

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 F menyebutkan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi, memperoleh informasi, menyimpan dan mempergunakan informasi dari segala jenis saluran yang tersedia. Jaminan untuk semua orang dalam memperoleh informasi tersebut selanjutnya ditindaklanjuti dengan Undang-Undang No 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Lahirnya undang-undang Keterbukaan Informasi Publik, sebagaimana pernyataan Menteri Komunikasi dan Informatika era Kabinet Indonesia Bersatu Jilid II, Tifatul Sembiring, telah menempatkan Indonesia sebagai Negara ke-5 di Asia yang melakukan pelebagaan kerangka hukum bagi pemenuhan hak-hak publik untuk mengakses proses-proses penyelenggaraan pemerintahan¹. Adapun negara Asia yang lebih dahulu melakukan hal tersebut adalah India, Jepang, Thailand dan Nepal.

Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik secara jelas dan tegas mengatur kewajiban badan publik atau pejabat publik untuk memberikan akses informasi yang terbuka kepada masyarakat. Kewajiban untuk memberikan informasi,

¹ www.komisiinformasi.go.id

dokumen dan data diintegrasikan sebagai bagian dari fungsi birokrasi pemerintahan. Dan hal ini juga diperkuat dengan adanya pasal-pasal (pada Bab XI Undang-Undang KIP) yang memberikan sanksi tegas berupa hukuman pidana terkait tindakan pelanggaran dalam pelaksanaan Undang-undang Keterbukaan Informasi Publik.

Pegawai Negeri Sipil sebagai unsur aparatur negara atau abdi masyarakat, merupakan salah satu pelaksana dari kebijaksanaan pemerintah dalam rangka meningkatkan kehidupan bangsa dan negara menuju masyarakat yang adil dan makmur. Pegawai Negeri Sipil sebagai alat pemerintah (aparatur pemerintah) memiliki keberadaan yang sentral dalam membawa komponen kebijaksanaan-kebijaksanaan atau peraturan-peraturan pemerintah guna terealisasinya tujuan nasional. Berkaitan dengan sangat pentingnya peranan Pegawai Negeri Sipil dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, maka untuk mewujudkan penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang demikian, diperlukan seorang Pegawai Negeri Sipil yang professional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia yang dilaksanakan berdasarkan prestasi kerja dan sistem karir yang jelas.

Salah satu bentuk perkembangan dari sumber daya manusia Pegawai Negeri Sipil adalah dengan dilakukannya mutasi sebagai perwujudan dari dinamika organisasi yang dijadikan sebagai salah satu cara untuk mencapai tujuan organisasi. Mutasi adalah kegiatan pemindahan pegawai dari suatu pekerjaan ke

pekerjaan lain, Pegawai Negeri Sipil dapat berpindah antar jabatan fungsional maupun jabatan struktural di instansi pusat dan instansi daerah berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan penilaian kinerja².

Sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya, Badan Kepegawaian Daerah merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah yang menyelenggarakan kegiatan mutasi Pegawai Negeri Sipil. Kegiatan mutasi Pegawai Negeri Sipil pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan terdiri atas kegiatan mutasi staf dan kegiatan mutasi jabatan struktural. Mutasi staf diselenggarakan oleh bidang mutasi dan Pensiun, yang menangani dan mengelola aktivitas perpindahan Aparatur Sipil Negara antar instansi di lingkungan pemerintah kabupaten, serta perpindahan Aparatur Sipil Negara baik masuk atau keluar dari Kabupaten Pesisir Selatan. Sedangkan mutasi jabatan struktural adalah perubahan posisi jabatan struktural Aparatur Sipil Negara baik secara vertikal maupun horizontal, dan kegiatan ini diselenggarakan oleh Bidang Pengembangan dan Pengendalian Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

Pada hakeatnya mutasi Jabatan struktural merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan guna meningkatkan pelayanan publik dan mendorong terciptanya *good governance*. Menurut Siagian (2008:172) melalui mutasi, pejabat sesungguhnya memperoleh manfaat yang tidak sedikit, yaitu: (1) Pengalaman baru; (2) Cakrawala

² Pasal 68 Ayat (4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

pandang yang lebih luas; (3) Tidak terjadinya kejenuhan atau kebosanan; (4) Perolehan pengetahuan dari keterampilan baru; (5) Perolehan prospektif baru mengenai kehidupan organisasional; (6) Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya promosi; (7) Motivasi dan keputusan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi. Namun, penyelenggaraan tugas di bidang kepegawaian oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam hal tugas melaksanakan mutasi pejabat struktural Pegawai Negeri Sipil daerah diindikasikan terjadi ketidak-proporsionalan, serta dalam pelaksanaannya terindikasi ada pejabat yang menduduki jabatan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki.

Kegiatan mutasi jabatan struktural yang diselenggarakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan sering memunculkan perhatian miring dari publik. Besarnya perhatian publik tersebut akan bertambah seiring dengan jumlah kegiatan mutasi jabatan struktural yang diselenggarakan dalam satu tahun anggaran. Bahkan mutasi jabatan struktural bisa saja diselenggarakan sebanyak 3 hingga 4 kali dalam satu tahun. Pada tahun 2014, Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan setidaknya menyelenggarakan sebanyak 4 (empat) kali acara pengambilan sumpah pelantikan jabatan, sedangkan pada tahun 2015 acara pengambilan sumpah pelantikan jabatan diselenggarakan sebanyak 3 (tiga) kali.

Penyelenggaraan mutasi jabatan struktural pada saat ini dipandang sebagai sesuatu yang bernuansa kepentingan kekuasaan dan cenderung bersifat negatif oleh

publik. Bahkan sudah merupakan rahasia umum bahwa unsur politis dan subjektifitas seringkali mendominasi dalam setiap pengisian jabatan struktural Aparatur Sipil Negara. Hal ini semakin memicu pandangan negatif publik bahwa untuk menempatkan seorang Aparatur Sipil Negara dalam jabatan strukturalnya lebih ditentukan oleh faktor *like or dislike* pejabat politik.

Mutasi pejabat atau yang lebih dikenal dengan *rolling* pejabat identik dengan adanya unsur politik didalamnya. Dalam terminologi birokrasi pemerintahan, menyebut politik dan mutasi, dua hal yang harus diperhatikan yakni politik mutasi dan mutasi politik. Politik mutasi adalah upaya sadar yang dilakukan oleh pemimpin sebuah lembaga untuk mengganti elemen-elemen organisasi guna memaksimalkan keuntungan atau keberhasilan guna kesejahteraan semua orang. Caranya adalah dengan menempatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat. Jadi, sifatnya adalah positif. Sebaliknya, mutasi politik adalah konsep yang menjadikan mutasi sebagai ruang untuk menempatkan orang-orang sesuai keinginan pemimpin dalam hal ini bupati/walikota, agar tujuan individunya bisa tercapai.

Berdasarkan kegiatan penelusuran yang dilakukan, cukup banyak ditemukan penelitian yang mengkaji tentang mutasi jabatan struktural. Beberapa di antaranya adalah penelitian oleh Tri Amalia Agustin Subandi, Lutfi Effendi, SH, M.Hum, dan Dr. Shinta Hadiyantina, SH, MH, tentang “*Dinamika Mutasi Pejabat Struktural Pegawai Negeri Sipil di Badan Kepegawaian Daerah Kota Probolinggo*”, dan

penelitian yang dilakukan oleh Michael Een yang berjudul “*Studi tentang Promosi dan Mutasi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil di Kabupaten Kutai Barat*”. Namun dari beberapa penelitian yang ditemukan tersebut, belum ada yang secara khusus meneliti tentang manajemen komunikasi mutasi jabatan struktural.

Adanya perhatian besar dari publik serta kegiatan mutasi jabatan struktural yang melibatkan beberapa stakeholder, menjadikan penelitian tentang manajemen komunikasi kegiatan mutasi jabatan struktural cukup relevan dilakukan. Secara teoritis manajemen komunikasi dalam pendekatan sistem memandang suatu organisasi sebagai sebuah sistem yang dipersatukan, yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan. Penerapan manajemen komunikasi di organisasi pada hakekatnya mengusulkan individu sebagai anggota organisasi dapat saling memahami pekerjaannya dan memastikan masing-masing pekerjaan memberikan kontribusi yang baik bagi organisasi. Untuk itu, dalam upaya menghindari pandangan negatif terhadap kegiatan mutasi jabatan struktural, serta agar Aparatur Sipil Negara merasa diperlakukan lebih adil, maka mutasi pada jabatan struktural harus mengutamakan profesionalisme khususnya dalam berkompetisi untuk memperoleh jabatan yang lebih tinggi.

Penerapan manajemen komunikasi secara maksimal dalam kegiatan mutasi jabatan struktural diharapkan dapat mengarah pada dua target sasaran publik, yaitu publik internal dan publik eksternal. Kepada publik internal bertujuan untuk

menggugah kesadaran akan pentingnya arti keterbukaan atau transparansi, membangun komitmen dalam implementasi kebijakan serta akuntabilitas terhadap kinerja yang telah dilakukan. Sementara itu, untuk publik eksternal memiliki tujuan untuk mengedukasi masyarakat, menumbuhkan partisipasi serta pemberdayaan masyarakat mengenai hak konstitusional akan informasi sebagai perwujudan negara yang demokrasi.

1.2 Fokus Permasalahan

Sedikitnya ada 18 (delapan belas) jenis kegiatan pelayanan kepegawaian yang dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Pesisir Selatan. Salah satunya adalah kegiatan mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Sebagaimana yang diamanatkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pesisir Selatan nomor 5 tahun 2014, salah satu fungsi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan adalah “Pelayanan administrasi kepegawaian dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam dan dari jabatan struktural dan fungsional sesuai dengan norma standar dan prosedur yang ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan” Adapun kegiatan mutasi jabatan struktural adalah bagian dari kegiatan mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dalam pembagian tugas pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan, kegiatan mutasi staf dilaksanakan



oleh Bidang Kepangkatan Mutasi dan Pensiun, sedangkan kegiatan mutasi jabatan struktural dilakukan oleh Bidang Pengembangan dan Pengendalian.

Realitas yang saat ini terjadi adalah bahwa dalam pelaksanaan kegiatan mutasi jabatan struktural yang diselenggarakan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan masih cenderung tertutup. Akses serta informasi seputar standar dan proses kegiatan mutasi jabatan struktural oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan tidak dilakukan secara terbuka. Hal ini dapat dilihat ketika pelaksanaan prosesi pelantikan para pejabat eselon, dimana para Pegawai Negeri Sipil atau masyarakat yang menyaksikan sering menjadi heran, dan akan saling bertanya mengenai mengapa seseorang bisa ditempatkan pada posisi jabatan struktural tertentu.

Dilihat dari Daftar Informasi Publik tahun 2014 dan tahun 2015, yang dirilis pada *website* resmi pemerintah daerah Kabupaten Pesisir Selatan, kewajiban informasi yang mesti disediakan secara berkala oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan hanyalah “pengumuman Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah”. Jika demikian, hal ini tentunya menjadi suatu hambatan bagi masyarakat yang butuh informasi administrasi kepegawaian lainnya dari oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Padahal keterbukaan informasi publik telah dijamin dalam peraturan dan perundang-undangan, untuk itu, publik Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan yang terdiri dari Aparatur Sipil

Negara dan masyarakat sudah seyogyanya diberikan akses terhadap informasi kepegawaian lainnya, seperti informasi Mutasi baik itu mutasi staf maupun mutasi jabatan struktural.

Aturan dari Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) Kabupaten Pesisir Selatan yang hanya mencantumkan pengumuman Calon Pegawai Negeri Sipil Daerah sebagai informasi wajib yang disediakan Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan, membuat informasi pelayanan kepegawaian yang lain jadi terabaikan. Kegiatan mutasi jabatan struktural terkesan dilakukan “tertutup”. Ketertutupan tersebut pada akhirnya dapat berimbas pada penilaian kualitas kinerja dan pelayanan yang dilakukan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Keluhan dan pernyataan negatif dari publik terkait penyediaan informasi mutasi jabatan struktural yang “tertutup” tersebut telah berdampak buruk terhadap citra instansi dan bahkan citra pemerintah daerah. Bahkan muncul suatu istilah “orang luar” dan “orang dalam”. Bahwa Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan seringkali “tertutup” dalam informasi kepegawaian bagi “orang luar”, dan “terbuka” untuk “orang dalam”, hal ini tentunya menjadi sebuah catatan tersendiri bagi publik dalam menilai baik atau buruknya reputasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

Adanya penyediaan ruang informasi yang terdapat pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan merupakan suatu tantangan tersendiri dalam

membangun citra institusi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Jika pengelolaannya tidak baik, maka potensi yang muncul adalah meningkatnya keluhan publik. Adapun yang terjadi saat ini adalah begitu minimnya informasi mengenai kegiatan mutasi jabatan struktural, baik yang disediakan oleh ruang informasi maupun melalui informasi dari para Aparatur Sipil Negara Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan. Ketertutupan informasi pada akhirnya memunculkan pandangan sinis dari para Aparatur Sipil Negara (ASN) bahwa mutasi jabatan struktural di Kabupaten Pesisir Selatan hanya berdasarkan “*Like or Dislike*” semata, dan cenderung atas dasar keputusan politik para pejabat politik saja. Jika demikian, maka hal ini akan bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi yang telah tertuangkan dalam peraturan dan perundang-undangan.

Tekait dengan permasalahan yang terjadi, secara demokratis wilayah Kabupaten Pesisir Selatan merupakan Kabupaten yang luas. Kabupaten Pesisir Selatan merupakan kabupaten terpanjang di Propinsi Sumatera Barat. Wilayahnya memanjang dari Utara ke Selatan pada bagian pesisir Propinsi Sumatera Barat, panjang pantai lebih kurang 234,2 KM, ibukotanya bernama Painan, Kota Painan berada di wilayah tengah kabupaten, tepatnya di Kecamatan IV Jurai. Dengan kondisi tersebut, terdapat beberapa wilayah kecamatan yang berada dekat dengan pusat kabupaten, dan ada juga wilayah kecamatan yang berada jauh dari ibukota kabupaten.

Untuk mengetahui lebih jelas mengenai jarak kecamatan ke ibukota kabupaten atau kota Painan, dapat dilihat pada Tabel 1 sebagai berikut :

Tabel 1
Jarak Kecamatan Ke Ibukota Kabupaten (ke Kota Painan)

| No | Kecamatan | Jarak (KM) |
|----|------------------------|------------|
| 1 | SILAUT | 185,00 |
| 2 | LUNANG | 171,00 |
| 3 | BASA IV BALAI | 135,20 |
| 4 | RANAH IV HULU TAPAN | 120,00 |
| 5 | PANCUNG SOAL | 111,00 |
| 6 | AIRPURA | 102,00 |
| 7 | LINGGO SARI BAGANTI | 91,50 |
| 8 | RANAH PESISIR | 74,50 |
| 9 | LENGAYANG | 55,00 |
| 10 | SUTERA | 39,45 |
| 11 | BATANG KAPAS | 19,00 |
| 12 | IV JURAI | 2,49 |
| 13 | BAYANG | 12,00 |
| 14 | IV NAGARI BAYANG UTARA | 25,00 |
| 15 | KOTO XI TARUSAN | 20,00 |

Sumber : data diolah

Memperhatikan kondisi wilayah tersebut, masyarakat atau para Aparatur Sipil Negara yang berada jauh dari pusat kabupaten akan membutuhkan waktu dan tenaga yang lebih dalam memperoleh layanan informasi mutasi atau mengurus administrasi kepegawaiannya di Badan Kepegawaian Daerah. Dari Tabel 1 di atas, setidaknya terdapat 7 (tujuh) daerah kecamatan yang berjarak lebih dari 90 KM dari pusat kota kabupaten.

Mencermati kondisi tersebut, perlu adanya sikap dan perhatian serius Badan Kepegawaian Daerah untuk merencanakan strategi khusus dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural. Perhatian serius tersebut tentunya berupa kebijakan yang mampu memberikan penjelasan tentang kepastian proses dan informasi bagi masyarakat umum dan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menginginkan transparansi dalam kegiatan mutasi jabatan struktural. Untuk mencapai hal tersebut, salah satu upaya yang dapat dilakukan adalah dengan memaksimalkan peran manajemen komunikasi Badan Kepegawaian Daerah pada kegiatan mutasi jabatan struktural, sehingga dapat menjadi dorongan dalam memperbaiki dan meningkatkan kinerja Badan Kepegawaian Daerah dalam kegiatan mutasi jabatan struktural secara lebih efektif, efisien dan lebih transparan.

Menurut Ruslan (2012:3) Manajemen Komunikasi merupakan salah satu unsur peranan komunikasi dalam suatu organisasi. Michael Kaye dalam Indarto (2012:20) mengungkapkan bahwa manajemen komunikasi adalah “bagaimana individu atau manusia mengelola proses komunikasi melalui penyusunan kerangka makna dalam hubungannya dengan orang lain dalam berbagai lingkup komunikasi dengan mengoptimalkan sumberdaya komunikasi dan teknologi yang ada”. Dengan demikian, untuk suatu efektivitas pengorganisasian komunikasi pada sebuah kebijakan organisasi maka diperlukan suatu manajemen komunikasi yang terpadu terarah dan tepat sasaran. Manajemen komunikasi mampu memaksimalkan proses

pengelolaan sumberdaya komunikasi untuk meningkatkan kualitas dan efektifitas pertukaran pesan yang terjadi dalam berbagai konteks komunikasi.

Horlow dalam Ruslan (2012:85) mengungkapkan “*Public relations activity is management of communications between an organization and its publics.* (Aktivitas *public relations* merupakan manajemen komunikasi antara organisasi dan publiknya”. Dalam proses manajemen *public relations* tersebut, Cutlip, Center & Broom (2009:320) memperkenalkan proses empat langkah pemecahan masalah *public relations* yaitu “(1) mendefinisikan masalah, (2) perencanaan dan pemograman, (3) mengambil tindakan dan berkomunikasi, (4) mengevaluasi program”. Dari definisi ini dapat disimpulkan bahwa proses manajemen komunikasi dalam sebuah organisasi memiliki tahapan-tahapan yang penting mesti dilakukan oleh sebuah organisasi.

Bertitik tolak dari kenyataan-kenyataan di atas, serta untuk mengetahui lebih jauh tentang bagaimana manajemen komunikasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam pelaksanaan kegiatan mutasi jabatan struktural, maka penulis tertarik melakukan penelitian yang akan dituangkan dalam bentuk tesis penelitian tentang “Manajemen Komunikasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam konteks informasi Mutasi Jabatan Struktural”.

1.3 Masalah Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis merumuskan masalah penelitian yaitu : *“bagaimanakah pelaksanaan manajemen komunikasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam konteks informasi mutasi jabatan struktural?”*. Dengan pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah mendefinisikan masalah *public relations* dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?;
2. Bagaimanakah perencanaan dan pemograman terkait informasi mutasi jabatan struktural pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?;
3. Bagaimanakah mengambil tindakan dan berkomunikasi dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural oleh Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?;
4. Bagaimanakah evaluasi terhadap informasi mutasi jabatan struktural yang sudah dilakukan pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan?

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mendiskripsikan dan analisis tentang:

1. Pendefinisian masalah *public relations* dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
2. Perencanaan dan pemograman terkait informasi mutasi jabatan struktural pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
3. Mengambil tindakan dan berkomunikasi dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.
4. Evaluasi terhadap informasi kegiatan mutasi jabatan struktural yang sudah dilakukan pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat terhadap Dunia Akademis

Dengan mengetahui bagaimana manajemen komunikasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam pelaksanaan mutasi jabatan struktural diharapkan dapat memperkaya pengetahuan tentang ilmu komunikasi, khususnya tentang manajemen komunikasi pada institusi pemerintah.

1.5.2 Manfaat terhadap Dunia Praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat menjadi sumbang saran, masukan dan bahan pertimbangan bagi pengambil kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Pesisir Selatan dalam mengambil langkah atau strategi manajemen komunikasi untuk mutasi jabatan struktural pada khususnya dan informasi kepegawaian pada umumnya.