

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi birokrasi, Indonesia sebagai negara hukum berupaya untuk mewujudkan sistem pemerintahan yang demokratis, dan bebas dari intervensi kepentingan yang tidak sah. Namun dalam praktiknya masih ditemukan dominasi kewenangan oleh elit birokrasi yang berpotensi membatasi partisipasi dan pengawasan publik sebagai elemen fundamental demokrasi.¹

Salah satu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah tata kelola kepegawaian, yang mencakup penataan kelembagaan birokrasi, pengembangan sistem administrasi, serta pengelolaan sumber daya aparatur.² ASN merupakan unsur sumber daya aparatur yang memiliki peran keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.³ Kedudukan ASN dalam setiap organisasi pemerintahan bersifat strategis.⁴

Kondisi tersebut menegaskan pentingnya sistem merit dalam setiap tahapan manajemen ASN sebagai dasar pengembangan karier aparatur yang

¹ Raema Tamariska, Skripsi: “Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen Pemerintahan di Kabupaten Kudus Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara”, Semarang, Universitas Semarang, 2020, hlm. 1.

² Miftah Thoha, *Manajemen Kepegawaian Sipil di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2010, hlm. 1.

³ Muh. Kadarisman, *Manajemen Aparatur Sipil Negara*, Raja Grafindo Persada, Depok, 2018, e-book, hlm. 54.

⁴ Sri Hartini, *Hukum Kepegawaian di Indonesia*. Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, e-book, hlm. 31.

profesional.⁵ Penerapan sistem merit bertujuan mewujudkan keadilan dan transparansi bagi pegawai. Sistem ini memberikan perlindungan karier dari praktik politisasi, mendorong pengembangan kompetensi sesuai kebutuhan organisasi, menyediakan jalur karier yang jelas, serta meningkatkan motivasi kerja.⁶ Setiap kebijakan dan pengelolaan ASN harus didasarkan pada sistem merit berikut:⁷

- a. kualifikasi: tingkat pendidikan, keahlian dan persyaratan formal lainnya;
- b. kompetensi: pengetahuan, keterampilan, dan perilaku yang dapat diamati, diukur dan dikembangkan;
- c. kinerja: hasil kerja yang dicapai sesuai dengan sasaran kerja pegawai dan tujuan organisasi.

Penguatan sistem merit ini secara normatif ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat dengan UU ASN 2023) menekankan pada integrasi fungsi pengawasan, pengembangan manajemen talenta, serta peningkatan mobilitas dan fleksibilitas karier ASN. Meskipun demikian, dalam perspektif normatif, mutasi ASN tetap didasarkan pada landasan hukum yang jelas dalam peraturan teknis, yaitu Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi (selanjutnya disingkat Perka BKN No. 5 Tahun 2019) sebagai pedoman pelaksanaannya.

⁵ Ahmadi, Nugroho, *Manajemen Sumber Daya (Human Resource Management)*. Edisi keempat belas. Salemba Empat, Jakarta, 2012.

⁶ Nurwita, Ismail, "Merit System Dalam Mewujudkan Transparansi Pembinaan Karier Aparatur Sipil Negara", *Al-Adl: Jurnal Hukum*, No. 1, Vol. 10, 2019.

⁷ Badan Kepegawaian Nasional, Disiplin ASN: Fondasi Implementasi Sistem Merit Dalam Manajemen ASN, terdapat dalam <https://palembang.bkn.go.id/diisiplin-pns-fondasi-implementasi-sistem-merit-dalam-manajemen-asn/> , Diakses tanggal 3 Februari 2026, pukul 21.00 WIB.

Perka BKN No. 5 Tahun 2019 menjadi landasan operasional (*das sollen*) dalam pelaksanaan mutasi PNS, khususnya dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai perencanaan mutasi PNS perlu memperhatikan kompetensi pegawai.⁸ Serta mengatur tata cara dan mekanisme perpindahan pegawai antar maupun dalam instansi pemerintah. Regulasi ini ditegaskan bahwa mutasi bukan sekadar pemindahan administratif, melainkan bagian dari manajemen kepegawaian yang harus mempertimbangkan aspek kualifikasi, kompetensi, kinerja, serta kebutuhan organisasi. Dengan demikian, mutasi tetap diposisikan sebagai instrumen strategis dalam mendukung penerapan sistem merit.

Perka BKN No. 5 Tahun 2019 mengatur secara rinci prosedur mutasi, mulai dari persyaratan administratif, persetujuan Pejabat Pembina Kepegawaian, hingga pertimbangan teknis dari Badan Kepegawaian Negara (BKN) yang terdapat dalam Pasal 4.⁹ Hal ini menunjukkan bahwa setiap proses mutasi harus dilakukan secara objektif, transparan, dan akuntabel agar selaras dengan prinsip-prinsip sistem merit.

Dengan adanya pengaturan teknis tersebut, dapat dipahami bahwa meskipun dalam UU ASN 2023 terjadi pergeseran terminologi menuju pengembangan talenta dan karier, praktik mutasi tetap menjadi bagian integral dari pengelolaan ASN. Mutasi dalam konteks ini dapat dipandang sebagai salah satu bentuk implementasi konkret dari mobilitas karier ASN yang berbasis sistem merit.

⁸ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

⁹ Pasal 4 Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

Meskipun sistem merit telah ditegaskan secara normatif dalam peraturan perundang-undangan, efektivitasnya sangat ditentukan oleh bagaimana mekanisme mutasi ASN dalam praktik. Menurut pendapat Hasibuan mutasi adalah suatu perubahan posisi jabatan, tempat dan pekerjaan yang dilakukan baik secara horizontal maupun vertikal didalam satu organisasi.¹⁰ Mutasi tidak hanya berfungsi sebagai alat administrasi kepegawaian, tetapi juga sebagai pendekatan strategis untuk pengembangan karier pegawai dan peningkatan kinerja organisasi.¹¹ Mutasi jabatan diperlukan untuk menunjang kelancaran pelaksanaan tugas serta pengembangan kompetensi dan bakat aparatur, terutama bagi pejabat pimpinan, sepanjang dilaksanakan dengan menjamin perlindungan hak-hak kepegawaian.¹² Untuk menjamin kelancaran pelaksanaan tugas tersebut, maka dibentuklah Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang melaksanakan manajemen PNS dalam membantu tugas pokok Pejabat Pembina Kepegawaian Daerah.¹³

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam menetapkan mutasi merupakan kewenangan atributif. Penggunaan kewenangan harus tunduk pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB), yaitu kepastian hukum, tidak

¹⁰ Moh. Wildan Hidayatulloh, Fauziyah, "Implementasi Pasal 73 Terkait Mutasi Aparatur Sipil Negara Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara", *Global Research and Innovation Journal*, No. 3, Vol. 1, 2025, hlm. 2187.

¹¹ Rejeki, S, "Implementasi Kebijakan Mutasi ASN Berdasarkan Peraturan BKN Nomor 5 Tahun 2019", *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik*, No. 2, Vol. 8, 2021, hlm. 178-194.

¹² Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ctk Pertama, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1983, hlm. 89.

¹³ Zainina Zalfaa Antawirya, Skripsi: "Analisis Hukum Terhadap Pelaksanaan Mutasi Jabatan Oleh Pejabat Pembina Kepegawaian di Kabupaten Takalar", Makassar, Universitas Hasanuddin, 2024, hlm. 4.

menyalahgunakan wewenang, ketidakberpihakan, keterbukaan, dan pelayanan yang baik.¹⁴ Untuk mewujudkan asas-asas tersebut, mutasi ASN harus dilaksanakan berdasarkan sistem merit, yang ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 26 huruf d UU ASN 2023 bahwa manajemen ASN didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, potensi, kinerja, serta integritas dan moralitas secara adil dan wajar dengan tidak membedakan latar belakang suku, ras, warna kulit, agama, asal-usul, jenis kelamin.¹⁵

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sistem merit bukan sekadar kebijakan administratif, melainkan instrumen hukum untuk menjamin objektivitas serta mencegah penyalahgunaan kewenangan dalam pengambilan keputusan kepegawaian.

Realitas empiris menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi ASN belum sepenuhnya sesuai dengan sistem merit sebagaimana diamanatkan dalam UU ASN 2023. Berdasarkan hasil wawancara dengan Ibu Yovi Andriani, S.Sos., M.I.Kom sebagai Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda yang dilakukan di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara serta didukung dengan data dalam Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah 2023-2026, masih ditemukan sejumlah kendala, antara lain:¹⁶

¹⁴ Ira Shanty Dalimunthe, “Peranan AAUPB (Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik) Dalam Terwujudnya Good Governance”, *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, No. 12, Vol. 2, 2024, hlm. 687.

¹⁵ Penjelasan Pasal 26 huruf d Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

¹⁶ Yovi Andriani Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda, wawancara di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, 13 Februari 2026, pukul 10.00 WIB.

1. belum optimalnya penerapan manajemen talenta;
2. kurangnya anggaran dan keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) menjadi kendala pengembangan kompetensi;
3. kuatnya pengaruh kebutuhan organisasi dan kewenangan Pejabat Pembina Kepegawaian dalam proses mutasi.

Kondisi ini menunjukkan bahwa prinsip objektivitas dan transparansi belum terlembagakan secara sistemik dan konsisten.

Dinamika birokrasi di tingkat daerah tidak terlepas dari faktor sosiologis dan politis yang berpotensi memengaruhi kebijakan kepegawaian, termasuk dalam praktik mutasi jabatan. Dalam pemberitaan ANTARA Jateng News pada tahun 2021–2022, terungkap dalam persidangan di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Semarang yang melibatkan Bupati Banjarnegara saat itu, Budhi Sarwono, terkait praktik mutasi jabatan di lingkungan Pemerintah Kabupaten Banjarnegara. Dalam persidangan tersebut, salah satu staff Bina Marga Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (PUPR) Kabupaten Banjarnegara, Meiriana Dwi Hartika, mengaku dimutasi karena tidak menuruti “perintah” dari Kedi Afandi, orang kepercayaan Budhi Sarwono untuk mengatur tahapan lelang proyek di Banjarnegara pada tahun 2017–2018.¹⁷

Terungkap Pejabat Fungsional Pengadaan, Sion Pramudita bahwa dimutasi dari Kecamatan Banjarnegara ke Kecamatan Kalibening karena persoalan tahapan lelang proyek tersebut. Kebijakan mutasi jabatan dipengaruhi oleh loyalitas kepada bupati atau orang kepercayaannya, bukan berdasarkan sistem

¹⁷ ANTARAJATENG “Tolak Perintah Bupati, Pegawai Pemkab Banjarnegara dimutasi” terdapat dalam <https://jateng.antaranews.com/berita/432181/tolak-perintah-bupati-pegawai-pemkab-banjarnegara-dimutasi?>, Diakses tanggal 26 Februari 2026, Pukul 16.11 WIB.

merit (kompetensi dan kinerja) yang memicu ketidakpuasan dan polemik di internal birokrasi. Keterangan tersebut mengindikasikan adanya dugaan intervensi non-merit dalam kebijakan mutasi.

Memperdalam atas 2 (dua) kasus tersebut, pelaksanaan mutasi ASN di BKD Kabupaten Banjarnegara berfokus pada lingkup mutasi antar OPD (Organisasi Perangkat Daerah), yaitu perpindahan pegawai secara horizontal maupun vertikal antar-dinas serta kecamatan dalam lingkungan internal Pemerintah Kabupaten Banjarnegara. Sesuai dengan Peraturan Bupati Banjarnegara Nomor 17 Tahun 2024 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi Pegawai Negeri Sipil, bahwa perpindahan posisi pegawai harus dilandaskan pada kualifikasi, kompetensi, analisis jabatan, dan analisis beban kerja sebagai bentuk penyegaran organisasi.

Kasus di atas diperkuat dengan temuan adanya mutasi antar OPD pada Oktober 2025 di Kabupaten Banjarnegara berdasarkan kebijakan Bupati saat ini Amalia Desiana yang melakukan mutasi besar-besaran terhadap 152 pejabat administrasi (eselon 3A, 3B, dan 4), kemudian 12 pejabat administrasi lainnya pada November 2025.¹⁸ Berdasarkan kasus konkrit penyimpangan mutasi antar OPD yaitu Meiriana Dwi Hartika dan Sion Pramudita, membuktikan bahwa mutasi antar OPD ini sangat rentan disalahgunakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sebagai instrumen penekanan subjektif berbasis loyalitas personal, bukan berdasar kompetensi.

¹⁸ Yovi Andriani Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda, wawancara di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, 13 Februari 2026, pukul 10.00 WIB.

Meskipun praktik mutasi yang bersifat intimidatif tersebut terjadi pada masa berlakunya regulasi lama, fenomena ini mencerminkan patologi birokrasi sistemik yang menjadi alasan fundamental lahirnya UU ASN 2023. Kehadiran UU ASN 2023 ini diharapkan memutus rantai politisasi birokrasi melalui penguatan sistem merit dan digitalisasi manajemen ASN. Namun pada kenyataannya, masih ditemukan budaya paternalistik dan fenomena “sowan” sebagai bentuk loyalitas kepada pimpinan yang cenderung menguat pasca Pilkada untuk mengamankan posisi jabatan.¹⁹

Peneliti memandang penting untuk mengevaluasi sejauh mana lahirnya UU ASN 2023 memberikan dampak nyata di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara. Penelitian ini ingin mengkaji apakah setelah pemberlakuan UU ASN 2023, praktik mutasi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara benar-benar telah mengalami penurunan dalam hal subjektivitas, ataukah tantangan serupa masih membayangi meskipun regulasi telah berganti.

Perubahan peraturan dalam Pasal 1 dan Pasal 63 UU ASN 2023, menuntut pengelolaan ASN untuk berbasis pada sistem digital yang terintegrasi.²⁰ Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara telah mengembangkan sistem digital melalui aplikasi SIAP Banjarnegara yang mencakup berbagai layanan kepegawaian, salah satunya fitur E-File yang menyimpan seluruh dokumen kepegawaian secara elektronik termasuk aplikasi E-Mutasi yaitu

¹⁹ Yovi Andriani, Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda, wawancara di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, 13 Februari 2026, pukul 10.00 WIB.

²⁰ Pasal 63 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

dokumen mutasi ASN yang terhubung dengan sistem nasional seperti SIASN. Mutasi yang dilakukan melalui SIASN dengan pengajuan pertimbangan teknis Badan Kepegawaian Negara (BKN) melalui aplikasi IMUT (*Integrated Mutasi*) dan disesuaikan dengan kebutuhan formasi. Digitalisasi ini diharapkan mampu mendukung penerapan sistem merit secara lebih objektif, transparan, dan akuntabel, termasuk dalam proses mutasi ASN.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara dengan Bapak Hermawan Wijaya, S.Sos, bahwa implementasi sistem digital dalam pengelolaan mutasi ASN belum berjalan secara optimal dan terintegrasi. Penggunaan E-Mutasi saat ini masih terbatas pada proses administrasi antara BKD dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Pada tahap pengajuan awal dari pemohon (OPD) kepada BKD masih dilakukan secara manual melalui mekanisme surat-menyerurat. Hal ini dikarenakan Kantor BKD masih dalam proses peralihan menuju digitalisasi pada mutasi ASN. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa digitalisasi dalam proses mutasi ASN masih bersifat parsial dan belum mencakup keseluruhan alur layanan secara digital. Penerapan IMUT di Kantor Badan Kepegawaian Daerah sudah mulai diterapkan, namun kendala dari OPD ke BKD menyebabkan integrasi digitalisasi kepegawaian di Pemerintah Kabupaten Banjarnegara belum optimal.²¹

²¹ Hemawan Wijaya, Kepala Bidang Mutasi Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, wawancara di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, 23 April 2026, pukul 10.30 WIB.

Meskipun dalam praktiknya setiap pengajuan mutasi telah mensyaratkan adanya uji kompetensi sebagai bentuk penerapan sistem merit, keterbatasan dalam integrasi sistem digital berpotensi menurunkan tingkat objektivitas dan transparansi dalam proses pengambilan keputusan. Selain itu, kendala teknis seperti gangguan jaringan serta proses pemeliharaan sistem (*maintenance*) turut memengaruhi kelancaran operasional E-Mutasi dan SIASN. Keberadaan berbagai sistem yang berjalan secara bersamaan, seperti SIASN dan SIAP Banjarnegara, berpotensi menimbulkan permasalahan berupa ketidaksinkronan data serta belum optimalnya pemanfaatan sistem. Kondisi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara tuntutan normatif digitalisasi manajemen ASN dengan realitas implementasinya di lapangan. Dengan demikian, meskipun secara normatif sistem digital telah dikembangkan untuk mendukung pelaksanaan mutasi ASN berbasis sistem merit, secara empiris masih ditemukan berbagai kendala, baik dalam aspek integrasi sistem, efektivitas penggunaan, maupun konsistensi penerapannya. Permasalahan ini menjadi penting untuk dikaji lebih lanjut guna menilai sejauh mana E-Mutasi dan SIASN mampu mendukung terwujudnya sistem merit dalam pelaksanaan mutasi ASN di Kabupaten Banjarnegara.

Adanya kesenjangan antara ketentuan normatif sistem merit yang mensyaratkan pengisian jabatan berbasis kualifikasi, kompetensi, serta kinerja secara objektif, dengan realitas empiris yang masih dipengaruhi oleh pertimbangan struktural dan kebutuhan organisasi. Hal ini berpotensi mengarah pada penyimpangan tujuan pemberian kewenangan apabila kebijakan mutasi

tidak lagi didasarkan pada kepentingan administratif yang sah, melainkan pada pertimbangan faktor non-merit.

Pemilihan BKD Kabupaten Banjarnegara didasarkan pada kedudukannya sebagai perangkat daerah yang secara atributif melaksanakan fungsi manajemen kepegawaian dan membantu Pejabat Pembina Kepegawaian dalam penggunaan kewenangan mutasi. Secara empiris, dinamika kebijakan mutasi di daerah ini menunjukkan adanya potensi penyimpangan dari prinsip sistem merit. Diperlukan suatu kajian yang mendalam untuk menganalisis bagaimana implementasi sistem merit dalam praktik mutasi ASN pasca berlakunya UU ASN 2023, serta untuk mengidentifikasi upaya pemerintah agar sistem merit dapat diimplementasikan dengan baik pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas peneliti merumuskan dalam dua hal sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi sistem merit pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023?
2. Apa upaya Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dalam mengimplementasikan sistem merit pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi sistem merit pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.
2. Untuk menganalisis upaya Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dalam menimplementasikan sistem merit pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang hendak dicapai, maka penelitian ini diharapkan memiliki manfaat dalam pendidikan baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
Memperkaya kajian akademik dalam pengembangan hukum kepegawaian, khususnya mengenai implementasi sistem merit pada mutasi ASN pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Manfaat Praktis
Secara praktis penelitian ini dapat bermanfaat sebagai berikut:
 - a. Bagi Peneliti
Menambah wawasan terkait penerapan sistem merit pada mutasi ASN pasca UU ASN 2023. Selain itu, memberikan pengalaman langsung bagi peneliti dalam mengkaji kesesuaian antara ketentuan

normatif dan praktik empiris penyelenggaraan manajemen kepegawaian di instansi pemerintah daerah.

b. Bagi Kantor Badan Kepegawaian Daerah Banjarnegara

Hasil penelitian ini sebagai bahan masukan dalam pelaksanaan pengelolaan ASN, khususnya terkait implementasi sistem merit pada mutasi ASN pasca berlakunya UU ASN 2023.

c. Bagi Masyarakat

Penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman pentingnya penerapan sistem merit pada mutasi ASN. Dengan diterapkannya sistem merit secara konsisten, masyarakat diharapkan memperoleh pelayanan publik yang lebih berkualitas, adil, dan akuntabel.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan penelaahan peneliti pada kumpulan literatur dan sumber elektronik, terhadap penelitian dengan judul “Implementasi Sistem Merit Dalam Mutasi ASN Pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara)”, telah diteliti oleh beberapa peneliti, namun belum ada studi yang spesifik mengkaji implementasi sistem merit dalam kebijakan mutasi ASN di tingkat pemerintah daerah yaitu Kantor BKD Banjarnegara khususnya antar OPD. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan dalam mengkaji penerapan sistem merit pasca UU ASN 2023 dengan menitikberatkan pada aspek manajemen talenta, integrasi pengawasan, mobilitas ASN, serta fleksibilitas pengembangan karier di tingkat pemerintah daerah.

Tabel Orisinalitas:

No.	Nama Peneliti Terdahulu	Pembanding
1.	Herlina ²² (2025)	Penelitian berjudul: “Promosi, Mutasi, dan Rotasi Guru di Indonesia”. Masalah yang dikaji adalah: 1. Penerapan sistem merit dalam promosi, mutasi, dan rotasi guru ASN di Indonesia. 2. Ketidaksesuaian antara prinsip merit (kualifikasi, kompetensi, dan kinerja) dengan praktik manajemen guru di daerah. 3. Faktor-faktor yang menyebabkan distorsi sistem merit, seperti intervensi politik Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), disparitas Tambahan Penghasilan Pegawai (TPP), serta dualisme status guru ASN dan non-ASN.. Metode: Penelitian kualitatif, dengan pendekatan studi literatur dan telaah dokumen kebijakan. Hasilnya menunjukkan: 1. Sistem merit dalam promosi, mutasi, dan rotasi guru belum sepenuhnya berjalan optimal dan masih dipengaruhi kepentingan non-merit. 2. Praktik mutasi dan rotasi belum sepenuhnya berbasis kompetensi dan kebutuhan organisasi, serta dalam beberapa kasus berfungsi sebagai instrumen administratif yang tidak murni pengembangan karier. 3. Diperlukan penguatan regulasi, pengawasan, serta integrasi sistem informasi kepegawaian untuk memperkuat implementasi sistem merit secara konsisten.

²² Herlina, Hafid, Hanif, Tri, Kasmal, Sulfi, Imanuel, & Komariyah, L., “Promosi, Mutasi, Dan Rotasi Guru Di Indonesia” . *Jurnal Basataka (JBT)*, No. 2, Vol. 8, 2025, hlm. 1332–1341.

		Perbedaan dengan penulis: 1. Penelitian ini berfokus pada promosi, mutasi, dan rotasi guru secara nasional, sedangkan penelitian penulis secara spesifik mengkaji implementasi sistem merit dalam mutasi ASN di BKD Banjarnegara. 2. Penelitian ini menggunakan pendekatan studi literatur dan analisis kebijakan, sedangkan penelitian penulis menggunakan pendekatan normatif-empiris dengan menguji kesesuaian antara ketentuan UU No. 20 Tahun 2023 dengan praktik mutasi di lapangan. 3. Penelitian ini tidak secara khusus menganalisis implementasi mutasi ASN pasca berlakunya UU No. 20 Tahun 2023, sementara penelitian penulis menempatkan UU ASN 2023 sebagai dasar normatif utama dalam menilai sah atau tidaknya pelaksanaan mutasi ASN. 4. Penelitian ini tidak menggunakan indikator AAUPB sebagai parameter analisis hukum administrasi negara, sedangkan penelitian penulis menggunakan prinsip sistem merit dan AAUPB sebagai alat uji normatif terhadap kebijakan mutasi ASN.
2.	Muhammad Angga Ramdani ²³ (2024)	Penelitian berjudul: “The Implementation of a Merit System in Promotion and Job Rotation at the Kuningan District Civil Service and Human Resource Development Agency”. Masalah yang dikaji adalah: 1. Bagaimana penerapan sistem merit dalam manajemen ASN pada instansi yang diteliti. 2. Bagaimana kesesuaian implementasi sistem merit dengan prinsip kualifikasi, kompetensi, dan kinerja.

²³ Muhammad Angga Ramdani, Ayu Barokah, Sri Wulandari, & Farida Nurfalah, “The Implementation of a Merit System in Promotion and Job Rotation at the Kuningan District Civil Service and Human Resource Development Agency”, *Indonesian Journal of Advanced Research*, No. 6, Vol. 3, 2024, hlm. 663–676.

		3. Faktor-faktor yang memengaruhi keberhasilan maupun kendala dalam penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Metode: Penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan telaah regulasi terkait manajemen ASN, serta analisis terhadap praktik pelaksanaan sistem merit pada instansi yang menjadi objek penelitian. Hasilnya menunjukkan: 1. Sistem merit telah diimplementasikan dalam beberapa aspek manajemen ASN, seperti perencanaan kebutuhan, pengangkatan, promosi, dan pengembangan karier. 2. Implementasi sistem merit belum sepenuhnya optimal karena masih terdapat faktor subjektivitas, keterbatasan sistem informasi kepegawaian, dan budaya birokrasi lama. 3. Diperlukan penguatan komitmen pimpinan serta sistem pengawasan untuk menjamin konsistensi penerapan prinsip merit dalam setiap kebijakan kepegawaian. Perbedaan dengan penulis: 1. Penelitian ini membahas sistem merit dalam manajemen ASN secara umum, tidak secara spesifik berfokus pada mutasi ASN sebagai objek utama kajian. 2. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dari perspektif administrasi publik, sedangkan penelitian penulis menggunakan pendekatan hukum normatif-empiris yang membandingkan norma dalam UU ASN 2023 dengan praktik mutasi di BKD Banjarnegara. 3. Penelitian ini tidak secara khusus mengkaji implementasi sistem merit
--	--	---

		pasca UU ASN 2023, sedangkan penelitian penulis berfokus pada hukum terbaru dan implikasinya terhadap kebijakan mutasi ASN. 4. Penelitian ini tidak menggunakan analisis berbasis AAUPB.
3.	Denny Kuswara ²⁴ (2023)	Penelitian berjudul: “Implementasi Manajemen PNS Berbasis Sistem Merit dalam Penempatan Jabatan Struktural Pegawai di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta”. Masalah yang dikaji adalah: 1. Implementasi manajemen PNS berbasis sistem merit dalam penempatan jabatan struktural di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. 2. Penerapan aspek kualifikasi, kompetensi, dan kinerja dalam proses penempatan jabatan struktural. 3. Peran Assesment Center dan Talent Pool dalam mendukung sistem merit pada penempatan jabatan struktural. Metode: Penelitian kualitatif dengan pendekatan deskriptif kualitatif. Teknik analisis menggunakan Descriptive Phenomenological Analysis (DPA). Pengumpulan data melalui observasi dan studi literatur. Hasilnya menunjukkan: 1. Penempatan jabatan struktural di Pemprov DKI Jakarta telah mengacu pada prinsip sistem merit melalui pemetaan kompetensi berbasis Assessment Center. 2. Implementasi sistem merit didukung oleh Sistem Informasi Peta Kompetensi (SI PETKOM) dan Talent Pool berbasis 9-Box Matrix. 3. Namun, penerapan manajemen talenta belum sepenuhnya optimal karena belum seluruh pegawai mengikuti asesmen dan masih

²⁴ Denny Kuswara, Ima Mayasari, “Implementasi Manajemen PNS Berbasis Sistem Merit Dalam Penempatan Jabatan Struktural Pegawai di Pemerintah Provinsi Jakarta”, *Cakrawala Repositori IMWI*, No. 1, Vol. 6, 2023.

		terdapat kendala restrukturisasi organisasi. Perbedaan dengan penulis: 1. Penelitian ini berfokus pada penempatan jabatan struktural secara umum, sedangkan penelitian penulis secara spesifik mengkaji implementasi sistem merit dalam mutasi ASN. 2. Penelitian ini dilakukan di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, sedangkan penelitian penulis dilakukan di Kantor BKD Banjarnegara. 3. Indikator yang digunakan penelitian ini berdasarkan sistem merit (kualifikasi, kompetensi, kinerja, assessment center dan talent pool). Berbeda dengan penelitian penulis yang menggunakan indikator sistem merit dalam konteks mutasi ASN, dan prinsip AAUPB.
4.	Cicik Nurliyo Intan Oktavia. ²⁵ (2023)	Penelitian berjudul: “Penerapan Sistem Merit Dalam Penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di Pemerintah Kabupaten Pasuruan”. Masalah yang dikaji adalah: 1. Pelaksanaan penerapan sistem merit dalam penyelenggaraan manajemen Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kabupaten Pasuruan. 2. Apakah Penerapan sistem merit dalam pelaksanaan manajemen Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kabupaten Pasuruan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Metode: Penelitian yuridis empiris, dengan pendekatan penelitian hukum (statutory

²⁵ Cicik Nurliyo Intan Oktavia, Skripsi: “Penerapan Sistem Merit Dalam Penyelenggaraan Manajemen Aparatur Sipil Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 di Pemerintah Kabupaten Pasuruan”, Jember, Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, 2023.

		approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Hasilnya menunjukkan: 1. Pelaksanaan penerapan sistem merit dalam manajemen Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Kabupaten Pasuruan diterapkan sejak Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara diberlakukan. 2. Pemerintah Kabupaten Pasuruan melaksanakan manajemen Aparatur Sipil Negara didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dilihat dari setiap individu Pegawai Aparatur Sipil Negara. 3. Pemerintah Kabupaten Pasuruan telah mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, mulai dari penyusunan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karir, pola karir, promosi, mutasi, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, perlindungan, dan pensiun sudah berdasarkan sistem merit. Perbedaan dengan penulis: 1. Penelitian ini lebih berfokus pada pelaksanaan sistem merit secara umum mencakup seluruh aspek manajemen ASN, sedangkan penelitian penulis lebih mendalam pada fokus mutasi ASN pasca UU ASN 2023. 2. Penelitian ini lebih bersifat deskriptif kepatuhan terhadap UU, sedangkan penelitian penulis bersifat evaluatif dan analitis terhadap efektivitas implementasi sistem merit pada Kantor BKD Banjarnegara. 3. Indikator yang dipakai penelitian ini yaitu kualifikasi, kompetensi, kinerja berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, sedangkan penelitian penulis
--	--	---

		menggunakan indikator sistem merit dalam mutasi ASN, dan prinsip AAUPB.
5.	Ummu Azizah ²⁶ (2024)	Penelitian berjudul: “Talent Management As A Basis Career Development In Implementing The Merit System”. Masalah yang dikaji adalah: 1. Penyebab aspek pengembangan karier ASN belum optimal dalam implementasi sistem merit di pemerintahan. 2. Strategi talent management dapat digunakan untuk mengatasi permasalahan pengembangan karier ASN. 3. Indikator apa saja yang menunjukkan bahwa <i>career development</i> ASN belum terpenuhi secara komprehensif. Metode: Penelitian kualitatif, dengan pendekatan deskriptif dan pengumpulan data melalui wawancara, observasi serta dokumentasi. Hasilnya menunjukkan: 1. Beberapa indikator pengembangan karier ASN tidak optimal, termasuk standar kompetensi, profil ASN berdasarkan kompetensi, talent pool, perencanaan suksesi, serta gap kompetensi dan kinerja. 2. Hambatan utama implementasi <i>talent-based career development</i> adalah politisasi birokrasi, kurangnya komitmen pimpinan, alokasi anggaran yang tidak optimal, dan lemahnya kerja tim. 3. Strategi manajemen talenta (talent management) dianggap efektif untuk menjadi basis pengembangan karier ASN yang lebih matang dan berkelanjutan.. Perbedaan dengan penulis:

²⁶ Ummu Azizah, “Implementing The Merit System Through Talent Management As Career Development Basis”, *Journal Publicuho*, No. 1, Vol. 7, 2024.

		1. Penelitian ini merujuk pada pengembangan karier ASN melalui <i>talent management</i> sebagai basis implementasi sistem merit, sedangkan penelitian penulis fokus pada implemntasi sistem merit dalam mutasi ASN pasca UU ASN 2023. 2. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif tanpa normatif hukum khusus, sedangkan penelitian penulis menggunakan pendekatan normatif-empiris. 3. Indikator yang digunakan penelitian ini yaitu <i>career development</i> seperti talent pool, kompetensi, perencanaan suksesi, sedangkan penelitian penulis menggunakan sistem merit (kualifikasi, kompetensi, kinerja) dan AAUPB.
--	--	--

F. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan uraian latar belakang dan rumusan masalah yang telah disebutkan, penelitian tentang “Implementasi Sistem Merit Dalam Mutasi ASN Pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara)” akan diuraikan beberapa teori, yaitu 1) Aparatur Sipil Negara, 2) Manajemen ASN, 3) Sistem Merit dalam Manajemen ASN, 4) Mutasi ASN, 5) Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB):

1. Aparatur Sipil Negara

Aparatur Sipil Negara memiliki peran penting untuk menciptakan masyarakat yang taat hukum, demokratis dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat secara adil dan merata.

Berdasarkan Pasal 1 UU ASN 2023, Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.²⁷

Upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia perlu dilakukan secara berkelanjutan. Melalui pengembangan potensi, kompetensi, dan sikap profesional setiap ASN, diharapkan mereka mampu melaksanakan tugas dan tanggungjawabnya secara optimal sesuai dengan tuntutan organisasi dan pelayanan publik.²⁸ Pasal 10 UU ASN 2023 menerangkan bahwa Pegawai ASN berfungsi sebagai:²⁹

- a. pelaksana kebijakan publik;
- b. pelayanan publik; dan
- c. perekat dan pemersatu bangsa.

Pegawai ASN bertugas:

- a. Melaksanakan kebijakan publik yang dibuat oleh Pejabat Pembina Kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Memberikan pelayanan publik yang profesional dan berkualitas; dan
- c. Mempererat persatuan dan kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

ASN juga memiliki beberapa fungsi jabatan, yaitu Jabatan Administrasi, Jabatan Fungsional, dan Jabatan Pimpinan Tinggi. Setiap jabatan tersebut, ditetapkan syarat kompetensi, kualifikasi, integritas, dan

²⁷ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

²⁸ *Ibid*, hlm. 36.

²⁹ Pasal 10 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

syarat-syarat lainnya. Penetapan standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap pejabat yang menduduki jabatan tertentu memiliki kapasitas yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.

2. Manajemen ASN

Manajemen ASN dipandang sebagai suatu sistem yang saling terintegrasi, yang meliputi pengembangan kompetensi, penilaian kinerja, promosi, mutasi, pengembangan karier, hingga pemberhentian atau pensiun.³⁰

Manajemen ASN meliputi Manajemen Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK). Manajemen ASN diarahkan untuk menjamin terselenggaranya tugas pemerintahan dan pembangunan secara efektif. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (5) UU ASN 2023, bahwa manajemen ASN adalah serangkaian proses pengelolaan ASN untuk mewujudkan ASN yang profesional dengan hasil kerja tinggi dan perilaku sesuai nilai dasar ASN, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.³¹ Untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan ASN yang profesional, jujur, dan adil, yang bekerja dalam suatu sistem yang menekankan pada kinerja serta pengembangan karier.

³⁰ Oktarina, A., & Mustam, M, “Manajemen Sumber Daya Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Rangka Reformasi Birokrasi di Badan Kepegawaian Pendidikan dan Pelatihan Daerah (BKPPD) Kota Pekalongan”. *Journal of Public Policy and Management Review*, No. 2, Vol. 7, 2018, hlm. 40-54.

³¹ Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

Konsep penting dalam pengelolaan ASN yaitu *good governance* yang mencakup unsur transparansi, akuntabilitas, dan kepastian hukum. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat dengan UU No. 30 Tahun 2014) mencakup asas-asas, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik, berfungsi sebagai pedoman dalam mewujudkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.³² Sinergi antara prinsip *good governance* dan AAUPB berkontribusi dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan pemerintahan.³³ Apabila salah satu dari asas tersebut tidak terpenuhi, maka keputusan mengenai mutasi berpotensi mengandung cacat administratif dan menjadi bermasalah secara hukum.³⁴

3. Sistem Merit dalam Manajemen ASN

Pasal 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen ASN (selanjutnya disingkat dengan Permenpan No. 40

³² Ira Shanty Dalimunthe, “Peranan AAUPB (Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik) Dalam Terwujudnya Good Governance”, *Gudang Jurnal Multidisiplin Ilmu*, No. 12, Vol. 2, 2024, hlm. 687.

³³ Hakim, H, ‘Sinergi Antara Good Government Dan Azas-Azas Umum Pemerintahan Yang Baik (Aaupb) Dalam Upaya Pencegahan Korupsi’, *DIALEKTIKA: Jurnal Ekonomi Dan Ilmu Sosial*, No. 2, Vol. 7, hlm. 191–200, <https://doi.org/10.36636/dialektika.v7i2.1461>.

³⁴ Jurnal Patroli News, “Fenomena Mutasi ASN Pasca Pelantikan Kepala Daerah: Antara Balas Budi dan Kepentingan Pembangunan, terdapat dalam <https://jurnalpatrolinews.co.id/headline/hukum-mutasi-pejabat-asn-jangan-jadi-balas-jasa-politik/>, Diakses tanggal 16 Februari 2026, Pukul 20.32 WIB.

Tahun 2018) menegaskan bahwa sistem merit adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan.³⁵

Tujuan penerapan sistem merit adalah mewujudkan aparatur yang kompeten dan produktif melalui pengelolaan sumber daya manusia aparatur secara profesional. Hal ini dilakukan dengan mengatur proses rekrutmen, pengembangan, serta penempatan pegawai dalam jabatan promosi secara efektif dan selaras dengan prinsip meritokrasi yang berbasis pada kompetensi.³⁶

Dalam rangka mewujudkan penerapan sistem merit tersebut, Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat dengan PP No. 11 Tahun 2017) menetapkan prinsip-prinsip sistem merit dalam manajemen ASN, yang meliputi:³⁷

- a. setiap jabatan memiliki standar kompetensi jabatan yang telah ditetapkan;
- b. perencanaan kebutuhan pegawai disusun berdasarkan analisis beban kerja;

³⁵ Pasal 1 Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 40 Tahun 2018 tentang Pedoman Sistem Merit Dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara.

³⁶ Chairiah, A., S, A., Nugroho, A., & Suhariyanto, A, "Implementasi Sistem Merit pada Aparatur Sipil Negara di Indonesia", *Jurnal Borneo Administrator*, No. 3, Vol.16, hlm. 383– 400.

³⁷ Mardin, M., & Faharudin, F, "Penerapan Sistem Merit Dalam Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama Di Indonesia", *Journal of Innovation Research and Knowledge*, No. 9, Vol. 4, hlm. 6341-6356.

- c. pelaksanaan seleksi dan promosi jabatan dilakukan secara terbuka dan transparan;
- d. tersedianya sistem manajemen karier yang mencakup perencanaan karier, pengembangan karier, pola karier, serta perencanaan suksesi yang berbasis manajemen talenta;
- e. pemberian penghargaan dan penjatuhan sanksi didasarkan pada penilaian kinerja yang objektif dan transparan;
- f. penerapan kode etik dan kode perilaku bagi Aparatur Sipil Negara;
- g. perencanaan dan penyediaan kesempatan pengembangan kompetensi yang didasarkan pada hasil penilaian kinerja;
- h. adanya perlindungan bagi Aparatur Sipil Negara dari penyalahgunaan kewenangan; dan
- i. tersedianya sistem informasi kepegawaian berbasis kompetensi yang terintegrasi dan dapat diakses oleh seluruh Aparatur Sipil Negara.

Sistem ini bertujuan untuk menjamin bahwa jabatan dalam birokrasi pemerintahan diisi oleh pegawai yang memenuhi persyaratan kualifikasi dan kompetensi yang ditetapkan.³⁸ Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN, sebagaimana ditegaskan oleh Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), dimaksudkan untuk menyelenggarakan proses rekrutmen, seleksi, dan promosi jabatan secara terbuka dan transparan, melaksanakan hak dan kewajiban ASN secara adil, serta mengatur pemberian penghargaan dan penjatuhan sanksi berdasarkan integritas dan perilaku aparatur guna meningkatkan kinerja ASN.³⁹

³⁸ Komisi Aparatur Sipil Negara, “Pemetaan Penerapan Sistem Merit dalam Manajemen Aparatur Sipil Negara (ASN) (1st ed.)”, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), 2018.

³⁹ *Ibid.*

Sistem merit dalam manajemen ASN berfungsi sebagai landasan utama pengambilan keputusan kepegawaian, khususnya terkait mutasi ASN, agar dilaksanakan secara objektif, transparan, dan akuntabel. Penerapan sistem merit menjadi semakin penting pasca berlakunya UU ASN 2023, yang menegaskan penguatan prinsip merit dalam pengelolaan ASN guna mencegah subjektivitas serta penyalahgunaan kewenangan dalam praktik birokrasi pemerintahan.

4. Mutasi ASN

Mutasi ASN merupakan bentuk pengembangan profesional pegawai melalui pemindahan ASN ke jabatan yang lebih sesuai dengan kompetensi yang dimiliki, baik itu secara horizontal maupun vertikal yang terjadi antar OPD.⁴⁰ Mutasi dilakukan secara ilmiah yaitu berdasarkan standar kriteria tertentu, kriteria sebagaimana didefinisikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), merupakan ukuran yang menjadi dasar penilaian atau penetapan sesuatu.⁴¹ Mutasi bertujuan agar ASN dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya secara lebih efektif sesuai dengan kemampuan dan kapasitas yang dimilikinya.

Secara umum mutasi ASN dilaksanakan secara teratur antara 2 sampai 5 tahun sekali.⁴² Perpindahan ASN ini dilakukan oleh Pejabat Pembina

⁴⁰ Hudiyah, D., & Syaodih, E, “Pengaruh Rotasi Dan Mutasi Kerja Terhadap Kinerja Karyawan Pt. Onamba Indonesia Karawang”. *Jurnal Manajemen Jasa*, No, 1, Vol. 4, 2022.

⁴¹ Hasibuan, M, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Edisi Revisi)*, Bumi Aksara, Jakarta, 2020.

⁴² Sudibyo Triatmodjo, *Hukum Kepegawaian Mengenai Kedudukan Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri Sipil*, Ghalia Indonesia, Jakarta Timur, 1983, hlm. 89.

Kepegawaian di instansi masing-masing, tercantum dalam Pasal 30 ayat (4) UU ASN 2023.⁴³

UU ASN 2023 mengamanatkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil (selanjutnya disingkat dengan PP Manajemen PNS) bahwa mutasi harus sesuai dengan sistem merit yaitu:⁴⁴

- a. peningkatan produktivitas kerja;
- b. pendayagunaan pegawai;
- c. pengembangan karier;
- d. penambahan tenaga-tenaga ahli pada unit-unit yang membutuhkan;
- e. pengisian jabatan-jabatan lowong yang belum terisi.

Pengaturan mutasi ASN merupakan bagian dari manajemen kepegawaian yang bertujuan untuk pengembangan karier, peningkatan kompetensi, serta penguatan organisasi.

Sejalan dengan perkembangan kebijakan kepegawaian, paradigma mutasi ASN dalam UU ASN 2023 tidak lagi semata-mata dipahami sebagai perpindahan jabatan administratif, melainkan sebagai bagian integral dari manajemen talenta dan pengembangan karier ASN.

Manajemen talenta merupakan suatu sistem pengelolaan sumber daya manusia yang menitikberatkan pada pengembangan, retensi, akuisisi, serta

⁴³ Pasal 30 ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁴⁴ Yukey Anggraini, "Mutasi Sebagai Instrumen Penegakan Disiplin ASN: Analisis Yuridis Terhadap Praktik Mutasi Sebagai Sanksi Tidak Langsung", *Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan*, No. 8, Vol. 12, 2025.

penempatan pegawai berdasarkan potensi unggul dan tingkat produktivitas yang dimiliki, yang dilakukan melalui suatu mekanisme penilaian yang terstruktur.⁴⁵ Pengembangan talenta dilaksanakan melalui percepatan karier, peningkatan kompetensi, dan peningkatan kualifikasi.⁴⁶

Pengembangan karier merupakan suatu proses peningkatan kemampuan individu melalui pelatihan, pendidikan, serta pengalaman kerja guna mencapai tingkat yang lebih tinggi dan produktif dalam suatu organisasi. Bagi ASN, pengembangan karier tidak hanya dimaknai sebagai kenaikan jabatan atau pangkat semata, tetapi juga mencakup peningkatan keterampilan, penambahan pengalaman kerja, serta pencapaian kompetensi yang relevan dengan tugas dan fungsi jabatan.⁴⁷ Hal ini sejalan dengan kebijakan reformasi birokrasi yang menekankan pentingnya mutasi ASN berbasis sistem merit dalam mendukung penyelenggaraan *good governance*.

Dengan demikian, pengaturan mutasi ASN merupakan bagian dari manajemen kepegawaian yang tidak hanya bertujuan untuk peningkatan kompetensi, tetapi juga untuk mendukung sistem pengembangan talenta dan karier secara berkelanjutan. Pelaksanaan mutasi harus berpedoman pada sistem merit yang menekankan penempatan pegawai berdasarkan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja, serta selaras dengan arah kebijakan

⁴⁵ Arief Febrianto, "Pola Karir Aparatur Sipil Negara (ASN) Berbasis Manajemen Talenta", *JAID*, No. 1, Vol.1, 2020, hlm. 106.

⁴⁶ *Ibid*, hlm. 110-111.

⁴⁷ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia dan Reformasi Birokrasi*, Refika Aditama, Bandung, 2017.

pengembangan talenta dan karier ASN, bukan atas dasar pengaruh atau kepentingan lain.

5. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB)

Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB) menurut Ridwan HR dalam Hukum Administrasi Negara, adalah asas-asas umum yang dijadikan dasar dan tata cara dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik, sehingga penyelenggaraan pemerintahan menjadi baik, sopan, adil, terhormat dan bebas dari kedzaliman, pelanggaran peraturan, tindakan penyalahgunaan wewenang serta tindakan sewenang-wenang.⁴⁸ Dalam konteks manajemen ASN, AAUPB dielaborasi kembali dalam Pasal 2 UU ASN 2023, yang menegaskan bahwa penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN harus berlandaskan asas kepastian hukum, profesionalisme, netralitas, dan akuntabilitas. Implementasi sistem merit dalam mutasi ASN tidak dapat dilepaskan dari kerangka AAUPB sebagai standar normatif untuk menilai sah atau tidaknya suatu kebijakan administrasi.

Asas kepastian hukum dimaknai sebagai suatu keadaan di mana hukum memiliki kejelasan dan ketegasan atas hukum yang berlaku.⁴⁹ Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum sebagai prinsip hukum yang sah

⁴⁸ Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Rajawali Press, Jakarta, 2011, hlm. 234.

⁴⁹ Siti Halilah, “Asas Kepastian Hukum Menurut Para Ahli”, *Jurnal Hukum Tata Negara*, No. 2, Vol. 4, 2021, hlm. 61.

dan fundamental.⁵⁰ Kepastian hukum berfungsi sebagai perlindungan bagi para pencari keadilan dari tindakan yang bersifat sewenang-wenang.⁵¹ Penerapan asas kepastian hukum diharapkan menjamin pelaksanaan mutasi ASN yang berdasarkan sistem merit, yaitu kompetensi, kinerja, keterampilan, dimana setiap ASN menjalankan tugasnya sesuai dengan keahliannya dengan sikap jujur.

Asas profesionalisme ditegaskan dalam Pasal 2 huruf c UU ASN 2023 adalah penyelenggaraan Manajemen ASN mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik ASN serta ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵² Profesionalisme merupakan inti dari sistem merit, karena sistem merit pada dasarnya bertujuan menempatkan ASN berdasarkan kualifikasi dan kinerja, bukan karena kedekatan personal atau kepentingan tertentu. Dalam praktik mutasi ASN, asas ini menuntut adanya penilaian kinerja yang objektif dan terukur serta kesesuaian antara kompetensi individu dengan jabatan yang diduduki. Tanpa profesionalisme, sistem merit kehilangan substansinya dan berpotensi menimbulkan ketidaksesuaian penempatan jabatan.

Asas netralitas adalah setiap ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan lain di luar kepentingan bangsa dan negara.⁵³ Netralitas ASN tidak hanya terkait

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 62.

⁵¹ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 2.

⁵² Pasal 2 huruf c Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵³ Pasal 2 huruf f Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

dengan kegiatan politik, tetapi juga dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pembuatan kebijakan, dan manajemen aparatur sipil negara. Dengan demikian, pelanggaran terhadap asas netralitas berpotensi mendorong ASN untuk terlibat dalam praktik-praktik penyalahgunaan kewenangan.⁵⁴ Netralitas menjadi prasyarat objektivitas dalam sistem merit.

Asas akuntabilitas adalah setiap hasil kerja dan perilaku kerja ASN harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁵ Prinsip dasar akuntabilitas menekankan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus menghasilkan capaian yang jelas, dan hasil tersebut wajib dilaporkan serta dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara akurat dan jujur, disertai dengan data atau informasi yang lengkap sebagai bentuk transparansi dan pertanggungjawaban.⁵⁶

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif-empiris karena tidak hanya mengkaji norma hukum yang mengatur sistem merit dalam UU ASN 2023, tetapi juga menelaah implementasinya dalam praktik mutasi ASN di BKD Banjarnegara. Penelitian ini juga didukung oleh

⁵⁴ Dana Pratiwi, "Netralitas ASN Problematika dan Studi Kontemporer" *The Journal Publing Anggota IKAPI*, Ctk. 1, 2022, hlm. 1.

⁵⁵ Pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

⁵⁶ Cekli setya pratiwi, *Asas-Asas Umum Pemerintah yang Baik*, LeIP, Jakarta, 2007, hlm. 107-110.

berbagai referensi lain, seperti literatur hukum, doktrin para ahli, jurnal ilmiah, dan sumber-sumber pendukung lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.⁵⁷

Penelitian hukum normatif-empiris (terapan) merupakan jenis penelitian yang mengkaji penerapan peraturan perundang-undangan serta dokumen hukum tertulis dalam situasi nyata yang berkaitan dengan peristiwa hukum tertentu di masyarakat. Analisis ini bertujuan untuk mengetahui apakah hasil penerapan hukum dalam peristiwa konkret telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁵⁸

2. Pendekatan Penelitian

Metode yang diterapkan dalam penelitian hukum normatif-empiris ini merupakan adaptasi dari pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum normatif yang dipadukan dengan penelitian hukum empiris.⁵⁹

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu:

a. Peraturan Perundang-Undangan

Peraturan perundang-undangan yang relevan dengan penelitian ini adalah UU ASN 2023, PP No. 11 Tahun 2017, PP Manajemen PNS, Permenpan No. 40 Tahun 2018, Perka BKN No. 5 Tahun 2019, UU No. 30 Tahun 2014.

⁵⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mahmuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2015, e-book.

⁵⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, e-book, hlm. 53.

⁵⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, 2020, e-book, hlm. 122.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini digunakan untuk memahami konsep-konsep dasar seperti manajemen ASN, sistem merit, mutasi ASN, AAUPB, dan pandangan Islam terhadap sistem merit berdasarkan doktrin, pendapat para ahli hukum dan administrasi publik.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian ini adalah implementasi sistem merit dalam mutasi ASN pasca UU ASN 2023 di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara. Penelitian ini berfokus pada hubungan antara ketentuan normatif yang terdapat dalam regulasi tersebut dengan penerapannya dalam praktik di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, khususnya dalam konteks pelaksanaan sistem merit pada proses mutasi ASN.

4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah pihak-pihak yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan mutasi Aparatur Sipil Negara di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara, meliputi Kepala Bidang Mutasi Badan Kepegawaian dan Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda.

5. Sumber Data Penelitian

a. Bahan Hukum Primer

Pada penelitian ini digunakan UU ASN 2023, PP No. 11 Tahun 2017, PP Manajemen PNS, Permenpan No. 40 Tahun 2018, Perka BKN

No. 5 Tahun 2019, dan UU No. 30 Tahun 2014. Hasil wawancara langsung di Badan Kepegawaian Daerah Banjarnegara serta dokumen internal berupa Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah 2023-2026.

b. Bahan Hukum Sekunder

Penelitian ini bersumber pada beberapa buku tentang Hukum Administrasi Negara, Manajemen ASN, Hukum Kepegawaian, jurnal ilmiah tentang sistem merit dalam mutasi ASN.

6. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data studi kepustakaan dan studi lapangan dengan melakukan wawancara dengan Kepala Bidang Mutasi Badan Kepegawaian dan Ketua Tim Analisis SDM Aparatur Ahli Muda Badan Kepegawaian Daerah Banjarnegara, serta sumber dokumen Rencana Strategis Badan Kepegawaian Daerah Banjarnegara 2023-2026.

7. Analisis Data

Salah satu tahapan penting dalam penelitian adalah melakukan pengkajian terhadap informasi yang diperoleh dari hasil wawancara. Analisis data merupakan proses penyusunan, pengelompokan, dan pengorganisasian data ke dalam pola, kategori, serta satuan uraian dasar sehingga tema-tema penelitian dapat diidentifikasi dan hipotesis kerja dapat dirumuskan berdasarkan data yang diperoleh. Secara umum, analisis

data dapat dibedakan ke dalam dua jenis, yaitu analisis kuantitatif dan analisis kualitatif.⁶⁰

Analisis data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode normatif empiris. Analisis dilakukan dengan membandingkan pengaturan sistem merit dalam peraturan perundang-undangan dengan praktik mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Banjarnegara, untuk menilai kesesuaian penerapan sistem merit serta mengidentifikasi upaya yang dilakukan Pemerintah Kabupaten Banjarnegara agar sistem merit diimplementasikan dengan baik dalam mutasi ASN pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara.

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini memiliki sistematika yang terdiri dari 4 (empat) bab, secara garis besar masing-masing bab diuraikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang masalah yang melandasi dilakukannya penelitian dengan judul “Implementasi Sistem Merit Dalam Mutasi ASN Pasca Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara (Studi Di Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara)”. Selain itu, Bab I juga menguraikan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan skripsi.

⁶⁰ Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rosda Karya, Bandung, 1989, e-book, hlm. 112.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini memuat tinjauan pustaka dan landasan teoritis yang berkaitan dengan penelitian, meliputi pengertian ASN, manajemen ASN, sistem merit dalam manajemen ASN, mutasi ASN, dan AAUPB. Tinjauan ini digunakan sebagai dasar konseptual dan normatif dalam menganalisis permasalahan penelitian.

BAB III PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan hasil penelitian dan analisis terhadap data yang diperoleh di lapangan. Pembahasan dalam bab ini dibagi ke dalam beberapa bagian. Pertama, menganalisis implementasi sistem merit pada mutasi ASN di Kantor BKD Banjarnegara pasca berlakunya UU ASN 2023. Kedua, menganalisis upaya pemerintah dalam mengimplementasikan sistem merit pada mutasi ASN di Kantor Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Banjarnegara.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan disusun berdasarkan hasil pembahasan dan analisis yang telah dilakukan untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Saran diberikan sebagai rekomendasi yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi instansi terkait serta bahan pertimbangan bagi penelitian selanjutnya mengenai penerapan sistem merit pada mutasi ASN.