3. Memiliki ijazah paling rendah diploma IV atau sarjana sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan dalam jabatan tersebut.
4. Nilai presentasi kerja bernilai baik dalam kurun waktu satu tahun terakhir.
5. Syarat lain akan ditetapkan oleh Menteri atau pemerintah secara umum.

B. Tinjauan Hasil Penelitian

Penelitian tentang pembinaan ASN pada pelaksanaan mutasi dan promosi pegawai dalam lingkup birokrasi pemerintahan telah beberapa kali dilakukan, baik ditinjau dari sudut pandang peran dan fungsi institusi publik yang terkait dengan pelaksanaan mutasi maupun dari sudut pandang ilmu administrasi publik, ilmu hukum dan disiplin ilmu lainnya. Oleh karena itu, terdapat beberapa hasil penelitian yang dianggap relevan dengan judul penelitian penulis yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2 Tinjauan Hasil Penelitian

No	Nama	Judul	Pendekatan Penelitian	Hasil
1	Hasmiati	Pelaksanaan Mutasi Pegawai Aparatur Sipil Negara di Sekretariat Daerah Kabupaten Bone	Kualitatif	Penelitian ini berfokus kepada pelaksanaan rotasi dan promosi pegawai berdasarkan pada tolok ukur yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Untuk pelaksanaan rotasi pegawai didasarkan pada kerja sama pegawai (pemahaman pegawai akan tugas dan fungsinya, saling menghargai, serta memiliki kemampuan untuk berkoordinasi baik dengan atasan maupun bawahan), kepuasan kerja (tingkat upah/gaji, dan hubungan kerja), serta lingkungan kerja (fasilitas kerja, dan tempat kerja yang kondusif dan nyaman).
2	Fatmawati, dkk	Pengaruh Budaya Organisasi dan Rotasi Pekerjaan Terhadap Motivasi Kerja Serta Implikasinya Pada Kinerja Pegawai IAIN Ar-Raniry Banda Aceh	Kuantitatif	Hasil penelitian menunjukkan untuk hipotesis pertama diperoleh penjelasan bahwa variabel budaya organisasi dan rotasi pekerjaan saling berhubungan dalam rangka meningkatkan kinerja pegawai pada IAIN Ar-Raniry Banda Aceh, untuk hipotesis kedua dapat dijelaskan bahwa menerima hipotesis alternatif dan menolak hipotesis nol, artinya bahwa variabel budaya organisasi dan rotasi pekerjaan secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap motivasi kerja pegawai pada IAIN Ar-Raniry Banda Aceh dan untuk hipotesis ketiga dapat

				dijelaskan bahwa menerima hipotesis alternatif dan menolak hipotesis nol, artinya bahwa variabel budaya organisasi dan rotasi pekerjaan dan motivasi kerja secara bersama-sama berpengaruh secara signifikan terhadap kinerja pegawai IAIN Ar-Raniry Banda Aceh.
3	Andika, dkk	Analisis Pelaksanaan Mutasi Kepegawaian Oleh Kepala Daerah di Kabupaten Majene	Kualitatif	Hasil penelitian berfokus kepada pelaksanaan mutasi pegawai dengan menggunakan <i>Merit System</i> dengan pertimbangan didasarkan pada prestasi kerja para pegawai serta pertimbangan-pertimbangan lain yang ikut mempengaruhi pelaksanaan mutasi tersebut yaitu <i>Spoil System</i> yang masih melibatkan unsur subjektif atau dalam hal ini faktor kedekatan dengan kepala daerah atau faktor kekeluargaan.
4	Roslan	Mutasi Jabatan PNS Pemerintah Daerah Kabupaten Bone 2013-2015	Kualitatif	Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses mutasi yang dilakukan di Kabupaten Bone pada jilid pertama tidak lepas dari kontestasi Pilkada, beberapa pihak yang berjasa kepada Bupati diberikan jabatan strategis, sedangkan pada mutasi jilid kedua lebih ke investasi untuk menghadapi Pilkada selanjutnya dengan merangkul kembali beberapa lawan politik Bupati. Serta tim sukses atau tim loyalis yang berjasa dalam memenangkan Bupati saat Pilkada berperan

				dalam proses mutasi di Kabupaten Bone, dengan mempengaruhi keputusan Bupati dalam melakukan mutasi. Selain itu banyak dari mereka diberikan jabatan struktural di Pemerintahan daerah kabupaten Bone. Hal ini menunjukkan proses mutasi di Kabupaten lebih cenderung kearah <i>spoil system</i> .
--	--	--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan di beberapa tempat sebelumnya, fokus penelitian lebih menekankan kepada tahap atau hasil dilaksanakannya mutasi pegawai serta proses pelaksanaan mutasi yang lebih cenderung menggunakan *spoil system* daripada *merit system*. Sedangkan penulis lebih berfokus kepada tahap atau hasil dari pembinaan Aparatur Sipil Negara dalam proses pelaksanaan Mutasi di Daerah Kabupten Bulukumba. Oleh karena itu pada penelitian kali ini, peneliti mencoba untuk lebih mengkaji mengenai evaluasi pembinaan Aparatur Sipil Negara studi kasus pelaksanaan mutasi yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bulukumba khususnya pada pegawai jabatan struktural.

C. Karangka Pikir

Berdasarkan tinjauan teori dan konsep mengenai Pembinaan sumberdaya aparatur diatur melalui berbagai landasan hukum yaitu Undang-undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat 5 yang menyebutkan bahwa Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, maka pembinaan pegawai merupakan upaya yang dilakukan untuk memenuhi kebutuhan pegawai agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik, yakni tidak bertindak

menyimpang dari aturan normatif, maka yang termasuk dalam pembinaan pegawai antara lain adalah pengembangan pegawai, peningkatan disiplin kerja dan bimbingan kerja. Dari pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pembinaan merupakan suatu kegiatan yang diarahkan untuk meningkatkan kapasitas dan kompetensi manusia agar dapat mempunyai sikap mental dan moral yang baik serta bertambahnya kecakapan, keterampilan dan keahlian dalam rangka mendukung kinerja pegawai. Disisi lain pembinaan dapat memberikan pencerahan bagi pegawai agar dapat berpikir kritis, analisis dan konseptual, dalam mendukung tugas rutin. Maka, Sekretariat Daerah Kota Bulukumba memiliki tugas dan tanggung jawab untuk melaksanakan proses pembinaan pegawai secara obyektif dan transparan.

Mutasi pegawai merupakan perpindahan posisi seorang pegawai baik yang bersifat horizontal (rotasi) maupun vertikal (promosi dan demosi) yang dilakukan oleh seorang pimpinan dalam sebuah organisasi. Hal ini dilakukan mengingat mutasi merupakan salah satu proses pengembangan dan pembinaan seorang pegawai sehingga mampu meningkatkan produktivitas kerja yang pada gilirannya akan mampu membantu organisasi dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut Samsudin (2006), menjelaskan bahwa mutasi adalah kegiatan yang berkaitan erat dengan tugas, tanggung jawab serta status kepegawaian kepada suatu keadaan tertentu dengan harapan bahwa pegawai yang bersangkutan dapat memperoleh kepuasan kerja yang diinginkannya sekaligus dapat memberikan kontribusi yang maksimal terhadap perusahaan atau instansi tempat ia bekerja.

Berdasarkan uraian di atas terkait pengertian mutasi pegawai, maka dapat disimpulkan bahwa mutasi merupakan proses perpindahan pegawai baik

posisi/jabatan maupun tempat dan pekerjaan seorang pegawai dengan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas tugas yang dilakukannya. Selain itu, mutasi dapat pula dikatakan sebagai tindak lanjut dari sebuah proses pengembangan dan pembinaan seorang pegawai berdasarkan hasil-hasil penilaian prestasi kerjanya selama ini. Dengan demikian pelaksanaan mutasi yang dilakukan oleh sebuah institusi publik baik yang berbentuk dinas atau badan akan mampu membawa dampak yang positif bagi diri para pegawai.

Sesuai dengan penjelasan dari beberapa konsep pelaksanaan mutasi dan promosi dalam pembinaan Aparatur Sipil Negara, maka penulis mencoba melihat dari segi konsep Evaluasi dengan menggunakan teori William N. Dunn yaitu kriteria Evaluasi untuk menguraikannya dalam bentuk bagan kerangka pikir yang dapat dilihat pada gambar di bawah ini :

Gambar 1.1
Kerangka Pikir

