

**PROBLEMATIKA PERIZINAN MUTASI DAN PEMBERHENTIAN  
PEJABAT OLEH PENJABAT, PENJABAT SEMENTARA, DAN  
PELAKSANA TUGAS DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH  
(STUDI SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR  
821/5492/SJ)**



**SKRIPSI**

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

**OLEH:**

**NUR HABIB ARIF FADILAH**

**NIM: 20103070016**

**PEMBIMBING:**

**DR. MOH. TAMTOWI, M. AG.**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA (SIYASAH)  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA**

**2024**

## HALAMAN PENGESAHAN



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-259/Un.02/DS/PP.00.9/03/2024

Tugas Akhir dengan judul : PROBLEMATIKA PERIZINAN MUTASI DAN PEMBERHENTIAN PEJABAT OLEH PENJABAT, PENJABAT SEMENTARA, DAN PELAKSANA TUGAS DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH (STUDI SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5492/SJ)

yang dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : NUR HABIB ARIF FADILAH  
Nomor Induk Mahasiswa : 20103070016  
Telah diujikan pada : Jumat, 08 Maret 2024  
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. Moh. Tamtowi, M. Ag.  
SIGNED

Valid ID: 65f2c1159a16b



Penguji I  
Siti Jahroh, S.H.I., M.SI.  
SIGNED

Valid ID: 65f389f6dbdaf



Penguji II  
Nilman Ghofur, M.Sos.  
SIGNED

Valid ID: 65ec266bbb4e1



Yogyakarta, 08 Maret 2024  
UIN Sunan Kalijaga  
Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Prof. Dr. Drs. H. Makhrus, S.H., M.Hum.  
SIGNED

Valid ID: 65f3b8f9e9e5d

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Nur Habib Arif Fadilah  
NIM : 20103070016  
Program Studi : Hukum Tata Negara  
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa skripsi saya yang berjudul:

“PROBLEMATIKA PERIZINAN MUTASI DAN PEMBERHENTIAN PEJABAT OLEH PENJABAT, PENJABAT SEMENTARA, DAN PELAKSANA TUGAS DALAM PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH (STUDI KASUS: SE MENDAGRI NO. 821/5492/SJ)” Adalah hasil penelitian/karya pribadi, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya dan bebas dari plagiarisme.

Apabila terbukti pernyataan ini tidak benar, maka sepenuhnya menjadi tanggung jawab penyusun.

Yogyakarta, 23 Februari 2024



Nur Habib Arif Fadilah  
NIM: 20103070016

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI

Hal : Persetujuan Skripsi  
Kepada:  
Yth. Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum  
Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta  
Di Yogyakarta

*Assalamualaikum wr. wb.*

Setelah membaca, meneliti, memberikan petunjuk dan mengoreksi serta mengadakan perbaikan seperlunya, maka saya selaku pembimbing berpendapat bahwa skripsi Saudara:

Nama : Nur Habib Arif Fadilah

NIM : 20103070016

Judul Skripsi : PROBLEMATIKA PERIZINAN MUTASI DAN  
PEMBERHENTIAN PEJABAT OLEH PENJABAT, PENJABAT  
SEMENTARA, DAN PELAKSANA TUGAS DALAM  
PERSPEKTIF SIYASAH DUSTURIYAH (STUDI KASUS: SE  
MENDAGRI NO. 821/5492/SJ)

Sudah dapat diajukan kepada Fakultas Syari'ah dan Hukum/Program Studi Hukum Tata Negara UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelas Sarjana Strata Satu dalam bidang ilmu hukum.

Dengan ini saya berharap agar skripsi tersebut di atas dapat segera dimunaqosyahkan. Atas perhatiannya saya ucapkan terimakasih.

Yogyakarta, 23 Februari 2024



DR. MOH. TAMTOWI, M. AG.

NIP: 19720903 199803 1 001

## ABSTRAK

Dengan adanya sistem Pemilihan Kepala Daerah atau Pilkada serentak setidaknya menimbulkan dua konsekuensi bagi kepala daerah, yaitu terjadinya kekosongan jabatan dan pemotongan masa jabatan bagi kepala daerah yang waktu pemilihannya tidak dilaksanakan serentak secara nasional. Sehingga diangkatlah Penjabat (Pj), Penjabat Sementara (Pjs), dan Pelaksana Tugas (Plt) untuk menggantikan sementara posisi yang kosong. Namun, meskipun menggantikan posisi jabatan kepala daerah, Pj, Pjs, dan Plt tidak serta merta memiliki kewenangan yang sama persis dengan kepala daerah definitif. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 yang salah satu pasalnya melarang Pj, Pjs, dan Plt melakukan mutasi dan pemberhentian pejabat. Menteri Dalam Negeri kemudian mengeluarkan Surat Edaran Menteri Nomor 821/5492/SJ untuk membatalkan larangan tersebut. Surat Edaran inilah yang kemudian menimbulkan problematika.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang sifatnya deskriptif-analitis. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan yuridis normatif atau pendekatan perundang-undangan. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana tinjauan yuridis dan bagaimana pandangan *siyasah dusturiyah* terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ. Penelitian ini menggunakan sumber data primer, sekunder, serta tersier yang dilakukan dengan studi kepustakaan.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan karena substansi di dalamnya secara tidak langsung membatalkan ketentuan yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Isi dari Surat Edaran Menteri Dalam Negeri ini menyatakan bahwa “dalam hal pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi pegawai, penjabat tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Menteri Dalam Negeri”. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dikatakan bahwa “Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui peraturan perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi” maka surat edaran tersebut dapat dikatakan tidak sesuai. Dalam perspektif *Siyasah Dusturiyah*, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tidak termasuk ke dalam jenis peraturan perundang-undangan melainkan termasuk dalam jenis peraturan kebijakan. Selain itu Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ dikatakan tidak memenuhi syarat atau prinsip penyusunan peraturan perundang-undangan karena bertentangan dengan peraturan di atasnya.

**Kata kunci:** *Penjabat, Penjabat Sementara, Surat Edaran, Kewenangan, Siyasah Dusturiyah, Surat Edaran*

## **ABSTRACT**

*With the system of Regional Head Elections or simultaneous regional elections, at least two consequences for regional heads, namely the occurrence of vacancies and cuts in the term of office for regional heads whose election times are not held simultaneously nationally. So that the Acting (Pj), Acting Temporary (Pjs), and Acting (Plt) were appointed to temporarily replace the vacant positions. However, even though they replace the position of regional head, Pj, Pjs, and Plt do not necessarily have exactly the same authority as the definitive regional head. This is regulated in Government Regulation Number 49 of 2008 which one of the articles prohibits Pj, Pjs, and Plt from mutating and dismissing officials. The Minister of Home Affairs then issued Ministerial Circular Number 821/5492/SJ to cancel the ban. This Circular Letter then causes problems.*

*This research is a normative legal research that is descriptive-analytical in nature. The approach used in this study is the normative juridical approach or the statutory approach. The purpose of this study is to find out how the juridical review and how the view of *siyasah dusturiyah* on the issuance of the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ. This research uses primary, secondary, and tertiary data sources conducted with literature studies.*

*The results of this study show that the issuance of the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ is not in accordance with the provisions of laws and regulations because the substance in it indirectly cancels the provisions contained in higher laws and regulations. The contents of this Circular of the Minister of Home Affairs state that "in the event of dismissal, imposition of sanctions, and mutation of employees, the acting officer no longer needs to apply for written approval to the Minister of Home Affairs". Based on the provisions of laws and regulations, it is said that "Laws and regulations can only be repealed through laws and regulations of the same level or higher", then the circular can be said to be inappropriate. In *Siyasah Dusturiyah*'s perspective, the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ is not included in the type of legislation but is included in the type of policy regulation. In addition, the Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821/5492/SJ is said to not meet the requirements or principles of drafting laws and regulations because it conflicts with the regulations above.*

**Keywords:** *Acting, Acting Temporary, Circular, Authority, Siyasah Dusturiyah, Circular*

**MOTTO**

**“ووجدك ضالا فهدى”**

*“And He found you lost, then He guided (you)”*



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

## **HALAMAN PERSEMBAHAN**

Tulisan ini sepenuhnya saya persembahkan kepada Bapak dan Ibu saya (Sujud dan Halimah), Adik-adik saya (Toha Tioso Darmawanto dan Mahira Hasna Annida) semoga manfaat dan ilmu yang ada dalam tulisan ini juga bermuara kepada mereka.

Kepada teman-teman Para Pencari Tuhan (Sulton, Riyan, Pateh)

Terima kasih.



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA



## PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN

Transliterasi adalah pengalihan tulisan dari satu bahasa ke dalam tulisan bahasa lain. Dalam skripsi ini transliterasi yang dimaksud adalah pengalihan tulisan Bahasa Arab ke Bahasa Latin. Penulisan Transliterasi Arab-latin dalam skripsi ini menggunakan transliterasi berdasarkan Surat Keputusan Bersama Menteri Agama Republik Indonesia dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543 b/U/1987. Secara garis besar uraiannya adalah sebagai berikut:

### A. Konsonan Tunggal

| Huruf Arab | Nama | Huruf Latin        | Nama                       |
|------------|------|--------------------|----------------------------|
| ا          | Alif | Tidak dilambangkan | Tidak dilambangkan         |
| ب          | Ba   | B                  | Be                         |
| ت          | Ta   | T                  | Te                         |
| ث          | Ša   | Š                  | Es (dengan titik di atas)  |
| ج          | Ja   | J                  | Je                         |
| ح          | Ha   | H                  | Ha (dengan titik di bawah) |

|   |     |    |                            |
|---|-----|----|----------------------------|
| خ | Kha | Kh | Ka dan Ha                  |
| د | Dal | D  | De                         |
| ذ | Żal | Ż  | Zet (dengan titik di atas) |

|   |      |    |                             |
|---|------|----|-----------------------------|
| ر | Ra   | R  | Er                          |
| ز | Za   | Z  | Zet                         |
| س | Sa   | S  | Es                          |
| ش | Sya  | SY | Es dan Ye                   |
| ص | Şa   | Ş  | Es (dengan titik di bawah)  |
| ض | Ḍat  | Ḍ  | De (dengan titik di bawah)  |
| ط | Ṭa   | Ṭ  | Te (dengan titik di bawah)  |
| ظ | Ẓa   | Ẓ  | Zet (dengan titik di bawah) |
| ع | ‘Ain | ‘  | Apostrof Terbalik           |

|    |        |   |          |
|----|--------|---|----------|
| غ  | Ga     | G | Ge       |
| فا | Fa     | F | Ef       |
| قا | Qa     | Q | Qi       |
| كا | Ka     | K | Ka       |
| لا | La     | L | El       |
| ما | Ma     | M | Em       |
| نا | Na     | N | En       |
| وا | Wa     | W | We       |
| ها | Ha     | H | Ha       |
| ء  | Hamzah | ' | Apostrof |
| يا | Ya     | Y | Ye       |

### B. Konsonan Rangkap karena Syaddah

Syaddah atau tasydid yang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan sebuah tanda tasydid ( ّ ) dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda syaddah.

Contoh:

|              |         |                     |
|--------------|---------|---------------------|
| مُتَّعِدَّةٌ | Ditulis | <i>muta'addidah</i> |
| عِدَّةٌ      | Ditulis | <i>'iddah</i>       |

### C. Ta' Marbutoh di akhir Kata

1. Bila dimatikan ditulis h.

|          |         |               |
|----------|---------|---------------|
| حِكْمَةٌ | Ditulis | <i>ḥikmah</i> |
| عِلَّةٌ  | Ditulis | <i>'illah</i> |

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

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

|                          |         |                           |
|--------------------------|---------|---------------------------|
| كِرَامَةُ الْأَوْلِيَاءِ | Ditulis | <i>Karāmah al-Auliya'</i> |
|--------------------------|---------|---------------------------|

3. Bila *ta' marbûṭah* hidup atau dengan harakat fatḥah kasrah dan dammah ditulis t atau h.

|                   |         |                       |
|-------------------|---------|-----------------------|
| زَكَاةُ الْفِطْرِ | Ditulis | <i>Zakāh al-Fiṭri</i> |
|-------------------|---------|-----------------------|

### D. Vokal Pendek

|   |             |        |         |   |
|---|-------------|--------|---------|---|
| 1 | ---- ˆ ---- | Fathah | Ditulis | A |
| 2 | ---- ˘ ---- | Kasrah | Ditulis | I |
| 3 | ---- ˙ ---- | Ḍammah | Ditulis | U |

### E. Vokal Panjang

|   |                                    |         |                        |
|---|------------------------------------|---------|------------------------|
| 1 | Fathah + alif<br>إِسْتِحْسَان      | Ditulis | ā<br><i>Istiḥsān</i>   |
| 2 | Fathah + ya' mati<br>أَنْتِي       | Ditulis | Ā<br><i>Unṣā</i>       |
| 3 | Kasrah + yā' mati<br>الْعُلُوَانِي | Ditulis | ī<br><i>al-‘Ālwānī</i> |
| 4 | Ḍammah + wāwu mati                 | Ditulis | û                      |

|  |      |  |       |
|--|------|--|-------|
|  | علوم |  | 'Ulûm |
|--|------|--|-------|

### F. Vokal Rangkap

|   |                            |         |                       |
|---|----------------------------|---------|-----------------------|
| 1 | Fathah + ya' mati<br>غيرهم | Ditulis | ai<br><i>Gairihim</i> |
| 2 | Fathah + wawu mati<br>قول  | Ditulis | au<br><i>Qaul</i>     |

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

|                   |         |                        |
|-------------------|---------|------------------------|
| أَنْتُمْ          | Ditulis | <i>a'antum</i>         |
| أَعَدَّتْ         | Ditulis | <i>u'iddat</i>         |
| لِإِنْ شَكَرْتُمْ | Ditulis | <i>la'in syakartum</i> |

### H. Kata Sandang Alim+Lam

1. Bila diikuti huruf *Qamariyyah*

|        |         |                  |
|--------|---------|------------------|
| القرآن | Ditulis | <i>al-Qur'ân</i> |
|--------|---------|------------------|

|        |         |                 |
|--------|---------|-----------------|
| القياس | Ditulis | <i>al-Qiyās</i> |
|--------|---------|-----------------|

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

|         |         |                   |
|---------|---------|-------------------|
| الرسالة | Ditulis | <i>ar-Risālah</i> |
| النساء  | Ditulis | <i>an-Nisā'</i>   |

### I. Penulisan Kata-Kata dalam Rangkaian Kalimat

Ditulis menurut bunyi atau pengucapannya.

|           |         |                      |
|-----------|---------|----------------------|
| أهل الرأي | Ditulis | <i>Ahl ar-Ra'yi</i>  |
| أهل السنة | Ditulis | <i>Ahl as-Sunnah</i> |

### J. Pengecualian

Sistem transliterasi ini tidak berlaku pada:

1. Kosa kata Arab yang lazim dalam bahasa Indonesia dan terdapat dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, misalnya hadis, lafaz, shalat, zakat dan sebagainya.
2. Judul buku yang menggunakan kata Arab, namun sudah dilatin-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 M. Quraish Shihab, Ahmad Syukri Soleh dan sebagainya.

Nama penerbit di Indonesia yang menggunakan kata Arab, misalnya Mizan, Hidayah, Taufiq, Al-Ma'arif dan sebagainya.





## KATA PENGANTAR

أَلْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي أَنْزَلَ عَلَىٰ عَبْدِهِ الْكِتَابَ وَلَمْ يَجْعَلْ لَهُ عِوَجًا  
قِيمًا لِيَنْذِرَ بِأَسَا شَدِيدًا مِّنْ لَّدُنْهُ وَيُبَشِّرَ الْمُؤْمِنِينَ الَّذِينَ يَعْمَلُونَ الصَّالِحَاتِ أَنَّ لَهُمْ أَجْرًا حَسَنًا

Segala puji bagi Allah SWT oleh karena limpahan nikmat dan hidayah-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul “Problematika Perizinan Mutasi Dan Pemberhentian Pejabat Oleh Pejabat, Pejabat Sementara, Dan Pelaksana Tugas Dalam Perspektif Siyasa Dusturiyah (Studi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/Sj)”. Dalam penyusunan skripsi ini, tentu saja tidak bisa terlepas dari bantuan dan uluran tangan dari banyak pihak sehingga sangat penting bagi penulis untuk mengucapkan terima kasih kepada:

1. Prof. Dr. Phil. Al Makin, S.Ag., M.A. selaku Rektor Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Prof. Dr. Makhrus, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum, beserta para Wakil Dekan I, II, dan III staf-stafnya.
3. Dr. M. Rizal Qosim, M.Si., selaku Kepala Program Studi Hukum Tata Negara.
4. Dr. Ahmad Patiroy, M.Ag., selaku Dosen Penasehat Akademik saya.
5. Dr. Moh. Tamtowi, M. Ag., selaku Dosen Pembimbing Skripsi saya.
6. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Program Studi Hukum Tata Negara yang telah memberikan ilmu pengetahuan serta pengalaman selama perkuliahan.

7. Teman-teman Prodi Hukum Tata Negara 2020 yang telah memberikan pengalaman dan kenangan selama saya belajar di Kota Yogyakarta.
8. Semua pihak yang terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyusunan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa tulisan dalam skripsi ini tentu tidak sempurna, maka dari itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun untuk penyempurnaan skripsi ini.



## DAFTAR ISI

|  |             |
|--|-------------|
| <b>HALAMAN JUDUL .....</b>   | <b>i</b>    |
| <b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>   | <b>ii</b>   |
| <b>SURAT PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....</b>   | <b>iii</b>  |
| <b>SURAT PERSETUJUAN SKRIPSI.....</b>  | <b>iv</b>   |
| <b>ABSTRAK .....</b>   | <b>v</b>    |
| <b>MOTTO .....</b>   | <b>vii</b>  |
| <b>HALAMAN PERSEMBAHAN .....</b>   | <b>viii</b> |
| <b>PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB-LATIN .....</b>  | <b>ix</b>   |
| <b>KATA PENGANTAR.....</b>   | <b>xvii</b> |
| <b>DAFTAR ISI.....</b>   | <b>xix</b>  |
| <b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>  | <b>1</b>    |
| A. Latar Belakang .....  | 1           |
| B. Rumusan Masalah .....   | 6           |
| C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....  | 7           |
| D. Telaah Pustaka .....  | 9           |
| E. Kerangka Teoritik .....   | 13          |
| F. Metode Penelitian.....  | 21          |
| G. Sistematika Pembahasan .....  | 24          |
| <b>BAB II .....</b>  | <b>26</b>   |
| <b>PERJENJANGAN NORMA HUKUM, KONSEP KEWENANGAN, serta<br/>SIYASAH DUSTURIYAH .....</b> | <b>26</b>   |
| A. Perjenjangan Norma Hukum.....   | 26          |
| 1. Definisi Norma Hukum .....  | 26          |
| 2. Perjenjangan Norma Hukum .....  | 28          |
| B. Konsep Kewenangan.....  | 32          |
| 1. Asas Legalitas dan Kewenangan Pemerintah.....                                       | 32          |
| 2. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan Pemerintah.....                               | 35          |
| 3. Peraturan Kebijakan sebagai Instrumen Pemerintahan .....                            | 41          |
| 4. Asas Tidak Menyalahgunakan Kewenangan dalam AAUPB .....                             | 45          |

|  |            |
|--|------------|
| C. Siyasah Dusturiyah .....  | 46         |
| 1. Definisi Siyasah Dusturiyah .....   | 46         |
| 2. Dasar Hukum Siyasah Dusturiyah .....  | 48         |
| 3. Ruang Lingkup Siyasah Dusturiyah.....   | 49         |
| <b>BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG SURAT EDARAN MENTERI<br/>DALAM NEGERI NO. 821/5492/SJ DAN PENJABAT KEPALA DAERAH</b><br>.....                   | <b>51</b>  |
| A. Definisi dan Kedudukan Surat Edaran Menteri dalam Sistem Hukum di<br>Indonesia .....  | 51         |
| B. Tujuan Diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.<br>821/5492/SJ .....  | 57         |
| C. Pengertian, Tugas, dan Wewenang Penjabat, Penjabat Sementara, dan<br>Pelaksana Tugas Kepala Daerah .....                                      | 60         |
| 1. Pengertian Penjabat (Pj), Penjabat Sementara (Pjs), dan Pelaksana Tugas<br>(Plt) Kepala Daerah .....  | 60         |
| 2. Tugas dan Wewenang Penjabat (Pj), Penjabat Sementara (Pjs), dan<br>Pelaksana Tugas (Plt).....   | 67         |
| <b>BAB IV ANALISIS YURIDIS DAN TINJAUAN SIYASAH DUSTURIYAH<br/>DARI PENERBITAN SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI<br/>NOMOR 821/5492/SJ</b> ..... | <b>82</b>  |
| A. Analisis Yuridis Terhadap Penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri<br>Nomor 821/5492/SJ.....  | 82         |
| B. Tinjauan <i>Siyasah Dusturiyah</i> Terhadap Penerbitan Surat Edaran Menteri<br>Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ .....                           | 91         |
| <b>BAB V PENUTUP</b> .....   | <b>102</b> |
| A. Kesimpulan .....  | 102        |
| B. Saran.....  | 103        |
| <b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....  | <b>104</b> |
| <i>Curriculum Vitae</i> .....  | <b>111</b> |
| <b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b> .....   | <b>112</b> |

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hadirnya konsep Pilkada serentak, setidaknya sampai saat ini menimbulkan dua konsekuensi yang harus dialami oleh pejabat kepala daerah. Konsekuensi yang pertama ialah kekosongan jabatan. Kepala daerah yang sudah menjabat selama 5 tahun seperti contoh dari hasil Pilkada 2018, masa jabatannya berakhir pada tahun 2023 (sebelum 2024). Sebelum Pilkada serentak 2024 dilaksanakan, maka kekosongan kekuasaan atau jabatan di daerah dapat diatasi dengan pengangkatan pejabat kepala daerah. Konsekuensi kedua dari konsep Pilkada serentak ialah bagi pejabat kepala daerah terpilih di tahun 2020 (empat tahun sebelum 2024) secara tidak langsung kepala daerah yang terpilih di tahun 2020 harus mengakhiri masa jabatannya di tahun 2024 (empat tahun masa jabatan) karena di tahun 2024 akan dilaksanakan Pilkada serentak. Singkatnya, terjadi pemotongan masa jabatan dari hasil Pilkada di tahun 2020.

Sebagai pengganti sementara pejabat kepala daerah definitif, tugas dan wewenang pejabat kepala daerah secara spesifik diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Berbeda dari pejabat kepala daerah definitif, pejabat kepala daerah sebagai pengganti sementara memiliki beberapa larangan dalam menjalankan tugas

dan wewenangnya. Larangan-larangan tersebut secara jelas terdapat di dalam 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 (selanjutnya disebut PP No. 49 Tahun 2008) Pasal 132A. Setidaknya terdapat empat larangan penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah di antaranya: melakukan mutasi pegawai; membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perizinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya; membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya.<sup>1</sup>

Namun demikian, ketentuan tentang larangan-larangan tersebut dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri dapat dilihat pada Surat Edaran (SE) Mendagri No. 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> (PP) No. 49 Tahun 2008.

<sup>2</sup> “Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah” [Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ](#). Akses 28 Oktober 2022.

SE tersebut berisi perizinan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan pemberhentian dan mutasi kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota. Sehingga dengan adanya SE ini, Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Menteri Dalam Negeri.

Dalam pelaksanaan nyata, pemerintah sering menggunakan peraturan kebijakan sebagai dasar hukum untuk menerapkan kebijakan tertentu. Jenis peraturan kebijakan yang dihasilkan oleh pemerintah tidak jarang berbeda dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang dijelaskan dalam Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011. Meskipun demikian, secara faktual, peraturan kebijakan seringkali memiliki kekuatan hukum yang setara dengan peraturan perundang-undangan.<sup>3</sup>

SE merupakan salah satu peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang mana peraturan kebijakan adalah jenis Tindak Administrasi Negara dalam bidang hukum publik bersegi satu (*eenzijdige publiek rechtelijke handelingen*). Secara ideal, peraturan kebijakan hanyalah terbatas pada jenis dokumen tata usaha negara yang bersifat membimbing, menuntun, memberi arahan kebijakan, dan mengatur suatu pelaksanaan tugas dan pekerjaan

---

<sup>3</sup> Victor Imanuel W. Nalle, "KEDUDUKAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN," *REFLEKSI HUKUM*, Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 10, No. 1 (2016): hlm. 2, <https://doi.org/10.24246/jrh.2016.v10.i1.p1-16>.

seperti Pedoman Kerja, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), Petunjuk Teknis (Juknis), Surat Perintah atau instruksi, dan Surat Edaran (SE).<sup>4</sup> Peraturan kebijakan berasal dari kewenangan diskresi yang biasanya digunakan untuk menetapkan kebijakan pelaksanaan ketentuan undang-undang.<sup>5</sup>

Menurut Bagir Manan, mantan Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia, *Beleidsregel* merupakan jenis peraturan yang tidak termasuk dalam kategori peraturan perundang-undangan. Sebagai hasilnya, karena bukan peraturan perundang-undangan, *beleidsregel* tidak dapat diterapkan pada peraturan kebijakan. Suatu peraturan kebijakan tidak dapat diuji secara hukum (*wetmatigheid*) karena tidak ada dasar hukum dari peraturan perundang-undangan untuk pembuatan keputusan peraturan kebijakan. Pembuatan peraturan kebijakan didasarkan pada *freies ermessen* dan keterbatasan wewenang administrasi negara yang bersangkutan untuk membuat peraturan perundang-undangan (baik karena umumnya tidak berwenang maupun tidak berwenang untuk mengatur objek tertentu). Selanjutnya, dikemukakan bahwa pengujian terhadap peraturan kebijakan lebih berfokus pada *doelmatigheid*, dan oleh karena itu, prinsip-prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan yang layak menjadi batu uji.<sup>6</sup>

Di dalam butir 4 dari SE Mendagri tertulis:

---

<sup>4</sup> Ardiansyah, *Hukum Administrasi Negara (Fenomena Hukum di Ruang Publik)* (Yogyakarta: Deepublish Publisher, 2022), hlm. 95.

<sup>5</sup> Darda Syahrizal, *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara* (Yogyakarta: Medpress Digital, 2013), hlm. 77.

<sup>6</sup> Bagir Manan, 'Peraturan Kebijakan' (2008) *Varia Peradilan* 1, hlm. 15.



4. 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/Walikota untuk melakukan: a. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negera di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan. b. Persetujuan mutasi antardaerah dan/atau antarinstansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 3 (tiga) di atas.<sup>7</sup>

Memberikan perizinan secara tertulis melalui Surat Edaran menteri kepada penjabat sementara kepala daerah untuk melakukan mutasi dan pemberhentian pejabat atau pegawai negeri sipil tanpa adanya prosedur perizinan dari menteri yang berkaitan (Mendagri) merupakan tindakan yang sangat berpotensi untuk disalahgunakan. Surat Edaran tersebut secara tidak langsung memberikan kewenangan tambahan yang berdasarkan butir 4 dapat kita pahami sebagai pelimpahan kewenangan secara mandat dari Mendagri kepada penjabat kepala daerah sebagai pengganti sementara pejabat definitif untuk memecat dan memindahkan para pejabat. Padahal menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU No. 30 Tahun 2014) dijelaskan bahwa kewenangan pjs

---

<sup>7</sup> “Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah” [Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ](#). Akses 28 Oktober 2022.

dibatasi pada hal-hal yang bersifat strategis karena pjs hanya sebagai pelanjut roda pemerintahan dan bukan kepala daerah definitif.

Selain berpotensi terjadi *abuse of power*, adanya SE tersebut juga tidak sesuai dengan larangan-larangan yang ada dalam PP No. 49 Tahun 2008 Pasal 132A ayat (1). Meskipun terdapat pengecualian di dalam PP No. 49 Tahun 2008 Pasal 132A ayat (2), namun berdasarkan UU No 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang beberapa kali telah mengalami perubahan dan penambahan, terakhir dengan UU No 13 Tahun 2022, Surat Edaran Menteri tidak termasuk dalam struktur Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan di atas, Penulis merasa perlu untuk melakukan sebuah penelitian. Penelitian ini kemudian dituangkan dalam judul **“Problematika Perizinan Mutasi Dan Pemberhentian Pejabat Oleh Pejabat, Pejabat Sementara, Dan Pelaksana Tugas Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ)”**.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana tinjauan yuridis terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ?
2. Bagaimana pandangan *siyasah dusturiyah* terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ?

## C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### 1. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pemaparan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui tinjauan yuridis terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ.
- b. Untuk menjelaskan perspektif *siyasah dusturiyah* terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ.

### 2. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini setidaknya mencakup memiliki dua kegunaan di dalamnya yakni kegunaan teoritis dan kegunaan praktis. Kegunaan teoritis merupakan kegunaan atau manfaat penelitian bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan kegunaan praktis merupakan kegunaan atau manfaat penelitian bagi masyarakat secara umum.<sup>8</sup>

- a. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih, memperkaya pemikiran serta wawasan dan ilmu pengetahuan tentang dasar hukum proses dan tujuan pembentukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.

---

<sup>8</sup> Gugun El-Guyani, Siti Munahayati, dan A.Hashfi Luthfi, *Pedoman Penulisan Skripsi* (FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA, 2021), hlm. 7.

821/5492/SJ dengan hukum positif di Indonesia serta akibat hukum yang timbul dari penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ yang diterbitkan pada Rabu, 14 September 2022. Selain itu penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan masukan dalam bidang hukum tata negara, hukum administrasi negara, serta pandangan dari Siyasah Dusturiyah kepada masyarakat secara umum dan pemerintah maupun aparat penegak hukum secara khusus terkait dengan penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ.

- b. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi pembaca baik dari kalangan mahasiswa, masyarakat, maupun pihak lainnya yang ingin mengetahui dan memahami bagaimana kesesuaian mekanisme dan tujuan pembentukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No.

821/5492/SJ dengan hukum positif di. Lebih dari itu penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan pula terkait bagaimana perspektif Siyasah Dusturiyah dalam memandang kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ terhadap peraturan perundang-undangan.

#### **D. Telaah Pustaka**

Penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan metode berbasis data pustaka atau yuridis normatif sehingga dalam melengkapi data di dalamnya mengharuskan penulis untuk melakukan telaah pustaka. Selain berfungsi sebagai pelengkap dari penelitian dengan tema yang dibawa penulis, telaah pustaka juga berfungsi sebagai bukti bahwa judul ini belum pernah dijadikan objek penelitian oleh peneliti lain. Adapun beberapa penelitian yang memiliki kemiripan tema dengan penelitian dari Penulis antara lain:

*Pertama*, jurnal yang ditulis oleh Victor Imanuel W. Nalle berjudul, “Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan”.<sup>9</sup> Jurnal ini mengkaji konsep peraturan kebijakan yang mana belum terdapat peraturan perundang-undangan yang mengatur penggunaan peraturan kebijakan ini di Indonesia termasuk Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Jurnal ini juga menggunakan perbandingan peraturan kebijakan terhadap negara lain seperti di Belanda dan Amerika Serikat.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengaturan diskresi seharusnya juga diimbangi dengan pengaturan peraturan kebijakan. Pengaturan tersebut tentunya berfungsi sebagai rambu-rambu dalam

---

<sup>9</sup> Victor Imanuel W. Nalle, “Kedudukan Peraturan Kebijakan Dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan,” *REFLEKSI HUKUM* 10, No. 1 (2016).

pembentukan peraturan kebijakan. Pada praktiknya di Indonesia, tidak jarang diskresi pemerintahan menggunakan bentuk peraturan perundang-undangan padahal pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut tidak didelegasikan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

*Kedua*, artikel hukum yang ditulis Saiful Anam dengan Judul “Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia”.<sup>10</sup> Artikel ini meneliti dan menelaah tentang kedudukan Surat Edaran Menteri dalam Sistem Hukum Indonesia. Tulisan Saiful Anam ini menitikberatkan pada kedudukan Surat Edaran Menteri terhadap Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Pasal 7. Hasil penelitian dalam artikel ini menemukan bahwa Surat Edaran Menteri bukan termasuk ke dalam kategori Peraturan Perundang-Undangan karena tidak memenuhi unsur-unsur sebagai norma hukum. Selain itu peneliti juga menjelaskan bahwa surat edaran menteri tetap dianggap sah apabila tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Penelitian ini memberikan rekomendasi untuk mempertegas dan memperjelas pembentukan peraturan perundang-undangan agar produk surat edaran dapat diminimalisir penggunaannya, serta aturan tentang keabsahan surat edaran menteri harus tercantum secara resmi dalam peraturan perundang-undangan supaya tidak menimbulkan multitafsir tentang keberadaannya.

---

<sup>10</sup> Saiful Anam, “Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia,” diakses 14 November 2022, <https://www.saplav.top/kedudukan-surat-edaran-menteri-dalam-sistem-hukum-indonesia/>.

*Ketiga*, Rio Trifo Inggiz dkk dalam jurnalnya yang berjudul “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.<sup>11</sup> Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa kedudukan surat edaran di Indonesia merupakan jenis peraturan kebijakan atau *beleidsregel* yang dapat juga disebut dengan istilah legislasi semu sehingga tidak termasuk ke dalam peraturan perundang-undangan dan tidak juga masuk ke dalam keputusan tata usaha negara.

*Keempat*, Andi Asmar dalam skripsinya yang berjudul “Kewenangan Pejabat Sementara Dalam Pengambilan Keputusan Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018 Dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan”.<sup>12</sup>

Hasil dari penelitian ini menunjukkan perbandingan antara kewenangan pejabat sementara berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018 dengan kewenangan pejabat sementara berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Perbedaan antara keduanya terletak pada pembatasan kewenangan yang diberikan kepada pejabat sementara. Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018 pejabat sementara memperoleh kewenangan mandat dari pejabat pemerintah di

---

<sup>11</sup> Rio Trifo Inggiz, Toto Kushartono, Aliesa Amanita, “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* 1 No. 1 (2019).

<sup>12</sup> Andi Asmar, “Kewenangan Pejabat Sementara Dalam Pengambilan Keputusan Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018 Dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan” (Skripsi, IAIN Bone, 2021).

atasnya. Sedangkan berdasarkan UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan memberikan kewenangan yang terbatas kepada pejabat sementara dalam hal-hal tertentu yang bersifat strategis mengingat pjs hanya melanjutkan tugas dan roda pemerintahan dan bukan sebagai kepala daerah definitif.

*Kelima*, Muhammad Bilal Musthofa dalam penelitian skripsinya yang berjudul “Penambahan Wewenang Pejabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif Hukum Islam”. Di dalamnya dibahas tentang bagaimana *masalah mursalah* memandang penerbitan surat edaran tersebut. Hasil penelitiannya menunjukkan lebih sedikit masalah yang ada dibandingkan dengan *mudharat*-nya. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian Penulis terletak pada perspektif yang digunakan. Muhammad Bilal Musthofa lebih menekankan pada perspektif *masalah mursalah* sedangkan penelitian ini lebih menekankan pada perspektif *siyasah dusturiyah*.<sup>13</sup>

Setelah melakukan penelusuran terhadap beberapa karya ilmiah berupa skripsi, jurnal, ataupun artikel ilmiah lain sampai saat ini belum ada yang membahas Problematika Perizinan Mutasi Dan Pemberhentian Pejabat Oleh Pejabat, Pejabat Sementara, Dan Pelaksana Tugas Dalam Perspektif Siyasah Dusturiyah (Studi Kasus: Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ).

---

<sup>13</sup> Muhammad Bilal Musthofa, Penambahan Wewenang Pejabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif Hukum Islam”, (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2023)..



## E. Kerangka Teoritik

Kerangka teoritik merupakan bagian penting dalam sebuah penelitian yang berfungsi untuk mempertajam serta mengklasifikasikan fakta, membangun konsep, serta memberikan dan mengembangkan definisi-definisi.<sup>14</sup> Untuk mempertajam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa teori, konsep, dan pandangan sebagai pisau analisis. Hasilnya terdapat beberapa teori dan konsep serta pandangan yang penulis dapatkan yaitu:

### 1. Teori Perjenjangan Norma Hukum

Jimly Asshiddiqie menjelaskan bahwa suatu norma hukum harus memuat beberapa unsur di antaranya *prohibere* atau larangan, *obligatere* atau perintah, dan *permittere* (perizinan dan kebolehan). Sehingga norma atau kaidah dapat diartikan sebagai pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang memuat perintah, larangan, dan perizinan.<sup>15</sup> Norma hukum menurut Maria Farida sedikit berbeda dengan satu tambahan unsur lain yakni pembebasan (*vrijstelling*). Di Indonesia, dengan nilai-nilai yang ada dalam teori hukum *fiqh*, selain tiga unsur seperti yang telah disebutkan sebelumnya,

---

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan 11 (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 142.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, 1 Cetakan ke-4 (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 1.

ada unsur lain di dalamnya. Hazairin menyebutkan bahwa norma terdiri dari lima macam, yaitu: halal atau mubah (*permittere*), sunnah, makruh, wajib (*obligattere*), dan haram (*prohibere*).<sup>16</sup>

Norma menurut Maria Farida merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesama manusia ataupun dengan lingkungan di mana ia tinggal. Norma hukum menurutnya, memiliki perbedaan dengan norma-norma yang lain seperti norma moral, norma adat, norma agama, dan lain sebagainya. Norma-norma tersebut secara general sama-sama merupakan pedoman untuk bertindak dan bertingkah laku. Adapun perbedaan norma hukum dengan norma lainnya menurut Maria Farida ada tiga, yaitu:

1. Norma hukum bersifat heteronom (datang dari luar), sedangkan norma lainnya bersifat otonom (datang dari dalam diri). Misalnya dalam ranah kewajiban membayar pajak. Kewajiban tersebut datangnya dari negara;
2. Norma hukum dapat dilekati sanksi pidana dan memaksa secara fisik, sedangkan norma lainnya tidak bisa. Misalnya ketika seseorang melakukan pembunuhan, maka orang tersebut akan dituntut dan dipidana;
3. Norma hukum dalam sanksi pidana dilaksanakan oleh aparat penegak hukum, sedangkan norma lainnya sanksi

---

<sup>16</sup> Hazairin, *Hukum Islam dan Masyarakat*, Cetakan ke-3 (Jakarta: Bulan Bintang, 1963). hlm. 20.

tersebut muncul dari dalam seperti perasaan berdosa, bersalah, dan lain sebagainya.<sup>17</sup>

Hukum pada pokoknya adalah sebuah produk pengambilan keputusan yang ditetapkan oleh fungsi-fungsi kekuatan negara yang mengikat subjek hukum dengan kewajiban dan hak-hak hukum berupa larangan, perintah, dan perizinan. Keputusan-keputusan yang bersifat umum-abstrak biasanya bersifat *regeling* (mengatur), sedangkan yang bersifat individual-konkret bersifat *beschikking* (penetapan administratif atau keputusan vonnis oleh hakim yang biasa disebut putusan).<sup>18</sup>

Dalam pembuatan dan pelaksanaan hukum, keduanya (pembuatan dan pelaksanaan hukum) dilakukan dalam waktu bersamaan. Pembuatan norma hukum biasanya adalah suatu pelaksanaan dari norma yang lebih tinggi, dan pelaksanaan norma hukum yang lebih tinggi biasanya adalah pembuatan suatu norma yang lebih rendah. Pembuatan konstitusi pertama dapat dipahami sebagai pelaksanaan norma dasar, begitu pula legislasi yang merupakan proses pembuatan hukum berdasarkan konstitusi untuk melaksanakan hukum yang berada di bawahnya.

---

<sup>17</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Elektronik (PT Kanisius, 2016), hlm. 25.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*. . . , hlm. 7.

Kaitannya dengan hierarki norma hukum, Hans Kelsen dalam teorinya yakni *stufentheorie* (teori perjenjangan norma hukum) menjelaskan bahwa sejatinya norma itu berjenjang-jenjang dalam suatu hierarki. Maksud dari berjenjang-jenjang di sini adalah bahwa suatu norma yang lebih rendah bersumber pada norma yang lebih tinggi, kemudian norma yang lebih tinggi bersumber pula pada norma yang lebih tinggi lagi sampai seterusnya pada norma dasar (*Grundnorm*). Teori ini berasal dari konsep pemikiran murid Hans Kelsen yaitu Adolf Merkl dengan konsep pemikirannya yakni teori hukum berwajah ganda. Menurutnya, norma hukum itu bersumber pada norma hukum di atasnya, dan di lain wajah atau sisi norma hukum tersebut juga menjadi sumber dari norma hukum di bawahnya.<sup>19</sup>

Hans Nawiasky yang merupakan salah seorang murid dari Hans Kelsen mengembangkan teori gurunya *stufentheorie* menjadi *die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*. Hans Nawiasky berpendapat bahwa norma hukum tidak hanya berjenjang-jenjang namun juga berkelompok-kelompok. Pengelompokan norma hukum tersebut terdiri dari empat kelompok yaitu: (i) *staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); (ii) *staatgrundgesetz* (Aturan Dasar

---

<sup>19</sup> Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russel & Russel, 1945), 113. Sebagaimana dikutip dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Elektronik (PT Kanisius, 2016), hlm. 41.

Negara); (iii) *formellGezets* (Undang-Undang); (iv) *verordnung & autonome satzung* (Aturan Pelaksana dan Aturan Otonom).<sup>20</sup>

Teori perjenjangan norma hukum kemudian diterapkan di Indonesia dan dapat dilihat dalam UU No. 12 Tahun 2011 Pasal 7 ayat (1). Pasal tersebut menyebutkan bahwa 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.

Peraturan perundang-undangan yang telah disebutkan di atas bersifat mengatur. Di luar bentuk peraturan yang bersifat mengatur seperti di atas terdapat pula bentuk peraturan yang bersifat kebijakan atau *beleidsregel*. Peraturan kebijakan ini memang dapat disebut dengan istilah peraturan, namun hanya bertumpu pada prinsip kebebasan bertindak atau *freis ermessen* yang mana artinya adalah kebebasan bertindak yang diberikan kepada pemerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan yang dibenarkan menurut hukum.

---

<sup>20</sup> Hans Nawiasky, *Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*, Cet. 2, (Einsiedeln/Zurich/Koln: Benziger, 1948), 31. Sebagaimana dikutip dalam Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, Elektronik (PT Kanisius, 2016), hlm. 45.

## 2. Teori Kewenangan

Philipus M. Hadjon berpandangan bahwa dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Sehingga dengan kata lain wewenang itu berkaitan dengan kekuasaan.<sup>21</sup> Indonesia sebagai negara hukum, tentu saja pilar dalam pelaksanaan negara oleh pemerintah juga harus berdasar hukum atau biasa disebut dengan asas legalitas. Berdasarkan asas tersebut, memberikan maksud bahwa kewenangan pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan yang didapatkan pemerintah dapat diperoleh berdasarkan tiga jalur atau cara yaitu kewenangan yang didapatkan melalui atribusi, kewenangan yang didapatkan melalui delegasi, dan kewenangan yang didapatkan melalui mandat.

Kewenangan yang diperoleh melalui atribusi berasal dari undang-undang yang secara jelas terdapat dan tertulis di dalamnya. Tanggung jawab dan tanggung gugat secara mutlak melekat pada penerima wewenang atribusi ini. Sedangkan kewenangan delegasi merupakan pelimpahan kewenangan dari organ atau pejabat pemerintah kepada organ atau pejabat pemerintah yang bertanggungjawab dan juga tanggung gugat sepenuhnya diserahkan kepada penerima delegasi

---

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, 5 & 6 (YURIDIKA, 1997), hlm. 1.

(delegataris) dan dikukuhkan melalui aturan pemerintah, keputusan Presiden, dan atau peraturan daerah. Adapun kewenangan yang diperoleh melalui mandat yakni pelimpahan wewenang dari organ atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kedudukannya kepada organ atau pejabat pemerintah di bawahnya atau bisa dikatakan lebih rendah kedudukannya dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap kepada pemberi mandat. Oleh karena itu, keputusan dan tindakan strategis yang mengakibatkan perubahan status hukum dalam aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran tidak boleh diambil atau diputuskan oleh Organ/Badan dan pejabat pemerintah yang memperoleh kewenangan dari mandat.<sup>22</sup>

### 3. Teori Siyasa Dusturiyah

Kata “*siyasa*” berasal dari kata *saasa* yang berarti mengatur, mengurus dan memerintah atau pemerintahan. Selain bermakna pemerintahan, kata *siyasa* juga bermakna politik dan pembuatan kebijaksanaan. Sedangkan kata “*dusturiyah*” berasal dari bahasa Persia yang memiliki makna seorang yang mempunyai otoritas, baik dalam bidang politik maupun agama. Perkembangannya kemudian kata ini digunakan dan diserap dalam bahasa arab yang pengertiannya menjadi asas dasar atau pembinaan. Secara istilah, *dusturiyah* bermakna kumpulan kaidah yang

---

<sup>22</sup> Moh Gandara, “KEWENANGAN ATRIBUSI, DELEGASI DAN MANDAT,” *Khazanah Hukum* Vol. 2 No. 3: 92-99 (2020), hlm. 94-95.

mengatur dasar dan hubungan kerja sama antar sesama anggota masyarakat dalam sebuah negara baik secara tertulis (konstitusi) maupun secara konvensi.<sup>23</sup>

Dalam siyasah dusturiyah membahas problema terkait dengan perundang-undangan negara merupakan bagian tak terpisahkan darinya. Hal tersebut tentu saja sejalan dengan prinsip-prinsip agama dan syariat demi terpenuhinya kebutuhan dan kemaslahatan manusia.<sup>24</sup>

Adapun di dalam siyasah dusturiyah, juga terbagi menjadi beberapa bidang antara lain seperti:<sup>25</sup>

1. *Siyasah tasyri'iyah*, yang mana di dalamnya juga terdapat bahasan tentang *ahlul halli wal aqdi* atau disebut sebagai perwakilan rakyat yang membuat dan menetapkan aturan hukum di dalam sebuah negara seperti Undang- Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan Pelaksanaan, Peraturan Daerah, dan lain-lain.
2. *Siyasah tanfidziyah*, di dalamnya membahas terkait dengan *imamah, bai'ah, wizarah, waliy al-ahadi* dan lain-lain.

---

<sup>23</sup> [Ruang Lingkup Fiqh Siyasah: Landasan Teori](#) diakses pada 17/11/2022.

<sup>24</sup> Djazuli, H.A, *Fiqh Siyasah Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup, 2007), hlm. 47.

<sup>25</sup> *Ibid*, hlm. 48



3. Bidang *Siyasah qadhaiyyah*, yang mana materi ini membicarakan isu-isu yang terkait dengan sistem peradilan. Lembaga peradilan tersebut mencakup wilayah al-qadha (lembaga peradilan yang menangani perkara antara warga), wilayah al-mazalim (lembaga peradilan yang menangani perkara yang melibatkan pelanggaran kewenangan oleh pejabat negara), dan wilayah hisbah (lembaga peradilan yang menangani masalah moral atau etika)..
4. Bidang *Siyasah idariyyah*, yang mana di dalamnya membahas terkait dengan administrasi dan kepegawaian.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan oleh Penulis dalam penelitian ini adalah jenis penelitian studi pustaka atau disebut dengan istilah *library research*. Jenis penelitian studi pustaka merupakan serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan metode pengumpulan data pustaka, membaca, dan mencatat serta mengolah bahan penelitian yang kemudian menyajikannya dalam bentuk tulisan.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Mestika Zed, *Metode Penelitian Kepustakaan*, I (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2004), hlm. 14.

## 2. Sifat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif-analitis. Penelitian deskriptif-analitis merupakan penelitian yang memberikan penjelasan atau gambaran sebagai upaya untuk menggambarkan, mendeskripsikan, menguraikan, dan menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan penelitian ini.<sup>27</sup>

## 3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian merupakan metode yang digunakan oleh peneliti untuk memahami objek yang menjadi sasaran dari ilmu atau bidang pengetahuan yang berkaitan. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif. Pendekatan yuridis-normatif sendiri merupakan suatu pendekatan yang berasal dari peraturan perundang-undangan yang sedang berlaku atau *ius constitutum*, dan berkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung terhadap Surat Edaran (SE) menteri dan permasalahan yang diteliti. Kemudian berdasarkan pendekatan yang dilakukan itu dibentuklah suatu pembahasan dan uraian yang selanjutnya ditarik sebuah kesimpulan.

---

<sup>27</sup> Sukandarumidi, *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis Untuk Peneliti Pemula* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2012), hlm. 104.

#### 4. Sumber Data Penelitian

Dalam penelitian ini sumber data terbagi menjadi dua (dua) bagian yang terdiri dari data primer dan data sekunder. Adapun data primer yang dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang sifatnya mengikat. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu:

- 1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- 2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara;
- 3) Peraturan Pemerintah (PP) No. 49 Tahun 2008.

b. Bahan Hukum Sekunder

Adapun bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjabaran mengenai bahan hukum primer, berupa hasil-hasil penelitian, karya dari ahli di bidang hukum, dan lain sebagainya. Berbeda dengan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder sifatnya tidak mengikat karena bahan hukum sekunder ini merupakan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang mana dihasilkan dari pemikiran para ahli.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan oleh Penulis dalam pengumpulan data adalah dengan studi dokumen. Studi dokumen merupakan teknik pengumpulan data yang dilakukan melalui bahan hukum tertulis dengan menggunakan *content analysis*.<sup>28</sup> Teknik dokumentasi digunakan untuk memperoleh data berupa data-data tertulis yang mengandung penjelasan maupun keterangan serta pemikiran mengenai permasalahan yang masih aktual dan sesuai dengan permasalahan penelitian.

## 6. Teknik Analisis Data

Penulis menggunakan teknis analisis kuantitatif dalam penelitian ini. Data-data yang berhasil dikumpulkan Penulis selanjutnya diolah dengan teknik analisis kualitatif yang mana di dalamnya berupa kegiatan menguraikan semua data berdasarkan mutu, sifat gejala dan peristiwa hukumnya.

## G. Sistematika Pembahasan

**Bab I:** pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, telaah pustaka, kerangka teoritik, metode penelitian, dan sistematika pembahasan skripsi.

---

<sup>28</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, hlm. 21.

**Bab II:** berisi jabaran dan penjelasan komprehensif mengenai teori yang berkaitan dengan teori norma hukum dan perjenjangan norma, teori kewenangan, serta teori *siyasah dusturiyah* yang meliputi definisi, ruang lingkup, dan lain sebagainya yang digunakan dalam penelitian ini.

**Bab III:** berisi jabaran dan penjelesan mengenai gambaran umum Surat Edaran menteri sebagai produk hukum. Bab ini membahas mengenai mekanisme pembuatan surat edaran, kedudukan surat edaran menteri dalam peraturan perundang-undangan, dan tujuan dari adanya surat edaran menteri itu sendiri.

**Bab IV:** berisi tentang analisis diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah dan perspektif *siyasah dusturiyah* terhadap penerbitan surat edaran tersebut.

**Bab V:** penutup yang berisi kesimpulan disertai dengan saran terhadap rumusan masalah yang terdapat dalam penulisan skripsi ini.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## BAB V

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

1. Tinjauan yuridis terhadap penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 821/5492/SJ terdapat problematika di dalamnya. Penggunaan instrumen surat edaran untuk memberikan tambahan kewenangan kepada Pj, Pjs, dan Plt tidak tepat dan tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Substansi yang ada di dalam surat edaran tersebut secara tidak langsung membatalkan ketentuan yang terdapat dalam UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan PP No. 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. Sebagaimana penjelasan dalam UU PUU dikatakan bahwa “Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi” maka Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tidak dapat membatalkan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ dilihat dari perspektif *siyasah dusturiyah* bukan merupakan sebuah peraturan perundang-undangan melainkan peraturan kebijakan. Dalam *siyasah dusturiyah*, lembaga yang bertugas menyusun dan merancang peraturan

perundang-undangan adalah *al-sulṭah al-tasyri'iyah*. Adapun salah satu prinsip yang harus terdapat dalam suatu peraturan ialah tidak bertentangan dengan syariat Islam dan kemaslahatan masyarakat.

## **B. Saran**

Dengan diterbitkannya Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ yang telah menimbulkan problematika kewenangan di dalamnya, hendaknya pemerintah dapat melihat dan membaca situasi tersebut. Selain menimbulkan problematika di pemerintahan, surat edaran tersebut telah secara jelas terbukti bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya sehingga langkah yang harus diambil pemerintah dalam hal ini Menteri Dalam Negeri ialah mencabut Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ serta mengembalikan ketentuan terkait dengan kewenangan Penjabat Kepala Daerah kepada peraturan sebelumnya.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## DAFTAR PUSTAKA

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

Kementerian Agama, *Al-Qur'an dan Terjemah New Cordova*. 2012.  
Jakarta: Syaamil Quran.

### B. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang

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

SK BKN No. K.26-30/V.100-2/99 tentang Penjelasan atas Kewenangan Pejabat Kepala Daerah di Bidang Kepegawaian.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Lembaran Negara R.I. Tahun



2005 Nomor 22 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 4480.

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota

### **C. Buku/Fiqh/Hukum**

Ardiansyah. 2022. *Hukum Administrasi Negara (Fenomena Hukum di Ruang Publik)* Yogyakarta: Deepublish Publisher.

Arifin, Firdaus dan Fabian Reza Kurnia. 2019. *Penjabat Kepala Daerah.* Yogyakarta: Thafa Media.

Asshiddiqie, Jimly. 2017. *Perihal Undang-Undang. 1 Cetakan ke-4.* Depok: Rajawali Pers.

Dzajuli, H. A. 2005. *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Ummat dalam Rambu-rambu Syari'ah.* Jakarta: Prenada Media.

Efendi, A'an dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi.* 2017. Jakarta: Sinar Grafika.

El-Guyani, Gugun, Siti Munahayati, dan A Hashfi Luthfi. 2021. *Pedoman Penulisan Skripsi*. FAKULTAS SYARIAH DAN HUKUM UIN SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA.

Farid Mas'udi, Masdar. 2010. *Syarah Konstitusi UUD 1945 Dalam Perspektif Islam*. Jakarta: Pustaka Alvabet.

Hadjon, Philipus M, dkk. 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Hamidi, Jazim. 2006. *Revolusi Hukum Indonesia: Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI* Jakarta: Konstitusi Press.

Hazairin. 1963. *Hukum Islam dan Masyarakat*. Cetakan ke-3. Jakarta: Bulan Bintang.

HR, Ridwan. 2010. *Hukum Administrasi Negara Edisi Revisi*. Depok: PT Raja Grafindo Persada.

Ilmar, Aminuddin, *Hukum Tata Pemerintahan*. 2014. Jakarta: Prenada Media Grup.

Indrati, Maria Farida 2016. *Ilmu Perundang-Undangan I Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*. Elektronik PT Kanisius.

Indroharto. 1993. *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku 1*. Jakarta: Sinar Harapan.

Iqbal, Muhammad. 2016. *Fiqh Siyasah, Kontekstualisasi Doktrin Politik Islam*. Jakarta: Pranedamedia Group.

- Joeniarto. 1982. *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* cet 1. Jakarta: Bina Aksara.
- Kamma, Hamzah, dkk. 2023. *Fiqh Siyasah Simpul Politik Islam dalam Membentuk Negara Madani*, Sumatra Barat: PT Mafy Media Literasi Indonesia.
- Khallaf, Abdul Wahab. 1994. *Politik Hukum Islam*. Jakarta: Tiara Wacana.
- M. Hadjon, Philipus. 1997. Tentang Wewenang. 5 & 6. YURIDIKA
- Manan, Bagir. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten, dan Kota Dalam Rangka Otonomi Daerah*. Bandung: Fakultas Hukum Unpad.
- Muchsan. 1981. *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta: Liberty.
- Notonagoro. 1988. *Pancasila Dasar Falsafah Negara (Kumpulan Tiga Uraian Pokok-pokok Persoalan tentang Pancasila)*. cet 7 Jakarta: Bina Aksara.
- Ridwan. 2014. *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII Press.
- SF, Marbun. 2018. *Hukum Administrasi Negara I (Administrative Law I)*. Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press.
- Soekanto, Soerjono dan Pumadi Purbacaraka 1989. *Perihal Kaidah Hukum*. Bandung PT Citra Aditya Bakti.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2009. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Cetakan 11. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

Somardi. 2007. *Hans Kelsen: Teori Umum Hukum dan Negara*. Jakarta: Bee Media Indonesia.

Sukandarumidi. 2012. *Metodologi Penelitian: Petunjuk Praktis Untuk Peneliti Pemula*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Syahrizal, Darda 2013. *Hukum Administrasi Negara & Pengadilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Medpress Digital.

Utrecht, E. 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, cetakan ke empat. Jakarta.

Zed, Mestika. 2004. *Metode Penelitian Kepustakaan*. I. Jakarta Yayasan Obor Indonesia.

#### **D. Karya Ilmiah/Jurnal/Skripsi/Tesis**

Anam, Saiful. t.t. “Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Sistem Hukum Indonesia.” Diakses 14 November 2022.

<https://www.saplav.top/kedudukan-surat-edaran-menteri-dalam-sistem-hukum-indonesia/>.

Asmar, Andi. 2021. “Kewenangan Pejabat Sementara Dalam Pengambilan Keputusan Berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2018 Dan Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.” Skripsi, IAIN Bone.

Attamimi, A. Hamid. 1990 “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Suatu

Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I-Pelita V, *Disertasi Doktor Universitas Indonesia*, (Jakarta: 1990).

Eric dan Wening Anggarita. 2021. "Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)," *Jurnal Komunikasi Hukum*, No. 1 Tahun 2021.

Gandara, Moh. 2020. "KEWENANGAN ATRIBUSI, DELEGASI DAN MANDAT." *Khazanah Hukum* Vol. 2 No. 3: 92-99.

Immanuel W. Nalle, Victor. 2016. "KEDUDUKAN PERATURAN KEBIJAKAN DALAM UNDANG-UNDANG ADMINISTRASI PEMERINTAHAN." REFLEKSI HUKUM, *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 10, No. 1. <https://doi.org/10.24246/jrh.2016.v10.i1.p1-16>.

Inggiz, Rio Trifo, dkk. 2019. "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.

Mahmadatun, Siti. 2016. "Konsep Fiqh Siyasah Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1983 Jo. Nomor 45 Tahun 1990", *Millah Vol. XVI, No. 1*, Agustus.

Musthofa, Muhammad Bilal. "Penambahan Wewenang Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif Hukum Islam", (Skripsi, UIN Sunan Kalijaga, 2023).