

Implementasi Kebijakan Mutasi Antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD)

*Muhammad Ikrar Martarech¹⁾, Muhammad Nur Budiyanto²⁾, Atrika Iriani³⁾

1) Prodi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, Indonesia; 07012682428007@student.unsri.ac.id

2) Prodi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, Indonesia; nurbudiyanto@fisip.unsri.ac.id

3) Prodi Magister Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Sriwijaya, Indonesia; atrikairiani@fisip.unsri.ac.id

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh masih terbatasnya kajian empiris mengenai implementasi kebijakan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di tingkat kabupaten yang dianalisis secara komprehensif menggunakan model implementasi kebijakan Thomas B. Smith. Sebagian penelitian sebelumnya lebih berfokus pada aspek normatif-regulatif sehingga belum menggambarkan interaksi antara kebijakan, pelaksana, kelompok sasaran, dan lingkungan kebijakan dalam praktik mutasi ASN. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan mutasi ASN antar-OPD di Kabupaten Banyuasin oleh BKPSDM berdasarkan empat komponen model tersebut, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana, dan faktor lingkungan. Pendekatan yang digunakan adalah kualitatif deskriptif dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Analisis data dilakukan melalui reduksi, penyajian, serta penarikan kesimpulan dan verifikasi secara interaktif. Hasil penelitian menunjukkan implementasi kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin berjalan cukup efektif namun belum optimal. Pelaksanaan telah berpedoman pada Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019, tetapi belum didukung peraturan bupati yang lebih spesifik sehingga menimbulkan variasi penerapan antar-OPD. Kendala meliputi administrasi belum lengkap, masa kerja minimal belum terpenuhi, ego sektoral, lemahnya koordinasi, serta rendahnya pemahaman regulasi. Implikasinya menekankan penguatan regulasi daerah, peningkatan koordinasi, dan sosialisasi sistem merit. Novelty penelitian terletak pada penggunaan model secara integratif di tingkat kabupaten.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Kebijakan Publik, Mutasi ASN, Organisasi Perangkat Daerah (OPD), BKPSDM.

Abstract

This study is motivated by the limited empirical research on the implementation of civil servant (ASN) transfer policies across Regional Apparatus Organizations (OPD) at the regency level, which has not been comprehensively analyzed using Thomas B. Smith's policy implementation model. Previous studies have mostly focused on normative and regulatory aspects and therefore have not fully illustrated the interaction between policy, implementers, target groups, and the policy environment in the practice of ASN transfers. This study aims to analyze the implementation of the inter-OPD ASN transfer policy in Banyuasin Regency carried out by the Regional Civil Service and Human Resource Development Agency (BKPSDM) based on four components of the model: the idealized policy, target groups, implementing organizations, and environmental factors. This research employed a descriptive qualitative approach. Data were collected through in-depth

interviews, observation, and documentation studies. Data analysis was conducted through data reduction, data display, and interactive conclusion drawing and verification. The results show that the implementation of the ASN transfer policy in Banyuwasin Regency has been fairly effective but not yet optimal. Although implementation refers to BKN Regulation No. 5 of 2019, the absence of a more specific regent regulation has led to variations across OPDs. Obstacles include incomplete administrative requirements, unmet minimum tenure, sectoral ego, weak coordination, and limited regulatory understanding. The study implies the need to strengthen local regulations, improve coordination, and enhance the socialization of the merit system.

Keywords: Policy Implementation, Public Policy ASN Transfer, Regional Apparatus Organizations (OPDs), BKPSDM.

PENDAHULUAN

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan elemen strategis dalam penyelenggaraan organisasi publik karena berperan langsung dalam pelaksanaan kebijakan dan pelayanan kepada masyarakat. Dalam konteks pemerintahan, SDM diwujudkan dalam Aparatur Sipil Negara (ASN) yang memiliki kedudukan sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan publik, serta perekat persatuan bangsa. Oleh karena itu, kualitas dan pengelolaan ASN menjadi faktor penentu dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, profesional, dan akuntabel.

Pemerintah Indonesia terus mendorong reformasi birokrasi dengan menempatkan manajemen ASN sebagai instrumen utama, salah satunya melalui penguatan sistem merit. Hal ini ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang menekankan bahwa seluruh proses manajemen ASN harus didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan objektif. Implementasi sistem merit diharapkan mampu mengurangi praktik subjektivitas, nepotisme, serta intervensi politik yang selama ini menjadi persoalan klasik dalam birokrasi, khususnya di tingkat daerah.

Salah satu instrumen penting dalam manajemen ASN adalah mutasi pegawai. Mutasi tidak hanya berfungsi sebagai mekanisme administratif, tetapi juga sebagai strategi pengembangan karier, pemerataan pegawai, penyegaran organisasi, serta penyesuaian kompetensi ASN dengan kebutuhan organisasi. Untuk menjamin pelaksanaannya berjalan objektif dan terstruktur, pemerintah menerbitkan Peraturan

Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil. Regulasi ini memberikan pedoman teknis agar mutasi dilakukan secara transparan, profesional, dan sesuai prinsip sistem merit.

Namun demikian, realitas implementasi mutasi ASN di daerah masih menunjukkan berbagai persoalan. Di Kabupaten Banyuwasin, berdasarkan data BKPSDM tahun 2024, tercatat sebanyak 68 usulan mutasi ASN yang terdiri atas mutasi masuk, mutasi keluar, dan mutasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Dari jumlah tersebut, mutasi antar OPD merupakan kategori terbanyak dengan 31 usulan, namun tingkat penyelesaiannya paling rendah, yakni hanya 2 usulan yang telah diproses. Sebagian besar usulan mutasi antar OPD tertunda akibat berkas persyaratan yang tidak lengkap serta ASN yang belum memenuhi syarat masa kerja minimal sebagaimana diatur dalam Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019.

Kondisi tersebut mengindikasikan adanya kesenjangan antara norma kebijakan mutasi yang dirancang dalam regulasi dengan praktik implementasinya di lapangan. Selain persoalan administratif, implementasi mutasi ASN juga masih dihadapkan pada lemahnya analisis kebutuhan jabatan, kuatnya ego sektoral antar OPD, rendahnya pemahaman ASN terhadap regulasi mutasi, serta masih terbukanya ruang praktik non-merit dalam pengambilan keputusan. Secara konseptual, permasalahan ini mencerminkan perbedaan antara *policy as intent* dan *policy as action*, di mana tujuan normatif kebijakan belum sepenuhnya terwujud dalam praktik birokrasi.

Penelitian terdahulu cenderung lebih banyak membahas aspek normatif regulasi ASN atau manajemen SDM sektor publik secara umum, sementara kajian yang secara spesifik menganalisis implementasi kebijakan mutasi antar OPD di tingkat pemerintah daerah masih relatif terbatas. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk mengkaji implementasi kebijakan mutasi ASN antar OPD oleh BKPSDM Kabupaten Banyuwasin dengan menggunakan model implementasi kebijakan Thomas B. Smith. Model ini memungkinkan analisis yang komprehensif terhadap interaksi antara kebijakan yang diidealkan, organisasi pelaksana, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan yang memengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan.

Secara akademik, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian implementasi kebijakan publik di bidang manajemen kepegawaian daerah. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan evaluasi dan rekomendasi bagi BKPSDM Kabupaten Banyuwasin dalam memperbaiki tata kelola mutasi ASN agar lebih transparan, objektif, dan berbasis sistem merit, sehingga mendukung terwujudnya birokrasi daerah yang profesional dan berorientasi pada pelayanan publik.

TINJAUAN PUSTAKA

Kebijakan publik, menurut Thomas R. Dye (dikutip dalam Widodo, 2021:12), merupakan pilihan yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan mengenai tindakan yang akan dilakukan atau tidak dilakukan demi kepentingan masyarakat. Easton, sebagaimana dikutip dalam Anggara (2018), memaknai kebijakan publik sebagai alokasi nilai yang bersifat otoritatif oleh pemerintah sebagai pemegang kewenangan untuk memenuhi kepentingan umum.

Dunn (2003) menjelaskan bahwa kebijakan merupakan pedoman bertindak yang diarahkan untuk menyelesaikan permasalahan atau memanfaatkan peluang yang muncul dalam suatu lingkungan. Dengan demikian, kebijakan tidak hanya terbatas pada peraturan formal, tetapi juga

mencakup berbagai strategi dan program yang dijalankan oleh pemerintah maupun organisasi.

Dunn (2003) menjelaskan bahwa kebijakan publik dirumuskan melalui beberapa tahapan, yaitu penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi atau legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, serta evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan dipahami sebagai tahap pelaksanaan keputusan kebijakan oleh unit-unit administrasi melalui mobilisasi sumber daya manusia dan finansial. Sejalan dengan itu, Tjahjan (2006) menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan aktivitas pelaksanaan kebijakan yang telah ditetapkan dengan memanfaatkan berbagai sarana untuk mencapai tujuan kebijakan yang telah dirumuskan.

Implementasi kebijakan menjadi tahap krusial karena menentukan tercapai atau tidaknya tujuan kebijakan. Salah satu model implementasi kebijakan yang banyak digunakan adalah model Thomas B. Smith (1973). Model ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan bukan sekadar proses administratif yang bersifat linear, melainkan hasil dari interaksi dinamis antara empat komponen utama, yaitu kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*), kelompok sasaran (*target group*), organisasi pelaksana (*implementing organization*), dan faktor lingkungan (*environmental factors*). Keempat komponen tersebut saling memengaruhi dan menentukan keberhasilan atau kegagalan implementasi kebijakan.

Kebijakan yang diidealkan mencerminkan tujuan, substansi, dan standar keberhasilan kebijakan sebagaimana dirumuskan dalam regulasi formal. Dalam konteks mutasi ASN, kebijakan dirancang untuk mendukung penataan birokrasi, pengembangan karier, dan penerapan sistem merit. Namun, Smith menegaskan bahwa kebijakan yang ideal sering kali menghadapi kesenjangan dalam implementasinya akibat faktor non-teknis dan kepentingan tertentu. Kelompok sasaran, yaitu ASN yang terdampak kebijakan mutasi, memegang peran penting karena sikap, persepsi, dan tingkat penerimaan mereka dapat memperkuat atau justru menghambat implementasi kebijakan. Organisasi

pelaksana, dalam hal ini BKPSDM Kabupaten Banyuasin, memiliki peran strategis dalam menjalankan kebijakan melalui kapasitas kelembagaan, prosedur kerja, serta integritas dalam menghadapi dinamika politik. Sementara itu, faktor lingkungan meliputi kondisi politik, budaya birokrasi, serta persepsi masyarakat yang dapat menjadi faktor pendukung maupun penghambat pelaksanaan kebijakan.

Selain model Smith, implementasi kebijakan juga dijelaskan melalui model Merilee S. Grindle (1980), yang menekankan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh isi kebijakan (*content of policy*) dan konteks implementasi (*context of implementation*). Isi kebijakan mencakup kepentingan yang terpengaruh, manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan, kedudukan pembuat kebijakan, sumber daya, serta keterlibatan aktor pelaksana. Sementara itu, konteks implementasi berkaitan dengan kekuasaan dan kepentingan aktor, karakteristik lembaga dan rezim, serta tingkat kepatuhan dan dukungan lingkungan.

Model lain yang relevan adalah model George C. Edwards III (1980), yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat faktor utama, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi atau sikap pelaksana, dan struktur birokrasi. Keempat faktor tersebut menentukan sejauh mana kebijakan dapat dipahami, didukung, dan dijalankan secara efektif oleh para pelaksana kebijakan.

Dalam penelitian ini, teori implementasi kebijakan Thomas B. Smith (1973) dipandang paling relevan untuk menganalisis implementasi kebijakan mutasi antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) oleh BKPSDM Kabupaten Banyuasin. Model ini memberikan kerangka analisis yang komprehensif untuk memahami kesenjangan antara kebijakan yang diidealkan dengan realitas implementasi melalui interaksi antara kebijakan, ASN sebagai kelompok sasaran, BKPSDM sebagai organisasi pelaksana, serta faktor lingkungan sosial dan politik daerah.

Mutasi pegawai merupakan proses pemindahan pegawai dari satu jabatan, unit, atau

lokasi kerja ke jabatan, unit, atau lokasi lain dalam organisasi yang sama sebagai bagian dari strategi manajemen sumber daya manusia (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2023). Mutasi bertujuan untuk pemerataan tenaga kerja, pengembangan karier, penyegaran organisasi, serta peningkatan efektivitas dan efisiensi kerja. Jenis mutasi meliputi mutasi promosi, rotasi, dan demosi yang pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip keadilan, profesionalisme, dan hak-hak pegawai.

Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Banyuasin merupakan perangkat daerah yang bertugas menyelenggarakan manajemen ASN, termasuk pengelolaan mutasi pegawai, sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyuasin Nomor 14 Tahun 2016. BKPSDM berfungsi merumuskan kebijakan teknis kepegawaian, melaksanakan administrasi kepegawaian, mengembangkan kompetensi ASN, serta memproses dan merekomendasikan mutasi pegawai kepada Bupati. Selanjutnya, berikut disajikan kerangka konseptual penelitian berdasarkan model perumusan proses kebijakan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang bertujuan untuk memahami implementasi kebijakan mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) antar Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Kabupaten Banyuasin berdasarkan Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2019. Pendekatan ini dipilih untuk menggambarkan secara mendalam proses pelaksanaan kebijakan, aktor yang terlibat, serta faktor-faktor yang memengaruhi implementasi kebijakan mutasi di lingkungan Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM) Kabupaten Banyuasin.

Menurut Creswell (2014), penelitian kualitatif merupakan metode yang dirancang untuk mengeksplorasi fenomena sosial secara mendalam melalui pendekatan deskriptif dan interpretatif. Penelitian kualitatif tidak menitikberatkan pada pengukuran statistik, melainkan pada pemahaman

makna, pengalaman, dan perspektif subjek penelitian dalam konteks tertentu. Pendekatan ini relevan untuk mengkaji implementasi kebijakan publik yang bersifat kompleks dan dipengaruhi oleh dinamika organisasi serta lingkungan sosial-politik.

Dalam pengumpulan data, penelitian ini menggunakan wawancara mendalam, observasi, dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan secara semi-terstruktur kepada informan yang dipilih secara *purposive*, terdiri atas pejabat BKPSDM dan ASN yang mengalami mutasi. Observasi dilakukan untuk mengamati secara langsung proses administrasi dan koordinasi dalam pelaksanaan mutasi, sedangkan dokumentasi digunakan untuk mengkaji regulasi, laporan, dan arsip kepegawaian yang berkaitan dengan kebijakan mutasi.

Data yang diperoleh digunakan untuk memahami proses implementasi kebijakan berdasarkan model implementasi kebijakan Smith yang meliputi kebijakan ideal, organisasi pelaksana, kelompok sasaran, dan faktor lingkungan. Sumber data dalam penelitian ini diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh langsung dari hasil wawancara dan observasi, sedangkan data sekunder berasal dari peraturan perundang-undangan, laporan resmi BKPSDM, data statistik kepegawaian, serta literatur ilmiah yang relevan.

Teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model analisis interaktif yang meliputi tiga tahapan utama, yaitu reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Reduksi data dilakukan dengan menyeleksi, memfokuskan, menyederhanakan, serta mengelompokkan data hasil wawancara, observasi, dan dokumentasi sesuai dengan empat komponen model implementasi kebijakan Thomas B. Smith, yaitu kebijakan yang diidealkan, kelompok sasaran, organisasi pelaksana, dan faktor lingkungan.

Selanjutnya, penyajian data dilakukan dalam bentuk uraian naratif, matriks, dan kategorisasi tematik untuk memudahkan peneliti dalam memahami pola hubungan antarvariabel serta dinamika implementasi kebijakan mutasi ASN.

Tahap akhir adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi yang dilakukan secara berkelanjutan selama proses penelitian guna memastikan konsistensi dan validitas temuan. Untuk menjamin keabsahan data, penelitian ini menggunakan teknik triangulasi sumber dan triangulasi metode dengan membandingkan hasil wawancara, observasi, dan dokumen resmi terkait kebijakan mutasi ASN.

Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan lapangan ini dianggap efektif untuk menganalisis implementasi kebijakan publik secara komprehensif. Dengan memadukan berbagai teknik pengumpulan data serta melakukan triangulasi sumber dan teknik, penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang mendalam dan valid mengenai efektivitas penerapan kebijakan mutasi PNS antar OPD di Kabupaten Banyuasin.

HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Dimensi Kebijakan yang Diidealkan (*Idealized Policy*)

Dimensi kebijakan yang diidealkan berfokus pada bagaimana kebijakan mutasi antar-OPD di Kabupaten Banyuasin dirancang dan dijalankan berdasarkan tujuan, regulasi, serta standar prosedur yang berlaku. Dalam konteks teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Smith (1973), keberhasilan implementasi sangat ditentukan oleh sejauh mana kebijakan yang dirumuskan memiliki kejelasan tujuan, konsistensi dengan regulasi yang lebih tinggi, serta kelengkapan prosedur pelaksanaan. Dalam teori implementasi kebijakan publik yang dikemukakan oleh Thomas B. Smith (1973), kejelasan tujuan merupakan salah satu unsur penting dalam dimensi kebijakan yang diidealkan (*idealized policy*).

Kepala BKPSDM Kabupaten Banyuasin menjelaskan bahwa kebijakan mutasi tidak sekadar aktivitas administratif, tetapi merupakan bagian dari strategi manajemen ASN berbasis merit system. Dalam wawancaranya, ia menegaskan:

“Tujuan utama kebijakan mutasi antar-OPD antara lain untuk menempatkan ASN sesuai dengan kompetensi, kualifikasi, dan kebutuhan organisasi. Selain itu, mutasi juga bertujuan

untuk pemerataan distribusi pegawai, serta mendorong peningkatan kinerja pelayanan publik di setiap OPD.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Hasil dokumentasi peneliti terhadap Rencana Strategis (Renstra) BKPSDM Kabupaten Banyuasin juga menunjukkan bahwa arah kebijakan mutasi telah digariskan secara jelas dalam sasaran strategis peningkatan profesionalisme ASN. Dalam dokumen tersebut, disebutkan bahwa redistribusi pegawai antar-perangkat daerah merupakan bagian dari kebijakan penguatan kapasitas kelembagaan dan peningkatan kualitas pelayanan publik. Dengan demikian, secara tertulis maupun konseptual, kejelasan tujuan kebijakan mutasi telah selaras dengan arah pembangunan sumber daya aparatur di Kabupaten Banyuasin.

Namun demikian, berdasarkan hasil observasi peneliti terhadap proses pelaksanaan mutasi, ditemukan bahwa meskipun tujuan normatif kebijakan sudah dipahami di tingkat pimpinan, namun pada tingkat pelaksana teknis dan ASN sebagai sasaran kebijakan, pemahaman terhadap tujuan mutasi belum sepenuhnya seragam. Beberapa ASN yang diwawancarai masih memandang mutasi sebagai bentuk beban administratif, bukan sebagai kesempatan untuk pengembangan karier.

Konsistensi kebijakan dengan regulasi menjadi salah satu aspek penting dalam penilaian idealitas sebuah kebijakan publik. Menurut Thomas B. Smith (1973), kebijakan ideal adalah kebijakan yang memiliki *policy content* yang konsisten dan terintegrasi dengan sistem peraturan yang lebih tinggi, sehingga meminimalkan terjadinya konflik normatif dan menjamin kepastian hukum dalam implementasinya.

Berdasarkan hasil dokumentasi, diketahui bahwa hingga penelitian ini dilakukan, belum terdapat Peraturan Bupati Banyuasin yang secara khusus mengatur pelaksanaan mutasi ASN di tingkat kabupaten. Pelaksanaan kebijakan mutasi di daerah ini masih berpedoman pada Standar Operasional Prosedur (SOP) Mutasi PNS yang disusun oleh BKPSDM, yang isinya mengacu

langsung pada ketentuan dalam Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019.

Kepala Bidang Mutasi BKPSDM Banyuasin menegaskan hal tersebut dalam wawancaranya:

“Kita memang belum punya Peraturan Bupati yang secara khusus mengatur mutasi. Tapi seluruh proses sudah mengikuti Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019. Jadi, dari sisi aturan, kita tetap patuh pada regulasi nasional.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Namun demikian, hasil observasi lapangan menunjukkan bahwa ketiadaan Peraturan Bupati menyebabkan pelaksanaan mutasi antar-OPD di Banyuasin masih bersifat administratif dan belum memiliki daya ikat hukum yang kuat antar-OPD. Beberapa OPD memiliki persepsi yang berbeda mengenai kelengkapan dokumen atau kriteria penilaian dalam pengusulan mutasi.

Hal ini juga diakui oleh Kasubbag Kepegawaian Dinas Kesehatan:

“Kami mengikuti format dari BKPSDM, tapi kadang ada perbedaan persepsi. Misalnya soal analisis jabatan, ada OPD yang hanya melampirkan daftar pegawai tanpa analisis beban kerja. Jadi belum seragam.” (Hasil wawancara, 9 Oktober 2025).

Kepala BKPSDM Banyuasin, dalam wawancaranya, juga mengakui adanya kebutuhan untuk membentuk regulasi lokal yang lebih kuat:

“Idealnya memang harus ada Peraturan Bupati agar pelaksanaannya punya dasar hukum yang lebih kuat dan seragam. Tapi karena kita masih menyesuaikan dengan regulasi pusat, sementara ini kita gunakan SOP internal.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Dari hasil dokumentasi, peneliti menemukan bahwa SOP Mutasi PNS BKPSDM Banyuasin memang telah menyebutkan secara rinci tahapan-tahapan teknis sesuai dengan Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019. Misalnya, disebutkan bahwa setiap usulan mutasi harus disertai surat pengantar dari kepala OPD, analisis jabatan dan beban kerja, serta hasil penilaian kinerja ASN. Namun, dalam praktiknya, hasil observasi menunjukkan bahwa analisis jabatan dan penilaian kinerja sering kali

tidak dilampirkan secara lengkap. Dalam beberapa kasus, BKPSDM menerima usulan mutasi hanya dengan surat pengantar dan daftar riwayat hidup, tanpa dokumen analisis kebutuhan jabatan yang valid. Berikut daftar rekapitulasi usul mutasi antar OPD tahun 2025:

Tabel 1. Rekapitulasi Usulan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pemerintah Kabupaten Banyuasin Tahun 2025

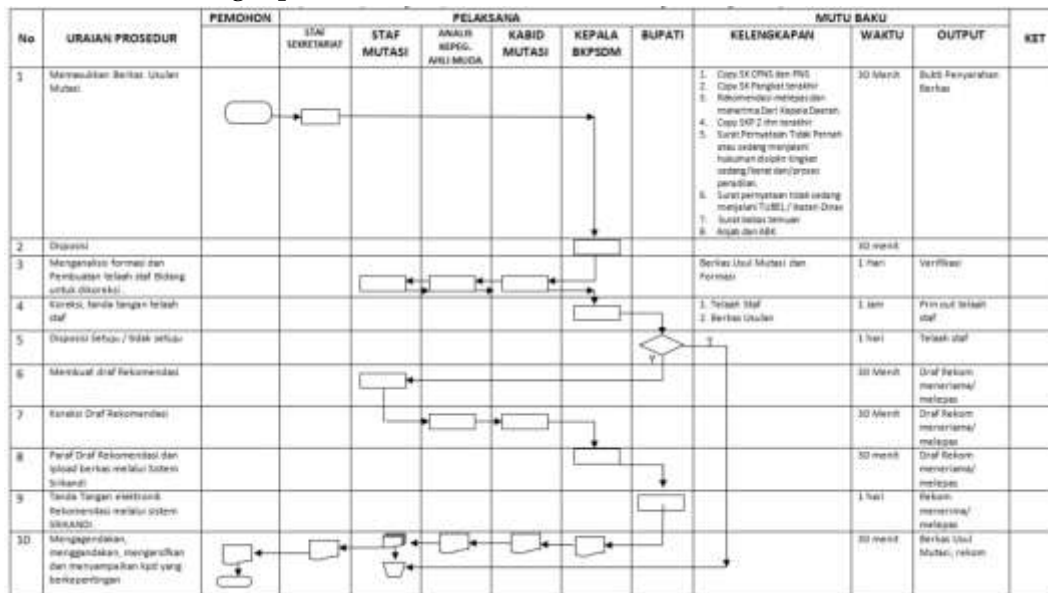
No.	Jenis Jabatan	Jumlah Mutasi Antar OPD dalam Kab.	Jumlah Belum Dapat Diproses	Jumlah Dapat Diproses
1.	Guru	13	11	2
2.	Tenaga Kesehatan	2	2	-
3.	Tenaga Adm. Lainnya	1	-	1

Sumber: data diolah, 2025

Berdasarkan Tabel 1 dapat dilihat bahwa masih banyak usul mutasi antar OPD dalam Kabupaten Banyuasin yang belum dapat diproses, hal ini dikarenakan masih banyak usul yang kelengkapan persyaratannya masih tidak lengkap. Keberhasilan

pelaksanaan kebijakan publik ditentukan oleh kejelasan tujuan, konsistensi regulasi, dan keberadaan standar operasional yang jelas. Berdasarkan hasil dokumentasi, BKPSDM Kabupaten Banyuasin telah menetapkan SOP Mutasi ASN yang mengacu pada Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi PNS (lihat Gambar 1). SOP tersebut memuat tahapan prosedural yang sistematis, meliputi:

1. pengajuan permohonan mutasi oleh ASN atau OPD asal;
2. verifikasi dan validasi berkas oleh BKPSDM;
3. analisis jabatan dan kesesuaian kualifikasi pegawai dengan formasi jabatan di OPD tujuan;
4. pengusulan persetujuan teknis ke Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui sistem I-Mut; dan
5. penerbitan Surat Keputusan Mutasi oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) setelah memperoleh rekomendasi resmi dari BKN.



Gambar 1. SOP Mutasi Antar OPD

Sumber: BKPSDM, 2025

Kebijakan terbaru Badan Kepegawaian Negara (BKN) menegaskan bahwa setiap usulan mutasi antar-OPD wajib memperoleh persetujuan teknis dari BKN sebelum SK Mutasi diterbitkan. Proses pengajuan dilakukan oleh BKPSDM secara elektronik melalui aplikasi I-Mut (*Integrated*

Mutation System). Dalam sistem ini, BKPSDM mengunggah seluruh dokumen pendukung, seperti SK terakhir, DP3 atau SKP, dan hasil analisis jabatan. Selanjutnya, BKN akan menelaah dan memberikan rekomendasi teknis apakah pegawai yang

bersangkutan layak atau belum memenuhi syarat untuk diproses mutasinya.

Hasil analisis menunjukkan bahwa idealisasi kebijakan tersebut belum sepenuhnya didukung oleh penguatan instrumen kebijakan di tingkat daerah dan kesiapan kelembagaan pelaksana. Ketiadaan regulasi daerah yang bersifat mengikat, seperti Peraturan Bupati, menyebabkan kebijakan mutasi lebih bertumpu pada SOP internal BKPSDM, sehingga daya ikat dan konsistensi penerapannya antar OPD masih bervariasi. Selain itu, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, belum optimalnya perencanaan kebutuhan pegawai dan pemetaan kompetensi ASN, serta rendahnya intensitas sosialisasi kebijakan menyebabkan kebijakan yang ideal belum sepenuhnya terinternalisasi oleh ASN sebagai sasaran kebijakan.

Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan dan pemahaman serta persepsi ASN di tingkat implementasi. Dengan demikian, pada dimensi *idealized policy*, kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin dapat dikategorikan telah matang secara konseptual dan regulatif, namun masih memerlukan penguatan pada aspek regulasi daerah, dukungan instrumen teknis, dan strategi komunikasi kebijakan agar dapat diimplementasikan secara konsisten dan efektif.

b. Dimensi Organisasi Pelaksana (*Implementing Organization*)

Dalam model implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Thomas B. Smith (1973), dimensi *implementing organization* atau organisasi pelaksana berperan penting dalam menentukan efektivitas implementasi kebijakan publik. Sebuah kebijakan yang baik tidak akan berjalan efektif apabila tidak didukung oleh struktur organisasi yang memadai, kapasitas sumber daya manusia yang kompeten, mekanisme koordinasi yang jelas, serta dukungan sarana dan prasarana pendukung yang memadai. Organisasi pelaksana menjadi instrumen utama yang menerjemahkan kebijakan ke dalam tindakan nyata di lapangan. Secara struktural, BKPSDM Kabupaten Banyuasin memiliki posisi yang sangat

strategis dalam manajemen ASN di lingkungan pemerintah daerah.



Gambar 2. Struktur Organisasi BKPSDM Banyuasin

Sumber: BKPSDM, 2025

Kepala BKPSDM menjelaskan bahwa lembaganya merupakan pelaksana utama dalam seluruh proses mutasi ASN antar-OPD, mulai dari pengajuan usulan oleh instansi pengusul hingga penerbitan rekomendasi kepada Pejabat yang Berwenang. Ia menegaskan:

“BKPSDM bertanggung jawab penuh terhadap proses administrasi mutasi, mulai dari pengajuan usulan oleh OPD atau ASN sampai penerbitan rekomendasi kepada Sekretaris Daerah. Kami memastikan seluruh tahapan berjalan sesuai dengan regulasi dan prinsip merit system.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Ketersediaan sumber daya merupakan salah satu faktor kunci dalam efektivitas implementasi kebijakan. Tanpa dukungan SDM yang kompeten, anggaran yang memadai, dan fasilitas teknologi informasi yang handal, pelaksanaan kebijakan sering kali menghadapi hambatan serius. Kabid Mutasi mengakui bahwa secara kelembagaan, Bidang Mutasi telah berupaya menjalankan tugas sesuai dengan ketentuan, namun keterbatasan personel masih menjadi kendala utama. Ia menuturkan:

“Secara struktur kami siap, tapi dari sisi personel memang kurang. Satu orang bisa menangani banyak berkas mutasi sekaligus, dan itu butuh ketelitian tinggi karena data ASN harus valid.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025)

Hasil observasi di bidang mutasi memperlihatkan bahwa sebagian besar pegawai harus mengerjakan beberapa jenis tugas administratif sekaligus, seperti verifikasi dokumen, input data ke sistem, dan korespondensi antar instansi. Beban kerja yang tinggi ini mengakibatkan waktu penyelesaian usulan mutasi menjadi lebih lama dari target yang ditetapkan.

Tabel 2. Jumlah Pegawai Bidang Mutasi Tahun 2025

No	Jabatan	Jumlah
1.	Kepala Bidang Mutasi	1
2.	Koordinator Mutasi	1
3.	Operator Mutasi	1
4.	Koordinator Kepangkatan	1
5.	Operator Kepangkatan	2
6.	Operator Berkala	3
7.	Koordinator Promosi	1
8.	Operator Pormosi	3
Total		13

Sumber: BKPSDM, 2025

Selain SDM, aspek sarana dan teknologi juga menjadi perhatian. Kasubid Mutasi mengungkapkan:

“Data ASN dari OPD kadang tidak lengkap atau tidak sesuai format. Misalnya, nama jabatan atau SK terakhir tidak dicantumkan dengan benar. Hal seperti ini memperlambat proses.” (Hasil wawancara, 6 Oktober 2025).

Kendala ini sering diperparah oleh keterbatasan perangkat komputer dan jaringan internet yang tidak stabil. Dalam beberapa kesempatan observasi, sistem I-Mut BKN yang digunakan untuk mengajukan persetujuan teknis sering mengalami gangguan atau lambat saat proses unggah dokumen. Koordinasi merupakan salah satu faktor penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan publik. Dalam konteks BKPSDM Kabupaten Banyuasin, efektivitas koordinasi internal dan eksternal sangat menentukan kelancaran pelaksanaan mutasi ASN antar-OPD. Kasubid Mutasi menjelaskan bahwa

secara internal BKPSDM telah menerapkan mekanisme rapat koordinasi rutin untuk menyinkronkan pekerjaan antarbidang. Namun, koordinasi tersebut masih menghadapi kendala dalam sinkronisasi data dan waktu. Ia menyatakan:

“Koordinasi sudah ada, tapi sering kali kami harus menunggu data dari bidang lain misalnya dari bidang pengadaan, pemberhentian, informasi, dan penilaian kinerja aparatur. Jadi, prosesnya tergantung kesiapan antarunit.” (Hasil wawancara, 6 Oktober 2025).

Hasil observasi terhadap kegiatan koordinasi menunjukkan bahwa komunikasi lintas bidang belum sepenuhnya sinkron. Beberapa bidang seperti Pengadaan dan Informasi Kepegawaian sering terlambat menyerahkan data pendukung mutasi, seperti analisis jabatan atau data formasi pegawai. Kondisi ini menghambat kecepatan pengambilan keputusan dan memperpanjang waktu pemrosesan mutasi. Dari sisi eksternal, koordinasi antara BKPSDM dengan OPD pengusul juga menjadi faktor yang berpengaruh signifikan.

Dari sisi organisasi pelaksana, BKPSDM Kabupaten Banyuasin telah menjalankan peran strategis sebagai pelaksana utama kebijakan mutasi ASN, namun efektivitas implementasi masih dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, sarana pendukung, dan mekanisme koordinasi antarunit kerja dan antar OPD. Selain itu, persepsi dan pemahaman ASN sebagai kelompok sasaran terhadap kebijakan mutasi masih beragam, sementara faktor lingkungan, seperti kondisi geografis dan karakteristik birokrasi daerah, turut memperkuat kompleksitas pelaksanaan kebijakan. Dengan demikian, keberhasilan implementasi kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin sangat ditentukan oleh kemampuan pemerintah daerah dalam menyelaraskan kebijakan yang diidealkan, kapasitas organisasi pelaksana, respons kelompok sasaran, serta dinamika lingkungan secara terpadu dan berkelanjutan.

c. Dimensi Kelompok Sasaran (*Target Group*)

Dalam model implementasi kebijakan James D Smith (1973), kelompok sasaran (*target group*)



merupakan komponen penting yang menentukan efektivitas pelaksanaan kebijakan. Kelompok ini adalah pihak yang secara langsung menerima dampak dari kebijakan dan berperan dalam menentukan sejauh mana kebijakan dapat diterima, dijalankan, dan berkelanjutan. Keberhasilan implementasi kebijakan tidak hanya ditentukan oleh perumusan kebijakan dan kapasitas organisasi pelaksana, tetapi juga oleh respon, pemahaman, dan partisipasi kelompok sasaran terhadap kebijakan tersebut.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa BKPSDM Kabupaten Banyuasin telah berupaya memberikan pemahaman yang komprehensif kepada ASN mengenai kebijakan dan prosedur mutasi antar-OPD. Upaya ini dilakukan melalui sosialisasi, surat edaran, serta pelatihan teknis terkait penggunaan sistem aplikasi kepegawaian. Kepala BKPSDM menjelaskan bahwa lembaga pelaksana berkomitmen untuk menanamkan pemahaman positif terhadap kebijakan mutasi agar ASN tidak lagi menganggapnya sebagai bentuk hukuman, tetapi sebagai instrumen pengembangan karier dan peningkatan kinerja organisasi. Ia menegaskan:

“Kami selalu tekankan bahwa mutasi bukan hukuman, melainkan bagian dari pembinaan karier ASN. Mutasi dilakukan untuk penyegaran dan penyesuaian kebutuhan organisasi agar pelayanan publik lebih baik.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Kasubid Mutasi menyoroti permasalahan ini dalam wawancaranya:

“Masih banyak ASN yang belum memahami makna mutasi secara benar. Kadang mereka ingin pindah bukan karena karier, melainkan alasan pribadi. Padahal mutasi itu bagian dari kebutuhan organisasi.” (Hasil wawancara, 6 Oktober 2025).

Berdasarkan dokumentasi, BKPSDM Banyuasin telah mengeluarkan surat edaran resmi terkait penggunaan aplikasi SIAP (Sistem Informasi Administrasi Pegawai) yang berfungsi mempermudah pengajuan dan pelacakan berkas

mutasi secara daring. Meski demikian, daftar hadir kegiatan sosialisasi menunjukkan bahwa partisipasi ASN dalam kegiatan sosialisasi masih rendah, hanya diwakili oleh perwakilan masing-masing OPD dan kecamatan. Akibatnya, sebagian besar ASN di unit kerja tidak memperoleh informasi langsung tentang prosedur mutasi.

Salah satu aspek penting dalam implementasi kebijakan adalah persepsi kelompok sasaran terhadap transparansi dan keadilan dalam pelaksanaannya. Dalam model implementasi Smith (1973), persepsi kelompok sasaran berperan dalam menentukan legitimasi sosial kebijakan. Secara keseluruhan, temuan ini memperlihatkan bahwa transparansi dipandang penting terutama oleh pimpinan, yang menilai bahwa keterbukaan informasi, prosedur yang jelas, dan akses yang merata terhadap informasi mutasi menjadi faktor kunci untuk membangun kepercayaan ASN dan mengurangi potensi kesalahpahaman dalam proses mutasi.

Dalam konteks implementasi kebijakan publik menurut Thomas B. Smith (1973), partisipasi kelompok sasaran merupakan salah satu faktor yang menentukan keberhasilan suatu kebijakan. Partisipasi yang dimaksud tidak hanya dalam bentuk keterlibatan formal, tetapi juga dalam wujud penerimaan, dukungan aktif, serta kesediaan untuk menyesuaikan diri dengan arah kebijakan.

Kepala Bidang Mutasi BKPSDM menjelaskan bahwa sebagian ASN kini lebih terbuka terhadap mutasi, terutama setelah adanya sistem digital yang mempermudah proses administratif. Ia menyampaikan:

“Banyak ASN sekarang yang justru proaktif mengajukan mutasi lewat aplikasi SIAP. Mereka menganggap mutasi itu sebagai peluang untuk berkembang, bukan ancaman. Artinya, kesadaran sudah mulai tumbuh.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Pernyataan ini menunjukkan adanya pergeseran positif dalam sikap ASN, di mana kebijakan mutasi mulai dipandang sebagai sarana pembinaan karier, bukan sekadar instrumen

pemindahan pegawai. Berdasarkan hasil dokumentasi, sistem SIAP (Sistem Informasi Administrasi Pegawai) memang dirancang untuk memperkuat transparansi dan mempercepat pelayanan administrasi kepegawaian, termasuk mutasi. Aplikasi ini juga menjadi sarana komunikasi dua arah antara BKPSDM dan ASN, yang memungkinkan pegawai memantau status permohonan mutasinya secara langsung.

Temuan penelitian menunjukkan bahwa keterbukaan informasi, kejelasan prosedur, serta akses yang setara terhadap informasi mutasi berperan dalam membangun kepercayaan ASN terhadap kebijakan. Penerapan sistem digital kepegawaian, seperti aplikasi SIAP, berkontribusi positif dalam meningkatkan transparansi, mempercepat proses administrasi, dan mendorong partisipasi ASN secara lebih aktif. Meskipun demikian, masih terdapat ASN yang memandang mutasi berdasarkan kepentingan personal, sehingga menunjukkan bahwa internalisasi kebijakan sebagai kebutuhan organisasi belum sepenuhnya optimal. Dengan demikian, pada dimensi kelompok sasaran, implementasi kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin telah menunjukkan arah yang positif, namun masih memerlukan penguatan sosialisasi dan strategi komunikasi kebijakan agar pemahaman, penerimaan, dan partisipasi ASN dapat terbangun secara lebih konsisten dan berkelanjutan.

d. Dimensi Faktor Lingkungan (*Environmental Factors*)

Dalam teori implementasi kebijakan yang dikemukakan oleh Thomas B. Smith (1973), faktor lingkungan (*environmental factors*) memiliki pengaruh besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Lingkungan di sini mencakup kondisi politik, sosial, ekonomi, dan budaya yang berkembang di sekitar kebijakan. Faktor-faktor tersebut dapat menjadi pendorong (*supporting factors*) maupun penghambat (*constraining factors*) dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Lingkungan politik di Kabupaten Banyuasin masih memberikan pengaruh terhadap pelaksanaan

kebijakan mutasi ASN, meskipun BKPSDM Kabupaten Banyuasin telah berupaya maksimal menjaga profesionalitas dan menegakkan prinsip merit system.

Kepala BKPSDM menegaskan komitmen organisasinya terhadap netralitas dan penegakan aturan. Ia menyampaikan:

“Kami selalu berpegang pada aturan dan prinsip merit system. Semua mutasi harus melalui analisis jabatan dan rekomendasi teknis. Tidak ada mutasi karena kepentingan politik atau kedekatan pribadi, dan saya pastikan semua keputusan berdasarkan kebutuhan organisasi.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Pernyataan ini menunjukkan adanya komitmen kuat dari pimpinan lembaga pelaksana untuk menegakkan prinsip objektivitas dalam kebijakan mutasi. Namun, berdasarkan hasil wawancara lanjutan dengan pejabat pelaksana di bidang mutasi, masih ditemukan bentuk tekanan eksternal yang bersifat non-formal atau informal *influence*, seperti arahan dari pihak tertentu atau usulan personal yang tidak melalui mekanisme administrasi resmi.

Kabid Mutasi menyatakan hal tersebut dengan hati-hati:

“Realitanya, ada saja intervensi dari pihak luar. Kadang ada usulan personal yang datang tidak melalui mekanisme resmi, tetapi tetap kami proses sesuai aturan. Kami tetap berusaha menjaga obyektivitas.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Pernyataan ini mengindikasikan bahwa meskipun secara formal prosedur mutasi telah mengacu pada aturan yang jelas termasuk analisis jabatan, persetujuan teknis BKN melalui sistem I-Mut, dan rekomendasi BKPSDM dalam praktiknya pengaruh politik lokal tetap eksis sebagai bagian dari dinamika birokrasi daerah.

Dalam perspektif teori implementasi kebijakan Thomas B. Smith (1973), lingkungan sosial dan ekonomi merupakan salah satu faktor eksternal yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi suatu kebijakan publik. Kondisi sosial-ekonomi menentukan sejauh mana

masyarakat dan aparaturnya dapat beradaptasi terhadap kebijakan, serta sejauh mana organisasi pelaksana mampu menjangkau seluruh kelompok sasaran dengan efektif. Dalam konteks kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin, kondisi geografis dan sosial-ekonomi daerah memainkan peran penting dalam menentukan dinamika pelaksanaan kebijakan tersebut.

Kabupaten Banyuasin merupakan salah satu wilayah administratif terbesar di Provinsi Sumatera Selatan. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Banyuasin tahun 2023, luas wilayahnya mencapai 11.832,99 km², dengan sekitar 60 persen merupakan kawasan perairan, rawa, dan pesisir yang dipengaruhi oleh aliran Sungai Musi dan anak sungainya. Kondisi geografis tersebut menyebabkan distribusi ASN di lapangan tidak merata, karena banyak wilayah terpencil yang sulit dijangkau dengan transportasi darat.

Kepala BKPSDM Banyuasin menjelaskan bahwa kondisi ini menjadi salah satu faktor eksternal yang cukup memengaruhi pelaksanaan kebijakan mutasi. Ia menuturkan:

“Kondisi wilayah kita yang luas dan banyak daerah perairan membuat distribusi ASN tidak seimbang. Ada kecamatan yang kelebihan pegawai, sementara di daerah terpencil masih kekurangan. Karena itu mutasi juga diarahkan untuk pemerataan pelayanan.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Pernyataan tersebut menegaskan bahwa kebijakan mutasi di Banyuasin tidak hanya dimaknai sebagai proses administratif, melainkan juga sebagai strategi pemerataan sumber daya manusia antarwilayah. Namun, pada praktiknya, faktor sosial dan ekonomi sering menjadi alasan pribadi ASN untuk mengajukan mutasi, terutama mereka yang bertugas di wilayah jauh atau sulit akses.

Dalam model implementasi kebijakan publik menurut Thomas B. Smith (1973), keberhasilan implementasi tidak hanya bergantung pada isi kebijakan dan pelaksanaannya, tetapi juga pada dukungan dan persepsi lingkungan eksternal,

termasuk masyarakat dan *stakeholder* terkait. Dukungan sosial ini menciptakan legitimasi terhadap kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah. Jika masyarakat memandang kebijakan sebagai adil dan transparan, maka proses implementasi akan berjalan lebih efektif dan minim resistensi.

Pada konteks Kabupaten Banyuasin, transparansi kebijakan mutasi ASN menjadi salah satu isu yang banyak diperbincangkan oleh masyarakat, khususnya kalangan ASN, tokoh masyarakat, dan organisasi profesi seperti PGRI (Persatuan Guru Republik Indonesia) dan IDI (Ikatan Dokter Indonesia) di tingkat kabupaten. Hal ini dikarenakan kebijakan mutasi sering dianggap sensitif, karena menyangkut perubahan posisi, jabatan, dan wilayah kerja ASN yang berimplikasi pada kehidupan sosial dan ekonomi mereka.

Kepala BKPSDM Banyuasin dalam wawancaranya menegaskan bahwa prinsip transparansi merupakan komitmen utama dalam setiap tahapan pelaksanaan mutasi:

“Kami selalu berpegang pada prinsip transparansi. Semua proses mutasi dilakukan sesuai prosedur dan dapat dipantau oleh ASN melalui sistem informasi kepegawaian yang telah kami bangun.” (Hasil wawancara, 7 Oktober 2025).

Pernyataan ini diperkuat dengan observasi peneliti terhadap mekanisme pelayanan mutasi di BKPSDM, di mana setiap ASN yang mengajukan mutasi dapat melihat status permohonan mereka melalui SIAP ASN (Sistem Informasi Administrasi Pegawai). Sistem ini menampilkan tahapan verifikasi, disposisi, hingga keputusan mutasi secara daring. Dengan demikian, prosesnya menjadi lebih terbuka dan dapat diakses oleh pihak yang berkepentingan.

Faktor lingkungan merupakan elemen penting yang memengaruhi efektivitas pelaksanaan kebijakan karena mencakup kondisi politik, sosial, ekonomi, dan geografis di sekitar kebijakan. Dalam konteks kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin, lingkungan politik lokal masih memberi

pengaruh terhadap proses implementasi meskipun secara formal kebijakan telah dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas dan sistem merit melalui prosedur yang jelas dan terstandar. Selain itu, kondisi geografis Kabupaten Banyuasin yang luas, didominasi wilayah perairan dan daerah terpencil, berdampak pada ketidakseimbangan distribusi ASN serta memengaruhi dinamika permohonan mutasi. Faktor sosial-ekonomi turut membentuk sikap ASN terhadap kebijakan, terutama terkait preferensi lokasi penugasan. Di sisi lain, peningkatan transparansi melalui pemanfaatan sistem informasi kepegawaian berbasis digital berkontribusi positif dalam membangun kepercayaan dan legitimasi kebijakan di mata ASN dan pemangku kepentingan, sehingga pada akhirnya faktor lingkungan secara keseluruhan menjadi penentu penting dalam keberhasilan implementasi kebijakan mutasi ASN di Kabupaten Banyuasin.

PENUTUP

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi kebijakan mutasi ASN antar-OPD di Kabupaten Banyuasin berlangsung dalam kerangka kepatuhan normatif terhadap regulasi nasional, namun secara substantif masih menghadapi kendala struktural dan kontekstual. Secara formal, kebijakan telah mengacu pada prinsip sistem merit dan pedoman teknis yang berlaku, tetapi dalam praktiknya terdapat jarak antara desain kebijakan yang ideal dan realitas implementasi. Kesenjangan tersebut dipengaruhi oleh belum kuatnya regulasi turunan di tingkat daerah, kapasitas organisasi pelaksana yang belum merata, koordinasi lintas-OPD yang belum terintegrasi, serta dinamika sosial-politik yang melekat dalam kultur birokrasi lokal.

Secara teoretis, temuan ini menegaskan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan tidak semata ditentukan oleh kejelasan norma dan prosedur, melainkan oleh interaksi dinamis antara kebijakan, aktor pelaksana, kelompok sasaran, dan lingkungan kebijakan sebagaimana dijelaskan dalam model Smith. Dalam konteks desentralisasi, karakteristik institusional pemerintah daerah berperan signifikan

dalam memediasi penerapan prinsip sistem merit pada manajemen ASN.

Secara praktis, diperlukan penguatan regulasi daerah yang lebih operasional, pelembagaan mekanisme koordinasi lintas-OPD, serta peningkatan kapasitas administratif dan integrasi sistem informasi kepegawaian. Di samping itu, reposisi narasi mutasi sebagai instrumen pengembangan karier perlu diperkuat untuk membangun legitimasi dan penerimaan ASN terhadap kebijakan.

Penelitian ini terbatas pada satu lokus dan pendekatan kualitatif, sehingga studi selanjutnya disarankan menggunakan pendekatan komparatif atau metode campuran guna memperoleh generalisasi dan kedalaman analisis yang lebih luas mengenai implementasi kebijakan mutasi ASN di berbagai daerah.

REFERENSI

- Ama, D. A. (2021). Implementasi Kebijakan Walikota Medan Nomor 12 Tahun 2020 Dalam Penatalaksanaan Perpindahan Pns Antar Unit Kerja Di Badan Kepegawaian Daerah Kota Medan. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Ilmu Sosial Dan Politik [JIMSIPOL]*, 1(4), 1-7.
- Anderson, J. E. (2014). *Public policymaking: An introduction* (8th ed.). Cengage Learning.
- Anggara, S. (2018). *Kebijakan publik*. Pustaka Setia.
- Dunn, W. N. (2003). *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. In Gadajah Mada Universitas Press (pp. 1-710).
- Dye, T. R. (2017). *Understanding public policy* (14th ed.). Pearson.
- Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*. In John Wiley & Sons.
- Fuadi, A. R. Z. A. (2024). Implementasi Mutasi Dan Promosi Kerja Dalam Menumbuhkan Semangat Kerja Pegawai Di Kementerian Agama Kabupaten Langkat. 1, 104-113. <https://jurnal.staijm.ac.id/ojs/index.php/jzh/article/view/150>
- Geusan Akbar, G. (2010). Pengaruh Implementasi Kebijakan Mutasi Pegawai dan Sistem

- Insentif Penghasilan Pegawai terhadap Motivasi Kerja Pegawai dalam Meningkatkan Prestasi Kerja dan Disiplin Kerja Pegawai pada Dinas Pendidikan Kabupaten Garut. *Jurnal Pembangunan Dan Kebijakan Publik*, 2(2), 10-19. www.journal.uniga.ac.id
- Grindle, M. S. (1980). *Politics And Policy Implementation In The Third World* (Vol. 17). Princeton.
- Heri, J., Alamsyah, A., Nugraha, M., Tamansiswa, U., & Palembang, U. (2024). Evaluasi Mutasi Pegawai di Pemerintahan Kabupaten Banyuasin. 4.
- Kamaria, A. (2021). Implementasi kebijakan penataan dan mutasi guru pegawai negeri sipil di lingkungan dinas pendidikan kabupaten halmahera utara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 7(3), 82-96. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4970644>
- Kasiran, R. (2021). Analisis Mutasi Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan. *Jurnal Administrasi Negara*, 27(3), 317-338. <https://doi.org/10.33509/jan.v27i3.1506>
- Khaldun, I. S., & Setiawati, B. (2022). Pelaksanaan Mutasi Pejabat Struktural di Kantor Badan Kepegawaian dan Diklat Daerah Kabupaten Polewali Mandar. *Kajian Ilmiah Mahasiswa Administrasi Publik*, 3(5). <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/kimap/index>
- Luaylik, N. F., Azizah, R. N., & Saputri, E. (2022). Strategi Pemberdayaan Umkm Batik Desa Klampar Kabupaten Pamekasan Dalam Perspektif Kebijakan Berkelanjutan. *Jurnal Mediasosian : Jurnal Ilmu Sosial Dan Administrasi Negara*, 6(2), 315.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. In *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951-952. (Vol. 2). Sage Publications.
- Mangemba, M. D. (2018). Implementasi Mutasi Pegawai Negeri Sipil: Mutasi Prestasi, Pemeliharaan dan Hukuman. 4, 138-151.
- Marwiyah, S. (2022). *Kebijakan Publik*. Universitas Panca Marga.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: a methods sourcebook*. In Arizona State University (3rd ed.). SAGE Publications, Inc.
- Niswah, A. A., & Atieq, M. Q. (2023). Efektivitas Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Di Badan Kepegawaian, Pendidikan, Dan Pelatihan Kabupaten Kudus. *Jurnal Ilmiah Ilmu Manajemen Dan Kewirausahaan*, 3, 79-102. <https://doi.org/10.46306/vls.v3i1.165>
- Nugraha, M. Q., Parwati, E. D., Fasmadhy, D., Administrasi, M. I., Muhammadiyah, U., & Timur, J. (2024). THE RIGHT MAN ON THE RIGHT JOB : PENGARUH KEBIJAKAN. 2(1), 151-164.
- Rizky Akbar, Muh. Ilham, & Deti Mulyati. (2021). Implementasi Kebijakan Pola Karier Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Serang Provinsi Banten. *VISIONER : Jurnal Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, 13(2), 441-454. <https://doi.org/10.54783/jv.v13i2.445>
- Rosadi, I. (2021). Efektivitas Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil (Studi di BKPSDM Provinsi Kepulauan Bangka Belitung). *Jurnal Studia Administrasi*, 3(1), 4-14. <https://doi.org/10.47995/jian.v3i1.47>
- Rusliandy, R. (2022). Evaluasi Implementasi Kebijakan Disiplin Pegawai Negeri Sipil Daerah. *Ideas: Jurnal Pendidikan, Sosial, Dan Budaya*, 8(1), 127. <https://doi.org/10.32884/ideas.v8i1.629>
- Sarvin, Sahrin, & Suryani BB. (2023). Pelaksanaan Mutasi dalam Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri Sipil Kabupaten Buton Utara. *Rezpublica Jurnal Administrasi Negara, Politik-Pemerintahan & Hubungan Internasional*, 9(2), 73-83. <https://ojs.uho.ac.id/index.php/rezpublica>

- Smith, T. B. (1973). The Policy Implementation process. Policy Sciences.
- Sugiyono. (2020). Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D (27th ed.). Alfabeta.
- Tjahjan. (2006). Impelementasi Kebijakan Publik. In D. M. dan C. Paskarina (Ed.), Notes and Queries (1st ed., Vols. s1-IX, Issue 240). Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI). <https://doi.org/10.1093/nq/s1-IX.240.527-h>
- Yolemal Djumati, N., Rares, J., & Purwanto, P. (2024). Implementasi Kebijakan dalam Penempatan ASN pada Jabatan Struktural Badan Kepegawaian dan Pengembangan SDM Kabupaten Puncak. *Action Research Literate*, 8(8), 2293–2302. <https://doi.org/10.46799/ar1.v8i8.508>