

**URGENSI SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR
821/5492/SJ TENTANG PERSETUJUAN PENGANGKATAN
PELAKSANA TUGAS/ PENJABAT/ PEJABAT SEMENTARA
PERANGKAT DAERAH PERSPEKTIF *MASLAHAH***



TESIS

**DISUSUN DAN DI AJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER ILMU SYARIAH**

OLEH

**LILA ANJELI HASIBUAN S.H
21203012025**

DOSEN PEMBIMBING

DR. Hj. SITI FATIMAH, SH., M. Hum

MAGISTER ILMU SYARIAH

FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA

YOGYAKARTA

2023

Abstrak

Penelitian ini membahas Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ pengangkatan kepala Daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya tahun 2023, dimana ada 170 kepala daerah yang akan mengakhiri masa jabatannya di tahun 2023. Oleh karena itu perlu dilakukan pengangkatan Pelaksana Tugas/ Pejabat/ Pejabat Sementara (selanjutnya disebut dengan PLT/Pj/PJS) untuk mengisi kekosongan jabatan. Penelitian ini mengkaji bagaimana Urgensi Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5292/SJ dalam perpektif *Maslahah*.

Jenis penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*) dengan sifat penelitian perspektif analitis dan menggunakan pendekatan yuridis normatif (*statute law*). Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ, Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005. Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah buku, jurnal, atau karya tulis ilmiah lainnya yang dapat memberikan penjelelasan terkait bahan hukum primer. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah artikel-artikel yang berhubungan dengan Surat Edaran Mendagri.

Hasil penelitian ini menunjukkan urgensi Surat Edaran mendagri sebagai sebuah kebijakan peraturan sangat penting untuk mengisi kekosongan jabatan oleh plt/pj/pjs, akan tetapi plt/pj/pjs tidak memiliki kewenangan sebagaimana pejabat definitif. Pejabat pengganti tidak memiliki kewenangan dalam pengambilan keputusan ataupun membuat kebijakan baru. Pelaksana tugas hanya melaksanakan tugas-tugas yang melekat pada jabatan yang di dimandatkan atau diserahkan. Karna kekosongan jabatan dikhawatirkan terjadinya *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan). Keberadaan Surat Edaran Mendagri No. 821/5492/SJ sudah sesuai dengan *Maslahah* akan tetapi kemaslahatannya sangat kecil. Sebagaimana kaidah Fiqiyah “*Apabila ada dua mafsadat bertentangan, maka yang harus ditinggalkan adalah mafsadat yang mudharatnya lebih besar, dengan melakukan mudharat yang lebih ringan*”.

Kata kunci: urgensi, persetujuan pengangkatan plt/pjs, *maslahah*.

Abstract

This research discusses the Circular Letter (SE) of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ on the appointment of Regional Heads who will end their term of office in 2023, where there are 170 Regional Heads who will end their term of office in 2023. Therefore, it is necessary to appoint Acting Task Forces or Officials. Temporary (hereinafter referred to as PLT/PJS) to fill vacant positions. This research examines the urgency of the Minister of Home Affairs Circular Letter (SE) Number 821/5292/SJ from a Maslahah perspective.

This type of research is library research with an analytical perspective and uses a normative juridical approach (statute law). The primary legal material used in this research is the Circular Letter (SE) of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ, Government Regulation No. 49 of 2008 concerning the Third Amendment to Government Regulation Number 6 of 2005. Secondary legal materials used are books, journals, or other scientific papers that can provide explanations related to primary legal materials. The tertiary legal materials used in this research are articles related to the Circular Letter of the Minister of Home Affairs.

The results of this research show that the urgency of the Minister of Home Affairs Circular Letter as a regulatory policy is very important to fill vacant positions by acting/acting officers, however acting/acting officials do not have the authority of definitive officials. The replacement official does not have the authority to make decisions or create new policies. The executor only carries out the tasks attached to the position that is mandated or handed over. Due to the vacancy in positions there is concern that abuse of power will occur. The existence of the Minister of Home Affairs Circular No. 821/5492/SJ is in accordance with Maslahah, but the benefits are very small. As the Fiqiyah rule states, "if several benefits collide, then the greater (higher) benefit must take precedence. And if several mafsadah (danger, damage) collide, then the lightest mafsadah is chosen."

Keywords: urgency, approval for the appointment of acting/pjs, maslahah



Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga
FM-UINSK-BM-05-03/RO

SURAT PERSETUJUAN TESIS

Hal: Tesis Saudari Lila Anjeli Hasibuan, S.H.

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum
UIN Sunan Kalijaga
Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Setelah membaca, meneliti dan mengoreksi serta menyarankan perbaikan seperlunya, maka kami berpendapat bahwa tesis saudari:

Nama : Lila Anjeli Hasibuan, S.H.

NIM : 21203012025

Judul : Urgensi Surat Egaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ
Tentang Persetujuan Pengangkatan PLT/Pejabat Sementara
Perangkat Daerah Perspektif *Maslahah*

Sudah dapat diajukan kepada Program Studi Magister Ilmu Syariah Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum.

Dengan ini kami mengharapkan agar tesis atau tugas akhir saudari tersebut dapat segera dimunaqasyahkan. Atas perhatiannya kami ucapkan terima kasih.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 29 November 2023

Pembimbing

Dr. Siti Fatimah, S.H., M. HUM

NIP: 19650210 199303 2 001



KEMENTERIAN AGAMA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA
FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM

Jl. Marsda Adisucipto Telp. (0274) 512840 Fax. (0274) 545614 Yogyakarta 55281

PENGESAHAN TUGAS AKHIR

Nomor : B-1541/Un.02/DS/PP.00.9/12/2023

Tugas Akhir dengan judul : URGENSI SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5492/SJ
TENTANG PERSETUJUAN PENGANGKATAN PELAKSANA TUGAS/
PENJABAT /PEJABAT SEMENTARA PERANGKAT DAERAH
PERSPEKTIF *MASLAHAH*

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : LILA ANJELI HASIBUAN
Nomor Induk Mahasiswa : 21203012025
Telah diujikan pada : Senin, 11 Desember 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/Penguji I

Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6583ce0292678



Penguji II

Dr. Ocktoberrinsyah, M.Ag.
SIGNED

Valid ID: 6583821161f5e



Penguji III

Dr. Wardatul Fitri, M.H.
SIGNED

Valid ID: 658109a1eb50b



Yogyakarta, 11 Desember 2023
UIN Sunan Kalijaga
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.
SIGNED

Valid ID: 6583e3f906863

SURAT PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Lila Anjeli Hasibuan, S.H.
NIM : 21203012025
Program Studi : Magister Ilmu Syariah
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan bahwa naskah tesis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas dari plagiarisme. Jika di kemudian hari terbukti bukan karya sendiri atau melakukan plagiasi maka saya siap ditindak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Yogyakarta, 29 November 2023

Saya yang menyatakan,



Lila Anjeli Hasibuan, S.H.
NIM: 21203012025

STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

MOTTO

خَيْرُ النَّاسِ أَنْفَعُهُمْ لِلنَّاسِ

“Sebaik-baik manusia adalah yang paling bermanfaat untuk orang lain”

خَيْرُكُمْ مَنْ تَعَلَّمَ الْقُرْآنَ وَعَلَّمَهُ

“Sebaik-baik kalian adalah orang yang belajar Al-Qur`an dan mengajarkannya”



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

HALAMAN PERSEMBAHAN

Syukur tak terhingga kepada Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat, karunia dan keberkahan dalam penyusunan tugas akhir ini. Banyak ilmu yang saya dapatkan selama proses penyelesaian tugas akhir ini. Semoga ilmu dan prosesnya yang saya jalankan bernilai ibadah di sisi Allah dapat diamalkan serta memberi manfaat untuk semuanya.

Tesis ini penyusun persembahkan kepada:

Kedua orang tua Bapak Pandapotan Hasibuan dan Ibu Hadizah Siregar serta keluarga besar yang selalu memberikan dorongan dan motivasi agar penyusun selalu belajar dan belajar sehingga karya ini selesai tepat waktu, Segenap guru dan dosen UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta yang selalu istiqomah berjasa dalam membimbing dan mendidik saya untuk bisa menimba ilmu sebanyak-banyaknya di Uin Sunan Kalijaga Yogyakarta, Saudara-saudari yang sangat saya sayangi, Teman-teman seperjuangan yang tiada henti memberikan dukungan dan motivasi untuk bisa terus menebarkan dukungan dan motivasi untuk

Bisa terus menebar manfaat,
Kepada almamaterku UIN Suka,
Bangsa dan negeriku tercinta.

PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi huruf Arab-Latin yang dipakai dalam penyusunan tesis ini berpedoman pada Surat Keputusan Bersama Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158/1987 dan 0543b/U/1987 tertanggal 22 Januari 1988.

A. Konsonan Tunggal

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Keterangan
ا	Alif	tidak dilambangkan	tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	sa	ṣ	eṣ (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	ḥa	ḥ	ḥa (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	ka dan ha
د	Dal	D	De
ذ	Zal	Z	zet (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	es dan ye
ص	ṣad	ṣ	eṣ (dengan titik di bawah)
ض	ḍaḍ	ḍ	ḍe (dengan titik di bawah)

ط	ṭ	ṭ	ṭe (dengan titik di bawah)
ظ	ẓa	ẓ	ẓet (dengan titik di bawah)
ع	‘ain	... ‘ ...	koma terbalik ke atas
غ	Gaīn	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qaf	Q	Ki
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En
و	Wau	W	We
ه	Ha	H	Ha
ء	<i>hamzah</i>	'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

B. Konsonan Rangkap Karena Syaddah di tulis rangkap

متعاقدين	<i>muta‘āqidain</i>
عدة	<i>‘iddah</i>

C. Ta’ Marbūṭah di akhir kata

1. Bilata’ marbūṭah di dimatikan ditulis h.

هبة	<i>hibah</i>
-----	--------------

جزية	<i>Jizyah</i>
------	---------------

(ketentuan ini tidak diperlukan terhadap kata-kata Arab yang sudah terserap ke dalam bahasa Indonesia, seperti shalat, zakat, dan sebagainya. Kecuali bila dikehendaki lafal aslinya).

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

كرامة الأولياء	<i>karāmah al-auliya'</i>
----------------	---------------------------

D. Vokal Pendek

َ	<i>fathah</i>	A
ِ	<i>Kasrah</i>	I
ُ	<i>ḍammah</i>	U

E. Vokal Panjang

fathah + alif	Ā	جاهلية	<i>Jāhiliyyah</i>
fathah + alif layyinah/ya' mati	Ā	يسعى	<i>yas'ā</i>
Kasrah + ya' mati	Ī	كريم	<i>Karīm</i>
ḍammah + wau mati	Ū	فروض	<i>furūḍ</i>

F. Vokal Rangkap

fathah + ya' mati	Ai	بينكم	<i>Bainakum</i>
fathah + wau mati	Au	قول	<i>Qaul</i>

G. Vokal Pendek yang Berurutan dalam Satu Kata Dipisahkan dengan Apostrof

أَنْتُمْ	<i>a'antum</i>
أَعْدَتُ	<i>u'iddat</i>
لَنْ	<i>la'in syakartum</i>

H. Kata Sandang Alif + Lam

1. Bila diikuti huruf qamariyyah.

الْقُرْآنُ	<i>al-Qur'ān</i>
الْقِيَاسُ	<i>al-qiyās</i>

2. Bila diikuti huruf syamsiyyah ditulis dengan menggandakan huruf syamsiyyah yang mengikutinya, serta menghilangkan huruf l (*el*)-nya.

السَّمَاءُ	<i>as-samā'</i>
الشَّمْسُ	<i>asy-syams</i>

I. Penulisan Kata-kata dalam Rangkaian Kalimat

ذَوِي الْفُرُوضِ	<i>ẓawī al-furūḍ</i>
أَهْلُ السُّنَّةِ	<i>ahl as-sunnah</i>

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين • وبه نستعين على أمور الدنيا والدين • أشهد أن لا إله إلا الله وحده لا شريك له وأشهد أن محمدا عبده ورسوله • اللهم صل على سيدنا محمد وعلى آله وصحبه أجمعين •

Puji dan syukur penyusun ucapkan kepada Allah swt. yang telah melimpahkan karunia-Nya berupa ilmu pengetahuan, kesehatan dan petunjuk sehingga tesis dengan judul “Urgensi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5292/SJ Tentang Persetujuan Pengangkatan PLT/ Pejabat Sementara Perangkat Daerah Perspektif *Maslahah*” dapat diselesaikan dengan baik. Shalawat serta salam semoga selalu tercurahkan kepada Nabi Muhammad saw. dan segenap keluarga dan para sahabatnya yang tak kenal lelah memperjuangkan agama Islam yang ditunggu syafaatnya di *yaumil qiyamah*.

Penyusunan tesis ini dalam rangka memenuhi salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Ilmu Syariah Konsentrasi Hukum Tata Negara Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta. Dalam menyelesaikan tesis ini, penulis menyadari dengan sepenuhnya bahwa terdapat banyak pihak yang turut serta membantu dalam proses penulisan tesis ini. Untuk itu, kepada seluruh pihak yang selama ini telah banyak membantu baik moril maupun materil, penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya. Ucapan terima kasih secara khusus penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Phil Al Makin, S.Ag., M.A, selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta;

2. Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta;
3. Dr. Abdul Mughits, S.Ag., M.Ag. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Syariah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta;
4. Prof. Dr. H. Kamsi, M.A. selaku Dosen Penasehat Akademik;
5. Dr. Hj. Siti Fatimah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Tesis penulis yang telah memberikan masukan dan motivasi terbaik dalam penyusunan tesis ini;
6. Seluruh Dosen dan Civitas Akademik Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu;
7. Kedua orang tua penulis yaitu Pandapotan Hasibuan dan Hadizah Siregar, sebagai orang tua terbaik di dunia dan insyaAllah akan bertemu kembali di akhirat kelak, orang tua yang selalu memberikan segalanya dalam hidup penulis;
8. Kakak ku Hermita Panda Hasibuan Dan Hermila Panda Hasibuan serta Ketiga adik ku tersayang, Abdiah Hasibuan, Fivi Hasibuan, dan cindy Hasibuan, yang selalu menyemangati dan memberikan motivasi demi terselesaikan tesis ini dengan baik;
9. Teman-teman seperjuangan selama menempuh pendidikan Magister Ilmu Syariah Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta;
10. Semua pihak yang langsung maupun tidak langsung turut membantu dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat bermanfaat khususnya bagi penulis dan umumnya bagi kita semua. *Aamiin...*

Yogyakarta, 29 November 2023



Lila Anjeli Hasibuan, S.H.
NIM: 21203012025



STATE ISLAMIC UNIVERSITY
SUNAN KALIJAGA
YOGYAKARTA

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL

ABSTRAK	i
HALAMAN PERSETUJUAN TESIS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
SURAT PERNYATAAN KEASLIAN	iv
MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN	vii
KATA PENGANTAR.....	vii
DAFTAR ISI.....	ix

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Telaah Pustaka.....	11
F. Kerangka Teoritik	20
G. Metode Penelitian.....	25
H. Sistematika Pembahasan	28

BAB II TEORI TENTANG PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN, HUKUM ADMINISTRASI NEGARA, DAN MASLAHAH

A. Teori Peraturan Perundang-Undangan.....	30
1. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan	30
2. Fungsi Peraturan Perundang-Undangan	40
3. Hirarki Peraturan Perundang-Undangan.....	41
B. Teori Hukum Administrasi Negara.....	44
1. Pengertian Hukum Administrasi Negara	44

2. Fungsi Hukum Administrasi Negara	45
3. Kewenangan	48
C. Teori <i>Maslahah</i>	55
1. Pengertian <i>Maslahah</i>	55
2. Macam-Macam Pembagian <i>Maslahah</i>	58
3. Kaidah <i>Maslahah</i>	65
BAB III TINJAUAN TENTANG KEWENANGAN DAN SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI	
A. Kewenangan Menteri Dalam Negeri	69
1. Pengerian Kewenangan	69
2. Macam-Macam Kewenangan Menteri Dalam Negeri	72
3. Produk Hukum Menteri Dalam Negeri	74
B. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri	77
1. Pengertian Surat Edaran	77
2. Fungsi Surat Edaran	84
3. Kekuatan Hukum Surat Edaran	87
C. Ruang Lingkup Surat Edaran Mendagri No. 821/5492/SJ	99
BAB IV ANALISIS TERHADAP SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR 821/5292/SJ PERSPEKTIF MASLAHAH	
A. Urgensi Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5292/SJ	107
B. Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5292/SJ dalam Perspektif <i>Maslahah</i>	111
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan	120
B. Saran	121
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN-LAMPIRAN	
RIWAYAT HIDUP	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak Indonesia merdeka, konsep negara hukum berkembang secara tidak terpisahkan. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Padahal konsep negara hukum sebenarnya belum dirumuskan pada saat itu. Kemudian pada tahun 2001 melalui amandemen ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, ketentuan tersebut dicantumkan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Konsep negara hukum menyiratkan bahwa hukum saat ini menjadi bagian penting dari kehidupan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu komponen penting untuk penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hukum adalah peraturan perundang undangan yang ada.¹

Di negara Indonesia, peraturan perundang-undangan diatur dengan sistem tata urutan peraturan perundang-undangan, atau yang disebut dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Sebagai suatu sistem, kaidah aturan yang termuat dalam semua bentuk peraturan perundang undangan yang tersusun secara hierarki dan berpuncak pada konstitusi sebagai hukum tertinggi. Peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih

¹ Rio Trifo Inggiz, dkk, "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2019, hlm. 2.

tinggi. Jika hal itu terjadi, maka berlakulah asas hukum *lex superior derogat legi inferiori*, hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.²

Dalam Pasal 7 dan 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 13 Tahun 2022 dijelaskan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan yaitu:³

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
 - d. Peraturan Pemerintah;
 - e. Peraturan Presiden;
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- (2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 8

- (1) Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- (2) Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat

² Zainal Arifin Hoesein, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 5.

³ UU No. 13 Tahun 2022 perubahan kedua atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Selain peraturan perundang-undangan diatas, dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dikenal juga peraturan-peraturan lainnya, salah satunya yaitu peraturan kebijakan (*beleidsregels*). Menurut I Gde Pantja Astawa yang disebut dengan peraturan negara (*staatsregelings*) atau keputusan dalam arti luas (*besluiten*), keputusan dalam arti luas (*besluiten*) tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) kelompok yakni: Pertama, *Wettelijk regeling* (peraturan perundang-undangan), seperti UUD, undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, peraturan daerah, dan lain-lain. Kedua, *Beleidsregels* (peraturan kebijakan), seperti instruksi, surat edaran, pengumuman dan lain-lain. Dan yang ketiga, *Beschikking* (penetapan), seperti surat keputusan dan lain-lain.⁴

Adanya peraturan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dikarenakan pada hakikatnya tidak ada undang-undang yang sempurna, pasti di dalamnya ada kekurangan dan keterbatasan. Tidak ada undang-undang yang lengkap, selengkap-lengkapnyanya atau sejelas-jelasnya dalam mengatur seluruh kegiatan manusia. Disisi lain, disadari atau tidak disadari masyarakat senantiasa berproses sedangkan produk hukum cenderung mengkristal.⁵

⁴ Arif Christiono Soebroto, “Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan MenteriPerencanaanPembangunanNasional”/KepalaBappenas,diaksesdarihttp://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf.

⁵ Sadhu Bagas Suratno, “Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik”, diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/217520-pembentukan-peraturan-kebijakan> berdasar.pdf.

Lahirnya sebuah peraturan kebijakan dikarenakan pemerintah mempunyai kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) atau yang lazim disebut dengan *freies ermessen/discretionary power* (diskresi). Diskresi merupakan salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang. Namun, bagaimana halnya jika kewenangan diskresi yang dimiliki oleh pemerintah tersebut digunakan dengan sewenang-wenang atau dengan kata lain bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, sumber hukum maupun asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal tersebut akan dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan dikhawatirkan akan melanggar hak-hak warga negara.

Akhir-akhir ini keberadaan surat edaran (sebagai salah satu produk peraturan kebijakan) semakin menunjukkan eksistensinya di dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan kadang kala terdapat surat edaran yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Surat edaran merupakan salah satu bentuk dari peraturan kebijakan. Salah satu bentuk peraturan kebijakan yang sering dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara atas nama pemerintahan Indonesia yakni berupa surat edaran. Surat edaran (*circular/circular letter/government circular*) diterbitkan oleh menteri, kepala lembaga pemerintah non kementerian, para direktur jenderal kementerian, kepala daerah, dan lain sebagainya. Berdasarkan Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah yang diterbitkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi

Birokrasi, surat edaran adalah naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.⁶

Pada tanggal 14 September 2022 Menteri Dalam Negeri oleh Tito Karnavian resmi menandatangani surat edaran tentang persetujuan Mendagri kepada plt/Pj/pjs Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. Di dalam Surat Edaran tersebut plt/pj/pjs bisa melakukan pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan Tindakan hukum lainnya kepada Aparatur Sipil Negara di tingkat Pemerintah Daerah baik itu tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota yang melakukan pelanggaran disiplin. Selain pemberhentian dan penjatuhan sanksi plt/pj/pjs juga bisa menyetujui mutasi antar daerah dan antar institusi.

SE tersebut ditujukan kepada Gubernur, Bupati/Walikota di seluruh Indonesia. Hal tersebut dibenarkan oleh Benny Irwan selaku Kepala Pusat Penerangan (Kepuspen). Izin tersebut tertuang dalam SE No. 821/5492/SJ Pasal 4, dimana Mendagri mengizinkan kepada Plt, Pj, dan Pjs Gubernur, Bupati/Walikota dapat memberhentikan, memberikan sanksi, hingga memutasi pegawai.⁷ Adapun bunyi poin ke-4 SE tersebut, yaitu:

“Berkenaan dengan ketentuan tersebut di atas, dengan ini Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk melakukan, sebagai berikut:

- a. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/aparatur sipil negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang

⁶ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, (Jakarta, 2012), hlm. 14.

⁷ Surat Edaran Mendagri, Nomor 821/5292/SJ Tentang Persetujuan Pengangkatan PLT/Pejabat Sementara Perangkat Daerah.

melakukan pelanggaran disiplin dan atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.

- b. Persetujuan mutasi antardaerah dan atau antar-instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud. Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud.”

Kendati begitu Plt, Pj, dan Pjs harus melaporkan hal tersebut ke Mendagri paling lambat tujuh hari kerja terhitung sejak dilakukannya Tindakan kepegawaian tersebut. Dikonfirmasi terpisah, Benny menjelaskan SE No. 821/5492/SJ tersebut diterbitkan dalam rangka efisiensi serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁸

Bukannya mendapatkan sambutan baik, SE No. 821/5492/SJ Mendagri tersebut nyatanya menimbulkan banyak pertanyaan dari berbagai pihak, ada yang menyatakan hal tersebut dapat hanya akan menimbulkan sebuah kegaduhan di ranah publik dan dapat menciptakan suatu pertentangan.

Prosedur pengangkatan dan pemberhentian Aparatur Sipil Negara maka produk hukum dan pelaksanaannya adalah 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. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut berbicara bagaimana prosedur pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah.

⁸ Tiara Aliya Azzahra, “Mendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Pecat Hingga Mutasi Pegawai”, <https://news.detik.com> diakses pada tanggal 21 Oktober 2023.

Pasal 132 A di dalam Peraturan Pemerintah No 49 Tahun 2008 menyebutkan bahwa “*pejabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah dilarang melakukan mutasi, mencabut dan membatalkan perizinan yang dikeluarkan Kepala Daerah sebelumnya dan mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan sebelumnya*”.

Asas Preferensi hukum adalah asas hukum yang menunjuk hukum mana yang lebih didahulukan untuk diberlakukan, jika dalam suatu peristiwa hukum terkait atau tunduk pada beberapa peraturan.⁹ Asas preferensi hukum memiliki tiga macam asas yang digunakan untuk menyelesaikan pertentangan peraturan perundang-undangan, antara lain: pertama, *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferior* yang berarti peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dengan arti peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah. Asas yang kedua yaitu *Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali* yang berarti peraturan yang lebih khusus mengesampingkan peraturan yang lebih umum, sedangkan asas yang ketiga yaitu *Asas Lex Posterior Derogat Legi Priori* artinya peraturan yang baru mengesampingkan peraturan yang lama namun peraturan itu harus sederajat dalam hirarki peraturan perundang-undangan.¹⁰

Surat Edaran (SE) Mendagri tentang persetujuan Mendagri Kepada Plt/Pj/Pjs Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah tentu sudah tidaksesuai dengan

⁹ Shinta Agustina, Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana, Semarang, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. Vol. 44 (4), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2015, hlm.504.

¹⁰ Nur Faqih Irfani, Asas Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 3, September 2020.

salah satu asas preferensi hukum yaitu pada *Asas Lex Superior Derogat Legi Inferior*, karena Surat Edaran Mendagri tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008, karena pada pasal 7 ayat 1 Undang- Undang Nomor 12 tahun 2011 dalam hierarki peraturan perundang-undangan Peraturan pemerintah berada di atas Surat Edaran Mendagri.

Berdasarkan SE tersebut kini seorang pejabat kepala daerah memiliki kewenangan yang lebih luas terutama dalam aspek kepegawaian. Menurut Menteri Dalam Negeri, SE tersebut dikeluarkan dengan tujuan untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun Penerbitan SE tersebut dikritik dan dianggap sebagai penolakan Mendagri terhadap ketentuan hukum yang lebih tinggi. Mengutip studi yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) bahwa SE yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri tersebut telah melanggar ketentuan yang terdapat pada PP 49/2008. Penerbitan SE tersebut telah melanggar salah satu asas preferensi hukum yaitu asas *lex superior derogate legi inferior* yang mempunyai makna bahwa aturan yang derajatnya lebih tinggi harus digunakan dan mengesampingkan aturan yang derajatnya lebih rendah.”¹¹

Menjelang Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak yang akan digelar pada 2024 berakibat pada terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah di banyak wilayah. Contohnya, ada 101 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada

¹¹ PSHK FH UII, 2022, ”Pernyataan Pusat Stusi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap “SE Mendagri Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Pejabat/Pejabat Sementara Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah”, Siaran Pers Nomor: 16/SP/PSHK/IX/2022, diakses tanggal 21 Oktober 2023.

2022, terdiri dari 7 gubernur, 18 wali kota, dan 76 bupati. Dari 101 kepala daerah tersebut, ada 49 kepala daerah yang akan lengser pada Mei 2022, antara lain:

1. Gubernur Banten Wahidin Halim
2. Gubernur Bangka Belitung Erzaldi Rosman Djohan
3. Gubernur Gorontalo Rusli Habibie
4. Gubernur Sulawesi Barat Ali Baal Masdar Anwar
5. Gubernur Papua Barat Dominggu Mandacan

Ada pula 170 kepala daerah yang masa jabatannya berakhir pada 2023, terdiri dari 17 gubernur, 38 wali kota, dan 115 bupati. Jika diakumulasikan, terdapat 271 kepala daerah yang akan lengser selama periode 2022-2023, terdiri dari 24 gubernur, 56 wali kota, dan 191 bupati.

Kepala daerah yang masa jabatannya habis sebelum Pilkada Serentak 2024 akan digantikan oleh penjabat gubernur sementara. Aturan mengenai hal ini tertuang dalam UU No. 10 Tahun 2016 Pasal 201 poin 9 yang berbunyi:¹²

"Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023 sebagaimana dimaksud pada ayat (5), diangkat penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Wali Kota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024."

Islam mensyariatkan untuk memelihara kemaslahatan manusia, sekaligus untuk menghindari mafsadat baik di dunia maupun di akhirat. Kemaslahatan dituju bukan hanya untuk kepentingan individu akan tetapi demi terciptanya kemaslahatan

¹² Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 Pasal 201.

secara umum. Masalah Mursalah merupakan salah satu metode istinbat atau menetapkan suatu hukum yang mana dalam hal menetapkan hukum atau aturan harus berhati-hati agar hukum yang di peroleh tidak keliru.

Kaitan antara Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ dengan *masalah* terdapat pada tujuan yang terkandung didalamnya, yaitu untuk menjadikan pembinaan kepegawaian di daerah berjalan lebih efektif dan efisien. Sehingga diharapkan kedepannya pembinaan kepegawaian di daerah akan berjalan lebih efektif dan efisien dan untuk mempercepat proses pelayanan dan mengefisienkan penyelenggaraan pemerintahan. Kemendagri menyederhanakan proses tahapan yang memerlukan persetujuan Mendagri.

Sebagaimana yang telah penulis uraikan sebelumnya bahwa SE No. 821/5492/SJ tersebut secara hierarki tidak sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi yakni 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 (PP 49/2008) terdapat dalam Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008. Dan dengan adanya SE tersebut merupakan suatu langkah kemunduran yang dapat mengakibatkan masalah yang serius yang dapat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Selain itu menurut Ahmad Khoirul Umam, Surat Edaran tersebut juga dapat menimbulkan atau menciptakan sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat melalui Mendagri kepada Pj, Pjs, dan Plt yang menjabat.

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut persoalan tersebut dengan tema, “**Urgensi**

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan pengangkatan Pelaksana Tugas/ Penjabat/ Pejabat Sementara Perangkat Daerah Dalam Perspektif *Maslahah*”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, maka rumusan masalah yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bagaimanakah Urgensi Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ dalam perspektif *Maslahah*?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menganalisis bagaimana urgensi, kedudukan, jenis dan hierarki Surat Edaran (SE) baik dari segi formil dan materil dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam persepektif *Maslahah*.

D. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Untuk mengembangkan teori hukum terutama dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan mengembangkan teori kewenangan pejabat pemerintahan dan menjadi salah satu syarat untuk mendapatkan gelar magister (S2) di Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum UINSunan Kalijaga Yogyakarta.

b. Secara Praktis

Untuk meberikan penjelasan kepada masyarakat mengenai bagaimana idealnya wewenang pejabat pemerintahan yang sesuai

dengan peraturan perundang-undangan serta sebagai informasi untuk pengembangan penelitian yang akan datang dalam rumpun ilmu yang lebih baik.

E. Telaah Pustaka

Penulis terlebih dahulu melakukan telaah Pustaka terhadap penelitian sebelumnya agar penelitian memiliki nilai dan dapat dipertanggung jawabkan keasliannya. Telaah pustaka ini bertujuan untuk mencari informasi yang berhubungan dengan penelitian-penelitian yang ada kaitannya dengan penelitian penulis sehingga tidak ada pengulangan penelitian terhadap penelitian terdahulu.

Berdasarkan pencarian yang telah penulis telaah ada beberapa penelitian yang membahas tentang kewenangan pelaksana tugas dan pejabat sementara.

Penelitian yang pertama dilakukan oleh Nandang Alamsah Delianoor dengan judul penelitian “Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak). Tujuan penelitian tersebut untuk mengkaji bahwa adanya kekosongan jabatan Kepala Daerah definitive yang nantinya akan diganti oleh pelaksana tugas menjadi masalah karena akan adanya beberapa daerah yang akan dipimpin Plt selama kurang lebih dua tahun. Kewenangan Plt yang terbatas akan mengakibatkan terhambatnya roda pemerintahan sehingga perlu diatur tegas mengenai wewenang Plt. Hasil penelitian tersebut menunjukkan perlu adanya kepastian hukum mengenai wewenang Plt agar roda pemerintahan tidak terhambat.¹³

¹³ Nandang Alamsah Delianoor, “Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)”, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2015.

Penelitian kedua dilakukan oleh Sutan Rais Aminullah Nasution tahun 2020 dengan judul “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Perspektif Hukum Administrasi Negara”. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana pengaturan kewenangan Plt Kepala Daerah, hasil penelitian ini adalah Plt Kepala Daerah merupakan pejabat sementara yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah yang sedang berhalangan menjalankan tugas. Pengaturan Plt dapat ditemukan dalam UU No 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, sedangkan untuk kewenangan Plt belum ada aturan yang mengatur di dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini memberikan kesimpulan bahwa Plt tidak dapat menjalankan kewenangan sesuai dengan Kepala Daerah definitive. Penelitian ini tentu berbeda dengan penelitian penulis yang focus penelitian di Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Pejabat Sementara dimana pelaksana tugas dan pejabat sementara dapat melakukan pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan Tindakan hukum lainnya kepada Aparatur Sipil Negara di tingkat Pemerintah Daerah baik itu tingkat Provinsi dan Kabupaten Kota yang melakukan pelanggaran disiplin.¹⁴

Penelitian ketiga dilakukan oleh Dewi Tri Wahyuni dengan judul “Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”. Penelitian tersebut bertujuan untuk Untuk dapat menciptakan suatu tatanan pemerintahan agar dapat menuju pemerintahan yang baik atau mencapai

¹⁴ Sutan Rais Aminullah Nasution, “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Perspektif Hukum Administrasi Negara”, *Jurnal Ilmu Negara*, Vol. 2, No 7(Maret 2018).

good governance. Maka pemerintahan harus dapat menciptakan sistem dan tatanan hukum yang tepat guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik sesuai tujuan. Ketentuan dan aturan yang memunculkan bahwa ketika terjadi kekosongan harus diganti dengan pejabat publik pengganti sementara seperti Pelaksana tugas (Plt.) dengan tidak menyertakan kewenangan dan hanya memberikan tugas yang perlu dilakukan sebagai pejabat pengganti tidak memberikan keleluasan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.¹⁵

Penelitian keempat dilakukan oleh Enrico Gustian Isvardo dengan judul “Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Bupati/Walikota Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014”. Penelitian ini bertujuan untuk Pelaksanaan system pemerintahan daerah oleh (Plt) Bupati/Walikota masih menimbulkan beberapa permasalahan seperti masih adanya Plt yang belum menjalankan tugasnya dengan baik sehingga tidak memberikan perubahan bagi daerah yang dipimpin, serta kesalahan dalam pembentukan kebijakan yang justru melanggar Batasan kewenangan. Batasan-batasan kewenangan (Plt) Bupati/Walikota dalam sistem pemerintahan Daerah berdasarkan Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah belum dijelaskan secara terperinci dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, melainkandiatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, SK BKN 26/2016 dan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dari beberapa peraturan perundang-undangan tersebut, maka Batasan

¹⁵ Dewi Triwahyuni “Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *jurnal Administrasi Negara*, Vol 3, No 2, (Januari-April).

kewenangan Plt Bupati dalam system pemerintahan daerah adalah hanya bersifat administratif seperti menandatangani dokumen yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh Bupati dan/atau tugas administratif lainnya serta melaksanakan kebijakan yang sudah ditetapkan sebelumnya oleh Bupati definitive.¹⁶

Penelitian kelima dilakukan oleh Yuolanda Naipospos Grece dengan judul penelitian “Kewenangan PLT Bupati Terhadap Mutasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir”. Penelitian tersebut bertujuan untuk mengetahui kewenangan pelaksana tugas Bupati dalam mutase jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir dan untuk mengetahui implikasi hukum atas keputusan mutasi. Hasil penelitian tersebut menunjukkan keputusan yang dikeluarkan PLT Bupati Toba Samosir dengan memutasi salah satu ASN tidak sah karena tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, kemudian keputusan tersebut juga tidak diawasi oleh Badan Kepegawaian Daerah sehingga implikasi hukum dari keputusan tersebut tidak sah dan terhadap ASN yang menerima kebijakan mutasi tersebut dapat mengajukan upaya banding administrasi kepada KASN karena merasa adanya kerugian materil dan immaterial.¹⁷

Penelitian keenam dilakukan oleh Negeri Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati dengan judul penelitian “Menguji Ketepatan Penambahan

¹⁶ Enrico Gustian Isvando, “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Bupati/Walikota Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” *Journal Of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, (2022).

¹⁷ Yuolanda Naipospos Grece, “Kewenangan PLT Bupati Terhadap Mutasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No 2 (Januari 2017).

Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam”. Bahwa SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tahun 2022 tidak termasuk dalam bentuk peraturan perundang-undangan mengingat substansinya tidak memiliki kekuatan hukum mengikat melainkan bersifat teknis operasional sehingga lebih tepat disebut sebagai *Beleidsregel* atau peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan berfungsi sebagai sebuah instrumen komunikasi antar jabatan Tata Usaha Negara, dan merupakan salah satu perwujudan dari kebijakan tertulis. Meskipun pada dasarnya substansi dari SE Mendagri ditujukan kepada Penjabat Gubernur, Bupati dan Walikota akan tetapi secara tidak langsung juga akan berdampak kepada warga masyarakatnya, apalagi dalam masa transisi menuju Pilkada Serentak 2024, dimana terdapat 271 Penjabat Kepala Daerah yang akan memimpin lebih kurang 90% dari populasi masyarakat Indonesia.¹⁸

Bahwa Penjabat Kepala Daerah memang sengaja diberikan limitasi kewenangan melalui peraturan perundang-undangan mengingat posisinya yang hanya didesain untuk melanjutkan roda pemerintahan daerah. Akan tetapi, dengan banyaknya Penjabat yang akan memimpin daerah dalam waktu yang lama, Kemendagri dengan berlandaskan pada asas efektifitas dan efisiensi justru menerbitkan SE Mendagri, dimana substansi pokok dari SE Mendagri tersebut memberikan persetujuan tertulis yang bersifat umum kepada Penjabat Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam aspek kepegawaian, meliputi pemberhentian, penjatuhan sanksi, hingga mutasi pegawai. Tanpa disadari, SE Mendagri telah

¹⁸ Catur Agil Pamungkas, dkk, “Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam”, *Media Of Law And Sharia*, Vol. 4, No. 2, 2023.

merubah bentuk persetujuan yang sebelumnya telah diatur dalam PP No. 49/2008 dan juga dalam SK BKN, yang pada mulanya bersifat kasuistik menjadi bersifat umum sehingga secara tidak langsung Kemendagri melampaui kewenangannya karena telah membentuk sebuah norma hukum baru.

Penelitian ketujuh dilakukan oleh Rahmazani dengan judul penelitian “Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024”. Pengisian jabatan kepala daerah oleh penjabat pada masa transisi pra pilkada serentak nasional 2024 mendatang telah menuai persoalan dan dinamika, diantaranya: mekanisme pengangkatan yang dilakukan sepihak oleh pemerintah tidak berdasarkan pada peraturan hukum yang jelas. Ketiadaan acuan yang memadai sebagai dasar pengangkatan mengakibatkan terjadinya pengangkatan penjabat yang dilakukan secara tertutup dan minim partisipasi, sehingga legitimasi penjabat yang diangkat cenderung lemah. Hal ini kemudian memunculkan kekhawatiran akan timbulnya berbagai macam potensi masalah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu penting bagi pemerintah untuk segera membentuk aturan pelaksana berupa PP (Peraturan Pemerintah) yang memuat mekanisme yang demokratis sebagai pedoman pengangkatan penjabat kepala daerah yang merupakan tindak lanjut Pasal 201 UU 10/2016 sebagaimana amanat Mahkamah Konstitusi, agar pengangkatan penjabat kepala daerah tetap berada dalam koridor negara hukum dan demokrasi.¹⁹

¹⁹ Rahmazani, “Problematika Pengisian Jabatan Penjabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024”, *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20, No. 2, June 2023.

Penelitian kedelapan dilakukan oleh Nur Chalil, dkk dengan judul penelitian “Analisis Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi”. Mengenai pelaksana tugas sementara dalam hal ini disebut sebagai pejabat telah diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri No. 74 Tahun 2016 tentang cuti di luar tanggungan Negara bagi Gubernur dan wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati, serta Walikota dan wakil walikota. Sehubungan dengan hal tersebut, diatas sesuai dengan hasil penelitian penulis dilapangan memperoleh informasi dari hasil observasi dan wawancara tentang pengunduran sementara walikota Makassar sebagai pejabat definitif dikarenakan mengambil cuti dalam kurun waktu 4 bulan untuk mengikuti pemilihan kepala daerah dan mengangkat wakil walikota Makassar sebagai pelaksana tugas. Dasar hukum yang digunakan dalam keputusan tersebut yaitu Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.²⁰

Penelitian kesembilan dilakukan oleh Azhar Priyatmoko, dengan judul penelitian “Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan Indonesia”. Bahwa Pengaturan kewenangan pelaksana tugas (PLT) Gubernur dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah faktanya belum jelas dan tegas, karena kewenangan pelaksana tugas (PLT) Gubernur dalam Permendagri No. 74 Tahun 2016 bertentangan atau terjadi disharmonisasi norma/konflik norma dengan Surat Kepala BKN No. K.26-30/V.20-3/99, di mana melalui Surat Kepala

²⁰ Nur Chalil, dkk. “Analisis Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi”, *Jurnal Alauddin Law Develompent (ALDEV)*, Vol. 1, No. 2, Agustus 2019.

BKN No. K.26-30/V.20-3/99, PLT/Plh dinyatakan tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian, dan tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.²¹

Penelitian kesepuluh dilakukan oleh Ervin Munandar, dkk. Dengan judul penelitian “Problematika Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Dalam Memberhentikan Kepala Desa”. Bahwa, Ada dua macam tindakan hukum pemerintah yaitu tindakan hukum publik adalah Tindakan yang didasarkan pada ketentuan hukum publik dan tindakan hukum privat didasarkan pada ketentuan hukum keperdataan. Tindakan PLT bupati untuk memberhentikan kepala desa adalah Tindakan hukum publik, dengan proses pengambilan keputusan yang tidak semata mata didasarkan pada keinginan sendiri. Selanjutnya kaitannya dengan asas legalitas telah jelas maksudnya sebagaimana penjelasan sebelumnya, bahwa tindakan PLT bupati buton tengah merupakan tindakan atas perintah undang-undang desa, selain itu pemaknaan asas legalitas adalah perluasan dari asas legalitas itu sendiri.²²

Sebagai konsekuensi dari kewenangan PLT yang dibatasi sesuai dengan Pasal 14 ayat (7) UU No. 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, tetapi Tindakan hukum yang didasarkan fungsi dengan pemaknaan “...bahwa kita tidak

²¹ Azhar Priyatmoko, Skripsi Tentang “*Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*”, 2021.

²² Ervin Munandar, dkk, “Problematika Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Dalam Memberhentikan Kepala Desa”, *Jurnal Legalitas*, Vol. 12, No. 1.

boleh dipasung oleh procedural justice dan mengabaikan substantive justice,...” dapatlah dibenarkan. Sebab kata “fungsi” tersebut merujuk pada Pasal 1 angka 2, angka 3 Jo Pasal 4 ayat (1) UU No. 30 Tahun 2014. Sehingga kewenangan yang dijalankan adalah kewenangan sebagai kepala daerah atau sebagai unsur yang melaksanakan fungsi pemerintahan dengan jabatan kepala daerah. Hal tersebut sesuai dengan Pasal 10 ayat (3) UU No. 15 tahun 2014 tentang Pembentukan Kabupaten Buton Tengah Di Provinsi Sulawesi Tenggara, bahwa pengangkatan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Kabupaten Buton Tengah tersebut karena “...memiliki kemampuan dan pengalaman jabatan dalam bidang pemerintahan....”.

Penelitian sebelas oleh Ani Nuryani dengan judul penelitian “penambahan kewenangan mutasi pegawai oleh penjabat kepala daerah dalam surat edaran menteri dalam negeri nomor 821/5492/sj perspektif masalah mursalah”.²³ Secara yuridis Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ Secara yuridis Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 sekaligus bertentangan secara hirarkis dengan PP tersebut, didasarkan pada UU Nomor 12 Tahun 2002 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dan bahwa Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ belum maslahat Dikarenakan SE tersebut isinya bertentangan dengan Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008, selain itu berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan atau abuse of power dan belum sesuai dengan *masalah daruriyah, masalah hajjiyah* maupun *masalah tahsiniyah* juga belum

²³ Ani Nuryani, *penambahan kewenangan mutasi pegawai oleh penjabat kepala daerah dalam surat edaran menteri dalam negeri nomor 821/5492/sj perspektif masalah mursalah*, 2023.

sesuai dengan kaidah *dar'ul mafasid aula min jalbi al-mashalih* dimana mencegah kerusakan jauh lebih diutamakan daripada mendatangkan kemaslahatan (kebaikan).

F. Kerangka Teoritik

Dalam kajian ini, berbagai teori digunakan untuk mengkaji eksistensi Surat Edaran Mendagri No. 821/5492/SJ. Beberapa teori tersebut membantu memberikan argumentasi dan justifikasi Surat Edaran Mendagri No. 821/5492/SJ Tentang Persetujuan pengangkatan Plt/Pj/ Pjs Perangkat Daerah.

1. Teori Peraturan Perundangan-Undangan

Istilah Perundang-undangan dan Peraturan perundang-undangan berasal dari kata Undang-undang, yang merujuk kepada jenis atau bentuk peraturan yang dibuat oleh Negara. Dalam literature Belanda di kenal istilah *wet* yang mempunyai dua macam arti yaitu *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* yaitu pengertian undang-undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.²⁴ Pemakaian istilah Perundangan asal katanya adalah undang dengan dibubuhi awalan per- dan akhiran -an. Kata Undang bernotasi lain dari kata undang-undang. Yang dimaksud dalam konteks penggunaan istilah ini adalah yang berkaitan dengan Undang-Undang bukan kata Undang yang mempunyai konotasi lain.²⁵

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

²⁴ Teori & Peraturan Perundang-Undangan oleh Ni'matul Huda, & R. Nazriyah, Cetakan II: Desember 2019. Hal: 4.

²⁵ Teori & Peraturan Perundang-Undangan oleh Ni'matul Huda, & R. Nazriyah, Cetakan II: Desember 2019. Hal: 4.

lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.²⁶

Dalam membentuk peraturan perundang-undangan, ada beberapa teori yang perlu dipahami oleh perancang undang-undang yakni teori jenjang norma. Hans Nawiasky, salah satu murid Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang teori jenjang norma dalam kaitannya dengan suatu negara. Hans Nawiasky dalam bukunya “*Allgemeine Rechtslehre*” mengemukakan bahwa sesuai dengan teori Hans Kelsen, suatu norma hukum negara selalu berlapis-lapis dan berjenjang yakni norma yang di bawah berlaku, berdasar, dan bersumber pada norma yang lebih tinggi dan begitu seterusnya sampai pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar. Dari teori tersebut, Hans Nawiasky menambahkan bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang, norma hukum juga berkelompok-kelompok. Nawiasky mengelompokkan menjadi 4 kelompok besar yakni:

- b. *Staatsfundamentalnorm* (norma fundamental negara);
- c. *Staatsgrundgezets* (aturan dasar negara);
- d. *Formell Gezetz* (undang-undang formal);
- e. *Verordnung dan Autonome Satzung* (aturan pelaksana dan aturan otonom).

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarkinya, yang mana UUD Tahun 1945 merupakan peraturan tertinggi didalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan dibawahnya.

²⁶ Nuryanti Widyastuti, Jenis Hierarki, Fungsi, dan Materi Peraturan Perundang-Undangan, (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan), Jakarta 28 Juli 2021.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yaitu:

- a. Kejelasan tujuan;
 - b. Kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
 - c. Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;
 - d. Dapat dilaksanakan;
 - e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
 - f. Kejelasan rumusan; dan
 - g. Keterbukaan.
2. Teori Hukum Administrasi Negara (HAN)

Ada berbagai istilah di dalam penyebutan Hukum Administrasi Negara yang merupakan terjemahan dari *Administratiefrecht* yang dikenal di Negara Belanda, *Verwaltungsrecht* di Jerman, *Droit Administratif* di Perancis, *Administratif Law* di negara Inggris dan Amerika. Sebagaimana kita ketahui bahwa Indonesia dahulu merupakan bekas jajahan Belanda, sehingga Hukum Administrasi Negara Indonesia merupakan terjemahan dari *Administratiefrecht*.²⁷

Dari fakta pemakaian istilah yang berbeda sesuai perkembangan bernegara, pengertian hukum administrasi negara pun berbeda antara satu pakar dan pakar lainnya. Perbedaan pengertian tersebut bisa dimengerti karena hal tersebut sangat bergantung pada sudut pandang dan luas wilayah yang dibicarakan dalam hukum administrasi negara.

²⁷ Fakhruddin Razi, "*Hukum Administrasi Negara*", (Purwokerto Selatan: Pena Persada, 2020), hlm. 1.

beberapa pakar melihat bahwa hukum administrasi sebagai suatu sekumpulan norma. Salah satunya adalah L.J. Van Apeldoorn yang menafsirkan pengertian hukum administrasi negara sebagai segala keseluruhan aturan yang harus diperhatikan oleh setiap pendukung kekuasaan yang disertai tugas pemerintahan tersebut. Jadi, dalam penafsiran ini, L.J. Van Apeldoorn menitikberatkan hukum administrasi negara lebih pada aturan atau norma yang mengatur kekuasaan negara itu sendiri.²⁸

Satu hal yang harus diperhatikan sebagaimana dijelaskan di atas adalah hubungan antara negara dan masyarakat itu hubungan yang istimewa. Karena itu, sesungguhnya HAN bukan hanya merupakan seperangkat aturan, tetapi harus mengatur pula hubungan istimewa tersebut. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Logemann dan Utrecht yang melihat dan memaknai hukum administrasi negara sebagai seperangkat norma-norma yang menguji hubungan hukum istimewa yang diadakan untuk memungkinkan para pejabat administrasi negara melakukan tugas mereka yang khusus. Pendapat ini didukung oleh J.M. Baron de Gerando yang menyatakan bahwa objek hukum administrasi adalah hal-hal yang secara khusus mengatur hubungan timbal balik antara pemerintah dan rakyat sehingga titik berat objek HAN ada pada hubungan istimewa tersebut sehingga perlu ada dalam norma peraturan.²⁹

3. Teori *Maslahah*

²⁸ Yos Johan Utama, “*Pengertian Administrasi Negara Dan Hukum Administrasi Negara*”, ADPU4332/ Modul 1, hlm. 1.20.

²⁹ *Ibid.*

Mashlahah (مَصْلَحَتَم) dalam bahasa Arab terbentuk masdar dari lafad يَصْلِحُ – صُلِحًا yang bermakna baik atau positif.³⁰ Mashlahah juga berarti manfaat atau suatu pekerjaan yang mengandung manfaat.³¹ Sedangkan secara terminologi, Mashlahah dapat diartikan mengambil manfaat dan menolak madharat (bahaya) dalam rangka memelihara tujuan syara' (hukum Islam).

Maslahah, secara etimologi adalah kata tunggal dari *al-masalih*, yang sama artinya dengan kata salah, yaitu mendatangkan kebaikan. Terkadang digunakan juga istilah lain yaitu *al-istislah* yang berarti mencari kebaikan. Tak jarang juga kata masalahah atau *istislah* ini disertai dengan kata *al-mu nasib* yang berarti hal-hal yang cocok, sesuai dan tepat penggunaannya.³² Dari beberapa arti ini dapat diambil suatu pemahaman bahwa setiap sesuatu, apa saja yang mengandung manfaat di dalamnya baik untuk memperoleh kemanfaatan, kebaikan, maupun untuk menolak kemudharatan, maka semua itu disebut dengan masalahah. Dalam konteks kajian ilmu *ushul al-fiqh*, kata tersebut menjadi sebuah istilah teknis, yang berarti berbagai manfaat yang dimaksudkan Syari' dalam penetapan hukum bagi hamba-hambanya, yang mencakup tujuan untuk memelihara agama, jiwa, akal, keturunan, dan harta kekayaan, serta mencegah hal-hal yang dapat mengakibatkan luputnya seseorang dari kelima kepentingan tersebut.³³

³⁰ Ahmad Warson, *Munawwir. Kamus al-Munawwir*, (Surabaya: Pustaka Progresif, 1997), hlm. 788.

³¹ Husein Hamid Hasan, *Nazariyyah al-Maslahah fi al-Fiqh al-Islami*. (Kairo: Dar al-Nahdhah al-'Arabiyah. 1971), hlm. 3-4.

³² H.M.Hasbi Umar, *Nalar Fiqh Kontemporer*, (Cet. I; Jakarta: Gaung Persada Press, 2007), hlm.112.

³³ *Ibid.*

Maslahah merupakan salah satu metode analisa yang dipakai oleh ulama ushul dalam menetapkan hukum (*istinbat*) yang persoalannya tidak diatur secara eksplisit dalam al-Qur'an dan al-Hadis hanya saja metode ini lebih menekankan pada aspek maslahat secara langsung.

Imam al-Ghazali memandang bahwa suatu kemaslahatan harus sejalan dengan tujuan syara', sekalipun bertentangan dengan tujuan manusia, karena kemaslahatan manusia tidak selamanya didasarkan kepada kehendak syara', tetapi sering didasarkan pada hawa nafsu. Oleh sebab itu, yang dijadikan patokan dalam menentukan kemaslahatan itu adalah kehendak dan tujuan syara', bukan kehendak dan tujuan manusia.³⁴

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian normative atau penelitian kepustakaan hukum yang dikaji dengan pertauran-peraturan hukum. Dalam penelitian hukum normative diperlukan data skunder yaitu data yang terdapat dalam bahan hukum baik itu yang terikat maupun yang tidak terikat. Kaitannya dalam penelitian normative ini data skunder yang digunSakan adalah Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan Mendagri Kepada Plt/Pj/Pjs dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan putusan tersebut. Penelitian Pustaka (*Library Research*) artinya

³⁴ Abu Hamid Al-Ghazali, *al-Mustashfa min Ilmi al-Ushul*, (Beirut: Dar al Kutub al-Ilmiyah.1980), hlm. 286.

serangkaian kegiatan yang berhubungan dengan metode pengumpulan data Pustaka, membaca dan mencatat serta mengolah bahan terkait penelitian.³⁵

2. Sifat Penelitian.

Penelitian ini bersifat perspekti analisis yaitu bertujuan untuk menganalisa secara sistematis Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan Mendagri Kepada Plt/Pj/Pjs dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah tersebut.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan Yuridis Normative, artinya pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua Undang-Undang dan regulasi yang terkait.³⁶ Dalam hal ini analisis terhadap Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Penjabat Sementara dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah dan raegulasi lain yang terkait.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam hal ini adalah dilakukan dengan studi Pustaka dengan menelaah bahan hukum yang bersumber dari:

a. Data Primer

³⁵ Mustika Zed, *Metode Penelitian Perpustakaan*, (Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004), hlm. 2.

³⁶ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2011), hlm. 35.

Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah atau dokumen resmi negara merupakan bahan hukum primer. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ
- 2) 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

b. Data Skunder

Data penelitian yang bersumber dari buku-buku hukum, hasil penelitian hukum, jurnal hukum, makalah hukum, artikel hukum dan pendapat ahli hukum, semua hal tersebut dikatakan sebagai bahan hukum sekunder atau dikatakan juga bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menjelaskan bahan primer.

c. Data Tersier

Data penelitian yang bersumber dari artikel-artikel yang berhubungan dengan surat edaran mendagri tersebut, seperti Ensiklopedia hukum, kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum merupakan bahan hukum tersier, bisa dikatakan bahwa bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atas bahan hukum primer dan sekunder.

H. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan dalam penelitian ini, maka penulis membagi dalam beberapa bab guna mendapatkan hasil penelitian yang maksimal dan sistematis sehingga dapat dipahami dan disimpulkan dengan tepat.

Bab pertama, merupakan pendahuluan yang akan menguraikan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah Pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan.

Bab kedua, bab ini membahas tentang Tinjauan Tentang Peraturan Perundang-Undangan, Hukum Administrasi Dan *Maslahah*.

Bab ketiga, membahas tentang Tinjauan Tentang Kewenangan Dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri

Bab keempat, membahas tentang analisis terhadap urgensi Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ perspektif *Maslahah*, yang terdiri dari dua sub bahasan antara lain: urgensi surat edaran nomor 821/5492/SJ, dan surat edaran mendagri nomor 821/5492/SJ dalam perspektif *masalah*.

Bab kelima, merupakan penutup yang berisi kesimpulan, saran, lampiran dan daftar Riwayat hidup.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan terkait dengan Surat Edaran (SE) Mendagri Nomor 821/ 5492/SJ Tentang Persetujuan Pengangkatan Plt/Pj/Pjs Perangkat Daerah Perspektif Masalah maka penulis mengambil beberapa kesimpulan untuk menjawab latar belakang masalah diatas:

Bahwa urgensi Surat Edaran (SE) Mendagri No. 821/5492/SJ sebagai kebijakan peraturan yang berfungsi sebagai sebuah instrument komunikasi antar jabatan Tata Usaha Negara, dan merupakan salah satu perwujudan dari kebijakan tertulis (*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*) dari pejabat Tata Usaha Negara. Dan bahwa eksistensi dari Surat Edaran merupakan bentuk pertanggung jawaban negara kepada warga masyarakatnya dalam hal pemberian layanan, bantuan perlindungan serta pencegahan masalah-masalah sosial untuk mencapai kesejahteraan. Kemudian substansi dari Surat Edaran biasanya berisikan penjelasan ataupun prosedur untuk mempermudah dan memperjelas peraturan yang harus dilaksanakan. Karena sifat SE yang hanya memperjelas, maka substansinya tidak boleh menabrak apalagi menegaskan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU PUU. Namun pada perakteknya yang terjadi pada Surat Edaran (SE) Mendagri No. 821/5492/SJ banyak terjadi pertentangan, dilihat dari hierarkinya, yang mana SE ini tidak sesuai dengan aturan diatasnya yakni pada aturan PP No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan

Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. SE ini juga tidak sesuai dengan salah satu asas preferensi hukum yaitu pada asas *lex superior derogate legi inferior* (peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi). Adanya SE tersebut dikhawatirkan akan terjadinya *abuse of power* (penyalahgunaan kekuasaan) oleh pemerintah.

Diterbitkannya Surat Edaran (SE) Mendagri No. 821/5492/SJ sudah *masalah*, namun Kemaslahatan sangat sedikit. Ini sesuai dengan kaidah *Fiqhiyah* yang menyatakan bahwa Apabila ada dua mafsadat bertentangan, maka yang harus ditinggalkan adalah mafsadat yang mudharatnya lebih besar, dengan melakukan mudharat yang lebih ringan.

B. Saran

Terkait penelitian yang penulis lakukan, maka penulis dengan ini memberi saran kepada Menteri Dalam Negeri dengan harapan untuk dapat menindak lanjuti terkait pertentangan yang terjadi akibat diterbitkannya Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5292/SJ tersebut. Menteri Dalam Negeri diharapkan untuk 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.

DAFTAR PUSTAKA

AL-QUR'AN DAN HADITS

Q.S. Al-Ma'idah (5) ayat 3.

FIQIH DAN USHUL FIQIH

Agustina, Shinta, Implementasi Asas Lex Specialis Derogat Legi Generali Dalam Sistem Peradilan Pidana, Semarang, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*. Vol. 44 (4), Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2015.

Al-Gazali, Abu Hamid, *al-Mustashfa min Ilmi al-Ushul*, Beirut: Dar al Kutub al-Ilmiyah.1980.

Al-Gazali, *Syifa al-Galil fi Bayan asy-Syahbah Wa Mukhil Wa Masalik at-Ta'lil* (Bagdad: al-Irsyad, 1390H /1971M.

Asshidiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Negara Pasca Sarjana*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010.

Asy-Syatibi, *al-Muwafaqat fi Usul asy-Syari'ah*, Qahirah: al-Hayyiatu al-Misriyyah al-'Ammah lil Kitab, 2006.

Azzahra, Tiara Aliya, "Mendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Pecat Hingga Mutasi Pegawai", <https://news.detik.com> diakses pada tanggal 21 Oktober 2023.

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

Chalil, Nur. dkk. "Analisis Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi", *Jurnal Alauddin Law Development (ALDEV)*, Vol. 1, No. 2, Agustus 2019.

Delianoor, Nandang Alamsah, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Vol. 1, No. 2, Oktober 2015.

Friedmann, W. *Teori & Filasafat Hukum: Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Judul Asli: *Legal Theory*, Penerjemah: Mohamad Arifin, Cetakan Kedua, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1993.

Grece, Yuolanda Naipospos, "Kewenangan PLT Bupati Terhadap Mutasi Jabatan Pegawai Negeri Sipil di Dinas Pendidikan Kabupaten Toba Samosir", *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No 2, Januari 2017.

Hasan, Husein Hamid, *Nazariyyah al-Maslahah fi al-Fiqh al-Islami*, Kairo: Dar al-Nahdhah al-'Arabiyah. 1971.

Hadjon, Philipus M. *Tentang Wewenang*, Makalah Pada Penataran Hukum Administrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.

- Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers, 2005.
- Haroen, Nasrun, *Ushul Fiqh 1*, Jakarta: Logos Publishing House, 1996.
- Hoesein, Zainal Arifin, *Judicial Review di Mahkamah Agung Republik Indonesia: Tiga Dekade Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Jakarta: Rajawali Press, 2009.
- Inggiz, Rio Trifo. dkk, “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang,” *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 1, No. 1, Tahun 2019.
- Irfani, Nur Faqih, *Asas Lex Superior, Lex Specialis, Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, Dan Penggunaannya Dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum*, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 16, No. 3, September 2020.
- Isyando, Enrico Gustian, “Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Bupati/Walikota Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014” *Journal Of Constitutional Law*, Vol. 2, No. 2, (2022).
- HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Pertama, Cet. Kelima, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
- <https://www.radarhukum.com/wewenang-dalam-hukum-administrasi-negara.html>
diakses pada tanggal 27 oktober 2023.
- <https://ris.legal/yuk-kenali-kewenangan-atribusi-delegasi-dan-mandat/> diakses pada tanggal 27 oktober 2023.
- Indrati, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undang*, Jakarta : Kanisius, 1998.
- Jeliae, Zoran, “A Note On Adolf Merkl’s Theory Of Administrative Law”, *Journal Facta Universitatis, Series: Law and Politics*, Vol. 1, No. 2, 1998.
- Khalaf, Abdul Wahab, *Ilmu Ushul Fiqh, Alih Bahasa Masdar Helmi*, cet-2, Bandung:Gema Risalah Press, 1997
- Kelsen, Hans, “*General Theory of Law and State*”, translated by: Anders Wedberg, New York: Russell & Russell, 1961.
- Lukman, Marcus, *Eksistensi Peraturan Kebijakan Dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Di Daerah Serta Dampaknya Terhadap Pembangunan Menteri Hukum Tertulis Nasional*, Bandung: Universitas Padjajaran, 1996.
- Mahmud, Peter, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2011.
- Marbun, SF. *Hukum Administrasi Negara I*, Cetakan Kedua (Revisi), Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Mas’ud, Muhammad Khalid, *Filsafat Hukum Islam dan Perubahan Sosial*, alih Bahasa Yudian W. Asmin, Surabaya: al-Ikhlash, 1995.

- Moh. Mahfud MD, SF. Marbun, *Wewenang Dalam Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Airlangga, 2009.
- Munandar, Ervin, dkk, "Problematika Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Bupati Dalam Memberhentikan Kepala Desa", *Jurnal Legalitas*, Vol. 12, No. 1.
- Munaf, Yusri, "*Hukum Administrasi Negara*", Pekanbaru: Marpoyan Tujuh, 2016.
- Nasution, Sutan Rais Aminullah, "Kewenangan Pelaksana Tugas (PLT) Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Jurnal Ilmu Negara*, Vol. 2, No 7, Maret 2018.
- Nuryani, Ani, *penambahan kewenangan mutasi pegawai oleh pejabat kepala daerah dalam surat edaran menteri dalam negeri nomor 821/5492/sj perspektif masalah mursalah*, 2023.
- Ni'matul Huda, & R. Nazriyah, *Teori & Peraturan Perundang-Undangan*, Cetakan II: Desember 2019.
- Pamungkas, Catur Agil. dkk, "Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Pejabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam", *Media Of Law And Sharia*, Vol. 4, No. 2, 2023.
- Priyatmoko, Azhar, Skripsi Tentang "*Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah Menurut Peraturan Perundang-Undangan Indonesia*", 2021.
- PSHK FH UII, 2022, "Pernyataan Pusat Studi Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (PSHK FH UII) terhadap "SE Mendagri Tentang Persetujuan Mendagri Kepada PLT/Pejabat/Pejabat Sementara Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah", Siaran Pers Nomor: 16/SP/PSHK/IX/2022, diakses tanggal 21 Oktober 2023.
- Rahmazani, "*Problematika Pengisian Jabatan Pejabat Kepala Daerah di Masa Transisi Pra Pilkada 2024*", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 20, No. 2, June 2023.
- Razi, Fakhruddin, "*Hukum Administrasi Negara*", Purwokerto Selatan: Pena Persada, 2020.
- Syamsudin, Aziz, *Proses Dan teknik Penyusunan Undang-undang*, Cetakan Pertama, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.
- Syarifuddin, Amir, *Ushul fiqh jilid 2*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Susanto, Sri Huri, "*Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan*", *Aministrative Law & Governance Journal*, Vol. 3, Issue 3, September 2020.
- Suratno, Sadhu Bagas, "Pembentukan Peraturan Kebijakan Berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik", diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/217520-pembentukan-peraturan-kebijakan> berdasar.pdf.

- Soebroto, Arif Christiono, “Kedudukan Hukum Peraturan/Kebijakan Dibawah Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional”/Kepala Bappenas, di akses dari http://birohukum.bappenas.go.id/data/data_presentasi/WORKSHOP%20Peraturan%20kebijakan%20di%20Kementerian%20PPN%20%20bappenas.pdf.
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Kanisius, Yogyakarta, 2010.
- Triwahyuni, Dewi, “Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan”, *jurnal Administrasi Negara*, Vol 3, No 2, (Januari-April).
- Umar, H.M.Hasbi, *Nalar Fiqh Kontemporer*, Cet. I; Jakarta: Gaung Persada Press, 2007.
- Utama, Yos Johan, “*Pengertian Administrasi Negara Dan Hukum Administrasi Negara*”, ADPU4332/ Modul 1.
- Yasin, Muhammad, Bahasa Hukum: Pelaksana Tugas, Pelaksana Harian, dan Pejabat, <https://m.hukumonline.com>

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
- Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Jakarta, 2012.
- Surat Edaran Mendagri, Nomor 821/5292/SJ Tentang Persetujuan Pengangkatan PLT/ Pejabat Sementara Perangkat Daerah.

KAMUS

- Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Edisi Keempat*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Warson, Ahmad, *Munawwir. Kamus al-Munawwir*, Surabaya: Pustaka Progresif, 1997.

BUKU-BUKU LAINNYA

- Zed, Mustika, *Metode Penelitian Perpustakaan*, Jakarta: Yayasan Obor Nasional, 2004.