

## PROMOSI, MUTASI, DAN ROTASI GURU DI INDONESIA

**Herlina<sup>1</sup>, Hafid<sup>2</sup>, Hanif<sup>3</sup>, Tri<sup>4</sup>, Kasmal<sup>5</sup>, Sulfi<sup>6</sup>, Imanuel<sup>7</sup>, Laili Komariyah<sup>8</sup>**  
Universitas Mulawarman<sup>1</sup>, Universitas Mulawarman<sup>2</sup>, Universitas Mulawarman<sup>3</sup>,  
Universitas Mulawarman<sup>4</sup>, Universitas Mulawarman<sup>5</sup>, Universitas Mulawarman<sup>6</sup>,  
Universitas Mulawarman<sup>7</sup>, Universitas Mulawarman<sup>8</sup>  
Pos-el: herlina413@guru.smk.belajar.id<sup>1</sup>

### ABSTRAK

Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PTK) merupakan aset strategis dalam pembangunan sumber daya manusia nasional. Secara normatif, manajemen karier guru diatur dalam kerangka Sistem Merit yang diamanatkan oleh Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN), yang mensyaratkan bahwa promosi, mutasi, dan rotasi harus didasarkan murni pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja. Namun, makalah ini mengidentifikasi adanya kesenjangan fundamental antara idealitas regulasi dan realitas implementasi. Penelitian kualitatif berbasis telaah dokumen kebijakan dan literatur ini menemukan bahwa efektivitas Sistem Merit dalam manajemen guru terdistorsi secara sistemik oleh tiga kekuatan utama. Pertama, intervensi politik dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di daerah yang mengedepankan *Spoiled System* di atas Sistem Merit. Kedua, distorsi pasar talenta yang dipicu oleh disparitas ekstrem Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) antar-daerah. Ketiga, tantangan struktural berupa "Paradoks Promosi Jalur Ganda" yang memisahkan secara tajam jalur karier guru ASN dan Non-ASN. Makalah ini berargumen bahwa interaksi dari ketiga pilar yang terdistorsi ini—di mana promosi tidak merata, mutasi didorong oleh politik dan ekonomi, serta rotasi disalahgunakan sebagai sanksi—telah menciptakan erosi sistemik terhadap motivasi guru dan mendelegitimasi tujuan pemerataan kualitas pendidikan nasional. Rekomendasi kebijakan difokuskan pada penguatan sanksi pengawasan, harmonisasi kompensasi, dan standardisasi penilaian kinerja non-ASN.

**Kata Kunci: Promosi Guru, Mutasi, Rotasi, Manajemen ASN, Sistem Merit, Guru Non-ASN, Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP).**

### ABSTRACT

*Educators and Education Personnel (PTK) are strategic assets in national human resource development. Normatively, teacher career management is regulated within the Merit System framework mandated by the State Civil Apparatus (ASN) Law, which requires that promotions, transfers, and rotations be based purely on qualifications, competencies, and performance. However, this paper identifies a fundamental gap between the ideals of the regulation and the reality of implementation. This qualitative research, based on a review of policy documents and literature, finds that the Merit System's effectiveness in teacher management is systemically distorted by three main forces. First, political intervention from Regional Personnel Development Officials (PPK) who prioritize the Spoiled System over the Merit System. Second, talent market distortions triggered by extreme disparities in Employee Income Supplements (TPP) between regions. Third, the structural challenge of the "Dual Track Promotion Paradox" that sharply separates the career paths of ASN and Non-ASN teachers. This paper argues that the distorted interaction of these three pillars—where promotions are uneven, transfers are driven by politics and economics, and rotations are misused as sanctions—has created a systemic erosion of teacher motivation and delegitimized the goal of equitable national education quality. Policy recommendations focus on strengthening supervisory sanctions, harmonizing compensation, and standardizing non-civil servant performance assessments.*

**Keywords:** *Teacher Promotion, Transfer, Rotation, ASN Management, Merit System, Non-ASN Teachers, Employee Income Supplement (TPP).*

## 1. PENDAHULUAN

Pendidik dan Tenaga Kependidikan (PTK), dengan guru sebagai intinya, adalah pilar fundamental dalam pembangunan sumber daya manusia (SDM) suatu bangsa.<sup>1</sup> Kualitas pendidikan nasional bergantung langsung pada profesionalisme, motivasi, dan kesejahteraan para guru. Untuk menjamin hal tersebut, Indonesia telah mengadopsi kerangka hukum yang kuat melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN). Regulasi ini mengamankan implementasi Sistem Merit sebagai landasan tunggal manajemen kepegawaian.<sup>1</sup>

Sistem Merit mewajibkan agar setiap keputusan manajemen SDM—mulai dari rekrutmen, penggajian, hingga pengembangan karier—harus didasarkan murni pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, secara adil dan wajar tanpa diskriminasi.<sup>1</sup> Tiga pilar utama dalam pengembangan karier ini adalah promosi (pergerakan vertikal), mutasi (perpindahan antar-instansi/wilayah), dan rotasi (perpindahan horizontal).

Tiga pilar manajemen karier (promosi, mutasi, rotasi) beroperasi dalam kerangka teoritis Strategic Human Resource Management (SHRM), di mana mobilitas pegawai dipandang sebagai strategi untuk retensi keahlian dan pencapaian keunggulan kompetitif organisasi. Namun, di sektor publik Indonesia, implementasi SHRM menghadapi tiga kontestasi teoretis dan praktis yang utama.

### 1. Landasan Teori: Sistem Merit versus Birokrasi Patron-Klien

Landasan filosofis manajemen ASN di Indonesia adalah Sistem Merit. Sistem ini berakar pada prinsip bahwa kualifikasi, kompetensi, dan kinerja adalah satu-satunya dasar yang adil untuk

manajemen karier. Tujuannya adalah untuk mewujudkan transparansi, akuntabilitas, dan profesionalisme, serta mengurangi budaya patrimonialisme.

Namun, berbagai penelitian di Indonesia secara konsisten menunjukkan bahwa implementasi Sistem Merit menghadapi tantangan berat. Tantangan utama adalah intervensi politik, resistensi terhadap perubahan, dan kurangnya objektivitas dalam penilaian kinerja.

Kontestasi ini melahirkan antitesis dari Sistem Merit, yaitu Birokrasi Patron-Klien (Patron-Client Bureaucracy). Dalam model ini, loyalitas birokrat (guru, pejabat) tidak didasarkan pada merit dan profesionalisme, melainkan pada hubungan patron-klien dengan politisi atau atasan. Penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa budaya patronase ini mengarah pada politisasi birokrasi, penyalahgunaan wewenang, dan "promosi transaksional". Dominasi kekuasaan presiden atau kepala daerah (PPK) dalam pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian ASN membuka peluang besar bagi konflik kepentingan, yang seringkali bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi dan meritokrasi.

### 2. Debat Kebijakan (1): Paradoks Promosi dan Dualisme Guru (ASN vs. Honorer)

Pilar promosi dalam konteks guru di Indonesia terbentur pada fenomena dualisme pasar kerja. Terdapat dua kelompok guru yang berbeda secara status dan hak: ASN (PNS/PPPK) dan Non-ASN (Honorer). Kebijakan pengangkatan honorer, yang seringkali tidak terencana dan tidak didasarkan pada analisis kebutuhan nyata, telah menciptakan masalah struktural.

Bagi guru ASN, promosi adalah jalur karier formal melalui Angka Kredit dan Jabatan Fungsional. Sebaliknya, bagi guru honorer, "jenjang karier" secara de

facto tidak ada. Kesejahteraan mereka sangat bergantung pada kebijakan sekolah (misalnya, dana BOS) atau insentif daerah, dengan upah yang seringkali jauh di bawah UMR. Upaya mereka untuk meningkatkan kesejahteraan lebih fokus pada tuntutan upah layak atau diangkat menjadi ASN (termasuk PPPK), bukan pada promosi jabatan fungsional. Dualisme ini menciptakan dua sistem motivasi dan pengakuan yang paralel namun tidak setara, yang menjadi inti dari "Paradoks Promosi Jalur Ganda".

### 3. Debat Kebijakan (2): Mobilitas Strategis (Mutasi) vs. Distorsi Pasar Talenta

Dalam kerangka SHRM, mobilitas pegawai (mutasi) adalah strategi vital untuk manajemen talenta, retensi keahlian, dan transfer pengetahuan. Mobilitas ke atas (upward mobility) juga terkait erat dengan teori keadilan organisasi (organizational justice theory), di mana perlakuan yang adil pasca-transisi (mutasi/promosi) sangat memengaruhi kepuasan kerja.

Namun, di Indonesia, tujuan strategis mutasi untuk pemerataan SDM didistorsi oleh faktor ekonomi. Disparitas TPP yang ekstrem antar daerah menciptakan "pasar talenta" yang tidak sehat, di mana guru dan ASN lainnya cenderung bermigrasi ke daerah dengan bayaran tinggi, bukan ke daerah yang membutuhkan. Ini mengubah mobilitas strategis menjadi "migrasi ekonomis" yang justru memperlebar kesenjangan talenta antar wilayah.

### 4. Debat Kebijakan (3): Teori Rotasi (Pengembangan Motivasi) vs. Realitas Pemerataan

Pilar rotasi (perpindahan horizontal) secara teoretis berakar pada Job Characteristics Model. Tujuannya adalah untuk meningkatkan motivasi dan kinerja dengan mengurangi kebosanan melalui penambahan variasi keahlian (skill variety).

Aplikasi kebijakan ini di Indonesia yang paling terkenal adalah rotasi guru melalui sistem zonasi. Tujuannya mulia: pemerataan kualitas pendidikan. Namun, berbagai kajian menunjukkan kebijakan zonasi seringkali gagal karena tidak menyentuh akar masalah: kesenjangan fasilitas dan, yang paling utama, distribusi guru yang tidak merata. Kebijakan ini hanya menggeser siswa, tetapi tidak menyelesaikan masalah fundamental kekurangan guru berkualitas di daerah terpencil. Hal ini relevan dengan temuan bahwa rotasi

dapat disalahgunakan sebagai "hukuman" terselubung, yang bertentangan dengan tujuan awalnya untuk meningkatkan motivasi.

## 2. METODE PENELITIAN

Makalah ini disusun menggunakan metode sintesis literatur dan telaah dokumen kebijakan (*document review*).<sup>1</sup> Penelitian ini pada dasarnya merupakan analisis gabungan yang mengintegrasikan temuan dari tiga pilar manajemen SDM (Promosi, Mutasi, dan Rotasi) yang seringkali dibahas secara terpisah.

## 3. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pilar Pertama: Paradoks Promosi dalam Sistem Karier Ganda Guru

#### 1. Konsep Inti: "Dual-Track Promotion Paradox"

Analisis terhadap sistem promosi guru di Indonesia tidak dapat dilakukan secara tunggal; ia harus dimulai dengan pengakuan adanya "Paradoks Promosi Jalur Ganda".<sup>1</sup> Masalah promosi guru bukanlah satu masalah, melainkan dua masalah terpisah yang berjalan paralel untuk dua populasi yang berbeda: guru berstatus ASN (PNS/PPPK) dan guru Non-ASN (Honorar).<sup>1</sup>

Studi kasus di Kota Balikpapan, misalnya, menunjukkan bahwa dari total 8.040 PTK, mayoritas (sekitar 51%) adalah guru Non-ASN.<sup>1</sup> Kelompok mayoritas inilah yang secara formal *terputus* dari jalur promosi kepegawaian

negara. Mereka tidak memiliki akses terhadap mekanisme kenaikan pangkat, golongan, atau jenjang jabatan fungsional yang diatur oleh negara.<sup>1</sup>

Fenomena ini secara fundamental mendelegitimasi efektivitas Sistem Merit. Esensi dari Sistem Merit adalah adanya korelasi yang adil antara kinerja dan imbalan (promosi).<sup>1</sup> Namun, ketika mayoritas pelaksana pendidikan dikecualikan dari sistem imbalan formal, Sistem Merit tersebut secara *de facto* hanya berlaku untuk populasi minoritas guru. Ini menciptakan demotivasi massal, di mana prestasi kerja optimal dari seorang guru Non-ASN tidak memiliki saluran konversi formal menjadi kemajuan karier.<sup>1</sup>

## 2. Jalur Formal (Guru ASN): Kinerja Berbasis Aturan

Bagi guru yang berada di jalur formal (ASN), promosi adalah proses yang sangat terstruktur. Landasannya adalah "prestasi kerja".<sup>1</sup> Mekanisme ini mensyaratkan pemenuhan beberapa prasyarat kunci:

- a. **Penilaian Kinerja:** Guru ASN wajib memiliki nilai Penilaian Prestasi Kerja atau Sasaran Kinerja Pegawai (SKP) dengan kategori minimal "BAIK" dalam dua tahun terakhir.<sup>1</sup>
- b. **Angka Kredit (AK):** Sebagai pemegang Jabatan Fungsional (JF) Guru, kenaikan pangkat sangat bergantung pada pemenuhan Angka Kredit (AK) kumulatif.<sup>1</sup>
- c. **Uji Kompetensi:** Untuk memastikan promosi tidak hanya bersifat administratif, mekanisme kenaikan jenjang JF juga dapat dilakukan melalui Uji Kompetensi.<sup>1</sup>

Proses ini didorong ke arah digitalisasi melalui implementasi sistem e-Kinerja yang terintegrasi dengan BKN, meskipun di lapangan masih menghadapi tantangan teknis terkait pepadanan data.<sup>1</sup>

## 3. Jalur Pengakuan (Guru Non-ASN): Kinerja Berbasis Insentif Lokal

Bagi mayoritas guru Non-ASN, konsep "promosi" memiliki makna yang sama sekali berbeda. Prestasi kerja mereka tidak dikonversi menjadi kenaikan pangkat, melainkan menjadi dua bentuk pengakuan non-formal:

- a. **Retensi Pekerjaan:** Dalam sistem yang penuh ketidakpastian, "promosi" terbaik bagi seorang guru honorer adalah kelangsungan kontrak kerjanya. Prestasi kerja optimal hanya berujung pada "retensi" atau jaminan bahwa mereka akan tetap dipertahankan.<sup>1</sup>
- b. **"Promosi Finansial" Lokal:** Pengakuan kinerja yang lebih nyata diwujudkan melalui insentif finansial lokal, yang umumnya dikenal sebagai Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) atau insentif daerah lainnya. Kebijakan ini menjadi "promosi finansial" *de facto* bagi guru Non-ASN berprestasi.<sup>1</sup>

Namun, solusi pragmatis di tingkat lokal ini (TPP) secara tidak sengaja telah menciptakan distorsi masif di tingkat nasional, yang akan dibahas lebih lanjut di bagian mutasi.<sup>1</sup>

## 4. Prasyarat Fundamental: Kualifikasi dan Sertifikasi

Pada akhirnya, kedua jalur promosi bergantung pada satu prasyarat fundamental yang sama: pemenuhan Indikator Kinerja Utama (IKU) terkait kualifikasi.<sup>1</sup> IKU kunci tersebut meliputi: persentase guru berpendidikan minimal S1/D4 dan persentase guru yang telah bersertifikasi (Sertifikat Pendidik).<sup>1</sup> Kualifikasi ini berfungsi sebagai *gerbang* absolut. Tanpa ijazah S1/D4 dan sertifikat pendidik, seorang guru Non-ASN bahkan tidak dapat mendaftar seleksi PPPK untuk mencoba masuk ke jalur karier formal ASN.<sup>1</sup>

## B. Pilar Kedua: Mutasi sebagai Instrumen Pemerataan dan Kontestasi Politik

### 1. Kerangka Hukum Ideal: Mutasi dalam Bingkai Sistem Merit

Pilar kedua adalah mutasi, yang merupakan alat manajerial paling vital dalam konteks negara kepulauan. Secara ideal, fungsi utama mutasi guru adalah untuk mengatasi masalah kronis ketidakmerataan penempatan GTK, yakni kelebihan guru di wilayah perkotaan dan kekurangan guru di daerah 3T.<sup>1</sup>

Untuk mencegah agar mutasi tidak menjadi alat kekuasaan yang sewenang-wenang, regulasi nasional telah merancang prosedur yang ketat dan berbasis kompetensi.<sup>1</sup>

### 2. Filter Objektif: Peran Sentral Anjab/ABK dan Pertek BKN

Sistem Merit dirancang untuk memiliki dua mekanisme kontrol (filter) objektif yang krusial dalam proses mutasi antar-instansi<sup>1</sup>:

- a. **Analisis Jabatan (Anjab) dan Analisis Beban Kerja (ABK):** Setiap usulan mutasi wajib melampirkan dokumen Anjab dan ABK.<sup>1</sup> Ini adalah alat verifikasi substantif untuk membuktikan secara data bahwa sekolah (instansi penerima) benar-benar membutuhkan guru dengan kualifikasi tersebut.<sup>1</sup>
- b. **Pertimbangan Teknis (Pertek) BKN:** Setiap usulan mutasi antar-instansi harus divalidasi oleh Badan Kepegawaian Negara (BKN). BKN berwenang penuh untuk melakukan verifikasi dan validasi (Verval) dan berhak *menolak* memberikan Pertek jika usulan tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan organisasi.<sup>1</sup>

Mekanisme ini pada dasarnya adalah *benteng pertahanan teknokratis*. Ini adalah upaya sistematis untuk memaksa agar keputusan mutasi guru didasarkan pada *data kebutuhan sekolah*,

bukan pada *preferensi politik* pimpinan daerah (PPK).<sup>1</sup>

### 3. Realitas Distorsi (1): Intervensi Politik dan *Spoiled System*

Meskipun benteng regulasi telah dibangun, realitas implementasi menunjukkan kesenjangan yang signifikan.<sup>1</sup> Temuan kritis di lapangan secara konsisten menunjukkan bahwa keputusan pemindahan jabatan tidak selalu didasarkan pada kompetensi.<sup>1</sup> Sebaliknya, praktik mutasi masih sangat dipengaruhi oleh pertimbangan politik, konflik kepentingan, dan kedekatan personal dengan Kepala Daerah selaku PPK.<sup>1</sup>

Kesenjangan ini diperparah oleh lemahnya fungsi pengawasan. Lembaga pengawas seperti Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) seringkali menemukan pelanggaran Sistem Merit. Namun, rekomendasi yang dikeluarkan KASN seringkali *tidak ditindaklanjuti* secara tegas oleh PPK.<sup>1</sup> Ketidaktegasan ini menciptakan ketidakpastian hukum dan meruntuhkan kepercayaan guru terhadap keadilan sistem.

### 4. Realitas Distorsi (2): Disparitas TPP sebagai Pendorong "Migrasi Talenta"

Jika distorsi pertama bersifat politis, distorsi kedua bersifat ekonomis. Disparitas TPP yang ekstrem antar-daerah telah menjadi faktor pendorong utama mutasi atas permintaan sendiri.<sup>1</sup>

Terdapat temuan bahwa nominal TPP yang besar di provinsi tertentu (seperti Jawa Barat) menjadikannya instansi yang paling diminati sebagai tujuan mutasi oleh PNS dari instansi lain.<sup>1</sup> Ini menciptakan "migrasi talenta" terbalik, atau "kanibalisasi talenta guru".

Fenomena ini menempatkan dua kebijakan pemerintah dalam konflik langsung. Di satu sisi, kebijakan *nasional* (BKN dan Kemendikbudristek) mendorong mutasi untuk pemerataan ke daerah 3T.<sup>1</sup> Di sisi lain, kebijakan *fiskal lokal* (TPP) menciptakan insentif

ekonomi yang masif bagi guru untuk bergerak ke arah yang berlawanan: *menjauhi* daerah 3T (yang TPP-nya rendah) dan *menuju* daerah kaya (yang TPP-nya tinggi).<sup>1</sup>

## 5. Dilema Kebijakan Penempatan: Komitmen Paksa vs Kesejahteraan

Menghadapi kegagalan pemerataan ini, pemerintah pusat merespons dengan kebijakan yang bersifat koersif. Peraturan Menteri PANRB kini mewajibkan calon ASN (termasuk guru) untuk menandatangani surat pernyataan kesediaan ditempatkan di seluruh wilayah NKRI dan tidak mengajukan pindah selama minimal 10 tahun.<sup>1</sup>

Kebijakan "Komitmen 10 Tahun" ini pada dasarnya adalah "tambalan koersif" atas kegagalan sistem insentif. Karena pemerintah gagal mengatasi *akar masalah* (disparitas TPP), pemerintah merespons dengan *paksaan* administratif. Kebijakan ini berisiko besar menurunkan motivasi dan kesejahteraan mental guru yang merasa "terpenjara" di lokasi penempatan.<sup>1</sup>

## C. Pilar Ketiga: Rotasi sebagai Strategi Pengembangan dan Alat Sanksi

### 1. Rotasi Guru: Dualisme Fungsi

Pilar ketiga adalah rotasi, yakni perpindahan horizontal pada tingkatan jabatan yang setara.<sup>1</sup> Literatur manajemen SDM mengidentifikasi adanya dualisme fungsi dalam rotasi:

- a. **Bagi Guru (Pengembangan Individu):** Rotasi periodik berfungsi sebagai strategi untuk mengatasi kejenuhan dan kebosanan.<sup>1</sup> Dengan berpindah ke lingkungan sekolah baru, guru didorong untuk memperluas wawasan, mengasah keterampilan baru, dan meningkatkan motivasi.<sup>1</sup>
- b. **Bagi Organisasi (Kebutuhan Sistem):** Bagi dinas pendidikan, rotasi adalah alat untuk memenuhi formasi jabatan, menyeimbangkan

komposisi guru, dan menyebarkan talenta berkualitas agar tidak menumpuk di satu sekolah "unggulan".<sup>1</sup>

### 2. Studi Kasus Kegagalan: Kebijakan Rotasi Guru Berbasis Zonasi

Implementasi rotasi dalam skala besar yang paling dikenal adalah kebijakan rotasi guru berbasis zonasi. Kebijakan ini merupakan contoh klasik dari "paradoks fundamental" dalam desain kebijakan publik.<sup>1</sup>

Kebijakan ini dirancang dari perspektif *top-down* dengan tujuan makro yang mulia: pemerataan kualitas pendidikan.<sup>1</sup> Namun, implementasinya di lapangan menghadapi kegagalan sistemik karena gagal memperhitungkan secara memadai dampak manusiawi, sosial, dan finansial di level mikro bagi individu guru.<sup>1</sup> Guru yang dirotasi paksa sering mempersepsikannya sebagai sumber stres dan ketidakpastian.<sup>1</sup> Akibatnya, kebijakan yang bertujuan menciptakan "keadilan" bagi sistem, justru dipersepsikan sebagai "ketidakadilan" oleh pelaksananya.<sup>1</sup>

### 3. Sisi Gelap Rotasi: "Hukuman Terselubung"

Kegagalan terbesar rotasi bukanlah resistensi, melainkan penyalahgunaan fungsinya. Literatur secara eksplisit menyebutkan bahwa rotasi/mutasi dapat digunakan sebagai bentuk "pelaksanaan hukuman/sanksi".<sup>1</sup> Ini adalah "sisi gelap" dari rotasi, di mana alat manajemen SDM yang netral dibajak untuk tujuan politis.

Praktik ini adalah manifestasi nyata dari *Spoil System*<sup>1</sup> dan *Conflict of Interest*.<sup>1</sup> Seorang Kepala Daerah (PPK) atau Kepala Dinas seringkali tidak dapat dengan mudah memecat seorang guru ASN yang vokal, kritis, atau "tidak sejalan" secara politik. Sebagai jalan pintas, pimpinan tersebut menggunakan *alat administratif* (rotasi) untuk mencapai *tujuan politis* (hukuman).

Guru yang kritis tersebut kemudian "dirotasi" <sup>1</sup> ke sekolah yang paling tidak diinginkan: sekolah terpencil atau yang lokasinya jauh dari keluarga.<sup>1</sup> Secara *de jure*, ini adalah rotasi biasa. Namun, secara *de facto*, ini adalah sanksi non-formal yang dirancang untuk membungkam, mengisolasi, atau memaksa guru tersebut agar tidak nyaman. Praktik ini secara fundamental merusak seluruh fondasi Sistem Merit.<sup>1</sup>

#### D. Analisis Sintesis: Erosi Sistem Merit

Analisis terhadap tiga pilar secara terpisah telah menunjukkan adanya kesenjangan. Namun, dampak paling merusak terjadi ketika ketiga pilar ini berinteraksi dan saling menegasikan, yang pada akhirnya menciptakan lingkaran setan (*vicious cycle*) demotivasi.

Rantai kegagalan ini dapat dilihat dari perspektif seorang guru di lapangan:

1. **Melihat ke Promosi:** Seorang guru (terutama Non-ASN) melihat bahwa sistem promosi *tidak adil* dan terbagi dua ("Dual-Track Promotion").<sup>1</sup> Ia melihat rekan ASN-nya sibuk mengurus Angka Kredit (AK), sementara ia hanya bisa berharap pada perpanjangan kontrak.<sup>1</sup>
2. **Melihat ke Mutasi:** Guru tersebut mengamati bahwa mutasi tidak didasarkan pada kebutuhan objektif sekolah (Anjab/ABK) <sup>1</sup>, melainkan pada *kedekatan politik* dengan tim sukses PPK.<sup>1</sup> Ia juga melihat rekan-rekannya ramai-ramai mengajukan mutasi untuk pindah ke daerah dengan *TPP tinggi*.<sup>1</sup>
3. **Melihat ke Rotasi:** Akhirnya, ia menyaksikan rekan-rekannya yang vokal mengkritik kebijakan, tiba-tiba "dihukum" melalui *rotasi paksa* ke sekolah terpencil.<sup>1</sup>

Dari tiga observasi ini, sang guru menarik kesimpulan sinis: "Prestasi kerja tidak menjamin promosi. Mutasi dikendalikan oleh politik dan uang.

Rotasi adalah alat hukuman bagi yang vokal."

Ini adalah titik di mana Sistem Merit runtuh total. Terjadi kegagalan sistemik di mana ketiga pilar manajemen ASN, alih-alih saling mendukung, justru saling menegasikan. Sistem ini secara kolektif telah membunuh insentif untuk peningkatan kualitas—yang merupakan inti dari Sistem Merit—dan menggantikannya dengan insentif untuk mencari kedekatan politik, mengejar TPP, atau sekadar diam dan "main aman".

#### 4. SIMPULAN

Manajemen karier guru di Indonesia (Promosi, Mutasi, dan Rotasi) dicirikan oleh kesenjangan akut antara idealitas *de jure* dan realitas *de facto*. Secara *de jure*, Indonesia memiliki kerangka Sistem Merit yang kuat (UU No. 20/2023), didukung oleh mekanisme objektif (Anjab/ABK, SKP, Pertek BKN).<sup>1</sup>

Namun, secara *de facto*, sistem ini terdistorsi oleh tiga kekuatan utama. Pertama, **Promosi** terhambat oleh "Paradoks Jalur Ganda" (ASN vs Non-ASN).<sup>1</sup> Kedua, **Mutasi** sebagai alat pemerataan digagalkan oleh intervensi politik PPK (*Spoiled System*) <sup>1</sup> dan migrasi talenta akibat disparitas TPP.<sup>1</sup> Ketiga, **Rotasi** sebagai alat pengembangan gagal mencapai tujuannya dan disalahgunakan fungsinya menjadi sanksi terselubung.<sup>1</sup>

Interaksi negatif dari ketiga pilar yang gagal ini menciptakan erosi sistemik terhadap motivasi guru dan mendelegitimasi Sistem Merit itu sendiri.

#### Saran (Rekomendasi Kebijakan)

Untuk menjembatani kesenjangan ini, diperlukan pendekatan berlapis yang tidak hanya fokus pada perbaikan administratif, tetapi juga pada tata kelola dan insentif.

1. **Penguatan Pengawasan dan Sanksi Tegas (Menyerang *Spoiled System*)**

Pemerintah Pusat (BKN, KASN, Kemendagri) harus memperkuat sinergi pengawasan terhadap implementasi Sistem Merit oleh PPK di daerah. Perlu ada *sanksi administratif dan fiskal yang tegas* (misalnya, penundaan anggaran) bagi Kepala Daerah (PPK) yang terbukti secara konsisten melanggar Sistem Merit atau mengabaikan rekomendasi KASN.<sup>1</sup>

## 2. **Harmonisasi Kompensasi Nasional (Menyerang Distorsi TPP)**

Diperlukan strategi nasional untuk *mengurangi kesenjangan ekstrem* dalam Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP) antar-daerah, khususnya untuk jabatan fungsional guru.<sup>1</sup> Harmonisasi ini penting untuk meminimalkan insentif mutasi yang didorong semata-mata oleh faktor ekonomi.<sup>1</sup>

## 3. **Mengatasi Paradoks Jalur Ganda (Solusi Pragmatis untuk Promosi)**

Pemerintah Daerah harus segera *menstandardisasi instrumen Penilaian Kinerja Guru (PKG) bagi guru Non-ASN*. Hasil PKG yang objektif ini harus dijadikan dasar yang akuntabel untuk pemberian insentif finansial lokal (TPP/insentif daerah), sehingga berfungsi sebagai "Promosi Finansial" yang adil.<sup>1</sup>

Alokasi anggaran daerah (APBD) harus diprioritaskan untuk *memfasilitasi peningkatan kualifikasi (SI/D4) dan sertifikasi* bagi guru-guru Non-ASN berprestasi tinggi.<sup>1</sup>

## 4. **Akselerasi Digitalisasi sebagai Kontrol Objektif**

Mempercepat integrasi penuh dan implementasi wajib sistem digital terpusat, seperti *e-Kinerja BKN* untuk pengelolaan kinerja dan promosi<sup>1</sup> serta *Aplikasi Integrated Mutasi* BKN untuk proses mutasi.<sup>1</sup> Sistem berbasis data ini akan mempersempit "ruang gelap" bagi

PPK di daerah untuk melakukan intervensi subjektif atau politis.

## 5. **DAFTAR PUSTAKA**

- Ade Gunawan Dan Tuti Andriani. (2023). Konsep Penempatan: Promosi Demosi Mutasi. *Jurnal Ilmiah Multidisiplin*, 3(1).
- Afandi, P. (2018). *Manajemen Sumber Daya Manusia: Teori, Konsep Dan Indikator*. Zanafa Publishing.
- Afandi, P. (2020). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Zanafa Publishing.
- Al-Romeedy, B. S. (2019). The Role Of Job Rotation In Enhancing Employee Performance In The Egyptian Travel Agents: The Mediating Role Of Organizational Behavior. *Emerald*.
- Aziz, N., Muslim, K., & Sahmidin, S. (2024). Analisis Job Rotation Dalam Meningkatkan Keterampilan Kerja Guru Di Ma Ypk Cijulang. *Jurnal Edium*, 2(2), 78–86.
- Bab Ii Tinjauan Pustaka A. Prestasi Kerja... (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari(<https://Eskripsi.Usm.Ac.Id/Files/Skripsi/F11a/2020/F.131.20.0133/F.131.20.0133-05-Bab-Ii-20240129105653.Pdf>)
- Badan Kepegawaian Negara. (2019). *Peraturan Bkn No. 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi*.
- Badan Kepegawaian Negara. (2024). *Surat Edaran Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2024 Tentang Pemanfaatan Aplikasi Integrated Mutasi*.
- Bang Jainal V2. (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://Bangjainal.Kaltimprov.Go.Id/>
- Bernadin, H. J., & Russell, J. E. A. (1993). *Human Resource Management*. Mcgraw-Hill.
- Disdikbud Balikpapan Dorong Peningkatan Sdm Guru. (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025,

- Dari(<https://www.youtube.com/watch?v=Hsihaqelaby>)  
Disdikbud Balikpapan Tetap Pertahankan Tenaga Guru Honorer... (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://kaltim.antaranews.com/berita/229506/disdikbud-balikpapan-tetap-pertahankan-tenaga-guru-honorer>
- Edwan. (2013). *Pengaruh Rotasi Kerja, Motivasi Dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Karyawan*. Jurnal.
- Hasibuan, M. S. (2001). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara.
- Hasibuan, M. S. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Revisi. Bumi Aksara.
- Hasibuan, M. S. (2003). *Organisasi Dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas*. Bumi Aksara.
- Hasibuan, M.S.P. (2006). *Manajemen Dasar, Pengertian, Dan Masalah*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Indikator Kinerja Utama. (T.Thn.). Dinas Pendidikan Sumatera Barat. Diakses Oktober 29, 2025, Dari [https://sumbar.disdik.id/wp-content/uploads/2023/02/3.iku\\_.pdf](https://sumbar.disdik.id/wp-content/uploads/2023/02/3.iku_.pdf)
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi. (2021). *Peraturan Menpanrb No. 22 Tahun 2021 Tentang Pola Karir Pegawai Negeri Sipil*.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi. (2023). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara*.
- Maidy, E., & Dirbawanto, N. D. (2022). Analisis Penerapan Rotasi Kerja Dalam Pengembangan Kinerja Karyawan Pt Bank Central Asia Tbk – Kcu Medan. *Josr: Journal Of Social Research*, 1(8), 877-886.
- Munir, N., Sukirman, & Adnan. (2021). Problematika Mutasi Pegawai Negeri Sipil Di Kota Bima. *Jurnal Fundamental*, 10(2), 97-107.
- Optimalisasi Kinerja Guru Pada Perguruan Sudirman. (T.Thn.). *Jurnal Price*. Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://ejournal.seaninstitute.or.id/index.php/jecoa/article/view/1464>
- Optimalisasi Prestasi Kerja Terhadap Promosi Pendidik Dan Tenaga Kependidikan Sma Sunan Giri Menganti. (T.Thn.). *Pubmedia Jurnal Penelitian Tindakan Kelas Indonesia*. Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://edu.pubmedia.id/index.php/ptk/article/view/483>
- Penilaian Kinerja Guru. (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://masdwiyanto.wordpress.com/wp-content/uploads/2011/04/penilaian-kinerja-guru.pdf>
- Penyelesaian Pengelolaan Kinerja Guru Dan Kepala Sekolah 2024. (T.Thn.). Disdikpora Kebumen. Diakses Oktober 29, 2025, Dari [https://disdikpora.kebumenkab.go.id/index.php/web/view\\_file/432](https://disdikpora.kebumenkab.go.id/index.php/web/view_file/432)
- Perancangan Instrumen Penilaian Kinerja Guru Dan Tenaga Kependidikan Di Sekolah Dasar. (T.Thn.). Digilib Uns. Diakses Oktober 29, 2025, Dari(<https://digilib.uns.ac.id/dokumen/detail/90274/perancangan-instrumen-penilaian-kinerja-guru-dan-tenaga-kependidikan-di-sekolah-dasar>)
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*.
- Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 08 Tahun 2010 Tentang Tambahan Penghasilan Bagi Guru Pns, Pengawas Sekolah Dan Penilik Di

- Lingkungan Dinas Pendidikan Kota Balikpapan. (T.Thn.). Jdih Balikpapan. Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://jdih.balikpapan.go.id/Dokumen/577/Detail>
- Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 20 Tahun 2022 Tentang Pemberian Tambahan Penghasilan Kepada Aparatur Sipil Negara. (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://jdih.balikpapan.go.id/Dokumen/567/Detail>
- Perbandingan Penilaian Kinerja Guru Di Solok Dan Daerah Lain. (T.Thn.). Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://disdikabsolok.id/Perbandingan-Penilaian-Kinerja-Guru-Di-Solok-Dan-Daerah-Lain/>
- Proses Kenaikan Pangkat Pns Mulai Tahun 2024. (T.Thn.). Bkd Banjarnegara. Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://bkd.banjarnegarakab.go.id/2024/06/11/proses-kenaikan-pangkat-pns-mulai-tahun-2024/>
- Rumi, K., Kencana, & Kamila. (T.Thn.). Peran Demosi Dalam Meningkatkan Profesionalisme Kinerja Pendidik Dan Tenaga Kependidikan. *Al-Afkar Journal*.
- Stoner, J. A. F., & Wankel, C. (1990). *Management*. Prentice Hall.
- Suryadi, Marcel. (2014). *Pengaruh Rotasi Pekerjaan Dan Motivasi Kerja Terhadap Karyawan Pada Pt. Central Georgelt. Nusantara Cimahi*. Skripsi, Universitas Komputer Indonesia.
- Susilo, Kusno, & Aida, M. (2022). Strategi Rotasi Terhadap Produktivitas Karyawan. *Jurnal Ekonomi Manajemen Dan Bisnis*, 23(1), 45-54.
- Tahun 2025-2045. (T.Thn.). Pemerintah Kota Balikpapan. Diakses Oktober 29, 2025, Dari ([https://web.balikpapan.go.id/Uploaded/Rpjpgd\\_Kotabalikpapan\\_2025-2045\\_Fix.Pdf](https://web.balikpapan.go.id/Uploaded/Rpjpgd_Kotabalikpapan_2025-2045_Fix.Pdf))
- Tesis, M. A. (2022). *Pengaruh Mutasi Dan Promosi Jabatan Terhadap Kinerja Pegawai Dengan Kepuasan Kerja Sebagai Variabel Intervening*. Makassar: Universitas Hasanuddin.
- Wahyudi, B. (1996). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Sulita.
- Wahyudi, B. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Sulita.
- Wahyuni, L., & Agustina, D. (2023). Problematika Implementasi Sistem Merit Dalam Mutasi Pegawai Negeri Sipil. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Dan Pembelajaran*, 7(1).
- Wali Kota Balikpapan... Peraturan Wali Kota Balikpapan Nomor 53 Tahun 2016... (T.Thn.). Jdih Balikpapan. Diakses Oktober 29, 2025, Dari <https://jdih.balikpapan.go.id/Dokumen/Download/404>
- Widyaningsih, A. F. (2023). Pengaruh Disparitas Tambahan Penghasilan Pegawai Terhadap Mutasi Ke Instansi Provinsi Jawa Barat. *Jurnal Manajemen Transportasi Dan Logistik*, 3(2), 194-204.
- Zulfahmi. (T.Thn.). *Pengaruh Rotasi Pegawai Terhadap Efektivitas Kerja Pegawai Pada Kantor Camat Rengat Kabupaten Indragiri Hulu*. *Jurnal Equalibrium*, 1(1), 1-13.