

KEABSAHAN TINDAKAN MUTASI JABATAN YANG DILAKUKAN OLEH BUPATI BERDASARKAN ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAHAN YANG BAIK

Author:Nadir¹Zalia Margareta²Moh. Sakur³Nanda Aldi Arrohim⁴**Afiliation:**

Universitas

Madura^{1,2,3,4}**Corresponding email**zaliarmargaretha@gmail.com**Histori Naskah:**

Submit: 01-07-2026

Accepted: 10-07-2026

Published: 13-07-2026



*This is an Creative
Commons License This work
is licensed under a Creative
Commons Attribution-
NonCommercial 4.0
International License*

Abstrak:

Mutasi jabatan merupakan bagian dari manajemen aparatur sipil negara yang bertujuan meningkatkan efektivitas birokrasi, pengembangan karier pegawai, serta optimalisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, dalam praktiknya kewenangan bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian kerap menimbulkan persoalan hukum ketika mutasi dilakukan tanpa memperhatikan sistem merit, prosedur yang berlaku, maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Kondisi tersebut memunculkan pertanyaan mengenai keabsahan tindakan mutasi jabatan serta upaya hukum yang dapat ditempuh apabila keputusan mutasi bertentangan dengan AUPB. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan metode deskriptif-analitis dengan penalaran deduktif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keabsahan tindakan mutasi jabatan yang dilakukan oleh bupati harus memenuhi aspek kewenangan, prosedur, dan substansi sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta wajib berlandaskan pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, meliputi asas kepastian hukum, kepentingan umum, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, pelayanan yang baik, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Mutasi yang mengabaikan prinsip-prinsip tersebut berpotensi menimbulkan cacat hukum, menjadi objek sengketa di Pengadilan Tata Usaha Negara, serta menimbulkan pertanggungjawaban administratif bagi pejabat yang menerbitkannya.

Kata kunci: Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik; bupati; hukum administrasi negara; mutasi jabatan; perlindungan hukum.

Pendahuluan

Mutasi jabatan merupakan salah satu instrumen penting dalam manajemen aparatur sipil negara karena berhubungan langsung dengan penempatan pegawai, pengembangan karier, pemenuhan kebutuhan organisasi, dan peningkatan efektivitas pelayanan publik. Secara ideal, mutasi dilaksanakan untuk menempatkan pegawai sesuai dengan kualifikasi, kompetensi, kinerja, dan kebutuhan organisasi. Melalui mutasi yang objektif, instansi pemerintah dapat mengoptimalkan kapasitas sumber daya

manusia sekaligus menjaga kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, mutasi tidak semestinya dipahami hanya sebagai pemindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lain, tetapi sebagai bagian dari pengelolaan karier ASN yang harus dilaksanakan secara profesional, adil, transparan, dan berbasis sistem merit. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menempatkan sistem merit sebagai dasar pengelolaan ASN dengan memperhatikan kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas, dan moralitas secara adil serta tanpa membedakan latar belakang politik maupun faktor lain yang tidak berkaitan dengan jabatan. Prinsip tersebut dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi, serta PermenPANRB Nomor 19 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Kerangka hukum tersebut menunjukkan bahwa keputusan mutasi harus menjadi bagian dari pengelolaan ASN yang terencana dan berbasis kebutuhan organisasi, bukan instrumen penghargaan politik atau pemberian keuntungan kepada kelompok tertentu.

Dalam pemerintahan kabupaten, bupati memiliki kedudukan strategis sebagai kepala daerah sekaligus Pejabat Pembina Kepegawaian. Kedudukan tersebut memberikan kewenangan kepada bupati dalam pengangkatan, pemindahan, promosi, demosi, dan pemberhentian pegawai sesuai batas yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Meskipun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintahan harus bersumber dari kewenangan yang sah, dilaksanakan melalui prosedur yang benar, memiliki substansi yang dapat dipertanggungjawabkan, dan sesuai dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Wewenang bukan hanya dasar bagi pejabat untuk bertindak, tetapi sekaligus menjadi batas yang mencegah penggunaan kekuasaan secara sewenang-wenang (Qamar & Rezah, 2023). Persoalan muncul ketika mutasi jabatan dilaksanakan pada momentum politik tertentu, seperti setelah pergantian kepala daerah, dalam proses konsolidasi pemerintahan, atau menjelang berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Dalam keadaan tersebut, mutasi berpotensi bergeser dari instrumen manajemen ASN menjadi sarana konsolidasi kekuasaan, balas jasa politik, atau penyingkiran terhadap pejabat yang dianggap tidak sejalan dengan kepala daerah. Politicization of public service dapat terjadi ketika pertimbangan loyalitas politik menggeser kompetensi dan profesionalitas sebagai dasar pengisian jabatan (Halligan, 2021). Sementara itu, patronase menggambarkan penggunaan kewenangan pengangkatan untuk menempatkan orang-orang yang memiliki hubungan politik atau personal dengan pemegang kekuasaan (Panizza, Peters, & Ramos Larraburu, 2021).

Fenomena tersebut memperlihatkan adanya ketegangan antara kewenangan kepala daerah untuk menata birokrasi dan kewajiban hukum untuk menjaga profesionalitas serta netralitas ASN. Bupati memang memerlukan birokrasi yang mampu melaksanakan visi pemerintahan daerah. Namun, kebutuhan tersebut tidak

dapat dijadikan alasan untuk mengabaikan kompetensi, rekam jejak, evaluasi kinerja, pola karier, maupun prosedur mutasi. Sistem merit menuntut agar setiap keputusan kepegawaian didasarkan pada ukuran yang objektif dan dapat diverifikasi. OECD menegaskan bahwa manajemen sumber daya manusia berbasis merit dan transparansi dibutuhkan untuk mencegah favoritisme, nepotisme, intervensi politik, serta penyalahgunaan jabatan dalam sektor publik (OECD, 2020). Dari perspektif hukum administrasi negara, keberadaan kewenangan formal belum cukup untuk menjadikan suatu keputusan mutasi sah. Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menghendaki agar keputusan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan memiliki substansi yang sesuai dengan objek keputusan. Selain itu, Pasal 10 undang-undang tersebut menempatkan AUPB sebagai pedoman dalam penggunaan kewenangan pemerintahan. Dengan demikian, keputusan mutasi perlu diuji tidak hanya berdasarkan legalitas formal, tetapi juga berdasarkan asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, larangan penyalahgunaan wewenang, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.

Penelitian Hasbullah dan Suyuti (2020) menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi jabatan harus mempertimbangkan kompetensi, prestasi kerja, serta kebutuhan organisasi. Ismail dan Syahuri (2024) membahas fungsi AUPB sebagai batas penggunaan diskresi pejabat pemerintahan, sedangkan Sari (2025) menegaskan kedudukan AUPB sebagai dasar legalitas tindakan diskresi. Penelitian Jassinta dan Erliyana (2025) menelaah keabsahan keputusan tata usaha negara berdasarkan aspek formal dan materiil. Syahidin dan Sulastris (2025) membahas peran peradilan tata usaha negara dalam memberikan perlindungan hukum terhadap ASN. Meskipun memberikan dasar penting, penelitian-penelitian tersebut masih membahas mutasi, sistem merit, AUPB, keabsahan keputusan, dan perlindungan hukum secara terpisah. Literatur internasional lebih banyak membahas hubungan antara sistem merit, profesionalitas birokrasi, patronase, dan politisasi pengisian jabatan. Halligan (2021) menunjukkan bahwa politisasi birokrasi dapat mengurangi netralitas pelayanan publik. Askim, Bach, dan Kolltveit (2025) menemukan bahwa pejabat birokrasi yang tidak memiliki keahlian sesuai bidang tugas cenderung dipersepsikan kurang kompeten dan lebih responsif terhadap kepentingan politik. Hennessy, Choulis, dan Siakas (2025) juga menunjukkan bahwa keberadaan peraturan mengenai sistem merit belum dengan sendirinya mampu menghilangkan penyimpangan apabila pegawai masih memandang sistem promosi dan pengembangan karier dipengaruhi oleh hubungan politik. Literatur tersebut memperkuat pentingnya sistem merit, tetapi belum secara khusus mengonstruksikan standar hukum untuk menguji keabsahan mutasi jabatan ASN oleh kepala daerah dalam sistem hukum administrasi Indonesia.

Berdasarkan pemetaan tersebut, terdapat tiga celah penelitian. Pertama, penelitian terdahulu cenderung memisahkan pengujian legalitas keputusan mutasi dari pengujian berdasarkan sistem merit dan AUPB. Kedua, belum terdapat parameter yang

menghubungkan aspek kewenangan, prosedur, substansi, dan AUPB dalam satu kerangka penilaian yang terpadu. Ketiga, pembahasan mengenai perlindungan hukum ASN belum selalu ditempatkan sebagai bagian dari sistem pengendalian terhadap kewenangan mutasi kepala daerah. Kekosongan tersebut menyebabkan keabsahan mutasi sering kali hanya dinilai dari keberadaan kewenangan formal bupati, tanpa pemeriksaan yang memadai terhadap tujuan, alasan objektif, kompetensi pegawai, kebutuhan organisasi, konflik kepentingan, dan dampak keputusan. Penelitian ini mengajukan dua permasalahan. Pertama, bagaimana rekonstruksi parameter keabsahan mutasi jabatan ASN oleh bupati berdasarkan sistem merit dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik? Kedua, bagaimana bentuk perlindungan hukum terhadap ASN yang dirugikan oleh keputusan mutasi yang tidak memenuhi parameter tersebut? Penelitian ini bertujuan merumuskan parameter integratif yang dapat digunakan untuk menilai keabsahan keputusan mutasi sekaligus menjelaskan mekanisme perlindungan hukum yang tersedia bagi ASN.

Kebaruan penelitian ini terletak pada rekonstruksi parameter keabsahan mutasi melalui empat dimensi yang saling berhubungan, yaitu legalitas kewenangan, kepatuhan prosedural, rasionalitas substansi berbasis sistem merit, dan kesesuaian dengan AUPB. Penelitian ini tidak hanya menjelaskan norma yang mengatur mutasi, tetapi menawarkan standar evaluasi untuk membedakan keputusan yang sah, keputusan yang mengandung cacat kewenangan, keputusan yang cacat prosedur, keputusan yang cacat substansi, dan keputusan yang mengandung penyalahgunaan wewenang. Secara teoretis, penelitian ini memperluas konsep keabsahan tindakan pemerintahan dengan mengintegrasikan sistem merit dan AUPB. Secara praktis, hasil penelitian dapat digunakan sebagai acuan bagi bupati, perangkat daerah yang membidangi kepegawaian, aparat pengawasan internal, instansi pembina kepegawaian, serta peradilan tata usaha negara dalam mengevaluasi keputusan mutasi ASN.

Studi Literatur

Keabsahan Tindakan Pemerintahan

Keabsahan tindakan pemerintahan merupakan konsep mendasar dalam hukum administrasi negara. Setiap keputusan atau tindakan pejabat pemerintahan harus memiliki dasar kewenangan yang sah, dilaksanakan sesuai prosedur, serta memiliki substansi yang sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan. Wewenang pemerintahan dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan mandat. Perbedaan sumber kewenangan tersebut menentukan pejabat yang bertanggung jawab serta batas tindakan yang dapat dilakukan. Ridwan HR (2020) menjelaskan bahwa kewenangan merupakan kekuasaan hukum yang diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan untuk melakukan tindakan dalam ranah hukum publik. Karena bersumber dari hukum, penggunaannya juga harus tunduk pada batas-batas hukum. Tindakan yang dilakukan tanpa

kewenangan, melampaui kewenangan, atau mencampurkan kewenangan dapat dinilai mengandung cacat hukum.

Dalam konteks keputusan tata usaha negara, keabsahan tidak hanya ditentukan oleh siapa yang menerbitkan keputusan. Keputusan juga harus memenuhi persyaratan prosedural dan substansial. Jassinta dan Erliyana (2025) menunjukkan bahwa suatu keputusan dapat kehilangan legitimasi apabila bertentangan dengan prinsip kepastian hukum atau menghasilkan akibat hukum yang tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan. Dengan demikian, pengujian keabsahan mutasi tidak dapat dihentikan pada pertanyaan apakah bupati berwenang, tetapi harus dilanjutkan dengan pemeriksaan terhadap prosedur, alasan, tujuan, dan substansi keputusan.

AUPB sebagai Standar Pengendalian Kewenangan

AUPB berkembang sebagai norma yang mengarahkan sekaligus membatasi tindakan pemerintahan. Setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, AUPB tidak hanya berkedudukan sebagai prinsip tidak tertulis, tetapi juga memperoleh pengakuan secara normatif. AUPB berfungsi mengisi kekosongan hukum, memberikan standar penilaian terhadap tindakan pemerintahan, mencegah penyalahgunaan wewenang, dan melindungi masyarakat dari tindakan sewenang-wenang. Ismail dan Syahuri (2024) menjelaskan bahwa diskresi tidak dapat dimaknai sebagai kebebasan tanpa batas. Penggunaannya harus sesuai dengan tujuan diskresi, berdasarkan alasan objektif, tidak menimbulkan konflik kepentingan, dilakukan dengan iktikad baik, dan sesuai dengan AUPB. Sari (2025) juga menegaskan bahwa AUPB merupakan dasar legalitas yang memungkinkan tindakan pemerintahan dinilai tidak hanya berdasarkan bunyi peraturan tertulis, tetapi juga berdasarkan kepatutan, kecermatan, objektivitas, keterbukaan, dan tujuan penggunaan wewenang.

Dalam keputusan mutasi ASN, fungsi AUPB menjadi penting karena peraturan perundang-undangan tidak selalu dapat mengatur seluruh pertimbangan faktual yang harus diperiksa pejabat. Bupati tetap memiliki ruang penilaian administratif dalam menentukan kebutuhan organisasi dan kesesuaian pegawai dengan suatu jabatan. Akan tetapi, ruang penilaian tersebut harus dapat dijelaskan secara rasional dan didukung oleh data yang relevan. Apabila keputusan ditetapkan tanpa evaluasi kompetensi, rekam jejak, kinerja, kebutuhan organisasi, atau pertimbangan tim penilai, tindakan tersebut dapat bertentangan dengan asas kecermatan, ketidakberpihakan, keterbukaan, dan larangan penyalahgunaan wewenang.

Sistem Merit dan Risiko Politisasi Birokrasi

Sistem merit merupakan pendekatan pengelolaan aparatur yang menempatkan kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, integritas, dan moralitas sebagai dasar

keputusan kepegawaian. Sistem ini berfungsi menjaga profesionalitas ASN dan mengurangi pengaruh hubungan personal maupun politik dalam pengangkatan, promosi, dan mutasi pegawai. OECD (2020) menempatkan merit, objektivitas, transparansi, dan prosedur formal sebagai instrumen penting untuk membangun integritas sektor publik. Dahlström dan Lapuente (2017) menjelaskan bahwa pemisahan antara karier politik dan karier birokrasi mendukung terbentuknya pemerintahan yang profesional. Sebaliknya, keterlibatan politik yang berlebihan dalam pengisian jabatan birokrasi dapat mengurangi objektivitas, kompetensi, dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Halligan (2021) mengemukakan bahwa politisasi pelayanan publik terjadi ketika keputusan mengenai jabatan dipengaruhi oleh loyalitas politik, bukan semata-mata kebutuhan organisasi dan profesionalitas.

Panizza, Peters, dan Ramos Larraburu (2021) membedakan patronase dari politisasi secara umum. Patronase berhubungan dengan penggunaan kekuasaan politik untuk menempatkan orang-orang yang dipercaya dalam jabatan publik non-elektif. Dalam konteks mutasi ASN, risiko patronase dapat muncul ketika pemindahan atau pengisian jabatan dilakukan untuk memberikan keuntungan kepada individu yang memiliki kedekatan dengan kepala daerah atau untuk menyingkirkan pejabat yang dianggap tidak memiliki loyalitas politik. Askim, Bach, dan Kolltveit (2025) memperlihatkan bahwa latar belakang profesional dan keahlian yang relevan berpengaruh terhadap persepsi kompetensi pejabat birokrasi. Temuan tersebut menguatkan argumentasi bahwa pengisian jabatan tidak cukup hanya melalui prosedur formal, tetapi harus memastikan kesesuaian kompetensi dengan tanggung jawab jabatan. Hennessy, Choulis, dan Siakas (2025) menambahkan bahwa keberadaan aturan merit belum cukup apabila sistem karier tetap dipersepsikan berpihak kepada mereka yang mempunyai hubungan politik. Oleh sebab itu, sistem merit harus diuji melalui praktik pengambilan keputusan, bukan hanya melalui keberadaan norma tertulis

Pemetaan Penelitian Terdahulu

Penulis/Sumber	Fokus Penelitian	Temuan Utama	Kesenjangan dengan Penelitian Ini
Hasbullah dan Suyuti (2020)	Pelaksanaan mutasi jabatan pada BKPSDM Kabupaten Takalar	Mutasi harus mempertimbangkan kompetensi, kebutuhan organisasi, dan prestasi kerja	Belum merumuskan standar yuridis terpadu untuk menguji keabsahan keputusan mutasi
Ridwan (2021)	Keabsahan keputusan bersama	Keputusan kepegawaian harus memenuhi	Tidak secara khusus membahas

	mengenai sanksi terhadap PNS	kewenangan, prosedur, dan substansi	mutasi oleh bupati dan sistem merit
Qamar dan Rezah (2023)	Wewenang sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan	Setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada kewenangan hukum dan dibatasi oleh prinsip negara hukum	Belum menghubungkan konsep kewenangan dengan mutasi ASN dan indikator AUPB
Ismail dan Syahuri (2024)	AUPB sebagai dasar penggunaan diskresi	Diskresi dibatasi oleh tujuan kewenangan, alasan objektif, iktikad baik, dan AUPB	Tidak secara khusus merekonstruksi keabsahan keputusan mutasi ASN
Sari (2025)	Legalitas AUPB dalam tindakan diskresi	AUPB dapat menjadi dasar legalitas dan pengujian tindakan pemerintahan	Fokus pada diskresi secara umum, bukan keputusan kepegawaian
Jassinta dan Erliyana (2025)	Keabsahan keputusan tata usaha negara yang berlaku retroaktif	Keabsahan KTUN harus diuji secara formal dan materiil	Objek penelitian bukan mutasi ASN dan tidak menggunakan sistem merit sebagai parameter
Syahidin dan Sulastri (2025)	Peran PTUN dalam sengketa kepegawaian ASN	Peradilan administrasi memberikan perlindungan terhadap ASN yang dirugikan oleh KTUN	Fokus pada penyelesaian sengketa, bukan rekonstruksi parameter sebelum sengketa terjadi
OECD (2020)	Sistem merit dan integritas sektor publik	Merit dan transparansi mencegah favoritisme, nepotisme, dan intervensi politik	Tidak secara khusus membahas sistem hukum mutasi ASN di Indonesia
Halligan (2021)	Politisasi pelayanan publik dalam	Politisasi dapat mengurangi netralitas	Tidak membahas standar keabsahan

	perspektif komparatif	dan profesionalitas birokrasi	keputusan administratif
Panizza, Peters, dan Ramos Larraburu (2021)	Patronase dalam administrasi publik	Patronase berkaitan dengan pengangkatan atas dasar kepercayaan dan hubungan politik	Belum menghubungkan patronase dengan pengujian AUPB dan hukum kepegawaian Indonesia
Askim, Bach, dan Kolltveit (2025)	Profil profesional dan kompetensi pejabat birokrasi senior	Pejabat tanpa keahlian spesifik dipersepsikan kurang kompeten dan lebih responsif secara politik	Berfokus pada persepsi kompetensi, bukan keabsahan keputusan pengangkatan atau mutasi
Hennessy, Choulis, dan Siakas (2025)	Rekrutmen merit, sistem karier, dan pelanggaran aturan	Aturan merit tidak efektif apabila sistem promosi dipersepsikan dipengaruhi koneksi politik	Tidak membahas pengujian yuridis terhadap keputusan mutasi

Pemetaan tersebut memperlihatkan bahwa penelitian nasional lebih banyak berfokus pada keabsahan keputusan, diskresi, AUPB, pelaksanaan mutasi, atau upaya hukum secara terpisah. Sementara itu, penelitian internasional berfokus pada sistem merit, politisasi birokrasi, patronase, kompetensi, dan persepsi keadilan dalam sistem karier. Belum terdapat penelitian yang menggabungkan keseluruhan dimensi tersebut menjadi parameter hukum terpadu untuk menguji keputusan mutasi ASN oleh bupati. Penelitian ini berbeda karena menempatkan sistem merit bukan hanya sebagai prinsip manajemen sumber daya manusia, tetapi sebagai unsur substansial dalam pengujian keabsahan tindakan pemerintahan. AUPB juga tidak hanya digunakan sebagai daftar asas yang harus dipatuhi, tetapi dioperasionalkan sebagai indikator untuk menilai alasan, tujuan, proses, dan dampak keputusan mutasi. Dengan cara tersebut, penelitian ini mempertemukan hukum administrasi negara dengan persoalan profesionalitas dan netralitas birokrasi daerah.

Novelty dan Kontribusi Penelitian

Kebaruan penelitian ini terletak pada rekonstruksi parameter keabsahan mutasi jabatan ASN oleh bupati melalui penggabungan antara konsep keabsahan tindakan pemerintahan, sistem merit, dan AUPB. Penelitian terdahulu umumnya berhenti pada

tiga unsur keabsahan keputusan, yaitu kewenangan, prosedur, dan substansi. Penelitian ini mengembangkan ketiga unsur tersebut dengan menempatkan AUPB sebagai standar pengujian yang menembus seluruh tahapan penerbitan keputusan. Parameter pertama adalah legalitas kewenangan. Pengujian dilakukan terhadap sumber kewenangan bupati, ruang lingkup kewenangan, jenis jabatan yang dimutasi, batas wilayah, batas waktu, dan persetujuan atau koordinasi dengan pejabat lain apabila dipersyaratkan. Parameter kedua adalah kepatuhan prosedural, meliputi perencanaan mutasi, pertimbangan tim penilai kinerja, pemeriksaan dokumen, pemenuhan persyaratan jabatan, pemberian kesempatan kepada pihak terkait, dan penerbitan keputusan sesuai tata cara yang berlaku.

Parameter ketiga adalah rasionalitas substansi berbasis sistem merit. Parameter ini menguji apakah keputusan didasarkan pada kebutuhan organisasi, kesesuaian kualifikasi, kompetensi, kinerja, pola karier, integritas, dan rekam jejak pegawai. Parameter keempat adalah kesesuaian dengan AUPB, terutama asas kepastian hukum, kepentingan umum, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, larangan penyalahgunaan wewenang, dan pelayanan yang baik. Parameter ini juga menguji keberadaan konflik kepentingan, tujuan terselubung, perlakuan diskriminatif, dan penggunaan mutasi sebagai sanksi tanpa dasar hukum. Kontribusi teoretis penelitian ini adalah pengembangan konsep keabsahan keputusan tata usaha negara dari pengujian legal-formal menuju pengujian integratif yang memperhatikan kualitas alasan, tujuan, dan objektivitas keputusan. Sistem merit ditempatkan sebagai bagian dari keabsahan substansial, sedangkan AUPB digunakan sebagai standar untuk menguji keseluruhan proses penggunaan kewenangan. Kontribusi praktis penelitian ini berupa tersedianya kerangka evaluasi yang dapat digunakan oleh pemerintah daerah sebelum menetapkan keputusan mutasi. Kerangka tersebut juga dapat digunakan oleh aparat pengawasan internal, Badan Kepegawaian Negara, instansi pembina sistem merit, lembaga penyelesaian upaya administratif, serta hakim peradilan tata usaha negara dalam memeriksa keputusan mutasi yang dipersoalkan

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin hukum yang relevan dalam menjawab isu hukum yang diteliti (Marzuki, 2017). Objek penelitian ini bukan perilaku individu dalam pelaksanaan mutasi, melainkan norma, prinsip, konsep, dan argumentasi hukum yang digunakan untuk menentukan keabsahan tindakan mutasi jabatan ASN oleh bupati. Pendekatan yang digunakan terdiri atas pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan dipilih karena isu keabsahan mutasi berkaitan dengan sinkronisasi berbagai ketentuan yang mengatur kewenangan bupati, manajemen ASN, tata cara mutasi, administrasi pemerintahan, AUPB, dan

penyelesaian sengketa kepegawaian. Pendekatan ini digunakan untuk menelaah konsistensi vertikal dan horizontal antara peraturan yang menjadi dasar penerbitan keputusan mutasi.

Peraturan yang dianalisis meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara beserta perubahannya, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi, dan PermenPANRB Nomor 19 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk membangun hubungan antara konsep kewenangan, keabsahan tindakan pemerintahan, diskresi, penyalahgunaan wewenang, sistem merit, AUPB, keputusan tata usaha negara, dan perlindungan hukum. Pendekatan tersebut diperlukan karena peraturan perundang-undangan tidak memberikan satu rumusan tunggal mengenai parameter keabsahan mutasi jabatan ASN. Oleh karena itu, rekonstruksi parameter dilakukan dengan mempertemukan norma positif dengan doktrin hukum administrasi negara dan literatur administrasi publik.

Pendekatan kasus tidak digunakan sebagai pendekatan utama karena penelitian ini tidak ditujukan untuk menganalisis *ratio decidendi* dari satu putusan tertentu. Fokus penelitian adalah merekonstruksi parameter normatif yang dapat diterapkan terhadap berbagai keputusan mutasi. Putusan pengadilan, apabila digunakan, ditempatkan sebagai bahan hukum pendukung untuk memperlihatkan penerapan norma kewenangan, prosedur, substansi, AUPB, dan perlindungan hukum dalam sengketa kepegawaian. Bahan hukum dalam penelitian terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder meliputi buku, artikel jurnal nasional dan internasional, hasil penelitian, serta pendapat ahli mengenai hukum administrasi negara, manajemen ASN, sistem merit, politisasi birokrasi, patronase, dan *judicial review*. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan indeks hukum yang membantu menjelaskan istilah serta menemukan bahan hukum primer dan sekunder.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan tahapan identifikasi, inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi. Bahan hukum diklasifikasikan berdasarkan empat tema utama, yaitu kewenangan bupati, prosedur mutasi, substansi sistem merit, dan penerapan AUPB. Klasifikasi tersebut digunakan untuk menemukan keterkaitan, kekosongan, tumpang tindih, dan ketidakkonsistenan

norma yang memengaruhi keabsahan keputusan mutasi. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dan preskriptif. Interpretasi gramatikal digunakan untuk memahami makna istilah dalam peraturan perundang-undangan. Interpretasi sistematis digunakan untuk menghubungkan ketentuan mengenai manajemen ASN dengan hukum administrasi pemerintahan dan peradilan tata usaha negara. Interpretasi teleologis digunakan untuk menilai kesesuaian keputusan mutasi dengan tujuan sistem merit, profesionalitas ASN, kepentingan umum, dan tata kelola pemerintahan yang baik. Penarikan kesimpulan dilakukan melalui penalaran deduktif, yaitu menerapkan norma dan prinsip hukum yang bersifat umum terhadap isu khusus mengenai mutasi jabatan ASN oleh bupati. Hasil analisis kemudian disusun dalam bentuk rekonstruksi parameter keabsahan yang mencakup legalitas kewenangan, kepatuhan prosedural, rasionalitas substansi berbasis sistem merit, dan kesesuaian dengan AUPB

Hasil

Keabsahan Tindakan Mutasi Jabatan Yang Dilakukan Oleh Bupati Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aupb)

Keputusan mutasi jabatan yang dilakukan oleh bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian merupakan bentuk keputusan tata usaha negara yang menimbulkan akibat hukum bagi aparatur sipil negara yang bersangkutan. Oleh karena itu, keabsahan keputusan mutasi tidak hanya dinilai dari aspek kewenangan dan prosedur, tetapi juga harus diuji berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Pengujian tersebut menjadi penting mengingat dalam praktik pemerintahan daerah, mutasi jabatan tidak jarang dilakukan setelah kepala daerah dilantik maupun menjelang berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Pada satu sisi, mutasi merupakan instrumen untuk melakukan penataan birokrasi dan memenuhi kebutuhan organisasi. Namun, pada sisi lain, mutasi berpotensi disalahgunakan sebagai sarana konsolidasi kekuasaan apabila tidak dilaksanakan berdasarkan sistem merit dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.

Dalam konteks tersebut, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik berfungsi sebagai batu uji terhadap keabsahan tindakan mutasi jabatan yang dilakukan oleh bupati. Asas kepastian hukum menghendaki agar mutasi dilakukan oleh pejabat yang berwenang dan sesuai dengan prosedur yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Asas ketidakberpihakan mengharuskan mutasi dilaksanakan secara objektif tanpa dipengaruhi oleh hubungan kekerabatan, afiliasi politik, maupun perlakuan diskriminatif terhadap aparatur sipil negara tertentu. Asas kecermatan mewajibkan pejabat pemerintahan mempertimbangkan kompetensi, rekam jejak, hasil evaluasi kinerja, dan kebutuhan organisasi sebelum menetapkan keputusan mutasi. Selain itu, asas kepentingan umum menuntut agar mutasi diarahkan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik, bukan untuk memenuhi kepentingan pribadi atau kelompok tertentu. Asas larangan penyalahgunaan

wewenang juga menjadi batu uji yang penting untuk memastikan bahwa kewenangan mutasi digunakan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan dan tidak dijadikan instrumen balas jasa politik ataupun sarana mempertahankan pengaruh kekuasaan dalam birokrasi. Apabila tindakan mutasi terbukti bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, maka keputusan mutasi tersebut dapat dinilai cacat secara hukum. Mutasi yang dilakukan karena adanya konflik kepentingan, kepentingan politik, atau tanpa mempertimbangkan kompetensi aparatur sipil negara menunjukkan adanya penyimpangan tujuan pemberian kewenangan. Dalam kondisi demikian, mutasi tidak lagi dipandang sebagai instrumen manajemen aparatur sipil negara, melainkan sebagai bentuk tindakan pemerintahan yang berpotensi melanggar prinsip-prinsip negara hukum. Sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap aparatur sipil negara yang dirugikan, tersedia mekanisme upaya administratif berupa keberatan dan banding administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upaya administratif tersebut memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintahan untuk melakukan koreksi terhadap keputusan yang telah diterbitkan. Akan tetapi, apabila upaya administratif tidak memberikan penyelesaian yang adil, aparatur sipil negara dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Keputusan mutasi jabatan yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik pada dasarnya dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara karena memenuhi unsur sebagai keputusan tertulis yang bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang dirugikan akibat keputusan tata usaha negara yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Dalam hal ini, hakim tata usaha negara tidak hanya menilai terpenuhinya legalitas formal suatu keputusan, tetapi juga mempertimbangkan apakah kewenangan telah digunakan sesuai dengan tujuan pemberiannya. Selain berdampak pada keabsahan keputusan mutasi, pelanggaran terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik juga dapat menimbulkan pertanggungjawaban administratif bagi bupati sebagai pejabat pemerintahan. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administrasi dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan oleh bupati, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan dalam hukum administrasi negara selalu disertai dengan mekanisme pengawasan dan pertanggungjawaban guna mencegah terjadinya tindakan pemerintahan yang sewenang-wenang.

Dengan demikian, implikasi hukum atas keputusan mutasi jabatan yang bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik tidak hanya berkaitan

dengan terbukanya upaya hukum bagi aparat sipil negara yang dirugikan, tetapi juga menyangkut keabsahan keputusan tata usaha negara dan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan yang mengeluarkannya. Oleh karena itu, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik harus dipahami tidak hanya sebagai pedoman normatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai instrumen pengendalian terhadap penggunaan kewenangan agar mutasi jabatan benar-benar dilaksanakan untuk kepentingan organisasi dan pelayanan publik¹ Bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian memiliki kewenangan diskresi, akan tetapi tidak boleh di pakai untuk melampaui kewenangan dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan atau bahkan menyimpang dari asas-asas umum pemerintahan yang baik. Diskresi bupati sebagai pejabat pembina kepegawaian bersifat terbatas dan terikat AUPB. Menurut undang-undang nomor 30 tahun 2014, diskresi boleh di pakai untuk tujuan yang dibenarkan seperti mengisi kekosongan hukum atau mengatasi stagnasi pemerintahan. Untuk melihat batas-batas penggunaan diskresi dapat melihat rumusan di dalam Pasal 24 Undang-undang Administrasi Pemerintahan yang menyatakan bahwa diskresi hanya sah apabila memenuhi 6 syarat utama :

- 1) Sesuai dengan tujuan diskresi
- 2) Tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- 3) Sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik
- 4) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif
- 5) Tidak menimbulkan konflik kepentingan yang objektif
- 6) Dilakukan dengan itikad baik.

Rumusan pokok pasal tersebut memberi batasan terhadap diskresi dengan menyebutkan bahwa Pejabat pemerintahan yang menggunakan diskresi dalam mengambil keputusan wajib mempertimbangkan tujuan diskresi, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar diskresi dan asas- asas umum pemerintahan yang baik. Dari rumusan tersebut terlihat bahwa rambu-rambu dalam penggunaan diskresi dan pembuatan kebijakan pemerintah berdasarkan Hukum Administrasi Negara adalah Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*) dan asas larangan sewenang-wenang (*willekeur*). Sedangkan penggunaan diskresi dapat dikategorikan mencampuradukkan wewenang apabila menggunakan diskresi tidak sesuai dengan tujuan wewenang yang diberikan atau bertentangan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Penggunaan Diskresi dikategorikan sebagai tindakan sewenang-wenang apabila dikeluarkan oleh pejabat yang tidak berwenang. Tujuan penggunaan diskresi oleh pejabat pemerintahan menurut Undang-undang Administrasi Pemerintahan adalah bertujuan untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan,

¹ Hikma Dian Sari, “Asas Dan Fungsi Pemerintahan: Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Serta Fungsi Pemerintahan Dalam Pelayanan Publik”, Hlm. 6

mengisi kekosongan hukum, memberikan kepastian hukum, dan mengatasi stagnasi pemerintahan dalam keadaan tertentu guna kemanfaatan dan kepentingan umum.

Mutasi jabatan bukan semata tindakan administratif teknis, melainkan tindakan hukum pemerintahan (*bestuurshandeling*) yang menimbulkan akibat hukum bagi ASN. Dalam konsepnya, tindakan pemerintah merupakan perbuatan pemerintah sebagai penyelenggara negara dalam mengatur kepentingan publik dan menjaga hak-hak warga masyarakat yang dilekati kekuasaan yang begitu besar dan karakteristik utama dari tindakan hukum pemerintah yakni berupa keputusan atau ketetapan pemerintah yang bersifat sepihak. Undang-undang nomor 5 tahun 2014 tentang aparatur sipil negara menyatakan bahwa manajemen aparatur sipil negara diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Manajemen Aparatur Sipil Negara meliputi manajemen Pegawai Negeri Sipil dan manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja, bahwa proses mutasi haruslah berdasarkan pada merit sistem bukan spoil sistem (berdasarkan kekerabatan dan faktor lain yang tidak berlandaskan dengan ketentuan dan peraturan-peraturan yang berlaku)². Keabsahan mutasi jabatan sebagai suatu keputusan tata usaha negara harus memperhatikan beberapa persyaratan agar keputusan tersebut menjadi sah menurut hukum dan memiliki kekuatan hukum yang tetap untuk dilaksanakan. Sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha negara dapat di lihat dari beberapa aspek, antara lain.

1. Kewenangan

Ridawan HR berpendapat bahwan wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, yang berarti bahwa sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan bersumber dari peraturan perundnag-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, sebagaimana yang di definisikan oleh H.D van wijk, yakni:

- a) Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan
- b) Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya
- c) Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya

Bupati selaku pejabat pembina kegawaian yang mendapat delegasi kewenangan dari presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan yang berupa: wewenang untuk menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian pejabat selain pejabat pemimpin tertinggi utama, pejabat pemimpin tertinggi madya dan pejabat fungsional tertinggi. Selanjutnya terkait prosedur mutasi jabatan yaitu di dalam

² Mardiana Hasbullah, M. Gazali S., “Pelaksanaan Mutasi Jabatan Pada Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Takalar”, Jurnal Siyasatuna, Volume 1, Nomor 2, Mei 2020, Hlm. 410

prosedurnya terdapat kewenangan dan prosedur proses sebelum di laksanakan mutasi jabatan tersebut. Selanjutnya pada pasal 127 ayat 3 pada peraturan pemerintah nomor 17 tahun 2017 pada pasal 127 ayat 3 khusus untuk pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten/kota sebelum di tetapkan oleh bupati/wali kota di koordinasikan dengan gubernur. Jadi dalam hal ini Bupati memiliki kewenangan dalam memutasi jabatan di lingkup kabupatennya dan jika yang dimutasi tersebut adalah pejabat pimpinan tinggi pratama yang memimpin sekretariat daerah kabupaten sebelum di tetapkan oleh bupati di koordinasikan terlebih dahulu dengan gubernur. Bupati selaku pejabat pemerintahan yang memiliki kewenangan harus tunduk pada aturan yang ada dalam membuat keputusan atau tindakan tata usaha negara, sesuai yang tertuang dalam pasa 7 ayat 2 huruf a,b dan c undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan, yang menyatakan bahwa:

“pejabat pemerintah memiliki kewajiban membuat keputusan dan/atau tindakan sesuai dengan kewenagannya, mematuhi AUPB dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan serta mematuhi persyaratan dan prosedur pembuatan keputusan dan/atau tindakan”

Berdasarkan bunyi pasal di atas, dapat di artikan bahwa semua pejabat pemerintah termasuk bupati dalam membuat suatu keputusan haru berpedoman pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan prosedur yang telah di atur dalam peraturan perundang-undangan yang ada guna menjamin kepastian hukum dan menjamin hak-hak warga negara dan menghindari tindakan sewenang-wenang. Pelanggaran dalam hal tidak melaksanakan prosedur tata cara sebelum pelaksanaan mutasi dapat di kelompokkan menjadi 3 yaitu pertama terkait cacat kewenangan (*onbevoegdheid*). Cacat Kewenangan (*onbevoegdheid*) ada 3 yaitu:³

1. *Ratione Material*, aparat pemerintah tidak berwenang karena isi/materi kewenangan tersebut.
2. *Ratione Loccus*, aparat pemerintah tidak berwenang kaitannya dengan wilayah hukum.
3. *Ratione temporis*, aparat pemerintah tidak berwenang karena daluwarsa atau telah lewat waktu yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Prosedural

Prosedur proses sebelum di laksanakan mutasi jabatan tersebut yaitu berdasarkan peraturan kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi pada pasal 5 ketentuan mutasi dalam satu instansi daerah melalui ketentuan sebagai berikut :

³ Yusri Manaf, *Hukum Administrasi Negara*, Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, 2016, Hlm. 57

1. Mutasi dalam satu instansi daerah dilakukan oleh PPK setelah memperoleh pertimbangan tim penilai kinerja PNS
2. Dalam hal Tim penilaian kinerja belum terbentuk, pertimbangan diberikan oleh Badan pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan
3. Unit kerja yang membidangi kepegawaian membuat perencanaan mutasi.
4. Perencanaan mutasi disampaikan kepada Tim Penilai Kinerja PNS untuk mendapatkan pertimbangan Mutasi
5. Berdasarkan Pertimbangan Mutasi dari Tim penilai kinerja PNS, Unit kerja yang membidangi kepegawaian mengusulkan mutasi kepada PPK
6. Berdasarkan usul mutasi sebagaimana dimaksud, PPK menetapkan pengangkatan PNS dalam Jabatan tersebut.

Selanjutnya Pelanggaran dalam hal tidak melaksanakan prosedur tata cara sebelum pelaksanaan mutasi yang kedua yaitu cacat prosedur atau kesalahan prosedur (*onrechtmatige procedure*). Berdasarkan Undang Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan pasal 71 huruf a kesalahan prosedur adalah kesalahan dalam hal tata cara penetapan Keputusan yang tidak sesuai dengan persyaratan dan tata cara yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan standar operasional prosedur. Artinya dalam hal ini pelaksanaan mutasi yang kedua yaitu cacat prosedur atau kesalahan prosedur adalah dalam proses pelaksanaan mutasi tersebut prosesnya atau tata cara dalam sebelum pelaksanaan mutasi tersebut tidak menggunakan prosedur mutasi yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang undangan.

3) Substansial

Selanjutnya Pelanggaran dalam hal tidak melaksanakan prosedur tata cara sebelum pelaksanaan mutasi yang ketiga yaitu cacat substansi (*inhoudelijke gebrek*). Berdasarkan Undang Undang nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan pasal 64 huruf c cacat substansi antara lain:

1. Keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan.
2. Fakta-fakta dan Syarat-Syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah.
3. Keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum.
4. Keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan

Berdasarkan Undang- Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi pemerintahan pada pasal 64 dijelaskan bahwa keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat hukum, cacat prosedur dan atau cacat substansi, terkait dalam hal pencabutan keputusan harus diterbitkan keputusan

baru dengan mencantumkan dasar hukum pencabutan dan memperhatikan AUPB, yang selanjutnya keputusan pencabutan dapat dilakukan:

1. Oleh pejabat pemerintahan yang menetapkan keputusan
2. Oleh Atasan Pejabat yang Menetapkan Keputusan
3. Atas perintah pengadilan

Selanjutnya dalam hal ini Keputusan Bupati terkait Mutasi jabatan apabila keputusannya ingin di cabut maka dapat dilakukan oleh bupati itu sendiri selaku pembuat keputusan, yang kedua juga dapat dilakukan oleh Gubernur dari bupati kabupaten tersebut, dan yang ketiga yaitu atas perintah dari pengadilan, yang selanjutnya berdasarkan Undang-ndang nomor 30 Tahun 2014 Tentang administrasi pemerintahan menyatakan bahwa dalam hal jika keputusan tersebut si batalkan maka harus di tetapkan keputusan yang baru dengan mencantumkan dasar hukum pembatalan dan memperhatikan AUPB, yang selanjutnya keputusan pembatalan yang dilakukan oleh pejabat pemerintahan, dan atasan pejabat pemerintahan dilakukan paling lama lima hari kerja sejak ditemukannya alasan pembatalan.

Selain aspek kewenangan, prosedur dan substansi, keabsahan tindakan mutasi jabatan yang dilakukan bupati juga harus sesuai berdasarkan asas-asas umum pemerintahan yang baik, berdasarkan undang-undang nomor 30 tahun 2014 tentang administrasi publik yang meliputi:

- a) Asas kepastian hukum: asas ini menekankan kepada landasan peraturan per undang- undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan, atau sering disebut asas legalitas. Asas ini mengandaikan bahwa semua kebijakan dan keputusan atau tindakan harus di dasarkan pada landasan hukum yang jelas dan kuat dan tidak melanggar hukum. Artinya apabila surat keputusan mutasi ASN yang dibuat tidak di dasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku dan tidak mendapat persetujuan dari pihak yang memiliki wewenang serta di dikeluarkan di luar waktu yang ditentukan, maka SK tersebut dapat dinyatakan batal demi hukum, karena cacat prosedur dan cacat kewenangan
- b) Asas kepentingan umum: asas ini menghendaki agar dalam setiap keputusan yang merupakan perwujudan dari penyelenggaraan tugas pokok pejabat/instansi mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi. Dalam hal mutasi jabatan, maka perlu diperhatikan apakah mutasi yang di dasari oleh kebutuhan instansi, kekosongan jabatan atau karena perbedaan pandangan politik dan perbedaan kepentingan suatu kelompok dan individu sehingga dilakukan mutasi
- c) Asas tidak berpihakan atau diskriminatif: asas ini memberi pemahaman bahwa setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam membuat keputusan, perlakuan atau tindakan wajib mempertimbangkan

kepentingan para pihak secara keseluruhan dan wajib bersikap dan bertindak adil dan tidak diskriminatif. Terkait dengan pelaksanaan mutasi, setiap pegawai negeri sipil yang dimutasi harus mendapatkan perlakuan yang sama, baik itu hak maupun kewajiban pegawai negeri yang bersangkutan. Mutasi tidak menjadi penyebab berkurangnya hak-hak yang bersangkutan, pelaksanaan mutasi juga harus menjamin bahwa beban kerja serta tanggung jawab pegawai yang berkaitan akan tetap sama dengan yang dilaksanakannya di tempat kerja sebelumnya⁴.

- d) Asas kecermatan: bahwa setiap pejabat negara/pemerintahan harus bersikap hati-hati dan cermat dalam membuat keputusan atau ketika melakukan suatu tindakan dengan selalu mendasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan, sehingga keputusan dan/atau tindakan yang dibuatnya bermuara pada keadilan sehingga tidak merugikan para pihak yang terkena dampak keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan tersebut.
- e) Asas tidak menyalahgunakan wewenang: asas ini mewajibkan bahwa setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampur adukkan kewenangan.
- f) Asas pelayanan yang baik: asas ini menekankan pada indikator pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai standar pelayanan dan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- g) Asas keterbukaan dan transparansi: bahwa setiap keputusan tata usaha negara yang dibuat harus mendasarkan pada aturan dan prosedur yang terbuka dan jelas dalam setiap pengambilan kebijakan. Dalam pasal 73 ayat (7) secara eksplisit menyatakan bahwa “mutasi ASN dilakukan dengan memperhatikan larangan konflik kepentingan”. Frasa ini mengandung makna bahwa dalam setiap keputusan mutasi, harus dipastikan tidak ada kepentingan pribadi, politik, atau kepentingan kelompok tertentu yang mempengaruhi proses pengambilan keputusan atau dengan kata lain, mutasi harus dilakukan secara objektif, transparan dan berdasarkan pada sistem merit⁵.

⁴ Arnesti, At.All, “*Analisis Hukum Penolakan Mutasi Oleh Aparatur Sipil Negara*”, Jurnal Fakultas Hukum UNSTRAT Lex Crimen, Volume 13, Nomor 15, Oktober 2025, Hlm. 8

⁵ Moh Wildan Hidayatullah Fauziyah, “*Implementasi Pasal 73 Terkait Mutasi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara*”, Jurnal Global Reaserch And Innovation, Volume 1, Nomor 3 Tahun 2025, Hlm. 2189

Berdasarkan uraian penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa dalam melakukan mutasi jabatan, penerapan asas-asas umum pemerintahan yang baik sangat penting guna menjamin kepastian hukum dan perlindungan bagi hak-hak masyarakat khususnya aparatur sipil negara. pentingnya penggunaan asas-asas umum pemerintahan yang baik karena asas tersebut dapat dijadikan sebagai dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan itu menjadi baik, sopan, adil dan terhormat, bebas kezaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang.⁶

Pembahasan

Upaya Hukum Terhadap Keputusan Mutasi Yang Tidak Sesuai Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

Mutasi jabatan yang dilakukan oleh bupati pada dasarnya merupakan bentuk tindakan hukum pemerintahan yang menimbulkan akibat hukum bagi aparatur sipil negara. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kewenangan mutasi yang dimiliki oleh bupati sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian bukanlah kewenangan yang bersifat absolut, melainkan kewenangan yang dibatasi oleh tujuan pemberian wewenang, ketentuan peraturan perundang-undangan, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Oleh karena itu, mutasi jabatan yang dilakukan dengan mengabaikan prinsip-prinsip AUPB tidak hanya berimplikasi pada cacatnya keputusan secara administratif, tetapi juga berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Persoalan mutasi jabatan menjadi semakin kompleks ketika tindakan tersebut dilakukan pada momentum politik tertentu, seperti setelah pelantikan kepala daerah atau menjelang berakhirnya masa jabatan kepala daerah. Pada satu sisi, kepala daerah memiliki legitimasi untuk melakukan penataan birokrasi guna meningkatkan efektivitas pemerintahan. Namun, pada sisi lain, mutasi dapat bergeser dari instrumen manajemen aparatur menjadi sarana konsolidasi kekuasaan apabila tidak dilaksanakan berdasarkan sistem merit dan AUPB. Mutasi yang didasarkan pada hubungan kedekatan politik, balas jasa politik, konflik kepentingan, maupun perlakuan diskriminatif terhadap aparatur sipil negara tertentu menunjukkan adanya penyimpangan tujuan pemberian kewenangan yang bertentangan dengan asas larangan penyalahgunaan wewenang.

Apabila keputusan mutasi dilakukan dengan melanggar AUPB, aparatur sipil negara yang dirugikan berhak memperoleh perlindungan hukum melalui mekanisme upaya administratif. Upaya administratif tersebut merupakan bentuk pengawasan internal dalam lingkungan pemerintahan yang bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada pejabat pemerintahan melakukan koreksi terhadap keputusan yang telah diterbitkan. Dalam konteks mutasi jabatan, keberatan administratif dapat diajukan

⁶ Indah sari, “*legalitas asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam pengambilan tindakan diskresi oleh pemerintah*”, jurnal ilmiah hukum dirgantara, volume 15, nomor 2, 11 Maret 2025, hlm. 9

terhadap keputusan mutasi yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun AUPB, sedangkan banding administratif dapat ditempuh sesuai dengan ketentuan yang berlaku terhadap jenis keputusan tertentu. Kehadiran upaya administratif menunjukkan bahwa hukum administrasi negara tidak hanya berfungsi mengendalikan tindakan pemerintahan, tetapi juga menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa secara cepat dan efisien tanpa harus langsung melalui proses peradilan. Meskipun demikian, upaya administratif tidak selalu mampu memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi aparatur sipil negara yang dirugikan. Dalam kondisi tertentu, pejabat pemerintahan yang memeriksa keberatan atau banding administratif masih berada dalam satu struktur birokrasi yang sama dengan pejabat yang mengeluarkan keputusan mutasi. Akibatnya, objektivitas dalam penyelesaian sengketa berpotensi dipengaruhi oleh hubungan hierarkis dalam pemerintahan. Oleh karena itu, keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara menjadi penting sebagai instrumen pengawasan eksternal terhadap penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan.

Keputusan mutasi jabatan yang bertentangan dengan AUPB pada dasarnya dapat menjadi objek sengketa tata usaha negara karena memenuhi unsur sebagai keputusan tertulis yang bersifat konkret, individual, final, dan menimbulkan akibat hukum bagi aparatur sipil negara yang bersangkutan. Pengujian terhadap keputusan tersebut dilakukan tidak hanya terhadap aspek legalitas formal, tetapi juga terhadap aspek legalitas materiel yang berkaitan dengan kesesuaian tindakan pemerintahan dengan AUPB. Hal ini menunjukkan adanya perkembangan hukum administrasi negara dari konsep *rechtmatigheid van bestuur* yang semata-mata berorientasi pada kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan menuju konsep *good governance* yang menempatkan AUPB sebagai standar etika dan hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam praktik peradilan tata usaha negara, AUPB memiliki kedudukan yang strategis sebagai batu uji terhadap keabsahan tindakan pemerintahan. Hakim tidak hanya menilai apakah bupati memiliki kewenangan untuk melakukan mutasi, tetapi juga mempertimbangkan apakah kewenangan tersebut digunakan secara proporsional, objektif, dan sesuai dengan tujuan pemberiannya. Mutasi yang dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan politik tertentu dapat dinilai bertentangan dengan asas kepentingan umum dan asas larangan penyalahgunaan wewenang. Demikian pula mutasi yang dilakukan tanpa mempertimbangkan kompetensi dan rekam jejak aparatur sipil negara dapat dipandang melanggar asas kecermatan dan asas ketidakberpihakan.

Pelanggaran terhadap AUPB dalam pelaksanaan mutasi jabatan tidak hanya berimplikasi pada batal atau dapat dibatalkannya keputusan mutasi, tetapi juga dapat menimbulkan pertanggungjawaban administratif bagi bupati sebagai pejabat pemerintahan yang mengeluarkan keputusan tersebut. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa pejabat pemerintahan yang melakukan pelanggaran administrasi dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Dalam hal pelanggaran tersebut dilakukan oleh bupati, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan

untuk menjatuhkan sanksi administratif. Pengaturan ini menunjukkan bahwa penggunaan kewenangan dalam hukum administrasi negara senantiasa disertai dengan mekanisme pertanggungjawaban guna mencegah terjadinya tindakan sewenang-wenang oleh pejabat pemerintahan. Dengan demikian, upaya hukum terhadap keputusan mutasi yang tidak sesuai dengan AUPB tidak hanya dimaksudkan untuk memulihkan hak aparatur sipil negara yang dirugikan, tetapi juga berfungsi sebagai instrumen pengendalian terhadap penggunaan kewenangan oleh kepala daerah. Keberatan administratif, banding administratif, gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, serta penerapan sanksi administratif terhadap pejabat pemerintahan merupakan manifestasi dari prinsip negara hukum yang menempatkan kekuasaan pemerintahan di bawah kendali hukum. Oleh karena itu, AUPB harus dipahami tidak hanya sebagai pedoman normatif dalam penyelenggaraan pemerintahan, tetapi juga sebagai sarana perlindungan hukum dan mekanisme evaluasi terhadap keabsahan tindakan mutasi jabatan yang dilakukan oleh bupati.

Kesimpulan

Keabsahan mutasi jabatan ASN oleh bupati tidak dapat ditentukan hanya berdasarkan keberadaan kewenangan formal sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian. Keputusan mutasi harus diuji secara integratif melalui empat parameter. Pertama, legalitas kewenangan yang mencakup sumber, ruang lingkup, wilayah, waktu, dan batas penggunaan kewenangan. Kedua, kepatuhan prosedural yang mencakup perencanaan, pertimbangan tim penilai kinerja, pemeriksaan persyaratan jabatan, koordinasi, dan penetapan keputusan sesuai tata cara yang berlaku. Ketiga, rasionalitas substansi berdasarkan sistem merit, yang menghendaki agar mutasi didasarkan pada kebutuhan organisasi, kualifikasi, kompetensi, kinerja, integritas, dan pola karier pegawai. Keempat, kesesuaian dengan AUPB, terutama kepastian hukum, kepentingan umum, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, pelayanan yang baik, dan larangan penyalahgunaan wewenang. Kegagalan memenuhi salah satu parameter tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan, prosedur, substansi, atau penyalahgunaan wewenang yang memengaruhi keabsahan keputusan.

Rekonstruksi tersebut memberikan kontribusi teoretis dengan menghubungkan legalitas tindakan pemerintahan, sistem merit, dan AUPB dalam satu kerangka pengujian. Secara praktis, parameter tersebut dapat digunakan sebagai instrumen pencegahan sebelum keputusan mutasi ditetapkan dan sebagai batu uji ketika keputusan dipersoalkan. ASN yang dirugikan dapat menempuh upaya administratif berupa keberatan atau banding administratif sesuai dengan jenis keputusan dan ketentuan PP Nomor 79 Tahun 2021. Apabila mekanisme administratif tidak memberikan penyelesaian, upaya hukum dapat diajukan kepada PTUN atau PTTUN sesuai kompetensi dan jalur penyelesaian yang berlaku. Pemerintah daerah perlu membangun dokumentasi alasan mutasi, memperkuat peran tim penilai kinerja, membuka informasi mengenai dasar keputusan, dan memastikan tidak terdapat konflik kepentingan.

Penelitian selanjutnya perlu menguji penerapan parameter tersebut terhadap sejumlah putusan peradilan tata usaha negara dan praktik mutasi di berbagai pemerintah daerah agar efektivitasnya dapat dinilai secara empiris

Referensi

Jurnal

Alfidyah, M. (2025). Implementasi prinsip negara hukum dalam penegakan hak asasi manusia di Indonesia. *Jurnal Ilmu Hukum Indonesia*, 1(1), 1–9.

Askim, J., Bach, T., & Kolltveit, K. (2025). The professional profile, competence, and responsiveness of senior bureaucrats: A paired survey experiment with citizens and elite respondents. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 35(1), 87–101. <https://doi.org/10.1093/jopart/muae024>

Asmara, G., Sukmariningsih, R. M., Rahmi, E., Nuswardani, N., Madril, O., Pietersz, J., Is, M. S., Bagijo, H. E., Simatupang, D. P., Tjandra, W. R., Efendi, A., Aspan, Z., Sudrajat, T., & Azhar, M. (2024). *Hukum administrasi negara*. Rajawali Pers.

Baerumah, A. L. (2025). Analisis hukum penolakan mutasi oleh Aparatur Sipil Negara. *Lex Crimen*, 13(4).

Dahlström, C., & Lapuente, V. (2017). *Organizing Leviathan: Politicians, bureaucrats, and the making of good government*. Cambridge University Press.

Halligan, J. (2021). Politicization of public services in comparative perspective. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1372>

Hasbullah, M., & Suyuti, M. G. (2020). Pelaksanaan mutasi jabatan pada Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Takalar. *Siyasatuna: Jurnal Ilmiah Mahasiswa Siyasah Syar'iyah*, 1(2), 408–420. <https://doi.org/10.24252/siyasatuna.v1i2.18754>

Hennesy, A., Choulis, I., & Siakas, G. (2025). Merit recruitment, professional advancement opportunities and prosocial rule-breaking among public servants in Greece. *Socio-Economic Review*, 23(3), 1361–1382. <https://doi.org/10.1093/ser/mwae058>

Hidayatulloh, M. W., & Fauziyah. (2025). Implementasi Pasal 73 terkait mutasi Aparatur Sipil Negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. *Global Research and Innovation Journal*, 1(3), 2186–2199.

Ismail, A. N., & Syahuri, T. (2024). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik sebagai dasar pejabat pemerintah untuk melakukan diskresi. *Deposisi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, 2(3), 165–178. <https://doi.org/10.59581/deposisi.v2i3.3772>

Jassinta, M. A. P., & Erliyana, A. (2025). Keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara yang berlaku retroaktif: Studi kasus Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang pemberhentian sementara Wakil Bupati Mimika. *Lex Renaissance*, 10(1), 222–248. <https://doi.org/10.20885/JLR.vol10.iss1.art9>

Manaf, Y. (2016). *Hukum administrasi negara*. Marpoyan Tujuh.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

OECD. (2017). *Recommendation of the Council on Public Integrity*. OECD Publishing.

OECD. (2020). *OECD public integrity handbook*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>

Panizza, F., Peters, B. G., & Ramos Larraburu, C. (2021). Patronage and public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1392>

Paramitha, A. A., Widodo, I. S., Amin, F., Widodo, M. F. S., Kamil, H., Muhtar, M. H., Taufik, A., Zaelani, M. A., Jenar, S., Anam, S., Rahman, A., Suwandoko, Junaidi, Yudanto, D., Khasanah, D. D., Munir, S., Tinambunan, H. S. R., Yuliarti, A., & Gazali, M. (2023). *Hukum administrasi negara*. Sada Kurnia Pustaka.

Qamar, N., & Rezah, F. S. (2023). Wewenang sebagai instrumen penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem negara hukum. *Asas Wa Tandhim: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Keagamaan*, 2(2), 201–222. <https://doi.org/10.47200/awtjhpsa.v2i2.1781>

Ridwan HR. (2020). *Hukum administrasi negara* (Edisi revisi). Rajawali Pers.

Sari, H. D. (2022). *Asas dan fungsi pemerintahan: Implementasi Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik serta fungsi pemerintahan dalam pelayanan publik* [Naskah tidak diterbitkan]. Universitas Muhammadiyah Sidenreng Rappang.

Sari, I. (2025). Legalitas Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam pengambilan tindakan diskresi oleh pemerintah. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 15(2). <https://doi.org/10.35968/jihd.v15i2.1536>

Syahidin, R., & Sulastri, D. (2025). Peran dan wewenang Pengadilan Tata Usaha Negara dalam penyelesaian sengketa kepegawaian Aparatur Sipil Negara. *Jurnal Penelitian Serambi Hukum*, 18(2), 103–110. <https://doi.org/10.59582/sh.v18i02.1283>

Undang-Undang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2025 tentang Penyelenggaraan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara.