BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Aparatur Sipil Negara (ASN) adalah bagian penting dalam mengurus pemerintahan daerah. Mereka memiliki peran penting dalam memberikan pelayanan publik yang baik, profesional, dan mengutamakan kepentingan masyarakat. Aparatur sipil negara tidak hanya menjalankan kebijakan pemerintah, tetapi juga bertugas merencanakan, melaksanakan, serta mengawasi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Karena itu, pemerintah daerah harus mengelola aparatur sipil negara secara profesional dan adil agar tujuan pemerintahan bisa tercapai dengan baik.

Pemerintah dituntut untuk menerapkan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), yang mencakup akuntabilitas, transparansi, efektivitas, dan efisiensi dalam rangka menigkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Salah satu aspek penting dalam mewujudkan *good governance* adalah pengelolaan sumber daya manusia aparatur yang tepat. Pengelolaan tersebut meliputi perencanaan kebutuhan pegawai, pengembangan kompetensi, penilaian kinerja, serta penataan dan pemindahan Aparatur Sipil Negara. Tujuan pelayanan adalah memberikan pelayanan yang dapat memenuhi dan memuaskan kebutuhan serta fokus pada pelanggan atau masyarakat secara baik atau terbaik. Pelayanan ini bermanfaat untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemerintah kepada masyarakat sebagai pelanggan, serta menjadi acuan dalam penyusunan pengembangan pelayanan.[1]

Mutasi atau pemindahan di lingkungan kerja Aparatur Sipil Negara adalah salah satu cara untuk mengembangkan karir pegawai dengan memindahkan karyawan ke posisi yang lebih sesuai dengan tugas dan pekerjaan

[1] Budi Saputera et al., "Kualitas Pelayanan Mutasi Pegawai Negeri Sipil Pada Badan Kepegawaian Dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Hulu Sungai Utara," *Pelayanan Publik* 1 (2024): 1133–43.

yang tepat.[2] Selain itu, pemindahan ini juga berguna untuk menyelesaikan masalah kelebihan atau kekurangan pegawai di suatu unit kerja. Karena itu, kebijakan pemindahan pegawai harus dijalankan sesuai dengan peraturan yang berlaku dan jangan dilakukan secara sembarangan atau pribadi. Mutasi ini harus didasarkan pada penilaian prestasi kerja yang telah dicapai oleh pegawai tersebut. Dengan menilai prestasi kerja, dapat diketahui kemampuan dan keterampilan pegawai dalam menyesuaikan tugas yang diberikan. Pegawai yang dimutasi perlu mampu beradaptasi dengan lingkungan kerja baru agar hasil kerjanya tetap efektif dan efisien.[3]

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memberikan kewenangan yang lebih luas kepada pemerintah daerah dalam pengelolaan aparatur sipil negara di wilayahnya. Dalam aturan tersebut, terdapat ketentuan yang menjelaskan prinsip dasar mengenai urusan pegawai negeri di Indonesia, termasuk cara melakukan pergantian, perekrutan, dan pemutusan kerja pegawai negeri sipil. Selain itu, otoritas terkait perekrutan, pergantian, dan pemutusan kerja pegawai negeri sipil juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2000. Kedua peraturan ini menjadi acuan dan panduan yang wajib diikuti dalam melakukan proses pergantian pejabat di seluruh jenjang pemerintahan, mulai dari tingkat provinsi hingga tingkat daerah di Indonesia. Dengan mengikuti ketentuan yang berlaku, proses pergantian, perekrutan, dan pemutusan kerja pegawai negeri sipil dapat dilakukan sesuai dengan peraturan yang sudah.[4]

Berdasarkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 6 Tahun 2024 tentang pengadaan pegawai aparatur sipil negara, mutasi dilakukan selama minimal 5 tahun dan maksimal 10 tahun setelah telah berpengalaman bekerja di tempatnya.[5] Dengan demikian, pemindahan aparatur sipil negara harus dilakukan secara

---

[2] La Ode Sajali, Jopang Jopang, and Yaya Mulyana, "Analisis Pelaksanaan Mutasi Aparatur Sipil Negara Eselon III Dan IV Lingkup Pemerintah Kabupaten Buton Utara," *PUBLIKA : Jurnal Ilmu Administrasi Publik* 8, no. 1 (2022): 10–19, https://doi.org/10.25299/jiap.2022.vol8(1).8342.
[3] Mutia Handayani, "Pengaruh Mutasi Terhadap Kinerja Aparatur Sipil Negaa Kabupaten Tolotoli" 2, no. 6 (2021): 6.
[4] Muh. Nur Iqbal N and Jamaluddin Jamaluddin, "Tinjauan Yuridis Mutasi Aparatur Sipil Negara Oleh Kepala Daerah Menjelang Dan Pasca Pemilihan Umum," *Jurnal Al-Ahkam: Jurnal Hukum Pidana Islam* 6, no. 1 (2024): 95–108, https://doi.org/10.47435/al-ahkam.v6i1.2444.
[5] Bkpsdm Kota Gunungsitoli, "Analisis Efektivitas Mutasi Pegawai Negeri Sipil Di Kantor BKPSDM Kota Gunungsitoli" 7, no. 1 (2025): 184–93.

objektif, transparan, dan akuntabel agar tidak menimbulkan ketidakadilan serta tidak menurunkan motivasi kerja aparatur sipil negara.

Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan kepentingan. Dengan kata lain, mutasi tidak boleh dilakukan untuk tujuan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau yang menguntungkan pihak tertentu secara tidak adil.[6] Pengelolaan aparatur sipil negara harus dilakukan dengan perencanaan yang matang dan bisa diukur agar setiap aparatur sipil negara dapat menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan kemampuannya.

Pemerintah Kabupaten Kuningan telah menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 tentang Pemindahan Aparatur Sipil Negara sebagai dasar hukum dan arahan teknis dalam pelaksanaan pemindahan Aparatur Sipil Negara di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. Penetapan peraturan ini menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam menciptakan tata kelola kepegawaian yang transparan, bertanggung jawab, dan berdasarkan prinsip merit sistem. Dengan adanya peraturan ini, kebijakan pemindahan aparatur sipil negara dapat dilaksanakan secara teratur dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 mengatur berbagai aspek penting, mulai dari persyaratan pemindahan aparatur sipil negara, tata cara pengajuan pemindahan, kewenangan pejabat terkait, hingga hak dan kewajiban aparatur sipil negara yang dipindahkan. Pemindahan aparatur sipil negara yang dapat diselenggarakan berdasarkan Peraturan Bupati tersebut diharapkan mampu menciptakan pemerataan pegawai, meningkatkan efektivitas kerja, serta mendukung pencapaian tujuan organisasi perangkat daerah.

Kejelasan regulasi saja tentu tidak cukup untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan kebijakan karena implementasi dipengaruhi oleh banyak faktor, seperti komunikasi kebijakan yang efektif, ketersediaan sumber daya yang memadai, sikap dan komitmen pelaksana kebijakan, serta struktur birokrasi yang

[6] Grace M.F.Karwur Syaloom, Novelya Caren Sindar, Josepus J. Pinori, "Pengaturan Kewenangan Kepala Daerah Terhadap Mutasi Aparatur Sipil Negara" 12, no. 3 (2021): 167–86.

ada di organisasi pemerintah.[7] Meskipun pemindahan pegawai negeri sipil bisa dilakukan sesuai Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021, pelaksanaannya di lapangan belum tentu berjalan sesuai harapan tanpa menangani hambatan-hambatan tersebut.

Administrasi kepegawaian di lingkungan pemerintahan daerah menunjukkan bahwa meskipun ada peraturan, pemahaman yang sama dan pelaksanaan yang konsisten belum selalu tercapai di tingkat birokrasi. Dalam proses pemindahan aparatur sipil negara, banyak tantangan administratif yang muncul, terutama terkait dengan jelasnya alasan pemindahan, transparansi informasi kepada pegawai yang terlibat, serta kecocokan posisi dengan kompetensi dan kebutuhan organisasi. Oleh karena itu, diperlukan perbaikan dalam mekanisme administrasi dan tingkat transparansi untuk meningkatkan efektivitas kebijakan kepegawaian.[8]

Praktik pemindahan Aparatur Sipil Negara di Kabupaten Kuningan mendapat sorotan publik dan media lokal karena berbagai dinamika yang terjadi sebelum dan saat proses mutasi dilaksanakan. Salah satu fenomena yang menarik perhatian adalah belum dilaksanakannya rotasi dan mutasi terhadap puluhan pejabat eselon II meskipun rekomendasi dari Badan Kepegawaian Negara dan persetujuan teknis kepada Menteri Dalam Negeri telah diperoleh, serta terdapat laporan bahwa beberapa jabatan strategis masih kosong sementara pejabat lainnya ditempatkan pada posisi berbeda dari yang diharapkan. Isu seperti ini mencerminkan adanya tantangan administratif dalam penataan pejabat struktural.[9]

Pelaksanaan mutasi aparatur sipil negara di Kabupaten Kuningan juga sempat menjadi topik pembicaraan di masyarakat karena adanya draft susunan mutasi yang diduga sudah beredar sebelum pengumuman resmi. Hal ini membuat munculnya spekulasi dan pembahasan di kalangan birokrat serta warga

---

[7] Muhammad deni kusuma Harahap Fitriana, Rima Dwi Fitria, "Implementasi Kebijakan Publik Manajemen Pegawai Pemerintah Dengan Perjanjian Kerja" 7 (2025): 6–10.

[8] Putri Kahayani, Desti Ika Pranova, and Fitriana Selvia, "Analisis Implementasi Dan Tantangan Manajemen Mutasi Di BKD Provinsi Kalimantan Tengah : Temuan Kualitatif Dan Rekomendasi Kebijakan Analysis of the Implementation and Challenges of Mutation Management at the Regional Civil Service Agency (BKD) of Centr" 5, no. 2 (2025): 841–49.

[9] "Kepala Bappenda Diduga Jadi Penyebab Gagalnya Mutasi Pejabat Eselon II," KuninganOnline, 2025, https://kuninganonline.com/kepala-bappenda-diduga-jadi-penyebab-gagalnya-mutasi-pejabat-eselon-ii/.

mengenai cara penyusunan kebijakan tersebut. Masih belum jelas apakah draft tersebut benar atau tidak, tetapi adanya peredaran draft ini menunjukkan bahwa banyak pihak memperhatikan tingkat transparansi dalam proses mutasi.[10] Kondisi nyata menunjukkan bahwa ada kesempatan untuk melihat lebih dalam bagaimana kebijakan pemindahan aparatur sipil negara seperti yang diatur dalam Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 dijalankan dan dipahami dalam proses administrasi kepegawaian di Kabupaten Kuningan.

Penelitian yang berkaitan dengan implementasi kebijakan mutasi atau pemindahan Aparatur Sipil Negara (ASN) telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya. Salah satunya adalah penelitian yang dilakukan oleh **Audria dan Widodo** pada tahun 2022 dengan judul Mutasi Pegawai Negeri Sipil (PNS) Berdasarkan Peraturan Menteri PANRB Nomor 27 Tahun 2021. Penelitian ini berfokus pada analisis normatif mengenai pengaturan mutasi pegawai negeri sipil berdasarkan regulasi nasional, khususnya terkait prinsip sistem merit, kewenangan pejabat pembina kepegawaian, serta prosedur pelaksanaan mutasi aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penelitian lainnya dilakukan oleh **Rahmayanti** pada tahun 2022 dengan judul Implementasi Kebijakan tentang Mutasi Aparatur Sipil Negara (ASN) di Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Kabupaten Ciamis. Penelitian ini menitikberatkan pada implementasi kebijakan mutasi aparatur sipil negara di tingkat pemerintah daerah, khususnya dalam peran Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM), mekanisme pelaksanaan mutasi, serta faktor pendukung dan penghambat dalam pelaksanaan kebijakan mutasi aparatur sipil negara.

Penelitian selanjutnya, dilakukan pada tahun 2023 oleh **Sahlim** dengan judul Analisis Pelaksanaan Rotasi dan Mutasi Jabatan di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Subang Dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara memfokuskan kajiannya pada kesesuaian pelaksanaan rotasi dan mutasi jabatan Aparatur Sipil Negara dengan ketentuan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara, terutama terkait penerapan

[10] Andri Yanto, "Mutasi Pejabat Kuningan Bakal Digelar, Draft Mutasinya Diduga Bocor Duluan," 2025, https://kuningan.inews.id/read/604224/mutasi-pejabat-kuningan-bakal-digelar-draft-mutasinya-diduga-bocor-duluan?

prinsip sistem merit, profesionalisme aparatur, serta kewenangan kepala daerah dalam pengelolaan kepegawaian.

Berdasarkan uraian penelitian terdahulu tersebut, dapat diketahui bahwa penelitian-penelitian sebelumnya lebih menitikberatkan pada aspek pengaturan normatif mutasi Aparatur Sipil Negara dan implementasi kebijakan mutasi secara umum di pemerintah daerah. Namun demikian, belum terdapat penelitian yang secara khusus mengkaji implementasi Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 tentang Pemindahan Aparatur sipil Negara di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **"Implementasi Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 tentang Pemindahan ASN di Lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan"**, dengan fokus pada pelaksanaan kebijakan, peran aktor pelaksana, serta faktor pendukung dan penghambat dalam implementasi peraturan tersebut.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian-uraian pada latar belakang tersebut, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Bagaimana Pengaturan tentang Pemindahan Aparatur Sipil Negara menurut Peraturan Perundang-Undangan?
2. Bagaimana Implementasi Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 tentang pemindahan Aparatur Sipil Negara dalam mutasi pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini Adalah sebagai berikut:

1. Untuk meneliti dan mengkaji pengaturan pemindahan Aparatur Sipil Negara berdasarkan peraturan perundang -undangan yang berlaku, baik yang di atur dalam peraturan perundang -undangan tingkat nasional maupun peraturan daerah yang menjadi dasar pelaksanaan pemindahan Aparatur Sipil Negara.
2. Ingin mengkaji implementasi Peraturan Bupati Nomor 156 tahun 2021 tentang pemindahan Aparatur Sipil Negara dalam pelaksanaan mutasi

pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan, serta mengidentifikasi faktor -faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoritis maupun secara praktis :

1. Kegunaan Secara Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum administrasi negara, khususnya dalam kajian implementasi kebijakan publik terkait pemindahan Aparatur Sipil Negara. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah teori mengenai pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam pengelolaan Aparatur Sipil Negara berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan.

2. Kegunaan Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Kuningan sebagai bahan acuan dan masukan dalam melaksanakan Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021, khususnya dalam meningkatkan efektivitas, transparansi, dan objektivitas proses pemindahan Aparatur Sipil Negara. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi instansi daerah dan pengelola kepegawaian dalam memahami dan melaksanakan prosedur pemindahan aparatur sipil negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Bagi aparatur sipil negara penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman mengenai hak, kewajiban, serta mekanisme pemindahan aparatur sipil negara sehingga dapat mengurangi kesalahpahaman dan mendukung peningkatan kinerja aparatur. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan perbandingan bagi peneliti selanjutnya yang mengkaji kebijakan kepegawaian di lingkungan pemerintah daerah.

E. Kerangka Teori

1. Landasan Teori

a. Teori Keadilan

Teori keadilan merupakan landasan penting dalam ilmu hukum yang menekankan bahwa hukum tidak hanya berlaku secara formal tetapi juga harus berimplikasi pada perlindungan hak dan kepentingan setiap individu secara seimbang dan adil. Dalam pemikiran hukum di Indonesia, gagasan ini dikembangkan secara signifikan oleh **Satjipto Rahardjo,** seorang ahli hukum Indonesia yang dikenal sebagai pelopor hukum progresif. Pemikiran hukum progresif **Satjipto Rahardjo** menekankan pentingnya memberi perhatian pada nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat, sehingga hukum tidak hanya menjadi aturan formal tetapi harus berimplikasi pada kesejahteraan manusia.[11]

Hukum progresif yang digagasnya menekankan pentingnya memposisikan manusia sebagai pusat dari sistem hukum dan bukan sekadar mematuhi aturan secara mekanis. Hukum harus mampu membahagiakan pencari keadilan dan memenuhi kebutuhan masyarakat secara nyata, bukan hanya formalistik semata.[12] Konteks pelaksanaan mutasi Aparatur Sipil Negara, teori keadilan yang dikemukakan oleh **Satjipto Rahardjo** dapat digunakan untuk melihat apakah mekanisme yang diterapkan telah memberikan perlakuan yang adil bagi setiap aparatur sipil negara. Keadilan dalam hal ini tidak hanya dilihat dari terpenuhinya prosedur administratif, tetapi juga dari bagaimana proses tersebut memberikan kesempatan yang sama bagi aparatur sipil negara serta mempertimbangkan hak dan kepentingan mereka secara seimbang. Dengan demikian, mekanisme mutasi tidak hanya dinilai sah secara aturan, tetapi juga harus mencerminkan keadilan dalam pelaksanaannya.

Kaitannya dengan Peraturan Bupati Kuningan Nomor 156 Tahun 2021, teori keadilan dapat digunakan sebagai alat untuk menilai apakah mekanisme yang diatur dalam peraturan tersebut telah diimplementasikan secara adil di lapangan.

---

[11] Ahmad Faisal, "Pemikiran Hukum Progresif Prof. Dr. Satjipto Rahardjo," *International Journal of Cross Knowledge* 1, no. 2 (2023): 3014–28, https://www.cnbcindonesia.com/news/20231123080741-4-491294/kronologi-lengkap-penetapan-.

[12] Fifidiana, "Hukum Untuk Manusia? Gugatan Satjipto Rahardjo," *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 2 (2025): 137–41, http://dx.doi.org/10.47776/alwasath.v6i2/1805.

Artinya, tidak hanya melihat kesesuaian antara aturan dan pelaksanaan, tetapi juga menilai apakah mekanisme tersebut benar-benar memberikan manfaat dan rasa keadilan bagi aparatur sipil negara yang mengalami mutasi. Dengan demikian, analisis terhadap mekanisme mutasi tidak hanya berhenti pada aspek prosedural, tetapi juga menyentuh aspek keadilan substantif.

b. Teori Sistem Hukum

Teori sistem hukum yang dikemukakan oleh **Lawrence M. Friedman** menjelaskan bahwa hukum tidak hanya dipahami sebagai kumpulan aturan tertulis, tetapi sebagai suatu sistem yang bekerja secara menyeluruh dalam kehidupan masyarakat. Dalam pandangannya, hukum akan berjalan dengan baik apabila didukung oleh berbagai unsur yang saling berkaitan. Artinya, keberhasilan suatu kebijakan hukum tidak cukup hanya dilihat dari ada atau tidaknya aturan, tetapi juga dari bagaimana aturan tersebut dijalankan dalam praktik.[13]

Lawrence M. Friedman membagi sistem hukum ke dalam tiga unsur utama, yaitu struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Ketiga unsur ini saling berhubungan dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Apabila salah satu unsur tidak berjalan dengan baik, maka pelaksanaan hukum secara keseluruhan juga akan terpengaruh. Oleh karena itu, untuk memahami bagaimana suatu kebijakan berjalan, perlu dilihat dari ketiga aspek tersebut secara bersamaan. [14]

Struktur hukum merujuk pada lembaga atau institusi yang menjalankan hukum, termasuk aparat dan mekanisme yang terlibat di dalamnya. Dalam konteks pemerintahan, struktur hukum dapat dilihat dari peran instansi seperti Badan Kepegawaian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia (BKPSDM), Sekretariat Daerah, serta perangkat daerah lainnya yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Struktur ini menentukan bagaimana suatu kebijakan dilaksanakan, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan di lapangan.

---

[13] Fara Rizqiyah Sari, "Efektivitas Alat Bukti Elektronik Pada Praktik Beracara Perspektif Teori Sistem Hukum Lawrence M. Friedman," *Journal Of Family Studies* 8, no. 2 (2024): 244–57, https://doi.org/https://doi.org/10.18860/jfs.v8i2.7751.

[14] Danang Wahyu Muhammad Izzy Al Kautsar, "Sistem Hukum Modern Lawrench M. Friedman: Budaya Hukum Dan Perubahan Sosial Masyarakat Dari Industrial Ke Digital," *Sapientia Et Virtus* 7, no. 1 (2022): 84–99, https://doi.org/https://doi.org/10.37477/sev.v7i2.358.

Substansi hukum berkaitan dengan aturan atau ketentuan yang menjadi dasar dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Substansi ini mencakup peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, serta prosedur yang harus diikuti. Dalam pelaksanaan mutasi aparatur sipil negara, substansi hukum menjadi pedoman dalam menentukan syarat, mekanisme, dan tahapan yang harus dilalui oleh pegawai. Kejelasan substansi hukum sangat penting agar pelaksanaan kebijakan dapat berjalan secara terarah dan tidak menimbulkan kebingungan.

Sementara itu, budaya hukum berkaitan dengan sikap, pemahaman, dan perilaku masyarakat atau aparatur terhadap hukum itu sendiri. Budaya hukum dapat dilihat dari sejauh mana aparatur memahami aturan, mematuhi prosedur, serta menjalankan kebijakan dengan penuh tanggung jawab. Dalam praktiknya, budaya hukum seringkali menjadi faktor penentu apakah suatu aturan dapat berjalan secara efektif atau tidak.

Teori sistem hukum dari **Lawrence M. Friedman** memberikan cara pandang yang lebih menyeluruh dalam melihat pelaksanaan suatu kebijakan. Teori ini tidak hanya menilai aturan yang ada, tetapi juga memperhatikan peran lembaga serta perilaku aparatur dalam menjalankan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, teori ini relevan digunakan untuk menganalisis pelaksanaan mutasi ASN, karena mampu menjelaskan hubungan antara aturan, pelaksana, dan kondisi nyata di lapangan.[15]

2. Landasan Konseptual

a. Implementasi Kebijakan

Implementasi bermakna melakukan, menerapkan, melaksanakan, atau mengerjakan suatu kegiatan. Jika kegiatan tersebut terkait dengan tindakan pemerintah, maka kegiatan tersebut disebut sebagai kegiatan publik atau kebijakan publik. Kebijakan publik bisa berupa keputusan pemerintahan, seperti kegiatan yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat, atau keputusan serta peraturan daerah yang dikeluarkan

[15] Yobel Kore, "Pengaruh Budaya Hukum Terhadap Efektivitas Pemberantasan Korupsi Di Indonesia : Tinjau Dari Sistem Hukum," *Jurnal Ilmu Sosial & Hukum Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 2025, 6395–6405, https://doi.org/https://doi.org/10.61104/alz.v3i5.2282.

oleh Gubernur, Bupati, atau Walikota.[16] Implementasi kebijakan tidak hanya tentang menjalankan aturan secara administratif, tetapi juga melibatkan tindakan nyata di lapangan yang melibatkan berbagai pihak yang bertanggung jawab. Dalam pemerintahan daerah, implementasi kebijakan dilakukan oleh perangkat daerah sesuai dengan tugas dan wewenang masing-masing, sehingga membutuhkan kerja sama, komunikasi, serta keseriusan dari semua pihak yang terlibat. Implementasi kebijakan didefinisikan sebagai proses penerapan kebijakan yang telah dirumuskan guna menghasilkan manfaat nyata sesuai tujuan, dengan adaptasi terhadap dinamika lapangan.[17]

b. Implementasi Peraturan Bupati

Peraturan Bupati merupakan salah satu bentuk produk hukum daerah yang dibuat oleh kepala daerah sebagai landasan pelaksanaan pemerintahan daerah, baik untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maupun mengatur hal-hal yang bersifat khusus di daerahnya sendiri; peraturan ini memiliki kekuatan hukum dan dijadikan pedoman oleh seluruh perangkat daerah dalam menjalankan tugas pemerintahan dan pelayanan publik.[18] Implementasi Peraturan Bupati, seperti Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 tentang pemindahan Aparatur Sipil Negara, adalah proses penerapan norma hukum yang tercantum dalam peraturan tersebut oleh pemerintah daerah dan instansi terkait sebagai bagian dari administrasi pemerintahan. Proses implementasi ini mencakup rangkaian kegiatan mulai dari perencanaan, koordinasi antarunit organisasi, pelaksanaan teknis, hingga pengawasan, sehingga kebijakan yang telah dibuat dapat diterapkan secara efektif dan mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Analisis implementasi peraturan daerah sangat penting karena faktor-faktor tersebut menentukan sejauh mana kebijakan

---

[16] Magda Mokosolang, Daud M Liando, and Stefanus Sampe, "Implementasi Kebijakan Pemerintah Dalam Penanganan Virus Corona (Covid 19) Di Desa Ongkaw 1 Kecamatan Sinonsayang Kabupaten Minahasa Selatan," *Jurnal Governance* 1, no. 1 (2021): 1–9, https://ejournal.unsrat.ac.id/v3/index.php/governance/article/view/33997.

[17] Vigo Dwi Putra and Adil Mubarak, "Implementasi Strategi Pemerintah Daerah Dalam Meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Di Kabupaten Solok Selatan," *Jurnal Administrasi Pemerintahan Desa* 06, no. 02 (2025): 1–15.

[18] Riska Adita Syafitri et al., "Peraturan Bupati Merupakan Salah Satu Bentuk Produk Hukum Daerah Yang Dibuat Oleh Kepala Daerah Sebagai Landasan Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, Baik Untuk Melaksanakan Peraturan Perundang-Undangan Yang Lebih Tinggi Maupun Mengatur Hal-Hal Yang Bersifat ," *Karimah Tauhid* 4, no. 1 (2025): 1–12, https://doi.org/10.30997/karimahtauhid.v4i1.14846.

dapat diwujudkan secara nyata dalam pelayanan publik dan tata pemerintahan di daerah.[19]

c. Aparatur Sipil Negara (ASN)

Aparatur Sipil Negara (ASN) memiliki peran yang sangat penting sebagai penggerak birokrasi dan pelayanan kepada masyarakat karena aparatur sipil negara tidak hanya menjalankan kebijakan pemerintah, tetapi juga menjadi representasi negara di tengah masyarakat, sehingga kualitas dan integritas aparatur sipil negara sangat menentukan kelancaran penyelenggaraan pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, aparatur sipil negara harus berpedoman pada peraturan perundang-undangan serta menjunjung tinggi prinsip sistem merit, yaitu sistem pengelolaan aparatur sipil negara yang didasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil serta objektif.[20]

d. Pemindahan Aparatur Sipil Negara

Pemindahan aparatur sipil negara merupakan bagian dari manajemen kepegawaian yang dilakukan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan organisasi, pemerataan pegawai, serta mendukung pengembangan karir aparatur sipil negara agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan efektif dan efisien. Pemindahan aparatur sipil negara dapat berupa perpindahan jabatan, unit kerja, maupun tempat tugas yang dilaksanakan sesuai peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kepentingan organisasi dan hak pegawai. Proses pemindahan harus didasarkan pada pertimbangan yang objektif, seperti kompetensi, kinerja, dan kebutuhan organisasi agar profesionalisme birokrasi tetap terjaga serta terhindar dari kepentingan politik. Dalam penelitian ini, pemindahan aparatur sipil negara berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 156 Tahun 2021 bertujuan meningkatkan kinerja

[19] Sarah Georetty Manullang, "Implementasi Peraturan Daerah Kota Padang Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Transparan Dan Partisipatif," *Jurnal Ilmu Manajemen Dan Pendidikan| E-ISSN: 3062-7788* 2, no. 2 (2025): 646–50.

[20] Rudolf S. Mamengko , Herlie Andre Sompotan , Telly Sumbu, "Pengawasan Terhadap Aparatur Sipil Negara Dalam Melakanakan Tugas Di Kelurahan Kakaskasean Dua Kota Tomohon Berdasarkan Undanga-Undang Nomor 20 Tahun 2023" 13, no. 3 (2025), https://www.facebook.com/share/p/15Q3QVucM1/.

penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penempatan pegawai yang sesuai dengan kemampuan dan kebutuhan organisas.[21]

[21] Yeni Widyastuti, Tiwi Rizkiyani, and Sierfi Rahayu, "Implementation State Civil Apparatus (ASN) Core Values at RSUD Banten," *Jurnal Ilmiah Ilmu Administrasi Publik* 13, no. 2 (2023): 677, https://doi.org/10.26858/jiap.v13i2.50856.