

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 28 D Ayat (3) menyatakan bahwa “Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Menjamin hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan, termasuk menjadi pejabat publik”. ASN sebagai pejabat publik memiliki peran strategis dalam menjalankan roda pemerintahan dan memberikan pelayanan publik. Menurut Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat UU ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Keberadaan ASN dibutuhkan dalam rangka mewujudkan tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945, yakni 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 sosial¹.

Oleh karena itu, Pengelolaan Aparatur Sipil Negara harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang menjamin profesionalitas, integritas, dan netralitas. Salah satu aspek penting dalam pengelolaan ASN adalah mutasi dan rotasi jabatan. Menurut pendapat Hasibuan² mutasi adalah suatu perubahan posisi,

¹ Bunga Agnita, *Pengaturan Netralitas PNS Sebagai Pegawai ASN Terkait Hak Politik Warga Negara Ditinjau dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, 2021, hlm. 11.

² Hasibuan M. S, 2020, *Manajemen Sumber Daya Manusia Edisi Revisi*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

jabatan, tempat dan pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal didalam satu organisasi. Mutasi ASN bertujuan untuk mendukung efisiensi birokrasi, meningkatkan kompetensi pegawai, serta memenuhi kebutuhan organisasi, mutasi jabatan tidak boleh digunakan sebagai bentuk hukuman atau kepentingan politik³. Kewenangan dalam mutasi pemerintah daerah berada pada kepala daerah, seperti ditingkat kabupaten kewenangan mutasi berada pada bupati sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di pemerintah kabupaten serta mempunyai kedudukan sebagai pembina kepegawaian⁴. Bupati dalam kapasitasnya sebagai PPK di tingkat Kabupaten memiliki kewenangan mengangkat, memberhentikan dan memindahkan ASN, yang pelaksanaannya harus dilandaskan pada objektivitas dan transparansi⁵.

Menurut ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara yang mengatur mutasi Aparatur Sipil Negara:

1. Setiap ASN dapat dimutasi 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 Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri.

³ Syaloom Novelya Caren Sindar, "Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Pemberian Mutasi Aparatur Sipil Negara", *Lex Crimen* 12, no. 5 (2024).

⁴ Iqbal Ahmady Fadlan Hidayat, Ubaidullah, "Kebijakan Bupati Terhadap Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Simeulue", *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah* 5 (2020): 1–17.

⁵ Mardiana Hasbullah dan M. Gazali Suyuti, "Pelaksanaan Mutasi Jabatan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Takalar", *SIYASATUNA: Jurnal Ilmiah Mahasiswa*.

2. Mutasi ASN dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
3. Mutasi ASN antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
4. Mutasi ASN antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
5. Mutasi ASN Provinsi/Kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
6. Mutasi ASN antar instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN.
7. Mutasi ASN dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.
8. Pembiayaan sebagai dampak dilakukannya mutasi ASN sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara untuk instansi pusat dan anggaran pendapatan dan belanja Istansi Daerah.

Ketentuan mengenai pelaksanaan mutasi oleh kepala daerah harus dilaksanakan dengan mendapatkan persetujuan serta izin dari Menteri dalam Negeri (Mendagri) atau pejabat yang lebih tinggi dari kepala daerah setempat. Hal tersebut juga ditegaskan dalam surat edaran Mendagri Nomor 820/6040/SJ, yaitu:

1. Pejabat Kepala Daerah dilarang melakukan mutasi pegawai kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri dalam Negeri.

2. Pejabat Gubernur mengajukan permohonan kepada Menteri dalam Negeri untuk mendapatkan persetujuan tertulis dengan melampirkan data dan penjelasan pegawai yang dimutasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 pada Pasal 71 Ayat (2) larangan mutasi pejabat ASN oleh kepala daerah dalam konteks Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, juga dikenal sebagai Undang-Undang Pilkada. Larangan tersebut bertujuan agar kepala daerah, yaitu Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota, tidak melakukan pergantian pejabat selama periode enam bulan sebelum penetapan pasangan calon hingga berakhirnya masa jabatan mereka. Namun demikian, praktik di lapangan sering kali berbeda dari idealitas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Di Kabupaten Jember, larangan tersebut tidak sepenuhnya diindahkan. Bupati Jember, Faida tetap melakukan mutasi terhadap 13 pejabat struktural di lingkungan pemerintah daerah. Berikut ini nama pejabat ASN yang dimutasi oleh Bupati Faida meskipun surat edaran Mendagri telah dengan jelas melarang tindakan tersebut, yakni melarang kepala daerah melakukan mutasi dalam jabatan pasca pelaksanaan pilkada serentak⁶:

1. Mirvano : Sekda
2. Deni Wijananto : Plt. Kabag Ekonomi

⁶ “Mutasi 13 Pejabat Ini yang Buat ASN Jember Mosi Tidak Percaya ke Bupati Faida, Selengkapnya <https://News.Detik.Com/Berita-Jawa-Timur/d-5315339/Mutasi-13>” detik news, n.d. diakses pada 10 November 2024, Pukul 14:39 WIB.

3. Bu Wahyu : Plt. Kadinsos (eselon IV menjadi Plt. Kadis)
4. Bu Wenny : Plt. Kadis PUBMSDA (eselon IV menjadi Plt. Kadis)
5. Pak Khosim : Plt. Kabag Pembangunan (staf menjadi Plt. Kabag)
6. Bu Laksmi : Plt. Kabag Hukum (Kabag Hukum definitif masih ada)
7. Bu Rima : Plt. Kabag Organisasi
8. Pak Slamet : Plt. Kadisperindag (eselon IV Plt. Kadis)
9. Bu Wiwik : Plt. Kadis P3AKB
10. Pak Lingga : Plt. Kadis TPHP (eselon IV Plt Kadis)
11. Pak Hery : Plt. Kadispora
12. Yessi : merangkap Plt. Ka Cipta Karya dan Inspektorat
13. Iik Rahman : Plt. Kabag Tapem.

Tindakan tersebut bahkan dapat memicu mosi tidak percaya dari ASN Kabupaten Jember, yang menilai bahwa mutasi ini dilakukan tanpa dasar yang jelas dan bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku⁷. Proses penegakan hukum tidak selalu berjalan sebagaimana yang dicita-citakan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam pelaksanaannya, terdapat faktor-faktor yang mempengaruhi proses penegakan hukum. Menurut pendapat Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa terdapat lima faktor yang mempengaruhi penegakan hukum yaitu: 1) faktor substansi hukum atau

⁷ *Ibid.*,

peraturan perundang-undangan; 2) faktor penegak hukum; 3) faktor sarana dan fasilitas; 4) faktor masyarakat; dan 5) faktor budaya⁸.

Sedangkan pengertian hukum sendiri menurut Abdul Djamali⁹ yaitu hukum sebagai norma mempunyai ciri kekhususan, yaitu hendak melindungi mengatur dan memberikan keseimbangan dalam menjaga kepentingan umum. Lebih jauh lagi, terdapat perbedaan antara idealitas sistem merit dengan realitas praktik mutasi di lapangan. Sistem merit menghendaki bahwa pengangkatan dan pemindahan jabatan ASN didasarkan pada kompetensi dan prestasi kerja, namun faktanya mutasi yang terjadi lebih dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan kedekatan personal dengan kepala daerah. Sebagai contoh, KASN telah menemukan bahwa beberapa ASN yang dimutasi tidak memenuhi kualifikasi jabatan yang ditempatinya, seperti pejabat pemerintahan dan tenaga medis (dokter gigi dan perawat) yang dipindahkan ke jabatan non-medis tanpa alasan yang jelas dan objektif.

Perbedaan ini juga terlihat dari lemahnya fungsi pengawasan. Meskipun secara struktural terdapat lembaga pengawas seperti KASN, Inspektorat Daerah, dan mekanisme pengawasan dari Kementerian Dalam Negeri, namun dalam praktiknya pengawasan tersebut belum efektif mencegah terjadinya penyimpangan. Rekomendasi KASN yang menemukan pelanggaran sistem merit dalam mutasi ASN di Kabupaten Jember justru tidak ditindak lanjuti secara tegas oleh pihak berwenang, sehingga

⁸ Soerjono Soekanto, (2022), *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm 8.

⁹ Abdul Djamali, R., S.H., (2019), *Pengantar Hukum Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Depok, hlm 3.

menciptakan ketidakpastian hukum dan menurunkan kepercayaan ASN terhadap sistem kepegawaian yang ada.

Riset terdahulu dari Sa'diyah, SitiJamilatus, dan Nunik Retno Herawat yang berjudul “Analisis Mutasi Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural pada Kepemimpinan Bupati Boyolali Seno Samodro Tahun 2014-2015”, menyatakan bahwa pelaksanaan mutasi tidak sesuai dengan bidang dan keahliannya¹⁰. Dan juga penelitian Muhajid dan Edwar yang berjudul “Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan ASN di Sulawesi Selatan”, bahwa pelaksanaan mutasi sudah dilakukan sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Berdasarkan pemaparan latar belakang di atas peneliti tertarik untuk mengkaji lebih dalam penelitian dengan judul **“IMPLEMENTASI PASAL 73 TERKAIT APARATUR SIPIL NEGARA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA”**.

¹⁰ Sa'diyah, S. J., & Herawati, N. R. (2016). Analisis Mutasi Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural pada Kepemimpinan Bupati Boyolali Seno Samodro Tahun 2014-2015 (Studi Penelitian Pada Pejabat Eselon II Di Lingkungan Kantor Pemerintah Kabupaten Boyolali), hlm. 211-220.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan yaitu:

1. Apakah kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Jember telah sesuai dengan prinsip meritokrasi dan transparansi berdasarkan Pasal 73 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Mutasi ASN?
2. Bagaimana pengawasan dan mekanisme hukum dalam menangani penyimpangan mutasi ASN di Kabupaten Jember?
3. Apa akibat hukum yang ditimbulkan adanya kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Jember?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Jember telah sesuai dengan prinsip meritokrasi dan transparansi berdasarkan Pasal 73 UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Mutasi ASN.
2. Untuk mengetahui pengawasan dan mekanisme hukum dalam menangani penyimpangan mutasi ASN di Kabupaten Jember.
3. Untuk mengetahui akibat hukum yang ditimbulkan dengan adanya kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Jember?

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori hukum administrasi negara, khususnya mengenai pelaksanaan dan

implementasi Pasal 73 UU Nomor 5 Tahun 2014 tentang mutasi ASN, dengan mengidentifikasi tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam mematuhi ketentuan hukum yang ada, serta dampaknya terhadap profesionalisme dan netralitas ASN.

- b. Sebagai acuan atau referensi untuk penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan tata kelola ASN dan implementasi kebijakan hukum yang berkaitan dengan mutasi ASN di Indonesia. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan ilmu hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks hubungan antara politik lokal dan birokrasi pemerintah daerah.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dapat menambah wawasan dan pengetahuan mengenai implementasi hukum administrasi negara terkait dengan mutasi ASN dan netralitas ASN dalam pemerintahan daerah, serta memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang pengaruh mutasi pejabat terhadap kualitas pelayanan publik.

a. Bagi Pemerintah

Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi acuan bagi Pemerintah Daerah khususnya di Kabupaten Jember, untuk melakukan evaluasi terhadap kebijakan mutasi ASN yang telah diterapkan. Penelitian ini dapat memberikan rekomendasi untuk memperbaiki tata kelola kepegawaian agar lebih sesuai dengan

peraturan yang ada, menjaga netralitas ASN, serta menghindari politisasi dalam birokrasi yang dapat merugikan pelayanan publik.

b. Bagi ASN

Penelitian ini dapat memberikan gambaran jelas tentang pentingnya menjaga netralitas dan profesionalisme dalam melaksanakan tugas, serta dampak hukum yang mungkin timbul jika ketentuan mengenai mutasi ASN tidak dilaksanakan dengan benar. Diharapkan ASN dapat memahami peran mereka dalam menjaga stabilitas pemerintahan dan berfungsi sesuai dengan aturan yang ada.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dengan memberikan pemahaman tentang pentingnya menjaga profesionalisme dan independensi ASN dalam mendukung keberlangsungan pemerintahan yang bersih dan efektif, serta untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara untuk mengetahui hasil dari sebuah permasalahan yang spesifik, dimana masalah tersebut disebut juga dengan permasalahan penelitian. Isi dari metodologi yaitu bagaimana cara peneliti melakukan sebuah riset penelitian guna untuk menyelesaikan atau menjelaskan suatu permasalahan. Metode penelitian memiliki beberapa jenis

penelitian dan juga sumber data yang akan dipakai oleh peneliti dalam menulis sebuah karya tulis atau sebuah riset¹¹.

1.5.1 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan mempelajari kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain¹².

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang di hadapi¹³.

¹¹ Djulaeka, Devi Rahayu, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Surabaya: Scopindo. Hlm. 3.

¹² Marzuki, M., 2023, *Penelitian hukum: Edisi revisi*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.

¹³ *Ibid.*, hlm. 136.

3. Pendekatan Kasus

Pendekatan kasus dalam penelitian normatif bertujuan untuk mempelajari penerapa norma-norma atau kaidah hukum yang dilakukan dalam praktik hukum, terutama mengenai kasus-kasus yang telah diputus sebagaimana yang dapat dilihat dalam yurisprudensi terhadap perkara-perkara yang menjadi fokus penelitian¹⁴.

1.5.2 Jenis Penelitian

Dalam penyusunan penelitian ini, penulis menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Jenis Penelitian ini didasarkan pada kemampuannya untuk menganalisis norma-norma hukum yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan, dokumen hukum lainnya, dan juga literatur ilmiah yang relevan. Jenis penelitian yuridis normatif fokus pada studi terhadap hukum positif atau norma-norma hukum yang berlaku, dengan tujuan untuk memahami serta menerapkan prinsip-prinsip hukum yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan kajian literatur lainnya. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk mengeksplorasi konsep-konsep teoretis yang menjadi dasar dari permasalahan hukum yang sedang dipelajari. Dengan menggabungkan analisis terhadap hukum positif yang ada dan eksplorasi konseptual terhadap teori-teori hukum, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemahaman yang

¹⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. hlm. 321.

komprehensif serta solusi yang mendalam terhadap isu-isu hukum yang tengah dianalisis¹⁵.

1.5.3 Bahan Hukum

Sumber bahan hukum adalah faktor yang paling penting dalam penentuan metode pengumpulan data untuk mengetahui dari mana subjek data tersebut diperoleh¹⁶. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini meliputi sumber bahan hukum primer, sumber bahan hukum sekunder, dan sumber bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum Primer:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - c. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
 - d. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
 - e. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;

¹⁵ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, 2018, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 23.

¹⁶ Adriaman, M., 2024. *Pengantar Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Yayasan Tri Edukasi Ilmiah. Sumatera Barat, hlm. 26.

- f. Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 Tentang Disiplin ASN.
 - g. PERMENDAGRI Nomor 820/6040/SJ Tentang Mutasi Pegawai oleh Pejabat Kepala Daerah Menteri dalam Negeri.
2. Bahan hukum sekunder meliputi data dari jurnal penelitian seperti buku, jurnal, literatur, dan makalah.
 3. Bahan hukum tersier/non-hukum yakni:
 - a. Situs *Website* Kementrian dalam Negeri Republik Indonesia.
 - b. Situs Website Hukum *Online*.
 - c. Situs *Website* Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia.
 - d. Situs *Website* Detik News.

1.5.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik yang akan digunakan dalam pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini adalah teknik studi kepustakaan (*library research*). Studi kepustakaan (*library research*) adalah teknik pengumpulan data dengan mengadakan studi penelaahan terhadap buku-buku, literatur-literatur, catatan-catatan, dan laporan-laporan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti¹⁷. Dengan melakukan penelusuran bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tesier seperti yang telah dijelaskan di atas.

¹⁷ Sugiyono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Kombinasi*, Alfabeta, hlm.

1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis data dalam penelitian merupakan proses penting yang melibatkan evaluasi mendalam terhadap hasil pengolahan data yang didukung oleh teori-teori yang relevan yang telah dikumpulkan sebelumnya. Dalam penelitian ini, analisis dilakukan menggunakan pendekatan kualitatif, yang meliputi pembahasan mendalam terhadap materi hukum yang telah dikumpulkan. Pendekatan kualitatif memungkinkan peneliti untuk memahami konteks, nuansa, dan dinamika yang mendasari isu-isu hukum yang sedang diteliti.

