

Problematika Mutasi Pegawai Negeri Sipil Di Kota Bima

The Problem Of Mutation Of Civil Servants In The City Of Bima

Munir, Nasrullah, Sukirman & Adnan

Program Studi Ilmu Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum
Muhammadiyah Bima

Email: munir.husen@yahoo.com

Abstrak: Pemerintah Kota Bima melakukan perombakan Kabinet tanggal 15 Mei 2019. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimutasi sebanyak 303 orang. Mutasi terbesar sepanjang sejarah Kota Bima, Tujuan penelitian ini untuk mengetahui pengaturan dan hambatan mutasi PNS di Kota Bima. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan sosiologis. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Bahwa Mutasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bima tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menganut mutasi dengan system merit dan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Penempatan pejabat tidak sesuai dengan keahliannya hal ini disebabkan kuat faktor politik untuk menempatkan pejabat sesuai dengan keinginan kepala daerah bukan karena kebutuhannya. Sistem tidak berdaya akibat kuatnya intervensi kepala daerah pada saat mutasi. Ketiga adalah Pejabat Pembina kepegawaian melakukan demosi kepada ASN Kota Bima yang tidak memiliki kesalahan secara yuridis formald dalam pelaksanaan tugasnya. Hal ini justru bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi di Kota Bima.

Kata Kunci: Problematika; Mutasi; PNS; Kota Bima

Abstract: The Bima City Government carried out a Cabinet reshuffle on May 15, 2019. The number of Civil Servants (PNS) who were transferred were 303 people. The biggest mutation in the history of Bima City. The purpose of this study was to determine the regulation and inhibition of PNS mutations in Bima City. The research method used is empirical legal

research, with an approach to legislation, a conceptual approach and a sociological approach. The results of this study indicate that the mutations carried out by the Bima City Government are not in accordance with the mandate of Law Number 5 of 2014 which adheres to mutations with a merit system and Government Regulation Number 11 of 2017 concerning Civil Servant Management. The placement of officials is not in accordance with their expertise, this is due to strong political factors to place officials according to the wishes of the regional head, not because of their needs. The system is powerless due to the strong intervention of regional heads at the time of mutation. The third is the civil service supervisory officer delegating the Bima City ASN who has no formal juridical error in carrying out his duties. This is contrary to the spirit of bureaucratic reform in Bima City.

Keywords: *Problematic; Mutation; civil servants; Bima City*

PENDAHULUAN

Pemerintah Kota Bima melakukan perombakan tanggal 15 Mei 2019. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimutasi sebanyak 303 orang. Mutasi terbesar sepanjang sejarah Kota Bima. Dari aspek kuantitas mutasi itu tidak menjadi masalah karena memang menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi didalam sebuah organisasi pemerintah daerah. Pengisian jabatan yang lowong adalah keharusan agar semua pelayanan masyarakat tidak terganggu. Mutasi adalah penyegaran bagi aparatur sipil negara (ASN) agar dapat mewujudkan profesionalisme didalam melaksanakan tugas. Mutasi adalah keniscayaan bagi pemerintah daerah, dengan mengacu pada standar dan kompetensi ASN dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan mutasi pejabat di dalam lingkup pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam perundang-undangan (legaliteit beginseelen)¹. Tanpa ada kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah, tidak bisa melaksanakan tindakan pemerintahan dalam bentuk apapun. Salah satu dari tiga jenis kewenangan didalam hukum administrasi negara adalah kewenangan atribusi.

¹ Sadjijono, (2008) *Memahami Beberapa Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Persindo Yogyakarta, Hal, 49

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Pejabat Pembina Kepegawaian mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan dengan ketentuan perundang-undangan. Mutasi adalah suatu perubahan posisi, jabatan, tempat dan pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi) didalam satu organisasi.² Untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik, perlu adanya Aparatur Sipil negara (ASN) yang oleh Pejabat Pembina Kepegawaian guna melaksanakan tugas pemerintahan. Manajemen ASN dilaksanakan sesuai Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara berdasarkan sistim merit, digunakan untuk membentuk ASN yang memiliki integritas, profesionalitas, netral, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik dan berperan sebagai unsur perekat masyarakat. Penggunaan sistim merit dalam Manajemen ASN ditujukan dalam tata cara rekrutmen, pengangkatan, penempatan dan promosi jabatan dengan menggunakan perbandingan kualifikasi dan kompetensi.³

Di Kota Bima salah satu contoh kasus mutasi bahwa sistim merit tidak berjalan sepenuhnya disebabkan kuatnya pengaruh intervensi Pejabat Pembina kepegawaian pada saat mutasi dilakukan. Sehingga menuai protes dikalangan ASN yang tidak bisa menerima hasil mutasi tersebut karena menyalahi regulasi mutasi seperti yang diatur dalam UU No 5 Tahun 2014 ttg ASN dan PP No 11 Tahun 2017 ttg Manajemen PNS . *Abuse of power* Pejabat Pembina Kepegawaian terhadap mutasi PNS selaku ASN terjadi pada semua Pemerintah Daerah. Hal ini menyebabkan rendahnya kualitas SDM ASN dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Sulit untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik jika kualitas SDM yang rendah. *Good Governance* membutuhkan sumberdaya manusia yang memiliki kapasitas, integritas, kompetensi dan keahlian, jika ditempatkan pada keahliannya maka *Good Governance* akan terwujud. Dengan demikian mutasi adalah keniscayaan bagi ASN. 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

² . Hasibuan, (2008) *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bina Aksara, Hal, 102

³ . Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN

usaha dari pimpinan untuk memenuhi kebutuhan pegawai dan juga pengakuan dan aktualisasi diri pegawai atas segala kemampuan yang dimiliki. UU ASN Jo Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai negeri Sipil menjelaskan bahwa mutasi merupakan bagian dari manajemen ASN berupa perubahan suatu organisasi dengan berdasarkan uji kompetensi dari pejabat berwenang.

Hasil pengamatan mutasi ASN di Pemerintahan Kota Bima mengindikasikan beberapa masalah yaitu, pertama penempatan pejabat yang tidak sesuai persyaratan kepengangkatan. Kedua Penempatan pejabat tidak sesuai dengan keahliannya like and dislike. Dan yang ketiga adalah Pejabat Pembina kepegawaian melakukan demosi kepada ASN Kota Bima yang tidak memiliki kesalahan secara yuridis formald dalam pelaksanaan tugasnya. Hal ini justru bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi. Reformasi birokrasi secara umum pada hakikatnya merupakan agenda penting dalam memperbaiki dan membenahi penyelenggaraan atau sistim adminstrasi terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan, dan sumber daya manusia aparatur.⁴ Dengan demikian reformasi birokrasi dalam rangka untuk memperbaiki sistim birokrasi dari boros menjadi efisien, dari tidak efektif menjadi efektif dan sebagainya agar kepercayaan stecholder pada pelayanan prima dapat terwujud.

METODE

Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian hukum Empiris untuk mengkaji problematika mutasi PNS dari prespektif law in book terhadap Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang ASN dan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai negeri Sipil di Kota Bima, yang terkait dengan mutasi khususnya dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi PNS. Dalam menganalisis bahan hukum, digunakan pendekatan perundang-undangan (*statute aproach*) dan pendekatan konsep (*conceptual aproach*), *Pendekatan Sosiologis*. Ketiga pendekatan ini melakukan pengkajian terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mutasi baik mutasi pejabat fungsional maupun mutasi pejabat struktural. Untuk melengkapi bahan hukum penelitian di Kota Bima.

⁴. Tahir Haning Muhammad, (2015) *Reformasi Birokrasi, Desain Organisasi Yang Mendukung Pelayanan Publik Di Indonesia*, Ilmu Giri Yogyakarta, Hal, 151

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mutasi ASN di Kota Bima tidak sesuai dengan amanat UU Nomor 5 Tahun 2015 Tentang ASN dan PP No 11 Tahun 2017 ttg Manajemen PNS, yang seharusnya mutasi tersebut berdedoman kepada regulasi mutasi untuk menempatkan ASN sesuai dengan keahliannya. Namun pada praktiknya mutasi berdasarkan koneksitas, keluarga guna menempatkan pejabat sesuai dengan kehendak kepala daerah yang sangat politis lihg and dislike. Sangat terlihat penempatan ASN pada mutasi lebih kepada hubungan kekerabatan, akibat dampak Pilkada, berdampak juga pada kebijakan mutasi. Disinilah letak *abose of powernaya* kepala daerah ketika melakukan mutasi.

jika systim merit ini bisa dilaksanakan secara murni dan konsekwen, obyektif dan akuntabilats karena kebutuhan organisasi serta mengedepankan kemashlahatan daerah maka UU ASN dan manajemen PNS luar biasa out put yang bisa dicapai. ASN akan berpacu didalam karier karena ada jaminan systim merit memberi peluang dan kesempatan yang sama kepada semua ASN secara obyektif. Namun sistim merit ini tidak sesederhana yang dibayangkan banyak hambatan-hambatan, yang terjadi didalam pelaksanaannya. Realita yang terjadi, Merit system dilaksanakannya masih banyak terkontaminasi oleh praktek-praktek KKN dan Politik. Proses pengangkatan calon secara diam-diam dilakukan tidak sesuai dengan disiplin ilmu. Kompetensi calon diganti menjadi kepentingan pemegang kekuasaan. Keahlian dan profesionalisme menjadi sebaliknya, sesuai dengan persepsi dan keinginan pemegang kekuasaan serta penempatan oleh pertimbangan kedekatan calon dengan pemegang kekuasaan.

Kepala daerah mengabaikan prinsip di dalam Pasal 1 ayat (1) PP Nomor 11 Tahun 2017 yaitu : Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah pengelolaan pegawai negeri sipil untuk menghasilkan pegawai negeri sipil yang profrsional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Model mutasi saat ini oleh kepala daerah

dikemas dengan *system Marit* untuk menutupi *confilk interst*. Konflik kepentingan (*conflict of interst*) mengacu pada *a situation that has the potensial to undermine the impartiality of a person because of the possibilty of a clash between the person'z self - interset and profesional interst to public intersest*. Duncan Willamson mengartikan konflik kepentingan sebagai “suatu situasi dalam mana seseorang, seperti petugas publik, seorang pegawai, atau seorang profesioal, memiliki kepentingan privat atau pribadi dengan memenuhi tujuan dan pelaksanaan dari tugas-tugas kantornya atau organisasinya. Terdapat dua hal mengapa konflik kepentingan dipermasalahkan menjadi sebuah tindakan yang tidak etis yaitu: pertama, mempengaruhi kepentingan publik atau Kantor untuk kepentingan keuangan pribadi.⁵

Kedua, mempengaruhi pengambilan keputusan yang bertujuan untuk meluluskan kepentingan pribadi. Seharusnya dengan *system marit* tersebut mutasi bisa menempatkan pejabat sesuai dengan keahlian dan kompetensinya berdasarkan persyaratan formal untuk mewujudkan *good governance* dan *clean governance*. Sistim ini tidak berlaku dan dikesampingkan untuk memenuhi kepentingan politik pilkada. sebagai balas jasa terhadap ASN yang berjasa pada Pilkada. Seharusnya Pejabat Pembina Kepegaiwan daerah harus konsisten dengan janji politik akan melaksanakan *the right man on the right place*.

Ada beberapa hal menurut A.W. Widjaja bahwa “Penempatan orang yang tepat pada tempat yang tepat (*the right man on the right place*)” Untuk dapat melaksanakan prinsip ini dengan baik, ada dua hal yang perlu diperhatikan, yaitu :

1. Adanya analisis tugas jabatan (*job analisis*) yang baik, suatu analisis yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan sesuatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu;

⁵ . Modul KPK Pengelolaan Konflik Kepentingan, Tahun 2016, Hal, 5

2. Adanya penilaian pelaksanaan pekerjaan (kecakapan pegawai) dari masing-masing pegawai yang terpelihara dengan baik dan terus menerus. Dengan adanya penilaian pekerjaan ini dapat diketahui tentang sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja, dan lain-lain dari masing-masing pegawai.⁶

Setiap mutasi PNS oleh Kepala daerah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Kepala daerah wajib mentaati peraturan mutasi dalam rangka untuk mewujudkan kepastian hukum. Kepastian hukum didalam mutasi adalah merupakan hal yang prinsip sebagai pedoman didalam melaksanakan tugas pokok PNS. Manajemen PNS didalam urusan mutasi PNS memegang peran yang sangat penting, semua persyaratannya sangat lengkap tinggal melaksanakan. Namun ditingkat pemerintah daerah seringkali tidak dijadikan acuan secara menyeluruh sehingga berakibat timbul masalah seperti yang terjadi di Kota Bima. Penempatan PNS yang tidak proporsional akibat like and dislike menjadi problema di tingkat daerah. Jika kita menganalisa mutasi Pemerintah Daerah Kota Bima, terlihat dengan jelas mutasi sarat dengan konflik kepentingan dan mengabaikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN mengatur mutasi dengan system merit, *system merit* adalah kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan 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. Dengan menerapkan system merit maka pengangkatan pegawai, mutasi, promosi, penggajian, penghargaan dan pengembangan karier pegawai didasarkan pada kualifikasi, kompetensi dan kinerja pegawai.⁷

⁶ . A.W. Widjaja, (2002) *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal, 55

⁷ . Tim Penyusun KASN, *Pemetaan Sistem Merit Dalam Manajemen ASN*, Tahun 2018, Hal, 1

Jika saja Pejabat Pembina Kepegawaian konsisten dengan penerapan PP No 11 Tahun 2017, maka akan membawa perubahan mendasar dalam manajemen ASN, antara lain (Prasojo dan Rudita 2014):

1. Perubahan dari pendekatan personal administration yang hanya berupa pencatatan administrasi kepegawaian menjadi manajemen sumber daya manusia yang menganggap aparatur negara adalah SDM sebagai aset negara harus dikelola, dihargai dan dikembangkan;
2. Perubahan dari pendekatan close-career system yang sangat berorientasi kepada senioritas dan kepangkatan, menjadi open-career system yang mengedepankan kompetisi dan kompetensi ASN dalam promosi dan pengisian jabatan;
3. Menghadirkan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) untuk menciptakan atmosfir baru dalam pemerintahan;
4. Reward punishment berbasis kinerja yang lebih tegas;
5. Meningkatkan perlindungan ASN dari intervensi politik.

Pemerintah Kota Bima melakukan perombakan Kabinet tanggal 15 Mei 2019. Jumlah Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang dimutasi sebanyak 303 orang. Mutasi terbesar sepanjang sejarah Kota Bima. Dari aspek kuantitas mutasi itu tidak menjadi masalah karena memang menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi didalam sebuah organisasi pemerintah daerah. Pengisian jabatan yang lowong adalah keharusan agar semua pelayanan masyarakat tidak terganggu. Mutasi adalah penyegaran bagi aparatur sipil negara (ASN) agar dapat mewujudkan profesionalisme didalam melaksanakan tugas. Mutasi adalah keniscayaan bagi pemerintah daerah, dengan mengacu pada standar dan kompetensi ASN dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kepala daerah memiliki kewenangan untuk melakukan mutasi pejabat di dalam lingkup pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya. Pemerintah (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam perundang-undangan (legaliteit beginseelen) . Tanpa ada

kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah, tidak bisa melaksanakan tindakan pemerintahan dalam bentuk apapun. Salah satu dari tiga jenis kewenangan didalam hukum administrasi negara adalah kewenangan atribusi.

Regulasi seharusnya menjadi pedoman bagi Kepala Daerah untuk melakukan mutasi secara profesional sesuai dengan kewenangan yang dimiliki. Wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*Athorty* dalam bahasa Inggris dan *bevoegdheid* dalam bahasa Belanda *Autorty*, dalam *black’s law Dictionary* diartikan sebagai *legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scpfe of their publik duties*.⁸ Kewenangan kepala daerah dalam melaksanakan mutasi adalah kewenangan “atribusi”. Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ Pemerintah secara langsung dari peraturan perundang-undnagan. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menciptakan suatu wewenang . Atribusi adalah kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan tersebut.⁹ Seharusnya setiap tindakan hukum oleh pemerintah, baik dalam menjalankan fungsi pengaturan maupun pelayanan, harus didasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan yang didapat dari atribusi berasal dari undang-undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi undang-undang atau pasal tertentu (Fitri 2019 dalam Khazanah Hukum Vol.2 No.3).

PENUTUP

Bahwa Mutasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Bima tidak sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menganut mutasi dengan system merit dan PP Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Penempatan pejabat tidak sesuai

⁸. Nur Basuki, (2008) *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Hal, 65

⁹ . Muhamad Rakhmat, (2014) *Hukum Adminstrasi Negara*, LoGoz Publishing Bandung, Hal, 225

dengan keahliannya hal ini disebabkan kuat faktor politik untuk menempatkan pejabat sesuai dengan keinginan kepala daerah bukan karena kebutuhannya. Sistem tidak berdaya akibat kuatnya intervensi kepala daerah pada saat mutasi. Ketiga adalah Pejabat Pembina kepegawaian melakukan demosi kepada ASN Kota Bima yang tidak memiliki kesalahan secara yuridis formal dalam pelaksanaan tugasnya. Hal ini justru bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi di Kota Bima.

DAFTAR PUSTAKA

- A.W. Widjaja, (2002) *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Hasibuan, (2008) *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bina Aksara.
- H. Muhamad Rakhmat, (2014) *Hukum Adminstrasi Negara*, LoGoz Publishing Bandung
- Meriam Budiardjo, (1998) *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama
- Maria Farida, (2007) *Ilmu Perundang-Undangan Jilid 1*, Kanisius Yogyakarta.
- Nur Basuki, (2008) *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama.
- Tahir Haning Muhammad, (2015) *Reformasi Birokrasi: Desain Organisasi Yang Mendukung Pelayanan Publik Di Indonesia*, Ilmu Giri Yogyakarta.
- Sajtipto Rahardjo, (2005) *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bandung.
- Tim Penyusun KASN, *Pemetaan Sistim Merit Dalam Manajemen ASN*, 2018. Al'Adl, Vol. X No. 1, Januari 2019, Vej Volume 6 Nomor 1 Tahun 2020.
- Modul KPK Pengelolaan Konflik Kepentingan, 2016.