BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Kajian Relevan

Melalui hasil penelusuran penulis mengenai literatur-literatur seperti hasil penelitian dan buku-buku, maka penulis mendapatkan literatur tersebut yang relevan dengan penelitian ini, diantaranya yaitu:

1. Skripsi yang ditulis oleh M. Amin (2019) dengan judul "Tinjauan Yuridis Tentang Mutasi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Di pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi". Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sultan Thoha Saifuddin. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Mutasi AgSN di kabupaten Muaro Jambi dilaksanakan dengan menginventarisi jabatan kosong melalui perhitungan pejabat yang akan mengalami pensiun. Faktor Penghambat dan faktor pendukung mutasi ASN di Kabupaten Muaro Jambi menurut Udang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Faktor penghambatnya yaitu minimnya keterlibatan Pegawai BKD, sering kali BKD tidak terlibat dalam mutasi ASN dan kemampuan BKD yang terbatas. Sedangkan faktor pendukungnya yaitu keterlibatan BKD dalam mengajak seluruh lapisan BKD dengan Surat Edaran dan penegakan disiplin kerja, akibatnya akan dikenakan sangsi kepada siapa saja pegawai yang melanggar.

2. Skripsi yang ditulis oleh Edjang Akbar (2013) dengan judul " Analisis Kebijakan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Di Sekretariat Daerah Kantor Walikota Dumai". Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa mutasi tidak semata untuk PNS (Pegawai Negeri Sipil) mendapat tantangan dan tugas baru sebagai mana yang sudah di tetapkan akan tetapi mutasi nanti yang akan mempengaruhi upaya dari pelaksanaan peraturan. Kemudian mutasi juga sebagai pendayagunaan PNS (Pegawai Negeri Sipil) tidak hanya untuk meningkatkan kinerja Pegawai saja tetapi kebijakan mutasi juga bermanfaat sebagai penyegaran agar Pegawai tidak merasa bosan dan dapat juga bermanfaat dalam meningkatkan kinerja di lingkungan kerja barunya.
3. Jurnal yang ditulis Oleh Muhajid Edwar (2018) dengan judul penelitian "Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Sulawesi Selatan". Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi di Sulawesi Selatan sudah di lakukan sesuai dengan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku pada UndangUndang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam pelaksanaannya, mutasi pada Aparatur Sipil Negara Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan dikelompokkan berdasarkan prestasi kerja. Pengembangan karier dan ke lowongan jabatan, dan menyarankan kepada pihak Aparatur Sipil Negara di lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan tidak memandang mutasi tersebut sebagai hukuman melainkan

memandang mutasi itu sebagai motivasi untuk terus meningkatkan kualitas kerja dan pelayanannya.

4. Jurnal yang ditulis oleh Fadlan Hidayat, dkk. (2020) dengan judul penelitian "Kebijakan Bupati Terhadap Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) di Lingkungan Pemerintah Kabupaten Simeulue".Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa prosedur mutasi jabatan ASN yang dikeluarkan Bupati simeulue belum berdasarkan aturan yang di sudah di tetapkan. Dalam proses mutasi, landasan dasar pelaksanaannya belum sesuai dengan prinsip *GoodGovernance.* Selain itu mutasi di Pemerintahan Kabupaten Simeulue tidak melibatkan Baperjakat. Dalam penyusunan mutasi dipegang langsung oleh Bupati dan orang-orang terdekatnya. Selain itu mutasi belum menerapkan sistem merit sebagai landasan dasar pelaksanaannya. Faktor lain yang menjadi penilaian terpenting dalam proses penetapan mutasi ini adalah faktor Pilkada.

Beberapa penelitian tersebut di atas, secara substansi penelitian tersebut memiliki kesamaan dengan penelitian ini yaitu pada pokok pembahasannya terkait penyelenggaraan mutasi. Akan tetapi persamaan tersebut tidak menyangkut substansi yang penulis akan teliti jika hal tersebut dilihat dari rumusan masalah, objek, subjek tempat dan waktu penelitian ini berbeda. Karya tulis sebelumnya hanya melihat pelaksanaan mutasi di tinjau dari undang- undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara sedangkan yang penulis akan teliti yaitu kebijakan mutasi yang terjadi Pasca Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 ditinjau dari Pasal 72 ayat 2 Undang-undang nomor 10 tahun 2016

Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Perspektif Fiqh Siyasah. Maka dapat ditegaskan bahwa penelitian ini bukanlahpengulangan dari apa yang telah di teliti peneliti sebelumnya.

2.2 Kebijakan

2.2.1 Pengertian Kebijakan

Miftah Toha (2008) mengungkap dua aspek pokok dalam kebijakan (*policy*) antara lain yaitu:

1. kebijakan (*policy*) merupakan praktikan sosial, ia bukan Event yang tunggal atau terisolir. Dengan demikian, suatu yang dihasilkan pemerintah berasal dari kejadian dalam masyarakat dan dipergunakan pula untuk kepentingan masyarakat. Kejadian semacam ini tumbuh dalam Praktika kehidupan masyarakat, dan tidak merupakan peristiwa yang berdiri sendiri, terisolasi dan asing bagi masyarakat. Suatu contoh: Operasi Pemulihan Keamanan (OPK) adalah suatu peristiwa masyarakat yang tidak berdiri sendiri. OPK timbul, karena terancamnya keamanan dari para penjahat. Perampokan, penjambretan, pembunuhan, dan penculikan yang diakukan oleh para penjahat adalah praktika-praktika yang timbul dari dalam masyarakat. Praktika ini adalah persoalan dalam masyarakat. Masalah ini kemudian dijadikan isu, dari isu inilah kemudian akan menjadi kebijakan. Karena itu ia timbul dari peristiwa yang benar-benar terjadi, suatu Praktika dari masyarakat. Maka OPK merupakan suatu kebijakan yang akan di ambil oleh pemerintah dalam mengatasi kejahatan yang merajalela.

2. kebijakan (*policy*) merupakan suatu peristiwa yang diakibatkan oleh baik untuk mendamaikan *claim*dari pihak yang konflik, atau untuk menciptakan *incentive*bagi tindakan bersama bagi pihak-pihak yang ikut menetapkan tujuan akan tetapi mendapatkan perlakuan yang tidak rasional dalam usaha bersama tersebut. Dengan demikian jika ada pihak-pihak yang konflik, maka upaya untuk menyelesaikannya adalah dengan kebijakan. Selain itu, jika ada terjadi beberapa pihak yang ikut bersama-sama menentukan tujuan yang ingin dicapai bersama-sama, akan tetapi dalam perjalanannya terjadi perlakuan yang tidak sesuai dan tidak rasional. Maka di ciptakan suatu tindakan yang berupa kebijakan yang dapat mendorong untuk diciptakan kondisi yang rasional. Kebijakan ini merupakan dorongan atau *incentive*bagi pihak-pihak yang sudah sepakat menentukan tujuan bersama untuk bersama-sama bekerja secara rasional.

Dua aspek pokok tersebut dapat disimpulkan bahwa kebijakan (*policy*) di suatu pihak dapat berbentuk suatu usaha yang Komplek dari masyarakat untuk menciptakan kepentingan masyarakat, selain itu kebijakan (*policy*) merupakan suatu teknik atau cara untuk mengatasi konflik dan dapat menimbulkan insentif.

Carl Friederich mendefinisikan kebijakan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh, seseorang, kelompok atau pemerintah dalam satu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasi untuk mencapai tujuan yang dimaksud (Agustino, 2007: 7).

Islamy (2007) membedakan*policy* diterjemahkan sebagai kebijakan dengan kebijakan yang berbeda dengan wisdom yang artinya kebijaksanaan. Pengertian kebijaksanaan memerlukan pertimbangan-pertimbangan lebih jauh lagi, sedangkan kebijaksanaan mencangkup aturan-aturan yang ada di dalamnya. Dengan demikian M. Solly Lubis (2007) mengungkapkan Wisdom dalam arti kebijaksanaan merupakan pemikiran atau pertimbangan yang mendalam sebagai dasar untuk perumusan kebijakan, sedangkan kebijakan (*policy)* merupakan serangkaian keputusan yang di tentukan oleh pelaku-pelaku politik untuk memilih tujuan dan cara untuk pencapaian tujuan.

James E. Anderson mendefinisikan kebijakan sebagai perilaku dari sejumlah aktor (pejabat, kelompok, instansi pemerintah) atau serangkaian aktor dari dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Sedangkan Hogwood dan Gunnmengungkapkan terdapat 10 istilah kebijakan dalam pengertian modern, yaitu:

1. Sebagai label untuk sebuah bidang aktivitas.
2. Ekspresi tujuan umum atau aktivitas negara yang diharapkan.
3. Sebagai proposal spesifik.
4. Sebagai putusan pemerintah.
5. Sebagai otorisasi formal.
6. Sebagai sebuah program.
7. Sebagai output.
8. Sebagai hasil (outcome).
9. Sebagai teori dan model.

10. Sebagai sebuah proses (Indiahono, 2017: 17).

2.2.2 Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Pembuatan Kebijakan

Setiap administrator dituntut untuk memiliki kemampuan atau keahlian, tanggung jawab dan kemauan, agar dapat membuat kebijakan dengan berbagai risiko yang akan di hadapi, baik risikoke depannya sesuai yang di harapkan (*intendedrisks*) maupun resiko yang tidak di harapkan (*unintendedrisks*).

NigroandNigro (Islamy, 2007: 25-26) menjelaskan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan atau kebijaksanaan serta beberapa kesalahan umum dalam pembuatan keputusan atau kebijaksanaan. Adapun beberapa faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan itu yaitu :

a. Pengaruh adanya tekanan dari luar

Sering kali administrator harus membuat keputusan-keputusan akibat adanya tekanan dari luar. Walaupun ada pendekatan dalam membuat keputusan yang namanya " *rationalcomprehensive"* yang berarti administrator sebagai pembuat keputusan harus mempertimbangkan alternatif-alternatif yang akan di pilih berdasarkan penilaian "*rasional*" semata, tetapi prosedur dan pembuatan keputusan itu tidak dapat dipisahkan dari dunia nyata. Sehingga adanya tekanan-tekanan dari luar tersebut ikut berpengaruh terhadap proses pembuatan keputusannya.

b. Pengaruh adanya kebiasaan lama

Kebiasaan lama organisasi (Nigro menyebutnya dengan istilah " *sunkcos*") seperti kebiasaan pada investasi modal, sumber- sumber dan waktu sekali-sekali di pergunakan untuk membiayai programa- programa tertentu, cenderung akan

selalu di ikuti kebiasaan itu oleh para administrator kendatipun keputusan yang berkenaan itu telah di kritik sebagai salah dan perlu di ubah. Kebiasaan lama tersebut akan terus diikuti lebih-lebih kalau suatu kebijaksanaan yang telah ada di pandang memuaskan.

Kebiasaan-kebiasaan lama tersebut sering kali di warisi oleh para administrator yang baru dan mereka sering segan secara terang-terangan mengkritik atau menyalahkan kebiasaan-kebiasaan lama yang telah berlaku atau di jalankan oleh para pendahulunya. Apalagi para administrator baru tersebut ingin segera menduduki jabatan kariernya.

c. Pengaruh adanya sifat-sifat pribadi

Berbagai macam keputusan yang dibuat oleh pembuat keputusan banyak juga yang dipengaruhi oleh sifat-sifat pribadinya. Seperti misalnya dalam proses penerimaan atau pengangkatan pegawai baru, sering kali faktor akibat dari sifat-sifat pribadi pembuat keputusan berperan besar sekali.

d. Adanya pengaruh dari kelompok luar

Lingkungan sosial dan para pembuat keputusan juga dapat berpengaruh terhadap dibuatnya sebuah keputusan. Contohnya seperti masalah yang timbul akibat pertikaian kerja, pihak-pihak yang bertikai kurang menaruh aspek untuk upaya penyelesaian oleh orang dalam, tetapi keputusan- keputusan yang diambil oleh pihak-pihak yang dianggap dari luar dapat memuaskan mereka. Seringkali juga dalam pembuatan keputusan dilakukan dengan mempertimbangkan pengalaman-pengalaman dari orang lain yang sebelumnya berada diluar bidang pemerintahan.

e. Pengaruh adanya keadaan masa lalu

Pengalaman latihan dan pengalaman (sejarah) pekerjaan yang terdahulu berpengaruh ada pembuatan keputusan. Misalnya seperti orang yang sering membuat keputusan untuk tidak melimpahkan sebagian dari wewenang dan tanggung jawabnya kepada orang lain karena khawatir kalau wewenang dan tanggung jawab tersebut di salah gunakan oleh pihak tertentu. Atau juga orang-orang yang bekerja di kantor pusat sering membuat keputusan yang tidak sesuai dengan keadaan di lapangan.

Faktor-faktor tersebut diatas James E. Anderson dalam Islamy (2007: 27) melihat adanya beberapa macam nilai yang mendasari tingkahlaku pembuat keputusan dalam membuat keputusan, yaitu : (1) nilai- nilai politis (*politicalvalues*) keputusan-keputusan dibuat berdasarkan kepentingan politik dari partai politik dan dari kelompok kepentingan tertentu; (2) nilai-nilai organisasi (*organizationvalues*), keputusan-keputusan dasar yang dibuat berdasarkan nilai-nilai yang di anut organisasi, seperti balas jasa (*rewards*) dan sanksi (*sanction*) yang dapat mempengaruhi anggota organisasi untuk menerima dan melaksanakannya; (3) nilai-nilai pribadi (*personal values*), sering kali juga keputusan dibuat atas dasar-dasar kepentingan pribadi yang di anut oleh pribadi pembuat keputusan untuk mempertahankan status quo, reputasi, kekayaan dan sebagainya; (4) nilai-nilai kebijaksanaan (*policyvalues*), keputusan dibuat berdasarkan persepsi pembuat kebijaksanaan tentang kepentingan publik atau pembuatan kebijaksanaan yang secara moral dapat dipertanggung jawabkan, dan (5) nilai-nilai ideologi (*ideologicalvalues*) nilai ideologi seperti misalnya

nasionalisme dapat menjadi landasan pembuatan kebijaksanaan seperti misalkan kebijaksanaan yang dibuat dari dalam dan luar negeri.

Kumorotomo (2011: 376) dalam membuat kebijakan, seorang pejabat dapat menggunakan interpretasinya terhadap gagasan tertentu, individu maupun kelompok secara positif maupun negatif. Pejabat publik juga perlu menyadari bahwa setiap prosedur selalu mengandung paradoks. Setiap prosedur harus dibakukan dalam rangka menjamin kepastian layanan, namun kekakuan terhadap prosedur seringkali justru melemahkan daya tangkap organisasi pemerintahan. Ini akan menghilangkan ketergantungan administrasi pada perilaku para administrator yang berubah-ubah, mencegah favoritisme dan meniadakan bias ada kepentingan pribadi pejabat. Namun dilain pihak prosedur bisa menjadi tujuan bukan sarana. Proses administrasi tidak lagi luwes, responsif dan simpatik karena ketundukan yang berlebihan pada tata cara organisasi atau prosedur tertulis. Tidak jarang para pejabat berlindung dibalik prosedur dan aturan untuk menutupi ketidakmampuannya untuk memecahkan masalah yang sesungguhnya.

2.3 Pemerintahan Daerah

2.3.1 PengertianPemerintahan Daerah

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang kemudian mendapat imbuhan sebagai berikut :

1. Mendapat awalan “pe” menjadi kata “pemerintah” berarti badan atau organ elite yang melakukan pekerjaan mengurus suatu negara.
2. Mendapat akhiran “an” menjadi kata pemerintahan” berarti perihal, cara, perbuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi.

Dalam kata dasar “perintah” Syafie (2011: 133-134) mengungkap paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut :

1. Ada dua pihak, yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang di perintah di sebut rakyat.
2. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk dan mengurus rakyatnya.
3. Pihak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah (dalam bahasa arab dikenal dengan “*Sami’nawaAtho’na*).
4. Antara pihak yang memerintah dengan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik secara vertikal maupun horizontal.

Wijaya (2008: 140) mendefinisikan Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintah daerah yaitu Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sedangkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 1 ayat (2) dijelaskan bahwa “ pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi serta tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Selanjutnya pada ayat (3) dijelaskan juga bahwa “Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah otonom" (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014).

2.3.2 Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 57 Undang-undang nomor 23 tahun 2014 yang menyelenggarakan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas Kepala Daerah dan DPRD dibatu oleh Perangkat Daerah. Selanjutnya dalam pasal 58 menjelaskan penyelenggara pemerintah daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara, adapun asas tersebut adalah:

1. Kepastian hukum, yaitu asas negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam suatu kebijakan penyelenggara negara.
2. Tertib penyelenggara negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
3. Kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kepentingan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Keterbukaan, yaitu memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
5. Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. Provesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian dan berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan di masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai degan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Efisiensi, yaitu asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dan penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
9. Efektivitas, yaitu asas yang berorientasi pada minimalisasisumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
10. Keadilan, yaitu bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap Warga Negara (Hasyimzoem, dkk, 2019: 95-96).

2.4 Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN)

2.4.1 Pengertian dan Macam-macam Mutasi

Berdasarkan pasal 1 ayat(3) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 pegawai negeri sipil yaitu warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu di angkat oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan. Istilah mutasi sendiri atau terdapat di beberapa literatur dalam arti sempit disebut sebagai pemindahan atau dapat di rumuskan sebagai suatu perubahan dari jabatan kelas ke suatu jabatan kelas yang lain yang tingkatannya

tidak lebih tinggi atau lebih rendah(tingkatannya sama) dalam rencana gaji. Dalam pengertian yang lebih luas konsep mutasi di rumuskan sebagai perubahan posisi/jabatan/tempat/pekerjaan, yang dilakukan secara vertikal maupun horizontal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi, sehingga pada dasarnya mutasi dalam pengertian perubahan horizontal merupakan salah satu bagian dari mutasi itu sendiri (Ferizko,2019).

Mutasi berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara nomor 5 tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi menyatakan bahwa mutasi adalah perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) instansi pusat, 1 (satu) instansi daerah, antar instansi-instansi daerah dan ke perwakilan negara Indonesia diluarnegeri serta atas permintaan sendiri.

Mutasi yang dimaksud Undang-Undang nomor 43 tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian adalah pemindahan dan pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam pangkat dan jabatan-jabatan tertentu, yang didasarkan atas prinsip profesionalisme sesuai dengan kompetensi, prestasi kerja dan jenjang pangkat yang telah ditetapkan untuk jabatan itu serta syarat-syarat lainnya tanpa membedakan jenis kelamin, suku, agama, ras, atau golongan.

Menurut Siagian (Tulusan, dkk.,2015) mutasi merupakan perpindahan seorang pegawai dari posisi kerja yang baru adapun posisi kerja tersebut dapat meningkat (promosi) namun dapat juga lebih rendah dari posisi semula (demosi). Sedangkan menurut Manullang bahwa mutasi adalah perpindahan pegawai dari satu instansi ke instansi yang lain, baik itu dari satu daerah maupun dari daerah

luar. Mutasi itu juga bisa terjadi di satu instansi, misalnya dari unit ke unit bagian yang lain. Mutasi pegawai juga dapat terjadi karena organisasi atau instansi mengalami ekspansi atau karena ada satu lowongan yang harus di isi. Pemutasian pegawai pada jabatan yang sama atau pada daerah yang berlainan dapat terjadi untuk menghilangkan rasa bosan pegawai. Dalam pengertian lain Griffin (Tulusan, dkk.,2015), mengungkap mutasi adalah memindahkan pegawai dari satu pekerjaan ke pekerjaan lainnya secara sistematis. Mutasi saat ini sering kali digunakan untuk alat agar meningkatkan keahlian dan fleksibilitas pegawai.

Paul Pigors dan Charles Mayers (Hasibuan, 2011) mengemukakan ada lima macam Mutasi yang dilihat dari segi tujuannya, antara lain:

1. *Productiontrasfer*, merupakan mutasi pada jabatan yang sama dikarenakan produktifitas pegawai di tempat yang sebelumnya tidak ada peningkatan atau bahkan menurun.
2. *Versatility Transfer*, merupakan mutasi yang di lakukan di suatu jabatan ke jabatan yang lain tujuannya yaitu untuk menambah pengetahuan pegawai tersebut.
3. *Shift transfer*,merupakan mutasi dalam jabatan yang sama tetapi berbeda waktu kerja. Misalkan dari waktu kerja siang menjadi waktu kerja malam.
4. *Remedial Transfer*, merupakan mutasi pegawai ke bagian mana saja tujuannya untuk memperbaiki atau membangun kerja sama antar pegawai (Ibrahim,2015).

2.4.2 Aparatur Sipil Negara (ASN)

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 5 Tahun 2015, Aparatur sipil Negara atau biasa di singkat (ASN) merupakan profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintahan dengan perjanjian kerja yang bekerja pada pemerintahan. Pegawai aparatur sipil negara (Pegawai ASN) yaitu Pegawai Negeri Sipil dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pemerintahan dan atau di serahi tugas Negara lainnya dan gaji berdasarkan pada peraturan perundang-undangan.

Menurut SoewarnoHandayaningrat(Kairupan, dkk., 2008) Aparatur Sipil Negara adalah keseluruhan pejabat negara atau organ pemerintah yang bertugas melaksanakan suatu yang berhubungan dengan tugas dan kewajiban sebagai tanggung jawab yang dibebankan oleh negara kepadanya. Sedangkan menurut Mahfud MD pengertian aparatur sipil negara dalam buku Hukum Kepegawaian, terbagi dalam dua bagian yaitu pengertian ekstensif(perluasan pengertian) dan pengertian stipulatif.

Jabatan Pegawai ASN merupakan serangkaian pekerjaan yang berkaitan dengan pekerjaan yang akan di lakukan dan persyaratan yang di perlukan untuk suatu tugas yang akan di lakukan tersebut, serta kondisi lingkungan sebagai tempat di mana pekerjaan itu di laksanakan. Tampapengetahuan yang memadai hubungannya dengan tugas yang akan dilakukan oleh pegawai ASN atas pekerjaannya, organisasi publik tidak akan membentuk sebuah prosedur SDM publik untuk memilih, mempromosikan, melatih serta memberikan kompensasi kepada suatu karyawan. Hal ini mengakibatkan pengkajian dan pemahaman

pekerjaan melalui sebuah proses yang di sebut dengan analisis pekerjaan menjadi bagian vital dari setiap pelaksanaan program manajemen SDM. Analisis jabatan menjadi sangat penting dalam sebuah organisasi publik untuk menempatkan pegawai ASN dalam suatu jabatan atau pekerjaan tertentu(Kadarisman, 2018).

Khadarisman (2018) menjelaskan analisis jabatan selain dapat menghasilkan uraian dan spesifikasi jabatan juga mempunyai kegunaan lain antara lain yaitu:

1. Untuk pengadaan tenaga kerja Spesifikasi jabatan merupakan standar personalia yang bermanfaat untuk membandingkan para calon tenaga kerja. Isi dari spesifikasi suatu jabatan akan menjadi dasar untuk pembentukan prosedur pelaksanaan seleksi nantinya.
2. Untuk pelatihan. khususnya dalam hal program pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia, isi penilaian tugas dan pekerjaan dapat di gunakan sebagai dasar untuk mengambil sebuah keputusan.
3. Untuk evaluasi kinerja. Segala sesuatu persyaratan dan uraian jabatan dapat di nilai dan menjadikan sebagai dasar untuk dengan layak menentukan pemberian pegawai dalam hal kompensasi.
4. Untuk penilaian prestasi. deskripsi jabatan akan sangat membantu untuk pemilihan sasaran pekerjaan dan menentukan apakah pekerjaan dapat di selesaikan dengan baik.
5. Untuk promosi dan transfer pegawai. Informasi dan data pegawai sangat membantu proses dalam pengambilan keputusan sebagai dasar promosi dan transfer pegawai.

6. Untuk organisasi. Informasi data yang dimiliki juga bisa membantu dalam manajemen untuk mengetahui sejauh mana tujuan dan sasaran tujuan organisasi tercapai. Hal tersebut juga dapat mengindikasikan bahwa ada atau tidaknya dalam organisasi yang dapat diubah.
7. Untuk induksi. Uraian jabatan sangat bermanfaat, terutama untuk pegawai baru, tujuannya untuk orientasi sebab hal tersebut dapat memberikan gambaran pada pegawai baru terkait pekerjaan yang akan di lakukan.
8. Untuk konsultasi. Informasi jabatan sangat bermanfaat untuk pemberian konsultasi baik yang belum bekerja ataupun yang sudah bekerja tetapi merasa tidak ada kesesuaian dengan jabatan yang ada sekarang. Maka dengan itu, analisis jabatan yang di lakukan dengan baik maka akan menghasilkan uraian jabatan yang baik juga, atau kemudian juga dapat dijadikan sebagai bahan baku yang baik untuk proses pengolahan SDM yang lain dalam hal ini yaitu evaluasi jabatan, rekrutmen dan seleksi atau manajemen kinerja, penyusunan kompetensi, dan pelatihan.

Rakhmawanto (2020) dalam birokrasi pemerintah jabatan karier yaitu jabatan yang terdapat dalam lingkungan birokrasi yang dapat mendudukinya hanya ASN. Jabatan karier dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: jabatan fungsional dan jabatan struktural/jabatan manajerial, adapunperbedaannya yaitu:

1. Jabatan struktural dalam pasal 1 angka 10 peraturan pemerintah nomor 9 tahun 2003 merupakan suatu kedudukan yang menunjukkan tugas, wewenang, tanggung jawab, dan hak seseorang Pegawai Negeri Sipil guna dalam memimpin suatu organisasi Negara. Sebagaimana dimaksudkan

dalam Undang-undang nomor 5 tahun 2014 jabatan struktural dikenal sebagai jabatan pimpinan tinggi.

2. jabatan fungsional berdasarkan pada PeraturanPemerintah nomor 16 Tahun 1994 tentang jabatan fungsional PNS merupakan jabatan dengan kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seorang PNS di dalam suatu organisasi dimana pelaksanaan tugasnya berdasarkan pada keahlian dan keahlian tertentu dan bersifat mandiri.

Jabatan fungsional dihimpun dalam rumpun jabatan fungsional yaitu jabatan fungsional yang memunyai tugas dan fungsi yang berhubungan erat satusama lain dalam menjalankan tugas umum dalam pemerintahan. Oleh karena itu jabatan tersebut tidak bersifat statis, tetapi dapat berkembang sesuai dengan berkembangnya ilmu pengetahuan dan teknologi. Dengan demikian dapat terjadi pemekaran jabatan di rumpun jabatan tersebut. Jabatan fungsional terdiri dari dua jenis antara lain yaitu jabatan fungsional dengan keterampilan kedudukan yang menunjukkan tugas berdasarkan prosedur kerja dan teknik kerja tertentu dan berdasarkan kepada kewenangan penanganan dan dilandasi kewenangan penanganan berdasarkan kewenangan yang di telah di tentukan. dan yang kedua yaitu jabatan fungsional keahlian merupakan kedudukan yang menunjukkan tugas yang berdasarkan pada pengetahuan, metodologi, dan teknik analisis yang berdasarkan pada sertifikasinya setara dengan keahlian yang di tetapkan berdasar pada angka kredit tertentu.

Rakhmawanto (2016)Jabatan fungsional keterampilan dan jabatan fungsional keahlian dapat ditetapkan berdasarkan pada beberapa kriteria yaitu:

1. Memiliki metodologi, teknik analisis, teknik, dan prosedur kerja yang berdasarkan pada dasar ilmu pengetahuan atau pelatihan teknis tertentu dengan sertifikasi.
2. Pelaksanaan tugas yang sifatnya mandiri.
3. Dapat di susun dalam suatu jenjang jabatan yang berdasarkan pada tingkat keahlian untuk jabatan fungsional keahlian, dan tingkat keterampilan untuk jabatan fungsional keterampilan.
4. Jabatan tersebut diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi.
5. Mempunyai etika profesi yang di tetapkan oleh suatu organisasi profesi.

2.4.3 Dasar Mutasi

Hasibuan (2007: 103) mengungkap ada tiga sistem yang menjadi dasar pelaksanaan mutasi pegawai, yaitu:

1. *Seniority sistem,* yaitu mutasi yang didasarkan atau landasan masa kerja, usia dan pengalaman kerja dari pegawai yang bersangkutan. Sistem mutasi ini tidak objektif karena kecakapan orang yang dimutasikan berdasarkan senioritas belum tentu mampu menduduki jabatan baru.
2. *Spoilsystem,* yaitu mutasi yang di dasarkan atas landasan kekeluargaan. Sistem mutasi ini kurang baik karena didasarkan atas pertimbangan suka atau tidak suka.
3. *Merit system,* adalah mutasi pegawai yang di dasarkan pada landasan yang bersifat ilmiah, objektif dan hasil prestasi kerja. *Merit system* ini merupakan dasar mutasi yang baik karena:

a. Output dan produktivitas kerja meningkat.

b. Semangat kerja meningkat.

c. Jumlah kesalahan yang dibuat menurun.

d. Absensi karyawan semakin baik.

e. Disiplin karyawan seakan baik.

f. Jumlah kecelakaan semakin menurun.

Hasibuan (2007) mengemukakan sebab-sebab mutasi di sebabkan atas permintaan sendiri (personel transfers). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Dale Yoder yaitu membedakan dua macam pemindahan berdasarkan sebab-sebab pemindahan itu sendiri yaitu *peersonel transfer* dan *production transfer*. Mutasi berdasarkan permintaan sendiri merupakan mutasi yang dilakukan atas keinginan sendiri dari karyawan yang bersangkutan dan mendapat persetujuan dari pimpinan Organisasi. Sedangkan alih tugas produktif merupakan mutasi karena kehendak pimpinan perusahaan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan karyawan bersangkutan ke jabatan atau pekerjaan yang sesuai dengan kecakapannya.

Henry Simamora (Kairupan, 2008) mengemukakan pendapat lain tentang sebab terjadinya mutasi, diantaranya yaitu:

1. Seorang karyawan yang dapat menjadi tidak puas dengan sebuah pekerjaan karena suatu atau berbagai alasan.
2. Karena praktik penempatan karyawan yang tidak yang tidak sempurna. Ke tidak cocokkan pekerjaan bisa saja terjadi.

3. Karyawan dengan riwayat kerja yang rendah atau perilaku yang bermasalah yang tidak ingin lagi di pertahankan oleh kepala departemennya.
4. Beberapa organisasi kadang-kadang memulai trasfer untuk pengembangan karyawan lebih lanjut.
5. Perusahaan sering menjumpai reorganisasi.
6. Membuat posisi-posisi tersedia dalam saluran promosi utama.
7. Memuaskan hasrat pribadi karyawan.

2.5 Fiqh Siyasah

2.5.1 Pengertian Fiqh Siyasah

Secara harafiah, Al siyasah berasal dari kata:

ساس يسؤس سيا سة = دبر يد بر تدبيرا.

“ *mengatur, mengendalikan, mengurus atau membuat keputusan”*

ساس القوم = دبرهم وتولل أمرهم.

“*mengatur kaum, memerintah dan memimpinnya”*

Oleh karena itu berdasarkan pengertian harafiah, kata *as siyasah*berarti: pemerintahan, pengambilan keputusan, pembuatan kebijakan, pengurusan, pengawasan, perekayasaan, dan arti-arti lainnya.

Sedangkan secara istilah yaitu:

تد بير مصالح العبادعلى وفق للشرع.

“*pengurusan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan syara.”*

Ibn ‘ aqil, sebagaimana dikutip Ibn Al-Qayyim menakrifkan:

السيا سة ماكان فـعلا يكؤ ن معه الناس أقر ب إلى الصلاح وأ بعد عن الفساد وان لم يكن يشر عه الرسول ولانزل به وحى.

Artinya:

> "*Siyasah adalah segala perbuatan yang membawa manusia lebih dekat kepada kemaslahatan dan lebih jauh dari kemanfaatan, sekalipun Rasulullah tidak menetapkannya dan (bahkan) Allah SWT. tidak menentukannya.*"

Berdasarkan pembahasannya atas ayat 58 dan 59 surah An-Nisa, Ibnu Taymiyah mengisyaratkan unsur-unsur yang terlibat dalam proses *siyasah*:

> "*Ulama menyatakan, bahwa ayat pertama (An-Nisa:58) berkaitan dengan penegakan kekuasaan, yang berkewajiban menyampaikan amanat kepada yang berhak dan menghakimi dengan cara yang adil; sedangkan ayat kedua (An-Nisa:59) berhubungan dengan rakyat, baik militer maupun non militer*".

Ibn' Abid al-Diin, sebagaimana di kutip Ahmad Fathi Bahantsi, memberi batasan:

> *Siyasah adalah kemaslahatan bagi manusia dengan menunjukkan kepada jalan yang menyelamatkan, baik didunia maupun di akhirat. Siyasah berasal daripada Nabi, baik secara khusus maupun secara umum, baik secara lahir maupun secara batin. Segi lahir siyasah berasal dari para pemegang kekuasaan (para sultan dan raja) bukan dari ulama; sedangkan secara batin siyasah berasal dari ulama pewaris nabi bukan dari pemegang kekuasaan* (Djazulli, 2016: 25-27).

Istilah *fiqhsiyasah*merupakan *takribidhafi*atau kalimat majemuk yang terdiri dari dua kata, yakni *fiqh* dan *siyasah*. Secara etimologi , fiqh berarti bentuk *mushdar*dari tashrifan kata *faqiha-yafqahufiqhan*yang berarti pemahaman yang mendalam dan akurat sehingga dapat memahami tujuan ucapan dan atau tindakan tertentu.

Sedangkan secara terminologi *fiqh* lebih populer di definisikan sebagai ilmu tentang hukum syara' yang bersifat perbuatan yang dipahami dari dalil-

dalilnya yang rinci. Yang termaksud dari dalil-dalilnya yang rinci tersebut adalah bukan dalil yang *mubayyan*atau bukan dalil yang dijelaskan yang didalamnyarincian yang sangat detail. Akan tetapi yang dimaksud sebenarnya adalah satu persatu dalil. Maksudnya setia hukum perbuatan *mukallaf*yang dibahas dalam ilmu *fiqh*itu masing-masing ada dalilnya, sekalipun sesungguhnya dalilnya tidak bersifat rinci, atau bahkan dalilnya bersiafat*mujmal*atau yang masih bersifat umum yang dalilnya masih memerlukan penjelasan yang lebih lanjut (Syarif & Zada, 2008: 2).

2.5.2 Objek Kajian Fiqih Siyasah

T. M. Hasbi Ash Shiddieqy memberikan penjelasan bahwa:

> "Objek kajian fiqhsiyasah adalah pekerjaan-pekerjaanmukallaf dan urusan-urusan mereka dari jurusan penabdirannya, dengan mengikat kesesuaian penabdiran itu dengan jiwa syariah, yang kita tidak perboleh dalilnya yang khusus dan tidak berlawanan dengan sesuatu nash dari nash-nash yang merupakan syariah 'amah yang tetap".

Hal demikian juga di kemukakan oleh AbbulWahhabKhallaf:

> "Objek pembahasan ilmu siyasah adalah pengaturan dan perundang-undangan yang di tuntut oleh hal ihwal kenegaraan dari segi persesuaian dengan pokok-pokok agama dan merupakan realisasi kemaslahatan manusia serta memenuhi kebutuhannya" (Djazulli, 2016: 25-27).

Objek studi *fiqhsiayasah*, Abdurahman Taj mengemukakan bahwa seluruh perbuatan *mukallaf*dan hal ihwal yang berkaitan dengan tata cara pengaturan masyarakat dan Negara yang sesuai dengan jiwa dan tujuan syariat kendatipun hal tersebut tidak pernah disinggung baik dalam Al-Quran maupun As-sunah. Atau dengan kata lain objek kajian fiqhsiyasah adalah berbagai aspek perbuatan para mukallaf sebagai subyek hukum yang berkaitan dengan kehidupan bermasyarakat berdasarkan ketentuan yang tidak bertentangan prinsip-prinsip dasar *nash* syariat

yang bersifat universal. Selain pendapat tersebut Abdul Wahab Kallaf juga mengemukakan bahwa objek kajian fiqhsiyasah adalah berbagai peraturan dan Undang-Undang yang dibutuhkan untuk mengatur Negara , sesuai dengan pokok ajaran agama guna merealisasikan kemaslahatan umat manusia dan membantunya memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya (Syarif, Zada, 2008: 2).

Menurut Imam Al-Mawardi, di dalam kitabnya yang berjudul *al-ahkam al-Sultaniayah,* lingkup kajian fiqhsiyasah mencangkup kebijaksanaan pemerintah tentang *siyasah dusturiyyah* (peraturan perundang-undangan), *siyasah maliyyah*(ekonomi dan moneter), *siyasah qadha'iyyah* (peradilan), *siyasah harbiyah* (hukum perang) dan *siysah idariyyah* (administrasi negara). Adapun Imam IbnTaimiyyah, meringkasnya menjadi empat bidang kajian, yaitu *siyasah qadhaiyyah* (peradilan), *siyasah idariyah* (administrasi negara), *siyasah maliyyah*(ekonomi dan moneter), dan *siyasah dauliyyah/ siyasah kharijiyyah* (hubungan internasional) (Iqbal, 2016: 14).