

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA, PEGAWAI NEGERI SIPIL, KOMISI APARATUR SIPIL NEGARA, DAN MUTASI

A. Tinjauan Umum Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)

a. Pengertian ASN Menurut Peraturan Perundang-Undangan

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (atau disingkat jadi Pegawai ASN) adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pemerintah atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.

b. Pengertian ASN Menurut Para Ahli

1. Menurut pendapat A.W. Widjaja

Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi). Selanjutnya berpendapat juga bahwa Pegawai adalah orang-orang yang dikerjakan dalam suatu

badan tertentu, baik lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.¹⁷

2. Menurut pendapat Musanef

Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta. Selanjutnya Musanef menjelaskan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah mereka yang langsung digerakkan oleh seorang manager untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan.¹⁸

c. Jabatan-Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN)

Jabatan ASN terdiri atas: Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional dan Jabatan Pimpinan Tinggi.

a) Jabatan Administrasi, yakni sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan. Jabatan administrasi terdiri atas jabatan administrator, jabatan pengawas, dan jabatan pelaksana.

– Pejabat dalam jabatan administrator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf a bertanggung jawab memimpin

¹⁷ A.W. Widjaja, *Administrasi Kepegawaian*, Jakarta, Rajawali, 2006, hlm. 113

¹⁸ Rosdakarya Musanef, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Gunung Agung, 2007, hlm. 5

pelaksanaan seluruh kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.

- Pejabat dalam jabatan pengawas ialah pejabat yang bertanggung jawab mengendalikan pelaksanaan kegiatan yang dilakukan oleh pejabat pelaksana.
 - Pejabat dalam jabatan pelaksana ialah pejabat yang bertanggung jawab melaksanakan kegiatan pelayanan publik serta administrasi pemerintahan dan pembangunan.
- b) Jabatan Fungsional, yakni sekelompok jabatan yang berisi fungsi dan tugas berkaitan dengan pelayanan fungsional dan berdasarkan pada keahlian dan keterampilan tertentu. Jabatan Fungsional dalam ASN. Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS dalam suatu satuan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian/dan atau keterampilan tertentu serta bersifat mandiri.
- c) Jabatan Pimpinan Tinggi, yakni sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintahan.

Jabatan Pimpinan Tinggi terdiri atas:

- 1) Jabatan pimpinan tinggi utama meliputi kepala lembaga pemerintah non-kementerian.
- 2) Jabatan pimpinan tinggi madya meliputi sekretaris jenderal kementerian, sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal

lembaga nonstruktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

- 3) Jabatan pimpinan tinggi pratama meliputi direktur, kepala biro, asisten deputi, sekretaris direktorat jenderal, sekretaris inspektorat jenderal, sekretaris kepala badan, kepala pusat, inspektur, kepala balai besar, asisten sekretariat daerah provinsi,
- 4) sekretaris daerah kabupaten/kota, kepala dinas/kepala badan provinsi, sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan jabatan lain yang setara.

Jabatan Pimpinan Tinggi berfungsi memimpin dan memotivasi setiap Pegawai ASN pada Instansi Pemerintah melalui:

- a) Kepeloporan dalam bidang:
 - 1) keahlian profesional
 - 2) analisis dan rekomendasi kebijakan, dan
 - 3) kepemimpinan manajemen.
- b) Pengembangan kerja sama dengan instansi lain
- c) Keteladanan dalam mengamalkan nilai dasar ASN dan melaksanakan kode etik dan kode perilaku ASN.¹⁹

¹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

B. Tinjauan Umum Tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS)

a. Pengertian PNS

Pegawai negeri sipil menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.

Menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian Pasal 1 bahwa pegawai negeri adalah setiap negeri warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas negara lainnya, digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian Pegawai menurut Mahfud M.D dalam buku hukum kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian stipulatif dan pengertian ekstensi (perluasan pengertian).

1) Pengertian yang bersifat stipulatif penetapan tentang makna yang diberikan oleh Undang-Undang tentang pegawai negeri terdapat dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Pengertian yang terdapat dalam Pasal 1 angka 1 berkaitan dengan hubungan pegawai negeri dengan hukum (administrasi), sedangkan dalam Pasal 3 ayat (1) berkaitan

dengan hubungan pegawai negeri dengan pemerintah, atau mengenal kedudukan pegawai negeri.

- 2) Pengertian ekstensi. Selain dari pengertian stipulatif ada beberapa golongan yang sebenarnya bukan pegawai negeri menurut Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian, tetapi dalam hal tertentu dianggap sebagai dan diperlakukan sama dengan pegawai negeri artinya di samping pengertian stipulatif ada pengertian yang berlaku pada hal-hal tertentu. Pengertian tersebut terdapat pada : 1. Ketentuan yang terdapat pada Pasal 415-437 KUHP, 2. Ketentuan Pasal 92 KUHP, 3. Ketentuan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 jo. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1974 Tentang Pembatasan Kegiatan Pegawai Negeri Dalam Usaha Swasta.²⁰

Logemann dengan menggunakan kriteria yang bersifat materill mencermati hubungan antara Pegawai Negeri dengan memberikan pengertian Pegawai Negeri setiap pejabat yang mempunyai hubungan dinas dengan Negara.²¹

²⁰ Sri Hartini, S.H., M.H, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 12

²¹ Muchsan, *Hukum Kepegawaian*, Jakarta, Bina Aksara, 1982, hlm. 12

b. Jenis Hukuman Pegawai Negeri Sipil

Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil menurut Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Peraturan disiplin pegawai negeri sipil adalah peraturan yang mengatur kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan-larangan dilanggar oleh Pegawai Negeri Sipil, Pelaksanaan ketentuan-ketentuan peraturan tersebut, oleh Badan Kepegawaian Negara telah mengeluarkan suatu Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 21 Tahun 2010 Tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil.⁵⁴ Penghukuman atau punishment adalah sebuah cara untuk mengarahkan sebuah tingkah laku agar sesuai dengan tingkah laku yang berlaku secara umum. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil pada Pasal 7 diatur mengenai Tingkat dan jenis hukuman disiplin. Tingkat hukuman disiplin terdiri atas :

- Hukuman disiplin ringan
- Hukuman disiplin sedang
- Hukuman disiplin berat

Jenis Hukuman disiplin ringan terdiri atas :

- Teguran lisan

Hukuman disiplin yang berupa teguran lisan dinyatakan dan disampaikan secara lisan oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin. Apabila seorang

atasan menegur bawahannya tetapi tidak dinyatakan secara tegas sebagai hukum disiplin bukan hukuman disiplin.

- Teguran tertulis

Hukuman disiplin yang berupa teguran tertulis dinyatakan dan disampaikan secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada pegawai negeri sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

- Pernyataan tidak puas secara tertulis

Hukuman disiplin yang berupa pernyataan tidak puas dinyatakan dalam secara tertulis oleh pejabat yang berwenang menghukum kepada Pegawai Negeri Sipil yang melakukan pelanggaran disiplin.

Jenis hukuman disiplin sedang terdiri atas :

- Penundaan kenaikan gaji sekala berkala untuk paling lama 1 (satu) tahun.

Hukuman disiplin yang berupa penundaan kenaikan gaji berkala, ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya tiga bulan dan untuk paling lama satu tahun. Masa penundaan kenaikan gaji berkala tersebut dihitung penuh untuk kenaikan gaji berkala berikutnya.

- Penundaan kenaikan pangkat selama 1 (satu) tahun

Hukuman disiplin yang berupa penundaan kenaikan pangkat ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya enam bulan dan untuk paling lama satu tahun, terhitung mulai tanggal kenaikan pangkat Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan dapat dipertimbangkan.

- Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun

Hukuman disiplin yang berupa penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 1 (satu) tahun ditetapkan untuk masa sekurang-kurangnya enam bulan dan untuk paling lama satu tahun..

Jenis hukuman disiplin berat terdiri atas :

- Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama 3 (tiga) tahun
- Pemindehan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah
- Pembebasan dari jabatan
- Pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai PNS
- Pemberhentian tidak dengan hormat sebagai PNS.²²

c. Disiplin Kerja PNS

Disiplin berasal dari bahasa latin “Disciplina” yang berarti latihan atau pendidikan kesopanan dan kerohanian serta pengembangan tabiat. Disiplin berkaitan dengan pengembangan sikap yang layak terhadap pekerjaan.²⁵ Selain itu yang dimaksud dengan Disiplin adalah sikap mental yang tercermin dalam perbuatan, tingkah laku perorangan, kelompok atau masyarakat berupa kepatuhan atau ketaatan terhadap peraturan-peraturan yang ditetapkan Pemerintah atau etik, norma serta kaidah yang berlaku dalam masyarakat.²³

A.S. Moenir²⁴ mengemukakan bahwa Disiplin adalah ketaatan yang sikapnya impersonal, tidak memakai perasan dan tidak memakai perhitungan pamrih atau kepentingan pribadi. Berdasarkan pendapat

²² Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil

²³ Wirjo Surachmad, *Wawasan Kerja Aparatur Negara*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1993, hlm. 25

²⁴ A.S. Moenir, *Pendekatan Manusia dan Organisasi Terhadap Pembinaan Kepegawaian*, Gunung Agung, Jakarta, 1983, hlm. 152.

tersebut, dapat disimpulkan bahwa disiplin kerja pegawai merupakan suatu sikap atau tingkah laku yang menunjukkan kesetiaan dan ketaatan seseorang atau sekelompok orang terhadap peraturan yang telah ditetapkan oleh instansi atau organisasinya baik yang tertulis maupun tidak tertulis sehingga diharapkan pekerjaan yang dilakukan efektif dan efisien.

Kaitannya dengan kedisiplinan, Astrid S. Soesanto²⁵ juga mengemukakan sesuai dengan keadaan di dalam setiap organisasi, maka disiplin dapat dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yaitu :

a. Disiplin yang bersifat positif

Disiplin positif merupakan suatu hasil pendidikan, kebiasaan atau tradisi dimana seseorang dapat menyesuaikan dirinya dengan keadaan.

b. Disiplin yang bersifat negatif

Disiplin negatif merupakan unsur dalam sikap patuh yang disebabkan oleh adanya perasaan takut akan hukum.

Menurut PP Disiplin PNS disiplin adalah kesanggupan PNS untuk menaati kewajiban dan menghindari larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan kedinasan yang apabila tidak ditaati atau dilanggar akan dijatuhi hukuman disiplin. Berdasarkan pemaparan di atas, menurut pendapat penulis dapat disimpulkan bahwa disiplin PNS adalah ketaatan PNS dalam melaksanakan kewajiban serta menghindari larangan sesuai peraturan yang berlaku. Seorang pegawai

²⁵ Astrid S. Susanto, *Komunikasi Dalam Teori dan Praktek*, Bina Aksara, Jakarta, 1974, hlm. 305.

yang sadar akan tugas dan tanggung jawabnya tentu akan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya dan menjauhi larangan-larangan yang akan menurunkan kredibilitasnya sebagai PNS. Adapun menurut peraturan disiplin PNS sebagaimana telah dimuat dalam Pasal 4 UU ASN, yaitu :

- a. Memegang teguh ideologi Pancasila;
- b. Setia dan mempertahankan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta pemerintahan yang sah;
- c. Mengabdikan kepada Negara dan rakyat Indonesia;
- d. Menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak;
- e. Membuat keputusan berdasarkan prinsip keahlian;
- f. Menciptakan lingkungan kerja yang nondiskriminatif;
- g. Memelihara dan menjunjung tinggi standar etika yang luhur;
- h. Mempertanggungjawabkan tindakan dan kinerjanya kepada publik;
- i. Memiliki kemampuan dalam melaksanakan kebijakan dan program pemerintah;
- j. Memberikan layanan kepada publik secara jujur, tanggap, cepat, tepat, akurat, berdaya guna, berhasil guna, dan santun;
- k. Mengutamakan kepemimpinan berkualitas tinggi;
- l. Menghargai komunikasi, konsultasi, dan kerja sama;
- m. Mengutamakan pencapaian hasil dan mendorong kinerja pegawai;
- n. Mendorong kesetaraan dalam pekerjaan, dan

- o. Meningkatkan efektivitas sistem pemerintahan yang demokratis sebagai perangkat sistem karier

Menurut Davis²⁶, pembinaan disiplin pegawai memiliki 2 (dua) bentuk yakni disiplin preventif yang merupakan suatu upaya untuk menggerakkan pegawai untuk mengikuti dan mematuhi pedoman kerja dan segala bentuk aturan yang telah digariskan oleh organisasi, sehingga pegawai dapat terjaga atau terpelihara dari sikap dan perbuatannya melalui aturan-aturan yang dibuat. Kedua, disiplin kolektif yang merupakan suatu upaya yang menggerakkan untuk tetap mematuhi peraturan sesuai dengan pedoman yang berlaku pada suatu organisasi. Pada disiplin bentuk ini setiap pegawai yang melanggar disiplin maka akan terkena sanksi sesuai dengan aturan yang berlaku di lingkungan organisasi. Pemberian sanksi diberikan untuk memperbaiki pegawai yang melanggar, memberi pelajaran kepada pegawai yang tidak melanggar dan untuk tegaknya aturan-aturan disiplin.

Dalam Pasal 86 UU ASN menyebutkan bahwa :

- a) Untuk menjamin terpeliharanya tata tertib dalam kelancaran pelaksanaan tugas, PNS wajib mematuhi disiplin PNS.
- b) Instansi Pemerintah wajib melaksanakan penegakan disiplin terhadap PNS serta melaksanakan berbagai upaya peningkatan disiplin.
- c) PNS yang melakukan pelanggaran disiplin dijatuhi hukuman disiplin.

²⁶ Anwar Prabu Mangkunegara, *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2001, hlm. 129.

d) Ketentuan lebih lanjut mengenai disiplin diatur dengan peraturan pemerintah.

Ketentuan Pasal 86 tersebut menyatakan bahwa untuk menjamin penegakan disiplin PNS diatur dalam peraturan pemerintah yaitu PP Disiplin PNS. Dari beberapa pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa disiplin adalah bentuk pengendalian diri pegawai dan pelaksanaan kegiatan manajemen untuk menjalankan standar-standar operasional. Tujuannya agar setiap pekerjaan dapat berjalan sesuai dengan prosedur.

d. Pelanggaran Disiplin dan Sanksi dalam Pelanggaran Disiplin Pegawai Negeri Sipil

Keberatan terhadap keputusan hukuman disiplin disampaikan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, yaitu atasan langsung pejabat yang berwenang menghukum melalui saluran hirarkhi selambat-lambatnya empat belas hari terhitung mulai tanggal penyampaian keputusan hukuman disiplin.

Setiap pejabat yang menerima keberatan terhadap hukuman disiplin wajib meneruskan keberatan tersebut kepada atasannya selambat-lambatnya selama tiga hari kerja sejak ia menerima surat pernyataan keberatan tersebut. Pejabat yang berwenang menghukum yang juga menerima pernyataan keberatan, meneruskannya kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, disertai catatan-catatan yang dianggap perlu sehubungan keputusan hukuman disiplin yang ditetapkan olehnya, selambat-lambatnya tiga hari kerja sejak ia menerima surat pernyataan keberatan tersebut.

Untuk memudahkan pelaksanaan pemeriksaan lebih lanjut, maka pejabat yang berwenang menghukum mengirimkan sekaligus tanggapannya, surat keberatan, dan berita acara pemeriksaan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mempelajari dengan saksama keberatan yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, serta alasan-alasan yang dikemukakan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Atasan pejabat yang berwenang menghukum selambat-lambatnya dalam tempo satu bulan sudah harus membuat keputusan mengenai keberatan terhadap hukuman disiplin.

Apabila dipandang perlu, maka atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memanggil dan mendengar keterangan pejabat yang berwenang menghukum yang bersangkutan, Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, dan atau orang lain yang dianggap perlu.

Keputusan tersebut dapat menguatkan atau mengubah keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Keputusan atasan pejabat yang berwenang menghukum tidak dapat diganggu gugat dan harus dilaksanakan oleh semua pihak.

Pegawai Negeri Sipil berpangkat Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b ke bawah yang dijatuhi hukuman disiplin berupa "pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil" atau "pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil" dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian

(Bapek) apabila menurut pendapatnya hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya tidak atau kurang setimpal atau pelanggaran disiplin yang menjadi alasan bagi hukuman disiplin itu tidak atau kurang benar.

Terhadap hukuman disiplin yang ditetapkan dengan keputusan Presiden tidak dapat diajukan keberatan. Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin sedang dan berat dan tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu empat belas hari berarti ia menerima keputusan hukuman disiplin itu, oleh sebab itu hukuman disiplin tersebut harus dijalankannya mulai hari ke-lima belas.

Dari penjelasan di atas kita dapat mengetahui bahwa keberatan disini berarti prosedur yang ditempuh oleh seorang Pegawai Negeri Sipil manakala ia merasa tidak puas dengan keputusan yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum dengan mengajukan permohonan penyelesaian kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Setelah pejabat yang berwenang mengeluarkan keputusan (beschikking) tentu saja akan membawa kerugian bagi Pegawai Negeri Sipil. Keputusan tersebutlah yang sering kali menjadi awal sengketa antara PNS tersebut dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara.

Kepada PNS yang merasa dirugikan atas keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat mengajukan perkaranya ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hak PNS untuk mengajukan perkaranya ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus melalui sarana administrasi terlebih dahulu seperti yang dimaksud dalam Pasal 48 Undang – Undang No. 9 tahun 2004, yaitu :

1. Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang – undangan untuk menyelesaikan secara administrasi sengketa Tata Usaha Negara tertentu, maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.
2. Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan.

C. Tinjauan Umum Tentang Manajemen ASN dan PNS

a. Manajemen ASN

Manajemen ASN dalam hal ini dimaksudkan sebagai pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi Pembina ASN dapat mendelegasikan kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat, selain pejabat pimpinan tinggi utama dan madya serta fungsional keahlian utama, kepada:

- 1) Menteri dan kementerian;
- 2) Pimpinan Lembaga di LPNK;
- 3) Sekretaris Jenderal di sekretariat Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural;
- 4) Gubernur di Provinsi;
- 5) Bupati/Walikota di Kabupaten/Kota.

Berbeda dengan Undang-undang Pokok Kepegawaian, Undang-Undang ASN mencantumkan mengenai manajemen Pegawai ASN mulai dari rekrutmen hingga pension. Rekrutmen ASN dilakukan atas kebutuhan yang didasarkan pada analisis jabatan dan analisis kinerja. Seleksi dilakukan menggunakan *Computer Assistant Test* atau disingkat dengan CAT.²⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Pasal 2 manajemen ASN berlandaskan pada asas: (a).Kepastian Hukum; (b).Profesionalitas; (c).Proporsionalitas; (d).Keterpaduan; (e).Delegasi; (f).Netralitas; (g).Akuntabilitas; (h).Efektif dan efisien; (i).Keterbukaan; (j).Nondiskriminatif; (k).Persatuan dan Kesatuan; (l).Keadilan dan Kesetaraan; dan (m).Kesejahteraan.

Dalam konsep manajemen strategis sumber daya manusia, pendekatan yang diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara ini adalah pengembangan potensi *human capital* bukan pendekatan administrasi kepegawaian. Pada prinsipnya strategi manajemen sumber daya manusia adalah rumusan mendasar mengenai pendayagunaan sumber daya manusia sebagai usaha mempertahankan dan meningkatkan kemampuan terbaik (prima) melalui tenaga kerja yang dimilikinya. Dalam konteks Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, konsep pengembangan *human capital* dapat dilihat dalam pasal 51 Undang-Undang ASN. Dalam Pasal tersebut menyatakan bahwa Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan system merit. Manajemen ASN sendiri dalam Pasal 1 angka 5

²⁷ Artikel Edukasi Keuangan, Edisi 23, 2014, hlm. 7

didefenisikan merupakan pengelolaan ASN untuk menghasilkan Pegawai ASN yang professional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi dan nepotisme. Selanjutnya sistem merit sendiri dalam Pasal 1 angka 22 diidentifikasi sebagai kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.²⁸

Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 pada pasal 52 dikatakan bahwa Manajemen ASN meliputi Manajemen PNS dan Manajemen PPPK. Manajemen PNS diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 55.

b. Manajemen PNS

1) Penyusunan dan penetapan kebutuhan

Penyusunan dan penetapan kebutuhan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diatur dalam pasal 56 yaitu (1) Setiap Instansi pemerintah wajib menyusun kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS berdasarkan analisis jabatan dan analisis beban kerja, (2) Penyusunan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang diperinci per 1(satu) tahun berdasarkan prioritas kebutuhan, (3)

²⁸ Akhmad Aulawi, *Penerapan Sistem merit dalam Manajemen ASN dan Netralitas ASN dari Unsur Politik dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara*. Jurnal RechtsVindingOnline. Hlm. 1

Berdasarkan penyusunan kebutuhan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Menteri menetapkan kebutuhan jumlah dan jenis jabatan PNS secara nasional.

2) Pengadaan

Dalam pengadaan pegawai negeri sipil atau karyawan sebuah perusahaan, dalam teori administrasi/manajemen rekrutmen pegawai dikenal beberapa macam sistem, yang tentunya masing-masing memiliki kelebihan dan sekaligus kelemahan. Sistem pengangkatan tersebut, disetiap Negara mengalami perkembangan disesuaikan dengan perubahan hukum, demokrasi dan politik pemerintahan suatu Negara. Adapun macam-macam sistem pengangkatan pegawai yang pernah dan sedang digunakan, yaitu:

- a) *Spoils system*; adalah system pengangkatan pegawai berdasarkan atas pemilihan oleh penduduk, sistem ini baik pada negara-negara yang baru merdeka, dan lambat laun setelah Negara mapan, maka sistem ini tidak mampu lagi bertahan, karena jika semua pegawai dipilih melalui pemilihan dapat dibayangkan jika terjadi mosi tidak percaya kepada semua pegawai yang diangkatnya, sehingga bisa menimbulkan instabilitas organisasi Negara.
- b) *Patronage system*; adalah pengangkatan pegawai berdasarkan atas adanya hubungan subyektif, yaitu hubungan yang diperhitungkan antara subyek-subyeknya. Dalam system ini pada dasarnya

- terdapat hubungan-hubungan subyektif, antara lain; (1) hubungan yang bersifat politik; (2) hubungan yang non-politik (nepotisme).
- c) *Merit system*; pengangkatan yang berdasarkan sistem ini bersifat lain dari pada kedua sistem sebelumnya. Sebab sistem pengangkatan yang dilakukan terhadap seorang pegawai berdasarkan; (1) Kecakapan; (2) Pengalaman; dan (3) Kesehatan sesuai dengan kriteria yang telah digariskan. Dalam menentukan kualitas ini harus dibuktikan dengan ujian, izin yang dimiliki dan keterangan-keterangan yang diperlukan untuk itu. Kebaikan sistem ini, antara lain; (1) Kesempatan bekerja selalu terbuka untuk umum; (2) Dapat diperoleh tenaga-tenaga yang cakap; (3) Mendorong untuk maju bagi calon-calon yang belum memenuhi syarat.
- d) *Carrier system*; sistem ini lazim pula disebut sistem meningkat, yaitu bagi pegawai-pegawai diberi kesempatan untuk mengembangkan bakat serta kecakapannya selama yang bersangkutan mampu bekerja dengan harapan secara bertahap dapat naik pangkat sampai mencapai tingkat kedudukan setinggi mungkin berdasarkan batas-batas kemampuan bagi yang bersangkutan.²⁹
- e) Sistem karier dan sistem prestasi kerja; pembinaan karier pada dasarnya mempunyai 2 sasaran timbal balik, yaitu; (1) Pembinaan

²⁹ Jeddawi, Murtir, *Reformasi Birokrasi, Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*, Ctk Pertama, Yogyakarta : Kreasi Total Media, 2008, hlm.25

karier harus ditujukan agar fungsi-fungsi dan tujuan organisasi dapat dicapai secara efektif dan efisien; (2) memberikan prospek yang baik bagi masa depan pegawai.³⁰

3) Pangkat dan jabatan

Pangkat dan jabatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 pasal 68. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang PNS berdasarkan jabatannya dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian yang merupakan penghargaan yang diberikan atas prestasi kerja dan pengabdian PNS terhadap Negara. Sedangkan Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang Pegawai Negeri Sipil dalam suatu organisasi Negara. Jabatan dalam lingkungan birokrasi pemerintahan yang hanya dapat diduduki oleh Pegawai Negeri Sipil atau Pegawai Negeri yang telah beralih status sebagai Pegawai Negeri Sipil.³¹

4) Pengembangan pola karier

Dalam Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 35 Tahun 2011 tentang Pedoman Penyusunan Pola Karier Pegawai Negeri Sipil yang dimaksud pola karier PNS yang selanjutnya disebut Pola karier adalah pola pembinaan PNS yang menggambarkan alur pengembangan karier yang menunjukkan keterkaitan dan keserasian

³⁰ *Ibid*, hlm. 48

³¹ *Ibid*, hlm. 52

antara jabatan, pangkat, pendidikan dan pelatihan (Diklat) jabatan, kompetensi serta masa jabatan seorang PNS sejak pengangkatan pertama dalam jabatan tertentu sampai dengan pensiun.³² Dalam menyikapi sistem karier untuk selalu siap menggunakan kesempatan karier yang ada, harus dimulai dari perencanaan karier meskipun pada kenyataannya tidak selalu menjamin keberhasilan karier. Namun, karier harus tetap dikelola melalui perencanaan yang cermat agar siap memanfaatkan berbagai kesempatan karier ataupun memudahkan penyusunan personalia organisasi³³ Pengembangan Karier PNS dilakukan berdasarkan; (1) kualifikasi, (2) kompetensi, (3) penilaian kerja, dan (4) kebutuhan Instansi Pemerintah.³⁴

5) Promosi

Pegawai Negeri Sipil yang menduduki struktural dapat diangkat dalam jabatan struktural setingkat lebih tinggi apabila yang bersangkutan sekurang-kurangnya telah 2 (dua) tahun dalam jabatan struktural yang pernah dan/atau masih didudukinya, kecuali pengangkatan dalam jabatan struktural yang menjadi wewenang Presiden.³⁵

³² Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 35 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penyusunan Pola Karier Pegawai Negeri Sipil

³³ T. Handoko, *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*, BPF, Yogyakarta, 1992, hlm. 120

³⁴ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

³⁵ Jeddawi, Murtir, *op.cit.* hlm. 56

c. Keberatan Terhadap Penjatuhan Hukuman Disiplin

Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin dapat mengajukan keberatan atas keputusan hukuman disiplin, kecuali terhadap hukuman disiplin tingkat ringan dan hukuman disiplin berupa pembebasan dari jabatan.

Keberatan terhadap keputusan hukuman disiplin disampaikan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, yaitu atasan langsung pejabat yang berwenang menghukum melalui saluran hirarkhi selambat-lambatnya empat belas hari terhitung mulai tanggal penyampaian keputusan hukuman disiplin.

Setiap pejabat yang menerima keberatan terhadap hukuman disiplin wajib meneruskan keberatan tersebut kepada atasannya selambat-lambatnya selama tiga hari kerja sejak ia menerima surat pernyataan keberatan tersebut. Pejabat yang berwenang menghukum yang juga menerima pernyataan keberatan, meneruskannya kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum, disertai catatan-catatan yang dianggap perlu sehubungan keputusan hukuman disiplin yang ditetapkan olehnya, selambat-lambatnya tiga hari kerja sejak ia menerima surat pernyataan keberatan tersebut.

Untuk memudahkan pelaksanaan pemeriksaan lebih lanjut, maka pejabat yang berwenang menghukum mengirimkan sekaligus tanggapannya, surat keberatan, dan berita acara pemeriksaan kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Atasan pejabat yang berwenang menghukum wajib mempelajari dengan saksama keberatan yang diajukan oleh Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, serta alasan-alasan yang dikemukakan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Atasan pejabat yang berwenang menghukum selambat-lambatnya dalam tempo satu bulan sudah harus membuat keputusan mengenai keberatan terhadap hukuman disiplin.

Apabila dipandang perlu, maka atasan pejabat yang berwenang menghukum dapat memanggil dan mendengar keterangan pejabat yang berwenang menghukum yang bersangkutan, Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin, dan atau orang lain yang dianggap perlu.

Keputusan tersebut dapat menguatkan atau mengubah keputusan penjatuhan hukuman disiplin yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menghukum. Keputusan atasan pejabat yang berwenang menghukum tidak dapat diganggu gugat dan harus dilaksanakan oleh semua pihak.

Pegawai Negeri Sipil berpangkat Pembina Tingkat I golongan ruang IV/b ke bawah yang dijatuhi hukuman disiplin berupa "pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil" atau "pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil" dapat mengajukan keberatan kepada Badan Pertimbangan Kepegawaian (Bapek) apabila menurut pendapatnya hukuman disiplin yang dijatuhkan kepadanya tidak atau kurang setimpal atau pelanggaran disiplin yang menjadi alasan bagi hukuman disiplin itu tidak atau kurang benar.

Terhadap hukuman disiplin yang ditetapkan dengan keputusan Presiden tidak dapat diajukan keberatan. Pegawai Negeri Sipil yang dijatuhi hukuman disiplin sedang dan berat dan tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu empat belas hari berarti ia menerima keputusan hukuman disiplin itu, oleh sebab itu hukuman disiplin tersebut harus dijalankannya mulai hari ke-lima belas.

Dari penjelasan di atas kita dapat mengetahui bahwa keberatan disini berarti prosedur yang ditempuh oleh seorang Pegawai Negeri Sipil manakala ia merasa tidak puas dengan keputusan yang dijatuhkan oleh pejabat yang berwenang menghukum dengan mengajukan permohonan penyelesaian kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum.

Setelah pejabat yang berwenang mengeluarkan keputusan (*beschikking*) tentu saja akan membawa kerugian bagi Pegawai Negeri Sipil. Keputusan tersebutlah yang sering kali menjadi awal sengketa antara PNS tersebut dengan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Kepada PNS yang merasa dirugikan atas keputusan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dapat mengajukan perkaranya ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Hak PNS untuk mengajukan perkaranya ke Pengadilan Tata Usaha Negara harus melalui sarana administrasi terlebih dahulu seperti yang dimaksud dalam Pasal 48 Undang – Undang No. 9 tahun 2004, yaitu :

- 1) Dalam hal suatu Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara diberi wewenang oleh atau berdasarkan peraturan perundang – undangan untuk menyelesaikan secara administrasi sengketa Tata Usaha Negara tertentu,

maka sengketa Tata Usaha Negara tersebut harus diselesaikan melalui upaya administrasi yang tersedia.

- 2) Pengadilan baru berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) jika seluruh upaya administrasi yang bersangkutan telah digunakan.

D. Tinjauan Umum Tentang Tugas pokok dan fungsi dari KASN

Lembaga-lembaga baru ini ada yang disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara. Ada pula yang bersifat *ad hoc* yang disebut dengan istilah satuan tugas atau komite. Di Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya UU tentang Kementerian Negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian. Namun, atas inisiatif beberapa kementerian, ada pula istilah lain yang diperkenalkan, yaitu Lembaga Non-Struktural (LNS).¹¹ Salah satu Lembaga Non-Struktural (LNS) yang ada saat ini yaitu, Komisi Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dinyatakan bahwa, “Komisi ASN yang selanjutnya disingkat KASN adalah lembaga nonstruktural yang mandiri dan bebas dari intervensi politik.” Kemudian pada Pasal 25 ayat (1) huruf b pada undang-undang yang sama dinyatakan bahwa, Presiden mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada KASN, berkaitan dengan kewenangan

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. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab sekretariat, tata kerja, sistem dan manajemen sumber daya manusia, serta tanggung jawab dan pengelolaan keuangan KASN diatur pada Pasal 27 sampai dengan Pasal 41. Kemudian di Pasal 42 disebutkan bahwa, ketentuan lebih lanjut mengenai kedudukan, susunan organisasi, fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawab sekretariat, tata kerja, sistem dan manajemen sumber daya manusia, serta tanggung jawab dan pengelolaan keuangan KASN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 sampai dengan Pasal 41 diatur dengan Peraturan Presiden, yang kini diatur di Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2014 tentang Sekretariat, Sistem dan Manajemen Sumber Daya Manusia, Tata Kerja, Serta Tanggung Jawab dan Pengelolaan Keuangan Komisi Aparatur Sipil Negara.

Pasal 31 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, disebutkan tugas KASN antara lain adalah bertugas menjaga netralitas Pegawai ASN. Kemudian dalam Pasal 32 ayat (1) disebutkan mengenai kewenangan KASN berwenang, yang antara lain untuk mengawasi setiap tahapan proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi mulai dari pembentukan panitia seleksi instansi, pengumuman lowongan, pelaksanaan seleksi, pengusulan nama calon, penetapan, dan pelantikan

Pejabat Pimpinan Tinggi; mengawasi dan mengevaluasi penerapan asas, nilai dasar serta kode etik dan kode perilaku Pegawai ASN.

E. Tinjauan Umum Tentang Tata Cara Penyelenggaraan Mutasi

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 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 perundang-undangan. Menurut Henry Simamora⁵, mutasi juga merupakan program untuk menghargai prestasi kerja yang pelaksanaannya dimaksudkan untuk:

- a) memenuhi kebutuhan tenaga kerja pada lembaga dan/atau instansi tanpa perlu merekrut dari luar;
- b) memenuhi keinginan pegawai untuk mendapatkan pekerjaan yang dikehendaki;
- c) memberi jaminan kepada pegawai bahwa ia tidak akan diberhentikan apabila terjadi masalah dalam lembaga dan/atau instansi terkait;
- d) agar tidak terjadi kejenuhan;
- e) agar terjadinya motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa mutasi merupakan suatu bentuk sanksi positif yang artinya sanksi tersebut mengacu pada pemberian imbalan atas suatu perbuatan tertentu yang menguntungkan bagi diri orang yang diberi.⁶ Mutasi merupakan sanksi positif karena diperuntukkan bagi kesejahteraan PNS maupun kesejahteraan instansi dan/atau lembaga tanpa mengesampingkan kepentingan diri PNS yang diberi mutasi.

Di sisi lain, perlu dipahami bahwa makna mutasi seringkali dihubungkan dengan pemindahan padahal keduanya memiliki perbedaan arti dan makna. Pada dasarnya, pemindahan pegawai merupakan salah satu hukuman disiplin sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 7 ayat (4) huruf b Peraturan Pemerintah nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (“PP Disiplin PNS”) yang menyatakan salah satu bentuk hukuman disiplin berat adalah pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah dengan memperhatikan jabatan yang lowong dan tetap

berdasarkan pada sistem merit berupa terpenuhinya persyaratan jabatan yang bersangkutan. Alasan-alasan PNS dapat dijatuhi hukuman disiplin berat tersebut tercantum dalam Pasal 10 PP Disiplin PNS dengan prosedur penjatuhan hukuman yang dilakukan secara bertingkat: mulai dari hukuman disiplin ringan, sedang, hingga berat. Di luar daripada ketentuan pemindahan sebagai bentuk sanksi dalam PP Disiplin PNS tersebut, maka alasan-alasan pemindahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan tidak dapat disebut pemindahan, melainkan dapat disebut sebagai penyalahgunaan mutasi.

1. Pengertian Mutasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Mutasi adalah pemindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan yang lain. Sedangkan Menurut Wahyudi: “Mutasi atau transfer adalah perpindahan pekerjaan seseorang dalam suatu organisasi yang memiliki tingkat level yang sama dari posisi pekerjaan sebelum mengalami pindahan kerja. Kompensasi gaji, tugas dan tanggung jawab yang baru umumnya adalah sama seperti sedia kala”.³⁶

Mutasi diarahkan untuk mencapai peningkatan kinerja secara efisien dan efektif sebagai bagian dari usaha-usaha untuk mempercepat pencapaian tujuan, melalui penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat, dengan tetap mempertimbangkan aspek pembinaan bagi aparatur daerah yang menitik beratkan pada sistem prestasi kerja. Mutasi pegawai

³⁶ Mudjiono, *Sistem Kepegawaian Daerah*, 2000, hlm. 83

dalam Undang-Undang ASN didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, objektif dan hasil kerja, jumlah kesalahan yang dibuat serta absensi dan disiplin pegawai yang baik. Mutasi yang dilakukan untuk ASN yang berstatus PNS diatur dalam Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Pasal 73. Ketentuan mutasi yang diatur dalam Pasal 73 Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 yaitu :

- 1) Setiap PNS dapat dimutasi dan/atau lokasi dalam 1 (satu) instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, dan perwakilan Negara Republik Indonesia di Luar Negeri.
- 2) Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
- 3) Mutasi PNS antar Kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan dari BKN
- 4) Mutasi PNS antar Kabupaten/kota antar provinsi, antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN. 30
- 5) Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh badan BKN.
- 6) Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.

- 7) Mutasi PNS dilakukan dengan memerhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.
- 8) Pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi PNS sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja Negara untuk instansi Pusat dan anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk Instansi Daerah.

Istilah mutasi sendiri atau yang dalam beberapa literatur disebut pemindahan dalam pengertian sempit dapat dirumuskan sebagai suatu perubahan dari suatu jabatan dalam suatu klas ke suatu jabatan dalam klas yang lain yang tingkatannya tidak lebih tinggi atau lebih rendah (yang tingkatnya sama) dalam rencana gaji.³⁷ Dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi dirumuskan sebagai suatu perubahan jabatan/tempat yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal di dalam suatu organisasi.³⁸

2. Prinsip Pemindahan (mutasi)

Prinsip pemindahan (mutasi) adalah :

- a. Kualifikasi, yaitu pemindahan dapat dilakukan apabila memenuhi aspek kualifikasi jabatan yang dibutuhkan.
- b. kompetensi, yaitu proses pemindahan dilakukan dengan tes kompetensi yang meliputi tes psikologi, simulasi assesmet, dan wawancara perilaku serta penelusuran rekam jejak PNS.

³⁷ Moekijat, *Manajemen Tenaga Kerja dan Hubungan Kerja*, Pionir, Bandung, 1989, hlm.107

³⁸ Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1994, hlm.114

- b) Adil dan Wajar, yaitu bahwa proses mutasi dilakukan sama kepada semua PNS dan memenuhi syarat mutasi.
- c) Terbuka, yaitu proses mutasi dari mulai penerapan kebutuhan Formasi PNS Mutasi sampai ditetapkan SK (Surat Keputusan) Pemindahan atau mutasi.
- d) Akuntabilitas, yaitu bahwa proses mutasi yang dilakukan dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi dan hukum kepegawaian,³⁹

3. Dasar Hukum Mutasi

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 9 tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
- c) Keputusan Kepala BKN Nomor 13 Tahun 2003 tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

4. Dampak Mutasi

a. Dampak Positif

Penempatan pegawai yang tepat dapat menaikkan efisiensi kerja pegawai. Penempatan pegawai pada posisi yang tepat dapat dilakukan oleh kepala atau pimpinan untuk merombak susunan pegawainya dan harus sesuai dengan prinsip *the right man on the right place*. Lalu dampak positif lainnya yaitu, mutasi pegawai dapat menambah

³⁹ Jurnal Jawa Tengah tentang Pedoman Pemindahan (Mutasi) Pegawai Negeri Sipil (PNS) Ke Lingkungan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah.

wawasan dan pengalaman baru bagi pegawai yang dimutasi. Di tempat kerja baru mereka mendapat lingkungan sosial baru yang berarti mereka mendapat tambahan teman yang apabila dibina dengan baik akan menjadi sahabat yang baik. Di tempat kerja yang baru mereka juga mendapatkan pengalaman kerja yang iramanya berbeda dengan di unit kerja yang lama karena yang dilayani berbeda karakteristiknya sehingga mereka tertantang untuk bekerja lebih baik. Mutasi pegawai juga dapat memberikan suntikan lebih terhadap pendapatan pegawai karena dapat lingkungan kerja yang baru dengan posisi yang baru juga sehingga secara ekonomi dapat meningkat. Dan dampak positif lainnya yaitu terhadap tempat kerjanya, kedatangan pegawai baru akibat mutasi rotasi tersebut dapat meningkatkan pelayanan instansi tersebut sehingga dapat lebih maksimal lagi dalam melaksanakan tugas, pokok dan fungsi sebagai pegawai negeri sipil.

b. Dampak Negatif

Dampak negatinya yaitu jika pegawai yang dimutasi karena telah melakukan suatu kesalahan atau suatu pelanggaran, maka akan berdampak juga pada penurunan kinerja kerja karena harus mulai dari awal lagi dalam pekerjaannya. Atau jika pegawai yang terkena mutasi tersebut tidak dapat menyesuaikan dengan lingkungan kerjanya yang baru, maka bukan hanya penurunan pada kinerja pegawainya saja melainkan dapat mempengaruhi terhadap kinerja dari instansi yang baru tersebut.

5. Efektifitas Mutasi

Mutasi dilakukan pimpinan kalau seseorang yang walaupun sudah mengikuti pelatihan dan pembinaan personal namun tetap saja bekerja dengan kinerja jauh di bawah standar organisasi dan berkelakuan tidak baik. Jika bukan sebagai mutasi maka juga bukan pula sebagai rotasi.

Kebijakan mutasi di tempat kerja yang baru tidak sesuai/tidak memenuhi harapannya, sehingga dalam konteks penelitian ini dikonsepsikan sebagai berikut: (a) Penolakan mutasi atas dasar pertimbangan waktu yang diperlukan untuk menyesuaikan diri, upaya ekstra untuk belajar kembali, kemungkinan timbulnya situasi yang kurang diinginkan, seperti penurunan tingkat ketrampilan, serta kerugian ekonomi yang ditimbulkan oleh perubahan dari yang direncanakan semula atas usulan pindah tugasnya; (b) Penolakan berdasarkan faktor psikologis, dan ini merupakan penolakan yang dilakukan berdasarkan emosi, sentimen, dan sikap. Seperti kekhawatiran akan sesuatu yang tidak diketahui sebelumnya, rendahnya toleransi terhadap perubahan, tidak menyukai pimpinan atau agen perubahan yang lain, rendahnya kepercayaan terhadap pihak lain, kebutuhan akan rasa aman; dan (3) Penolakan terjadi karena beberapa alasan antara lain konspirasi yang bersifat politis, bertentangan dengan nilai kelompok, kepentingan pribadi, dan keinginan mempertahankan hubungan (relationship) yang terjalin sekarang.

Beberapa hal penilaian yang dinilai masih jauh dari pertimbangan efisiensi mutasi sebagai sebagaimana berikut:

- a) Mutasi dan rotasi sebagai kebijakan yang musti diterapkan secara periodik oleh Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang, diketahui belum berlangsung efisien. Padahal antara mutasi dan rotasi aparatur, merupakan bagian integral dari sistem keorganisasian. Mutasi dimaksud tidak efisien karena didasarkan atas pertimbangan usulan guru itu sendiri untuk pindah lokasi kerja yang baru, dan dinilai tidak didasarkan pada perencanaan strategis, kriteria dan indikator yang terukur, dan prospektif pada pengembangan kualitas sumberdaya guru serta karirnya. Karena itu sebelum BKD Kabupaten Sintang melakukan menyetujui proses atas permintaan guru bersangkutan ada baiknya diketahui terlebih dahulu pemetaan potensi, performa dan perilaku guru bersangkutan kepada Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang, sehingga dalam pelaksanaannya dianggap telah menggunakan prosedur operasi standar.
- b) Penetapan mengenai perlu tidaknya disetujui permintaan pindah kerja sebagaimana diusulkan guru bersangkutan meskipun telah dilengkapi dengan segala persyaratannya, namun kurang disertai dengan pertimbangan penilaian kinerja sekolah yang ditinggalkan—sekolah asal tugas guru bersangkutan— manakala di sekolah tersebut telah pindah salah salah seorang gurunya.

- c) Pertimbangan kinerja sekolah tersebut dinilai perlu untuk tercapainya kesinambungan pelayanan publik. Realitas penelitian menunjukkan hal demikian biasanya belum menyiapkan guru lain sebagai pengganti. Oleh karena itu, atas kondisi demikian perlu menjadi pertimbangan dari unsur pimpinan terkait persetujuan mutasi pindah itu agar tidak terjadi kekosongan guru.
- d) Proses memutuskan perlu tidaknya menyetujui mutasi atas usulan guru selaku PNS di lingkungan Dinas Pendidikan Kabupaten Sintang, umumnya didasarkan pendekatan yang berasumsikan bahwa asumsi semua kondisi menimbulkan kontra produktif. Jadi, mutasi bisa dilakukan manakala guru tersebut memang sudah tepat memperoleh promosi dalam rangka kenaikan jenjang karir. Atau mutasi dilakukan dalam rangka demosi karyawan.