

MUTASI: BENTUK SANKSI DI BIDANG KEPEGAWAIAN?

Amelia Cahyadi
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
email: amelia.cahyadi@unpad.ac.id

Abi Ma'ruf Radjab
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
email: abi.m.radjab@unpad.ac.id

Chyntia Pinky
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran
email: chyntia15001@mail.unpad.ac.id

disampaikan 21/8/19 – di-review 4/10/19 – diterima 31/5/2020
DOI: 10.25123/vej.3425

Abstract

In the civil servant management system, developed on the basis of merit system, any official can be at any time be transferred, promoted or demoted. In practice this option may and have often been misused as tool in office politics to remove troublesome civil servant. From the civil servant's perspective, the options open are either comply or decline the standing order and face the consequence of disciplinary sanction. This article shall discuss, using a legal/juridical normative method, legal aspects of this management tool. The aim is to propose a guidance for civil servants on how to deal with orders of transfer or motion/demotion.

Keywords:

civil servant management system, merit system, promotion or demotion

Abstrak

Salah satu instrument dalam pengelolaan kepegawaian aparatur sipil negeri sipil yang dibangun atas dasar sistem merit adalah mutasi pegawai. Namun kebijakan ini seringkali disalahgunakan dan juga disalahartikan oleh pegawai yang terkena yang menghitung untung rugi. Pilihan bagi mereka yang terkena adalah patuh atau menolak dan dianggap melanggar tugas dan terkena sanksi disipliner. Tulisan ini menelaah aspek yuridis mutasi dari sudut pandang hukum kepegawaian. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan spesifikasi yang bersifat deskriptif analitis. Tujuan penelitian ini adalah menghasilkan pedoman bagi ASN ketika harus berhadapan dengan perintah mutasi.

Kata Kunci:

manajemen ASN, sistem merit, promotion-demotion

Pendahuluan

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. Penggunaan sistem merit dalam Manajemen ASN ditujukan dalam tata cara rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi jabatan dengan menggunakan perbandingan kualifikasi, dan kompetensi.¹ Adaptasi sistem merit dalam Manajemen ASN ini sendiri dilakukan sejak tahun 2014 dalam UU ASN untuk menghapuskan sistem spoil yang kental akan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Akan tetapi penerapan sistem merit ini tidak lepas dari berbagai masalah.

Sistem merit dalam UU ASN sebagai sistem yang mendasari Manajemen ASN pada praktiknya mengalami banyak tantangan dan hambatan. Tantangan dan hambatan tersebut menyebabkan komponen-komponen dalam sistem merit tidak bekerja secara maksimal. Salah satu ketidakmaksimalan yang dimaksud akan dibahas dalam tulisan ini mengenai fenomena terjadinya penyalahgunaan mutasi terhadap PNS selaku Pegawai ASN yang terikat pada jabatannya. Hal ini menyebabkan rendahnya kualitas ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang mana akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan Manajemen ASN untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Mutasi dalam dunia kepegawaian merupakan program untuk menghargai prestasi kerja yang diikuti dengan peningkatan kewajiban, hak status dan penghasilan pegawai atau dengan kata lain mutasi dalam hal ini memiliki arti sebagai usaha dari pimpinan untuk memenuhi kebutuhan pegawai dan juga sebagai pengakuan dan aktualisasi diri pegawai atas segala kemampuan yang dimilikinya. UU ASN *jo*. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen PNS) menjelaskan bahwa mutasi merupakan bagian dari Manajemen ASN berupa perubahan suatu jenis atau status kepegawaian seorang PNS dalam

¹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

satuan organisasi dengan berdasarkan uji kompetensi dari pejabat yang berwenang.

Sedangkan dalam penyalahgunaan mutasi terdapat berbagai macam muatan subjektif di dalamnya hingga kental dengan masuknya kepentingan pribadi. Beberapa contoh mengenai penyalahgunaan mutasi antara lain: mutasi besar-besaran yang dilakukan oleh Plt. Bupati Kolaka yang sarat dengan pelanggaran hukum²; pada tahun 2015 Gubernur Sulawesi Utara melakukan pengangkatan Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) melalui mutasi yang tidak sesuai dengan prosedur³, dan banyak lagi kasus-kasus lainnya yang kemudian akan dijabarkan oleh Penulis.

Mengingat bahwa penyalahgunaan mutasi menyalahi peraturan perundang-undangan, namun dimaksudkan sebagai bagian dari Manajemen ASN menyebabkan PNS yang dikenakan mutasi tidak dapat diproses sesuai dengan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Hal ini dikarenakan mutasi merupakan bagian dari tugas PNS sehingga penolakan terhadap mutasi dapat dikategorikan sebagai melanggar perintah atasan. Oleh sebab itu, penyalahgunaan mutasi dalam konteks ini tidak memperhatikan sungguh-sungguh mengenai tujuan hukum dan tujuan pemerintahan.

Penelitian yang pernah ada sebelumnya berkaitan dengan penyalahgunaan mutasi adalah penelitian yang dilakukan oleh penulis sendiri berjudul "Bentuk Sanksi Administrasi Tidak Langsung Dalam Praktek". Penelitian tersebut menitikberatkan pembahasannya terhadap penjatuhan sanksi terhadap PNS, baik sanksi administrasi secara umum, hukuman disiplin dan juga sanksi administrasi tidak langsung dalam bentuk mutasi atau pemindahan PNS.⁴ Penelitian tersebut

² Humas MENPANRB, "Kemendagri Diminta Tegas Sikapi Gelombang Mutasi oleh Plt. Bupati Kolaka", <https://go.id/site/berita-terkini/kemendagri-diminta-tegas-sikapi-gelombang-mutasi-oleh-plt-bupati-kolaka>, diakses 15 Juli 2018.

³ Komisi Aparatur Sipil Negara, "Mendekati Purna Tugas Gubernur Sulawesi Utara Lakukan Pelanggaran", <https://ent.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/mendekati-purna-tugas-gubernur-sulawesi-utara-lakukan-pelanggaran>, diakses 15 Juli 2018.

⁴ Abi Ma'ruf Radjab, *Bentuk Sanksi Administrasi Tidak Langsung Dalam Praktek*, Bandung: Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2017, hlm., 64-66.

membahas mengenai Hukuman Disiplin PNS dengan menyinggung fungsi mutasi yang pada praktiknya sering digunakan sebagai suatu hukuman.

Pada penelitian kali ini Penulis akan membahas lebih rinci mengenai penyalahgunaan mutasi lengkap dengan dasar hukum dan teori yang berkembang saat ini. Kata “penyalahgunaan” digunakan karena mutasi tersebut memberikan dampak negatif terhadap PNS dan juga tidak sesuai dengan kewenangan serta prosedur pemberian mutasi yang terdapat dalam UU ASN dan PP Manajemen PNS. Penelitian ini pada pokoknya akan memberikan karakteristik penyalahgunaan mutasi yang kemudian dapat dijadikan parameter bagi PNS yang dimutasi untuk menilai sendiri apakah mutasi dirinya merupakan suatu penyalahgunaan atau tidak. Dari karakteristik inilah PNS dapat menentukan tindakan apakah mutasi tersebut layak untuk dilakukan penolakan. Hal ini sangat diperlukan demi kepentingan PNS agar jangan sampai dikenakan hukuman disiplin berat demi terpenuhinya pemenuhan dan pemulihan dalam diri PNS yang sesuai dengan teori dasar hukum administrasi negara, yaitu untuk mencapai kesejahteraan umum.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan secara yuridis normatif, yang mana penelitian hukum dilakukan dengan cara kepustakaan dengan lebih menitikberatkan pada data skunder berupa norma-norma yuridis serta kaidah-kaidah kepustakaan mengenai hukum kepegawaian khususnya pada teori-teori yang mendasari Manajemen PNS. Hal ini juga didukung dengan data primer berupa data penolakan mutasi yang dilakukan oleh PNS melalui PTUN.

Spesifikasi penelitian bersifat deksriptif analitis dengan tujuan memberikan gambaran mengenai penyalahgunaan mutasi untuk kemudian melakukan analisis secara yuridis kualitatif terhadap Putusan PTUN berkaitan dengan penyalahgunaan mutasi yang telah memiliki kekuatan hukum mengikat (*inkracht*) lalu dengan menggunakan norma dan kaidah hukum akan untuk mendapatkan karakteristik mengenai penyalahgunaan mutasi sebagai parameter penilaian.

Pembahasan

Praktik Penyalahgunaan Mutasi di Indonesia

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.

⁵ Henry Simamora, *Akuntansi: Basis Pengambilan Keputusan*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm., 63.

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.

Pada praktiknya, sering kali terjadi penyalahgunaan mutasi terjadi dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan secara hukum. Mutasi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan menjadikan tindakan tersebut kerap kali merugikan PNS baik secara materiel dan imateriel. Maka terhadap penyalahgunaan mutasi yang dianggap merugikan bagi PNS, yang bersangkutan dapat mengajukan upaya administrasi baik kepada instansi atasan maupun instansi lain dari yang mengeluarkan Surat Keputusan (SK) mutasi berdasarkan

⁶ Abi Ma'ruf Radjab, supra no. 4, hlm., 3.

Pasal 48 UU PTUN. PNS yang bersangkutan dapat mengajukan keberatan terhadap instansinya sendiri ataupun dapat membuat aduan yang dalam hal ini diajukan kepada Badan Kepegawaian Daerah (BKN) dan juga Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) yang berfungsi melakukan pengawasan terhadap ASN.

Seperti contoh, sepanjang tahun 2017 BKN Regional Jawa Barat menerima sekurangnya 67 laporan penolakan mutasi PNS pada Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat. Rincian penolakan mutasi tersebut antara lain sebagai berikut:

Tabel 1: Laporan Penolakan Mutasi

No	Dinas/Instansi	Kategori		Jumlah
1.	Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat (Pengelola Jembatan Timbang)	18 orang PNS yang tidak bersedia dialihkan	3 PNS yang sakit	21 orang
2	Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Jawa Barat	37 orang dari Jabatan Fungsional tertentu	9 orang dari Jabatan Fungsional Umum	46 orang
Total				67 orang

Sumber: Data Penolakan Mutasi dalam Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Bara dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Jawa Barat terhadap BKN Regional Jawa Barat

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 terkuak terbukti menyalahi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam artikel dalam laman Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB). Salah satu kasus tersebut adalah mutasi 102 pejabat struktural di Kabupaten Kalola yang keseluruhannya dianggap merugikan bagi PNS yang dimutasi.⁷

⁷ Humas MENPANRB, <https://menpan.go.id/site/berita-terkini/kemendagri-diminta-tegas-sikapi-gelombang-mutasi-oleh-plt-bupati-kolaka>, diakses 17/09/2018.

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

a. Mutasi Sebagai Sanksi Administrasi⁸

Sebagaimana yang dijabarkan oleh Henry Simamora, Hasibuan juga menjelaskan bahwa mutasi merupakan suatu perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan secara horizontal maupun vertikal (promosi) di dalam suatu organisasi.⁹ Sejalan dengan hal tersebut, menurut UU ASN yang kemudian mengamankan pengaturan mutasi dalam PP Manajemen PNS bahwa mutasi PNS harus sesuai dengan sistem merit yang dimaksudkan antara lain:

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

Analisis Putusan PTUN dengan nomor register perkara: 06/G/2014/PTUN-Mtr; 181/G/2014/PTUN-Jkt; 10/G/2014/PTUN-BL; 64K/TUN/2014; 357K/TUN/2014; 237/G/2015/PTUN-Jkt; 13/G2015/ PTUN-Pbr; 50K/TUN/2015; 383K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 108K/TUN/2016; 151PK/TUN/2017; 368K/TUN/ 2017; 162K/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 157K/TUN/2018, dimana Penggugat mengajukan gugatan terhadap objek sengketa berupa Surat Keputusan (SK) yang dikeluarkan oleh Tergugat berisikan mengenai mutasi terhadap diri Penggugat yang dianggap merugikan

⁸ Analisis terhadap putusan dengan nomor register perkara: 06/G/2014/PTUN-Mtr; 181/G/2014/PTUN-Jkt; 10/G/2014/PTUN-BL; 64K/TUN/2014; 357K/TUN/2014; 237/G/2015/PTUN-Jkt; 13/G2015/PTUN-Pbr; 50K/TUN/2015; 383K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 108K/TUN/2016; 151PK/TUN/2017; 368K/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 157K/TUN/2018.

⁹ Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm., 102.

Penggugat baik secara materiil maupun imateriil. Alasan-alasan tersebut antara lain:

- 1) Penjatuhan sanksi administrasi berupa pemindahan yang tidak sesuai dengan prosedur penjatuhan sanksi;
- 2) Mutasi yang diberikan tidak sesuai dengan prosedur pemberian mutasi;
- 3) Mutasi yang diberikan tidak sesuai dengan kompetensi yang dimiliki oleh Penggugat;
- 4) Mutasi yang diberikan menyebabkan Penggugat mengalami turun jabatan dari jabatannya semula sebelum dilakukannya mutasi;
- 5) Mutasi yang diberikan tidak sesuai antara alasan yang dikemukakan dengan keadaan yang sesungguhnya di lapangan. Misal: dalam putusan nomor 09/G/2017/PTUN-Mks alasan dimutasinya Penggugat adalah demi pemerataan tenaga medis, namun kenyataannya pada puskesmas tempat Penggugat dimutasi telah terdapat lebih dari cukup tenaga medis yang bertugas dibandingkan dengan RSUD tempat awal Penggugat bekerja yang selalu dipenuhi pasien.
- 6) Terhadap mutasi yang diberikan Tergugat tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan menyalahi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Dari keseluruhan alasan yang dikemukakan Penggugat tersebut, terdapat satu kesamaan yaitu bahwa Penggugat mendalilkan tidak pernah menerima teguran ataupun prosedur penjatuhan hukuman sehingga mutasi yang bermakna "hukuman" bagi Penggugat tersebut seharusnya dapat dihindari. Selain itu berdasarkan UU ASN, tidak ada satu alasanpun yang dapat menjadikan mutasi yang notabene merupakan bagian dari Manajemen ASN dapat dijadikan sebagai suatu sanksi administrasi. Sehingga dalam hal ini penyalahgunaan mutasi adalah cacat hukum menurut hukum positif Indonesia.

b. Mutasi yang Mengandung Muatan Kepentingan¹⁰

¹⁰ Analisis Putusan dengan Nomor Register Perkara: 10/G/2014/PTUN-BL; 13/G/2015/PTUN-Pbr; 578/TUN/2015; 09/G/2017/PTUN-Mks; 151PK/TUN/2017; 8/G/2018/PTUN-Jbi; 162K/TUN/2017.

Setiap pejabat publik sebagai pihak eksekutif melakukan apa yang disebut dengan *rule application* dari yang telah ditetapkan bersama dengan legislatif. Sehingga dengan demikian pejabat publik memiliki 2 jenis kewenangan, yaitu:¹¹

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

Pada dasarnya mutasi yang dilakukan oleh pejabat termasuk ke dalam dua kategori di atas. Sehingga dalam birokrasi pemerintahan dikenal peristilahan politik dan mutasi yang terangkum dalam politik mutasi dan mutasi politik. Politik mutasi adalah upaya sadar yang dilakukan oleh pemimpin di sebuah lembaga/instansi untuk mengganti elemen-elemen organisasi guna memaksimalkan keuntungan atau keberhasilan yang mengacu pada tujuan kesejahteraan semua orang. *The right man in the right place* menjadi dasar dari politik mutasi ini. Sebaliknya, mutasi politik adalah konsep yang bersifat negatif dengan menjadikan mutasi sebagai ruang untuk menempatkan orang-orang sesuai dengan keinginan pejabat yang berwenang agar tujuan individunya dapat tercapai.¹²

¹¹ Syukani, Afgan Gaffar dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm., 235.

¹² J.H. Posumah dan A. Lolama, Dampak Kebijakan Mutasi Jabatan Struktural dalam Pelayanan Publik, Jurnal Volume II Nomor 4, 2013.

Analisis terhadap putusan dengan Nomor Register Perkara: 10/G/2014/PTUN-BL; 13/G/2015/PTUN-Pbr; 578/TUN/2015; 09/G/2017/PTUN-Mks; 151PK/TUN/2017; 8/G/2018/PTUN-Jbi; 162K/TUN/2017, Penggugat mengajukan gugatan terhadap objek sengketa berupa SK yang dikeluarkan oleh Tergugat yaitu keputusan mutasi terhadap diri Penggugat yang dianggap merugikan baik secara materiil maupun imateriil dengan alasan-alasan kepentingan politik Tergugat terhadap Penggugat.

Berdasarkan putusan-putusan sebagaimana di atas, umumnya Penggugat cukup kesulitan untuk membuktikan muatan politik yang terkandung keputusan mutasinya dalam proses peradilan. Hal ini dikarenakan penilaian mengenai muatan politik tersebut bersifat sangat subjektif baik terhadap diri Penggugat maupun diri Tergugat yang memberikan mutasi. Terlebih terhadap putusan-putusan di atas, dalam eksepsinya Tergugat mendalilkan telah melakukan mutasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 73 ayat (7) UU ASN secara eksplisit menerangkan bahwa mutasi PNS harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Mutasi politik seperti ini menandakan bahwa mutasi tersebut tidak digunakan guna mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Sehingga, menurut Sjahran Basah dalam teori *abuse de droit*, hal ini termasuk ke dalam tindakan sewenang-wenang yang artinya tindakan pejabat dalam memberikan mutasi tersebut bertentangan dengan ketentuan.¹³ Menurut teori Sjahran Basah tersebut cara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang adalah dengan melihat tujuan dari suatu kebijakan. Dalam hal ini kembali lagi bahwa mutasi politik memiliki tujuan yang bersifat subjektif hingga sangat bertentangan dengan ketentuan UU ASN dan PP Manajemen PNS.

c. Mutasi yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan¹⁴

¹³ Sjahran Basah, *Eksistensi dan Tolak Ukur Peradila Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1985, hlm., 223.

¹⁴ Analisis Putusan dengan Nomor Register Perkara: 06/G/2014/PTUN.MTR; 10/G/2014/PTUN-BL; 181/G/2014/PTUN.JKT; 357 K/TUN/2014; 485 K/TUN/2014; 64PK/TUN/2014; 13/G/2015/PTUN-Pbr; 237/G/2015/PTUN-JKT; 50K/TUN/2015; 313K/TUN/2015;

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

- 1) Penetapan nota persetujuan teknis kenaikan pangkat golongan ruang IV/b ke bawah.
- 2) Penetapan pertimbangan teknis kenaikan pangkat golongan ruang IV/c ke atas (wewenang presiden).
- 3) Penetapan nota persetujuan teknis kenaikan pangkat prestasi kerja luar biasa baiknya golongan ruang IV/b ke bawah.
- 4) Penetapan pertimbangan teknis kenaikan pangkat prestasi kerja luar biasa baiknya golongan ruang IV/c ke atas (wewenang presiden).
- 5) Penetapan pertimbangan teknis pengangkatan, kenaikan jabatan/pangkat, pembebasan dan pengangkatan kembali jabatan fungsional jenjang utama yang menjadi kewenangan presiden.
- 6) Penetapan nota persetujuan teknis peninjauan masa kerja.

Terhadap analisis 26 putusan dengan nomor 06/G/2014/PTUN.MTR; 10/G/2014/PTUN-BL; 181/G/2014/PTUN.JKT; 357 K/TUN/2014; 485 K/TUN/2014; 64PK/TUN/2014; 13/G/2015/PTUN-Pbr; 237/G/2015/PTUN-JKT; 50K/TUN/2015; 313K/TUN/2015; 578K/TUN/2015; 681K/TUN/2015; 75K/TUN/2016; 108K/TUN/2016; 383K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 8/G/2018/PTUN.JBI; 09/G/2017/PTUN-Mks; 70 K/TUN/

578K/TUN/2015; 681K/TUN/2015; 75K/TUN/2016; 108K/TUN/2016; 383K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 8/G/2018/PTUN.JBI; 09/G/2017/PTUN-Mks; 70 K/TUN/2017; 163K/TUN/2017; 68 K/TUN/2017; 54 PK/TUN/2017; 151 PK/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 157K/TUN/2018.

¹⁵ Administrator, "Mutasi PNS, Daerah Diminta Menggunakan NSP", <https://menpan.go.id/site/liputan-media/bidang-pan/mutasi-pns-daerah-diminta-menggunakan-nsp>, diakses 26 Agustus 2018.

2017; 163K/TUN/2017; 68 K/TUN/2017; 54 PK/TUN/2017; 151 PK/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 157K/TUN/2018, didapatkan bahwa pemberian mutasi yang dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan, Penggugat dalam putusan-putusan tersebut mendalilkan bahwa mutasi yang diterimanya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prosedur yang ada sehingga menyalahi AUPB.

Terhadap putusan-putusan tersebut di atas, terdapat 11 perkara yang dapat dibenarkan bahwa adanya ketidaksesuaian mutasi terhadap PNS dengan NPS yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Alasan-alasan berikut termuat dalam pertimbangan hakim sebagai dasar hakim mengabulkan permohonan Penggugat sebagai berikut:¹⁶

- 1) Adanya kerugian yang dialami PNS yang dimutasi;
- 2) Cacat wewenang;
- 3) Cacat prosedur; ataupun
- 4) Cacat substansi.

Terhadap dalil-dalil Pemohon tersebut, dalam pertimbangannya Majelis Hakim memutus 15 perkara memang menyalahi peraturan perundang-undangan sehingga menerima Permohonan Pemohon ataupun menolak eksepsi Tergugat, namun terhadap 11 perkara lainnya Majelis Hakim berpendapat bahwa mutasi yang dilakukan oleh Tergugat telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan sehingga kerugian yang dialami oleh Penggugat tidak berifat konkrit.

Pemenuhan dan Pemulihan PNS yang Merasa Dirugikan karena Penyalahgunaan Mutasi

Berdasarkan Pasal 12 Jo. Pasal 15 PP Manajemen PNS, pengadaan PNS di instansi pemerintah dilakukan berdasarkan pada penetapan kebutuhan PNS. Pemindahan PNS haruslah didasarkan pada fungsi mutasi yang sesungguhnya berdasarkan UU ASN jo. PP Manajemen PNS yaitu PNS yang bersangkutan harus

¹⁶ Putusan nomor 148/B/2014/PT.TUN.SBY; 64PK/TUN/2014; 175K/TUN/2016; 237/G/2015/PTUN-JKT; 75K/TUN/2016; 383K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 8/G/2018/PTUN.JBI; 09/G/2017/PTUN-Mks; 54 PK/TUN/2017.

mendapatkan imbalan positif terhadap mutasi dirinya sehingga pemenuhan PNS seperti yang diamanatkan oleh UU ASN jo. PP Manajemen PNS dapat terwujud.

Berdasarkan data yang telah dipaparkan, setidaknya terdapat tiga kategori penyalahgunaan mutasi dalam Manajemen PNS yang cacat hukum, yaitu: mutasi yang digunakan sebagai suatu bentuk sanksi administrasi, mutasi karena konflik kepentingan, dan mutasi yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal mutasi sebagaimana yang dijelaskan, pada dasarnya ditolak oleh PNS karena PNS yang bersangkutan menilai bahwa pemindahan dirinya merugikan baik secara materiel maupun imateriel. Hal inilah yang kemudian digolongkan sebagai tidak terpenuhinya kebutuhan PNS dengan adanya mutasi tersebut.

Berdasarkan Pasal 48 UU PTUN, dijelaskan bahwa terhadap penyalahgunaan mutasi, PNS yang bersangkutan dapat melakukan upaya administratif berupa keberatan ataupun banding administratif atas surat SK mutasi yang diterimanya. PNS yang melakukan penolakan melalui upaya administrasi tersebut kemudian akan dipanggil dan dilakukan pembinaan mengenai perlunya untuk dialihkan.¹⁷

Jika dirasa hasil dari upaya administrasi tersebut belum memuaskan PNS yang bersangkutan, maka berdasarkan Pasal 53 UU PTUN PNS tersebut dapat mengajukan gugatan tertulis kepada pengadilan yang berwenang yang berisi tuntutan agar SK yang disengketakan dinyatakan tidak sah dengan/atau tanpa disertai tuntutan ganti rugi dan/atau rehabilitasi.

Dilema Penolakan Mutasi Oleh PNS

Mengingat bahwa PNS merupakan bagian dari ASN yang sejatinya menjadi alat perekat dan pemersatu bangsa, deputi Bidang SDM Aparatur MENPANRB menyatakan bahwa ASN harus bersedia ditempatkan dimana saja sebagai bentuk

¹⁷ Hasil wawancara dengan Barbar Muhamad Dwieswan (Staf Bidang Kesejahteraan dan Disiplin Graha Aparatur Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Barat) dalam Ismi Mulyawati, Analisis Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Hal yang Dikategorikan Sebagai Pelanggaran Disiplin”, Skripsi: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2018, hlm., 65.

redistribusi pegawai. Sehingga dengan demikian makna mutasi juga merupakan bagian dari tugas yang melekat pada diri PNS yang merupakan bagian dari ASN tersebut. Hal ini mengandung makna bahwa mutasi PNS merupakan bagian dari kewajiban PNS yang tidak boleh tidak dilaksanakan. Berdasarkan Pasal 23 UU ASN, PNS memiliki kewajiban yang salah satunya yaitu bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Staf BKN menyatakan terhadap PNS yang tetap menolak untuk dimutasi setelah menjalani proses pemeriksaan akan dijatuhi konsekuensi berupa:¹⁸

- a. Dijatuhi hukuman disiplin mengingat telah mengkir dari tugas dan melanggar peraturan perundang-undangan;
- b. Pembinaan karier PNS yang bersangkutan tidak diproses oleh BKN;
- c. PNS yang bersangkutan akan dikeluarkan dari *database* PNS nasional yang berimplikasi tidak akan diproses kenaikan pangkatnya.

Tahapan penjatuhan hukuman disiplin sebagaimana yang dimaksudkan dalam poin a berdasarkan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS) dan Keputusan Kepala BKN yaitu Surat Kepala BKN Nomor K-26-30/V.113-2/99 adalah sebagai berikut:

- a. Pemanggilan kepada PNS dilakukan paling lambat 7 hari kerja sebelum tanggal pemeriksaan;
- b. Apabila yang bersangkutan tidak hadir, maka dilakukan pemanggilan kedua paling lambat 7 hari kerja sejak tanggal seharusnya yang bersangkutan diperiksa pada pemanggilan pertama;
- c. Apabila yang bersangkutan tidak hadir juga, maka pejabat yang berwenang menghukum dalam hal ini Pejabat Pembina Kepegawaian adalah instansi PNS menjatuhkan hukuman disiplin berdasarkan alat bukti dan keterangan yang ada tanpa melakukan pemeriksaan;
- d. Hukuman disiplin sebagaimana yang dimaksudkan adalah merupakan hukuman disiplin berat.

¹⁸ Id.

Keadaam demikian menimbulkan dilema bagi PNS yang menerima mutasi namun mutasi yang dimaksud merugikan diri PNS baik secara materiil maupun imateriil.

Parameter Penyalahgunaan Mutasi Bagi PNS

Mengingat bahwa PNS tidak dapat serta merta menolak mutasi yang diberikan atasan dikarenakan mutasi tersebut merupakan tugas PNS, maka dalam hal ini PNS yang merasa telah dirugikan karena adanya suatu mutasi harus menganalisis terlebih dahulu mengenai mutasi yang diterimanya. Hal ini dimaksudkan agar PNS dapat menilai apakah mutasi dirinya merupakan suatu penyalahgunaan atau tidak. Di sisi lain, hal ini berguna untuk menghindarkan PNS dari pengenaan hukuman disiplin jika menolak tugas yang diberikan.

Maka dari itu, untuk mengetahui suatu mutasi bukanlah suatu penyalahgunaan, tidak dapat berpatokan pada kerugian individu PNS semata melainkan harus memperhatikan beberapa kriteria normatif lainnya. Kriteria ini terdapat di hampir seluruh pasal-pasal dalam PP Manajemen PNS, yaitu:

a. Analisis Waktu

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

b. Analisis Jabatan

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

c. Analisis Beban Kerja

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

d. Analisis Kesenjangan Kinerja

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

Penutup

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

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

Daftar Pustaka

Buku:

- Abi Ma'ruf Radjab, Bentuk Sanksi Administrasi Tidak Langsung Dalam Praktek, Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2017
- Henry Simamora, Akuntansi Basis Pengambilan Keputusan, Salemba Empat, Jakarta, 2000.
- Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006.
- Syaukani, Afgan Gaffar dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002.
- Sjahan Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Peradila Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985.
- Hasibuan, Manajemen Sumber Daya Manusia, Edisi Revisi, Bumi Aksara, Jakarta, 2005.

Sumber Lain:

- J.H. Posumah dan A. Lolama, Dampak Kebijakan Mutasi Jabatan Struktural dalam Pelayanan Publik, Jurnal Volume II Nomor 4, 2013.
- Humas MENPANRB, "Kemendagri Diminta Tegas Sikapi Gelombang Mutasi oleh Plt. Bupati Kolaka", <https://.go.id/site/berita-terkini/kemendagri-diminta-tegas-sikapi-gelombang-mutasi-oleh-plt-bupati-kolaka>, diakses 15 Juli 2018.
- Komisi Aparatur Sipil Negara, "Mendekati Purna Tugas Gubernur Sulawesi Utara Lakukan Pelanggaran", <https://ent.go.id/site/berita-terkini/berita-daerah/mendekati-purna-tugas-gubernur-sulawesi-utara-lakukan-pelanggaran>, diakses 15 Juli 2018.
- Administrator, "Mutasi PNS, Daerah Diminta Menggunakan NSP", <https://menpan.go.id/site/liputan-media/bidang-pan/mutasi-pns-daerah-diminta-menggunakan-nsp>, diakses 26 Agustus 2018.
- Ismi Mulyawati, 2018, Analisis Penjatuhan Sanksi Administrasi Bagi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Hal yang Dikategorikan Sebagai Pelanggaran Disiplin", Skripsi: Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran.
- Data Penolakan Mutasi dalam Dinas Perhubungan Provinsi Jawa Barat dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan Jawa barat terhadap BKN Regional Jawa Barat.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Mutasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, Mutasi.

Putusan Mahkamah Agung dengan Nomor Register Perkara: 06/G/2014/PTUN.MTR 10/G/2014/PTUN-BL; 181/G/2014/PTUN.JKT; 357 K/TUN/2014; 485 K/TUN/2014; 64PK/TUN/2014; 13/G/2015/PTUN-Pbr; 237/G/2015/PTUN-JKT; 50K/TUN/2015; 313K/TUN/2015; 578K/TUN/2015; 681K/TUN/2015; 75K/TUN/2016; 108K/TUN/2016; 383K/TUN/2016; 384K/TUN/2016; 446K/TUN/2016; 8/G/2018/ PTUN. JBI; 09/G/2017/PTUN-Mks; 70 K/TUN/2017; 163K/TUN/2017; 68 K/TUN/2017; 54 PK/TUN/2017; 151 PK/TUN/2017; 162K/TUN/2017; 157K/TUN/2018.