

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah adalah suatu kewajiban dalam melayani masyarakat. Dalam penerapan pelayanan publik pemerintah mempunyai faktor faktor yang mendukung pelayanan publik antara lain kelembagaan dan pengawasan dalam aparatur sipil negara. Faktor yang ada dalam ASN atau yang sering disebut PNS adalah faktor atau peranan yang sangat penting untuk mendukung berjalannya pelayanan publik yang optimal.

Berjalannya suatu instansi dalam pemerintahan sangat dipengaruhi oleh sumber daya manusia (SDM) yang ada baik kualitas maupun kuantitasnya. Penanganan SDM sangat berbeda dengan penanganan faktor lainnya dikarenakan SDM berkembang baik dalam kualitasnya. Pemanfaatan SDM dalam suatu instansi harus sesuai dengan kebutuhan instansi dan diperlukan manajemen SDM yang mengatur

peranan SDM. Dalam hal ini yang dimaksud SDM dalam instansi pemerintah adalah PNS.

Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah setiap warga negara Indonesia (WNI) yang telah memenuhi syarat undang-undang yang berlaku. Menurut pasal 1 undang-undang Republik Indonesia nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara yang termasuk PNS adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan. Pegawai Negeri Sipil mempunyai peran sebagai aparatur negara yang menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur (ESDM, 2014).

Kemajuan dan kualitas dari suatu unit organisasi begitu terpengaruh pada bagaimana kualitas sumber daya manusia yang menggerakkannya. Dalam praktiknya

diperlukan suatu rotasi atau pemindahan tugas sebagai suatu langkah kongkret dalam perencanaan karir pegawai/pegawai sekaligus peremajaan suatu jabatan. Dalam penentuannya, diperlukan ukuran kriteria-kriteria yang jelas yang harus dipenuhi oleh pegawai/pegawai yang akan dipindahtugaskan (Sucipto, 2014).

PNS dalam pemerintahan harus memiliki dedikasi kerja yang tinggi sehingga mampu dalam melaksanakan pelayanan publik. Maka dari itu dilakukan pengawasan dan seleksi kepada PNS pemerintahan. Selain itu penempatan untuk pegawai, promosi, mutasi, pengembangan dan evaluasi dalam kenyataannya dipengaruhi oleh tekanan dan adanya unsur kepentingan. Untuk memporeleh jabatan yang strategis serta untuk perkembangan pegawai dalam pemerintahan selalu dihadapkan pada peluang memperebutkan jabatan secara tidak profesional. Proses jabatan secara ilegal sangat berlaku dalam birokrasi pemerintahan.

Dalam intansi pemerintahan mutasi merupakan hal yang wajar dalam memberikan upaya kepada pegawai untuk

meningkatkan pengalaman yang lebih menyeluruh. Berkaitan dengan jabatannya dengan berpindahnya pegawai dari satu pekerjaan ke unit pekerjaan lain atau dari instansi ke instansi lain diharapkan mampu meningkatkan kinerja pegawai tersebut.

Dimana organisasi birokrasi identik dengan pelayanan yang berbelit-belit dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan kompetensi dan kemampuan yang dimiliki. *The right man in the right place* sangat penting dalam pelayanan publik.

Realitanya, dalam praktik pemindahan tugas seperti ini, acapkali hanya berdasarkan dari aspek-aspek tertentu saja, semisal tingkat pendidikan, keahlian, atau pengalaman sesuai dengan kebutuhan unit kerja yang menjadi tujuan. Padahal dalam proses pemindahan pegawai harus mempertimbangkan kesesuaian antara kemampuan dan keterampilan pegawai/pegawai dengan pekerjaan (Hormati, 2016).

Acapkali sering ditemukan pelaksanaan mutasi jabatan struktural baik apakah itu mutasi pada instansi atau lembaga pemerintah pusat dan pemerintah di daerah-daerah, yang mana dalam pelaksanaannya terkesan kurang terbuka. Efektif atau tidaknya suatu mutasi jabatan struktural juga dipengaruhi oleh beberapa faktor, yakni otonomi daerah, ras, asal alamater, hingga faktor politis (Nugroho dkk, 2013).

Fitria Ulfah (2013) melakukan riset mengenai pelaksanaan mutasi, transfer dan promosi PNS di lingkungan pemerintah daerah Kabupaten Kapuas. Ketidakjelasan dalam pelaksanaan mutasi maupun promosi tercermin pada penerapan *spoil system* yakni berdasarkan adanya kedekatan dengan pimpinan, karena dalam mutasi pegawai ditentukan oleh keputusan pimpinan SKPD yang memberikan usulan maupun Bupati selaku pejabat Pembina kepegawaian daerah yang mengambil keputusan akhir dalam mutasi pegawai.

Di lain tempat, Michael (2015) melakukan studi untuk menjelaskan bagaimana pelaksanaan promosi dan

mutasi jabatan struktural PNS di Kabupaten Kutai Barat pada tahun 2011. Secara garis besar, pelaksanaan mutasi dan promosi jabatan struktural di kabupaten ini hanya menggunakan syarat-syarat kepangkatan tanpa memperhatikan kompetensi pegawai, syarat prestasi kerja hanya berdasarkan penilaian DP-3 yang dinilai langsung oleh atasan terkait, pengalaman kerja hanya melihat dari pengalaman di tingkat eselon, tingkat pendidikan tidak disesuaikan dengan kompetensi jabatan. Senioritas dalam kepangkatan hanya diperhatikan untuk jabatan pada tingkatan eselon II, dan pendidikan serta pelatihan baru diikuti setelah menduduki jabatan. Terdapat kontroversi dalam keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat Pembina Kepegawaian karena banyak pejabat yang memegang jabatan cenderung dipaksakan. Di sisi lain banyak pejabat potensial baik dari segi pengalaman kerja, pangkat dan golongan serta pendidikan diberhentikan dari jabatannya dan diturunkan dari eselon. Sehingga dipandang keputusan tersebut sarat akan kepentingan politis. Dengan

R. Rona Monika (2017) mendalami mengenai politisasi birokrasi dalam penataan kinerja Pegawai Negeri Sipil di lingkungan pemerintah daerah Indragiri Hulu antara tahun 2012-2014. Mutasi baik itu berupa promosi maupun demosi sesuai apa yang ditemukan dalam studi ini, bahwa berangkat dari faktor politis. Situasi yang demikian karena adanya pergantian kepemimpinan atau bahkan kedekatan dengan pimpinan tersebut. Dengan kata lain kurang diterapkannya mengenai mekanisme mutasi yang seharusnya. Alih-alih dengan pertimbangan yang logis dan proporsional, namun lebih pada pertimbangan subyektif (*spoil system*).

Di sisi lain, lahirnya Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 tahun 2004, yang mana dalam hal ini pemerintah pusat memberikan otonomi kepada daerah secara lebih luas. Prinsip desentralisasi menjadi asas yang digunakan oleh setiap pemimpin daerah dalam melaksanakan otonominya. Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan rumah

tangga dan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penjelasan Undang-Undang No 32 Tahun 2004, dijelaskan mengenai pelimpahan wewenang atas otonomi daerah dan kabupaten/kota masing-masing berdasarkan pada asas desentralisasi sebagai perwujudan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab (Abdullah, 2011).

Kewenangan kepala daerah (Bupati/Walikota) yakni memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang menjadi kewenangannya sebagai pihak eksekutif. Ada semacam pengaplikasian peraturan yang sudah ditetapkan dan disepakati bersama legislatif. Kepala daerah memiliki kewenangan yang bersifat kewenangan administratif sekaligus politik (Syaukani dkk, 2012).

Kewenangan administratif seorang kepala daerah merupakan suatu tugas yang melekat dan digunakan dalam mengendalikan roda pemerintahan. Di samping melakukan manajemen pemerintahan yang mana mencakup perencanaan, pengorganisasian, melakukan koordinasi baik

secara internal maupun eksternal dengan lembaga yang terkait serta memutuskan sumber keuangan, kepala daerah juga berwenang dalam mengambil keputusan yang diambil yang bersifat administratif seperti mengangkat/memberhentikan hingga memutasi, mempromosikan pegawai atau staf (Syaukani dkk, 2012).

Kewenangan kepala daerah yang berkaitan dengan manajemen kepegawaian yakni Pegawai Negeri Sipil (PNS) tertuang dalam Bab V Tentang Kepegawaian Daerah Pasal 129 – 135 Undang-Undang No 32 Tahun 2004.

Seyogyanya manajemen pegawai negeri sipil yang mencakup penetapan dan penentuan formasi, pengangkatan, pemindahan, mutasi, promosi, pemberhentian hingga menyangkut gaji dan tunjangan. Semua itu harus mengacu pada Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatus Sipil Negara (ASN). Dalam pasal 1 ayat 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 2015 menyebutkan bahwa manajemen ASN merupakan pengelolaan ASN dengan tujuan menghasilkan pegawai atau aparatur sipil yang profesional, memiliki nilai

dasar, etika profesi, berintegritas, bersih dari praktik korupsi, kolusi maupun nepotisme serta bebas dari intervensi politik praktis.

Objektifitas dalam proses ini sangatlah krusial dan begitu diperlukan, karena dengan begitu keputusan untuk memindahkan pegawai/pegawai ke bagian yang lain atau bahkan instansi yang lain dapat mempercepat tujuan dari suatu organisasi (Hijriani, Candra, Hardiansyah & Andrian, 2013).

Namun praktek di lapangannya berkata lain. Mutasi yang dilakukan kerap diwarnai dengan intervensi politik sehingga menjadi perbincangan publik. Kecenderungan kebijakan dalam mutasi ini masih banyak dipengaruhi oleh berbagai kepentingan elit. Seperti yang terjadi dalam kebijakan mutasi jabatan struktural di Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Panembahan Senopati Bantul.

Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Panembahan Bantul merupakan salah satu rumah sakit milik pemerintah daerah Bantul. Rumah sakit ini merupakan salah satu wujud

penyelenggaraan pemerintah daerah yang dipimpin langsung oleh Direktur yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab secara langsung kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Kabupaten Bantul adalah salah satu daerah yang tergabung dalam Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang dipimpin oleh seorang Bupati sebagai kepala daerahnya. Seperti daerah lainnya, Bupati Bantul juga memiliki kewenangan dalam hal penentuan keputusan di dalam lingkup para pegawai di lingkungan pemerintahannya termasuk pula pada kebijakan kepegawaian di RSUD Panembahan Senopati Bantul.

Bupati sebagai pimpinan tertinggi memiliki wewenang dan pengaruh yang sangat kuat dalam menentukan semua masalah tentang mutasi, pemberhentian, dan kenaikan pangkat yang selalu berdasar pada keinginan Bupati. Peranan tim Baperjakat di kabupaten Bantul dalam memberikan masukan dan pertimbangan secara objektif kepada Bupati Bantul dalam pemutasian sangat menentukan

arah birokrasi pemerintahan di Kabupaten Bantul tak terkecuali di RSUD Panembahan Senopati Bantul. Dengan mekanisme semacam ini, segala kebijakan yang dikeluarkan oleh Direktur secara langsung ataupun tidak tetap akan ada pengaruh dari pemerintah daerah yang menaunginya,

Tak hanya dalam hal pemilihan elektoral, dalam mutasi jabatan atau sering dikenal dengan *rolling* posisi/jabatan tetap ada unsur politis dibaliknya. Acapkali untuk beberapa jabatan strategis dalam penentuan siapa yang akan menjabat sarat dengan kepentingan segelintir orang atau kelompok. Sehingga bukan *skill* atau pengalaman relevan yang menjadi pertimbangan. Bukan latar pendidikan yang mendukung untuk jabatan terkait sebagai alasan. Namun lebih banyak ditentukan karena alasan nepotis-politis. Alih-alih kemajuan yang didapatkan, degradasi performa yang muncul..

Mutasi adalah salah satu bagian dari manajemen pegawai, dilaksanakan untuk memberikan pengalaman kerja, tanggungjawab dan kemampuan lebih besar pada para

pegawai (Tayipnapi, 1995). Melalui mutasi, akan banyak manfaat yang bisa didapatkan oleh para pegawai maupun pejabat. Di antaranya adalah bisa menambah pengalaman baru, memperluas sudut pandang, menghindarkan dari rasa jenuh dan bosan, meningkatkan pengetahuan dan keterampilan, pengetahuan akan lingkungan dan alur organisasional, sebagai salah satu persiapan dalam menghadapi tugas yang benar-benar baru serta dapat meningkatkan motivasi kerja yang tinggi karena mendapati situasi dan tantangan yang berbeda (Siagian, 2001).

Mutasi merupakan kegiatan rutin dalam suatu unit organisasi dalam rangka menyesuaikan antara jabatan dengan pejabat/pegawai yang akan mengembannya. Dalam penafsirannya, bukan hanya terbatas pada bahwa mutasi yang dilakukan adalah tepat karena memilih orang yang sesuai antara kemampuan dan jabatan baru yang diembannya. Lebih dari itu, juga suatu indikasi kecakapan seorang pemimpin organisasi dalam pengambilan keputusan yang berhubungan dengan disiplin ilmu yang dimiliki. Sehingga dengan

demikian mutasi yang dilakukan dapat lebih optimal, efektif dan efisien (Fahmi, 2011).

Beberapa penelitian yang mengangkat tentang mutasi, menyebutkan bahwa mutasi mempunyai pengaruh yang positif pada kepuasan dan prestasi atau performa kerja para pegawainya. Seperti penelitian dari Kartika Wandasari dkk (2016) menyebutkan bahwa ada pengaruh yang signifikan mutasi jabatan terhadap prestasi kerja para pegawai negeri sipil di Sekretariat Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi, bila benar-benar dilakukan sesuai aturan yang berlaku dan diberikan kepada orang yang tepat. Di samping itu penelitian dari Ria Intan Silviana (2011) menyebutkan bahwa dengan mutasi jabatan akan berdampak pada meningkatnya kepuasan kerja para pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintahan Kota Malang. Sejalan dengan itu penelitian dari Shinta Rundengan dkk (2014) menemukan korelasi positif antara mutasi jabatan dengan prestasi kerja para pegawai negeri sipil di Kantor Pelayanan Pajak Pratama Manado. Lalu riset dari Amelia Amzar & Chalid Sahuri

(2012) melakukan analisis pengaruh peningkatan prestasi kerja melalui mutasi dan motivasi kerja di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Siak. Hasilnya adalah mutasi yang baik membawa pengaruh yang positif pada prestasi kerja para pegawai dalam pekerjaannya, di samping motivasi kerja juga memberikan pengaruh positif pada kinerja para pegawai.

Dari beberapa penelitian yang sudah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya, bahwa memang terdapat satu hal yang belum banyak dikaji, yakni tentang dampak mutasi jabatan yang belum sesuai dengan harapan ataupun belum bisa menghasilkan kinerja maksimal bagi pegawai maupun organisasi.

Namun kasus yang berbeda terjadi di RSUD Panembahan Senopati Bantul. Mutasi yang dilaksanakan memberikan dampak yang negatif terhadap kinerja rumah sakit secara menyeluruh. Sejak pemilihan Bupati Bantul pada tahun 2015 silam, dengan ditandai terpilihnya pemimpin yang baru, menjadikan kebijakan di lingkungan pemerintah

daerah dan semua lembaga turunannya menjadi berubah. Beberapa pos jabatan yang cukup strategis dirubah dengan dikeluarkannya SK (Surat Keputusan) mutasi jabatan. Orang-orang yang sebelumnya menjabat dicopot dan dipindahtugaskan di tempat lain, dan jabatan-jabatan yang ditinggalkan diisi orang-orang pilihan.

Akan menjadi logis dan dapat diterima ketika orang-orang baru yang dipilih tersebut mempunyai kompetensi yang sesuai untuk jabatan terkait, namun fakta yang terjadi di lapangan adalah sebaliknya. Orang-orang yang dipilih tidak mempunyai kompetensi dan pengalaman yang cukup dalam menangani jabatan yang diembannya.

Pada RSUD Panembahan Bantul terjadi pergantian orang-orang yang mengisi jabatan struktural, Ditempatkan orang yang dipilih oleh pemerintah daerah, yang dalam hal ini adalah Bupati untuk dipercaya memegang jabatan-jabatan tersebut. Namun yang terjadi adalah penurunan performa kinerja rumah sakit yang ditandai dengan penurunan

pendapatan yang diperoleh (berdasarkan catatan data keuangan rumah sakit tahun 2017 & 2018).

Dalam penelitian ini peneliti beranjak dari pola mutasi yang sarat akan kepentingan politik sebagai ‘balas budi’ pada pejabat terpilih, dan persoalan suka dan tidak suka pada instansi pemerintahan terkhususnya di RSUD Panembahan Senopati Bantul.

Dua pokok temuan persoalan inilah yang membuat peneliti ingin mendalami serta memahami secara lebih baik bagaimana penerapan mutasi jabatan struktural di RSUD Panembahan Senopati Bantul. Apakah memang telah terjadi maladministrasi dan menyalahi tata aturan yang berlaku atau tidak. Di samping juga mengetahui apakah memang pemilihan kandidat untuk mengisi jabatan struktural yang ada di rumah sakit tersebut benar-benar dipertimbangkan secara matang dan benar atau memang ada motif lain.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan diatas, maka penulis mencoba untuk menjelaskan terkait

rumusan masalah yang akan diteliti pada tesis ini adalah sebagai berikut :

- 1) Apakah mutasi jabatan yang dilakukan oleh RSUD Panembahan senopati Bantul sesuai dengan aturan yang berlaku dan didasari dengan mekanisme yang semestinya?
- 2) Bagaimana implikasi dari mutasi jabatan yang dilakukan di RSUD Panembahan Senopati Bantul terhadap kinerja organisasi rumah sakit?

1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1.2.1 TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan yang mendasar peneliti untuk melakukan penelitian ini yaitu :

- a) Untuk mengetahui lebih mendetail bagaimana pelaksanaan mutasi jabatan yang ada di RSUD Panembahan Senopati Bantul

- b) Untuk mengetahui bagaimana implikasi dari mutasi jabatan di RSUD Panembahan Senopati Bantul terhadap kinerja pegawai.

1.2.1. MANFAAT PENELITIAN

Manfaat penelitian secara teoritis yang didapatkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a) Penelitian ini diharapkan mampu memberi kontribusi terhadap perkembangan ilmu manajemen sumber daya manusia.
- b) Penelitian ini diharapkan mampu melihat terkait kemampuan dan kesiapan pegawai dalam menghadapi promosi ataupun mutasi jabatan yang baru.
- c) Bagi instansi manapun, penelitian ini bisa menjadi rujukan dalam melakukan proses mutasi jabatan terhadap pegawai masing-masing.

Adapun manfaat secara praktis yang bisa didapatkan dalam penelitian ini adalah :

- a) Penelitian ini bermanfaat untuk melihat apakah mutasi yang dilakukan oleh RSUD Panembahan senopati Bantul pada tahun 2016 telah sesuai dengan kompetensi pegawai pada bidangnya masing-masing.
- b) Untuk melihat faktor apa saja yang mendasari untuk melakukan mutasi jabatan di RSUD Panembahan Senopati Bantul tahun 2016.