

## ANALISIS HUKUM PENOLAKAN MUTASI OLEH APARATUR SIPIL NEGARA (ASN)<sup>1</sup>

Oleh :  
Arnesti Laurina Baerumah<sup>2</sup>  
Donna O. Setiabudhi<sup>3</sup>  
Fonnyke Pongkorung<sup>4</sup>

### ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan hukum terkait mutasi ASN dalam sistem kepegawaian di Indonesia, baik dari segi peraturan perundang-undangan maupun prinsip-prinsip manajemen ASN dan untuk mengkaji dasar hukum dan alasan yang dapat dijadikan dasar oleh ASN dalam menolak mutasi, serta menilai apakah penolakan tersebut dapat dibenarkan menurut hukum. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu : 1. Penolakan mutasi oleh ASN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS, serta Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Mutasi merupakan bagian dari pola karier ASN yang bersifat wajib untuk memenuhi kebutuhan organisasi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, penolakan mutasi pada prinsipnya tidak dibenarkan, kecuali dalam kondisi tertentu yang diatur secara limitatif dalam peraturan perundang-undangan. 2. Sanksi bagi ASN yang menolak mutasi diatur dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Penolakan mutasi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin berupa ketidakpatuhan terhadap perintah atasan yang sah. Konsekuensinya, ASN dapat dikenai sanksi ringan, sedang, hingga berat, termasuk pemberhentian tidak dengan hormat apabila tetap menolak.

Kata Kunci : *penolakan, mutasi, ASN*

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan perwakilan pemerintah dan masyarakat yang memiliki komitmen tinggi dalam menegakkan

Pancasila, UUD 1945, dan terlibat dalam menjalankan prakarsa kedinasan. Fungsi ASN sangat penting bagi keberhasilan, tujuan pemerintah dan pertumbuhan bangsa. ASN sebagai komponen utama sumber daya manusia pada lembaga negara sangat berperan penting dalam pelaksanaan tugas pemerintahan dan kemajuan negara. Melalui berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pelayanan publik, pemerintah mengatur ASN sehingga dapat menjalankan perannya sebagai Aparatur Sipil Negara dan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara mengatur ketentuan ASN secara menyeluruh.<sup>5</sup>

Mutasi ASN secara normatif merupakan instrumen dalam manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk meningkatkan kinerja organisasi, mengembangkan kompetensi pegawai, serta mencegah stagnasi birokrasi. Hal ini sesuai dengan prinsip "*the right man in the right place*", yaitu menempatkan pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kebutuhan organisasi secara objektif. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang ASN, disebutkan bahwa mutasi merupakan bagian dari manajemen ASN yang dilaksanakan sesuai dengan sistem merit. Sistem merit sendiri mengedepankan aspek kualifikasi, kompetensi, dan kinerja sebagai dasar utama pengambilan keputusan dalam pengangkatan dan pemindahan jabatan.<sup>6</sup>

Namun dalam praktiknya, tidak sedikit mutasi ASN dilakukan secara sepihak, tanpa mempertimbangkan penilaian kinerja, tanpa melalui Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat), dan bahkan tanpa persetujuan dari Menteri Dalam Negeri atau instansi pembina kepegawaian pusat sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan perundang-undangan. Mutasi yang demikian membuka celah terjadinya penyalahgunaan wewenang, ketidakadilan administratif, serta pelanggaran prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). ASN yang merasa dimutasi secara tidak adil atau melanggar prosedur sering kali berada dalam posisi sulit—antara menerima keputusan atasan tanpa perlawan, atau menolak mutasi dan menghadapi konsekuensi hukum dan administratif.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Artikel Skripsi

<sup>2</sup> Mahasiswa Fakultas Hukum Unsrat, NIM 210711010654

<sup>3</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Doktor Ilmu Hukum

<sup>4</sup> Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

<sup>5</sup> Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>6</sup> *Ibid.*, Pasal 67 ayat (1) dan (2).

<sup>7</sup> Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

Permasalahan ini tercermin dalam kasus mutasi ASN di Kabupaten Kepulauan Talaud pada tahun 2023, di mana terdapat sejumlah ASN yang dimutasi secara sepihak oleh kepala daerah, tanpa adanya proses evaluasi formal, konsultasi dengan Baperjakat, atau pemberitahuan terlebih dahulu kepada ASN yang bersangkutan. Dalam kasus tersebut, ASN yang terkena mutasi menyampaikan penolakan secara administratif, karena mereka merasa diperlakukan secara tidak adil serta tidak diberikan dasar hukum atas keputusan tersebut. Penolakan tersebut kemudian menjadi polemik di lingkungan pemerintahan daerah, karena dipersepsikan sebagai bentuk pembangkangan terhadap perintah atasan, padahal secara substansi merupakan bentuk perlindungan terhadap hak ASN sebagai subjek hukum.<sup>8</sup>

Kasus ini tidak berdiri sendiri. Sebelumnya, terdapat Putusan PTUN Jakarta No. 65/G/2021/PTUN.JKT yang menjadi yurisprudensi penting dalam konteks sengketa mutasi ASN. Dalam perkara ini, seorang ASN menggugat keputusan mutasi yang ditetapkan oleh pejabat pembina kepegawaian di kementerian, karena merasa bahwa mutasi dilakukan secara sepihak dan tidak sesuai dengan prosedur hukum. Dalam amar putusannya, Majelis Hakim PTUN Jakarta mengabulkan gugatan penggugat, menyatakan keputusan mutasi tersebut tidak sah, serta memerintahkan pejabat pembina kepegawaian untuk mengembalikan penggugat ke jabatan semula.<sup>9</sup> Pertimbangan majelis hakim menekankan pentingnya pelaksanaan mutasi yang sesuai dengan asas legalitas, akuntabilitas, dan transparansi, serta menjunjung prinsip *due process of law* dalam manajemen ASN.

Fenomena ini menunjukkan bahwa penolakan ASN terhadap mutasi bukanlah semata-mata bentuk pembangkangan terhadap hierarki birokrasi, tetapi dapat menjadi bentuk perlawanan administratif terhadap keputusan yang tidak sah. Dalam konteks ini, penting untuk dianalisis apakah secara hukum ASN berhak untuk menolak mutasi, dalam kondisi seperti apa penolakan tersebut dibenarkan, serta bagaimana perlindungan hukum yang tersedia bagi ASN yang memilih untuk menolak mutasi yang dianggap tidak adil atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.<sup>10</sup>

Lebih lanjut, dalam praktik birokrasi, mutasi seringkali digunakan sebagai alat kontrol politik oleh kepala daerah atau pejabat politik lainnya terhadap ASN yang dianggap tidak sejalan dengan kehendak penguasa. Hal ini menciptakan iklim ketidakpastian hukum dalam tubuh ASN, karena penempatan jabatan tidak lagi didasarkan pada kinerja dan profesionalisme, tetapi pada relasi kekuasaan dan loyalitas politik. Konsekuensinya, ASN yang dimutasi secara tidak adil tidak memiliki cukup keberanian untuk menolak, karena khawatir akan dijatuhi sanksi disiplin sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.<sup>11</sup>

## B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pengaturan Penolakan Mutasi oleh Aparatur Sipil Negara?
2. Bagaimana Sanksi terhadap Penolakan Mutasi Aparatur Sipil Negara?

## C. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif.

## PEMBAHASAN

### A. Pengaturan Penolakan Mutasi oleh Aparatur Sipil Negara

Mutasi merupakan dinamika yang terjadi baik didalam suatu organisasi maupun dalam manajemen kepegawaian. Pelaksanaan mutasi sering mengakibatkan terjadinya problematika dalam proses pelaksanaannya, hal ini dikarenakan terjadinya ketidak sesuaian antara proses yang terjadi dengan peraturan yang ada. Tujuan pelaksanaan mutasi bagi pegawai salah satunya adalah untuk pengembangan pola karier agar semakin kompeten dalam melaksanakan tugas kerja. Pasal 1 ayat (9) PermenPAN RB No. 22 Tahun 2021 tentang Pola Karier Pegawai Negeri Sipil menyatakan pengertian dari pola karier yaitu “Pola Karier PNS adalah pola dasar mengenai urutan penempatan dan/atau perpindahan PNS dalam dan antar posisi di setiap jenis Jabatan secara berkesinambungan”.<sup>12</sup>

Pelaksanaan mutasi tidak dapat dilakukan oleh kepala daerah tanpa adanya alasan yang jelas, karena semua tata cara pelaksanaannya telah diatur didalam Peraturan BKN No. 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

<sup>8</sup> Kompas.com, “ASN di Talaud Gugat Mutasi Sepihak”, 2023.

<sup>9</sup> Putusan PTUN Jakarta No. 65/G/2021/PTUN.JKT.

<sup>10</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*, Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011. Lihat juga: Pasal 76 dan 77 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

<sup>11</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

<sup>12</sup> Kementerian PANRB, *Peraturan Menteri PANRB Nomor 22 Tahun 2021 tentang Pola Karier PNS*, Pasal 1 ayat (9).

Selanjutnya dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara yang telah mengatur mengenai penempatan jabatan dari pegawai negeri dan mutasi terhadap pegawai hanya bisa dilakukan jika ASN tersebut telah bekerja selama 2 tahun dan selama itu kinerja pegawai terus dinilai.

Pengaturan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan bagian dari manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk pengembangan karir, peningkatan kompetensi, dan penguatan organisasi. Mutasi ASN diatur oleh berbagai regulasi yang ditujukan untuk memastikan transparansi dan keadilan dalam proses tersebut, serta untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat yang berwenang. Salah satu dasar hukumnya adalah Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menekankan penerapan Sistem Merit dalam pengelolaan ASN.

Dalam sistem hukum kepegawaian nasional, mutasi aparatur sipil negara (ASN) merupakan tindakan administratif yang memiliki dasar hukum jelas dan mengikat. Ketentuan mengenai mutasi telah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur hak dan kewajiban ASN sebagai bagian dari aparatur negara. Mutasi tidak hanya berfungsi sebagai instrumen pengembangan karier, tetapi juga sebagai wujud pelaksanaan prinsip efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>13</sup> Dalam hal ini, mutasi menjadi hak instansi untuk menata personel sesuai kebutuhan organisasi, namun tetap harus dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku serta menjunjung tinggi asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Terdapat beberapa Persyaratan umum yang harus dipenuhi dalam pengajuan mutasi antara lain:

1. Berstatus PNS;
2. Analisis jabatan dan analisis beban kerja terhadap jabatan PNS yang akan mutasi;
3. Surat permohonan mutasi dari PNS yang bersangkutan;
4. Surat usul mutasi dari PPK instansi penerima dengan menyebutkan jabatan yang akan diduduki;
5. Surat persetujuan mutasi dari PPK instansi asal dengan menyebutkan jabatan yang akan diduduki;
6. Surat pernyataan dari instansi asal bahwa PNS yang bersangkutan tidak sedang dalam proses atau menjalani hukuman disiplin dan/atau

proses peradilan yang dibuat oleh PPK atau pejabat lain yang menangani kepegawaian paling rendah menduduki JPT Pratama;

7. Salinan/fotokopi sah keputusan dalam pangkat dan/atau jabatan terakhir;
8. Salinan/fotokopi sah penilaian prestasi ekrja bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir;
9. Surat pernyataan tidak sedang menjalani tugas belajar atau ikatan dinas yang dibuat oleh PPK atau pejabat lain yang menangani kepegawaian paling rendah menduduki JPT Pratama; dan/atau
10. Surat meterangan bebas temuan yang diterbitkan inspektorat di mana PNS tersebut berasal.

Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi, Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa Mutasi adalah perpindahan tugas dan/atau lokasi dalam satu instansi pusat, antar-instansi pusat, satu instansi daerah, antar-instansi daerah, antar-instansi pusat dan instansi daerah, dan ke perwakilan Negara Indonesia di luar negeri serta atas permintaan sendiri.

Sebagaimana telah sedikit disinggung sebelumnya, salah satu jenis mutasi PNS adalah Mutasi PNS antar Kabupaten/Kota antar Provinsi antar Provinsi. Dalam Pasal 7, Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Mutasi, dijelaskan bahwa Mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi dilakukan dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan teknis Kepala BKN/Kepala Kantor Regional BKN.
2. Pertimbangan teknis Kepala BKN/Kepala Kantor Regional BKN diberikan dalam hal persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 terpenuhi dan BKN telah melakukan verifikasi dan validasi kebutuhan jabatan di instansi penerima dan instansi asal.
3. Dalam hal berdasarkan hasil verifikasi dan validasi tidak sesuai dengan kebutuhan jabatan di instansi penerima dan instansi asal, BKN tidak dapat memberikan pertimbangan teknis.
4. Berdasarkan pertimbangan teknis Kepala BKN/Kepala Kantor Regional BKN sebagaimana dimaksud dalam huruf b, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri menetapkan keputusan mutasi.

<sup>13</sup> Riant Nugroho, *Public Policy*, (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011), hlm. 214.

5. Berdasarkan penetapan menteri sebagaimana dimaksud dalam huruf d, PPK instansi penerima menetapkan pengangkatan PNS dalam jabatan.<sup>14</sup>

Ketentuan ini menegaskan bahwa mutasi bukan hanya hak instansi dalam mengatur formasi pegawainya, tetapi juga proses yang memiliki landasan hukum dan harus mengikuti proses yang telah ditentukan. Jika ASN menolak mutasi yang sah, maka harus ada pertimbangan hukum dan administratif yang mengatur mengenai alasan penolakan tersebut apakah dapat dibenarkan atau justru melanggar disiplin kepegawaian.<sup>15</sup>

Mutasi ASN juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, yang menekankan pentingnya penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Sistem merit menjamin bahwa setiap kebijakan kepegawaian, termasuk mutasi, dilakukan berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja ASN, bukan karena pertimbangan subyektif atau tekanan politik. Ketentuan teknis pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS.

Alasan Mutasi ASN Tidak Sembarangan:

1. Memastikan Kebutuhan Organisasi Terpenuhi Mutasi dilakukan berdasarkan analisis kebutuhan jabatan dan beban kerja suatu instansi.<sup>16</sup>
2. Menjaga Objektivitas dan Profesionalisme<sup>17</sup>
3. Melindungi Hak dan Karier ASN<sup>18</sup>
4. Mencegah Penyalahgunaan Wewenang<sup>19</sup>

Pasal 2 ayat (2) Peraturan BKN No.5 Tahun 2019 menjelaskan apa yang perlu diperhatikan dalam aspek dari perencanaan mutasi seperti berikut:<sup>20</sup>

- a) kompetensi;
- b) pola karier;
- c) pemetaan pegawai;
- d) kelompok rencana suksesi (*talent pool*);
- e) perpindahan dan pengembangan karier;
- f) penilaian prestasi kerja/kinerja dan perilaku kerja;
- g) kebutuhan organisasi; dan

<sup>14</sup> [https://danisuluhpermadi.web.id/kepegawaian/tata-cara-pindah-mutasi-pegawai-negeri-sipil-antar-daerah/?utm\\_source=perplexity](https://danisuluhpermadi.web.id/kepegawaian/tata-cara-pindah-mutasi-pegawai-negeri-sipil-antar-daerah/?utm_source=perplexity)

<sup>15</sup> Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Pasal 67.

<sup>17</sup> Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2010, hlm. 77.

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015, hlm. 125.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 130.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 2 ayat (1) dan (2).

h) sifat pekerjaan teknis atau kebijakan tergantung pada klasifikasi jabatan.

Pasal 2 ayat (3) Mutasi terdiri atas:

- a. mutasi PNS dalam satu Instansi pusat atau Instansi Daerah;
- b. mutasi PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi;
- c. mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi;
- d. mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya;
- e. mutasi PNS antar-Instansi dan
- f. mutasi ke perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia di luar negeri.

Proses mutasi harus melalui tahapan dan memenuhi persyaratan tertentu yang melibatkan persetujuan dari Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di instansi asal dan instansi penerima. Setelah persetujuan diberikan, usulan mutasi diajukan ke Badan Kepegawaian Negara (BKN) untuk mendapatkan pertimbangan teknis. Proses dari mutasi bertujuan untuk meningkatkan kinerja dan efektivitas organisasi serta memberikan kesempatan bagi PNS untuk mengembangkan karir, sesuai dengan Peraturan Kepala BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Proses mutasi PNS diatur dalam beberapa langkah, yaitu:

1. Permohonan Mutasi
2. Penilaian Kinerja
3. Sosialisasi
4. Pelaksanaan Mutasi

Mutasi terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) dapat dilakukan oleh pejabat yang memiliki kewenangan dalam manajemen ASN. Berdasarkan aturan yang berlaku, berikut adalah beberapa pihak yang memiliki wewenang untuk melakukan mutasi terhadap ASN:

1. Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK)
2. Menteri
3. Badan Kepegawaian Negara (BKN)

Mutasi dalam lingkungan kerja Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah salah satu bentuk pengembangan karier pegawai dengan cara memindahkan karyawan ke posisi yang lebih sesuai, sehingga mereka dapat bekerja dengan lebih optimal sesuai dengan kompetensi dan tugas yang diberikan.<sup>21</sup>

Berdasarkan Peraturan BKN RI Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi, disebutkan bahwa mutasi dilakukan atas dasar kesesuaian antara kompetensi ASN dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan dan pola

<sup>21</sup> <https://birosdm-dev.dephub.go.id/post/read/mutasi-pegawai-negeri-sipil>

karier, dengan memperhatikan kebutuhan organisasi. Namun mutasi yang terjadi pada kenyataannya tidaklah sesuai dengan peraturan-peraturan atau ketentuan-etentuan yang ada. Pelaksanaan mutasi masih terjadi tanpa adanya alasan yang jelas seperti terjadinya ketidakcocokan antara kepala daerah dengan pegawai.

Penyalahgunaan mutasi terdapat bermacam muatan subjektif didalamnya hingga kental dengan masuknya kepentingan pribadi contohnya seperti dalam kasus mutasi ASN di Kabupaten Kepulauan Talaud pada tahun 2023, di mana terdapat sejumlah ASN yang dimutasi secara sepahak oleh kepala daerah, tanpa adanya proses evaluasi formal, konsultasi dengan Baperjakat, atau pemberitahuan terlebih dahulu kepada ASN yang bersangkutan. Dalam kasus tersebut, ASN yang terkena mutasi menyampaikan penolakan secara administratif, karena mereka merasa diperlakukan secara tidak adil serta tidak diberikan dasar hukum atas keputusan tersebut. Penolakan tersebut kemudian menjadi polemik di lingkungan pemerintahan daerah, karena dipersepsikan sebagai bentuk pembangkangan terhadap perintah atasan, padahal secara substansi merupakan bentuk perlindungan terhadap hak ASN sebagai subjek hukum.

Kasus atau masalah dari pelaksanaan mutasi paling sering terjadi dikarenakan adanya unsur politik didalamnya. Adanya perbedaan partai politik antara kepala daerah dan pegawai hal tersebut mengakibatkan mutasi terjadi tanpa melihat kinerja dan kelayalitasan dari pegawai. Adapula kepala daerah yang melakukan mutasi karena adanya unsur kekeluargaan atau biasa dikenal dengan *spoiled system*.

Menurut pendapat Hasibuan (2002, h.102-103) menyebutkan bahwa ada tiga dasar/landasan pelaksanaan mutasi pegawai yang kita kenal yaitu:<sup>22</sup>

a. Merit system

*Merit system* adalah mutasi pegawai yang didasari oleh landasan yang bersifat ilmiah, objektif, dan hasil prestasi kerja.

b. Seniority system

*Seniority system* adalah mutasi pegawai yang didasarkan atas landasan masa kerja, dan pengalaman kerja dari pegawai bersangkutan.

c. Spoiled system

*Spoiled system* adalah mutasi pegawai berdasarkan landasan kekeluargaan. Sistem mutasi ini dinilai kurang baik untuk

diterapkan karena atas pertimbangan suka (*like*) atau tidak suka (*dislike*).

Dalam sebuah organisasi pemerintahan, mutasi merupakan hal biasa dalam upaya memberikan kesempatan kepada pegawai agar memperoleh pengetahuan dan pengalaman yang lebih dan menyeluruh, berkaitan dengan jabatannya dengan jalan berpindah dari suatu pekerjaan atau unit kerja ke pekerjaan lain sehingga diharapkan akan meningkatkan kinerja pegawai tersebut. Pemindahan atau mutasi merupakan suatu kegiatan rutin dalam suatu organisasi untuk dapat melaksanakan prinsip “*the right man and the right place*” atau “orang yang tepat dan tempat yang tepat”. Sebenarnya penafsiran konsep tersebut bukan hanya dilihat bagaimana menempatkan seorang pegawai sesuai dengan tempat dan kemampuannya, namun juga harus dilihat sebaliknya bagaimana seorang pemimpin menempatkan kompetensi ilmu yang dimilikinya sesuai dengan kepemilikan keputusan yang dilakukannya.

Meskipun demikian tentu juga ada faktor pendukung dalam mewujudkan prinsip *the right man and the right place* yaitu adanya komitmen dari pimpinan yang terlibat faktor pendukung pelaksanaan mutasi pegawai. Komitmen pimpinan ini merupakan unsur penting didalam mengambil suatu kebijakan termasuk didalamnya penempatan pola mutasi dengan berbagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan mutasi itu sendiri. Selain itu, yang menjadi faktor pendukung adalah peraturan perundang-undangan yang menjadi payung hukum dari pelaksanaan mutasi.

Pola mutasi tentu sangat diharapkan dapat menjadi tolak ukur dan semangat berkarir bagi ASN tentunya harus mempertimbangkan faktor-faktor yang dianggap objektif dan rasional dengan prinsip *The Right Man on The Right Job*, untuk meningkatkan moral kerja sebagai media kompetisi yan rasional untuk promosi, mengurangi *laour turnover* dan harus terkoordinasi.<sup>23</sup>

Adapun faktor-faktor objektif dalam pelaksanaan mutasi ASN antara lain:

- a. Pertimbangan Berdasarkan Prinsip Profesionalisme.
- b. Kompetensi
- c. Prestasi Kerja
- d. Jenjang Pangkat
- e. Tanpa Diskriminasi
- f. Loyalitas
- g. Hukuman Disiplin

<sup>22</sup> Hasibuan, Malayu S.P. (2002). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, hlm. 102–103.

<sup>23</sup> Hasibuan dalam Ruitan et al., *Manajemen Mutasi Pegawai ASN*, (Yogyakarta: Gava Media, 2018), hlm. 121.

Mutasi ASN pada dasarnya merupakan bentuk dari implementasi kebijakan manajemen ASN yang diatur dalam berbagai regulasi resmi. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, misalnya, menegaskan bahwa pengelolaan ASN harus berdasarkan sistem merit yang mengedepankan objektivitas dan kinerja. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 lebih lanjut menjabarkan mekanisme mutasi, sementara Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 secara teknis mengatur tata cara pelaksanaannya. Dalam konteks ini, mutasi bukan sekadar perpindahan geografis, melainkan juga langkah strategis untuk menyelaraskan kompetensi pegawai dengan kebutuhan organisasi. Oleh karena itu, dalam kerangka normatif, ASN seharusnya bersedia melaksanakan mutasi sebagai bentuk loyalitas terhadap negara dan pelaksanaan tugas jabatan. Namun, penerimaan mutasi tidak selalu bersifat otomatis, sebab sering kali pelaksanaannya tidak berjalan sesuai prinsip merit, melainkan dipengaruhi oleh kepentingan tertentu, yang kemudian memicu keberatan atau penolakan dari pegawai.

Manajemen ASN adalah rangkaian dari proses pengelolaan ASN seperti yang tertulis pada Pasal 1 angka 5 dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Aparatur Sipil Negara (ASN) yaitu “Manajemen ASN adalah serangkaian proses pengelolaan ASN untuk mewujudkan ASN yang profesional dengan hasil kerja tinggi dan perilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme”.<sup>24</sup>

Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) tidak dapat dilakukan secara sembarangan karena setiap prosesnya diatur oleh ketentuan yang jelas serta berpedoman pada kode etik dan kode perilaku. Kode etik dan perilaku ini dirancang untuk menjaga integritas, martabat, serta kehormatan ASN, sekaligus melindungi kepentingan bangsa dan negara.

Pengaturan mengenai penolakan mutasi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan bagian integral dari sistem manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk menjaga profesionalitas, integritas, dan stabilitas dalam birokrasi. Dalam praktiknya, mutasi sebagai bentuk pergeseran jabatan atau lokasi kerja ASN seringkali menimbulkan dinamika dan penolakan, baik baik karena alasan pribadi, kepentingan keluarga, ketidaksesuaian kompetensi, maupun karena dugaan adanya motif non-objektif dalam kebijakan mutasi tersebut. Oleh karena itu, negara

menetapkan sejumlah regulasi untuk mengatur proses mutasi secara normatif agar ASN tidak menolak secara sewenang-wenang dan sebaliknya, pejabat yang berwenang juga tidak semena-mena dalam menetapkan mutasi.

Mutasi ASN merupakan bagian integral dari sistem manajemen ASN sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara. Dalam Pasal 24 ayat (1) huruf e UU ASN disebutkan bahwa setiap PNS wajib bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan perwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkedudukan di luar wilayah Indonesia.<sup>25</sup> Kewajiban ini menegaskan bahwa ASN harus siap menerima tugas dimanapun dibutuhkan demi kelancaran penyelenggaraan pemerintahan. Tidak adanya hak mutlak ASN untuk menolak mutasi tercermin dalam karakter ASN sebagai pelayan publik yang tunduk pada prinsip dasar netralitas, integritas, dan profesionalisme.

Dalam aspek regulasi, memang tidak terdapat aturan eksplisit yang menyatakan bahwa ASN memiliki hak mutlak untuk menolak mutasi. Namun demikian, ruang keberatan tetap tersedia, terutama jika terdapat indikasi pelanggaran prosedur, ketidakpatutan, atau penyalahgunaan kewenangan dalam keputusan mutasi tersebut. Misalnya, ketika ASN dimutasi ke lokasi yang jauh tanpa adanya pembekalan, pemberitahuan resmi, atau ketika proses mutasi dilakukan mendadak tanpa pertimbangan kinerja dan kondisi pribadi pegawai. Dalam situasi semacam itu, ASN dapat mengajukan keberatan secara formal melalui surat kepada Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) atau instansi terkait. Bila keberatan tersebut tidak ditanggapi secara adil, ASN juga memiliki hak untuk mengadu ke Komisi ASN (KASN), atau bahkan menempuh jalur hukum melalui gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Dengan kata lain, meskipun tidak memiliki kewenangan eksplisit untuk “menolak”, ASN memiliki hak konstitusional untuk mempertanyakan dan menggugat kebijakan mutasi yang tidak sesuai hukum dan etika administrasi negara.

Pada Pasal 170 PP No. 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa mutasi dapat dilakukan antar-jabatan, antar-unit kerja, antar-instansi pusat dan daerah, atau antar-instansi daerah.<sup>26</sup> Mutasi ini dapat dilakukan atas dasar kebutuhan organisasi, pengembangan karier, serta kompetensi ASN

<sup>24</sup> *Ibid.*, Pasal 1 angka 5.

<sup>25</sup> Pasal 170 PP No. 17 Tahun 2020.

yang bersangkutan. Dari ketentuan ini, jelas bahwa mutasi bukan hanya hak organisasi, tetapi juga merupakan instrumen untuk memastikan pelayanan publik tetap optimal.

Namun demikian, dalam praktiknya seringkali ASN menolak mutasi dengan alasan pribadi seperti keluarga, kesehatan, maupun keberatan terhadap lokasi penempatan. Menurut ketentuan hukum yang berlaku, alasan-alasan pribadi tersebut tidak serta merta dapat membatalkan keputusan mutasi, karena mutasi merupakan keputusan tata usaha negara (KTUN) yang bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan. Seorang ASN yang menolak mutasi tanpa alasan hukum yang sah dapat dikategorikan melakukan pelanggaran disiplin berat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi penolakan mutasi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Pasal 3 huruf f menegaskan bahwa setiap PNS wajib menaati perintah atasan yang sah. Penolakan terhadap mutasi yang sah dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin berat yang dapat dijatuhi sanksi berupa penurunan pangkat, pembebasan dari jabatan, atau bahkan pemberhentian sebagai PNS.<sup>27</sup>

Pengaturan hukum yang ketat terhadap pelaksanaan mutasi ASN sejatinya bertujuan untuk menciptakan birokrasi yang dinamis, adaptif, dan responsif terhadap kebutuhan pelayanan publik. Mutasi memungkinkan penyegaran organisasi, mengatasi stagnasi, serta mendorong profesionalitas ASN melalui pengalaman kerja yang beragam. Oleh karena itu, penolakan mutasi tanpa dasar hukum yang sah merupakan bentuk ketidakpatuhan yang dapat mengganggu jalannya pemerintahan dan merusak integritas birokrasi.

Mutasi ASN harus dipahami sebagai bagian dari perwujudan hubungan hukum publik, bukan hubungan privat. Oleh karena itu, ASN terkait pada prinsip subordinasi, yakni posisi ASN sebagai subjek hukum yang harus tunduk pada ketentuan hukum serta keputusan pejabat berwenang. Ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, prinsip legalitas menjadi dasar fundamental dalam pengaturan mutasi ASN. Setiap tindakan atau keputusan pejabat administrasi negara, termasuk keputusan mutasi ASN, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan, keputusan mutasi sebagai tindakan pemerintahan harus memenuhi asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB).<sup>28</sup> Salah satu prinsip penting dalam AUPB adalah prinsip keadilan, proporsionalitas, dan tidak diskriminatif. Oleh karena itu, pejabat pembina kepegawaian dalam menetapkan mutasi ASN harus mempertimbangkan faktor-faktor tersebut agar keputusan mutasi tidak menimbulkan ketidakadilan atau dugaan penyalahgunaan wewenang. Namun, sekali lagi, selama keputusan mutasi tersebut memenuhi syarat formil dan material, ASN tetap berkewajiban melaksanakannya.

Pasal 12 huruf b dan c dalam UU ASN menegaskan bahwa penempatan ASN dilakukan untuk memperkuat integrasi nasional, pemerataan pembangunan, dan pelayanan publik di seluruh wilayah NKRI.<sup>29</sup> Hal ini menunjukkan bahwa meskipun ASN wajib bersedia ditempatkan di mana saja, keputusan mutasi tetap harus dilakukan dengan berlandaskan prinsip merit, legalitas, dan keadilan.

Ditinjau dari perspektif hukum administrasi negara, prinsip legalitas menjadi dasar yang fundamental dalam pengaturan mutasi ASN. Setiap tindakan atau keputusan pejabat administrasi negara, termasuk keputusan tentang mutasi ASN, harus berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ASN menolak mutasi tanpa dasar hukum, penolakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran terhadap prinsip legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik, khususnya asas kepastian hukum dan asas profesionalitas.

Dalam praktik, sengketa mutasi ASN juga pernah diperiksa di PTUN. Misalnya, dalam Putusan PTUN Jakarta Nomor 65/G/2021/PTUN.JKT, pengadilan menegaskan bahwa mutasi yang dilakukan sesuai prosedur hukum dan tidak diskriminatif adalah sah dan mengikat. Dari praktik ini dapat dipahami bahwa upaya hukum atas mutasi hanya akan berhasil jika ASN dapat membuktikan adanya cacat prosedur, penyalahgunaan wewenang, atau pelanggaran hak asasi.

Dengan demikian, pelaksanaan mutasi ASN merupakan instrumen manajemen kepegawaian yang harus berjalan seimbang antara kepentingan organisasi, perlindungan hak ASN, serta prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Penolakan mutasi hanya dapat dibenarkan apabila terdapat dasar hukum yang jelas, sedangkan penolakan

<sup>27</sup> *Ibid.*, Pasal 3 huruf f.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Pasal 10 ayat (1).

<sup>29</sup> *Ibid.*, Pasal 12 huruf b dan c.

tanpa alasan yang sah berimplikasi pada sanksi disiplin.

Terkait dengan pelaksanaan mutasi, setiap pegawai negeri sipil yang dimutasi harus mendapatkan perlakuan yang sama, baik itu hak maupun kewajiban pegawai negeri yang bersangkutan. Mutasi tidak menjadi penyebab berkurangnya hak-hak yang bersangkutan, seperti gaji, cuti, kesempatan untuk promosi, bahkan kondisi kerja yang aman dan sehat. Pelaksanaan mutasi juga harus menjamin bahwa beban kerja serta tanggung jawab pegawai yang berkaitan terhadap pekerjaan akan tetap sama dengan yang dilaksanakannya di tempat kerja sebelumnya. Hal tersebut berbeda dengan mutasi sebagai promosi, karena pegawai negeri sipil yang dimutasi dengan alasan promosi akan menyebabkan bertambahnya tanggung jawab dan beban kerja yang bersangkutan tetapi diikuti dengan kenaikan besarnya pendapatan sebagai konsekuensi dari jabatan yang diamanahkan kepadanya. Pelaksanaan mutasi yang tidak disebabkan oleh promosi jabatan harus memberikan jaminan kepada pegawai negeri sipil yang melaksanakannya bahwa beban kerja serta tanggung jawab pekerjaan di tempat kerja yang baru adalah sama dengan yang dilaksanakannya saat ini.

Penolakan mutasi oleh ASN bukan semata bentuk ketidakpatuhan, melainkan bagian dari upaya mempertahankan stabilitas, kesejahteraan, dan profesionalitas kerja, sehingga diperlukan regulasi yang lebih adil dan humanis, pengaturan mengenai penolakan mutasi ASN harus ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi negara yang menjamin kepastian hukum sekaligus memperhatikan asas keadilan dan proporsionalitas.

## **B. Sanksi terhadap Penolakan Mutasi oleh Aparatur Sipil Negara**

Dalam rangka menjaga efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik, mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem manajemen kepegawaian nasional. mutasi dilakukan untuk memenuhi kebutuhan organisasi, penyegaran jabatan, dan mengoptimalkan potensi aparatur negara. Namun, dalam praktiknya tidak sedikit ASN yang menolak pelaksanaan mutasi tersebut dengan berbagai alasan. Penolakan mutasi ini berimplikasi hukum yang serius, karena ASN pada dasarnya terikat oleh kewajiban untuk bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana diatur

dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Pada dasarnya, pemindahan pegawai merupakan salah satu hukuman disiplin sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil (PP Disiplin PNS).<sup>30</sup> Diluar dari pada ketentuan pemindahan sebagai bentuk sanksi dalam PP Disiplin PNS tersebut, maka alasan-alasan pemindahan yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan tidak dapat disebut pemindahan, melainkan dapat disebut sebagai penyalahgunaan mutasi.

Penyalahgunaan dalam pelaksanaan mutasi yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan akan dikenakan sanksi. Sanksi tersebut akan diberikan kepada kepala daerah yang kedapatan dalam pemberian mutasi menyalahgunakan kewenangannya terhadap ASN. Sanksi diberikan melalui berbagai mekanisme hukum, terutama jika tindakan tersebut melanggar aturan yang ada, secara umum sanksi yang akan diberikan sebagai berikut:

### **1. Sanksi Administratif**

Kepala daerah yang menyalahgunakan wewenangnya dalam proses mutasi ASN bisa dikenakan sanksi administratif. Hal ini dapat berupa peringatan tertulis, penundaan kenaikan pangkat atau tunjangan, hingga pencopotan dari jabatan, sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan.

### **2. Sanksi Pidana**

Penyalahgunaan kekuasaan dalam pemberian mutasi juga bisa berujung pada pidana jika terbukti mengandung unsur korupsi, kolusi, atau nepotisme (KKN).

### **3. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)**

ASN yang merasa dirugikan akibat mutasi yang tidak sesuai aturan dapat mengajukan gugatan ke PTUN, yang kemudian akan menilai apakah keputusan mutasi tersebut sah atau mengandung penyalahgunaan wewenang.

### **4. Pengawasan KASN**

Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) juga berperan dalam mengawasi pelaksanaan mutasi ASN. Jika KASN menemukan indikasi penyalahgunaan wewenang, mereka dapat merekomendasikan tindakan hukum terhadap kepala daerah yang terlibat.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Ibid.*, Pasal 8 ayat (1) huruf c.

<sup>31</sup> Nurul Qamar, "Peran Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menegakkan Sistem Merit", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 28, No. 2, 2021, hlm. 235.

Adapun pengaturan mengenai sanksi terhadap ASN yang menolak mutasi telah diatur dalam beberapa ketentuan hukum lainnya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, serta Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Dalam regulasi-regulasi tersebut, penolakan terhadap perintah mutasi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin yang dapat dikenakan sanksi administratif, baik dalam bentuk hukuman disiplin ringan, sedang, maupun berat, bergantung pada tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh ASN yang bersangkutan.

Penolakan mutasi oleh ASN tidak hanya dipandang sebagai ketidakpatuhan terhadap perintah atasan, tetapi juga merupakan pelanggaran terhadap prinsip dasar ASN yang menjunjung tinggi loyalitas, integritas, dan profesionalitas. Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023, menyatakan bahwa Pegawai ASN memegang teguh ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintahan yang sah.<sup>32</sup> Penolakan mutasi dapat dikategorikan sebagai bentuk ketidaktaatan terhadap pemerintah, terlebih apabila mutasi tersebut telah memenuhi prosedur formal dan substansial sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, disebutkan bahwa ASN yang tidak menaati perintah atasan yang sah dapat dikenakan sanksi disiplin. PNS dilarang tidak menaati perintah atasan, kecuali perintah tersebut bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik ASN. Kewajiban ini terdapat dalam Pasal 4 huruf b yang menyatakan bahwa PNS wajib menaati segala ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>33</sup> Oleh karena itu, apabila mutasi dilakukan berdasarkan keputusan pejabat yang berwenang dan tidak melanggar hukum, maka ASN yang menolaknya dapat dikenakan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan.

Sanksi terhadap penolakan mutasi ini diklasifikasikan dalam 3 (tiga) kategori, yaitu sebagai berikut:

#### 1. Sanksi Ringan

Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun

2021,<sup>34</sup> meliputi:

- Teguran lisan;
- Teguran tertulis; dan
- Pernyataan tidak puas secara tertulis.

Biasanya dikenakan apabila penolakan mutasi baru terjadi pertama kali dan ASN yang bersangkutan menunjukkan itikad baik untuk memperbaiki diri.

#### 2. Sanksi Sedang

Sanksi sedang diberikan kepada ASN yang penolakannya terhadap mutasi sudah masuk dalam kategori pelanggaran serius tetapi belum tergolong berat. Jenis sanksi sedang antara lain:<sup>35</sup>

- Penundaan kenaikan gaji berkala selama satu tahun;
- Penundaan kenaikan pangkat selama satu tahun;
- Penurunan pangkat setingkat lebih rendah selama satu tahun.

Sanksi sedang biasanya dijatuhan apabila ASN secara sadar menolak mutasi dengan alasan yang tidak dapat diterima secara hukum, serta menolak untuk mengikuti upaya mediasi atau penyelesaian administratif.

#### 3. Sanksi Berat

Sanksi berat mencakup penurunan jabatan, pembebasan dari jabatan, hingga pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri atau pemberhentian tidak dengan hormat. Pemberlakuan sanksi berat diberikan apabila ASN tidak mengindahkan mutasi yang diperintahkan dalam kurun waktu tertentu meskipun telah diberikan peringatan dan pembinaan administratif oleh pejabat kepegawaian.

Penerapan sanksi ini dilakukan melalui pemeriksaan oleh atasan langsung dan pejabat pembina kepegawaian. Pegawai ASN yang dianggap melanggar aturan disiplin karena menolak mutasi wajib diberikan kesempatan untuk memberikan pembelaan diri secara tertulis atau lisan sebelum keputusan disiplin dijatuhan. Proses ini adalah implementasi dari prinsip *due process of law* dalam konteks administrasi kepegawaian, yang menekankan hak untuk didengar dan pembelaan diri sebelum tindakan hukum diambil.<sup>36</sup>

Dalam praktiknya, banyak ASN yang menolak mutasi dengan alasan pribadi seperti ingin tetap dekat dengan keluarga, kondisi kesehatan, atau pertimbangan ekonomi. Namun,

<sup>32</sup> *Ibid.*, Pasal 3 ayat (1).

<sup>33</sup> *Ibid.*, Pasal 4 huruf b.

<sup>34</sup> *Ibid.*, Pasal 8.

<sup>35</sup> *Ibid.*, Pasal 9 ayat (2).

<sup>36</sup> *Ibid.*, Pasal 69 ayat (1).

alasan-alasan tersebut tidak serta merta dapat membatalkan kewajiban untuk taat terhadap keputusan mutasi, kecuali jika disertai bukti objektif yang dapat diterima oleh instansi yang bersangkutan.<sup>37</sup> Oleh karena itu, pembinaan mental dan kedisiplinan ASN menjadi sangat penting untuk memastikan loyalitas terhadap sistem birokrasi nasional.<sup>38</sup>

Dalam kaitannya dengan pembinaan dan pengawasan ASN, penting untuk menyoroti peran Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) dan Pejabat yang Berwenang dalam menjatuhkan hukuman disiplin. Ketentuan ini diatur dalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara (BKN) Nomor 6 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penjatuhan Hukuman Disiplin bagi PNS, di mana PPK memiliki kewenangan mutlak untuk memutuskan bentuk hukuman setelah melalui pemeriksaan terhadap pelanggaran disiplin yang dilakukan oleh ASN yang menolak mutasi.<sup>39</sup> Pemeriksaan ini bersifat administratif dan menitikberatkan pada dua aspek utama, yakni unsur pelanggaran dan tingkat kesalahan. Dalam konteks penolakan mutasi, apabila terbukti bahwa ASN tersebut menolak secara sadar dan sengaja terhadap keputusan yang sah, maka unsur pelanggaran terpenuhi dan sanksi dapat dijatuhkan secara proporsional.

Penolakan mutasi juga dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap asas kepatuhan dan hierarki komando dalam struktur birokrasi pemerintahan. ASN pada dasarnya terkait dalam sistem *top-down* di mana keputusan strategis diambil oleh pimpinan dan wajib dilaksanakan oleh pejabat pelaksana. Oleh karena itu, pembangkangan terhadap perintah mutasi mencerminkan pembangkangan terhadap sistem administratif yang sah secara hukum. Hal ini dapat memicu ketidaktertiban struktural dan menjadi preseden buruk jika tidak ditindak secara tegas. Untuk itu, pemahaman ASN terhadap kedudukan hukum mutasi sangat krusial agar tidak terjadi benturan kepentingan pribadi dengan kepentingan organisasi pemerintahan.

Penting pula untuk menilik aspek perlindungan hukum terhadap ASN. Dalam beberapa keadaan, ASN dapat mengajukan keberatan atas keputusan mutasi jika terbukti

bahwa proses mutasi tersebut cacat hukum, diskriminatif, atau sarat kepentingan pribadi atasan. Keberatan ini dapat diajukan kepada Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) atau Badan Pertimbangan Kepegawaian (BAPEK). Namun, selama mutasi dilakukan dengan dasar peraturan yang sah, ASN tetap wajib mematuhi keputusan tersebut, sambil menempuh upaya administratif atau hukum jika merasa dirugikan. Dalam hal ini, penolakan mutasi tetap dianggap pelanggaran disiplin meskipun proses keberatan sedang berjalan.

Pemberian sanksi terhadap ASN yang menolak mutasi tidak hanya menimbulkan dampak administratif, tetapi juga memiliki konsekuensi hukum yang lebih luas dalam konteks kepegawaian negara. Implikasi hukum yang dimaksud mencakup hak dan kewajiban ASN sebagai subjek hukum, jaminan perlindungan hukum terhadap tindakan kepegawaian, serta kemungkinan gugatan hukum apabila ASN merasa dirugikan akibat mutasi atau sanksi yang dijatuhkan.

Implikasi hukum dari sanksi ini tidak hanya berdampak pada ASN secara individu, tetapi juga pada sistem manajemen kepegawaian secara keseluruhan. Jika pemberian mutasi atau sanksi dilakukan secara sewenang-wenang dan tidak berdasarkan prinsip merit. Hal ini dapat menurunkan kepercayaan ASN terhadap sistem birokrasi dan menghambat pelaksanaan reformasi birokrasi. Oleh karena itu, penting bagi setiap instansi pemerintah untuk menerapkan prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam setiap keputusan kepegawaian, termasuk dalam hal mutasi dan pemberian sanksi atas penolakannya.

## PENUTUP

### A. Kesimpulan

1. Penolakan mutasi oleh ASN telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen PNS, serta Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Mutasi merupakan bagian dari pola karier ASN yang bersifat wajib untuk memenuhi kebutuhan organisasi dan meningkatkan kualitas pelayanan publik. Oleh karena itu, penolakan mutasi pada prinsipnya tidak dibenarkan, kecuali dalam kondisi tertentu yang diatur secara limitatif dalam peraturan perundang-undangan.
2. Sanksi bagi ASN yang menolak mutasi diatur dalam PP Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Penolakan

<sup>37</sup> Surat Edaran Kepala BKN Nomor 1/SE/I/2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Mutasi ASN, yang menjelaskan bahwa alasan penolakan mutasi harus didukung bukti objektif.

<sup>38</sup> Lembaga Administrasi Negara (LAN), *Modul Pelatihan Kepemimpinan Nasional Tingkat II*, Edisi 2020, hlm. 45–47.

<sup>39</sup> Pasal 5 dan Pasal 10 Peraturan BKN No. 6 Tahun 2022.

mutasi dapat dikategorikan sebagai pelanggaran disiplin berupa ketidakpatuhan terhadap perintah atasan yang sah. Konsekuensinya, ASN dapat dikenai sanksi ringan, sedang, hingga berat, termasuk pemberhentian tidak dengan hormat apabila tetap menolak.

#### **B. Saran**

1. Untuk Pemerintah dan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK):  
Diharapkan agar pelaksanaan mutasi selalu berdasarkan prinsip transparansi, akuntabilitas, serta memperhatikan kompetensi dan kondisi personal ASN, sehingga dapat meminimalisasi potensi penolakan.
2. Untuk Aparatur Sipil Negara (ASN):  
ASN hendaknya memahami bahwa mutasi merupakan bagian dari kewajiban kedinasan dalam rangka mendukung efektivitas birokrasi. Oleh karena itu, ASN sebaiknya mematuhi keputusan mutasi dengan tetap menyalurkan keberatan melalui mekanisme administratif atau hukum yang sah apabila terdapat alasan kuat.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku:**

Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.

Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-pilar Demokrasi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2010.

Asshiddiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press, 2006.

Hadjon, Philipus M. *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Surabaya: Yuridika, 1993.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.

Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.

Handoko, T. Hani. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: BPFE, 2000.

Hasibuan, Malayu S. P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2000.

Hasibuan, Malayu S. P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2002.

Ima Upuwala Were dan Gunawan Bata Ilyas. *Analisis Kebijakan Mutasi Jabatan dan Implikasinya terhadap Kinerja Pegawai*

*Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Soppeng*. Yogyakarta: Jurnal Mirai Management, 2016.

Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

Moekijat. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bandung: Mandar Maju, 2010.

Nugroho, Riant. *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 2011.

Ridwan dan Nurmala Ayuningtyas Harahap. *Hukum Kepegawaian*. Yogyakarta: UII Press, 2018.

Ruitan, et al. *Manajemen Mutasi Pegawai ASN*. Yogyakarta: Gava Media, 2018.

Siagian, Sondang P. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara, 2001.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2001.

Sri Hartini dan Tedi Sudrajat. *Hukum Kepegawaian di Indonesia* (Edisi Kedua). Jakarta Timur: Sinar Grafika, 2017.

Satrio Wibowo. *Hukum Kepegawaian*. Tulungagung: Biru Atma Jaya, 2022.

Wahyudi, Bambang. *Manajemen Sumber Daya Manusia 1*. Jakarta: Penerbit Sulita, 2002.

##### **Peraturan Perundang-Undangan:**

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

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 6 Tahun 2022.

Peraturan BAPEK Nomor 79 Tahun 2021 tentang Upaya Administratif dan Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara (BPASN).

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Perubahan atas PP No. 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS.

Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil.

Peraturan Menteri PANRB Nomor 22 Tahun 2021 tentang Pola Karier PNS.

Surat Edaran Kepala BKN Nomor 1/SE/I/2021 tentang Ketentuan Pelaksanaan Mutasi ASN.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

##### **Jurnal:**

Alfis Ibrahim, “Analisis Kebijakan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Eselon II: Studi Pemerintah Provinsi Maluku Utara Tahun 2014”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan dan*

Kebijakan Publik, Vol. 2, No. 2, 2015, hlm. 275.

Fitria Ulfah, "Pelaksanaan Mutasi Transfer dan Promosi Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Daerah di Kabupaten Kapuas", Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal, Vol. 2, No. 2, 2013, hlm. 95.

Ima Upuwala Were dan Gunawan Bata Ilyas, "Analisis Kebijakan Mutasi Jabatan dan Implikasinya terhadap Kinerja Pegawai Negeri Sipil di Pemerintah Kabupaten Soppeng", Jurnal Mirai Management, Vol. 1, No. 2, 2016, hlm. 5.

Nurul Qamar, "Peran Komisi Aparatur Sipil Negara dalam Menegakkan Sistem Merit", Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, Vol. 28, No. 2, 2021, hlm. 235.

Titin Kristiana, "Mutasi Pegawai Negeri Sipil pada Sekretaris Badan LITBANG ESDEM Dengan Metode Promethee", Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Vol. 5, No. 3, 2015.

**Internet:**

KBBI Daring, "Mutasi", <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/mutasi>.

Kompas.com, "ASN di Talaud Gugat Mutasi Sepihak", 2023.

Kompas.com, "ASN Kepulauan Talaud Tolak Mutasi Massal, Tuding Tak Akuntabel", 2020.

Situs Resmi Biro SDM Kementerian Perhubungan, "Mutasi Pegawai Negeri Sipil", <https://birosdm-dev.dephub.go.id/post/read/mutasi-pegawai-negeri-sipil>

Situs Ruitan et al., Manajemen Mutasi Pegawai ASN, Yogyakarta: Gava Media, 2018.

Situs Web Danisuluhpermadi, "Tata Cara Pindah Mutasi Pegawai Negeri Sipil Antar Daerah", <https://danisuluhpermadi.web.id/kepegawaian/tata-cara-pindah-mutasi-pegawai-negeri-sipil-antar-daerah>.