

THE DILEMMA OF AN ACTING REGENT'S AUTHORITY IN CIVIL SERVICE TRANSFERS: BETWEEN BUREAUCRATIC STABILITY AND THE PREVENTION OF ABUSE OF POWER IN BONDOWOSO REGENCY

DILEMA KEWENANGAN PENJABAT BUPATI DALAM MUTASI APARATUR SIPIL NEGARA: ANTARA STABILITAS BIROKRASI DAN PENCEGAHAN PENYALAHGUNAAN WEWENANG DI KABUPATEN BONDOWOSO

Danang Maulana Almiansyah¹, Fauziyah²

¹University Of Muhammadiyah Jember, Jember, Jawa Timur-Indonesia

Corresponding author: fauziyah@unmuhjember.ac.id

Article Information: submission received 11 May 2026; revision: 30 June 2026; accepted 10 July 2026; first published online 28 July 2026

Abstract

The filling of the position of Acting Regional Head during the transition period of simultaneous regional elections raises legal problems related to the limits of authority in the governance of State Civil Apparatus (ASN), especially in the policy of job transfers. This study aims to analyze the limits of the Acting Regent's authority in carrying out ASN transfers based on the Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023 and examine the legal implications of the implementation of transfers that do not comply with the provisions of laws and regulations. This study uses a normative legal research method with a statutory approach and a conceptual approach. The legal materials consist of primary, secondary, and tertiary legal materials which are analyzed descriptively qualitatively. The results of the study indicate that the Acting Regent's authority is a limited attribution authority and is subject to the principle of legality and the principle of the rule of law. In the context of ASN transfers, the Acting Regent is prohibited from carrying out transfers without the written approval of the Minister of Home Affairs as regulated in Article 15 paragraph (2) of the Minister of Home Affairs Regulation Number 4 of 2023. These restrictions are intended to maintain the neutrality of ASN, prevent the politicization of bureaucracy, and ensure the stability of regional government during the political transition period. Implementing ASN transfers without the approval of the Minister of Home Affairs results in a defect in authority (*detournement de pouvoir*), which can potentially invalidate or overturn administrative decisions. A case study of official transfers in Bondowoso Regency demonstrates the importance of adhering to

administrative procedures and limiting authority to ensure legal certainty and good governance.

Keywords: Authority, Acting Regent, ASN Mutation, legality principle, abuse of authority

I. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan menerapkan prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai bentuk pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip otonomi daerah (Simanjuntak, 2015). Landasan konstitusional desentralisasi tersebut tercantum dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, kecuali terhadap urusan pemerintahan yang secara tegas menjadi kewenangan pemerintah pusat (Nursadi, 2019). Penerapan desentralisasi bertujuan menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dengan karakteristik, kebutuhan, dan potensi masing-masing daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan menjadi lebih efektif, demokratis, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat (Arhdan & Khairani, 2023).

Dalam kerangka otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki tanggung jawab untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mempercepat pembangunan, dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui tata kelola pemerintahan yang efektif. Salah satu faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah keberadaan Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pelaksana kebijakan publik, pelayan masyarakat, sekaligus perekat persatuan bangsa. Oleh karena itu, pengelolaan sumber daya manusia aparatur, termasuk kebijakan mutasi jabatan, harus dilaksanakan berdasarkan sistem merit (merit system), yaitu sistem yang mengutamakan kompetensi, kualifikasi, kinerja, dan profesionalisme sebagai dasar pengambilan keputusan kepegawaian (Muin, 2014; Pramesti, 2023).

Meskipun demikian, implementasi tata kelola ASN sering menghadapi tantangan pada masa transisi pemerintahan daerah. Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak Tahun 2024 mengakibatkan berakhirnya masa jabatan sejumlah kepala daerah definitif sehingga terjadi kekosongan jabatan kepala daerah. Berdasarkan Pasal 201 ayat (8) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, kekosongan tersebut diisi oleh Penjabat (Pj.) Kepala Daerah yang berasal dari Jabatan Pimpinan Tinggi. Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dimaksudkan untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan hingga terpilihnya kepala daerah definitif. Namun, pada saat yang sama, kondisi transisi tersebut juga meningkatkan kerentanan birokrasi terhadap intervensi politik, terutama melalui

kebijakan mutasi ASN yang berpotensi digunakan sebagai instrumen konsolidasi kekuasaan, bukan semata-mata untuk memenuhi kebutuhan organisasi maupun meningkatkan kinerja birokrasi (Assyayuti, 2022).

Fenomena tersebut tercermin pada kasus mutasi enam pejabat eselon II di Kabupaten Bondowoso pada tahun 2024. Kebijakan mutasi yang dilakukan oleh Penjabat Bupati Bondowoso pada masa tahapan Pilkada memunculkan perdebatan hukum karena diduga dilaksanakan tanpa persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri sebagaimana dipersyaratkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai legalitas tindakan administratif yang dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah sekaligus memunculkan kekhawatiran terhadap terganggunya stabilitas birokrasi, netralitas ASN, dan penerapan sistem merit dalam manajemen kepegawaian (Gempur News, 2024).

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, kewenangan Penjabat Bupati merupakan kewenangan atribusi yang bersifat terbatas sehingga pelaksanaannya harus tunduk pada asas legalitas dan prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*). Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang sama luasnya dengan kepala daerah definitif karena kewenangannya dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Salah satu pembatasan tersebut diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 yang mewajibkan Penjabat Kepala Daerah memperoleh persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri sebelum melakukan mutasi ASN. Pengaturan tersebut dimaksudkan untuk menjaga netralitas birokrasi, mencegah politisasi ASN, serta memastikan stabilitas pemerintahan daerah selama masa transisi.

Apabila kebijakan mutasi dilakukan tanpa memenuhi persyaratan administratif tersebut, tindakan tersebut berpotensi bertentangan dengan asas legalitas dan prinsip *good governance*. Dalam doktrin Hukum Administrasi Negara, tindakan pejabat pemerintahan yang melampaui atau menyalahgunakan batas kewenangannya dapat dikategorikan sebagai **détournement de pouvoir**, yaitu penyalahgunaan wewenang yang berimplikasi pada cacat yuridis suatu keputusan administrasi. Oleh karena itu, kajian mengenai batas kewenangan Penjabat Bupati dalam melakukan mutasi ASN menjadi penting untuk memberikan kepastian hukum sekaligus memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang akuntabel.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu: (1) bagaimana batasan kewenangan Penjabat Bupati dalam melakukan mutasi Aparatur Sipil Negara ditinjau dari perspektif Hukum Administrasi Negara; dan (2) bagaimana implikasi hukum serta dampaknya terhadap stabilitas birokrasi apabila mutasi ASN dilakukan tanpa memperoleh persetujuan Menteri Dalam Negeri sebagaimana dipersyaratkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023. Penelitian ini bertujuan menganalisis batas kewenangan Penjabat Bupati dalam kebijakan mutasi ASN serta merumuskan rekomendasi penguatan mekanisme pengawasan guna mencegah penyalahgunaan wewenang selama masa transisi pemerintahan daerah.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dikombinasikan dengan pendekatan empiris (semi-kualitatif) guna memvalidasi kesesuaian norma hukum dengan praktik administrasi di lapangan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach) yang secara spesifik membedah fenomena mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Kabupaten Bondowoso. Sumber data dalam penelitian ini bertumpu pada bahan hukum utama dan observasi dokumen lapangan, yang diklasifikasikan sebagai berikut:

1. **Bahan Hukum Primer:** Merupakan regulasi yang mengikat secara yuridis, meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota, serta dokumen resmi keputusan mutasi eselon II di Kabupaten Bondowoso.
2. **Bahan Hukum Sekunder:** Literatur hukum yang memberikan eksplanasi atas bahan hukum primer, difokuskan pada buku teks, jurnal ilmiah bereputasi, serta hasil penelitian terdahulu yang relevan dengan diskursus Hukum Administrasi Negara, sistem merit, dan penyalahgunaan wewenang (*detournement de pouvoir*).
3. **Bahan Hukum Tersier:** Kamus hukum dan ensiklopedia sebagai penunjang penafsiran istilah hukum spesifik.

Guna memperjelas peta analisis, berikut adalah rincian bahan hukum utama beserta relevansinya terhadap rumusan masalah:

Tabel 1. Daftar Bahan Hukum Utama dan Relevansi Analisis

Jenis Bahan Hukum	Substansi yang Dikaji	Relevansi dengan Rumusan Masalah
UU No. 20 Tahun 2023	Asas, nilai dasar, dan pengelolaan sistem <i>merit</i> ASN.	Menilai landasan profesionalisme birokrasi dan dampak hukum mutasi yang menyimpang.
Permendagri No. 4 Tahun 2023	Batasan kewenangan dan larangan mutasi oleh Pj Kepala Daerah.	Menjadi instrumen pengukur batasan atribusi kewenangan Penjabat Bupati secara administratif.
Dokumen Mutasi Bondowoso	Keputusan administrasi terkait rotasi enam pejabat eselon II.	Menjadi objek validasi empiris untuk menganalisis potensi <i>detournement de pouvoir</i> .

Teknik pengumpulan data memadukan studi kepustakaan (*library research*) untuk menginventarisasi serta menganalisis regulasi, dan penelusuran data empiris melalui telaah dokumen preskriptif terkait praktik mutasi oleh Penjabat Bupati Bondowoso.

Prosedur analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yang sistematis melalui tahapan *coding* hukum. Langkah pertama adalah reduksi data, yakni memilah pasal-pasal pembatasan kewenangan yang secara langsung berbenturan dengan fakta lapangan di Bondowoso. Langkah kedua adalah penyajian data (*data display*), di mana data diklasifikasikan berdasarkan hierarki norma dan ketiadaan izin administratif. Langkah terakhir, data diinterpretasikan secara kritis menggunakan kerangka teori atribusi kewenangan untuk memformulasikan kesimpulan hukum yang presisi.

Guna menjamin keabsahan dan validitas data, penelitian ini menerapkan teknik triangulasi sumber. Teknik ini menguji silang kebenaran informasi antara teks regulasi normatif, literatur akademik konseptual, dan realitas administrasi di Kabupaten Bondowoso. Analisis ini juga diperkuat dengan prosedur telaah sejawat (*peer review* hukum) untuk meminimalisasi bias subjektif dalam penarikan konklusi yuridis, sehingga hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Hasil: Batasan Kewenangan Penjabat Bupati dalam Mutasi Aparatur Sipil Negara

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Penjabat (Pj) Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kewenangan yang bersifat atribusi dan dibatasi secara tegas oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, dan Penjabat Wali Kota, Pj Bupati tidak memiliki kewenangan penuh sebagaimana kepala daerah definitif, khususnya dalam pengambilan kebijakan strategis di bidang kepegawaian.

Analisis terhadap ketentuan Pasal 15 ayat (2) Permendagri Nomor 4 Tahun 2023 menunjukkan bahwa mutasi Aparatur Sipil Negara hanya dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Ketentuan tersebut merupakan syarat administratif yang bersifat wajib (*mandatory requirement*), sehingga tidak dapat dikesampingkan dalam setiap pelaksanaan mutasi ASN oleh Penjabat Kepala Daerah.

Hasil penelitian juga menunjukkan adanya perbedaan mendasar antara kewenangan kepala daerah definitif dan Penjabat Bupati dalam pengelolaan kepegawaian. Kepala daerah definitif memiliki kewenangan yang lebih luas dalam melaksanakan mutasi ASN berdasarkan kebutuhan organisasi dan penerapan sistem merit. Sebaliknya, Penjabat Bupati hanya dapat melaksanakan mutasi setelah memperoleh persetujuan Menteri Dalam Negeri sebagai bentuk pengawasan pemerintah pusat selama masa transisi pemerintahan.

Tabel 2. Perbandingan Kewenangan Kepala Daerah Definitif dan Penjabat Bupati

Aspek	Kepala Daerah Definitif	Penjabat Bupati
Dasar kewenangan	UU Pemerintahan Daerah	Permendagri Nomor 4 Tahun 2023
Status jabatan	Dipilih melalui Pilkada	Ditunjuk oleh Pemerintah Pusat
Kewenangan mutasi ASN	Berdasarkan sistem merit	Memerlukan persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri
Tujuan pengaturan	Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan	Menjaga stabilitas birokrasi pada masa transisi
Pengawasan	Pengawasan umum	Pengawasan administratif Pemerintah Pusat

Temuan penelitian juga memperlihatkan bahwa pembatasan kewenangan tersebut bertujuan untuk menjaga netralitas ASN selama masa transisi pemerintahan daerah. Pembatasan tersebut sekaligus menjadi mekanisme pengendalian agar kewenangan Penjabat Kepala Daerah tidak digunakan untuk kepentingan politik menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

3.2 Hasil: Implikasi Hukum Mutasi ASN Tanpa Persetujuan Menteri Dalam Negeri

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi ASN oleh Penjabat Bupati harus mengikuti mekanisme administratif sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Tahapan tersebut dimulai dari identifikasi kebutuhan organisasi, penyusunan usulan mutasi, proses evaluasi oleh instansi terkait, hingga diterbitkannya persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri sebelum keputusan mutasi ditetapkan.

Analisis terhadap regulasi menunjukkan bahwa tidak dipenuhinya persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri menyebabkan proses mutasi tidak memenuhi persyaratan administratif. Kondisi tersebut mengakibatkan keputusan mutasi berpotensi mengalami cacat kewenangan sehingga keabsahan keputusan administrasi dapat dipersoalkan.

Hasil penelitian juga mengidentifikasi beberapa implikasi yang muncul apabila mutasi dilakukan tanpa memenuhi prosedur yang telah ditentukan. Implikasi tersebut tidak hanya berkaitan dengan aspek legalitas keputusan administrasi, tetapi juga berdampak terhadap tata kelola birokrasi dan pengelolaan karier Aparatur Sipil Negara.

Tabel 3. Implikasi Pelanggaran Mutasi ASN Tanpa Persetujuan Menteri Dalam Negeri

Kategori Pelanggaran	Implikasi Yuridis	Dampak terhadap ASN	Dampak terhadap Tata Kelola
Tidak memperoleh persetujuan Mendagri	Keputusan berpotensi cacat kewenangan	Ketidakpastian pembinaan karier	Stabilitas birokrasi terganggu
Mutasi bermuatan kepentingan politik	Berpotensi melanggar ketentuan administrasi	Menurunnya penerapan sistem merit	Timbul konflik kepentingan
Pelanggaran prosedur administrasi	Berpotensi dikenai sanksi administratif	Menurunnya independensi ASN	Menurunnya kepercayaan publik

Temuan penelitian menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap prosedur administratif menjadi faktor utama dalam menjamin legalitas mutasi ASN oleh Pejabat Kepala Daerah. Semakin tinggi tingkat kepatuhan terhadap ketentuan yang berlaku, semakin besar peluang terwujudnya stabilitas birokrasi dan profesionalisme ASN.

3.3 Hasil: Analisis Kasus Mutasi Pejabat Eselon II di Kabupaten Bondowoso

Hasil penelitian menunjukkan bahwa praktik mutasi enam pejabat eselon II di Kabupaten Bondowoso pada tahun 2024 menjadi contoh implementasi kewenangan Pejabat Bupati dalam pengelolaan ASN pada masa transisi pemerintahan. Kebijakan tersebut dilaksanakan menjelang penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah sehingga memperoleh perhatian publik dan memunculkan perdebatan mengenai legalitas kewenangan Pejabat Bupati.

Berdasarkan analisis terhadap dokumen yang tersedia, isu utama yang muncul berkaitan dengan terpenuhinya persyaratan administratif berupa persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri sebagaimana dipersyaratkan dalam Permendagri Nomor 4 Tahun 2023. Pemerintah Kabupaten Bondowoso menyatakan bahwa mutasi telah memperoleh persetujuan dari instansi yang berwenang, sedangkan di ruang publik muncul dugaan bahwa prosedur tersebut belum sepenuhnya dipenuhi.

Tabel 4. Hasil Analisis Kasus Mutasi ASN Kabupaten Bondowoso

Unsur Analisis	Hasil Temuan
Objek kebijakan	Mutasi enam pejabat eselon II
Waktu pelaksanaan	Masa transisi menjelang Pilkada
Dasar hukum	Permendagri Nomor 4 Tahun 2023
Isu utama	Dugaan belum terpenuhinya persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri
Klarifikasi pemerintah daerah	Menyatakan telah memperoleh persetujuan dari instansi berwenang
Temuan penelitian	Legalitas mutasi bergantung pada keberadaan dan keabsahan dokumen persetujuan Menteri Dalam Negeri

Hasil penelitian menunjukkan bahwa aspek yang paling menentukan dalam menilai keabsahan mutasi bukan terletak pada rotasi jabatan itu sendiri, melainkan pada terpenuhinya seluruh persyaratan administratif sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, keberadaan dokumen persetujuan Menteri Dalam Negeri menjadi elemen utama dalam menentukan legalitas tindakan administrasi yang dilakukan oleh Penjabat Bupati.

Pembahasan

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kewenangan Penjabat Bupati dalam melakukan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan kewenangan yang bersifat terbatas (*limited authority*), sehingga pelaksanaannya tidak dapat disamakan dengan kewenangan kepala daerah definitif. Pembatasan tersebut merupakan konsekuensi dari karakter jabatan Penjabat Kepala Daerah yang bersifat sementara (*caretaker government*) dan dibentuk untuk menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan hingga terpilihnya kepala daerah definitif. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi ini menunjukkan bahwa kewenangan Penjabat Bupati berasal dari atribusi yang telah dibatasi secara normatif oleh peraturan perundang-undangan, sehingga setiap tindakan administrasi wajib dilaksanakan sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah ditentukan.

Temuan tersebut sejalan dengan teori kewenangan (*the theory of authority*) yang dikemukakan oleh Hadjon (2011), bahwa kewenangan pemerintahan hanya dapat dijalankan apabila diberikan oleh peraturan perundang-undangan dan harus digunakan sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut. Dengan demikian, pembatasan kewenangan Penjabat Bupati untuk melakukan mutasi ASN sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023

merupakan implementasi asas legalitas (*principle of legality*) yang menjadi fondasi utama negara hukum. Dalam konteks ini, kewajiban memperoleh persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri sebelum melakukan mutasi ASN bukan sekadar prosedur administratif, melainkan mekanisme pengawasan preventif untuk memastikan bahwa penggunaan kewenangan tetap berada dalam koridor hukum.

Hasil penelitian ini juga menguatkan konsep *checks and balances* dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Meskipun otonomi daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengelola urusan pemerintahan secara mandiri, kewenangan tersebut bukanlah kewenangan yang bersifat absolut. Pemerintah pusat tetap memiliki fungsi pengawasan terhadap tindakan administrasi yang berpotensi memengaruhi stabilitas birokrasi, terutama pada masa transisi pemerintahan daerah. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan mutasi ASN terhadap Penjabat Bupati tidak dapat dimaknai sebagai bentuk pengurangan otonomi daerah, tetapi sebagai instrumen pengendalian untuk menjaga netralitas birokrasi serta mencegah penyalahgunaan kewenangan.

Temuan penelitian ini konsisten dengan penelitian Marwi (2016) yang menyatakan bahwa Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki keleluasaan yang sama dengan kepala daerah definitif dalam pengambilan keputusan strategis di bidang kepegawaian. Penelitian Muh. Alfian Fallahiya (2024) juga menunjukkan bahwa pembatasan kewenangan tersebut bertujuan menjaga sistem merit serta mencegah intervensi politik terhadap manajemen ASN. Dengan demikian, hasil penelitian ini memperkuat temuan sebelumnya sekaligus memberikan penegasan bahwa pembatasan kewenangan Penjabat Bupati memiliki dimensi hukum administrasi sekaligus dimensi tata kelola pemerintahan.

Temuan berikutnya menunjukkan bahwa pelaksanaan mutasi ASN tanpa persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri berimplikasi pada timbulnya cacat kewenangan (*defect of authority*) yang dapat mengakibatkan keputusan administrasi berpotensi batal atau dapat dibatalkan. Dari perspektif teori hukum administrasi negara, kondisi tersebut mencerminkan terjadinya *detournement de pouvoir*, yaitu penggunaan kewenangan yang menyimpang dari tujuan pemberiannya. Menurut Ridwan HR (2013), suatu tindakan administrasi dinyatakan sah apabila memenuhi unsur kewenangan, prosedur, dan substansi secara bersamaan. Kegagalan memenuhi salah satu unsur tersebut menyebabkan tindakan administrasi kehilangan legitimasi hukumnya.

Selain berdampak pada aspek legalitas, penelitian ini menunjukkan bahwa mutasi ASN yang tidak memenuhi prosedur berpotensi melemahkan implementasi

sistem merit. Sistem merit menempatkan kompetensi, kualifikasi, dan kinerja sebagai dasar utama dalam pengelolaan ASN. Namun, apabila mutasi dilakukan tanpa mekanisme pengawasan yang ditentukan, maka keputusan tersebut berpotensi dipengaruhi oleh kepentingan politik maupun kepentingan pribadi pejabat yang sedang menjabat. Kondisi ini dapat menimbulkan ketidakpastian dalam pembinaan karier ASN, menurunkan motivasi aparatur, serta mengurangi profesionalisme birokrasi secara keseluruhan.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian Eviva Nur Khobiburahman dkk. (2020) yang menyimpulkan bahwa penerapan sistem merit hanya dapat berjalan efektif apabila seluruh kebijakan kepegawaian dilaksanakan secara objektif, transparan, dan bebas dari intervensi politik. Demikian pula Putri (2024) menjelaskan bahwa persetujuan Menteri Dalam Negeri merupakan mekanisme pengawasan administratif yang berfungsi memastikan bahwa mutasi ASN dilakukan berdasarkan kebutuhan organisasi, bukan kepentingan politik jangka pendek. Dengan demikian, penelitian ini memperkuat argumentasi bahwa pengawasan administratif merupakan prasyarat penting dalam menjaga profesionalisme birokrasi.

Analisis terhadap kasus mutasi enam pejabat eselon II di Kabupaten Bondowoso memberikan gambaran empiris mengenai pentingnya kepatuhan terhadap prosedur administrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa inti permasalahan bukan terletak pada rotasi jabatan itu sendiri, melainkan pada terpenuhi atau tidaknya persyaratan administratif berupa persetujuan tertulis Menteri Dalam Negeri. Temuan ini menunjukkan bahwa dalam hukum administrasi negara, legalitas suatu keputusan tidak hanya ditentukan oleh substansi kebijakan, tetapi juga oleh prosedur pembentukannya.

Kasus Bondowoso juga memperlihatkan bahwa proses pengawasan berlapis (*multi-layered supervision*) memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas birokrasi selama masa transisi pemerintahan daerah. Apabila mekanisme pengawasan tersebut diabaikan, maka risiko politisasi birokrasi akan meningkat dan berpotensi mengganggu netralitas ASN menjelang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, pembatasan kewenangan Pejabat Bupati merupakan instrumen hukum yang bertujuan menjaga keseimbangan antara efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan perlindungan terhadap prinsip-prinsip negara hukum.

Secara keseluruhan, hasil penelitian ini memberikan kontribusi teoritis dengan memperkuat hubungan antara teori kewenangan, asas legalitas, sistem

merit, dan konsep *good governance* dalam konteks kewenangan Penjabat Kepala Daerah. Dari sisi praktis, penelitian ini menunjukkan bahwa kepatuhan terhadap prosedur administrasi merupakan faktor utama dalam mewujudkan birokrasi yang profesional, netral, dan akuntabel. Dengan demikian, pembatasan kewenangan Penjabat Bupati bukan merupakan bentuk pembatasan otonomi daerah, melainkan mekanisme konstitusional yang dirancang untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, meningkatkan kepastian hukum, dan memperkuat tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

IV. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan Penjabat Bupati dalam melakukan mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) merupakan kewenangan atribusi yang diberikan melalui peraturan perundang-undangan, namun pelaksanaannya tidak bersifat mutlak karena tetap dibatasi oleh asas legalitas dan prinsip negara hukum. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 secara tegas membatasi kewenangan Penjabat Bupati dalam bidang kepegawaian, khususnya mengenai mutasi ASN, yang hanya dapat dilakukan setelah memperoleh persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Pembatasan tersebut berfungsi sebagai instrumen pengendalian kekuasaan untuk menjaga netralitas ASN, stabilitas birokrasi, serta mencegah politisasi birokrasi pada masa transisi pemerintahan daerah menjelang Pilkada.

Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, tindakan mutasi ASN tanpa persetujuan Menteri Dalam Negeri merupakan bentuk penggunaan kewenangan yang melampaui batas hukum (*detournement de pouvoir*) dan bertentangan dengan asas legalitas. Konsekuensi yuridis dari tindakan tersebut adalah timbulnya cacat wewenang yang menyebabkan keputusan mutasi berpotensi batal atau dapat dibatalkan. Kasus mutasi pejabat di Kabupaten Bondowoso menunjukkan bahwa pelaksanaan kewenangan Penjabat Kepala Daerah masih menghadapi problematika implementasi norma hukum, terutama terkait kepatuhan terhadap prosedur administratif dan batas kewenangan yang ada diperaturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan penjelasan tersebut, penelitian ini menegaskan bahwa pembatasan kewenangan Penjabat Bupati bukanlah bentuk pelemahan fungsi pemerintahan daerah, melainkan mekanisme konstitusional untuk menjamin kepastian hukum, mencegah penyalahgunaan kekuasaan, dan mewujudkan tata kelola pemerintahan daerah yang demokratis, profesional, dan berorientasi pada prinsip *good governance*.

V. SARAN

1. Bagi Pemerintah Pusat, khususnya Kementerian Dalam Negeri, diperlukan penguatan mekanisme pengawasan terhadap kebijakan kepegawaian yang dilakukan oleh Penjabat

Kepala Daerah melalui sistem pengendalian administratif yang lebih transparan dan terintegrasi. Selain itu, perlu adanya regulasi teknis yang lebih rinci mengenai parameter objektif pemberian persetujuan mutasi ASN guna menghindari multitafsir dalam implementasi kewenangan Penjabat Kepala Daerah.

2. Bagi Pemerintah Daerah dan Penjabat Bupati, setiap kebijakan mutasi ASN harus dilaksanakan secara hati-hati dengan berpedoman pada asas legalitas, prinsip merit system, dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penjabat Kepala Daerah perlu menempatkan stabilitas birokrasi dan profesionalitas ASN sebagai prioritas utama dibanding kepentingan politik jangka pendek agar tidak menimbulkan konflik administratif maupun sengketa hukum di kemudian hari.
3. Bagi Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) dan lembaga pengawas lainnya, diperlukan penguatan fungsi pengawasan terhadap praktik mutasi ASN pada masa transisi pemerintahan daerah untuk mencegah politisasi birokrasi dan penyalahgunaan kewenangan. Pengawasan yang efektif akan memperkuat netralitas ASN serta meningkatkan kepercayaan publik terhadap tata kelola pemerintahan daerah.
4. Bagi akademisi dan peneliti selanjutnya, penelitian mengenai kewenangan Penjabat Kepala Daerah perlu dikembangkan tidak hanya dalam perspektif normatif, tetapi juga melalui pendekatan empiris dan *socio-legal* guna mengidentifikasi relasi antara kekuasaan politik, birokrasi, dan hukum administrasi negara dalam praktik pemerintahan daerah. Kajian lanjutan ini penting untuk menambah pemahaman tentang bagaimana kewenangan dibatasi dan bagaimana pengawasan antar lembaga dijalankan dalam pemerintahan daerah di Indonesia

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A.V. Dicey, 2021. *The Spirit of Legality: A. V. Dicey and the Rule of Law*. Cambridge University Press.

Ni Keutut Sari Andyani., 2023, *Hukum Pemerintah Daerah*, Depok : Rajawali Pers

Evita Isretno, Israhadi, 2020. *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*, Jakarta, rosdakCintya Press.

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

Imam Mahdi, Iskandar Zulkarnain Oktaria, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Bogor: IPB Press

Is, M. S., M. 2021. *Hukum Administrasi Negara*. Kencana, Jakarta,

- Jusuf Irianto, 2025. *Manajemen Sumber Daya Manusia Di Sektor Publik*. Airlangga University Press.
- Muhaimin, 2020. *Metode Penelitian Hukum*, Mataram, Mataram University Press.
- Nursadi, H. (Ed.). 2019. *Hukum Administrasi Negara Sektoral*. Badan Penerbit FHUIA.W.
- Ridwan HR. 2013. *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta
- Suprpto, S. 2024. *Administrasi Kepegawaian*. MEGA PRESS NUSANTARA.
- Titik Triwulan T, S. H. 2016. *Hukum tata usaha negara & hukum acara peradilan tata usaha negara Indonesia*. Prenada Media.
- Tundjung Herning Sitabuana, 2020, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Konpress

JURNAL

- Arhdan, S. M., & Khairani, K. 2023. Urgensi Pengisian Jabatan Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Tahun 2024 Menurut Peraturan Perundang-Undangan. *Unes Law Review*
- Aryani, S., Lauren, A., Bella, A., Imania, K., Suryani, R. A., & Azzahri, R. Oktober 2025. Perbandingan Mekanisme Checks and Balance Dalam Sistem Pemerintah Indonesia Dan Malaysia. *Integrative Perspectives of Social And Science Journal*
- Assyayuti, Mazdan Maftukha, 2022 Urgensi Penataan Ulang Mekanisme Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah Perspektif Demokrasi Konstitusional. *Jurnal Lex Renaissance* 7, No. 2.
- Eva Nadya Pramesti 2023, Analisis Penerapan Manajemen Talenta Aparatur Sipil Negara di Badan Kepegawaian Daerah Provinsi Jawa Tengah, *Jurnal Mahasiswa Wacana Publik* Vol 3, No. 2, 2023.
- Eviva Nur Khobiburahman dkk, 2020, Penerapan System Merit Dalam Birokrasi Indonesia Untuk Mewujudkan Good Governance, *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi*, Vol 3 No 2.
- Fatkul Muin 2014. Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Pengurusan Pemerintah-Pemerintah Daerah dan Keuangan Daerah. Vol. 8 No. 1
- Herlina, M. 2021. Sumber Kewenangan Badan Atau Pejabat Tata Usaha Negara. *Universitas Ekasakti Padang Indonesia. International Journal of Law*, Vol. 5 Issue 3
- Juliani, H. 2020. Pertanggungjawaban Pejabat Pemerintahan Sebagai Akibat Penyalahgunaan Wewenang Yang Menimbulkan Kerugian Negara. *Administrative Law and Governance Journal*, Vol 3 No. 1

- Kardin M. Simanjuntak 2015 Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan Di Indonesia Vol 7 No. 2.
- Marwi, A. (2016). Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram). *Jurnal IuS*.
- Melanie Putria Maharani Hartono, 2025, Mutasi Kerja Aparatur Sipil Negara, Vol. 7 No. 4.
- Moh. Alfatah Alti Putra, 2021, Bentuk Penyalahgunaan Wewenang Pejabat Pemerintah Yang Tidak Dapat Dipidana, Vol 7 No. 2.
- Muhammad Syaiful Anwar, 2024, Sistem Penunjukan Penjabat Kepala Daerah dalam Perspektif Pengisian Jabatan, Vol 3, No 1,
- Muh. Alfian Fallahiya. 2024. Implikasi Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Tata Kelola Kepegawaian Setelah Adanya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. *Journal Of Social Science Research*. Vol 4. no 1.
- Muliana, Chatarina. 2019. *Abuse of power in the perspective of administrative law in. International Journal of Law*. Vol 5 No 3
- Nasution, S. R. A., & Sembiring, A. S. 2022. Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara. *Mahadi: Indonesia Journal of Law*. Vol 1. No. 1
- Puasa, R. R., Lumolos, J., & Kumayas, N. 2018. Kewenangan Pemerintah Desa Dalam Peningkatan Perekonomian Di Desa Mahangiang Kecamatan Tagulandang Kabupaten Kepulauan Sitaro. *Jurnal Eksekutif*,
- Rifa'i, I. J., & Azizah, N. 2025. Pembatasan Kegiatan Keagamaan oleh Pemerintah Daerah: Konstitusionalitas dan Prinsip Negara Hukum. *Constitution Journal*, Vol 4, No. 1.
- Sunarto, 2016, Prinsip Check And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Masalah - Masalah Hukum*, Vol 45 No. 2
- Swansa, R. T., Afiyah, S., & Hudi, M. 2025. Pembatasan Masa Jabatan Ketua Partai Politik Berdasarkan Prinsip-Prinsip Negara Hukum Demokratis Di Indonesia. *Law Specialist Jurnal Ilmiah Hukum*.
- Irfan 2025, Legitimasi Penjabat Kepala Daerah, *Jurnal Hukum Berkeadaban* Vol 1, No 1.

Vina Nuraini, 2025, Presepsi terhadap Rotasi dan Mutasi Jabatan di Lingkungan Pemerintah Daerah Kota Tangerang *Journal of Artificial Intelligence and Digital Business*, Vol 4 No. 4.

Rindengan, T. J., Sumbu, T., dan Setiabudhi, D. O. 2025. Perbandingan Kewenangan Kepala Daerah Dan Penjabat Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. *Lex Privatum*, Vol 15 No 2.

Pratiwi, H. A. 2021. Analisis Terhadap Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Tata Hukum Di Indonesia Berdasarkan Prinsip Negara Kesejahteraan (*Welfare State*) Perspektif Siyasah Dusturiyah (*Doctoral dissertation*, UIN Fatmawati Sukarno).

Putri, S. E. 2024. Kewenangan kementerian dalam negeri terkait pemberian mutasi oleh penjabat kepala daerah (*Doctoral dissertation*, UIN KH Abdurrahman Wahid Pekalongan).

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 Tentang Aparatur Sipil Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2023 Nomor 141, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6897.

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.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2023 tentang Penjabat Gubernur, Penjabat Bupati, Dan Penjabat Walikota

Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi.

WEBSITE / INTERNET

<https://jakartatimur.kpu.go.id/berita/baca/7806/perbedaan-pj-pjs-plt-dan-plh>, Diakses pada 23 November 2024.

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

<https://ketik.com/berita/14-pejabat-dimutasi-pj-bupati-bondowoso-pastikan-pelantikan-jelang-pilkada-sudah-dapat-izin> Diakses pada tanggal 4 Februari 2026.

