

**SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SURAT EDARAN  
MENDAGRI NOMOR 821/5492/SJ TERHADAP PENJABAT  
PENGANTI KEPALA DAERAH PADA PEMERINTAHAN  
DAERAH**

**Disusun dan diajukan oleh:**

**MAHDIYYAH YUNUS**

**B021191044**



**PRODI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS HASANUDDIN**

**MAKASSAR**

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

TINJAUAN YURIDIS TERHADAP SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR  
821/5492/SJ TERHADAP PENJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH  
PADA PEMERINTAHAN DAERAH

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mecapai Gelar Sarjana Pada  
Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara

Disusun dan diajukan oleh :

**MAHDIYYAH YUNUS**

**NIM. B021191044**

**PROGRAM STUDI SARJANA HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI**

**TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR  
821/5492/SJ TERHADAP PENJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH  
PADA PEMERINTAHAN DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

**MAHDIYYAH YUNUS**

**B021191044**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam  
rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum  
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari Senin, 31 Juli 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping

**Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H.M.H**  
NIP. 195701011986011001

**Ariani Arifin, S.H., M.H**  
NIP. 198306052006042006

Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara



**Dr. Hidayat Adhyanti Mirzana, S.H., M.H**  
NIP. 197903262008122002



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**SURAT PERSETUJUAN**

FORM M-9

Diterangkan bahwa skripsi penelitian dari :

N a m a : MAHDIYYAH YUNUS  
N I M : B021191044  
Program Studi : S1-Hukum Administrasi Negara

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian skripsi.

Makassar,31 Juli 2023

Pembimbing Utama,

Prof. Dr. Achmad Ruslan ,S.H., M.H.  
NIP. 19570101 198601 1 001

Pembimbing Pendamping,

Ariani Arifin ,S.H., M.H.  
NIP. 19830605 200604 2 003



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : MAHDIYYAH YUNUS  
N I M : B021191044  
Program Studi : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR  
821/5492/SJ TERHADAP PEJABAT PENGANTAR KEPALA  
DAERAH PADA PEMERINTAHAN DAERAH

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Juli 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.  
NIP. 19730231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Mahdiyyah Yunus  
NIM : B021191044  
Program Studi : Sarjana Hukum Administrasi Negara

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Skripsi yang berjudul "Tinjauan Yuridis Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/Sj Terhadap Pejabat Pengganti Kepala Daerah Pada Pemerintahan Daerah" adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Skripsi ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 6 Juni 2023  
Yang Membuat Pernyataan,



Mahdiyyah Yunus  
NIM. B021191044

## ABSTRAK

**Mahdiyyah Yunus (B021191044).** *TINJAUAN YURIDIS SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR 821/5492/SJ TERHADAP PEJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH PADA PEMERINTAHAN DAERAH.* Dibimbing oleh Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H sebagai Pembimbing utama dan Ariani Arifin S.H., M.H sebagai Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan dan implikasi hukum yang ditimbulkan dari berlakunya SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ dalam lingkup pemerintahan daerah khususnya dalam aspek kepegawaian berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah serta peraturan-peraturan lain yang terkait.

Tipe Penelitian yang digunakan adalah Penelitian Normatif, dengan menggunakan pendekatan Peraturan Perundang-undangan, konseptual dan analitis. Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan dan surat edaran. Bahan hukum sekunder yaitu literatur buku dan jurnal. Serta Bahan hukum tersier yaitu artikel di internet dan kamus hukum. Keseluruhan bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif dan disajikan secara deskriptif.

Adapun hasil dari penelitian ini adalah (1) Surat Edaran Mendagri Nomor 821 berkedudukan sebagai peraturan kebijakan yang merupakan salah satu jenis instrumen pemerintahan, Surat edaran sebagai peraturan kebijakan tidak termasuk dalam Peraturan perundang-undangan; (2) SE Mendagri Nomor 821 secara formil tidak sesuai dengan Permendagri Nomor 1 Tahun 2023 dan secara materil bertentangan dengan ketentuan dalam PP 49/2008 dengan mengimplementasikan persetujuan yang bersifat kasuistik menjadi bersifat umum yang secara tidak langsung Kemendagri melampaui kewenangannya dengan membentuk norma hukum baru melalui pemberian kewenangan baru kepada pejabat pengganti kepala daerah melalui surat edaran. Hal ini dapat berimplikasi tercederainya hak pegawai daerah pada masa transisi kepemimpinan daerah.

**Kata Kunci:** Instrumen Pemerintahan, Kewenangan, Surat Edaran

## **ABSTRACT**

Mahdiyyah Yunus (B021191044). JURIDICAL REVIEW OF THE CIRCULAR LETTER OF THE MINISTER OF HOME AFFAIRS NUMBER 821/5492/SJ ON OFFICIALS IN LIEU OF REGIONAL HEADS IN REGIONAL GOVERNMENTS. Supervised by Prof. Dr. Achmad Ruslan S.H., M.H as the main Supervisor and Ariani Arifin S.H., M.H as the Accompanying Supervisor.

This study aims to determine the position and legal implications arising from the enactment of SE Mendagri Number 821/5492/SJ within the scope of local government, especially in the aspect of personnel based on Law Number 30 of 2014 concerning Government Administration and Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government and other related regulations.

The type of research used is Normative Research, using the approach of Laws and Regulations, conceptual and anilitis. This research uses primary legal materials, namely laws and circulars. Secondary legal materials are literature, books, and journals. Tertiary law materials are articles on the internet and legal dictionaries. The entire legal material is analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results of this study are (1) Circular Letter of the Minister of Home Affairs Number 821 is positioned as a policy regulation born from discretionary authority which is one type of government instrument that is not included in laws and regulations; (2) SE of the Minister of Home Affairs Number 821 changed the form of approval regulated in PP 49/2008 from being casuistic to general in nature and indirectly the Ministry of Home Affairs exceeded its authority by forming new legal norms. This has implications for the invalidity of personnel decisions or actions taken by the Acting Substitute carried out based on the SE of the Minister of Home Affairs Number 821.

Key Words : Authorities, Circulars, Government Instruments

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrahim*

*Assalamu' AlaikumWarahmatullahi Wabarakatuh*

Puji syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas berkah dan limpahan rahmat-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul **“Tinjauan Yuridis Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ Terhadap Penjabat Pengganti Kepala Daerah Pada Pemerintahan Daerah”** sebagai persyaratan bagi mahasiswa Universitas Hasanuddin Makassar guna memperoleh gelar Sarjana Hukum. Tak lupa pula penulis haturkan shalawat serta salam bagi junjungan suri teladan Nabi Muhammad SAW yang telah membawa cahaya kehidupan bagi umat muslim di seluruh dunia.

Penulis mempersembahkan dan mengucapkan terima kasih utamanya kepada kedua orang tua penulis, **Alm. Muh Yunus dan Munira S.pd** yang telah melahirkan, mengasuh, membimbing, merawat, memberikan kasih sayang, serta perhatian kepada penulis sampai penulis menyelesaikan studi penulis, serta senantiasa memberikan dorongan dan semangat selama penulis menyelesaikan skripsi ini.

Pada kesempatan ini pula, dengan segala kerendahan hati penulis menyampaikan bahwa hasil penelitian yang telah penulis upayakan dengan segenap keterbatasan dan kekurangan yang penulis miliki, dengan berbekal pengetahuan yang ada serta arahan dan bimbingan, juga petunjuk dari **Bapak Prof. Dr. Achamd Ruslan, S.H., M.H** selaku

pembimbing utama dan **Ibu Ariani Arifin, S.H., M.H** selaku pembimbing pendamping. Penulis menghaturkan terima kasih telah meluangkan waktu ditengah kesibukan beliau yang luar biasa untuk tetap memberi bimbingan, saran, dan kritik yang membangun serta senantiasa menebarkan rasa optimis kepada penulis.

Penulis juga menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan bantuan baik berupa bimbingan, motivasi, dan saran selama menjalani pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan selama proses penulisan skripsi penulis yaitu kepada :

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. Selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. Marthen Arie, S.H., M.H dan Bapak Fajlurrahman Jurdi S.H., M.H. Selaku dosen penilai penulis dalam menyelesaikan skripsi ini.
4. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
5. Seluruh Staf Akademik yang telah membantu dalam kelancaran urusan akademik penulis selama perkuliahan.
6. Keluarga besar Pengadilan Militer III-16 Makassar yang telah menjadi tempat penulis melakukan Kuliah Kerja Nyata.
7. Keluarga Besar Bagian Hukum Pemerintah Kota Makassar dan Komisi Yudisial Penghubung Sulsel yang telah menjadi tempat bagi penulis melakukan kegiatan Magang.

8. Kepada FORMAHAN dan ALSA yang telah memberikan pengalaman berharga bagi penulis dalam berorganisasi selama perkuliahan.
9. Kepada kedua sepupu penulis Musdalifah dan Taufiqah yang senantiasa memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis.
10. Kepada teman-teman seperjuangan penulis selama dibangku perkuliahan, Muthi'ah Maizaroh yang banyak membantu penulis dalam menulis skripsi ini, Rezqy Amalia yang senantiasa menemani dan mendengar keluh kesah penulis, Nurul Khadija, Nurfadilla, Suci Aulia, dan Aulia Rezqy Irnanda yang juga telah kebersamai penulis dalam suka dan duka selama perkuliahan.
11. Kepada teman-teman SMA penulis yang senantiasa mendukung dan kebersamai penulis meskipun jarang bertemu.
12. Seluruh pihak yang telah membantu penulis hingga terselesaikannya skripsi ini, yang dengan keterbatasan penulis tidak bisa sebutkan satu persatu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas pengorbanan tulus yang telah diberikan. Akhir kata penulis persembahkan karya ini dan semoga dapat bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

*Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

Makassar, 7 Juni 2023

Mahdiyyah Yunus

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN SAMPUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL.....</b>	<b>ii</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iv</b>
<b>PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....</b>	<b>v</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN .....</b>	<b>vi</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>viii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	17
C. Tujuan Penelitian.....	17
D. Kegunaan Penelitian.....	17
1. Secara Teoritis.....	18
2. Secara Praktis .....	18
E. Keaslian Penelitian.....	18
F. Metode Penelitian .....	20
1. Tipe Penelitian .....	21
2. Pendekatan Penelitian.....	21
3. Sumber Bahan Hukum.....	22
4. Analisis Bahan Hukum .....	25
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS KEDUDUKAN SURAT EDARAN SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN PEMERINTAH.....</b>	<b>26</b>
A. TINJAUAN PUSTAKA.....	26
1. Instrumen Pemerintah .....	26
1.1. Bentuk-bentuk Instumen Pemerintah .....	26

1.2. Peraturan Kebijakan Sebagai Instrumen Pemerintah .....	31
1.3. Peraturan Kebijakan Dalam Perspektif Freies Ermessen/Diskresi .....	37
2. Kementerian Dalam Negeri .....	39
B. ANALISIS KEDUDUKAN SURAT EDARAN SEBAGAI SALAH SATU INSTRUMEN PEMERINTAH.....	41
1. Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Administrasi Negara .....	41
2. Surat Edaran Sebagai Bagian Dari Peraturan Kebijakan.....	44
3. Kedudukan Hukum Surat Edaran Mendagri 821/5492/SJ Sebagai Instrumen Pemerintah.....	49

**BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS IMPLIKASI HUKUM SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR 821/549/SJ TERHADAP PENJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH .... 60**

A. TINJAUAN PUSTAKA.....	60
1. Teori Kewenangan.....	60
2. Kewenangan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ..	62
3. Kepala Daerah.....	66
4. Penjabat Pengganti Kepala Daerah dalam Peraturan Perundang-Undangan.....	67
a. Pelaksana Tugas (Plt).....	69
b. Penjabat (Pj).....	71
c. Penjabat Sementara (Pjs) .....	72
5. Implikasi Tindakan Kepegawaian Perangkat Daerah .....	74
B. ANALISIS IMPLIKASI SURAT EDARAN MENDAGRI NOMOR 821/5492/SJ TERHADAP PENJABAT PENGGANTI KEPALA DAERAH PADA PEMERINTAHAN DAERAH.....	81
1. Analisis Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ sebagai Dasar Tindakan Kepegawaian Penjabat Kepala Daerah.....	81
2. Telaah Legalitas Penambahan Kewenangan Penjabat Pengganti Kepala Daerah Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ .....	85
3. Telaah Implikasi Hukum Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ Terhadap Tindakan Kepegawaian yang	

dilakukan Penjabat Pengganti Kepala Daerah pada Pemerintahan Daerah.....	98
<b>BAB IV PENUTUP.....</b>	<b>105</b>
A. Kesimpulan .....	105
B. Saran .....	106
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>107</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Berlandaskan pada ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum mengisyaratkan segala perbuatan dan tindak tanduk dalam menjalankan negara berdasar pada amanah konstitusi dan berlandaskan Pancasila. Hukum berperan sebagai aturan main dalam terselenggaranya negara, pemerintahan, dan kemasyarakatan yang mana tujuan akhirnya adalah pasti pada keadilan, kedamaian, dan kemanfaatan atau kebermaknaan. Setiap kebijakan dan tindakan pemerintah sepatutnya tunduk pada hukum demi terciptanya keadilan bagi seluruh pihak dan menerapkan prinsip persamaan dihadapan hukum (*equality before the law*). Selain itu, asas legalitas juga penting diterapkan untuk mencegah tindakan *abuse of power* serta menjamin terpenuhinya hak-hak warga negara<sup>1</sup>.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dalam Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 terbagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang

---

<sup>1</sup> Cholida Hanum, 2020, *Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia*, Jurnal Humani (Hukum dan Masyarakat Madani), Volume 10, Semarang, Hlm. 140

diatur dalam undang-undang<sup>2</sup>. Otonomi daerah mengartikan urusan pemerintahan yang terbagi atas urusan pemerintahan pusat dan urusan pemerintahan daerah yang dijalankan terbagi dalam tiga jenis yakni, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>3</sup> Urusan pemerintahan yang dijalankan oleh daerah berdasarkan desentralisasi dan berorientasi kesejahteraan. Berorientasi kesejahteraan diartikan bahwa pemerintah dalam menyeleggarakan negara melalui pemerintahan harus menjamin terwujudnya kesejahteraan umum.

Oleh karena itu pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di daerah menjadi aspek penting untuk menjamin pemenuhan kebutuhan warga negara. Pemerintah daerah diwajibkan sekaligus diberikan hak untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya dengan berlandaskan pada asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi daerah merupakan suatu sistem pemerintahan daerah yang mana setiap keputusan yang dijalankan dan diterapkan berdasarkan kebutuhan, kelebihan dan kekurangan masing-masing daerah. Inti dari tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang sasaran-sasarannya adalah pelayanan terhadap masyarakat, pelaksanaan pembangunan, serta pembinaan stabilitas politik dan kekuasaan bangsa<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> *Ibid*, Pasal 18 ayat (1)

<sup>3</sup> Lihat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Administrasi Pemerintahan Daerah

<sup>4</sup> Sujamto, 1993, *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 4.

Berangkat dari pelaksanaan otonomi daerah ini, peranan seorang Kepala Daerah sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan daerah sangat krusial. Peranan Kepala Daerah menjadi komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional. Kepala Daerah merupakan *figure* atau *manager* yang menentukan efektivitas pencapaian, arah dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah dengan mengandalkan kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah tersebut<sup>5</sup>. Akan tetapi, tidak dapat terelakkan dalam praktiknya seringkali didapati baik Kepala Daerah maupun Wakil Kepala Daerah yang tidak dapat melanjutkan tugasnya baik secara sementara maupun tetap dikarenakan kondisi kepala daerah yang berhalangan. Hal tersebut sering terjadi karena berbagai kondisi mendesak, seperti akibat kematian, cuti, ataupun penghentian secara sementara akibat tersangkut kasus hukum dan sebagainya. Hal ini mengharuskan dilakukannya pengangkatan penjabat pengganti kepala daerah, baik sementara atau tetap untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah demi memastikan terselenggaranya pemerintahan daerah dan pemenuhan kebutuhan masyarakat.

Hasil dari data 101 kepala daerah yang masa jabatannya habis pada 2022 kemarin. Dari 101 kepala daerah itu, tujuh di antaranya adalah

---

<sup>5</sup> J. Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm. 4

gubernur, 76 bupati dan 18 wali kota.<sup>6</sup> serta 170 kepala daerah yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2023, artinya sebanyak 271 daerah atau apabila dilihat dari jumlah penduduknya terdapat lebih kurang 90 % (sembilan puluh persen) penduduk Indonesia yang akan dipimpin oleh Penjabat Kepala Daerah dalam waktu yang lama<sup>7</sup>. Satu diantaranya adalah pelantikan penjabat kepala daerah untuk mengisi kekosongan jabatan Walikota Makassar di masa Pilkada beberapa waktu lalu, begitupula dengan pengangkatan penjabat pengganti Gubernur Sulawesi Selatan pada Tahun 2021 lalu yang kosong yang dilatar belakangi oleh kasus suap dan gratifikasi yang dilakukan oleh Gubernur Sebelumnya. Hal ini membuktikan seberapa pentingnya Penjabat pengganti kepala daerah diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah demi menjamin terselenggaranya pemerintahan daerah.

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan Daerah (yang selanjutnya disebut UU Pemda) dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (yang selanjutnya disebut UU AP) bahwa :

*Dalam menjalankan roda pemerintahan daerah selama periode jabatannya, dapat saja terjadi kepala daerah berhalangan dalam melaksanakan tugas baik berhalangan sementara maupun karena berhalangan tetap. Secara umum, yang dimaksud dengan*

---

<sup>6</sup> Di akses di <https://nasional.kompas.com/read/2022/01/04/20312011/101-kepala-daerah-habis-masa-jabatan-2022-penjabat-diminta-bisa-kerja-sama>. pada 30 Maret 2023

<sup>7</sup> Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati, "Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri", Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan, MEDIA OF LAW AND SHARIA, Volume 4, Issue 2, 2023. Hlm. 90

*berhalangan sementara adalah keadaan tidak dapat melaksanakan tugas dan jabatan karena sedang melakukan pendidikan dan pelatihan/kursus, kunjungan kerja ke daerah atau ke luar negeri, sakit, cuti, menunaikan ibadah haji, atau alasan lain yang serupa dengan itu. Sementara yang dimaksud dengan berhalangan tetap adalah keadaan tidak melaksanakan tugas dan jabatan disebabkan pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap sebagai kepala daerah.<sup>8</sup>*

Merujuk pada ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf C UU Pemda 2014, bilamana terjadi kondisi kepala daerah berhalangan sementara ataupun berhalangan tetap dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya maka wakil kepala daerah memiliki hak dan kewajiban untuk melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah. Sedangkan jika dalam kondisi pejabat definitif berhalangan sementara, demi terjaminnya penyelenggaraan pemerintahan tetap berjalan, maka dilakukan pengangkatan pejabat pengganti yang disebut dengan “pelaksana harian” (yang selanjutnya disebut Plh) yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif. Sementara apabila pejabat definitif berhalangan tetap, maka pejabat penggantinya disebut dengan “Pelaksana Tugas” (yang selanjutnya disebut Plt). Akan tetapi dalam praktiknya, tidak sedikit sering ditemui kondisi dimana kepala dan wakil kepala daerah berhalangan secara sementara ataupun tetap dalam melaksanakan tugas yang disebabkan karena penahanan, berstatus terdakwa, dan melakukan tindak pidana kejahatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1) UU Pemda 2014, maka Pejabat Pengganti kepala daerah diatur dalam Pasal 86 UU Pemda 2014 ayat (5):

---

<sup>8</sup> UU Pemda 2014 tidak menjelaskan pengertian “berhalangan sementara” dan “berhalangan tetap”. Demikian pula UU Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

*Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.*

Sedangkan terkait Pejabat Sementara (yang selanjutnya disebut Pjs) Kepala Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dalam Pasal 1 angka 6 disebutkan:

*Penjabat Sementara yang selanjutnya disingkat Pjs adalah pejabat tinggi madya/setingkat atau pejabat tinggi pratama yang ditunjuk oleh Menteri untuk melaksanakan tugas gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota karena gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota Cuti di Luar Tanggungan Negara untuk melaksanakan Kampanye gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.*

Sebelumnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, apabila ditemui satu kondisi yang Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah secara bersamaan “berhalangan sementara” dalam pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintahan, maka Sekretaris Daerah dapat ditunjuk sebagai Pelaksana Harian (Plh) Kepala Daerah<sup>9</sup>. Namun sekarang pemerintah pusat telah memberi ruang melalui Menteri Dalam Negeri bahwa penjabat sementara (Pjs) kepala daerah provinsi dapat diisi oleh seseorang yang sedang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan

---

<sup>9</sup> Pasal 65 Ayat (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

pemerintah pusat dan tidak harus dari lingkup Kementerian Dalam Negeri atau pemerintah daerah provinsi saja.

Merujuk dari berbagai regulasi tersebut, terdapat tiga macam pejabat pengganti kepala daerah yakni Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah, Pejabat Pengganti (Pj) kepala daerah, dan Pejabat Sementara (Pjs) kepala daerah. Ketiga jabatan ini diamanahkan untuk mengisi ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah. Dalam melaksanakan tugasnya, kewenangan pejabat pengganti kepala daerah memiliki beberapa batasan. Dalam Pasal 132 huruf A 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 tersebut terdapat beberapa batasan kewenangan yang dimiliki oleh seorang pejabat pengganti kepala daerah. Salah satu kewenangan yang dibatasi adalah larangan untuk melakukan tindakan kepegawaian dilingkup pemerintahan daerah setempat.

Pejabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang menimbulkan akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan Aparatur Sipil Negara (ASN), menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali

setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri. Hal ini karena kewenangan dan tindakan seorang pejabat pengganti kepala daerah terbatas pada pelaksanaan dasar pemerintahan daerah terutama terkait masalah administrasi pemerintahan daerah.

Dalam praktek menjalankan pemerintahan, setiap individu pelaksana pemerintahan diuntut selalu berpedoman dan berdasar pada tata cara, sistem penyusunan, pemberlakuan ataupun penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan regulasi yang telah diatur. Sementara itu, dinamika praktek pemerintahan baik daerah maupun pusat bergerak sangat cepat, sehingga menuntut badan/pejabat lembaga negara juga harus cepat. Salah satu upaya badan/pejabat negara dalam menghadapi kondisi tersebut adalah dengan mengeluarkan sebuah kebijakan yang dijadikan sebagai dasar, seperti petunjuk pelaksana, pedoman, instruksi, hingga surat edaran. Bentuk pengejawantahan dari peraturan kebijakan pemerintah (*beleidsregel*) ini salah satunya adalah surat edaran yang mana digolongkan sebagai produk tata naskah dinas.

Surat edaran pada hakikatnya merupakan alat komunikasi kedinasan yang digunakan untuk kepentingan pemberitahuan kepada kalangan internal atau bersifat informatif. Sehingga surat edaran tidak dapat memuat aspek-aspek yang melampaui kewenangan ataupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang telah ada. Surat Edaran merupakan bagian dari peraturan kebijakan dari pemerintah

yang merupakan bagian dari diskresi pemerintah dalam hal ketidaksempurnaan/keterbatasan/ ketidakjelasan aturan atau bahkan tidak adanya aturan. Berdasarkan Permendagri Nomor 55 Tahun 2010 Pasal 1 Butir 43 menyebutkan bahwa surat edaran adalah naskah dinas yang berisikan pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk tata cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.<sup>10</sup> Maka disimpulkan surat edaran ini merupakan salah satu produk peraturan kebijakan yang kerap digunakan oleh pemerintah untuk mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan yang penting dan mendesak yang mana mungkin belum atau kurang jelas pengaturannya diregulasi yang telah ada sebelumnya.

Berkenaan dengan keberlakuan surat edaran, terdapat surat edaran yang diterbitkan dan menarik banyak perhatian dari berbagai kalangan, yakni Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ (yang selanjutnya disebut SE Mendagri Nomor 821) yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri tertanggal 14 September 2022. SE Mendagri Nomor 821 ini berisi perihal persetujuan Menteri Dalam Negeri kepada Pelaksana Tugas (Plt)/Penjabat (Pj)/Penjabat Sementara (Pjs) Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. SE Mendagri Nomor 821 tersebut dikeluarkan dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan

---

<sup>10</sup> Garry Fischer Silitonga, *Asas lex superior derogate legi inferiori* dan kedudukan surat edaran dalam perundang-undangan, Artikel DJKN, diakses di <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15099/Asas-lex-superior-derogate-legi-inferiori-dan-Kedudukan-Surat-Edaran-dalam-Perundang-undangan.html>. pada 27 Desember 2022.

pemerintahan daerah khususnya dalam aspek kepegawaian perangkat daerah. Akan tetapi ditengah penyebarluasannya ke daerah-daerah, surat edaran ini mendapati banyak kontroversi dan kritikan di berbagai media hingga menyuarakan untuk dilakukan revisi bahkan pencabutan terhadap surat edaran tersebut.

Inti materinya, SE Mendagri Nomor 821 ini memberikan persetujuan tertulis kepada Plt, Pj, dan Pjs untuk diperbolehkan melakukan tindakan kepegawaian seperti; memberikan sanksi, memutasi, dan bahkan melakukan pemberhentian serta tindakan hukum lainnya kepada Pejabat/Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan pemerintahan daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan. Dalam SE Mendagri Nomor 821 ini dijelaskan pula, bahwa atas tindakan kepegawaian yang dilakukan tersebut, Plt, Pj, dan Pjs hanya perlu melakukan pelaporan paling lambat 7 (tujuh) hari setelah tindakan tersebut dilakukan kepada Mendagri.

SE Mendagri Nomor 821 ini kemudian banyak menarik polemik, sebab diduga materi yang diatur dalam surat edaran tersebut tidak selaras dengan apa yang diatur 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 49/2008). Pada PP 49/2008 tersebut menegaskan tidak

diperbolehkannya seorang pejabat Plt, Pj, dan Pjs melakukan tindakan kepegawaian berupa pemberian sanksi, memutasi, hingga memberhentikan ASN, kecuali apabila mendapat persetujuan dari Mendagri. Dalam angka 4 dan angka 5 SE Mendagri Nomor 821 menerangkan:

*“4. ...dengan ini Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Pejabat (Pj), dan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan:*

*a. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten.kota yang mealkukan pelanggaran disiplin dan/atu 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 angka 3 (tiga) di atas.*

*5. Pelaksana tugas (Plt), Pejabat (Pj), dan Pejabat Sementara(Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota agar melaporkan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak dilakukannya tindakan kepegawaian sebagaimana dimaksud pada angka 3 (tiga).”*

Hal ini bertentangan dengan apa yang diatur dalam Pasal 132A ayat (1) huruf a dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala dan Wakil Kepala Daerah menegaskan pula bahwa:

*“Pejabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dilarang melakukan mutasi pegawai dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri”.*

Sama juga halnya dengan yang diatur dalam Surat BKN no. K.26-30/V.100-2/99tentang Penjelasan atas kewenangan pejabat kepala daerah menegaskan bahwa :

*“Penjabat kepala daerah tidak memiliki kewenangan mengambil dan menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan jabatan atau pembehentian dengan hormat atas tidak atas permintaan sendiri kecuali setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri dalam negeri”.*”

Kebijakan tersebut kemudian memunculkan berbagai persepsi sebab Mendagri diduga ingin memperkokoh kewenangan Penjabat Kepala Daerah melalui penerbitan Surat Edaran, yang mana sepertinya hal tersebut telah menyimpang atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti PP 49/2008 serta UU AP. Perbuatan Mendagri yang memberikan persetujuan secara umum-abstrak dalam SE Mendagri Nomor 821 tersebut sama saja dengan membentuk sebuah norma baru (*novas normas iuris*) yang melampaui batas kewenangan Mendagri (*nulla auctoritas novas normas iuris*).<sup>11</sup> Sehingga dianggap materi muatan SE Mendagri Nomor 821 tersebut mengatur kewenangan Penjabat pengganti kepala daerah dengan melampaui landasan peraturan yang didasarnya.

Pada hakikatnya pengecualian yang diberikan PP 49/2008 di atas tujuannya agar Mendagri dapat secara aktif memeriksa kasus per kasus setiap permohonan izin untuk memastikan tidak adanya unsur kewenangan atau kepentingan politik tertentu dalam kebijakan mutasi dan seterusnya. Hal ini sangat berbeda jika hanya menerima laporan dari Plt,

---

<sup>11</sup> Catur Agil Pamungkas dan Anom Wahyu Asmorojati, *Op.cit.* Hlm. 91

Pj, dan Pjs terkait tindakan yang telah dilakukannya sebagaimana perintah dalam SE Mendagri Nomor 821 di atas yang dapat memungkinkan terlewatkannya laporan tersebut dan tidak dicermati dengan baik. Selain itu, wewenang pemberlakuan tindakan tersebut diberikan kepada pejabat pengganti kepala daerah apabila berada pada suatu kondisi yang mendesak saja.

Disamping itu terkait substansi kewenangan dan tata laksananya belum diatur secara komprehensif dalam SE Mendagri Nomor 821 tersebut, sehingga berpotensi terjadinya ketidakjelasan prosedur dan penafsiran subjektif oleh Plt, Pj, dan Pjs. Dalam SE Mendagri Nomor 821 tersebut tidak menyebutkan syarat-syarat yang dapat dijadikan dasar bagi Plt, Pj, dan Pjs untuk melakukan tindakan kepegawaian tersebut, sehingga tidak ada patokan khusus kapan dan bagaimana keputusan tindakan tersebut dilakukan. Selain itu, terkait tata cara pelaporan setelah tindakan kepegawaian dilakukan juga tidak terlampir dalam surat edaran tersebut. Kedua hal ini bisa saja menjadi cela timbulnya penyalahgunaan wewenang ataupun kepentingan-kepentingan politik karena ketidakjelasan aturan. Hal ini tidak sejalan dengan hukum administrasi negara bahwa semua yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan harus terlegitimasi dengan aturan yang jelas dan komprehensif.

Berdasarkan pada beberapa peraturan-peraturan yang telah dibahas sebelumnya, jelas diketahui bahwa kewenangan Pejabat pengganti kepala daerah terbatas pada penyelenggaraan pemerintahan dalam kurun

waktu tertentu. Ia tidak memiliki kewenangan untuk mengubah atau menentukan kebijakan begitu saja, terlebih lagi dalam aspek tindakan kepegawaian daerah, seperti mutasi, penjatuhan sanksi, dan pemberhentian PNS. Hal tersebut dapat saja dilakukan kecuali mendapat persetujuan dari Mendagri. Namun bukan berarti perizinan tersebut dilaksanakan melalui penerbitan sebuah surat edaran. Pengecualian tersebut perlu diketahui tujuan, sebab, dan akibatnya jika akan dilaksanakan dan belum tentu juga pengecualian tersebut dapat diberikan kepada seluruh pejabat pengganti kepala daerah. Karena pada hakikatnya, persetujuan mendagri tersebut merupakan bentuk pengawasan yang harus dilakukan secara kasus per kasus demi menghindari kesewenangan ataupun unsur kepentingan politik dalam tindakan kepegawaian yang diambil. Terlebih lagi jika tindakan kepegawaian tersebut dilakukan oleh seorang pejabat pengganti kepala daerah yang dalam peraturan kewenangan itu sendiri tidak diberikan.

Surat edaran merupakan instrumen pemberitahuan yang tidak boleh mengubah, menganulir, atau bertentangan dengan peraturan yang diantarkannya. Sedangkan jika melihat apa yang tertuang dalam SE Mendagri Nomor 821 berisikan bukan sekedar pemberitahuan di bidang pemerintahan melainkan persetujuan tertulis yang merupakan tindakan pengecualian yang diatur dalam PP 49/2008. SE Mendagri Nomor 821 ini secara otomatis mengantarkan perintah berupa pemberian izin atau pembolehan atau persetujuan terhadap tindakan-tindakan kepegawaian

yang dilakukan oleh pejabat pengganti kepala daerah secara *general*. Norma yang diatur dalam SE Mendagri Nomor 821 bukan sekedar pemberitahuan, melainkan berisi norma yang berbentuk persetujuan terhadap sebuah tindakan kepegawaian oleh pejabat pengganti kepala daerah yang akan menimbulkan akibat hukum baru. Hal ini perlu ditelisik, bahwa jika sebuah persetujuan tertulis yang diatur dalam peraturan pemerintah dan memiliki prosedur dan tujuan tertentu, kemudian diimplementasikan dalam sebuah penerbitan surat edaran menteri telah selaras dengan kaidah hukum positif di Indonesia?.

Secara materil surat edaran tidak boleh mengatur sesuatu yang sebelumnya dilarang dalam peraturan perundang-undangan baik yang sederajat maupun yang berada di atasnya. Sedangkan SE Mendagri Nomor 821 memuat norma yang sebelumnya dilarang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan Surat Kepala Badan Kepegawain Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 justru dalam SE Mendagri Nomor 821 diizinkan, dengan kata lain Persetujuan Mendagri melalui surat edaran ini akan membuka kewenangan baru kepada pejabat pengganti kepala daerah yang sebelumnya kewenangan tersebut tidak dimiliki bahkan dilarang dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya kemudian diberikan begitu saja hanya melalui surat edaran menteri. Padahal diketahui bersama, pengecualian persetujuan tersebut dilakukan apabila kondisinya memang mendesak. Pengecualian tersebut belum tentu bermakna wewenang tersebut dapat diberikan secara sapu rata kepada

seluruh pejabat pengganti kepala daerah. Mengingat kewenangan ini jika diberikan tanpa pengawasan secara kasus perkasus bisa saja dapat menimbulkan kepentingan-kepentingan politik dalam pelaksanaannya. Terlebih lagi jika kewenangan tersebut sebelumnya dilarang dalam PP dapat begitu saja diperbolehkan melalui sebuah surat edaran menteri.

Tindakan kepegawaian dalam konteks ini cukup krusial, karena hasil dari tindakan yang dilakukan akan menimbulkan akibat hukum baru bagi ASN/PNS yang bersangkutan. Maka bukan sesuatu yang sepele jika dalam memberikan kewenangan pelaksanaan tindakan tersebut perlu dilakukan pengawasan dan memastikan tindakan tersebut sudah tepat dan penting untuk ditetapkan. Hal ini akan kembali bahwa perlunya memastikan kehadiran kebijakan dari pemerintah tersebut telah sesuai peraturan yang telah ditetapkan sebelumnya demi kepastian hukum dan rasa keadilan bagi seluruh lapisan masyarakat tidak terkecuali ASN itu sendiri.

Berangkat dari permasalahan tersebut, maka muncul pertanyaan apakah pengejawantahan dari persetujuan tertulis mendagri ini telah sesuai dengan konsep hukum administrasi negara, apabila persetujuan tersebut dituangkan dalam sebuah surat edaran menteri ?. Oleh karena itu penulis berminat untuk melakukan penelitian secara lebih mendalam terkait bagaimana kedudukan Surat Edaran sebagai salah satu bentuk instrumen pemerintah serta menganalisis implikasi yang ditimbulkan ketika SE Mendagri 821/5492/SJ ini berlaku pada ranah pemerintahan daerah.

Oleh karena itu penulis mengangkat judul penelitian yakni **“Tinjauan Yuridis Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ Terhadap Pejabat Pengganti Kepala Daerah Pada Pemerintahan Daerah”**

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana kedudukan hukum Surat Edaran Mendagri sebagai salah satu instrumen pemerintahan ?
2. Bagaimana Implikasi hukum yang ditimbulkan ketika Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tersebut berlaku ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji terkait kedudukan hukum SE Mendagri sebagai salah satu instrumen pemerintahan.
2. Tujuan penelitian ini untuk menjelaskan implikasi hukum yang ditimbulkan ketika SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ tersebut berlaku.

## **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan penelitian yang ingin diperoleh dijabarkan dengan dua sudut pandang, yakni secara teoritis dan secara praktis seperti berikut :

## 1. Secara Teoritis

Melalui penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu jembatan yang memperluas keilmuan dan dapat berkontribusi sebagai solusi untuk penyelesaian permasalahan khususnya di bidang hukum administrasi negara. Terlebih dalam hal peraturan kebijakan sebagai instrumen pemerintah dan kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah.

## 2. Secara Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan bagi elemen-elemen yang berperan penting dalam pembuatan peraturan kebijakan yang berperan sebagai pelaksana roda pemerintahan serta pengetahuan bagi pejabat pengganti kepala daerah terkait batasan kewenangan yang dimilikinya.

### **E. Keaslian Penelitian**

Isu terkait kewenangan pejabat pengganti kepala daerah sebelumnya telah diangkat dalam beberapa penelitian sebelumnya. Seperti:

- a) Kewenangan Pejabat Pengganti Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Dari Perspektif Peraturan Perundang-Undangan oleh Amar Wahyudi dari Fakultas Hukum Universitas Jambi yang mana hasil penelitiannya bahwa Pengaturan Pejabat Pengganti didalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan sebenarnya hanya berlaku untuk penggantian Jabatan

Administrasi sehingga tidak dapat digunakan untuk penggantian Jabatan Kepala Daerah sebagai jabatan politik.

b) Analisis Pelaksana Tugas Sementara (Plt) Walikota Makassar Dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi oleh Nur Chalil Universitas Islam Negeri Alauddin yang mana hasil penelitiannya membahas terkait tindakan mutasi yang dilakukan oleh Plt Wali Kota Makassar, kebijakan mutasi yang dilakukan pelaksana tugas (Plt) Walikota Makassar. Kebijakan yang dikeluarkan oleh pelaksana tugas sementara walikota Makassar adalah tidak sah, pengisian jabatan yang lowong tidak logis dengan fakta yang terjadi, walaupun sesuai dengan prosedur yang ada dengan meminta izin kepada kementerian dalam negeri atas kebijakan pengisian jabatan yang kosong.

c) Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur oleh Hanfree Bunga Allo Prodi Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa proses pengangkatan penjabat kepala daerah oleh gubernur untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota.

Ketiga penelitian sebelumnya tersebut membahas terkait kewenangan Pejabat pengganti saja, dan membahas terbatas pada kebijakan mutasi yang dilakukan oleh pejabat pengganti di beberapa daerah. Sedangkan tulisan ini berjudul "Tinjauan Yuridis Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tahun 2022 Terhadap Pejabat Pengganti Kepala Daerah Pada Pemerintahan Daerah" ini akan ditulis berdasarkan isu hukum

kemanfaatan dalam tataran norma implementasi dengan menggunakan metode dan pendekatan untuk menganalisis objek penelitian ini. Penelitian kali ini fokus membahas terkait kedudukan surat edaran sebagai salah satu instrumen pemerintahan dan implikasi hukum yang akan ditimbulkan ketika SE Mendagri Nomor 821 berlaku dengan menggunakan metode penelitian normatif. Sepanjang yang diketahui penulis belum ada yang menjadikan isu permasalahan ini sebagai penelitian serupa. Hal ini mengingat keputusan yang menjadi objek penelitian masih tergolong baru dalam penetapannya.

#### **F. Metode Penelitian**

Dalam membahas dan menganalisis permasalahan yang menjadi objek penelitian ini, penulis menggunakan metode dan pendekatan hukum normatif dengan objek Surat Edaran Mendagri Nomor 821/5492/SJ dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta 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. Adapun metode penelitian yang penulis gunakan yaitu :

## 1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan karya tulis ini adalah penelitian hukum normatif dengan tipe pengujian jenjang sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang terkait. Penelitian ini bertujuan mengetahui kesesuaian atau sinkronisasi materi yang terkandung dalam satu peraturan dengan peraturan lainnya yang saling berkaitan<sup>12</sup>. Jenis penelitian ini dipilih sebab berkaitan erat dengan tujuan penelitian yang fokus membahas mengenai implikasi atau ketidaksesuaian norma yang diatur dalam Surat Edaran Mendagri dengan peraturanperundang-udangan yang didasarnya.

## 2. Pendekatan Penelitian

Adapun Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu :

### a. Pendekatan Peraturan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang dilakukan dengan menganalisis berbagai peraturan yang bersangkutan paut dengan permasalahan atau isu hukum yang sedang diteliti<sup>13</sup>. Dalam penelitian ini penulis akan menganalisis substansi dan menelusuri asal muasal pembentukan SE Mendagri Nomor 821 dengan menelaah kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan yang didasarnya.

### b. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

---

<sup>12</sup> Inswansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Cetakan ke -2, Mitra Buana Media, Yogyakarta, hal. 117

<sup>13</sup> *Ibid.*, hal. 133

Pendekatan ini beranjak dari pandangan dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Dalam pendekatan ini peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi. Pemahaman akan pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut merupakan sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dalam memecahkan isu yang dihadapi<sup>14</sup>.

c. Pendekatan Analitis

Pendekatan analitis yang diterapkan pada bahan hukum dimaksudkan untuk menemukan arti yang terkandung dalam berbagai istilah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan secara konsepsional<sup>15</sup>. Berdasarkan pendekatan ini penulis akan melakukan analisis secara mendetil terhadap berbagai kaidah hukum, menganalisis pengertian hukum, asas hukum, dan berbagai bahan hukum lainnya.

### **3. Sumber Bahan Hukum**

a) Bahan Hukum Primer

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hal. 148

<sup>15</sup> *Ibid.*, hal. 147

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang memiliki otoritas yang bersifat mengikat<sup>16</sup>. Adapun bahan hukum primer yang penulis gunakan dalam penelitian ini terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- 3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- 5) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian;
- 6) 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;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah;

---

<sup>16</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hal. 59

- 8) Peraturan Pemerintah Nomor 63 Tahun 2009 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil;
- 9) Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
- 10) Peraturan Menteri Dalam Negeri 55 Tahun 2010 Tentang Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri;
- 11) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perihal Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah;
- 12) Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara K.26-30/V.100-2/99 Perihal Penjelasan atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti Rancangan Undang-Undang atau naskah akademik, rancangan peraturan, buku teks, hasil-hasil penelitian dalam jurnal dan majalah atau pendapat para ahli dibidang hukum. Serta semua publikasi tentang hukum yang seperti kamus hukum, artikel hukum, dan sebagainya.

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier merupakan bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, kamus bahasa, ensiklopedia, dan ensiklopedia hukum.

#### **4. Analisis Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum dilakukan sebagai kegiatan memberikan telaah yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah, atau memberikan komentar dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dengan bantuan materi yang telah dikumpulkan. Analisis yang dilakukan berdasarkan bahan hukum yang telah disiapkan sebelumnya. menggunakan pendekatan-pendekatan yang telah dijelaskan sebelumnya.