

**TINJAUAN *FIQH SIYASA* TERHADAP PELAKSANAAN  
PERATURAN BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA (BKN) NO. 05  
TAHUN 2019 TENTANG TATA CARA MUTASI APARATUR  
SIPIIL NEGARA (ASN)  
(Studi Kasus di Kabupaten Ponorogo)**

**SKRIPSI**

Oleh :

**Ragil Reza Restu Wardana**

**NIM. C04217030**



**Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya**

**Fakultas Syari'ah Dan Hukum**

**Jurusan Hukum Publik Islam**

**Prodi Hukum Tata Negara**

**Surabaya**

**2021**

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Ragil Reza Restu Wardana  
NIM : C04217030  
Fakultas/Jurusan/Prodi : Syariah dan Hukum/Hukum Publik Islam/Hukum  
Tata Negara  
Judul Skripsi : Tinjauan *Fiqh Siyāsah* Terhadap Peraturan Badan  
Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 05 Tahun  
2019 Tentang Tata Cara Mutasi Aparatur Sipil  
Negara (ASN) di Kabupaten Ponorogo (Studi  
Kasus di Kabupaten Ponorogo)

Menyatakan bahwa skripsi ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya  
saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Surabaya, 15 Juni 2021

Saya yang menyatakan,

  
10000  
METERAN  
TEMPEL  
6A40AJX197051901  
Ragil Reza Restu Wardana  
C04217030

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Skripsi yang ditulis oleh Ragil Reza Restu Wardana, NIM : C04217030 ini telah diperiksa dan disetujui oleh pembimbing dan untuk di munaqosahkan.

Surabaya, 15 Juni 2021

Pembimbing



Dr. Hj. Anis Farida M.Si.  
NIP. 197208062014112001

## PENGESAHAN

Skripsi yang ditulis oleh Ragil Reza Restu Wardana NIM C04217030 ini telah dipertahankan di depan sidang Majelis Munaqasah Skripsi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Ampel pada hari Rabu 7 Juli 2021 dan dapat diterima sebagai salah satu persyaratan untuk menyelesaikan program sarjana strata satu dalam Ilmu Hukum Tata Negara .

### Majelis Munaqasah Skripsi:

Penguji I

  
Dr. Hj. Anis Farida, M.Si  
NIP. 197208062014112001

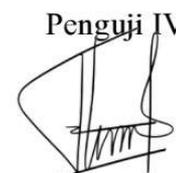
Penguji II

  
Dr. H. Moh. Syaeful Bahar, S.Ag., M.Si  
NIP. 197803152003121004

Penguji III

  
Ikhsan Farah Yasin, SHI, MH  
NIP. 198905172015031006

Penguji IV

  
Muhammad Jazil Rifqi, MH  
NIP. 199111102019031017

Surabaya,

Mengesahkan Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Ampel

Dekan,



  
Dr. H. Masruhan, M.Ag  
NIP. 19590404198803100



**KEMENTERIAN AGAMA**  
**UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN AMPEL SURABAYA**  
**PERPUSTAKAAN**

Jl. Jend. A. Yani 117 Surabaya 60237 Telp. 031-8431972 Fax.031-8413300  
E-Mail: perpus@uinsby.ac.id

---

LEMBAR PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
KARYA ILMIAH UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademika UIN Sunan Ampel Surabaya, yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Ragil Reza Restu Wardana  
NIM : C04217030  
Fakultas/Jurusan : Fakultas Syari'ah dan Hukum / Hukum Publik Islam  
E-mail address : elligarragilwardana@gmail.com

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif atas karya ilmiah :

Sekripsi     Tesis     Desertasi     Lain-lain (.....)  
yang berjudul :

**TINJAUAN *FIQH SIYASAH* TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN BADAN KEPEGAWAIAN NEGARA (BKN) NO. 05 TAHUN 2019 TENTANG TATA CARA MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA (ASN) (Studi Kasus di Kabupaten Ponorogo)**

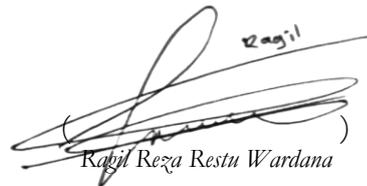
beserta perangkat yang diperlukan (bila ada). Dengan Hak Bebas Royalti Non-Eksklusif ini Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya berhak menyimpan, mengalih-media/format-kan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data (database), mendistribusikannya, dan menampilkan/mempublikasikannya di Internet atau media lain secara *fulltext* untuk kepentingan akademis tanpa perlu meminta ijin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan atau penerbit yang bersangkutan.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Perpustakaan UIN Sunan Ampel Surabaya, segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta dalam karya ilmiah saya ini.

Demikian pernyataan ini yang saya buat dengan sebenarnya.

Surabaya, 15 Desember 2021

Penulis

  
Ragil  
Ragil Reza Restu Wardana



























yang diamanatkan sesuai dengan Undang-undang No.43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-undang Pokok Kepegawaian.

Namun eksistensi BKD dapat ditemukan dalam Keputusan Presiden (Keppres) Republik Indonesia No.159 Tahun 2000 Tentang Pedoman Pembentukan BKD. Yang dimaksud BKD adalah perangkat daerah yang melaksanakan manajemen PNS daerah dalam membantu tugas pokok pejabat pembina kepegawaian daerah. Salah satu fungsi dari BKD adalah untuk penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian PNS daerah sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 2 Keppres Nomor 159 Tahun 2000 menyebutkan “ BKD berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Kepala Daerah. Dari pasal itulah melekat tanggungjawab penuh BKD dalam menjalankan kinerjanya guna membantu pejabat pembina kepegawaian daerah dalam melaksanakan manajemen PNS daerah sesuai asas umum pemerintahan umum yang baik yaitu penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang dapat berdaya guna, berhasil guna dan bertanggung jawab serta bebas KKN.<sup>16</sup>

Tugas Badan Kepegawaian Daerah dalam melaksanakan administrasi kepegawaian daerah pada prinsipnya terdiri dari : penyiapan peraturan

---

<sup>16</sup>Erwin Syahrudin, “Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi BKD Di Kota Semarang” (Skripsi—Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2015), 37.

daerah di bidang kebijaksanaan teknis kepegawaian, kemudian penyiapan dan pelaksanaan pengangkatan, kenaikan pangkat, pemindahan, penetapan gaji, tunjangan, kesejahteraan dan pemberhentian PNS Daerah serta pengelolaan sistem informasi kepegawaian daerah dan menyiapkan setiap informasi kepegawaian daerah kepada Badan Kepegawaian Negara.<sup>17</sup>

Setelah beberapa teori serta tugas dan kewenangan dari BKN maupun BKD yang berada di daerah, bentuk pelanggaran yang terjadi pada mutasi yang ada di Kabupaten Ponorogo ini salah satunya adalah *spoiled system*. Yang mana dasar mutasi yang digunakan adalah suka sama suka bahkan yang lebih parah lagi syarat-syarat dasar dapat mengajukan mutasi pun juga dilewati sehingga akan berdampak pada kualitas dari ASN tersebut apabila berpindah tugas, yang memungkinkan kurang baiknya kinerja ASN itu sendiri. Salah satu syarat yang dilewati dalam prosedur mutasi di Kabupaten Ponorogo sendiri adalah tidak memperhatikannya perilah masa kerja ASN yang baru diangkat harus 10 tahun baru bisa dipindahkan sesuai dengan Permenpan RB Nomor 23 Tahun 2019, yang mana apabila dilanggar akan dianggap mengundurkan diri. Dan salah satu cara yang digunakan ASN tersebut dengan melibatkan orang ketiga untuk mempermudah proses mutasinya. Pada penelitian ini pun peneliti juga telah mengumpulkan data mengenai kasus-kasus mutasi di Kabupaten

---

<sup>17</sup>Erwin Syahrudin, Skripsi: "Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Wali Kota Nomor 47 Tahun 2008 Tentang Penjabaran Tugas Dan Fungsi BKD"( Semarang : Universitas Negeri Semarang 2015 ), 39.

Ponorogo seperti ke BPKSDM Kabupaten Ponorogo dan beberapa ASN yang telah melakukan mutasi.

Untuk bentuk pelanggaran ini berupa kasus yang terungkap di media adalah tentang kasus suap Bupati Nganjuk, KPK periksa 8 saksi. Bupati Nganjuk bernama Taufiqurrahman merupakan satu dari 5 tersangka di kasus suap terkait mutasi dan promosi jabatan di lingkungan Pemerintahan Kabupaten Nganjuk, para saksi itu yakni 3 PNS ajudan Bupati Nganjuk, Nurrosyid Hussein Hidayat, Okky Hayupamudja dan Joni. KPK menduga, kemudian Kepala Sekolah SMPN 1 Tanjung Anom, Teguh Sudjatmika, Kepala RSUD Kertosono Kabupaten Nganjuk, Tien Farida, Yani, PNS pada Pemkab Nganjuk, Suwarno dan Cahya Sarwa Edy, dan Kepala Bidang Pendidikan Dasar Disdik Kabupaten Nganjuk Suroto<sup>18</sup>. KPK menduga, Taufiq, Ibnu, dan Suwandi menerima suap sebesar Rp 298 juta dari M Bisri dan Harjanto. Uang tersebut diduga terkait jual beli jabatan di lingkungan Pemkab Nganjuk, Taufiq ditangkap seusai menerima uang di salah satu hotel di kawasan lapangan Banteng, Jakarta Pusat.

Penulis menggunakan teori *Fiqh Siyāsah* dalam hal ini *Siyāsah Dustūriyah*, konsep *Wizarah (Wazir Al-Tanfidz)* atau pembantu *khalifah* bidang administrasi dan teori yang terdapat dalam asas tidak menyalahgunakan kewenangan dalam asas pemerintahan yang baik atau

---

<sup>18</sup>Robertus Belarminus, “Kasus suap Bupati Nganjuk KPK Periksa 8 Orang Saksi”, Dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/11/10/11451651/kasus-suap-bupati-nganjuk-kpk-periksa-8-orang-saksi>, diakses pada 27 November 2020.







Kajian pustaka ini dilakukan untuk memaparkan beberapa penelitian terdahulu yang memiliki objek kajian yang sama yakni membahas perihal permasalahan mengenai problematika tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang ada di beberapa daerah di Indonesia. Hal ini dilakukan agar menghindari asumsi plagiasi, antara lain :

1. *“Efektivitas Pelaksanaan Mutasi Pegawai Dalam Rangka Pengembangan Karir Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Kabupaten Mandailing Natal”*. Skripsi ini di tulis oleh MHD Rizki Daulay, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Medan. Dalam skripsi ini menjelaskan tentang keefektivitasan pelaksanaan mutasi pegawai dalam rangka pengembangan karir di BKD Mandailing Natal. Yang mana tolak ukur kefektivitan diukur dari pelaksanaan mutasi yang terdiri dari pencapaian tujuan, perencanaan, strategi dan pengawasan. Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.
2. *“Tinjauan Fiqh Siyāsah tentang Pemberhentian Dengan Tidak Hormat Aparatur Sipil Negara Karena Korupsi Dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 87//PUU-XIV/2018”* Skripsi ini di tulis oleh Hibbi Rahma Ilahiyyah, Universitas Islam Negeri Sunan Ampel Surabaya. Dalam skripsi tersebut membahas tentang putusan mahkamah

konstitusi yang menghapus frasa “dan/ pidana umum” serta pemberhentian ASN secara tidak hormat dikarenakan kasus korupsi. Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.

3. *“Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi BKD di Kota Semarang”*. Skripsi ini di tulis oleh Erwin Syahrudin, Universitas Negeri Semarang. Dalam skripsi ini membahas tentang kurangnya disiplin kerja yang baik, memaksa suatu Negara mengambil kebijakan untuk melakukan pembinaan di bidang kepegawaian yaitu BKD yang bekerja dalam manajemen kepegawaian di suatu daerah. Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.
4. *“Analisis Pelaksanaan Mutasi Kepegawain Oleh Kepala Daerah Di Kabupaten Maneje”*. Jurnal ini di tulis oleh Rahmat Andika, Ahkam Jayadi, Andi Safriani, Universitas Islam Negeri Alauddin Makasar. Dalam jurnal ini menjelaskan bahwasannya pelaksanaan mutasi yang

terjadi masih terdapat unsur suka atau tidak suka, faktor kedekatan dengan pemimpin atau faktor kekeluargaan, yang mana faktor-faktor tersebut dijadikan sebagai pertimbangan dalam melaksanakan pemutasian Aparatur Sipil Negara (ASN). Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.

5. *“Analisis Mutasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural Pada Kepemimpinan Bupati Boyolali Seno Samodro Tahun 2014-2015. (Studi Penelitian Pada Pejabat Eselon II Di Lingkungan Kantor Pemerintah Kabupaten Boyolali)”*“Jurnal ini ditulis oleh Siti Jamilatus Sa’adah, Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Dalam jurnal ini menjelaskan tentang analisis politik mutasi pegawai negeri sipil dalam jabatan struktural eselon II pada kepemimpinan Bupati Boyolali Seno Samudro pada tahun 2014 – 2015 dilingkungan kantor pemerintahan daerah Kabupaten Boyolali apakah sesuai dengan peraturan atau tidak. Sedangkan dalam skripsi yang saya tulis ini membahas tentang pelaksanaan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) No. 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi dilapangan.







*jurisprudence* adalah sebuah pendekatan dalam penelitian hukum empiris yang berusaha melihat kesenjangan antara *law in the book* dengan *law in action*. Sedangkan pengertian *law in the book* adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang kemudian akan dikaji sesuai dengan tema yang penulis angkat yaitu tentang mutasi pegawai yang mana membahas tentang teknis dan aturan apa saja yang harus dilakukan ketika akan melakukan mutasi. *Law in action* adalah praktik yang terjadi dilapangan artinya apakah sudah sesuai apa belum dengan peraturan-peraturan yang ada. Jadi ketika terjadi kesenjangan antara apa yang diatur didalam teks perundang-undangan dengan apa yang terjadi dilapangan disitulah yang nantinya akan di kaji dalam *sociological jurisprudence*. Sehingga dengan pendekatan ini dapat mengkaji bagaimana Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di implementasikan. Pertama akan dilakukan kajian terhadap teks Peraturan BKN No.5 Tahun 2019 untuk mendapatkan gambaran tentang norma yang diatur dalam peraturan tersebut. Selanjutnya melakukan penelitian dilapangan untuk mencari dan melengkapi data tentang pelaksanaan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, karena objek yang diteliti bersifat dinamis yang hasil penelitian terkadang berupa makna dari generalisasi.









Bab I merupakan pendahuluan yang berisi tentang latar belakang masalah, identifikasi dan batasan masalah, rumusan masalah, kajian pustaka, tujuan penelitian, kegunaan hasil penelitian, definisi operasional, metode penelitian, (meliputi metode penelitian, jenis penelitian, lokasi penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknis analisis data) dan sistematika pembahasan.

Bab II tentang Kerangka Konseptual, memuat teori *Fiqh Siyāsah* yang meliputi definisi, ruang lingkup, *Siyāsah Dustūriyyah*, Konsep *Wizārah/Wazir* (pembantu khalifah) terdiri dari *Wazir Tafwidhi dan Wazir Tanfidzi*.

Bab III berisi tentang laporan hasil data penelitian yang berupa deskripsi lokasi penelitian, dan pelaksanaan peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang ASN.

Bab IV berisi tentang analisis data hasil wawancara yang sudah dikumpulkan di kabupaten Ponorogo dan beberapa sumber hukum yang sudah dikumpulkan.

Bab V berisi tentang penutup yang memuat kesimpulan dan saran.









8) *Siyāsah Harbiyah Shar'iyah* yaitu politik pelaksanaan undang-undang

Berdasarkan perbedaan pendapat diatas pembagian *fiqh siyāsah* dapat disederhanakan menjadi tiga pokok. Pertama, politik perundang-undangan *siyāsah dustūriyyah*. Bagian ini meliputi pengakajian tentang penetapan hukum (*tasyri'iyah*) oleh lembaga legislative, peradilan (*qadha'iyah*) oleh lembaga yudikatif dan administrasi pemerintahan (*idāriyyah*) oleh birokrasi atau eksekutif. Kedua, politik luar negeri (*siyāsah dauliyyah /siyāsah khārijīyyah*). Bagian ini mencakup hubungan keperdataan antara warga negara yang muslim dengan warga negara non muslim yang berbeda kebangsaan (*al-siyāsah al-duwali al-khashsh*) atau disebut juga hukum perdata internasional dan hubungan diplomatic antara negara muslim dan negara non muslim (*al-siyāsah al-duwali al-amm*) atau disebut juga dengan hubungan internasional. Hukum perdata internasional menyangkut permasalahan jual beli, perjanjian, perikatan, dan hutang piutang yang dilakukan warga negara muslim dengan warga negara lain. Adapun hubungan internasional mengatur antara lain politik kebijakan negara islam dalam masa damai dan perang. Hubungan dalam masa damai menyangkut tentang kebijaksanaan negara mengangkat duta dan konsul, hak-hak istimewa mereka, tugas dan kewajiban-kewajibannya. Sedangkan dalam masa perang (*siyāsah harbiyyah*



















































Kabupaten Ponorogo terdiri atas 21 kecamatan yang dibagi menjadi 279 desa dan 26 kelurahan. Jarak Ponorogo dengan ibukota Provinsi Jawa Timur Surabaya kurang lebih 200 km arah ke timur laut dan ke ibukota Jakarta kurang lebih 800 km ke arah barat.

Tabel. 2

## Jumlah Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Ponorogo

Kecamatan		Jumlah Kelurahan	Jumlah Desa	Daftar Desa dan Kelurahan
1.	Babadan	-	12	Babadan, Barang, Cekok, Gupolo, Japan, Lembah, Ngunut, Pondok, Polorejo, Purwosari, Sukosari, Trisono
		3	-	Kadipaten, Kertosari, Patihan Wetan
2.	Badegan	-	10	Badegan, Biting, Bandaralim, Dayakan, Kapuran, Karang, Karangjoho, Tanjunggunung, Tanjungrejo, Watubonang
3.	Balong	-	20	Bajang, Balong, Bulak, Bulukidul, Dadapan, Jalen, Karang, Karagmojo, Karangpatihan, Muneng, Ngampel, Ngendut, Ngraket, Ngumpol, Pandak, Purworejo, Sedarat, Singkil, Sumberejo, Tatung
4.	Bungkal	-	19	Bancar, Bedikulon, Bediwetan, Belang, Bekare, Bungkal, Bungu, Kalisat, Katonggo, Koripan, Kunti, Kupuk, Kwajon, Munggu, Nambak,

				Padas, Pager, Palem, Sambilawang
5.	Jambon	-	13	Blembem, Bringinan, Bululor, Jambon, Jonggol, Karanglo Kidul, Kreet, Menang, Pulosari, Poko, Sendang, Srandil, Sidoharjo
6.	Jenangan	2	15	Jenangan, Jimbe, Kemiri, Mrican, Ngelayang, Ngrupet, Panjeng, Paringan, Pintu, Plalangan, Sedah, Semanding, Sraten, Tanjungsari, Wates
7.	Jetis	-	14	Coper, Jetis, Josari, Karanggebang, Kradenan, Kutukulong, Kutuwetan, Mojorejo, Mojomati, Ngasinan, Tegalsaro, Turi, Winong, Wonoketro
8.	Kauman	-	16	Bringn, Carat, Ciruk, Gabel, Kauman, Maron, Nglarangan, Ngrandu, Nongkododo, Pengkol, Plosojenar, Semanding, Sumoroto, Sukosari, Tegalombo, Tosanan
9.	Ngebel	-	8	Gondowido, Ngebel, Ngrogung, Pupus, Sahang, Sempu, Talun, Wogirlor
10.	Ngrayun	-	11	Baosankidul, Baosanlor, Binade, Cepoko, Gedangan, Mrayan, Ngrayun, Selur, Sendang, Temon, Wonodadi
11.	Ponorogo	19	-	Bangunsari, Banyudono, Beduri, Brotonegaran, Cokromenggalan, Jingglong, Kauman, Keniten, Kapatihan, Mangkujayan,

				Nologaten, Paju, Pakunden, Pinggersari, Purbosuman, Surodikraman, Tamanarum, Tambakbayan, Tonatan
12.	Pudak	-	6	Banjarjo, Bareng, Krisik, Pudakkulon, Pudakwetan, Tambang
13.	Pulung	-	18	Banaran, Bedrug, Bekiring, Karangpatihan, Kasugihan, Mungging, Patik, Plunturan, Pomahan, Pulung, Pulong Merdeko, Serag, Sidoharjo, Singgahan, Tegalrejo, Wigirkidul, Wayang, Waton
14.	Sambit	-	16	Bancangan, Bangsalan, Bedingin, Besuki, Bulu, Campurejo, Campursari, Gajah, Jrasah, Kemuning, Maguwan, Ngadisanan, Nglewan, Sambit, Wilangan, Wringinanom
15.	Sampung	-	12	Carangrejo, Gelangkulon, Glinggang, Jenangan, Karngwaluh, Kunti, Nglurup, Pagerukir, Pohijo, Ringinputih, Sampung, Tulung
16.	Sawoo	-	14	Brondrang, Grogol, Ketro, Kori, Ngindeng, Pangkal, Prayungan, Sawoo, Sriti, Temon, Tempuran, Tugurejo, Tumpakpelem, Tumpuk
17.	Siman	-	16	Beton, Brahu, Demangan, Jarak, Kepurubuh, Madusari, Mannuk, Ngabar, Patihan Kidul, Pijeran,





















































- f. Surat pernyataan dari instansi asal bahwa ASN yang bersangkutan tidak sedang dalam proses menjalani hukuman disiplin atau proses peradilan yang dibuat oleh PPK atau pejabat lain yang mengurus kepegawaian paling rendah menduduki jabatan pimpinan tinggi pratama
  - g. Salinan atau fotokopi sah surat putusan dalam pangkat atau jabatan terakhir.
  - h. Salinan atau fotokopi sah penilaian prestasi kerja (PPK) bernilai baik dalam 2 tahun terakhir
  - i. Surat pernyataan tidak sedang menjalani ikatan dinas yang dibuat oleh PPK atau pejabat lain yang menangani kepegawaian paling rendah menduduki JPT Pratama
  - j. Surat keterangan bebas temuan yang diterbitkan oleh inspektorat instansi asal.
5. Surat kesediaan menerima dari instansi asal untuk pindah atau keluar
- Mengajukan seluruh berkas-berkas sebagai persyaratan mutasi melalui BKD setempat. Apabila surat rekomendasi kesediaan menerima berhasil didapatkan dan ditandatangani oleh Bupati maka akan mendapatkan seluruh kelengkapan surat izin melepas.
6. Mengirimkan seluruh dokumen secara lengkap ke BKD
  7. Surat persetujuan dari kepala kantor regional BKN
  8. Menunggu SK difinitif penempatan















Dari manajemen ASN ini dapat dilihat bahwa mutasi termasuk didalamnya, yang mana macam-macam mutasi sendiri dalam pasal 73 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2015 di bagi menjadi:

1. Mutasi PNS dalam satu instansi pusat atau instansi daerah dilakukan oleh pejabat pembina kepegawaian
2. Mutasi PNS antar kabupaten/ kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN
3. Mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah mendapat pertimbangan dari kepala BKN
4. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke instansi pusat atau sebaliknya ditetapkan oleh kepala BKN
5. Mutasi PNS antar instansi pusat ditetapkan oleh kepala BKN

Dari pasal 73 ini bila cermati lagi pada ayat 7 di jelaskan bahwa untuk mencegah konflik kepentingan PNS yang memiliki hubungan tali perkawinan dan hubungan darah secara langsung dalam satu unit kerja dapat di mutasi pada unit yang berbeda berdasarkan keputusan pejabat pembina kepegawaian. Dari pasal ini dapat disimpulkan bahwa pengajuan mutasi tidak boleh dilakukan dengan alasan ingin dekat dengan tempat tinggal atau dekat dengan keluarga, tetapi harus sesuai dengan kebutuhan pegawai ditempat mutasi yang dituju. Sedangkan kenyataan dilapangan mutasi dengan alasan seperti itu masih banyak ditemui khususnya di Kabupaen Ponorogo. yang

mana mutasi di jadikan alat untuk mempermudah pekerjaan tapi dengan tidak memperhatikan peraturan yang ada.

Salah satu mutasi yang terjadi di Kabupaten ini adalah dengan melanggar PERMENPAN RB Nomor 23 tahun 2019 karena di dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa “peserta seleksi yang sudah dinyatakan lulus oleh pejabat pembina kepegawaian (PPK), namun mengajukan pindah saat belum genap bekerja seama 10 tahun sejak terhitung mulai tanggal diangkat sebagai ASN maka dianggap mengundurkan diri”. Sedangkan kenyataan yang terjadi di lapangan malah sebaliknya, ada salah satu ASN yang baru diangkat selama 4 tahun sejak terhitung mulai tanggal diangkatnya sudah bisa pindah ke instansi lain dengan tidak memperhatikan peraturan tersebut. Ketika diteliti lagi ternyata keberhasilan beliau melakukan mutasi tersebut dengan menggunakan pihak ketiga yang membantu untuk memudahkan prosesnya. Ini juga termasuk dalam *spoiled system* yang mana tidak sesuai dengan manajemen ASN yang harus dilakukan dengan *merit system*.

Pasal yang telah disinggung diatas dapat dikuatkan dengan pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 bahwa manajemen ASN harus menggunakan sistem merit yang maksudnya adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, ; umur, atau kondisi

kecacatan. Sehingga dengan peraturan ini lebih menegaskan bahwa proses mutasi tidak diperbolehkan adanya lobby-lobbyan antar anggota ASN atau kerjasama dalam hal memudahkan proses mutasi dengan tidak mengikuti peraturan yang ada.

Dari hasil pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti dilapangan ketika melakukan wawancara di kantor BKPSDM Kabupaten Ponorogo, peneliti menemukan salah satu pernyataan dari anggota disana ketika diwawancarai bahwa memang dalam melakukan kegiatan manajemen ASN ini salah satunya mutasi pasti ada yang namanya lobby-lobbyan dengan pemilik kewenangan. Padahal jelas dalam peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang tata cara mutasi, apabila disitu terdapat syarat yang tidak di penuhi dalam pelaksanaan mutasi oleh ASN yang mengajukan maka tidak ada cara lain kecuali melengkapi persyaratan terlebih dahulu dan tidak bisa menggunakan sistem lobby-lobbyan untuk mempermudahnya.

Apabila manajemen ASN, termasuk mutasi tidak diselenggarakan dengan *sistem merit* maka dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil perbuatan tersebut termasuk dalam pelanggaran disiplin, yang nantinya akan mendapat hukuman disiplin sesuai dengan pengertian yang ada dalam pasal 1 ayat (4) PP Nomor 53 Tahun 2010. Jika dilihat dalam peraturan tersebut tingkatan hukuman disiplin ini di kategorikan menjadi tiga tingkatan yang terdiri dari hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang dan hukuman disiplin berat. Dari setiap tingkatan

diatas akan dikenai sanksi dari mulai teguran lisan hingga pemindahan dalam rangka penurunan jabatan setingkat lebih rendah, yang semua ini dijelaskan dalam pasal 7 ayat 1- 4 PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri sipil.

Dari hasil penelitian ketika penulis melakukan penggalian data di lapangan yaitu kepada beberapa ASN yang telah melakukan mutasi terdapat beberapa permasalahan yang muncul, mulai dari keluhan pada lamanya waktu mutasi hingga adanya beberapa relasi yang dapat mempercepat bahkan mempermudah dikabulkannya mutasi. Untuk masalah lamanya waktu mutasi dikarenakan beberapa faktor mulai dari BKN pusat yang belum dapat mengabulkan permohonan ASN untuk mutasi karena belum lengkapnya persyaratan ASN, hingga instansi yang akan dituju oleh ASN tersebut belum ada formasi yang kosong sesuai dengan keahlian ASN yang mengajukan mutasi, sehingga harus menunggu lebih lama agar permohonannya tersebut dapat dikabulkan.”

Sedangkan untuk masalah relasi sendiri jika dapat di jelaskan adalah seseorang yang siap membantu sebagai bentuk perpanjangan tangan. Yang mana relasi ini hanya akan membantu beberapa hal yang setidaknya dapat diwakilkan seperti menanyakan sudah sampai mana proses mutasi yang telah diajukan atau beberapa keperluan lain yang dapat diwakilkan. Bukan sebagai perantara untuk meloloskan seorang ASN yang mengajukan mutasi, kemudian relasi ini akan mendapatkan imbalan atas bantuan yang telah

dilakukannya. Kegiatan inilah yang peneliti temukan dilapangan, sehingga jelas bahwa proses mutasi ini masih menggunakan *spoiled system* yang jelas ini adalah termasuk dalam pelanggaran.

Permasalahan ini termasuk dalam larangan bagi setiap ASN yaitu menyalahgunakan wewenang serta menjadi perantara untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau orang lain dengan menggunakan kewenangan orang lain. Larangan ini dijelaskan dalam PP Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Seorang yang punya jabatanpun juga tidak diperkenankan menggugakan kewenangan untuk mendapatkan keuntungan pribadi, pada asas pemerintahan yang baik terdapat konsep penyalahgunaan wewenang. Penyalahgunaan wewenang merupakan suatu kebijakan yang diberikan pejabat ke pejabat lainnya yang ditujukan untuk menjalankan pekerjaannya tidak sesuai dengan kewenangan yang dimiliki pejabat tersebut dengan kata lain pejabat tersebut menyimpang dari kewenangnya. Penyalahgunaan wewenang dalam hukum administrasi terdiri dari tiga macam :

- a. Penyalahgunaan kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau untuk menguntungkan kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- b. Penyalahgunaan kewenangan yang kedua adalah tindakan pejabat tersebut benar ditujukan untuk kepentingan umum, tetapi menyimpang dari tujuan



2. Menciptakan keseimbangan antara tenaga kerja dengan komposisi kerja
3. Memperluas dan menambah pengetahuan
4. Menghilangkan rasa bosan terhadap pekerjaan
5. Meningkatkan karier yang lebih tinggi
6. Sebagai bentuk hukuman atas yang diperbuat.

Sehingga apabila proses mutasi sesuai dengan peraturan dan aspek-aspek yang harus diperhatikan maka tujuan dan fungsi dari diadakannya mutasi ini akan tercapai serta tidak hanya menguntungkan ASN itu sendiri tapi juga instansi atau organisasi yang ada di negara tersebut.

#### **B. Analisis Hukum Islam Terhadap Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Mutasi Aparatur Sipil Negara Di Kabupaten Ponorogo**

*Fiqh Siyāsah* adalah ilmu yang mempelajari hal ihwal dan seluk beluk pengaturan umat dan negara dengan berbagai hukum yang telah ada. Yang mana akan membimbing manusia pada kemaslahatan dan menjauhkan dari kemudhorotan. *Fiqh Siyāsah* dibagi atas beberapa macam yang salah satunya membahas tentang pegawai dalam suatu negara yang memiliki tugas membantu seorang khalifah dalam menjalankan pemerintahan. *Fiqh Siyāsah* ini dikenal dengan *Siyāsah Dustūriyyah*. Didalam *Siyāsah Dustūriyyah* dikenal dengan *Wazir*. *Wazir* ini membahas lebih rinci mengenai para pembantu khalifah.

*Wazir* dalam *Siyāṣah Dustūriyyah* dibagi menjadi menjadi 2 yaitu, *wazir tafwidy* dan *wazir tanfidhy*. Kedua *wazir* ini memiliki kewenangan dan tugas yang berbeda, jika di lihat lebih jauh lagi yang membedakan dari kedua *wazir* ini adalah *wazir tanfidhy* khusus mengenai pegawai yang membantu dalam proses administrasi disuatu negara. Yang mana tugasnya adalah membantu khalifah dalam bidang administrasi saja dan hanya dapat menjalankan tugas sesuai dengan apa yang diperintahkan oleh seorang imam. Sedangkan untuk *wazir tafwidhy* adalah seorang wazir yang disertai tugas untuk menyelesaikan urusan negara berdasarkan ijtihadnya sendiri, artinya tidak selalu harus menuruti apa yang diperintahkan oleh seorang imam.

Setiap warga negara yang sudah diangkat menjadi seorang *wazir* baik *wazir tafwidhy* atau *wazir tanfidhy* harus dapat melakukan semua tugasnya sebaik mungkin dan tidak menyeleweng dari peraturan yang ada meskipun bagi seorang *wazir tafwidy* dapat menyelesaikan urusan negara sesuai dengan hasil ijtihadnya sendiri, tetapi harus tetap mempertimbangkan semuanya secara bijak, sehingga peraturan-perturan yang telah dibuat oleh khalifah tidak menyeleweng dari aturan yang sudah ditetapkan oleh syari'at islam sehingga tidak menimbulkan kemudharatan bagi semua umat.

Dalam syari'at islam telah membebaskan bagi para umatnya untuk dapat menentukan pekerjaannya masing-masing, tetapi selama apa yang dikerjakannya itu adalah pekerjaan ang halal dan tidak merugikan orang lain. Sesuai dengan firman Allah dalam QS. At-Taubah ayat 105 :



dengan perbuatan-perbuatan yang tidak sesuai dengan syari'at islam dan juga melanggar peraturan yang berlaku. Apabila setiap pelanggaran tersebut terbukti maka ASN tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku. Dalam QS. An-Nisa' ayat 58 dan 59 dijelaskan :

﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا  
يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ فَإِنْ تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya. Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu”.

Kedua ayat diatas adalah salah satu landasan kehidupan bagi seluruh masyarakat muslim yang berkitan dengan hak dan kewajiban antara seorang pemimpin dengan rakyatnya. Untuk ayat 58 menyinggung tentang kewenangan-kewenangan dari para pemimpin, sedangkan untuk ayat 59 berisi tentang kewajiban setiap rakyat kepada pemimpinnya. Maksud dari ayat 58 diatas adalah kewajiban dan kewenangan pemimpin yang berupa penegakkan hukum secara adil dan dapat menunaikan amanat yang diberikan oleh rakyat dengan sebaik-

baiknya. Begitu juga rakyat, sesuai dengan yang telah dijelaskan dalam ayat 59 kewajiban rakyat kepada pemimpinnya adalah taat kepada pemimpin selama mereka taat kepada Allah SWT.

Kewajiban dari pemimpin mengenai amanat yang diberikan rakyat kepadanya seperti pengangkatan para pejabat dan pegawai dengan memilih orang-orang yang ahli dalam bidangnya, jujur dan amanah. Serta dapat menggunakan kebijakannya dengan tidak hanya mementingkan diri sendiri tapi bagi negara dan seluruh rakyatnya. Selain itu juga membentuk departemen yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas negara, mengelola uang rakyat, dan uang negara dari zakat, infaq, shadaqah, dan ghanimah dan juga segala yang berkaitan dengan amanat kekayaan.

Sebagai ASN yang baik haruslah dapat menjalankan setiap apa yang diperintahkan oleh imam dengan jujur, amanah, adil dan bertanggungjawab. Sesuai dengan syari'at islam bahwa dalam menjalankan setiap pekerjaan harus mengedepankan sikap amanah, karena mereka semua menjalankan amanat yang telah diberikan oleh rakyat kepadanya untuk melayani setiap kebutuhan masyarakat. Sesuai dengan konsep *Siyāṣah Syar'īyyah*, khalifah dalam membuat peraturan mengenai ASN sudah berpegang pada *Siyāṣah Syar'īyyah*. *Siyāṣah Syar'īyyah* ini adalah pengaturan kemaslahatan umat manusia sesuai dengan tuntutan islam sehingga aturan yang dibuat harus ditaati oleh umat selama produk tersebut tidak menyimpang dari ajaran agama islam.







- Eko Bagus Priambodo ( Kepala Bidang Mutasi Dan Promosi), *Wawancara*, 26 Februari 2021
- Fauzi Sahri (Aparatur Sipil Negara), *Wawancara*, 7 Februari 2021
- H. A. Djazuli. *Fiqh Siyasyah Implementasi Kemaslahatan Umat Dalam Rambu-Rambu Syari'ah*. Jakarta; Kencana. 2003.
- Harianti (Aparatur Sipil Negara), *Wawancara*, 8 Februari 2021
- Iqbal Muhammad. "Fiqh Siyasyah: Kontektualisasi Doktrin Politik Islam, Jakarta: Gaya Media Pratama" 2001.
- Iwan Yono Saputro (Kepala Bidang Perencanaan Pengadaan Pengolahan Data dan Sistem Informasi ASN), *Wawancara*, 22 Februari 2021
- Jailani Imam Amrusi. et al, *Hukum Tata Negara Islam*. Surabaya: IAIN Press. 2011.
- Kusdarini Eny. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: UNY Press. 2019.
- Liska Julianty (Staff Bidang Mutasi Dan Promosi), *Wawancara*, 22 Februari 2021
- Marbun SF. *Eksistensi Asas-Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Layak Dalam Menjelmakan Pemerintahan Yang Baik Dan Bersih Di Indonesia*. Bandung: Progam Pasca Sarjana Universitas Padjajaran, 2001.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. 2005.
- Muhadjir Neong. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta: Rake Sarasin, 1996
- Mujar Ibnu Syarif. *Fiqh Siyasyah, Doktrin dan Pemikiran Politik Islam*. Jakarta: Erlangga. 2008.
- Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 8 Tahun 2019 Tentang Pedoman Tata Cara Dan Pelaksanaan Pengukuran Indeks Profesionalitas ASN .
- Peraturan BKN Nomor. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi Pasal 1
- Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 141 Tahun 2019 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia.

- Peraturan Bupati Ponorogo Nomor 149 Tahun 2019 Tentang Kode Etik Dan Kode Prilaku Aparatur Sipil Negara Pemerintah Kabupaten Ponorogo
- Peraturan Menteri Pertahanan Nomor 01 Tahun 2011 Tentang Susunan dan Tata Kerja Jabatan Fungsioan Tertentu dan Jabatan Fungsional Umum Kementerian Pertahanan. Pasal 1
- Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil
- Pimpinan Pusat Ikatan Hakim Indonesia (PP IKAHI), *Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Dalam Upaya Pemberantasan Korupsi*. Jakarta Timur : Sinar Grafika, 2016
- Pratiwi Bunga Ika. "Pelaksanaan Mutasi Pegawai Di Kota Batu" , Jurnal Administrasi Public ( JAP) , Vol. 2, No. 5.
- Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Ponorogo Tahun 2013, Badan Pusat Statistik Kabupaten Ponorogo 65-71.
- Pulungan J. Suyuti. *Fiqh Siyasah: Ajaran Sejarah dan Pemikiran*. Jakarta: PT Raja GrafindoPersada. 1994.
- Rini Nicken Sarwo. "Peyalahgunaan Kewenangan Administrasi Dalam Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi (Abuse ff Administrative Powers in Corruption Crime Laws)".No. 2 Vol. 18.Juni, 2018.
- Sahlan Muhammad. "Unsur Menyalahgunakan Kewenangan dalam Tindak Pidana Korupsi sebagai Kompetensi Absolut Peradilan Administrasi".No. 2.Vol. 23. April, 2016.
- Sudrajat Tedi. "Problematika Penegakan hukuman Disiplin Kepegawaian", Universitas Jenderal Sudirman, Jurnal Dinamika Hukum. Vol.8 No.(2008), 2014.
- Syahrudin Erwin. "Pelaksanaan Peran Badan Kepegawaian Daerah (BKD) dalam Penegakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Berdasarkan Peraturan Walikota Nomor 47 Tahun 2008 tentang Penjabaran Tugas dan Fungsi BKD Di Kota Semarang" Skripsi—Universitas Negeri Semarang, Semarang, 2015
- Tim Penyusun Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam, Petunjuk Teknis Penulis Skripsi.Surabaya : UIN Sunan Ampel Press, 2014.
- Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Pasal 1 Ayat 22
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 " tentang Aparatur Sipil Negara"

