

# PENEKAKAN HUKUM TERHADAP APARATUR SIPIL NEGARA YANG DIMUTASIKAN TIDAK SESUAI DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN<sup>1</sup>

Oleh :  
Yehezkiel Daniel Lontoh<sup>2</sup>  
Jemmy Sondakh<sup>3</sup>  
Noldy Mohede<sup>4</sup>

## ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan memahami pengaturan hukum berkaitan dengan mutasi Aparatur Sipil Negara di Indonesia dan untuk mengetahui penegakan hukum Aparatur Sipil Negara yang dimutasi tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, dengan kesimpulan yaitu: 1. Pengaturan adalah kebijakan yang harus dilaksanakan dengan tujuan untuk memastikan mutasi dilakukan secara adil, transparan, dan profesional. Salah satu landasan hukumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi, Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. 2. Penyalahgunaan mutasi yang dianggap merugikan bagi PNS , yang bersangkutan dapat mengajukan upaya administrasi baik kepada instansi atasan maupun instansi lain dari yang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) mutasi berdasarkan Pasal 48 UU PTUN. PNS yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan terhadap instansinya sendiri ataupun dapat membuat aduan yang dalam hal ini diajukan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKN) dan juga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap ASN.

Kata Kunci : mutasi, ASN

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih

dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional seperti tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN diserahi tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan ketatalaksanaan. “bahwa dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan Negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, perlu dibangun aparatur sipil Negara yang memiliki integritas, professional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.<sup>5</sup>

Salah satu issue yang dibahas dalam hal ini adalah terkait penyelesaian Sengketa kepegawaian. Sengketa kepegawaian adalah salah satu jenis Sengketa Administrasi Negara (Sengketa Tata Usaha Negara) yang bersifat intern, karena para pihak dalam sengketa ini adalah samasama berkedudukan sebagai Pejabat/Badan Tata Usaha Negara. Sengketa kepegawaian dapat terjadi akibat di-keluarkannya suatu Keputusan Tata Usaha Negara (*Beschikking*) dalam urusan Kepegawaian, yang dalam praktek kepe-gawaian sehari-hari banyak dikenal dalam bentuk Surat Keputusan (SK) dari pejabat tertentu, seperti: SK Pengangkatan Pegawai, SK Pemberhentian Pegawai baik atas permohonan sendiri maupun bukan atas permohonan sendiri, SK Mutasi, SK Penjatuhan Sanksi Administrasi Kepegawaian, SK

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 20071101531

<sup>3</sup> Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Dosen Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Penjatuhan Hukuman Disiplin PNS, dan lain-lain.<sup>6</sup>

Kedudukan dan peranan Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah penting, dan menentukan, karena ASN merupakan unsur aparatur negara untuk menyelenggarakan pemerintah dan pembangunan dalam rangka usaha mencapai tujuan nasional. Dalam rangka mewujudkan ASN handal, profesional, dan bermoral sebagai penyelenggara pemerintah yang menerapkan prinsip-prinsip kepemerintahan yang baik (*good governance*), maka ASN sebagai unsur aparatur negara dituntut untuk setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain itu ASN juga harus bersikap disiplin, jujur, adil, transaparan, dan akuntabel dalam melaksanakan tugas.

Peraturan Pemerintah tentang disiplin ASN ini antara lain memuat kewajiban, larangan, dan hukuman disiplin yang dapat dijatuhan kepada ASN yang telah terbukti melakukan pelanggaran. Penjatuhan hukuman disiplin dimaksudkan untuk membina ASN yang telah melakukan pelanggaran, agar yang bersangkutan mempunyai sikap menyesal dan berusaha tidak mengulangi dan memperbaiki diri pada masa yang akan datang. Upaya kongkrit yang dilakukan pemerintah untuk mewujudkan ASN yang memiliki kinerja optimal tersebut adalah dengan memberlakukan peraturan perundangundangan yang mengatur kedudukan, kewajiban, hak, dan pembinaan Aparatur Sipil Negara.<sup>7</sup>

Hukuman disiplin kepada ASN dilakukan setelah ASN dijatuhi hukuman disiplin oleh pejabat yang berwenang menghukum meliputi kegiatan pemanggilan, pemeriksaan, dan penyampaian keputusan. Bilamana Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin merasa tidak puas atas hukuman disiplin berupa hukuman disiplin ringan, sedang atau berat maka Pegawai Negeri Sipil dapat melakukan upaya

administratif keberatan atau banding administratif.<sup>8</sup>

Banding administratif adalah upaya administratif yang dapat ditempuh oleh PNS yang tidak puas terhadap hukuman disiplin berupa pemberhentian dengan tidak hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS yang dijatuhan oleh pejabat yang berwenang menghukum, kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian.<sup>9</sup>

Kasus yang dapat diajukan banding administratif diatur dalam Pasal 32 yaitu upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif, Pasal 33 yang mengatur tentang hukuman disiplin yang dijatuhan tidak dapat diajukan upaya administratif dan Pasal 34 ayat (2) yaitu hukuman disiplin yang dijatuhan oleh

- (a) Pejabat Pembina Kepegawaian untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e; yaitu jenis hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.
- (b) Gubernur selaku wakil pemerintah untuk jenis hukuman disiplin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (4) huruf d dan huruf e yaitu jenis hukuman disiplin berat berupa pemberhentian dengan hormat atas permintaan sendiri sebagai PNS; dan pemberhentian tidak hormat sebagai PNS.

Aparatur Sipil Negara pada umumnya masih memiliki banyak kekurangan yaitu kurang mematuhi peraturan kedisiplinan pegawai, sehingga dapat menghambat kelancaran pemerintah dan pembangunan nasional, antara lain adalah masih adanya jiwa kepegawaian dengan berfikir mengikuti kebiasaan bagian, bukan terletak pada kesatuan yang harmonis melainkan kesatuan pada bagian-bagian tersendiri, mempunyai bentuk dan corak yang berbeda serta kurang menghargai ketepatan waktu.<sup>10</sup>

Berdasarkan data dapat diketahui bahwa pada tahun 2017 hingga 2020 mengenai Aparatur Sipil Negara terdapat sejumlah 21 (dua puluh satu)

<sup>6</sup> Adrian E. Rompis dan Abi M. Radjab, Perbandingan Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Melalui Gugatan Di Peradilan Tata Usaha Negara Dan Upaya Banding Administrasi Di Badan Pertimbangan Kepegawaian (A Comparison On Civil Service Dispute Resolutions: Between Civil Action to State Administrative Court and Administrative Appeal to Civil Service Consideration Board), Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS VOL. 6, No.1, Juni 2012. hlm. 2.

<sup>7</sup> Rizki Novendi Perdana, Charles Jackson, and Eka Deviani, 2014, "Penerapan Sanksi Administratif Terhadap Pegawai Negeri Sipil Yang Melakukan Penyalahgunaan Narkoba Di Kota Bandar Lampung," Jurnal Ilmiah Hukum Administrasi Negara 1, no. 4, hal 2.

<sup>8</sup> Gusti Lanang Rakayoga, 2014, "Disiplin Pegawai Negeri sipil Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Ditinjau Dari Aspek Hukum Kepegawaian Di Indonesia," Jurnal IuS 2, no. 5 hal 334

<sup>9</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, Pasal 1 angka 8.

<sup>10</sup> Mohammad Rafik, 2016, "Pelaksanaan Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Lingkungan Kantor Kejaksaan Negeri Palu Sulawesi Tengah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010," Jurnal Ilmu Hukum Legal Opinion 2, no. 4 hal 2.

kasus. Yang terdiri dari tiga kasus ringan berupa pernyataan tidak puas secara tertulis, empat kasus sedang berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun, enam kasus berat berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama tiga tahun, dua kasus berat berupa pembebasan dari jabatan, empat kasus berat berupa pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri, dan dua kasus berat berupa pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS. Namun dalam faktanya hanya 10 (sepuluh) Aparatur Sipil Negara yang mengajukan banding administratif baik dari kasus ringan, sedang maupun berat<sup>11</sup>

Permasalahan lain timbul dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mengatur tentang Aparatur Sipil Negara yaitu dalam perspektif filosofis, perubahan sistem kepegawaian menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), pada dasarnya telah melanggar asas penyelenggaraan ASN berupa asas keadilan hukum. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan penjatuhan hukuman disiplin bagi Aparatur Sipil Negara yang berstatus PNS dan PPPK. PNS yang melakukan pelanggaran disiplin diberlakukan sanksi bertingkat sesuai dengan berat atau ringannya pelanggaran, sedangkan pada Pasal 104 yang menjelaskan bahwa PPPK yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin, namun tidak dijelaskan hukuman disiplin seperti apa yang akan dijatuhi apabila jenis pelanggarannya sedang atau ringan. Sedangkan Pasal selanjutnya yaitu Pasal 105 hanya membahas tentang hukuman berupa pemutusan hubungan perjanjian kerja baik dengan hormat maupun dengan tidak hormat sebagai sanksi administratif pelanggaran tingkat berat<sup>12</sup>.

Mutasi adalah aktivitas memindahkan pegawai dari suatu ke tempat ke tempat kerja yang lain.<sup>13</sup> Pelaksanaan mutasi jabatan harus berdasarkan penilaian yang objektif. Perpindahan pegawai namun dalam ruang lingkup lebih kepada tempat dan untuk bekerja maka pegawai akan tidak merasa jemu dan dapat meningkatkan produktivitas dalam bekerja,<sup>14</sup> maka mutasi dalam ruang lingkup pemerintahan untuk

mengembangkan kualitas dan produktivitas Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Pada kenyataannya yang terjadi ada banyak ASN yang dimutasi tanpa prosedur dan tidak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 pasal 3.

Pelaksanaan mutasi yang dilakukan tanpa mengikuti prosedur yang ada, contoh kasus ada di Kabupaten Soppeng, Sulawesi Selatan ,dalam proses mutasi inspektorat Kabupaten Soppeng menjadi staf ahli bidang kemasyarakatan dan SDM yang yang dinilai melanggar PP 17/2020 tentang perubahan PP Nomor 11/2017 tentang manajemen ASN dalam pasal 132 dinyatakan pengisian jabatan pimpinan tinggi (JPT) ke JPT yang lain dalam satu instansi, maupun antar instansi dapat dilakukan melalui uji kompetensi diantara pejabat pimpinan tinggi.

Implikasi hukum bagi pelaksanaan mutasi jabatan PNS yang tidak sejalan dengan ketentuan persyaratan dan prosedur mutasi pada peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 diantaranya peralihan kewenangan pemberi izin dari Menteri Dalam Negeri ke Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). Hal ini sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara dimana KASN diberikan mandat melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan Manajemen ASN untuk menjamin perwujudan Sistem Merit serta pengawasan terhadap penerapan asas serta kode etik dan kode perilaku ASN yang menghindari adanya *conflict of interest* apabila figur menteri berasal dari parpol yang sama dengan kepala daerah yang mengajukan usulan

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan hukum berkaitan dengan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023?
2. Bagaimana penegakan hukum Aparatur Sipil Negara (ASN) yang dimutasi tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan ?

## C. Metode Penulisan

Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Hukum Berkaitan dengan Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) Menurut Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

Undang Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang manajemen aparatur sipil negara, pada

<sup>11</sup> Hesel Nogi Tangkilisan, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik* Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI, hal 35.

<sup>12</sup> Solichin Abdul Wahab,2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakansanaan Negara*, Jakarta: Bumi Aksara, 2004, hal 56

<sup>13</sup> Mufaizah, Fika,2017, Pengaruh Rotasi dan Mutasi Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Balai Pendidikan dan Latihan Keuangan Yogyakarta Tahun 2017. Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, Yogyakarta, hal 76

<sup>14</sup> Kadarisman, M, 2011, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rajawali Press, hal 75.

pasal 72 dan 73 telah menjelaskan mengenai ketentuan pelaksanaan promosi dan mutasi yang sesuai dengan regulasi yang telah ditetapkan, namun dalam proses pelaksanaan promosi dan mutasi perlu lebih di pertegas lagi aturan tersebut dan perlu adanya sanksi dalam ketentuan tersebut agar proses pelaksanaan promosi dan mutasi berjalan sesuai peraturan perundang undangan dan peraturan yang sudah di tetapkan.

Selain Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 adapun Peraturan Pemerintah tahun 2020 yaitu selain manajerial pengangkatan dan pemindahan jabatan, aturan baru juga memberikan ketentuan terkait dengan mutasi dan promosi bagi ASN. Untuk promosi pengangkatan ASN terhadap jabatan fungsional dilaksanakan dengan pengangkatan pertama, perpindahan jabatan, promosi langsung dan penyesuaian. ASN yang mendapatkan promosi akan masuk dalam jajaran jabatan fungsional keahlian dan keterampilan harus lulus ujian tes, seperti: uji kompetensi teknis, uji kompetensi sosial dan kultur dan uji kompetensi manajerial.

Tahapan ujian keseluruhan harus sesuai kompetensi dan ketentuan yang disusun oleh instansi Pembinaan ASN yang lebih tinggi sesuai dengan penjelasan peraturan pemerintah pasal 17 tahun 2020, promosi jabatan dan pengangkatan baik itu jabatan fungsional, keterampilan atau keahlian, persyaratannya sebagai berikut:

1. Sehat jasmani dan rohani
2. Memiliki ijazah paling rendah diploma IV atau sarjana sesuai dengan kualifikasi yang dibutuhkan dalam jabatan tersebut.
3. Memiliki status sebagai PNS dan memiliki integritas serta moral yang baik.
4. Nilai prestasi kerja bernilai baik dalam kurun waktu satun tahun terakhir.
5. Syarat lain akan ditetapkan oleh menteri atau pemerintah secara umum.

Pelaksanaan mutasi juga dipertegas dalam Peraturan Peraturan Badan kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata cara pelaksanaan Mutasi, pada Pasal 2 ayat:

- (4) Mutasi dilakukan paling singkat 2 (dua) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun
- (5) Mutasi dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi PNS dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan dan pola karir dengan memperhatikan pola karir organisasi .
- (6) Mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan
- (7) selain, mutasi karena tugas dan atau lokasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), PNS dapat mengajukan mutasi tugas dan atau lokasi dengan permintaan sendiri.

Undang-Undang RI Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara, UndangUndang ini mengatur tentang Aparatur Sipil Negara dengan menetapkan batasan istilah yang digunakan dalam pengaturannya. Pokok-pokok pengaturan yang terdapat di dalam UndangUndang ini adalah:

- 1) penguatan pengawasan Sistem Merit;
- 2) penetapan kebutuhan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian kerja (PPPK);
- 3) kesejahteraan PNS dan PPPK;
- 4) penataan tenaga honorer; dan
- 5) digitalisasi Manajemen ASN termasuk didalamnya transformasi komponen Manajemen ASN.

Pegawai ASN terdiri atas PNS dan PPPK. Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Mutasi mengacu pada Undang Undang Aparatur Sipil Negara Nomor 20 Tahun 2024 yang penetapannya adalah suatu dasar hukum (*basic legal*) untuk pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada penerapan kebijakan manajemen kepegawaian pada umumnya proses mutasi pegawai ASN. Undang-Undang ASN mengimplikasikan pegawai akan di pacu untuk siap menghadapi perubahan dan perlunya komitmen yang kuat. Komitmen itu harus melekat dalam setiap pegawai ASN yang di sanjungi status sebagai pelayan atau abdi Negara dalam masyarakat.

Pasal 68 Undang-Undang Nomor 20 tahun 2023 tentang ASN, yang mengatur tentang manajemen ASN menegaskan bahwa ASN dapat berpindah antar jabatan pimpinan tinggi, jabatan fungsional, jabatan administrasi, diinstansi pusat maupun instansi daerah berdasarkan kompetensi, kualifikasi, dan penilaian kinerja. Perlu diketahui bahwa dalam jabatan struktural maupun non struktural mutasi ASN harus berdasar pada prinsip “*The Right Man In The Right place*” yang dapat di bahasakan bahwa perlu adanya suatu netralitas yang tinggi, dan berdasarkan pada merit system (pengangkatan seorang pegawai didasarkan pada kecakapan yang dimiliki).

Mutasi pegawai harus mampu menciptakan dan mendorong penerapan birokrasi dan reformasi tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada tingkatan pemerintah daerah. Sebab reformasi birokrasi sendiri memiliki tujuan yaitu untuk mengubah tingkah

laku atau keberadaan, struktur atau kebiasaan yang telah lama, khususnya pada sistem manajemen dan penataan kepegawaian.

Berdasarkan surat Edaran MenPan RB Tentang Peraturan Pelaksanaan Mutasi mengenai Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2022 Tentang pendayagunaan manajemen sumber daya manusia mengatur bahwa:

- 1) Pasal 2 ayat (1) : pejabat administrasi yang dialihkan menjadi pejabat fungsional dalam rangka penataan birokrasi diberikan penghasilan yang besarnya tidak mengalami penurunan dibanding penghasilan sebelumnya saat menduduki jabatan administrasi.
- 2) Pasal 4 : ketentuan mengenai penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 berakhir sampai dengan pejabat administrasi yang dialihkan menjadi pejabat fungsional dalam rangka penataan birokrasi mendapatkan promosi atau mutasi kepegawaian.

Mutasi kepegawaian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2022 terdiri atas:

- 1) mutasi atas dasar permintaan sendiri yang dilakukan:
  - a) dalam satu instansi pusat;
  - b) dalam satu instansi daerah;
- 2) Dasar Hukum:
  - a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
  - b) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
  - c) Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2022 tentang Penghasilan Pejabat
  - d) Administrasi yang Terdampak Penataan Birokrasi.
- 3) Maksud dan Tujuan
  - a) Maksud memberikan batasan pengertian pelaksanaan mutasi kepegawaian dalam Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2022 tentang Penghasilan Pejabat Administrasi yang Terdampak Penataan Birokrasi.
  - b) Tujuan
    - 1) Memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan pembayaran penghasilan pejabat administrasi yang terdampak penataan birokrasi.
    - 2) Melaksanakan arahan Presiden Republik Indonesia terkait pelaksanaan Kebijakan

penyederhanaan birokrasi agar tidak menyebabkan kerugian bagi pegawai ASN baik secara penghasilan maupun dalam sistem karier.

- 3) Mendorong pemenuhan distribusi talenta pada instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Mutasi kepegawaian sesuai dengan arah transformasi pengelolaan SDM Aparatur merupakan salah satu bentuk mobilitas talenta yang bertujuan untuk pemenuhan distribusi talenta pada Instansi Pemerintah serta sebagai salah satu bentuk penghargaan berupa pengayaan jabatan bagi pegawai ASN yang memperoleh predikat kinerja baik dan sangat baik. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam uraian di atas sesuai dengan arahan Bapak Presiden Republik Indonesia serta arah kebijakan transformasi pengelolaan SDM Aparatur.

Berdasarkan Peraturan BKN Nomor. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi pasal 1 ayat (2) menyatakan “Mutasi adalah perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri”. Mutasi merupakan dinamika yang terjadi baik didalam suatu organisasi maupun dalam manajemen kepegawaian. Pelaksanaan mutasi sering mengakibatkan terjadinya problematika dalam proses pelaksanaannya, hal ini dikarenakan terjadinya ketidak sesuaian antara proses yang terjadi dengan peraturan yang ada.

Pengaturan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan bagian dari manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk pengembangan karir, peningkatan kompetensi, dan penguatan organisasi. Mutasi ASN diatur oleh berbagai regulasi yang ditujukan untuk memastikan transparansi dan keadilan dalam proses tersebut, serta untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat yang berwenang. Salah satu dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menekankan penerapan Sistem Merit dalam pengelolaan ASN.

Sistem merit bertujuan untuk memastikan bahwa mutasi dilakukan berdasarkan kompetensi, prestasi, serta kebutuhan organisasi, bukan atas dasar subjektivitas atau tekanan politik. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 juga mengatur tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS), termasuk prosedur dan mekanisme mutasi.

Pengaturan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh kepala daerah selanjutnya diatur dalam Permendagri Nomor 58 Tahun 2019 tentang Mutasi Pegawai Negeri Sipil Antar Kabupaten/Kota Antar Provinsi. Dalam regulasi ini, kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan mutasi ASN, tetapi hanya dalam kondisi tertentu, seperti jika ASN tersebut meninggal dunia, terlibat kasus pidana, atau posisi jabatan yang bersangkutan kosong. Hal ini dilakukan untuk menjaga stabilitas pemerintahan dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan, terutama setelah pemilihan kepala daerah agar tidak ada mutasi yang didasari motif politik.

Mutasi dalam lingkungan kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah salah satu bentuk pengembangan karier pegawai dengan cara memindahkan karyawan ke posisi yang lebih sesuai, sehingga mereka dapat bekerja dengan lebih optimal sesuai dengan kompetensi dan tugas yang diberikan.

Pengaturan mutasi Pegawai Negeri Sipil yang diatur oleh Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 merupakan langkah strategis dalam pengelolaan sumber daya manusia di sektor publik. Dengan mengikuti proses dan persyaratan yang ditetapkan, diharapkan mutasi dapat memberikan dampak positif bagi pegawai, instansi, dan masyarakat secara keseluruhan. Implementasi yang baik dari mutasi akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang pada akhirnya akan mendukung tercapainya tujuan pembangunan nasional.<sup>15</sup>

Manajemen ASN adalah rangkaian dari proses pengelolaan ASN seperti yang tertulis pada Pasal 1 ayat (5) UU ASN yaitu "Manajemen ASN adalah serangkaian proses pengelolaan ASN untuk mewujudkan ASN yang profesional dengan hasil kerja tinggi dan perilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme".

Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dapat dilakukan secara sembarangan karena setiap prosesnya diatur oleh ketentuan yang jelas serta berpedoman pada kode etik dan kode perilaku. Kode etik dan perilaku ini dirancang untuk menjaga integritas, martabat, serta kehormatan ASN, sekaligus melindungi kepentingan bangsa dan negara.

Pasal 4 UU ASN mengatur mengenai kode etik dan kode perilaku bagi ASN. Kode etik dan perilaku ini mencakup nilai-nilai dasar yang harus dipatuhi oleh setiap ASN dalam menjalankan tugas mereka. Tujuan utama dari aturan ini adalah

untuk menjamin agar ASN bekerja secara profesional, jujur, dan tidak memihak dalam melayani masyarakat dan negara. Kode etik ini bertujuan untuk menjaga integritas ASN serta memastikan mereka menjalankan tugas dengan penuh tanggung jawab dan menghormati martabat jabatan yang mereka emban.

Pengelolaan kinerja pegawai ASN dilakukan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi. Tanggung jawab ini sepenuhnya berada pada pejabat yang berwenang di setiap instansi pemerintah. Dengan demikian, manajemen kinerja ASN diatur oleh otoritas internal masing-masing instansi untuk memastikan bahwa tujuan organisasi tercapai secara efektif melalui kinerja pegawai yang optimal.

Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 menjelaskan bahwa proses ini mencakup perencanaan kebutuhan pegawai yang harus disusun secara teratur sesuai dengan siklus anggaran tahunan. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa kebutuhan jumlah dan jenis jabatan di setiap instansi pemerintah selaras dengan anggaran yang tersedia dan mendukung pencapaian sasaran organisasi secara efektif.

Mutasi dilakukan sebagai bagian dari strategi pengembangan karier, peningkatan kompetensi, dan pengembangan pola pikir pegawai ASN. Pelaksanaannya harus sesuai dengan prinsip Sistem Merit, yang menekankan penempatan pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan prestasi mereka, bukan karena faktor lain. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa mutasi dilakukan secara adil dan transparan, sehingga dapat mendukung pertumbuhan profesional pegawai serta meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi.

Tujuan pelaksanaan mutasi bagi pegawai salah satunya adalah untuk pengembangan pola karier agar semakin kompeten dalam melaksanakan tugas kerja.

Pasal 1 ayat (9) PermenPAN RB No. 22 Tahun 2021 tentang Pola Karier Pegawai Negeri Sipil menyatakan pengertian dari pola karier yaitu "Pola Karier PNS adalah pola dasar mengenai urutan penempatan dan/atau perpindahan PNS dalam dan antar posisi di setiap jenis Jabatan secara berkesinambungan".

Pelaksanaan mutasi tidak dapat dilakukan oleh kepala daerah tanpa adanya alasan yang jelas, karena semua tata cara pelaksanaannya telah diatur didalam Peraturan BKN No.5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Selanjutnya dalam UU No.20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang telah mengatur mengenai penempatan jabatan dari pegawai negeri

<sup>15</sup> <https://birosdm-dev.dephub.go.id/post/read/mutasi-pegawai-negeri-sipil> , diakses tgl 3 April 2025 Jam 11.00 Wita

dan mutasi terhadap pegawai hanya bisa dilakukan jika ASN tersebut telah bekerja selama 2 tahun dan selama itu kinerja pegawai terus dinilai.

Pasal 71 ayat (2) dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menyatakan bahwa kepala daerah tidak diperbolehkan melakukan mutasi atau penggantian pejabat dalam jangka waktu enam bulan sebelum penetapan pasangan calon hingga masa jabatan berakhir, kecuali ada persetujuan tertulis dari menteri. Kepala daerah yang melanggar ketentuan ini, termasuk penjabat kepala daerah, dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada).

Kepala daerah yang hendak melakukan mutasi pada saat masa jabatannya akan berakhir haruslah memiliki ijin dari Menteri menurut Permendagri Nomor 73 Tahun 2016 tentang Pendeklegasian Wewenang Penandatanganan Persetujuan Tertulis untuk Melakukan Penggantian Pejabat di Lingkungan Pemerintah Daerah.

Menteri berwenang memberikan persetujuan tertulis atas usulan permohonan Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud untuk penggantian pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama. Pendeklegasian wewenang pemberian persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud berlaku juga untuk usulan permohonan dari Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Walikota yang melakukan penggantian pejabat.

Permendagri menyatakan bahwa Menteri Dalam Negeri mendelegasikan wewenang kepada Direktur Jenderal Otonomi Daerah untuk memberikan persetujuan tertulis atas permohonan yang diajukan oleh Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, serta Walikota atau Wakil Walikota terkait penggantian pejabat administrasi dan pejabat fungsional. Menjalankan wewenang yang didelegasikan ini, Direktur Jenderal Otonomi Daerah bertanggung jawab langsung kepada Menteri. Selain itu, Direktur Jenderal diwajibkan melaporkan pelaksanaan pendeklegasian tersebut kepada Menteri setiap enam bulan, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (2) dalam Permendagri yang berbunyi "Direktur Jenderal Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri menyampaikan laporan pelaksanaan pendeklegasian wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) setiap 6 (enam) bulan kepada Menteri."

## B. Penegakan Hukum Aparatur Sipil Negara (ASN) yang Dimutasi tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Mutasi PNS atau yang sekarang disebut dengan ASN harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan kepentingan, dengan kata lain, mutasi tidak boleh dilakukan untuk tujuan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau yang menguntungkan pihak tertentu secara tidak adil. Prinsip ini dimaksudkan untuk menjaga keadilan, objektivitas, dan profesionalisme dalam manajemen kepegawaian, dan untuk memastikan bahwa setiap keputusan diambil berdasarkan kebutuhan organisasi dan bukan karena faktor non-profesional seperti hubungan pribadi atau politik.

Pada realita yang terjadi sering ditemukan adanya *spoil system* yang merupakan mutasi berdasarkan atas landasan kekeluargaan/kepentingan kelompok relasi. Sistem ini kurang baik karena berdasarkan pertimbangan *like or dislike*. Sejauh ini jika diteliti secara seksama, penempatan pegawai atau pejabat serta mutasi dan promosi lebih didominasi oleh *spoil system*. Hal ini dikarenakan belum adanya ketegasan dari perencanaan pola karier pegawai di instansi sehingga menimbulkan celah yang dapat dimanfaatkan oleh pejabat yang memiliki afiliasi tertentu untuk melakukan *spoil system*.

Mutasi seringkali dilakukan atas dasar prinsip suka atau tidak suka (*like or dislike*), prinsip ini menilai kinerja seseorang hanya secara objektif, padahal sejatinya pelaksanaan mutasi harus sesuai dengan kualifikasi dan kompetensi yang dimiliki, hal ini sesuai dengan prinsip "*the right man in the right place*". Pelaksanaan mutasi yang dilakukan secara sepihak oleh kepala daerah tidak hanya terjadi pada satu instansi pemerintah saja tetapi terjadi hampir disemua instansi baik pusat maupun daerah. Terdapat Contoh Kasus Adanya seorang ASN yang berprofesi sebagai seorang kepala sekolah tetapi dimutasi menjadi guru bidang/perwalian kelas. Contoh kasus yang lain juga terjadi di Provinsi Papua Barat, mutasi ini terjadi secara sepihak tanpa adanya persetujuan dari pegawai ASN yang saat itu menjabat sebagai ketua Biro Umum Setda Provinsi Papua Barat dicopot jabatannya oleh kepala daerah. Gubernur sebagai kepala daerah melakukan mutasi tanpa ada teguran atau pembicaraan terlebih dahulu.

Mutasi yang dilakukan secara sepihak dan tidak berdasarkan ketentuan yang telah diatur, tentunya membuat para ASN tidak dapat berbuat banyak dalam mempertahankan haknya karena besarnya kuasa dari kepala daerah setempat.

Mutasi pada dasarnya merupakan bagian dari kebutuhan penyelenggaraan Manajemen PNS yang didasarkan pada sistem merit yaitu mutasi dilakukan melalui uji kompetensi dari pejabat yang berwenang. Berdasarkan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN dijelaskan bahwa setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar instansi daerah, antar instansi pusat dan instansi daerah, maupun ke perwakilan Negara Republik Indonesia di luar negeri. Hal ini mengandung arti bahwa dimungkinkan terjadinya mutasi karena PNS merupakan Pegawai ASN yang terikat pada jabatannya. Adapun seluruh PNS merupakan satu kesatuan dan hanya tempat kerjanya saja yang berbeda. Selain dimaksudkan sebagai pemindahan secara horizontal, mutasi juga dimaksudkan sebagai pemindahan vertikal ke atas yang ditandai dengan peningkatan gaji, tanggung jawab, ataupun kekuasaan.

Misalnya dalam pengisian JPT karena penataan organisasi, dijelaskan bahwa pengisian JPT melalui mutasi dari satu JPT ke JPT lain dilakukan melalui uji kompetensi dengan terpenuhinya syarat-syarat tertentu sebagaimana yang ditentukan peraturan perundangundangan.

Penyalahgunaan mutasi dalam praktik, merupakan fenomena gunung es yang tidak dapat dilihat secara parsial. Jumlah PNS yang melakukan upaya administrasi cenderung lebih sedikit daripada PNS yang merasa dirugikan karena adanya pemberian mutasi yang tidak sesuai proses, prosedur dan peraturan perundangundangan tersebut. Hal ini dikarenakan adanya benturan teori kepentingan antara mutasi yang merupakan tugas PNS dengan mutasi yang dianggap merugikan PNS tersebut. Hal ini ditandai dengan beberapa kasus mutasi yang terkuak terbukti menyalahi peraturan perundangundangan sebagaimana yang termuat dalam artikel dalam laman Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB). Salah satu kasus tersebut adalah mutasi 102 pejabat struktural di Kabupaten Kolaka yang keseluruhannya dianggap merugikan bagi PNS yang dimutasi.<sup>16</sup>

Sementara itu mutasi yang merugikan ini juga dapat ditemui pada putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut PTUN) dari tahun 2014 hingga 2018. Ditemukan sekurangnya terdapat 11 Putusan PTUN yang berkaitan dengan penolakan mutasi oleh PNS karena beberapa alasan yang didalikkan oleh

Pemohon, sebagaimana yang dijabarkan oleh Henry Simamora, Hasibuan juga menjelaskan bahwa mutasi merupakan suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan secara horizontal maupun vertikal (promosi) di dalam suatu organisasi.<sup>17</sup> Sejalan dengan hal tersebut, menurut Undang-Undang ASN yang kemudian mengamanatkan pengaturan mutasi dalam PP Manajemen PNS bahwa mutasi PNS harus sesuai dengan sistem merit yang dimaksudkan antara lain:

- 1) Peningkatan produktivitas kerja;
- 2) Pendayagunaan pegawai;
- 3) Pengembangan karier;
- 4) Penambagan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang membutuhkan;
- 5) Pengisian jabatan-jabatan lowong yang belum terisi.

Setiap pejabat publik sebagai pihak eksekutif melakukan apa yang disebut dengan *rule application* dari yang telah ditetapkan bersama dengan legislatif. Sehingga dengan demikian pejabat publik memiliki 2 jenis kewenangan, yaitu:<sup>18</sup>

- 1) Tugas kewenangan administratif, merupakan tugas yang melekat pada pejabat publik karena jabatannya di antaranya melakukan kebijakan administratif seperti mengangkat, memutasi, mempromosikan, dan memberhentikan pegawai. Selain itu juga melakukan manajemen pemerintahan mencakup perencanaan, pengorganisasian, melakukan koordinasi secara internal dan eksternal dengan berbagai macam lembaga dan instansi, mencari dan menentukan sumber keuangan.
- 2) Tugas kewenangan politik, merupakan perwujudan bahwa pejabat publik membawa implikasi politik yang meluas terhadap masyarakat. Kewenangan politik yang dijalankan dengan baik akan berimplikasi terhadap legitimasi dan dukungan publik yang sangat luas sehingga peluang untuk mempertahankan jabatan akan lebih besar.

Pada dasarnya mutasi yang dilakukan oleh pejabat termasuk ke dalam dua kategori di atas. Sehingga dalam birokrasi pemerintahan dikenal peristilahan politik dan mutasi yang terangkum dalam politik mutasi dan mutasi politik. Politik mutasi adalah upaya sadar yang dilakukan oleh pemimpin di sebuah lembaga/instansi untuk mengganti elemen-elemen organisasi guna memaksimalkan keuntungan atau keberhasilan yang mengacu pada tujuan kesejahteraan semua

<sup>16</sup> Humas MENPANRB, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/kemendagri-diminta-tegas-sikapigelombang-mutasi-oleh-plt-bupati-kolaka>, diakses 3 April 2025, jam 10.12 wita.

<sup>17</sup> Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hal. 102.

<sup>18</sup> Syukani, Afgan Gaffar dkk, 2017, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal 235

orang. *The right man in the right place* menjadi dasar dari politik mutasi ini. Sebaliknya, mutasi politik adalah konsep yang bersifat negatif dengan menjadikan mutasi sebagai ruang untuk menempatkan orang-orang sesuai dengan keinginan pejabat yang berwenang agar tujuan individunya dapat tercapai.<sup>19</sup>

Pasal 73 ayat (7) Undang-Undang ASN secara eksplisit menerangkan bahwa mutasi PNS harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Mutasi politik seperti ini menandakan bahwa mutasi tersebut tidak digunakan guna mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga, menurut Sjahrarn Basah dalam teori *abuse de droit*, hal ini termasuk ke dalam tindakan sewenang-wenang yang artinya tindakan pejabat dalam memberikan mutasi tersebut bertentangan dengan ketentuan.<sup>20</sup>

Menurut teori Sjahrarn Basah tersebut cara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang adalah dengan melihat tujuan dari suatu kebijakan. Dalam hal ini kembali lagi bahwa mutasi politik memiliki tujuan yang bersifat subjektif hingga sangat bertentangan dengan ketentuan UU ASN dan PP Manajemen PNS.

Mutasi yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB) mengimbau dalam menjalankan tugas pemerintahan agar sesuai dengan norma, standar, dan prosedur (NSP) kepegawaian dalam pengangkatan serta mutasi pegawai.<sup>15</sup> NSP yang dimaksud tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 jo. Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 7 Tahun 2015 tentang Pedoman Penilaian Butir Kegiatan Jabatan Analis Kepegawaian dan Angka Kreditnya. NSP dalam pemberian mutasi harus sesuai dengan ketentuan mengenai:

- 1) Penetapan nota persetujuan teknis kenaikan pangkat golongan ruang IV/b ke bawah.
- 2) Penetapan pertimbangan teknis kenaikan pangkat golongan ruang IV/c ke atas (wewenang presiden).
- 3) Penetapan nota persetujuan teknis kenaikan pangkat prestasi kerja luar biasa baiknya golongan ruang IV/b ke bawah.
- 4) Penetapan pertimbangan teknis kenaikan pangkat prestasi kerja luar biasa baiknya

golongan ruang IV/c ke atas (wewenang presiden).

- 5) Penetapan pertimbangan teknis pengangkatan, kenaikan jabatan / pangkat, pembebasan dan pengangkatan kembali jabatan fungsional jenjang utama yang menjadi kewenangan presiden.
- 6) Penetapan nota persetujuan teknis peninjauan masa kerja.

Berdasarkan Pasal 48 UU PTUN, dijelaskan bahwa terhadap penyalahgunaan mutasi, PNS yang bersangkutan dapat melakukan upaya administratif berupa keberatan ataupun banding administratif atas surat SK mutasi yang diterimanya. PNS yang melakukan penolakan melalui upaya administrasi tersebut kemudian akan dipanggil dan dilakukan pembinaan mengenai perlunya untuk dialihkan.<sup>21</sup> Jika dirasa hasil dari upaya administrasi tersebut belum memuaskan PNS yang bersangkutan, maka berdasarkan Pasal 53 Undang-Undang PTUN, PNS tersebut dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntuan agar SK yang disengketakan dinyatakan tidak sah dengan/atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Mengingat bahwa PNS merupakan bagian dari ASN yang sejatinya menjadi alat perekat dan pemersatu bangsa, deputi Bidang SDM Aparatur MENPANRB menyatakan bahwa ASN harus bersedia ditempatkan dimana saja sebagai bentuk redistribusi pegawai. Sehingga dengan demikian makna mutasi juga merupakan bagian dari tugas yang melekat pada diri PNS yang merupakan bagian dari ASN tersebut. Hal ini mengandung makna bahwa mutasi PNS merupakan bagian dari kewajiban PNS yang tidak boleh tidak dilaksanakan. Berdasarkan Pasal 23 UU ASN, PNS memiliki kewajiban yang salah satunya yaitu bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut aturan yang berlaku menyatakan terhadap PNS yang tetap menolak untuk dimutasi setelah menjalani proses pemeriksaan akan dijatuhi konsekuensi berupa:<sup>22</sup>

- a. Dijatuhi hukuman disiplin mengingat telah mangkir dari tugas dan melanggar peraturan perundang-undangan;
- b. Pembinaan karier PNS yang bersangkutan tidak diproses oleh BKN;

<sup>19</sup> J.H. Posumah dan A. Lolama, Dampak Kebijakan Mutasi Jabatan Struktural dalam Pelayanan Publik, Jurnal Volume II Nomor 4, 2013.

<sup>20</sup> Sjahrarn Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hal. 223

<sup>21</sup> Ismi Mulyawati, Analisis Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Hal yang Dikategorikan Sebagai Pelanggaran Disiplin”, Skripsi: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2018, hal., 65.

<sup>22</sup> Ibid, hal 66

- c. PNS yang bersangkutan akan dikeluarkan dari *database* PNS nasional yang berimplikasi tidak akan diproses kenaikan pangkatnya.

Mutasi bukanlah suatu penyalahgunaan, tidak dapat berpatokan pada kerugian individu PNS semata melainkan harus memperhatikan beberapa kriteria normatif lainnya. Kriteria ini terdapat dihampir seluruh pasal-pasal dalam PP Manajemen PNS, yaitu:

a. Analisis Waktu

Lazimnya berdasarkan Pasal 5 PP Manajemen PNS, penyusunan jumlah dan jenis jabatan PNS dilakukan setiap 5 ( lima ) tahun yang diperinci per 1 (satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan berdasarkan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri. Artinya, mutasi PNS tidak mungkin dilakukan dalam waktu singkat dan tanpa adanya pertimbangan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, mutasi PNS tidak mungkin dilakukan dalam kurun waktu kurang dari 1 (satu) tahun dari PNS tersebut duduk di jabatannya.

b. Analisis Jabatan

Dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan PNS oleh lembaga / instansi yang dituju dan juga kebutuhan PNS pada setiap jenjang Jabatan. Meskipun demikian, mutasi PNS tidak boleh menurunkan jabatan PNS ke tingkat yang lebih rendah.

c. Analisis Beban Kerja

Dilakukan untuk menentukan berapa banyak jumlah dan juga jenis pekerjaan pada lembaga/instansi yang dituju. Sehingga beban pekerjaan haruslah sesuai dengan jumlah pegawai. Dalam mutasi kepegawaian hal ini diperlukan untuk menghindari mutasi yang bersifat *non-job*.

d. Analisis Kesenjangan Kinerja

Berdasarkan Pasal 206 PP Manajemen PNS, yang dimaksud dengan analisis kesenjangan kerja adalah dengan membandingkan profil kompetensi PNS dengan standar kompetensi jabatan yang akan diduduki. Sehingga dalam hal ini jangan sampai PNS merasa ‘salah posisi’ akibat mutasi yang diterimanya.

Mutasi pada dasarnya merupakan bagian dari kebutuhan penyelenggaraan Manajemen PNS yang didasarkan pada sistem merit. Mutasi dalam hal ini merupakan suatu bentuk sanksi positif yang artinya sanksi tersebut mengacu pada pemberian imbalan atas suatu perbuatan tertentu yang menguntungkan diri orang yang diberi. Akan tetapi dalam praktiknya terdapat penyalahgunaan mutasi yang dianggap merugikan PNS yang diberikan mutasi dengan alasan-alasan mutasi yang dimaksudkan sebagai sanksi administrasi;

mutasi yang mengandung muatan kepentingan; mutasi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Meskipun dianggap merugikan, PNS yang dimutasi tidak dapat serta merta menolak mutasi dirinya. Hal ini berkaitan erat dengan fungsi mutasi sebagai tugas PNS yang artinya PNS yang menolak mutasi sama dengan menolak tugas. Sedangkan PNS yang menolak tugas dapat dijatuhi hukuman disiplin berat. Oleh karena itu, PNS tidak dapat menilai suatu penyalahgunaan mutasi dari sifat kerugian saja, melainkan harus melakukan analisis terlebih dahulu sebelum melakukan keberatan dan/atau penolakan terhadap mutasinya. Analisis yang harus dilakukan meliputi analisis waktu; analisis jabatan; analisis beban kerja; dan analisis kesenjangan kinerja.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Pengaturan adalah kebijakan yang harus dilaksanakan dengan tujuan untuk memastikan mutasi dilakukan secara adil, transparan, dan profesional. Salah satu landasan hukumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi, Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor.5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Setiap landasan hukumnya menegaskan penggunaan Sistem Merit, di mana mutasi harus berlandaskan kompetensi dan kebutuhan organisasi, bukan atas dasar preferensi pribadi atau tekanan politik.
2. Penyalahgunaan mutasi yang dianggap merugikan bagi PNS , yang bersangkutan dapat mengajukan upaya administrasi baik kepada instansi atasan maupun instansi lain dari yang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) mutasi berdasarkan Pasal 48 UU PTUN. PNS yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan terhadap instansinya sendiri ataupun dapat membuat aduan yang dalam hal ini diajukan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKN) dan juga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap ASN.

### B. Saran

1. Untuk Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau pun instansi yang ingin melakukan mutasi agar lebih mempelajari dan mengimbangi antara kualifikasi yang dibutuhkan oleh instansi penerima dan instansi asal. Sehingga,

terciptanya zona integritas yang baik akan memberikan dampak dengan meningkatkan kinerja Badan Kepegawaian Negara (BKN), instansi yang mengusulkan dan instansi penerima.

2. Hendaknya Pelaksanaan mutasi harus diperhatikan kembali, karena jika tidak mengikuti aturan yang berlaku, hal ini dapat mengarah pada penyalahgunaan wewenang. Setiap tindakan mutasi yang dilakukan di luar ketentuan harus ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan yang ada, termasuk pemberian sanksi bagi kepala daerah yang melanggar aturan tersebut. Hal ini penting untuk memastikan proses mutasi berjalan dengan adil dan tidak merugikan pegawai ASN yang terkena dampaknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Solichin Wahab,2004, *Analisis Kebijakan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijaksanaan Negara* ,Jakarta: Bumi Aksara, 2004.
- B. Sastrohadiwirjoyo ,2018,*Manajemen Tenaga Kerja*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Basah Sjahran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985.
- Hasibuan, Malayu, S.P.2005, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Hartini Sri dan Tedi Sudrajat, 2018, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika Offset, Jakarta.
- Hadari Nawawi Dkk, 2003, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Untuk Bisnis dan Komporatif*, Yogyakarta: Gadjah Mada Universitas Press.
- Hasibuan,,2005 *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta.
- M. Kadarisman, 2011, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rajawali Press
- Mahmud PeterMarzuki.2009. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Perdana Media Group.
- Mangkunegara Anwar A.A. Prabu, 2014. *Evaluasi Kinerja SDM*. Bandung : PT Refika Aditama.
- Marbun, SF. *Hukum Administrasi Negara*. I. FH UII Press. Yogyakarta. 2012
- Marzuki Mahmud Peter, Penelitian Hukum Perdana Media Group, Jakarta, 2009.
- Nogi Hesel Tangkilisan, 2003, *Implementasi Kebijakan Publik* Yogyakarta: Lukman Offset YPAPI.

Poewardarminta WJS. 1993. *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka Nasional.

Sudrajat, Tedi, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*. Sinar Grafika. Jakarta. 2017

Soekanto Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Radja Grafindo, Jakarta, 2001.

Syukani, Afgan Gaffar dkk,2017, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,

Suratman, dan H. Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*. Alfabetah, Bandung. 2015.

Simamora Henry, *Akuntansi : Basis Pengambilan Keputusan* Salemba Empat, Jakarta, 2000.

Tjandra R Willy, 2006,*Praksis Good Governance*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.

## Jurnal

Lalu Ihsan. Penyelesaian Sengketa Kepegawaian Berdasarkan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Dari Aspek Hukum Kepegawaian Dan Sistem Peradilan Administrasi (The Employment Dispute Settlement According to Law Number 43 Of 1999 Analyzed from The Employment and Administrative Yudicial System). Jurnal IuS | Vol II | Nomor 5 | Agustus 2014 | Kajian Hukum dan Keadilan IUS 367-384.

Ridwan. Kedudukan Hukum Pegawai Tidak Tetap Di Lingkungan Instansi Pemerintah Suatu Tinjauan Teoretik (Legal Position of Temporary Workers In Governmental Agency A theoretical Overview). Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS Vol. 7, No.2, November 2013.

J.H. Posumah dan A. Lolama, Dampak Kebijakan Mutasi Jabatan Struktural dalam Pelayanan Publik, Jurnal Volume II Nomor 4, 2013

## Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administrasi Aparatur Sipil Negara

## Website :

Ferio Pristiawan, 2021, *Spoil System Dalam Birokrasi Pemerintahan*, <https://kumparan.com/ferio-pristiawan/spoil-system-dalam-birokrasi-pemerintah>, diakses tgl 3 April 2025m jam 12.00 wita

Humas MENPANRB, <https://menpan.go.id/site/berita->

terkini/kemendagri-diminta-tegassikapi-  
gelombang-mutasi-oleh-plt-bupati-kolaka,  
diakses 3 April 2025, jam 10.12 wita.

<https://birosdm-dev.dephub.go.id/post/read/mutasi-pegawai-negeri-sipil> , diakses tgl 3 April 2025 Jam 11.00 Wita  
<https://peraturan.bpk.go.id/Details/269470/uu-no-20-tahun-2023> diakses pada Tanggal 1 April 2025, Pukul 22.50 WITA

Ismi Mulyawati, Analisis Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Hal yang Dikategorikan Sebagai Pelanggaran Disiplin”, Skripsi: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2018