



Department of Digital Business

**Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)**

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 4 No. 4 (2025) pp: 4502-4509

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

---

## Persepsi ASN terhadap Rotasi dan Mutasi Jabatan di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang

Vina Nuraini<sup>1</sup>, Sri Umilah<sup>2</sup>, Cantika Talitha Agustin<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Program Studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa  
[nurainivina32@gmail.com](mailto:nurainivina32@gmail.com), [sriumlah1711@gmail.com](mailto:sriumlah1711@gmail.com), [gcantikatalithha@gmail.com](mailto:gcantikatalithha@gmail.com)

### Abstrak

Penelitian ini menganalisis persepsi Aparatur Sipil Negara (ASN) terhadap pelaksanaan rotasi dan mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang, khususnya Kecamatan Neglasari. Fenomena mutasi sering menjadi isu sensitif karena berkaitan dengan keadilan, transparansi, dan profesionalisme birokrasi. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif melalui wawancara mendalam, dokumentasi, serta observasi untuk menggali pengalaman subjektif ASN terkait pelaksanaan kebijakan tersebut. Analisis data dilakukan menggunakan model Miles & Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ASN secara umum memandang rotasi dan mutasi sebagai bagian dari dinamika karier dan kebutuhan organisasi. Mutasi dipersepsikan positif ketika dianggap sesuai prinsip merit, mampu memperluas kompetensi, dan memberi kesempatan penyegaran birokrasi. Aspek keadilan dan transparansi menjadi faktor kunci dalam membentuk persepsi ASN. Keberadaan Tim Baperjakat dinilai memperkuat objektivitas proses, meskipun komunikasi personal terkait alasan mutasi masih dirasakan kurang. Dari perspektif profesionalisme, pelaksanaan mutasi di Kota Tangerang cenderung mencerminkan birokrasi rasional-legal Weber, meskipun pemetaan kompetensi ASN belum optimal. Mutasi juga berdampak pada motivasi kerja, dengan peningkatan semangat dan adaptasi di lingkungan baru, meski membutuhkan masa transisi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa persepsi ASN terhadap mutasi dipengaruhi oleh pemahaman terhadap keadilan, transparansi prosedur, serta kesesuaian kompetensi dengan jabatan baru. Rekomendasi penelitian menekankan pentingnya peningkatan komunikasi kebijakan, penguatan pemetaan kompetensi ASN, dan pendampingan pasca-mutasi untuk memperkuat implementasi merit system dalam manajemen kepegawaian daerah.

*Kata kunci:* Rotasi Jabatan, Mutasi, ASN, Sistem Merit, Keadilan

### 1. Latar Belakang

Fenomena mutasi dan rotasi jabatan di lingkungan pemerintahan daerah terus menjadi perhatian utama dalam diskursus tata kelola birokrasi di Indonesia karena menyangkut profesionalisme dan integritas penyelenggara pemerintahan. Mutasi sejatinya dimaksudkan sebagai instrumen manajemen talenta dan penyegaran organisasi untuk memastikan ASN bekerja secara optimal dan berorientasi pada kinerja (Khoiroyyaroh et al., 2015). Akan tetapi, dinamika praktik mutasi di lapangan sering menunjukkan kecenderungan yang bertolak belakang dengan tujuan normatifnya. Dalam banyak kasus, rotasi dilakukan bukan murni atas dasar kebutuhan organisasi, melainkan karena adanya pengaruh faktor subjektif dari pejabat pembina kepegawaian. Faktor subjektif tersebut dapat berupa kedekatan personal, loyalitas politik, maupun upaya konsolidasi kekuasaan di internal birokrasi. Kondisi ini membuat ASN memandang mutasi bukan sebagai instrumen peningkatan kapasitas, tetapi sebagai arena pertimbangan kepentingan tertentu. Mahmud, Kadji, dan Santoso (2022) menunjukkan bahwa praktik mutasi di beberapa daerah kerap mengabaikan aspek objektivitas dan merit system sebagai landasan profesional. Ketika mutasi dijalankan secara nonprofesional, maka akuntabilitas organisasi menjadi tergerus. Hal inilah yang memunculkan urgensi penelitian mengenai persepsi ASN terhadap kebijakan mutasi.

Dalam praktik pemerintahan daerah, mutasi sering muncul dalam waktu singkat setelah pergantian kepala daerah atau mendekati pelaksanaan pemilihan kepala daerah, sehingga memunculkan kesan adanya motivasi politik dalam pelaksanaannya. Pergantian pejabat pada momen tersebut dipandang sebagai upaya memperkuat dukungan birokrasi kepada elite politik tertentu. Fenomena ini banyak diberitakan media nasional, salah satunya melalui pemberitaan Tempo.co (2023) serta SeputarBirokrasi.com (2024), yang menunjukkan banyaknya rotasi pejabat struktural yang dilakukan tanpa dasar kinerja yang jelas. Dalam konteks tersebut, mutasi menjadi instrumen politik, bukan lagi instrumen manajerial. Ketika mutasi dilandasi orientasi politik, maka pegawai yang tidak memiliki kedekatan dengan elite kekuasaan rentan mengalami ketidakpastian posisi sehingga memengaruhi rasa

aman dalam bekerja. Situasi ini juga menciptakan kesenjangan psikologis antarpejabat dalam birokrasi. ASN merasa bahwa sistem karier tidak lagi bergantung pada kompetensi, tetapi pada kedekatan personal yang sulit diukur secara objektif. Jika situasi semacam ini terus dibiarkan, maka budaya kerja profesional akan sulit tercipta. Karena itu, fenomena rotasi bermuatan politik perlu dikaji secara ilmiah agar memperoleh gambaran empirik dan konseptual yang akurat.

Pandangan bahwa mutasi kerap tidak mencerminkan sistem merit menunjukkan adanya jarak antara norma hukum dan implementasi di lapangan. Padahal sistem merit telah secara tegas ditegakkan dalam kerangka hukum kepegawaian nasional untuk menjamin karier ASN berbasis kompetensi, kinerja, dan integritas. Ketika pelaksanaan mutasi mengabaikan merit system, maka nilai-nilai profesionalisme yang menjadi fondasi birokrasi modern ikut terdegradasi. Kepercayaan pegawai terhadap institusi menjadi menurun dan berdampak pada stabilitas organisasi. Tidak mengherankan apabila muncul resistensi dan ketidakpuasan terhadap kebijakan kepegawaian di berbagai daerah. Selain itu, ketidaksesuaian antara regulasi dan pelaksanaan menimbulkan pertanyaan kritis mengenai mekanisme evaluasi kinerja yang menjadi dasar rotasi pejabat. ASN yang terpinggirkan karena alasan nonkinerja akan mengalami demotivasi dan tekanan psikologis yang berdampak pada produktivitas kerja. Jika hal tersebut terjadi secara berulang, maka citra profesional birokrasi akan semakin melemah di mata publik. Oleh sebab itu, persoalan ketidaksesuaian implementasi mutasi perlu dianalisis secara komprehensif melalui persepsi ASN sebagai aktor yang mengalami dampaknya secara langsung.

Kerangka regulasi Indonesia sesungguhnya telah sangat rinci mengatur pelaksanaan mutasi dan rotasi jabatan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa mutasi merupakan bagian dari sistem pembinaan karier pegawai berbasis merit. Regulasi tersebut kemudian diperkuat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS yang mengatur setiap penempatan pegawai harus disesuaikan dengan kompetensi, kinerja, serta kebutuhan organisasi. Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 pun menekankan perlunya pemetaan kinerja dan kompetensi sebagai dasar pengambilan keputusan mutasi. Lebih lanjut, Surat Edaran Menteri PANRB Nomor 19 Tahun 2023 memberikan fleksibilitas mutasi sebelum dua tahun masa jabatan apabila diperlukan untuk percepatan kinerja organisasi (DetikFinance, 2024). Regulasi-regulasi tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan mutasi telah terikat secara sistemik pada aturan formal yang bersifat objektif dan impersonal. Dengan demikian, secara normatif, tidak ada ruang bagi praktik mutasi berbasis subjektivitas maupun kepentingan politik. Walaupun demikian, efektivitas regulasi sangat bergantung pada komitmen pelaksana kebijakan. Ketika komitmen tersebut melemah, maka regulasi tinggal menjadi dokumen normatif tanpa kekuatan implementatif.

Secara teoritis, mutasi dapat menjadi strategi efektif untuk memperkuat tata kelola pemerintahan apabila dilaksanakan berdasarkan peta kompetensi jabatan dan evaluasi kinerja. Mutasi yang dirancang secara benar dapat meningkatkan motivasi kerja pegawai karena memberikan kesempatan pada ASN untuk memperluas pengalaman dan karier (Ahsan, 2024; Catur, 2025). Selain itu, rotasi jabatan dapat mencegah kejenuhan organisasi dan praktik monopoli kekuasaan di unit kerja tertentu. Mutasi juga dapat memperkuat penyebaran kompetensi manajerial di berbagai struktur birokrasi. Namun, seluruh manfaat ini hanya dapat tercapai apabila mutasi dilaksanakan secara adil, transparan, dan bebas dari konflik kepentingan. Ketika mutasi dilakukan tanpa indikator kinerja yang jelas, manfaat mutasi berubah menjadi eksese organisasi. Alih-alih menciptakan profesionalisme, mutasi justru menjadi sumber ketegangan birokrasi. Oleh karena itu, implementasi mutasi yang akuntabel menjadi kunci terwujudnya birokrasi yang produktif dan berintegritas.

Dalam realitas birokrasi, aspek persepsi pegawai menjadi elemen penting dalam menentukan keberhasilan kebijakan mutasi. Persepsi menentukan bagaimana pegawai menilai suatu kebijakan apakah dianggap adil, rasional, dan menguntungkan organisasi (Rusdi & Hidayat, 2023; Damayanti & Suhariadi, 2003). Ketika pegawai melihat bahwa mutasi dilakukan tanpa dasar yang jelas, maka persepsi negatif akan terbentuk secara otomatis. Sebaliknya, mutasi yang dilakukan secara transparan dapat memunculkan persepsi positif dan kepercayaan terhadap pimpinan. Persepsi negatif terhadap kebijakan mutasi bukan hanya akan menurunkan moral pegawai secara individu, tetapi juga dapat memengaruhi dinamika kerja kolektif (Andansari et al., 2025). Kepercayaan antarpegawai pun dapat melemah apabila jabatan dipandang dapat diperoleh melalui kedekatan dan bukan melalui prestasi (Syamsuddin, 2015). Dalam jangka panjang, situasi tersebut dapat melemahkan kultur kompetitif dan meritokratis di lingkungan birokrasi. Oleh karena itu, persepsi ASN menjadi data penting dalam mengukur keberhasilan kebijakan mutasi pada level implementasi operasional.

Kajian teoritis dari Immanuel Kant mengenai persepsi menjadi rujukan utama untuk memahami konstruksi pemaknaan pegawai terhadap kebijakan mutasi. Menurut Kant dalam *Critique of Pure Reason* (1781), persepsi bukanlah proses pasif melainkan konstruksi aktif berdasarkan pengalaman dan struktur kognitif individu. Hal ini menunjukkan bahwa persepsi setiap ASN terhadap mutasi dapat berbeda meskipun kebijakan yang diterapkan

sama secara administratif. ASN yang memiliki pengalaman positif sebelumnya akan cenderung menilai mutasi sebagai peluang karier, sedangkan ASN yang pernah mengalami mutasi bermotif politik akan memiliki persepsi negatif. Dengan demikian, persepsi tidak dapat dinilai hanya dari aspek kebijakan, tetapi juga dari pengalaman subjektif pegawai dalam berinteraksi dengan organisasi. Dalam perspektif Kant, keberagaman persepsi bukanlah gangguan, tetapi cerminan dinamika rasionalitas individu. Ketika dikaitkan dengan konteks birokrasi, teori ini memberikan dasar bahwa kebijakan mutasi perlu disosialisasikan secara jelas dan terbuka agar setiap ASN memiliki pemahaman yang utuh terhadap tujuan organisasi. Jika aspek komunikasi kebijakan lemah, persepsi negatif akan tumbuh tanpa perlu terjadi pelanggaran normatif secara nyata.

Selain persepsi, aspek keadilan menjadi landasan konseptual penting untuk menilai implementasi mutasi dalam sistem birokrasi. John Rawls dalam *A Theory of Justice* (1971) menekankan konsep *justice as fairness* atau keadilan sebagai kewajiban yang menjamin pemerataan kesempatan di dalam sistem sosial. Dalam konteks birokrasi, setiap pegawai memiliki hak yang setara untuk memperoleh pengembangan karier berbasis prestasi dan kompetensi. Mutasi yang dilaksanakan berdasarkan kinerja akan dipersepsikan sebagai kebijakan yang adil dan wajar. Sebaliknya, mutasi yang dilandasi kepentingan subjektif akan memunculkan rasa ketidakadilan dan ketidakpercayaan. Hal ini menunjukkan bahwa mutasi tidak hanya berkaitan dengan proses administratif, tetapi juga menyentuh aspek moral dan etika organisasi. Teori Rawls membantu menjelaskan mengapa ASN sangat sensitif terhadap isu keadilan dalam mutasi. Ketika keadilan tidak terpenuhi, maka legitimasi pimpinan secara moral di mata ASN ikut melemah. Dengan demikian, perspektif keadilan menjadi landasan analitis yang penting dalam menilai dimensi psikologis dari kebijakan mutasi.

Teori etika kekuasaan dari Max Weber turut memberikan kontribusi penting dalam menjelaskan fenomena mutasi dalam birokrasi pemerintahan. Weber melalui karya *Politics as a Vocation* (1919) dan *Economy and Society* (1922) menjelaskan bahwa kekuasaan harus digunakan secara rasional, impersonal, dan bertanggung jawab untuk kepentingan publik. Dalam perspektif birokrasi rasional-legal, setiap jabatan diperoleh melalui mekanisme profesional dan bukan berdasarkan kedekatan personal. Hal ini berarti mutasi idealnya dijalankan berdasarkan pertimbangan kompetensi, evaluasi kinerja dan kebutuhan struktural. Ketika kekuasaan dalam kebijakan mutasi digunakan demi kepentingan politik, maka birokrasi kehilangan sifat rasionalitasnya dan kembali pada logika patrimonial. Teori Weber membantu menjelaskan akar persoalan mengapa mutasi sering dianggap sebagai alat kontrol kekuasaan dan bukan instrumen pembinaan karier. Dengan demikian, teori Weber memberikan pijakan normatif bahwa implementasi mutasi yang profesional adalah bagian dari etika jabatan yang tidak dapat dinegosiasikan.

Ketiga teori yang digunakan—Kant, Rawls, dan Weber—memberikan kerangka konseptual yang saling melengkapi dalam mengkaji persepsi ASN terhadap mutasi jabatan. Kant menjelaskan aspek subjektif persepsi individu, Rawls menjelaskan aspek moral dan keadilan, sementara Weber menjelaskan aspek etika kekuasaan dan profesionalisme birokrasi. Integrasi ketiga teori tersebut memberikan landasan yang komprehensif bahwa mutasi tidak hanya dapat dinilai dari aspek administratif, tetapi juga dari konstruksi psikologis, etis, dan politis yang menyertai pelaksanaannya. Dengan demikian, penelitian ini memerlukan analisis multidimensional terhadap persepsi ASN, bukan sekadar deskripsi teknis kebijakan mutasi. Kajian multidimensional ini berpotensi memberikan gambaran lebih tajam mengenai implikasi kebijakan mutasi terhadap kondisi emosional, motivasi, dan produktivitas pegawai. Selain itu, pendekatan teoritis ini memperluas cakupan pembahasan dari sekadar legal compliance menjadi evaluasi etis dan psikologis yang lebih holistik. Pendekatan semacam ini sangat relevan dalam konteks reformasi birokrasi yang menekankan integritas dan profesionalitas aparatur.

Fenomena benturan antara tujuan normatif mutasi dan persepsi negatif ASN mencerminkan bahwa birokrasi masih dihadapkan pada tantangan implementasi yang kompleks. ASN menginginkan kebijakan mutasi yang konsisten, transparan, dan berkeadilan, tetapi realitas praktik sering kali menampilkan keputusan sepihak tanpa penjelasan yang memadai. Kondisi ini menciptakan ruang bagi spekulasi, ketidakpastian, dan berbagai asumsi negatif mengenai motivasi kebijakan. Apabila pimpinan daerah tidak memberikan informasi yang jelas kepada pegawai, maka kesenjangan komunikasi menjadi penyebab terbentuknya persepsi negatif. Komunikasi kebijakan yang buruk juga memperbesar miskonsepsi bahwa mutasi merupakan hukuman bagi pegawai. Padahal secara normatif mutasi adalah instrumen pengembangan karier yang seharusnya bersifat afirmatif (Khoiryyaroh et al., 2015). Ketidakselarasan pemahaman inilah yang membuat persepsi pegawai memiliki nilai strategis untuk dianalisis. Data persepsi dapat menjadi indikator awal keberhasilan reformasi birokrasi di tingkat daerah. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki urgensi praktis untuk mengevaluasi efektivitas implementasi kebijakan mutasi.

Dampak persepsi negatif terhadap kebijakan mutasi tidak hanya berhenti pada ketidaknyamanan psikologis pegawai, tetapi juga dapat mengganggu kinerja organisasi secara keseluruhan. Pegawai yang merasa diperlakukan tidak adil cenderung menurunkan tingkat keterlibatan kerja dan komitmen afektif terhadap organisasi. Kondisi ini

berdampak pada efektivitas pelayanan publik karena turunnya motivasi pegawai menyebabkan penurunan kualitas kinerja. Selain itu, pegawai dengan persepsi negatif berpotensi menyebarkan pandangan yang sama kepada rekan kerja sehingga menciptakan iklim organisasi yang tidak sehat. Jika ketidakpercayaan birokrasi meningkat, maka implementasi kebijakan lainnya juga berisiko menghadapi resistensi. Dalam jangka panjang, instabilitas psikologis dan organisasional ini dapat menghambat agenda reformasi birokrasi. Oleh karena itu, memahami dan mengelola persepsi ASN merupakan strategi vital dalam menjaga stabilitas organisasi. Penelitian ini menjadi sangat penting dalam konteks tersebut karena memberikan pemahaman ilmiah mengenai persepsi ASN terhadap mutasi jabatan.

Penelitian ini berupaya menganalisis persepsi ASN terhadap pelaksanaan rotasi dan mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang secara mendalam dan komprehensif. Fokus penelitian terletak pada bagaimana ASN memaknai kebijakan mutasi dari aspek keadilan, transparansi, profesionalisme, serta kesesuaiannya dengan kebutuhan organisasi. Dengan mengadopsi pendekatan kualitatif deskriptif, penelitian ini berorientasi pada pemahaman fenomena secara empirik berdasarkan pengalaman-pengalaman ASN yang terdampak. Pendekatan kualitatif ini penting karena memungkinkan peneliti menggali opini, persepsi, dan emosi yang tidak dapat diukur secara numerik. Selain itu, penelitian akan mengidentifikasi faktor-faktor yang membentuk persepsi tersebut, seperti pengalaman kerja, relasi interpersonal, dan komunikasi internal organisasi. Analisis pengalaman subjektif ASN menjadi pintu masuk bagi pemahaman yang utuh terhadap pelaksanaan mutasi. Data hasil penelitian diharapkan mampu memberikan gambaran nyata mengenai keberhasilan atau kegagalan kebijakan mutasi di tingkat implementasi. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya fokus pada aspek formal kebijakan, tetapi juga pada pengalaman sosial-psikologis para pelaksana birokrasi.

Penelitian ini memiliki kontribusi akademik yang signifikan bagi bidang administrasi publik dan manajemen sumber daya aparatur. Di tingkat teoretis, penelitian ini memperluas kajian tentang dinamika persepsi ASN terhadap kebijakan kepegawaian yang selama ini lebih sering dianalisis dari perspektif regulasi dan administrasi. Temuan penelitian diharapkan dapat memperkaya literatur ilmiah mengenai hubungan antara kebijakan mutasi, keadilan organisasi, dan persepsi pegawai dalam konteks birokrasi Indonesia. Selain itu, penelitian ini berpotensi menjadi referensi bagi studi lanjutan yang mengkaji faktor sosial dan psikologis dalam implementasi kebijakan kepegawaian. Penelitian ini juga memberikan dorongan untuk memperkuat kerangka teoretis evaluasi kebijakan berbasis respons pegawai, bukan hanya indikator administratif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memiliki nilai deskriptif tetapi juga nilai konseptual bagi pengembangan ilmu. Relevansi temuan ini semakin penting mengingat birokrasi saat ini dituntut semakin responsif terhadap kebutuhan internal dan eksternal organisasi.

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan strategis bagi Pemerintah Daerah Kota Tangerang dalam memperbaiki pelaksanaan mutasi agar lebih adil, transparan, dan komunikatif. Rekomendasi dari penelitian ini dapat membantu merumuskan strategi komunikasi kebijakan, standar evaluasi kinerja, serta mekanisme kontrol yang lebih akuntabel dalam pelaksanaan mutasi. Jika mutasi dilakukan secara profesional dan berbasis merit system, maka motivasi dan loyalitas pegawai akan meningkat sehingga berdampak positif bagi kualitas layanan publik. Sebaliknya, apabila pelaksanaan mutasi mengabaikan prinsip keadilan, rasa tidak percaya dan demotivasi akan tetap berlangsung dalam jangka panjang. Oleh karena itu, mengarusutamakan aspek psikologis pegawai merupakan bagian penting dari pembangunan birokrasi berkinerja tinggi. Temuan penelitian juga dapat menjadi rujukan bagi instansi pemerintah lainnya untuk melakukan koreksi terhadap kebijakan mutasi yang belum efektif. Dengan demikian, penelitian ini tidak hanya memberikan manfaat akademik, tetapi juga manfaat nyata bagi peningkatan profesionalisme dan kinerja organisasi pemerintah. Pada akhirnya, mutasi yang objektif dan transparan akan memperkuat sistem merit, membangun kepercayaan ASN, dan mendorong terwujudnya birokrasi yang berintegritas.

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif, yang bertujuan untuk memahami secara mendalam persepsi ASN terhadap rotasi dan mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang di Kecamatan Neglasari. Pendekatan ini dipilih karena fokus penelitian adalah makna subjektif, pengalaman, dan pandangan ASN terkait kebijakan mutasi, yang tidak dapat diukur secara kuantitatif. Dalam pendekatan deskriptif, peneliti berusaha menyajikan fenomena sosial-birokrasi secara sistematis dan rinci melalui narasi, kutipan informan, serta analisis tematik yang menggambarkan kondisi nyata di lapangan. Pendekatan ini memungkinkan penelitian untuk menggali faktor-faktor yang membentuk persepsi ASN, seperti transparansi, keadilan, dan budaya organisasi, sehingga hasil penelitian dapat memberikan rekomendasi yang berbasis bukti bagi pengelolaan SDM di pemerintahan daerah.

Selain itu, pendekatan kualitatif deskriptif memungkinkan peneliti menangkap dinamika organisasi secara kontekstual, termasuk interaksi antarpegawai, komunikasi kebijakan BKD, dan pengaruh politik internal yang memengaruhi persepsi ASN. Dengan demikian, penelitian tidak hanya mendeskripsikan fakta, tetapi juga menjelaskan hubungan sebab-akibat yang muncul dari praktik rotasi dan mutasi, serta dampaknya terhadap motivasi, loyalitas, dan kinerja ASN. Hal ini sesuai dengan prinsip penelitian kualitatif, yaitu menekankan pemahaman fenomena dari perspektif partisipan.

Lokasi penelitian dipilih di Pemerintah Daerah Kota Tangerang, karena di wilayah ini rotasi dan mutasi ASN sering menjadi isu sensitif yang memengaruhi motivasi, kinerja, dan loyalitas pegawai. Lokasi ini juga memberikan kemudahan bagi peneliti untuk mengakses dokumen resmi, melakukan observasi langsung, dan berinteraksi dengan para pihak yang terlibat dalam proses rotasi dan mutasi. Pemilihan lokasi yang spesifik ini memungkinkan penelitian untuk menggali informasi yang kontekstual, sehingga temuan yang diperoleh dapat merefleksikan praktik nyata di pemerintahan daerah.

Selain itu, penelitian di Kota Tangerang juga relevan karena wilayah ini memiliki struktur birokrasi yang representatif bagi daerah perkotaan di Indonesia, sehingga temuan penelitian dapat menjadi referensi bagi pengembangan kebijakan ASN di daerah lain. Dengan mempertimbangkan konteks lokal, penelitian dapat menyoroti bagaimana kebijakan rotasi dan mutasi dijalankan, faktor-faktor yang memengaruhi persepsi ASN, serta potensi perbaikan dalam manajemen SDM publik.

Informan penelitian terdiri dari ASN eselon III dan IV yang sedang atau pernah mengalami rotasi/mutasi, pejabat BKD yang bertanggung jawab terhadap pengelolaan mutasi, mantan pejabat yang pernah dimutasi, serta pengamat kebijakan publik atau pemerintahan daerah yang memiliki wawasan terkait manajemen ASN.

Pemilihan informan dilakukan berdasarkan relevansi dan pengalaman terkait rotasi dan mutasi, sehingga setiap informan diharapkan memberikan kontribusi informasi yang kaya dan mendalam. Jumlah informan ditentukan hingga saturasi data tercapai, yaitu titik di mana penambahan informan tidak lagi menghasilkan informasi baru yang signifikan.

Selain itu, keberagaman informan dipertimbangkan untuk memperoleh perspektif yang lebih holistik, mulai dari ASN yang puas dengan mutasi, yang merasa tidak puas, hingga pejabat yang berperan dalam pengambilan keputusan. Dengan demikian, data yang diperoleh dapat menggambarkan persepsi ASN secara berimbang, termasuk faktor-faktor subjektif maupun struktural yang memengaruhi pandangan mereka terhadap rotasi dan mutasi jabatan.

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam (in-depth interview) untuk menggali pengalaman, persepsi, motivasi, dan dampak rotasi/mutasi terhadap kinerja ASN. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur sehingga peneliti memiliki panduan pertanyaan, namun tetap memberikan fleksibilitas bagi informan untuk menceritakan pengalaman mereka secara bebas dan detail. Teknik ini memungkinkan penelitian untuk memperoleh data naratif yang kaya dan memahami persepsi ASN dari sudut pandang mereka sendiri.

Selain wawancara, data juga diperoleh melalui dokumentasi, meliputi SK mutasi, data kinerja ASN, regulasi terkait rotasi dan mutasi, serta notulen rapat BKD. Dokumentasi ini berfungsi sebagai data pendukung dan validasi atas pernyataan informan, sehingga meningkatkan keabsahan temuan. Peneliti juga melakukan observasi partisipatif dan non-partisipatif, untuk melihat secara langsung interaksi ASN, budaya organisasi, serta implementasi kebijakan rotasi dan mutasi di lapangan. Observasi ini membantu peneliti memahami dampak kebijakan terhadap praktik sehari-hari ASN.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan model Miles & Huberman (1994), yang mencakup tiga tahap utama: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Reduksi data dilakukan dengan menyaring, merangkum, dan mengkategorikan informasi relevan agar fokus penelitian lebih jelas. Data kemudian disajikan dalam bentuk narasi, tabel, diagram, dan kutipan langsung, sehingga memudahkan identifikasi tema dan pola yang muncul dari persepsi ASN.

Penarikan kesimpulan dilakukan secara induktif, di mana temuan dianalisis untuk menemukan hubungan antara persepsi ASN dengan faktor-faktor seperti transparansi, keadilan, komunikasi kebijakan, dan budaya organisasi. Analisis ini juga dikaitkan dengan teori persepsi, teori keadilan Rawls, dan teori manajemen SDM publik, sehingga interpretasi data tidak hanya deskriptif, tetapi juga berbasis teori dan analisis kritis.

Keabsahan data dijamin melalui triangulasi sumber dan metode, pengecekan anggota (member checking), serta dokumentasi proses analisis (audit trail) untuk memastikan temuan penelitian dapat ditelusuri dan dipertanggungjawabkan. Selain itu, peneliti memastikan bahwa interpretasi data selalu dikonfirmasi kepada informan, sehingga hasil penelitian mencerminkan realitas persepsi mereka secara akurat.

Etika penelitian dijalankan secara ketat, meliputi pemberian *informed consent*, menjaga kerahasiaan identitas informan, dan penyajian data secara jujur dan akurat. Peneliti juga menghindari intervensi yang dapat memengaruhi keputusan informan, sehingga setiap data yang diperoleh merupakan ekspresi alami dari pengalaman dan pandangan mereka.

Pendekatan kualitatif deskriptif ini dipilih karena sesuai untuk memahami persepsi ASN secara mendalam, sementara kombinasi wawancara, dokumentasi, dan observasi memungkinkan peneliti memperoleh informasi yang kaya dan kontekstual. Model analisis Miles & Huberman memberikan kerangka yang sistematis untuk menangani data kompleks, sehingga temuan penelitian dapat disajikan secara logis, komprehensif, dan kredibel, serta dapat dijadikan dasar rekomendasi kebijakan SDM publik di pemerintah daerah.

### 3. Hasil dan Diskusi

#### 3.1. Persepsi ASN terhadap Kebijakan Rotasi dan Mutasi Jabatan

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa persepsi ASN terhadap kebijakan rotasi dan mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Kota Tangerang secara umum cenderung positif. Berdasarkan wawancara mendalam dengan Ito Sucipto selaku Kepala Seksi Ketenteraman dan Ketertiban Kecamatan Neglasari, pemahaman ASN mengenai rotasi-mutasi telah terbentuk sejak awal pengabdian sebagai aparatur sipil negara. ASN menyadari bahwa mereka terikat oleh komitmen profesional untuk siap ditempatkan di mana pun sesuai dengan kebutuhan organisasi pemerintahan daerah. Rotasi dan mutasi dipandang sebagai bagian dari dinamika karier birokrasi dan bukan sebagai bentuk hukuman atau pengabaian prestasi kerja.

Pandangan tersebut tercermin dari cara informan memaknai mutasi sebagai amanah yang harus dilaksanakan secara profesional dan bertanggung jawab. Informan menilai bahwa kebijakan rotasi merupakan instrumen pengembangan diri ASN sekaligus sarana penyegaran organisasi agar birokrasi tidak stagnan. Perpindahan jabatan dianggap mampu memperluas pengalaman kerja, meningkatkan wawasan administrasi pemerintahan, serta memupuk kemampuan adaptasi terhadap lingkungan kerja baru. Dalam konteks pelayanan publik, rotasi dipersepsikan sebagai upaya memperkaya kompetensi aparatur sehingga mampu memberikan pelayanan yang lebih fleksibel dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Temuan ini sejalan dengan Teori Persepsi Immanuel Kant, yang menyatakan bahwa persepsi bukanlah respons pasif terhadap realitas objektif, melainkan hasil konstruksi aktif akal budi individu. Persepsi ASN terhadap mutasi jabatan terbentuk dari pengalaman empiris mereka selama menjalani karier birokrasi, nilai profesionalisme yang mereka internalisasi, serta interaksi sosial di lingkungan kerja. ASN yang memiliki pengalaman mutasi berjalan adil dan transparan cenderung membangun persepsi positif terhadap kebijakan tersebut. Sebaliknya, ASN yang kurang memperoleh penjelasan personal atau mengalami kesulitan adaptasi pada jabatan baru berpotensi mengembangkan persepsi lebih kritis terhadap mutasi.

Penelitian ini menemukan bahwa meskipun mayoritas ASN menerima kebijakan mutasi sebagai bagian dari tugas pengabdian, terdapat variasi persepsi dalam memaknainya. Sebagian ASN melihat mutasi sebagai peluang promosi atau pembelajaran kerja lintas sektor, sementara sebagian lainnya menganggap mutasi sebagai beban tambahan karena harus beradaptasi cepat dengan tugas-tugas yang tidak sepenuhnya sesuai dengan bidang keahliannya. Variasi persepsi ini membuktikan relevansi teori Kant bahwa kebijakan administratif yang sama dapat menghasilkan interpretasi subjektif yang beragam di kalangan ASN, tergantung struktur pemikiran dan konteks personal yang melatarinya.

#### 3.2. Keadilan dan Transparansi dalam Pelaksanaan Rotasi - Mutasi

Aspek keadilan dan transparansi menjadi elemen dominan dalam pembentukan persepsi ASN terhadap kebijakan mutasi jabatan. Berdasarkan wawancara, Ito Sucipto menilai bahwa proses mutasi di Kota Tangerang dilaksanakan secara objektif dan transparan dengan melibatkan Tim Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat) yang terdiri atas unsur Sekretariat Daerah dan BKD. Keputusan mutasi tidak diambil secara individual, melainkan melalui musyawarah kolektif untuk mengevaluasi kebutuhan jabatan, kinerja pegawai, dan kesesuaian kompetensi.

ASN mendapatkan sosialisasi mengenai dasar hukum kebijakan mutasi, mekanisme penetapan jabatan, serta tujuan dilaksanakannya rotasi sebagai agenda pengembangan karier dan organisasi. Sosialisasi ini menjadi media untuk menumbuhkan pemahaman ASN terhadap rasionalitas kebijakan mutasi. Meskipun demikian, beberapa informan mengindikasikan bahwa penjelasan yang diterima ASN umumnya bersifat umum dan prosedural, belum menyentuh komunikasi personal terkait pertimbangan spesifik mengapa seorang ASN dimutasi ke suatu jabatan tertentu. Keterbatasan komunikasi ini berpotensi menimbulkan kesenjangan pemahaman individual, walaupun tidak sampai menggerus keyakinan ASN terhadap keadilan sistem secara keseluruhan.

Fenomena ini dapat dianalisis menggunakan Teori Keadilan John Rawls. Rawls mengemukakan bahwa keadilan suatu kebijakan harus dinilai berdasarkan prinsip justice as fairness, yakni apakah kebijakan tersebut menjamin kesempatan yang sama dan dipersepsikan adil oleh pihak yang dikenai kebijakan. Mutasi ASN dapat diterima sebagai adil apabila proses penentuannya berbasis merit system, yaitu memperhatikan kompetensi, kinerja, dan rekam jejak ASN. Berdasarkan hasil penelitian, mayoritas ASN percaya bahwa rotasi di Kota Tangerang dijalankan dengan mengacu pada merit system, bukan pada faktor kedekatan personal atau kepentingan politik.

Dalam praktiknya, ketidaksamaan jabatan yang muncul akibat mutasi dapat diterima sejauh dipandang menghasilkan manfaat organisasi dan tidak memihak kelompok tertentu. ASN menilai bahwa tidak setiap individu memiliki peluang yang sama untuk menduduki jabatan strategis dalam waktu bersamaan, tetapi kesempatan tersebut diberikan secara bergilir sesuai kebutuhan organisasi dan kinerja pegawai. Selama peluang tersebut terbuka dan prosesnya transparan, mutasi dipersepsikan adil dan wajar.

Namun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa keadilan prosedural harus disertai dengan keadilan komunikatif. Transparansi mekanisme saja belum cukup jika tidak dibarengi keterbukaan penjelasan personal kepada ASN yang dimutasi. Ketika alasan mutasi tidak dipahami secara subjektif oleh ASN, potensi lahirnya persepsi kurang adil meskipun prosedur berjalan formal menjadi lebih besar. Oleh karena itu, implementasi prinsip keadilan Rawls tidak hanya menuntut kesetaraan prosedural, tetapi juga kepuasan moral individual ASN terhadap kebijakan.

### **3.3. Profesionalisme dan Etika Kekuasaan dalam Praktik Birokrasi**

Dimensi profesionalisme dan etika kekuasaan menjadi aspek krusial dalam memastikan mutasi jabatan tidak menyimpang dari prinsip merit system. Dari hasil penelitian, tidak ditemukan indikasi kuat adanya intervensi politik atau nepotisme dalam mutasi ASN di Kota Tangerang. Ito Sucipto menegaskan bahwa seluruh proses mutasi bersifat profesional, dilakukan secara berjenjang, dan berada di bawah kendali sistem birokrasi formal. ASN diarahkan untuk tetap menjaga netralitas aparatur dan tidak mengaitkan mutasi jabatan dengan afiliasi politik.

Temuan ini dapat dianalisis melalui Teori Etika Kekuasaan dan Birokrasi Rasional Max Weber. Weber menjelaskan bahwa birokrasi modern dibangun di atas prinsip rasional-legal, yaitu kekuasaan dijalankan berdasarkan aturan tertulis, hierarki kewenangan, dan merit system. Jabatan bukan hak pribadi, melainkan amanah publik yang harus dikelola secara profesional. Ketika kewenangan digunakan sesuai etika tanggung jawab (ethic of responsibility), kebijakan mutasi akan mencerminkan kepentingan organisasi dan pelayanan publik, bukan motif personal atau politik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa mekanisme mutasi ASN di Kota Tangerang relatif mencerminkan birokrasi rasional-legal ala Weber. Fungsi Tim Baperjakat menjadi pengontrol utama agar keputusan mutasi tetap impersonal dan berbasis evaluasi kinerja. ASN menilai bahwa proses mutasi tidak didominasi kehendak individu pimpinan, melainkan hasil kajian kolektif. Persepsi ini memperkuat legitimasi kebijakan mutasi sekaligus menumbuhkan kepercayaan ASN terhadap integritas birokrasi daerah.

Meskipun demikian, penelitian juga menemukan keterbatasan dalam penerapan merit system substantif, khususnya terkait penyesuaian kompetensi teknis dengan jabatan baru. Dalam beberapa kasus, ASN dipindahkan ke bidang kerja yang tidak sepenuhnya sesuai keahlian sebelumnya. Walaupun ASN dituntut mampu beradaptasi dan belajar cepat, kondisi ini mengindikasikan bahwa pemetaan kompetensi masih perlu pendalaman. Dalam perspektif Weberian, ketidaksesuaian kompetensi berpotensi mengurangi rasionalitas birokrasi karena jabatan seharusnya ditempati oleh individu dengan keahlian paling relevan.

### **3.4. Dampak Kebijakan Rotasi terhadap Motivasi dan Kinerja ASN**

Kebijakan rotasi jabatan berdampak signifikan terhadap motivasi kerja ASN. Berdasarkan hasil wawancara, mutasi menimbulkan semangat baru bagi ASN karena membuka ruang tantangan dan peluang pembelajaran. ASN merasa terdorong membuktikan kemampuan di lingkungan baru dan beradaptasi terhadap tugas-tugas yang berbeda. Dorongan tersebut meningkatkan kedisiplinan, intensitas kerja, dan kesadaran tanggung jawab sebagai aparatur negara.

Rotasi juga memperluas jejaring kerja lintas perangkat daerah. ASN mendapatkan pengalaman organisasi yang lebih kaya serta pemahaman menyeluruh mengenai sistem pemerintahan daerah. Hal ini meningkatkan kemampuan koordinatif dan problem solving, yang menjadi modal utama dalam peningkatan kualitas pelayanan publik.

Namun, pada fase awal mutasi, terdapat potensi penurunan efektivitas kerja akibat proses adaptasi tugas dan penyesuaian administratif. Kinerja ASN cenderung optimal setelah melewati masa transisi pembelajaran. Oleh

karena itu, penelitian merekomendasikan agar BKD memperkuat program pendampingan dan pelatihan pasca-mutasi untuk mempercepat adaptasi ASN dan memaksimalkan potensi kinerja di jabatan baru.

#### 4. Kesimpulan

Hasil kajian menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi dan rotasi jabatan di lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang masih menghadapi kesenjangan antara kerangka normatif dan implementasi di lapangan. Secara regulatif, mutasi dirancang sebagai instrumen pengembangan karier ASN berbasis merit, kompetensi, dan evaluasi kinerja. Namun, persepsi ASN memperlihatkan bahwa pelaksanaan mutasi kerap dipandang tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip profesionalisme, keadilan, dan transparansi. Pengalaman empiris pegawai mengindikasikan adanya potensi intervensi subjektif dan politik yang memengaruhi distribusi jabatan, sehingga memunculkan rasa ketidakpastian, demotivasi, serta penurunan kepercayaan terhadap pimpinan dan sistem karier birokrasi. Kondisi ini menimbulkan implikasi psikologis dan organisatoris berupa melemahnya komitmen kerja serta menurunnya kualitas kinerja ASN. Temuan penelitian menegaskan bahwa persepsi ASN menjadi indikator krusial keberhasilan kebijakan mutasi pada level implementasi. Mutasi akan diterima secara positif apabila dilaksanakan secara adil, berbasis kompetensi, dan disertai komunikasi kebijakan yang transparan dan akuntabel. Sebaliknya, tanpa kejelasan alasan dan parameter kinerja, mutasi akan terus dipersepsikan sebagai instrumen kontrol kekuasaan dibandingkan sebagai instrumen pembinaan karier. Oleh karena itu, diperlukan penguatan sistem merit, peningkatan keterbukaan informasi kebijakan mutasi, serta penyusunan mekanisme evaluasi yang terukur untuk memastikan pelaksanaan mutasi berlangsung objektif dan bebas dari kepentingan nonorganisasi. Pembinaan tersebut menjadi prasyarat penting bagi terwujudnya birokrasi yang profesional, berintegritas, dan mampu memberikan pelayanan publik secara optimal.

#### Referensi

1. Ahsan, K. P. (2024). Peran Mutasi dan Promosi dalam Pengembangan Karir dan Kinerja Pegawai. *PRODUKTIF: Jurnal Kepegawaian dan Organisasi*, 3(1), 49-59.
2. Andansari, N. N., Devi, M. S., Ningsih, R. W. D. U., & Herawati, W. (2025). Promosi Jabatan dan Mutasi: Literatur Review terhadap Kinerja Karyawan. *Jurnal Mahasiswa Manajemen dan Akuntansi*, 4(2), 1087-1102.
3. CATUR, S. (2025). *ANALISIS PENGEMBANGAN KARIR PEGAWAI NEGERI SIPIL BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 17 TAHUN 2020 TENTANG MANAJEMEN PEGAWAI NEGERI SIPIL PERSPEKTIF FIQH SIYASAH (Studi di Badan Keuangan Dan Aset Daerah Kabupaten Bengkulu Utara)* (Doctoral dissertation, UIN Fatmawati Sukarno Bengkulu).
4. Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches* (4th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Tersedia secara online: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/qualitative-inquiry-and-research-design/book245911>
5. Damayanti, K., & Suhariadi, F. (2003). Hubungan antara persepsi terhadap keadilan organisasi dengan komitmen karyawan pada organisasi di PT Haji Ali Sejahtera Surabaya. *INSAN Media Psikologi*, 5.
6. Elazhari, E., & Siregar, B. (2025). Reformasi birokrasi dan tantangan tata kelola pemerintahan yang baik di tingkat lokal: Analisis kritis terhadap implementasi sistem merit. *All Fields of Science Journal Liaison Academia and Society*, 5(2), 138-149. <https://j-las.lemkomindo.org/index.php/AFoSJ-LAS/article/view/798>
7. Khoiroyaroh, M., Widyastuti, Y., & Yulianti, R. (2015). *Manajemen Mutasi Pegawai Negeri Sipil Kota Serang (Studi Kasus pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Serang)* (Doctoral dissertation, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa).
8. Khoiroyaroh, M., Widyastuti, Y., & Yulianti, R. (2015). *Manajemen Mutasi Pegawai Negeri Sipil Kota Serang (Studi Kasus pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan Kota Serang)* (Doctoral dissertation, Universitas Sultan Ageng Tirtayasa).
9. Mahmud, I., Kadji, J., & Santoso, E. P. B. (2022). Birokrasi pemerintahan daerah: Respon terhadap kebijakan mutasi pegawai pemerintah daerah Kabupaten Boalemo periode 2017-2022. *Jurnal Analisis Sosial Politik*, 1(1), 1-22. <https://ejournal.iaingorontalo.ac.id/index.php/jaspol/article/view/253>
10. Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Tersedia secara online: <https://www.sciepub.com/reference/18062>
11. Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Tersedia secara online: <https://study.sagepub.com/miles4e>
12. Rusdi, R., & Hidayat, M. R. (2023). PERSEPSI POLITIK ORGANISASI DALAM RUANG KERJA PNS: PERSPEKTIF ACEH BARAT. *MANAJEMEN DEWANTARA*, 7(1).
13. Sugiyono. (2019). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta. Tersedia secara online: <https://www.alfabeta.com>
14. Syamsuddin, S. (2015). Pentingnya Membangun Kepercayaan (Trust) dalam Meningkatkan Kinerja (Job Performance) Pegawai Tata USAha Sekolah. *Al-TA'DIB: Jurnal Kajian Ilmu Kependidikan*, 8(2), 18-34.
15. Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods* (6th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage Publications. Tersedia secara online: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/case-study-research-and-applications/book250150>