

BAB II

KAJIAN TEORITIK

A. Penelitian Terdahulu Yang Relevan

Dari penelitian terdahulu yang relevan, masing-masing peneliti mempunyai sudut pandang yang berbeda dalam pelaksanaan penelitian. Penelitian terdahulu dapat dijadikan sebagai bahan kajian atau tolak ukur terhadap hasil penelitian saat ini. Setelah peneliti membaca dan mengklasifikasikan penelitian mengenai mutasi pada penelitian terdahulu, peneliti membagi menjadi tiga macam.

Pertama, berdasarkan pengaruh dari adanya mutasi terhadap pengembangan karier, kinerja dan prestasi kerja yang telah diteliti oleh Muhammad Reza¹⁸, Raeka Novita¹⁹, Agnetha Judas²⁰, Aditya Rizalni²¹.

Kedua mutasi berdasarkan kajian kinerja pegawai dalam pelayanan mutasi

¹⁸ Muhammad Reza, 2008, *Pengaruh Mutasi Dan Promosi Jabatan Terhadap Pengembangan Karir Pegawai (Studi Kasus Kejaksaan Tinggi Jawa Barat)*, Skripsi, Departemen Manajemen Fakultas Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor.

¹⁹ Raeka Novita, *Pengaruh Mutasi, Promosi, Dan Kepuasan Kerja Terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Bidang Pertahanan Nasional Kantor Wilayah Provinsi Sumatera Selatan*, Jurnal, Program Pascasarjana Magister Manajemen Universitas Bina Darma.

²⁰ Agnetha Judas, 2013, *Mutasi Dan Promosi Jabatan Pengaruhnya Terhadap Prestasi Kerja Pegawai Pada Kanwil Ditjen Kekayaan Negara Sulutenggo dan Maluku Utara Di Manado*, Jurnal EMBA, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Jurusan Manajemen Universitas Sam Ratulangi Manado.

²¹ Aditya Rizalni Prananta, 2007, *Pengaruh Pelaksanaan Mutasi Jabatan Terhadap Semangat Kerja Karyawan Pada Kantor PBB Jakarta*, Skripsi, Departemen Manajemen Universitas Muhammadiyah Malang.

dan pelaksanaan kebijakan mutasi yang telah diteliti oleh Muhammad Harun Al Rasyid dkk²², Rahma Gautami²³. Ketiga mutasi Pegawai Negeri Sipil yang diteliti oleh Septi S.²⁴

Dari ketiga macam penelitian terdahulu tersebut, penelitian ini terdapat pada klasifikasi ketiga, yaitu penerapan standar mutasi di lembaga pemerintah. Letak perbedaan penelitian terdahulu dan sekarang yakni terletak pada pembahasan dan obyek penelitian. Penelitian sekarang membahas tentang standar mutasi dan penerapannya di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya sedangkan penelitian terdahulu tentang proses dan kendala mutasi Pegawai Negeri Sipil di Lingkungan Daerah Sekretariat Daerah Bojonegoro.

B. Kerangka Teori

1. Standar Mutasi

a. Tinjauan dan Pengertian Standar

Standar merupakan ukuran tertentu yang dipakai sebagai patokan atau sesuatu yang dianggap tetap nilainya sehingga dapat

²² Muhammad Harun Al Rasyid, Sutadji, Syahrani, 2013, *Studi Tentang Kinerja Pegawai Subbidang Mutasi Antar Daerah Dan Pusat Dalam Pelayanan Mutasi Pegawai Antar Daerah Di Kabupaten Kutai Timur*, Jurnal Program Magister Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Mulawarman

²³ Rahma Gautami, 2013, *Kinerja Pegawai Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Nganjuk Dalam Melaksanakan Kebijakan Mutasi PNS Di Kabupaten Nganjuk*, Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP Universitas Airlangga Surabaya.

²⁴ Septi S Dwiyantri, 2011, *Mutasi Pegawai Negeri Sipil (Studi Di Lingkungan Daerah Sekretariat Daerah Kabupaten Bojonegoro)*, Tesis, Universitas Brawijaya Malang.

dipakai sebagai ukuran.²⁵ Dalam kamus induk istilah ilmiah, standar berarti patokan atau ukuran baku.²⁶ Dalam pengertian lain standar dapat diartikan dengan sesuatu yang dibangun oleh otoritas atau permufakatan umum sebagai peraturan untuk ukuran nilai atau model.²⁷

b. Tinjauan dan Pengertian Mutasi

Kata mutasi atau pemindahan sudah dikenal oleh sebagian masyarakat, baik dalam lingkungan Pemerintahan maupun perusahaan. Mutasi atau pemindahan adalah kegiatan memindahkan karyawan dari suatu pekerjaan ke pekerjaan lain yang dianggap setingkat atau sejajar.²⁸ Pemindahan pada umumnya dimaksudkan menempatkan pada tempat yang setepatnya, dengan maksud agar karyawan atau anggota yang bersangkutan memperoleh suasana baru atau kepuasan kerja setinggi mungkin dan dapat menunjukkan prestasi yang lebih tinggi lagi.²⁹ Mutasi dapat dikatakan dengan pengalihan dapat terjadi

²⁵ <http://artikata.com/arti-351980-standar.html>. Diposting pada hari Selasa tanggal 1 April 2014 pukul 13.15 WIB.

²⁶ M. Dahlan Y. Al Barry, L. Lya Sofyan Yacub, *Kamus Induk Istilah Ilmiah*, Target Press, Surabaya, hal 734.

²⁷ Komaruddin, 1994, *Ensiklopedi Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 815.

²⁸ Alex Sumaji Nitisemito, 1996, *Manajemen Personalia: Sumber Daya Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 71.

²⁹ Susilo Martoyo, 1996, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, hal. 67-68.

manakala seorang karyawan dipindahkan dari satu pekerjaan ke posisi yang relatif pembayaran gajinya sama, begitu pula tanggung jawabnya dan tingkat dalam struktur organisasinya.³⁰

Dalam pengertian lain mutasi adalah suatu perubahan posisi, jabatan, tempat, pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal di dalam satu organisasi. Pada dasarnya mutasi termasuk dalam fungsi pengembangan karyawan, karena tujuannya untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam perusahaan (pemerintahan).³¹ Sedangkan pengertian mutasi menurut Tanjung dan Rahmawati mencakup dua pengertian yaitu³²:

- 1) Kegiatan pemindahan karyawan dari satu tempat kerja ke tempat yang baru yang sering disebut dengan istilah alih tempat (*tour of area*)
- 2) Kegiatan pemindahan karyawan dari tugas yang satu ke tugas yang lain dalam satu unit kerja yang sama atau dalam perusahaan yang sering disebut dengan istilah alih tugas (*tour of duty*).

³⁰ Sjafri Mangkuprawita, 2011, *Manajemen Sumber Daya Manusia Strategik*, Ghalia Indonesia, Bogor, hal 174.

³¹ Malayu S.P. Hasibuan, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia.*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 102.

³² Tanjung, H.dan S. Rahmawati. 2003. *Pengembangan Sumberdaya Manusia*, Diklat pada Fakultas Ekonomi dan Manajemen, Institut Pertanian Bogor, Bogor, hal 74. Diposting dari <http://pengembangan-sumberdaya-manusia-diklat-fakultas-ekonomi-dan-manajemen-IPB-Bogor.htm>. Pada hari Jum'at tanggal 07 Maret 2014 pukul 20.45 WIB.

2. Landasan Hukum Pelaksanaan Mutasi

Landasan hukum pelaksanaan mutasi, pengangkatan dan pemberhentian pegawai negeri sipil adalah³³ :

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1999, tentang Pokok-Pokok Kepegawaian (Lembaga Negara Tahun 1999 Nomor 16 Tambahan lembaran Negara Nomor 3890) yaitu sebagai berikut :

- 1) Pada Bab I pasal 1 ayat 8 : Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme penyelenggaraan tugas, fungsi, dan kewajiban pegawai, yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan, dan pemberhentian.
- 2) Bab III pasal 13 ayat 1 : Kebijakan manajemen Pegawai Negeri Sipil mencakup penetapan norma, standar, prosedur, formasi, pengangkatan, pengembangan kualitas sumber daya Pegawai Negeri Sipil, pemindahan, gaji, tunjangan, kesejahteraan, pemberhentian, hak, kewajiban, dan kedudukan hukum.
- 3) Bab III pasal 22 : Untuk kepentingan pelaksanaan tugas kedinasan dan dalam rangka pembinaan Pegawai Negeri Sipil

³³ Peraturan Pemerintah RI tahun 2012 tentang Pegawai Negeri Sipil (PNS), 2012, Citra Umbara, Bandung, hal. 4, 7, 9, 27, 64, 65, 69, 289.

dapat diadakan perpindahan jabatan, tugas, dan/atau wilayah kerja.

- 4) Pasal 19 : Prinsip pokok penempatan dalam jabatan adalah mendapatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat. Dalam sistem pembinaan karier yang sehat selalu ada pengaitan yang erat antara jabatan dan pangkat, artinya seorang Pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk menduduki sesuatu jabatan haruslah mempunyai pangkat yang sesuai untuk jabatan itu.
- 5) Pasal 22 : 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. Secara normal, perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja itu dilaksanakan secara teratur antara 2 (dua) sampai dengan 5 (lima) tahun. Dalam merencanakan dan melaksanakan perpindahan wilayah kerja disesuaikan dengan kemampuan keuangan Negara.
- 6) Pasal 25 : Sesuai dengan prinsip pendelegasian wewenang dan untuk mempercepat pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian, Pegawai Negeri Sipil, maka presiden dapat

mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada menteri yang bersangkutan atau pejabat lain yang dipandang perlu.

b. Tentang wewenang pengangkatan, pemindahan, pemberhentian pegawai negeri sipil, diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96, Tahun 2000 yaitu :

- 1) Pada Bab V pasal 16 ayat 1: Kepala Badan Kepegawaian Negara menetapkan pemindahan :
 - a) Pegawai Negeri Sipil antar Departemen/Lembaga;
 - b) Pegawai Negeri Sipil Pusat dan Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Propinsi/Kabupaten/Kota dan Departemen/Lembaga;
 - c) Pegawai Negeri Sipil Daerah antar Daerah Propinsi; dan Pegawai Negeri Sipil Daerah antara Daerah Kabupaten/Kota Propinsi lainnya.
- 2) Bab V pasal 16 ayat 2: Penetapan oleh Badan Kepegawaian Negara sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan atas permintaan dan persetujuan dari instansi yang bersangkutan.
- 3) Bab V pasal 16 ayat 3: Pejabat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat mendelegasikan wewenangnya atau memberikan kuasa kepada pejabat lain di lingkungannya.

3. Prinsip Mutasi

Prinsip mutasi adalah memutasikan karyawan kepada posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai, agar semangat dan produktivitas kerjanya

meningkat.³⁴ Sedangkan menurut Edy Sutrisno, prinsip mutasi yaitu “... *The right man on the right place*, akan membawa suatu organisasi pada hasil kinerja yang maksimal dan mengurangi kesalahan-kesalahan dalam tugas atau pekerjaan”.³⁵ Prinsip mutasi juga tercantum dalam PP Nomor 43 Tahun 1999 pasal 19, yaitu prinsip pokok penempatan dalam jabatan adalah mendapatkan orang yang tepat pada tempat yang tepat. Pada dasarnya prinsip mutasi untuk memindahkan pegawai pada pekerjaan yang sesuai dengan kecakapan dan keahliannya. Agar hasil kinerja dari pegawai maksimal dengan adanya tantangan dan tugas baru yang nantinya produktivitasnya meningkat.

4. Dasar-Dasar Pelaksanaan Mutasi

a. Pola dasar pemindahan jabatan menurut Manullang adalah sebagai berikut³⁶:

- 1) Hubungan horizontal dan vertikal dari masing-masing jabatan dalam organisasi.
- 2) Penilaian kecakapan pegawai, karyawan atau anggota organisasi.
- 3) Ramalan-ramalan lowongan dan data-data pegawai, karyawan, atau anggota organisasi.

³⁴ Malayu S. P. Hasibuan, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 101.

³⁵ Edy Sutrisno, 2009, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Kencana, Jakarta, hal 2.

³⁶ M. Manullang, 1981, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 138.

b. Dasar penempatan dalam jabatan dan mutasi jabatan dapat berupa³⁷:

- 1) Pengangkatan pertama kali dalam jabatan
- 2) Perpindahan jabatan setaraf baik yang bersifat *intern* maupun *ekstern* unit yang bersangkutan
- 3) Pergantian jabatan
- 4) Mutasi jabatan yang disertai pemindahan tempat, lokasi, dan penugasan
- 5) Pengangkatan dalam jabatan yang lebih tinggi (dalam rangka promosi)
- 6) Pelepasan dan atau pemberhentian dengan hormat atau tidak dengan hormat dari jabatan
- 7) Penurunan jabatan dan atau hukuman jabatan lainnya

c. Dasar atau landasan pelaksanaan mutasi menurut Malayu Hasibuan diantaranya³⁸:

- 1) *Merit System* adalah mutasi karyawan yang didasarkan atas landasan yang bersifat ilmiah, obyektif dan prestasi kerjanya.
- 2) *Seniority System* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan masa kerja, usia, pengalaman kerja dari karyawan bersangkutan. System mutasi seperti ini tidak obyektif karena orang yang dimutasikan kecakapannya dalam memangku jabatan baru belum terjamin.
- 3) *Spoil System* adalah mutasi yang didasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi seperti ini kurang baik karena

³⁷ Musanef, 1984, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 170.

³⁸ Malayu S. P. Hasibuan, 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hal. 115

didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka (*like or dislike*).

5. Faktor-Faktor Pelaksanaan Mutasi

Faktor-faktor pelaksanaan adanya mutasi atau perpindahan sebagai berikut³⁹:

- a. Orientasi semata-mata kepada tujuan (*goal oriented*) yang berarti semata-mata demi kepentingan dinas atau organisasi
- b. Pengambilan keputusan dipertimbangkan dari segala segi (*integrated approach*) berlandaskan sumber informasi dan atau sumber data yang obyektif dan dapat dipertanggungjawabkan
- c. Sejauh mungkin diusahakan agar hak-hak kepegawaian dan kepentingan Pegawai negeri (berikut keluarganya) tidak dirugikan.

Untuk pelaksanaan tersebut perlu didasarkan pada sumber informasi dan sumber data sebagai berikut :

- 1) Masalah *security (clearance)* yang bersangkutan
- 2) Hasil DP3 (Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan)
- 3) Daftar urutan kepangkatan (*ranklijst*)
- 4) Persyaratan jabatan
- 5) Keahlian dalam bidang yang diperlukan
- 6) Perhatian (*interest*) terhadap bidang tersebut
- 7) Kemampuan mengembangkan tugas kearah yang lebih efisien

³⁹ Musanef, 1984, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 169.

8) Faktor-faktor psikologis dan ekologis.

6. Peranan Mutasi

Peranan adanya mutasi atau perpindahan diantaranya sebagai berikut⁴⁰ :

a. Mutasi tidak boleh dirasakan sebagai hukuman

Perusahaan harus melakukan mutasi sedemikian rupa sehingga tidak dirasakan sebagai hukuman oleh karyawan yang bersangkutan dengan menjelaskan alasan melaksanakan mutasi.

b. Mutasi untuk mengusahakan “orang tepat pada tempat tepat”

Pada prinsipnya mutasi dilaksanakan agar kita dapat melaksanakan prinsip “orang tepat pada tempat tepat” karena pada saat penempatan pertama hal ini sulit dilaksanakan.

c. Mutasi dan kerja sama kelompok

Untuk dapat memperoleh kerja sama kelompok yang lebih baik, bila seseorang tidak dapat bekerja sama dalam suatu kelompok hendaknya dimutasikan ke kelompok lain.

d. Mutasi sebagai langkah meningkatkan semangat dan kegairahan kerja

Mutasi dapat juga dilaksanakan dalam rangka menghilangkan kejenuhan atau kebosanan sehingga semangat dan kegairahan kerja dapat ditingkatkan.

⁴⁰ Alex S. Nitisemito, 1996, *Manajemen Personalia Manajemen Sumber Daya Manusia*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 79-80.

e. Mutasi untuk menciptakan persaingat sehat

Dalam rangka menciptakan persaingat sehat agar karyawan lebih berprestasi dalam kerja dapat dilaksanakan mutasi.

f. Mutasi untuk dapat saling menggantikan

Mutasi dapat juga dilaksanakan agar antara karyawan dapat saling menggantikan pekerjaan atau tugas sehingga kemungkinan kemacetan akibat absennya seorang karyawan dapat dihindarkan.

g. Mutasi dalam rangka promosi

Dalam rangka tujuan jangka panjang, mutasi hendaklah ditujukan untuk persiapan pelaksanaan promosi sehingga orang-orang yang akan dimutasikan adalah kader-kader untuk promosi.

h. Mutasi karena kebijaksanaan dan peraturan

Mutasi yang dilakukan karena peraturan yang telah ada sehingga dilaksanakan pada setiap jangka waktu tertentu.

i. Mutasi untuk mengurangi *labour turnover*

Selain sasaran-sasaran yang akan dicapai dalam rangka mutasi, dengan mutasi diharapkan dapat mengurangi *labour turnover* (bila rasa bosan untuk mengerjakan suatu pekerjaan telah memuncak, hal ini tidak hanya akan menurunkan semangat dan kegairahan kerja, tetapi dapat juga menimbulkan keinginan untuk keluar).

j. Mutasi karena inisiatif karyawan

Sebenarnya, inisiatif mutasi tidak selalu datang dari atas, tetapi juga datang dari karyawan. Meskipun demikian pemimpin harus memberikan pertimbangan.

7. Tujuan dan Manfaat Mutasi

a. Tujuan mutasi pemindahan sebagaimana menurut pasal 22 UU No. 8 tahun 1974 bahwa untuk tugas kedinasan dan pembinaan PNS dapat diadakan perpindahan jabatan atau perpindahan wilayah kerja maka mutasi pemindahan dimaksud antara lain⁴¹:

- 1) Peningkatan produktivitas kerja
- 2) Pendayagunaan pegawai
- 3) Pengembangan karir
- 4) Penambahan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang membutuhkan
- 5) Pengisian jabatan – jabatan lowongan yang belum terisi
- 6) Sebagai hukuman.

b. Tujuan mutasi menurut Malayu S. P. Hasibuan diantaranya⁴²:

- 1) Untuk meningkatkan produktivitas kerja karyawan

⁴¹ Musanef, 1984, *Manajemen Kepegawaian di Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, hal 163.

⁴² Malayu S. P. Hasibuan, 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hal. 114.

- 2) Untuk menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi pekerjaan atau jabatan
- 3) Untuk memperluas atau menambah pengetahuan karyawan
- 4) Untuk menghilangkan rasa bosan/jemu terhadap karyawan
- 5) Untuk memberikan perangsang agar karyawan mau berupaya meningkatkan karier yang lebih tinggi
- 6) Untuk pelaksanaan hukuman/sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan
- 7) Untuk memberikan pengakuan dan imbalan terhadap prestasinya
- 8) Untuk alat pendorong agar spirit kerja meningkat melalui persaingan terbuka
- 9) Untuk tindakan pengamanan yang lebih baik
- 10) Untuk menyesuaikan pekerjaan dengan kondisi fisik karyawan
- 11) Untuk mengatasi perselisihan antara sesama karyawan.

c. Menurut Simamora manfaat pelaksanaan mutasi adalah⁴³:

- 1) Memenuhi kebutuhan tenaga kerja di bagian atau unit yang kekurangan tenaga kerja tanpa merekrut dari luar
- 2) Memenuhi keinginan pegawai sesuai dengan pekerjaan
- 3) Memberikan jaminan bagi pegawai bahwa dia tidak akan diberhentikan
- 4) Tidak terjadi kejenuhan
- 5) Motivasi dan kepuasan kerja yang lebih tinggi, berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

d. Menurut Siagian melalui mutasi para karyawan sesungguhnya memperoleh manfaat yang tidak sedikit, antara lain dalam bentuk⁴⁴:

- 1) Pengalaman baru
- 2) Cakrawala pandangan yang lebih luas
- 3) Tidak terjadinya kejenuhan atau kebosanan

⁴³ Henry Simamora, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi III, STIE YKPN, Yogyakarta hal. 66

⁴⁴ Sondang P. Siagian, 2001, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 172.

- 4) Perolehan pengetahuan dari keterampilan baru
- 5) Perolehan prospektif baru mengenai kehidupan organisasional
- 6) Persiapan untuk menghadapi tugas baru, misalnya karena promosi
- 7) Motivasi dan keputusan kerja yang lebih tinggi berkat tantangan dan situasi baru yang dihadapi.

8. Cara-Cara Mutasi

Ada dua cara mutasi yang dilakukan didalam suatu organisasi atau perusahaan yaitu⁴⁵:

- a. Cara tidak ilmiah, mutasi dengan cara tidak ilmiah dilakukan :
 - 1) Tidak didasarkan pada norma atau standar kriteria tertentu
 - 2) Berorientasi semata-mata kepada masa kerja dan ijazah, bukan atas prestasi atau faktor-faktor *riil*
 - 3) Berorientasi kepada banyaknya anggaran yang tersedia, bukan atas kebutuhan *riil* karyawan
 - 4) Berdasarkan *spoil system* (didasarkan atas landasan kekeluargaan).
- b. Cara ilmiah, mutasi dengan cara ilmiah dilakukan :
 - 1) Berdasarkan norma atau standar kriteria tertentu, seperti analisis pekerjaan
 - 2) Berorientasi pada kebutuhan yang *riil* atau nyata
 - 3) Berorientasi pada formasi *riil* kepegawaian

⁴⁵ Malayu S. P. Hasibuan, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 102-103

- 4) Berorientasi kepada tujuan yang beraneka ragam
- 5) Berdasarkan objektivitas yang dapat dipertanggungjawabkan.

9. Ruang Lingkup Mutasi

Ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi, pekerjaan ataupun tempat karyawan, baik secara horizontal maupun vertikal (promosi atau demosi) yang dilakukan karena alasan *personal transfer* ataupun *production transfer* didalam suatu organisasi. Ruang lingkup mutasi ada dua macam yaitu⁴⁶:

- a. Mutasi horizontal (*job rotation* atau *transfer*) artinya perubahan tempat atau jabatan karyawan tetapi masih pada *ranking* yang sama di dalam organisasi itu. Mutasi horizontal mencakup mutasi tempat dan mutasi jabatan.
 - 1) Mutasi tempat (*tour of area*) adalah perubahan tempat kerja, tetapi tanpa perubahan jabatan, posisi, ataupun golongannya. Sebabnya adalah karena rasa bosan atau tidak cocok pada suatu tempat baik karena kesehatan maupun pergaulan yang kurang baik.
 - 2) Mutasi jabatan (*tour of duty*) adalah perubahan jabatan atau penempatan pada posisi semula.

⁴⁶ Malayu S. P. Hasibuan, 1997, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hal 116-117

- b. Mutasi cara vertikal adalah perubahan posisi, jabatan dan pekerjaan. Promosi (menaikkan pangkat/jabatan) atau demosi (penurunan pangkat/jabatan), sehingga kewajiban dan kekuasaannya berubah.

10. Macam-Macam Mutasi

- a. Mutasi dapat dibedakan menjadi 2 macam yaitu⁴⁷ :
 - 1) Mutasi karena keinginan pegawai sendiri (*Personel Transfer*), misalnya :
 - a) Pegawai yang bersangkutan merasa tidak sesuai dengan bidang tugasnya atau jabatannya.
 - b) Pegawai yang bersangkutan merasa tidak sesuai dengan teman sekerjanya atau dengan atasannya.
 - c) Pegawai yang bersangkutan merasa bahwa tempat atau lingkungan kerja tidak sesuai dengan kondisi fisik atau keinginannya.
 - 2) Mutasi karena kehendak organisasi atau perusahaan (*Production Transfer*), mutasi ini terjadi karena :
 - a) Kebutuhan untuk menyesuaikan sementara (sebagai pengganti sementara).
 - b) Mengatasi keadaan darurat karena fluktuasi volume pekerjaan.
 - c) Kebutuhan latihan (misalnya : rotasi jabatan).

⁴⁷ Susilo Martoyo, 1996, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, hal 68.

- d) Kebutuhan ploeeg pekerjaan dan sebagainya.
 - e) Untuk menjamin kepercayaan pegawai, karyawan atau anggota organisasi bahwa mereka tidak akan diberhentikan karena kekurangcakapan dalam jabatan lama.
 - f) Untuk menghindarkan rasa bosan pegawai, karyawan atau anggota yang bersangkutan, baik karena macam pekerjaannya ataupun karena lingkungan kerjanya.
- b. Macam-macam mutasi menurut Malayu Hasibuan juga digolongkan menjadi dua yaitu⁴⁸:
- 1) Mutasi permintaan sendiri (*personnel transfer*) adalah mutasi yang dilakukan atas keinginan sendiri dari karyawan yang bersangkutan dan dengan mendapat persetujuan pimpinan organisasi. Mutasi permintaan sendiri pada umumnya hanya perpindahan kepada jabatan yang peringkatnya (kekuasaan dan tanggung jawab maupun besarnya balas jasa tetap sama) sama baik, antarbagian maupun pindah ke tempat lain. alasan-alasannya adalah sebagai berikut :
 - a) Kesehatan: misalnya fisik karyawan kurang mendukung untuk melaksanakan pekerjaan. Misalnya dinas luar, mohon dimutasikan menjadi dinas dalam.
 - b) Keluarga: misalnya untuk merawat orang tua yang sudah lanjut usianya.
 - c) Kerja sama: misalnya tidak dapat bekerja sama dengan karyawan lainnya karena terjadi pertengkaran atau perselisihan.
 - 2) Alih tugas produktif (ATP) adalah mutasi karena kehendak pimpinan perusahaan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan karyawan bersangkutan ke jabatan atau pekerjaan yang sesuai dengan kecakapannya. ATP didasarkan pada hasil penilaian prestasi kerja karyawan. Alasan lain

⁴⁸ Malayu S. P. Hasibuan, 2000, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 103-104

tugas produktif (*production transfer*) didasarkan kepada kecakapan, kemampuan, sikap dan disiplin karyawan. Jadi ATP biasanya bersifat mutasi vertikal (promosi atau demosi).

11. Jenis-Jenis Mutasi

Mutasi kepegawaian adalah segala perubahan mengenai seseorang Pegawai Negeri Sipil, seperti pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, pemensiunan, perubahan susunan keluarga, dan lain-lain. sedangkan jenis-jenis mutasi antara lain⁴⁹ :

- a. Mutasi Cuti Luar Tanggungan Negara
- b. Mutasi CPNS
- c. Mutasi Diklat
- d. Mutasi Hukuman
- e. Mutasi Jabatan
- f. Mutasi Keluarga
- g. Mutasi Karpeg
- h. Mutasi Pendidikan
- i. Mutasi Penghargaan
- j. Mutasi Pindah Wilayah Kerja
- k. Mutasi Pemberhentian
- l. Mutasi Pindah Instansi
- m. Mutasi Peninjauan Masa Kerja

⁴⁹ <http://www.bkn.go.id/in/peraturan/pedoman/pedoman-pegawai/pegawai-mutasi.html>. Diposting pada hari Senin tanggal 10 Maret 2014 pukul 07.13 WIB

- n. Mutasi Berita Acara Pengambilan Sumpah atau Janji PNS
- o. Mutasi Kenaikan Pangkat
- p. Mutasi Pensiun
- q. Mutasi Pegawai Baru

12. Kendala – Kendala Pelaksanaan Mutasi

Kendala – kendala dengan adanya pelaksanaan mutasi sebagai berikut⁵⁰:

- a. Formasi jabatan tidak (belum) memungkinkan
- b. Pengaruh senioritas
- c. Soal etis (etika)
- d. Kesulitan menetapkan standar – stardar sebagai kriteria untuk pelaksanaan.

13. Lembaga Pemerintah

a. Tinjauan Pengertian Lembaga

Lembaga dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) yang dikutip oleh Jimly dalam bukunya *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* diartikan sebagai asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), bentuk asli (rupa, wujud), acuan atau ikatan, badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuwan atau melakukan suatu usaha dan pola

⁵⁰ Malayu S.P. Hasibuan, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, hal. 106.

perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi sosial yang berstruktur.⁵¹ Dalam pengertian lain lembaga yaitu badan, organisasi yang bermaksud melakukan sesuatu penyelidikan keilmuan atau melakukan sesuatu usaha.⁵² Lembaga berarti badan atau organisasi yang bertujuan melakukan suatu usaha yang didalamnya terdapat interaksi sosial yang terstruktur.

b. Tinjauan Pengertian Pemerintah

Secara etimologi pemerintahan berasal dari dua kata sebagai berikut⁵³:

- 1) Kata dasar *perintah* berarti menyuruh
- 2) Penambahan awalan *pe* menjadi *pemerintah* berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah
- 3) Penambahan akhiran *an* menjadi *pemerintahan* berarti perbuatan, cara, hal, atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Menurut *R. M. Mac Iver* pengertian pemerintah yang dikutip oleh Inu Kencana dalam buku *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Quran* merupakan “suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 27.

⁵² Desy Anwar, 2003, *Kamus Lengkap Bahasa Indonesia Terbaru*, Amelia, Surabaya, hal 259.

⁵³ Inu Kencana Syafi'ie, 2004, *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Quran*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 4.

kekuasaan (*goverment the organization of men under authority*)”.⁵⁴

Pemerintahan berasal dari kata pemerintah dimana dalam pengertian ini ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan yaitu pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.⁵⁵

14. Jenis-Jenis Lembaga Pemerintah

Menurut *Montesquieu* untuk tegaknya negara demokrasi terdapat tiga macam lembaga kekuasaan atau dikenal dengan *trias politica* yang dikutip oleh Mahmud MD dalam bukunya *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* sebagai berikut⁵⁶:

- a. Lembaga pemerintahan legislatif yaitu lembaga pemerintahan yang membuat Undang-Undang.
- b. Lembaga pemerintahan eksekutif yaitu lembaga pemerintahan yang melaksanakan Undang-Undang
- c. Lembaga pemerintahan yudikatif yaitu lembaga pemerintahan yang mengadili atas terjadinya pelanggaran Undang-Undang.

Dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia kekuasaan legislatif dijalankan oleh DPR, MPR, dan DPD. Sementara kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden yang dibantu seorang wakil presiden

⁵⁴ Inu Kencana Syafi'ie, 2004, *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Quran*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 5.

⁵⁵ Inu Kencana Syafiie, 2010, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Rafika Aditama, Bandung, hal 20.

⁵⁶ Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal 73.

dan para menteri kabinet. Terakhir, kekuasaan yudikatif dijalankan oleh MA (Mahkamah Agung), Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial.

15. Tugas Pokok Lembaga Pemerintah

Lembaga-lembaga negara menurut Undang-Undang 1945 antara lain MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat), Presiden (beserta wakil presiden dan para menteri), DPA (Dewan Pertimbangan Agung), DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan), dan MA (Mahkamah Agung)⁵⁷. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai tugas pokok dalam menjalankan pemerintahan sebagai berikut :

- a. Tugas pokok MPR adalah memegang serta melaksanakan sepenuhnya kedaulatan rakyat, oleh karena itu MPR merupakan lembaga negara tertinggi.⁵⁸
- b. Tugas pokok presiden adalah mengumpulkan dan menggunakan uang sesuai APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan menjalankan kekuasaan pemerintahan.⁵⁹ Tugas pokok wakil presiden adalah menggantikan presiden apabila presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa

⁵⁷ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 20.

⁵⁸ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 22.

⁵⁹ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 33.

jabatan sampai lebih masa jabatan.⁶⁰ Sedangkan tugas pokok para menteri adalah membantu presiden yaitu mempunyai tugas memimpin departemen.⁶¹

- c. Tugas pokok DPA (Dewan Pertimbangan Agung) adalah memberikan jawaban atas pertanyaan presiden (pemerintah) dan berhak mengajukan usul kepada pemerintah.⁶²
- d. Tugas pokok DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) adalah hak amandemen yaitu bertugas untuk merubah, menambah dan menyempurnakan Undang-Undang, membicarakan atau membahas lebih lanjut Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang yang telah ditetapkan presiden.⁶³
- e. Tugas pokok BPK (Badan Pemeriksaan Keuangan) adalah mengadakan pemeriksaan tentang pengumpulan dan penggunaan keuangan negara yang dilakukan oleh pemerintah seperti yang telah ditetapkan dalam APBN yang telah ditetapkan Undang-Undang.⁶⁴

⁶⁰ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 36.

⁶¹ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 36.

⁶² Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 37.

⁶³ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 38,41

⁶⁴ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 45.

- f. Tugas pokok MA (Mahkamah Agung) adalah mengawasi jalannya peradilan pada pengadilan-pengadilan lain dengan jalan peradilan kasasi dan berwenang untuk menilai peraturan perundangan dibawah Undang-Undang dengan alasan bertentangan dengan peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi.⁶⁵

16. Kedudukan dan Fungsi Lembaga Pemerintah

Menurut *Philipus. M Hadjon* kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari dua sisi yang dikutip oleh Titik Triwulan Tatik dalam bukunya *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* yaitu⁶⁶:

- a. Kedudukan diartikan sebagai suatu posisi yaitu posisi lembaga negara dibandingkan negara lain
- b. Kedudukan lembaga negara diartikan sebagai posisi yang didasarkan pada fungsi-fungsi utamanya

Fungsi lembaga negara menurut *Frank J. Goodnow* dalam bukunya *Politics and Administration* yang dikutip oleh Inu Kencana yaitu fungsi pokok pemerintahan yang satu dengan yang lain berbeda, yaitu politik dan administrasi. Politik melakukan berbagai kebijaksanaan atau melahirkan keinginan negara (*the formulation of the will of the stated*).

⁶⁵ Soehino, 1984, *Hukum Tata Negara*, Liberty, Yogyakarta, hal 46-47.

⁶⁶ Titik Triwulan Tatik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana, Jakarta, hal 176-177.

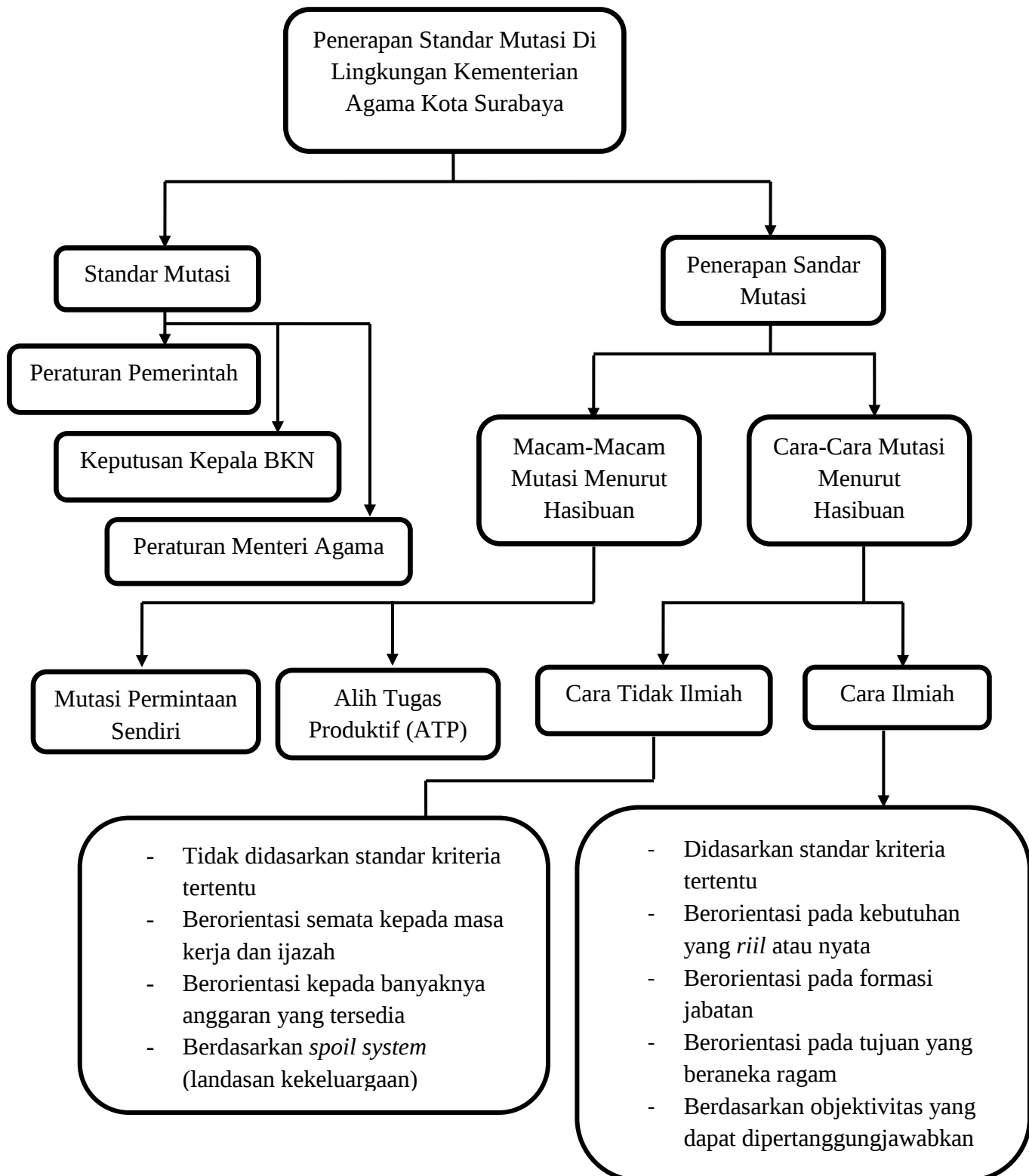
Sedangkan untuk administrasi merupakan hal yang harus berhubungan dengan pelaksanaan atau penyelenggaraan dari kebijakan atau kehendak negara tersebut (*the execution of will of the stated*).⁶⁷

Untuk lebih memudahkan memahami kerangka teori yang digunakan peneliti, dapat digambarkan dalam bentuk *schema* sebagai berikut :

⁶⁷ Inu Kencana Syafi'ie, 2004, *Ilmu Pemerintahan Dan Al-Qur'an*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 29-30.

Gambar 2.1

Kerangka Teori



C. Kajian Perspektif Islam

Allah SWT berfirman dalam kitab suci Al-Qur'an surat Yusuf ayat 56:

وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبِعُوا مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ ۚ نُفِصِلُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا

نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ ﴿٥٦﴾

*Artinya: “Dan Demikianlah Kami memberi kedudukan kepada Yusuf di negeri Mesir; (dia berkuasa penuh) pergi menuju kemana saja ia kehendaki di bumi Mesir itu. Kami melimpahkan rahmat Kami kepada siapa yang Kami kehendaki dan Kami tidak menyia-nyiakan pahala orang-orang yang berbuat baik.”*⁶⁸

Sebagaimana maksud dari ayat diatas, kedudukan yang diberikan Allah kepada Nabi Yusuf untuk berkuasa di Kota Mesir dengan penuh tanggungjawab, atas perbuatan baik disaat Nabi Yusuf diberi kedudukan yang nantinya akan mendapat rahmat dan pahala dari Allah SWT, begitu juga seorang pegawai yang telah diberi kedudukan atau tugas setelah dimutasi, dia mempunyai tanggung jawab penuh atas jabatan itu. Dalam memangku jabatan tersebut seorang pegawai harus bekerja dengan penuh totalitas, bisa bekerja sama dengan orang lain, menunjukkan kelebihan yang dia miliki dan

⁶⁸ Al-Quran, Yusuf : 56

dapat dipercaya dengan didorong oleh motivasi yang bertujuan untuk meningkatkan produktivitas kerja yang nantinya berdampak positif untuk kemajuan organisasi dalam mencapai tujuan dengan menunjukkan totalitas (kemampuan dan keahlian) secara tidak langsung berpengaruh terhadap prestasi pegawai untuk kenaikan jabatannya.

Dalam perspektif Islam menurut pandangan hadits yang berhubungan dengan penempatan khususnya mutasi yang diriwayatkan dalam kitab Shohih Bukhori,⁶⁹

إِذَا ضَيِّعْتَ الْأَمَانَةَ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ قَالَ كَيْفَ إِضَاعَتُهَا يَا رَسُولَ اللَّهِ
قَالَ إِذَا أَسْنَدَ الْأَمْرُ إِلَى غَيْرِ أَهْلِهِ فَانْتَظِرِ السَّاعَةَ

“Ketika engkau menyalahkan amanah, maka tunggulah kehancuran”. Dikatakan, “Wahai Rasulullah, apa yang membuatnya sia-sia?” Rasul bersabda, “Ketika suatu perkara diserahkan kepada orang yang bukan ahlinya, maka tunggulah kehancurannya.” (HR. Bukhori).

Hadits ini menunjukkan betapa Rasul mengingatkan kita untuk tidak sembarangan menugaskan karyawan melakukan suatu pekerjaan yang bukan bidang yang diketahuinya. Mutasi atau penempatan dalam pandangan Islam harus dilakukan dengan hati-hati agar setiap pekerja dapat bekerja sesuai

⁶⁹ <http://Hizbut-tahrir.or.id/2009/02/25/bersama-hadits-asy-syarif-mengapa-engkau-sia-siakan-amanah-itu/>. Diposting pada hari Jum'at tanggal 30 Mei 2014 pukul 00.16 WIB.

keahliannya dan mengerti bagaimana mengerjakan tugas-tugasnya. Selain itu, dinamika atau perputaran dalam bekerja menyebabkan permintaan terhadap tenaga kerja relatif lebih sering berubah-ubah kualifikasinya sehingga penyesuaian setiap kali harus dilakukan. Oleh karena itu, kegiatan penempatan (*placement*) tidak hanya dilaksanakan setelah seleksi melainkan meliputi pula penempatan dalam rangka promosi, demosi, transfer, dan pemberhentian.⁷⁰

Jabatan merupakan unit dasar dari struktur organisasi yang membangun organisasi. Semua jabatan harus disesuaikan untuk mencapai tujuan, sehingga jabatan harus berhubungan dengan individu (*employee*) dan organisasi sebagai pemilik (*employer*). Dari sinilah jabatan bisa disebut sebagai kumpulan tanggungjawab atau aktivitas yang menghasilkan sesuatu.

Untuk mengetahui kumpulan tanggungjawab atau aktivitas tersebut, maka perlu adanya analisa yang disebut analisa jabatan (*job analysis*) mengenai pembagian tugas sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, atau tentang profesionalisme kerja, artinya sesuatu harus diserahkan kepada yang membidangnya atau orang yang berkompeten. Sebab menyerahkan suatu tanggungjawab kepada selain ahlinya hanya akan menyebabkan kerugian atau tanggungjawab tidak akan terlaksana dengan baik. Khususnya dalam sebuah organisasi atau perusahaan.

⁷⁰ Jusmaliani, 2011, *Pengelolaan Sumber Daya Insani*, Bumi Aksara, Jakarta, hal 89.

Keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi tergantung pada prinsip pemegang jabatan, apabila pemegang jabatan dilakukan oleh orang-orang yang benar dan dengan cara yang benar. Ketika seorang pemimpin, baik organisasi maupun perusahaan dalam memindahkan seorang bawahan atau karyawan harus bisa menilai jenis orang yang akan menempati jabatan tersebut, sehingga lebih mudah memegang pekerjaannya dengan baik.

Begitu juga di lingkungan Kementerian Agama Kota Surabaya dalam pelaksanaan mutasi harus dipertimbangkan agar pegawai dapat bekerja sesuai dengan keahlian dan kemampuannya. Para pemimpin harus mengetahui kemampuan pegawainya dan menganalisis jabatan yang akan diserahkan kepada pegawainya. Apabila suatu jabatan diserahkan kepada yang bukan ahlinya dan tidak sesuai dengan kemampuan pegawai maka akan berdampak pada ketidakefektifan dan menurunkan semangat dalam bekerja bahkan untuk kepentingan lembaga, tujuan tidak akan tercapai.