

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Negara adalah suatu daerah teritorial yang rakyatnya diperintah oleh sejumlah pejabat dan yang berhasil menuntut dari warga negaranya ketaatan pada peraturan perundang-undangan melalui penguasaan monopolitis terhadap kekuasaan yang sah.<sup>1</sup> Negara hukum (*rechtstaats*) sebagai konsep yang dikembangkan dalam pola ketatanegaraan, berkaitan erat dengan teori kedaulatan hukum.<sup>2</sup> Hukum Di Indonesia sedang mengalami masa-masa dimana seorang pemimpin menggunakan hak secara mutlak dalam mengatur bawahannya, mungkin seperti berada di zaman kerajaan yang mana seorang raja adalah orang yang memiliki hak penuh dalam menjalankan kekuasaan itulah konsep kalimat yang sering terlontarkan saat terjadi mutasi pegawai negeri sipil. Imbas dari tata pemerintahan seperti ini adalah bawahan mengalami tekanan dalam pekerjaan sehingga sangat takut jika melakukan kesalahan, karena terkadang hukuman yang di terima tidak sesuai dengan kesalahan atau kealpaan yang dilakukan sehingga seolah-olah merampas HAM. Pandangan robertson yang dikaitkan dengan ketentuan formal konvensi HAM internasional dan UU nasional merupakan pengakuan hukum atas wujud penghormatan tertinggi atas hak hidup, yang merupakan bagian terpenting terhadap hak asasi manusia menjadi faktor utama

---

<sup>1</sup> Suryo Sakti hadiwijoyo, *Negara, demokrasi dan civil society*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012

<sup>2</sup> Suwarna, AM., SH, Sri Hartini, Muchson, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, universitas terbuka, jakarta, 2002

dengan demikian hak hidup manusia tidak gampang dicabut.<sup>3</sup> Jika hukum merupakan sosial kontrol biasanya diartikan sebagai suatu proses baik yang direncanakan maupun tidak, yang bersifat mendidik, mengajak atau bahkan memaksa warga masyarakat agar mematuhi sistem kaidah dan nilai yang berlaku.<sup>4</sup> Namun kata Profesor Utrecht konsep-konsep kemanusiaan yang abstrak semacam ini kerap kali di politisasi atau di manipulasi oleh pihak-pihak atau kelompok tertentu, dalam usaha melicinkan penjustifikasian dan pemverifikasian dari ideologo-ideologi tertentu yang semata-mata akan lebih bersimpati kepada kepentingan-kepentingan pribadi golongan mereka sendiri.<sup>5</sup>

Dalam hal ini yang menjadi bagian pembahasan adalah pilkada dan mutasi bagi pegawai. Di mana seorang pegawai negeri sipil (PNS) sering menerima prosedur yang tidak sesuai dengan alasan dan aturan mengapa harus menerima mutasi. Biasanya hal seperti ini banyak terjadi saat musim pemilu, baik pilpres, pilkada, pilwako/pilbup dan tidak menutup kemungkinan telah menjamur hingga pilkades. Masalah-masalah yang timbul adalah dimana seorang pegawai akan menerima hukuman misalnya berupa mutasi karena dalam pemilu tersebut berlawanan arah dengan pemimpinnya, (dalam artian pegawai tersebut tidak mendukung tetapi memilih) maka permainan politikpun dilakukan dengan membuang/melempar pegawai tersebut dari kabinet pemimpin yang baru. Inilah yang menjadi permasalahan karena hal politik tidak termasuk dalam orientasi kepegawaian dan itu diatur dalam suatu aturan yang jelas.

---

<sup>3</sup> A. Masyur Effendi, M.S, Taufani S. Evandri, *HAM dalam dimensi/ dinamika yuridis, sosial, politik*, Ghalia Indonesia, bogor 2010, hal 68

<sup>4</sup> H. Zainuddin Ali, M.A, *sosiologi hukum*, sinar grafiti jakarta 2006, hal 22

<sup>5</sup> Herman Bakir, *Filsafat Hukum desain dan arsitektur kesejarahan*, Refika Aditama , Bandung, 2009, hal 361

Mutasi merupakan pemindahan pegawai yang dilakukan dari satu jabatan kejabatan lain<sup>6</sup>. Proses pemindahan pegawai ini biasanya dilakukan guna memperbaiki kekurangan-kekurangan yang ada dalam suatu pemerintahan daerah. Seperti yang diatur dalam peraturan pemerintah Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 46 Tahun 2011 ini yang dimaksud dengan:

1. Pegawai Negeri Sipil yang selanjutnya disingkat PNS adalah Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan.
2. Penilaian prestasi kerja PNS adalah suatu proses penilaian secara sistematis yang dilakukan oleh pejabat penilai terhadap sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja PNS.
3. Prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh setiap PNS pada satuan organisasi sesuai dengan sasaran kerja pegawai dan perilaku kerja.

Mutasi ini merupakan hak dari pimpinan dan kewajiban bagi bawahan untuk patuh terhadap aturan yang ada. Namun sering kali proses mutasi ini tidak sesuai dengan aturan atau kebutuhan pemerintahan, hal ini disebabkan beberapa faktor dan yang paling utama adalah faktor politik. Ada beberapa contoh seperti Mutasi pejabat di lingkungan Pemkot Kediri tampaknya terus digentorkan. Padahal masa jabatan walikota tinggal setahun. Bulan lalu, Kepala Dinas Pendidikan (Disdik), Abdul Wahid Anshari dimutasi menjadi Kepala Badan Kepegawaian daerah (BKD). Seringnya mutasi di Pemkot ini menjadi sorotan Komisi A DPRD Kota Kediri, yang khawatir kinerja pegawai tidak maksimal.

---

<sup>6</sup> M.Marwan, Dan Jimmy P., *KAMUS HUKUM dictionary of law complete edition*, Reality publisher, Surabaya, 2009, hal 445

Komisi A juga menduga adanya Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) siluman yang mengatur mutasi selama ini.

Dugaan adanya Baperjakat siluman di Pemkot Kediri itu muncul saat digelar hearing antara Komisi A dengan anggota Baperjakat di Gedung DPRD, Senin (14/5). “Kami merasa curiga dan mensinyalir ada Baperjakat siluman yang kami duga mengatur masalah mutasi di Pemkot selama ini,” ujar Ketua Komisi A DPRD Kota Kediri, Muhaimin, usai menggelar hearing dengan anggota Baperjakat Pemkot Kediri, Senin (14/5).

Mutasi pejabat di Pemkot Kediri hampir terjadi dalam setiap tahun. Selama kepemimpinan Walikota Samsul Ashar, Pemkot melakukan agenda mutasi minimal tiga kali dalam setahun. Terbanyak pada Januari 2011, yaitu 139 pejabat dimutasi hingga menimbulkan protes dan menjadi sorotan dewan. Kemudian pada Juni tahun yang sama, 124 pejabat dari eselon II, III dan IV dimutasi lagi. Alasan walikota untuk penyegaran, sekaligus mengisi sejumlah jabatan yang kosong karena pensiun. Mutasi kali ini bukanlah bentuk revisi dari mutasi pada Januari 2011 lalu yang kemudian diributkan. Semuanya berdasarkan pertimbangan matang serta evaluasi bertahap. Mutasi yang dilakukan walikota dinilai berbagai pihak ada yang menyalahi aturan. Salah satunya, posisi jabatan Kepala Dinas Kesehatan (Kadinkes) yang kini ditempati Ida Indriati. Ida dinilai menyalahi aturan karena bukan berlatar belakang pendidikan kedokteran atau kesehatan. Sebelumnya dia Kepala Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BPPKB). Dalam Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) 971 tahun 2009, bab V tentang kompetensi pejabat struktural Dinkes

Provinsi/Kabupaten/Kota, pada bagian kedua pasal 19, untuk kompetensi Kepala dan Sekretaris Dinkes berlatar belakang pendidikan sarjana kesehatan dengan pendidikan sarjana strata 2 di bidang kesehatan masyarakat.

Mutasi sebanyak 193 pejabat pada 28 Januari 2011, sempat menyisakan masalah, antara lain pengakuan Baperjakat yang hanya merekomendasikan 39 nama, namun muncul 139 pejabat. Kenaikan pangkat juga dinilai mencolok, dari golongan IIIa menjadi IVa dan sebanyak 24 pegawai turun pangkat, tanpa ada surat teguran. Dengan seringnya mutasi itu, tambah Muhaimin, dikhawatirkan berdampak pada kinerja pegawai negeri sipil (PNS) yang tidak maksimal dan kurang kreatif. “Bayangkan saja atau contoh, pejabat A yang membuat program dengan susah payah dan ketika program itu mau dijalankan, ternyata dia dimutasi. Sementara pejabat yang baru kemungkinan kurang mengerti atau justru tidak senang dengan program itu. Akhirnya roda pemerintahan menjadi berjalan lamban,” ungkapnya.

Komisi A juga telah menerima pengaduan dari pejabat Pemkot, terutama mereka yang terkena mutasi maupun yang terancam mutasi. “Sudah ada dua surat pengaduan resmi dari PNS yang mengeluhkan seringnya mutasi di Pemkot dan dinilainya seenaknya saja. Siapa mereka? Kami tidak akan menyebutkan namanya,” kata dia.

Munculnya dugaan adanya Baperjakat siluman di Pemkot Kediri juga dari laporan masyarakat, terkait serinya agenda mutasi yang kadang tidak sesuai dengan daftar urutan kepangkatan (DUK). “Meski mutasi merupakan hak prerogratif

walikota, namun harus sesuai DUK dan masa kerja. Jangan asal-asalan melakukan mutasi” ujarnya.

Karena itu, dalam rapat dengar pendapat antara Komisi A dengan Tim Baperjakat meminta agar selama permasalahan belum selesai, diminta Pemkot tidak menggelar mutasi. Sementara itu, Kabag Humas Pemkot Kediri, Hariadi yang dikonfirmasi, mengaku prosedur mutasi sudah sesuai dengan ketentuan. Terkait dugaan adanya Baperjakat siluman, ditegaskannya, tidak ada di Pemkot Kediri. Agenda mutasi itu sudah ada kriterianya. Selain untuk mengisi kekosongan jabatan juga untuk penyegaran serta adanya usulan dari pejabat berwenang.<sup>7</sup> Dilihat dari kasus diatas maka kita dapat melihat fakta dilapangan yang mungkin ada unsur pelanggarannya maka perlu ada pembatasan kekuasaan yang jelas dari mendagri tentang aturan yang ada khususnya bidang kepegawaian.

Di Kota Gorontalo sempat ada hal-hal semacam diatas yang beredar dikalangan masyarakat, pada tanggal 16 september 2012 beberapa orang pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas dilingkungan pemerintahan kota gorontalo mengadu ke wakil walikota terkait dinon jobkan 90 PNS akibat bersilahturahmi lebaran di rumah wakil walikota tersebut. Namun hal itu dibantah oleh walikota gorontalo, beliau pun mengatakan agar wakil walikota harus menjaga komentar yang dikeluarkan karena nantinya akan berkembang di masyarakat. Menurut Walikota Gorontalo tidak benar adanya beliau melakukan mutasi hanya karena persoalan silahturahmi. Dari pihak wakil wali kota gorontalo juga mengomentari hal tersebut menurut wakil walikota , jika memang walikota menyangkal hal

---

<sup>7</sup> Surabaya post , 20 mei 2012, *Baperjakat Siluman di Pemkot Kediri (online)*, <http://www.surabayapost.co.id> , (20 mei 2012)

tersebut maka itu sudah hal biasa, karena sebelum-sebelumnya walikota juga sudah sering menyangkal dalam kasus yang sama<sup>8</sup>. Hal-hal diatas membuka banyak opini yang berkembang di masyarakat, biasanya politik pencitraan merupakan salah satu strategi bagi setiap kandidat pemimpin yang ada dalam kancah politik dan pemerintahan.<sup>9</sup> seperti diketahui bahwa kedua orang tersebut merupakan pasangan walikota dan wakil walikota terpilih pada pemilihan sebelumnya, namun pada pemilihan kali ini terjadi keretakan hubungan politik diantara keduanya terkait persoalan pilwako yang akan dihelat pada maret 2013 mendatang.

Dengan alasan yang ditimbulkan, performa pemerintah sering kali di toleransi untuk di kembangkan dalam bentuk yang lebih ekstrem yaitu memperluas pengaruhnya melalui upaya meningkatkan rasa takut pada masyarakat (to be fear).<sup>10</sup> Apalagi kalau kebijakan mutasi Pegawai Negeri Sipil ini tidak didasarkan pada peraturan kepegawaian yang berlaku, tapi dipengaruhi faktor lain seperti Pegawai Negeri Sipil dinilai tidak sejalan atau tidak mengikuti kebijakan kepala daerah. masalah ini termasuk masalah public yaitu masalah yang mempunyai dampak bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat.<sup>11</sup> Maka dari latar belakang fakta inilah maka calon peneliti membuat tertarik untuk membuat suatu karya ilmiah dengan judul **“Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pasca Pemilihan Kepala Daerah di Kota Gorontalo”**

---

<sup>8</sup> Mediagorontalo.com, 16 september 2012, AD bantah non jobkan pns (online,sumber diolah), 5 desember 2012

<sup>9</sup> Muhadam labolo , *Dinamika demokrasi, politik, dan pemerintahan daerah*,Pt.Indeks Jakarta,Jakarta, 2011

<sup>10</sup> Muhadam Labolo , *Memahami ilmu pemerintahan (suatu kajian, teori, konsep, dan pengembangannya)*,Pt.Raja Grafindo Persada,Jakarta,2006,hal 85

<sup>11</sup> Budi Winarno , *Kebijakan publik (teori proses dan studi kasus)*,CAPS,Yogyakarta,2012

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah diuraikan diatas, maka disusunlah permasalahannya sebagai berikut:

## **1.2 Perumusan Masalah**

1. Bagaimana implementasi mutasi pasca pemilihan walikota di Kota Gorontalo?
2. Bagaimana dampak mutasi pasca pilkada terhadap kinerja Pegawai Negeri Sipil ?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Mengidentifikasi implementasi mutasi pasca pemilihan walikota di Kota Gorontalo
2. Menganalisis dampak mutasi pasca pilkada terhadap Pegawai Negeri Sipil di Kota Gorontalo

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian akan mempunyai nilainya apabila penelitian tersebut dapat memberi suatu manfaat. Adapun manfaat dari penelitian yaitu :

1. Manfaat Teoritik
  - a) Dapat memberikan tambahan serta manfaat bagi ilmu pengetahuan yang bersifat dinamis seperti bidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara
  - b) Dapat menghasilkan pendapat dan analisis baru atau hasil penerapan dibidang hukum, khususnya Hukum Tata Negara

## 2. Manfaat aplikatif

- a) Dapat menambah wawasan dan referensi bagi penulis, mahasiswa, dan khususnya masyarakat tentang pentingnya mempelajari dan mengetahui faktor-faktor dilakukannya mutasi dikalangan PNS yang sesuai dengan aturan yang ada.
- b) Untuk memberikan jawaban berdasarkan data-data hasil penelitian yang telah diteliti