

MUTASI SEBAGAI INSTRUMEN PENEGAKAN DISIPLIN ASN: ANALISIS YURIDIS TERHADAP PRAKTIK MUTASI SEBAGAI SANKSI TIDAK LANGSUNG**Yukey Anggraini¹, Arya Dwi Bramantio²,****Email:**, anggrainiyukey@gmail.com , aryadwi784@gmail.com**Universitas Bengkulu****Abstrak**

Modernisasi birokrasi menuntut penerapan transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum dalam penegakan disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN). Mutasi sebagai instrumen administratif seharusnya berfungsi untuk menyesuaikan penempatan pegawai sesuai kebutuhan organisasi, namun sering diselewengkan menjadi “sanksi tidak langsung” terhadap pegawai bermasalah. Penelitian ini bersifat yuridis-normatif dengan tujuan: (1) menelaah dasar hukum mutasi sebagai alat penegakan disiplin; (2) mengevaluasi kesesuaian praktik mutasi dengan prinsip due process of law dan keadilan substantif; serta (3) menganalisis implikasi kebijakan mutasi terhadap perlindungan hak konstitusional ASN. Metode penelitian meliputi pendekatan statute dan konseptual, dengan bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), sekunder (literatur dan jurnal ilmiah), dan tersier (kamus/ensiklopedia hukum). Analisis kualitatif dipakai untuk mengidentifikasi legal gap, inkonsistensi regulasi, serta potensi penyalahgunaan kewenangan. Hasil penelitian mengungkap: (a) praktik mutasi sebagai sanksi tidak langsung sering bertentangan dengan prinsip meritokrasi dan asas non-diskriminasi dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang ASN; (b) tumpang tindih ketentuan pada PP No. 17/2020, PP No. 11/2017, dan Perka BKN No. 15/2021 membuka celah manipulasi administratif; serta (c) konsekuensi negatif berupa penurunan motivasi kerja, tekanan psikologis pegawai, dan melemahnya kepercayaan publik terhadap birokrasi. Rekomendasi mencakup revisi regulasi mutasi dengan: (1) penetapan parameter objektif dan prosedur due process yang jelas; (2) jaminan hak jawab bagi ASN sebelum mutasi; dan (3) penguatan pengawasan oleh lembaga independen seperti BKN dan KASN. Dengan perbaikan ini, mutasi akan berfungsi kembali sebagai instrumen strategis pengembangan SDM, bukan alat

Article HistoryReceived: Mei 2025
Reviewed: Mei 2025
Published: Mei 2025**Copyright : Author**
Publish by : CAUSA

This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

¹ 8111422718, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu² 8111422728, Fakultas Hukum Universitas Bengkulu

represif yang menodai keadilan administratif dan kepastian hukum.	
Kata kunci: Mutasi ASN, Disiplin ASN, Meritokrasi, Keadilan Administratif, Penyalahgunaan Wewenang.	

PENDAHULUAN

Modernisasi birokrasi menuntut terciptanya tata kelola pemerintahan yang berlandaskan prinsip transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Dalam konteks ini, disiplin Aparatur Sipil Negara (ASN) menjadi pilar utama untuk memastikan efektivitas birokrasi sekaligus menjaga integritas dan kepercayaan publik. Penegakan disiplin ASN tidak hanya berfungsi sebagai evaluasi kinerja individu, tetapi juga sebagai instrumen strategis untuk membangun budaya organisasi yang responsif dan beretika.³

Salah satu instrumen administratif yang kerap digunakan dalam penegakan disiplin ASN adalah mutasi. Secara normatif, mutasi diatur sebagai mekanisme penyesuaian posisi pegawai sesuai kebutuhan organisasi (Pasal 1 peraturan BKN (Badan Kepegawaian Negara mengenai mutasi PNS). Namun, dalam praktik, mutasi acap kali dimanfaatkan secara ambigu sebagai bentuk “sanksi tidak langsung” terhadap ASN yang dianggap bermasalah, baik karena kinerja rendah, pelanggaran kode etik, maupun alasan politis. Fenomena ini menimbulkan paradoks antara tujuan ideal mutasi sebagai alat pengembangan sumber daya manusia (SDM) dan realitasnya sebagai alat represif yang berpotensi melanggar hak-hak fundamental ASN. Secara yuridis, penggunaan mutasi sebagai sanksi tidak langsung menuai kritik karena bertentangan dengan prinsip keadilan prosedural (procedural fairness) dan kepastian hukum yang diamanatkan dalam UU No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Praktik mutasi sebagai bentuk “hukuman terselubung” sering kali dilakukan tanpa prosedur yang transparan, tidak melibatkan hak jawab, dan minim pertimbangan objektif. Hal ini berimplikasi pada timbulnya ketidakpastian hukum serta pelanggaran terhadap hak ASN atas perlindungan dari perlakuan sewenang-wenang (asas non-discrimination), sebagaimana dijamin dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Lebih jauh, ketiadaan batasan normatif yang jelas tentang indikator mutasi sebagai sanksi menciptakan ruang untuk penyalahgunaan kewenangan (abuse of power) oleh pejabat pembina kepegawaian, yang berpotensi merusak prinsip meritokrasi dalam sistem kepegawaian nasional.

Dasar hukum mutasi sebagai instrumen disiplin juga masih bersifat parsial dan tidak koheren. Misalnya, Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen ASN hanya mengatur mutasi sebagai alat penempatan SDM, sementara Peraturan Kepala BKN No. 15 Tahun 2021 tentang Penegakan Disiplin ASN sama sekali tidak menyebut mutasi sebagai bentuk sanksi. Inkonsistensi regulasi ini menimbulkan dualisme interpretasi: di satu sisi, dalam PP No 17 Tahun

³ Mujahid dan Edwar, “Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan,” Jurnal Sinar Manajemen 5, no. 2 (2018)

2020 mutasi bisa dibenarkan sebagai kebijakan diskresioner pemerintah, tetapi di sisi lain, ketiadaan parameter hukum yang rigid membuka peluang manipulasi untuk kepentingan subjektif.

Fenomena penyimpangan kebijakan mutasi sebagai alat represif dalam lingkungan birokrasi. Studi tersebut mendokumentasikan kasus konkret di mana mutasi ditempatkan bukan sebagai instrumen pengembangan karir, melainkan sebagai bentuk “hukuman terselubung” bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) yang vokal mengkritik kebijakan atasan. Temuan ini menunjukkan adanya praktik otoriter yang mengabaikan prinsip keadilan prosedural, di mana mutasi dipolitisasi untuk meredam suara kritis pegawai. Lebih lanjut, Yulianto menegaskan bahwa praktik semacam ini bertentangan dengan jaminan kebebasan berekspresi yang diatur dalam Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945, yang menyatakan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat. Ironisnya, tindakan ini justru dilegitimasi melalui mekanisme administratif yang seharusnya bersifat netral. Dampaknya, tercipta kultur intimidasi sistemik di lingkungan kerja, di mana ASN cenderung menghindari kritik konstruktif demi menghindari risiko pemindahan sepihak. Penelitian ini menjadi bukti empiris bagaimana penyalahgunaan wewenang dalam kebijakan mutasi tidak hanya merusak moral pegawai, tetapi juga menggerus prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam tata kelola pemerintahan.⁴

Implikasi praktis dari ketidakjelasan norma ini tidak hanya merugikan ASN secara individual seperti penurunan motivasi kerja, gangguan psikologis, atau kerugian finansial akibat relokasi tetapi juga memperlemah tata kelola birokrasi secara makro. Praktik mutasi yang tidak adil berpotensi menciptakan budaya ketakutan (*culture of fear*) di kalangan ASN, mengurangi produktivitas, dan pada akhirnya mengikis kepercayaan masyarakat terhadap institusi pemerintah. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap praktik ini menjadi mendesak untuk mengidentifikasi celah hukum (*legal gap*), menguji kesesuaiannya dengan asas-asas hukum administrasi, dan merumuskan model regulasi yang mampu menyeimbangkan antara kepentingan organisasi dan perlindungan hak ASN.⁵

METODE PENELITIAN

Pada penelitian ini, pendekatan metodologi yang digunakan mengikuti kaidah dan prinsip penelitian hukum normatif untuk memperoleh hasil yang sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku dan tujuan penelitian. Berikut adalah penjelasan mengenai jenis penelitian, pendekatan, badan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, serta pengolahan dan analisis bahan hukum.

- a. Jenis Penelitian : Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto (2007), penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang menggunakan

⁴ Kebijakan Mutasi sebagai Instrumen Disiplin ASN, *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, 5(2), 45–58; Wibowo, A. & Pratiwi, R. (2022). Pengaruh Mutasi terhadap Performa dan Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara, *Jurnal Hukum dan Manajemen Publik*, 8(1), 12–26.

⁵ Lihat Yulianto, R. (2020). Penyimpangan Kebijakan Mutasi di Lingkungan Birokrasi Pemerintah Daerah. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, 8(1), 54–67.

data sekunder yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, dan putusan pengadilan.⁶

- b. Pendekatan Penelitian : Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach).
 1. Pendekatan Undang-Undang (Statute Approach): Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait Topik yang sedang dibahas khususnya yang diatur dalam, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri .
 2. Pendekatan Konseptual (Conceptual Approach): Pendekatan konseptual bertujuan untuk memahami konsep Mutasi ASN
- c. Bahan Hukum Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan terdiri atas:
 1. Bahan Hukum Primer: Meliputi peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, seperti UU ASN, PP ASN, dan peraturan pelaksanaannya. Bahan hukum primer ini berfungsi sebagai landasan hukum untuk menelaah peran dan batasan hukum terkait Mutasi sebagai Instrumen Penegakan Disiplin ASN.
 2. Bahan Hukum Sekunder: Meliputi buku-buku hukum, jurnal ilmiah, dan artikel yang relevan dengan topik penelitian ini. Bahan hukum sekunder ini memberikan pandangan tambahan dan penjelasan mendalam terkait konsep Mutasi sebagai Instrumen Penegakan Disiplin ASN
 3. Bahan Hukum Tersier: Bahan hukum ini berupa ensiklopedi hukum, kamus hukum, dan dokumen penunjang lainnya yang membantu dalam memahami terminologi hukum terkait Mutasi sebagai Instrumen Penegakan Disiplin ASN
- d. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum : Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi pustaka (library research), yang melibatkan pengumpulan data dari sumber-sumber sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder dikumpulkan dari berbagai literatur, seperti buku hukum mengenai Aparatur Sipil Negara (ASN) dan peraturan perundang-undangan, serta artikel akademik. Teknik ini memungkinkan untuk mengakses berbagai pandangan, pendapat, dan kajian sebelumnya yang relevan dengan topik. Setelah diolah, bahan hukum dianalisis secara kualitatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki (2005), analisis kualitatif dilakukan untuk memahami hukum sebagai sebuah sistem yang kompleks dan saling terkait. Analisis ini digunakan untuk menjawab rumusan masalah mengenai Mutasi Sebagai Sanksi Tidak langsung.⁷

⁶ Soekanto, Soejono. Penelitian Hukum Normatif. Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2001. Hlm. 13

⁷ Mahmud, Peter. Penelitian Hukum. Cetakan Ke-11. Jakarta: Kencana Prenada Group, 2011. Hlm. 93.

PEMBAHASAN

A. Definisi dan konsep mutasi sebagai instrumen manajemen kepegawaian ASN dalam kerangka hukum

Mutasi menjadi komponen penting dalam pengelolaan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang berlandaskan prinsip meritokrasi, di mana proses perpindahan jabatan harus melalui tahap penilaian kompetensi oleh pihak berwenang. Ketentuan Pasal 73 Undang-Undang Aparatur Sipil Negara (ASN) mengatur bahwa setiap PNS berhak maupun dapat dipindahkan baik secara tugas maupun lokasi, baik dalam lingkup instansi pemerintah pusat, antarlembaga daerah, antara instansi pusat dan daerah, maupun ke kantor perwakilan Indonesia di luar negeri. Hal ini menunjukkan fleksibilitas sistem penugasan ASN mengingat status PNS sebagai bagian dari aparatur negara yang terikat dengan jabatan struktural. Lebih lanjut, seluruh PNS berada dalam satu kerangka kepegawaian nasional yang utuh, di mana perbedaan hanya terletak pada wilayah penempatan kerja semata.⁸

Selain sebagai bentuk perpindahan lateral, mutasi dalam konteks kepegawaian juga mencakup promosi jabatan yang ditunjukkan melalui peningkatan remunerasi, perluasan wewenang, atau penambahan tanggung jawab. Sebagai contoh, dalam proses pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi (JPT) akibat restrukturisasi institusi, mekanisme mutasi antar-JPT wajib mengacu pada penilaian kompetensi dan pemenuhan persyaratan khusus sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Henry Simamora mengemukakan bahwa kebijakan mutasi berperan sebagai bentuk apresiasi kinerja sekaligus strategi pengembangan SDM dengan tujuan:⁹

- a. Mengoptimalkan alokasi sumber daya manusia internal tanpa melakukan rekrutmen eksternal
- b. Mengakomodasi aspirasi pegawai dalam memperoleh posisi yang diharapkan
- c. Memberikan rasa aman bagi pegawai terkait kelangsungan karir meski terjadi perubahan struktural
- d. Mencegah kejenuhan dalam bekerja melalui rotasi tanggung jawab
- e. Meningkatkan produktivitas melalui stimulasi tantangan profesional di lingkungan kerja baru

⁸ Amelia Cahyadi, Abi Ma'ruf Radjab, dan Chyntia Pinky, "Mutasi: Bentuk Sanksi di Bidang Kepegawaian?" Vol 6, no. 1 (2020): 49–67,

⁹ Henry Simamora, *Akuntansi Basis Pengambilan Keputusan*, Salemba Empat, Jakarta, 2000, hlm., 63

Berdasarkan analisis di atas, mutasi merupakan bentuk evaluasi afirmatif dalam manajemen SDM sektor publik. Kebijakan ini berorientasi pada pemberian stimulus melalui perubahan peran/tanggung jawab sebagai respons terhadap capaian kinerja, sehingga menciptakan sinergi antara kebutuhan organisasi dan pertumbuhan profesional individu.¹⁰

Mutasi berperan sebagai insentif positif dalam sistem kepegawaian yang dirancang untuk meningkatkan kesejahteraan Pegawai Negeri Sipil (PNS) sekaligus mengoptimalkan efektivitas institusi, tanpa mengabaikan kepentingan profesional individu yang bersangkutan. Kebijakan ini mencerminkan prinsip simbiosis mutualisme antara kebutuhan organisasi dan pengembangan karir pegawai. Namun, penting untuk membedakan konsep mutasi dengan pemindahan, yang seringkali disamakan secara keliru. Secara hukum, pemindahan dalam konteks disiplin kerja diatur ketat melalui Pasal 7 Ayat (4) Huruf b PP No. 53/2010 sebagai bentuk hukuman disiplin berat, dengan kriteria penurunan jabatan setingkat lebih rendah, penempatan pada posisi lowong, dan tetap mengacu pada sistem merit melalui pemenuhan syarat jabatan. Hierarki sanksi disiplin ini dijelaskan lebih lanjut dalam Pasal 10 PP yang sama, mencakup tiga tingkatan mulai dari hukuman ringan seperti teguran lisan/tulis, hukuman sedang berupa penundaan hak tertentu, hingga hukuman berat seperti pemindahan degradatif atau pemberhentian.

Di luar kerangka hukum tersebut, praktik pemindahan yang tidak sesuai ketentuan tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan disipliner sah, melainkan termasuk penyalahgunaan wewenang yang mengubah esensi mutasi dari instrumen pengembangan SDM menjadi alat manipulasi administratif. Untuk mencegah hal ini, diperlukan transparansi proses mutasi melalui audit kinerja berkala, mekanisme pengaduan independen, serta pengawasan ketat terhadap penerapan prinsip meritokrasi. Dengan demikian, mutasi dapat tetap berfungsi sebagai alat strategis dalam menyeimbangkan dinamika organisasi dan aspirasi individu tanpa melanggar koridor hukum yang berlaku.

Dalam praktik pengelolaan kepegawaian, tidak jarang ditemui kasus penyalahgunaan kebijakan mutasi yang didasarkan pada alasan tidak sah secara hukum. Pelanggaran semacam ini sering berimplikasi pada kerugian bagi Pegawai Negeri Sipil (PNS), baik secara material seperti hilangnya tunjangan jabatan maupun nonmaterial seperti terganggunya stabilitas karier dan kesehatan mental. Untuk melindungi hak-hak PNS, Pasal 48 Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) memberikan landasan hukum bagi pegawai yang dirugikan untuk mengajukan upaya administratif. Langkah ini dapat ditempuh dengan

¹⁰ ibid

mengajukan keberatan secara hierarkis kepada instansi atasan atau lembaga independen di luar struktur pengambil keputusan mutasi, termasuk melapor ke Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) selaku pengawas netral kinerja ASN. Di sisi lain, PNS juga berhak melakukan audit legalitas terhadap Surat Keputusan (SK) mutasi dengan memverifikasi kesesuaiannya terhadap Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 2017 serta menganalisis dampak kebijakan terhadap prospek karier jangka panjang. Mekanisme ini tidak hanya bertujuan membatasi ruang penyimpangan, tetapi juga menjamin prinsip keadilan prosedural (due process of law) melalui pengawasan sistematis. Dengan demikian, sinergi antara transparansi proses mutasi, penguatan peran lembaga pengawas, dan kesadaran hukum pegawai menjadi kunci mencegah transformasi mutasi dari instrumen pengembangan SDM menjadi alat eksploitasi struktural.

Penyalahgunaan mutasi merupakan fenomena gunung es yang tidak dapat dilihat secara parsial. Jumlah PNS yang melakukan upaya administrasi cenderung lebih sedikit daripada PNS yang merasa dirugikan karena adanya pemberian mutasi yang tidak sesuai proses, prosedur dan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini dikarenakan adanya benturan teori kepentingan antara mutasi yang merupakan tugas PNS dengan mutasi yang dianggap merugikan PNS tersebut. Hal ini ditandai dengan beberapa kasus mutasi yang terbukti menyalahi peraturan perundang-undangan sebagaimana yang termuat dalam artikel dalam laman Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB). Salah satu kasus tersebut adalah mutasi 102 pejabat struktural di Kabupaten Kalola yang keseluruhannya dianggap merugikan bagi PNS yang dimutasi

B. Sejauh mana pelaksanaan mutasi telah memenuhi prinsip sistem merit dan keadilan administratif ?

Pelaksanaan mutasi sebagai instrumen manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga saat ini belum sepenuhnya sejalan dengan prinsip sistem merit dan keadilan administratif. Secara normatif, mutasi seharusnya berfungsi sebagai mekanisme pengembangan sumber daya manusia (SDM) yang berlandaskan penilaian kompetensi, kebutuhan organisasi, dan pertumbuhan karir pegawai, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN. Namun, realitas di lapangan menunjukkan bahwa praktik mutasi seringkali dimanipulasi menjadi alat represif yang mengabaikan prinsip meritokrasi. Contoh

nyata terlihat dalam kasus mutasi kementrian pertanian¹¹, di mana keputusan mutasi tidak didasarkan pada penilaian kinerja atau kompetensi, melainkan pada motif politis atau personal. Hal ini mengindikasikan adanya penyalahgunaan wewenang oleh pejabat yang berwenang memanfaatkan celah regulasi untuk kepentingan subjektif. Proses mutasi yang seharusnya transparan dan objektif pun kerap tidak disertai audit kinerja atau verifikasi kompetensi, sehingga keputusan mutasi cenderung bersifat arbitrer dan tidak akuntabel.

Mutasi Sebagai Sanksi Administrasi Sebagaimana yang dijabarkan oleh Henry Simamora, Hasibuan juga Menjelaskan bahwa mutasi merupakan suatu perubahan Posisi/jabatan/tempat/pekerjaan yang dilakukan secara horizontal maupun Vertikal (promosi) di dalam suatu organisasi. Sejalan dengan hal tersebut, Menurut UU ASN yang kemudian mengamanatkan pengaturan mutasi dalam PP Manajemen PNS bahwa mutasi PNS harus sesuai dengan sistem merit yang Dimaksudkan antara lain:

- a. Peningkatan produktivitas kerja;
- b. Pendayagunaan pegawai;
- c. Pengembangan karier;
- d. Penambahan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang membutuhkan;
- e. Pengisian jabatan-jabatan lowong yang belum terisi

Dari perspektif keadilan administratif, praktik mutasi sebagai “sanksi tidak langsung” juga melanggar prinsip due process of law dan procedural fairness yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2023 tentang Administrasi Pemerintahan. Banyak ASN yang dimutasi secara sepihak tanpa diberi hak jawab atau kesempatan untuk membela diri, padahal hak tersebut merupakan bagian dari asas keadilan prosedural. Inkonsistensi regulasi turut memperparah ketidakpastian hukum. Misalnya, Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen ASN hanya mengatur mutasi sebagai alat penempatan SDM, sementara Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 15 Tahun 2021 tentang Penegakan Disiplin ASN sama sekali tidak menyebut mutasi sebagai bentuk sanksi. Dualisme ini menciptakan ruang ambigu bagi pejabat untuk membenarkan mutasi sebagai kebijakan diskresioner, meskipun bertentangan dengan semangat meritokrasi. Dampaknya, banyak ASN yang dirugikan secara material, seperti kehilangan tunjangan jabatan akibat penurunan posisi, maupun nonmaterial, seperti gangguan psikologis dan stagnasi karir. Meskipun Pasal 48 UU Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) memberi hak bagi pegawai untuk mengajukan

¹¹ <https://www.tempo.co/arsip/wakil-ketua-kpk-nurul-ghufron-langgar-kode-etik-soal-intervensi-mutasi-asn-kementan-11718/>

keberatan, mekanisme ini jarang diakses karena ketidakjelasan prosedur atau ketakutan akan retribusi dari atasan.¹²

Pasal 73 ayat (7) UU ASN secara eksplisit menerangkan bahwa mutasi PNS Harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Mutasi politik seperti ini menandakan bahwa mutasi tersebut tidak digunakan Guna mencapai tujuan sebagaimana yang telah ditentukan oleh peraturan Perundang-undangan. Sehingga, menurut Sjahran Basah dalam teori abuse de Droit, hal ini termasuk ke dalam tindakan sewenang-wenang yang artinya Tindakan pejabat dalam memberikan mutasi tersebut bertentangan dengan Ketentuan.¹³ Menurut teori Sjahran Basah tersebut cara menguji ada tidaknya Penyalahgunaan wewenang adalah dengan melihat tujuan dari suatu Kebijakan. Dalam hal ini kembali lagi bahwa mutasi politik memiliki tujuan Yang bersifat subjektif hingga sangat bertentangan dengan ketentuan UU ASN Dan PP Manajemen PNS

Implikasi penyimpangan ini bersifat multidimensional. Secara kelembagaan, mutasi politis merusak tata kelola birokrasi dengan mengabaikan prinsip the right person in the right place. Dari perspektif keadilan administratif, praktik ini menciptakan ketimpangan sistemik di mana karier PNS ditentukan oleh loyalitas politik, bukan kompetensi. Data Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) 2022 mencatat 37% kasus pelaporan mutasi diduga mengandung unsur KKN (Kolusi, Korupsi, Nepotisme), mengindikasikan lemahnya pengawasan Lebih jauh, teori administrative justice menuntut tiga prinsip dalam mutasi:

- a. Prosedural Fairness (transparansi alasan dan mekanisme mutasi);
- b. Distributive Justice (penempatan berdasarkan keadilan kompetensi);
- c. Corrective Justice (adanya mekanisme banding atas mutasi tidak adil).

Implikasi dari praktik mutasi yang tidak adil ini bersifat sistemik. Di tingkat makro, ketiadaan kepastian hukum dan transparansi dalam kebijakan mutasi menciptakan budaya ketakutan di kalangan ASN. Pegawai menjadi enggan mengkritik kebijakan atasan atau menyuarakan aspirasi, khawatir akan dihadapkan pada risiko pemindahan sepihak. Hal ini tidak hanya mengurangi produktivitas dan inovasi dalam birokrasi, tetapi juga menggerus kepercayaan publik terhadap integritas institusi pemerintah. Lebih lanjut, penyalahgunaan mutasi sebagai alat represif mengancam prinsip meritokrasi yang menjadi fondasi reformasi birokrasi. Ketika posisi strategis diisi bukan berdasarkan kompetensi, melainkan kepatuhan politik, efektivitas pelayanan publik pun terancam menurun.

¹² Lihat Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan mutasi sebagai instrumen penegakan disiplin ASN masih jauh dari prinsip sistem merit dan keadilan administratif. Dominasi kepentingan subjektif, lemahnya pengawasan, serta inkonsistensi regulasi menjadi faktor kunci yang memperburuk praktik ini. Untuk itu, diperlukan reformasi kebijakan yang mengikat mutasi pada parameter meritokrasi yang rigid, memperkuat peran lembaga pengawas independen seperti BKN dan Komisi ASN (KASN), serta menjamin hak procedural ASN dalam setiap proses mutasi. Hanya dengan demikian mutasi dapat kembali pada tujuan awalnya sebagai instrumen pengembangan SDM, bukan alat represi yang merusak tata kelola birokrasi.

KESIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini menunjukkan bahwa praktik mutasi sebagai instrumen penegakan disiplin ASN telah menyimpang dari tujuan idealnya sebagai alat pengembangan sumber daya manusia. Meskipun mutasi pada dasarnya dirancang untuk mengoptimalkan penempatan pegawai sesuai dengan prinsip meritokrasi, realitas di lapangan memperlihatkan bahwa mekanisme ini kerap diselewengkan menjadi sanksi tidak langsung yang merugikan individu ASN. Kelemahan regulasi, yang terlihat dari adanya celah antara berbagai peraturan perundang-undangan, memberikan ruang bagi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat pembina kepegawaian, sehingga keputusan mutasi sering kali didasarkan pada motif subjektif atau politis. Akibatnya, pegawai yang terkena mutasi tanpa proses yang transparan dan adil mengalami penurunan motivasi, gangguan psikologis, serta stagnasi karir, yang secara kolektif mengikis kepercayaan publik terhadap integritas institusi pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kebijakan kepegawaian yang mengikat penggunaan mutasi pada parameter meritokrasi yang ketat, disertai dengan penguatan mekanisme pengawasan melalui lembaga independen seperti BKN dan Komisi ASN, serta penerapan prinsip due process dalam setiap proses mutasi. Dengan langkah-langkah tersebut, diharapkan mutasi dapat kembali berfungsi sebagai instrumen strategis untuk pengembangan SDM, bukan sebagai alat represif yang merusak keadilan administratif dan kepastian hukum.

DAFTAR PUSTAKA

DASAR HUKUM

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2020 tentang tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Peraturan Kepala BKN No. 15 Tahun 2021 tentang Penegakan Disiplin ASN

ARTIKEL JURNAL

Mujahid and Edwar. "Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan." Jurnal Sinar Manajemen 5, no. 2 (2018).

Saputra, M. (2021). Kebijakan Mutasi sebagai Instrumen Disiplin ASN. Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik, 5(2), 45-58.

Wibowo, A., & Pratiwi, R. (2022). Pengaruh Mutasi terhadap Performa dan Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara. Jurnal Hukum dan Manajemen Publik, 8(1), 12-26.

Yulianto, R. (2020). Penyimpangan Kebijakan Mutasi di Lingkungan Birokrasi Pemerintah Daerah. Jurnal Ilmu Administrasi Negara, 8(1), 54-67.

Cahyadi, Amelia, Abi Ma'ruf Radjab, dan Chyntia Pinky. "Mutasi: Bentuk Sanksi di Bidang Kepegawaian?" Veritas et Justitia 6, no. 1 (2020): 49-67.

Abi Ma'ruf Radjab, Bentuk Sanksi Administrasi Tidak Langsung Dalam Praktek, Departemen Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, 2017

Henry Simamora, Akuntansi Basis Pengambilan Keputusan, Salemba Empat, Jakarta, 2000.

Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006.

Syaukani, Afgan Gaffar dkk, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka. Pelajar, Yogyakarta, 2002.

Sjahran Basah, Eksistensi dan Tolak Ukur Peradila Administrasi di Indonesia, Alumni, Bandung, 1985.