

Analisis Yuridis Kebijakan Penjabat Gubernur Banten Tentang Rotasi Mutasi Pejabat Pemprov Banten Dihubungkan Dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota

Fadli Winata¹, Asnawi², Faturohman³

fadliwinata1307@gmail.com¹, srgasnawi@gmail.com², arturcikaseban@gmail.com³

Universitas Bina Bangsa

Abstrak

Kebijakan rotasi dan mutasi pejabat struktural sejumlah 47 Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi Banten oleh Penjabat Gubernur menjelang Pilkada 2024 menimbulkan sorotan publik terkait legalitas normatif dan pengaruhnya terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kebijakan rotasi-mutasi tersebut berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah serta menelaah dampaknya terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dukungan data empiris melalui wawancara dengan Aparatur Sipil Negara Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Banten. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan tersebut sah secara administratif karena mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri, namun tidak sepenuhnya berbasis pada evaluasi kinerja, analisis jabatan, dan kompetensi secara transparan. Kesimpulannya, kebijakan ini meskipun sah secara formal, tidak mencerminkan prinsip meritokrasi dan berpotensi memengaruhi netralitas Aparatur Sipil Negara. Diperlukan reformasi sistem kepegawaian berbasis merit dan pengawasan lebih ketat untuk menjaga profesionalitas birokrasi.

Kata Kunci: Rotasi Mutasi, Penjabat Gubernur, Netralitas Aparatur Sipil Negara.

Abstract

The policy of rotating and transferring 47 civil servants in the Banten Provincial Government by the Acting Governor ahead of the 2024 Regional Election has attracted public scrutiny regarding its legality and its impact on civil servant neutrality. This study aims to analyze the policy based on Law Number 10 of 2016 concerning Regional Elections and examine its implications on civil servant neutrality according to Law Number 5 of 2014 on the State Civil Apparatus. This research uses a normative juridical approach supported by empirical data through interviews with civil servants at the Regional Civil Service Agency of Banten Province. The results show that the policy is administratively valid due to approval from the Ministry of Home Affairs, but it was not fully based on performance evaluation, job analysis, and transparent competency considerations. In conclusion, although formally legal, the policy does not fully reflect meritocracy principles and risks undermining civil servant neutrality. Therefore, merit-based reforms and stricter oversight are needed to safeguard bureaucratic professionalism.

Keywords: Rotation, Mutation, Acting Governor, Civil Servant Neutrality.

PENDAHULUAN

Penjabat Kepala Daerah, termasuk Penjabat Gubernur, merupakan bagian dari mekanisme konstitusional yang bertujuan menjamin keberlangsungan pemerintahan daerah ketika terjadi kekosongan jabatan definitif. Penjabat Gubernur diangkat oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 201 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Posisi ini memberikan wewenang administratif yang hampir setara dengan kepala daerah definitif, namun tidak disertai legitimasi elektoral. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 menegaskan bahwa Penjabat Gubernur memiliki tugas,

kewenangan, kewajiban, dan larangan yang sama, tetapi terdapat pembatasan seperti dalam hal mutasi Aparatur Sipil Negara atau penerbitan kebijakan strategis tanpa izin Menteri.

Dalam kerangka negara hukum, kewenangan tersebut harus dijalankan sesuai asas legalitas dan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan adanya larangan melakukan mutasi pejabat enam bulan sebelum penetapan pasangan calon kecuali mendapat persetujuan Menteri Dalam Negeri. Ketentuan ini sejalan dengan prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang menuntut Aparatur Sipil Negara profesional dan bebas dari intervensi politik, sehingga pengelolaan Aparatur Sipil Negara harus berdasarkan sistem merit.

Prinsip tersebut sering menghadapi kendala. Masa transisi menjelang Pilkada menjadi periode yang rawan karena membuka ruang intervensi politik dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara. Sejarah politik lokal di Banten memperlihatkan adanya kecenderungan penggunaan birokrasi untuk kepentingan tertentu. Menurut Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt dalam konsep *The New Public Service*, Aparatur Sipil Negara seharusnya ditempatkan sebagai pelayan masyarakat, bukan sebagai alat politik (Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, 2015). Gerry Stoker juga menekankan bahwa birokrasi yang digunakan untuk kepentingan politik dapat melemahkan kepercayaan publik dan merusak prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Di Banten, fenomena ini terlihat jelas. Sejak Mei 2023, Pejabat Gubernur melakukan rotasi-mutasi dalam jumlah besar: 478 Aparatur Sipil Negara dimutasi dalam waktu singkat, diikuti pelantikan 47 pejabat eselon III dan IV pada Oktober 2024, serta 134 guru fungsional pada Desember 2024. Dari jumlah tersebut, sekitar 27 persen penempatan jabatan tidak sesuai dengan latar belakang keilmuannya atau jabatan sebelumnya yang tidak sesuai (*non-linear*) dengan posisi baru mereka (Ombudsman RI, 2024). Kondisi ini mendapat sorotan, baik dari DPRD Banten maupun pengamat politik yang mempertanyakan dasar dan urgensi kebijakan tersebut.

Meskipun pihak pemerintah daerah menyatakan mutasi dilakukan atas dasar kebutuhan organisasi dan telah memperoleh persetujuan Menteri Dalam Negeri, keterbatasan transparansi dalam proses seleksi menimbulkan pertanyaan publik. Aparatur Sipil Negara berada pada posisi sulit antara menjaga profesionalisme birokrasi atau menyesuaikan diri dengan kebijakan pimpinan sementara. Hal ini berpotensi memengaruhi motivasi kerja, menurunkan kualitas pelayanan publik, dan mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji dasar kebijakan rotasi dan mutasi pejabat Pemerintah Provinsi Banten yang dilakukan oleh Pejabat Gubernur Banten menjelang Pemilihan Kepala Daerah 2024. Kajian ini juga bertujuan untuk mengetahui implikasi hukum atas kebijakan rotasi dan mutasi yang dilakukan oleh Pejabat Gubernur terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi Banten.

METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (*normative legal research*) dengan dukungan data empiris. Penelitian hukum normatif bertujuan untuk menemukan asas, doktrin, dan aturan hukum yang relevan dalam menjawab persoalan hukum tertentu (Peter Mahmud Marzuki, 2020). Penelitian ini berfokus pada analisis terhadap norma hukum positif, doktrin hukum administrasi, serta prinsip-prinsip netralitas Aparatur Sipil Negara dalam konteks kebijakan rotasi dan mutasi pejabat struktural di Provinsi Banten.

Data yang digunakan terdiri dari data sekunder dan data primer sebagai penunjang. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Banten, khususnya pada bidang pengembangan karir Aparatur Sipil Negara. Sementara itu, data sekunder diperoleh melalui studi pustaka yang meliputi peraturan perundang-undangan (Undang-Undang Nomor 10

Tahun 2016, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014), peraturan menteri, keputusan gubernur, literatur hukum, artikel akademik, dan dokumen resmi lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dasar Kebijakan Rotasi Mutasi Pejabat Pemerintah Provinsi Banten yang dilakukan oleh Pejabat Gubernur Banten menjelang Pemilihan Kepala Daerah 2024

Pejabat Gubernur Banten memiliki kewenangan administratif untuk melakukan kebijakan rotasi dan mutasi terhadap pejabat struktural di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten. Namun, kewenangan tersebut secara hukum dibatasi, khususnya karena Pejabat Gubernur merupakan pejabat sementara yang hanya mengisi kekosongan jabatan kepala daerah hingga dilantiknya Gubernur definitif. Dalam hal ini, tindakan strategis seperti rotasi dan mutasi hanya dapat dilakukan apabila memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang menyebutkan bahwa Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali Kota dilarang melakukan mutasi pegawai dalam enam bulan sebelum penetapan pasangan calon Kepala Daerah kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Dalam penelitian ini ditemukan bahwa secara administratif, Pejabat Gubernur Banten memang telah memperoleh surat izin dari Menteri Dalam Negeri sebelum melakukan rotasi-mutasi terhadap sejumlah pejabat struktural (BantenNews, 2024). Hal ini secara normatif menandakan bahwa tindakan tersebut sah secara hukum positif, sesuai dengan ketentuan Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengharuskan adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Namun demikian, legalitas formal tidak serta-merta membenarkan pelaksanaan kebijakan jika mengabaikan prinsip-prinsip negara hukum yang menekankan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Dalam konteks teori negara hukum menurut Friedrich Julius Stahl, suatu tindakan pemerintahan harus tidak hanya sesuai hukum positif, tetapi juga mencerminkan perlindungan terhadap hak warga negara, termasuk hak Aparatur Sipil Negara untuk memperoleh kepastian dan kejelasan dalam kariernya (Jimly Asshiddiqie, 2006). Oleh karena itu, kebijakan rotasi-mutasi yang hanya menekankan pada aspek legalitas tanpa mempertimbangkan dampak terhadap integritas birokrasi dan kenyamanan Aparatur Sipil Negara, berpotensi menyimpang dari asas-asas fundamental negara hukum yang demokratis.

Hal ini menimbulkan persoalan yuridis dari sisi pelaksanaan. Secara teori, kewenangan diskresi harus digunakan dengan prinsip kehati-hatian (*zorgvuldigheid beginsel*) dan tidak menimbulkan ketidakpastian hukum (Philipus M. Hadjon, 2008). Dengan demikian, walaupun kebijakan rotasi tersebut memperoleh izin formal, pelaksanaannya mencerminkan pengabaian terhadap prinsip *good governance*.

Meskipun kebijakan rotasi tersebut telah memperoleh izin secara formal dari Menteri Dalam Negeri, namun dalam implementasinya terlihat tidak adanya proses analisis jabatan yang komprehensif, tidak adanya evaluasi kinerja individu, serta kurangnya partisipasi lembaga teknis kepegawaian. Hal ini menjadikan pelaksanaan kebijakan tersebut jauh dari prinsip *good governance*, yang mengharuskan adanya transparansi, partisipasi, akuntabilitas, serta kepastian hukum dalam setiap tindakan pemerintahan. Kebijakan ini juga terdapat ketidaksesuaian antara kompetensi pejabat yang dipindahkan dengan posisi barunya. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip meritokrasi dalam manajemen Aparatur Sipil Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Penempatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan tertentu seharusnya mempertimbangkan kualifikasi, pengalaman, dan kemampuan individu secara profesional, bukan semata karena pertimbangan strategis atau politis.

Dalam kebijakan ini terdapat 47 pejabat Pemerintahan Provinsi Banten yang terkena rotasi-mutasi khususnya pejabat administrator dan pengawas atau setingkat eselon tiga dan

empat, dari jumlah diatas ada 23 pejabat eselon tiga yang dirotasi dan 16 (enam belas) pejabat eselon empat (Kabaran Banten, 2024). Jumlah mutasi yang relatif besar dan waktunya yang berdekatan dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah menimbulkan pertanyaan mengenai motif dan urgensi kebijakan tersebut. Hal ini menambah bobot analisis normatif bahwa pelaksanaan rotasi-mutasi tidak hanya perlu dilihat dari sisi legalitas administratif, tetapi juga dari sisi kepatutan, timing, serta potensi dampaknya terhadap netralitas Aparatur Sipil Negara.

Terdapat ketidaksesuaian antara kompetensi pejabat yang dipindahkan dengan posisi barunya. Hal ini jelas bertentangan dengan prinsip meritokrasi dalam manajemen Aparatur Sipil Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014. Penempatan Aparatur Sipil Negara dalam jabatan tertentu seharusnya mempertimbangkan kualifikasi, pengalaman, dan kemampuan individu secara profesional, bukan semata karena pertimbangan strategis atau politis. Situasi ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara legalitas administratif dan legitimasi substantif.

Dalam tataran normatif, mutasi memang merupakan hak prerogatif pejabat pembina kepegawaian, namun dalam pelaksanaannya, mutasi harus memenuhi asas keadilan, kepatutan, dan proporsionalitas. Tanpa pemenuhan asas-asas tersebut, kebijakan berisiko menimbulkan disfungsi dalam birokrasi dan mengikis kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan.

Pernyataan Penjabat Gubernur Banten pada beberapa media salah satunya pada Banten News yang menyebut bahwa kebijakan rotasi dan mutasi dilakukan semata-mata kinerja dan untuk mendukung kebutuhan organisasi. Dalam kerangka hukum, setiap organisasi pemerintahan memang memiliki hak untuk menata struktur dan sumber daya manusia agar tetap adaptif terhadap perubahan. Namun, pernyataan tersebut perlu diuji secara kritis dengan melihat pelaksanaan di lapangan.

Kebijakan rotasi-mutasi yang dilakukan Penjabat Gubernur Banten justru memperlihatkan lemahnya proses objektif yang seharusnya menjadi dasar dalam penyusunan kebutuhan organisasi. Tidak ditemukan dokumen atau informasi mengenai analisis jabatan yang mendalam, pemetaan kompetensi Aparatur Sipil Negara, ataupun evaluasi kinerja yang dapat dijadikan pijakan rasional terhadap kebijakan tersebut. Sehingga, alasan efisiensi kelembagaan yang dikemukakan tampak kurang selaras dengan praktik di lapangan.

Alasan yang disampaikan juga menjadi kontradiktif jika dikaitkan dengan waktu pelaksanaan mutasi, yaitu menjelang Pilkada. Waktu pelaksanaan tersebut sangat rawan ditafsirkan sebagai upaya politis, bukan semata untuk penyegaran organisasi. Oleh karena itu, alasan tersebut perlu ditanggapi secara hati-hati agar tidak menimbulkan asumsi bahwa kebijakan yang seharusnya bersifat administratif berubah menjadi instrumen politik terselubung.

Meskipun alasan formal yang dikemukakan oleh Penjabat Gubernur Banten sah dari sudut pandang administratif, namun pelaksanaan kebijakan yang tidak dilandasi prinsip transparansi, objektivitas, dan meritokrasi telah menimbulkan keraguan terhadap maksud dan tujuan dari mutasi tersebut. Berdasarkan data pemberitaan dari sejumlah media nasional dan lokal, tercatat bahwa dalam kurun akhir tahun 2023 hingga awal tahun 2024, Penjabat Gubernur Banten telah melakukan rotasi dan mutasi terhadap puluhan pejabat di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten. Tindakan ini dilakukan menjelang pelaksanaan Pilkada serentak 2024 dan memunculkan perhatian dari publik serta pengamat kebijakan publik.

Pada tahun 2023 Penjabat Gubernur Banten melakukan rotasi-mutasi pada 478 Aparatur Sipil Negara melalui Surat Keputusan Gubernur Nomor 821.2/KEP.282-BKD/2023 tentang pengangkatan Pegawai Negeri Sipil dalam jabatan administrator dan jabatan pengawas di lingkungan Pemerintah Provinsi Banten, keberadaan Surat Keputusan ini menjadi salah satu dasar hukum yang digunakan dalam pelaksanaan rotasi dan mutasi, Surat Keputusan ini juga dikeluarkan sebagai bentuk pelaksanaan kebijakan kepegawaian

berdasarkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri sebagaimana dipersyaratkan dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Namun demikian, terdapat pula penyebutan mengenai Surat Keputusan Gubernur Banten Nomor 385 Tahun 2024 tentang pengangkatan dalam jabatan Administrator dan Jabatan Pengawasan di Lingkungan Pemerintah Provinsi Banten tanggal 28 Oktober 2024 yang diklaim sebagai dasar hukum pelaksanaan mutasi gelombang berikutnya. Akan tetapi, hingga saat ini belum ditemukan bukti konkret atau publikasi resmi yang dapat memverifikasi keberadaan Surat Keputusan tersebut.

Tetapi dari hasil wawancara yang dilakukan dengan Pegawai Negeri Sipil Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Banten pada bidang pengembangan Aparatur Sipil Negara, diketahui bahwa rotasi dan mutasi tersebut memang terjadi dalam waktu yang sangat dekat dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah. Meskipun hal ini tidak secara langsung melanggar aturan, namun waktu pelaksanaan kebijakan tersebut dinilai kurang tepat karena berpotensi menimbulkan tafsir negatif dari masyarakat serta menimbulkan ketidaknyamanan bagi Aparatur Sipil Negara yang terkena rotasi. Hal ini memperkuat pentingnya meninjau ulang pelaksanaan kebijakan semacam ini agar tidak menimbulkan kesan intervensi menjelang momentum politik.

Kedua dasar hukum tersebut menjadi dasar legal formal dalam pelaksanaan kebijakan mutasi dan rotasi pejabat, yang mencakup jabatan tinggi pratama, administrator, dan pengawas. Namun, walaupun kebijakan tersebut memiliki dasar hukum administratif, pelaksanaannya tetap perlu diuji secara substantif terhadap prinsip-prinsip objektivitas, transparansi, dan kepatutan dalam manajemen Aparatur Sipil Negara.

Proses rotasi-mutasi yang tanpa melalui dalam tahapan analisis kebutuhan jabatan yang menyeluruh telah memperlemah aspek objektivitas dan teknokratis dalam manajemen kepegawaian. Padahal, secara ideal, instansi yang membidangi urusan kepegawaian menjadi ujung tombak dalam memastikan bahwa mutasi dan rotasi dilakukan berdasarkan data objektif, evaluasi jabatan, dan perencanaan Sumber Daya Manusia yang akurat. Dari sisi substansi hukum, kebijakan rotasi-mutasi yang dilakukan tanpa analisis jabatan, pengukuran kinerja, dan pelibatan lembaga kepegawaian dapat dianggap sebagai penyimpangan terhadap prinsip manajemen Aparatur Sipil Negara modern. Hal ini dapat merusak sistem merit yang selama ini dibangun melalui reformasi birokrasi. Birokrasi yang sehat menuntut adanya jaminan perlindungan terhadap Aparatur Sipil Negara yang berkinerja baik. Ketika mutasi dilakukan tanpa dasar evaluatif yang jelas, maka ini menjadi preseden buruk dalam sistem pengelolaan Aparatur Sipil Negara. Rasa tidak aman dalam birokrasi akan menurunkan efektivitas pemerintahan.

Kondisi ini diperparah dengan minimnya sosialisasi mengenai dasar hukum dan tujuan kebijakan mutasi. Dalam pelaksanaannya, kebijakan tersebut juga tidak sepenuhnya mencerminkan prinsip keterbukaan, partisipasi, dan objektivitas. Banyak keputusan mutasi yang diambil tanpa pemberitahuan awal, dan pejabat yang terkena mutasi tidak diberikan ruang untuk memahami alasan di balik pemindahan tersebut. Hal ini menyebabkan kesan bahwa prosesnya tertutup dan tidak transparan.

Dari berbagai temuan tersebut, dapat disimpulkan bahwa secara yuridis, kebijakan mutasi yang dilakukan memang legal, karena telah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri sebagaimana diatur dalam Pasal 71 ayat (2) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal tersebut menegaskan bahwa Pejabat Kepala Daerah dilarang melakukan pergantian pejabat enam bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai akhir masa jabatannya, kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Secara substantif menyisakan berbagai persoalan yang dapat memicu instabilitas birokrasi dan ketidakpercayaan terhadap sistem pemerintahan daerah. Penulis berpendapat bahwa rotasi-mutasi yang dilakukan Pejabat Gubernur cenderung mengabaikan aspek

kehati-hatian dalam pengambilan keputusan administratif. Meskipun terdapat dasar hukum berupa persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri, namun praktik di lapangan menunjukkan ketidaksesuaian antara dokumen normatif dan tindakan implementatif. Dalam hal ini, menunjukkan bahwa tindakan rotasi-mutasi ini tidak hanya berdampak pada keberlangsungan struktur organisasi pemerintahan, tetapi juga berpengaruh terhadap profesionalitas Aparatur Sipil Negara. Ketika rotasi dilakukan tanpa proses yang transparan dan evaluatif, maka hal itu secara tidak langsung mengikis nilai-nilai objektivitas, meritokrasi, dan integritas dalam tata kelola birokrasi. Pemerintah daerah seharusnya mengedepankan prinsip kehati-hatian (prudence) dan akuntabilitas dalam setiap kebijakan personalia, apalagi yang dilakukan oleh pejabat sementara.

Implikasi hukum atas Rotasi dan Mutasi yang dilakukan oleh Pejabat Gubernur Terhadap Netralitas Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi Banten

Salah satu masalah utama dari kebijakan rotasi-mutasi yang dilakukan oleh Pejabat Gubernur Banten adalah potensi terganggunya netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara wajib bersikap netral, terutama menjelang pemilu, serta dilarang terlibat dalam kegiatan politik praktis. Penempatan pejabat yang dilakukan menjelang Pilkada 2024 dapat menimbulkan kesan adanya kepentingan tertentu. Selain itu, proses yang kurang terbuka membuat sebagian Aparatur Sipil Negara merasa tidak nyaman dan khawatir, sehingga menimbulkan pertanyaan terkait netralitas mereka pada masa politik.

Menurut teori New Public Service, Aparatur Sipil Negara bukanlah alat kekuasaan, melainkan pelayan masyarakat. Oleh karena itu, rotasi dan mutasi seharusnya dilakukan berdasarkan evaluasi kinerja, kompetensi, dan kebutuhan organisasi (Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt, 2015). Jika prinsip ini tidak dijalankan, maka sistem merit yang diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 69 UU No. 5 Tahun 2014 akan melemah. Dampaknya, Aparatur Sipil Negara bisa merasa tidak adil, menurun kepercayaannya pada sistem birokrasi, dan berkurang motivasinya.

Tanggung jawab menjaga netralitas Aparatur Sipil Negara tidak hanya berada pada individu pegawai, tetapi juga pada pimpinan yang mengelola kepegawaian. Pimpinan seharusnya menciptakan suasana kerja yang sehat, bebas dari tekanan politik, dan tetap berfokus pada pelayanan publik. Namun, penelitian ini menemukan bahwa mutasi yang dilakukan Pejabat Gubernur Banten justru menimbulkan kekhawatiran, karena intensitasnya tinggi dan waktunya berdekatan dengan Pilkada. Hal ini dapat memunculkan kesan bahwa kebijakan tersebut berhubungan dengan situasi politik, meskipun secara administratif dimaksudkan untuk kebutuhan organisasi.

Dari sisi aturan, Pasal 71 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 menyatakan bahwa kepala daerah dilarang mengganti pejabat enam bulan sebelum penetapan calon, kecuali dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Walaupun Pejabat Gubernur tidak disebut langsung, aturan ini dibuat untuk mencegah konflik kepentingan di masa transisi. Menteri Dalam Negeri juga menegaskan bahwa pejabat kepala daerah yang melanggar aturan rotasi-mutasi dapat diberi sanksi. Oleh karena itu, mutasi yang dilakukan tanpa dasar evaluasi yang jelas dan berdekatan dengan Pilkada berpotensi memengaruhi motivasi Aparatur Sipil Negara dan menurunkan kualitas layanan publik.

Hasil wawancara dengan Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah juga menyampaikan bahwa meskipun para pegawai menyadari adanya perubahan kebijakan dan mutasi jabatan, mereka hanya bisa menerima dan mengikuti perintah pimpinan. Menurutnya, sebagai Aparatur Sipil Negara, tugas utama adalah melaksanakan keputusan atasan sebaik mungkin. Meskipun terdapat keraguan atau ketidakjelasan dalam menyikapi keputusan tersebut, mereka tetap berusaha bersikap netral dan profesional.

Kesimpulannya, kebijakan rotasi-mutasi yang dilakukan Pejabat Gubernur Banten sah

secara administratif karena sudah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri sesuai Pasal 71 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016. Namun, dari sisi pelaksanaan masih terdapat kelemahan, terutama dalam hal transparansi, akuntabilitas, dan netralitas Aparatur Sipil Negara. Oleh karena itu, diperlukan pengawasan yang lebih ketat, penerapan sistem merit yang konsisten, serta penguatan etika birokrasi. Dalam kerangka New Public Service, mutasi sebaiknya dipandang sebagai langkah untuk memperkuat pelayanan publik, bukan sekedar keputusan administrative.

SIMPULAN

Kebijakan rotasi-mutasi oleh Penjabat Gubernur Banten menjelang Pilkada 2024 sah secara administratif karena telah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri sesuai Pasal 71 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016. Namun, pelaksanaannya belum sepenuhnya mencerminkan prinsip good governance karena minim analisis jabatan, evaluasi kinerja, dan transparansi, serta waktunya berdekatan dengan tahapan politik. Kondisi ini menimbulkan kesenjangan antara legalitas formal dan legitimasi substantif yang dapat mengganggu profesionalisme dan stabilitas birokrasi.

Selain itu, kebijakan ini berimplikasi pada netralitas ASN. Rotasi-mutasi yang tidak berbasis meritokrasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan Pasal 69 UU No. 5 Tahun 2014, serta dilaksanakan menjelang Pilkada, berpotensi menimbulkan persepsi adanya muatan politis. Walaupun tidak ada bukti keterlibatan ASN dalam politik praktis, tekanan struktural dari kebijakan tersebut dapat memengaruhi netralitas, motivasi, dan stabilitas ASN dalam menjalankan tugas.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Agus Dwiyanto. Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015)
- Budi Winarno. Teori dan Proses Kebijakan Publik. (Yogyakarta: Media Pressindo, 2002)
- Dian Suluh Kusuma Dewi. Kebijakan Publik: Proses, Implementasi dan Evaluasi. (Yogyakarta: Samudra Biru, 2022)
- Jimly Asshiddiqie. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. (Jakarta: Rajawali Pers, 2006)
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Manajemen Aparatur Sipil Negara. (Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2014)
- Leo Agustino. Dasar-Dasar Kebijakan Publik. (Bandung: Alfabeta, 2016)
- Peter Mahmud Marzuki. Penelitian Hukum. Edisi Revisi. (Jakarta: Kencana, 2020)
- Philipus M. Hadjon. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008)
- Rita Kartina dan Atik Krustiyati. Kepegawaian Dalam Pemerintahan Di Indonesia. (Jakarta: Dameera Press, 2023)
- Robert B. Denhardt dan Janet V. Denhardt. The New Public Service: Serving, Not Steering. 3rd ed. (New York: Routledge, 2015)
- Said Zainal Abidin. Kebijakan Publik. (Jakarta: Salemba Humanika, 2004)
- Soerjono Soekanto. Pengantar Penelitian Hukum. Cetakan ke-3. (Jakarta: UI Press, 2014)
- Solichin Abdul Wahab. Analisis Kebijakan Publik. (Jakarta: Bumi Aksara, 2008)

Jurnal

- Steven Edoward Salasiwa, Martha Riananda, dan Malicia Evendia. "Implementasi Pasal 214 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Penunjukan Penjabat Sekretaris Daerah Provinsi Maluku." *Jurnal Hukum Legalita* Vol. 4, No. 2 (2022):196-211.
- Sutan Rais Aminullah Nasution, Agusmidah, dan Amsali Syahputra Sembiring. "Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara." *Mahadi: Indonesia of Law* Vol. 1 No. 1 (2022): 140–153, <https://talenta.usu.ac.id/Mahadi/article/download/8320/4622>.
- Yunita Nur Fadilla, "Analisis Kualitatif Penerapan Sistem Merit Dalam Manajemen Talenta Melalui Konsep Smart Talent Di Pemerintah Kabupaten Bandung Barat", *Journal Education and*

Government Wiyata Volume 3 Nomor 1, (2025): hlm. 8-24,
https://journal.wiyatapublisher.or.id/index.php/e_gov/article/view/198. Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan, Tahun 2022, h 10.

Website

Banten News. "Al Muktabar Bantah Rotasi Pejabat Eselon III dan IV Bermuatan Politik."
<https://www.bantennews.co.id/al-muktabar-bantah-rotasi-pejabat-eselon-iii-dan-iv-bermuatan-politik/>.

Irfan Muntaha. "Puluhan Pejabat Pemprov Banten Dimutasi Jelang Pilkada 2024."
https://kabarbanten.pikiran-rakyat.com/seputar-banten/pr_598720662/puluhan-pejabat-pemprov-banten-dimutasi-jelang-pilkada-2024-begini-penjelasan-pj-gubernur-al-muktabar.

Ombudsman Republik Indonesia. "Ombudsman Duga Ada Maladministrasi Rotasi 478 Jabatan ASN Di Banten."
<https://ombudsman.go.id/artikel/r/pwkmedia--ombudsman-duga-ada-maladministrasi-rotasi-478-jabatan-asn-di-banten>.