



Volume 31, No. 2, Mei 2016  
DOI : 10.20473/ydk.v31i2.4856

Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Jalan Dharmawangsa Dalam Selatan  
Surabaya, 60286 Indonesia, +6231-5023151/5023252  
Fax +6231-5020454, E-mail: yuridika@fh.unair.ac.id  
Yuridika (ISSN: 0215-840X | e-ISSN: 2528-3103)

FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA

by <http://e-journal.unair.ac.id/index.php/YDK/index> under a Creative  
Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0  
International License.



Article history: Submitted 27 February 2016; Accepted 9 May 2016; Available online 31 May 2016

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI WARGA NEGARA DALAM PELAKSANAAN MUTASI PEGAWAI NEGERI SIPIL

Muhammad Yassin

muh\_yassin@gmail.com

Pengamat Hukum

### Abstract

*Civil servant is the incumbent Government in doing a service to the community. To meet the needs of employees in the Agency-agencies or areas that need or are experiencing a shortage of substitute employees Transfer of civil servants or mutations. The occurrence of a mutation or the transfer of work areas occurs only on civil servants, not government employees with the agreement because the civil servant has no agreement or contract work but hired a public agreement was generally recognized by many countries. In practice, Transfer of civil servants is one of the activities closely associated with the emergence of imbalance between the rights and obligations of civil servants as the civilian apparatus of state and as the citizens. Therefore, it is necessary to have legal protection for civil servants in the implementation of the transfer of civil servants. In relation to the implementation of the mutation, any civil servant who is transferred must be treated equally, whether it is the right or obligation of the civil servant concerned. Mutations are not the cause of the reduced rights, such as salary, leave, opportunities for promotion, even safe and healthy working conditions. Implementation of the mutation should also ensure that the workload and related employee responsibilities will remain the same as those performed in the previous workplace.*

**Keywords:** Citizens; Civil Servants; Legal Protection; State Civil Apparatus.

### Abstrak

Pegawai negeri sipil merupakan pelaksana tugas pemerintahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat. Untuk memenuhi kebutuhan pegawai di instansi-instansi ataupun daerah-daerah yang membutuhkan atau mengalami kekurangan pegawai diadakanlah pemindahan atau mutasi. Terjadinya mutasi atau pemindahan wilayah kerja hanya terjadi pada pegawai negeri sipil, bukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja karena pegawai negeri sipil tidak memiliki perjanjian atau kontrak kerja tetapi dipekerjakan berdasarkan perjanjian publik yang diakui secara umum oleh banyak negara. Dalam pelaksanaannya mutasi pegawai negeri sipil yang sering dilakukan oleh institusi terkait terkadang memunculkan ketidakseimbangan antara hak dan kewajiban dari pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara dan pelayan masyarakat. Untuk itu sangat penting kiranya bagi pegawai negeri sipil untuk memiliki perlindungan hukum dalam prakteknya terkait mutasi pegawai negeri sipil tersebut. Terkait dengan pelaksanaan mutasi, setiap pegawai negeri sipil yang dimutasi harus mendapatkan perlakuan yang sama, baik itu hak maupun kewajiban pegawai negeri yang bersangkutan. Mutasi tidak menjadi penyebab berkurangnya hak-hak yang bersangkutan, seperti gaji, cuti, kesempatan untuk promosi, bahkan kondisi kerja yang aman dan sehat. Pelaksanaan mutasi juga harus menjamin bahwa beban kerja serta tanggung jawab pegawai yang berkaitan terhadap pekerjaan akan tetap sama dengan yang dilaksanakannya di tempat kerja sebelumnya.

**Kata Kunci:** Masyarakat; Pegawai Negeri Sipil; Perlindungan Hukum; Aparatur Negara.

## Pendahuluan

Semangat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disebut UU No. 5/2014) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UU No. 8/1974) sebagaimana dijelaskan di dalam bagian penjelasan undang-undang dimaksud adalah mewujudkan aparatur sipil negara 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 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945), guna mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.

Melihat semangat di atas, UU No. 5/2014 menunjukkan bahwa seorang pegawai aparatur sipil negara memiliki tanggung jawab dalam tercapainya tujuan nasional. Pegawai negeri sipil sebagai aparatur negara dituntut mampu berkiprah dan berperan dalam dinamika pembangunan bangsa, sebagai motor penggerak yang handal dan dinamis.<sup>1</sup> Kewajiban tersebut merupakan suatu yang tidak bisa ditawar oleh setiap pegawai aparatur sipil negara. Adanya kewajiban-kewajiban tentunya juga harus diikuti dengan pemenuhan hak-hak kepada pegawai aparatur sipil negara. Menurut Sudikno Mertokusumo, hak itu memberi kenikmatan dan keleluasaan kepada individu untuk melaksanakannya, sedangkan kewajiban merupakan pembatasan dan beban.<sup>2</sup> Keselarasan antara pembebanan kewajiban dengan pemenuhan atas hak tentunya memberikan kenyamanan bagi pegawai aparatur sipil negara dalam menjalankan tugas, pokok dan fungsinya. Jika pegawai aparatur sipil negara bekerja dalam keadaan yang nyaman berarti akan berimplikasi

---

1 Agus Yudha Hernoko, 'Perceraian di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil (Studi Observasi Terhadap Alasan Perceraian Dan Penegakan Disiplin di Lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur )' (1995) X Yuridika.[51].

2 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* (Liberty 2005).[42].

pada prestasi kerja yang baik sesuai yang diharapkan dalam undang-undang di atas.

Salah satu permasalahan yang berkaitan dengan kepuasan kerja yang selama ini penulis temui dalam dunia kerja adalah masalah mutasi pegawai. Mutasi atau perpindahan wilayah kerja merupakan salah satu hal yang berkaitan dengan hak dan kewajiban pegawai aparatur sipil negara, serta memberikan pengaruh besar terhadap kondisi psikologis, fisik dan lingkungan pegawai yang bersangkutan. Hal ini disebabkan karena kegiatan mutasi bersentuhan langsung dengan aspek-aspek kehidupan pegawai yang bersangkutan. UU No. 5/2014 dan UU No. 8/1974 telah mengatur mengenai mutasi pegawai. Pengaturan mengenai hal tersebut dapat dilihat pada Pasal 73 dan Pasal 74 UU No. 5/014 dan Pasal 22 dalam UU No. 8/1974. Terdapat juga peraturan di bawah Undang-Undang Pokok Kepegawaian yang mengatur mengenai pemindahan pegawai negeri sipil, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor. 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh Pasal 74 UU No. 5/2014, sampai saat ini masih belum ada.

Membandingkan kedua undang-undang di atas, dapat diketahui bahwa UU No. 5/2014 lebih rinci dalam pengaturan mutasi pegawai. Tetapi sama halnya dengan UU No. 8/1974 serta peraturan-peraturan di bawahnya, aturan yang ada saat ini hanya terfokus kepada wewenang pejabat kepegawaian dalam hal mutasi pegawai, tanpa menyinggung mengenai perlindungan hak-hak dari pegawai negeri sipil yang dimutasi. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa tujuan hukum adalah untuk menciptakan ketertiban dan keadilan.<sup>3</sup> Menurut Roscoe Pound, hukum harus mampu menciptakan dan mempertahankan ketertiban masyarakat dengan cara melindungi kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat, yaitu kepentingan pribadi, kepentingan publik, dan kepentingan sosial.<sup>4</sup> Terciptanya keseimbangan antar kepentingan-kepentingan tersebut dalam suatu aturan akan mewujudkan pengaturan yang adil.

---

<sup>3</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (kencana 2013).[96].

<sup>4</sup> Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Method and Philosophy of Law* (Harvard University Press 1962).[111].

UUD NRI 1945 telah menjamin hak-hak warga negara Indonesia secara lebih komprehensif dengan menambahkan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia. Pelaksanaan mutasi seharusnya tidak boleh menyebabkan berkurangnya hak-hak yang dijamin secara konstitusional tersebut karena pegawai aparatur sipil negara adalah bagian dari warga negara Indonesia yang memiliki hak yang sama dengan warga negara lainnya. Sehingga pengaturan mengenai mutasi jangan hanya memperhatikan masalah kewenangan, tetapi perlu juga untuk mengatur mengenai hak-hak pegawai yang mengalami perpindahan wilayah kerja. Menurut Pasal 6 UU No. 5/2014, pegawai aparatur sipil negara terdiri atas pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah. Dalam Pasal 73 UU No. 5/2014 yang telah diuraikan di atas, pegawai aparatur sipil negara yang dimutasi adalah pegawai negeri sipil, sehingga pemindahan wilayah kerja hanya terjadi pada pegawai negeri sipil, bukan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja.

Belum terbitnya peraturan pemerintah yang diamanatkan oleh Pasal 74 UU No. 5/2014, yaitu tentang pengembangan karier, pengembangan kompetensi, pola karier, promosi, dan mutasi, sebetulnya menjadi peluang untuk memberikan rekomendasi mengenai kandungan peraturan dimaksud. Dasar pemikiran dan landasan teori mengenai mutasi pegawai negeri sipil harus dipaparkan sehingga jelas tujuan yang hendak dicapai dalam pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan. Mengenai perlindungan hak-hak pegawai negeri sipil yang dimutasi, perlu dirumuskan secara jelas hak-hak apa saja yang harus diperhatikan dan bersinggungan. Konsep perlindungan hukum atas warga negara juga perlu diuraikan, karena pembebanan kewajiban, dalam hal ini mutasi, oleh pemerintah kepada pegawai negeri sipil sebagai warga negara memiliki potensi terjadinya pelanggaran hak. Bagian terakhir perlu dijelaskan mengenai bentuk-bentuk perlindungan hukum kepada pegawai negeri sipil berkaitan dengan pelaksanaan mutasi. Memperhatikan uraian latar belakang di atas, permasalahan yang dirumuskan adalah sebagai berikut: ratio legis pengaturan mutasi pegawai negeri sipil dalam UU No. 5/2014 hak-hak yang perlu dilindungi dalam pelaksanaan mutasi pegawai negeri sipil.

### **Ratio Legis Pengaturan Mutasi Pegawai Negeri Sipil dalam UU No. 5/2014**

Sebagai bagian dari pendekatan yang digunakan yaitu *statute approach* (pendekatan perundang-undangan) dan *conceptual approach* (pendekatan konseptual), selain menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum dibutuhkan pula pemahaman mengenai *ratio legis* dari pengaturan mengenai isu hukum tersebut. Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa “jika dasar ontologis dan landasan filosofis berkaitan dengan undang-undang secara keseluruhan, *ratio legis* berkenaan dengan salah satu ketentuan dari suatu undang-undang yang diacu dalam menjawab isu hukum yang dihadapi peneliti.”<sup>5</sup> Sehubungan dengan tema yang diangkat dalam penelitian ini adalah mengenai mutasi pegawai negeri sipil yang merupakan salah satu dari ketentuan yang diatur dalam UU No. 5/2014, maka pembahasan tentang *ratio legis* pengaturan mutasi pegawai negeri sipil menjadi suatu yang tepat adanya.

Konsep-konsep yang penting untuk dipahami untuk mengetahui *ratio legis* dari pengaturan mutasi pegawai negeri sipil adalah konsep pegawai negeri sipil dan konsep mutasi. Dalil logika merumuskan dua prinsip yaitu *ex falso quolibet* (dari yang sesat kesimpulan seenaknya), kesalahan konsep akan mengakibatkan kesalahan dalam menarik kesimpulan, serta *ex verro nonnisi verum* (dari yang benar kesimpulannya benar).<sup>6</sup> Berkenaan dengan itu, akan diuraikan dan dianalisa mengenai konsep pegawai negeri sipil dan mutasi pegawai negeri sipil menurut peraturan perundang-undangan dan pendapat-pendapat para ahli.

### **Pegawai Negeri Sipil**

Sebagaimana telah diketahui bahwa pegawai negeri sipil merupakan pelaksana tugas pemerintahan dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat atau dikenal sebagai *civil service* (pelayanan publik). Dalam Black’s Law Dictionary 4th edition, dijelaskan tentang pengertian *civil service* yaitu, *civil service, this term properly includes all functions under the government, except military functions. In*

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Op.Cit.*[145].

<sup>6</sup> Philipus M.Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gadjah Mada University Press 2005).[39].

*general it is confined to functions in the great administrative departments of state.* Pengertian ini menekankan bahwa *civil service* adalah seluruh tugas pemerintah selain dari fungsi militer, atau seluruh fungsi administratif pemerintahan Negara. Mengacu pada pengertian *civil service* di atas, ditemukan bahwa konsep pegawai negeri sipil dalam bahasa Inggris diartikan sebagai *civil servant* atau *civil officer*. Philipus M. Hadjon dan kawan-kawan menjelaskan bahwa pada umumnya pejabat publik berstatus pegawai negeri namun tidak semua pejabat publik berstatus pegawai negeri.<sup>7</sup> *Black's Law Dictionary 4th edition, pegawai negeri sipil mengacu pada konsep Civil Officer. Definisinya yaitu The word "civil," as regards civil officers, is commonly used to distinguish those officers who are in public service but not of the military.*<sup>8</sup> Pengertian ini kembali menekankan mengenai pegawai negeri sipil adalah pegawai yang bertugas dalam pelayanan publik bukan dalam tugas militer.

Pasal 1 angka 3 UU No. 5/2014, menetapkan definisi pegawai negeri sipil dengan perumusan sebagai berikut, "Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai pegawai aparatur sipil negara secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan". Definisi tersebut sedikit berbeda dengan definisi pegawai negeri sipil dalam UU No. 8/1974 karena dilandasi oleh semangat perubahan dalam UU No. 5/2014. Dipisahkannya unsur militer dan kepolisian dari definisi pegawai negeri sipil dalam UU No. 5/2014 sudah sejalan dengan definisi pegawai negeri sipil secara umum yang telah dijabarkan sebelumnya di atas.

Permasalahan sifat hubungan kerja pegawai negeri sipil merupakan hal yang sangat penting selanjutnya, karena bertujuan untuk mengetahui secara jelas letak kedudukan hukum seorang warga negara dalam posisinya sebagai pegawai negeri sipil. Berdasarkan the 1929 Civil Service Act (Ambtenarenwet) di Belanda,

*Civil service law is distinct from general labour law on three main issues. First, civil servants do not have a contract of employment, but are employed on*

---

<sup>7</sup> Philipus M.Hadjon,[et.,al.], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2005).[213].

<sup>8</sup> Henry Campbell, *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co 1990).[1235].

*the basis of a (unilateral) public appointment. Second, they are subject to specific disciplinary legislation, the procedural law of which was moved from the Civil Service Act to the General Administrative Law Act (Algemene wet bestuursrecht). Third, they can only be dismissed for specific reasons, specified in the General Civil Service Regulation (Algemeen rijksambtenarenreglement).*<sup>9</sup>

Sesuai penjelasan *Civil Service Act* milik pemerintah Belanda tersebut, pengaturan mengenai pegawai negeri sipil dipisahkan dari hukum perburuhan (tenaga kerja) secara umum. Ketentuan tersebut menjelaskan tidak digunakannya lagi pendapat klasik yang memandang seorang pegawai negeri yang memegang jabatan negeri pada hakekatnya mengadakan hubungan hukum keperdataan dengan Negara (pemerintah). Pegawai negeri sipil tidak memiliki perjanjian atau kontrak kerja tetapi dipekerjakan berdasarkan perjanjian publik yang diakui secara umum oleh banyak negara/*unilateral*). Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa hubungan hukum kepegawaian sebagai suatu *openbare dienstberekking* (hubungan dinas publik) terhadap negara (pemerintah), yang lebih merupakan hubungan *sub-ordonatie* antara atasan dan bawahan.<sup>10</sup>

Sastra Djatmika menjelaskan beberapa perbedaan kedudukan pegawai negeri sipil dengan kedudukan pegawai swasta, sebagai berikut:<sup>11</sup> pertama, pemberi kerja seorang pegawai negeri sipil adalah negara, sedang pemberi kerja seorang pegawai swasta adalah seorang lain, atau sekumpulan orang-orang lain (dalam bentuk badan hukum firma, perseroan terbatas dan sebagainya). Kedua, tujuan atau maksud yang hendak dicapai oleh pemberi kerja seorang pegawai negeri sipil adalah untuk menyelenggarakan kepentingan umum dan tujuan ini menjadi tujuan seluruh pegawainya pula. Sebaliknya, tujuan yang hendak dicapai seorang pemberi kerja swasta serta para pegawainya adalah untuk mendapat keuntungan, jika mungkin sebanyak-banyaknya. Ketiga, peraturan-peraturan yang menentukan kedudukan

---

<sup>9</sup> Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations, 'Kingdom of the Netherlands Public Administration Country Profile' (2006) 11 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023318.pdf>> accessed 8 June 2016.

<sup>10</sup> Philipus M. Hadjon, [et., al.]. *Op. Cit.* [214].

<sup>11</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Djambatan 1995). [53-58].

seorang pegawai negeri sipil termasuk dalam bidang hukum publik, sedangkan ketentuan-ketentuan yang menentukan syarat-syarat kerja seorang pegawai swasta termasuk bidang hukum sipil (atau hukum perdata). Keempat, perbedaan rezim hukum yang mengatur membawa akibat pada kedudukan pihak yang terlibat di dalamnya.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum sipil antara seseorang dengan seseorang lain, masing-masing memiliki kedudukan dan hak-hak yang sama. Berbeda dengan hubungan antara sesuatu badan pemerintahan dan seorang biasa, suatu badan pemerintah kedudukannya dianggap lebih tinggi daripada seorang biasa, oleh karena suatu badan pemerintah dapat membuat sesuatu peraturan yang mengikat atau memaksa seseorang biasa. Kelima, penyelesaian perselisihan antara pegawai swasta dengan pemberi kerja melalui badan-badan pengadilan negara, Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, sampai Mahkamah Agung. Sedangkan seorang pegawai negeri sipil yang berselisih dengan pemberi kerja, kementerian, lembaga, atau badan pemerintah, diselesaikan secara hirarki kepegawaian dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Sesuai dengan uraian pendapat di atas telah diketahui bahwa sifat hubungan kerja pegawai negeri sipil berbeda dengan pekerja swasta karena kedudukan hukum pegawai negeri sipil sebagai pekerja dengan negara sebagai pemberi kerja yang tidak setara. Oleh karena ketidaksetaraan tersebut maka rezim pengaturan mengenai pegawai negeri sipil juga berbeda dengan pekerja swasta, yaitu berada dalam pengaturan hukum publik.

### **Mutasi Pegawai Negeri Sipil**

Istilah “mutasi” memiliki banyak padanan kata yang digunakan dengan maksud yang sama oleh para sarjana maupun pembuat peraturan perundang-undangan, misalnya perpindahan, pemindahan, mobilisasi, dan transfer. Menemukan definisi mutasi dalam tulisan dan literatur hukum, merupakan hal yang cukup sulit dilakukan karena kurangnya minat para sarjana hukum melakukan penelitian dan menulis tentang bidang kepegawaian utamanya pegawai negeri sipil. Salah satu sarjana hukum yang menulis mengenai hukum kepegawaian adalah Sastra Djatmika,



berpendapat bahwa “Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan sebagai salah satu usaha untuk memperluas pengalaman dan mengembangkan bakat, maka perlu diadakan perpindahan jabatan dan perpindahan wilayah kerja bagi Pegawai Negeri Sipil terutama bagi mereka yang menjabat jabatan pimpinan dengan tidak merugikan hak kepegawaiannya”.<sup>12</sup>

Pendapat di atas sama dengan penjelasan Pasal 22 UU No. 8/1974 yang membahas mengenai perpindahan jabatan dan atau perpindahan wilayah kerja. Selanjutnya ada Sri Hartini, Setiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat menjelaskan bahwa “mutasi adalah perpindahan atau alih tugas dari suatu unit organisasi ke unit organisasi lain”.<sup>13</sup> Menurut A.M. Kadarman dan Jusuf Daya, “mutasi atau transfer adalah memindahkan karyawan dari satu jabatan ke jabatan yang lain dalam satu tingkat organisasi secara horizontal tanpa adanya peningkatan tanggung jawab, kekuasaan maupun gaji”.<sup>14</sup> Pasal 73 angka 1 UU No. 5/2014, Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri. Rumusan di atas menjelaskan lebih rinci mengenai mutasi pegawai negeri sipil dibandingkan dengan rumusan mutasi dalam UU No. 8/1974. Berdasarkan uraian pendapat dan ketentuan perundang-undangan di atas, dapat diambil kesimpulan singkat bahwa mutasi adalah pemindahan tugas/jabatan, instansi ataupun wilayah kerja pegawai negeri sipil. Beberapa hal yang berbeda terletak pada penekanan kewenangan pelaksanaan mutasi serta hak pegawai yang mengalami mutasi.

Tujuan mutasi pegawai negeri sipil dalam UU No. 5/2014 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

---

<sup>12</sup> ibid.[307].

<sup>13</sup> Sri H. Setiajeng Kadarsih dan Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Sinar Grafika 2014).[99].

<sup>14</sup> A.M Kadarman SJ., *Pengantar Ilmu Manajemen* (Gramedia Pustaka Utama 1997).[126].

satu unit kerja dapat dimutasi pada unit yang berbeda berdasarkan keputusan Pejabat Pembina Kepegawaian”. Tujuan mutasi menurut ketentuan dimaksud adalah mencegah konflik kepentingan bagi pegawai negeri sipil. Selain ketentuan tersebut, dokumen yang membahas mengenai tujuan mutasi, meskipun secara implisit adalah Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara. Menurut naskah akademik tersebut, “Dalam praktek-praktek sehari-hari kebutuhan pegawai tidak harus selalu dipenuhi dengan pengadaan pegawai baru, tetapi dapat juga dilakukan melalui penugasan pegawai dari unit lain dalam suatu instansi, melalui pemindahan antar instansi, atau melalui pemindahan antar daerah”.<sup>15</sup> Memperhatikan uraian tersebut dapat ditarik kesimpulan salah satu tujuan mutasi (pemindahan) pegawai negeri sipil adalah untuk memenuhi kebutuhan pegawai di instansi-instansi ataupun daerah-daerah yang membutuhkan atau mengalami kekurangan pegawai.

Konteks tujuan mutasi dalam UU No. 5/2014 juga perlu dikaitkan dengan fungsi dan tugas pegawai aparatur sipil negara. Pasal 10 menyatakan bahwa pegawai aparatur sipil negara berfungsi sebagai pelaksana kebijakan publik pelayan publik; dan perekat dan pemersatu bangsa. Dilanjutkan dengan Pasal 11 UU No. 5/2014 yang menguraikan tentang tugas pegawai aparatur sipil negara, yaitu melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh pejabat pembina kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan mempererat persatuan dan kesatuan negara kesatuan republik indonesia. Mutasi pegawai negeri sipil selain bertujuan untuk mencegah konflik kepentingan bagi pegawai negeri sipil dan untuk memenuhi kebutuhan formasi pegawai di instansi-instansi yang membutuhkan, juga bertujuan untuk mendukung fungsi dan tugas pegawai aparatur sipil negara.

Tujuan mutasi pegawai negeri sipil dapat dilihat pada peraturan kepegawaian sebelum dilakukan penggantian yaitu dalam penjelasan Pasal 22 UU No. 8/1974 sebagai berikut: “ Untuk kepentingan kedinasan dan sebagai salah satu usaha untuk memperluas pengalaman, wawasan, dan kemampuan, maka perlu diadakan

---

<sup>15</sup> Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara.[15].

perpindahan jabatan tugas, dan wilayah kerja bagi Pegawai Negeri Sipil terutama yang menjabat pimpinan dengan tidak merugikan hak kepegawaiannya”. Setelah mengetahui konsep pegawai negeri sipil dan mutasi, dapat ditarik kesimpulan mengenai *ratio legis* pengaturan mutasi pegawai negeri sipil dalam konteks UU No. 5/2014 adalah untuk mendukung fungsi dan tugas pegawai aparatur sipil negara sesuai Pasal 10 dan Pasal 11 UU No. 5/2014. Pengisian kedudukan/formasi atau posisi jabatan untuk kedinasan serta, pencegahan konflik kepentingan pegawai negeri sipil.

Penjelasan-penjelasan yang diuraikan sebelumnya telah memberikan gambaran mengenai tingginya tingkat kepentingan pengaturan masalah mutasi dalam suatu peraturan perundang-undangan. Perbandingan dengan ketentuan serupa di beberapa negara memperlihatkan bahwa mutasi pegawai negeri sipil tidak dilaksanakan hanya untuk menjalankan program, kebutuhan, dan kepentingan pemerintah semata tetapi juga digunakan untuk kepentingan kemanusiaan. Oleh karena itu, *ratio legis* di atas sebenarnya dapat menjadi lebih tepat jika terbitnya ketentuan mutasi dalam UU No. 5/2014 lebih seimbang antara titik pandang pemerintah sebagai pihak pemberi kerja dan titik pandang pegawai negeri sipil sebagai pihak pekerja.

#### **Hak-Hak yang Perlu Dilindungi dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil.**

Hak-hak asasi manusia yang berkaitan dengan pelaksanaan mutasi pegawai negeri sipil adalah hak-hak yang berada dalam *Universal Declaration of Human Rights* sebagaimana telah diakomodasi oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut UU No. 39/1999), *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* sebagaimana telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Culutural Rights* / Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (selanjutnya disebut Undang-Undang Pengesahan Kovenan Internasional Hak-Hak Ekososbud), dan *International Covenant on Civil and Political Rights*

yang diratifikasi dengan UU No. 12/2005 Tentang Pengesahan International *Covenant on Civil and Political Rights*/Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (selanjutnya disebut UU No. 11/2005). Hak bekerja dan memilih pekerjaan *Universal Declaration of Human Rights* dalam *article 23(1)* menjelaskan tentang jaminan atas hak untuk bekerja dan memilih pekerjaan, *Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment*. Hal ini sejalan dengan UU No. 11/2005, hak-hak ekososbud, yaitu dalam kovenan dimaksud Pasal 6 ayat 1, Negara Pihak dari kovenan ini mengakui hak atas pekerjaan, termasuk hak setiap orang atas kesempatan untuk mencari nafkah melalui pekerjaan yang dipilih atau diterimanya secara bebas, dan akan mengambil langkah-langkah yang tepat guna melindungi hak ini.

Terkait dengan pelaksanaan mutasi, setiap pegawai negeri sipil yang dimutasi harus mendapatkan perlakuan yang sama, baik itu hak maupun kewajiban pegawai negeri yang bersangkutan. Mutasi tidak menjadi penyebab berkurangnya hak-hak yang bersangkutan, seperti gaji, cuti, kesempatan untuk promosi, bahkan kondisi kerja yang aman dan sehat. Pelaksanaan mutasi juga harus menjamin bahwa beban kerja serta tanggung jawab pegawai yang berkaitan terhadap pekerjaan akan tetap sama dengan yang dilaksanakannya di tempat kerja sebelumnya. Hal tersebut berbeda dengan mutasi sebagai promosi, karena pegawai negeri sipil yang dimutasi dengan alasan promosi akan menyebabkan bertambahnya tanggung jawab dan beban kerja yang bersangkutan tetapi diikuti dengan kenaikan besarnya pendapatan sebagai konsekuensi dari jabatan yang diamanahkan kepadanya. Pelaksanaan mutasi yang tidak disebabkan oleh promosi jabatan harus memberikan jaminan kepada pegawai negeri sipil yang melaksanakannya bahwa beban kerja serta tanggung jawab pekerjaan di tempat kerja yang baru adalah sama dengan yang dilaksanakannya saat ini. Hak Atas Tempat Tinggal/Domisili UU No. 11/2005 Pasal 12 ayat 1 menjelaskan bahwa “Setiap orang yang secara sah berada dalam wilayah suatu negara, berhak atas kebebasan untuk bergerak dan kebebasan untuk memilih tempat tinggalnya dalam wilayah tersebut”. Merujuk ketentuan dimaksud,

pelaksanaan mutasi pegawai negeri sipil tidak boleh menjadi suatu justifikasi untuk memindahkan tempat tinggal pegawai yang bersangkutan tanpa memberikan pilihan untuk menetap di tempat tinggalnya yang lama atau sebelum melaksanakan mutasi tersebut. Mutasi pegawai negeri sipil saat ini menjadi suatu kewajiban untuk dilaksanakan oleh pegawai-pegawai yang telah diputuskan melalui surat keputusan pejabat yang berwenang. Ketika pegawai negeri sipil yang dimutasi mengeluhkan mengenai ketidaktersediaan rumah dinas, pegawai tersebut akan disarankan untuk menyewa rumah atau kamar kos, bahkan untuk membeli rumah di tempat yang baru.

Pegawai negeri sipil sebagai warga negara berdasarkan ketentuan di atas seharusnya memiliki hak yang sama dengan warga negara yang lain untuk memilih lokasi tempat tinggal sesuai kehendak pegawai yang bersangkutan. Pelaksanaan mutasi tidak boleh menyebabkan pegawai negeri sipil kehilangan hak tersebut dan menjadi terpaksa membeli tempat tinggal di tempat kerja yang baru karena tidak ada pilihan lain yang diberikan kepadanya. Rumah seharusnya merupakan tempat yang menjadikan pemilik serta orang-orang yang tinggal di dalamnya merasa aman, nyaman dan damai, baik dari sisi kondisi bangunan, lokasi maupun lingkungan sekitarnya. Hak atas pendidikan berkaitan dengan hak atas pendidikan, terdapat beberapa ketentuan yang memberikan jaminan bagi setiap warga negara untuk memperoleh pendidikan yang layak dan pantas sesuai kebutuhan dan pilihan mereka. Pasal 28 C ayat 1 UUD NRI 1945 berbunyi “Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”. Pasal 12 UU No. 39/1999 menjelaskan bahwa “setiap orang berhak atas perlindungan bagi pengembangan pribadinya, untuk memperoleh pendidikan, mencerdaskan dirinya, dan meningkatkan kualitas hidupnya agar menjadi manusia yang beriman, bertaqwa, bertanggung jawab, berakhlak mulia, bahagia, dan sejahtera sesuai dengan hak asasi manusia”. Pasal 13 ayat 1 UU No. 11/2005 menjelaskan bahwa “Negara-negara Pihak pada Kovenan ini mengakui hak setiap

orang atas pendidikan. Mereka menyetujui bahwa pendidikan harus diarahkan pada perkembangan kepribadian manusia seutuhnya dan kesadaran akan harga dirinya, dan memperkuat penghormatan atas hak-hak asasi dan kebebasan manusia yang mendasar. Mereka selanjutnya setuju bahwa pendidikan harus memungkinkan semua orang untuk berpartisipasi secara efektif dalam suatu masyarakat yang bebas, meningkatkan rasa pengertian, toleransi serta persahabatan antar semua bangsa dan semua kelompok, ras, etnis atau agama, dan lebih memajukan kegiatan-kegiatan Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk memelihara perdamaian”.

Pelaksanaan mutasi tidak boleh menjadi penghalang bagi pegawai negeri sipil dalam menempuh pendidikan sebagai usaha pegawai yang bersangkutan untuk meningkatkan kemampuan dan pengetahuannya. Pendidikan yang dimaksud di sini adalah seluruh jenis pendidikan maupun pelatihan baik yang berkaitan dengan kepentingan kedinasan maupun untuk pengembangan diri pegawai yang melaksanakan mutasi. Misalnya pegawai negeri sipil yang hendak melanjutkan pendidikan strata dua atas inisiatif dan biaya sendiri, akan mengalami kesulitan jika dimutasi ke daerah yang tidak terdapat universitas atau perguruan tinggi yang memiliki program pendidikan strata dua. Keadaan yang berbeda akan dialami oleh pegawai negeri sipil yang bekerja di daerah yang terdapat perguruan tinggi yang menyediakan program tersebut.

Hak atas kesehatan hak warga negara atas kesehatan diatur pada Pasal 28 H ayat 1 UUD NRI 1945 yaitu “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Dilanjutkan oleh Pasal 12 ayat 1 UU No. 11 Tahun 2005 menyatakan bahwa negara pihak dalam kovenan ini mengakui hak setiap orang untuk menikmati standar tertinggi yang dapat dicapai atas kesehatan fisik dan mental. Ketentuan-ketentuan tersebut menyatakan bahwa pelayanan kesehatan serta memperoleh standar tertinggi atas kesehatan, baik secara fisik maupun mental, merupakan hak setiap orang. Hal ini berlaku bagi seluruh warga negara Indonesia termasuk di dalamnya adalah pegawai negeri sipil serta anggota keluarga yang ditanggung oleh yang bersangkutan. Kondisi kesehatan

pegawai negeri sipil beserta keluarganya, jika pegawai tersebut sudah berkeluarga, harus menjadi salah satu perhatian utama ketika pemerintah ingin melaksanakan mutasi. Hak ini menjadi sangat penting karena merupakan hak dasar setiap manusia yang tidak dapat dipinggirkan ataupun ditunda pemenuhannya. Beberapa daerah di Indonesia masih memiliki keterbatasan dalam hal sarana dan prasarana di bidang kesehatan, sehingga pelaksanaan mutasi haruslah memperhatikan dan disesuaikan dengan kebutuhan kesehatan masing-masing pegawai negeri sipil.

Sarana perlindungan hukum preventif Philipus M. Hadjon mengutarakan dua contoh sarana perlindungan hukum yang preventif yaitu *the right to be heard* dan *access to information*.<sup>16</sup> Kedua contoh bentuk sarana perlindungan hukum preventif tersebut memiliki kaitan yang erat dalam pelaksanaannya dan harus dilaksanakan sebelum terbitnya keputusan mengenai mutasi pegawai negeri sipil. *Access to information* berupa keterbukaan informasi dari instansi yang hendak memindahkan pegawainya kepada pegawai negeri sipil berkaitan sehingga memberikan kemudahan bagi pegawai negeri sipil tersebut untuk menyikapi dan mengambil keputusan yang tepat mengenai mutasi yang akan ditugaskan kepadanya. Bentuk *access to information* dimaksud misalnya penyampaian usulan mutasi kepada setiap pegawai negeri sipil yang hendak dipindahkan tugas dan/ atau lokasi kerjanya serta memberikan pilihan lokasi kerja yang hendak dituju. Setelah memperoleh informasi yang jelas mengenai mutasi yang akan ditugaskan kepadanya, pegawai negeri sipil tersebut mempunyai hak untuk menyampaikan pendapat/*the right to be heard* mengenai keputusan mutasi dimaksud. Bentuk dari pendapat tersebut adalah persetujuan ataupun keberatan dari pihak pegawai negeri sipil yang bersangkutan. Keputusan yang telah diambil oleh pegawai negeri sipil tersebut harus dihargai dan diakomodasi dengan baik dan bijaksana oleh pihak instansi berkaitan.

Alasan-alasan yang tepat dan dapat dipercaya mengenai keberatan (penolakan) untuk dipindahkan dari pihak pegawai negeri sipil akan menjadi bahan pertimbangan dari pejabat pembina kepegawaian dalam mengeluarkan surat keputusan mengenai

---

<sup>16</sup> Philipus M. Hadjon, 'Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi' [2007] Peradaban.[3].

mutasi. Berkaitan dengan hal tersebut, menurut Philipus M. Hadjon sarana perlindungan hukum preventif ini sangat berkaitan dengan azas “*freies ermessen*” (*discretionaire bevoegheid*).<sup>17</sup> Pejabat pembina kepegawaian diberikan kebebasan dalam menilai, mempertimbangkan, kemudian mengambil keputusan terhadap mutasi pegawai negeri sipil yang mengajukan keberatan terhadap usulan mutasi yang akan diberikan kepadanya. Sarana perlindungan hukum represif Menurut Pasal 75 ayat 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30/2014), “Warga masyarakat yang dirugikan terhadap keputusan dan/ atau tindakan dapat mengajukan upaya administratif kepada pejabat pemerintahan atau atasan pejabat yang menetapkan dan/ atau melakukan keputusan dan/ atau tindakan”. Mengingat mutasi pegawai negeri sipil ditetapkan melalui surat keputusan dari pejabat pembina kepegawaian maka bentuk perlindungan hukum represif jika pegawai negeri sipil yang dirugikan oleh terbitnya keputusan tersebut adalah sesuai dengan ketentuan di atas. Pasal 129 ayat 1 UU No. 5/2014 mengatur juga mengenai upaya administratif dengan uraian berikut, “Sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif”. Penjelasan mengenai yang dimaksud “sengketa pegawai ASN” adalah sengketa yang diajukan oleh pegawai ASN terhadap keputusan yang dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian terhadap seorang pegawai. Memperhatikan ketentuan beserta penjelasan tersebut diketahui bahwa keputusan mengenai mutasi pegawai negeri sipil masuk di dalam objek dari sengketa pegawai aparatur sipil negara karena memenuhi unsur-unsur yang dijelaskan di atas.

Hal yang berbeda ditemui dalam uraian Pasal 129 ayat 3 UU No. 5/2014 yang menyatakan bahwa “keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 diajukan secara tertulis kepada atasan pejabat yang berwenang menghukum dengan memuat alasan keberatan dan tembusannya disampaikan kepada pejabat yang berwenang menghukum”. Mencermati ketentuan ini, upaya administratif dalam UU No. 5/2014 seakan-akan hanya diperuntukkan untuk keputusan yang bersifat hukuman. Keadaan ini akan menutup jalan bagi sengketa atas keputusan mutasi biasa (yang

---

<sup>17</sup> *ibid.*



tidak ditujukan sebagai hukuman) untuk diselesaikan melalui upaya administratif. Penyelesaian sengketa atas keputusan mutasi pegawai negeri sipil akan menggunakan dua undang-undang, pertama, jika keputusan mutasi dimaksudkan sebagai hukuman maka aturan penyelesaian sengketa yang digunakan adalah UU No. 5 Tahun 2014. Kedua, jika keputusan mutasi dimaksud adalah mutasi biasa (bukan sebagai hukuman) maka aturan penyelesaian sengketa yang digunakan adalah UU No. 30/2014.

Upaya administrasi dalam UU No. 5/2014 terdiri dari keberatan dan banding administratif. Hampir sama halnya dengan UU No. 5/2014, upaya administratif dalam UU No. 30/2014 juga terdiri atas keberatan dan banding, namun yang menjadi perbedaan adalah upaya yang dapat dilakukan jika hasil penyelesaian banding masih tidak diterima oleh pihak pegawai negeri sipil. Penyelesaian sengketa dalam UU No. 5/2014 berakhir pada banding administratif, sedangkan dalam UU No. 30/2014 menguraikan bahwa dalam hal warga masyarakat tidak menerima atas penyelesaian banding oleh atasan pejabat, warga masyarakat dapat mengajukan gugatan ke pengadilan. Merujuk ketentuan tersebut maka pihak pegawai negeri sipil berkesempatan untuk mengajukan gugatan atas keputusan mutasi pegawai negeri sipil ke pengadilan tata usaha negara. Mencermati polemik pengaturan tersebut, penyelesaian sengketa aparatur sipil negara ini perlu ditegaskan kembali agar tidak terjadi tafsir yang berbeda-beda dalam melaksanakannya sebagaimana uraian di atas, sehubungan adanya amanah pada Pasal 129 ayat 5 UU No. 5/2014 untuk mengatur upaya administratif dan badan pertimbangan aparatur sipil negara dengan Peraturan Pemerintah.

### **Kesimpulan**

Terhadap dua rumusan masalah yang telah dikaji dan dibahas sebelumnya, maka disimpulkan bahwa *ratio legis* pengaturan mutasi pegawai negeri sipil dalam UU No. 5/2014 adalah untuk mendukung fungsi dan tugas pegawai negeri sipil sebagai aparatur sipil negara, pengisian kedudukan/formasi atau posisi jabatan untuk kedinasan serta pencegahan konflik kepentingan. Ketiga hal tersebut

merupakan pemikiran yang mendasari diaturnya mutasi pegawai negeri sipil dalam UU No. 5/2014. *Ratio legis* tersebut sebenarnya dapat menjadi lebih tepat jika mengakomodasi hak-hak pegawai negeri sipil sebagai warga negara, sehingga titik pandang terbitnya ketentuan mutasi tersebut lebih seimbang antara titik pandang pemerintah sebagai pihak pemberi kerja dan titik pandang pegawai negeri sipil sebagai pihak pekerja. Hak-hak pegawai negeri sipil sebagai warga negara yang perlu dilindungi dalam pelaksanaan mutasi pegawai negeri sipil adalah hak bekerja dan memilih pekerjaan, hak atas tempat tinggal/domisili, hak atas pendidikan, dan hak atas kesehatan. Hak-hak tersebut bukan hanya hak individu pegawai negeri sipil yang melaksanakan mutasi semata, tetapi termasuk hak-hak anggota keluarga yang menjadi tanggungannya. Bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak di atas adalah pengaturan melalui peraturan perundang-undangan, terdiri atas pengaturan hak dan kewajiban pegawai negeri sipil yang melaksanakan mutasi, perlindungan hukum preventif yang terdiri atas *access to information* dan *the right to be heard*, dan perlindungan hukum represif yang terdiri atas keberatan dan banding administratif.

### **Daftar Bacaan**

#### **Buku**

A.M Kadarman SJ., *Pengantar Ilmu Manajemen* (Gramedia Pustaka Utama 1997).

Edgar Bodenheimer, *Jurisprudence: The Method and Philosophy of Law* (Harvard University Press 1962).

Henry Campbell, *Black's Law Dictionary* (West Publishing Co 1990).

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (kencana 2013).

Philipus M.Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum* (Gadjah Mada University Press 2005).

Philipus M.Hadjon,[*et.,al.*], *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Gadjah Mada University Press 2005).

Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, (Djambatan 1995).

Sri H. Setiajeng Kadarsih dan Tedy Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia* (Sinar Grafika 2014).

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)* (Liberty 2005).

### **Jurnal**

Agus Yudha Hernoko, 'Perceraian di Lingkungan Pegawai Negeri Sipil (Studi Observasi Terhadap Alasan Perceraian Dan Penegakan Disiplin di Lingkungan Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Timur )' (1995) X Yuridika.

Philipus M. Hadjon, 'Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia: Sebuah Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya, Penanganannya Oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum Dan Pembentukan Peradilan Administrasi' [2007] Peradaban.

### **Laman**

Department of Economic and Social Affairs (DESA) United Nations, 'Kingdom of the Netherlands Public Administration Country Profile' (2006) 11 <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023318.pdf>> accessed 8 June 2016.

**HOW TO CITE:** Muhammad Yassin, 'Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil' (2016) 31 Yuridika.