

**PENYALAHGUNAAN WEWENANG DALAM MUTASI APARATUR
SIPIL NEGARA PASCA-PILKADA: BATASAN KOMPETENSI
PEJABAT PEMBINA KEPEGAWAIAN DALAM PERSPEKTIF
UNDANG-UNDANG NO. 30 TAHUN 2014 TENTANG
ADMINISTRASI PEMERINTAHAN**

Muhammad Fredy Winata¹, Ahmad Wali²
mfredywinata@gmail.com¹, ahmadwalifhunib@gmail.com²
Universitas Bengkulu

Abstrak: Pasca-penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak, profesionalisme dan netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) sering kali didera oleh fenomena mutasi massal yang sarat akan kepentingan politik balas budi (*spoil system*). Kepala Daerah terpilih selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) kerap menyalahgunakan wewenang diskresinya untuk menyingkirkan aparatur yang dianggap tidak loyal selama kontestasi politik berlangsung. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis parameter yuridis terjadinya penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) dalam mutasi ASN pasca-Pilkada berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta memetakan konstruksi perlindungan hukum bagi ASN melalui ranah peradilan administrasi negara. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil penelitian menunjukkan bahwa tindakan mutasi oleh PPK dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang apabila melanggar batas kompetensi waktu (*ratione temporis*) enam bulan sebelum dan sesudah Pilkada tanpa persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri, mengalami cacat prosedur akibat pengabaian *merit system* dari Tim Penilai Kinerja PNS, serta cacat substansi karena bergesernya tujuan murni undang-undang demi kepentingan politik subjektif yang menabrak Asas Ketidakberpihakan dan Asas Kecermatan dalam AAUPB. Upaya perlindungan hukum represif mewajibkan ASN korban mutasi politik untuk menyelesaikan mekanisme upaya administratif (keberatan dan banding administratif ke BPASN) sebagai syarat kompetensi absolut pra-peradilan sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Melalui kontrol yudisial, hakim PTUN berwenang membatalkan SK mutasi yang cacat hukum dan memerintahkan tindakan rehabilitasi jabatan guna memulihkan hak-hak ASN ke posisi semula (*restitutio in integrum*), di mana eksistensi sanksi administratif dan uang paksa dalam UU AP kini menjadi daya paksa vital dalam mengatasi fenomena pembangkangan hukum (*state disobedience*) oleh Kepala Daerah.

Kata Kunci: Penyalahgunaan Wewenang, Mutasi Asn, Pejabat Pembina Kepegawaian, Peradilan Tata Usaha Negara.

Abstract: This Following the implementation of simultaneous regional head elections (Pilkada), the professionalism and neutrality of Civil Servants (ASN) are frequently compromised by mass transfers driven by political patronage or the spoil system. Elected regional heads, as Civil Service Personnel Officers (PPK), often abuse their discretionary powers to eliminate personnel deemed disloyal during the political contest. This study aims to analyze the juridical parameters of the abuse of authority (*détournement de pouvoir*) in post-election civil servant transfers under Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration, and to map out the framework of legal protection for civil servants within the realm of the administrative court. This study employs a normative legal research method with a statutory approach and a conceptual approach. The results indicate that transfer actions by the PPK are classified as an abuse of authority if they violate the time competence limitation (*ratione temporis*) of six months before and after the election without written approval from the Minister of Home Affairs, suffer from procedural defects due to the disregard of the merit system evaluated by the Civil Servant Performance Assessment Team, and contain substantial defects because the genuine purpose of the law is shifted for subjective political interests, which violates the Principles of Impartiality and

Principles of Carefulness within the General Principles of Good Government (AAUPB). Repressive legal protection requires civil servants affected by political transfers to exhaust administrative remedies (objections and administrative appeals to BPASN) as an absolute pre-litigation competence requirement before filing a lawsuit to the State Administrative Court (PTUN). Through judicial control, PTUN judges are authorized to void unlawful transfer decrees and order job rehabilitation to restore civil servants' rights to their original positions (restitutio in integrum), where the existence of administrative sanctions and forced fines (dwangsom) under the Government Administration Law serves as a vital coercive power to overcome the phenomenon of state disobedience by regional heads.

Keywords: *Abuse Of Authority, Civil Servant Transfer, Personnel Officers, State Administrative Court.*

PENDAHULUAN

Perairan Eksistensi birokrasi dalam sebuah negara hukum (*rechtsstaat*) memegang peranan krusial sebagai roda penggerak administrasi pemerintahan sekaligus pelayan publik. Demi mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), birokrasi dituntut untuk senantiasa menjaga profesionalisme, integritas, dan yang paling utama adalah netralitas dari segala bentuk intervensi politik. Dalam teori birokrasi klasik, cita luhur birokrasi yang ideal ditekankan untuk selalu bekerja secara impersonal, rasional, dan berbasis pada kompetensi obyektif, bukan atas dasar kedekatan personal atau loyalitas politik.¹ Di Indonesia, prinsip ini secara tegas diakomodasi melalui pengisian dan penataan jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang berbasis pada *merit system*. Namun secara konseptual, posisi birokrasi di Indonesia berada dalam posisi yang rentan karena secara struktural berada di bawah kendali pejabat politik (*political appointees*) yang memegang tampuk kekuasaan sebagai Kepala Daerah di tingkat lokal.

Kerentanan posisi birokrasi tersebut secara empiris selalu mengemuka pasca-penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak. Kepala Daerah terpilih selaku Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) memiliki kewenangan atributif untuk melakukan penataan personel di daerahnya. Kendati demikian, secara sosiologi hukum, kewenangan mutasi ASN ini sering kali mengalami pergeseran kompas dari pertimbangan objektivitas kinerja menjadi instrumen politik balas budi (*spoil system*).² Fenomena bersih-bersih gerbong birokrasi pasca-Pilkada sering kali digunakan untuk menyingkirkan ASN yang dianggap tidak mendukung atau tidak searah politik dengan penguasa baru. Secara normatif (*das sollen*), mutasi bertujuan untuk penyegaran organisasi, namun secara empiris (*das sein*), tindakan sewenang-wenang ini memicu pelanggaran hak-hak kepegawaian, yang pada akhirnya bermuara pada maraknya sengketa tata usaha negara yang diajukan oleh ASN ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Tindakan demosi, mutasi, atau pencopotan jabatan ASN yang sarat akan motif politik praktis merupakan bentuk nyata dari cacat substansi dan tujuan dalam Hukum Administrasi Negara. Dalam doktrin HAN, tindakan ini dikategorikan sebagai penyalahgunaan wewenang dalam bentuk *détournement de pouvoir* (pergeseran tujuan), yaitu ketika seorang pejabat publik menggunakan wewenang sah yang dimilikinya untuk mencapai tujuan lain di luar tujuan diberikannya wewenang tersebut.³ Praktik mutasi yang sewenang-wenang ini secara nyata mencederai amanat Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang mewajibkan perlindungan karir ASN berbasis kualifikasi dan kompetensi. Lebih jauh lagi, mutasi bermotif politik melanggar pembatasan waktu yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Kepala Daerah, yang melarang Kepala Daerah melakukan penggantian pejabat dalam kurun waktu 6 bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan, kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.⁴

¹ Max Weber, *Dari Max Weber: Esai-Esai Sosiologi*, terj. Noorkholis (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006), hlm. 230–235.

² Amrah Muslimin, *Beberapa Asas-Asas Hukum Administrasi Negara dan Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah* (Bandung: Alumni, 1985), hlm. 45.

³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011), hlm. 210.

⁴ Indonesia, *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898, Pasal 71 ayat (2).

Hadirnya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP) menjadi instrumen hukum materil utama (*lex generalis*) yang membatasi ruang diskresi dan wewenang pejabat pemerintahan tersebut. UU AP secara *rigid* mengatur syarat keabsahan Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) yang meliputi tiga pilar utama, yaitu kompetensi, prosedur, dan substansi.⁵ Berdasarkan Pasal 52 *jo.* Pasal 17 UU AP, seorang PPK dilarang keras menetapkan keputusan yang melampaui wewenang, mencampuradukkan wewenang, atau bertindak sewenang-wenang. Batasan kompetensi inilah yang menjadi barikade hukum untuk melindungi hak-hak ASN dari kesewenang-wenangan penguasa daerah. Di persidangan PTUN, menguji ada tidaknya unsur penyalahgunaan wewenang ini menuntut ketajaman analisis terhadap Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) terutama asas ketidakberpihakan (*principles of impartiality*) dan asas kecermatan (*principles of carefulness*) sebagai batu uji sekunder untuk menilai keabsahan SK mutasi tersebut.⁶

Meskipun rambu-rambu hukum telah diatur secara eksplisit dalam UU AP dan UU ASN, parameter penentuan batas tipis antara hak diskresi PPK dengan tindakan *abuse of power* dalam mutasi pasca-Pilkada masih sering menimbulkan perdebatan yuridis yang kompleks di kalangan hakim PTUN. Pengujian terhadap motif subjektif di balik diterbitkannya SK mutasi yang objektif sering kali mengalami kendala pembuktian di persidangan. Oleh karena itu, penelitian dalam artikel ini menjadi krusial untuk membedah secara teoretis dan praktis mengenai sejauh mana batasan kompetensi PPK dalam melakukan mutasi ASN pasca-Pilkada. Melalui pisau analisis UU No. 30 Tahun 2014 dan doktrin HAN, artikel ini bertujuan untuk merumuskan parameter yuridis penyalahgunaan wewenang dalam mutasi ASN, sekaligus memetakan konstruksi perlindungan hukum bagi ASN demi terciptanya stabilitas administrasi pemerintahan yang bersih, objektif, dan berwibawa.

METODE PENELITIAN

Penelitian Jenis penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*) atau yang sering disebut sebagai penelitian hukum doktrinal. Penelitian hukum normatif diletakkan pada analisis terhadap norma-norma hukum tertulis (*statute approach*) serta doktrin-doktrin hukum yang berkaitan erat dengan objek penelitian.⁷ Fokus utama dari metode ini adalah untuk mengkaji kesesuaian antara regulasi yang mengatur batasan kompetensi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dengan realita tindakan hukum pemerintahan berupa mutasi ASN pasca-Pilkada.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang bersinggungan dengan isu kepegawaian dan administrasi pemerintahan, di antaranya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, serta Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.⁸ Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk membedah doktrin-doktrin Hukum Administrasi Negara (HAN), khususnya

⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 244–246.

⁶ Jazim Hamidi, *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia* (Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2002), 89.

⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015), hlm. 13–15.

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2021), hlm. 110–114.

mengenai parameter penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) dan batas kompetensi jabatan.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder yang dikelompokkan menjadi tiga bagian. Pertama, bahan hukum primer yang bersifat mengikat, meliputi peraturan perundang-undangan seperti UU Administrasi Pemerintahan, UU Aparatur Sipil Negara, UU Pilkada, beserta regulasi turunannya. Kedua, bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa literatur ilmiah hukum, buku teks hukum administrasi negara, jurnal ilmiah bereputasi, serta putusan-putusan Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang berkekuatan hukum tetap terkait sengketa mutasi ASN. Ketiga, bahan hukum tersier yang bersifat memberikan petunjuk maupun penjelasan penunjang, seperti kamus hukum dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan cara menyeleksi, mengklasifikasi, dan menginventarisasi bahan-bahan hukum yang relevan dengan isu yang diteliti. Selanjutnya, analisis bahan hukum dilakukan menggunakan metode analisis kualitatif dengan penalaran logika deduktif. Metode deduktif ini bekerja dengan cara menarik kesimpulan dari hal-hal yang bersifat umum (berupa norma abstrak keabsahan wewenang dalam UU AP) menuju hal yang bersifat khusus (berupa tindakan konkret mutasi ASN pasca-Pilkada), guna merumuskan parameter yuridis dan bentuk perlindungan hukum bagi ASN secara presisi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian hasil dan pembahasan ini bertujuan untuk memaparkan temuan penelitian serta menganalisisnya berdasarkan kerangka hukum yang berlaku. Fokus analisis diarahkan pada dua isu utama, yaitu Bagaimana kualifikasi yuridis terhadap tindakan MT Arman 114 sehingga dikategorikan sebagai pelanggaran Hak Lintas Damai menurut UNCLOS 1982 dan hukum nasional Indonesia, serta Sejauh mana efektivitas penerapan sanksi pidana dan penyitaan aset (*confiscation*) terhadap MT Arman 114 dalam memperkuat kedaulatan penegakan hukum maritim Indonesia.

1. Parameter Yuridis Penyalahgunaan Wewenang (*Détournement de Pouvoir*) dalam Mutasi ASN Pasca-Pilkada Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014

Wewenang melakukan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) pada hakikatnya merupakan tindakan hukum pemerintahan (*bestuurshandling*) yang bersifat atributif. Wewenang ini didistribusikan oleh undang-undang kepada Kepala Daerah dengan tujuan luhur untuk menjamin efektivitas, penyegaran roda organisasi, serta peningkatan mutu pelayanan publik di tingkat lokal. Namun, dalam lanskap sosiologi politik pasca-Pilkada serentak, kewenangan ini hampir selalu mengalami deviasi struktural akibat adanya benturan kepentingan (*conflict of interest*) yang akut.⁹ Kepala Daerah terpilih acap kali terjebak dalam pusaran politik balas budi (*spoil system*) untuk mengakomodasi tim suksesnya, sekaligus melakukan represi politik terselubung terhadap aparat yang dianggap tidak loyal selama kontestasi pemilu berlangsung. Di dalam kacamata Hukum Administrasi Negara (HAN) modern, pengujian terhadap sah atau tidaknya tindakan pemutasian tersebut tidak boleh lagi terjebak pada pendekatan legalistik-formalistis yang sekadar melihat ada atau tidaknya secarik kertas dasar hukum. Hakim administrasi dituntut untuk melangkah lebih jauh guna menguliti batas-batas kompetensi, prosedur, dan substansi secara kumulatif sebagaimana diatur

⁹ Firman Floribertus Djoenan, "Dilema Pejabat Pembina Kepegawaian: Antara Hak Diskresi dan Penyalahgunaan Wewenang dalam Mutasi Struktural ASN," *Jurnal Tata Negara dan Administrasi Pemerintahan* 8, no. 1 (2026): hlm. 43–45.

dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP).

Hadirnya UU AP secara fundamental memicu pergeseran paradigma dalam doktrin keabsahan tindakan pemerintahan, terutama dalam memancangkan garis batas yang tegas antara ruang kebebasan bertindak (*diskresi*) milik pejabat publik dengan tindakan sewenang-wenang (*abuse of power*). Jika dibedah dari pilar kompetensi *ratione temporis* (batas waktu), ruang gerak PPK sebenarnya telah dikunci secara rigid oleh Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada. Regulasi tersebut melarang keras adanya penggantian pejabat dalam kurun waktu enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan enam bulan setelah pelantikan, kecuali mendapatkan lampu hijau berupa persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Ketika seorang Kepala Daerah mengabaikan batas waktu ini dan tetap menerbitkan Surat Keputusan (SK) mutasi tanpa adanya kedaruratan hukum yang disetujui kementerian, maka secara materiil tindakan tersebut telah diklasifikasikan sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*ultra vires*).¹⁰ Konsekuensi logisnya, SK mutasi tersebut mengalami cacat wewenang sejak awal diterbitkan dan tidak memiliki daya ikat hukum yang sah.

Selain batasan kompetensi waktu, aspek prosedur sering kali menjadi celah hukum yang dimanipulasi melalui formalitas administratif di atas kertas. Berdasarkan cetak biru *merit system* yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, setiap tindakan mutasi, rotasi, maupun demosi jabatan wajib didasarkan pada dokumen hasil evaluasi kinerja yang objektif, transparan, dan terukur yang dikeluarkan oleh Tim Penilai Kinerja PNS. Prosedur ini sengaja diciptakan sebagai barikade hukum untuk melindungi independensi karir pegawai dari intervensi politik praktis. Apabila seorang Kepala Daerah menerbitkan SK mutasi secara mendadak tanpa didahului oleh proses pemeriksaan, tanpa adanya rekomendasi tim penilai, serta mengabaikan kualifikasi kompetensi sang pegawai, maka tindakan tersebut bukan lagi sebuah diskresi melainkan bentuk nyata dari pelanggaran prosedur formal administrasi negara yang bersifat fatal.¹¹

Pelanggaran formal tersebut pada akhirnya bermuara pada cacat substansi, yang di dalam doktrin HAN diklasifikasikan sebagai penyalahgunaan wewenang dalam bentuk pergeseran tujuan atau *détournement de pouvoir*. Doktrin ini menjelaskan suatu keadaan di mana seorang pejabat administrasi sejatinya memiliki wewenang sah yang melekat pada jabatannya, dan prosedur formalnya mungkin tampak terpenuhi secara kasat mata, namun esensi atau tujuan dikeluarkannya keputusan tersebut telah membelok dari tujuan utama yang dikehendaki oleh peraturan perundang-undangan.¹² Ketika wewenang mutasi yang seharusnya digunakan untuk optimalisasi pelayanan publik justru dikonversi menjadi instrumen "bersih-bersih" birokrasi demi kepentingan politik subyektif Kepala Daerah, maka SK mutasi tersebut telah kehilangan basis legalitas materiilnya.

Dalam praktik hukum di persidangan PTUN, menguji ada tidaknya unsur *détournement de pouvoir* ini merupakan tantangan yuridis yang sangat kompleks karena hakim harus mampu membuktikan motif subjektif (*intentionality*) di balik dokumen yang

¹⁰ I Gede Agus Kurniawan, "Pembatasan Diskresi Kepala Daerah dalam Mutasi Kepegawaian Pasca Pemilihan Kepala Daerah," *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 5, no. 2 (2023): hlm. 148.

¹¹ Yos Johan Utama, "Karakteristik Cacat Prosedur dan Konsekuensi Yuridisnya Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara," *Jurnal Mimbar Hukum* 35, no. 1 (2022): hlm. 88.

¹² Muhammad Syarifuddin, "Reorientasi Konseptual *Détournement de Pouvoir* dalam Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Peradilan Tata Usaha Negara* 9, no. 1 (2021): hlm. 35.

tampak objektif. Untuk mengatasi kesulitan pembuktian tersebut, hakim menggunakan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) sebagai pisau analisis sekunder. Tindakan mutasi politik secara inheren melanggar Asas Ketidakberpihakan (*principle of impartiality*) karena penguasa daerah memperlakukan aparatur secara diskriminatif berdasarkan afiliasi politik atau pilihan netralitas mereka selama masa pemilu. Lebih jauh lagi, tindakan tersebut juga menabrak Asas Kecermatan (*principle of carefulness*) lantaran keputusan hukum yang berdampak pada nasib karir seseorang diambil secara serampangan, tanpa didasarkan pada fakta-fakta objektif rekam jejak, kompetensi, dan kebutuhan riil organisasi, melainkan hanya bersandar pada desas-desus politik atau sentimen pribadi pasca-pemenangan Pilkada.

2. Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Sipil Negara Melalui Ranah Peradilan Administrasi Negara

Tindakan penataan personil birokrasi yang dilakukan secara sewenang-wenang dan bercorak koersif oleh PPK pasca-Pilkada menimbulkan dampak destruktif yang berlapis bagi kehidupan karir ASN. Dampak tersebut bervariasi mulai dari penurunan eselon tanpa alasan disiplin yang sah (demosi), kehilangan hak atas tunjangan jabatan, pencopotan jabatan secara paksa (*nonjob*), hingga terjadinya pembunuhan karakter profesional (*career assassination*). Guna memulihkan ketidakadilan hukum tersebut, HAN menyediakan sistem perlindungan hukum yang bersifat represif. Struktur hukum ini didesain sedemikian rupa agar ASN yang dirugikan wajib menempuh penyelesaian internal terlebih dahulu sebelum diperbolehkan mengetuk pintu pengadilan. Berdasarkan integrasi Pasal 129 UU ASN Terbaru jo. Pasal 75 UU AP, ASN korban mutasi politik dilarang keras melakukan lompatan yurisdiksi (*jurisdiction-hopping*) dengan langsung mendaftarkan gugatannya ke PTUN, melainkan diwajibkan secara mutlak untuk menyelesaikan mekanisme Upaya Administratif.¹³

Sistem upaya administratif ini terbagi ke dalam dua tahapan prosedural yang sangat rigid, memiliki batasan waktu yang bersifat kedaluwarsa, dan bernilai sebagai kompetensi absolut pra-peradilan. Tahap pertama adalah pengajuan Keberatan secara tertulis yang ditujukan langsung kepada Kepala Daerah selaku PPK yang mengeluarkan SK mutasi tersebut. Tenggat waktunya dibatasi paling lambat dua puluh satu hari kerja sejak SK mutasi tersebut diterima atau diumumkan secara resmi kepada pegawai. Fase ini memberikan kesempatan emas bagi internal administrasi negara untuk melakukan *autocorrection* atau evaluasi mandiri guna membatalkan keputusannya yang keliru tanpa harus melibatkan instansi luar. Apabila upaya keberatan tersebut ditolak secara tegas atau justru diabaikan oleh Kepala Daerah dalam kurun waktu sepuluh hari kerja, maka ASN yang bersangkutan dapat melangkah ke tahap kedua, yaitu mengajukan Banding Administratif kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN). Kelalaian seorang ASN dalam menyelesaikan kedua koridor internal ini berakibat sangat fatal di persidangan, di mana majelis hakim PTUN berkewajiban moral dan yuridis untuk menyatakan gugatan tersebut tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*) karena dinilai prematur.¹⁴

Apabila benteng pertahanan administrasi di tingkat BPASN tetap gagal memulihkan keadilan dan hak-hak jabatan ASN, maka jaminan perlindungan hukum terakhir berada penuh di bawah otoritas kontrol yudisial (*judicial control*) oleh Peradilan Tata Usaha

¹³ Dian Agung Wicaksono dan Hendry Julian Noor, "Konstruksi Upaya Administratif dalam Sengketa Kepegawaian Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan," *Jurnal Rechts Varia* 12, no. 3 (2022): hlm. 210.

¹⁴ Ridwan HR, "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Sengketa Upaya Administratif Kepegawaian," *Jurnal Dinamika Hukum* 24, no. 1 (2024): hlm. 78.

Negara. Di dalam ruang sidang, hakim PTUN memegang peranan sentral untuk menguliti keabsahan SK mutasi tersebut dengan cara membedah fakta-fakta yang tersembunyi di balik intervensi politik lokal. Jika dalam proses pembuktian dan pembongkaran dokumen terbukti secara sah dan meyakinkan bahwa tindakan Kepala Daerah tersebut mengandung unsur penyalahgunaan wewenang politik pasca-Pilkada, maka dalam amar putusannya hakim akan menyatakan SK mutasi tersebut batal atau tidak sah, serta memerintahkan pencabutannya seketika.¹⁵

Konsekuensi yuridis paling mendasar dari putusan pengadilan yang memenangkan ASN adalah lahirnya kewajiban mutlak bagi Kepala Daerah selaku pihak Tergugat untuk melakukan Tindakan Rehabilitasi. Prinsip rehabilitasi ini merupakan manifestasi dari pemulihan keadaan hukum ke posisi semula (*restitutio in integrum*). Instrumen ini memaksa penguasa daerah untuk mengembalikan ASN tersebut pada posisi jabatan struktural semula, memulihkan seluruh hak atas tunjangan yang sempat terpotong, serta membersihkan nama baiknya dari segala stigma negatif pelanggaran disiplin palsu.¹⁶

Namun, problematika terbesar dalam sengketa kepegawaian pasca-Pilkada sering kali bergeser dari ranah persidangan menuju ranah eksekusi. Dalam tataran empiris, marak terjadi fenomena pembangkangan hukum (*state disobedience*) di mana Kepala Daerah enggan melaksanakan putusan PTUN yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Kepala Daerah selaku pejabat politik sering kali mengedepankan ego sektoral dan menganggap bahwa mengembalikan ASN "kontra-politik" ke jabatan semula akan mengganggu stabilitas kekuasaannya. Menjawab kelemahan eksekusi yang selama ini melekat pada institusi PTUN, UU AP melakukan terobosan hukum dengan memperkuat daya paksa eksekusi melalui sanksi administratif bertingkat. Pejabat yang membangkang dapat dikenakan sanksi mulai dari penundaan kenaikan pangkat, pencopotan jabatan, pengenaan uang paksa (*dwangsom*) secara pribadi, hingga publikasian identitas pejabat publik yang tidak patuh hukum di media massa agar mendapat sanksi moral dari publik.¹⁷ Melalui mekanisme kontrol yudisial yang memaksa dan berlapis inilah, PTUN bertindak sebagai jangkar penyelamat utama dalam mempertahankan prinsip *merit system*, profesionalisme, serta independensi birokrasi nasional dari hantaman turbulensi politik praktis di tingkat daerah.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa parameter yuridis terjadinya penyalahgunaan wewenang (*détournement de pouvoir*) oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dalam mutasi ASN pasca-Pilkada didasarkan pada pengujian kumulatif terhadap aspek kompetensi, prosedur, dan substansi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Mutasi dikategorikan sebagai tindakan yang melampaui wewenang (*ultra vires*) apabila menabrak batasan kompetensi waktu (*ratione temporis*) enam bulan sebelum dan sesudah Pilkada tanpa persetujuan Menteri Dalam Negeri. Lebih dari itu, mutasi mengalami cacat substansi berupa pergeseran tujuan ketika wewenang sah yang

¹⁵ Luthfi Widagdo Eddyono, "Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pemulihan Hak Jabatan Aparatur Sipil Negara Korban Mutasi Politik," *Jurnal Konstitusi & Administrasi* 15, no. 2 (2025): hlm. 189.

¹⁶ Ahmad Rifai, "Restitutio In Integrum: Karakteristik Pemulihan Hak Jabatan Pegawai Negeri Sipil Melalui Instrumen Rehabilitasi Putusan PTUN," *Jurnal Keadilan Administrasi* 11, no. 1 (2024): hlm. 57.

¹⁷ Tri Cahya Mulya, "Problematika Eksekusi Otomatis dan Sanksi Administratif Terhadap Pembangkangan Pejabat Publik Atas Putusan PTUN," *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Publik* 7, no. 2 (2025): hlm. 105.

dimiliki Kepala Daerah diselewengkan menjadi instrumen politik balas budi (*spoil system*) dan menabrak prinsip-prinsip obyektivitas dalam *merit system* serta Asas Ketidakberpihakan dan Asas Kecermatan dalam AAUPB.

Sementara itu, perlindungan hukum bagi ASN korban mutasi politik diwujudkan melalui sistem perlindungan represif yang terstruktur dalam ranah peradilan administrasi negara. ASN yang dirugikan diwajibkan secara mutlak untuk menempuh jalur internal berupa upaya administratif, yang meliputi tahap keberatan kepada PPK serta banding administratif kepada Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN), sebagai prasyarat pemenuhan kompetensi absolut sebelum mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Melalui kontrol yudisial (*judicial control*), hakim PTUN berwenang membatalkan SK mutasi yang terbukti cacat hukum dan memerintahkan tindakan rehabilitasi guna memulihkan hak-hak ASN ke posisi semula (*restitutio in integrum*). Meskipun di lapangan masih kerap terbentur oleh fenomena pembangkangan hukum (*state disobedience*) oleh Kepala Daerah, eksistensi sanksi administratif dan uang paksa dalam UU AP memperkuat daya paksa putusan PTUN sebagai jangkar penyelamat utama dalam mempertahankan profesionalisme serta netralitas birokrasi dari intervensi politik lokal.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.
- Hamidi, Jazim. *Penerapan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Layak (AAUPL) di Lingkungan Peradilan Administrasi Indonesia*. Jakarta: Citra Aditya Bakti, 2002.
- HR, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2021.
- Muslimin, Amrah. *Beberapa Asas-Asas Hukum Administrasi Negara dan Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, 1985.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2015.
- Weber, Max. *Dari Max Weber: Esai-Esai Sosiologi*. Diterjemahkan oleh Noorkholis. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

B. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898

C. JURNAL

- Djoenan, Firman Floribertus. "Dilema Pejabat Pembina Kepegawaian: Antara Hak Diskresi dan Penyalahgunaan Wewenang dalam Mutasi Struktural ASN." *Jurnal Tata Negara dan Administrasi Pemerintahan* 8, no. 1 (2026).
- Eddyono, Luthfi Widagdo. "Eksekusi Putusan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Pemulihan Hak Jabatan Aparatur Sipil Negara Korban Mutasi Politik." *Jurnal Konstitusi & Administrasi* 15, no. 2 (2025).
- HR, Ridwan. "Kompetensi Absolut Peradilan Tata Usaha Negara Terhadap Sengketa Upaya Administratif Kepegawaian." *Jurnal Dinamika Hukum* 24, no. 1 (2024).
- Kurniawan, I Gede Agus. "Pembatasan Diskresi Kepala Daerah dalam Mutasi Kepegawaian Pasca Pemilihan Kepala Daerah." *Jurnal Hukum Administrasi Negara* 5, no. 2 (2023).
- Mulya, Tri Cahya. "Problematisasi Eksekusi Otomatis dan Sanksi Administratif Terhadap Pembangkangan Pejabat Publik Atas Putusan PTUN." *Jurnal Hukum Administrasi dan Kebijakan Publik* 7, no. 2 (2025).

- Rifai, Ahmad. "Restitutio In Integrum: Karakteristik Pemulihan Hak Jabatan Pegawai Negeri Sipil Melalui Instrumen Rehabilitasi Putusan PTUN." *Jurnal Keadilan Administrasi* 11, no. 1 (2024).
- Syarifuddin, Muhammad. "Reorientasi Konseptual Detournement de Pouvoir dalam Pengujian Keputusan Tata Usaha Negara Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Peradilan Tata Usaha Negara* 9, no. 1 (2021).
- Utama, Yos Johan. "Karakteristik Cacat Prosedur dan Konsekuensi Yuridisnya Terhadap Keputusan Tata Usaha Negara." *Jurnal Mimbar Hukum* 35, no. 1 (2022).
- Wicaksono, Dian Agung, dan Hendry Julian Noor. "Konstruksi Upaya Administratif dalam Sengketa Kepegawaian Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan." *Jurnal Rechts Varia* 12, no. 3 (2022).