

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia adalah salah satu negara yang menganut sistem otonomi daerah dan pelaksanaan pemerintahannya. Pelaksanaan otonomi daerah mulai diberlakukan sejak tahun 1999 yang diharapkan dapat membantu dan mempermudah penyelenggaraan negara. Dengan adanya otonomi daerah, daerah memiliki hak untuk mengatur daerahnya sendiri, namun tetap dikontrol oleh pemerintah pusat dan undang-undang. Otonomi daerah ini merupakan bagian dari desentralisasi. Otonomi daerah merupakan sistem perpanjangan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan pemerintah sendiri di wilayahnya. Sistem otonomi daerah diharapkan mampu membangun negara secara lebih efisien karena implementasi pembangunan dilaksanakan di daerah secara langsung. Dengan kewenangan yang diberikan pemerintah pusat ke pemerintah daerah harusnya dapat memberi layanan kepada publik dengan lebih baik karena pemerintah berada lebih dekat dengan masyarakat. Pemerintahan daerah di Indonesia adalah penyelenggaraan pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Sistem pemerintahan daerah begitu dekat hubungannya dengan otonomi daerah yang saat ini telah diterapkan di Indonesia.

Pemerintah daerah ini yang didalamnya terdapat Pegawai Negeri Sipil yang membantu melaksanakan Pemerintahan daerah di bawah Kepala Daerah. Kepala Daerah berhak mengangkat , memberhentikan, mutasi Pegawai Negeri Sipil melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2000 Tentang *Kenaikan Pangkat Pegawai Negeri Sipil dalam Jabatan Struktural* dan Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 Tentang *Disiplin Pegawai Negeri Sipil*.¹

Kebijakan otonomi daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan strategi baru yang membawa harapan dalam memasuki era reformasi, globalisasi serta perdagangan bebas. Hal-hal pokok yang menjiwai lahirnya undang-undang ini adalah demokratis, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat serta terpeliharanya nilai-nilai keanekaragaman daerah. Hal tersebut muncul oleh karena kebijakan ini dipandang sebagai jalan baru untuk menciptakan tatanan yang lebih baik dalam sebuah skema *good governance* dengan segala prinsip dasarnya. Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 32 Tahun 2004 berisi tentang Kewenangan Pemerintah Daerah dalam menjalankan pemerintahannya termasuk Kewenangan mengenai Pemerintah Daerah mengenai manajemen Kepegawaian, yang terdapat dalam Bab V Pasal 129 sampai 135. Adapun deskripsi dari isi pasal tersebut adalah manajemen pegawai negeri sipil yang meliputi penetapan formasi, pengadaan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji dan tunjangan kesejahteraan, dan kewajiban hukum.

¹ Yuli Ernitasari, "Nalisis Pj.Kepala Daerah Yang Memutasi Pegawai Negeri Sipil". Dikutip dari http://www.google.co.id/pdf/Pranata_hukum-Protalgaruda <diunduh tanggal 25 Desember 2016>

Perpindahan atau mutasi merupakan bagian dari pembinaan, guna memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar pada pegawai. Tujuan utama dari adanya mutasi ASN adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas dari kinerja ASN yang bersangkutan. Selain untuk pembinaan ASN, mutasi dapat dimungkinkan terjadi karena adanya penyerderhanaan atau pengembangan suatu instansi.

Pelaksanaan mutasi PNS di daerah menjadi tugas dari Badan Kepegawaian Daerah. Hal ini sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam pasal 34A Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian. Pemberian kewenangan di daerah ini bertujuan untuk meningkatkan kelancaran pelaksanaan manajemen PNS di daerah. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 itu sendiri kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang mulai berlaku sejak 15 Januari 2014.²

Pengangkatan dan pemindahan jabatan struktural aparatur pemerintah daerah yang dilakukan oleh Bupati selaku Kepala Pemerintah di daerah hendaknya berdasarkan pembidangan tugas dan spesifikasi serta sebagai perwujudan dari sistem prestasi kerja. Pejabat Struktural memiliki peranan sangat penting karena sebagai pemimpin aparatur pemerintah. Dengan demikian setiap pengangkatan dan pemindahan jabatan Struktural sekurang-kurangnya harus

² Herlambang Andhi Nugroho, *Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penentuan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Boyolali*, Jurnal Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah Fakultas Hukum Universitas Yogyakarta.

mempunyai kemampuan untuk mengarahkan bawahannya (staf) ke arah tujuan yang akan di capai . Kemampuan memimpin dalam jabatan Struktural tercantum dalam SEKA.BAKN No.02/SE/81 tentang nilai pelaksanaan pekerjaan pegawai negeri sipil, bahwa kepemimpinan adalah kemampuan untuk meyakinkan orang lain sehingga dapat dikerahkan secara maksimal untuk melaksanakan tugas pokok.

Pejabat struktural ditentukan dengan syarat-syarat pengangkatan mulai dari kemampuan, kecakapan, keikutsertaan dalam pendidikan dan penjenjangan. Faktor tersebut dapat digunakan sebagai pedoman untuk memilih calon yang tepat untuk kedudukan yang tepat. Pemindahan atau mutasi merupakan bagian dari pembinaan yang bertujuan untuk memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar pada pegawai. Tampak dalam pemindahan jabatan Struktural pada pemerintah daerah tidak berdasar pada kecakapan pegawai sesuai tujuan perpindahan atau mutasi yaitu untuk mendapatkan tenaga yang cakap pada kedudukan yang tepat. Bahkan perpindahan di lakukan sangat singkat dan terus berkelanjutan. Menyebabkan terjadi keresahan pada lingkungan aparatur pemerintah daerah.

Dalam kondisi demikian berpengaruh pada kinerja aparatur pemerintah daerah. Karena penempatan dan pemindahan jabatan Struktural yang tidak sesuai dengan fungsinya akan melemahkan kinerja aparatur pemerintah daerah. Ini berpengaruh pada penilaian kinerja pemerintah daerah oleh masyarakat.³

³ Jurnal Ilmiah PROGRESSIF Vol.3 No.7 April 2006 “*Pengaruh Pengangkatan dan Mutasi Jabatan Struktural Apartur Pemerintah Daerah dalam waktu singkat oleh Kepala Daerah di Kabupaten Banyuwangi*”.Dikutip dari <http://www.google.co.id> untag-banyuwangi.ac.id > articel <diunduh tanggal 25 Desember 2016>

Kesempatan menduduki jabatan merupakan persoalan tersendiri yang dihadapi oleh seorang pegawai. Sebagian pegawai mendapatkan kesempatan yang baik dalam mendapatkan kesempatan yang baik dalam mendapatkan jabatan, namun sebagian pegawai lainnya kurang mendapatkan kesempatan. Pegawai negeri dalam menduduki jabatan tergantung dari kepengangkatan dan juga masalah prestasi kerja mereka. Namun sesungguhnya selain itu posisi jabatan juga memberikan peluang kepada pegawai negeri untuk lebih mengenal pejabat.

Pejabat dalam pegawai negeri memegang kendali keputusan, oleh karenanya apabila pegawai negeri dekat dengan pejabat, maka mereka akan berkesempatan untuk menduduki jabatan dan bahkan memperoleh apa yang diinginkannya.

Kebijakan Kepala Daerah melakukan pergantian pimpinan maupun staf di sebuah instansi pemerintah sering disalah artikan sebagai hukuman. Kata hukuman mendominasi dalam menyikapi pergantian kepala dinas atau badan. Tidak hanya itu, pegawai golongan buntutpun kadang tidak luput dari keputusan para kepala daerah untuk hengkang dari tempat kerja yang sudah lama ditekuninya.

Sebagai pejabat hanya bisa pasrah, Bagi pejabat yang memahami betul tentang tugas dan makna sumpah atau janji saat para pamong Pegawai Negeri Sipil (PNS) tersebut diangkat menjadi pelayan masyarakat, merasa biasa bahkan diuntungkan dengan adanya mutasi. Para ahli berpendapat mutasi adalah proses yang secara hukum sah dilakukan di lingkungan pemerintah. “*Mutasi adalah ketentuan yang harus dilaksanakan*”. Peraturan Pemerintah No.14 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, merupakan salah satu dari sekian banyak

peraturan tentang kepegawaian, yang di dalamnya juga mengatur tentang mekanisme dan ketentuan mutasi. Para ahli juga menilai, kesan hukuman jika seorang pejabat atau staf dipindahkan dari dinas atau kantor yang satu ke dinas atau bagian yang lain hanyalah sebuah opini yang tidak bisa dibuktikan keabsahannya. *“Yang dikatakan hukum itu apabila seorang pejabat atau staf di tempatkan tidak sesuai dengan pangkat dan atau golongan yang bersangkutan”*.

Kebijakan untuk melakukan mutasi merupakan sesuatu yang sangat normatif. Dalam urusan mutasi, kebijakan Kepala Daerah dalam melakukan mutasi disadari dengan sesuatu yang mutlak dilakukan. Jika mutasi tidak dilakukan maka ada sesuatu yang tidak beres dalam mengelola daerah.

Mutasi memang peristiwa yang unik dilingkungan PNS. Dipihak yang merasa nyaman dengan jabatan dan lingkungan kerjanya, mutasi adalah sebuah siksaan. Dan pada peristiwa yang sama, bagi sejumlah PNS mutasi merupakan berkah. Penyebabnya bisa karena bosan dengan suasana kerja maupun ambisi untuk mendapat tantangan baru atau jabatan baru. Namun tidak dipungkiri kata mutasi merupakan sebuah kata yang seram dikuping pejabat atau staf pemerintahan.

Mutasi bisa bermakna dua yakni ruang lingkup mutasi yang vertikal promosi dan demosi. Promosi adalah bentuk apresiasi kalau seseorang memiliki kinerja diatas standar organisasi dan berperilaku sangat baik yang diwujudkan dalam bentuk kenaikan karir. Dengan demikian mereka yang mendapat promosi akan memperoleh tugas, wewenang dan tanggung jawab yang lebih besar.

Sementara demosi merupakan tindakan penalti dalam bentuk penurunan pangkat dengan pangkat tetap, tetapi sebagian tunjangan tidak diberikan. Hal ini dilakukan pimpinan kalau sering walaupun sudah mengikuti pelatihan dan pembinaan personal namun tetap saja bekerja dengan kinerja jauh di bawah standar organisasi dan berakhlak tidak baik.⁴

“ Contoh mengenai kasus mutasi PNS (Pegawai Negeri Sipil) yaitu yang terjadi di kota Luwu Utara, Di dalam periode kepemimpinan Bupati pelaksanaan sidang dan mutasi pegawai di lingkup pemerintahan Kabupaten Luwu Utara dilakukan minimal 2 kali dalam setahun. Mutasi di awal tahun 2014, sejumlah pejabat mengalami pertukaran jabatan. Ada pejabat yang mendapat promosi dari eselon III ke eselon II, ada juga yang “naik kelas” serta para pejabat dinonjobkan. Pejabat eselon II yang dilantik , tiga di antaranya merupakan pejabat yang mendapatkan promosi jabatan. Salah satu dari pejabat promosi tersebut yaitu Kadis Pendidikan yang tak lain merupakan keluarga dari Bupati. Mutasi tersebut juga menunjukkan bahwa tidak sesuai dengan Persyaratan Kepengangkatan”.

Berkaitan dengan kasus tersebut banyak spekulasi yang muncul dimana pemutasian pegawai cenderung didasarkan atas hubungan kekeluargaan serta pada pertimbangan “*like or dislike*”(spoil system). Bupati sebagai pemimpin tertinggi di daerah memiliki wewenang dan pengaruh yang sangat kuat. Semua tentang mutasi, pemberhentian, dan kenaikan pangkat seakan-akan harus didasarkan pada keinginan Bupati.⁵

Dengan itu maka perlu adanya kajian terkait Mutasi bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil) yang masih banyak disalah gunakan oleh pihak-pihak tertentu

⁴ DignaKasandra, "Perpindahan Jabatan Pegawai(Mutasi, Demosi, Promosi)" Dikutip dari blogspot.co.id/2015/03/perpindahan-jabatan-pegawai-mutasi.html?m=1 <diunduh tanggal 25 Desember 2016>

⁵ Muh. Wahyu T, *Aanalisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Di Pemerintah Kabupaten Luwu Utara*, Jurnal Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Makassar

dengan juga melibatkan Kewenangan Kepala Daerah dalam hal Mutasi Aparatur Sipil Negara dengan menggunakan Kewenangannya.

Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini disusun untuk mengkaji dan menganalisis masalah tersebut dengan judul skripsi : **“Kewenangan Kepala Daerah Dalam Hal Mutasi Bagi ASN (Aparatur Sipil Negara) di Wilayahnya”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah keberadaan PNS dan PPPK?
2. Bagaimanakah Kewenangan Kepala Daerah dalam hal mutasi ASN atau PNS?

1.3. Tujuan Penelitian

1. Mengakaji dan menganalisis pengaturan mengenai Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang di lakukan oleh Kepala Daerah.
2. Mengetahui perbedaan Kewenanagan Kepala Daerah dalam hal mutasi bagi Aparatur Sipil Negara yang di angkat langsung tanpa memakai Peraturan Perundang-Undangan dengan Mutasi Aparatur Sipi Negara yang sesuai dengan Perarutan-Undangan.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain mempunyai tujuan yang jelas, juga diharapkan memberikan manfaat. Adapun manfaat yang diharapkan penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

- a) Diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum dan Ilmu Hukum Tata Negara maupun Ilmu Perundang-Undangan pada khususnya
- b) Diharapkan dapat menambah literatur dan bahan informasi ilmiah yang dapat dijadikan acuan terhadap penelitian sejenis selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Mahasiswa

- 1. Dapat mempelajari lebih dalam mengenai Kewenangan Kepala Daerah Dalam Hal Mutasi bagi PNS
- 2. Dapat mengetahui mutasi pns yang tidak memakai peraturan perundang-undangan dengan mutasi yang memakai aturan perundang-undangan
- 3. Dapat menambah keilmuan dibidang Hukum Tata Negara dan Ilmu Perundang-Undangan.

b. Bagi Masyarakat

1. Memberikan Informasi tentang pengaturan Mutasi bagi PNS (Pegawai Negeri Sipil)

c. Bagi Pemerintah

1. Memberikan pengetahuan tentang perbedaan mutasi bagi pns yang memakai aturan perundang-undangan dan kenaikan pangkat pns yang tidak memakai aturan perundang-undangan yang di lakukan oleh kepala daerah
2. Memberikan rekomendasi untuk secepatnya menyusun peraturan teknis dari aturan umum terbaru yang ada mengenai mutasi bagi pns yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

1.5. Keaslian Penulisan

Penulisan penelitian yang berjudul “**Kewenangan Kepala Daerah Dalam Hal Mutasi Bagi PNS (Aparatur Sipil Negara) Di Wilayahnya**”. Setelah mencari di berbagai kepustakaan, sejauh ini belum ditemukan baik di literatur terutama skripsi, tesis, dan disertasi hukum maupun internet terkait dengan penulisan ilmiah tentang Kewenangan Kepala Daerah Dalam Hal Mutasi Bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Wilayahnya” yang di dalamnya membahas tentang kewenangan kepala daerah yang memutasi PNS yang memakai aturan

perundang-undangan dan yang tidak memamakai aturan perundang-undangan.

1.6. Metode Penelitian Hukum

1. Jenis Penelitian Hukum

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang mencakup penelitian terhadap azas-azas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum, penelitian sejarah hukum, dan penelitian perbandingan hukum.⁶

2. Pendekatan Penelitian Hukum

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan jenis pendekatan:

a. Pendekatan Perundang-undangan (*Statue Approach*)

Dalam metode pendekatan perundang-undangan penelitian perlu memahami hierarki, dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁷

1.7. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan bantuan pendekatan undang-undang (*Statute Approach*), serta menggunakan data sekunder sebagai penunjang penelitian dengan bahan hukum primer dan sekunder . Yang dimaksud dengan

⁶Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1981, hlm. 51.

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Prenada Media Group, 2010, hlm.137.

bahan hukum primer adalah baha hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas .⁸

Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penulisan skripsi antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aperatur Sipil Negara
2. Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1999
3. Undang-Undang PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin PNS (Pegawai Negeri Sipil).
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
5. Undang-Undang Kepegawaian 2002-2003 tentang Reformasi Administrasi Publik
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Pasal 73 Mutasi PNS
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan resmi ataupun risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi meliputi buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan pengadilan.⁹

⁸ *Ibid.*, hlm 141

⁹ *Ibid.*, hlm 141

1.8. Metode Analisis Hukum

Metode analisis bahan hukum dilakukan dengan cara bahan-bahan hukum yang dikategorikan dan disusun secara sistematis. Analisis bahan hukum digunakan untuk menyusun secara sistematis bahan yang telah diperoleh. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer terlebih dahulu dengan menggunakan pisau analisis yang ada pada tinjauan pustaka. Kemudian dilanjutkan dengan bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang berasal dari literatur baik cetak seperti buku, surat kabar, majalah, jurnal penelitian, situs resmi Kementerian Dalam Negeri dan artikel di internet yang berkaitan dengan Kewenangan Kepala Daerah dalam hal mutasi bagi PNS.

Seluruh bahan hukum yang berhasil dikumpulkan, selanjutnya diinventarisasi, diklasifikasi, kemudian diolah dan dianalisis agar dapat disimpulkan suatu preskripsi untuk dipilih mana yang penting dan yang akan dipelajari. Proses analisis bahan hukum yang didapat digunakan sistem interpretasi yaitu dengan penggunaan metode preskriptif analisis dalam membahas suatu persoalan hukum karena ilmu hukum tidak bersifat deskriptif melainkan preskriptif yang mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum.¹⁰

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Press, 2015, hlm 41.