

## PERLINDUNGAN HUKUM BAGI APARATUR SIPIL NEGARA TERHADAP KEPUTUSAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MUTASI JABATAN DI KOTA BENGKULU

Rahma Adzkie Putri<sup>1</sup>, Yurika Sakinah<sup>2</sup>, Clara Nuraini<sup>3</sup>, Dzakyyah Ameizki Atmaja<sup>4</sup>, Wulandari<sup>5</sup>  
[adzkiakph@gmail.com](mailto:adzkiakph@gmail.com)<sup>1</sup>, [yurikasakinah00@gmail.com](mailto:yurikasakinah00@gmail.com)<sup>2</sup>, [claranuraini250207@gmail.com](mailto:claranuraini250207@gmail.com)<sup>3</sup>,  
[dzakyyah73@gmail.com](mailto:dzakyyah73@gmail.com)<sup>4</sup>, [wulandari@unib.ac.id](mailto:wulandari@unib.ac.id)<sup>5</sup>  
Universitas Bengkulu

**Abstrak:** Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum perlindungan Aparatur Sipil Negara (ASN) terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mutasi jabatan, serta mengevaluasi apakah regulasi yang ada telah memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara normatif pengaturan perlindungan hukum ASN telah tersedia secara berlapis, mulai dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, hingga mekanisme gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, perlindungan yang tersedia secara normatif tersebut belum dapat dikatakan memadai secara substansial dan praktis, mengingat masih lemahnya pengawasan independen pasca-penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), kuatnya pengaruh politik dalam pengambilan keputusan mutasi di tingkat daerah, serta minimnya keberanian ASN untuk menempuh jalur hukum akibat ketimpangan posisi struktural. Penelitian ini menyimpulkan bahwa diperlukan penguatan yang berdimensi normatif, kelembagaan, kultural, dan prosedural agar perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu dapat terwujud secara substantif.

**Kata Kunci:** Aparatur Sipil Negara, Mutasi Jabatan, Perlindungan Hukum, Sistem Merit, Pengadilan Tata Usaha Negara.

***Abstrak:** This study aims to analyze the legal framework protecting Civil State Apparatus (ASN) against regional government decisions on job transfers, as well as to evaluate whether existing regulations have provided adequate legal protection for ASN regarding job transfer decisions in Bengkulu City. The research method employed is normative legal research using a statutory approach and a case study approach. The findings indicate that, normatively, legal protection for ASN has been made available in multiple layers, ranging from Law Number 20 of 2023 on Civil State Apparatus, BKN Regulation Number 5 of 2019, Law Number 30 of 2014 on Government Administration, to the mechanism of filing claims before the State Administrative Court. Nevertheless, the protection available at the normative level cannot yet be considered substantively and practically adequate, given the continued weakness of independent oversight following the abolition of the Civil State Apparatus Commission (KASN), the strong influence of political considerations in transfer decision-making at the regional level, and the limited willingness of ASN to pursue legal remedies due to structural power imbalances. This study concludes that reinforcement across normative, institutional, cultural, and procedural dimensions is necessary in order for legal protection for ASN against job transfer decisions in Bengkulu City to be substantively realized.*

**Keywords:** Civil State Apparatus, Job Transfer, Legal Protection, Merit System, State Administrative Court.

## PENDAHULUAN

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan tulang punggung penyelenggaraan pemerintahan yang dituntut bekerja secara profesional, netral, dan berdedikasi dalam melayani masyarakat. Sebagai abdi negara, ASN memiliki hak dan kewajiban yang diatur secara komprehensif oleh negara, termasuk hak atas kepastian hukum dalam setiap kebijakan manajemen kepegawaian yang memengaruhi karier mereka. Salah satu kebijakan manajemen kepegawaian yang paling berpotensi menimbulkan persoalan hukum adalah mutasi jabatan, yakni pemindahan ASN dari satu jabatan atau unit kerja ke jabatan atau unit kerja lainnya. Meskipun secara normatif mutasi dimaksudkan sebagai instrumen untuk meningkatkan efisiensi organisasi dan pengembangan kompetensi pegawai, dalam praktiknya kebijakan ini seringkali menjadi arena konflik kepentingan yang berujung pada pelanggaran hak-hak ASN.

Secara historis, persoalan mutasi jabatan ASN di lingkungan pemerintah daerah telah lama menjadi isu yang terus berulang. Akar permasalahan ini tidak dapat dilepaskan dari relasi kuasa yang tidak seimbang antara ASN sebagai objek keputusan di satu sisi, dan pejabat pembina kepegawaian selaku pemegang otoritas di sisi lain. Dalam konteks otonomi daerah, kepala daerah memiliki kewenangan yang luas untuk melakukan rotasi dan mutasi jabatan, namun kewenangan yang besar tersebut tidak jarang digunakan tanpa memperhatikan prinsip merit, prosedur yang berlaku, maupun hak-hak ASN yang terdampak. Kondisi ini menjadikan perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan sebagai isu yang urgen untuk dikaji secara mendalam.

Dalam perspektif teori hukum administrasi negara, perlindungan hukum bagi warga negara terhadap tindakan pemerintah dapat dibedakan menjadi dua bentuk. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi perlindungan preventif, yakni perlindungan yang diberikan sebelum kerugian terjadi agar pelanggaran tidak sampai terwujud; dan perlindungan represif, yakni penyelesaian sengketa yang sudah terjadi melalui jalur keberatan, banding administratif, maupun pengadilan.<sup>1</sup> Kerangka teori inilah yang akan menjadi landasan analisis dalam penelitian ini untuk mengukur sejauh mana regulasi yang berlaku mampu memberikan perlindungan yang nyata bagi ASN dalam konteks mutasi jabatan.

Kerangka hukum yang mengatur perlindungan ASN dalam konteks mutasi jabatan sesungguhnya telah tersedia secara berlapis. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menegaskan bahwa seluruh manajemen ASN harus diselenggarakan berdasarkan sistem merit, yaitu pengelolaan yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi mengatur prosedur teknis yang harus dipenuhi dalam setiap keputusan mutasi. Adapun Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan membuka jalur keberatan, banding administratif, hingga gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) bagi ASN yang dirugikan.

Namun demikian, kesenjangan antara regulasi yang telah tersedia dan implementasinya di lapangan menjadi persoalan yang tidak dapat diabaikan. Di berbagai daerah, mutasi jabatan ASN kerap dilaksanakan tanpa kajian objektif yang memadai dan lebih dipengaruhi oleh pertimbangan politis serta kedekatan personal dengan kepala daerah. Penyalahgunaan wewenang dalam mutasi jabatan bahkan telah dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi berdasarkan Pasal 11 huruf d Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017. Kondisi ini tidak hanya merugikan ASN secara individual, tetapi juga berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik dan terganggunya stabilitas birokrasi daerah.

Kondisi serupa tercermin dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Kota Bengkulu. Berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang

---

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia* (Surabaya: Bina Ilmu, 1987), hlm. 2–3.

Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, ASN yang dirugikan akibat keputusan mutasi yang tidak sah berhak mengajukan gugatan ke PTUN apabila keputusan tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan maupun Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Namun dalam praktiknya, banyak ASN yang enggan menggunakan jalur hukum tersebut akibat ketimpangan posisi struktural, sementara keputusan mutasi yang bermasalah terus diterbitkan tanpa pertanggungjawaban yang memadai dari pejabat pembina kepegawaian.

Permasalahan ini semakin kompleks dengan dilemahkannya arsitektur kelembagaan pengawasan sistem merit pasca-ditetapkannya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023. Penghapusan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas independen berpotensi menimbulkan konflik kepentingan serius karena fungsi pengawasan kini menyatu dengan fungsi pelaksanaan kebijakan kepegawaian. Ironisnya, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 121/PUU-XXII/2024 telah menyatakan bahwa pengaturan pengawasan sistem merit dalam undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat karena tidak menjamin independensi pengawasan dari konflik kepentingan sebuah pengakuan konstitusional atas lemahnya perlindungan struktural bagi ASN.

Meskipun kajian mengenai perlindungan hukum ASN dan sistem merit telah cukup banyak dilakukan secara umum di tingkat nasional, penelitian yang secara khusus mengkaji efektivitas regulasi tersebut dalam konteks pemerintah daerah Kota Bengkulu masih sangat terbatas. Penelitian ini hadir untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan dua fokus utama: pertama, menganalisis bagaimana pengaturan hukum perlindungan ASN terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mutasi jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan kedua, mengevaluasi apakah regulasi yang ada telah memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu. Melalui pendekatan yuridis normatif, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis yang bermakna sekaligus mendorong terwujudnya tata kelola kepegawaian yang lebih berkeadilan di Kota Bengkulu.

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni penelitian yang berfokus pada pengkajian norma, asas, dan kaidah hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah seluruh regulasi yang berkaitan dengan perlindungan hukum ASN dalam konteks mutasi jabatan, antara lain Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009, Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019, dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Adapun pendekatan kasus diterapkan dengan menganalisis putusan-putusan PTUN yang relevan, termasuk Putusan PTUN Nomor 4/G/2024/PTUN.PBR, sebagai cerminan penerapan hukum dalam praktik nyata.

Bahan hukum yang digunakan bersumber dari data sekunder yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa literatur, jurnal hukum, dan hasil penelitian terdahulu, serta bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum. Seluruh bahan hukum dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan cara mencatat dan menyusun dokumen-dokumen yang relevan secara sistematis. Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif dengan membandingkan norma hukum yang berlaku dan implementasinya di lapangan, khususnya dalam konteks pemerintahan daerah Kota Bengkulu. Hasil analisis selanjutnya disajikan secara deskriptif-preskriptif untuk memberikan gambaran yang komprehensif mengenai kondisi perlindungan hukum ASN serta merumuskan rekomendasi normatif yang dapat memperkuat kerangka perlindungan tersebut.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Pengaturan Hukum Perlindungan Aparatur Sipil Negara terhadap Keputusan Pemerintah Daerah dalam Mutasi Jabatan**

Mutasi jabatan merupakan bagian integral dari dinamika birokrasi pemerintahan yang idealnya dilaksanakan berdasarkan prinsip profesionalitas, transparansi, dan akuntabilitas guna mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam konteks manajemen kepegawaian, mutasi pada dasarnya dimaksudkan untuk mendistribusikan pegawai sesuai kebutuhan organisasi dan potensi individu, guna meningkatkan efektivitas serta efisiensi birokrasi pemerintahan. Meskipun demikian, dalam praktiknya pelaksanaan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak jarang menimbulkan berbagai permasalahan hukum yang kompleks, terutama yang berkaitan dengan perlindungan hak dan prinsip keadilan bagi ASN yang terdampak, sehingga diperlukan suatu kerangka pengaturan hukum yang jelas, terstruktur, dan berlapis guna menjamin kepastian hukum bagi seluruh pihak yang terlibat.

Fondasi utama pengaturan perlindungan hukum ASN dalam konteks mutasi jabatan terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Undang-undang ini menegaskan bahwa seluruh manajemen ASN, termasuk kebijakan mutasi jabatan, harus diselenggarakan berdasarkan sistem merit, yakni pengelolaan yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar tanpa diskriminasi. Sistem merit ini menjadi landasan moral dan yuridis agar setiap keputusan mutasi tidak menimbulkan ketidakpastian maupun pelanggaran terhadap hak-hak ASN sebagai abdi negara. Prinsip tersebut menunjukkan bahwa mutasi tidak boleh dilakukan berdasarkan kepentingan politik atau subjektivitas pejabat pembina kepegawaian, melainkan harus berdasarkan kebutuhan organisasi dan potensi pegawai. Ketentuan ini merupakan implementasi dari semangat reformasi birokrasi yang menekankan pada profesionalisme dan netralitas ASN dalam melaksanakan tugasnya sebagai pelayan publik.

Pada tingkat peraturan pemerintah, Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 memberikan pedoman teknis bagi pejabat yang berwenang dalam proses pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai negeri sipil. Regulasi ini bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan mutasi dilakukan sesuai kewenangan dan tidak melanggar prosedur administrasi. Secara teknis, tata cara pelaksanaan mutasi diatur lebih lanjut dalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Peraturan ini secara eksplisit menegaskan pentingnya mempertimbangkan aspek kompetensi, pola karier, kebutuhan organisasi, serta prinsip larangan konflik kepentingan dalam setiap keputusan mutasi yang diterbitkan oleh pejabat pembina kepegawaian di tingkat pusat maupun daerah. Dengan demikian, peraturan-peraturan tersebut memberikan kerangka hukum yang komprehensif untuk menjamin mutasi ASN berlangsung sesuai prinsip keadilan dan kepastian hukum.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, pengaturan perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran hak ASN sebelum kerugian itu nyata terjadi, dan diwujudkan melalui ketaatan pejabat tata usaha negara terhadap asas legalitas serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Setiap Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) berupa Surat Keputusan mutasi jabatan wajib memiliki dasar hukum yang kuat dan harus memperhatikan asas kecermatan yang menuntut pejabat untuk melakukan verifikasi data, fakta, serta analisis jabatan yang mendalam sebelum menerbitkan keputusan. Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) memiliki peran strategis dalam dimensi preventif ini untuk memastikan bahwa proses mutasi dilakukan secara transparan, objektif, dan sesuai kompetensi serta kualifikasi pejabat yang bersangkutan, sekaligus berwenang

memberikan rekomendasi kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) apabila ditemukan indikasi pelanggaran terhadap prinsip merit.

Adapun perlindungan hukum represif tersedia apabila ASN telah mengalami kerugian nyata akibat keputusan mutasi yang tidak sah. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa warga masyarakat termasuk ASN yang dirugikan oleh suatu keputusan pemerintahan dapat mengajukan upaya administratif berupa keberatan kepada pejabat pemerintahan yang menerbitkan keputusan, dan apabila tidak diterima, dapat mengajukan banding administratif kepada atasan pejabat tersebut. Mekanisme wajib upaya administratif ini dimaksudkan untuk memberikan kesempatan penyelesaian secara internal yang lebih cepat dan efisien sebelum sengketa dibawa ke jalur yudisial. Dalam konteks kepegawaian, upaya administratif ini selaras dengan karakter birokrasi yang mengedepankan penyelesaian musyawarah internal sebagai cerminan nilai-nilai Pancasila sebelum menempuh jalur litigasi.

Apabila upaya administratif tidak menghasilkan penyelesaian yang adil, Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai instrumen yudisial utama memiliki kewenangan penuh untuk menilai keabsahan suatu KTUN. Sebagaimana ditegaskan oleh S.F. Marbun, tujuan pembentukan PTUN adalah untuk memberikan perlindungan terhadap semua warga negara yang merasa haknya dirugikan, sekalipun hal itu dilakukan oleh alat negara sendiri, sekaligus menjaga keseimbangan antara kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan agar berjalan selaras dan rasa keadilan dalam masyarakat terpelihara.<sup>2</sup> Alasan gugatan yang dapat diajukan di PTUN menurut Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 mencakup dua hal, yaitu apabila keputusan tata usaha negara bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan apabila keputusan tersebut bertentangan dengan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).

Relevansi kerangka pengaturan hukum tersebut terbukti dalam praktik nyata, sebagaimana terlihat dalam Putusan PTUN Nomor 4/G/2024/PTUN.PBR. Dalam putusan tersebut, majelis hakim menegaskan bahwa mutasi yang dilakukan tanpa kajian objektif serta tidak mempertimbangkan kompetensi dan prestasi pegawai merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang yang melanggar asas keadilan dan kepastian hukum, sehingga keputusan mutasi semacam itu dapat dibatalkan oleh pengadilan karena cacat secara hukum dan ASN yang bersangkutan dikembalikan ke posisi jabatan semula. Putusan ini menjadi preseden penting yang memperkuat kedudukan ASN sebagai subjek hukum yang dilindungi, bukan sekadar objek dari kebijakan kepegawaian yang sewenang-wenang, sekaligus mempertegas bahwa pejabat administrasi negara wajib menjalankan kewenangannya secara cermat, proporsional, dan sesuai dengan peraturan agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum bagi ASN yang menjadi objek keputusan.

Dengan demikian, pengaturan hukum perlindungan ASN terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mutasi jabatan di Indonesia telah tersedia secara berlapis dan terstruktur, mulai dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara sebagai fondasi utama, Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 jo. PP Nomor 9 Tahun 2003 dan Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 sebagai pedoman teknis operasional, hingga Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dengan mekanisme upaya administratif dan gugatan ke PTUN sebagai ujung tombak penegakan hak ASN. Kerangka regulasi berlapis ini secara normatif telah memberikan landasan yang kokoh bagi setiap ASN di Kota Bengkulu maupun di seluruh wilayah Indonesia untuk menuntut keadilan apabila haknya dilanggar melalui keputusan mutasi jabatan yang tidak berlandaskan prinsip merit, legalitas, dan keadilan.

---

<sup>2</sup> Ahmad Haidar Muiny dan Anna Erliyana, "Administrative Law Enforcement Concerning Disrespectful Dismissal of Civil Servants in the Perspective of the State Administrative Court," *Jurnal Hukum Sehasen* 10, no. 2 (Oktober 2024), hlm. 640.

## 2. Regulasi dalam Memberikan Perlindungan Hukum yang Memadai bagi Aparatur Sipil Negara terhadap Keputusan Mutasi Jabatan di Kota Bengkulu

Secara normatif, Indonesia telah memiliki berbagai perangkat regulasi yang dimaksudkan untuk melindungi ASN dalam proses mutasi. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara mengamanatkan bahwa manajemen ASN, termasuk mutasi jabatan, harus diselenggarakan berdasarkan sistem merit, yakni kebijakan dan manajemen ASN yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, ataupun kondisi kecacatan. Regulasi ini kemudian diperbarui oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang kembali menegaskan amanat sistem merit dalam seluruh siklus manajemen ASN, mulai dari pengadaan, pengembangan karier, promosi dan mutasi, hingga penggajian dan pemberhentian. Pada tataran teknis, Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil mengatur ketentuan-ketentuan teknis mengenai manajemen PNS yang di dalamnya mencakup ketentuan tentang mutasi dan perlindungan pegawai.

Untuk memahami apakah regulasi tersebut memberikan perlindungan yang memadai, perlu terlebih dahulu dipahami konsep perlindungan hukum itu sendiri. Philipus M. Hadjon membedakan perlindungan hukum menjadi dua bentuk perlindungan preventif dan perlindungan represif. Perlindungan preventif memberi rakyat kesempatan untuk menyampaikan keberatan sebelum keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif, sementara perlindungan represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa yang sudah terjadi, termasuk melalui jalur pengadilan.<sup>3</sup> Dalam konteks mutasi ASN, sistem merit merupakan wujud utama dari perlindungan hukum preventif, karena ia seharusnya mencegah terjadinya mutasi yang sewenang-wenang sejak dari hulunya. Adapun perlindungan represif tersedia melalui jalur keberatan dan banding administratif, serta gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.

Mekanisme perlindungan represif bagi ASN yang merasa dirugikan akibat keputusan mutasi diatur secara bertahap dalam regulasi yang berlaku. Berdasarkan Pasal 129 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, sengketa pegawai ASN diselesaikan melalui upaya administratif yang terdiri dari keberatan dan banding administratif. Sebagai tindak lanjutnya, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN), yang mengatur tata cara keberatan dan banding administratif secara lebih rinci.<sup>4</sup> Apabila seluruh upaya administratif telah ditempuh namun belum menghasilkan penyelesaian yang adil, ASN dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Upaya administratif dalam sengketa kepegawaian bersifat wajib dan merupakan syarat mutlak sebelum mengajukan gugatan ke PTUN hakim akan menolak gugatan yang diajukan tanpa terlebih dahulu menempuh upaya administratif yang tersedia.

Meskipun kerangka normatif tersebut tampak lengkap, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa regulasi yang ada belum mampu memberikan perlindungan hukum yang benar-benar memadai bagi ASN. Persoalan mendasar pertama terletak pada lemahnya implementasi sistem merit di daerah. Sistem merit menghendaki bahwa pengangkatan dan pemindahan jabatan ASN didasarkan pada kompetensi dan prestasi kerja, namun dalam praktiknya mutasi yang terjadi lebih dipengaruhi oleh pertimbangan politik dan kedekatan personal dengan kepala daerah. Pejabat birokrasi karier yang seharusnya diangkat dan diberhentikan secara profesional dengan mempertimbangkan sistem

---

<sup>3</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia: Sebuah Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara* (Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987), hlm. 25.

<sup>4</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6705, Pasal 4.

kariier, ternyata lebih banyak ditentukan oleh pendekatan politik semata. Bahkan penyalahgunaan wewenang dalam mutasi jabatan oleh kepala daerah telah dikategorikan sebagai tindakan maladministrasi sebagaimana diatur dalam Pasal 11 huruf d Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017, karena merupakan perbuatan melampaui kewenangan, melawan hukum, atau penggunaan wewenang untuk tujuan yang berbeda dari tujuan wewenang tersebut dalam proses pelayanan publik.

Persoalan kedua adalah lemahnya perlindungan hukum bagi ASN akibat pelanggaran sistem merit dalam proses pengisian jabatan. Alkindi Indika dalam penelitiannya menegaskan bahwa meskipun tata cara pengisian jabatan melalui sistem merit telah diatur, dalam pencapaian tujuannya dapat terjadi kekurangan bahkan pelanggaran saat implementasi di lapangan. Perlindungan hukum terhadap ASN yang dirugikan akibat cacat prosedur dalam penempatan jabatan sesungguhnya hanya bersifat represif yaitu melalui mekanisme keberatan secara tertulis dan menyatakan pendapat kepada badan atau pejabat yang menetapkan keputusan. Ini berarti ASN tidak memiliki mekanisme yang efektif untuk mencegah terjadinya pelanggaran tersebut sebelum keputusan mutasi berlaku, karena keputusan tersebut umumnya sudah dieksekusi sebelum upaya hukum sempat ditempuh.

Persoalan ketiga menyangkut lemahnya kelembagaan pengawasan sistem merit. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 telah menghapus Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai lembaga pengawas independen sistem merit, dan mengalihkan fungsinya kepada Badan Kepegawaian Negara (BKN) dan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PANRB). Pengalihan ini menimbulkan potensi konflik kepentingan yang serius, karena fungsi pengawasan kini berada pada lembaga yang sekaligus berperan sebagai pelaksana kebijakan kepegawaian. Guru Besar Universitas Gadjah Mada Sofian Effendi, mantan Ketua KASN periode 2014 - 2019, menegaskan bahwa prinsip pemisahan kewenangan antara fungsi perumusan kebijakan, pelaksanaan manajemen ASN, dan pengawasan meritokrasi harus dipertahankan secara tegas untuk menghindari duplikasi tugas dan benturan kepentingan. Persoalan ini bahkan telah mendapat pengakuan konstitusional melalui Putusan Mahkamah Konstitusi atas Perkara Nomor 121/PUU-XXII/2024, di mana MK menyatakan Pasal 26 ayat (2) huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat, karena tidak menjamin bahwa pengawasan sistem merit dilakukan oleh lembaga yang benar-benar independen dan bebas dari konflik kepentingan.

Persoalan keempat berkaitan dengan kekosongan regulasi teknis yang berakibat langsung pada kepastian hukum. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 mengamanatkan bahwa seluruh peraturan pelaksanaannya harus ditetapkan paling lambat enam bulan setelah undang-undang diundangkan, namun hingga jauh melewati tenggat tersebut sejumlah peraturan teknis yang krusial termasuk peraturan teknis yang mengatur mekanisme pengawasan sistem merit pasca-penghapusan KASN belum juga diterbitkan. Kekosongan regulasi teknis ini memiliki konsekuensi langsung terhadap kepastian hukum bagi ASN, karena tanpa pedoman teknis yang jelas, pelaksanaan mutasi di tingkat daerah semakin rentan terhadap penyimpangan yang sulit dikoreksi secara hukum. Kondisi tersebut mencerminkan suatu paradoks normatif, di mana regulasi yang seharusnya menjadi fondasi tata kelola pemerintahan yang baik justru berpotensi bergeser menjadi instrumen ketidakpastian.

Selain kelemahan-kelemahan yang telah diuraikan di atas, terdapat dimensi penting lain yang perlu dicermati dalam mengukur memadai tidaknya perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu, yaitu tolak ukur Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), landasan Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, serta fakta konkret yang terjadi di lapangan.

Dalam perspektif hukum administrasi negara, setiap keputusan yang diterbitkan oleh pejabat pemerintah termasuk keputusan mutasi jabatan yang diterbitkan Wali Kota Bengkulu selaku Pejabat Pembina Kepegawaian tidak hanya harus memenuhi syarat formil berupa kewenangan, prosedur, dan substansi, tetapi juga wajib memperhatikan batas-batas tidak tertulis yang dikenal sebagai Asas-Asas

Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Dalam konteks mutasi ASN oleh kepala daerah, AAUPB merupakan batasan tidak tertulis atas kewenangan kepala daerah dalam mengeluarkan keputusan mutasi sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 4 huruf a Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, bahwa negara hukum adalah negara yang dalam segala aspek kehidupan termasuk penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Apabila keputusan mutasi diterbitkan semata-mata atas dasar kepentingan politis atau balas jasa, maka keputusan tersebut dapat dikategorikan melanggar asas tidak menyalahgunakan kewenangan dan asas kepentingan umum, yang berarti keputusan tersebut mengandung cacat yuridis dan berpotensi dibatalkan.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga memegang peranan yang sangat penting sebagai instrumen perlindungan hukum bagi ASN. Undang-undang ini secara tegas mengatur syarat sahnya sebuah keputusan pemerintahan dalam Pasal 52, yaitu harus ditetapkan oleh pejabat yang berwenang, dibuat sesuai prosedur, dan sesuai dengan substansi dari objek keputusan. Kehadiran undang-undang ini dimaksudkan untuk menciptakan tertib penyelenggaraan administrasi pemerintahan, menciptakan kepastian hukum, mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintahan, serta memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat dan aparatur pemerintahan.

Lebih lanjut, undang-undang ini juga menempatkan AAUPB sebagai norma hukum positif yang dapat dijadikan dasar pengujian oleh hakim PTUN dalam menilai sah atau tidaknya suatu keputusan tata usaha negara. Hal ini semakin memperkuat posisi ASN untuk mempersoalkan keputusan mutasi yang dinilai cacat hukum melalui jalur yudisial. Namun demikian, meskipun instrumen normatif ini tersedia, efektivitasnya dalam memberikan perlindungan yang nyata bagi ASN tetap bergantung pada keberanian ASN untuk menggunakan jalur tersebut serta kemauan lembaga yudisial untuk menerapkan AAUPB secara konsisten dalam putusannya.

Dari sisi fakta konkret di Kota Bengkulu dan wilayah Provinsi Bengkulu secara lebih luas, gambaran yang diperoleh mempertegas bahwa perlindungan hukum yang tersedia secara normatif belum mampu sepenuhnya menjawab persoalan yang terjadi di lapangan. Fenomena mutasi yang tidak sesuai prosedur dan tidak mempertimbangkan kebutuhan riil organisasi telah menjadi persoalan yang disoroti oleh berbagai kalangan. Dugaan praktik pungutan tidak resmi dalam proses mutasi guru di Bengkulu menjadi cerminan nyata bahwa proses mutasi di daerah masih sangat rentan terhadap praktik-praktik yang jauh dari prinsip merit dan transparansi.<sup>5</sup> Di tingkat kabupaten dalam wilayah Provinsi Bengkulu, kasus mutasi yang menimbulkan polemik juga pernah terjadi di Kabupaten Rejang Lebong, di mana mutasi terhadap 139 ASN yang dilakukan pada awal tahun 2024 dinilai bermasalah hingga membutuhkan evaluasi dari Badan Kepegawaian Negara suatu kondisi yang menunjukkan bahwa proses mutasi di daerah tidak selalu berjalan sesuai dengan koridor regulasi yang ada. Di Kota Bengkulu sendiri, fenomena isu mutasi yang disertai dengan upaya oknum yang mengiming-imingi jabatan kepada ASN menjadi indikasi bahwa proses mutasi berpotensi dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu untuk kepentingan di luar mekanisme hukum yang seharusnya berlaku.

Keseluruhan fakta dan analisis di atas menegaskan bahwa perlindungan hukum yang diberikan oleh regulasi yang ada kepada ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu belum dapat dikatakan memadai. Secara normatif, instrumen perlindungan memang telah tersedia mulai dari sistem merit dalam Undang-Undang ASN, syarat sahnya keputusan dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, AAUPB sebagai batasan kewenangan pejabat, hingga mekanisme keberatan, banding administratif, dan gugatan ke PTUN. Namun secara substansial dan praktis,

---

<sup>5</sup> "Dugaan Uang Pelicin Warnai Mutasi Guru di Bengkulu, ASN Minta Evaluasi," *Berita Merdeka Online*, 29 Oktober 2025, diakses 12 Mei 2026, <https://www.beritamerdekaonline.com/dugaan-uang-pelicin-warnai-mutasi-guru-di-bengkulu-asn-minta-evaluasi/berita-bengkulu/>.

instrumen-instrumen tersebut belum berjalan efektif karena lemahnya pengawasan independen pasca-penghapusan KASN, tidak adanya mekanisme pencegahan yang efektif sebelum keputusan mutasi dieksekusi, masih kentalnya pengaruh politik dalam pengambilan keputusan mutasi di tingkat daerah, kekosongan sejumlah peraturan teknis pelaksana, serta minimnya keberanian ASN untuk menggunakan jalur hukum yang tersedia akibat ketimpangan posisi struktural antara ASN dan pembuat keputusan. Dengan demikian, diperlukan penguatan yang tidak hanya berdimensi normatif, tetapi juga kelembagaan, kultural, dan prosedural, agar perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu dapat benar-benar terwujud secara substantif.

## **KESIMPULAN**

Pertama, pengaturan hukum perlindungan ASN terhadap keputusan pemerintah daerah dalam mutasi jabatan telah tersedia secara berlapis dan terstruktur. Fondasi utamanya terdapat dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang mewajibkan seluruh manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan sistem merit. Secara teknis, kerangka tersebut diperkuat oleh Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 jo. PP Nomor 9 Tahun 2003 dan Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019. Adapun perlindungan represif tersedia melalui mekanisme keberatan dan banding administratif berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, serta gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara berdasarkan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004. Kerangka regulasi berlapis ini secara normatif telah menyediakan landasan yang cukup kokoh bagi ASN untuk menuntut keadilan apabila haknya dilanggar melalui keputusan mutasi yang tidak berlandaskan prinsip merit, legalitas, dan keadilan.

Kedua, meskipun instrumen normatif tersebut telah tersedia, regulasi yang ada belum mampu memberikan perlindungan hukum yang benar-benar memadai bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu. Hal ini disebabkan oleh beberapa kelemahan fundamental, yaitu: lemahnya pengawasan independen terhadap sistem merit pasca-penghapusan KASN melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 yang berpotensi menimbulkan konflik kepentingan, tidak adanya mekanisme preventif yang efektif untuk mencegah pelaksanaan keputusan mutasi yang cacat sebelum kerugian nyata dialami ASN, masih kuatnya pengaruh pertimbangan politis dan kedekatan personal dalam pengambilan keputusan mutasi di tingkat daerah, adanya kekosongan sejumlah peraturan teknis pelaksana yang seharusnya diterbitkan dalam tenggat yang telah ditentukan undang-undang, serta minimnya keberanian ASN untuk menggunakan jalur hukum yang tersedia akibat ketimpangan posisi struktural. Oleh karena itu, diperlukan penguatan yang tidak hanya berdimensi normatif, tetapi juga kelembagaan, kultural, dan prosedural, agar perlindungan hukum bagi ASN terhadap keputusan mutasi jabatan di Kota Bengkulu dapat terwujud secara substantif.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Badan Kepegawaian Negara. Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 63, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6037.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6705.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan

Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6897.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5601.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5494.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 35.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Putusan Nomor 121/PUU-XXII/2024.

Ombudsman Republik Indonesia. Peraturan Ombudsman Nomor 26 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penerimaan, Pemeriksaan, dan Penyelesaian Laporan.

Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru. Putusan Nomor 4/G/2024/PTUN.PBR.

### **Buku dan Jurnal**

Agus Dwiyanto. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2011.

Ahmad Haidar Muiny dan Anna Erliyana. "Administrative Law Enforcement Concerning Disrespectful Dismissal of Civil Servants in the Perspective of the State Administrative Court." *Jurnal Hukum Sehasen* 10, no. 2 (Oktober 2024).

Alkindi Indika. "Perlindungan Hukum Terhadap Pegawai Negeri Sipil Akibat Pelanggaran Sistem Merit pada Proses Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi." *Jurist-Diction* 2, no. 5 (2019).

Badan Litbang Diklat Kumdil Mahkamah Agung RI. *Penjelasan Hukum Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Mahkamah Agung RI, 2018.

Lidia Salma Sagala, Ida Nadirah, dan Ismail Koto. "Perlindungan Hukum Aparatur Sipil Negara terhadap Mutasi yang Tidak Berdasarkan Prinsip Keadilan (Studi Putusan Nomor: 4/G/2024/PTUN.PBR)." Tesis, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2024.

Muhammad Yassin. "Perlindungan Hukum bagi Pegawai Negeri Sipil dalam Pelaksanaan Mutasi." Tesis, Universitas Airlangga, 2011.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).

Philipus M. Hadjon. *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*. (Surabaya: Bina Ilmu, 1987).

S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. (Yogyakarta: FH UII Press, 2011).

Safitri. "Penerapan Upaya Administratif dalam Sengketa Tata Usaha Negara." *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 3, no. 1 (2021).

### **Sumber Internet**

Berita Merdeka Online. "Dugaan Uang Pelicin Warnai Mutasi Guru di Bengkulu, ASN Minta Evaluasi." 29 Oktober 2025. Diakses 12 Mei 2026. <https://www.beritamerdekaonline.com/dugaan-uang-pelicin-warnai-mutasi-guru-di-bengkulu-asn-minta-evaluasi/berita-bengkulu/>.

BPK Perwakilan Provinsi Bengkulu. "Polemik Mutasi Terus Bergulir." April 2024. Diakses 12 Mei 2026. <https://bengkulu.bpk.go.id/polemik-mutasi-terus-bergulir/>.

Ombudsman Republik Indonesia. "Penyalahgunaan Wewenang Kepala Daerah dalam Mutasi Jabatan Kepala Dinas." Diakses 12 Mei 2026. <https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkinternal--penyalahgunaan-wewenang-kepala-daerah-dalam-mutasi-jabatan-kepala-dinas>.

Tribun Bengkulu. "Isu Mutasi Pejabat di Kota Bengkulu, Sekda Imbau ASN Waspada Modus Penipuan." 16 Oktober 2025. Diakses 12 Mei 2026. <https://bengkulu.tribunnews.com/kota-bengkulu/90529/isu-mutasi-pejabat-di-kota-bengkulu-sekda-imbau-asn-waspada-modus-penipuan>.