

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui amandemen telah memperkuat prinsip-prinsip dasar negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Amandemen tersebut menegaskan kembali bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. Melalui berbagai pasal hasil perubahan, sistem ketatanegaraan Indonesia semakin diarahkan untuk menjamin desentralisasi kewenangan kepada daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah memperkuat struktur NKRI.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik.” Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, bentuk negara kesatuan tersebut dijalankan dengan prinsip desentralisasi, yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Prinsip ini tercermin dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang dilaksanakan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan nasional, sebagaimana diatur dalam UUD 1945 dan diperjelas lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.¹ Dalam

¹ Tim Hukum Online. 2023. “3 Asas Otonomi Daerah Dan Penjelasannya.” Hukum Online. Com. 2023. <https://www.hukumonline.com/berita/a/3-asas-otonomi-lt64c23fc402543/>. Diakses tanggal 7 Mei 2025.

praktiknya, pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih secara demokratis melalui pemilihan umum. Namun, dalam situasi tertentu, dapat terjadi kekosongan jabatan kepala daerah karena berbagai alasan seperti akhir masa jabatan, pengunduran diri, atau proses hukum. Untuk mengisi kekosongan tersebut, pemerintah pusat menunjuk penjabat kepala daerah sementara, seperti pelaksana tugas (Plt) atau penjabat Kepala Daerah Sementara, guna menjamin kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwasanya pemerintahan Daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembentukan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Daerah otonom sebagai satuan yang pemerintahan mandiri yang memiliki wewenang atributif, terlebih lagi sebagai subjek hukum (*public rechpersoon public legal entity*) yang berwenang membuat peraturan-peraturan untuk menyelenggarakan rumah tangganya. Wewenang ini mengatur pemerintah daerah (pejabat administrasi daerah) dan DPRD sebagai pemegang fungsi legislasi di daerah.²

Otonomi daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dan dibantu oleh perangkat daerah. Urusan pemerintah yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan

² Bagir Manan, 2000, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FHUI, Jakarta, hlm. 70.

pemerintahan yang ada ditangani Presiden. Agar pelaksana urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah berjalan sesuai kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.³

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada pemerintah daerah, merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Artinya pemerintah pusat memegang kekuasaan penuh. Kepala daerah merupakan figur yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Proses pemerintahan di daerah yang dilakukan secara sinergis dengan ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manager pemerintahan. Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya.⁴

Pemilihan kepala daerah adalah wujud dari prinsip otonomi daerah, yang memberikan hak untuk mengelola dan mengatur suatu wilayah secara mandiri. Dengan demikian, pemilihan ini menunjukkan bahwa masyarakat melaksanakan kedaulatan mereka di wilayah masing-masing. Sesuai dengan Pasal 65 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kemudian Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengenai Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 yang berkaitan dengan Cipta Kerja menjadi Undang-Undang,

³ Tim PKP2A III LAN. "Kewenangan Dekonsentrasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dan Permasalahan Penyelenggaraannya Di Daerah." *Jurnal Borneo Administrator* 3, no. 6, 2021, hlm.18.

⁴ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta: 2009, hlm.67.

pemilihan kepala daerah dan wakilnya dilaksanakan secara langsung melalui dua fase yaitu persiapan dan pelaksanaan.⁵

Kepala daerah merupakan suatu lingkup pekerjaan tetap atau lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah. Masa jabatan Kepala Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pada ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU Pemda 2014), masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat kembali dipilih dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali jabatan.

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), dalam hal pejabat definitif berhalangan sementara, Pejabat penggantinya disebut “pelaksana harian” (Plh) yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif. Apabila pejabat definitif berhalangan tetap, maka Pejabat Penggantinya atau pejabat sementara disebut dengan “Pelaksana Tugas” (Plt). Pejabat sementara mencakup pelaksana tugas (Plt) dan pelaksana harian (Plh) serta termasuk juga Pejabat Kepala Daerah Sementara dan Pejabat Kepala Daerah Sementara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU AP yang menyebutkan:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintah memperoleh Mandat apabila:
 - a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan
 - b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.

⁵ Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Sumber Daya Air. *Kementerian PUPR Tetapkan 3 Surat Edaran Untuk Tertib Izin Pengusahaan Dan Penggunaan SDA*. Kementerian Pekerjaan Umum Direktorat Jenderal Sumber Daya Air, terdapat dalam https://sda.pu.go.id/post/detail/kementerian_pupr_tetapkan_3_surat_edaran_untuk_tertib_izin_pengusahaan_dan_penggunaan_sda. 2017. Diakses tanggal 23 Maret 2023.

- (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas:
- a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan
 - b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Berdasarkan Pasal 14 UU AP tersebut, baik dari “pelaksana harian” atau “pelaksana tugas” sumber kewenangannya berasal dari mandat. Yang dimaksud dengan mandat adalah pelimpahan kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberian mandat. Prinsip dan batasan kewenangan “pelaksanaan harian” atau “pelaksanaan tugas” yang menerima mandat sebagai berikut:

1. Pasal 14 ayat (4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan Pelaksana harian atau pelaksana tugas yang menerima mandat harus menyebutkan atas nama Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat. Wewenang mandat dilaksanakan dengan menyebut atas nama, untuk beliau, melaksanakan mandat, dan melaksanakan tugas.⁶
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷
3. Dalam hal pelaksanaan wewenang berdasarkan mandat menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintah, Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang memberikan mandat dapat menarik Kembali wewenang yang telah dimandatkan.⁸
4. Pelaksana harian atau pelaksana tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Yang dimaksud dengan “keputusan dan/atau Tindakan yang bersifat strategis” adalah keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Sementara yang dimaksud

⁶ Pasal 14 ayat (4) dan Penjelasan UU AP

⁷ Pasal 14 ayat (4) dan penjelasan UU AP

⁸ Pasal 14 ayat (4) dan penjelasan UU AP

dengan “perubahan status hukum organisasi” adalah menetapkan perubahan struktur organisasi.⁹

5. Pelaksana harian atau pelaksana tugas yang memperoleh wewenang melalui mandat tanggung jawab kewenangan tetap pada pemberian mandat.¹⁰

Pada Pasal 34 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 menegaskan bahwa wewenang Plt dan Plh hanya dalam ranah keputusan dan/atau Tindakan rutin pemerintahan yang menjadi lingkup wewenang jabatannya. Keputusan dan/atau Tindakan rutin dijelaskan dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Pasal 34 ayat (3) sebagai suatu kegiatan atau hal yang menjadi tugas pokoknya. Tetapi, frasa “yang menjadi wewenang jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” tidak dijelaskan lebih lanjut dalam Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah.

Selain sebutan “Pelaksana Tugas” (Plt), “Penjabat Kepala Daerah Sementara (Pj)” dan “Pelaksana Harian” (Plh), namun di dalam praktik penyelenggara pemerintahan daerah dikenal dengan sebutan “Penjabat Sementara” (Pjs) Kepala daerah. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomo 1 Tahun 2018 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam Pasal 1 angka 6 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 disebutkan bahwa:

Penjabat Sementara yang selanjutnya penjabat tinggi madya/setingkat atau penjabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota

⁹ Pasal 14 ayat (7) dan penjelasan UU AP

¹⁰ Pasal 14 ayat (8) UU AP

Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota.¹¹

Kewenangan Penjabat Sementara tersebut diatur dalam Pasal 9 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Kepala Daerah Sementara seperti gubernur, bupati, dan wali kota mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
 - b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Memfasilitasi penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota yang definitif serta menjaga netralisasi Pegawai Negeri Sipil;
 - d. Melakukan pembahasan rancangan Peraturan Daerah dan dapat menandatangani Peraturan Daerah setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri;
 - e. Melakukan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
- (2) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Daerah Sementara seperti gubernur, bupati, dan walikota bertanggung jawab dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan tugas kepada Menteri.

Pada Pemilihan Umum (Pemilu) serentak tahun 2024- Beberapa kepala daerah yang masa jabatan berakhir seperti Gubernur, Bupati maupun Walikota yang habis masa jabatannya di akhir 2022 dan 2023, yang kemudian selanjutnya jabatan kepala daerah tersebut telah diisi oleh penjabat Kepala Daerah Sementara. Penjabat

¹¹ Admin Bornegoid. "Perbedaan Istilah Plt, Pjs, Plh Dan Pj Kepala Daerah." BONE.GO.ID. <https://bone.go.id/2018/03/27/perbedaan-istilah-plt-pjs-plh-dan-pj-kepala-daerah/>, 2018. Diakses terakhir tanggal 27 Desember 2024.

tersebut akan bertugas hingga kepala daerah dilantik setelah terpilihnya pemimpin pada Pilkada 2024.

Pemilihan kepala daerah serentak yang akan diselenggarakan pada November 2024 terdapat 271 Kepala Daerah akan lengser sebelum Pilkada 2024, seperti pada tabel dibawah ini:

Daerah	Habis Masa Jabatan	Daerah	Habis Masa Jabatan
7 Provinsi	2022	17 Provinsi	2023
76 Kabupaten	2022	115 Kabupaten	2023
18 Kota	2022	38 Kota	2023

Terdapat 271 kepala daerah yang mengalami kekosongan jabatan sebelum diselenggarakannya Pilkada 2024.¹² Dalam konteks Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota, pengisian jabatan sementara, seperti Penjabat Sementara (Pjs), Penjabat (Pj), Pelaksana Tugas (Plt), atau Pelaksana Harian (Plh), diatur untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah baik karena cuti, meninggal dunia, diberhentikan, habis masa jabatan kampanye atau alasan lainnya. Adanya

¹² Viva Budy Kusnandar. "271 Kepala Daerah Akan Lengser Sebelum Pilkada 2024." Databoks, 2022. Terdapat dalam <https://databoks.katadata.co.id/politik/statistik/7d6fd9408dc161e/271-kepala-daerah-akan-lengser-sebelum-pilkada-2024>. Diakses tanggal 27 Maret 2023.

kekosongan jabatan tersebut diakomodir dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri perihal mutasi jabatan dilingkungan pemerintahan.

Menteri Dalam Negeri (Mendagri) telah menerbitkan Surat Edaran (SE) Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Kepala Daerah Sementara Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. SE Nomor 821/5492/SJ memberikan persetujuan kepada PLT/Penjabat/Penjabat Sementara, penjatuhan sanksi dan/atau Tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara dilingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.

Surat Edaran tersebut juga memberikan persetujuan kepada PLT/Penjabat/Penjabat Sementara untuk melakukan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan aturan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 bahwa pejabat daerah itu tidak boleh melakukan mutasi jabatan, dilarang melaksanakan pemekaran yang tidak sama dengan kebijakan negara, dan dilarang mengambil keputusan-keputusan yang sudah menjadi keputusan pejabat sebelumnya. Tetapi Penjabat kepala daerah tetap memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan dengan izin Menteri Dalam Negeri (Mendagri) terlebih dahulu. Karena pejabat kepala daerah bukanlah pejabat pembina kepegawaian PPK, PPK tetaplah kepala daerah yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014.

Penjelasan pada Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang tidak boleh dilakukan Kepala Daerah Sementara:

1. Melakukan mutasi pegawai.
2. Membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya.
3. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya.
4. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

Sedangkan dalam surat Kepala Badan Kepegawaian Negara nomor K.26-304 pada 19 Oktober 2015, ada dua catatan khusus terhadap tugas dan kewenangan Kepala Daerah Sementara, yakni kewenangan yang dilarang dan kewenangan yang diizinkan.

1. Pejabat kepala daerah memiliki wewenang untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) pada bidang kepegawaian tanpa persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Keputusan ini dapat mencakup pengangkatan CPNS atau PNS, kenaikan pangkat, izin perkawinan dan perceraian, hukuman disiplin, dan pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tanpa permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil.
2. Pejabat kepala daerah tidak dapat mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (civil effect) terkait kepegawaian, seperti pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai di ASN. Pejabat kepala daerah juga tidak dapat menetapkan keputusan hukuman disiplin, seperti pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat, kecuali dengan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Banyaknya pengangkatan pejabat publik sementara atau pengganti dalam pemerintahan tertentu yang menimbulkan permasalahan tersendiri terutama pada aspek hukum, sebab pejabat publik sementara tetap mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang mengikat kepada masyarakat atau publik. Salah satu permasalahan yang timbul berkaitan dengan kebijakan publik yang telah dikeluarkan oleh

penjabat publik sementara adalah sejauh mana pejabat publik sementara/pengganti berwenang mengambil keputusan yang bersifat mengikat kepada masyarakat, serta kebijakan publik yang bersifat strategis. Adapun permasalahan lain adalah siapa yang harus bertanggung jawab apabila terjadi penyalahgunaan wewenang oleh pejabat publik sementara itu, karena dilain pihak untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan publik yang strategis tetap berada pada pejabat definitif.¹³

Dari latar belakang diatas maka penulis tertarik untuk meneliti kewenangan mutasi oleh pejabat publik dengan judul “Legalitas Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/Sj Terhadap Kewenangan Pejabat Kepala Daerah Dalam Mutasi Asn Di Daerah.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan dari latar belakang atau uraian masalah diatas yang diangkat penulis maka dapat dibuat rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ yang memberikan kewenangan kepada Pejabat Kepala Daerah Sementara untuk melakukan mutasi ASN telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan?
2. Bagaimana implikasi yang muncul dari kewenangan Pejabat Kepala Daerah Sementara dalam melakukan mutasi ASN di daerah?

¹³ Bambang Giyanto, Kewenangan Pejabat Publik Pengganti dalam Pengambilan Keputusan Kebijakan Publik, *Jurnal Legalitas*, Vol. 12 No. 1, 2020, hlm.45.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian yang akan dilakukan oleh penulis ini adalah:

1. Untuk mengetahui fungsi Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ yang memberikan kewenangan kepada Penjabat Kepala Daerah Sementara untuk melakukan mutasi ASN telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Untuk mengetahui implikasi yang muncul dari kewenangan Penjabat Kepala Daerah Sementara dalam melakukan mutasi ASN di daerah.

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil penelitian ini nantinya diharapkan bisa memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Bagi Ilmu Pengetahuan

Meningkatkan pemahaman tentang pengelolaan pemerintahan daerah yang dapat memberikan wawasan tentang bagaimana penjabat Kepala Daerah sementara menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan daerah ketika kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugasnya.

2. Bagi Masyarakat

Penelitian ini bisa menghasilkan rekomendasi kebijakan yang lebih baik terkait dengan pelaksanaan mutasi ASN dan penunjukan penjabat sementara kepala daerah, sehingga kebijakan tersebut dapat lebih berpihak pada kepentingan publik.

3. Bagi Penulis

Penelitian ini dapat berkontribusi pada pengembangan teori dan praktik dalam ilmu pemerintahan, terutama dalam konteks manajemen pemerintahan daerah, kepemimpinan daerah, serta manajemen sumber daya manusia di pemerintahan.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian mengenai penjabat kepala daerah sementara maupun pengelolaan aparatur sipil negara (ASN) telah banyak dilakukan, baik dari perspektif hukum administrasi negara, politik pemerintahan, maupun reformasi birokrasi. Namun, sebagian besar kajian tersebut lebih menitikberatkan pada aspek umum tentang fungsi kepala daerah atau netralitas ASN secara menyeluruh tanpa mengupas secara spesifik mengenai batas kewenangan pejabat sementara dalam melakukan mutasi ASN selama masa transisi kepemimpinan. Adapun penelitian terdahulu yang tema pembahasannya menyerupai skripsi penulis ialah sebagai berikut:

1. Adia Ferizko S.Sos M.Si dengan judul Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penentuan Mutasi Pegawai Negeri Sipil dengan tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pelaksanaan kewenangan bupati dalam menentukan mutasi PNS dalam jabatan struktural di lingkungan Kabupaten Rokan Hilir. Hasil penelitian ini adalah kewenangan bupati dalam menentukan mutasi PNS dalam jabatan struktural di lingkungan Kabupaten Rokan Hilir telah dilakukan dengan baik meskipun ada beberapa kasus mutasi tercemar dengan alasan politik atau balas jasa, tapi masih sesuai dengan hukum.

Perbedaannya pada skripsi yang dibawakan penulis ialah jabatannya yang mana penulis memakai Jabatan Kepala Daerah Sementara bukan Kepala Daerah Terpilih untuk melakukan mutasi.¹⁴

2. Syaloom Novelya Caren Sindar, dengan judul Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Pemberian Mutasi Aparatur Sipil Negara. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui apa saja yang menjadi pengaturan mutasi ASN oleh Kepala Daerah dan untuk mengetahui pelaksanaan dari pemberian mutasi bagi ASN yang dilakukan oleh Kepala Daerah. Dengan menggunakan metode penelitian normatif, dapat ditarik kesimpulan yaitu: 1. Pengaturan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah segala landasan hukum yang dapat dipergunakan dalam pelaksanaan mutasi. Pengaturan adalah kebijakan yang harus dilaksanakan dengan tujuan untuk memastikan mutasi dilakukan secara adil, transparan, dan profesional. Salah satu landasan hukumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi, Peraturan Badan Kepegawaian Negara Republik Indonesia Nomor.5 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi. Setiap landasan hukumnya. Perbedaannya pada skripsi yang dibawakan penulis ialah jabatannya yang mana penulis memakai Jabatan Kepala Daerah Sementara bukan Kepala Daerah Terpilih untuk melakukan mutasi.¹⁵

¹⁴ Adia Ferizko. 2016. Pelaksanaan Kewenangan Kepala Daerah Dalam Penentuan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural. *Jurnal Niara* 8 (2), hlm.30.

¹⁵ Syaloom Novelya Caren Sindar. 2024. Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Pemberian Mutasi Aparatur Sipil Negara. *Lex Crimen* 12 (5), hlm. 1.

3. Ashari dengan judul Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dapat dilakukan oleh Pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri dimana penjabat kepala daerah Provinsi dapat diisi oleh seseorang yang sedang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat dan tidak harus dari lingkup Kementerian Dalam Negeri atau pemerintah daerah Provinsi saja, sedangkan Penjabat kepala Daerah bupati atau wali kota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama Pemerintah Daerah Provinsi atau Kementerian Dalam Negeri dan ditunjuk oleh Menteri atas usul Gubernur. Perbedaannya pada skripsi yang dibawakan penulis ialah terkait adanya kewenangan mutasi yang dilakukan Kepala Daerah Sementara dan tidak mempersoalkan pengangkatan pejabat kepala daerah yang dilakukan oleh pemerintah pusat melalui Menteri Dalam Negeri.¹⁶

Berdasarkan data yang diperoleh dan dibaca penulis terhadap beberapa penelitian terdahulu maka, belum terdapat penelitian secara spesifik yang mengkaji tentang judul skripsi yang sedang penulis angkat.

¹⁶ Ashari. 2024. Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. *INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research* 4 (1), hlm. 1.

F. Tinjauan Pustaka

1. Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah merupakan bagian penting dalam sistem pemerintahan di Indonesia, di mana peranannya sangat strategis dalam menyelenggarakan pemerintahan di tingkat daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengelola urusan-urusan pemerintahan sesuai dengan otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat secara ketentuan hukum terkait pemerintahan daerah ialah pemerintahan yang dibentuk untuk menjalankan otonomi daerah di luar pemerintahan pusat. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah yang bertugas menjalankan kebijakan dan urusan pemerintahan di daerah masing-masing. Pemerintah daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengelola sumber daya daerah untuk kepentingan rakyatnya.¹⁷

Pemerintah daerah adalah bagian dari sistem pemerintahan yang ada di suatu negara yang bertanggung jawab mengatur dan mengelola urusan pemerintahan di tingkat lokal. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah meliputi pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintahan daerah memiliki dua jenis kewenangan, yaitu kewenangan absolut yang hanya dimiliki oleh pemerintah daerah dan kewenangan konkuren yang juga dapat dikelola oleh

¹⁷ Abdul Rauf Alauddin Said. 2015. "Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-Luasnya Menurut UUD 1945." *Fiat Justicia Jurnal Ilmu Hukum* 9 (4), hlm.65.

pemerintah pusat dan daerah, tetapi ada pembagian urusan yang jelas. Pemerintah daerah memegang peranan penting dalam proses pembangunan, terutama dalam hal perencanaan dan implementasi program-program pembangunan di wilayahnya). Sunarto menjelaskan bahwa pemerintah daerah memiliki kewenangan dalam menetapkan prioritas pembangunan yang dapat disesuaikan dengan karakteristik dan kebutuhan daerahnya, seperti pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas SDM, dan sektor ekonomi. Melalui kewenangan tersebut, pemerintah daerah dapat menyusun anggaran daerah (APBD) untuk mendukung pembangunan dan memberikan pelayanan publik yang lebih baik. Keterlibatan aktif masyarakat dalam proses perencanaan dan evaluasi pembangunan juga menjadi bagian dari prinsip transparansi dan akuntabilitas yang harus dijaga oleh pemerintah daerah itu sendiri.¹⁸

2. Teori Perundang-undangan

Teori perundang-undangan (*legislation theory*) adalah cabang dari ilmu hukum yang membahas tentang proses pembentukan peraturan perundang-undangan, hubungan antar norma hukum, serta kekuatan mengikat suatu peraturan dalam sistem hukum nasional. Teori ini digunakan untuk menilai kesesuaian antara tindakan pejabat publik dengan norma-norma yang berlaku, berdasarkan prinsip legalitas (*rechtmatigheid*) dan kepastian hukum. Menurut Hans Kelsen melalui teori "*Stufenbau des Rechts*" (teori jenjang norma), setiap norma hukum mendapatkan kekuatan berlakunya dari norma yang lebih tinggi. Dalam konteks ini,

¹⁸ Githa Asmadeningrum Rosady, Jovita Lituhayu Maheswari, and Romadona Putri Pertiwi. 2023. "Analisis Sistem Pemerintah Daerah Dalam Optimilisasi Kinerja Pemerintah Daerah NTT." *JRP: Jurnal Relasi Publik* 1 (2), hlm.54.

tindakan pejabat kepala daerah (termasuk pejabat sementara) harus tunduk dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang Dasar 1945, undang-undang organik (UU ASN, UU Pemda), hingga peraturan pelaksanaannya. Hal ini sesuai juga dengan konsep pemerintahan daerah berkaitan erat dengan prinsip desentralisasi, di mana sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah untuk diatur dan diurus sendiri. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 UUD 1945, yang menyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Tujuannya adalah untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat, meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta menjaga keutuhan NKRI. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Dalam kerangka ini, kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggara pemerintahan daerah memiliki kewenangan strategis, termasuk dalam pengelolaan sumber daya manusia (ASN).¹⁹

3. Pejabat Kepala Daerah

Penyelenggaraan pemilihan kepala daerah tercantum dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 telah mengamanatkan bahwasannya:

¹⁹ Utami, Tanti Kirana, Ardelia Lananda, dan Cindy Claudia Simbolon. 2024. Pengaruh Teori Perundang-Undangan Terhadap Dinamika Norma Hukum Dalam Sitem Hukum Indonesia. *Umel Mandiri* 5 (2), hlm.56.

“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”. Ketentuan Pasal tersebut hanya mengisyaratkan bahwa kepala pemerintahan daerah termasuk didalamnya Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis, namun tidak secara khusus harus dipilih langsung oleh rakyat. Masa jabatan Kepala Daerah dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah. Masa tugas kepala daerah yakni 5 (lima) tahun sejak pengangkatannya dan setelah itu hanya dapat dipilih kembali pada jabatan yang sama untuk sekali masa tugas. setelah masa jabatan habis, kemudian diselenggarakan pemilihan kepala daerah serentak di Indonesia dengan tujuan untuk meningkatkan penghematan anggaran dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah yang disebut dengan Pilkada.²⁰

Menjalankan roda pemerintah daerah selama periode jabatannya, dapat terjadi kepala daerah berhalangan dalam melaksanakan tugas baik berhalangan sementara maupun berhalangan tetap. Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP), dalam hal bahwa pejabat definitif berhalangan sementara, penjabat penggantinya disebut dengan “pelaksana harian” (Plh) yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif. Apabila pejabat definitif berhalangan tetap, maka pejabat penggantinya yakni “pelaksana tugas” (Plt). Berdasarkan rumusan Pasal 14 Undang-Undang Administrasi Pemerintahan, “pelaksana harian” atau “pelaksana tugas” kewenangannya dari mandat.

²⁰ Nandang Alamsah Deliarnoor, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak), Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015, hlm. 324.

Berdasarkan Undang-Undang Administrasi Pemerintah kewenangan Penjabat Pengganti hanya melaksanakan tugas rutin. Sementara dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pelaksananya, tugas Penjabat Pengganti bermacam-macam dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018, Penjabat Sementara dapat melaksanakan pengisian pejabat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.²¹

Badan Kepegawaian Negara mengeluarkan Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K .26-30/V .100 -2/99 Tanggal 19 Oktober 2015. Di dalam poin 1 huruf c menyatakan bahwa dalam Pasal 1 angka 115 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, antara lain ditentukan bahwa Pasal 201 ayat (8) dan ayat (9) berubah yakni:

- 1) Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati dan Walikota, diangkat penjabat Bupati dan Walikota yang berasal dari jabatan tertinggi pratama sampai dengan pelantikan Bupati, dan Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

²¹ Amar Wahyudi, Fauzi Syam, Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan, Vol 3, Nomor 3, 2022, hlm. 179-201.

Terkait dengan kewenangan Penjabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dapat dilihat dalam poin 1 huruf d yang menyatakan bahwa dalam Pasal 132A 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 ditentukan:

- 1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3) serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, dan kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan atau dicalonkan sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang sebagai berikut:
 - a) melakukan mutasi pegawai;
 - b) membatalkan perijinan yang telah dilakukan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
 - c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya;
 - d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya.

2) Ketentuan yang dimaksud sebagaimana dalam angka 1 dapat dikecualikan setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.²²

Agar roda Pemerintahan Daerah berjalan dengan baik, kepala daerah mempunyai kewenangan dan tugas untuk acuan yang harus dilakukan untuk memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah. Tugas Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditentukan didalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni:

1. Memimpin pelaksana urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama dengan DPRD;
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
3. Menyusun dan mengajukan rencana Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJ.PD) dan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJ.MD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pembelanjaan dan Pendapatan Daerah (APBD), rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

²² *Ibid*, hlm.201.

5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya Pasal 65 ayat (2)

Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni:

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan keputusan Kepala Daerah;
- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Syarat dan kriteria yang harus dipenuhi untuk dapat diangkat menjadi Penjabat Kepala Daerah sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Pasal 132 ayat (1) “Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yakni:

- a. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.

- b. Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota.
- c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerja selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.

Penjabat Kepala Daerah Sementara diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan dalam UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 8 Tahun 2015 dan perubahan terakhir (Perubahan Kedua) dengan UU Nomor 10 Tahun 2016 (selanjutnya disebut dengan UU Pilkada). Dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Apabila Gubernur diberhentikan sementara dan *tidak ada wakil gubernur*, maka Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri. Sementara apabila bupati/walikota diberhentikan sementara dan *tidak ada wakil bupati/walikota*, maka Menteri menetapkan penjabat bupati/walikota atas usul gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Dalam hal ini alasan “pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 86 ayat (2) dan ayat (3) menurut Pasal 86 ayat (5) adalah sebagaimana dimaksud Pasal 83 ayat (1) yaitu karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak

pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah NKRI.

- 2) Pasal 102 ayat (9) (10) dan ayat (11) UU Pilkada yang menyatakan bahwa dalam rangka mengisi pilkada serentak dimana jabatan KDH dan WKDH berakhir, maka untuk mengisi kekosongan jabatan KDH, diangkat Penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya sampai dilantik Gubernur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Di tingkat Kabupaten/Kota, diangkat Penjabat Bupati/Walikota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama sampai dilantik Bupati/Walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.²³

G. Definisi Operasional

1. Penjabat Sementara

Penjabat Sementara adalah seorang individu yang ditunjuk untuk mengisi jabatan tertentu dalam pemerintahan daerah untuk sementara waktu, biasanya karena kekosongan jabatan tersebut, baik karena kepala daerah definitif tidak dapat menjalankan tugasnya (misalnya karena cuti, sakit, atau meninggal dunia) atau karena adanya pemilihan umum yang menghasilkan kepala daerah yang baru.

2. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah pejabat yang memimpin dan mengelola pemerintahan di tingkat daerah (provinsi, kabupaten, atau kota) di Indonesia. Kepala daerah memiliki peran sentral dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan

²³ *Ibid*, hlm. 195.

daerah, serta bertanggung jawab atas pelayanan publik, pengelolaan anggaran daerah, dan kebijakan yang mempengaruhi kehidupan masyarakat di daerah tersebut.

3. Mutasi

Mutasi adalah proses perpindahan, perubahan, atau pengalihan jabatan seorang pegawai atau Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam organisasi pemerintahan. Mutasi ini biasanya dilakukan untuk tujuan tertentu, seperti meningkatkan efisiensi, memperbaiki kinerja organisasi, atau memenuhi kebutuhan tertentu dalam struktur organisasi. Dalam konteks pemerintahan, mutasi ASN melibatkan perubahan posisi atau tugas seseorang dalam lingkungan instansi pemerintah, baik di dalam satu daerah yang sama maupun antar daerah.

4. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah sebutan untuk pegawai negeri sipil (PNS) dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK) yang bekerja di instansi pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. ASN memiliki tugas untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik dengan mengedepankan prinsip profesionalisme, netralitas, dan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

5. Daerah

Daerah adalah wilayah administratif dalam suatu negara yang memiliki batas-batas tertentu dan dikelola oleh pemerintah daerah. Daerah memiliki hak

dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip desentralisasi, yaitu pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

H. Metode Penelitian

Dari penulisan di atas, penulis dapat menjabarkan metode dari penelitian yang akan dikaji sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Pada penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum kualitatif. Penelitian kualitatif adalah pendekatan penelitian yang bertujuan untuk memahami fenomena sosial, budaya, atau perilaku manusia secara mendalam dengan mengumpulkan data deskriptif, seperti teks untuk memahami makna, pengalaman, dan perspektif individu atau kelompok dalam konteks tertentu, yang bertujuan untuk memahami dan menganalisis legalitas Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ dalam konteks kewenangan pejabat kepala daerah melakukan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN). Penelitian kualitatif digunakan karena fokus pada penafsiran hukum, pemahaman konteks normatif, dan analisis terhadap isi peraturan perundang-undangan secara mendalam. Bahan-bahan hukum tersebut disusun dan dikaji secara sistematis yang kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti.

2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-

undangan dilakukan dengan menelaah semua perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan dengan isu-isu hukum yang sedang ditangani.

3. Objek penelitian

Pada penelitian ini penulis memiliki 2 (dua) objek penelitian, yaitu:

- a. Kewenangan Kepala Daerah Sementara dalam mutase ASN di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- b. Implikasi yang akan muncul dari kewenangan Kepala Daerah Sementara dalam melakukan mutase ASN di daerah.

4. Sumber Data Penelitian

Pada penelitian ini data yang diperlukan adalah data sekunder berupa bahan-bahan hukum, yaitu:

- a. Bahan Hukum Primer, adalah bahan hukum yang isinya bersifat mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah dan mempunyai kekuatan yang mengikat secara yuridis. Dalam penelitian ini terdiri dari:
 - 1) Undang-Undang Dasar 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah;
 - 3) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang;
 - 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

- 5) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang;
 - 6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota;
 - 7) 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.
 - 8) Surat Edaran (SE) Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri.
- b. Bahan Hukum Sekunder, adalah bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
 - c. Bahan Hukum Tersier, adalah bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer dan sekunder. Pada penelitian ini yang digunakan adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pada penelitian ini penulis mengumpulkan bahan hukum dengan studi pustaka dan studi dokumen. Studi pustaka yaitu dengan mengkaji, menelaah dan mempelajari jurnal, hasil penelitian dan literatur yang berhubungan dengan focus masalah penelitian. Kemudian studi dokumen yaitu dengan mengkaji berbagai sumber dokumen resmi institusional yang berupa perundang-undangan, pustaka pengadilan dan dokumen resmi institusional lainnya yang berhubungan dengan fokus permasalahan penelitian.

6. Analisis Data

Pada penelitian ini data yang telah terkumpul kemudian dianalisis oleh penulis dengan metode penelitian normatif atau yuridis normatif, yaitu penelitian dengan mengkaji aspek-aspek internal dari hukum positif pada lingkup konsepsi hukum, asas hukum, dan kaidah hukum, setelah itu disimpulkan guna mendapatkan gambaran atas jawaban permasalahan yang akan diteliti.

I. **Kerangka Skripsi**

Dari pemaparan diatas, kerangka skripsi dari penelitian yang akan dikaji, yaitu:

BAB I

Bab pertama merupakan Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, orisinalitas penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan kerangka skripsi.

BAB II

Bab kedua berisi teori-teori yang bersumber dari perundang-undangan maupun literatur-literatur mengenai legalitas surat edaran menteri dalam negeri nomor 821/5492/sj terhadap kewenangan pejabat kepala daerah dalam mutasi ASN di daerah.

BAB III

Bab ketiga berisi tentang hasil penelitian berupa Kewenangan Kepala Daerah Sementara dalam mutasi ASN di daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan serta implikasi yang muncul dari kewenangan Kepala Daerah Sementara dalam melakukan mutasi ASN di daerah.

BAB IV

Bab keempat berisi kesimpulan dan saran kedudukan Pejabat Sementara Dan Kepala Daerah dan Kewenangan Mutasi Aparatur Sipil Negara di daerah.