

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia sebagai negara kesatuan, mengikuti prinsip desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahan.¹ Hal ini dilakukan dengan memberikan kesempatan dan kewenangan kepada daerah untuk melaksanakan otonomi daerah. Ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) setelah mengalami amandemen, dijelaskan bahwa pemerintahan daerah memiliki kewenangan otonomi yang luas, kecuali dalam urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang sebagai wewenang pemerintah pusat.² Meskipun Indonesia merupakan negara kesatuan, namun mengikuti konsep desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memberikan otonomi dan pilihan kepada daerah dalam menyusun pemerintahannya. Secara teori, ini menyebabkan adanya kerja sama untuk tujuan nasional dan juga mempertimbangkan variasi pemerintah daerah di Indonesia.³

Pemerintah daerah diwajibkan untuk mengelola dan mengurus urusannya sendiri sesuai dengan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Tujuan dari ketentuan ini adalah untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan kualitas pelayanan, memberdayakan masyarakat, dan

¹ Kardin M. Simanjuntak. 2015 Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia. *Jurnal Bina Praja* Vol 7 No 2. hal 111-130

² Nursadi, H. (Ed.). 2019. *Hukum Administrasi Negara Sektoral*. Badan Penerbit FHUI.A.W. hal.3

³ Arhdan, S. M., & Khairani, K. 2023. Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan. *Unes Law Review*, Vol 5 hal 1083-1094.

melibatkan mereka secara aktif, serta meningkatkan daya saing daerah.⁴ Seluruh upaya ini dilakukan dengan mempertahankan prinsip demokrasi, keadilan, dan kekhususan suatu daerah dalam konteks sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan komponen penting dalam kegiatan suatu instansi, karena pelayanan kepada publik dan pelaksanaan pembangunan sebagian besar bergantung pada kinerjanya yang langsung terlibat dalam pelayanan tersebut.⁵ Oleh karena itu, diperlukan kinerja yang optimal untuk mendukung pelaksanaan tugas instansi yang bersangkutan, agar semua rencana yang telah ditargetkan oleh instansi dapat tercapai.⁶ Instansi melakukan pengembangan ASN dengan menerapkan mutasi jabatan. Mutasi jabatan merupakan kebijakan yang diterapkan oleh kepala daerah, di mana tujuan dari kegiatan mutasi ini adalah untuk memberikan penyegaran terhadap fungsi dan tugas dari ASN. Hal ini dilakukan agar pegawai tidak merasa jenuh dengan jabatan atau tugas yang saat ini diembannya.

Provinsi Jawa Timur pada tahun 2024 melakukan pemilihan kepala serentak yang diikuti oleh 38 kabupaten dan kota, dengan diadakannya pemilihan kepala daerah serentak tersebut, maka 38 kepala daerah berakhir masa jabatannya sesuai dengan Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan

⁴ Fatkhul Muin. 2014. Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Pengurusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah. *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* Vol 8 No 1 hal 69-70.

⁵ Eva Nadya Pramesti 2023. Analisis Penerapan Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah, *Jurnal Mahasiswa Wacana Publik*. Vol 3, no 2, 2023 hal 343-356

⁶ Is, M. S., SHI, 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Prenada Media, hal 67

atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Sehingga untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati atau Walikota, diangkat Penjabat Bupati atau Wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pertama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan Penjabat Bupati banyak melakukan kebijakan-kebijakan penting. Salah satu kebijakan yang tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Walikota, Bahwa Penjabat Bupati dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dilarang melakukan mutasi ASN.

Dalam konteks akademik, kajian kewenangan Penjabat Bupati dilakukan untuk menjawab ketidakjelasan dan batasan kewenangan yang melekat pada Penjabat Bupati dalam melakukan mutasi ASN.⁷ Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 muncul sebagai regulasi pelaksana yang mengatur mekanisme penjabat kepala daerah, termasuk pengisian jabatan dan pengambilan kebijakan selama masa penjabat. Kewenangan mutasi ASN oleh Penjabat Bupati menjadi perhatian penting karena merupakan bagian dari tata kelola pemerintahan daerah yang menyangkut kesinambungan pembangunan dan pelayanan publik.

Secara teoritis, persoalan ini berkaitan dengan *asas legalitas dan prinsip negara hukum (rule of law)*, yang menegaskan bahwa setiap tindakan pemerintahan

⁷ Muh. Alfian Fallahiya. 2024. Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. *Journal Of Social Science Research*. Vol 4. No 1. hal 1163-1164

harus berdasarkan kewenangan yang sah.⁸ Dalam konteks ini, kewenangan Penjabat Bupati merupakan bentuk kewenangan atribusi yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, bukan hasil pelimpahan atau diskresi pribadi. Apabila tindakan mutasi dilakukan tanpa dasar hukum yang jelas, maka dapat dikategorikan sebagai perbuatan melampaui wewenang (*detournement de pouvoir*) yang berimplikasi pada batalnya keputusan administrasi tersebut.⁹

Secara praktis, kewenangan Penjabat Bupati dalam mutasi ASN penting untuk menjamin kesinambungan fungsi penyelenggaraan pemerintahan daerah saat kekosongan jabatan bupati. Mutasi ASN adalah instrumen penting dalam manajemen sumber daya manusia pemerintahan, yang memengaruhi efektivitas dan efisiensi pelayanan publik. Namun, posisi penjabat yang sementara dan tidak bersifat definitif membuat kewenangannya terbatas, terutama dalam pengambilan keputusan mutasi yang berdampak hukum, yang harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Tanpa pengaturan yang jelas dan pembatasan kewenangan yang tegas, mutasi yang dilakukan dapat berpotensi menimbulkan masalah hukum dan ketidakstabilan administrasi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 4 Tahun 2023 sangat penting sebagai pedoman pelaksanaan kewenangan mutasi ASN oleh Penjabat Bupati untuk memastikan legalitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam proses tersebut.¹⁰

⁸ Rifa'i, I. J., & Azizah, N. 2025. Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah: Konstitusionalitas dan Prinsip Negara Hukum. *Constitution Journal*, Vol 4, No1, hal 79-92.

⁹ Muliana, Chatarina. Mei 2019. *Abuse of power in the perspective of administrative law in Indonesia*. *International Journal of Law*, Vol. 5 Issue 3, hal 83

¹⁰ Assyayuti, Mazdan Maftukha, 2022 Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Lex Renaissance* Vol 7, No. 2 hal 281–95.

Pada tahun 2024 PJ Bupati Bondowoso melakukan mutasi kepada 6 Pejabat Eselon II dilingkungan pemerintahan Bondowoso.¹¹ Mutasi ini menimbulkan kontroversi karena dilakukan dalam masa tahapan Pilkada serentak, yang secara hukum dan etika administratif memiliki batasan dan regulasi ketat. Kasus ini memicu reaksi dari berbagai pihak yang mempertanyakan legalitas mutasi tersebut karena diduga tidak memiliki izin dari Menteri Dalam Negeri.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat diidentifikasi adanya ketidakpastian hukum dan potensi penyalahgunaan kewenangan dalam pelaksanaan mutasi ASN oleh Penjabat Kepala Daerah, khususnya di Kabupaten Bondowoso. Oleh karena itu, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis Kewenangan Penjabat Bupati dalam mutasi ASN menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 dan menelaah implikasi yuridis dari pelanggaran terhadap ketentuan tersebut. Maka penulis tertarik untuk meneliti dengan judul: “KEWENANGAN PENJABAT BUPATI DALAM MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA MENURUT PERATURAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 4 TAHUN 2023 TENTANG PENJABAT GUBERNUR, PENJABAT BUPATI, DAN PENJABAT WALI KOTA DI BONDOWOSO STUDI KASUS DI BONDOWOSO”.

¹¹ <https://www.gempurnews.com/2024/05/20/pj-bupati-bondowoso-mutasi-vi-pejabat-eselon-ii/>
Diakses pada tanggal 10 Oktober 2025

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana batasan kewenangan pejabat bupati dalam melakukan mutasi aparatur sipil negara berdasarkan peraturan perundang-undangan ?
2. Apa implikasi yuridis apabila pejabat Bupati tetap melakukan mutasi aparatur sipil negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian hukum ini antara lain:

1. Untuk mengetahui kewenangan Pejabat Bupati dalam mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) menurut Peraturan Permendagri No. 4 Tahun 2023 Tentang Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, Dan Pejabat Walikota.
2. Untuk mengetahui implikasi yuridis apabila kewenangan tersebut dilaksanakan bertentangan dengan peraturan perundang- undangan.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian hokum ini antara lain:

1. Memberikan konstribusi bagi pembuat kebijakan (Kemendagri, Pemda, DPRD) dalam menyusun regulasi mutasi Aparatur Sipil Negara.
2. Memberikan rujukan bagi akademisi dan praktisi hukum tata negara dalam memahami batasan kewenangan pejabat sementara.

1.5 Metode Penelitian

Penelitian hukum memiliki kedudukan yang strategis dalam pengembangan ilmu hukum karena hukum tidak hanya dipahami sebagai norma tertulis, tetapi juga sebagai fenomena sosial yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Melalui penelitian hukum, peneliti memperoleh temuan ilmiah yang bersumber dari proses ilmiah yang sistematis dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga hasilnya dapat dijadikan dasar analisis akademik maupun pertimbangan dalam pengambilan kebijakan. Penelitian hukum memiliki karakteristik tersendiri yang membedakannya dari penelitian sosial dan ilmu alam, karena berorientasi pada norma (*das sollen*) namun tetap mempertimbangkan fakta empiris (*das sein*). Oleh karena itu, dalam skripsi ini metode penelitian digunakan untuk mengkaji hukum secara komprehensif, baik dari aspek normatif maupun dalam kaitannya dengan realitas sosial.¹²

1.5.1 Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan penulis adalah sebagai berikut ;

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan tabel dengan Peraturan , metode pendekatan perundang-undangan mengharuskan peneliti

¹² Hendra Sudrajat, Hendra Sudrajat, Mohamad Hidayat Muhtar, Muchtadin Al Attas, Fauziyah, 2025, Metode Penelitian Hukum (Konsepsi Dan Implementasi), Kota Barat, Sumatra Barat, GET PRESS INDONESIA

untuk memahami hierarki serta prinsip-prinsip dasar dalam sistem peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) merupakan metode yang didasarkan pada pandangan serta doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Melalui kajian terhadap berbagai pandangan dan doktrin hukum, peneliti dapat menggali ide-ide yang membentuk pemahaman tentang hukum, konsep hukum, serta asas-asas hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹³

1.5.2 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yuridis normatif adalah proses penelitian untuk mengkaji dan mempelajari hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum, dan referensi hukum lainnya. Dengan tujuan untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Oleh karena itu, penelitian hukum normatif biasanya hanya melibatkan studi dokumen, yaitu menggunakan sumber bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, putusan atau ketetapan pengadilan, kontrak atau perjanjian, asas dan prinsip hukum, teori hukum, serta doktrin dan pendapat para ahli.¹⁴

1.5.3 Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder terdiri dari:

- a) Bahan Hukum Primer

¹³ *Ibid*, hal. 136.

¹⁴ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Mataram University Press, hal 48

Bahan hukum primer bersifat autoritatif, yang berarti memiliki otoritas hukum. Bahan ini mencakup peraturan perundang-undangan, dokumen resmi atau risalah dalam proses pembentukan peraturan, serta putusan-putusan hakim. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini terdiri dari:

1. Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
2. Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara
4. Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 Tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 pasal 15 ayat (2) Tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Walikota

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan sumber yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer. Bahan ini mencakup berbagai literatur tertulis yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, seperti buku, makalah, laporan penelitian, artikel surat kabar, jurnal hukum, dan sumber lainnya.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah sumber yang memberikan petunjuk atau penjelasan tambahan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Contohnya

meliputi kamus hukum, internet, media massa, Wikipedia, ensiklopedia, serta indeks kumulatif.

1.5.4 Teknik Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan menganalisis data yang tidak dapat dihitung secara numerik. Bahan hukum yang diperoleh kemudian dikaji, diperiksa, serta dikelompokkan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi informasi yang lebih sistematis. Dalam penelitian ini, penulis mengumpulkan dan menyusun bahan hukum yang ada, lalu menganalisisnya secara deskriptif kualitatif berdasarkan prinsip-prinsip atau teori-teori hukum dalam ilmu hukum. Tujuan dari analisis ini adalah untuk menemukan jawaban serta solusi terhadap permasalahan yang dirumuskan dalam penelitian.

Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 mengadopsi pendekatan yang sejalan dengan tradisi penelitian hukum normatif di Indonesia yang bertujuan tidak hanya memahami hukum sebagai aturan, melainkan juga sebagai sistem nilai dan ideologi yang berlangsung secara berkelanjutan dalam sejarah perkembangan hukum Indonesia.