

**PENAMBAHAN WEWENANG PENJABAT KEPALA DAERAH
DALAM SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 821/5292/SJ
PERSPEKTIF HUKUM ISLAM**



SKRIPSI

**DISUSUN DAN DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN SYARAT MEMPEROLEH GELAR
SARJANA STRATA SATU DALAM ILMU HUKUM ISLAM / ILMU HUKUM**

OLEH :

**MUHAMAD BILAL MUSTHOFA
19103070055**

PEMBIMBING :

Dr. H. M. NUR, S.Ag., M.Ag.

PRODI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)

FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA

2023

ABSTRAK

Tepat 14 September 2022, Menteri Dalam Negeri mengesahkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ. Berdasarkan asas efektifitas dan efisiensi, Menteri Dalam Negeri menambahkan wewenang penjabat kepala daerah dalam aspek kepegawaian aparatur sipil negara. Yang menjadi permasalahan ialah apakah dengan penambahan tersebut akan menjadi sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan. Dan aturan tersebut apakah akan menjadi *maṣlahah* untuk umum atau atas kepentingan politik, sehingga kekhawatiran tersebut berpotensi kesewenang-wenangan yang akan dilakukan oleh penjabat kepala daerah.

Tujuan penelitian ini adalah pertama, untuk mengetahui bagaimana pandangan *siyāsah dustūriyyah* dalam penambahan wewenang Penjabat Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ, kedua untuk mengetahui Penambahan Wewenang Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ dari sudut *maṣlahah mursalah*. Jenis penelitian ini termasuk dalam penelitian pustaka (*library research*) dengan pendekatan yuridisi normatif atau pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Penelitian ini memanfaatkan dengan sumber data primer, sekunder, serta tersier dengan pengumpulan dilakukan dengan studi kepustakaan.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa menurut pandangan *siyāsah dustūriyyah*, pada aturan perundang-undangan formilnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri ini sudah tepat. Karena berdasarkan pada substansinya, dengan jelas menyebutkan bahwa Surat Edaran tersebut ditujukan kepada seluruh Kepala Daerah di Indonesia, diantaranya Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Sedangkan Dalam aturan materiilnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ ini tidak tepat, karena memuat ketentuan yang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi. Dari segi materiil, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ memuat pernyataan yang menyatakan “dalam hal pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi pegawai, Penjabat tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Menteri Dalam Negeri”. Dengan sesuai teori yang berlaku, bahwa substansi dari Surat Edaran tidak bisa membatalkan ketentuan yang ada yang notabene bertentangan dengan perundang-undangan diatasnya. Dalam kajian *maṣlahah mursalah*, dari analisis Surat Edaran tersebut minim kemaslahatan. Karena pada faktanya pemindahan ASN tidak semudah yang terjadi serta proses yang tidak instan, sehingga akan ada kekosongan kerja yang lama. Selain itu adanya penyalahgunaan wewenang yang tidak sesuai dengan *maṣlahah mursalah*. Sebuah kemaslahatan harus diyakini secara pasti, bukan kemaslahatam yang bersifat dugaan. Kemaslahatan juga dipandang berlaku secara umum, tidak untuk satu kelompok atau individual, sehingga implementasinya menjadikan mudharat yang lebih menonjol dari pada kemaslahatannya.

Kata Kunci : Penjabat, Wewenang, Siyāsah Dustūriyyah

ABSTRACT

On September 14, 2022, the Minister of Home Affairs ratified the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5292/SJ. Based on the principles of effectiveness and efficiency, the Minister of Home Affairs added the authority of the acting regional head in the staffing aspect of the state civil apparatus. The problem is whether the addition will be in accordance with the laws and regulations. And whether the regulation will be a *maṣlahah* for the public or for political interests, so that there are concerns about the potential arbitrariness that will be carried out by the acting regional head.

The purpose of this study is first, to find out how the view of *siyāsah dustūriyyah* in the addition of the authority of the Acting Regional Head in Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5292/SJ, second, to find out the Addition of Regional Head Authority in Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5292/SJ from the angle of *maṣlahah mursalah*. This type of research is included in library research with a normative juridical approach or statute approach. This research utilizes primary, secondary, and tertiary data sources with collection done by literature study.

The results of this study show that according to the view of *siyāsah dustūriyyah*, in the formal legislation, the Circular Letter of the Minister of Home Affairs is appropriate. Because based on the substance, it clearly states that the Circular is addressed to all Regional Heads in Indonesia, including Governors, Regents, and Mayors. Meanwhile, in terms of material rules, the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ is not appropriate, because it contains provisions that conflict with higher regulations. From a material point of view, Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ contains a statement that states "in terms of dismissal, imposition of sanctions, and employee mutations, the Acting Minister no longer needs to submit a written request for approval to the Minister of Home Affairs". In accordance with the prevailing theory, the substance of the Circular Letter cannot cancel the existing provisions that are in fact contrary to the legislation above it. In the study of *maṣlahah mursalah*, the analysis of the Circular Letter lacks benefit. Because in fact the transfer of ASN is not as easy as it happens and the process is not instantaneous, so there will be a long work vacuum. In addition, there is an abuse of authority that is not in accordance with *maṣlahah mursalah*. A benefit must be certain, not a conjectural benefit. The benefit is also seen to apply generally, not to one group or individual, so that its implementation makes the mudharat more prominent than the benefit.

Keyword: Acting, Authority, *Siyāsah Dustūriyyah*

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Muhamad Bilal Musthofa
NIM : 19103070055
Prodi : Hukum Tata Negara
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi saya yang berjudul "Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif Hukum Islam" adalah hasil penelitian/ karya pribadi penyusun dan sepanjang pengetahuan penyusun tidak berisi materi yang dipublikasikan atau dituliskan orang lain, kecuali bagian tertentu yang penyusun ambil sebagai acuan dan bebas plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi, maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Demikian surat pernyataan ini dibuat dengan benar-benarnya.

Yogyakarta, 18 Juli 2023

Saya yang menyatakan

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAJA
YOGYAKARTA


Muhamad Bilal Musthofa
NIM: 19103070055



SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal: Persetujuan Skripsi

Kepada Yth.

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga

Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah membaca, meneliti dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi saudara:

Nama : Muhamad Bilal Musthofa

NIM : 19103070055

Judul : “Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif Hukum Islam”

Sudah dapat diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar sarjana Strata Satu dalam Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Dengan ini kami mengharap agar skripsi saudara tersebut dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatian kami ucapan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 21 Juli 2023

Pembimbing



Dr. H.M.Nur, S.Ag, M.Ag.

NIP. 197008161997031002

SURAT PENGESAHAN SKRIPSI



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM
Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-875/Un.02/DS/PP.00.9/08/2023

Tugas Akhir dengan judul : PENAMBAHAN WEWENANG PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5292/SJ PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : MUHAMAD BILAL MUSTHOFA
Nomor Induk Mahasiswa : 19103070055
Telah diujikan pada : Senin, 31 Juli 2023
Nilai ujian Tugas Akhir : A

dinyatakan telah diterima oleh Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta

TIM UJIAN TUGAS AKHIR



Ketua Sidang

Dr. H. M. Nur, S.Ag., M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 64c9877924670



Pengaji I

Siti Zahroh, S.H.I., M.Si.
SIGNED



Pengaji II

Gugun El Guyanie, S.H.I., LL.M.
SIGNED

Valid ID: 64ddad13f3903b



MOTTO

“Hidup bukan sekedar hidup, mati pun bukan sekedar mati, manfaatkan sebaiknya hidup dan matimu. Perbaiki hubungan dengan Sang Maha Menghidupkan dan Mematikan, karena dunia bukan keabadian segalanya, akhirat kelaklah yang

menjadi tempat keabadian manusia”



PERSEMBAHAN

Skripsi ini penyusun persembahkan kepada:

Kedua orang tua, ayah dan ibu tercinta sebagai *“the big power of support system for anything”*

Keluarga besar yang selalu memberikan, mendukung serta mendoakan yang terbaik sehingga penyusun mampu menyelesaikan skripsi dengan baik.



PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam bahasa lain. Dalam skripsi ini yang dimaksud dengan transliterasi adalah pengalihan bahasa Arab ke bahasa Indonesia. Transliterasi Arab latin yang dipakai dalam skripsi ini berpedoman pada keputusan bersama Menteri Agama dengan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia nomor : 158/1987 dan 0543/u/1987 tertanggal 22 Januari 1998 sebagai berikut:

I. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf latin	Nama
'	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	bâ'	B	Be
ت	tâ'	T	Te
ث	śâ'	Ś	es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	hâ'	H	ha (dengan titik di bawah)
خ	khâ'	Kh	ka dan ha
د	Dâl	D	De
ذ	Żâl	Ż	ze (dengan titik di atas)
ر	râ'	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye

ص	Şad	S	es (dengan titik di bawah)
ض	Dâd	D	de (dengan titik di bawah)
ط	ṭâ'	T	te (dengan titik di bawah)
ظ	zâ'	Z	zet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	‘	Koma terbalik di atas
خ	Gain	G	Ge dan ha
ف	fâ'	F	Ef
ق	Qâf	Q	Qi
ك	Kâf	K	Ka
ل	Lâm	L	El
م	Mîm	M	Em
ن	Nûn	N	En
و	Wâwû	W	We
هـ	hâ'	H	Ha
ـ	Hamzah	‘	Apostrof
يـ	yâ'	Y	Ye

II. Konsonan Rangkap karena *Syaddah* ditulis rangkap

سـ	Ditulis	<i>Sunnah</i>
----	---------	---------------

علة	Ditulis	‘illah
-----	---------	--------

III. Ta' Marbutah diakhir kata

1. Bila dimatikan ditulis *h*

المائدة	Ditulis	<i>al-Mâ'idah</i>
اسلامية	Ditulis	<i>Islâmiyyah</i>

(Ketentuan ini tidak diperlukan untuk kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti zakat, salat dan sebagainya, kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

2. Bila diikuti dengan kata sandang “*al*” serta bacaan kedua itu terpisah maka ditulis dengan *h*

مقارنة المذاهب	Ditulis	<i>Muqâranah al-ma zâhib</i>
----------------	---------	------------------------------

3. Bila Ta' Marbutah hidup atau dengan harakat fathah, aksrah, dan dammah ditulis *t* atau *h*

زكاة لفطر	Ditulis	<i>Zakâh al-fitri</i>
-----------	---------	-----------------------

IV. Vokal Pendek

1.		Fathah	Ditulis	a
2.		Kasrah	Ditulis	i
3.		Dammah	Ditulis	u

V. Vokal Panjang

1.	Fathah + alif إِسْتِحْسَان	Ditulis Ditulis	Â <i>Istihsân</i>
2.	Fathah + ya' mati أَنْتَيْ	Ditulis Ditulis	Ā <i>Unsā</i>
3.	Kasrah + yā' mati الْعَلَوَانِي	Ditulis Ditulis	ī <i>al-‘Ālwānī</i>
4.	Dammah + wāwu mati عُلُوم	Ditulis Ditulis	ū <i>‘Ulūm</i>

VI. Vokal Rangkap

1.	Fathah + ya' mati غَيْرُهُمْ	Ditulis Ditulis	Ai <i>Gairihim</i>
	Fathah + wawu mati قُول	Ditulis Ditulis	Au <i>Qaul</i>

VII. Kata Pendek yang Berurutan Salam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostof

أَنْتَمْ	Ditulis	<i>A'antum</i>
أَعْدَتْ	Ditulis	<i>U'iddat</i>
لَعْنَ شَكْرَتْمْ	Ditulis	<i>La'in syakartum</i>

VIII. Kata Sandang Alif dan Lam

1. Bila diikuti dengan huruf *qomariyyah* ditulis menggunakan huruf "l"

الْقُرْآن	Ditulis	<i>Al-Qur'ân</i>
-----------	---------	------------------

القياس	Ditulis	<i>Al-Qiyâs</i>
--------	---------	-----------------

2. Bila diikuti huruf *Syamsiyyah* ditulis dengan menggunakan huruf *Syamsiyyah* yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf 1 (el) nya.

الرسالة	Ditulis	<i>Ar-Risâlah</i>
النساء	Ditulis	<i>An-Nisâ'</i>

IX. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

أهل الرأي	Ditulis	<i>Ahl al-Ra'yî</i>
أهل السنة	Ditulis	<i>Ahl as-Sunnah</i>

X. Huruf Kapital

Meskipun dalam sistem tulisan Arab huruf kapital tidak dikenal, dalam transliterasi ini huruf tersebut digunakan juga. Penggunaan huruf kapital seperti yang berlaku di EYD, diantaranya yaitu huruf kapital untuk menuliskan huruf awal nama diri dan permulaan kalimat. Nama diri didahului oleh kata sandang, maka yang ditulis dengan huruf kapital adalah huruf awal nama diri bukan huruf awal kata sandangnya. Contoh:

شَهْرُ رَمَضَانَ الَّذِي أُنْزِلَ فِيهِ الْقُرْءَانُ

Syahru Ramadhan al-Lazi unzila fih al-Qur'an

XI. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

1. Kosa Kata Arab yang lazim digunakan dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat, dan sebagainya.
2. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah di-Latin-kan oleh penerbit, seperti judul buku Al-Hijab, Fiqh Mawaris, Fiqh Jinayah, dan sebagainya.
3. Nama pengarang yang menggunakan nama Arab, tetapi berasal dari negara yang menggunakan huruf Latin, misalnya Quraish Shihab, Ahmad Syukuri Soleh dan sebagainya.



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الْحَمْدُ لِلَّهِ رَبِّ الْعَالَمِينَ وَالصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى رَسُولِ اللَّهِ اجْمَعِينَ، اللَّهُمَّ صَلِّ
عَلَى سَيِّدِنَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى الْأَوَّلِ وَصَاحِبِهِ اجْمَعِينَ.

Puji syukur penulis ucapkan kepada Allah SWT atas qudrat dan iradatnya, serta kenikmatan yang diberikan kepada penulis sampai saat ini. Shalawat serta salam tak lupa penulis curahkan kepada Nabi Muhammad SAW , kepada keluarganya, sahabatnya, tabi'in dan tabi'atnya serta mudah-mudahan sampai kepada kita selaku umat-Nya. *Alhamdulillah* sampai saat ini, penulis bisa menyelesaikan Tugas akhir berjudul “Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif Hukum Islam.”

Penulis menyadari masih banyak kekurangan dalam tulisan ini karena keterbatasan penulis. Maka dari itu, penulis mengharapkan kritik dan saran untuk menyempurnakan tulisan ini. Tulisan ini penulis persembahkan untuk orang tua, serta keluarga tercinta yang telah mendukung penulis sampai selesainya tugas akhir ini. Dengan kerendahan hati, penulis juga berterima kasih serta memberikan penghormatan kepada pihak yang membantu untuk penyusunan skripsi. Penulis berterima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Phil Al Makin, S.Ag., M.A , selaku Rektor UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
3. Bapak Dr. Rizal Qosim, M.Si., selaku Kepala Prodi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
4. Bapak Gugun El-Guyanie, S.HI, L.LM., selaku Sekretaris Prodi Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

3. Bapak Dr. Ahmad Yani Anshori, M.Ag., selaku Dosen Penasehat Akademik.
4. Bapak Dr. H.M. Nur, S.Ag., M.Ag. selaku Dosen Pembimbing Skripsi saya.
Terima kasih atas bimbingan yang diberikan bapak kepada saya, sehingga saya bisa menyelesaikan skripsi dengan baik.
5. Bapak serta Ibu Dosen serta Civitas Akademika Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga khususnya Program Studi Hukum Tata Negara, yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan dan bantuan selama mengikuti perkuliahan.
6. Semua pihak secara langsung maupun tidak langsung turut membantu proses penyelesaian skripsi yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Berbagai proses penulis rasakan untuk menyusun skripsi ini. Atas bimbingan dan dorongan dari berbagai pihak, akhirnya penulis bisa menyelesaikan skripsi ini. Meskipun skripsi ini jauh dari kata sempurna, serta penulis menyadari tulisan ini masih banyak kekurangan dan semoga dengan begitu, mengharapkan kritik dan saran yang bersifat membangun.

Yogyakarta, 23 Juli 2023



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA
Muhamad Bilal Musthofa
NIM. 19103070055

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
ABSTRAK	ii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI	iv
SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI	v
SURAT PENGESAHAN SKRIPSI	vi
MOTTO	vii
PERSEMBAHAN	viii
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN	ix
KATA PENGANTAR	xv
DAFTAR ISI	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian	5
D. Telaah Pustaka	6
E. Kerangka Teoritik	10
F. Metode Penelitian	14
G. Sistematika Pembahasan	16
BAB II SIYĀSAH DUSTŪRIYYAH DAN MAŞLAHAH MURSALAH	18
A. <i>Siyāsah Dustūriyyah</i>	18
1. Pengertian <i>Siyāsah Dustūriyyah</i>	18
2. Dasar Hukum <i>Siyāsah Dustūriyyah</i>	21
3. Ruang Lingkup <i>Siyāsah Dustūriyyah</i>	23
B. <i>Maşlahah Mursalah</i>	24
1. Pengertian <i>Maşlahah Mursalah</i>	24

2. Dasar Hukum <i>Maṣlahah Mursalah</i>	25
3. Syarat-Syarat <i>Maṣlahah Mursalah</i>	27
4. Objek Kajian <i>Maṣlahah Mursalah</i>	29
BAB III PENAMBAHAN WEWENANG PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5292/SJ	31
A. Pengertian Penjabat Kepala Daerah	31
B. Tugas dan Wewenang Penjabat Kepala Daerah	33
1. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah.....	33
2. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah.....	34
C. Latar Belakang diterbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ	37
D. Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ dalam Peraturan Perundang-undangan	39
BAB IV ANALISIS <i>SIYĀSAH DUSTŪRIYYAH</i> DAN <i>MAṢLAHAH MURSALAH</i> DALAM SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5292/SJ	48
A. Pandangan Siyāsah Dustūriyyah terhadap Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ	48
B. Pandangan Maṣlahah Mursalah terhadap Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ	55
BAB V PENUTUP	61
A. Kesimpulan.....	61
B. Saran	62
DAFTAR PUSTAKA	64
LAMPIRAN-LAMPIRAN	I



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.¹ Konsep Sistem Otonomi Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 yang berbunyi : “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem Pemerintahan Negara, dan hak-hak usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.²

Apabila dilihat ke dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1), negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip dari negara kesatuan adalah yang memegang penuh kekuasaan tertinggi atas segala urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*).³ Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central*

¹ Deddy Supriadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 1.

² Masna Hayati, “*Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah*”, repository.unri.ac.id/Perpustakaan Universitas Riau, Diakses Pada 23 Juli 2013.

³ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, (Bandung : Alumni, 1983). hlm. 8.

government) dengan pemerintah lokal (*local government*), sehingga pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.

Sampai saat ini, legislasi terkait otonomi daerah sudah beberapa mengalami perubahan. Undang-undang pertama tentang Otonomi Daerah pada masa reformasi diawali dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.⁴ Kedudukan dan peran Kepala Daerah sangat penting dan strategis dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif, serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, *akuntabilitas*, serta *good governance*. Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan Kepala Daerah dalam berbagai eksistensinya (kedudukan, tugas, dan tanggung jawab, pola kegiatan, pola kekuasaan dan pola perilaku) dengan otonomi daerah yang dipengaruhi oleh lingkungan strategis.

⁴ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 4.

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintah sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan.⁵ Intrumen tersebut harus digunakan dengan bijak oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah ,atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota .

Dalam kondisi yang sedemikian ini, setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*service*), membuat kab pedoman atau arah atau ketentuan terhadap masyarakat (*regulation*), dan pemberdayaan (*empowerment*).

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat Daerah dan bukan otonomi “daerah” dalam pengertian suatu wilayah atau teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalaupun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.⁶

⁵ James W. Fesler, “Approaches to the Understanding of Decentralization,” dalam J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 16.

⁶ J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2010), hlm. 17.

Dijelaskan dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada, bahwa disaat Kepala daerah masa jabatannya sudah habis, maka digantikan oleh Penjabat Kepala Daerah. Dilihat dari segi wewenangnya, ada perbedaan antara Kepala Daerah dan Penjabat Kepala Daerah. Di era sekarang ini, pemerintah pusat berencana akan mengadakan Pemilihan Kepala Daerah secara serentak dengan tujuan agar mengefektifkan anggaran pemilu serta waktu. Maka bagi Kepala Daerah definitif yang habis masa jabatannya di tahun 2022 dan 2023 secara otomatis akan digantikan oleh Penjabat Kepala Daerah dan untuk pilkada akan diserentakkan dilaksanakan di tahun 2024.⁷

Tepat 14 September 2022, Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian mengesahkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ. Namun terdapat permasalahan atas disahkannya Surat Edaran tersebut, terutama dari penambahan wewenang bagi Penjabat Kepala Daerah. Penjabat Kepala Daerah memiliki wewenang yang terbatas, karena memang jabatannya bukan sebagai Kepala Daerah tetapi hanya Penjabat saja. Namun atas tujuan pilkada serentak yang dimana akan banyak Penjabat Kepala Daerah yang baru, maka dibuatnya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ. Inti dari aturan tersebut ialah adanya penambahan wewenang untuk memutasi jabatan bagi kepegawaian Aparatur Sipil Negara. Pada prinsipnya Pilkada harus demokratis yang dimana harus dilaksanakan berdasarkan suatu kompetensi yang dilakukan secara inklusif, serta kewenangan Menteri Dalam

⁷ Media Indonesia, “Polemik Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berlanjut, <https://epaper.mediaindonesia.com/detail/polemik-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-berlanjut>, Akses pada 07 Januari 2023.

Negeri menunjuk penjabat jangan sampai menghilangkan esensi demokrasi dan otonomi daerah.⁸

Berdasarkan pendahuluan diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa terdapat kejanggalan dalam Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah yang disahkan pada Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ, yang dimana Penjabat Kepala Daerah akan bertindak sewenang-wenang atas penambahan wewenang tersebut, bukan menjadi efektifitas tetapi akan terjadi politisasi jabatan Penjabat Kepala Daerah di berbagai daerah. Maka penulis akan mengangkat tema ini dalam sebuah penelitian dengan judul **Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif Hukum Islam.**

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana pandangan *Siyāsah Dustūriyyah* terhadap Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ?
2. Bagaimana ketentuan terhadap Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ sesuai dengan pandangan *Maṣlahah Mursalah*?

C. Tujuan Dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

⁸ VOA Indonesia, “Penambahan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dikritisi” , <https://www.voaindonesia.com/a/penambahan-kewenangan-penjabat-kepala-daerah-dikritisi>, Akses 04 Oktober 2022.

- a. Untuk menjelaskan pandangan *Siyāsah Dustūriyyah* dalam penambahan wewenang Penjabat Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ
- b. Untuk menjelaskan Penambahan Wewenang Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ dari sudut *maṣlaḥah mursalah*

2. Kegunaan Penelitian

- a. Aspek Teoritis, Hasil dari penelitian ini berguna untuk pengembangan keilmuan dalam ilmu hukum ketatanegaraan khususnya mengenai *Siyāsah Dustūriyyah*
- b. Aspek praktis, Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan pertimbangan masyarakat luas serta pembaca terkait penambahan wewenang Penjabat Kepala Daerah khususnya dalam pengembangan ilmu hukum Islam.

D. Telaah Pustaka

Telaah pustaka adalah kajian yang mendalam atas pembahasan suatu topik yang sudah ditulis oleh peneliti yang sudah diakui kepakarannya. Telaah pustaka bertujuan menyampaikan kepada pembaca pengetahuan dan ide apa saja yang sudah dibahas dalam suatu topik penelitian. Dari hasil penelitian dengan judul “Penambahan wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif *Siyāsah Dustūriyyah*”, berikut beberapa hasil penelitian yang pernah dilakukan dan berkaitan dengan tema penelitian ini.

Pertama, Jurnal yang berjudul “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah” karya Dio Ekie Ramanda (2022). Dalam penelitian tersebut mengkaji tentang persoalan mengenai mekanisme pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dan bagaimana menata ulang kewenangan mengangkat penjabat kepala

daerah. Metode penelitian dalam karya tersebut menggunakan metode penelitian yuridis normatif.

Dalam penelitiannya menjelaskan bahwa mekanisme Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia saat ini dapat menimbulkan *conflict of interest politics*. Kemudian penjabat kepala daerah selama dua tahun memiliki legitimasi yang lemah karena tidak dipilih langsung oleh rakyat. Terakhir, dibutuhkan penataan ulang kewenangan mengangkat penjabat kepala daerah, yakni dengan mengangkat penjabat sekretaris daerah (Sekda) sebagai alternatif yang paling memungkinkan jauh dari kepentingan politik, mempertegas di dalam undang-undang pemerintahan daerah bahwa penjabat kepala daerah dijabat sekda.⁹

Kedua, Jurnal yang berjudul “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)” karya Akhmad Marwi (2016). Artikel ini mengkaji terkait kewenangan penjabat kepala daerah khususnya di bidang kepegawaian, dengan metode *field research* di Pemerintahan Kota Mataram.

Masalah hukum yang menjadi objek kajian penelitian ini adalah kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Pengelolaan Kepegawaian, kendala-kendala dalam pelaksanaan kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian, dan implikasinya terhadap kewenangan Penjabat Kepala Daerah pada bidang kepegawaian.

⁹ Dio Eki Ramanda, “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah,” *Jurnal Imu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6 No. 3, (Juli 2022).

Hasil penelitian ini ialah wewenang yang dimiliki Penjabat Kepala Daerah bukan sekedar berifat atributif namun juga secara delegatif sehingga pada prinsipnya kewenangannya sama dengan Kepala Daerah definitif. Selanjutnya kendala dalam pelaksanaan kewenangan yakni faktor waktu dengan adanya jalur birokrasi yang panjang dan faktor sosiologis yang bersifat politis dalam hal tidak adanya dukungan legislatif.¹⁰

Ketiga, Jurnal yang berjudul “Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri” karya Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati (2023). Skripsi ini mengkaji pengujian tepat tidaknya Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri berdasarkan sistem hukum di Indonesia.

Dengan melalui metode penelitian hukum normatif serta dengan pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan dan konsep, maka hasil kajiannya ialah adanya ketidaktepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, karena tidak sesuai dengan aturan perundang-undangan Indonesia, yang dimana Surat Edaran tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi diatasnya.¹¹

Keempat, Tesis yang berjudul “Desain Ulang Kewenangan Penjabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-undangan” karya Nafiatul Munawaroh (2021). Tesis tersebut mengkaji efektif tidaknya peraturan perundang-undangan yang

¹⁰ Akhmad Marwi, “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*, Vol 4, No. 3, (Desember 2016).

¹¹ Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati, “Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri,” *Jurnal Media Of Law and Sharia*, Vol.4, No.2, (Maret 2023).

dibentuk oleh Penjabat Kepala Daerah dalam perspektif teori perundang-undangan dan teori kewenangan pemerintah.

Hasil kajiannya ialah peraturan perundang-undangan terutama yang memuat kebijakan strategis yang dibentuk oleh pejabat sementara selaku mandataris, dapat dikatakan tidak sah menurut teori kewenangan karena mandataris bukanlah pemegang kewenangan sesungguhnya dan tanggungjawab hukumnya tetap berada pada pemberi mandat. Dari sisi teori perundang-undangan, peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh penjabat sementara dianggap tidak sah karena tidak memenuhi asas organ/lembaga yang tepat.¹²

Kelima, Tesis yang berjudul “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024” karya Dadan Ramdani (2022). Tesis tersebut mengkaji tentang maraknya penunjukan penjabat kepala daerah di masa transisi pilkada serentak nasional tahun 2024 ini. Analisis ini dibedah menggunakan teori demokrasi, teori otonomi daerah, teori kewenangan pemerintah, dan teori pengujian norma hukum.

Dalam hasil kajiannya menjelaskan penunjukan penjabat kepala daerah tidak sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi karena lemahnya legitimasi masyarakat daerah, lemahnya pengawasan dan kontrol DPRD serta masyarakat sebagai pemegang kedaulatan dan tidak adanya pertanggungjawaban jabatan DPRD maupun kepada masyarakat daerah. Kemudian dalam penunjukan kepala daerah ini tidak sesuai dengan Putusan MKRI Nomor 67/PUU-XIX/2021 dan Putusan MKRI Nomor 15/PUU-

¹² Nafiatul Munawaroh, ”Desain Ulang Kewenangan Penjabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan”, *Tesis Universitas Islam Indonesia* tahun (2021).

XX/2022 karena mengabaikan amanat putusan berupa pembentukan aturan pelaksanaan Pasal 201 UU 10/2016 dan larangan TNI dan Polri aktif menjabat sebagai penjabat.¹³

Dari beberapa jurnal, skripsi, dan tesis diatas, penelitian yang dilakukan oleh penulis memiliki perbedaan dengan penelitian-penelitian sebelumnya. Pokok pembahasan yang dikaji oleh penulis adalah penunjukan Penjabat (PJ) Kepala Daerah dengan menganalisis peraturan perundang-undangan yang meegenai wewenang Penjabat Kepala Daerah dalam perspektif *Siyāsah Dustūriyyah* dan *Maṣlahah Mursalah*.

E. Kerangka Teoritik

1. *Siyāsah Dustūriyyah*

Siyāsah berasal dari kata *sāsa* - *yasūsu* – *siyāsatān*, yang artinya mengatur, mengurus, memerintah atau pemerintahan. Secara bahasa artinya bahwa tujuan *siyāsah* adalah mengatur, mengurus, dan membuat kebijaksanaan pada sesuatu yang bersifat politis.¹⁴

Louis Ma'luf mendefinisikan bahwa *siyāsah* adalah membuat kemaslahatan manusia dengan cara membimbing mereka menuju ke jalan keselamatan. *Siyāsah* adalah pengurusan kepentingan-kepentingan (*maṣālih*) umat manusia sesuai dengan *syara'* demi terciptanya kemaslahatan. Menurut Racmat Syafe'i semua yang mengandung manfaat dikategorikan sebagai kemaslahatan, baik manfaat melalui

¹³ Dadan Ramdani, "Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024", *Tesis Universitas Islam Indonesia* tahun (2022).

¹⁴ Muhamad Iqbal, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, (Jakarta: Prenamedia Group, 2014), hlm. 2.

asalnya maupun melalui suatu proses seperti menghasilkan kenikmatan, keuntungan, dan faedah atau mencegah segala bentuk kemudharatan.¹⁵

Siyāsah Dustūriyyah bagian dari *fiqh siyāsah* yang membahas masalah perundang-undangan negara, didalamnya juga membahas konsep-konsep konstitusi. Legislasi, lembaga demokrasi dan syura, lebih dari itu bahwa *siyāsah dustūriyyah* membahas konsep negara hukum dalam *siyāsah* dan hubungan *symbiotic* antara pemerintahan dan warga serta berhak-berhak yang wajib dilindungi.¹⁶

Selanjutnya, sumber dari *siyāsah dustūriyyah* menurut H.A Djazuli, meliputi:¹⁷

(1). *Al-Qur'ān*, yang meliputi prinsip-prinsip kehidupan kemasyarakatan, dalil-dalil *kulli* dan semangat ajaran *al-qur'ān*; (2). *Hadīs* yang berhubungan dengan ilmuwan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan Rasulullah SAW dalam menerapkan hukum; (3) Kebijakan Khulafaur Rasyidin, yang berhubungan dengan pengendalian dari pemerintah yang masing-masing khalifah mempunyai soal dan warga kepemimpinan yang berbeda; (4). Ijtihad 'Ulama, yang berhubungan langsung dengan kemaslahatan umat karena dalam *fiqh dustūriyyah* bahwa hasil *ijtimā'* 'ulama sangat membantu dalam memahami semangat dan prinsip *fiqh dustūriyyah*; (5). Adat kebiasaan, yang berhubungan dengan hukum yang berlaku dalam suatu bangsa yang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip *al-qur'ān* dan *hadīs*.

2. *Maslahah Mursalah*

¹⁵ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasah : Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidun*, (Bandung: Pustaka Setia, 2015), hlm. 26.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 177.

¹⁷ H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah ; Implemntasi Kemaslahatan umat dalam rambu-rambu Syariah* (Jakarta: Kencana, 2004). hlm. 14.

Maṣlahah berasal dari kata *ṣalīha* yang berarti manfaat atau terlepas dari padanya kerusakan. Pengertian *maṣlahah* dalam bahasa Arab berarti “perbuatan yang mendorong kepada kebaikan manusia.” Jadi, *maṣlahah* itu mengandung dua sisi, yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan. *Mursalah* artinya terlepas dan bebas, bila dihubungkan dengan kata *maṣlahah*, maka terlepas atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidaknya dilakukan.

Maṣlahah Mursalah artinya suatu upaya penetapan hukum didasarkan atas kemaslahatan (*maṣlahah*) yang tidak terdapat di dalam *naṣ* maupun *ijmā'* tidak ada pula penolakan atasnya secara tegas tetapi kemaslahatan itu didukung oleh syariat yang bersifat umum dan pasti sesuai dengan maksud *syara'*.

Al-Ghazali menjelaskan bahwa menurut asalnya *maṣlahah* itu berarti sesuatu yang mendatangkan manfaat (keuntungan) dan menjauhkan mudarat (kerusakan), namun hakikat dari maslahah adalah: “Memelihara tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum”.¹⁸ Al-Tufi mendefinisikan *maṣlahah* adalah: “Ungkapan dari sebab yang membawa kepada tujuan *syara'* dalam bentuk ibadah dan adat”.¹⁹ Dari kedua definisi tersebut, memandang bahwa *maṣlahah* dalam arti *syara'* sebagai sesuatu yang dapat membawa kepada tujuan *syara'*.

Hakikat *maṣlahah mursalah* diantaranya :

- a. Ia adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan dan menghindarkan keburukan bagi manusia.

¹⁸ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, (Jakarta: Kencana Pernada Media Grup, 2012), hlm. 324

¹⁹ *Ibid.*

- b. Apa yang baik menurut akal, juga selaras dan sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum
- c. Apa yang baik menurut akal dan selaras pula dengan tujuan *syara'* tersebut, tidak ada petunjuk *syara'* secara khusus yang menolaknya juga tidak ada petunjuk *syara'* yang mengakuinya.

Menurut Al-Ghazali, syarat-syarat *maṣlahah* dijadikan sebagai dalil hukum, yakni:

- a. Sesuai dengan maksud *syara'* dan tidak bertentangan dengan dalil yang *qat'i*.
- b. *maṣlahah* tersebut dapat diterima oleh akal sehat
- c. *maṣlahah* bersifat *darūri*, yaitu untuk memelihara salah satu hal berikut ini: agama, jiwa, akal, dan harta (*al-darūratul khomsah*).

Maslahah terdiri dari tiga macam, yakni;

- a. *maṣlahah mu'tabarah* : *maṣlahah* yang diperhitungkan oleh *syar'i* maksudnya ada petunjuk *syar'i* baik langsung maupun tidak langsung yang memberikan petunjuk pada adanya *maṣlahah h* yang menjadi alasan dalam menetapkan hukum.
- b. *maṣlahah mulghah* ; *maṣlahah* yang dianggap baik, akal tetapi tidak diperhitungkan oleh *syara'* dan ada petunjuk *syara'* yang menolaknya. Contoh seorang raja atau orang kaya yang mencampuri istrinya di siang hari pada bulan puasa, untuk sanksinya yaitu disuruh berpuasa dua bulan berturut-turut. Karena dengan cara inilah yang akan membuatnya jera.
- c. *maṣlahah mursalah* yaitu apa yang dipandang baik oleh akal sejalan dengan tujuan syariat dalam menetapkan hukum, namun tidak ada petunjuk *syara'* yang menolaknya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis ialah jenis penelitian pustaka (*library research*), artinya data-data penelitian kepustakaan ini berasal dari buku, ensklopedi, jurnal, dan lain sebagainya.²⁰ Termasuk penelitian dari penulis akan *linier* dari rujukan kepustakaan yang berkaitan dengan kewenangan Penjabat Kepala Daerah.

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian dalam penyusunan ini adalah deskriptif analisis, yakni dengan cara mengumpulkan data-data sesuai dengan yang sebenarnya kemudian data-data tersebut disusun, diolah, dan dianalisis untuk dapat memberikan gambaran mengenai masalah yang ada.²¹ Penelitian ini bersifat deskriptif karena mendeskripsikan persoalan yang berkaitan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ tentang Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah dengan menggunakan teori *siyāsah dustūriyyah*.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan peneliti dalam mengkaji objek penelitian adalah pendekatan yuridis normatif atau pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) serta pendekatan konseptual yakni dengan mengkaji dan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji dalam

²⁰ Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, (Yogyakarta: Fak. Psikologi UGM, 1990).

²¹ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R & D*, (Bandung: Alfabeta, 2014).

penelitian ini, yaitu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ tentang Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah.

4. Sumber Data

Adapun sumber data yang digunakan dalam penelitian ini, sebagai berikut:

a. Data Primer

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ tentang Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah dalam bidang kepegawaian.

b. Data Sekunder

Teknik Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan studi pustaka. Menurut Koentjaraningrat, teknik kepustakaan merupakan cara pengumpulan data bermacam-macam material yang terdapat di ruang kepustakaan seperti koran, buku, majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dengan penelitian.²²

5. Analisis Data

Analisis data yang dipilih dalam penelitian ini ialah analisis deskriptif kualitatif. Menurut Moleong, analisis kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati.²³

²² Koentjaraningrat, *Metode-metode penelitian masyarakat*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1923), hlm. 420.

²³ Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007), hlm. 3.

Analisis yang dilakukan melalui beberapa proses, dimulai dengan menguraikan bahan-bahan hukum, selanjutnya penulis menjelaskan dari hasil penelitian kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif dengan hasil akhir dapat menjawab rumusan masalah secara sistematis dengan memberikan kesimpulan di akhir penelitian.

G. Sistematika Pembahasan

Adapun sistematika penulisan dalam penelitian ini diantaranya :

Bab Pertama, bagian pendahuluan yang terdiri dari latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan menjelaskan gambaran umum penelitian yang akan dilakukan oleh penyusun yakni Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Perspektif Hukum Islam.

Bab Kedua, berisikan mengenai pemaparan teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan dalam penelitian ini, yaitu teori *siyāsah dustūriyyah* dan *maṣlahah mursalah*.

Bab Ketiga, berisikan tentang pemaparan terkait pengertian dan wewenang penjabat kepala daerah, latar belakang diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ, serta kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ dalam peraturan perundang-undangan.

Bab Keempat, berisikan tentang analisis data yang merupakan sebuah jawaban dari rumusan masalah penelitian tentang Penambahan Wewenang Penjabat

Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ

Perspektif *Siyāsah Dustūriyyah*

Bab Kelima, kesimpulan hasil penelitian serta saran yang membangun atas penulisan skripsi ini.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam kajian *siyāsah dustūriyyah*, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tidak termasuk dalam Peraturan Perundang-undangan, Surat Edaran termasuk sebagai *beleidsregel* atau peraturan kebijakan.

Dalam aturan formilnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri ini sudah tepat. Karena berdasarkan pada substansinya, dengan jelas menyebutkan bahwa Surat Edaran tersebut ditujukan kepada seluruh Kepala Daerah di Indonesia, diantaranya Gubernur, Bupati, dan Wali Kota. Jadi sesuai aturan formilnya sudah tepat, karena spesifik ditujukan untuk seluruh Kepala Daerah di Indonesia.

Dalam aturan materiilnya, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ ini tidak tepat, karena memuat ketentuan yang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi. Dari segi materiil, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ memuat pernyataan yang menyatakan “dalam hal pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi pegawai, Penjabat tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Menteri Dalam Negeri”.

Dengan sesuai teori yang berlaku, bahwa substansi dari Surat Edaran tidak bisa membatalkan ketentuan yang ada dalam Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dan Pasal 132A Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 yang notabene merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti penjelasan yang tercantum dalam Undang-Undang Peraturan Perundang-Undangan Bab II tentang hal-hal khusus yang berbunyi: “Peraturan Perundang-

undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi”.

2. Dalam kajian *maslahah mursalah*, Dari analisis Surat Edaran tersebut minim kemaslahatan. Karena pada faktanya pemindahan ASN tidak semudah yang terjadi serta proses yang tidak instan, sehingga akan ada kekosongan kerja yang lama. Selain itu adanya penyalahgunaan wewenang yang tidak sesuai dengan *maslahah mursalah*. Sebuah kemaslahatan harus diyakini secara pasti, bukan kemaslahatan yang bersifat dugaan. Kemaslahatan juga dipandang berlaku secara umum, tidak untuk satu kelompok atau individual, sehingga implementasinya menjadikan mudharat yang lebih menonjol dari pada kemaslahatannya.

B. Saran

Tidak jadi permasalahan dengan adanya Penjabat Kepala Daerah. Namun yang menjadi problematika ialah regulasi yang belum siap dan masa jabatan yang terlalu lama. Jadi penulis memberikan beberapa saran, diantaranya:

1. Karena adanya ketidaktepatan dalam materiil perundang-undangan yang dimana Surat Edaran tersebut bertentangan dengan peraturan diatasnya, maka mempertimbangkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ dicabut untuk di evaluasi atau diperbaiki dan mengembalikan ketentuan mengenai kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian ke dalam surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99. Agar pelayanan publik tetap berjalan dengan lancar, mengingat dalam beberapa waktu akan banyak terjadi kekosongan Kepala Daerah.
2. Karena minimnya maslahat dari adanya peraturan kebijakan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ, maka untuk mengatasi kesewenang-wenangan

Penjabat Kepala Daerah, Kementerian Dalam Negeri tetap pro aktif mengawasi serta melakukan pemeriksaan terhadap persetujuan yang diajukan oleh Penjabat Kepala Daerah (tetap bersifat kasuistik). Sehingga nantinya bisa meminimalisir potensi adanya kepentingan politik menuju Pemilihan Serentak Nasional Pada Tahun 2024, serta tindakan kesewenang-wenangan Penjabat Kepala Daerah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Al-Qur'an/Ulum Al-Qur'an/Tafsir Al-Qur'an

Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya*, Jakarta: Penerbit Wali, 2012.

B. Buku/Fiqh/Hukum

Ahmad Saebani, Beni, *Fiqh Siyasah : Terminologi dan Lintasan Sejarah Politik Islam Sejak Muhammad SAW hingga Al-Khulafa Ar-Rasyidun*, Bandung: Pustaka Setia, 2015.

Al-Maududi, Abul A'la *Tadwin al-Dustur al-Islami*, Darul Fiqri.

Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

Asshiddiqie, Jimly *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.

Asshiddiqie, Jimly, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Pers, 2012.

Basah, Sjachran, *Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung: Alumni, 1985.

Bambang Karsono dan Amalia Syauket, *Buku Ajar Otonomi Daerah Perspektif Human Security dalam Negara Demokrasi*, Bekasi: Ubhara Jaya Press, 2021.

Deddy Supriadi dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.

Djokosutono, *Hukum Tata Negara*, Himpunan Perkuliahan Prof. Djokosutono oleh Prof. Harun Alrasid, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982.

Ghorbal, Muhammad Syafieq, *Al-Mansu'ah al-Arobiyah al-Muyassaroh*, Darul Qalam al-Qahiroh, 1965.

H.A Djazuli, *Fiqh Siyasah ; Implementasi Kemaslahatan umat dalam rambu-rambu Syariah*, Jakarta: Kencana, 2004.

Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research*, Yogyakarta: Fak. Psikologi UGM, 1990.

- HR, Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2013.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2009.
- Iqbal,Muhammad, *Fiqh Siyasah Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014.
- J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta : Sinar Grafika, 2010.
- Koentjaraningrat, *Metode-metode penelitian masyarakat*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama,1923.
- Lubis, M. Solly , *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan Mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni, Bandung : Alumni, 1983.
- M. Hadjon, Philipus, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Gadjah Mada University Pers, 2005.
- Manan, Bagir, *Peraturan Kebijaksanaan*, Jakarta: 1994.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Media: 2009.
- Masna Hayati, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dalam Menyelenggarakan Pemerintah Daerah”.
- Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2007.
- Mulyadi, Arief, *Landasan dan prinsip Hukum Otonomi Daerah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2005.
- Nugraha, Nanang, *Modul Kewenangan Wakil Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2013.
- Nurmawati, Made dan Marhaendra Wiji Atmaja, I Gede, *Pengembangan Mata Kuliah Hukum Perundang-undangan*, Denpasar: Fakultas Hukum Udayana, 2017.
- Nyak Umar, Mukhsin, *Al-Mashlahah Al-Mursalah Kajian atas Relevansinya dengan Pembaharuan Islam*, Banda Aceh: Turats, 2017.
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, kualitatif, dan R & D*, Bandung: Alfabeta, 2014.

Sunaryo, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sunar Grafika, 2006.

Syafe'i, Rachmat, *Ilmu Ushul Fiqh*, Bandung: CV. Pustaka Setia, 2010.

Syarifuddin, Amir, *Ushul Fiqh*, Jakarta: Kencana Pernada Media Grup, 2012.

Van Kreveld, J.H, *Beleidsregel in het Recht*, Kluwer-Deventer, 1983.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 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 Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2013 Tentang Tata Cara Pelantikan Kepala Daerah dan/atau Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota.

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah.

Surat Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 Tentang Penjelasan atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian

D. Karya Ilmiah/Jurnal/Skripsi/Tesis

Hanum, Cholida, “Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia”, *Jurnal Humania (Hukum dan Masyarakat Madani)*, Vol. 10 No. 2, 2 November 2020.

Lukman, Marcus, “Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional”, *Disertasi*, Bandung: Universitas Padjajaran, 1996.

Marwi, Ahmad “Kewenangan Penjabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram),” *Jurnal Kajian Hukum dan Keadilan IUS*, Vol 4:3, Desember 2016.

Munawaroh, Nafiatul ”Desain Ulang Kewenangan Penjabat Sementara Untuk Membentuk Peraturan Perundang-Undangan,” *Tesis Universitas Islam Indonesia*, 2021.

Pamungkas, Catur Agil dan Asmorojati, Anom Wahyu, “Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri,” *Jurnal Media Of Law and Sharia*, Vol.4, No.2, (Maret 2023).

Ramanda,Dio Eki “Menata Ulang Kewenangan Mengangkat Penjabat Kepala Daerah,” *Jurnal Imu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6: 3 Juli 2022.

Ramdani, Dadan, “Problematika Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Pada Masa Transisi Pilkada Serentak Nasional Tahun 2024,” *Tesis Universitas Islam Indonesia*, 2022.

E. Internet

<http://repository.unri.ac.id:80/handle/123456789/4616>, Akses 23 Juli 2013.

Kemenag Jabar, <https://jabar.kemenag.go.id/portal/read/maslahah-mursalah-dalam-kedudukannya-sebagai-sumber-hukum-islam>, Akses pada 29 April 2020.

Kompas.com, “Mengenal Penjabat Kepala Daerah: Apa Tugas, Wewenang, dan Larangannya?”, <https://nasional.kompas.com/read/2022/04/18/14305521/mengenal-penjabat-kepala-daerah-apa-tugas-wewenang-dan-larangannya> Akses April 2022.

- Kolom Republika, “Apa Perlu Mengingat Lord Acton?”, <https://www.republika.co.id/berita/qdllhnq385/apa-masih-perlu-mengingat-lord-acton>. Akses 2020.
- Media Indonesia, “Polemik Penunjukan Penjabat Kepala Daerah Berlanjut, <https://epaper.mediaindonesia.com/detail/polemik-penunjukan-penjabat-kepala-daerah-berlanjut> , Akses 07 Januari 2023
- Petak Norma.com, “Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran,” http://www.petaknorma.com/2018/11/mengukur-kekuatan-hukum-surat-edaran_8.html. Akses November 2022.
- Sudut Hukum, Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah <https://suduthukum.com/2017/04/ruang-lingkup-siyasah-dusturiyah.html#:~:text=Fiqh%20siyasah%20dusturiyah%20dapat%20bagi,%2C%20Peraturan%20daerah%2C%20dan%20sebagainya> Akses 23 April 2017.
- VOA Indonesia, “Penambahan Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Dikritisi” , <https://www.voaindonesia.com/a/penambahan-kewenangan-penjabat-kepala-daerah-dikritisi>, Akses 04 Oktober 2022.

