

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Rezim orde baru telah berhasil ditumbangkan dengan adanya rezim yang baru yaitu rezim reformasi. Rezim reformasi dilaksanakan pada berbagai bidang guna menciptakan pemerintahan yang memiliki legitimasi, demokratis, jujur, bersih, dan berwibawa, salah satu contohnya yaitu reformasi birokrasi.

Reformasi birokrasi dilakukan karena untuk mengubah perilaku birokrasi sehingga menjadi efisien, responsif, dan akuntabel, maka birokrasi pemerintahan dapat menyediakan lahan yang sangat subur bagi penguatan masyarakat sipil.¹

Demi mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, perlu adanya Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diangkat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian guna melaksanakan tugas pemerintahan. Manajemen ASN dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN) berdasarkan sistem merit, digunakan untuk membentuk ASN yang memiliki integritas, profesionalitas, netral, dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan berperan sebagai unsur perekat masyarakat.²

¹ Soekarno & Fathorrajid, *Pelayanan publik dari dominasi ke partisipasi*, Forum kajian Ambtenaar Probinsi JawaTimur & Airlangga University Pers, Surabaya, 2008, Hlm.51

² Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Keberadaan Aparatur Sipil Negara itu sendiri mempunyai fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik yang dibuat pejabat pembina, pelayanan publik yang berkualitas dan professional serta perekat dan pemersatu bangsa. Adapun peran aparatur sipil negara ialah sebagai perencana, pelaksana dan pegawai penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Agar dapat menjalankan tugas dan tanggung jawab dengan baik dan akuntabel, maka setiap pegawai negeri sipil diberikan hak seperti gaji, tunjangan, fasilitas, cuti, jaminan pensiun, jaminan hari tua serta pengembangan kompetensi. Selain hak sebagaimana di atur dalam Pasal 70 UU ASN di sebutkan bahwa setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Adapun kewajiban ASN ialah setia dan taat kepada Pancasila, UUD Tahun 1945, NKRI, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang telah di rumuskan dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.³

Pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU ASN), dikatakan pula bahwa untuk dapat menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Pegawai ASN harus memiliki profesi dan manajemen ASN yang berdasarkan pada sistem merit, yaitu perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon rekrutmen yang

³ Muhajid & Edwar, *Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan*, Jurnal Sinar Manajemen, Vol. 5 No. 2, 2018, hlm. 119

dalam hal ini adalah calon pegawai ASN. Di dalam proses termasuk pengangkatan, penempatan dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Untuk mengawasi kinerja atau sikap dari pegawai ASN, maka dibentuklah Lembaga Nonstruktural yang bernama Komisi Aparatur Sipil Negara atau disingkat KASN. KASN diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. KASN bertujuan melakukan pengawasan kode etik Aparatur Sipil Negara, mendukung dan menerapkan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN),⁴ sehingga bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Namun pada praktiknya, terdapat penerapan sistem merit yang tidak optimal sehingga menimbulkan permasalahan dalam bidang kepegawaian, itu sendiri. Permasalahan tersebut antara lain besarnya jumlah ASN dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun mencapai 4,37 juta PNS pada tahun 2017 tanpa adanya rasio pemerataan pelayanan publik antara setiap daerah, misalnya daerah Papua Barat per satu orang PNS melayani rata-rata 24 orang, sedangkan di Jakarta per satu orang melayani rata rata 142 orang. Rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki dilihat dari hasil penilaian dan kompetensi yang di lakukan oleh Badan Kepegawaian Negara (selanjutnya disebut BKN) kepada 696 pejabat pemimpin tinggi (selanjutnya disebut JPT) dan 2.670 administator menunjukan hasil bahwa PNS

⁴ Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik, Cetakan Ketiga*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2008, Hlm.20

tidak mampu bekerja secara tim, minim inovasi, dan minim motivasi, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karir yang ditempuh. Hal inilah yang menimbulkan rendahnya kualitas pegawai ASN yang ditandai dengan terjadinya pelanggaran disiplin.⁵

Hal itu terjadi dikarenakan belum dibentuknya perwakilan KASN di daerah sebagai lembaga yang mengawasi penerapan sistem merit dalam kebijakan dan manajemen ASN pada instansi Pemerintah, maka masih banyak terjadi praktik jual beli jabatan ataupun cacatnya prosedur mutasi pegawai ASN.⁶ KASN berkedudukan di ibu kota negara dan terdiri dari satu orang ketua merangkap anggota, satu orang wakil ketua merangkap anggota, dan lima orang anggota. Dalam melakukan tugasnya, KASN dibantu oleh asisten dan pejabat fungsional keahlian yang dibutuhkan. Mereka diangkat dan diberhentikan oleh Ketua KASN. Anggota KASN terdiri dari unsur pemerintah dan/atau non pemerintah.⁷ Komisi ini semula diharapkan sebagai instansi yang bisa menjaga dan melindungi sistem merit, yang dalam bahasa asing dinamakan *Merit System Protection Board*. Semula komisi diharapkan dapat menetapkan kebijakan tentang pembinaan kepegawaian nasional. Namun sekarang komisi ini hanya mempunyai wewenang mengendalikan *merit system* dan menerima sebagian delegasi kewenangan dari pejabat pembina kepegawaian nasional yang dipegang oleh presiden. Komisi dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh

⁵ Abi Ma'ruf Radjab, *Mutasi : Bentuk Sanksi Di Bidang Kepegawaian*, Jurnal Hukum Universitas Padjadjaran, VeJ Volume 6 No. 50, hlm. 54-55

⁶ Rendra Oxiora, *KASN Dituntut Tingkatan Pengawasan*, dalam <https://www.anatarakalbar.com> diakses pada tanggal 20 Februari 2021 pukul 12.20 wib

⁷ Miftah Thoha, 2014, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia, Cetakan Kelima*, Jakarta, Prenadamedia, hlm.280

Sekretariat Komisi dipimpin oleh sekretaris komisi dan beberapa staff sesuai dengan kebutuhan.⁸

Beberapa kasus mengenai penyelenggaraan mutasi sebagai sanksi administrasi tersebut antara lain kasus dilaporkannya sepanjang tahun 2017 BKN Jawa Barat menerima sekurangnya 67 laporan penolakan mutasi PNS pada Dinas Perhubungan Jawa Barat dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat, di Kabupaten Bandung telah terjadi penyalahgunaan mutasi terhadap 5 orang PNS yang dimana para PNS tersebut sudah mengalami mutasi beberapa kali yang pada akhirnya menerima surat pemberhentian tidak hormat, begitupula yang terjadi di Cirebon penyalahgunaan mutasi ini dialami oleh 7 pejabat PNS dan menyusul 36 jabatan lainnya, dan beberapa kasus lain yang serupa.

Perpindahan atau mutasi merupakan bagian dari pembinaan guna memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar pada pengawal.⁹ Berdasarkan Pasal 73 Undang-Undang ASN dijelaskan bahwa setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat atau antar 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. Pada praktiknya, sering kali terjadi penyalahgunaan mutasi terjadi

⁸ *Ibid.* Hlm. 280-281

⁹ Burhannudin A. Tayibnapis, 1995, *Administrasi Kepegawaian: Suatu Tinjauan Analitik*, Pradnya Paramita, Jakarta, hlm. 148

dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan secara hukum. Mutasi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan menjadikan tidankan tersebut kerap kali merugikan PNS baik secara materil dan imateril.¹⁰

Pada praktiknya, penyalahgunaan mutasi 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 perundang-undangan 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 terbukti menyalahi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam artikel laman Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB).¹¹

Penggunaan mutasi sebagai bentuk sanksi administrasi ini kemudian menimbulkan kerugian yang dapat dilihat dari beberapa aspek diantaranya pelayanan yang tidak maksimal untuk mewujudkan good government, tidak dapat menjadi objek sengketa di PTUN, dan kerugian baik material maupun immaterial yang dialami oleh individu PNS dalam menjalankan tidak terlaksananya sistem merit secara maksimal.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam terkait permasalahan tersebut dalam bentuk penulisan hukum yang berjudul

¹⁰ Amelia Cahyadini, *Mutasi : Bentuk Sanksi Di Bidang Kepegawaian*, Jurnal Hukum Universitas Padjadjaran, VeJ Volume 6 No. 50, hlm. 53-54

¹¹ Humas MENPANRB, <https://mempan.go.id/site/berita-terkini/kemendagri-diminta-tegas-sikapi-gelombang-mutasi>, diakses pada tanggal 20 Februari 2021 pukul 20.58 wib

PENGAWASAN KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP PENYALAHGUNAAN MUTASI SEBAGAI BENTUK SANKSI ADMINISTRASI TIDAK LANGSUNG BERDASARKAN PERATURAN BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA NO 5 TAHUN 2019 TENTANG TATA CARA PELAKSANAAN MUTASI

B. Identifikasi Masalah

1. Bagaimana pengawasan Komisi Aparatur Sipil Negara terhadap penyalahgunaan mutasi sebagai bentuk sanksi administrasi tidak langsung yang dilakukan Pejabat Daerah Cirebon berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Cara Pelaksanaan Mutasi?
2. Bagaimana dampak dan pelaksanaan Komisi Aparatur Sipil Negara dalam mutasi sebagai sanksi administrasi tidak langsung yang dilakukan Kepala Daerah Cirebon terhadap Aparatur Sipil Negara?
3. Bagaimana proses penyelesaian permasalahan yang terjadi di Pemerintah Kabupaten/Kota Cirebon kaitannya dengan penyalahgunaan mutasi sebagai sanksi administrasi tidak langsung?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pengawasan komisi aparatur sipil negara terhadap penyalahgunaan mutasi sebagai bentuk sanksi administrasi tidak langsung yang dilakukan Pejabat daerah Cirebon berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Cara Pelaksanaan Mutasi.

2. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis dampak dan pelaksanaan komisi aparatur sipil negara dalam mutasi sebagai sanksi administrasi dilakukan Kepala Daerah Cirebon terhadap Aparatur Sipil Negara.
3. Untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis proses penyelesaian permasalahan yang terjadi di Pemerintah Kota Cirebon kaitannya dengan penyalahgunaan mutasi sebagai sanksi administrasi tidak langsung.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini diharapkan memberi sumbangan pemikiran bagi pengetahuan ilmu hukum, khususnya Hukum Kepegawaian dan Hukum Administrasi Negara pada umumnya, terutama yang berhubungan dengan masalah penerapan sanksi administrasi tidak langsung terhadap Pegawai Negeri Sipil.

2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk menemukan legalitas mutasi sebagai sanksi administrasi tidak langsung dan peran Komisi Aparatur Sipil Negara dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap berlakunya mutasi sebagai administrasi tersebut. Penelitian ini juga diharapkan berguna bagi masyarakat yang memiliki keterikatan mengenai ketentuan-ketentuan hukum yang terkait dengan masalah bidang kepegawaian.

E. Kerangka Pemikiran

Pancasila Sila Keempat mengatakan bahwa “Kerakyatan Yang Dipimpin Oleh Kebijaksanaan Dalam Permusyawaratan Perwakilan” yang

artinya dalam menjalankan sistem kenegaraannya dipimpin oleh perwakilan dari masyarakat. Perwakilan yang dimaksud bukan terbatas hanya pada Presiden atau anggota DPR saja namun Pegawai Negeri Sipil atau ASN juga ikut menjadi bagian di dalamnya.

Selain itu, Negara Indonesia merupakan negara hukum (*rechtstaat*) berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “*Negara Indonesia adalah negara hukum*”. Sistem negara hukum ini menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia yang secara formalnya diatur dalam UUD 1945. Bentuk-bentuk formal dari implementasi penyelenggaraan pemerintahan tercantum dalam tubuh UUD 1945, termasuk hak dan kewajiban pemerintah, dan pengawasan terhadap pemerintah.

Maka dari itu sebagai peraturan lebih teknisnya mengenai penyelenggaraan pemerintahan ini dituangkan ke dalam bentuk Undang-Undang dan juga Peraturan Pemerintah agar terjadi kesinambungan antara UUD dengan Peraturan Perundang-Undangan dibawahnya. Ketentuan penyelenggaraan Pemerintahan tersebut diatur dalam sebuah Undang-Undang yang disebut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintah. Penggunaan kekuasaan negara terhadap warga masyarakat bukanlah tanpa persyaratan. Warga masyarakat tidak dapat diperlakukan secara sewenang-wenang sebagai objek. Keputusan dan/atau Tindakan terhadap warga masyarakat harus sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pengawasan terhadap Keputusan

dan/atau Tindakan merupakan pengujian terhadap perlakuan sesuai dengan hukum dan memperhatikan prinsip-prinsip perlindungan hukum yang secara efektif dapat dilakukan oleh lembaga negara dan Peradilan Tata Usaha Negara yang bebas dan mandiri. Karena itu, sistem dan prosedur penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan harus diatur dalam undang-undang.¹²

Good governance juga seringkali diartikan sebagai Asas-asas Umum Pemerintah yang Baik (AUPB) yang menjadi patokan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Organ-organ pemerintah yang disertai kewenangan untuk melakukan suatu tindakan tertentu dalam menjalankan tindakannya tidak hanya terikat pada peraturan perundang-undangan ataupun tertulis lainnya, namun juga harus memperhatikan hukum tidak tertulis, yaitu asas-asas umum pemerintah yang baik.

Ada tiga alasan yang melatar belakangi bahwa perbaikan pelayanan publik dapat mendorong praktik *good governance* di Indonesia, Pertama, perbaikan kinerja pelayanan publik dianggap penting oleh *stakeholder* yaitu pemerintah, warga dan sektor usaha. Kedua, pelayanan publik adalah ranah dari ketiga unsur *governance* melakukan interaksi yang intensif. Ketiga, nilai-nilai yang selama ini mencirikan praktik *good governance* diterjemahkan secara mudah dan nyata melalui pelayanan publik.

Tercapainya kesejahteraan umum merupakan tujuan dari adanya asas-asas umum pemerintah yang baik (yang selanjutnya disebut menjadi AUPB).

¹² Penjelasan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5601

Selanjutnya Pemerintah dalam hal ini dapat melakukan tindakan-tindakan untuk tercapainya kesejahteraan umum tersebut melalui tindakan berupa tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) maupun tindakan hukum (*rechtshandelingen*).

Tindakan nyata adalah tindakan yang tidak ada kaitannya dan tidak pula menimbulkan akibat hukum. Tindakan tersebut umumnya disebut sebagai tindakan pemerintah yang berdiri sendiri dan di kelompokkan secara terpisah dari pengelompokan perbuatan hukum.

Tindakan hukum dalam lingkup hukum administrasi negara mengikat terhadap warga negara tanpa adanya persetujuan dari warga negara tersebut.

Unsur tindakan hukum adalah sebagai berikut:

1. Perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai alat kelengkapan pemerintah dengan perkara dan tanggung jawab sendiri.
2. Perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi administrasi.
3. Perbuatan tersebut dapat menimbulkan akibat hukum di bidang administrasi.
4. Perbuatan tersebut bersangkutan dengan kepentingan masyarakat umum.
5. Perbuatan tersebut harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Perbuatan tersebut berorientasi pada tujuan tersebut berdasarkan hukum.

Perbuatan hukum penting dilakukan oleh orang yang berwenang dengan tujuan yang telah ditetapkan. Tindakan hukum tersebut haruslah berorientasi

pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dapat di pertanggungjawabkan di depan masyarakat maupun secara hukum.

Legalitas memiliki peran yang penting dalam hal kewenangan pemerintah, peran legalitas sendiri sangat mempengaruhi dalam hal pengambilan keputusan, kebijakan ataupun tindakan hukum sehingga pada akhirnya suatu tindakan tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang telah ada yaitu pada dasarnya mengacu kepada peraturan perundang-undangan sebagai unsur dari suatu tindakan hukum mengikat terhadap pemangku jabatan dalam membentuk kebijakan guna memberikan pelayan publik untuk mencapai tujuan kesejahteraan umum. Selain berpegangan pada asas legalitas, pengambilan kebijakan juga harus memperhatikan asas kemanfaatan sehingga suatu kebijakan harus memberikan kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau di tegaskan malah menimbulkan keresahan di dalam masyarakat tersebut.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta-fakta hukum. Hukum tersebut untuk kemudian mengusahan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul didalam gejala bersangkutan.¹³

¹³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2008, hlm. 43 .

Untuk mengetahui serta untuk memahami suatu permasalahan, maka memerlukan pendekatan dengan menggunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Langkah-langkah yang dapat dilakukan dalam penyusunan penelitian hukum ini menggunakan spesifikasi metode penelitian sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Metode yang dapat digunakan yaitu penelitian *Deskriptif-Analitis*, artinya “mengindahkan suatu undang-undang yang berlaku saat ini dihubungkan dengan teori-teori hukum dan implementasi hukum positif yang menyangkut permasalahan”¹⁴.

Pada penelitian ini ditujukan guna memberikan gambaran terhadap pelaksanaan pengawasan terhadap Aparatur Sipil Negara oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dalam hal di berlakukannya mutasi sebagai sanksi administrasi, dampak mutasi sebagai suatu bentuk sanksi administrasi tidak langsung terhadap Pegawai Negeri Sipil, dan tata cara dan proses sesuai prosedur mutasi dalam terhadap Pegawai Negeri Sipil sesuai Peraturan Badan Kepegawaian Negara No 5 Tahun 2019 Tentang Cara Pelaksanaan Mutasi, sehingga diharapkan dapat diketahui jawaban atas permasalahan hak yang harus dilindungi pada PNS yang terkena penyalahgunaan mutasi.

¹⁴ Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990,, hlm. 97-98

2. Metode Pendekatan

Soerjono Soekanto memberikan penjelasan mengenai pendekatan *Yuridis Normatif* sebagai berikut “Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap peraturan-peraturan dan literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti”.¹⁵

Maka dari itu metode yang hendak digunakan yakni Pendekatan *Yuridis Normatif*, yakni metode pendekatan dengan menggunakan sumber data sekunder. Dalam penelitian ini bahan kepustakaan yang diteliti, yaitu tata cara pelaksanaan mutasi PNS yang sesuai dengan ketentuan hukum positif.

3. Tahap Penelitian

Karena yang dipilih adalah metode pendekatan *Yuridis Normatif*, maka penelitian penulisan hukum ini diwujudkan lewat 2 (dua) tahapan, yakni:

a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Penelitian kepustakaan ini merupakan penelitian terhadap data sekunder yang dilakukan dengan cara memilah-milah data berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.¹⁶

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, hlm. 13-14.

¹⁶Ronny Hanitjo Soemitro, *Op. Cit.*, hlm. 11-12.

Data sekunder dapat diperoleh melalui penjelajahan kepastakaan mengenai penyalahgunaan mutasi pada PNS. Selain itu, tidak menutup peluang diperoleh bahan hukum lain, yang dalam pengumpulan bahan hukumnya dapat dilakukan dengan cara membaca, mempelajari, serta menelaah data yang ada dalam buku, literatur atau bacaan, tulisan-tulisan ilmiah, dokumen-dokumen hukum dan Peraturan Perundang-undangan yang memiliki kaitannya dengan objek yang sedang diteliti. Bahan-bahan hukum tersebut diantaranya:

1) Bahan Hukum Primer

Mengkaji bahan-bahan hukum yang terdiri atas norma hukum yang mengikat serta peraturan perundang-undangan kebawahnya yang terkait, yaitu:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
- e) Peraturan Badan Kepegawaian Negara No 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder, bahan yang sangat dekat kaitannya dengan bahan hukum primer yang dapat membantu memahami dan menganalisis bahan hukum primer, yaitu:

- a) Buku-buku ilmiah karangan para sarjana;
- b) Hasil-hasil penelitian dalam ruang lingkup hukum yang memiliki relevansi dengan topik pembahasan dalam penelitian ini terutama yang berhubungan dengan tata cara pelaksanaan mutasi ASN atau PNS.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang dapat memberikan informasi serta bersifat penunjang yang kuat hubungannya dengan bahan hukum primer maupun sekunder, yaitu:

- (a) Jurnal Hukum;
- (b) Kamus Besar Bahasa Indonesia;
- (c) Kamus Bahasa Inggris;
- (d) Dokumen-Dokumen Hukum; dan
- (e) Internet.

b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan merupakan suatu bentuk tindakan untuk memperoleh data yang dilakukan dengan melakukan pengamatan guna mendapatkan informasi yang akan diolah dan dikaji berdasarkan peraturan yang berlaku. Disamping itu, cara memperoleh informasi bisa dilakukan dengan cara tanya jawab kepada informan yang

terlebih dahulu agar dapat mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan kreasi pada saat wawancara agar dapat berkelanjutan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk teknik pengumpulan data dalam pelaksanaannya dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu:

a. Studi Kepustakaan

- 1) *Inventarisasi*, yaitu kegiatan untuk mengumpulkan buku-buku yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti;
- 2) *Klasifikasi*, yaitu dengan cara mengubah dan memilih data yang dikumpulkan tadi ke dalam bahan hukum primer, sekunder, dan tersier;
- 3) *Sistematis*, yaitu menyusun data-data yang diperoleh dan telah diklasifikasi menjadi uraian yang teratur dan sistematis.

b. Studi Lapangan

Melakukan Penelitian Lapangan langsung ke Kantor Pengadilan Tata Usaha Negara dan atau ke Kantor Gubernur Jawa Barat.

5. Alat Pengumpul data

Untuk menunjang peneliti melakukan penelitian ini, digunakan alat pengumpul data, berupa:

a. Alat Pengumpulan Data Kepustakaan

Penulis membuat catatan dengan alat tulis atau laptop mengenai hal yang berkaitan dengan penelitian ini.

b. Alat Pengumpulan Data Lapangan

Peneliti menggunakan pedoman wawancara terstruktur (*directive interview*), dimana saat wawancara akan direkan dalam bentuk audio dengan menggunakan alat *tape recorder* atau *handphone*.

6. Analisis Data

Hasil peneltian kepustakaan dan penelitian lapangann akan dikaji menggunakan metode *Yuridis Kualitatif*, artiinya menganalisis dari kedua hasil penelitian tersebut dengan tanpa menggunakan rumus statistik.

Dalam menarik kesimpulan dari hasil penelitian yang sudah terkumpul, hendaknya menggunakan metode analisis *Yuridis Kualitatif*. Menggunakan *Yuridis* karena penelitian ini diambil sumbernya dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau dalam kata lain hukum positif, sedangkan *Kualitatif* ditujukan agar data yang berdasarkan pada usaha-usaha penemuan berbagai asas dan informasi yang memiliki sifat *monografi* dan *responden*.

Permasalahan ini dianalisis dengan kegiatan penelaahan dan penelitian tentang Aparatur Sipil Negara oleh Komisi Aparatur Sipil Negara dalam hal di berlakukannya mutasi sebagai sanksi administrasi, dampak mutasi sebagai suatu bentuk sanksi administrasi tidak langsung terhadap Pegawai Negeri Sipil, dan tata cara dan proses sesuai prosedur mutasi dalam terhadap Pegawai Negeri Sipil sesuai Peraturan Badan Kepegawaian Negara No 5 Tahun 2019 Tentang Cara Pelaksanaan

Mutasi. Kegiatan ini dimaksudkan agar mempermudah peneliti dalam menganalisis dan menarik kesimpulan.

7. Lokasi Penelitian

Untuk menunjang penelitian penulisan hukum ini, maka perlu dilakukan pada lokasi-lokasi yang ada keterkaitannya dengan topik yang diangkat.

Sebab dari itu penelitian penulisan skripsi ini dilakukan berupa:

a. Penelitian kepustakaan, antara lain :

1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan, Jalan Lengkong Dalam No. 17 Bandung;

b. Penelitian Lapangan, antara lain :

1) Pengadilan Tata Usaha Negara Kota Bandung, Jl. Diponegoro No. 34;

2) Kantor Walikota Cirebon, Jl. Siliwangi No. 84, Kebonbaru, Kec. Kejaksaan, Kota Cirebon, Jawa Barat, 45121;

3) Badan Kepegawaian Dan Pendidikan Pelatihan Kota Cirebon, Jl. Tanda Barat, Kebonbaru, Kec. Kejaksaan, Kota Cirebon, Jawa Barat, 45124;

4) Komisi Informasi Kota Cirebon, Komplek TNI – AL, Jl. Laut Arafuru, Dewa Ruji, Pekiringan, Kec. Kesambi, Kota Cirebon, Jawa Barat.