

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Organisasi merupakan keseluruhan daripada sumber-sumber yang telah tersedia, baik sumber yang bersifat manusia maupun non manusia, serta pengelompokan daripada tugas, wewenang dan tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan yang telah ditentukan.² Dalam pengertian lain organisasi yaitu suatu sistem perserikatan, berstruktur, terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu.³ Organisasi sangat penting dalam manajemen karena menjadi *wadah* atau tempat dan alat untuk melakukan proses manajemen.

Bagi sebuah perusahaan atau organisasi, menurut Meldona terdapat tiga sumber daya (modal) strategi yang mutlak harus dimiliki untuk dapat menjadi perusahaan unggul yaitu *financial resource* merupakan sumber daya yang berbentuk dana/modal finansial yang dimiliki, *human resource* yang berarti sumber daya yang berbentuk dan berasal dari manusia yang secara tepat dapat disebut sebagai modal insani dan *informational resource* adalah sumber daya yang berasal dari berbagai informasi yang diperlukan untuk membuat keputusan strategis ataupun taktis.⁴

² Musanef, 1984, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 27.

³ Malayu S. P. Hasibuan, 2008, *Organisasi Dan Motivasi Dasar Peningkatan Produktivitas*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 32.

⁴ Meldona, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perspektif Integratif*, UIN-Malang Press, Malang, hal 16.

Pada dasarnya dari ketiga sumber daya diatas yang paling penting yakni *human resource* atau sumber daya manusia dimana sumber daya ini yang sangat dibutuhkan oleh suatu organisasi, karena tanpa adanya potensi sumber daya manusia organisasi tidak akan berlangsung dan berjalan. Betapapun majunya teknologi, perkembangan informasi, tersedianya modal dan memadainya bahan, jika tanpa SDM sulit bagi organisasi untuk mencapai tujuan. Kesulitan yang dihadapi oleh sumber daya manusia di masa sekarang dan masa depan tidak akan sama dengan kondisi masa lampau. Kesulitan yang umum dihadapi oleh perusahaan atau organisasi yaitu mengelola sumber daya manusia agar dapat bekerja secara efektif, efisien, dan produktif. Hal ini dikarenakan keberhasilan suatu organisasi sangat ditentukan oleh sumber daya manusia yang berkualitas.

Di era globalisasi yang terus berkembang saat ini yang membawa berbagai masalah, peluang, dan tantangan dalam suatu perusahaan atau organisasi baik swasta maupun pemerintah sumber daya manusia (SDM) dituntut untuk mampu mengembangkan diri secara proaktif menjadi pribadi yang bekerja dengan penuh semangat. Supaya potensi yang ada dapat diaplikasikan dan berkembang dengan maksimal baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya. Setiap organisasi begitu juga perusahaan menetapkan tujuan-tujuan tertentu yang ingin mereka capai dalam mengelolah setiap sumber dayanya, termasuk sumber daya manusia. Perusahaan atau organisasi dalam bidang sumber daya manusia tentunya menginginkan agar setiap saat

memiliki sumber daya manusia yang berkualitas dalam arti memenuhi persyaratan kompetensi untuk dimanfaatkan atau didayagunakan dalam usaha merealisasikan visi dalam mencapai tujuan-tujuan. Sumber daya manusia seperti itu hanya akan diperoleh dari karyawan atau anggota organisasi yang memenuhi ciri-ciri atau karakteristik yang memiliki pengetahuan penuh tentang tugas tanggung jawab dan wewenangnya, memiliki pengetahuan (*knowledges*) yang diperlukan terkait dengan pelaksanaan tugasnya secara penuh, mampu melaksanakan tugas-tugas yang harus dilakukannya karena mempunyai keahlian atau ketrampilan (*skills*) yang diperlukan. Tidak hanya itu bersikap produktif, inovatif, dan kreatif serta dapat bekerjasama dengan orang lain, dapat dipercaya dan loyal.⁵

Untuk memperoleh karyawan atau pegawai dengan karakteristik di atas, pemimpin atau manajer harus mengembangkan keahlian atau ketrampilan dan memberi dorongan dalam meningkatkan kompetensi yang dimiliki pegawai baik untuk kepentingan pegawai sendiri maupun kepentingan organisasi untuk mencapai tujuan. Salah satu bentuk pengembangan sumber daya manusia yaitu mutasi atau pemindahan. Mutasi atau pemindahan merupakan kegiatan memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sejajar. Pengambilan suatu keputusan oleh manajer atau pemimpin dalam mutasi jabatan yang

⁵ Meldona, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perspektif Integratif*, UIN-Malang Press, Malang, hal 128.

dihasilkan oleh suatu sumber daya manusia menunjukkan kinerja seseorang dan kemampuannya untuk menganalisis suatu masalah dalam lingkup kerja dan jabatannya. Namun hal tersebut juga tidak terlepas dari ketelitian dan ketepatan dalam proses menentukan seorang pegawai untuk berada dalam suatu pekerjaan dan jabatan tertentu. Pegawai yang mampu melakukan pekerjaan tertentu mungkin akan lebih tepat dan baik jika ditempatkan pada bidang tertentu juga. *The right man on the right place*, akan membawa suatu organisasi pada hasil kinerja yang maksimal dan mengurangi kesalahan-kesalahan dalam tugas atau pekerjaan.⁶

Para pengambil keputusan dalam organisasi harus memiliki wewenang untuk realokasi sumber daya, dana, dan sumber daya manusia sedemikian rupa sehingga organisasi secara tangguh mampu menghadapi berbagai tantangan yang terjadi baik internal maupun eksternal. Melalui mutasi jabatan para manajer atau pemimpin dalam organisasi dapat secara lebih efektif memanfaatkan tenaga kerja yang terdapat dalam organisasi.⁷ Mutasi jabatan tidak terlepas dari alasan untuk pengalaman baru para pegawai, memperoleh pengetahuan dan ketrampilan baru, persiapan untuk menghadapi tugas baru misalnya karena promosi jabatan, mengurangi rasa bosan atau kejenuhan pegawai kepada pekerjaan agar suasana dan lingkungan kerja terdapat

⁶ Edy Sutrisno, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Kencana, Jakarta, hal 2.

⁷ Sondang P. Siagian, 1995, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 172.

perubahan serta meningkatkan motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi karena terdapat tantangan dan situasi baru yang dihadapi, selain itu untuk memenuhi keinginan pegawai sesuai dengan minat dan bidang tugasnya masing-masing.

Pada umumnya suatu instansi atau lembaga pemerintah tidak asing dengan kata “mutasi jabatan”. Pada lembaga pemerintah dalam melaksanakan mutasi terdapat standar yang telah ditentukan oleh Pemerintah. Dengan adanya Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-pokok kepegawaian dan tentang Wewenang pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000. Kedua peraturan perundang-undangan tersebut merupakan pedoman pelaksanaan mutasi kepegawaian di setiap instansi baik pemerintah umum dan daerah.

Standar mutasi yang ditetapkan pemerintah secara tidak langsung diterapkan pada lembaga pemerintah khususnya Kementerian Agama Kota Surabaya yang merupakan lembaga milik pemerintah yang berdiri pada tahun 1974 dan berfungsi memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam pembinaan keagamaan baik bidang urusan Agama Islam utamanya pernikahan, bidang urusan haji, bidang penerangan Agama Islam maupun pelayanan bidang Pendidikan Agama Islam baik Raudhatul Athfal, Madrasah maupun pondok pesantren di Kota Surabaya, namun pengaplikasiannya belum tentu sesuai dengan penerapan standar yang telah ditetapkan tersebut.

Meskipun mutasi memang suatu hal yang harus dilaksanakan pada lembaga pemerintah namun, pelaksanaan mutasi juga dapat menurunkan semangat pegawai dalam bekerja karena ketidakmampuan dan ketidaksesuaian dengan apa yang diharapkan. Maka dalam bekerja efektifitas dan efisien pegawai bisa dipastikan menurun. Apalagi pegawai yang bekerja pada lembaga pemerintah yang dituntut dan harus mampu menggerakkan dan melancarkan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan.

Untuk mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik, maka diperlukan prosedur kerja yang ditata dengan baik pada seluruh unit organisasi di lingkungan Kementerian Agama dan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas umum pemerintah agar lebih efisien, efektif dan transparan perlu menstandarkan prosedur kerja setiap kegiatan pada unit organisasi di lingkungan Kementerian Agama yang diatur dalam standar operasional prosedur sebagai pedoman atau petunjuk bagi para pegawai dan pemimpin dalam melaksanakan tugas khususnya dalam hal mutasi. Meskipun mutasi dalam lembaga pemerintah harus dilaksanakan baik mutasi antarjabatan atau antarlembaga namun penerapan dan prosesnya harus sesuai dengan standar yang ditetapkan pemerintah maupun standar yang telah ditetapkan Kementerian Agama Kota Surabaya tanpa adanya aspek politik dikarenakan kedekatan emosional, balas jasa, nepotisme dan lain-lain.

Disamping menerapkan standar mutasi yang ditetapkan pemerintah, antara lembaga pemerintah yang satu dengan yang lain terdapat standar yang

membedakan pada masing-masing lembaga pemerintah, begitu juga pada Kementerian Agama Kota Surabaya misalnya. Apakah melihat dari budaya organisasi atau standar-standar lain yang terstruktur dan terhimpun dalam suatu sistem yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi khususnya Kementerian Agama Kota Surabaya.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang, penelitian ini terfokus pada penerapan standar mutasi pada lembaga pemerintah khususnya Kementerian Agama Kota Surabaya. Dari fokus ini, dapat ditarik suatu rumusan masalah yaitu :

1. Bagaimana standar mutasi di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya?
2. Bagaimana penerapan standar mutasi di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya?

C. Tujuan Penelitian

Dari rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan standar mutasi di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya.

2. Untuk mendeskripsikan penerapan standar mutasi di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki urgensi yang besar dalam sebuah lembaga, peneliti melihat bahwa pembahasan penerapan mutasi tidak hanya pada lembaga atau organisasi saja tetapi perusahaan juga harus memperhatikan akan adanya mutasi karena untuk pelaksanaan prinsip *the right man on the right place* yaitu menempatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat yang nantinya dapat mengurangi *labour turnover* atau keinginan keluar dari lembaga karena rasa bosan dalam mengerjakan suatu pekerjaan, menghilangkan kejenuhan sehingga semangat dalam bekerja meningkat dan sebagai batu loncatan dalam rangka promosi jabatan. Peranan mutasi yang dipaparkan peneliti hanya sebagian kecil saja, dalam kaitannya dengan mutasi banyak sekali peranan yang bisa diperoleh. Adapun manfaat penelitian ini dapat dirangkum kedalam dua bagian yaitu :

1. Manfaat teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan bahan masukan dan menambah wawasan ilmu pengetahuan tentang kajian Manajemen Sumber Daya Manusia khususnya tentang mutasi.
 - b. Menjadi bahan masukan untuk kepentingan pengembangan ilmu bagi pihak-pihak tertentu yang nantinya skripsi ini dapat digunakan acuan

untuk penelitian selanjutnya terhadap objek sejenis atau aspek lainnya yang belum tercakup dalam penelitian ini.

2. Manfaat praktis
 - a. Memberikan bahan masukan, kontribusi pemikiran dan pengambilan keputusan bagi Kementerian Agama Kota Surabaya khususnya bidang kepegawaian dalam hal penerapan mutasi.
 - b. Sebagai bahan masukan kepada semua lembaga atau organisasi baik Lembaga pemerintah maupun perusahaan.

E. Definisi Konsep

Konsep atau pengertian, merupakan salah satu unsur pokok dari penelitian. Konsep sebenarnya adalah definisi secara singkat dari sekelompok fakta atau gejala yang menjadi perhatian.⁸ Untuk menghindari kemungkinan adanya kesalahpahaman dalam memahami penelitian ini dan guna mempermudah memahaminya, berikut ini akan dijelaskan beberapa istilah sehubungan dengan judul penelitian “Penerapan Standar Mutasi Di Lembaga Pemerintah (Studi Kasus Di Lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya)”

⁸ Koentjoroningrat, 1994, *Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal 21.

1. Standar Mutasi

a. Standar

Standar dapat diartikan dengan sesuatu yang dibangun oleh otoritas atau permufakatan umum sebagai peraturan untuk ukuran nilai atau model.⁹ Dalam pengertian lain disebutkan standar merupakan suatu ukuran baku yang merupakan alat penilai atau pengukur setiap aktivitas yang dikerjakan, yang dijadikan ketentuan atau pedoman pokok dalam pengerjaan tersebut.¹⁰

b. Mutasi

Mutasi atau pemindahan merupakan kegiatan memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sejajar.¹¹ Mutasi dapat juga diartikan dengan pemindahan pegawai dari jabatan yang satu ke jabatan lainnya pada jabatan yang tepat sehingga mendapatkan kepuasan kerja setinggi mungkin dan dapat memberikan prestasi setinggi-tingginya.¹² Mutasi atau pengalihan terjadi manakala seorang karyawan dipindahkan dari satu pekerjaan ke posisi lain yang

⁹ Komaruddin, 1994, *Ensiklopedi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 815.

¹⁰ The liang Gie, Pariata, Westra dkk, 1989, *Ensiklopedi Administrasi*, CV. Haji Masagung, Jakarta, hal 422.

¹¹ Alex Sumaji Nitisemito, 1996, *Manajemen Personalial: Sumber Daya Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 71.

¹² M. Manullang, 1981, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 137.

relatif pembayaran gajinya sama, begitu pula tanggung jawabnya dan tingkat dalam struktur organisasinya.¹³

Dapat ditarik kesimpulan bahwa standar mutasi merupakan suatu ukuran baku yang dijadikan pedoman untuk memindahkan karyawan atau pegawai dari jabatan yang satu ke jabatan yang lain yang tepat dan setingkat baik dalam tanggungjawab maupun struktur organisasinya.

2. Lembaga Pemerintah

a. Lembaga

Lembaga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dikutip oleh Jimly dalam bukunya *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* diartikan sebagai asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), bentuk asli (rupa, wujud), acuan atau ikatan, badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha dan pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.¹⁴ Dalam pengertian lain lembaga merupakan badan, organisasi yang bermaksud

¹³ Sjafriz Mangkuprawita, 2011, *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal 174.

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 27.

melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan sesuatu usaha.¹⁵

b. Pemerintah

Pemerintah yaitu kekuasaan memerintah sebuah negara, daerah, wilayah atau badan tertinggi yang merupakan sesuatu negara seperti kabinet, pengurus, pengelola.¹⁶ Sedangkan menurut *R. M. Mac Iver* pengertian pemerintahan yang dikutip oleh Inu Kencana dalam buku *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Quran* merupakan “suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan (*goverment the organization of men under authority*)”.¹⁷

Dari pengertian diatas dapat ditarik kesimpulan, pengertian daripada lembaga pemerintah merupakan badan yang melakukan suatu usaha dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan.

3. Standar Mutasi Di Lembaga Pemerintah

Dari pengertian-pengertian standar mutasi dan lembaga pemerintah dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa standar mutasi di lembaga pemerintah merupakan peraturan atau pedoman pokok yang digunakan untuk memindahkan karyawan dari suatu jabatan ke jabatan lain yang lebih

¹⁵ Desy Anwar, 2003, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Terbaru*, Amelia, Surabaya, hal 259.

¹⁶ Desy Anwar, 2003, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Terbaru*, Amelia, Surabaya, hal 317.

¹⁷ Inu Kencana Syafie, 2004, *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Quran*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 5.

tepat yang dianggap setingkat atau sejajar pada suatu badan milik negara khususnya Kementerian Agama Kota Surabaya.

F. Sistematika Pembahasan

Sistematika pembahasan merupakan urutan sekaligus kerangka berfikir dalam penulisan skripsi, untuk lebih mudah memahami penulisan skripsi ini, maka disusunlah sistematika pembahasan, dengan bagian awal meliputi, halaman judul penelitian (sampul), halaman persetujuan dosen pembimbing, halaman pengesahan tim penguji, halaman motto dan persembahan, halaman pernyataan pertanggungjawaban otentisitas skripsi, halaman abstrak, halaman kata pengantar dan halaman daftar isi, dan daftar tabel, serta daftar gambar.

Pada BAB PERTAMA, peneliti memberikan gambaran tentang obyek penelitian. Gambaran ini meliputi alasan-alasan tentang ketertarikan peneliti untuk melakukan penelitian, kemudian peneliti merumuskan masalah yang akan diangkat dalam penelitian. Selanjutnya subbab yang lain diantaranya tentang tujuan penelitian, manfaat penelitian, definisi konsep, dan sistematika pembahasan.

Dalam BAB KEDUA, tentang kajian pokok teoritik, terdiri dari subbab penelitian terdahulu yang relevan dan kerangka teori. Kerangka teori ini berisikan teori-teori yang digunakan peneliti dalam pembahasan skripsi yang sesuai dengan masalah dalam penelitian. Sebagai ciri khas dari jurusan

manajemen dakwah, dalam bab kedua ini juga membahas tentang kajian perspektif Islam. Bagian ini amat penting untuk menunjukkan landasan ilmiah dalam melakukan penelitian.

BAB KETIGA membahas tentang metode penelitian yang akan menjelaskan tentang pendekatan dan jenis penelitian. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dan menggunakan jenis penelitian studi kasus, yaitu penelitian yang dilakukan untuk menggambarkan kegiatan atau peristiwa dari sekelompok individu. Subbab selanjutnya dalam metode penelitian adalah peneliti menyebutkan lokasi penelitian, jenis dan sumber data, tahap-tahap penelitian, teknik pengumpulan data, teknik validitas data, dan teknik analisa data.

BAB KEEMPAT tentang hasil penelitian. Diantaranya adalah gambaran umum obyek penelitian menggambarkan tentang situasi dan kondisi yang ada dilapangan. Sedangkan penyajian data berisikan tentang data-data yang bersangkutan dengan jawaban dari rumusan masalah. Pada bab ini, pembaca akan mengetahui hasil pembahasan penelitian tentang topik yang diteliti. Sedangkan analisis data adalah menganalisis dari data-data yang sudah terkumpul.

BAB KELIMA tentang penutup. Dimana pada bab ini terdiri atas kesimpulan yang menyimpulkan jawaban rumusan masalah penelitian. Selain itu, berisikan saran praktis maupun teoritis, rekomendasi, dan penjelasan singkat tentang keterbatasan penelitian.

Kemudian dilanjutkan dengan bagian akhir yang berisi daftar pustaka, lampiran-lampiran, pedoman wawancara, dan lain-lain.