

RATIO LEGIS TERHADAP MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2023 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA

Apriani

Fakultas Hukum, Universitas Borneo Tarakan
Kota Tarakan, Provinsi Kalimantan Utara

Abstract

Job mutation plays an important role in managing human resources to improve performance, professionalism, and organizational effectiveness. In the public sector, mutation serves as a strategic instrument to maintain harmonious working relationships and prevent work stagnation among civil servants. This study examines the legal status of civil servant mutation and its ratio legis based on Law Number 20 of 2023 concerning the State Civil Apparatus, with a focus on its implementation within the Government of North Kalimantan Province. This research employs normative legal methods using statutory and conceptual approaches, supported by primary and secondary legal materials. The findings show that civil servant mutation is regulated under Law Number 5 of 2014, further elaborated in Government Regulation Number 11 of 2017 and regulations of the National Civil Service Agency. The ratio legis of mutation emphasizes procedural compliance and the application of a merit-based system to ensure professionalism and legal certainty in civil service management.

Keywords: *Ratio Legis, Job Mutation, Legal Status*

PENDAHULUAN

Dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Untuk dapat menjalankan tugas-tugas tersebut, Pegawai ASN harus menjalankannya dengan Manajemen ASN yang baik. Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur.

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek-aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur sipil negara. Berbagai permasalahan atau hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan diperkirakan tidak berjalan dengan tugas yang diberikan, serta sanggup menjalankan dan tidak mengelak untuk menerima sanksi dan melaksanakannya dengan sungguh-sungguh apabila melanggar tugas dan wewenang. Perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktik korupsi juga dapat menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan perannya sebagai aparatur sipil negara.¹

Aparatur Negara adalah sebagai alat kelengkapan negara terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Manajemen menitikberatkan pada kepegawaian negara dikenal dengan “profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “*Public Civil Servant Service*”. Kepegawaian negara di Indonesia dikenal dengan sebutan Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya PNS). Dahulu dikenal dengan sebutan Pamong Projo atau Pangreh Projo. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepegawaian negara yang disebut dengan istilah Aparatur Sipil Negara, mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).²

Keberadaan Aparatur Sipil Negara itu sendiri mempunyai fungsi sebagai pelaksana kebijakan publik yang dibuat pejabat pembina, pelayanan publik yang berkualitas dan profesional serta perekat dan pemersatu bangsa. Adapun peran aparatur sipil negara

¹ Muhajid; Edwar, “Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara Di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan,” *Jurnal Sinar Manajemen* 5, no. 2 (2018): h. 119.

² Ibid.

ialah sebagai perencana, pelaksana dan pegawai penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi dan nepotisme.

Agar dapat menjalankan tugas dan tanggung jawab dengan baik dan akuntabel, maka setiap pegawai negeri sipil diberikan hak seperti gaji, tunjangan, fasilitas, cuti, jaminan pensiun, jaminan hari tua serta pengembangan kompetensi. Selain hak sebagaimana diatur dalam Pasal 70 UU ASN dijelaskan bahwa setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan untuk mengembangkan kompetensi. Adapun kewajiban ASN ialah setia dan taat kepada Pancasila, UUD NRI 1945, NKRI, menjaga persatuan dan kesatuan bangsa, melaksanakan kebijakan yang telah dirumuskan dan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan.

Permasalahan perpindahan/mutasi aparatur sipil negara di Provinsi Kalimantan Utara merupakan bagian dari pembinaan, guna memberikan pengalaman kerja, tanggung jawab dan kemampuan yang lebih besar kepada pegawai tersebut. Tujuan utama dari adanya mutasi ASN adalah untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas dari kinerja ASN yang bersangkutan tersebut. Selain dari pada pembinaan, mutasi dapat juga dimungkinkan terjadi dikarenakan adanya penyederhanaan atau pengembangan suatu instansi. Pelaksanaan mutasi ASN di daerah sudah menjadi tugas Badan Kepegawaian Daerah (BKD). Hal ini sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ketentuan mutasi yang diatur dalam Pasal 73 undang-undang nomor 5 Tahun 2014.

Setelah adanya tuntutan Reformasi, terjadi suatu perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai PNS, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1974 telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Kepegawaian. Kemudian lima belas tahun berlalu, dengan mempertimbangkan pelaksanaan manajemen aparatur sipil negara belum berdasarkan pada perbandingan antara kompetensi dan kualifikasi yang diperlukan oleh jabatan dengan kompetensi dan kualifikasi yang dimiliki calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik, maka Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian dianggap sudah tidak sesuai dengan

tuntutan nasional dan tantangan global sehingga perlu diganti. Akhirnya tahun 2014 lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.³

Maksud dan tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara atau disingkat ASN ialah dalam rangka pelaksanaan cita-cita bangsa dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Mutasi adalah kegiatan pemindahan dari suatu pekerjaan kepekerjaan lain. Pegawai Negeri Sipil dapat berpindah antar jabatan fungsional maupun jabatan struktural pada instansi pusat dan daerah berdasarkan kualifikasi kompetensi dan penilaian kinerja. Ruang lingkup mutasi mencakup perubahan baik posisi, pekerjaan dan tempat pegawai baik secara horizontal maupun vertikal (promosi dan demosi) yang dilakukan karena alasan personal transfer ataupun production transfer di dalam suatu organisasi. Mutasi aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan instrumen yang penting untuk melakukan manajemen terhadap Pegawai Negeri Sipil (PNS) untuk menjunjung tinggi kompetensi profesionalisme, transparansi akuntabilitas, dan pertimbangan gaji yang sepadan.⁴

Mutasi pegawai diselenggarakan oleh bidang mutasi dan promosi yang menangani dan mengelola aktivitas perpindahan Pegawai Negeri Sipil baik dalam instansi di lingkungan pemerintah kabupaten atau dalam lingkungan provinsi khususnya di lingkungan Provinsi Kalimantan Utara serta perpindahan antara instansi baik masuk ataupun keluar dari kabupaten. Sedangkan mutasi jabatan struktural adalah perubahan posisi jabatan struktural PNS baik secara vertikal maupun secara horizontal dan kegiatan ini diselenggarakan oleh bidang mutasi dan promosi Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Kalimantan Utara. Implementasi

³ Agung Setiawan, "Demosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Di Daerah Kabupaten Lombok Timur Nusa Tenggara Barat (Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)," *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023): h. 180.

⁴ Karmila; Syamsiar; Sitti Aminah, "Dampak Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pada Unit Kerja Pelaksana Teknis Daerah Puskesmas Penrang Kabupaten Wajo," *Jurnal Ada Na Gau: Public Administration* 3, no. 2 (2022): h. 1279.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadikan kepala daerah sebagai pejabat politik dan pejabat administrasi (birokrasi) kepala daerah yang memperoleh mandat dan legitimasi demokrasi karena dipilih langsung, memerlukan dukungan staf administrasi yang profesional dan loyal demi mewujudkan program-program yang dijanjikan kepada rakyat pegawai yang dibutuhkan yang pola pikir, pola sikap melayani, berbudaya produktif serta mampu menjalankan manajemen berbasis kinerja yang berorientasi kepada pelayanan prima terhadap masyarakat, guna mewujudkan visi dan misi daerah yang harus dicapai.

Mutasi dalam sebuah organisasi memainkan peranan ganda dalam mengembangkan, memelihara dan membina sumber daya manusia untuk berprestasi dalam meningkatkan kinerjanya sesuai dengan jabatan yang diemban, menciptakan pemeliharaan hubungan yang baik antara pimpinan, bawahan dan sejawat serta upaya untuk meminimalkan sumber daya manusia dapat mewujudkan prestasinya, memperbaiki hubungan kerja menjauhkan diri dari hukuman.⁵

Dasar yang digunakan untuk menentukan promosi pegawai di antaranya adalah lamanya masa kerja di suatu badan pekerjaan, kebutuhan organisasi, penyelenggaraan organisasi, pengetahuan dan keterampilan serta alasan khusus. Maksimal 4 tahun sekali yang berdasarkan usulan kepala unit kerja. Pihak yang berwenang dalam penentuan promosi pegawai umumnya mereka yang menentukan penilaian kinerja, promosi dan diklat. Penempatan pegawai negeri dalam jabatan dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja, dan jenjang kepangkatan yang ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat dan objektif lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, ras, suku, agama, atau golongan.

Hal inilah yang menjadi latar belakang penulis untuk membahas tentang “Ratio Legis Terhadap Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara”.

Rumusan Masalah

Adapun rumusan masalah yang ingin diteliti oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara;

⁵ Abdul Suarsa, *Penerapan Pengembangan Sumber Daya Manusia Menuju Kualitas Next Generation* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008). h. 55

2. Ratio Legis Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Metode Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah tipe penelitian hukum normatif. Pendekatan penulisan penelitian yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statue approach), pada dasarnya dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara; Selain itu digunakan pula pendekatan konseptual (conceptual approach) terkait pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi terkait dengan konsep Ratio Legis Mutasi Pegawai

Untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai hal yang semestinya diperlukan sumber penelitian dapat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu, sumber bahan hukum primer berupa perundang-undangan yang ada kaitannya dengan Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.; dan sumber bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi dokumen kepustakaan. Bahan-bahan hukum yang telah terkumpul kemudian diolah dan dianalisis secara preskriptif dengan metode deduktif, yaitu dengan cara menganalisis bahan- bahan hukum kemudian dirangkai secara sistematis sebagai susunan fakta-fakta hukum untuk kemudian digunakan sebagai dasar dalam mengkaji pemecahan masalah dari penelitian⁴⁸ Ratio Legis Terhadap Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara.

PEMBAHASAN

Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang- Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

Mutasi diatur dalam undang-undang ASN Nomor 5 tahun 2014 lalu diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 11 tahun 2017 dan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Berdasarkan peraturan BKN Nomor 28 Tahun 2011 Mutasi jabatan atau pemindahan jabatan meliputi segala perubahan jabatan seorang pegawai dalam arti umum.⁶ Mutasi juga dapat diartikan adalah aktivitas memindahkan pegawai dari suatu ke tempat ke tempat kerja yang lain.⁷ Pelaksanaan mutasi jabatan harus berdasarkan penilaian yang objektif. Perpindahan pegawai namun dalam ruang lingkup lebih kepada tempat dan untuk bekerja maka pegawai akan tidak merasa jenuh dan dapat meningkatkan produktivitas dalam bekerja.⁸ Maka ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi/pekerjaan/tempat karyawan, baik secara horizontal maupun vertikal (promosi atau demosi) yang dilakukan karena alasan personal transfer ataupun production transfer di dalam suatu organisasi.⁹

Adapun tujuan dari mutasi pegawai negeri sipil dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 terdapat pada Pasal 73 ayat 7 serta penjelasannya. Pasal 73 ayat 7 menyatakan “mutasi PNS dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan.” Kemudian diuraikan pada bagian penjelasan bahwa “untuk mencegah konflik kepentingan PNS yang memiliki hubungan tali perkawinan dan hubungan darah secara langsung dalam satu unit kerja dapat dimutasi pada unit yang berbeda berdasarkan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian.

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

⁶ Titin Kristiana, “Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Badan LITBANG ESDM Dengan Metode *Promethee*,” Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi 5, no. 3 (2015): h. 54.

⁷ Fika Mufaizah, *Pengaruh Rotasi Dan Mutasi Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Balai Pendidikan Dan Latihan Keuangan Yogyakarta Tahun 2017* (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2017). h. 24

⁸ Kadarisman, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011). h. 75

⁹ Malayu Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2005). h. 102

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 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. 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).

Dalam rangka mutasi PNS, wewenang guna melaksanakan mutasi di ruang lingkup pemerintah kabupaten berada pada kepala daerah, dalam hal ini bupati yang secara *ex officio* memiliki kedudukan sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Bupati berhak dalam memutasikan PNS dengan berdasar pada ratio dan pertimbangan tertentu dan tidak menyalahi aturan untuk pengadaan mutasi PNS di area atau ruang lingkup kerjanya.

Pada 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, dalam teori *abuse de droit*, hal ini termasuk ke dalam tindakan sewenang-wenang yang artinya tindakan pejabat dalam memberikan mutasi tersebut bertentangan dengan ketentuan.¹⁰ Sehingga cara menguji ada tidaknya penyalahgunaan wewenang adalah dengan melihat tujuan dari suatu kebijakan.

Sistem mutasi terhadap pegawai mempunyai prinsip-prinsip yang diharuskan sesuai berdasarkan kebutuhan pekerjaan ataupun kebutuhan instansi karena setiap pegawai diharuskan bisa melaksanakan pekerjaannya sesuai dengan keahlian, bakat, serta skill yang dimiliki agar dapat meningkatkan kinerja pegawai dan tentunya meningkatkan efektivitas dan efisiensi kerja. Manajemen ASN dilakukan dengan berdasarkan sistem merit.

Mutasi yang diselenggarakan dengan 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.¹¹

Melalui sistem ini maka Mutasi ASN perlu ditinjau dari kualifikasi, perpindahan bisa dilaksanakan jika kualifikasi pendidikan yang diperlukan terpenuhi, kompetensi, merupakan proses perpindahan dengan cara tes psikologi, simulasi assessment, serta wawancara sikap dan ditelusuri rekam jejak PNS. Adil dan wajar, merupakan proses mutasi yang dilakukan kepada semua PNS tanpa membeda-bedakan yang memenuhi syarat mutasi dan terbuka, yaitu proses mutasi dimulai dari penerapan kebutuhan formasi PNS mutasi sampai ditetapkan SK atau yang biasa disebut dengan Surat Keputusan pemindahan mutasi. Akuntabilitas, yaitu proses mutasi yang dilaksanakan dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi dan hukum kepegawaian.

¹⁰ Sjahran Basah, *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Di Indonesia* (Bandung: Alumni, 1985). h. 25.

¹¹ Amelia; Abi Ma'ruf Radjab; Chyntia Pinky Cahyadi, "Mutasi: Bentuk Sanksi Di Bidang Kepegawaian?," *Veritas et Justitia* 6, no. 1 (2020): h. 53.

Pada pelaksanaan sistem ini, kinerja pegawai profesional dibutuhkan oleh lembaga. Pegawai yang mempunyai kinerja baik otomatis bisa memperoleh prestasi kerja yang tinggi. Dengan demikian, lembaga memberikan imbalan berupa penghargaan untuk pegawai berprestasi melalui mutasika pegawai tersebut ke posisi yang lain yang akurat dan jobdesc yang sesuai supaya semangat dan produktivitas kerja yang dimiliki oleh pegawai tersebut semakin meningkat seiring berjalannya waktu.

Terkait dengan pelaksanaan mutasi, setiap PNS yang mengalami mutasi patut memperoleh perlakuan yang sama. Mutasi tidak menjadi penyebab atas terjadinya kekurangan hak-hak yang bersangkutan, misalnya gaji, cuti, kesempatan dalam promosi, bahkan kondisi kerja yang nyaman. Pelaksanaan mutasi juga diharuskan menjamin bahwa beban kerja maupun tanggungjawab pegawai yang bersangkutan terhadap pekerjaan akan tetap sama dengan yang dilakukan di tempat kerja yang sebelumnya. Hal itu berbeda dengan mutasi sebagai promosi, karena PNS yang dimutasikan dengan promosi akan mengakibatkan bertambahnya tanggungjawab serta beban kerja yang bersangkutan tetapi diikuti dengan kenaikan besarnya pendapatan sebagai konsekuensi jabatan yang diamanahkan.

Dalam kerangka Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, kedudukan hukum mutasi tidak lagi cukup dipahami sebagai pemindahan pegawai dalam arti administratif yang sempit, melainkan sebagai bagian dari transformasi manajemen ASN. Mutasi berada dalam satu rangkaian dengan perencanaan kebutuhan pegawai, pengembangan kompetensi, pengelolaan talenta, penilaian kinerja, dan pengisian jabatan. Dengan demikian, mutasi memperoleh dasar legitimasi ketika dilakukan untuk menjawab kebutuhan organisasi dan pelayanan publik, bukan untuk kepentingan personal pejabat yang berwenang. Pergeseran ini penting karena UU ASN yang baru menempatkan ASN sebagai profesi yang harus dikelola secara profesional, akuntabel, dan berbasis hasil kerja. Oleh sebab itu, setiap keputusan mutasi perlu diletakkan dalam hubungan antara kebutuhan institusi dengan perlindungan hak pegawai yang dimutasi.

Kedudukan hukum mutasi PNS juga dapat dilihat dari sifatnya sebagai keputusan administrasi pemerintahan. Surat keputusan mutasi pada umumnya bersifat konkret karena ditujukan kepada pegawai tertentu, bersifat individual karena hanya mengikat subjek hukum yang disebut dalam keputusan, dan bersifat final karena menimbulkan akibat hukum sejak ditetapkan. Akibat hukum tersebut dapat berupa berubahnya unit

kerja, lokasi kerja, jabatan, tanggung jawab, maupun hubungan koordinasi dalam organisasi. Karena menimbulkan akibat hukum, mutasi tidak boleh dipandang sebagai tindakan biasa yang berada sepenuhnya dalam ruang kebijakan bebas. Mutasi harus tetap tunduk pada asas legalitas, asas kecermatan, asas tidak menyalahgunakan kewenangan, dan asas perlindungan terhadap hak-hak pegawai.

Berdasarkan konstruksi tersebut, hubungan antara mutasi dan kewenangan pejabat pembina kepegawaian harus dipahami secara proporsional. Pejabat pembina kepegawaian memang mempunyai kewenangan untuk menetapkan perpindahan pegawai sesuai kebutuhan organisasi, tetapi kewenangan itu bukan kewenangan yang berdiri tanpa batas. Kewenangan tersebut melekat pada tujuan jabatan, yaitu memastikan penyelenggaraan pemerintahan berjalan efektif, pelayanan publik tetap terpenuhi, dan formasi jabatan diisi oleh pegawai yang memiliki kesesuaian kompetensi. Apabila mutasi dilakukan tanpa analisis jabatan, tanpa analisis beban kerja, tanpa memperhatikan kompetensi, atau tanpa alasan kebutuhan organisasi yang dapat dipertanggungjawabkan, maka mutasi tersebut kehilangan dasar rasionalnya sebagai kebijakan manajemen ASN.

Perbedaan antara mutasi, promosi, rotasi, penugasan, dan demosi perlu diletakkan secara jelas agar tidak terjadi kekeliruan dalam praktik. Mutasi secara umum menunjuk pada perpindahan tugas atau lokasi kerja. Promosi mengandung unsur kenaikan jabatan atau tanggung jawab yang lebih tinggi. Rotasi lebih menekankan penyegaran pekerjaan dalam jabatan yang relatif setara. Penugasan dapat bersifat sementara untuk menjalankan pekerjaan tertentu. Demosi berkaitan dengan penurunan jabatan atau kedudukan yang pada umumnya berhubungan dengan evaluasi kinerja atau hukuman disiplin. Apabila konsep-konsep tersebut dicampuradukkan, maka mutasi dapat berubah menjadi instrumen penghukuman terselubung. Oleh karena itu, kedudukan hukum mutasi harus dipisahkan dari tindakan disiplin, kecuali apabila peraturan perundang-undangan memang secara tegas mengatur prosedur dan alasan penurunan jabatan sebagai hukuman.

Dalam kaitannya dengan sistem merit, mutasi memiliki kedudukan sebagai mekanisme penempatan pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan kebutuhan jabatan. Sistem merit menolak penempatan pegawai yang hanya didasarkan pada kedekatan personal, balas jasa politik, hubungan kekeluargaan, atau pertimbangan subjektif lain yang tidak relevan dengan jabatan. Oleh sebab itu, ukuran yang

digunakan dalam mutasi harus dapat dibaca secara objektif, misalnya kesesuaian latar belakang pendidikan, pengalaman kerja, rekam jejak kinerja, integritas, kemampuan manajerial, serta kebutuhan unit kerja penerima. Dengan ukuran tersebut, mutasi tidak hanya menjadi alat pemindahan pegawai, tetapi juga menjadi instrumen untuk memastikan pegawai berada pada tempat yang tepat sesuai dengan kapasitas dan kebutuhan organisasi.

Kedudukan hukum mutasi juga menimbulkan kewajiban administratif bagi instansi pemerintah untuk menyusun dokumen pendukung yang memadai. Dokumen tersebut dapat berupa usulan mutasi, persetujuan instansi asal dan instansi penerima, pertimbangan teknis, analisis kebutuhan jabatan, rekam jejak kinerja, serta berita acara atau dokumen lain yang menunjukkan bahwa proses mutasi telah dilakukan secara tertib. Keberadaan dokumen pendukung ini penting karena keputusan mutasi tidak hanya harus benar secara substansi, tetapi juga harus benar secara prosedur. Dalam hukum administrasi, prosedur bukan sekadar formalitas, melainkan bagian dari perlindungan hukum agar keputusan yang diambil tidak sewenang-wenang dan dapat diuji apabila dikemudian hari menimbulkan keberatan.

PNS yang dimutasi tetap memiliki hak kepegawaian yang harus dihormati oleh instansi. Hak tersebut mencakup hak atas gaji dan tunjangan sesuai ketentuan, hak atas pengembangan kompetensi, hak atas penilaian kinerja yang adil, hak atas informasi mengenai dasar mutasi, dan hak untuk memperoleh perlakuan yang tidak diskriminatif. Mutasi yang dilakukan secara sah tidak boleh dipakai untuk mengurangi hak pegawai secara tidak berdasar. Apabila mutasi membawa konsekuensi pada beban keluarga, jarak tempat tinggal, biaya transportasi, atau kebutuhan tempat tinggal sementara, maka aspek tersebut perlu menjadi pertimbangan kebijakan kepegawaian daerah agar mutasi tidak hanya sah secara formal, tetapi juga manusiawi dan berkeadilan.

Dalam perspektif hukum administrasi, perlindungan hukum bagi PNS yang dimutasi menjadi penting karena pegawai berada pada posisi yang relatif tidak seimbang dengan pejabat yang mengeluarkan keputusan. PNS wajib menaati perintah kedinasan, tetapi pada saat yang sama PNS juga berhak memperoleh keputusan yang sesuai hukum. Apabila terdapat dugaan bahwa mutasi dilakukan karena alasan politik, konflik personal, pembalasan, atau kepentingan lain yang tidak berhubungan dengan kebutuhan organisasi, maka pegawai yang bersangkutan memiliki ruang untuk

menempuh keberatan atau upaya administratif sesuai mekanisme yang berlaku. Mekanisme tersebut memperlihatkan bahwa mutasi bukan tindakan tertutup, melainkan keputusan yang dapat diuji dari sisi kewenangan, prosedur, dan substansi. Kedudukan kepala daerah sebagai pejabat pembina kepegawaian di daerah juga perlu dianalisis dalam hubungan antara demokrasi lokal dan netralitas ASN. Kepala daerah lahir dari proses politik, tetapi kewenangan kepegawaiannya harus dijalankan dalam bingkai hukum administrasi, bukan dalam logika kepentingan politik elektoral. Hal ini menjadi penting karena ASN harus tetap netral dan tidak boleh menjadi alat kekuasaan praktis. Mutasi yang dilakukan setelah pergantian kepala daerah, menjelang pemilihan kepala daerah, atau dalam situasi politik lokal yang kuat harus memperoleh pengawasan lebih cermat. Tujuannya bukan untuk menghalangi kepala daerah menata birokrasi, melainkan memastikan penataan tersebut benar-benar berangkat dari kebutuhan organisasi dan bukan dari motif politik.

Dalam konteks Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, kedudukan hukum mutasi tidak dapat dipisahkan dari karakter wilayah yang memiliki tantangan geografis, perbatasan, dan variasi kebutuhan pelayanan publik. Penempatan PNS pada unit kerja tertentu harus memperhatikan kebutuhan pelayanan di daerah yang memerlukan dukungan aparatur, termasuk daerah yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi. Namun demikian, kebutuhan pelayanan tersebut tetap harus dilaksanakan melalui mekanisme yang transparan dan terukur. Mutasi yang ditempatkan dalam kerangka pemerataan pelayanan akan memiliki legitimasi yang lebih kuat dibandingkan mutasi yang hanya didasarkan pada keinginan mengganti orang tertentu tanpa peta kebutuhan pegawai yang jelas.

Mutasi juga berhubungan dengan konsep kepastian hukum dalam karier PNS. Kepastian hukum bukan berarti seorang PNS tidak boleh dipindahkan sama sekali, melainkan pegawai dapat memperkirakan bahwa perpindahan dirinya dilakukan berdasarkan alasan yang wajar, prosedur yang benar, dan tujuan yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila PNS mengetahui bahwa mutasi dilakukan berdasarkan sistem yang jelas, maka resistensi terhadap kebijakan mutasi dapat berkurang. Sebaliknya, apabila mutasi dilakukan secara mendadak tanpa alasan yang dapat dijelaskan, maka mutasi dapat menimbulkan ketidakpercayaan terhadap manajemen ASN. Oleh sebab itu, kepastian hukum dalam mutasi berfungsi menjaga hubungan kerja yang sehat antara aparatur dan institusi.

Dengan demikian, kedudukan hukum mutasi PNS berdasarkan UU ASN tidak hanya terletak pada kewenangan memindahkan pegawai, tetapi pada keseluruhan standar hukum yang menyertai tindakan tersebut. Mutasi harus berada dalam jalur perencanaan kebutuhan, pemenuhan kompetensi, pengembangan karier, perlindungan hak, dan pengawasan terhadap potensi penyalahgunaan wewenang. Apabila standar tersebut terpenuhi, mutasi akan menjadi instrumen pembinaan pegawai yang sah dan bermanfaat. Namun apabila standar tersebut diabaikan, mutasi berpotensi berubah menjadi tindakan administratif yang merugikan PNS dan bertentangan dengan tujuan pembentukan manajemen ASN yang profesional.

Ratio Legis Terhadap Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara

Ratio legis terhadap mutasi pegawai negeri sipil memiliki beberapa landasan seperti yang tertuang dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara seperti dalam tabel dibawah ini:¹²

1. Filosofis Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 UU ini juga bertujuan untuk memperbaiki manajemen ASN agar lebih profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktek KKN, berintegritas tinggi, serta berkemampuan dan kinerja tinggi
2. Yuridis, ketentuan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 yang menuntut agar memiliki loyalitas penuh kepada pemerintah negara dipandang tidak sesuai lagi dengan pemerintahan yang semakin demokratis dan desentralistis, pemerintahan yang semakin terbuka serta ekonomi yang semakin kompetitif
3. Desentralisasi kepegawaian yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dalam perkembangannya telah dilaksanakan dengan semangat yang berbeda dan telah menyimpang dari semangat yang mendasari desentralisasi kepegawaian
4. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ternyata juga belum mampu menjawab semua permasalahan kepegawaian yang menjadi warisan masa lalu, terutama terkait tenaga honorer/pegawai tidak tetap yang

¹² Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Landasan

selama ini telah mengabdikan kepada pemerintah namun tidak kunjung jelas nasib dan status kepegawaiannya

5. Komite Aparatur Sipil Negara yang sejatinya kewenangan dan tugasnya dapat dilakukan oleh KemenPAN RB.
6. Sosiologis, untuk memenuhi tuntutan pelayanan publik yang setara dengan negara maju lainnya sangat diperlukan aparatur negara yang profesional, mampu menggalang kemitraan dengan pihak swasta, berkinerja tinggi, akuntabel, bersih dari praktek KKN, sehingga perlu dijamin tingkat kesejahteraannya.

Untuk pengelolaan PNS yang baik, termasuk didalamnya adalah dalam hal mutasi PNS, diperlukan dasar yang kuat dari aspek kemanfaatan, keadilan, dan kepastian hukum. Di sini penulis lebih menitikberatkan pada aspek kemanfaatan dan keadilan sebagai manifesto dari pendekatan sosiologi hukum. Dalam konteks mutasi di lingkungan Instansi Pemerintah, sebagai subjek hukum, baik PNS yang akan di mutasi maupun Pejabat PNS yang melakukan mutasi terikat pada hukum. Agar hubungan hukum antarsubjek hukum itu berjalan secara harmonis, seimbang, dan adil, dalam arti setiap subjek hukum mendapatkan apa yang menjadi haknya dan menjalankan kewajiban yang dibebankan kepadanya, hukum tampil sebagai aturan main dalam mengatur hubungan hukum tersebut. Hukum diciptakan sebagai sarana atau instrumen untuk mengatur hak-hak dan kewajiban-kewajiban subjek hukum agar masing-masing subjek hukum dapat menjalankan kewajibannya dengan baik dan mendapatkan haknya secara wajar. Di samping itu, hukum juga berfungsi sebagai instrumen perlindungan bagi subjek hukum.

Fungsi hukum sebagai instrumen pengatur dan instrumen perlindungan itu, diarahkan pada satu tujuan, yaitu untuk menciptakan suasana hubungan hukum antar subjek hukum secara seimbang, harmonis, damai dan adil. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda, dan sebagainya, terhadap yang merugikannya. Fungsi hukum dalam masalah mutasi ini kemudian dapat ditinjau dari segi kemanfaatan, keadilan dan kepastian hukum.

Seorang PNS hendaknya selain memiliki kemampuan dalam hal keilmuan dan pengetahuannya dalam bidang tertentu juga wajib memiliki kemampuan manajerial yang menjadikan lingkungan kerja dapat terorganisir dan terkendali dalam internal instansi, dapat merangkul seluruh pegawai guna menjalankan pekerjaan dengan baik.

Karena dalam hal ini bahwa ASN menjadi tumpuan dalam pelaksanaan pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Penempatan PNS dalam jabatan tertentu hendaknya memenuhi kriteria serta dengan sosok PNS yang dapat mengombinasikan antara kemampuan kerja serta kemampuan manajerialnya. Sosok ASN yang mampu memainkan peranan tersebut adalah ASN yang mempunyai kompetensi yang diindikasikan dari sikap disiplin yang tinggi, kinerja yang baik serta sikap dan perilakunya yang penuh dengan kesetiaan dan ketaatan kepada negara, bermoral dan bermental baik, profesional, sadar akan tanggung jawabnya sebagai pelayanan publik serta mampu menjadi perekat persatuan dan kesatuan bangsa.

Prosedur yang harus ditempuh untuk melaksanakan mutasi seperti yang tercantum dalam peraturan yang ditetapkan oleh BKN yaitu Peraturan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Prosedur terhadap mutasi ada pada BAB II pada Pasal 4 sampai dengan Pasal 10 dalam melakukan mutasi yang pertama harus adanya usulan dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) penerima kepada PPK instansi asal dahulu untuk mendapatkan persetujuan setelah itu dibuatkan persetujuan mutasi dan PPK instansi penerima menyampaikan usulan kepada BKN/Kepala Kantor Regional BKN yang bertujuan mendapatkan pertimbangan.

Sementara itu di Provinsi Kalimantan Utara pelaksanaan mutasi sama sekali tidak ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan politik dan murni dari hasil open bidding yang dilakukan sejak beberapa waktu lalu. Disebutkan lagi bahwa dalam pelaksanaan mutasi yang dilakukan berguna untuk meningkatkan integritas, loyalitas, dan dedikasi terhadap hal yang sudah diemban dalam bentuk jabatan baru. Pelaksanaan mutasi ini dilaksanakan secara dan dengan profesional sebagaimana berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak ada pemanfaatan jabatan atau kepentingan politik yang dilakukan oleh pimpinan daerah.

Ratio legis mutasi PNS pada dasarnya bertolak dari kebutuhan untuk menyeimbangkan dua kepentingan utama, yaitu kepentingan organisasi pemerintahan dan kepentingan perlindungan pegawai. Dari sisi organisasi, mutasi diperlukan agar pegawai tidak terjebak dalam rutinitas yang menghambat produktivitas, agar unit kerja yang kekurangan pegawai dapat diperkuat, dan agar kompetensi pegawai dapat digunakan pada tempat yang paling membutuhkan. Dari sisi pegawai, mutasi harus tetap memperhatikan hak, kepastian karier, dan kondisi objektif yang melekat pada pegawai.

Keseimbangan inilah yang menjadi alasan mendasar mengapa mutasi harus diatur dengan norma hukum, bukan diserahkan sepenuhnya kepada pertimbangan subjektif pimpinan.

Secara filosofis, ratio legis mutasi berkaitan dengan cita-cita mewujudkan aparatur negara yang melayani masyarakat secara adil. ASN tidak dibentuk untuk melayani kepentingan penguasa, melainkan untuk menjalankan fungsi pelayanan publik, pemerintahan, dan pembangunan. Oleh karena itu, mutasi harus diarahkan untuk memperkuat kemampuan negara hadir di tengah masyarakat. Apabila suatu daerah atau unit kerja mengalami kekurangan pegawai, sedangkan unit lain memiliki kelebihan pegawai atau pegawai dengan kompetensi yang lebih sesuai, maka mutasi dapat menjadi sarana pemerataan kapasitas birokrasi. Dengan cara demikian, mutasi tidak hanya berdampak pada pegawai yang dipindahkan, tetapi juga pada kualitas pelayanan yang diterima masyarakat.

Secara yuridis, ratio legis mutasi terletak pada kebutuhan untuk memberi batas hukum terhadap kewenangan pejabat dalam mengelola pegawai. Tanpa pengaturan hukum, mutasi dapat dengan mudah berubah menjadi alat tekanan, alat penghargaan yang tidak objektif, atau alat untuk mengendalikan birokrasi berdasarkan kepentingan tertentu. Oleh karena itu, peraturan mengenai mutasi menetapkan prosedur, syarat, dan lembaga yang terlibat agar keputusan mutasi dapat dipertanggungjawabkan. Pengaturan ini menunjukkan bahwa negara mengakui adanya kebutuhan fleksibilitas dalam manajemen pegawai, tetapi fleksibilitas tersebut harus tetap berada dalam bingkai legalitas dan akuntabilitas.

Secara sosiologis, ratio legis mutasi berangkat dari kenyataan bahwa kebutuhan pelayanan publik selalu berubah. Pertambahan penduduk, perubahan struktur organisasi, pembentukan perangkat daerah baru, perkembangan teknologi pelayanan, dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan yang cepat menuntut adanya penyesuaian penempatan aparatur. Pegawai yang pada awalnya ditempatkan di satu unit kerja dapat saja kemudian lebih dibutuhkan pada unit lain karena perubahan kebutuhan. Dalam situasi seperti ini, mutasi menjadi instrumen adaptasi organisasi. Namun adaptasi tersebut tetap harus dilakukan dengan memperhatikan kondisi sosial pegawai, sebab keberhasilan mutasi tidak hanya ditentukan oleh sah atau tidaknya keputusan, tetapi juga oleh kesiapan pegawai menjalankan tugas baru.

Pada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara, ratio legis mutasi memperoleh makna yang lebih konkret karena wilayah provinsi ini memiliki karakter daerah perbatasan dan sebaran wilayah yang menuntut pemerataan aparatur. Pelayanan publik di daerah yang jauh dari pusat administrasi tidak boleh tertinggal hanya karena kekurangan pegawai yang kompeten. Mutasi dapat digunakan untuk memastikan perangkat daerah di wilayah yang membutuhkan tetap memperoleh dukungan sumber daya manusia. Dalam konteks tersebut, mutasi menjadi bagian dari strategi pemerataan kehadiran negara. Akan tetapi, strategi ini harus tetap disertai pertimbangan kesejahteraan, transportasi, tempat tinggal, dan dukungan kerja agar pegawai yang ditempatkan dapat menjalankan tugas secara optimal.

Ratio legis mutasi juga berhubungan dengan pengembangan karier PNS. Pengalaman kerja pada unit yang berbeda dapat memperluas kemampuan pegawai memahami persoalan pemerintahan secara lebih utuh. Pegawai yang terlalu lama berada pada satu unit kerja dapat mengalami stagnasi pengalaman, sedangkan organisasi membutuhkan aparatur yang mampu menyesuaikan diri dengan berbagai tugas. Melalui mutasi yang terencana, pegawai dapat memperoleh pengalaman baru, jejaring kerja baru, dan kemampuan menyelesaikan masalah pada bidang yang berbeda. Dengan demikian, mutasi tidak semata-mata dipandang sebagai perpindahan tempat kerja, tetapi sebagai bagian dari investasi institusi terhadap peningkatan kualitas aparatur.

Namun demikian, ratio legis mutasi tidak boleh ditafsirkan sebagai pembenaran untuk melakukan pemindahan secara sewenang-wenang. Tujuan pengembangan karier tidak akan tercapai apabila pegawai dipindahkan tanpa mempertimbangkan kesesuaian kompetensi atau tanpa persiapan yang memadai. Mutasi yang tidak terencana justru dapat menurunkan motivasi kerja, menimbulkan beban psikologis, dan mengganggu stabilitas organisasi. Oleh karena itu, mutasi yang baik harus memiliki peta kebutuhan, alasan tertulis, dan ukuran keberhasilan. Ukuran keberhasilan mutasi dapat dilihat dari meningkatnya kinerja unit kerja, terpenuhinya kebutuhan pelayanan, dan terjaganya hak-hak pegawai yang dimutasi.

Prinsip proporsionalitas menjadi dasar penting dalam membaca ratio legis mutasi. Proporsionalitas menghendaki adanya hubungan yang seimbang antara tujuan yang hendak dicapai dan beban yang ditimbulkan kepada pegawai. Apabila tujuan mutasi adalah mengisi kekosongan jabatan, maka harus dipastikan bahwa pegawai yang dimutasi memang memiliki kompetensi yang relevan dengan jabatan tersebut. Apabila

mutasi menimbulkan beban jarak, biaya, atau penyesuaian keluarga yang besar, maka instansi perlu mempertimbangkan dukungan yang layak. Dengan prinsip ini, mutasi tidak hanya memenuhi kepentingan organisasi, tetapi juga memperlihatkan penghormatan terhadap martabat pegawai sebagai subjek hukum.

Larangan konflik kepentingan juga menjadi bagian dari ratio legis mutasi. Konflik kepentingan dapat muncul ketika pejabat menggunakan kewenangan mutasi untuk menguntungkan keluarga, kelompok, tim politik, atau pihak tertentu. Konflik kepentingan juga dapat muncul ketika mutasi dilakukan untuk menyingkirkan pegawai yang dianggap tidak sejalan dengan kepentingan pejabat. Karena itu, proses mutasi harus dilengkapi dengan mekanisme pengawasan dan dokumentasi yang cukup. Semakin terbuka alasan mutasi dan semakin jelas ukuran kompetensi yang digunakan, semakin kecil peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Dengan demikian, ratio legis larangan konflik kepentingan adalah menjaga objektivitas manajemen ASN. Pelaksanaan open bidding atau seleksi terbuka dalam pengisian jabatan tertentu dapat mendukung ratio legis mutasi sepanjang dilakukan secara konsisten dan objektif. Seleksi terbuka memperlihatkan bahwa pengisian jabatan tidak dilakukan secara tertutup, tetapi melalui penilaian terhadap kapasitas pegawai. Akan tetapi, seleksi terbuka tidak boleh menjadi formalitas belaka. Hasil penilaian harus benar-benar menjadi dasar dalam menentukan penempatan pegawai. Apabila hasil seleksi hanya dijadikan pelengkap administrasi, maka tujuan sistem merit tidak akan tercapai. Karena itu, substansi ratio legis mutasi adalah memastikan proses penempatan pegawai dilakukan berdasarkan kemampuan dan kebutuhan, bukan semata-mata berdasarkan kewenangan pejabat.

Dalam perspektif kemanfaatan, mutasi diperlukan agar organisasi pemerintah dapat bergerak secara dinamis. Kebutuhan perangkat daerah tidak selalu sama dari waktu ke waktu. Ada unit kerja yang membutuhkan pegawai dengan kemampuan hukum, administrasi, pengawasan, teknologi informasi, perencanaan, atau pelayanan langsung kepada masyarakat. Melalui mutasi, pemerintah daerah dapat mengatur distribusi pegawai sesuai kebutuhan tersebut. Namun kemanfaatan mutasi harus dapat diukur, bukan hanya diasumsikan. Pemerintah daerah perlu menilai apakah setelah mutasi terjadi peningkatan kinerja, penyelesaian pekerjaan yang lebih cepat, atau pelayanan yang lebih baik. Jika tidak ada ukuran, maka sulit membedakan mutasi yang bermanfaat dengan mutasi yang hanya bersifat administratif.

Dalam perspektif keadilan, mutasi harus memberi perlakuan yang sama kepada seluruh pegawai yang berada dalam kondisi yang sama. Pegawai dengan kompetensi dan kinerja yang setara seharusnya memperoleh kesempatan yang sama untuk ditempatkan atau dipromosikan. Sebaliknya, pegawai tidak boleh dipindahkan hanya karena alasan kedekatan, perbedaan pandangan, atau faktor yang tidak berhubungan dengan jabatan. Keadilan dalam mutasi juga menuntut agar beban mutasi tidak selalu diberikan kepada pegawai tertentu, sementara pegawai lain selalu terlindungi karena kedekatan personal. Oleh sebab itu, instansi perlu memiliki data historis mutasi agar dapat melihat apakah kebijakan mutasi telah dilaksanakan secara merata dan tidak diskriminatif.

Dalam perspektif kepastian hukum, mutasi membutuhkan prosedur yang dapat diprediksi. Pegawai perlu mengetahui bahwa mutasi memiliki tahapan, kriteria, pejabat yang berwenang, dokumen pendukung, serta mekanisme keberatan apabila terdapat dugaan pelanggaran. Kepastian hukum ini akan membangun kepercayaan pegawai terhadap instansi. Kepercayaan tersebut penting karena mutasi sering kali menuntut pegawai menyesuaikan diri dengan lingkungan baru. Apabila pegawai percaya bahwa mutasi dilakukan secara sah dan objektif, maka pegawai akan lebih mudah menerima keputusan tersebut sebagai bagian dari tugas kedinasan. Sebaliknya, ketidakjelasan prosedur akan menimbulkan prasangka dan konflik dalam organisasi.

Ratio legis mutasi juga dapat dibaca sebagai upaya mencegah terbentuknya zona nyaman yang berlebihan dalam birokrasi. Pegawai yang terlalu lama berada dalam satu jabatan dapat saja menguasai pekerjaan dengan baik, tetapi pada saat yang sama dapat kehilangan dorongan untuk berinovasi. Mutasi yang dilakukan secara terukur dapat mendorong penyegaran organisasi, pertukaran pengalaman, dan perluasan perspektif kerja. Namun penyegaran tidak boleh dilakukan dengan mengabaikan kesinambungan pelayanan. Karena itu, mutasi harus mempertimbangkan waktu pelaksanaan, kesiapan pengganti, dan proses serah terima pekerjaan agar pelayanan publik tidak terganggu.

Berdasarkan uraian tersebut, ratio legis mutasi PNS Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara seharusnya diarahkan pada penguatan birokrasi daerah yang profesional, merata, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Mutasi harus menjadi instrumen penataan aparatur, bukan alat kekuasaan. Mutasi juga harus menjadi sarana pengembangan karier, bukan bentuk hukuman yang tidak melalui prosedur disiplin. Dengan menempatkan mutasi dalam kerangka kemanfaatan, keadilan, dan kepastian

hukum, Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dapat membangun kebijakan kepegawaian yang lebih objektif dan memberikan perlindungan yang lebih baik bagi PNS yang menjalankan tugas di wilayah dengan tantangan geografis dan pelayanan yang beragam.

Pengaturan mutasi juga perlu dipahami sebagai bagian dari manajemen risiko dalam pemerintahan daerah. Risiko yang mungkin muncul bukan hanya risiko administratif, tetapi juga risiko menurunnya kualitas pelayanan, risiko konflik internal, dan risiko gugatan apabila keputusan mutasi dipandang tidak sah. Karena itu, sebelum mutasi ditetapkan, instansi perlu memastikan bahwa alasan mutasi telah dirumuskan secara tertulis dan dapat dijelaskan secara rasional. Penjelasan tersebut tidak harus selalu panjang, tetapi harus cukup untuk menunjukkan adanya hubungan antara kebutuhan organisasi dengan pegawai yang dipilih untuk dimutasi. Dengan cara demikian, mutasi memiliki dasar yang lebih kuat apabila dikemudian hari dipertanyakan oleh pegawai atau lembaga pengawas.

Selain itu, ratio legis mutasi menuntut adanya integrasi antara data kepegawaian dan kebijakan penempatan. Pemerintah daerah tidak dapat hanya mengandalkan penilaian informal atau informasi lisan dari pimpinan unit kerja. Data mengenai pendidikan, pelatihan, pengalaman jabatan, hasil penilaian kinerja, disiplin, usia, masa kerja, dan kebutuhan unit kerja harus disusun secara tertib. Data tersebut akan membantu pejabat yang berwenang menilai apakah seorang pegawai layak dipindahkan ke jabatan atau lokasi tertentu. Apabila data kepegawaian tidak lengkap, maka keputusan mutasi berpotensi didominasi oleh pertimbangan subjektif. Oleh sebab itu, tertib administrasi menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari ratio legis mutasi.

Mutasi juga memiliki fungsi korektif terhadap ketidakseimbangan distribusi pegawai. Dalam praktik pemerintahan daerah, sering terjadi unit kerja tertentu memiliki pegawai yang relatif banyak, sedangkan unit lain menghadapi kekurangan aparatur. Ketidakseimbangan ini dapat menghambat pelayanan publik dan menimbulkan beban kerja yang tidak merata. Melalui mutasi, pemerintah daerah dapat melakukan penataan kembali agar beban kerja lebih proporsional. Namun fungsi korektif tersebut harus dilakukan berdasarkan analisis beban kerja yang benar. Tanpa analisis, pemindahan pegawai justru dapat menimbulkan masalah baru, misalnya unit asal menjadi kekurangan pegawai atau unit penerima mendapatkan pegawai yang kompetensinya tidak sesuai kebutuhan.

Dalam kerangka pembinaan, mutasi dapat menjadi sarana membentuk aparatur yang adaptif. Pegawai yang pernah bertugas pada beberapa unit kerja akan lebih mudah memahami hubungan antarperangkat daerah dan lebih siap menghadapi perubahan kebijakan. Kemampuan adaptif ini penting karena pemerintahan daerah tidak bekerja dalam situasi yang selalu tetap. Perubahan regulasi, perubahan prioritas pembangunan, dan kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks menuntut ASN yang mampu belajar dan menyesuaikan diri. Dengan demikian, mutasi yang disusun secara berjenjang dapat membantu membentuk pegawai yang tidak hanya menguasai satu bidang teknis, tetapi juga memahami tata kelola pemerintahan secara menyeluruh. Walaupun demikian, mutasi harus tetap memperhatikan keberlanjutan pekerjaan pada unit kerja asal. Pegawai yang dimutasi sering kali memegang arsip, pengalaman, atau pengetahuan teknis tertentu yang belum tentu langsung dikuasai oleh pengganti. Karena itu, pelaksanaan mutasi perlu diikuti dengan serah terima pekerjaan, pengalihan dokumen, dan penjelasan mengenai tugas yang sedang berjalan. Apabila hal ini tidak dilakukan, maka mutasi dapat mengganggu pelayanan dan menimbulkan kehilangan memori organisasi. Dengan demikian, ratio legis mutasi tidak hanya berada pada saat keputusan ditetapkan, tetapi juga pada pelaksanaan setelah keputusan tersebut berlaku.

Aspek komunikasi juga menjadi faktor penting dalam keberhasilan mutasi. Pegawai yang dimutasi perlu memperoleh informasi yang jelas mengenai alasan, waktu pelaksanaan, unit tujuan, dan tugas yang akan dijalankan. Komunikasi yang buruk dapat menyebabkan pegawai menafsirkan mutasi sebagai tindakan yang merugikan atau sebagai bentuk hukuman. Sebaliknya, komunikasi yang baik dapat menumbuhkan pemahaman bahwa mutasi merupakan bagian dari kebutuhan organisasi. Komunikasi tidak menghilangkan kewajiban pegawai untuk menaati keputusan yang sah, tetapi komunikasi membantu memastikan bahwa keputusan tersebut diterima secara lebih konstruktif dan tidak menimbulkan konflik yang tidak perlu.

Pada akhirnya, ratio legis mutasi harus dibaca sebagai upaya membangun tata kelola ASN yang berorientasi pada pelayanan publik. Mutasi yang baik adalah mutasi yang dapat dijelaskan dasar hukumnya, dapat dibuktikan prosedurnya, dapat diukur manfaatnya, dan tidak mengabaikan hak pegawai. Apabila prinsip tersebut dijadikan pegangan, maka mutasi akan memperkuat birokrasi daerah dan meningkatkan kepercayaan aparatur terhadap sistem kepegawaian. Sebaliknya, apabila mutasi

digunakan tanpa alasan objektif, maka mutasi akan melemahkan profesionalisme ASN dan menimbulkan ketidakpastian dalam karier pegawai. Oleh karena itu, penguatan standar mutasi menjadi kebutuhan yang sejalan dengan semangat pembaruan UU ASN. Oleh karena itu, kebijakan mutasi yang ideal perlu ditempatkan dalam siklus manajemen ASN yang berkelanjutan. Siklus tersebut dimulai dari pemetaan kebutuhan pegawai, pemetaan kompetensi, penilaian kinerja, penetapan rencana pengembangan, pelaksanaan mutasi, dan evaluasi pasca mutasi. Evaluasi pasca mutasi penting untuk mengetahui apakah penempatan pegawai benar-benar memberikan manfaat bagi unit kerja dan apakah pegawai mampu menyesuaikan diri dengan tugas yang baru. Tanpa evaluasi, instansi tidak memiliki dasar untuk memperbaiki kebijakan mutasi berikutnya.

Evaluasi tersebut juga dapat menjadi dasar untuk menilai kebutuhan dukungan kepada pegawai yang dimutasi. Dukungan dapat berupa pembekalan tugas, pengenalan lingkungan kerja, pendampingan oleh pejabat terkait, atau fasilitas tertentu apabila mutasi menimbulkan beban jarak dan biaya yang signifikan. Dengan dukungan demikian, mutasi tidak dipahami sebagai pemindahan administratif semata, tetapi sebagai proses transisi pekerjaan yang tetap memperhatikan keberhasilan pegawai menjalankan tugas. Hal ini sejalan dengan tujuan pembinaan ASN yang tidak hanya menuntut kepatuhan, tetapi juga mendorong kinerja yang berkelanjutan.

Dengan demikian, ratio legis mutasi pada akhirnya menempatkan hukum sebagai pengendali sekaligus pengarah kebijakan kepegawaian. Hukum mengendalikan agar kewenangan mutasi tidak disalahgunakan, dan hukum mengarahkan agar mutasi dipakai untuk memperbaiki organisasi. Dalam posisi ini, peraturan mengenai mutasi harus dibaca secara fungsional, yaitu sebagai sarana untuk mencapai birokrasi yang profesional, netral, dan berorientasi pelayanan. Semakin kuat kepatuhan terhadap tujuan tersebut, semakin besar pula legitimasi mutasi sebagai bagian dari manajemen ASN.

PENUTUP

Kesimpulan

Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Ratio Legis Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

1. Bahwa Kedudukan Hukum Mutasi Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah Mutasi diatur dalam undang-undang ASN Nomor 5 tahun 2014 lalu diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 11 tahun 2017 dan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Berdasarkan peraturan BKN Nomor 28 Tahun 2011 Mutasi jabatan atau pemindahan jabatan meliputi segala perubahan jabatan seorang pegawai dalam arti umum. Hal ini disebabkan karena kegiatan mutasi bersentuhan langsung dengan aspek-aspek kehidupan pegawai yang bersangkutan.
2. Bahwa Ratio Legis Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah Prosedur yang harus dilakukan dalam melaksanakan mutasi ada dalam beberapa peraturan yang dikeluarkan salah satunya dalam peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata cara pelaksanaan Mutasi. Peraturan tersebut mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia (PP) nomor 11 tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Saran

1. Sebaiknya dalam melakukan mutasi pegawai negeri sipil berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan kepegawaian dan pelaksanaan mutasi pegawai negeri sipil di Provinsi Kalimantan Utara;
2. Sebaiknya Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara perlu membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang Petunjuk Teknis Mutasi Pegawai Daerah yang didalamnya mengatur hak-hak mutasi pegawai negeri sipil jika yang bersangkutan dimutasi diluar tempat tinggalnya yang berjarak lebih dari 80 km atau lebih dari 1 jam perjalanan diberikan tunjangan atau Lumpsum serta tempat tinggal dalam semasa melaksanakan tugasnya, sehingga pegawai tersebut dapat berkerja dengan optimal.

DAFTAR PUSTAKA

Amelia; Abi Ma'ruf Radjab; Chyntia Pinky Cahyadini. "Mutasi: Bentuk Sanksi Di Bidang Kepegawaian?". Veritas et Justitia 6, no. 1 (2020).

Basah, Sjahran. *Eksistensi Dan Tolok Ukur Peradilan Administrasi Di Indonesia*. (Bandung: Alumni, 1985).

Hasibuan, Malayu. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: Bumi Aksara, 2005).

- Kadarisman. *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: Rajawali Pers, 2011).
- Karmila; Syamsiar; Sitti Aminah. “*Dampak Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pada Unit Kerja Pelaksana Teknis Daerah Puskesmas Penrang Kabupaten Wajo*”. *Jurnal Ada Na Gau: Public Administration* 3, no. 2 (2022).
- Kristiana, Titin. “*Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Badan LITBANG ESDM Dengan Metode Promethee*”. *Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi* 5, no. 3 (2015).
- Muhajid; Edwar. “*Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara Di Lingkungan Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan*”. *Jurnal Sinar Manajemen* 5, no. 2 (2018).
- Mufaizah, Fika. *Pengaruh Rotasi Dan Mutasi Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Balai Pendidikan Dan Latihan Keuangan Yogyakarta Tahun 2017*. (Yogyakarta: Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga, 2017).
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara Landasan.
- Setiawan, Agung. “*Demosi Jabatan Pegawai Negeri Sipil Di Daerah Kabupaten Lombok Timur Nusa Tenggara Barat (Analisis Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)*”. *Jurnal Tana Mana* 4, no. 1 (2023).
- Suarsa, Abdul. *Penerapan Pengembangan Sumber Daya Manusia Menuju Kualitas Next Generation*. (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2008).