

## Analisis Implementasi Mutasi, Rotasi, Dan Promosi Pegawai Negeri Sipil Di Pemerintahan Daerah Provinsi Bengkulu

### An Analysis Of The Implementation Of Civil Servant Mutations, Rotations, And Promotions In The Regional Government Of Bengkulu Province

Sylva Dwi Intan Permata <sup>1)</sup>; Evi Lorita <sup>2)</sup>; Harius Eko Saputra <sup>3)</sup>  
<sup>12,3)</sup> *Adminitrasi Publik Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Dehasen Bengkulu*  
Email: <sup>1)</sup> [Intansilva2@gmail.com](mailto:Intansilva2@gmail.com)

---

**How to Cite :**

Permata. S.D.I., Lorita. E., Saputra. H.E. (2025). An Analysis of the Implementation of Civil Servant Mutations, Rotations, and Promotions in the Regional Government of Bengkulu Province. *Social Sciences Journal*. 1(4).

---

**ARTICLE HISTORY**

Received [02 Juli 2025]  
Revised [09 Agustus 2025]  
Accepted [11 Agustus 2025]

**KEYWORDS**

*Civil Servant, Promotion, Local Government, Rotation.*

*This is an open access article under the [CC-BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license*



---

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi mutasi, rotasi, dan promosi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintahan Daerah Provinsi Bengkulu, khususnya di Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Mutasi, rotasi, dan promosi merupakan bagian penting dari manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk mendistribusikan pegawai secara efektif, mengembangkan kompetensi, serta meningkatkan motivasi dan kinerja individu. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara mendalam, dan dokumentasi. Informan penelitian terdiri dari pejabat struktural, pejabat fungsional, dan staf yang mengalami mutasi atau promosi. Teori yang digunakan mengacu pada Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 yang mencakup tujuh indikator utama: kompetensi, pola karier, pemetaan pegawai, talent pool, pengembangan karier, penilaian kinerja dan perilaku kerja, serta kebutuhan organisasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi dan promosi sebagian besar telah sesuai dengan regulasi, namun masih terdapat beberapa kendala seperti keterbatasan data pemetaan pegawai, ketidaksihinggaan latar belakang pendidikan dengan jabatan baru, serta kurangnya pelatihan sebelum penempatan. Selain itu, faktor non-teknis seperti kedekatan personal dan pertimbangan subjektif masih menjadi pertimbangan dalam proses penempatan. Temuan ini menekankan pentingnya sistem merit yang transparan dan berbasis kinerja untuk menciptakan birokrasi yang profesional. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Provinsi Bengkulu dalam memperbaiki sistem mutasi dan promosi pegawai secara adil, objektif, dan terencana.

**ABSTRACT**

*This study aims to analyze the implementation of civil servant mutation, rotation, and promotion policies within the Regional Government of Bengkulu Province, specifically in the Bureau of Governance and Public Welfare. Mutation, rotation, and promotion are key components of civil service management, aiming to optimize personnel distribution, develop competencies, and enhance employee motivation and performance. The study uses a qualitative approach with data collected through observation, in-depth interviews, and documentation. Informants included structural officials, functional officers, and staff who have undergone mutation or promotion. The theoretical framework refers to the Indonesian Civil Service Agency Regulation No. 5 of 2019, which outlines seven key indicators: competence, career pattern, employee mapping, talent pool, career development, performance and behavior evaluation, and organizational needs. The results show that while most processes adhere to the regulation, there are still several challenges, such as limited employee mapping data, mismatches between educational background*

*and new positions, and lack of training prior to job transfer. Furthermore, non-technical factors such as personal connections and subjective considerations still influence placement decisions. These findings highlight the need to strengthen a merit-based system grounded in transparency and performance to build a professional and effective bureaucracy. This study is expected to contribute valuable insights for the Bengkulu Provincial Government in refining its civil servant mutation and promotion practices to be more fair, objective, and strategically aligned with organizational goals.*

## PENDAHULUAN

Manajemen sumber daya manusia (SDM) dalam sektor publik memegang peranan yang sangat penting dalam menentukan kinerja dan kualitas pelayanan pemerintahan. Salah satu bentuk manajemen SDM adalah pengelolaan karier pegawai yang mencakup proses mutasi, rotasi, dan promosi. Ketiga proses ini memiliki kontribusi signifikan dalam menciptakan birokrasi yang adaptif, profesional, dan berbasis merit. Dalam konteks pemerintahan daerah, pelaksanaan mutasi, rotasi, dan promosi tidak hanya bertujuan sebagai upaya administratif semata, tetapi juga sebagai strategi dalam meningkatkan kapasitas organisasi dan individu pegawai negeri sipil (PNS) (Siagian, 2002).

Mutasi merupakan perpindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lain, baik dalam satu instansi maupun lintas instansi, yang dilakukan dengan tetap memperhatikan kompetensi, kualifikasi, dan kebutuhan organisasi (Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019). Rotasi dilakukan untuk memperkaya pengalaman kerja pegawai dan memperluas wawasan birokrasi, sedangkan promosi adalah pengangkatan pegawai ke jenjang jabatan yang lebih tinggi sebagai bentuk penghargaan atas kompetensi dan prestasi kerja. Ketiga proses ini, jika dilakukan secara tepat, dapat menciptakan motivasi kerja yang tinggi serta mengurangi praktik-praktik diskriminatif atau berbasis kedekatan personal.

Namun dalam praktiknya, implementasi ketiga aspek tersebut di lingkungan pemerintahan daerah seringkali menghadapi berbagai tantangan, seperti keterbatasan sistem informasi kepegawaian, minimnya pemetaan kompetensi pegawai, serta intervensi kepentingan politis dan subjektivitas dalam proses pengambilan keputusan (Thoha, 2010). Hal ini berpotensi mengganggu semangat reformasi birokrasi yang tengah digalakkan pemerintah, yang pada dasarnya bertujuan menciptakan aparatur sipil negara (ASN) yang netral, profesional, dan berintegritas.

Pemerintah Provinsi Bengkulu, sebagai bagian dari sistem pemerintahan daerah di Indonesia, memiliki kewenangan dalam mengelola SDM aparatur di wilayahnya. Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat sebagai salah satu perangkat daerah yang strategis tentu menjadi fokus penting dalam pelaksanaan kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi pegawai. Berdasarkan data kepegawaian tahun 2022–2023, terjadi fluktuasi cukup besar dalam jumlah mutasi internal maupun eksternal, yang mencerminkan adanya dinamika dalam penyesuaian kebutuhan organisasi. Namun, dinamika tersebut belum tentu menunjukkan efektivitas pelaksanaan kebijakan apabila tidak diimbangi dengan transparansi dan sistem berbasis kinerja.

Berbagai studi sebelumnya telah menyoroti pentingnya pendekatan merit system dalam pengambilan keputusan terkait karier pegawai. Penempatan pegawai berdasarkan kompetensi, rekam jejak kinerja, serta potensi pengembangan karier dianggap sebagai pilar utama dalam memperkuat tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) (Sedarmayanti, 2014). Oleh karena itu, evaluasi terhadap implementasi mutasi, rotasi, dan promosi sangat penting dilakukan, terutama pada unit kerja yang memiliki fungsi strategis seperti Biro Pemerintahan dan Kesra di tingkat provinsi.

Dalam konteks ini, penelitian dilakukan untuk menjawab bagaimana pelaksanaan mutasi, rotasi, dan promosi PNS di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu berjalan, apakah telah mengacu pada regulasi yang berlaku, serta faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi efektivitas dan objektivitas kebijakan tersebut. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendapatkan pemahaman mendalam dari berbagai perspektif, baik dari pihak pengambil kebijakan, pelaksana teknis kepegawaian, maupun dari PNS yang menjadi objek dari kebijakan tersebut.

Selain itu, penting untuk melihat kesesuaian antara implementasi di lapangan dengan regulasi formal, seperti Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 yang menekankan pada indikator kompetensi, pemetaan pegawai, talent pool, serta pengembangan karier yang berkelanjutan. Tidak hanya itu, prinsip efektivitas pelayanan publik, efisiensi organisasi, serta akuntabilitas dalam penempatan jabatan juga harus menjadi pertimbangan utama dalam proses pengelolaan kepegawaian daerah.

Fenomena praktik mutasi dan promosi yang masih bersifat administratif dan cenderung simbolik juga menjadi sorotan. Dalam beberapa kasus, promosi tidak mencerminkan pencapaian prestasi kerja, melainkan lebih kepada rotasi jabatan karena faktor waktu, usia, atau tekanan internal birokrasi

(Dwiyanto, 2006). Praktik semacam ini dapat mengurangi motivasi kerja pegawai serta menimbulkan kesan bahwa karier dalam birokrasi lebih ditentukan oleh relasi sosial daripada oleh kinerja dan kompetensi aktual.

Pemerintah Provinsi Bengkulu, yang saat ini tengah menjalankan program reformasi birokrasi tahap lanjutan, dituntut untuk melakukan transformasi dalam pengelolaan SDM aparatur. Upaya ini tidak hanya mencakup peningkatan kapasitas sistem informasi manajemen kepegawaian, tetapi juga membutuhkan komitmen kuat dari pimpinan daerah untuk menegakkan prinsip meritokrasi. Penerapan sistem promosi terbuka, seleksi berbasis asesmen kompetensi, serta monitoring terhadap efektivitas rotasi dan mutasi perlu diperkuat sebagai langkah nyata menuju birokrasi yang adaptif dan akuntabel.

Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan sebagai bagian dari kontribusi akademik dan praktis dalam mengevaluasi dan memberikan rekomendasi kebijakan pengelolaan kepegawaian, khususnya terkait mutasi, rotasi, dan promosi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Hasil penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran mengenai kondisi aktual di lapangan, mengidentifikasi kendala dan tantangan, serta merumuskan strategi perbaikan untuk mendukung terciptanya sistem birokrasi daerah yang profesional dan responsif terhadap tuntutan pelayanan publik.

## LANDASAN TEORI

### **Mutasi Pegawai Negeri Sipil**

Mutasi merupakan salah satu kebijakan strategis dalam manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk menjaga dinamika organisasi dan meningkatkan efisiensi kerja. Menurut Hasibuan (2013), mutasi adalah perubahan posisi, jabatan, atau tempat kerja seorang pegawai yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal dengan mempertimbangkan kebutuhan organisasi dan pengembangan karier pegawai. Mutasi dilakukan untuk menyesuaikan kemampuan pegawai dengan kebutuhan unit kerja serta mencegah kejenuhan dalam menjalankan tugas rutin. Regulasi formal yang mengatur tentang mutasi PNS adalah Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 yang menekankan bahwa mutasi harus mempertimbangkan aspek kompetensi, pola karier, pemetaan pegawai, kebutuhan organisasi, serta klasifikasi jabatan. Dengan kata lain, mutasi tidak boleh didasarkan pada faktor subjektif atau kepentingan pribadi, melainkan berdasarkan pertimbangan profesional dan objektif.

### **Rotasi Jabatan**

Rotasi jabatan adalah pemindahan pegawai dari satu posisi ke posisi lain yang setara, biasanya dilakukan dalam rangka penyegaran, pengembangan keterampilan, dan peningkatan fleksibilitas kerja (Mathis & Jackson, 2011). Rotasi dianggap efektif dalam memperkaya pengalaman kerja pegawai dan meningkatkan pemahaman lintas fungsi dalam organisasi. Kaymaz (2010) menyatakan bahwa rotasi dapat mengurangi kejenuhan kerja dan memperbaiki hubungan sosial dalam lingkungan kerja. Rotasi juga membantu organisasi dalam menciptakan kaderisasi yang sehat serta mempersiapkan pegawai untuk menduduki jabatan strategis. Namun, rotasi yang dilakukan tanpa dasar pertimbangan kompetensi dan potensi pegawai dapat menimbulkan resistensi dan menurunkan motivasi kerja (Gomes, 2003).

### **Promosi Jabatan**

Promosi adalah peningkatan jabatan seorang pegawai ke posisi yang lebih tinggi dengan tanggung jawab yang lebih besar dan hak-hak kepegawaian yang lebih baik. Menurut Nitisemito (1996), promosi merupakan pengakuan atas prestasi kerja dan loyalitas pegawai. Promosi yang adil dan berbasis kinerja dapat meningkatkan kepuasan kerja, loyalitas, serta produktivitas pegawai. Dalam konteks pemerintahan, promosi harus mengacu pada sistem merit, yaitu sistem yang menjamin bahwa setiap pegawai mendapatkan kesempatan yang sama untuk dipromosikan berdasarkan kemampuan, prestasi kerja, dan potensi (Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang ASN). Promosi yang tidak transparan atau dipengaruhi oleh nepotisme akan merusak kepercayaan terhadap institusi dan menurunkan semangat kerja pegawai.

### **Teori Implementasi Kebijakan**

Van Meter dan Van Horn (1975) dalam Widodo (2006) menjelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan atau aktivitas yang dilakukan oleh individu atau kelompok dalam sistem pemerintahan yang diarahkan pada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan kebijakan. Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu standar dan tujuan kebijakan, sumber daya, karakteristik agen pelaksana, komunikasi antar organisasi, kondisi sosial-ekonomi dan politik, serta sikap pelaksana. Dalam konteks implementasi mutasi, rotasi, dan promosi, keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat bergantung pada kemampuan instansi pemerintah dalam memahami regulasi, mengelola sumber daya aparatur secara objektif, serta memastikan bahwa proses berjalan tanpa

tekanan atau intervensi kepentingan tertentu.

### **Sistem Merit dalam Kepegawaian**

Sistem merit adalah prinsip dasar dalam pengelolaan SDM aparatur yang mengedepankan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja sebagai dasar pengangkatan, promosi, mutasi, dan pemberhentian pegawai. Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Implementasi sistem merit membutuhkan pemetaan talenta (talent mapping), penilaian kinerja berbasis indikator yang terukur, serta sistem informasi manajemen kepegawaian yang andal. Dengan adanya sistem ini, diharapkan tidak ada lagi praktik-praktik promosi atau mutasi yang bersifat diskriminatif atau karena "like and dislike".

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian deskriptif. Pendekatan ini dipilih karena peneliti ingin memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai proses implementasi kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi Pegawai Negeri Sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu. Penelitian kualitatif berfokus pada makna, pemahaman, dan interpretasi terhadap fenomena sosial, bukan pada angka atau data statistik. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2017), metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.

Lokasi penelitian ditetapkan secara purposif di Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Sekretariat Daerah Provinsi Bengkulu. Lokasi ini dipilih karena merupakan instansi yang secara langsung terlibat dalam pengelolaan dan pelaksanaan kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi PNS di lingkungan pemerintah provinsi. Fokus penelitian diarahkan pada analisis pelaksanaan mutasi yang didasarkan pada tujuh indikator dalam Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019, yaitu: kompetensi, pola karier, pemetaan pegawai, talent pool, pengembangan karier, penilaian kinerja dan perilaku kerja, serta kebutuhan organisasi.

Pemilihan informan dilakukan dengan teknik purposive sampling, yaitu pemilihan informan berdasarkan kriteria tertentu yang relevan dengan tujuan penelitian. Informan terdiri dari dua kelompok utama: informan kunci dan informan pokok. Informan kunci meliputi pejabat struktural yang bertanggung jawab dalam proses pengambilan keputusan kepegawaian, seperti kepala biro dan pejabat di Badan Kepegawaian Daerah. Sementara itu, informan pokok adalah para pegawai yang mengalami mutasi atau promosi, yang dipilih untuk mengetahui pengalaman langsung mereka selama proses berlangsung. Penentuan jumlah informan didasarkan pada prinsip data saturation, yaitu ketika data yang diperoleh sudah tidak memberikan informasi baru lagi.

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan melalui tiga metode utama, yaitu wawancara mendalam (in-depth interview), observasi nonpartisipatif, dan dokumentasi. Wawancara dilakukan secara langsung dengan panduan pertanyaan terbuka untuk menggali informasi seputar proses mutasi, rotasi, dan promosi yang mereka alami, serta persepsi mereka terhadap keadilan dan transparansi proses tersebut. Observasi dilakukan dengan mencatat aktivitas dan interaksi yang terjadi di lingkungan kerja pegawai. Sementara dokumentasi digunakan untuk mengumpulkan data sekunder berupa SK mutasi/promosi, struktur organisasi, dan arsip kebijakan kepegawaian.

Analisis data dilakukan dengan model interaktif dari Miles dan Huberman (2014) yang mencakup tiga tahap, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan menyaring data yang relevan, menyusun kode-kode tematik, dan mengelompokkan informasi berdasarkan indikator yang diteliti. Penyajian data dilakukan dalam bentuk narasi deskriptif dan tabel tematik untuk memudahkan interpretasi. Terakhir, penarikan kesimpulan dilakukan dengan mengidentifikasi pola-pola, hubungan antar variabel, dan faktor-faktor yang memengaruhi implementasi mutasi, rotasi, dan promosi di biro terkait.

Untuk menjamin validitas data, peneliti menggunakan teknik triangulasi sumber dan metode. Triangulasi dilakukan dengan membandingkan data dari wawancara, observasi, dan dokumentasi guna memperoleh hasil yang lebih akurat dan dapat dipercaya. Dengan metode ini, diharapkan hasil penelitian tidak hanya memberikan gambaran faktual tentang pelaksanaan kebijakan kepegawaian, tetapi juga mampu menawarkan rekomendasi praktis bagi peningkatan manajemen SDM di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Hasil

Pelaksanaan mutasi, rotasi, dan promosi pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, khususnya pada Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, menunjukkan dinamika yang kompleks, baik dari aspek administratif maupun substantif. Berdasarkan data yang dihimpun melalui wawancara mendalam, observasi lapangan, dan dokumentasi resmi, diketahui bahwa praktik mutasi dan rotasi cenderung dilaksanakan dalam kerangka pemenuhan kebutuhan organisasi, tetapi belum sepenuhnya terintegrasi dengan strategi pengembangan sumber daya manusia secara menyeluruh.

Mutasi PNS yang dilaksanakan di biro terkait umumnya didasarkan pada pertimbangan distribusi pegawai dan pemenuhan formasi jabatan, sebagaimana tercermin dalam rekapitulasi data mutasi tahun 2022 dan 2023. Kendati demikian, temuan di lapangan mengindikasikan bahwa dalam sejumlah kasus, keputusan mutasi belum sepenuhnya didasarkan pada pemetaan kompetensi secara sistematis. Hal ini tampak dari penempatan beberapa pegawai pada posisi yang tidak sepenuhnya relevan dengan latar belakang pendidikan atau pengalaman kerja sebelumnya. Meskipun prosedur formal telah diikuti, ketidaksesuaian antara profil pegawai dan jabatan baru menjadi salah satu titik lemah dalam pelaksanaan kebijakan tersebut.

Rotasi jabatan yang dilakukan secara berkala dinilai sebagai bentuk penyegaran kerja, terutama pada jabatan-jabatan struktural eselon IV dan fungsional umum. Berdasarkan keterangan informan, rotasi memberikan kesempatan bagi pegawai untuk memperluas pengalaman lintas unit dan memperkuat kapasitas adaptif. Namun, rotasi tidak selalu disertai dengan pelatihan atau bimbingan teknis sebelum penempatan, yang berdampak pada penurunan efektivitas kerja dalam masa transisi. Sejumlah pegawai menyampaikan bahwa proses adaptasi terhadap tugas baru berlangsung cukup sulit akibat kurangnya informasi awal maupun pemahaman teknis atas unit yang dituju. Situasi ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan rotasi belum sepenuhnya diintegrasikan dalam kerangka pengembangan karier berbasis kompetensi.

Dalam hal promosi, proses kenaikan jabatan di lingkungan biro umumnya mengikuti tahapan administratif yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan. Seleksi terbuka untuk jabatan struktural telah dilaksanakan dengan melibatkan uji kompetensi dan evaluasi kinerja. Akan tetapi, terdapat kesenjangan antara prosedur formal dan persepsi pegawai terhadap transparansi proses tersebut. Beberapa informan mengungkapkan bahwa terdapat praktik yang kurang mencerminkan prinsip meritokrasi secara utuh, di mana promosi tidak sepenuhnya mencerminkan kinerja atau kapabilitas individu, melainkan lebih dipengaruhi oleh kedekatan personal dengan pihak atasan. Meskipun tidak dapat dibuktikan secara kuantitatif, persepsi semacam ini menimbulkan ketidakpercayaan dan mengurangi motivasi kerja di kalangan pegawai.

Terkait indikator yang ditetapkan dalam Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019, pelaksanaan di lapangan menunjukkan bahwa sebagian besar indikator tersebut belum sepenuhnya diinternalisasi dalam sistem manajemen kepegawaian biro. Misalnya, pemetaan kompetensi masih dilakukan secara terbatas, dengan basis data yang belum lengkap dan belum diperbarui secara berkala. Absennya sistem penilaian berbasis kompetensi juga menyulitkan dalam pengambilan keputusan yang objektif terkait penempatan dan promosi pegawai. Talent pool sebagai instrumen perencanaan suksesi belum terbentuk secara kelembagaan, sehingga proses promosi lebih bersifat reaktif daripada strategis. Penilaian kinerja pegawai lebih banyak mengandalkan evaluasi subjektif dari atasan langsung, tanpa indikator kinerja utama (IKU) yang terukur dan terstandar.

Di samping itu, aspek kebutuhan organisasi sebagai dasar kebijakan mutasi dan promosi belum didukung oleh sistem analisis jabatan dan analisis beban kerja yang memadai. Penempatan pegawai kerap dilakukan berdasarkan persepsi kebutuhan, bukan pada perhitungan rasional beban kerja atau proyeksi kebutuhan jangka panjang. Ketika terjadi kekosongan jabatan atau kekurangan SDM di suatu unit, biro cenderung melakukan rotasi atau mutasi secara cepat sebagai respons administratif, tanpa kajian mendalam mengenai dampaknya terhadap kinerja unit tersebut.

Dalam hal dokumentasi dan sistem informasi, biro telah memiliki prosedur baku dalam pelaksanaan mutasi dan promosi, namun pelaksanaannya belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem digital. Sebagian besar administrasi masih dilakukan secara manual, sehingga menyulitkan proses pemantauan dan evaluasi kebijakan secara longitudinal. Upaya menuju digitalisasi sedang dalam proses pengembangan, namun terkendala oleh keterbatasan kapasitas teknis dan sumber daya manusia di bidang kepegawaian. Hal ini menghambat penyediaan data yang akurat dan real-time untuk mendukung pengambilan kebijakan berbasis data.

Respon pegawai terhadap kebijakan mutasi dan promosi menunjukkan variasi yang cukup signifikan. Sebagian pegawai mengapresiasi adanya rotasi sebagai bentuk pengembangan diri, sementara yang lain merasa bahwa mutasi dilakukan tanpa komunikasi yang cukup dan sering kali tidak mempertimbangkan preferensi individu. Kurangnya mekanisme umpan balik terhadap kebijakan kepegawaian menyebabkan munculnya kesan bahwa proses berlangsung sepihak. Dalam hal promosi, terdapat aspirasi dari pegawai agar proses seleksi dilakukan secara lebih terbuka dan berbasis bukti kinerja yang objektif. Keinginan akan sistem yang adil dan transparan muncul sebagai tuntutan utama dalam hampir seluruh pernyataan informan yang diwawancarai.

Dalam aspek struktural, keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada komitmen dan kapasitas manajerial pimpinan unit kerja. Di unit yang dipimpin oleh pejabat dengan orientasi profesional, proses mutasi dan promosi berlangsung lebih terstruktur, didukung oleh diskusi internal, dan dokumentasi yang lengkap. Sebaliknya, di unit yang minim kepemimpinan strategis, keputusan kepegawaian cenderung tidak terdokumentasi dengan baik dan tidak disertai justifikasi yang kuat. Hal ini menimbulkan disparitas dalam pelaksanaan kebijakan antar unit di dalam biro yang sama.

Seluruh temuan ini mengindikasikan bahwa pelaksanaan mutasi, rotasi, dan promosi di Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat Provinsi Bengkulu berada pada fase transisi antara kepatuhan administratif dengan kebutuhan menuju manajemen kepegawaian berbasis kinerja dan kompetensi. Kebijakan telah tersedia, dan sebagian telah diterapkan, namun belum didukung oleh sistem yang memadai dan kultur organisasi yang kuat. Situasi ini menuntut perhatian serius dari pemangku kebijakan, khususnya dalam membangun sistem yang tidak hanya mengikuti aturan, tetapi juga menciptakan lingkungan kerja yang sehat, kompetitif, dan transparan.

## **Pembahasan**

Implementasi kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan komponen penting dalam sistem manajemen sumber daya aparatur negara yang bertujuan menciptakan birokrasi yang adaptif, kompeten, dan profesional. Berdasarkan temuan penelitian, pelaksanaan ketiga kebijakan tersebut di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu—khususnya pada Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat—menunjukkan adanya keterpaduan antara pelaksanaan administratif dengan tujuan pembinaan kepegawaian. Namun demikian, penerapan di lapangan belum sepenuhnya menginternalisasi prinsip meritokrasi dan perencanaan karier berbasis kompetensi secara optimal.

Mutasi, yang dalam konteks regulatif dimaknai sebagai pemindahan pegawai baik dalam bentuk horizontal maupun vertikal, secara umum telah dilaksanakan mengikuti ketentuan yang berlaku. Namun, hasil observasi dan wawancara menunjukkan bahwa mutasi masih sering dilakukan atas dasar pemenuhan kebutuhan organisasi yang bersifat jangka pendek, tanpa didahului oleh analisis kompetensi yang komprehensif. Hal ini menunjukkan lemahnya sistem pemetaan pegawai, yang seharusnya menjadi fondasi dalam penentuan kebijakan mobilitas ASN (Aparatur Sipil Negara). Situasi demikian selaras dengan temuan Sedarmayanti (2014) yang menekankan bahwa absennya sistem data kompetensi yang akurat akan berdampak pada rendahnya efisiensi dalam penempatan pegawai.

Dalam hal pelaksanaan rotasi, kebijakan ini telah dimaknai sebagai sarana penyegaran tugas sekaligus media pembelajaran lintas unit kerja. Beberapa informan menyampaikan bahwa rotasi memberikan dampak positif terhadap pengayaan pengalaman serta memperluas pemahaman tentang struktur organisasi. Meskipun demikian, proses ini belum selalu diiringi dengan penguatan kapasitas melalui pelatihan sebelum penugasan baru. Akibatnya, terdapat kecenderungan munculnya kesenjangan antara tuntutan jabatan dengan kesiapan pegawai dalam menghadapinya. Ketidakhadiran sistem pelatihan prerotasi menjadi indikasi lemahnya perencanaan dalam kerangka manajemen talenta, sebagaimana disoroti oleh Mathis dan Jackson (2011), yang menegaskan bahwa rotasi efektif memerlukan dukungan sistemik melalui pelatihan dan coaching terstruktur.

Kebijakan promosi, sebagai bentuk pengembangan karier vertikal, juga menjadi fokus penting dalam penelitian ini. Promosi pada umumnya telah mengikuti tahapan formal, mulai dari seleksi terbuka, uji kompetensi, hingga penilaian kinerja. Namun, masih terdapat persepsi subjektif dari sebagian pegawai bahwa proses promosi belum sepenuhnya mencerminkan asas keadilan dan objektivitas. Persepsi tersebut memperlihatkan bahwa penerapan sistem merit belum mencapai tingkat implementatif yang ideal, dan masih terdapat ruang abu-abu dalam proses penentuan kandidat promosi. Hal ini diperkuat oleh Thoha (2010), yang menggarisbawahi bahwa kultur organisasi birokrasi di Indonesia masih terjebak pada praktik patrimonialisme, sehingga proses promosi seringkali tidak bebas dari intervensi personal dan politis.

Indikator-indikator yang diamanatkan dalam Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019, seperti kompetensi, pemetaan pegawai, talent pool, dan penilaian kinerja, belum sepenuhnya dioperasionalkan secara optimal di biro yang menjadi objek penelitian. Meskipun secara normatif biro telah memiliki struktur kelembagaan dan perangkat administratif yang mendukung pelaksanaan kebijakan kepegawaian, namun

pada tataran teknis belum seluruh unit memiliki data kompetensi pegawai yang terintegrasi, dan belum terdapat mekanisme evaluasi berbasis hasil kinerja yang terukur. Konsekuensinya, kebijakan mutasi dan promosi cenderung bersifat reaktif, bukan hasil dari perencanaan pengembangan sumber daya manusia jangka panjang.

Selanjutnya, proses penilaian kinerja yang menjadi salah satu indikator dalam promosi dan mutasi masih sangat bergantung pada evaluasi subjektif dari atasan langsung. Sistem penilaian kinerja berbasis Key Performance Indicators (KPI) belum digunakan secara konsisten, sehingga mengaburkan ukuran keberhasilan kerja pegawai. Tanpa metrik kinerja yang terukur dan terdokumentasi, keputusan terkait pengembangan karier akan sulit diakui sebagai bagian dari sistem merit.

Kondisi ini diperparah oleh belum berkembangnya sistem informasi manajemen kepegawaian yang berbasis digital. Pengelolaan administrasi kepegawaian masih bersifat manual, yang tidak hanya menyulitkan proses akuntabilitas, tetapi juga menghambat penciptaan sistem pengambilan keputusan yang berbasis data. Padahal, dalam konteks birokrasi modern, sistem informasi menjadi elemen krusial dalam mendukung transparansi, efisiensi, dan kecepatan pelayanan (Dwiyanto, 2006).

Salah satu temuan penting dalam penelitian ini adalah peran dominan kepemimpinan organisasi dalam menentukan keberhasilan implementasi kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi. Di unit kerja yang dipimpin oleh pejabat dengan komitmen terhadap pengembangan sumber daya manusia, kebijakan kepegawaian dijalankan secara lebih sistematis dan transparan. Sebaliknya, pada unit yang lemah dalam aspek kepemimpinan strategis, pelaksanaan kebijakan lebih sering bersifat administratif dan prosedural, tanpa memperhatikan tujuan pengembangan organisasi secara berkelanjutan. Hal ini memperkuat argumentasi Van Meter dan Van Horn (1975) bahwa karakteristik pelaksana kebijakan sangat menentukan efektivitas implementasi kebijakan itu sendiri.

Akhirnya, berbagai permasalahan yang teridentifikasi dalam penelitian ini mencerminkan bahwa kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu sedang berada pada fase transisi antara kepatuhan administratif menuju sistem pengelolaan kepegawaian yang berbasis pada kompetensi dan kinerja. Transisi ini menuntut adanya pembenahan kelembagaan, penguatan sistem informasi, serta peningkatan kapasitas manajerial yang berorientasi pada pengembangan sumber daya manusia secara strategis.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

### **Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa implementasi kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi pegawai negeri sipil di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu, khususnya pada Biro Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, telah dilaksanakan sesuai dengan regulasi formal yang berlaku.

Namun, pada tataran teknis, pelaksanaannya masih menghadapi sejumlah tantangan struktural dan kultural. Pertama, proses mutasi dan rotasi telah dilakukan dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi dan penyegaran jabatan. Meskipun demikian, keputusan mutasi belum sepenuhnya didasarkan pada pemetaan kompetensi pegawai yang sistematis. Kedua, rotasi pegawai belum disertai dengan pelatihan atau pembekalan yang memadai, sehingga dalam beberapa kasus menyebabkan penurunan efektivitas kinerja pada masa adaptasi. Ketiga, pelaksanaan promosi telah mengikuti tahapan administratif seperti uji kompetensi dan seleksi terbuka, namun belum sepenuhnya mencerminkan penerapan prinsip meritokrasi secara utuh.

Persepsi subjektif dari pegawai mengenai ketidaktransparanan dalam proses promosi mengindikasikan lemahnya mekanisme akuntabilitas dan evaluasi berbasis kinerja. Selain itu, indikator yang diamanatkan dalam Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019, seperti talent pool, pemetaan pegawai, dan penilaian prestasi kerja, belum diimplementasikan secara optimal. Ketiadaan sistem informasi kepegawaian yang terintegrasi menjadi salah satu penghambat utama dalam pelaksanaan kebijakan yang berbasis pada data dan kompetensi. Implementasi kebijakan tersebut juga sangat dipengaruhi oleh kapasitas dan orientasi kepemimpinan di masing-masing unit kerja. Kepemimpinan yang responsif terhadap prinsip good governance cenderung lebih berhasil dalam mewujudkan kebijakan kepegawaian yang adil, transparan, dan strategis.

### **Saran**

#### **1. Penguatan Sistem Pemetaan Kompetensi dan Talent Pool**

Pemerintah Provinsi Bengkulu perlu membangun sistem pemetaan kompetensi pegawai secara terstruktur dan berkelanjutan. Pemetaan ini harus dijadikan dasar dalam proses mutasi, rotasi, dan

promosi guna menjamin kesesuaian antara kualifikasi pegawai dengan jabatan yang ditempati. Pembentukan *talent pool* juga penting untuk mendukung perencanaan suksesi jabatan secara strategis.

## 2. Digitalisasi Manajemen Kepegawaian

Diperlukan pengembangan sistem informasi manajemen kepegawaian berbasis digital yang terintegrasi, agar seluruh proses mutasi, rotasi, dan promosi dapat terdokumentasi, terpantau, dan dievaluasi secara lebih akuntabel. Sistem ini juga harus mampu menyediakan data real-time yang dapat digunakan sebagai dasar pengambilan keputusan kepegawaian.

## 3. Penguatan Sistem Penilaian Kinerja

Pemerintah daerah perlu menyusun indikator kinerja yang lebih terukur dan berbasis hasil (outcome-based), bukan hanya berdasarkan evaluasi administratif atau persepsi atasan. Penilaian kinerja yang transparan dan objektif akan meningkatkan kepercayaan pegawai terhadap proses promosi dan rotasi.

## 4. Peningkatan Kapasitas Kepemimpinan dan Profesionalisme Manajerial

Upaya peningkatan kualitas implementasi kebijakan kepegawaian harus disertai dengan penguatan kapasitas manajerial para pimpinan unit kerja. Diperlukan pelatihan kepemimpinan berbasis nilai merit, integritas, dan akuntabilitas agar pimpinan dapat menjadi penggerak dalam transformasi birokrasi yang lebih profesional.

## 5. Pelibatan Pegawai dalam Proses Mutasi dan Promosi

Untuk meningkatkan kepuasan kerja dan efektivitas penempatan pegawai, disarankan agar pegawai dilibatkan dalam proses perencanaan mutasi dan rotasi melalui konsultasi, komunikasi terbuka, serta pemetaan minat dan kompetensi individu. Hal ini akan meminimalisasi resistensi serta memperkuat rasa memiliki terhadap organisasi.

Dengan implementasi saran-saran tersebut, diharapkan kebijakan mutasi, rotasi, dan promosi di lingkungan Pemerintah Provinsi Bengkulu dapat dilaksanakan secara lebih transparan, adil, dan berorientasi pada peningkatan kualitas aparatur sipil negara secara berkelanjutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Kepegawaian Negara. (2019). *Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Mutasi Pegawai Negeri Sipil*. <https://peraturan.bkn.go.id/>
- Dwiyanto, A. (2006). *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press.
- Hasibuan, M. S. P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Edisi Revisi). Bumi Aksara.
- Mathis, R. L., & Jackson, J. H. (2011). *Human Resource Management* (13th ed.). South-Western Cengage Learning.
- Sedarmayanti. (2014). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil*. Refika Aditama.
- Thoha, M. (2010). *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. RajaGrafindo Persada.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>