

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Pegawai Negeri Sipil (PNS) pada dasarnya merupakan aparatur institusi atau abdi negara yang berfungsi untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat (*public service*). Perbaikan atau reformasi di bidang kepegawaian khususnya bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS) tentunya sudah menjadi keinginan bersama untuk segera direalisasikan. Hal ini menjadi penting mengingat situasi politik dalam negeri yang seperti saat ini cenderung memaksa oknum-oknum tertentu yang terlibat di dalamnya untuk terus berpacu dan berkompetisi demi meraih simpati rakyat dan juga telah membuka celah bagi kepala daerah yang merupakan bagian dari proses politik untuk melakukan hal-hal yang bisa mengamankan posisinya dari pihak-pihak yang kemungkinan mengganggu bahkan mungkin menggulingkannya dari kursi nomor satu di daerah. Sehingga sangat wajar jika dugaan bahkan asumsi publik akan praktik negatif tentang promosi jabatan itu terus berkembang. Kondisi ini cukup mendeskripsikan bahwa faktor yang dipakai untuk mempromosikan seorang PNS ke jabatan yang baru adalah “*like or dislike*”, hubungan kekerabatan, masih ada rasa hutang budi, dan faktor balas jasa disaat proses pemilukada pada waktu yang lalu. Padahal sesuai ketentuan yang ada, bahwa pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam suatu jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang pangkat yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat obyektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras,

atau golongan. “Pembangunan merupakan usaha peningkatan kualitas manusia, dan masyarakat Indonesia yang dilakukan secara berkelanjutan, berlandaskan kemampuan nasional dengan memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global. Dalam pelaksanaannya mengacu pada kepribadian bangsa dan nilai luhur yang universal untuk mewujudkan kehidupan yang berdaulat, mandiri, berkeadilan, sejahtera, maju, dan kukuh kekuatan moral dan etikanya”.

Manajemen kepegawaian di Indonesia proses kegiatannya tidak jauh berbeda dengan proses manajemen kepegawaian pada umumnya, yakni dimulai dari proses kegiatan rekrutmen, pengembangan, promosi, renumerasi, disiplin, dan pemberhentian atau pensiun. Proses kegiatan ini dilakukan oleh berdasarkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan maupun peraturan institusi.

Promosi seperti halnya mutasi, merupakan suatu kegiatan untuk memindahkan pegawai dari suatu tempat ke tempat yang lain. Dalam Sathya dan Ambar TS (2011: 169), istilah mutasi dan promosi dibedakan. Perbedaan tersebut ditunjukkan pada tempat dimana pegawai tersebut berpindah karirnya. Apabila tempat pemindahannya sederajat dengan posisi sebelumnya, maka kegiatan tersebut dinamakan mutasi. Jika pemindahan dilakukan ke tempat atau jabatan lain yang dianggap lebih tinggi dari posisi sebelumnya, proses itulah yang dinamakan dengan promosi. Dalam konteks promosi PNS di Aceh, konsep ini berlaku sesuai dengan berbagai macam pertimbangan yang dilakukan oleh unsur

teknis, administratif maupun politis di institusian daerah terutama keterlibatan institusi manajemen kepegawaian daerah.

Promosi merupakan salah satu kegiatan manajemen sumberdaya manusia dalam mengembangkan orang-orang yang bekerja di dalamnya. Dalam manajemen perusahaan menurut Manullang (2001: 109), perusahaan perlu melakukan promosi untuk mempertinggi semangat kerja karyawan dan dapat pula menjamin stabilitas kekaryawanan. Jika dikaitkan dengan manajemen kepegawaian, maka promosi PNS pada dasarnya merupakan upaya untuk meningkatkan gairah kerja dan produktivitas pegawai, serta menjaga siklus eksistensi dan kelanggengan kinerja pegawai dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat.

Adapun tujuan dilakukannya promosi menurut Hasibuan dalam Pratitha dan Muchtar:

1. Untuk memberikan pengakuan, jabatan dan imbalan jasa yang semakin besar kepada karyawan yang berprestasi kerja tinggi;
2. Dapat menimbulkan kepuasan dan kebanggaan pribadi, status sosial yang semakin tinggi dan penghasilan yang semakin besar;
3. Untuk merangsang agar karyawan lebih bergairah kerja, berdisiplin tinggi dan memperbesar produktivitas kerjanya;
4. Untuk menjamin stabilitas kekaryawanan dengan direalisasinya promosi kepada karyawan dengan dasar dan pada waktu yang tepat serta penilaian yang jujur;
5. Untuk mengisi kekosongan jabatan karena pejabatnya berhenti;

6. Kesempatan promosi dapat menimbulkan keuntungan berantai dalam perusahaan karena timbulnya lowongan berantai;
7. Untuk menambah atau memperluas pengetahuan serta pengalaman kerja para karyawan dan merupakan pendorong bagi karyawan lainnya.
8. Memberikan kesempatan kepada karyawan untuk mengembangkan kreativitas dan inovasinya yang lebih baik demi keuntungan optimal perusahaan;
9. Karyawan yang dipromosikan kepada jabatan yang tepat, semangat, kesenangan, dan ketenangan dalam bekerja semakin meningkat sehingga produktifitas meningkat;
10. Untuk mempermudah penarikan pelamar sebab dengan adanya kesempatan promosi merupakan daya pendorong serta perangsang bagi pelamar-pelama untuk memasukkan lamarannya; dan
11. Promosi akan memperbaiki status karyawan dari karyawan sementara menjadi karyawan tetap setelah lulus dalam masa percobaan.

Secara normatif, sangat jelas bahwa promosi memegang peranan penting dalam manajemen kepegawaian atau manajemen sumberdaya aparatur, terutama pengembangan pegawai negeri pada sektor publik.

Dari pengertian, urgensi dan tujuan/manfaatnya maka dapat dianalogikan bahwa promosi yang baik dan benar sangat bergantung pada perencanaan strategis manajemen kepegawaian yang baik dan benar pula. Asumsinya, semakin tepat institusi daerah—dalam hal ini lembaga manajemen kepegawaian—melakukan

perencanaan strategis terhadap pengelolaan aparatur negara, maka kegiatan apapun yang ada di dalamnya—termasuk promosi—akan semakin mengarah pada tujuan yang diharapkan oleh organisasi dan masyarakat secara luas.

Institusi pemerintah maupun swasta mempunyai tujuan yang harus dicapai. Pencapaian tujuan institusi dapat dilakukan dengan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara optimal, salah satu sumber daya tersebut adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh institusi (Fathoni, 2006:178). Era bisnis global dewasa ini, suatu institusi dituntut untuk memiliki sumber daya yang semakin meningkat termasuk sumber daya manusia, agar mampu bertahan dalam persaingan dan mampu mencapai tujuan institusi sebagaimana yang diharapkan. Upaya tersebut erat kaitannya dengan sumber daya manusia sebagai sumber daya yang paling mempengaruhi kinerja institusi. Manusia memiliki beraneka ragam kebutuhan, baik jenis maupun tingkatnya, bahkan manusia memiliki kebutuhan yang cenderung tidak terbatas. Artinya, kebutuhan selalu bertambah dari waktu ke waktu dan manusia selalu berusaha dengan segala kemampuannya untuk memuaskan kebutuhan tersebut. Kebutuhan manusia diartikan sebagai segala sesuatu yang ingin dimilikinya, dicapai dan dinikmati. Untuk itu manusia terdorong untuk melakukan aktivitas yang disebut dengan kerja

Kepuasan kerja terkait dengan pemenuhan kebutuhan, pegawai yang terpenuhi kebutuhannya akan mempersepsikan dirinya sebagai pegawai yang memiliki kepuasan atas pekerjaannya. Sebaliknya, ketidakpuasan muncul apabila salah satu atau sebagian dari kebutuhannya tidak terpenuhi. Kepuasan kerja (*job satisfaction*) merupakan sasaran penting dalam manajemen sumber daya manusia,

karena secara langsung maupun tidak langsung akan mempengaruhi produktivitas kerja pegawai dalam suatu organisasi atau institusi, adapun komponen kepuasan kerja yang dimaksud Yuli (2005:97) antara lain upah/gaji, pekerjaan, pengawasan, hubungan dalam kelompok kerja, dan kondisi lingkungan kerja.

Institusi menginginkan pegawainya memiliki kemampuan produktivitas yang tinggi dalam bekerja. Ini merupakan keinginan yang ideal bagi institusi yang berorientasi pada keuntungan semata sebab bagaimana mungkin institusi memperoleh keuntungan apabila didalamnya diisi oleh orang-orang yang tidak produktif. Akan tetapi, terkadang institusi tidak mampu membedakan mana pegawai yang produktif dan mana yang tidak produktif. Hal ini disebabkan institusi kurang memiliki *sense of business* yang menganggap pegawai sebagai investasi yang akan memberikan keuntungan. Institusi lebih terfokus pada upaya pencapaian target produksi dan keinginan menjadi pemimpin pasar.

Institusi menjadikan pegawai tak ubahnya seperti mesin. ironisnya lagi mesin tersebut tidak dirawat atau diperlakukan dengan baik. Institusi tidak menyadari bahwa pegawai adalah investasi dari *profit* itu sendiri yang perlu dipelihara agar tetap dapat berproduksi dengan baik. Jumlah tenaga kerja yang berlebih, membuat beberapa institusi tertentu memiliki posisi tawar yang tinggi, sehingga manusia atau pegawai lebih dianggap sebagai alat produksi layaknya mesin-mesin. Institusi semacam ini, kurang menganggap penting akan arti kepuasan kerja, karena pasar tenaga kerja yang ada memungkinkan bagi mereka untuk mengganti keberadaan pegawai yang merasa tidak sesuai dengan kepentingan mereka dengan pegawai baru. Institusi semacam ini umumnya

memiliki pemikiran *cost* untuk meningkatkan kepuasan akan lebih tinggi disbanding dengan benefit yang akan diperoleh. Pemikiran yang demikian merupakan pemikiran yang keliru dan sama sekali tidak benar.

Pegawai dengan tingkat kepuasan kerja yang rendah dalam organisasi atau institusi dapat menimbulkan gejala-gejala negatif yang akan terjadi dalam organisasi atau institusi seperti gejala kemangkiran, malas bekerja, banyaknya keluhan, meningkatnya tingkat *turn over*, rendahnya kualitas produksi, *indispliner* dan rendahnya prestasi kerja

Kepuasan kerja merupakan sesuatu yang bersifat individual. Setiap individu memiliki tingkat kepuasan berbeda-beda sesuai dengan sistem nilai yang berlaku pada dirinya. Makin tinggi penilaian terhadap kegiatan dirasakan sesuai dengan keinginan individu, maka makin tinggi kepuasannya terhadap kegiatan tersebut (As'ad, 2003:104). Dengan demikian, kepuasan merupakan evaluasi yang menggambarkan seseorang atas perasaan sikapnya senang atau tidak senang, puas atau tidak puas dalam bekerja.

Kepuasan kerja pegawai dapat ditingkatkan dengan cara pemberian promosi jabatan (Robins dan Judge, 2008:63). Promosi pekerjaan atau jabatan merupakan perkembangan yang positif dari seorang pekerja atau pegawai karena tugasnya dinilai baik oleh pejabat yang berwenang (Fathoni : 2006:160).

Promosi jabatan memberikan peranan penting bagi setiap pegawai, bahkan menjadi idaman yang selalu dinanti-nantikan oleh pegawai. Karenadengan promosi ini berarti adanya kepercayaan dan pengakuan mengenai kemampuan, serta kecakapan pegawai bersangkutan untuk menjabat suatu jabatan yang lebih

tinggi. Dengan demikian, promosi akan memberikan status sosial, wewenang, dan tanggung jawab, serta kepuasan kerja pegawai akan semakin meningkat.

Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Aceh Tengah berdasarkan Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor Tahun 2009 tentang Perubahan atas Qanun Kabupaten Aceh Tengah Nomor 21 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Aceh Tengah mempunyai tugas pokok membantu Bupati selaku pejabat pembina kepegawaian Daerah dalam melaksanakan manajemen Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan peraturan Perundang-undangan di bidang Kepegawaian. Dalam pelaksanaan promosi jabatan PNS diharapkan pihak BKD Kabupaten Aceh Tengah dapat lebih transparan, lebih profesionalisme, adil, dan mengutamakan kualitas tanpa adanya kolusi dan nepotisme dari orang dalam yang dilakukan sesuai dengan peraturan perundangan maupun peraturan institusi yang berlaku.

Bentuk nyata keberhasilan promosi PNS adalah pengangkatan pegawai pada jabatan struktural. Pelaksanaan pengangkatan pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural dalam rangka promosi PNS serta penentuan jenis jabatan struktural dalam struktur organisasi institusi daerah dilakukan dengan mempedomani peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
2. UU No. 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas UU No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian;



3. PP No. 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural;
4. PP No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah; dan
5. Keputusan Kepala BKN No. 13 Tahun 2002 tanggal 17 Juni 2002 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural sebagaimana telah diubah dengan PP No. 13 Tahun 2002.

Dari berbagai jenis ketentuan yang berlaku, penulis memandang penting bahwa syarat pengangkatan pegawai dalam jabatan struktural merupakan salah satu bagian utama dari proses promosi dan menjadi konsep dasar yang berguna untuk menjelaskan fenomena dari permasalahan promosi pegawai yang berlangsung di organisasi institusian daerah di Aceh. Penulis merangkum syarat-syarat dari produk hukum tersebut sebagai berikut:

1. Berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil;
2. Serendah-rendahnya memiliki pangkat 1 (satu) tingkat di bawah jenjang pangkat yang ditentukan;
3. Memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan yang diperlukan;
4. Semua unsur penilaian prestasi kerja (daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan) sekurang-kurangnya bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
5. Memiliki kompetensi jabatan yang diperlukan;
6. Sehat jasmani dan rohani; dan

7. Pegawai Negeri Sipil yang akan atau telah menduduki jabatan struktural harus mengikuti dan lulus pendidikan dan pelatihan kepemimpinan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan untuk jabatan tersebut.

Berdasarkan pada uraian diatas, penulis merasa tertarik untuk meneliti dan membahas hal ini menjadi suatu objek penelitian. Adapun judul yang penulis ajukan adalah: **“Peranan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan dalam Pelaksanaan Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil (Studi Kasus pada Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Aceh Tengah)”**.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Untuk dapat memudahkan penelitian ini dan agar penelitian memiliki arah yang jelas dalam menginterpretasikan fakta dan data ke dalam penulisan skripsi, maka terlebih dahulu dirumuskan permasalahannya. Berdasarkan uraian latar belakang masalah diatas maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah: **“Bagaimanakah Peranan Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Aceh Tengah dalam Pelaksanaan Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil”**.

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sejauh mana penelitian yang dilakukan tentu mempunyai sasaran yang hendak dicapai atau menjadi tujuan penelitian. Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana peranan Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan dalam pelaksanaan Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil.
2. Untuk mendeskripsikan tentang pelaksanaan Promosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

Yang menjadi manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagi penulis, penelitian ini merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan berfikir melalui penelitian karya ilmiah dan untuk menerapkan teori-teori yang penulis telah terima selama masa perkuliahan di Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik .
2. Bagi pihak Badan Kepegawaian, Pendidikan dan Pelatihan Kabupaten Aceh Tengah, penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan masukan untuk meningkatkan pelaksanaan promosi jabatan pegawai Negeri Sipil.
3. Bagi Program Studi Ilmu Administrasi Negara, penelitian ini akan melengkapi ragam penelitian yang telah dibuat oleh para mahasiswa dan dapat menambah bahan bacaan dan atau referensi bagi terciptanya suatu karya ilmiah.