



Analisis Hukum Mutasi Guru Pegawai dengan Perjanjian Kerja (PPK) terhadap Stabilitas Karir dan Kinerja Guru di Kabupaten Konawe Utara

INFO PENULIS	INFO ARTIKEL
Anas Herson Universitas Sulawesi Tenggara anasherson22@gmail.com Winner A Siregar Universitas Sulawesi Tenggara winerSiregar@gmail.com Wa Ode Intan Kurniawati Universitas Sulawesi Tenggara waodeintan866@gmail.com	ISSN: 2808-1307 Vol. 6, No. 2, Agustus 2026 https://jurnal.ardenjaya.com/index.php/ajsh

© 2026 Arden Jaya Publisher All rights reserved

Saran Penulisan Referensi

Herson, A., Siregar, W. A., & Kurniawati, W. O. I. (2026). Analisis Hukum Mutasi Guru Pegawai dengan Perjanjian Kerja (PPK) terhadap Stabilitas Karir dan Kinerja Guru di Kabupaten Konawe Utara. *Arus Jurnal Sosial dan Humaniora*, 6 (2), 2341-2345.

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hukum kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara terhadap stabilitas karir dan kinerja guru dan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab adanya kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara. Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian hukum yang tidak hanya mengkaji hukum sebagai norma tertulis, tetapi juga meneliti bagaimana hukum tersebut diimplementasikan dalam praktik pemerintahan, khususnya dalam kebijakan mutasi guru PPPK di Kabupaten Konawe Utara, dengan menggunakan pendekatan Pendekatan Undang-undang (*Statute Approach*) Dan pendekatan kasus (*Case Approach*) yang menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder melalui studi pustaka dan wawancara. Hasil penelitian dari tesis ini menunjukkan bahwa 1). Kebijakan mutasi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara secara yuridis tidak memiliki dasar hukum yang sah dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur PPPK. Mutasi yang dilakukan tanpa perubahan perjanjian kerja melanggar asas legalitas dan kepastian hukum serta berdampak negatif terhadap stabilitas karir dan kinerja guru PPPK. 2). Faktor penyebab terjadinya kebijakan mutasi guru PPPK di Kabupaten Konawe Utara terdiri atas faktor normatif dan faktor non-normatif.

Kata Kunci: Mutasi, Guru PPPK, Stabilitas Karir, Kinerja Guru

Abstract

This study aims to analyze the legal aspects of the transfer policy for Government Employees with Work Agreements (PPPK) teachers in North Konawe Regency and its impact on teachers' career stability and performance. It also seeks to identify the factors underlying the implementation of the PPPK teacher transfer policy in North Konawe Regency. This research employs an empirical legal research method, which examines not only law as a body of written norms but also its implementation in governmental practice, particularly concerning the transfer policy for PPPK teachers in North Konawe Regency. The study applies both the Statutory Approach and the Case Approach, utilizing primary and secondary legal materials collected through library research and interviews. The findings of this study indicate that: (1) the transfer policy for Government Employees with Work Agreements (PPPK) teachers in North Konawe Regency lacks a valid legal basis and is inconsistent with the prevailing laws and regulations governing PPPK employment. The implementation of transfers without amendments to the employment agreement violates the principles of legality and legal certainty and has adversely affected the career stability and professional performance of PPPK teachers. (2) The factors contributing to the implementation of the PPPK teacher transfer policy in North Konawe Regency consist of both normative factors and non-normative factors

Keyword: Transfer Policy, Government Employees with Work Agreements (PPPK) Teachers, Career Stability, Teacher Performance.

A. Pendahuluan

Pendidikan merupakan instrumen penting dalam pembangunan bangsa yang tidak hanya berfungsi sebagai sarana transfer ilmu pengetahuan, tetapi juga sebagai proses pembentukan karakter dan pemenuhan hak asasi manusia. Hak atas pendidikan dijamin dalam Pasal 31 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan kewajiban negara untuk menyelenggarakan pendidikan yang merata dan berkualitas bagi seluruh warga negara (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945).

Dalam penyelenggaraan pendidikan, guru memiliki peran strategis sebagai pelaksana utama proses pendidikan sekaligus agen pembentukan karakter bangsa. Namun, Indonesia masih menghadapi persoalan ketimpangan distribusi guru, khususnya di daerah tertinggal, terdepan, dan terluar (3T). Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah menerapkan kebijakan pengangkatan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) sebagai bagian dari aparatur sipil negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Meskipun kebijakan PPPK bertujuan memberikan kepastian status dan meningkatkan kualitas tenaga pendidik, dalam praktiknya muncul persoalan terkait mutasi guru PPPK. Salah satu kasus terjadi di Kabupaten Konawe Utara, Sulawesi Tenggara, melalui Surat Keputusan Bupati Konawe Utara Nomor 693 Tahun 2024 yang memindahkan 141 guru PPPK dari lokasi penempatan awal ke tempat tugas baru tanpa proses sosialisasi dan ruang keberatan yang memadai.

Tindakan mutasi tersebut menimbulkan persoalan hukum karena PPPK memiliki hubungan kerja berdasarkan perjanjian kerja yang menentukan hak dan kewajiban para pihak, termasuk aspek penempatan. Regulasi mengenai PPPK tidak memberikan kewenangan mutasi sebagaimana yang berlaku bagi PNS, sehingga pemindahan tugas tanpa memperhatikan ketentuan kontrak berpotensi bertentangan dengan asas legalitas, kepastian hukum, proporsionalitas, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).

Permasalahan mutasi guru PPPK tidak hanya berkaitan dengan aspek administrasi kepegawaian, tetapi juga menyangkut perlindungan hak pegawai, kepastian hukum, serta keberlangsungan penyelenggaraan pendidikan. Oleh karena itu, penelitian mengenai implikasi yuridis mutasi guru PPPK terhadap stabilitas karier dan kinerja guru di Kabupaten Konawe Utara menjadi penting untuk dilakukan. Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas maka masalahnya dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana analisis hukum kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara terhadap stabilitas karier dan kinerja guru?
2. Faktor-faktor apa yang menyebabkan adanya kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara?

B. Metodologi

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, yaitu penelitian hukum yang tidak hanya mengkaji hukum sebagai norma tertulis, tetapi juga meneliti bagaimana hukum tersebut diimplementasikan dalam praktik pemerintahan, khususnya dalam kebijakan mutasi guru PPPK di Kabupaten Konawe Utara.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan yang berkaitan dengan isu hukum penelitian, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami teori dan konsep hukum yang relevan, sedangkan pendekatan kasus dilakukan melalui telaah terhadap putusan pengadilan yang berkaitan dengan permasalahan penelitian.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan wawancara. Studi kepustakaan digunakan untuk memperoleh bahan hukum sekunder dengan menelaah peraturan perundang-undangan, literatur, dan dokumen hukum yang relevan. Sementara itu, wawancara dilakukan terhadap pihak-pihak yang memahami permasalahan penelitian sebagai data pendukung.

Analisis data dilakukan secara kualitatif terhadap data normatif dan empiris. Data hukum dianalisis melalui inventarisasi, analisis isi, dan penyesuaian norma hukum dengan praktik pelaksanaan mutasi guru PPPK. Data empiris dianalisis menggunakan model Miles dan Huberman yang meliputi reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui kesesuaian antara aturan hukum yang berlaku (das sollen) dengan pelaksanaan mutasi guru PPPK di lapangan (das sein) serta implikasinya terhadap stabilitas karier dan kinerja guru PPPK di Kabupaten Konawe Utara.

C. Hasil dan Pembahasan

Analisis hukum kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara terhadap stabilitas karir dan kinerja guru

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan kewenangan kepada Pejabat Pembina Kepegawaian untuk melaksanakan manajemen ASN, termasuk penempatan pegawai dalam rangka memenuhi kebutuhan organisasi. Pelaksanaan kewenangan tersebut harus berlandaskan sistem merit, profesionalisme, netralitas, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu, setiap kebijakan mutasi guru PPPK harus memenuhi prinsip legalitas dan tidak boleh bertentangan dengan hak-hak ASN yang dijamin oleh undang-undang (Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara).

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 mengatur manajemen PPPK mulai dari pengadaan, penilaian kinerja, pengembangan kompetensi, hingga pemutusan hubungan perjanjian kerja. Namun, peraturan ini belum mengatur secara tegas mekanisme mutasi PPPK sebagaimana pengaturan mutasi bagi PNS. Kekosongan norma tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum mengenai pelaksanaan mutasi guru PPPK sehingga perubahan lokasi penugasan seharusnya dilakukan dengan memperhatikan isi perjanjian kerja serta perlindungan terhadap hak-hak PPPK (Peraturan Pemerintah Noor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja).

Menurut teori hukum administrasi negara, setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan yang sah dan dilaksanakan sesuai dengan asas legalitas. Kewenangan pemerintahan diperoleh melalui atribusi, delegasi, atau mandat, sedangkan pelaksanaannya dibatasi oleh prinsip kepastian hukum, kecermatan, proporsionalitas, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Dengan demikian, meskipun pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk melakukan penataan ASN, penggunaan kewenangan tersebut terhadap guru PPPK tetap harus memiliki dasar hukum yang jelas agar tidak menimbulkan tindakan administratif yang melampaui kewenangan (Hadjon).

Berdasarkan hasil wawancara dengan Bupati Konawe Utara, kebijakan mutasi guru PPPK dilakukan sebagai upaya pemerataan tenaga pendidik agar pelayanan pendidikan di seluruh wilayah dapat berjalan secara optimal. Dari aspek administratif, tujuan tersebut merupakan bagian dari pengelolaan sumber daya aparatur. Namun, dari perspektif hukum administrasi negara, tujuan yang baik tidak cukup untuk membenarkan suatu tindakan apabila tidak didukung oleh dasar hukum dan prosedur yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (utara, 2025)

Faktor-faktor yang menyebabkan adanya kebijakan mutasi guru PPPK di Konawe Utara

Pelaksanaan mutasi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara diawali dengan diterbitkannya Surat Keputusan Bupati Konawe Utara pada tanggal 30 Desember 2024 yang menetapkan pemindahan penempatan terhadap 141 guru PPPK. Kebijakan tersebut dilaksanakan secara serentak sebagai bagian dari upaya pemerintah daerah dalam melakukan pemerataan tenaga pendidik guna memenuhi kebutuhan pelayanan pendidikan pada setiap satuan pendidikan. Namun, karena guru PPPK memiliki hubungan kerja yang didasarkan pada perjanjian kerja, pelaksanaan mutasi tersebut menimbulkan konsekuensi hukum yang perlu dikaji, khususnya mengenai kesesuaian dasar kewenangan, prosedur pelaksanaan, serta perlindungan terhadap hak-hak guru PPPK sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan narasumber guru PPPK, diketahui bahwa sebelum diterbitkannya Surat Keputusan Bupati tersebut, tidak terdapat pemberitahuan, sosialisasi, maupun konsultasi resmi yang dilakukan oleh instansi terkait kepada guru PPPK yang terdampak. Informan menyatakan bahwa keputusan mutasi diterima secara langsung melalui penyampaian surat dinas, tanpa adanya penjelasan awal mengenai alasan dan pertimbangan kebijakan mutasi (Guru PPPK di SMPN 2 Lasolo Kepulauan, 2025).

Pelaksanaan mutasi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara pada awalnya menimbulkan berbagai respons dan keberatan dari guru PPPK karena dipandang belum didahului dengan sosialisasi yang memadai. Kondisi tersebut memunculkan ketidakpastian mengenai penempatan kerja dan penyesuaian terhadap lingkungan kerja baru, yang kemudian berkembang menjadi penyampaian aspirasi oleh sejumlah guru PPPK. Namun, setelah pemerintah daerah melalui Dinas Pendidikan melakukan komunikasi dan memberikan penjelasan mengenai tujuan mutasi sebagai upaya pemerataan tenaga pendidik, intensitas penolakan berangsur menurun dan guru PPPK pada akhirnya melaksanakan tugas di satuan pendidikan yang baru. Dengan demikian, pelaksanaan mutasi tidak hanya menunjukkan adanya dinamika antara kebijakan pemerintah daerah dan respons guru PPPK, tetapi juga menegaskan pentingnya sosialisasi, komunikasi, dan transparansi dalam pelaksanaan kebijakan kepegawaian guna menciptakan kepastian hukum serta mengurangi potensi konflik administratif.

Kebijakan mutasi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu kebutuhan pemerataan tenaga pendidik, penafsiran kewenangan pemerintah daerah dalam manajemen ASN, kebijakan manajerial dan perencanaan administrasi, pertimbangan peningkatan kualitas guru, serta adanya persepsi sebagian guru mengenai kemungkinan pengaruh faktor non-administratif. Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi tidak hanya didasarkan pada kebutuhan organisasi, tetapi juga dipengaruhi oleh aspek hukum, manajerial, dan komunikasi kebijakan. Di sisi lain, meskipun pada awalnya kebijakan mutasi menimbulkan keberatan, guru PPPK pada akhirnya menerima dan melaksanakan keputusan tersebut sebagai konsekuensi dari status kepegawaianya. Oleh karena itu, agar pelaksanaan mutasi guru PPPK berjalan efektif dan memberikan kepastian hukum, diperlukan dasar hukum yang jelas, perencanaan yang matang, koordinasi yang baik, serta komunikasi yang transparan antara pemerintah daerah dan seluruh pihak yang terdampak. "Secara umum, mutasi PPPK tidak boleh dilakukan secara sepihak oleh pemerintah daerah jika tidak sesuai dengan isi Perjanjian Kerja yang ditandatangani antara PPPK dan Pejabat Pembina Kepegawaian (Guru PPPK SMPN 1 Wiwirano, 2025). guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara pada umumnya menerima kebijakan mutasi meskipun terdapat anggapan bahwa kebijakan tersebut berpotensi tidak sepenuhnya sesuai dengan ketentuan dalam perjanjian kerja. Penerimaan tersebut ditunjukkan dengan tidak adanya pengajuan keberatan secara formal maupun upaya hukum terhadap keputusan mutasi. Sikap tersebut didasarkan pada pertimbangan untuk menjaga keberlanjutan status kepegawaian, mengingat penilaian kinerja menjadi salah satu aspek penting dalam evaluasi dan perpanjangan perjanjian kerja. Dengan demikian, penerimaan guru PPPK terhadap kebijakan mutasi tidak hanya mencerminkan kepatuhan terhadap keputusan pemerintah daerah, tetapi juga merupakan bentuk adaptasi terhadap kondisi hukum dan administratif yang dihadapi dalam hubungan kerja berbasis perjanjian.

Pemindahan penempatan berdampak pada capaian kinerja, seperti jarak yang lebih jauh, sarana prasarana yang kurang memadai, serta perubahan kondisi lingkungan kerja. Hal ini secara langsung dapat mempengaruhi kualitas pembelajaran dan pada akhirnya mempengaruhi penilaian kinerja yang menjadi dasar perpanjangan kontrak PPPK (Kepulauan, 2025). Selain menerima kebijakan mutasi, upaya lain yang dilakukan oleh guru PPPK setelah dimutasi adalah

menjaga keamanan dan keberlanjutan status kepegawaiannya sebagai Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Berdasarkan hasil wawancara, guru PPPK menyadari bahwa status kepegawaiannya berbeda dengan Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena terikat pada perjanjian kerja yang memiliki jangka waktu tertentu dan dievaluasi secara berkala.

Informan guru PPPK mengungkapkan bahwa mutasi berdampak langsung terhadap aspek kinerja, terutama terkait jarak tempuh, kondisi sarana prasarana, serta perubahan lingkungan kerja. Dampak tersebut disadari sebagai faktor yang dapat memengaruhi kualitas pembelajaran dan penilaian kinerja. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh narasumber yang menyatakan: "Pemindahan penempatan berdampak pada capaian kinerja, misalnya jarak lebih jauh, sarana prasarana kurang memadai, perubahan kondisi lingkungan kerja, dan gangguan waktu perjalanan. Hal ini secara langsung dapat mempengaruhi kualitas pembelajaran, dan pada akhirnya mempengaruhi penilaian kinerja yang menjadi dasar perpanjangan kontrak PPPK" (Labengki, 2025).

Upaya lain yang dilakukan oleh guru PPPK setelah dimutasi adalah melakukan adaptasi dalam pelaksanaan tugas mengajar di satuan pendidikan yang baru. Berdasarkan hasil wawancara, mutasi tidak hanya berdampak pada perubahan lokasi kerja, tetapi juga menuntut guru PPPK untuk menyesuaikan diri dengan sistem pembelajaran, kondisi peserta didik, serta sarana dan prasarana yang tersedia di sekolah tujuan. "Setelah dimutasi, saya harus mengulang penyusunan perangkat pembelajaran dari awal sesuai dengan kondisi dan kebutuhan sekolah yang baru" (Guru PPPK SMPN 1 Wiwirano K. K., 2025).

Guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara melakukan berbagai upaya adaptasi dalam pelaksanaan tugas mengajar setelah dimutasi, antara lain melalui penyesuaian perangkat pembelajaran, penerapan metode mengajar yang lebih fleksibel, serta pengelolaan waktu dan kondisi fisik untuk menghadapi perubahan lingkungan kerja, keterbatasan sarana dan prasarana, serta jarak tempuh yang lebih jauh. Meskipun menghadapi berbagai kendala tersebut, guru PPPK tetap berupaya melaksanakan tugas secara profesional karena menyadari bahwa kualitas pelaksanaan pembelajaran berpengaruh terhadap penilaian kinerja dan keberlanjutan hubungan kerja. Temuan ini menunjukkan bahwa kemampuan adaptasi dan komitmen profesional menjadi faktor penting dalam menjaga efektivitas proses pembelajaran setelah pelaksanaan kebijakan mutasi.

D. Kesimpulan

Kebijakan mutasi guru Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) di Kabupaten Konawe Utara secara yuridis tidak memiliki dasar hukum yang sah dan bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur PPPK. Mutasi yang dilakukan tanpa perubahan perjanjian kerja melanggar asas legalitas dan kepastian hukum serta berdampak negatif terhadap stabilitas karir dan kinerja guru PPPK, karena menimbulkan ketidakpastian, menurunkan motivasi kerja, dan berpotensi mengganggu kualitas penyelenggaraan pendidikan.

Faktor penyebab terjadinya kebijakan mutasi guru PPPK di Kabupaten Konawe Utara terdiri atas faktor normatif dan faktor non-normatif. Faktor normatif berupa lemahnya pemahaman dan ketidakjelasan penafsiran pemerintah daerah terhadap pengaturan hukum PPPK, khususnya terkait kewenangan mutasi. Sementara itu, faktor non-normatif meliputi kebutuhan pemerataan guru, pertimbangan administratif internal pemerintah daerah, serta kebijakan manajerial yang tidak disertai dengan kajian hukum yang memadai dan berorientasi pada perlindungan hak guru PPPK.

E. Referensi

- Guru PPPK di SMPN 2 Lasolo Kepulauan, K. K. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)
 Guru PPPK SMPN 1 Wiwirano, K. K. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)
 Guru PPPK SMPN 1 Wiwirano, K. K. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)
 Hadjon, P. M. (t.thn.). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
 Kepulauan, G. P. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)
 Labengki, G. P. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)
 Peraturan Pemerintah Noor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja. (t.thn.).
 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (t.thn.).
 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. (t.thn.).
 utara, B. K. (2025, Desember). Wawancara. (A. Herson, Pewawancara)