

**PENGELOLAAN MUTASI PNS DALAM
ERA OTONOMI DAERAH DI LINGKUNGAN
PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA**

TESIS



**Oleh :
PINTA WILDAN ADELINA
NPM. 041801007**

**PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN 2007
PENGELOLAAN MUTASI PNS DALAM**

ERA OTONOMI DAERAH DI LINGKUNGAN PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA

TESIS

**Guna Memenuhi Salah Satu Syarat Untuk Memperoleh Gelar Magister Administrasi Publik (MAP)
Pada Program Pasca Sarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area**



Oleh :

**PINTA WILDAN ADELINA
NPM. 041801007**

**PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN 2007**

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCA SARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

JUDUL : PENGELOLAAN MUTASI PNS DALAM ERA
OTONOMI DAERAH DI LINGKUNGAN
PEMERINTAH PROPINSI SUMATERA UTARA

NAMA : PINTA WILDA ADELINA

NPM : 041801038



PEMBIMBING I

Drs. Burhanuddin Harahap, M.A

**Ketua Program Study
Magister Administrasi Publik**

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Drs. Kariono', written over a horizontal line.

Drs Kariono, MA

PEMBIMBING II

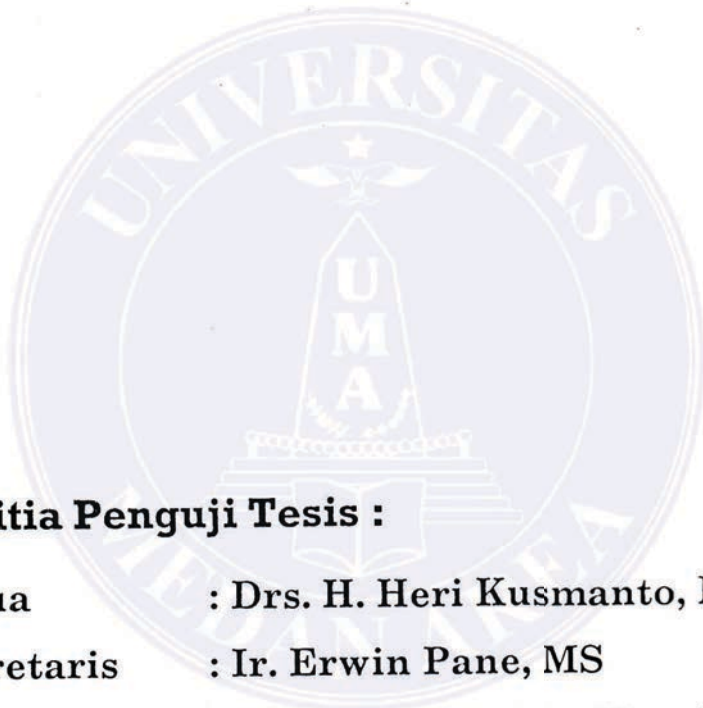
Drs. Usman Tarigan, M.Si

Direktur

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Drs. H. Heri Kusmanto', written over a horizontal line.

Drs. H. Heri Kusmanto , MA

Telah diuji pada Tanggal 15 Maret 2007



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Drs. H. Heri Kusmanto, MA

Sekretaris : Ir. Erwin Pane, MS

Pembimbing I : Drs. Burhanuddin Harahap, MA

Pembimbing II: Drs. Usman Tarigan, MS

Penguji Tamu : Drs. Kariono, MA

ABSTRAKSI

PENGELOLAAN MUTASI PNS DALAM ERA OTONOMI DAERAH DILINGKUNGAN PROPINSI SUMATERA UTARA

Nama : Pinta Wildan Adelina
NIM : 041801007
Program Studi : Magister Administrasi Publik
Pembimbing I : Drs. Burhanuddin Harahap, MA
Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan

Otonomi daerah di Indonesia beberapa tahun terakhir telah membawa perubahan yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Nuansa ini tidak saja dirasakan oleh Pemerintah pusat, namun juga pada level Pemerintah daerah baik propinsi maupun kabupaten/kota.

Beralihnya sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi yang ditandai dengan perubahan Undang – Undang No. 22 Tahun 2000 menjadi Undang – Undang No 32 Tahun 2004, mengubah sistem pemerintahan dari monolitik sentralistik di Pemerintah pusat menjadi lokal demokrasi di Pemerintah daerah.

Kenyataan disetiap daerah tidak selalu mempunyai potensi sumberdaya manusia yang handal untuk melaksanakan pengembangan daerah dalam bidang keahlian tertentu yang diperlukan. Sebagai resources yang dinamis, aktif dan animate, PNS dapat dikembangkan sekaligus dapat dimobilisasikan. Sehingga makna mutasi PNS menjadi sangat penting dalam optimalisasi pengembangan daerah pada pelaksanaan otonomi daerah ini.

Makna lebih luas dari mutasi PNS antar daerah selain *Distribution of Resources* adalah sebagai upaya *Replacement Resources* untuk mendukung percepatan pengembangan daerah. Sebagai Institusi pengelola manajemen kepegawaian daerah, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Propinsi Sumatera Utara telah berupaya untuk mengakomodasi berbagai hambatan dalam proses mutasi pegawai antar daerah tersebut dengan langkah - langkah nyata.

Selain itu BKD Propinsi Sumatera Utara melaksanakan antara lain :

Selain itu BKD Propinsi Sumatera Utara melaksanakan antara lain :

Pertama : terkait dengan SDM pengelola muatasi pegawai dilaksanakan upaya peningkatan profesionalisme pelayanan, membuat uraian tugas secara jelas, sosialisasi tugas dan fungsi. Kedua : Terkait dengan mekanisme dan prosedur, diupayakan langkah penyusunan pedoman kriteria pemindahan pegawai secara jelas.

Ketiga : terkait dengan aspek kerjasama antar daerah secara on line komputer, membuat jaringan kemitraan dengan stake holder serta menjalun kebersamaan dengan Pemerintah daerah Kabupaen/Kota.



KATA PENGANTAR

Puji dan Syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan Rahmat dan hidayahnya sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Studi Pascasarjana Universitas Medan Area.

Adapun judul tesis ini adalah **“Pengelolaan Mutasi PNS dalam Era Otonomi Daerah di Lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara”**.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan tesis ini masih dirasakan sekali banyak kekurangan. Untuk itu dengan segala kerendahan hati penulis membuka diri untuk menerima saran maupun kritik dari pembaca dalam upaya menambah khasanah pengetahuan dan kualitas dari tesis ini.

Dalam kesempatan ini penulis mempunyai kewajiban moral untuk menyampaikan ucapan terimakasih yang setinggi-tingginya kepada :

- Bapak Prof.DR.H.A.Yakub Matondang, selaku Rektor Universitas Medan Area
- Bapak Drs.Heri Kusmanto, MA , Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area
- Bapak Drs.Kariono, MA, ketua Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area
- Bapak Drs.Burhanuddin Harahap,MA, sebagai dosen pembimbing I yang telah banyak memberikan bimbingan dan pengarahan kepada penulis
- Bapak Drs.Usman Tarigan, Msi, sebagai dosen pembimbing II yang selalu memberikan bimbingan kepada penulis
- Bapak dan Ibu dosen serta staf Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area yang telah memberikan bekal ilmu serta kelancaran dalam proses penyusunan dalam penyelesaian tesis ini
- Terimakasih pula yang sebesar-besarnya kepada kedua orangtua saya yang tidak pernah putus mengalirkan Do'a dan semangat demi keberhasilan dan kesuksesan penulis

- Terimakasih juga kepada kawan-kawan yang telah mendukung saya demi selesainya tesis ini

Medan, Agustus 2007

Penulis

Pinta Widan Adelina



DAFTAR ISI

	Halaman
JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iv
ABSTRAKSI	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	xi
DAFTAR GAMBAR	xii
BAB I : PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	8
BAB II : KERANGKA TEORI	
2.1 Pengertian Otonomi Daerah	10
2.2 Pengembangan Sumber Daya Manusia	11
2.3 Sistem Karir.....	14
2.4 Mutasi	17
2.5 Kemandirian Mutasi	21
2.6 Faktor – faktor yang mempebgaruhi kemandirian mutasi.....	27
2.6.1 Kewenangan	27
2.6.2 Sistem Prosedur	29
2.6.3 Jaringan kerja sama	32
BAB II : METODE PENELITIAN	
3.1 Defenisi Konseptual	37
3.2 Defenisi Operasional	37
3.3 Jenis Penelitian	38
3.4 Sumber Data	39

3.5 Teknik Pengumpulan Data	41
3.6 Teknik Analisa Data	43
3.7 Data yang dikumpulkan	44
BAB IV : ANALISIS HASIL PENELITIAN	
4.1 Gambaran umum administrasi Pemerintahan Sumatera Utara...	47
4.2 Gambaran umum kelembagaan Pemerintaha Daerah Propinsi Sumatera Utara	49
4.3 Gambaran Umum Sebaran PNS di lingkungan Propinsi Sumatera Utara	50
4.3.1 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota se Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang	51
4.3.2 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang	52
4.3.3 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota se Sumatera Utara menurut Pendidikan.	54
4.3.4 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan Pendidikan	55
4.3.5 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota se Sumatera Utara menurut jenis kelamin	58
4.3.6 Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Propinsi Sumatera Utara menurut jenis kelamin	59
4.4 Gambaran Umum BKD Propinsi Sumatera Utara.....	62
4.4.1 Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja BKD Propinsi Sumatera Utara	62
4.4.2 Organisasi BKD Propinsi Sumatera Utara.....	64
4.5 Kemandirian Mutasi	66
4.5.1 Upaya Pemberdayaan Partisipatif	67
4.5.2 Perwujudan Profesionalisme organisasi.....	73
4.5.3 Ketergantungan dengan instansi lain.....	79
4.6 Faktor – faktor yang mempengaruhi kemandirian Mutasi	84

4.6.1 Kewenangan	84
4.6.2 Sistem Prosedur	97
4.6.2 Jaringan Kerja sama	112

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

5.1 Kesimpulan	121
5.2 Saran	124

DAFTAR PUSTAKA	126
----------------------	-----

LAMPIRAN

DAFTAR RIWAYAT HIDUP



DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 3.1	Hubungan Variabel dan Indikator Data.....	44
Tabel 4.1	Jumlah PNS dilingkungan Pemerintah Kabupaten/Kota se Sumatera Utara menurut golongan ruang	51
Tabel 4.2	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang	52
Tabel 4.3	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang unit kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat DPRD	52
Tabel 4.4	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang unit kerja Dinas – Dinas Daerah.....	53
Tabel 4.5	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang unit kerja Badan dan Kantor.....	53
Tabel 4.6	Rekapitulasi Jumlah PNS dilingkungan Pemerintah Kabupaten/ Kota se Sumatera Utara menurut tingkat pendidikn.....	54
Tabel 4.7	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut tingkat pendidikan	55
Tabel 4.8	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut tingkat pendidikan unit kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat DPRD	55
Tabel 4.9	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut tingkat pendidikan unit kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat DPRD	56
Tabel 4.10	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut tingkat pendidikan unit kerja Dinas – Dinas Daerah.....	57
Tabel 4.11	Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Kabupaten/ Kota menurut jenis kelamin.....	59
Tabel 4.12	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut jenis kelamin.....	58
Tabel 4.13	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut jenis Kelamin unit kerja Sekretariat Daerah Dan Sekretariat DPRD	59
Tabel 4.14	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut jenis kelamin unit kerja Badan dan Kantor	60
Tabel 4.15	Rekapitulasi Jumlah PNS di lingkungan Pemerintah Propinsi Sumatera Utara menurut jenis kelamin unit kerja Dinas – Dinas Daerah	60
Tabel 4.16	Rincian usulan mutasi antar daerah di lingkungan Propinsi Sumatera Utara berdasarkan golongan/ruang, daerah dan jenis kelamin	70
Tabel 4.17	Jumlah PNS pada sub bagian pemindahan, pemberhentian dan pensiun menurut tingkat pendidikan	74
Tabel 4.18	Jumlah usul mutasi masuk ke instansi pemerintah Propinsi Sumatera Selama bulan Maret s.d Oktober 2006	76
Tabel 4.19	Analisa pertimbangan penempatan perencanaan kepegawaian daerah Dan pelaksanaan hal-hal teknis kepegawaian daerah lainnya	82

Tabel 4.19	Analisa pertimbangan peninjauan kembali kewenangan penempatan dan Mutasi antar daerah.....	95
Tabel 4.20	Analisa pertimbangan meletakkan sistem penggajian pegawai.....	109
Tabel 4.21	Analisa pertimbangan pengaturan hubungan jaringan kerja sama bidang Kepegawaian antar daerah	119



DAFTAR GAMBAR

Halaman

Gambar 4.1 Bagan Organisasi Badan Kepegawaian Daerah Propinsi Sumatera Utara	65
Gambar 4.2 Keterkaitan Pola Hubungan Antar Komponen Dalam Mutasi PNS antar Daerah	98



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Bergulirnya Otonomi Daerah di Indonesia beberapa tahun terakhir telah membawa perubahan yang signifikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Nuansa ini tidak saja dirasakan oleh Pemerintah Pusat, namun juga pada level Pemerintah Daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota. Beralihnya sistem sentralisasi menjadi sistem desentralisasi yang ditandai dengan perubahan UU 22 Tahun 2000 menjadi UU Nomor 32 tahun 2004, mengubah sistem pemerintahan dari monolitik sentralistik di Pemerintah Pusat menjadi lokal demokrasi di Pemerintah Daerah (Utomo, 2001). Bertambahnya wewenang pemerintahan yang diterima Pemerintah Daerah pada satu sisi merupakan suatu bentuk pemberdayaan Pemerintah Daerah, disisi lain juga menuntut kesiapan dari Pemerintah Daerah dalam menerima wewenang tersebut. Konsekuensi inipun harus diterima secara bersama-sama sebagai bentuk kemandirian daerah, bukan saja kewenangan tapi juga tanggungjawab pengelolaannya.

Berbagai isu telah menghadang kemandirian daerah untuk dapat diakomodir dalam pelaksanaan otonomi daerah ini. Bukan saja menyangkut sumber daya saja, namun secara utuh isu strategis dalam otonomi daerah ini adalah menyangkut : Kelembagaan; Sumber Daya Manusia; Net Work Ability; Lingkungan Kondusif (Sustainable); dan Accountabilitas (Utomo, 2001).

Sumber daya manusia sebagai salah satu isu strategis Otonomi Daerah memegang peranan penting dalam upaya mewujudkan kemandirian daerah dengan sifatnya yang dinamis dan aktif. Di dalam pemerintahan, sumber daya

manusia ini tercermin pada Pegawai Negeri Sipil (PNS) sebagai aparat (aktor) pelaksana pemerintahan. Sehingga pemberdayaan PNS juga menjadi hal yang penting dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pengembangan PNS tidak hanya terkait dengan organisasi saja tetapi juga harus sampai kepada pengembangan sebagai individu. Pengembangan PNS erat kaitannya dengan kesempatan untuk mengaktualisasi diri melalui peningkatan kemampuan intelektual atau skill maupun kemampuan manajerial. Pada prakteknya hal ini dapat ditunjukkan dengan keikutsertaan PNS dalam pendidikan dan latihan, pembinaan pegawai, serta mutasi baik mutasi dalam jabatan (promosi dan demosi) maupun mutasi tidak dalam jabatan (rotasi) antar unit ataupun wilayah kerja.

Isyu strategis dalam otonomi daerah lainnya sebagaimana dikemukakan oleh Warsito Utomo adalah Net Work Ability. Dalam hal ini kemampuan kerjasama antar daerah sangat dituntut sebagai upaya pengembangan daerah itu sendiri agar tidak terkooptasi (terkotak-kotak) pada satu daerahnya saja. Sehingga pemaknaan otonomi daerah bukan hanya sekedar upaya pengaturan rumah tangga daerah sendiri secara mutlak terpisah dengan daerah lain, namun lebih luas dari itu adalah bagaimana mengembangkan daerah sendiri menggunakan segala potensi yang ada dengan kerjasama dan peran daerah lain dan atau pemerintah pusat. Kenyataan yang ada seringkali tidak demikian, dengan pelaksanaan otonomi daerah, muncul egoisme yang sangat kuat dimana pengembangan daerah tanpa memperhatikan kepentingan daerah sekitarnya (lainnya). Dan pada akhirnya terlihat jelas perkembangan antar daerah yang tidak merata, bahkan terjadi dikotomi daerah kaya dan miskin maupun daerah maju dan terbelakang

DAFTAR PUSTAKA

1. Bryson, John, M., "*Strategic Planning For Public and Non Profit Organizations; A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*", San Fransisco : Jose-Bass Inc., 1988
2. Bobrow. Davis.B, and Dryzek, John.S., *Policy Analysis by Design*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987
3. Effendi, Sofian, 2002, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan Publik, Modul Kuliah MAP UGM Yogyakarta.
4. Handoko H. (2000) ; *Manajemen Personalia Dan Sumber Daya Manusia*, Yogyakarta, BFFE Yogyakarta.
5. Hasibuan, Malayu, SP. 1997. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta, Gunung Agung.
6. Kartasmita, Ginanjar, 1997. *Administrasi Pembangunan, Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, LP3S, Jakarta -
7. Mas'oed, Mohtar, Modul, *Ekonomi Politik Pembangunan*, Program Studi Magister Administrasi Publik, Program Pasca Sarjana, UGM, Yogyakarta.
8. Mas'oed, Mohtar, 1994, *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
9. Nugroho, D, 2000, *Otonomi Daerah: Desentralisasi Tanpa Revolusi*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta

10. Notoadmodjo, Soekidjo. 1992. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Jakarta-Rineka Cipta
11. Republik Indonesia, 2004, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta.
12. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.
13. Sastropetro. Santoso. R. A. (1988). *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Bandung : Alumni.
14. Syaukani, HR, Afan Gaffar, Ryaas Rasyid, 2003, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
15. Siagian, P. Sondang, 1988, *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*, CV. Haji Masagung, Jakarta.
16. Siagian. P. Sondang. 2000. *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Jakarta PT. Bumi Aksara.
17. Siagian P, Sondang, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1996
18. Siagian, P, Sondang, *Patologi Birokrasi, Analisis, Identifikasi dan Terapinya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
19. Simamora, Henry. 1995 *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta. STIE-TKPN.
20. Sutarto. 1998. *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.

21. Tjokrowinoto, Moeljarto. 1996. *Pembangunan; Dilema dan Tantangan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
22. Utomo, Warsito. 2000. "*Otonomi dan Pengembangan Lembaga di Daerah*", Seminar Nasional Profesionalisasi Birokrasi dan Peningkatan Kinerja Pelayanan Publik, Fisipol UGM, Yogyakarta.
23. Yudoyono, Bambang, 2001, *Otonomi Daerah : Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

