

KEMANDIRIAN PENGELOLAAN MUTASI PNS ANTAR DAERAH DALAM ERA OTONOMI DAERAH

Beni Supartono Putro
Sri Riris Sugiyarti

Abstract

The alteration of regional government management in the regional autonomy era is significantly brings a change in the implimentation regional personnel management, including inter-regional placement of civil servant. In fact the emergence of this tedency in the intra-regional mutation of government officials is interrelated with regional ego as the impact of regional autonomy euphoria. This research used deskriptive kualitatif method, which is expected to be able to present variables and the sign that was achieved for secondary data and primary data through in dept interview and observation in the research location (in BKD City of Surakarta).

Keyword : independency, mutation management, and autonomy era

Pendahuluan

Berjalannya otonomi daerah di Indonesia pada 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 dan otonomi daerah yang ditandai dengan perubahan UU Nomor 5 tahun 1974 ke UU Nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 32 tahun 2004 mengubah sistem pemerintahan dari monolitik sentalistik di pemerintah pusat menjadi lokal demokrasi di pemerintah daerah (Utomo, 2001: 5). 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 tanggung jawab 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: 20).

Isu 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).

Hal menarik dari kedua isu strategis pada pelaksanaan otonomi daerah, yang menyangkut sumber daya manusia dan *net work ability* tersebut adalah mengenai mobilitas sumber daya manusia sebagai bentuk *net work ability* antar daerah. Bentuk mobilitas sumber daya manusia dalam administrasi kepegawaian adalah mutasi PNS baik dalam jabatan maupun tidak dalam jabatan. Terlepas dari alasan mutasi PNS tersebut yaitu karena alasan kedinasan maupun alasan pribadi, keduanya dapat menggambarkan upaya mobilitas *distribution of resources*. Kenyataan di setiap daerah tidak selalu mempunyai potensi sumber daya manusia (dalam hal ini PNS) yang handal untuk melaksanakan pengembangan daerah dalam bidang keahlian tertentu yang diperlukan. Sebagai *resources* yang dimanis, aktif dan *animate* (Simamora, 1995:1-2), PNS dapat dikembangkan sekaligus dapat dimobilisasikan.

Mutasi PNS dalam konteks *intern* organisasi atau *intern* daerah sudah sering dilaksanakan dan tidak terlalu memunculkan polemik, karena merupakan tuntutan pengembangan organisasi. Sedangkan mutasi PNS antar daerah dalam nuansa otonomi daerah, seakan tertutup kemungkinannya. Hal ini terlihat pada masih adanya berbagai hambatan dalam pelaksanaannya, sehingga usul mutasi PNS antar daerahpun menjadi suatu kecenderungan yang sulit dilaksanakan. Berbagai pertimbangan antara lain : kompetensi, kemampuan, kontribusi yang akan diberikan kepada daerah baru, bahkan yang lebih ekstrim adalah putra daerah menjadi alasan pembenar untuk penolakan.

Beberapa hambatan yang ditemui dalam rangka pelaksanaan mutasi pegawai antar daerah dalam era otonomi daerah di Kota Surakarta adalah : Pertama, penyusunan Formasi, Analisa Jabatan maupun Daftar Susunan Pegawai (DSP) masing-masing daerah tidak terkait dengan daerah lainnya. Sehingga perencanaan kepegawaiannya berdiri sendiri. Perubahan ini menyebabkan apabila ada penambahan dan pengurangan pegawai dari dan ke daerah

lain mengalami hambatan struktural dengan sifat tertutupnya perencanaan kepegawaian daerah. Kedua, sistem data base kepegawaian pada beberapa daerah di Propinsi Jawa Tengah belum didukung dengan data *on line* dan *up to date*, sehingga peluang kebutuhan formasi pegawai dengan keahlian tertentu tidak terpublikasi secara luas. Akibatnya penyebaran pegawai tidak berjalan secara sempurna sebagaimana hukum permintaan dan penawaran. Ketiga, penggajian pegawai daerah diletakan kepada DAU masing-masing daerah sehingga apabila ada mobilitas mutasi pegawai akan mengalami kesulitan dalam proses mekanisme penggajian. Keempat, masih berkembangnya pemahaman *mindset* kedaerahan yang sempit, dimana suatu daerah memberikan diskriminasi kepada pegawai dari daerah lain. Sehingga dalam proses mobilitas pegawai mengalami kecenderungan sama, misalnya penolakan usul mutasi pegawai yang bukan dari daerah asal (bukan putra daerah). Kelima, belum adanya mekanisme mutasi PNS antar daerah di era otonomi daerah, hanya diletakan kepada permintaan dan persetujuan pejabat pembina kepegawaian daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan belum terlaksananya mutasi pegawai antar daerah dengan baik maka perlu adanya penajaman rumusan upaya pengelolaan mutasi pegawai antar daerah yang diletakan kepada kemandirian pengelolaan mutasi pegawai antar daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah. Bertitik tolak dari paparan tersebut, maka rumusan masalah dalam studi ini adalah: (1) Bagaimana Kemandirian Pengelolaan Mutasi PNS Antar Daerah Dalam Era Otonomi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Surakarta; (2) Bagaimana Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemandirian Pengelolaan Mutasi PNS Antar Daerah Dalam Era Otonomi Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Surakarta.

Tinjauan Pustaka

Otonomi merupakan bentuk kemandirian untuk mengatur dan mengurus

urusan rumah tangganya sendiri. (Nugroho, 2000: 35). Pemberian otonomi ini dirasakan sebagai suatu yang sangat *urgen* berkaitan dengan pemberdayaan, terlebih lagi pada pemerintahan yang mengedepankan demokrasi. Hal ini berarti terjadinya pendelegasian kewenangan kepada segala aspek potensi yang ada. Demikian halnya pada otonomi daerah, maka berarti daerah tersebut memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat, sehingga terkandung azaz-azaz dan prinsip kemandirian/kemampuan daerah dalam pelaksanaannya. (Syaukani, 2000:147). Sedangkan untuk mewujudkan otonomi daerah itu sendiri sebagaimana dikemukakan oleh Mills (dalam Effendi dkk, 1992:6) dapat dilakukan dengan dengan pengembangan desentralisasi, yaitu dengan pemindahan kewenangan, fungsi administratif, tanggung jawab kepada unit atau daerah yang lebih otonom.

Sehingga dengan kemandirian tersebut, maka otonomi daerah akan mempunyai fokus pada : kewenangan administrasi pemerintahan, alokasi kekuasaan daerah dan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah lewat kewenangan daerah dalam mengelola urusan yang diberikan kepadanya. (Sanit, 1999:1). Runtutan fokus ini mensiratkan adanya suatu keharusan kemampuan dari daerah dalam melaksanakan kewenangan tersebut. Dimana kemampuan ini akan mencakup manusia sebagai pelaksana, dukungan keuangan, peralatan dan organisasi/manajemen yang kesemuanya harus baik. (Kaho, 2001:60).

Dengan meningkatnya peran daerah sebagaimana tuntutan tersebut, salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah tersedianya sumber daya manusia yang memadahi khususnya aparatur Pemda dan masyarakat (Sumodiningrat, 1996). Lebih ekplisit lagi juga mengisyaratkan tersedianya pegawai dengan kuantitas dan kualitas yang memadahi untuk menjalankan fungsi daerah secara efektif dan efisien (Ikhsan, 2001: 81). Pada akhirnya dengan otonomi daerah, aspek sumber daya manusia atau yang dalam hal

ini adalah aparat daerah menjadi suatu hal yang menarik, dan sangat esensial karena merupakan subyek dari kegiatan yang ada dan pengelola faktor kemampuan lainnya.

Dalam kaitannya dengan penyerahan kewenangan sumber daya manusia, aspek pengembangan sumber daya manusia menjadi bagian penting dalam upaya mengelola sumber daya manusia secara keseluruhan. Pada hakekatnya pengembangan sumber daya manusia mempunyai dimensi luas yang bertujuan meningkatkan potensi yang dimiliki oleh sumber daya manusia, sebagai upaya meningkatkan profesionalisme dalam organisasi (Wayne dan Awad, 1981:29). Pengembangan sumber daya manusia yang terarah dan terencana disertai pengelolaan yang baik akan dapat menghemat sumber daya lainnya atau setidaknya tidaknya pengolahan dan pemakaian sumber daya organisasi dapat secara berdaya guna dan berhasil guna.

Berkenaan dengan pembahasan mengenai sistem karir yang dilaksanakan oleh suatu organisasi, maka harus dimulai dari konsep dasar mengenai karir itu sendiri. Ada beberapa konsep karir yang dapat diajukan dalam hal ini, yaitu: (1) Karir sebagai suatu urutan promosi atau pemindahan (*transfer*) lateral ke jabatan-jabatan yang lebih menurut tanggung jawab atau ke lokasi-lokasi yang lebih baik dalam atau menyilang hierarki hubungan kerja selama kehidupan kerja seseorang; (2) Karir sebagai penunjuk pekerjaan-pekerjaan yang membentuk suatu pola kemajuan yang sistemik dan jelas jalur karir; (3) Karir sebagai sejarah seseorang atau serangkaian posisi yang dipegang selama kehidupan kerja. (Handoko, 1998 :121-122). Dari konsep-konsep dasar tersebut, terkait dengan sistem karir, karir merupakan suatu rangkaian urutan pekerjaan dalam pola kemajuan tertentu pada kehidupan karyawan (Handoko, 1998:120).

Dalam sistem karir ini terdapat beberapa hal yang perlu dicermati oleh setiap karyawan agar terjadi keselarasan antara keinginan dan harapan individu dengan

sistem yang ada. Yaitu mencakup: (1) Jalur karir (*career path*) yaitu pola pekerjaan-pekerjaan berurutan yang membentuk karir seseorang; (2) Sasaran-sasaran karir (*career goal*) merupakan posisi diwaktu yang akan datang dimana seseorang berusaha mencapainya sebagai bagian dari karirnya; (3) Perencanaan karir (*career planning*) proses melalui mana seseorang memilih sasaran karir dan jalur ke sasaran tersebut; (4) Pengembangan karir (*career development*) merupakan peningkatan-peningkatan pribadi yang dilakukan seseorang untuk mencapai suatu rencana karir (Handoko, 1998:123).

Istilah mutasi sendiri atau yang dalam beberapa literatur disebut sebagai pemindahan dalam pengertian sempit dapat dirumuskan sebagai suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu kelas ke suatu jabatan dalam kelas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji (Moeidjat, 1989:107).

Sedangkan dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi (Hasibuan, 1994:114). Sehingga pada dasarnya mutasi dalam pengertian perubahan horisontal hanyalah merupakan salah satu bagian dari pengertian mutasi itu sendiri.

Kemandirian atau dalam beberapa literatur diartikan sebagai keswadayaan (*self reliance*) secara singkat dapat dikatakan sebagai bentuk kemampuan dari suatu kelompok/organisasi atau masyarakat dengan kesadaran dan inisiatif sendiri mengadakan ikhtiar kearah penentuan kebutuhan dan lain sebagainya, sehingga bermakna menggunakan kekuatan sendiri terlepas dari pengaruh pihak lain, bebas atau merdeka, Sastropetro (1998: 113).

Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi kemandirian lebih lanjut adalah menyangkut: jaringan kerjasama, pemanfaatan kewenangan, sistem prosedur

yang ada, dan kemampuan sumber daya organisasi serta dukungan sarana prasarana organisasi. Faktor – faktor yang mempengaruhi kemandirian mutasi tersebut, faktor yang dipilih dalam hal ini adalah: kewenangan, sistem prosedur dan jaringan kerjasama. Sedangkan untuk faktor kemampuan sumber daya organisasi dan dukungan sarana prasarana organisasi akan diabaikan dengan pertimbangan kedua faktor tersebut tidak mengalami perubahan yang cukup signifikan dalam pelaksanaan pengelolaan mutasi PNS antar daerah pada era otonomi daerah maupun pada sebelum otonomi daerah.

Kewenangan

Menurut Hani Handoko ini adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu. Pendapat lain mengatakan kewenangan adalah kekuasaan; namun kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Kedua bentuk ini dibedakan dalam keabsahannya. Pandangan demikian dikemukakan oleh Surbakti pada tahun 1992 (lihat Patawari, 2009: 27) yaitu kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*) sedangkan kekuasaan tidak selalu memiliki keabsahan.

Penekanan sistem sebagai prosedur, Soejadi (1989:84-85) mengungkapkan bahwa sistem merupakan suatu rangkaian tata kerja dan prosedur kerja yang kemudian membentuk suatu kebulatan untuk pola tertentu dalam rangka melaksanakan suatu pekerjaan tertentu (lihat juga Koontz, 1978:9, Lazzaro, 1959:142). Sedangkan istilah prosedur sendiri seringkali disamakan dengan proses yaitu keseluruhan tahapan perkembangan yang harus dilalui dalam suatu kegiatan organisasi yang didasarkan kepada landasan formal yuridis (Aminoto, 2000). Sehingga pemeliharaan atas sistem tidak hanya menjaga kontinuitas fungsinya saja, tetapi juga senantiasa mengembangkan kedayagunaan seirama dengan perkembangan dan kemajuan organisasi. Oleh karena itu sistem dan prosedur

merupakan dwitunggal yang sering dipakai karena satu sama lain saling melengkapi. Dalam organisasi pelayanan publik, sistem dan prosedur berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan kliennya, mengatur langkah atau perbuatan orang diluar organisasi yang mempunyai kepentingan terhadap hasil kegiatan organisasi. Pada akhirnya apabila kita bisa mengetahui bekerjanya keseluruhan sistem, maka barulah kita bisa memberi makna pada ciri-ciri struktur itu, bagaimana lembaga atau organisasi tertentu menjalankan fungsi-fungsi tertentu dengan konsekuensi-konsekuensi tertentu pula (Mas'oed dan Andrews, 1986:29).

Lebih lanjut dalam kaitannya dengan pembahasan otonomi daerah sebelumnya, jaringan kerjasama ini juga setidaknya mengandung beberapa manfaat yang dapat diperoleh dari "networking" antar daerah sebagaimana dikemukakan Yudoyono (2001: 12), yaitu: pertama, *Sharing of experiences* dalam arti dengan kerjasama maka masing-masing daerah akan dapat berbagi pengalaman masing-masing untuk dapat dimanfaatkan oleh daerah lainnya. Dengan demikian suatu daerah tidak perlu mengalami kesulitan atau permasalahan yang telah dialami oleh daerah lainnya pada saat melaksanakan kegiatan tertentu, sehingga dapat mengembangkan pada tahap selanjutnya. Kedua, *sharing of benefit* yaitu dengan kerjasama dalam membudidayakan suatu potensi yang sama-sama dimiliki oleh dua atau lebih daerah maka keuntungan bersama akan dinikmati masing-masing daerah tersebut secara proporsional. Ketiga, *sharing of burdens*, dalam pengertian biaya operasional dalam usaha bersama tentunya akan dipikul secara bersama oleh masing-masing daerah secara proporsional.

Berdasarkan batasan konseptual tersebut, maka dari ketiga faktor yang mempengaruhi kemandirian mutasi, secara abstraksi konseptual dapat dibuat kaitan hipotetis sederhana sebagai berikut bahwa: (1) Dengan semakin besarnya kewenangan maka kemandirian mutasi akan menjadi semakin tinggi; (2) Dengan

semakin ketat dan rincinya sistem prosedur maka kemandirian mutasi akan semakin tinggi; (3) Dengan semakin luasnya jaringan kerjasama maka kemandirian mutasi akan semakin rendah

Metode Penelitian

Metode penelitian adalah metode deskriptif dengan pendekatan secara kualitatif, Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah primer dan data sekunder, teknik yang digunakan dalam pengumpulan data penelitian ini adalah dengan wawancara mendalam (*Depth Interview*), observasi, studi kepustakaan. Proses analisis data ini dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, dilanjutkan dengan mereduksi data dengan membuat abstraksi yaitu membuat rangkuman yang inti, proses dan pernyataan-pernyataan perlu dijaga sehingga tetap berada didalamnya. Langkah selanjutnya menyusunnya dalam satuan-satuan untuk dikategorikasikan sambil membuat koding, pada tahap akhir adalah dengan mengadakan pemeriksaan keabsahan data, Setelah itu barulah ke tahap penafsiran data.

Hasil dan Pembahasan

Berdasarkan hasil pengamatan di lokasi penelitian, pelaksanaan mutasi PNS antar daerah dalam era otonomi daerah ini secara umum dapat dikatakan telah mempunyai tingkat kemandirian yang tinggi secara penuh dalam pengelolaannya. Hal ini dapat dilihat dari semakin meningkatnya *self organization* dan *self management* untuk merumuskan, memilih dan menentukan keputusan mutasi PNS antar daerah pada masing-masing daerah otonom. Kenyataan demikian merupakan suatu bentuk perkembangan kemandirian, dari sepenuhnya tergantung kepada pusat dan atau propinsi dalam penentuan keputusan mutasi PNS antar daerah, menuju kemandirian menggunakan seluruh potensi kekuatan dan kemampuan untuk menentukan keputusan menyangkut kebutuhan daerah otonom masing-masing terlepas dari daerah lainnya.

Pada sisi lain, dengan bentuk kemandirian demikian, maka akan mengakibatkan munculnya pembatasan wilayah karir pegawai yaitu adanya pengelolaan mutasi antar daerah yang berdiri sendiri dan saling terpisah antar daerah otonom dalam batasan kemandirian masing-masing daerah.

Dalam melihat kewenangan dalam kemandirian mutasi, maka secara umum, berdasarkan observasi dapat dikatakan bahwa dengan semakin besarnya kewenangan manajemen kepegawaian daerah diberikan kepada daerah mengakibatkan pelaksanaan kemandirian pengelolaan mutasi PNS antar daerah menjadi kecil dan berjalan parsial terpisah antara satu daerah dengan daerah lainnya. Hal ini terlihat dari adanya pembagian kewenangan pengelolaan mutasi PNS dalam skup masing-masing daerah, yang memunculkan pembatasan-pembatasan tertentu dalam proses mutasi antar daerah ini. Selain itu dengan tidak adanya hubungan hierarkis antara daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota, maka kapasitas peran daerah menjadi tidak saling mempengaruhi dengan ketergantungan yang kecil, pada akhirnya menyebabkan pengembangan pola karir PNS menjadi sempit dan hanya berlangsung pada satu daerahnya saja.

Pelaksanaan proses usul mutasi antar daerah, sebenarnya terdapat celah dimungkinkannya proses usul mutasi tersebut diterima, yaitu sepanjang ada permintaan dan persetujuan dari kedua belah pihak atau daerah yang bersangkutan, namun kenyataannya hal ini sangat sulit diterapkan dan seringkali menimbulkan bias standar ganda dalam penerapannya. Misalnya terhadap suatu usul mutasi, dapat saja daerah yang akan dituju menerima, sementara pada usul mutasi lainnya, daerah tersebut menolak dengan alasan yang berbeda. Sehingga batasan pemberian kewenangan mutasi antar daerah yang diletakan pada permintaan dan persetujuan daerah masing-masing ini perlu ditarik dalam sistem perencanaan dengan skup kepentingan yang lebih luas, tidak hanya terbatas pada kepentingan daerah yang dituju saja.

Sebagai kesimpulan dari penerbitan wewenang ini, yang dilihat dari seberapa jauh adanya berbagai kewenangan dalam proses mutasi antar daerah, dapat dikatakan bahwa dengan kewenangan sedemikian ketat dan luas yang diletakan pada daerah otonom masing-masing, menimbulkan pembatasan-pembatasan tertentu dalam proses mutasi antar daerah, yang seringkali hal ini menimbulkan celah dan standart ganda dalam penerapannya.

Berdasarkan hasil pengamatan dapat dikatakan bahwa kemandirian mutasi PNS antar daerah menjadi kecil karena selalu terkait dengan sistem kekhususan hubungan antar dua daerah saja, yaitu daerah yang dituju dan daerah asal dalam proses penawaran dan permintaan mutasi PNS. Hal ini mengakibatkan kemandirian pengelolaan mutasi hanya dalam batas mutasi dalam satu daerah saja, terlihat dari ketergantungan erat pada sistem prosedur maupun berbagai pertimbangan teknis lainnya, dengan sedikitnya bentuk pengaturan sistem yang ada tersebut.

Secara lebih detail uraian mengenai sistem prosedur ini, sebagaimana kerangka teori yang ada, maka akan dilihat dari 3 aspek yang terkait yaitu: sejauhmana kekhususan hubungan antar komponen, keterkaitan dengan ketentuan teknis lainnya dan bentuk pengaturan sistem, sebagai berikut:

1. Kekhususan Hubungan Antar Komponen. Pola hubungan dan keterkaitan antar komponen dalam proses mutasi antar daerah ini, maka hubungan kekhususan antar komponen akan berlangsung secara parsial dan muncul sub ordinasi diantara komponen, yang ditandai adanya komponen dengan peran dalam hubungan tersebut yang lebih besar (menentukan) yaitu Daerah asal dan Daerah yang dituju, sedangkan komponen lainnya berada di sub ordinasi dalam pengertian, hanya berperan sebagai administratif saja. Kenyataan ini menjadikan sistem prosedur dalam mutasi PNS antar daerah menjadi sangat ketat karena bergantung kepada daerah

yang dituju dan daerah asal, sehingga mengakibatkan kemandirian pengelolaan mutasi PNS antar daerahpun menjadi sangat kecil, yaitu dapat dilihat dengan tidak diletakkannya sistem prosedur pada hubungan antar komponen terkait dalam kepentingan keseluruhan komponen yang ada.

2. Keterkaitan dengan Ketentuan Teknis lainnya. Keterkaitan dengan ketentuan teknis, sebagai salah satu indikator dari adanya sistem prosedur, akan dilihat dari keterkaitannya dengan berbagai ketentuan dalam manajemen kepegawaian yang mendukung dan memberikan dasar pertimbangan tertentu terhadap pelaksanaan sistem prosedur mutasi antar daerah, yaitu menyangkut formasi pegawai dan ketentuan penggajian pegawai. Pemilihan kedua hal ini didasarkan kenyataan bahwa, keduanya merupakan dasar pertimbangan normatif utama dalam pelaksanaan mutasi antar daerah.
3. Bentuk Pengaturan Sistem. Mengenai kekhususan hubungan antar komponen sebelumnya, diketahui bahwa dalam sistem prosedur mutasi PNS antar daerah terdapat dua komponen yang sangat menentukan keberhasilan suatu mutasi antar daerah, yaitu komponen daerah asal dan daerah yang dituju. Bentuk pemeliharaan dan pengembangan sistem mutasi PNS antar daerahpun akan berpusat pada kedua komponen ini, karena pada keduanya sangat dimungkinkan muncul bentuk-bentuk penyelewengan atas sistem yang ada.

Belum adanya pengembangan jaringan kerjasama dalam skop kelembagaan yang lebih luas, maka kemandirian mutasi PNS antar daerah pun menjadi kecil karena hanya berjalan pada proses mekanisme mutasi PNS antar daerah per individu. Hal ini juga terlihat dari adanya hambatan dalam upaya *replacement* pegawai pada daerah-daerah yang membutuhkan, parsialnya jaringan kerjasama yang terbentuk dalam *regional interest* masing-masing daerah, serta pada akhirnya kesinambungan

kerjasama dalam kegiatan lain juga belum dapat dilaksanakan.

1. Usaha Mengurangi Kelemahan Diantara Organisasi. Upaya mengurangi kelemahan dalam skop kelembagaan sebagaimana hasil pengamatan pada BKD Kota Surakarta, dalam bentuk riil, misalnya dalam bentuk Badan Kerjasama Antar Daerah bidang Kepegawaian adalah belum pernah ada, padahal hal ini sangat dimungkinkan, dalam rangka mengurangi kesenjangan ataupun kelemahan bidang kepegawaian diantara daerah otonom. Sebagaimana upaya pembentukan badan kerjasama antar daerah dalam pengembangan kawasan dan pemanfaatan sumber daya alam di daerah perbatasan.
2. Pengembangan Jaringan Kerjasama. Pengembangan jaringan kerjasama, yang berkaitan dengan pelaksanaan mutasi PNS antar daerah, dapat diletakkan pada ketentuan kerjasama antar daerah sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai sumber ketentuan normatif, sebagai berikut: (1) Pasal 195, Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektifitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan; (2) Kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerja sama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dengan adanya dasar ketentuan ini maka peluang daerah untuk mengadakan kerjasama antar daerah dalam berbagai bidang, sangat terbuka, melalui pengembangan kerjasama baik dari dalam organisasi maupun dari luar organisasi dengan memperhatikan perubahan lingkungan yang ada sekarang.
3. Bentuk Pemanfaatan Jaringan Kerjasama. Sebagaimana hasil observasi pada indikator pengembangan jaringan kerjasama sebelumnya, bahwa

pengembangan jaringan kerjasama dalam proses mutasi antar daerah hanya diletakkan pada mekanisme sebagaimana dalam ketentuan yang ada saja, sehingga jaringan kerjasamanya pun berjalan secara parsial, dari proses penawaran dan permintaan usul mutasi per individu. Pada lain pihak aspek pemanfaatan adanya jaringan kerjasama lebih luas sebagaimana diusulkan oleh Kepala BKD, yaitu pembentukan fungsi lembaga tersendiri yang menangani kerjasama kepegawaian antar daerah ataupun dalam bentuk lembaga non struktural semacam sekretariat bersama, memungkinkan untuk memperoleh aspek pemanfaatan yang lebih luas. Hal ini terjadi karena dengan adanya lembaga tersebut maka, perencanaan kepegawaian akan dapat terkendali dan terintegral dalam satu wadah bersama, tidak saja mengangkut mutasi antar daerah tapi juga sampai dengan pembinaan kepegawaian lainnya.

Kesimpulan

Faktor yang sangat berpengaruh adalah kewenangan, dibuktikan dengan kewenangan yang dimiliki masing-masing daerah otonom tersebut, menimbulkan pembatasan-pembatasan tertentu dalam proses mutasi antar daerah dengan kondisi yang tidak saling mempengaruhi sehingga ketergantungan antar daerah pun menjadi kecil, pada akhirnya memberikan makna bahwa kemandirian pengelolaan mutasi antar daerah berjalan secara parsial kedaerahan.

Kekhususan hubungan antar komponen dalam proses mutasi yang lebih besar pada keterkaitan antara daerah asal dan daerah tujuan mutasi tersebut, menyebabkan pengelolaan mutasi antar daerah akan terpusat pada kedua komponen tersebut. Dan terkait dengan ketentuan teknis lainnya (dalam hal ini formasi dan penggajian) menyebabkan semakin ketatnya sistem prosedur membatasi kemandirian pengelolaan mutasi PNS antar daerah.

Kecilnya jaringan kerjasama dalam usaha mengurangi kelemahan di antara organisasi serta pengembangan dan

pemanfaatan jaringan kerjasama menyebabkan kemandirian pengelolaan mutasi PNS antar daerah hanya berjalan dalam skop *regional interest* saja.

Daftar Pustaka

- Allen, Louis, 1985, *Management and Organization*, Mc. Graw-Hill Kogakhuso Ltd., Tokyo
- Bryson, John M., 1995, *Strategic Planning for Public and Non Profit Organizations : A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, Revised Edition, Jossey-Bass Publishers, San Fransisco
- Gomes, Faustino Cardosa, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta
- Hafidz, Wardah, 1991, *Kemandirian Perempuan dari Peerspektif Agama Islam*, Lokakarya Nasional Citra Kemandirian Perempuan Indonesia – Kelompok Studi Wanita Pusat Penelitian Universitas Brawijaya, Malang
- Handoko, T.Hani, 1998, *Manajemen Personalia dan Sumberdaya Manusia*, BPFE, Yogyakarta
- Haqul, Peter, 1985, *Pembangunan Desa dan LSM*, Rajawali Press, Jakarta
- Hasibuan, 1994, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, CV Haji Masagung, Jakarta
- Ikhsan, M., 2001, *Otonomi Daerah dan Perubahan Manajemen Pemda*, Forum Inovasi Capacity Building & Good Governance Vol 1: November 2001
- Kaho, Jasef Riwu, 2001, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, Rajawali Pres, Jakarta
- Koontz, Harold and Cyrill O Donnel, 1978, *Essentials of Management*, Mc Graw-Hill Ltd., New York

- Lazzaro, Victor, 1959, *System and Prosedur*, New Jersey Prentice Hall Inc, Englewood Cliffs, New Jersey
- Limerick, David and Bert Cunnington, 1993, *Managing The New Organisation, A blueprint for network and strategic alliances*, Business & Professional Publishing, Australia
- Milles, MB. dan AM. Huberman, 1992, Analisis Data Kualitatif : Buku Sumber tentang Metode-metode Baru. Diterjemahkan oleh Rohidi. Universitas Indonesia, Jakarta.
- Mitrany, David, 1978, *A Working Peace System : An Argument For The Functional Development Of International Organization*, Philadelphia: JB Lippincot
- Neuman, Lawrence W., 1997, *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches*, Allyn & Bacon, Boston
- Nitisemito, Ec. Alex S, 1982, *Manajemen Personalia*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Notoatmodjo, Soekidjo, 1998, *Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rineka Cipta, Jakarta
- Nystrom, Paul C. and William H. Starbuck, 1981, *Hanbook of Organizational Design*, Oxford University Press, New York
- Sanit, Arbi, 1999, Format Otonomi Daerah Reformatif, makalah sehari Ikatan Mahasiswa Ilmu Pemerintahan dengan tema Format Otonomi Masa Depan STPMD "APMD" Yogyakarta tanggal 7 April 1999
- Sastropoetro, Santoso, 1988, *Partisipasi, Komunikasi, Persuasi dan Disiplin dalam Pembangunan Nasional*, Alumni, Bandung
- Saydam, Gouzali, 1996, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Human Resources Development)*, Gunung Agung, Jakarta
- Soeharyo, Salamoen, 1993, *Pengembangan Manajemen Organisasi*, Rajawali Press, Jakarta
- Soejadi, FX., 1989, *O&M Organization and Methods : Penunjang Berhasilnya Proses Manajemen*, LAN, Jakarta
- Sondang, P.Siagian, 2000, *Administrasi Pembangunan, Konsep, Dimensi dan Strateginya*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Sumodiningrat, Gunawan, 1996, *Pembangunan Daerah dan Pemberdayaan Masyarakat*, PT.Bina Pena Pariwara, Jakarta