

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Reformasi birokrasi pada hakikatnya merupakan upaya untuk melakukan pembaharuan dan perubahan mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan terutama menyangkut aspek – aspek kelembagaan (organisasi), ketatalaksanaan dan sumber daya manusia aparatur sipil negara. Berbagai permasalahan atau hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan diperkirakan tidak berjalan dengan tugas yang diberikan, serta sanggup menjalankan dan tidak mengelak untuk menerima sanksi dan melaksanakannya dengan sungguh – sungguh apabila melanggar tugas dan wewenang. Perlu dibangun aparatur sipil negara yang memiliki integritas, profesional, netral, dan bebas dari intervensi politik serta bersih dari praktik korupsi juga dapat menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan perannya sebagai aparatur sipil negara.<sup>1</sup>

Aparatur Negara adalah sebagai alat kelengkapan negara terutama yang meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan, dan kepegawaian yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari – hari. Manajemen menitikberatkan pada kepegawaian negara dikenal dengan

---

<sup>1</sup> Muhajid, Edwar, “Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan”, *Mujahid*, [Vol 5, No 2, 2018], hlm. 119.

“profesi pegawai” yang bekerja di pemerintahan yang melaksanakan “*Public Civil Servant Service*”. Kepegawaian negara di Indonesia dikenal dengan sebutan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Dahulu dikenal dengan sebutan Pamong Projo atau Pangreh Projo. Dengan adanya Undang – Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, kepegawaian negara yang disebut dengan istilah aparatur sipil Negara, mencakup Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK)<sup>2</sup>

Keberhasilan organisasi pemerintahan sebagai unit pelayanan terhadap masyarakat dalam melaksanakan misinya ditentukan oleh keberadaan dan Aparatur Sipil Negara (ASN). Aparatur Sipil Negara bukan hanya sebagai unsur aparatur negara, tetapi juga sebagai abdi negara dan abdi masyarakat yang hidup di tengah masyarakat serta bekerja untuk kepentingan masyarakat. Untuk mewujudkan Aparatur Sipil Negara sebagaimana dimaksudkan di atas, maka Aparatur Sipil Negara perlu dibina dengan sebaik – baiknya dan diadakan pengembangan serta dijatuhkan sanksi apabila melanggar ketentuan undang – undang. Salah satu bentuk dari pengembangan terhadap pegawai negeri sipil adalah mutasi sebagai penjelmaan/perwujudan dari dinamika organisasi yang dijadikan sebagai salah satu cara untuk mencapai tujuan organisasi dan pemberhentian jabatan sebagai salah satu bentuk sanksi administratif.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibid*

<sup>3</sup> Fitria Ulfah, “Pelaksanaan Mutasi Transfer Dan Promosi Pegawai Negeri Sipil Pada Sekretariat Daerah di Kabupaten Kapuas”, *Jurnal Ilmu Politik dan Pemerintahan Lokal*, Volume II Edisi 2, Juli-Desember 2013, hlm. 226.

Sistem merit dalam UU Aparatur Sipil Negara sebagai sistem yang mendasari Manajemen Aparatur Sipil Negara pada praktiknya mengalami banyak tantangan dan hambatan. Tantangan dan hambatan tersebut menyebabkan komponen – komponen dalam sistem merit tidak bekerja secara maksimal. Salah satu ketidakmaksimalan yang dimaksud akan dibahas dalam tulisan ini mengenai fenomena terjadinya penyalahgunaan mutasi terhadap Pegawai Negeri Sipil selaku Pegawai Aparatur Sipil Negara yang terikat pada jabatannya. Hal ini menyebabkan rendahnya kualitas Aparatur Sipil Negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya yang mana akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan Manajemen Aparatur Sipil Negara untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>4</sup>

Mutasi dalam dunia kepegawaian merupakan program untuk menghargai prestasi kerja yang diikuti dengan peningkatan kewajiban, hak status dan penghasilan pegawai atau dengan kata lain mutasi dalam hal ini memiliki arti sebagai usaha dari pimpinan untuk memenuhi kebutuhan pegawai dan juga sebagai pengakuan dan aktualisasi diri pegawai atas segala kemampuan yang dimilikinya. UU Aparatur Sipil Negara jo. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PP Manajemen Pegawai Negeri Sipil) menjelaskan bahwa mutasi merupakan bagian dari Manajemen Aparatur Sipil Negara berupa perubahan suatu jenis atau status kepegawaian seorang Pegawai Negeri

---

<sup>4</sup> Riana Kasiran, “Analisis Mutasi Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan”, *Jurnal Administrasi Negara* Volume 27 Nomor 3, Edisi Desember 2021, hlm. 319.

Sipil dalam satuan organisasi dengan berdasarkan uji kompetensi dari pejabat yang berwenang.<sup>5</sup>

Undang – Undang Republik Indonesia No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara, dalam Pasal 73 Ayat (1) sampai Ayat (6) telah mengatur tata cara Mutasi pegawai dan pejabatnya. Berikut isi dari pasal tersebut :

Ayat (1) sampai (6) :

1. Setiap PNS dapat dimutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, dan keperwakilan Negara Kesatuan Republik Indonesia diluar negeri.
2. Mutasi PNS dalam satu Instansi Pusat atau Instansi Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian.
3. Mutasi PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
4. Mutasi PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri setelah memperoleh pertimbangan kepala BKN.
5. Mutasi PNS provinsi/kabupaten/kota ke Instansi Pusat atau sebaliknya, ditetapkan oleh kepala BKN.
6. Mutasi PNS antar-Instansi Pusat ditetapkan oleh kepala BKN

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

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

jawab pegawai yang berkaitan terhadap pekerjaan akan tetap sama dengan yang dilaksanakannya di tempat kerja sebelumnya.<sup>6</sup>

Lain halnya dengan pemberhentian, dalam UU Aparatur Sipil Negara penjatuhan sanksi administratif maupun pemberhentian diatur berdasarkan kriteria dan jenis – jenis pelanggaran yang dilakukan Pegawai Negeri Sipil. Namun dalam penulisan ini akan fokus tentang pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil adalah pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan tidak lagi berkedudukan sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pegawai Negeri Sipil yang diberhentikan tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil, akan kehilangan salah satu hak kepegawaiannya yaitu hak atas jaminan pensiun. Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil yang banyak menjadi sorotan saat ini ialah pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Pegawai Negeri Sipil karena dipidana dengan pidana penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum. Data dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) pada tanggal 12 September 2018 berjumlah 2.259 Pegawai Negeri Sipil yang tersangkut masalah korupsi yang belum dipecat yang tersebar di tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selain itu yang ada di Institusi Kementerian atau Lembaga tingkat pusat sebanyak 98

---

<sup>6</sup> Muhammad Yassin, “Perlindungan Hukum Bagi Warga Negara Dalam Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil”, *Jurnal Yuridika*, Vol. 31, No. 2, Mei 2016, hlm. 265.

Pegawai Negeri Sipil. Sehingga total keseluruhannya sebanyak 2.357 Pegawai Negeri Sipil yang terlibat masalah korupsi.<sup>7</sup>

Permasalahan kepegawaian tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah pusat saja, tetapi juga menjadi tanggung jawab pemerintah daerah yang menjadi bagian dari desentralisasi atau otonomi daerah. Dimana adanya otonomi daerah ini juga memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur berkaitan dengan masalah kepegawaian di lingkup pemerintah daerah nya masing – masing seperti mulai dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten/kota. Akan tetapi menjadi problem ketika pemerintah daerah tidak dipimpin oleh kepala daerah definitif melainkan di pimpin oleh Pejabat/Pelaksana Tugas Kepala Daerah yang ditunjuk oleh pemerintah pusat.<sup>8</sup>

Baru – baru ini Kementerian Dalam Negeri mengeluarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah yang pada intinya memberikan persetujuan terbatas kepada pejabat (Pj), pelaksana tugas (Plt), dan pejabat sementara (Pjs) dalam mengelola kepegawaian daerah untuk melakukan mutasi maupun pemberhentian Aparatur Sipil Negara (ASN).

---

<sup>7</sup> Fitri Rahmandhani Muvariz, “Analisis Aspek Keadilan Dari Pemberhentian Tidak Dengan Hormat Sebagai Pegawai Negeri Sipil Di Indonesia”, *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol 16 No.2 – Juni 2019, hlm. 192.

<sup>8</sup> Riana Kasiran, “Analisis Mutasi Pindah Pegawai Negeri Sipil Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan”, *Jurnal Administrasi Negara* Volume 27 Nomor 3, Edisi Desember 2021, hlm. 320.

Lebih tepatnya, pemberian izin tertulis Mendagri kepada Pj (pejabat), Pjs (pejabat sementara), maupun Plt (pelaksana tugas) Gubernur, Bupati/ Walikota untuk melakukan berbagai kewenangannya, yang sejatinya semua itu bertentangan dengan beberapa undang – undang.<sup>9</sup>

Banyak kalangan mempertanyakan legalitas dan dasar dari surat edaran tersebut. Salah satu nya Wakil Ketua Komisi II DPR RI Saan Mustopa mempertanyakan keberadaan surat edaran Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Nomor 821/5492/SJ tertanggal 14 September 2022. Politisi Fraksi Partai NasDem ini mencontohkan nomor 4 huruf A dalam surat edaran Mendagri tersebut. Yakni pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/ Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai perundang – undangan. Huruf B, yang isinya persetujuan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang – undangan. Disini juga banyak hal atau peraturan yang sebenarnya bertabrakan atau bertentangan.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Nur Habibie, “Penjelasan Mendagri Soal Izin Pejabat Kepala Daerah Boleh Mutasi Dan Copot ASN”, dikutip dari <https://www.merdeka.com/peristiwa/penjelasan-mendagri-soal-izin-penjabat-kepala-daerah-boleh-mutasi-dan-copot-asn.html>, diakses pada tanggal 27 November 2022.

<sup>10</sup> Syarifuddin, “DPR Anggap SE Mendagri No.821 Melawan Undang Undang”, dikutip dari <https://www.wartatransparansi.com/2022/09/22/dpr-anggap-se-mendagri-no-821-melawan-undang-undang.html>, diakses pada tanggal 27 November 2022.

Misalnya dicontohkan oleh nya terkait dengan UU Nomor 30 tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan yang terkait soal pemberhentian pegawai dan pengangkatan atau pemindahan. Terutama dalam Pasal 14 ayat 7 yang mengatur bahwa badan atau dan/atau pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang melalui mandat, tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi kepegawaian dan alokasi anggaran.<sup>11</sup>

Berdasarkan pemaparan diatas Penulis ingin melakukan kajian dan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan **“PROBLEMATIKA KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MUTASI DAN PEMBERHENTIAN APARATUR SIPIL NEGARA DI DAERAH (Telaah Mengenai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ)”**. Penulis ingin mendalami terkait dengan aspek hukum mutase dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara, karena tidak bisa dipungkiri bahwa mutasi dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara di Indonesia masih belum sepenuhnya dijalankan sesuai dengan ketentuan perundang – undangan. Sebab dalam aspek mutasi saja banyak Aparatur Sipil Negara yang ingin mendapat promosi jabatan atau pemindahan unit pegawai tidak hanya harus berprestasi terkadang kedekatan dengan atasan juga bisa menjadi salah satu faktor yang menentukan.

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka rumusan masalah yang dapat diambil adalah :

1. Bagaimana kewenangan pemerinrah daerah dalam mutasi dan pemberhentian aparatur sipil negara di daerah?
2. Bagaimana problematika Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ terhadap mutasi dan pemberhentian aparatur sipil negara di daerah?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kewenangan pemerintah daerah dalam mutasi dan pemberhentian aparatur sipil negara di daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis problematika Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ terhadap mutasi dan pemberhentian aparatur sipil negara di daerah.

## **D. Orisinalitas Penelitian**

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui Problematika Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mutasi dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara di Daerah Penulis melakukan penelusuran dokumen hukum agar menghindari adanya plagiasi terhadap karya tulis milik orang lain. Berikut karya tulis milik orang lain yang dapat ditelusuri eksistensinya.

1. Skripsi “Tinjauan Yuridis Tentang Mutasi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang – Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara Di Pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi” yang ditulis pada tahun 2019 oleh M. Amin Mahasiswa Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Sulthan Thaha Saifuddin.

Penelitian ini membahas mengenai keputusan tentang mutasi aparatur sipil negara berdasarkan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara di Pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi. Dimana dalam penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi. Berdasarkan penelitian yang dilakukan diperoleh hasil dan kesimpulan sebagai berikut: (1) Pelaksanaan mutasi Aparatur Sipil Negara yang Berstatus Pegawai Negeri Sipil di Pemerintahan Kabupaten Muaro Jambi dilaksanakan dengan menginventarisir jabatan kosong melalui perhitungan pejabat yang akan mengalami pensiun. Kemudian menyusun draft mentah dengan masukan yang diperoleh dari Kepala SKPD lain maupun pimpinan yang bersifat instruktif dengan mengumpulkan bahan dan data pendukung dari data kepegawaian. Setelah itu semua calon yang diusulkan sudah siap BKD menjadwalkan rapat dengan anggota Baperjakat yang kemudian hasil dari rapat tersebut diserahkan kepada Kepala Daerah selaku Pejabat Pembina Kepegawaian. Apabila dalam hal ini Kepala Daerah menghendaki adanya suatu perubahan maka dilakukan evaluasi

kembali oleh BKD dan Baperjakat. Setelah evaluasi dilakukan diajukan kembali kepada Kepala Daerah untuk pengesahan setelah itu BKD mempersiapkan acara pelantikan, pengambilan sumpah dan serah terima jabatan. (2) Faktor penghambat mutasi aparatur sipil negara di pemerintahan Kab. Muaro Jambi Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014, minimnya Keterlibatan Pegawai BKD, di mana BKD seringkali tidak terlibat dalam bergotong-royong membantu mutasi ASN dan kemampuan BKD yang terbatas, di mana dalam pemberian pelayanan masih terlihat lambat. Faktor pendukung mutasi aparatur sipil negara di pemerintahan Kab. Muaro Jambi Menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 adalah melibatkan BKD, di mana mengajak seluruh lapisan BKD dengan surat edaran dan penegakan disiplin kinerja, di mana sanksi akan dijatuhkan bagi yang melanggar.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada objek kajian, dimana penelitian ini fokus pada pelaksanaan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negara di lingkup pemerintahan Kabupaten Muaro Provinsi Jambi dan dalam pelaksanaan penelitiannya menggunakan pendekatan yuridis empiris serta menggunakan wawancara sebagai salah satu metode pengumpulan data nya. Sedangkan objek kajian penelitian penulis lebih fokus pada aspek hukum mutasi dan pemberhentian ASN secara umum, dimana Penulis menggunakan penelitian normatif serta menggunakan metode

penelitian *library research* (studi kepustakaan) dan Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*).

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas mengenai ketentuan mutasi ASN itu sendiri dan juga perundang-undangan tentang mutasi pegawai.

2. Jurnal "Analisis Pelaksanaan Mutasi Jabatan Aparatur Sipil Negara di Lingkup Pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan" yang ditulis pada tahun 2018, oleh Muhajid dan Edwar dalam *Jurnal Sinar Manajemen: Mujahid*, Vol 5. No 2.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui analisis pelaksanaan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negara di lingkup pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan. Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan analisis deskriptif kualitatif yang menggunakan informan sebanyak 5 orang yang berlokasi di kantor gubernur badan kepegawaian daerah provinsi Sulawesi selatan di Kota Makassar. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui Teknik Penelitian Pustaka (*Library Research*) dan Penelitian Lapangan (*Field Research*) dengan cara Wawancara dan Observasi. Dari hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa yang telah dilakukan, maka dapat di tarik kesimpulan pelaksanaan mutasi di pemerintahan provinsi Sulawesi Selatan sudah di lakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. dalam pelaksanaanya, mutasi pada aparatur sipil negara pemerintahan provinsi

Sulawesi Selatan di kelompokkan berdasarkan prestasi kerja, pengembangan karir dan kelowongan jabatan.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis terletak pada objek kajian, dimana penelitian ini fokus pada pelaksanaan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negara di lingkup pemerintahan Provinsi Sulawesi Selatan. Sedangkan objek kajian penelitian penulis lebih fokus pada aspek hukum mutasi dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara secara umum.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis yaitu sama-sama membahas mengenai ketentuan mutasi Aparatur Sipil Negara itu sendiri dan juga perundangan-undangan tentang mutasi pegawai.

3. Skripsi, “Mekanisme Pemberhentian Secara Tidak Hormat Terhadap Pegawai Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Kampar”, yang ditulis pada tahun 2020 oleh Sri Dalila Astuti Mahasiswa Fakultas Syari’ah Dan Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

Penelitian ini membahas mengenai Badan Kepegawaian Daerah merupakan instansi pemerintah yang mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian serta dapat ditugaskan untuk melaksanakan penyelenggaraan yang dilimpahkan oleh pemerintahan kepada walikota selaku wakil pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi. Manajemen Pegawai Negeri

Sipil dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diantaranya berisi ketentuan mengenai penyusunan dan penerapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, pengajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, serta perlindungan.

Lebih lanjut penelitian ini membahas mengenai pemberhentian pegawai negeri sipil yang terjadi di badan kepegawaian daerah kabupaten Kampar.

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian penulis selain objek penelitian juga terdapat perbedaan pada jenis penelitian, dimana penelitian ini merupakan penelitian hukum sosiologis. Sedangkan penelitian penulis lebih fokus pada penelitian normatif yuridis.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian penulis adalah sama-sama mengulas mengenai pemberhentian Aparatur Sipil Negara dan juga dasar hukumnya.

## **E. Tinjauan Pustaka**

### **1. Negara Hukum**

Pemikiran mengenai negara hukum sebenarnya sudah sangat tua, jauh lebih tua dari usia ilmu negara itu sendiri, gagasan itu merupakan gagasan modern yang multi perspektif dan selalu actual. Apabila melihat sejarah, perkembangan pemikiran filsafat mengenai negara

hukum dimulai sejak tahun 1800 SM.<sup>12</sup> Perkembangannya terjadi sekitar abad ke-19 sampai dengan abad ke-20. Menurut Jimly Ashiddiqie, gagasan pemikiran mengenai negara hukum berkembang dari tradisi Yunani Kuno.<sup>13</sup>

Perspektif historis, embrio tentang gagasan negara hukum telah dikemukakan oleh Plato, ketika ia memperkenalkan konsep *Nomoi*, sebagai karya tulis ketiga yang di buat di usia tuanya. Sementara itu, dalam dua tulisan pertama, *politeia* dan *politicos*, belum muncul istilah negara hukum. Dalam *Nomoi*, Plato mengemukakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah yang didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.<sup>14</sup>

Pemikiran Plato tentang Negara Hukum tersebut adalah untuk mencegah kekuasaan sewenang-wenang oleh penguasa negara dan untuk melindungi hak-hak rakyat dari tindakan pemerintahan yang tidak adil dan kesewenang-wenangan yang membuat penderitaan bagi rakyat. Gagasan Plato tentang negara hukum semakin tegas ketika di dukung oleh Aristoteles (murid Plato), yang menuliskannya dalam buku *Politica*. Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik adalah negara yang di perintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> S.F. Marbun, "Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, No. 9 Vol. 4, 1997, hlm. 9.

<sup>13</sup> Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 11.

<sup>14</sup> Nurul Qamar, *Hak Asasi Manusia dalam Negara Hukum Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta Timur, 2013, hlm. 24.

<sup>15</sup> *Ibid.*

Negara hukum menurut F.R Bothlingk adalah “*De taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” (negara, dimana kebebasan kehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh suatu kehendak hukum). Lebih lanjut disebutkan bahwa dalam rangka merealisasikan pembatasan pemegang kekuasaan tersebut maka diwujudkan dengan cara, “*Enerzijds in een binding van rechter administratie aan de wet, anderzijds in een binding van de bevoegdheden van wetgever*”, (disatu sisi keterikatan hakim dan pemerintah terhadap undang-undang, dan sisi lain pembatasan kewenangan oleh pembuat undang-undang).<sup>16</sup>

Arti negara hukum itu sendiri pada hakikatnya berakar dari konsep dan teori kedaulatan hukum yang pada prinsipnya menyatakan bahwa kekuasaan tertinggi didalam suatu negara adalah hukum, oleh sebab itu seluruh alat perlengkapan negara apapun namanya termasuk warga negara harus tunduk dan patuh serta menjunjung tinggi hukum tanpa terkecuali.<sup>17</sup>

Menurut Krebe, negara sebagai pencipta dan penggerak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk pada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahi negara. Berdasarkan pengertian

---

<sup>16</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 21.

<sup>17</sup> B. Hestu Cipto Handayono, *Hukum Tata Negara Indonesia Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009, hlm. 17.

hukum itu bersumber dari kesadaran hukum rakyat, maka hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang.<sup>18</sup>

## 2. Otonomi Daerah

Desentralisasi merupakan sebuah konsep yang mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah ditingkat bawah untuk mengurus wilayahnya sendiri. Desentralisasi bertujuan agar pemerintah dapat lebih meningkatkan efisiensi serta efektifitas fungsi-fungsi pelayanannya kepada seluruh lapisan masyarakat. Artinya desentralisasi menunjukkan sebuah bangunan vertikal dari bentuk kekuasaan negara. Di Indonesia dianutnya Desentralisasi kemudian diwujudkan dalam bentuk kebijakan Otonomi Daerah. Otonomi Daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah. yang bersangkutan.<sup>19</sup>

Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan “kebebasan” kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan

---

<sup>18</sup> Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983, hlm.181.

<sup>19</sup> Sakinah Nadir, Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Desa: Menuju Pemberdayaan Masyarakat Desa, *Jurnal Politik Profetik* Volume 1 Nomor1 Tahun 2013., hlm 1.

sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.<sup>20</sup>

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*). Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah.<sup>21</sup>

Definisi mengenai otonomi daerah bukanlah definisi yang tunggal, karena banyak sarjana yang memberikan definisi tersendiri, yaitu:<sup>22</sup>

- 1) Menurut C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigenhoushouding*). Selain itu, otonomi juga diartikan sebagai suatu hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi yang demikian disebut sebagai otonomi yang mendasar dan *indigenous*.
- 2) Ni'matul Huda mengatakan bahwa otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk

---

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm 14

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm 14-15

- mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.
- 3) Syarif Saleh mengartikan otonomi daerah sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.
  - 4) Wayong bahwa otonomi daerah itu merupakan suatu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>23</sup> Selanjutnya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>24</sup>

### **3. Aparatur Sipil Negara**

Sebelum berlakunya UU ASN, peraturan perundang-undangan di bidang kepegawaian yakni Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, tidak mengenal dan menjelaskan istilah pengertian mengenai ASN.

---

<sup>23</sup> Lihat Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>24</sup> Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 805

Istilah ASN baru ada setelah disahkan nya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Profesi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang bekerja pada Instansi Pemerintah. Pegawai Aparatur Sipil Negara (atau disingkat jadi Pegawai ASN) adalah Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang diangkat oleh Pejabat Pemerintah atau disertai tugas Negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>25</sup>

Seorang Aparatur Sipil Negara mempunyai kewajiban untuk melaksanakan tugas nya sesuai dengan ketentuan undang-undang. Menurut Sastra Djatmika, kewajiban Pegawai Negeri dibagi dalam 3 golongan, yaitu:<sup>26</sup>

1. Kewajiban yang ada hubungannya dengan suatu jabatan;
2. Kewajiban yang tidak langsung berhubungan dengan suatu tugas dalam jabatan, melainkan dengan kedudukannya sebagai pegawai negeri pada umumnya; dan
3. Kewajiban-kewajiban lain.

---

<sup>25</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

<sup>26</sup> Sastra Djatmika dan Marsono, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 1995, hlm. 95.

Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 94 Tahun 2021 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil, setiap Pegawai Negeri Sipil (PNS) berkewajiban untuk:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Pemerintah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan, dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- h. Bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 23 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, setiap Aparatur Sipil Negara (ASN) wajib untuk:

- a. setia dan taat pada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan pemerintah yang sah;
- b. Menjaga persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Melaksanakan kebijakan yang dirumuskan pejabat pemerintah yang berwenang;
- d. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. Melaksanakan tugas kedinasan dengan penuh pengabdian, kejujuran, kesadaran, dan tanggung jawab;
- f. Menunjukkan integritas dan keteladanan dalam sikap, perilaku, ucapan dan tindakan kepada setiap orang, baik di dalam maupun di luar kedinasan;
- g. Menyimpan rahasia jabatan dan hanya dapat mengemukakan rahasia jabatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

h. bersedia ditempatkan di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

#### **4. Mutasi dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara**

Perubahan posisi jabatan/tempat/pekerjaan disini masih dalam level yang sama dan juga tidak diikuti perubahan tingkat wewenang dan tanggung jawab, status, kekuasaan dan pendapatnya yang berubah dalam mutasi jabatan hanyalah bidang tugasnya. Hasibuan berpendapat bahwa mutasi adalah suatu perubahan posisi/ jabatan/ tempat/ pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal (promosi/demosi) di dalam suatu organisasi. Ruang lingkup mutasi mencakup semua perubahan posisi/pekerjaan/tempat karyawan, baik secara horizontal maupun vertikal (promosi atau demosi) yang dilakukan karena alasan personal transfer ataupun production transfer di dalam suatu organisasi.<sup>27</sup> Mutasi ini merupakan penempatan kembali (*replacement*) karyawan ke posisi tempat yang baru sehingga kemampuan dan kecakapan kerjanya semakin baik, mutasi ini mencakup:

##### 1) Mutasi horizontal (*job rotation*/transfer)

Perubahan tempat atau jabatan karyawan tetapi masih pada ranking yang sama di dalam organisasi itu. Adapun mutasi horizontal mencakup:<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Hasibuan, Malayu, S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 102.

<sup>28</sup> 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.

a) Mutasi tempat (*tour of area*)

Perubahan tempat kerja, tetapi tanpa perubahan jabatan/ posisi/ golongannya. Penyebabnya adalah karena rasa bosan atau tidak cocok pada suatu tempat baik karena kesehatan maupun pergaulan yang kurang baik.

b) Mutasi jabatan (*tour of duty*)

Perubahan jabatan atau penempatan pada posisi semula.

2) Mutasi secara vertikal

Perubahan posisi/jabatan/pekerjaan, promosi atau demosi, sehingga kewajiban dan kekuasaannya juga berubah. Promosi memperbesar authority dan responsibility, sedang demosi mengurangi authority dan responsibility seorang karyawan. Jadi promosi berarti menaikkan pangkat/jabatan, sedang demosi adalah penurunan pangkat/jabatan seseorang.

Istilah pemberhentian dan pensiun pegawai sering dimaknai memiliki arti sama, padahal sesungguhnya berbeda. Salah satu perbedaan dari keduanya adalah jika dalam pemberhentian, pegawai yang diberhentikan hanya diberi ganti rugi satu kali. Sementara itu, dalam pensiun, kepada pegawai yang pensiun diberi ganti rugi atau sering disebut dengan jaminan hari tua berulang kali. Persamaan secara umum dari kedua istilah tersebut adalah bahwa keduanya bermakna

pemutusan hubungan kerja yang terjadi karena suatu sebab tertentu dan mendapatkan ganti rugi.<sup>29</sup>

Pemberhentian sebagai Pegawai Negeri Sipil merupakan pemberhentian yang mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil. Sedangkan Pegawai Negeri Sipil diberhentikan tidak dengan hormat dikarenakan antara lain yaitu : melanggar Peraturan Disiplin Berat, sumpah atau janji Pegawai Negeri Sipil dan sumpah atau janji jabatan karena tidak setia kepada Pancasila, UUD 1945, negara dan pemerintah, atau terlibat dalam kegiatan yang menentang negara dan pemerintah, dan di hukum penjara atau kurungan setinggi-tingginya 4 (empat) tahun berdasarkan peraturan peradilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan.<sup>30</sup>

## **F. Definisi Operasional**

### **1. Pengertian Mutasi**

Mutasi dalam kamus Bahasa Indonesia yakni: pemindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lain; perubahan dalam bentuk; kualitas atau

---

<sup>29</sup> Ir. Aswin Eka Adhi, Pengertian dan Ruang Lingkup Pemberhentian dan Pensiun Pegawai, dikutip dari <http://repository.ut.ac.id/3945/1/ADPG4447-M1.pdf>, diakses pada tanggal 28 November 2022.

<sup>30</sup> Sri Hartini, HJ. Sitiajeng Kadarsih, dan Tedi Sudrajat, *Hukum Kepegawaian Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.154.

sifat lain. Mutasi jabatan atau pemindahan jabatan meliputi segala perubahan jabatan seorang pegawai dalam arti umum.<sup>31</sup>

## 2. Pemberhentian

Pemberhentian didefinisikan sebagai pemutusan hubungan kerja antara seorang atau beberapa orang pegawai dengan perusahaan yang timbul/terjadi karena perjanjian kerja mengakibatkan yang bersangkutan kehilangan statusnya sebagai pegawai.

## 3. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi Pegawai Negeri Sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi Pemerintah.

## **G. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian hukum yang dilakukan adalah normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang mempunyai objek kajian tentang kaidah atau aturan hukum. Penelitian hukum normatif meneliti kaidah atau aturan hukum sebagai suatu bangunan sistem yang terkait dengan suatu peristiwa hukum. Penelitian ini dilakukan dengan maksud untuk memberikan argumentasi hukum sebagai dasar penentu apakah suatu peristiwa sudah benar atau salah. Serta bagaimana sebaiknya peristiwa

---

<sup>31</sup> Titin kristiana, "Mutasi Pegawai Negeri Sipil pada Sekretaris Badan LITBANG ESDEM Dengan Metode Promethee, *Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Teknologi* Vol 5, No 3, 2015, hlm. 35.

itu menurut hukum.<sup>32</sup> Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada data sekunder yang terdiri bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan segala dokumen resmi yang memuat ketentuan hukum, bahan hukum sekunder adalah dokumen atau bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel, jurnal, hasil penelitian, makalah dan lain sebagainya yang relevan dengan permasalahan yang akan dibahas serta bahan hukum tersier sebagai bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, maupun ensiklopedi.<sup>33</sup>

## **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian adalah mengkaji mengenai “Problematika Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mutasi Dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Di Daerah (Telaah Mengenai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ)”.

## **3. Sumber Data Penelitian**

Sumber data terdiri dari bahan hukum primer; bahan hukum sekunder; dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah. Dalam penelitian ini meliputi:

1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>32</sup> Mukti Fajar, 2015, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, hlm. 36.

<sup>33</sup> Soeryono Soekarto, *Pengantar penelitian hukum*, UI Press, Jakarta, 1984, hlm. 20.

- 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 2015 tentang Aparatur Sipil Negara
  - 3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
  - 4) Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil
  - 5) Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2019 Tentang Mutasi Pegawai Negeri Sipil Antarkabupaten/Kota Antarprovinsi Dan Antarprovins
  - 6) Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi
  - 7) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah
2. Bahan Hukum Sekunder, diartikan sebagai sumber hukum yang tidak mengikat tetapi menjelaskan bahan hukum primer yang merupakan hasil olahan pendapat atau pikiran para pakar atau ahli yang mempelajari bidang tertentu, berupa buku-buku, makalah-makalah.
  3. Bahan Hukum Tersier, diartikan sebagai sumber yang memberi penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum

sekunder. Dalam penelitian ini berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, serta Kamus istilah Inggris-Indonesia.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode penelitian *library research* (studi kepustakaan) dan Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*). Metode *library research* yaitu penelitian yang dilaksanakan dengan menggunakan literatur (kepustakaan), baik berupa buku-buku, jurnal ilmiah, risalah sidang, media massa dan internet serta refrensi lain yang relevan guna menjawab berbagai rumusan permasalahan.

#### **5. Pendekatan**

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan Perundang-undangan. Pendekatan Perundangan-undangan ialah Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani dalam hal ini berkaitan dengan Problematika Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mutasi dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara di Daerah.

#### **6. Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu mengumpulkan dan menyeleksi bahan hukum sesuai dengan permasalahan yang diteliti, kemudian dideskripsikan sehingga menghasilkan gambaran atau

kesimpulan yang sesuai dengan keadaan sebenarnya sehingga mampu menjawab seluruh permasalahan yang ada.

## **H. Kerangka Skripsi**

Penelitian ini disusun 4 bab (empat bab) secara garis besar yang terdiri dari:

BAB I : yaitu pendahuluan yang memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: menguraikan tinjauan pustaka, pada bagaian ini akan menguraikan teori Negara Hukum, Otonomi Daerah, Aparatur Sipil Negara, dan Mutasi dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara. Digunakannya ke tiga teori tersebut sangat relevan dengan topik permasalahan serta menjadi pisau analisis untuk menghasilkan kesimpulan dan saran terkait permasalahan yang diangkat.

BAB III: menguraikan mengenai hasil dan pembahasan terkait Problematika Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Mutasi Dan Pemberhentian Aparatur Sipil Negara Di Daerah (Telaah Mengenai Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ).

BAB IV: Penutup. Bagian ini menguraikan kesimpulan dan saran yang ditarik dari penjelasan BAB III.