

**PENAMBAHAN KEWENANGAN MUTASI PEGAWAI OLEH
PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SURAT EDARAN
MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5492/SJ
PERSPEKTIF *MAŞLAĤAH MURSALAH***



SKRIPSI

**Diajukan kepada Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri
Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri untuk Memenuhi Salah Satu Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H.)**

Oleh:

**ANI NURYANI
NIM. 1817303009**

**PROGRAM STUDI HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS SYARIAH
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
PROFESOR KIAI HAJI SAIFUDDIN ZUHRI
PURWOKERTO
2023**

PERNYATAAN KEASLIAN

Dengan ini, saya:

Nama : Ani Nuryani
NIM : 1817303009
Jenjang : S-1
Fakultas : Syariah
Jurusan : HES & HTN
Program Studi : Hukum Tata Negara

Menyatakan bahwa Naskah Skripsi berjudul **“Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif *Maṣlahah Mursalah*”** ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, bukan dibuatkan orang lain, bukan saduran, juga bukan terjemahan. Hal-hal yang bukan karya saya yang dikutip dalam skripsi ini, diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya ini tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan skripsi dan gelar akademik yang telah saya peroleh.

Purwokerto, 04 April 2023

Saya yang menyatakan,



Ani Nuryani

NIM. 1817303009

PENGESAHAN

Skripsi berjudul:

**Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah
Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif
Masalah Mursalah**

Yang disusun oleh **Ani Nuryani (NIM. 1817303009)** Program Studi **Hukum Tata Negara**, Fakultas Syari'ah Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto, telah diujikan pada tanggal **16 Mei 2023** dan dinyatakan telah memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.) oleh Sidang Dewan Penguji Skripsi.

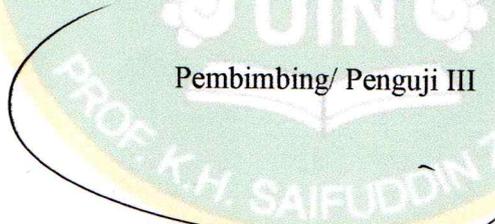
Ketua Sidang/ Penguji I

Sekretaris Sidang/ Penguji II


Dr. Achmad Siddiq, SH., M.H.I., MH.
NIP. 19750720 200501 1 003

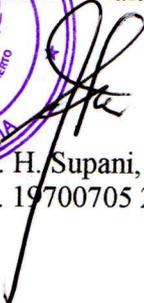

Yunita Ratna Sari, M.Si.
NIP. 19930622 202012 2 028

Pembimbing/ Penguji III


Luqman Rico Khashoggi, S.H.I., M.S.I.
NIP. 19861104 201903 1 008

Purwokerto, 24 Mei 2023

Dekan Fakultas Syari'ah


Dr. H. Supani, S.Ag, M.A.
NIP. 19700705 200312 1 001



NOTA DINAS PEMBIMBING

Purwokerto, 04 April 2023

Hal : Pengajuan Munaqasyah Skripsi
Sdri. Ani Nuryani
Lampiran : 4 Eksemplar

Kepada Yth.
Dekan Fakultas Syariah
UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
di Purwokerto

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Setelah melakukan bimbingan, telaah, arahan, dan koreksi, maka melalui surat ini, saya sampaikan bahwa :

Nama : Ani Nuryani
NIM : 1817303009
Jenjang : S-1
Fakultas : Syariah
Jurusan : HES & HTN
Program Studi : Hukum Tata Negara
Judul : Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh
Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri
Dalam Negeri Nomor 821/5492/Sj Perspektif
Maṣlahah Mursalah

Sudah dapat diajukan kepada Dekan Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto untuk dimunaqasyahkan dalam rangka memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H.)

Demikian, atas perhatian Bapak/Ibu, saya mengucapkan terimakasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

Pembimbing,



Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I.
NIP. 19861104 201903 1 008

**PENAMBAHAN KEWENANGAN MUTASI PEGAWAI OLEH
PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SURAT EDARAN MENTERI
DALAM NEGERI NOMOR 821/5492/SJ PERSPEKTIF
*MAŞLAĤAH MURSALAH***

ABSTRAK

**Ani Nuryani
NIM. 1817303009**

**Program Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Syariah,
Universitas Islam Negeri Profesor Kiai Haji Saifuddin Zuhri**

Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah Dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah, melalui SE tersebut Menteri Dalam Negeri mengizinkan kepada pelaksana tugas (Plt), penjabat (Pj), dan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah dapat memberhentikan dan memutasi pegawai tanpa izin Kemendagri. Secara teoritik dalam Hukum Administrasi Negara proses memperoleh wewenang ada 3 (tiga) yakni melalui atribusi, delegasi dan mandat.

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif melalui pendekatan perundang-undangan serta analisis secara kualitatif terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan menghasilkan jawaban bahwa surat edaran dapat dikatakan memiliki kekuatan hukum, apabila tidak keluar dari batas materil, formil, dan tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwasannya Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ bukanlah bentuk wewenang yang tiga yakni atribusi, delegasi ataupun mandat. Selain itu dalam segi aturan atau hierarki Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ bertentangan dengan asas *lex superior derogate lex inferior* yang tercantum dalam dengan Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 dan juga belum sesuai dengan *maşlahah daruriyah*, *maşlahah hajjiyah* maupun *maşlahah tahsiniyah* yang mana diterbitkannya SE tersebut memuat indikasi penyalahgunaan wewenang atau *abuse of power* yang tentu melanggar kaidah *dar'ul mafasid aula min jalbi al mashalih*.

Kata Kunci: Surat Edaran, Kewenangan, Mutasi, *Maşlahah mursalah*.

MOTTO

“Sesungguhnya setelah kesulitan, ada kemudahan”



PEDOMAN TRANSLITERASI BAHASA ARAB-LATIN

Pedoman Transliterasi Arab Latin yang merupakan hasil keputusan bersama (SKB) Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia Nomor: 158 Tahun 1987 dan Nomor: 0543b/U/1987.

1. Konsonan

Daftar huruf bahasa Arab dan transliterasinya ke dalam huruf Latin dapat dilihat pada halaman berikut:

Hamzah (ء) yang terletak di awal kata mengikuti vokalnya tanpa diberi tanda apa pun. Jika ia terletak di tengah atau di akhir, maka ditulis dengan tanda (').

Huruf Arab	Nama	Huruf Latin	Nama
ا	Alif	Tidak dilambangkan	Tidak dilambangkan
ب	Ba	B	Be
ت	Ta	T	Te
ث	Ṣa	Ṣ	Es (dengan titik di atas)
ج	Jim	J	Je
ح	Ḥa	Ḥ	Ha (dengan titik di bawah)
خ	Kha	Kh	Ka dan Ha
د	Dal	D	De

ذ	Zal	Ẓ	Za (dengan titik di atas)
ر	Ra	R	Er
ز	Zai	Z	Zet
س	Sin	S	Es
ش	Syin	Sy	Es dan Ye
ص	Ṣad	Ṣ	Es (dengan titik di bawah)
ض	Ḍad	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	Gain	G	Ge
ف	Fa	F	Ef
ق	Qof	Q	Qi
ك	Kaf	K	Ka
ل	Lam	L	El
م	Mim	M	Em
ن	Nun	N	En

و	Wau	W	We
هـ	Ha	H	Ha
ء	Hamzah	ـ'	Apostrof
ي	Ya	Y	Ye

2. Vokal

Vokal bahasa Arab, seperti vokal bahasa Indonesia, terdiri atas vokal tunggal atau monoftong dan vokal lengkap atau diftong. Vokal tunggal bahasa Arab yang lambangnya berupa tanda atau harakat, transliterasinya sebagai berikut:

Tanda	Nama	Huruf Latin	Nama
اَ	Fathah	A	A
اِ	Kasrah	I	I
اُ	Damah	U	U

3. Maddah

Maddah atau vokal panjang yang lambangnya berupa harakat dan huruf, transliterasinya berupa huruf dan tanda, yaitu:

Harkat dan Huruf	Nama	Huruf dan Tanda	Nama
اَ .../اِ. ...	<i>Fathah</i> dan <i>alif</i> atau <i>ya</i>	\bar{a}	a dan garis di atas

... ي	<i>Kasrah dan ya</i>	ī	i dan garis di atas
... و	<i>Ḍammah dan wau</i>	ū	u dan garis di atas

Contoh:

أَمْرِي : *amrī*

رَمَى : *ramā*

قَيْلٍ : *qīla*

يَمُوتُ : *yamūtu*

4. *Ta marbūṭah*

Transliterasi untuk *ta marbūṭah* ada dua, yaitu: *ta marbūṭah* yang hidup atau mendapat harakat *fatḥah*, *kasrah*, dan *dammah*, transliterasinya adalah [t]. Sedangkan *ta marbūṭah* yang mati atau mendapat harakat sukun, transliterasinya adalah [h]. Kalau pada kata yang berakhir dengan *ta marbūṭah* diikuti oleh kata yang menggunakan kata sandang *al-* serta bacaan kedua kata itu terpisah, maka *ta marbūṭah* itu transliterasinya dengan ha (h). Contoh:

رَوْضَةُ الْأَطْفَالِ : *raudah al-aṭfāl*

الْمَدِينَةُ الْفَضِيلَةُ : *al-madīnah al-faḍīlah*

الْحِكْمَةُ : *al-ḥikmah*

5. *Syaddah (tasydīd)*

Syaddah atau *tasydīd* yang dalam sistem tulis Arab dilambangkan dengan sebuah tandan *tasydīd* (◌◌), dalam transliterasi ini dilambangkan dengan perulangan huruf (konsonan ganda) yang diberi tanda *syaddah*.

Contoh:

رَبَّنَا : *rabbānā*

نَجَّيْنَا : *najjainā*

الْحَجُّ : *al-ḥajj*

عَدُوٌّ : *‘aduwwun*

Jika huruf ي ber-tasydid di akhir sebuah kata dan didahului oleh huruf kasrah (◌◌), maka ia ditransliterasi seperti huruf maddah (ī).

Contoh:

عَلِيٌّ : *‘alī* (bukan *‘aliyy* atau *‘aly*)

عَرَبِيٌّ : *‘arabī* (bukan *‘arabiyy* atau *‘araby*)

6. Kata Sandang

Kata sandang dalam sistem tulisan Arab dilambangkan dengan huruf (*alif lam ma’rifah*). Dalam pedoman transliterasi ini, kata sandang ditransliterasi seperti biasa, al-, baik ia diikuti oleh huruf syamsiyah maupun huruf qamariah.

Kata sandang tidak mengikuti bunyi huruf langsung yang mengikutinya. Kata sandang ditulis terpisah dari kata yang mengikutinya dan dihubungkan dengan garis mendatar (-). Contohnya:

الْكِتَابُ : *al-kitāb*

الزَّلْزَلَةُ : *al-zalزالah* (bukan *az-zalزالah*)

الْفَلْسَفَةُ : *al-falsafah*

الْبِلَادُ : *al-bilādu*

7. Hamzah

Aturan transliterasi huruf hamzah menjadi apostrof (‘) hanya berlaku bagi hamzah yang terletak di tengah dan akhir kata. Namun, bila hamzah terletak di awal kata, ia tidak dilembangkan, karena dalam tulisan Arab ia berupa alif. Contohnya:

تَأْمُرُونَ : *ta’murūna*

النَّوْءُ : *al-nau’*

شَيْءٌ : *syai’un*

أَزْرِي : *azrī*

8. Penulisan Kata Arab yang Lazim Digunakan dalam Bahasa Indonesia

Kata, istilah atau kalimat Arab yang ditransliterasi adalah kata, istilah, atau kalimat yang belum dibakukan dalam Bahasa Indonesia. Kata, istilah, atau kalimat yang sudah lazim dan menjadi bagian dari perbendaharaan bahasa Indonesia, atau sudah sering ditulis dalam tulisan bahasa Indonesia, tidak lagi ditulis menurut transliterasi di atas. Misalnya kata *Al-Qur'an* (dari *Al-Qur'an*), *sunnah*, khusus dan umum. Namun, bila kata-kata tersebut menjadi bagian dari satu rangkaian teks Arab, maka mereka harus ditransliterasi secara utuh. Contoh: *fi zilāl al-Qur'ān, Al-sunnah qabl al-tadwīn.*

9. *Lafz al-jalālah* (الله)

Kata Allah yang didahului partikel seperti huruf jar dan huruf lainnya atau berkedudukan sebagai mudaf ilahi (frasa nominal), ditransliterasi tanpa huruf hamzah. Contoh:

دِينُ اللَّهِ : *dīnullāh*

بِاللَّهِ : *billāhi*

Adapun *ta marbūṭah* di akhir kata yang disandarkan kepada *lafz al-jalālah*, ditransliterasi dengan huruf (t). Contoh:

هُم فِي رَحْمَةِ اللَّهِ : *hum fi raḥmatillāh*

10. Huruf Kapital

Walau sistem tulisan Arab tidak mengenal huruf capital (*All Caps*), dalam transliterasinya huruf-huruf tersebut dikenai ketentuan tentang

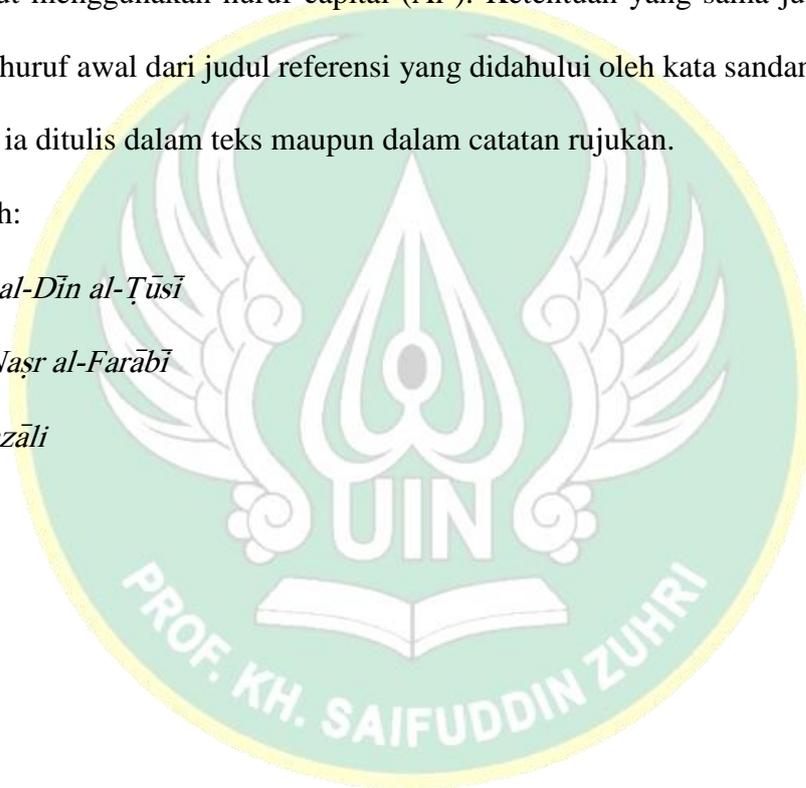
penggunaan huruf capital berdasarkan pedoman ejaan Bahasa Indonesia yang berlaku (EYD). Huruf capital, misalnya, digunakan untuk menuliskan huruf awal nama diri (orang, tempat, bulan) dan huruf pertama pada permulaan kalimat. Bila nama diri didahului oleh kata sandang (al), maka yang ditulis dengan huruf capital tetap huruf awal nama diri tersebut, bukan huruf awal data sandangnya. Jika terletak pada awal kalimat, maka huruf A dari kata sandang tersebut menggunakan huruf capital (Al-). Ketentuan yang sama juga berlaku untuk huruf awal dari judul referensi yang didahului oleh kata sandang al-, baik ketika ia ditulis dalam teks maupun dalam catatan rujukan.

Contoh:

Naṣīr al-Dīn al-Ṭūsī

Abū Naṣr al-Farābī

Al-Gazālī



KATA PENGANTAR

Alhamdulillah *rabbi* *'alamīn*, segala puji penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia dan rahmat-Nya. Shalawat serta salam senantiasa haturkan kepada Nabi Muhammad SAW, yang telah membawa kita dari zaman kebodohan hingga ke zaman yang sebagaimana kita rasakan, semoga kita mendapatkan syafaatnya beliau di hari akhir nanti. Dengan penuh rasa syukur penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ”.

Dalam penelitian ini penulis mengkaji tentang penambahan kewenangan mutasi pegawai oleh penjabat kepala daerah dalam surat edaran nomor 821/5492/SJ, yang kemudian penulis mencoba mengaitkannya dalam perspektif *maṣṭalah mursalah*.

Penulis mengucapkan banyak terimakasih kepada berbagai pihak yang senantiasa memberikan doa, semangat dan dorongan kepada penulis. Dengan kerendahan hati penulis sampaikan rasa terimakasih kepada:

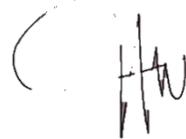
1. Prof. Dr. K.H. Mohammad Roqib, M.Ag. selaku Rektor UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
2. Dr. Supani, M.A. selaku Dekan Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
3. Dr. Marwadi, M.Ag. selaku Wakil Dekan I Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.

4. Dr. Hj. Nita Triana, M.S.I. selaku Wakil Dekan II Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
5. Hariyanto, S.H.I., M.Hum. M.Pd. selaku Wakil Dekan III Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
6. Agus Sunaryo, M.S.I. selaku Kepala Jurusan HES & HTN Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
7. Sugeng Riyadi, S.E. M.S.I. selaku Sekretaris Jurusan HES & HTN Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri.
8. M. Wildan Humaidi, S.H.I. M.H. selaku Koordinator Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri, dan terimakasih atas waktu, tenaga dan pikiran dalam membimbing penulis.
9. Alm. Dody Nur Andriyan, S.H. M.H selaku dosen Fakultas Syariah
10. Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I selaku dosen pembimbing
11. Seluruh Dosen Fakultas Syariah UIN Prof. K.H. Saifuddin Zuhri
12. Kedua orang tua dan adik penulis

Akhir kata, penulis menyadari bahwa dalam penelitian ini masih jauh dari kata sempurna. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat dan berguna untuk pembaca.

Amiin.

Purwokerto, 4 April 2023
Penulis,



Ani Nuryani
NIM. 1817303009

PERSEMBAHAN

Alhamdulillah *rabbi'ālamīn*, dengan segala puji syukur penulis haturkan kepada Allah SWT yang telah memberikan segala nikmat, karunia dan rahmat-Nya, sehingga penulis bisa menyelesaikan tugas akhir atau skripsi ini. Dengan segala kerendahan hati, rasa syukur dan terima kasih, penulis persembahkan skripsi ini kepada:

1. Kepada kedua orang tua penulis Bapak Wiarto Wasum dan Ibu Mulyati yang senantiasa memberi dukungan dan doa kepada putri-putrinya.
2. Bapak Luqman Rico Khashogi, S.H.I., M.S.I. selaku dosen pembimbing penulis sekaligus dosen Fakultas Syariah, yang senantiasa memberikan bimbingan dalam proses penelitian ini, memberikan dukungan dan membagikan ilmu dan pengetahuannya kepada penulis dan mahasiswa HTN lainnya.
3. Bapak/Ibu Dosen Fakultas Syariah yang telah membagikan ilmunya kepada penulis dan mahasiswa pada umumnya.
4. Mahasiswa Keluarga HTN A pada khususnya, dan mahasiswa HTN Angkatan 2018.
5. Teman-Teman seperjuangan organisasi KMPH Fakultas Syariah, SEMA Fakultas Syariah.
6. Sahabat-Sahabati seperjuangan di Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII), khususnya Rayon Syariah masa khidmat 2019 dan 2020.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERNYATAAN KEASLIAN	ii
PENGESAHAN	iii
NOTA DINAS PEMBIMBING.....	iv
ABSTRAK	v
MOTTO	vi
PEDOMAN TRANSLITERASI	vii
KATA PENGANTAR.....	xv
PERSEMBAHAN.....	xvii
DAFTAR ISI.....	xviii
DAFTAR TABEL	xx
DAFTAR SINGKATAN.....	xxi
BAB I	PENDAHULUAN
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Definisi Operasional.....	10
C. Rumusan Masalah	11
D. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	12
E. Kajian Pustaka	13
F. Metodologi Penelitian	16
G. Sistematika Pembahasan	19
BAB II	KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DAN
	<i>MAŞLAĤAH MURSALAH</i>

	A. Teori Kewenangan	21
	B. Penjabat Kepala Daerah	27
	C. <i>Maşlahah Mursalah</i>	29
BAB III	GAMBARAN UMUM SURAT EDARAN DAN KEDUDUKANNYA	
	A. Pengertian Surat Edaran	45
	B. Kedudukan Surat Edaran dalam Peraturan Indonesia	46
	C. Materi Muatan Surat Edaran	49
BAB IV	ANALISIS PENAMBAHAN KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI NOMOR 821/5492/SJ PERSPEKTIF <i>MAŞLAHAH MURSALAH</i>	
	A. Analisis Yuridis Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai oleh Penjabat Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ	51
	B. Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai oleh Penjabat dalam Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ Perspektif <i>Maşlahah Mursalah</i>	65
BAB V	PENUTUP	
	A. Simpulan	73
	B. Saran	74
	DAFTAR PUSTAKA	
	BAFTAR RIWAYAT HIDUP	

DAFTAR TABEL

Tabel.1. Perbedaan Penelitian	14
Tabel.2. Perbedaan Delegasi dan Mandat Menurut R.J.H.M. Huisman.....	62
Tabel.3. Tabel Perbedaan Delegasi dan Mandat Menurut Philipus M. Hadjon.....	63



DAFTAR SINGKATAN

PP	: Peraturan Pemerintah
PJS	: Penjabat Sementara
PLT	: Pelaksana Tugas
PJ	: Penjabat
SE	: Surat Edaran
UUD NRI	: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia
MENDAGRI	: Menteri Dalam Negeri
KEPUSPEN	: Kepala Pusat Penerangan
ASN	: Aparatur Sipil Negara
SEKJEND	: Sekretaris Jenderal
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
SK	: Surat Keputusan
SAW	: <i>Shalallāahu ‘Alaihi Wasallam</i>
SWT	: <i>Subhānahu wa ta’ālā</i>
PERMENDAGRI	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
UU	: Undang-Undang
KEMENDAGRI	: Kementerian Dalam Negeri

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di zaman sekarang ini, konsep negara berkembang sangatlah kompleks, dimulai dari bentuknya yang paling dasar. Sebagai bentuk organisasi sosial, negara selalu menjadi fokus penelitian dan pengembangan ilmu pengetahuan manusia. Negara adalah subyek dari studi untuk banyak cabang ilmu. Contohnya adalah ilmu administrasi negara, ilmu politik, dan ilmu negara yang semuanya fokus pada negara.¹

Lahirnya sebuah negara tentu memiliki hakikat yang bertujuan untuk mewujudkan kerukunan sosial. Kemudian untuk mewujudkan hal tersebut maka hukum memegang peranan yang sangat penting sebagai pranata yang menyangkut hak dan kewajiban anggota masyarakat serta kewajibannya untuk mematuhi. Tujuan negara hukum akan sulit tercapai jika ketaatan terhadap hukum ini hanya diserahkan kepada kehendak bebas manusia. Akibatnya, untuk mempengaruhi kehendak bebas perlu dibarengi dengan sanksi, yang artinya mewajibkan anggota masyarakat untuk menaati hukum agar masyarakat saling menghormati hak-haknya. Konsep negara adalah hasil dari pemaksaan dan kepatuhan terhadap kewajiban hukum tersebut.

Ide maupun konsep negara biasanya dibuat dengan tujuan mencegah negara atau pemerintah bertindak sewenang-wenang. Bagaimanapun,

¹ Jimly Assididqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 1*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 11.

pemerintahan yang tidak diatur dengan perangkat hukum yang konkrit dan tegas akan sangat rentan terhadap berbagai penyimpangan.

Sejak Indonesia merdeka, konsep negara hukum berkembang secara tidak terpisahkan. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI Tahun 1945) menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum (*rechtsstaat*) dan bukan negara berdasarkan kekuasaan (*machtsstaat*). Padahal konsep negara hukum sebenarnya belum dirumuskan pada saat itu. Kemudian pada tahun 2001 melalui amandemen ketiga terhadap UUD NRI Tahun 1945, ketentuan tersebut dicantumkan dengan tegas dalam Pasal 1 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945. Konsep negara hukum menyiratkan bahwa hukum saat ini menjadi bagian penting dari kehidupan nasional. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu komponen penting untuk penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan hukum adalah peraturan perundang-undangan yang ada.²

Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Pejabat/Pejabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah (SE No. 821/5492/SJ), yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri (Mendagri), Tito Karnavian, melalui SE tersebut, Mendagri mengizinkan kepada pelaksana tugas (Plt), pejabat (Pj), dan pejabat sementara (Pjs) kepala daerah dapat memberhentikan dan memutasi pegawai tanpa izin Kemendagri.

SE yang ditekan oleh Tito Karnavian selaku Menteri Dalam Negeri pada tanggal 14 September 2022 tersebut ditunjukkan kepada Gubernur,

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

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

4. Berkenaan dengan ketentuan tersebut di atas, dengan ini Menteri Dalam Negeri memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (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 melakukan pelanggaran disiplin dan atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
 - b. Persetujuan mutasi antar daerah dan atau antar-instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud.

Kendati begitu Plt, Pj, dan Pjs harus melaporkan hal tersebut ke Mendagri paling lambat tujuh hari kerja terhitung sejak dilakukannya tindakan kepegawaian tersebut. Dikonfirmasi terpisah, Benny menjelaskan SE No.

821/5492/SJ tersebut diterbitkan dalam rangka efisiensi serta efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.³

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

Tito Karnavian meluruskan isu yang beredar mengenai SE No. 821/5492/SJ dari pihaknya yang memberi persetujuan terbatas kepada Plt, Pj, dan Pjs mengelola kepegawaian daerah. Tito Karnavian membantah dirinya memberi kewenangan penuh kepada Plt, Pj, maupun Pjs, untuk merotasi dan memecat Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan pemerintahan. Menurut Tito kewenangan Plt, Pj, maupun, Pjs untuk memberhentikan hanya saat pegawai terkait kasus hukum.

Menurut Tito Karnavian, mereka banyak mengeluh karena proses administrasi yang panjang untuk proses mutasi para pegawai. Menurut dia, SE No. 821/5492/SJ yang ia terbitkan hanya untuk mempermudah proses administrasi tersebut. Sedangkan, pemberhentian ASN yang boleh dilakukan jika yang bersangkutan terjerat kasus hukum ada etik. Tito Karnavian mengakui SE No. 821/5492/SJ yang ditekennya tersebut rentan dipolitisasi. Namun, dia menegaskan SE No. 821/5492/SJ tersebut hanya memberi dua kewenangan pada Pj Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pertama, menandatangani pemberhentian ASN yang tersangkut masalah hukum dan

³ Tiara Aliya Azzahra, "Mendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Pecat Hingga Mutasi Pegawai", <https://news.detik.com> diakses pada tanggal 30 September 2022.

memang harus di berhentikan. Tito Karnavian juga mengingatkan bahwa Pj kepala daerah merupakan amanat dari Presiden dan Mendagri. Mereka diberi tugas selama setahun untuk mengisi posisi kepala daerah. Jika lebih dari waktu yang sudah ditentukan Mendagri atau Presiden bisa menunjuk orang yang sama atau berbeda. Selain itu, kata Tito Karnavian, DPR juga bisa mengevaluasi kinerja setiap Pj kepala daerah. Evaluasi bisa dilakukan setelah mendapat izin Mendagri.⁴

Pada kegiatan yang berlangsung Jumat, 29 September 2022, Sekretaris Jenderal (Sekjen) Kemendagri Suhajar Diantoro menjelaskan terbitnya SE Nomor 821/5492/SJ tersebut untuk merespons banyaknya Penjabat kepala daerah, baik Gubernur maupun Bupati/Walikota, yang telah dilantik. Mengingat mereka memiliki kewenangan terbatas, termasuk dalam menyetujui pemberian sanksi kepada ASN yang melanggar hukum dan menandatangani persetujuan mutasi pegawai antar daerah. Sehingga dalam mengambil kebijakan para penjabat kepala daerah harus mengajukan izin terlebih dahulu kepada Mendagri. Akibatnya berkas pengajuan izin menumpuk di Kemendagri. Oleh karena itu, pihak melakukan penyederhanaan tahapan yang memerlukan persetujuan Mendagri. Caranya dengan lebih dulu mendata tahapan yang sekiranya dapat dipangkas. Hal ini untuk mempercepat proses pelayanan dan mengefisienkan penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian persetujuan kedua yang diatur dalam SE No. 821/5492/SJ, yakni menyangkut penandatanganan persetujuan mutasi pegawai antar daerah

⁴ Dika Kardi, "Tito Luruskan SE Pj Kepala Daerah Boleh Rotasi dan Pecat ASN", <https://cnnindonesia.com>, diakses pada tanggal 22 September 2022.

dan antar instansi pemerintahan, sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dia menyebut persetujuan mutasi tersebut berbeda dengan surat keputusan (SK) mutasi. Disampaikan Suhajar, alasan diberikannya persetujuan kepada Plt, Pj, dan Pjs kepala daerah untuk menandatangani berkas persetujuan mutasi pegawai, karena mekanisme mutasi yang mensyaratkan persetujuan pindah dari daerah tugas sebelumnya maupun daerah penerima atau yang dituju.⁵

Dalam acara sosialisasi SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ yang dilaksanakan secara virtual melalui zoom meeting pada Jumat, 23 September yang dihadiri oleh Dr. Suhajar Diantoro, M.Si Sekretaris Jendral Kementerian Dalam Negeri dan 74 Penjabat (Pj) Bupati seluruh daerah yang ada di Indonesia. Dalam acara tersebut, Sekjen Suhajar Diantoro meluruskan informasi yang beredar ihwal penerbitan SE No 821/5492/SJ yang diteken Mendagri Tito Karnavian tertanggal 14 September 2022, dimana isu yang berkembang dalam surat tersebut membolehkan penjabat kepala daerah memecat dan memutasi ASN.

Dirinya menjelaskan bahwa dalam SE No. 821/5492/SJ tersebut, pemberian kewenangan kepada Pj, Plt, dan Pjs kepala daerah sangat terbatas terhadap dua hal, yakni pemberhentian/pemberhentian sementara/penjatuhan sanksi bagi ASN yang melakukan pelanggaran disiplin atau tindak lanjut proses hukum serta mutasi antar daerah dan instansi. Dengan demikian, Pj, Plt, dan Pjs kepala daerah tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan

⁵ Inkana Izatifiqa R Putri, "Alasan Kemendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Bisa Pecat-Mutasi ASN", <https://news.detik.com>, diakses pada tanggal 24 September 2022.

tertulis sebagaimana yang diatur sebelumnya. Namun, lanjutnya untuk mutasi pejabat internal daerah, seperti pengisian jabatan tinggi pratama dan administrator, Pj, Plt, dan Pjs kepala daerah tetap harus mendapatkan izin tertulis dari Mendagri.

Dalam kesempatan itu, Sekjen Suhajar juga menyampaikan pesan dari Mendagri Tito Karnavian kepada Pj, Plt, dan Pjs kepala daerah, dimana mereka terpilih tanpa melalui tahapan pemilihan kepala daerah (pilkada). Hal ini dapat membuat mereka bekerja secara netral dan profesional, sehingga tidak terjerat tindak pidana korupsi.⁶

Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) Kota Kendari La Ode Lawama yang juga menyambut baik adanya SE No. 821/5492/SJ yang dikeluarkan oleh Mendagri. Dimana SE No. 821/5492/SJ itu, membolehkan Pj kepala daerah memutasi maupun memberhentikan pejabat atau ASN tanpa persetujuan Kemendagri.

Lawama bilang, terpenting adalah regulasinya jelas. Dia juga memiliki keyakinan bahwa tidak mungkin Mendagri mengeluarkan SE No. 821/5492/SJ bertentangan dengan Undang-Undang pasti akan memunculkan disintegrasi atau polemik daerah. Menurut Ketua Badan Kehormatan DPRD Kendari itu, SE No. 821/5492/SJ harus jelas agar tidak menimbulkan riak-riak di Indonesia

⁶ Supardi, "Pj Bupati Kampar Ikuti Zoom Meeting Kemendagri Perihal Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat", <https://kominfosandi.kambarkab.go.id>, diakses pada tanggal 23 September 2022.

khususnya Kota Kendari, karena adanya ketidakjelasan atau keabu-abuan aturan sehingga salah menafsirkan persoalan yang terjadi.⁷

Dalam Islam, Allah mensyariatkan untuk memelihara kemaslahatan manusia, sekaligus untuk menghindari mafsadat baik di dunia maupun di akhirat. Kemaslahatan dituju bukan hanya untuk kepentingan individu akan tetapi demi terciptanya kemaslahatan secara umum. *Maṣlahah Mursalah* merupakan salah satu metode istinbat atau menetapkan suatu hukum yang mana dalam hal menetapkan hukum atau aturan harus berhati-hati agar hukum yang di peroleh tidak keliru.⁸

Tujuan *maṣlahah mursalah* adalah menjaga kemaslahatan bagi manusia. Begitu juga dengan SE Mendagri No. 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah. Kaitannya antara SE No. 821/5492/SJ dengan *maṣlahah mursalah* terdapat pada tujuan yang terkandung didalamnya, yaitu untuk menjadikan pembinaan kepegawaian di daerah berjalan lebih efektif dan efisien. Sehingga diharapkan kedepannya pembinaan kepegawaian di daerah akan berjalan lebih efektif dan efisien dan untuk mempercepat proses pelayanan dan mengifisienkan penyelenggaraan pemerintahan. Kemendagri menyederhanakan proses tahapan yang memerlukan persetujuan Mendagri.

⁷ Rikal Kisman, "Komisi I DPRD Kendari Sambut Baik SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ", <https://beritasultra.id>, diakses pada September 2022.

⁸ Wahyu Abdul Jafar, "Eksistensi Wakaf Tunai Dalam Tinjauan Masalah Mursalah", *AlHurriyah: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 04, No. 1, Januari-Juni 2019, hlm. 24.

Dalam SE No. 821/5492/SJ ini dijelaskan mengenai pemberian kewenangan sekaligus memberikan izin kepada Pj, Plt, dan Pjs kepala daerah yang akan melepas dan menerima ASN yang mengusulkan pindah status kepegawaian antar-daerah (mutasi antar-daerah), maupun antar instansi tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana yang diatur sebelumnya.

Namun pada kenyataannya, SE No. 821/5492/SJ justru bertentangan secara hierarkis dengan peraturan yang lebih tinggi yakni Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (PP 49/2008) terdapat dalam Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008. Dan dengan adanya SE No. 821/5492/SJ tersebut suatu langkah kemuduran yang dapat mengakibatkan masalah yang serius yang dapat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau abuse of power. Selain itu menurut Ahmad Khoirul Umam, SE No. 821/5492/SJ tersebut juga dapat menimbulkan atau menciptakan sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat melalui Mendagri kepada Pj, Pjs, dan Plt yang menjabat.

Berdasarkan uraian diatas, maka peneliti tertarik untuk menganalisis lebih dalam dengan mengambil judul **“Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ Perspektif *Maṣlahah Mursalah*”**

B. Definisi Operasional

1. Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ

Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ merupakan Surat Edaran yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri, Tito Karnavian, surat tersebut ditujukan kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur, Bupati/Wali Kota.

2. Penjabat Kepala Daerah

Penjabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan hanya menerima mandat pejabat pemerintahan di atasnya serta bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan dengan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah selama masa pemilihan kepala daerah serentak tersebut akan diisi oleh para perwira tinggi kepolisian aktif yang menjabat dan disetarakan sebagai jabatan pimpinan yang tinggi di Lembaga/Kementerian lain di lingkup pemerintah pusat.⁹

Penjabat itu sendiri adalah seseorang yang diberi kewenangan untuk sementara menduduki suatu jabatan dimana jabatan tersebut tidak diduduki oleh seorangpun dengan kata lain lowong atau kosong. Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif.

⁹ Firdaus Arifin, Fabian Riza Kurnia, *Penjabat Kepala Daerah*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2019), hlm. 10.

Dalam melaksanakan kewenangannya, Pejabat Kepala Daerah selaku penerima kewenangan diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut.

3. *Maṣlahah Mursalah*

Adapun pengertian *maṣlahah mursalah* dalam bahasa Arab berarti perbuatan-perbuatan yang mendorong pada kebaikan manusia. Dalam arti yang umum adalah segala sesuatu yang bermanfaat bagi manusia, baik dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menghasilkan keuntungan atau kemanfaatan dan ketenangan dalam arti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemadharatan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut *maṣlahah*.¹⁰

Adapun yang menjadi tolak ukur untuk menentukan baik buruknya (manfaat dan mafsadatnya) sesuatu yang dilakukan dan yang menjadi tujuan pokok pembinaan hukum itu adalah apa yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia. Tuntutan kebutuhan manusia itu bertingkat-tingkat. Secara berurutan, peringkat manusia itu adalah kebutuhan primer, sekunder, dan tersier.¹¹

C. Rumusan Masalah

1. Bagaimana aturan mutasi pegawai oleh pejabat kepala daerah dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ ?

¹⁰ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 324.

¹¹ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh*, hlm. 208.

2. Bagaimana penambahan kewenangan mutasi pegawai oleh penjabat kepala daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ perspektif *Maṣlahah Mursalah* ?

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui tentang aturan mutasi pegawai oleh penjabat kepala daerah dalam surat edaran Menteri Dalam Negeri nomor 821/5492/SJ
- b. Untuk menganalisis tentang Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ perspektif *Maṣlahah Mursalah*

2. Manfaat penelitian

Manfaat penelitian ini sebagai berikut:

- a. Secara teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan dan pengetahuan bagi pembaca mengenai Kewenangan Penjabat Pelaksana Tugas Kepala Daerah.

- b. Secara praktis

Untuk memberikan pemahaman kepada kalangan akademisi, praktisi, dan penyelenggara pemerintahan daerah didalam menjalankan fungsi dan wewenangnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Kajian Pustaka

Skripsi yang ditulis oleh Nur Chalil yang berjudul “*Analisis Pelaksana Tugas Sementara (PLT) Walikota Makasar dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi*”. Skripsi ini menjelaskan tentang Bagaimana kewenangan pelaksana tugas sementara (Plt) wakilota makasar dalam pengambilan mutasi dan menjelaskan akibat hukum atas kebijakan mutasi yang dikeluarkan oleh pejabat pelaksana tugas sementara (Plt) dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala daerah. Persamaan skripsi penulis dengan skripsi tersebut adalah sama-sama membahas mengenai kewenangan pelaksana tugas sementara (Plt) Perbedaannya adalah penulis membahas tentang surat edaran nomor 821/5492/SJ yang di dalamnya juga membahas tentang kewenangan pelaksana tugas sementara (Plt) dengan perspektif *masalah mursalah*.¹²

Jurnal yang ditulis oleh Rachma Triana Komaladewi, A. Heru Nuswanto dan Sukiman yang berjudul “*Tinjauan Yuridis Batas Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah*”. Jurnal ini menjelaskan tentang batas kewenangan pelaksana tugas kepala daerah berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah. Dan menjelaskan akibat hukum bagi pelaksana kepala daerah yang melampui batas kewenangannya dalam menyelenggarakan pemerintah daerah. Persamaan skripsi penulis dengan jurnal tersebut adalah sama-sama membahas mengenai kewenangan pelaksana tugas kepala daerah.

¹² Nur Chalil, “Analisis Pelaksana Tugas Sementara (PLT) Walikota Makassar dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi”, *Skripsi*, Makassar: Universitas Uslam Negeri Alauddin Makassar , 2019.

Perbedaannya adalah penulis membahas tentang penambahan kewenangan pejabat kepala daerah dalam surat edaran nomor 821/5492/SJ perspektif *masalah mursalah*.¹³

Skripsi yang ditulis oleh Mochammad Arif Budianto yang berjudul “Tinjauan *Masalah Mursalah* Terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 Di Lingkungan Mahkamah Agung RI Dan Badan Peradilan yang di Bawahnya”. Skripsi ini menjelaskan bagaimana tinjauan *Masalah Mursalah* terhadap lahirnya Surat Edaran Mahkamah Agung dan bagaimana tinjauan *Masalah Mursalah* terhadap isi Surat Edaran Mahkamah Agung tersebut. Persamaan skripsi penulis dengan skripsi tersebut adalah sama-sama membahas mengenai surat edaran yang dikaitkan dengan perspektif. Perbedaannya adalah penulis membahas tentang Surat Edaran nomor 821/5492/SJ yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri dengan Perspektif *Masalah Mursalah*.

Tabel.1.
Perbandingan dengan Penelitian Terdahulu

No	Judul	Persamaan	Perbedaan
1.	Skripsi Nur Chalil, dengan judul “Analisis Pelaksana Tugas Sementara (PLT) Walikota Makassar dalam	Sama-sama membahas mengenai kewenangan	Perbedaannya adalah penulis membahas tentang surat edaran nomor 821/5492/S

¹³ Rachma Triana Komaladewi dkk, “Tinjauan Yuridis Batas Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah”, *Skripsi*, Semarang: Universitas Semarang Indonesia

	Pengambilan Kebijakan Mutasi”	pelaksana tugas sementara (Plt).	dengan analisis yuridis Perspektif <i>Maṣlahah Mursalah</i>
2.	Jurnal karya Rachma Triana Komaladewi, dkk dengan judul “Tinjauan Yuridis Batas Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah”	Sama-sama membahas mengenai kewenangan pelaksana tugas kepala daerah.	Perbedaannya adalah penulis membahas tentang surat edaran nomor 821/5492/S dengan Perspektif <i>Maṣlahah Mursalah</i>
3.	Skripsi yang ditulis oleh Mochammad Arif Budianto yang berjudul “Tinjauan <i>Maṣlahah Mursalah</i> Terhadap Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2020 Di Lingkungan Mahkamah Agung RI Dan Badan Peradilan yang di	Sama-sama membahas mengenai surat edaran yang dikaitkan dengan perspektif <i>Maṣlahah</i>	Perbedaannya adalah penulis membahas tentang Surat Edaran nomor 821/5492/SJ yang dikeluarkan Menteri Dalam Negeri dengan Perspektif <i>Maṣlahah Mursalah</i> .

	Bawahnya”.	<i>Mursalah.</i>	
--	------------	------------------	--

F. Metode Penelitian

Metode penelitian hukum yang digunakan oleh penulis dalam penyusunan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Pada penyusunan skripsi ini penulis menggunakan jenis penelitian hukum normatif.¹⁴ Bisa dipahami bahwa penelitian hukum normatif adalah penelitian untuk menjawab permasalahan atau problematika yang sedang terjadi dengan cara menelaah atau meneliti suatu peraturan perundang-undangan, asas, norma, putusan pengadilan, doktrin atau pendapat ahli hukum.¹⁵ Sementara itu menurut Mukti Fadjar dan Yulianto menyatakan bahwa hukum merupakan sebuah sistem norma yang diletakkan pada penelitian hukum. Sebagaimana yang dimaksud dengan sistem norma adalah hal-hal yang berasal dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian sebagai doktrin, yang mana berisi sebuah asas-asas, norma dan kaidah.¹⁶

¹⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm. 45.

¹⁵ Muhaimin, *Metode*, hlm. 48.

¹⁶ Ishaq, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*, (Bandung: Alfabeta, 2017), hlm. 27.

2. Sumber Data

a. Bahan Primer

Peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, risalah atau dokumen resmi negara merupakan bahan hukum primer.¹⁷ Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- 1) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

b. Bahan Sekunder

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

c. Bahan Hukum Tersier

Ensiklopedia hukum, kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum merupakan bahan hukum tersier, bisa dikatakan bahwa bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atas bahan hukum primer dan sekunder.¹⁸

3. Pendekatan Penelitian

¹⁷ Muhaimin, *Metode*: 48.

¹⁸ Muhaimin, *Metode*: 62

Pendekatan dalam penelitian hukum diperlukan untuk memahami materi yang termasuk pokok bahasan dalam penelitian hukum. Pendekatan adalah alat yang digunakan untuk berkomunikasi dengan orang lain atau merancang metode untuk mengkomunikasikan informasi tentang berbagai topik. Selain itu, pendekatan digunakan sebagai sarana untuk membantu masyarakat memahami permasalahan tertentu.¹⁹

Pada penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) merupakan pendekatan yang berangkat dari kesesuaian dengan hierarki perundang-undangan. Maka dari itu antara pendekatan dan permasalahan yang dikaji memiliki sebuah kesesuaian atau kesinambungan.²⁰

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian kepustakaan (*library research*), maka teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu dokumentasi, dan memeriksa dokumen kepustakaan yang memuat informasi yang dibutuhkan oleh peneliti. Yang dimaksud dokumen adalah dokumen hukum yang terkumpul dalam perpustakaan.²¹

5. Teknik Analisis Data

Metode penelitian kualitatif adalah metode yang menghasilkan data deskriptif, seperti kata-kata tertulis atau tidak tertulis dari orang-orang

¹⁹ Muhaimin, *Metode*: 55.

²⁰ Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, (Tangerang Selatan: UNPAM Press, 2018), hlm. 82.

²¹ Bachtiar, *Metode*: 139-140.

yang dapat didukung oleh tinjauan pustaka yang didasarkan pada tinjauan yang tersedia, data yang dipahami dengan baik dengan maksud untuk memahami fenomena subjek penelitian .²²

Peneliti kemudian menggunakan metode analisis deskriptif untuk mengumpulkan data yang dipercaya. Suatu penelitian yang disebut analisis deskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran objektif tentang realitas objek yang diteliti.²³

G. Sistematika Pembahasan

Untuk mempermudah pembahasan dan pemahaman pembaca dalam penelitian ini, perlu adanya sebuah susunan atau sistematika kepenulisan yang sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan, pada bab ini memuat latar belakang masalah, definisi operasional, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kajian pustaka, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

BAB II Penjabat Kepala Daerah, Teori Kewenangan, *Maşlahah Mursalah*, pada bab ini akan dibagi menjadi tiga variable, yakni: Pertama, mengenai Penjabat Kepala Daerah. Kedua, Teori Kewenangan, Ketiga, mengenai *Maşlahah Mursalah*.

BAB III Gambaran Umum Surat Edaran dan Kedudukannya

²² Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Rosda, 2009), hlm. 4.

²³ Sukandarrumidi, *Metodologi Penelitian (Petunjuk Praktis Untuk Pemula)*, (Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2004), hlm. 104.

BAB IV Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah Dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Perspektif *Maṣlahah Mursalah*.

BAB V Penutup, dalam bab ini memuat kesimpulan dan saran.



BAB II
KEWENANGAN PENJABAT KEPALA DAERAH DAN
MAŞLAĤAH MURSALAH

A. Teori Kewenangan

Konsep kewenangan diawali dari ciri khas suatu negara yaitu adanya kekuasaan yang memiliki kewenangan. Miriam Budiardjo dalam bukunya²⁴ mengemukakan bahwa kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang di perintah (*the rule and the ruled*).

Selain itu, Miriam Budiardjo dalam catatan Nandang Alamsyah, mengemukakan bahwa kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berpretasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.²⁵

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*". Berdasarkan pendapat Henc van Maarseveen , bahwa teori kewenangan, digunakan di dalam hukum

²⁴ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.17.

²⁵ Nandang Alamsah, *Teori dan Praktek Kewenangan* (Yogyakarta: Pandiva Buku, November 2017), hlm. 1.

publik, yaitu: pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum. Komponen pengaruh, ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.²⁶

Seiring dengan pilar negara hukum yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Pada prinsipnya, kewenangan yang dimiliki oleh administrasi negara diperoleh dengan dua cara yaitu kewenangan atribusi dan kewenangan distribusi. Kewenangan atribusi adalah kewenangan yang melekat pada organ jabatan yang bersumber langsung dari undang-undang. Sedangkan kewenangan distribusi adalah kewenangan yang diperoleh dari hasil pemberian atau pelimpahan dari organ jabatan lain.²⁷

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan atau bidang urusan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu onderdil tertentu saja. Kewenangan disebut juga “kekuasaan formal” misalnya kekuasaan eksekutif.

Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum politik,

²⁶Paisol Burlian, *Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang*, (Palembang: Noer Fikri Offset, 2014), hlm. 20.

²⁷Ade kosasih, dkk, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, (Bengkulu: Penerbit Vanda, 2017), hlm. 24.

misalnya: wewenang menandatangani/menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri (delegasi wewenang).²⁸

2. Macam-Macam Kewenangan

Namun pada umumnya sumber kewenangan sering dibagi langsung menjadi tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat:

a. Kewenangan Atribusi

Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnnebelt dalam catatan Nasaruddin Umar, mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Indroharto mengemukakan bahwa atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, baik yang diadakan oleh original legislator maupun delegated legislator. Di sini dilahirkan atau di ciptakan suatu wewenang baru.

Administrasi pemerintahan yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggungjawab kewenangan berada pada administrasi pemerintahan yang bersangkutan. Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang.²⁹

²⁸Evita Isretno Israhadi, *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*, (Jakarta: Cyntia Press, 2020), hlm 16-17.

²⁹Nasaruddin Umar, Nadhifah Attamimi, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Dan Mekanisme Pengawasan Notaris Di Indonesia*, (Ambon: LP2M IAIN AMBON, 2020), hlm 71.

b. Kewenangan Delegasi

Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya. Pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Luthfi Effendi yang dikutip oleh Ade Koasih, menjelaskan bahwa, kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih kepada delegataris. Dalam kewenangan delegatif peraturan dasar berupa pertauran perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegatif.

Selanjutnya Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR yang dikutip oleh Ade Koasih, menjelaskan bahwa pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah di limpahkan itu.
 - 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
 - 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierraki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
 - 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan, artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
 - 5) Peraturan kebijakan, artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.³⁰
- c. Kewengan Mandat

Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalan perbuatan yang diwakilinya (bertindak untuk atas nama badan/atau jabatan pemerintahan). Hal ini sama atau serupa dengan konsep pemberian kuasa dalam hukum perdata yang memberi kewenangan pada penerima kuasa untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum atas nama pemberi kuasa.³¹

Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila: a) ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan diatasnya; dan b) merupakan pelaksanaan tugas rutin. Wewenang yang

³⁰ Ade Koasih, dkk, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, hlm. 27-28.

³¹ Nasaruddin Umar, Nadhifah Attamimi, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Dan Mekanisme Pengawasan Notaris Di Indonesia*, hlm . 71.

diperoleh melalui atribusi atau delegasi dapat dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan apabila pejabat yang memperoleh wewenang tidak sanggup melakukan sendiri. Sementara itu, Ridwan HR menjelaskan bahwa pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggung jawab akhir keputusan yang diambil tetap berada pada mandans. Hal ini dikarenakan penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.³²

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memiliki kewenangan tindakan pemerintahan sebagai kepala daerah otonom maupun kepala wilayah. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah melaksanakan kewenangan atribusi, delegasi dan mandat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa pendapat para pakar, masih membedakan antara kewenangan dan kekuasaan. Hal ini dapat diketahui masing-masing pakar memandang pelimpahan kekuasaan dari sumber yang berbeda-beda. Sumber pelimpahan kekuasaan atribusi bersumber pada undang-undang dasar atau konstitusi melalui pembagian kekuasaan. Sedangkan kekuasaan derivatif yang terdiri dari delegasi dan mandat dapat dibedakan. Sumber kewenangan dalam memperoleh kewenangan dalam setiap tindakan pemerintahan, diperoleh dari sumber yang sah yaitu *attributie, delegatie, dan mandaat*.³³

³² Ade Koasih, dkk, *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*, hlm. 33.

³³ Paisol Burlian, *Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang*, hlm. 26-27.

B. Penjabat Kepala Daerah

1. Pengertian Penjabat Kepala Daerah

Penjabat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pemegang jabatan orang lain untuk sementara. Sifat kesementaraan penjabat tersebut akan variatif sesuai batas waktu masing-masing daerah, ada yang satu tahun, beberapa lainnya ada yang dua tahun. Penjabat kepala daerah dalam melaksanakan kewenangannya, diwajibkan untuk melaporkan laporan pertanggungjawaban kepada pemberi mandat untuk dilakukan evaluasi atas pelaksanaan tugasnya tersebut³⁴

2. Prosedur dan Persyaratan Penjabat Kepala Daerah

Pengisian jabatan kepala daerah sejatinya dilakukan secara demokratis melalui pemilihan berpasangan, artinya pemilihan langsung Kepala Daerah dan pasangannya Wakil Kepala Daerah. Disini terdapat suatu diskrepansi antara UUD 1945 dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004. UUD 1945 setelah amandemen menetapkan bahwa Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis. Kedudukan kepala daerah yang strategis mengakibatkan banyaknya kepala daerah terlibat masalah hukum yang memaksanya diberhentikan dari masa jabatannya. Untuk menghindari terjadinya kekosongan jabatan maka ditetapkan pengganti kepala daerah definitif.

³⁴Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024", *Jurnal Etika dan Pemilu*, Vol. 7, Nomor 2 Juni 2021, hlm. 53.

Untuk dapat diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah harus memenuhi syarat dan kriteria sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 pasal 132 ayat (1) “Penjabat Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (3) dan Pasal 131 ayat (4), diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat dan kriteria:

- a. Mempunyai pengalaman di bidang pemerintahan, yang dibuktikan dengan riwayat jabatan.
 - b. Menduduki jabatan struktural eselon I dengan pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/c bagi Penjabat Gubernur dan jabatan struktural eselon II pangkat golongan sekurang-kurangnya IV/b bagi Penjabat Bupati/Walikota.
 - c. Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan selama 3 (tiga) tahun terakhir sekurang-kurangnya mempunyai nilai baik.³⁵
3. Kewenangan Penjabat Kepala Daerah

Penjabat kepala daerah walaupun bersifat sementara, pada dasarnya merupakan pengganti dari kepala daerah sehingga membuatnya memiliki kewenangan yang sama dengan kewenangan yang melekat pada kepala daerah definitif. Hal ini terbukti bahwa tidak ada peraturan yang membatasi kewenangan penjabat kepala daerah hingga lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008. Dengan berpedoman Pasal 132 A ayat (1) terdapat pembatasan kewenangan penjabat kepala daerah sebagai berikut:

³⁵ Pasal 130 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

“Penjabat kepala daerah atau pelkasana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/ dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang: a. melakukan mutasi pegawai, b. membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, c. membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, d. membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya”

Setiap kebijakan mesti dipertanggungjawabkan, pertanggungjawaban kepala definitif dengan penjabat kepala daerah memiliki perbedaan, kepala definitif harus memberikan laporan bertanggungjawab kepada tiga pihak (pemerintah, DPRD, dan masyarakat) sedangkan penjabat kepala daerah hanya menyerahkan satu laporan pertanggungjawaban kepada presiden melalui menteri dalam negeri bagi penjabat Gubernur, dan Bupati/Walikota.³⁶

C. *Maṣlahah Mursalah*

1. Pengertian *Maṣlahah Mursalah*

Maṣlahah Mursalah terdiri dua kata, yaitu kata masalahah dan mursalah. Secara etimologis, kata masalahah memiliki arti: *manfa'ah*, faedah, bagus, baik (kebaikan), guna (kegunaan). Ahmad ar-Raisuni dalam catatan Rusdaya Basri, memperjelas manfaat ini dari ungkapan

³⁶ Pasal 132 A ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

kemanfaatan. Menurutny, makna *maṣlahah* itu adalah mendatangkan manfaat atau menghindari ke-*mudharatan*. Sedangkan yang dimaksud dengan manfaat di sini adalah ungkapan kenikmatan atau apa saja jalan menuju kepada kenikmatan. Adapun yang dimaksudkan dengan *kemudharatan* adalah ungkapan rasa sakit atau apa saja jalan menuju kepada kesakitan. Ibn Abd as-Salam membagi masalah ada empat yaitu kenikmatan, sebab-sebab kenikmatan, kebahagiaan dan sebab-sebab yang membuat kebahagiaan.³⁷

Menurut bahasa aslinya kata *maṣlahah* berasal dari kata *salaha*, *yasluhu*, *salahan* artinya sesuatu yang baik, patut, dan bermanfaat. Sedang kata *mursalah* artinya terlepas bebas, tidak terikat dengan dalil agama (Al-Qur'an dan Al-Hadits) yang membolehkan atau yang melarangnya. Secara etimologi artinya terlepas, bebas (*muthlaqoh*). Kata terlepas dan bebas bila dikaitkan dengan kata *maṣlahah*. Maksudnya ialah “terlepas atau bebas dari keterangan yang menunjukkan boleh atau tidak bolehnya dilakukan”. *Maṣlahah mursalah* terdiri dari dua kata yang hubungan keduanya dalam bentuk sifat-mausuf, atau dalam bentuk khusus yang menunjukkan bahwa ia merupakan bagian dari *al-maṣlahah*.

³⁷ Rusdaya Basri, *Ushul Fikih*, (ParePare: IAIN PAREPARE NUSANTARA PRESS, November 2019), hlm. 86.

Berikut ini beberapa definisi *maṣlahah mursalah* dari para ulama:³⁸

a. Al-Ghazali

Apa-apa (*maṣlahah*) yang tidak ada bukti baginya dari syara' dalam bentuk nash tertentu yang membatalkannya dan tidak ada yang memperhatikannya.³⁹

b. As-Syaukani

Maṣlahah yang tidak ada diketahui apakah syar'i menolaknya atau memperhitungkannya.

c. Ibnu Qudamah

Maṣlahah yang tidak ada bukti petunjuk tertentu yang membatalkannya dan tidak pula yang memperhatikannya.

d. Yusuf Hamid Qudamah

Apa-apa (*maṣlahah*) yang tidak ada petunjuk syara' tidak untuk membatalkannya, juga tidak untuk memperhatikannya.

e. Jalaluddin 'abd ar-Rahman

Maṣlahah yang selaras dengan tujuan syar'i (pembuat hukum) dan tidak ada petunjuk tertentu yang membuktikan tentang pengakuannya atau penolakannya.

f. Abdul Wahab al-Khallaf

Maṣlahah mursalah ini ialah *maṣlahah* yang tidak ada dalil syara' datang untuk mengakuinya atau menolaknya.

³⁸ Agus Miswanto, *Ushul Fiqh: Metode Ijtihad Hukum Islam* (Magelang: UNIMMA PRESS, 2019), hlm. 161.

³⁹ Syarif Hidayatullah, "Maṣlahah Mursalah Menurut Al-Ghazali", *Jurnal al-Mizan*, Vol. 2, No. 1, hlm. 116.

Berdasarkan definisi tentang *maṣlahah mursalah* di atas, jika dilihat dari segi redaksi nampak adanya perbedaan, tetapi dilihat dari segi isi pada hakikatnya ada satu kesamaan yang mendasar, yaitu menetapkan hukum dalam hal-hal yang sama sekali tidak disebutkan dalam Al-Qur'an maupun As-Sunnah, dengan pertimbangan untuk kemaslahatan atau kepentingan hidup manusia yang bersendikan pada asas menarik manfaat dan menghindari kerusakan. Hakikat dari masalah mursalah adalah sesuatu yang baik menurut akal dengan pertimbangan dapat mewujudkan kebaikan (*jalb al-maṣlahah/manfa'ah*) atau menghindarkan keburukan (*dar'u al-mafasid*) bagi manusia. Semua hal yang baik menurut akal idealnya selaras dengan tujuan syariah (*maqashid syari'ah*) dalam menetapkan hukum, walaupun tidak ada petunjuk *syara'* secara khusus yang menolaknya, juga tidak ada petunjuk *syara'* yang mengetahuinya. Hal ini selaras dengan pendapat Asyraf Wajdi Dusuki dan Nurdianawati Irwani Abdullah yang dikutip oleh Hendri Hermawan, mengungkapkan bahwa masalah adalah perangkat hukum yang digunakan dalam teori hukum Islam untuk mempromosikan kebaikan masyarakat dan mencegah kejahatan sosial atau korupsi.⁴⁰

2. Landasan Hukum *Maṣlahah Mursalah*

Ada beberapa dasar hukum maupun dalil mengenai berlakunya *maṣlahah* diantaranya, yaitu:

⁴⁰ Hendri Hermawan Adinugraha dan, Mashudi, "Al-Maslahah Al-Mursalah dalam Penentuan Hukum Islam", *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol. 4 No. 1, 2018. Hlm. 66.

a. Al-Quran

Penggunaan *maṣlahah mursalah* didasarkan pada Q.S. al-Anbiya ayat 107, yang sebagai berikut:

وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِّلْعَالَمِينَ

“Dan Kami tidak mengutus engkau (Muhammad) melainkan untuk (menjadi) rahmat bagi seluruh alam”⁴¹

Pada ayat di atas menjelaskan bahwasannya Nabi Muhammad SAW diutus ke dunia ini sebagai rahmat bagi alam semesta. Adapun hakikat dari rahmat itu sendiri adalah kemaslahatan manusia.⁴²

Kemudian pada Q.S. Yunus ayat 57, yang sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا النَّاسُ قَدْ جَاءَتْكُمْ مَوْعِظَةٌ مِّن رَّبِّكُمْ وَشِفَاءٌ لِّمَا فِي الصُّدُورِ وَهُدًى وَرَحْمَةٌ
لِّلْمُؤْمِنِينَ

“Hai manusia, sesungguhnya telah datang kepadamu pelajaran dari Tuhanmu dan penyembuh bagi penyakit-penyakit (yang berada) dalam dada dan petunjuk serta rahmat bagi orang-orang yang beriman”⁴³

⁴¹ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an dan Terjemahannya* (Jakarta: PT. Pantja Cemerlang, 2014), hlm. 331.

⁴² Ach. Faidi Haris, *The Spirit Of Islamic Law; Membongkar Teori Berhukum Statis Menuju Hukum Islam Dinamis* (Yogyakarta: Suka-Press, 2012), hlm. 73.

⁴³ Departemen Agama RI, *Al-Qur'an*, hlm. 215.

Lalu pada Q.S. an-Nahl ayat 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَاءِ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ

لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ

“Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi bantuan kepada kerabat, dan Dia melarang (melakukan) perbuatan keji, kemungkaran, dan permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran”⁴⁴

b. Hadis

Hadis yang digunakan sebagai landasan syar’i atas berlakunya *masalahah* yaitu hadis yang dikemukakan oleh Ibnu Majah bahwa Rasulullah SAW bersabda:

لَا ضَرَرَ وَلَا ضِرَرَ

“Janganlah kamu memudharatkan (diri sendiri) dan jangan pula memudharatkan (orang lain)”

Dari hadist ini secara tidak langsung dapat dipahami bahwa menurut Najmuddin at-Tufi yang menjadi basis tujuan hukum adalah

⁴⁴ Departemen Agama RI, *Al-Qur’an*, hlm. 277.

kemaslahatan, tidak untuk yang lain, sebagaimana dipahami dan dijadikan bukti tekstual atas eksistensi *maṣlahah* itu sendiri.⁴⁵

3. Macam-macam *Maṣlahah Mursalah*

Maṣlahah sendiri ada dua bentuk, yang sebagai berikut:

- a. Mewujudkan manfaat, kebaikan dan kesenangan untuk manusia yang disebut *جلب المنافع* (membawa manfaat). Kebaikan dan kesenangan itu

ada yang langsung dirasakan oleh yang melakukan saat melakukan perbuatan yang disuruh itu. Ibarat orang sedang haus meminum minuman segar. Ada juga yang dirasakannya di kemudian hari, sedangkan pada waktu melaksanakannya, tidak dirasakan sebagai suatu kenikmatan tetapi justru ketidakenakan. Seperti orang yang sedang sakit malaria disuruh meminum pil kina yang pahit. Segala suruhan Allah berlaku untuk mewujudkan kebaikan dan manfaat seperti ini.

- b. Menghindari umat manusia dari kerusakan dan keburukan yang disebut *درء الفساد* (menolak kerusakan). Kerusakan dan keburukan itu ada yang langsung dirasakannya setelah melakukan perbuatan yang dilarang, ada juga yang pada waktu berbuat, dirasakannya sebagai suatu yang menyenangkan tetapi setelah itu dirasakannya kerusakan dan keburukannya. Umpamanya berzina dengan pelacur yang berpenyakit atau meminum minuman manis bagi yang berpenyakit gula.

⁴⁵ Ach. Faidi Haris, *The Spirit Of Islamic Law*, hlm. 77.

Adapun yang menjadi tolak ukur untuk menentukan baik buruknya (manfaat dan mafsadatnya) sesuatu yang dilakukan dan yang menjadi tujuan pokok pembinaan hukum itu adalah apa yang menjadi kebutuhan dasar bagi kehidupan manusia. Tuntutan kebutuhan manusia itu bertingkat-tingkat. Secara beruntun, peringkat kebutuhan manusia itu adalah kebutuhan primer, sekunder, dan tersier.⁴⁶

Para ahli *ushul fiqh* mengemukakan pembagian *maṣlaḥah* jika dilihat dari beberapa segi, yaitu:

- a. Dari segi kekuatan/tingkatan sebagai hujjah dalam menetapkan hukum, masalah ada tiga macam, yakni:
 - 1) *Maṣlaḥah ḍarūriyah* adalah kemaslahatan yang keberadaannya sangat dibuuthkan oleh kehidupan manusia, artinya kehidupan manusia tidak punya arti apa-apa bila satu saja dari prinsip yang lima itu tidak ada. Segala usaha yang secara langsung menjamin atau menuju pada keberadaan lima prinsip tersebut adalah baik atau *maṣlaḥah* dalam tingkat *ḍarūri*. Karena itu Allah memerintahkan manusia melakukan usaha bagi pemenuhan kebutuhan pokok tersebut. Segala usaha atau tindakan yang secara langsung menuju pada atau menyebabkan lenyap atau rusaknya satu diantara lima unsur pokok tersebut adalah buruk, karena itu Allah melarangnya. Meningkatkan dan menjauhi larangan Allah tersebut adalah baik atau *maṣlaḥah* dalam tingkat *ḍarūri*. Lima unsur pokok tersebut

⁴⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh Jilid 2* (Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999), hlm. 208.

adalah baik memelihara agama, memelihara jiwa, memelihara akal, memelihara keturunan, memelihara harta.

- 2) *Maṣlaḥah ḥājjiyah* adalah kemaslahatan yang tingkat kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak berada pada tingkat *darūri*. Bentuk kemaslahatannya tidak secara langsung bagi pemenuhan kebutuhan pokok yang lima (*darūri*), tetapi secara tidak langsung menuju ke arah sama seperti dalam hal memberi kemudahan bagi pemenuhan kebutuhan hidup manusia. *Maṣlaḥah ḥājjiyah* juga tidak terpenuhi dalam kehidupan manusia, tidak sampai secara langsung menyebabkan rusaknya lima unsur pokok tersebut, tetapi secara tidak langsung memang bisa mengakibatkan perusakan.
- 3) *Maṣlaḥah Tahsīniyyah* adalah *maṣlaḥah* yang kebutuhan hidup manusia kepadanya tidak sampai tingkat *darūri*, juga tidak sampai tingkat *ḥāji*, namun kebutuhan tersebut perlu dipenuhi dalam rangka memberi kesempurnaan dan keindahan bagi hidup manusia. *Maṣlaḥah* dalam bentuk *tahsīni* tersebut, juga berkaitan dengan lima kebutuhan pokok manusia.⁴⁷

b. Dari segi pandangan syara', *maṣlaḥah* dibagi menjadi tiga macam, yakni:

- 1) *Maṣlaḥah Mu'tabarah*, yaitu kemaslahatan yang didukung oleh syar'i (Allah) dan dijadikan dasar dalam penetapan hukum. Misalnya kewajiban puasa pada bulan Ramadhan mengandung

⁴⁷ Rusdaya Basri, *Ushul Fiqh 1*, hlm. 94.

kemslahatan bagi manusia, yaitu untuk mendidik jasmani dan rohaninya agar manusia sehat secara jasmani maupun rohani

2) *Maṣlaḥah Mulghah*, yaitu kemslahatan yang ditolak oleh syar'i (Allah), dan syar'i menetapkan kemaslahatan lain selain itu. Misalnya adalah kemslahatan perempuan menjadi imam bagi laki-laki yang bertentangan dengan kemaslahatan yang ditetapkan oleh syar'i yaitu pelarangan perempuan menjadi imam bagi laki-laki. Demikian juga kemaslahatan yang diperoleh oleh seorang pencuri, ditolak oleh syar'i dengan mengharamkan pencurian, demi melindungi kemslahatan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan rasa aman bagi masyarakat.

3) *Maṣlaḥah Mursalah*, yaitu kemaslahatan yang belum diakomodir dalam nash dan ijma', serta tidak ditemukan nash atau ijma yang melarang atau memerintahkan mengambilnya. Kemaslahatan ini dilepakan (dibiarkan) oleh syar'i diserahkan kepada manusia untuk mengambilnya atau tidak mengambilnya. Jika kemaslahatan itu diambil oleh manusia, maka akan mendatangkan kebaikan bagi mereka, jika tidak diambil juga tidak akan mendatangkan dosa.⁴⁸

Maṣlaḥah macam ini terdapat dalam masalah-masalah muamalah yang tidak ada ketegasan hukumnya dan tidak pula ada bandingannya dalam Al-Qur'an dan Sunnah untuk dapat dilakukan analogi.

⁴⁸ Suwarjin, *Ushul Fiqh* (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 141-142.

c. Berdasarkan segi perubahan *maṣlaḥah*

- 1) *Maṣlaḥah al-Sabitah*, yaitu kemaslahatan yang bersifat tetap, tidak berubah sampai akhir zaman misalnya, berbagai kewajiban ibadah seperti shalat, puasa, zakat, dan haji
- 2) *Maslahah al-Mutagayyirah*, yaitu kemaslahatan yang berubah-ubah sesuai dengan perubahan tempat, waktu, dan subjek hukum kemaslahatan seperti ini berkaitan dengan permasalahan muamalah dan adat kebiasaan.⁴⁹

d. Berdsarkan segi kandungan *maṣlaḥah*

- 1) *Maṣlaḥah al-‘ammah*, yaitu kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan umum tidak berarti untuk kepentingan semua orang tapi bisa saja untuk kepentingan mayoritas.
- 2) *Maṣlaḥah al-Hasanah*, yaitu kemaslahatan pribadi. Dan ini sangat jarang sekali seperti kemaslahatan yang berkaitan dengan pemutusan hubungan perkawinan seseorang yang dinyatakan hilang.⁵⁰

4. Persyaratan *Maṣlaḥah Mursalah*

Para ulama yang menjadikan hujjah *maṣlaḥah mursalah*, mereka berhati-hati dalam hal itu, sehingga tidak menjadi pintu bagi pembentukan hukum syariat menurut hawa nafsu dan keinginan perorangan. Karena itu

⁴⁹ Muhammad Ali Rusdi, “Maslahat Sebagai Metode Ijtihad Dan Tujuan Utama Hukum Islam”, *Jurnal Syari’ah Dan Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2017, hlm. 159-160

⁵⁰ Muksana Pasaribu, “Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam”, *Jurnal Justitia*, Vol. 1, No. 04 Desember 2014, hlm. 355

mereka mensyaratkan dalam *maṣlahah mursalah* yang dijadikan dasar pembentukan hukum itu tiga syarat sebagai berikut:

- a. Berupa *maṣlahah* yang sebenarnya, bukan *maṣlahah* yang bersifat dugaan. Yang dimaksud dengan ini, yaitu agar dapat direalisasikan pembentukan hukum suatu kejadian itu, dan dapat mendatangkan keuntungan atau menolak mudharat. Adapun dugaan semata bahwa pembentukan hukum itu mendatangkan keuntungan-keuntungan tanpa pertimbangan di antara *maṣlahah* yang dapat didatangkan oleh pembentukan hukum itu, maka ini berarti adalah di dasarkan atas *maṣlahah* yang bersifat dugaan
- b. Berupa *maṣlahah* yang umum, bukan *maṣlahah* yang bersifat perorangan. Yang dimaksud dengan ini, yaitu agar dapat direalisasikan bahwa dalam pembentukan hukum suatu kejadian dapat mendatangkan keuntungan kepada kebanyakan ummat manusia, atau dapat menolak mudharat dari mereka, dan bukan mendatangkan keuntungan kepada seseorang atau beberapa orang saja di antara mereka. Jadi *maṣlahah* harus menguntungkan (manfaat) bagi mayoritas ummat manusia.
- c. Sesuatu yang dianggap *maṣlahah* tidak bertentangan dengan ketentuan yang ada ketegasan dalam al-Quran atau sunah Rasulullah, atau bertentangan dengan ijmak.⁵¹

⁵¹ Abdul Wahhab Khallaf, *Kaidah-Kaidah Hukum Islam* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1996, hlm. 130.

5. Kehujjahan *Maṣlahah Mursalah*

Terhadap kehujjahan *maṣlahah mursalah*, pada prinsipnya jumhur ulama menerimanya sebagai salah satu alasan menetapkan hukum syara', sekalipun dalam penerapan dan penempatan syaratnya berbeda pendapat. Jumhur ulama menetapkan bahwa *maṣlahah mursalah* itu adalah sebagai dalil syara' yang dapat digunakan untuk menetapkan suatu hukum. Alasan mereka kemukakan adalah sebagai berikut:

- a. Kemaslahatan manusia itu terus menerus berkembang dan bertambah mengikuti perkembangan kebutuhan manusia. Seandainya kemaslahatan-kemaslahatan yang sedang berkembang itu tidak diperhatikan, sedang yang diperhatikan hanyalah kemaslahatan yang ada nashnya saja, niscaya banyak kemaslahatan manusia yang terdapat di beberapa daerah dan pada masa yang berbeda-beda akan mengalami kekosongan hukum dan syar'iat sendiri tidak dapat mengikuti perkembangan kemaslahatan manusia. Padahal tujuan syariat itu adalah untuk mewujudkan kemaslahatan manusia di setiap tempat dan masa.
- b. Menurut penyelidikan bahwa hukum-hukum, putusan-putusan, peraturan-peraturan yang diproduksi oleh para sahabat, tabi'in dan imam-imam mujtahidin adalah untuk mewujudkan kemaslahatan bersama.

Misalnya:

- a. Kebijakan yang dilakukan oleh Abu Bakar ra, dalam mengumpulkan al-Qur'an dan menuliskan seluruh ayat-ayatnya pada

lembaran-lembaran, memerangi orang-orang yang membangkang membayar zakat dan menunjuk Umar bin Khattab ra untuk menjadi khalifah sesudah beliau.

- b. Putusan Umar bin Khattab ra mengenai pengesahan talak tiga yang diucapkan sekaligus dengan maksud agar orang tidak mudah saja menjatuhkan talak, tindakan beliau memberhentikan pemberian zakat kepada orang-orang muallaf, kebijaksanaan beliau mengadakan peraturan berbagai macam pajak, dan putusan beliau tidak menjalankan hukum potong tangan pencuri yang mencuri dalam keadaan lapar pada masa paceklik.

Adapun menurut sebagian ulama *maṣlahah mursalah* tidak dapat dijadikan dalil atau hujjah. Mereka mengemukakan beberapa pendapatnya, antara lain:

- a. Allah telah mensyar'iatkan untuk para hamba hukum-hukum yang memenuhi tuntutan kemaslahatan mereka. Ia tidak melupakan dan tidak meninggalkan satu kemaslahatan pun tanpa mengundangnya. Berpedoman pada *maṣlahah mursalah* berarti menganggap Allah meninggalkan sebagian kemaslahatan hamba-Nya, dan ini bertentangan dengan nash.
- b. *Maṣlahah mursalah* itu berada di antara *maṣlahah mu'tabarah* dan *maṣlahah mulghah*, di mana menyamakannya dengan *maṣlahah mu'tabarah* belum tentu lebih sesuai dari pada menyamakannya dengan *maṣlahah mulghah*, karenanya tidak pantas dijadikan hujjah.

- c. Berhujjah dengan *maṣlahah mursalah* dapat mendorong orang-orang tidak berilmu untuk membuat hukum berdasarkan hawa nafsu dan membela kepentingan penguasa.
- d. Menggunakan *maṣlahah mursalah* berarti akan menimbulkan perbedaan hukum karena perbedaan zaman dan lingkungan. Sesungguhnya kemaslahatan itu akan selalu berubah dengan terjadinya perubahan zaman dan situasi. Tentu hal ini akan menghilangkan fungsi keumuman syari'at dan nilainya yang berlaku setiap zaman dan tempat.

Para ulama belum secara bulat tentang kehujjahan *maṣlahah mursalah* sebagai metode untuk menetapkan suatu hukum untuk kasus-kasus yang secara eksplisit tidak disebutkan di dalam nas. Menurut ulama Hanafiyah⁵², *maṣlahah mursalah* dapat dijadikan sebagai metode untuk menetapkan hukum baru dengan syarat didukung oleh ayat, hadist atau 'ijma yang menunjukkan bahwa sifat yang dianggap sebagai kemaslahatan ini merupakan 'illat (motivasi hukum) dalam penetapan suatu hukum, atau jenis sifat yang menjadi motivasi hukum tersebut dipergunakan oleh nas sebagai motivasi suatu hukum.

Ulama Malikiyah dan Hanafiyah dalam catatan Rusdaya Basri, termasuk golongan yang menerima *maṣlahah mursalah* sebagai dalil untuk menetapkan suatu hukum baru yang secara eksplisit tidak disebutkan penjelasan hukumnya di dalam Al-Qur'an dan Al-Maqbullah. Alasan

⁵² Nurul Huda dan Jayusman, "Perspektif Masalah Terhadap Pertimbangan Hakim Pada Putusan Perkara Nomor: 1376/Pdt.G/2019/PA.Tnk Tentang Penetapan Hak Hadanah Kepada Ibu Kandung", *Ijtimaiyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol. 14, No. 2, 2021, hlm. 253.

penerimaan ini karena dalam pandangan mereka, *maṣlaḥah mursalah* dianggap merupakan induksi dari logika sekumpulan nas, bahkan Asy-Syatibi, mengatakan bahwa *maṣlaḥah mursalah* sebagai metode itu bersifat qat'i sekalipun dalam penerapannya bisa bersifat zanni.⁵³



⁵³ Rusdaya Basri, Ushul Fikih, hlm. 88-89.

BAB III

GAMBARAN UMUM SURAT EDARAN DAN KEDUDUKANNYA

A. Pengertian Surat Edaran

Dalam hukum administrasi pemerintahan, pejabat pemerintahan berhak mengeluarkan kebijakan dalam bentuk peraturan kebijakan mengingat dalam implementasi seringkali terjadi kesenjangan antara peraturan perundang-undangan dengan realitas yang dihadapi oleh pejabat pemerintahan sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan. Hal tersebut terjadi karena pada hakekatnya tidak ada peraturan perundang-undangan yang sempurna, ketidaksempurnaan peraturan perundang-undangan inilah yang kemudian melahirkan peraturan-peraturan turunan dalam bentuk peraturan kebijakan, karena pada dasarnya peraturan perundang-undangan atau produk hukum positif merupakan hasil pemotretan kondisi masyarakat pada suatu waktu tertentu.

Surat edaran adalah surat tertulis yang berisi pemberitahuan resmi atau imbauan yang ditujukan kepada pihak-pihak tertentu di dalam suatu instansi, lembaga, atau organisasi.⁵⁴

Surat Edaran dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia diklasifikasikan sebagai salah satu bentuk peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*) yang lahir dari perkembangan konsep negara hukum. Permasalahan yang muncul ditengah kondisi masyarakat yang menghendaki pemerintah untuk bertindak

⁵⁴ Bayu Dwi Anggono, Nando Yussele Mardika, "Konsistensi Bentuk Dan Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19", *Jurnal Masalah-masalah hukum*, jilid 50 No. 4, Oktober 2021, hlm, 353-354.

cepat. Pemerintah akan melaksanakan tugas-tugas pemerintahannya harus didasarkan pada aturan yang jelas, melaksanakan kewenangan dalam bertindak. Hal ini yang terkadang menjadikan pemerintah untuk bertindak cepat menangani suatu permasalahan dalam masyarakat, jika dsisi lain pemerintah tidak memiliki dasar hukum untuk bertindak dalam mengeluarkan produk hukum yang berupa peraturan perundang-undangan (*regeling*) atau keputusan (*beschikking*) karena tidak dalam kewenangannya, maka dari itu pemerintah dapat melaksanakan pemerintahannya dengan mengeluarkan kebijaksanaan yang merupakan legislasi semu salah satunya berupa surat edaran.

Surat Edaran adalah peraturan kebijaksanaan (*beleidsregel*), bukan sebuah keputusan (*beschikking*) ataupun peraturan perundang-undangan (*regeling*), yang artinya sebuah peraturan kebijakan adalah sebuah legislasi semu yang bersifat individu yaitu untuk kepentingan pemerintah dengan pihak yang terkait dalam Surat Edaran tersebut.⁵⁵

B. Kedudukan Surat Edaran dalam Peraturan Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 terdapat hierarki dalam peraturan perundang-undangan yang mana hal ini sejalan dengan teori Hans Nawiasky dalam bukunya "*Allgemeine Rechtslehre*" pengembangan ini dari teori gurunya tentang jenjang norma yang berada di bawah bersumber dari norma yang ada di atasnya hingga sampai pada norma yang paling tinggi yang disebut sebagai norma dasar.

⁵⁵ Rio Trifo Inggiz, dkk, "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan", *Jurnal Dialektika Hukum*, Vol. 1, No. 1 Tahun 2019, hlm. 17-18.

Berdasarkan teori tersebut, peraturan yang dibentuk oleh pemerintah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, misalnya peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang, ataupun peraturan bupati tidak boleh bertentangan dengan peraturan daerah. Undang-Undang Dasar 1945 dan undang-undang Pemerintah daerah nomor 23 Tahun 2014 tidak merinci jenis dan macam peraturan perundang-undangan yang disebut peraturan daerah.

Menurut teori tersebut, maka surat edaran tergolong ke dalam *beleidsregel* yang mana juga harus tunduk pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Selain itu ia juga harus tunduk pada asas pembuatan peraturan kebijakan yang baik (*beginselen van behoorlijke regelgeving*). Peraturan kebijakan yang tidak mengikat publik akan menimbulkan permasalahan apabila dalam pembuatannya tidak mematuhi asas pembentukan peraturan perundang-undangan baik asas formil maupun asas materil.⁵⁶

Sebelumnya, Surat Edaran tidak dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, dan hanya memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap mendesak. Sebagaimana disebutkan dalam buku Pedoman Umum Tata Naskah Dinas, cetakan Edisi I Januari 2004 dan Peraturan Menteri (Kemenpan) Nomor 22 Tahun 2008.

Setelahnya, berdasarkan Permendagri No. 55 Tahun 2010 pasal 1 butir 43 dijelaskan bahwa SE adalah naskah dinas yang berisi pemberitahuan,

⁵⁶ Cholida Hanum, "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Humani Vol. 10, No. 2 November 2020*, hlm. 145-147.

penjelasan, dan/atau petunjuk cara melaksanakan hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak. Surat Edaran tidak juga dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan, bukan juga suatu norma hukum sebagaimana norma dari suatu peraturan perundang-undangan. Sehingga Surat Edaran tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk menganulir peraturan yang dihantarkannya, sehingga peraturan yang dihantarkan tetap utuh dan tidak bermakna ambigu (ganda) akibat dari surat edaran dimaksud.

Sebagaimana diketahui, telah banyak beredar berbagai Surat Edaran yang berkemungkinan menambah-nambahi sehingga berpotensi menganulir berbagai produk kebijakan yang didasarnya. Sebagaimana mestinya, muatan dalam Surat Edaran tidak boleh menyimpang dari materi yang diatur dalam produk perundang-undangan yang didasarnya.⁵⁷

Eksistensi Surat Edaran Menteri di tingkatan peraturan perundang-undangan belum secara eksplisit dimuat disandingkan dengan peraturan perundang-undangan lain. Hal tersebut merupakan lanjutan dari berbagai pendapat mengenai kedudukan surat edaran tersebut, merupakan lingkup peraturan yang mengatur (*regelling*) atau berupa penetapan (*beschiking*). Hierarki peraturan perundang-undangan yang ada pada Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, surat edaran tidak turut masuk dalam kategori perundang-undangan sehingga keberadaannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan secara otomatis tidak ada pula.

⁵⁷ Garry Fischer Silitonga, "Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-Undangan", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>

Berdasarkan praktek bernegara, setiap aktor dalam pemerintahan dituntut harus berpedoman dan bersandar pada tata cara, sistem, tata cara, penyusunan, pemberlakuan ataupun penyebarluasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan berdasarkan regulasi yang diatur di peraturan perundang-undangan. Dinamika praktek kenegaraan yang menuntut proses dengan cepat, mengakibatkan pejabat atau lembaga negara mengeluarkan sebuah kebijakan yang dijadikan sebagai dasar, seperti petunjuk pelaksanaan, pedoman, intruksi, hingga surat edaran.⁵⁸

C. Muatan Materi Surat Edaran

Surat Edaran pengertiannya tidak dapat dirujuk pada Peraturan Perundang-Undangan, karena tidak adanya dasar Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang Surat Edaran. UU No 12/2011jo. UU No. 15/2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pun tidak memberikan pengertian yang jelas mengenai kedudukan, keberlakuan, materi muatan tentang penggunaan surat edaran. Surat Edaran sebagai bagian dari operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan, karenanya tidak dapat mengubah ataupun menyimpangi peraturan perundang-undangan.

Isi materi muatan surat edaran tidak sama dengan Peraturan Perundang-Undangan, surat edaran berisi materi muatan yang bersifat pemberitahuan, penjelasan dan/atau petunjuk pelaksanaan, dibuat dalam keadaan penting dan mendesak. Luas keberlakuan surat edaran yang hanya dapat diberlakukan bagi

⁵⁸ Aditya Junyartha Pratama, Hananto Widodo, "Kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19", *Jurnal Novum*, hlm 3.

lembaga instansi yang terkait dalam surat edaran tersebut dalam arti bersifat individual dan tidak menyeluruh.⁵⁹



⁵⁹ Rio Trifo Inggiz, dkk, “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”, hlm. 22-23.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS SURAT EDARAN MENTERI DALAM NEGERI

NOMOR 821/5492/SJ PERSPEKTIF *MAŞLAĤAH MURSALAH*

A. Analisis Yuridis Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai Oleh Penjabat Kepala Daerah dalam Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ.

Penyelenggaraan pemerintah daerah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, yang pada prinsipnya mengedepankan kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah di Indonesia. Kebersamaan yang dikonstruksikan dalam bentuk keragaman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah dengan konsep otonomi daerah. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelma menjadi otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas (daerah setempat) demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Sehingga dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.⁶⁰

⁶⁰ Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawain Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", *Jurnal IUS*, Vol. IV, No. 3, Desember 2016, hlm. 538-539.

Pentingnya posisi kepala daerah bisa dilihat dari tugas, wewenang dan kewajiban yang diamanatkan dalam Pasal 61 ayat (1) dan (2) dan Pasal 67 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang bunyinya sebagai berikut:⁶¹

Pasal 61

- (1) Kepala Daerah mempunyai tugas:
 - a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - f. Dihapus
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Daerah berwenang:
 - a. Mengajukan rancangan perda;
 - b. Menetapkan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD;
 - c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat;
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

⁶¹ Pasal 61 (1) dan (2), serta Pasal 67 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b. Menaat seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. Melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

Kemudian pada bidang perundang-undangan ini terdapat kewenangan untuk membuat peraturan baru (terhadap masalah yang belum ada pengaturannya) atau mengimplementasikan peraturan yang ada dalam kenyataan praktis. Menurut E. Utrecht yang dikutip Sahya Anggara, konsekuensi dalam bidang perundang-undangan dari kewenangan ikut campur pemerintah menjadi tiga macam, yaitu kewenangan atas inisiatif sendiri, kewenangan karena delegasi perundang-undangan, serta *droit function*.⁶²

Menurut Ridwan, H.R dalam catatan Sahya Anggara, instrumen pemerintahan adalah alat atau sarana yang digunakan pemerintah atau administrasi negara dalam menjalankan tugasnya. Dalam menjalankan tugas-tugas tersebut, pemerintah menggunakan beberapa instrumen dalam menjalankan kegiatan mengatur dan menjelaskan urusan pemerintahan dan masyarakat, seperti peraturan perundang-undangan, keputusan, peraturan, perizinan, instrumen hukum keperdataan, dan sebagainya.

Alat bantu dalam memahami instrumen hukum pemerintahan adalah struktur norma dalam hukum administrasi negara. Berkaitan dengan struktur norma hukum administrasi negara, H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mengatakan sebagai berikut:

⁶² Sahya Anggara, *Hukum Administrasi Negara*, (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2018), hlm. 153.

Hukum materil mengatur perbuatan manusia. Peraturan, norma, di dalam hukum administrasi negara memiliki struktur yang berbeda dibandingkan dengan struktur norma dalam hukum perdata dan pidana. Dalam hukum perdata atau pidana, kita menemukan secara langsung norma mengenai (apa yang diatur dalam hukum tertulis) dalam undang-undang. Dalam hukum administrasi negara, struktur norma ditemukan pada berbagai tempat dan dalam dua atau lebih tingkatan di sana kita harus menemukan norma pada tingkatan-tingkatan peraturan hukum itu.

Adapun cara pemerintahan untuk memperoleh wewenang dalam kepustakaan hukum administrasi sering dikatakan juga sebagai sumber memperoleh wewenang. Berdasarkan ke dua istilah yang menunjukkan pada sasaran dan makna yang sama tersebut, maka cara untuk memperoleh wewenang pemerintahan (sumber wewenang) secara umum dapat diperoleh melalui cara-cara atribusi, delegasi dan kadang-kadang juga mandat yang ditempatkan sebagai cara tersendiri. Setiap penggunaan wewenang pemerintahan (tindakan pemerintahan) dengan demikian disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah (keabsahan).⁶³

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa Inggris. *Authority* dalam *Black’s Law Dictionary* diartikan sebagai “*Legal power, a right to command or act, the right and power of public officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties*” (Kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).⁶⁴

⁶³ Sahya Anggara, *Hukum Administrasi*,: 183-184.

⁶⁴ Fabian Riza Kurnia, Rizari, “Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana”, *Transformasi: Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol. 11, No. 2, 2019, hlm. 80.

Seperti yang sudah disebutkan di atas bahwa, sumber wewenang ada 3 (tiga), yakni atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Atribusi terjadinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Atribusi kewenangan dalam peraturan perundang-undangan adalah pemberian kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan yang pada puncaknya diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau UU kepada suatu lembaga negara atau pemerintah. Kewenangan tersebut melekat terus menerus dan dapat dilaksanakan atas prakarsa sendiri setiap diperlukan. Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan dibedakan: original legislator, dalam hal ini di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk UUD dan DPR bersama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang. Dalam kaitannya dengan kepentingan daerah, oleh konstitusi diatur dengan melibatkan DPR. Di tingkat daerah yaitu DPRD dan pemerintah daerah yang menghasilkan Peraturan Daerah.

Pada delegasi, terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang

pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. jadi suatu delegasi selalu diawali oleh atribusi wewenang.⁶⁵

Kemudian mandat diartikan sebagai perintah untuk melaksanakan atasan, kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat, dan tidak terjadi peralihan tanggung jawab. Berdasarkan uraian tersebut, apabila wawenang yang diperoleh organ pemerintahan secara atribusi itu bersifat asli dari peraturan perundang-undangan, yaitu dari redaksi pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Penerima dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksana wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang atribusi.⁶⁶

Berbicara wewenang, pada tanggal 14 September 2022 Menteri Dalam Negeri Tito Karnavian men-teken Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah (SE No. 821/5492/SJ). Adanya SE ini merupakan dampak dari dengan akan diselenggarakannya Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara serentak pada tahun 2024. Tercatat tahun 2022 dan 2023 akan ada 271 kepala daerah di sejumlah daerah berakhir masa jabatannya. Pemerintah membuat kebijakan pemungutan suara serentak dalam pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota dilaksanakan pada tahun 2024. Pilkada yang ketika dilaksanakan secara serentak pada tahun

⁶⁵ Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja Grafindo, 2013), hlm. 104-105.

⁶⁶ Ridwan, H.R. *Hukum Administrasi*: hlm. 109.

2024 maka akan ada kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur di 24 provinsi dan 247 Bupati/Walikota, total 271 daerah.⁶⁷

Dengan adanya SE No. 821/5492/SJ pelaksana tugas (Plt), penjabat (Pj) dan penjabat sementara (Pjs) kepala daerah dapat memberhentikan dan memutasi pegawai tanpa izin Kementerian Dalam Negeri. Tentu hal ini menimbulkan pro dan kontra dengan dikeluarkannya SE tersebut. Berikut bunyi SE No 821/5492/SJ poin yang menjadi pro dan kontra:⁶⁸

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 Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
 - b. Persetujuan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian, tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis sebagaimana ketentuan dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 3 (tiga) di atas.

Namun, Surat Edaran tersebut bertentangan dengan Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan

⁶⁷ Ni'matul Huda, "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024", *Jurnal Etika & Pemilu*, Vol. 7, No. 2, Juni 2021, hlm. 48-49.

⁶⁸ Lihat Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepala Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah.

Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, yang bunyinya sebagai berikut:⁶⁹

Pasal 132A

- (1) Penjabat kepala daerah atau pelaksana tugas kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 130 ayat (1) dan ayat (3), serta Pasal 131 ayat (4), atau yang diangkat untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah karena mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan menjadi calon kepala daerah/wakil kepala daerah, serta kepala daerah yang diangkat dari wakil kepala daerah yang menggantikan kepala daerah yang mengundurkan diri untuk mencalonkan/dicalonkan sebagai calon kepala daerah/wakil kepala daerah dilarang:
 - a. Melakukan mutasi pegawai;
 - b. Membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya;
 - c. Membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya; dan
 - d. Membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan pejabat sebelumnya
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Seperti apa yang disampaikan oleh Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK) Universitas Islam Indonesia dalam *pers release*, yang bunyinya sebagai berikut:⁷⁰

Menteri Dalam Negeri telah menerbitkan Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah Aspek Kepegawaian Perangkat Desa. Menurut Pusat Kajian Hukum Konstitusi (PSHK) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, memberikan beberapa catatan yang sebagai berikut:

1. Bahwa SE No 821/5492/SJ tersebut memberikan persetujuan kepada PLT/Penjabat/Penjabat Sementara untuk melakukan:

⁶⁹ Pasal 132A 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.

⁷⁰ *Pers release* Pusat Kajian Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tanggal 22 September 2022.

- a. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada pejabat/Aparatur Sipil Negara di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai peraturan perundang-undangan.
- b. Persetujuan mutasi antar daerah dan/atau antar instansi pemerintahan sesuai dengan ketentuan dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

SE tersebut melanggar ketentuan yang terdapat pada 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.

2. Berkenaan dengan analisis di atas, maka penerbitan SE No 821/5492/SJ telah melanggar salah satu asas preferensi hukum yakni asas *lex superior derogate legi inferior* yakni dimana aturan yang derajatnya lebih tinggi harus digunakan dan mengesampingkan aturan yang derajatnya lebih rendah. Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka peraturan Peraturan Pemerintah (PP) merupakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi daripada Surat Edaran (SE). Sehingga, pengakuan mengenai mutasi tersebut yang sebelumnya telah diatur dalam PP tidak dapat dikesampingkan hanya dengan SE dan jika perubahan kewenangan tersebut akan dilakukan maka harus melalui revisi atau perubahan terhadap PP tersebut.
3. Bahwa pemilihan Pejabat/pelaksana tugas/pejabat sementara merupakan domain pemerintah pusat, sehingga penambahan kewenangan yang terdapat dalam SE Nomor 821/5492/SJ akan berpotensi atau rentan akan terjadinya abuse of power. Sehingga, kebijakan yang akan dibentuk nantinya bukan untuk kepentingan daerah tetapi kepentingan politis oknum tertentu. Hal ini juga dapat oleh oknum tertentu guna kepentingan pemilihan umum tahun 2024.
4. Bahwa kewenangan yang melekat pada pejabat/pelaksana tugas/pejabat sementara sejatinya harus dibatas. Oleh karena itu, terdapat limitasi kewenangan Pejabat yang tidak seluas Pejabat Kepala Daerah Definitif. Hal ini merupakan suatu prinsip bahwa dalam pengaturan kewenangan Pejabat Daerah di atas terdapat prinsip mempertahankan status quo yang telah ditetapkan oleh Kepala Daerah sebelumnya seperti larangan mutasi pegawai, dan pembatalan perjanjian serta pembatalan kebijakan yang telah dibuat oleh Kepala Daerah sebelumnya.

Kemudian menurut Ahmad Khoirul Umam seorang pengamat politik dari Universitas Paramadina, menyatakan bahwa Surat Edaran Menteri Dalam Negeri tersebut merupakan suatu langkah kemunduran yang dapat

mengakibatkan masalah yang serius yang dapat memungkinkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Selain itu menurut Ahmad Khoirul Umam Surat Edaran tersebut juga dapat menimbulkan atau menciptakan sentralisasi kekuasaan pemerintah pusat melalui Mendagri kepada Pj, Pjs, dan Plt yang menjabat.⁷¹

Bahwasannya surat edaran yang dikeluarkan oleh menteri dalam negeri ini secara toeritik bukanlah bentuk wewenangan baik berupa atribusi, delegasi ataupun mandat. Atribusi sendiri merupakan istilah bahasa asing yakni dari kata *ad tribuere* yang “diartikan memberikan kepada”. Pada tatanan konsep hukum tata negara dan hukum administrasi negara, atribusi diartikan sebagai wewenang yang diberikan atau ditetapkan kepada pejabat tertentu. Jabatan yang dimaksud adalah jabatan yang dibentuk oleh Undang-Undang Dasar. Misalnya Presiden menurut Pasal 4 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang bunyinya “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*”, bisa dilihat menurut Pasal tersebut Presiden memiliki wewenang untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan. Selain itu di atas sudah dijelaskan wewenang atribusi juga ada berada di DPR untuk membentuat peraturan perundang-undangan.⁷²

Kemudian diperjelas menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), atribusi

⁷¹ Delvira Hutabara, dkk, “Polemik Surat Edaran”, *m.liputan6.com*, diakses pada tanggal 30 September 2022.

⁷² Sri Huri Susanto, “Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan”, *Aministrative Law & Governance Journal*, Vol. 3, Issue 3, September 2020, hlm. 434.

merupakan kewenangan yang diberikan oleh UUD NRI Tahun 1945 atau undang-undang sesuai dengan batasan-batasan yang diberikan. Badan dan/atau pejabat pemerintahan memperoleh wewenang melalui administrasi apabila:

1. Diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau undang-undang
2. Merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada; dan
3. Atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Sedangkan dalam pemahaman surat edaran tersebut apakah sebuah kewenangan yang dalam hal ini bukanlah merupakan dari delegasi. Kewenangan delegasi sendiri, merupakan kewenangan “wewenang pelimpahan”. Wewenang delegasi harus didahului oleh wewenang atribusi, yang artinya pejabat/pemerintah dalam membuat suatu kebijakan dalam hal ini pendelegasian yang mulanya harus sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. adapun syarat-syarat delegasi sendiri adalah sebagai berikut:

1. Harus definitif
2. Harus didasarkan peraturan perundang-undangan
3. Tidak dilakukan kepada bawahan
4. Kewajiban memberikan keterangan/penjelasan oleh delegataris kepada delegans
5. Ada kemungkinan wewenang yang dilimpahkan ditarik kembali jika badan/organ yang menerima pelimpahan wewenang tidak bisa melaksanakan (*asas contrario actus*), harus didahului dengan pencabutan dengan peraturan yang setara atau lebih tinggi.

Mandat, surat edaran tersebut bukanlah bagian atau kewenangan yang sifatnya mandat. Mandat sendiri diartikan “memerintah” atau dalam bahasa latin disebut dengan *mandare*. Konsep mandat sendiri memiliki makna penugasan, bukan pelimpahan wewenang.⁷³

1. Mandat merupakan penugasan wewenang dari atasan kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama (a.n) pejabat yang memberi mandat, pemberi mandat= *mandans*, penerima mandat: *mandatory*/mandataris.
2. Tanggungjawab & tanggungugat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*)
3. Tidak perlu ada dasar peraturan (dapat dilakukan secara tertulis atau lisan)
4. Merupakan hal rutin dalam hubungan intern hirarki organisasi pemerintahan
5. Dalam praktik sering dialihkan menjadi delegasi semu

Adapun perbedaan antara delegasi dan mandat, bisa dilihat dari tabel di bawah ini:⁷⁴

Tabel.2. Perbedaan Delegasi dan Mandat Menurut R.J.H.M. Huisman

Pembeda	Delegasi	Mandat
Sifat wewenang	Pelimpahan wewenang	Perintah untuk melaksanakan
Penggunaan wewenang	Wewenang tidak dapat dijalankan secara	Tidak ada pengalihan tanggungjawab dan

⁷³ Sri Nur Hari Susanto, “Metode Perolehan”: 435-436.

⁷⁴ Sri Nur Hari Susanto, “Metode Perolehan”: 437.

	insidental oleh organ yang dimiliki wewenang asli	tanggungjawab (tetap pada mandans)
Landasan dan bentuk norma	Harus didasarkan pada UU dan tertulis	Tidak harus ada UU, dapat lisan maupun tulisan

Tabel.3. Perbedaan Delegasi dan Mandat Menurut Philipus M. Hadjon

Pembeda	Delegasi	Mandat
Prosedur pelimpahan	Dari satu organ pemerintahan kepada organ lain, dengan peraturan perundang-undangan	Dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, hal biasa kecuali dilarang secara tegas
Tanggungjawab dan tanggungjawab	Tanggung jawab dan tanggungjawab beralih kepada delegataris	Tetap pada pemberi mandat (<i>mandans</i>)
Kemungkinan si pemberi menggunakan wewenang lagi	Tidak dapat menggunakan wewenang lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada	Setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan

	asas <i>contrario actus</i>	
Tata naskah dinas	Tanpa a.n., dll (langsung)	a.n., u.b., a.p

Kaitannya surat edaran tersebut bertentangan dengan asas *lex superior derogate legi inferior* yang artinya aturan yang lebih bawah tidak bisa mengesampingkan atau mengalahkan aturan yang berada di atasnya. Dalam artian dalam pembuatan aturan, aturan yang di bawah harus tunduk dengan aturan yang di atasnya atau aturan yang lebih tinggi. Sesuai dengan prinsip negara hukum, maka setiap peraturan perundangan harus berdasar dan bersumber dari peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya.⁷⁵ Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011), bahwa hirarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dan mengenai kekuatan peraturan perundang-undangan dijelaskan pada Pasal 7 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011:⁷⁶

Pasal 7

- (1) Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-Undangan terdiri atas:
 - a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
 - b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
 - d. Peraturan Pemerintah
 - e. Peraturan Presiden
 - f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
 - g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

⁷⁵ Zaid Afif, "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Dialog*, Vol. VII, No. I, September 2018, hlm. 5.

⁷⁶ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

- (2) Kekuatan hukum peraturan perundang-undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

B. Penambahan Kewenangan Mutasi Pegawai oleh Penjabat dalam Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ Perspektif *Maṣlahah Mursalah*

Keterbatasan jumlah teks al-Quran maupun sunnah tidak mengakibatkan keterputusan solusi-solusi agama dalam menjawab tantangan zaman, karena umat Islam diperintahkan untuk berijtihad ketika tidak menjumpai hukum suatu kasus dalam teks al-Quran maupun sunnah, baik melalui *qiyās* (analogi), *maṣlahah mursalah* dan metode-metode ijtihad lain, seperti yang dijelaskan dalam kitab-kitab usul fikih.⁷⁷

Perlu disadari bahwa tujuan pembangunan pada hakikatnya adalah untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat luas dan dilakukan sebanyak mungkin menyediakan sarana dan fasilitas untuk kepentingan umum, diakui atau tidak, ternyata dalam pelaksanaan pembangunan, batasan untuk kepentingan umum ini sering menjadi tidak jelas dan tidak sesuai dengan pengertian yang sesungguhnya. Dalam kepentingan umum akhirnya berkembang perspektif yang beragam; ada kepentingan umum menurut versi pengambilan keputusan (umara), atau kepentingan umum menurut “selera” sebagian kecil kelompok masyarakat, dan kepentingan umum yang dipersepsi oleh masyarakat.⁷⁸

⁷⁷Jamaludin Acmad Kholik, “Maslahah Mursalah Dalam Dinamika Ijtihad Kontemporer”, *Empirisma*, Vol. 25, No. 1, Januari 2016, hlm. 20.

⁷⁸Yusuf, “Maslahah Al-Mursalah Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara: Perspektif NU dan Ulama Mazdhab al-Arba’ah”, *al-Maslahah*, Vol. 16, Vol. 1, Juni 2020, hlm. 146-147.

Maṣlaḥah mursalah dianggap sebagai pertimbangan bagi agenda kemanusiaan dalam hukum, untuk memelihara lima hal pokok yakni agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Atau yang disebut dengan sifat yang melekat pada struktur hukum berupa upaya untuk mengambil hal positif dan meninggalkan hal negatif bagi manusia, nampak maupun tersembunyi dalam pandangan manusia, nampak maupun tersembunyi dalam pandangan manusia. Kebijakan ini mirip dengan kebijakan publik (*public policy*) dan kebijakan hukum (*the policy of the law*).⁷⁹

Menurut pandangan al-Syatibi, *maṣlaḥah mursalah* dapat digunakan sebagai metode legislasi hukum Islam. Ini berdasarkan pada interpretasi ayat-ayat al-Quran, bahwa tujuan disyariatkannya Islam diantaranya adalah untuk menjaga kemaslahatan manusia secara menyeluruh guna memenuhi kebutuhan hidupnya.⁸⁰

Teori kritis hukum Islam amatlah menyadari bahwa kemaslahatan itu bersifat relatif dan sangat rentan terhadap pengaruh spekulatif manusia, yang kemungkinan hanya didasarkan pada dominasi hawa nafsu dan ego semata. Al Syatibi mengemukakan bahwa untuk mengeliminasi realitivitas *maṣlaḥah* menetapkan beberapa persyaratan, sebagai uji materil dan verifikasi terhadap kemaslahatan tersebut, yang sebagai berikut:⁸¹

⁷⁹ Muhammad Rusfi, "Validitas Masalahah Al Mursalah Sebagai Sumber Hukum", *Al-Adalah*, Vol. XII, No. 1 Juni 2014,

⁸⁰ Amin Farid, "Reinterpretasi Masalahah Sebagai Metode Istinbat Hukum Islam: Studi Pemikiran Hukum Islam Abu Ishaq Ibrahim al-Satibi", *Al Ahkam*, Vol. 25, No. 1, April 2015, hlm. 52.

⁸¹ Muhammad Rusfi, "Validitas Maslahat: 64.

1. Kemaslahatan tersebut harus sejalan dengan intensi legislasi dan tidak menyalahi prinsip dasar penetapan hukum dalam Islam;
2. Kemaslahatan tersebut bersifat rasional, pasti dan tidak hanya berdasarkan asumsi dan spekulasi semata;
3. Kemaslahatan tersebut sebagai proteksi terhadap kebutuhan esensial dan mengeliminasi kesulitan-kesulitan agama.

Menurut Abdul Wahab Khalaf, *maṣlahah mursalah* dapat dijadikan sebagai legislasi hukum adalah sebagai berikut:

1. Berupa *maṣlahah* yang sebenarnya (secara hakiki) bukan masalah yang sifatnya dugaan, tetapi yang berdasar penelitian, kehati-hatian dan pembahasan mendalam serta benar-benar menarik manfaat dan menolak kerusakan;
2. Berupa *maṣlahah* yang bersifat umum, bukan untuk kepentingan perorangan tetapi untuk orang banyak;
3. Tidak bertentangan dengan hukum yang telah ditetapkan oleh *naṣ*.

Kemudian ketentuan yang harus diperhatikan ketika menerapkan masalah *mursalah* dalam beristinbat, yakni:⁸²

1. *Maṣlahah* yang diambil harus sesuai dengan tujuan-tujuan syariat (*maqāṣid syariah*), tidak menghilangkan salah satu asasnya dan tidak berkontradiksi dengan teks agama atau salah satu dalilnya yang pasti (*qat'ī*).

⁸² Jamaludin Acmad Kholik, "Maslahah Mursalah": 25.

2. *Maṣlahah* yang substansinya masuk akal, dalam arti adanya kepastian kemaslahatan dari hukum yang dikeluarkan, bukan hanya asumsi yang tidak diketahui kepastiannya.
3. Kemaslahatan yang dihasilkan harus bersifat general (yaitu mencakup kemaslahatan masyarakat secara umum, bukan kemaslahatan individu atau golongan), karena hukum syariat ditetapkan untuk seluruh umat. Misalnya, penetapan hukum yang hanya menguntungkan seorang presiden atau krooni-kroninya. Hukum seperti ini tidak boleh dilegitimasi.

Menurut jumhur ulama bahwa masalah mursalah dapat sebagai sumber legislasi hukum Islam bila memenuhi syarat sebagai berikut:⁸³

1. *Maṣlahah* tersebut haruslah “*maṣlahah* yang hakiki” bukan hanya yang berdasarkan prasangka merupakan kemaslahatan yang nyata. Artinya bahwa membina hukum berdasarkan kemaslahatan yang benar-benar dapat membawa kemanfaatan dan menolak kemudharatan. Akan tetapi kalau hanya sekedar prasangka adanya kemanfaatan atau prasangka adanya penolakan terhadap kemudharatan, maka pembinaan hukum semacam itu adalah berdasarkan *wahm* (prasangka) saja dan tidak berdasarkan syariat yang benar.
2. Kemaslahatan tersebut merupakan kemaslahatan yang umum, bukan kemaslahatan yang khusus baik untuk perseorangan atau kelompok tertentu, dikarenakan kemaslahatan tersebut harus bisa dimanfaatkan oleh

⁸³ Isnaini, “Mashlahah Al-Mursalah Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad”, *Hikamh: Journal of Islamic Studies*, 16 (2), 2020, hlm. 212-213.

orang banyak dan dapat menolak kemudharatan terhadap orang banyak pula.

3. Kemaslahatan tersebut tidak bertentangan dengan kemaslahatan yang terdapat dalam al-Quran dan al-Hadis baik secara dzahir atau batin. Oleh Karena itu tidak dianggap suatu kemaslahatan yang kontradiktif dengan nas seperti menyamakan bagian anak laki-laki dengan perempuan dalam pembagian.

Adapun *dawabith* (standar) yang bisa diperlakukan kepada suatu itu bisa dijadikan hukum berdasarkan *maṣlahah al mursalah*, yang sebagai berikut:⁸⁴

1. Penerapan untuk terlaksananya maqasid syariah yang lima kebutuhan manusia;
2. Tidak bertentangan dengan al-Quran
3. Tidak bertentangan dengan al-Sunnah;
4. Tidak bertentangan dengan *al-Qiyās*
5. Tidak mengalahkan maslahat yang lebih utama

Penerapan *maṣlahah mursalah* pada SE No. 821/5492/SJ yang mana hal tersebut sebagai inisiatif dan untuk mempermudah dalam proses regulasi malahan menimbulkan hal yang sebaliknya, yakni menimbulkan pro dan kontra.

Mulai dari dengan adanya penambahan kewenangan pejabat pelaksana tugas (Plt), pejabat sementara (Pjs) dan pejabat (Pj) kepala daerah yakni

⁸⁴ Isnaini, "Mashlahah Al-Mursalah": 207.

dapat memberhentikan, memberikan sanksi kepada pejabat/aparatur sipil negara, memutasi pegawai antar daerah ataupun antar instansi, tanpa mengajukan persetujuan kepada Menteri Dalam Negeri. Hal tersebut bertentangan dengan Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Selain itu secara hirarkies tidak sepatutnya SE (SE No. 821/5492/SJ) menganulir atau mengesampingkan aturan yang lebih tinggi yakni PP (PP No. 49 Tahun 2008) atau tidak sesuai dengan asas *lex superior derogate legi inferior*.

Dari hasil pencarian data oleh penulis beberapa pendapat ahli hukum salah satunya Prof. Djohermansyah Djohan dalam acara webinar yang diselenggarakan oleh PSHK FH UII pada selasa, 4 Oktober 2022 menyampaikan diterbitkannya SE tersebut akan berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan atau *abuse of power*, berpotensi ketidaknetralan pejabat kepala daerah dalam pemilu serentak 2024, berpotensi terjadinya konflik pejabat kepala daerah dengan birokrasi. Selain itu Ombudsman RI telah menyampaikan adanya tindakan korektif kepada Mendagri terkait temuan praktik maladminidtrasi pada proses pengangkatan pejabat daerah. Ombudsman mendorong kerja cepat Pemerintah untuk merumuskan kebijakan yang bisa menjadi pedoman dalam pengangkatan pejabat kepala daerah karena terdapat 27 daerah di tahun 2022 dan 170 daerah di tahun 2023 yang akan melakukan pengangkatan pejabat kepala daerah.

Berdasarkan data yang sudah di urai oleh penulis, diterbitkannya SE tersebut justru menimbulkan indikasi-indikasi penyalahgunaan wewenang yang akan berdampak pada pemerintahan maupun masyarakat. Berdasarkan data di atas, penulis menyimpulkan adanya SE tersebut tidaklah *maṣlahah*, dan tidak termasuk ke dalam *maṣlahah daruriyah*, *maṣlahah hajjiyah* maupun *maṣlahah tahsiniyah*. Yang mana SE tersebut juga tidak sesuai atau bertentangan dengan sebuah kaidah *dar'ul mafasid auala min jalbi al mashalih* dimana mencegah kerusakan jauh lebih diutamakan daripada mendatangkan kemaslahatan (kebikan). Kaidah tersebut memiliki makna bahwa kebijakan yang diterapkan atau dibuat oleh pemerintahan harus mengandung unsur-unsur kemaslahatan dan kemanfaatan dalam aspek apapun untuk kepentingan rakyatnya⁸⁵

Kemudian kemaslahatan umum (*maṣlahah 'ammah*) yang telah dituangkan dalam bentuk kebijakan-kebijakan atau undang-undang oleh lembaga perwakilan rakyat (majelis istisyari) merupakan acuan yang harus dipedomani oleh pemerintah sebagai pelaksana secara jujur dan konsekuen. Prinsip di atas harus dipahami sebagai prinsip keterikatan imam dalam setiap jenjang pemerintahan terhadap kemaslahatan yang telah disepakati.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan, bahwasannya Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepala Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah merupakan bentuk *abuse of power* yang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini dikarenakan dikeluarkannya SE

⁸⁵ Muhamad Darusman, "Implementasi *Maṣlahah Mursalah* Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia", *Skripsi*, (Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2022), hlm. 52.

No. 821/5492/SJ tidak memperhatikan aturan yang lebih tinggi yakni pada aturan PP No. 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (tidak sesuai dengan *asas lex superior derogate legi inferior*). Kemudian SE No. 821/5492/SJ dalam paham Hukum Administrasi Negara bukan bentuk dari atribusi, delegasi maupun mandat.



BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Secara yuridis Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ tentang Persetujuan Menteri Dalam Negeri Kepala Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek Kepegawaian Perangkat Daerah isinya bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sekaligus bertentangan secara hirarkis dengan PP tersebut, didasarkan pada UU Nomor 12 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Selain itu juga secara teori kewenangan Surat Edaran tersebut bukan merupakan suatu bentuk atribusi ataupun delegasi kepada Menteri Dalam Negeri.
2. Merujuk pada kajian yang sudah dilakukan oleh peneliti terhadap Surat Edaran Nomor 821/5492/SJ belum maslahat. Dikarenakan SE tersebut isinya bertentangan dengan Pasal 132A PP No. 49 Tahun 2008, selain itu berpotensi terjadinya kesewenang-wenangan atau *abuse of power* dan belum sesuai dengan *maṣlahah daruriyah*, *maṣlahah hajjiyah* maupun *maṣlahah tahsiniyah* juga belum sesuai dengan kaidah *dar'ul mafasid aulam jalbi al-mashalih* dimana mencegah kerusakan jauh lebih diutamakan daripada mendatangkan kemaslahatan (kebaikan). Kaidah tersebut memiliki makna bahwa kebijakan yang diterapkan atau dibuat

pemerintahan harus mengandung unsur-unsur kemaslahatan dan kemanfaatan dalam aspek apapun untuk kepentingan rakyatnya. Tidak hanya itu *maṣlahah* sifatnya umum bukan untuk kepentingan perorangan atau parsial, tapi untuk kepentingan orang banyak (universal).

B. Saran

Berkenaan dengan analisis di atas, maka penerbitan SE Nomor 821/5492/SJ telah melanggar salah satu asas prefensi hukum yakni asas *lex superior derogate legi inferior* yakni dimaa aturan yang derajatnya lebih tinggi harus digunakan dan mengesampingkan aturan yang derajatnya lebih rendah. Jika merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka Peraturan Pemerintah (PP) merupakan peraturan perundan-undangan yang lebih tinggi dari pada Surat Edaran. Sehingga, pengaturan mengenai mutasi tersebut yang sebelumnya telah diatur dalam PP tidak dapat dikesampingkan hanya dengan SE dan jika perubahan kewenangan tersebut akan dilakukan maka harus melalui revisi atau perubahan terhadap PP tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Arifin, Firdaus, dan Fabian Riza Kurnia. *Penjabat Kepala Daerah*. Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Assidiqie, Jimly. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- A. Djazuli, *Kaidah-Kaidah Fikih Kaidah-Kaidah Hukum Islam Dalam Menyelesaikan Masalah-Masalah yang Praktis* (Jakarta: Prenada Media Group, 2007.
- Alamsah, Nandang. *Teori dan Praktek Kewenangan*. Pandiva Buku: Yogyakarta, 2017.
- Agama RI, Departemen. *Al-Qur'an dan Terjemahannya*. Jakarta: PT. Pantja Cemerlang, 2014.
- Anggara, Sahya. *Hukum Administrasi Negara*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2018
- Bachtiar. *Metode Penelitian Hukum*. Tangerang Selatan: UNPAM Press, 2018.
- Burlian, Paisol, *Kewenangan Kepala Daerah Menurut Undang-Undang*. Noer Fikri Offset: Palembang, 2014.
- Budiarjdo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Basri, Rusdaya. *Ushul Fikih*. Pare-Pare: IAIN PAREPARE NUSANTARA PRESS, 2019.
- Dkk, Ade Kosasih. *Dinamika Hukum Administrasi Indonesia*. Penerbit Vanda: Bengkulu, 2017.
- Haris, Ach. Faid. *The Spirit Of Islamic Law; Membongkar Teori Berhukum Statis Menuju Hukum Islam Dinamis*. Yogyakarta: Suka-Press, 2012.
- H.R, Ridwan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Raja Grafindo, 2013.
- Israhardi, Evita Isretno. *Hukum Administrasi Negara Pengantar Kajian Tentang Kewenangan & Kebijakan Pemerintah*. Jakarta: Cyntia Press, 2020.
- Khallaf, Abdul Wahhab. *Kaidah-Kaidah Hukum Islam*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 1996.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Rosda, 2009.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*, Mataram: Mataram University Press, 2020.

Miswanto, Agus. *Ushul Fiqh: Metode Ijtihad Hukum Islam* (Magelang: UNIMMA PRESS, 2019).

Sukandarrumudi. *Metodologi Penelitian Petunjuk Praktis untuk Pemula*. Yogyakarta: Gajahmada University Press, 2004.

Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh 2*. Jakarta: Logos Wacana Ilmu, 1999.

Umar, Nasaruddin, dan Nadhifah Attamimi. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Dan Mekanisme Pengawasan Notaris Di Indonesia*. Ambon: LP2M IAIN AMBON, 2020.

Suwarjin. *Ushul Fiqh*. Yogyakarta: Teras, 2012.

INTERNET:

Azzahra, Tiara Aliya. "Mendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Pecat Hingga Mutasi Pegawai". <https://news.detik.com>.

Dkk, Delvira Hutabara. "Polemik Surat Edaran". m.liputan6.com.

Dkk, Delvira Hutabara. "Polemik Surat Edaran". m.liputan6.com.

Garry Fischer Silitonga. "Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-Undangan". <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>.

Kardi, Dika. "Tito Luruskan SE Pj Kepala Daerah Boleh Rotasi dan Pecat ASN". <https://cnnindonesia.com>.

Kisman, Rikal. "Komisi I DPRD Kendari Sambut Baik SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ". <https://beritasultra.id>.

Pers Release Pusat Kajian Hukum Konstitusi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Putri, Inkana Izatifiqa R. "Alasan Kemendagri Izinkan Pj Kepala Daerah Bisa Pecat-Mutasi ASN". <https://news.detik.com>.

Silitonga, Garry Fischer. "Asas Lex Superior Derogate Legi Inferiori dan Kedudukan Surat Edaran dalam Perundang-Undangan". <https://www.djkn.kemenkeu.go.id>.

Supardi. "Pj Bupati Kampar Ikuti Zoom Meeting Kemendagri Perihal Pelaksana Tugas/Penjabat/Penjabat Sementara Kepala Daerah dalam Aspek KpegawaianPerangkat". <https://kominfosandi.kambarkab.go.id>

Skripsi:

Chalil, Nur. "Analisis Pelaksana Tugas Sementara (Pjs) Walikota Makassar dalam Pengambilan Kebijakan Mutasi". *Skripsi*. Makassar: Universitas Islam Negeri Alaudin Makassar, 2019.

Darusman, Muhamad . "Implementasi *Maṣlaḥah Mursalah* Dalam Penanganan Pandemi Covid-19 di Indonesia", *Skripsi*, Jakarta: Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2022.

Dkk, Rachma Triana Komaladewi. "Tinjauan Yuridis Batas Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah". *Skripsi*, Semarang: Universitas Semarang Indonesia.

Ishaq. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Skripsi, Tesis, serta Disertasi*. Bandung: Alfabeta, 2017.

Jurnal:

Adinugraha, Hendri Hermawan, dan Mashudi. "Al-*Maṣlaḥah Al-Mursalah* dalam Penentuan Hukum Islam". *Jurnal Ilmiah Ekonomi Islam*, Vol. 4 No. 1, 2018.

Afif, Zaid. "Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia". *Jurnal Dialog*, Vol. VII, No. I, September 2018.

Anggono, Bayu Dwi dan Nando Yussele Mardika. "Konsistensi Bentuk Dan Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19". *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, jilid 50, No. 4, 2021.

Dkk, Rio Trifo Inggiz. "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, 2019.

Farih, Amin. "Reinterpretasi *Maṣlaḥah Mursalah* Sebagai Metode Istinbat Hukum Islam: Studi Pemikiran Hukum Islam Abu Ishaq Ibrahim al-Satibi". *Al Ahkam*, Vol. 25, No. 1, 2015.

Farih, Amin. "Reinterpretasi Masalahah Sebagai Metode Istinbat Hukum Islam: Studi Pemikiran Hukum Islam Abu Ishaq Ibrahim al-Satibi". *Al Ahkam*, Vol. 25, No. 1, April 2015.

Hanum, Cholida. "Analisis Yuridis Kedudukan Surat Edaran Dalam Sistem Hukum Indonesia". *Jurnal Humani*, Vol. 10, No. 2, 2020.

Hidayatullah, Syarif. "*Maṣlaḥah Mursalah* Menurut Al-Ghazali". *Jurnal al-Mizan*, Vol. 2, No. 1.

- Huda, Ni'matul. "Problematika Penundaan Pemilihan Kepala Daerah Dalam Pemilihan Umum Serentak Nasional 2024". *Jurnal Etika dan Pemilu*. Vol. 7, No. 2, 2021.
- Huda, Nurul, dan Jayusman. "Perspektif *Maṣlaḥah* Terhadap Pertimbangan Hakim Pada Putusan Perkara Nomor: 1376/Pdt.G/2019/PA.Tnk Tentang Penetapan Hak Hadanah Kepada Ibu Kandung". *Ijtimaiyya: Jurnal Pengembangan Masyarakat Islam*, Vol. 14, No. 2, 2021.
- Isnaini. "*Maṣlaḥah Al-Mursalah* Sebagai Dalil Dan Metode Ijtihad". *Hikmah Journal of Islamic Studies*, 16 (2), 2020.
- Jafar, Wahyu Abdul. "Eksistensi Wakaf Tunai Dalam Tinjauan *Maṣlaḥah Mursalah*". *AlHurriyah: Jurnal Hukum Islam*, Vol. 04, No. 1, 2019.
- Kholik, Jamaludin Acmad. "Maslahah Mursalah Dalam Dinamika Ijtihad Kontemporer". *Empirisma*, Vol. 25, No. 1, 2016.
- Kurnia, Fabian Riza, dan Rizari. "Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Sementara (PJS) Kepala Daerah Pada Masa Cuti Kampanye Kepala Daerah Petahana". *Transformasi Jurnal Manajemen Pemerintahan*, Vol. 11, No. 2, 2019.
- Marwi, Akhmad. "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)". *Jurnal IUS*, Vol. IV, No. 3, 2016.
- Pasaribu, Muksana. "Maslahat Dan Perkembangannya Sebagai Dasar Penetapan Hukum Islam". *Jurnal Justitia*, Vol. 1, No. 04, 2014.
- Pratama, Aditya Junyartha dan Hananto Widodo. "Kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19". *Jurnal Novum*.
- Rusdi, Muhammad Ali, "Maslahat Sebagai Metode Ijtihad Dan Tujuan Utama Hukum Islam". *Jurnal Syari'ah Dan Hukum*, Vol. 15, No. 2, 2017.
- Rusfi, Muhammad. "Validitas *Maṣlaḥah Al Mursalah* Sebagai Sumber Hukum". *Al-Adalah*, Vol. XII, No. 1 Juni 2014.
- Susanto, Sri Huri. "Metode Perolehan Dan Batas-Batas Wewenang Pemerintahan". *Aministrative Law & Governance Journal*, Vol. 3, Issue 3, September 2020.
- Yusuf. "*Maṣlaḥah Al-Mursalah* Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara: Perspektif NU dan Ulama Mazdhab al-Arba'ah". *Al-Maṣlaḥah*, Vol. 1, 2020.

PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN:

Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

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

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.





**MENTERI DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA**

Jakarta, 14 September 2022

Nomor : 821/5492/SJ
Sifat : Penting
Lampiran : -
Hal : Persetujuan Menteri Dalam Negeri
Kepada Pelaksana Tugas/Penjabat/
Penjabat Sementara Kepala Daerah
dalam Aspek Kepegawaian Perangkat
Daerah

Yth. 1. Gubernur
2. Bupati/Walikota
di
Seluruh Indonesia

Dalam rangka efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam aspek kepegawaian perangkat daerah, dengan hormat disampaikan hal-hal sebagai berikut:

1. Berdasarkan ketentuan Pasal 71 ayat (2) dan Pasal 162 ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tentang Perubahan Kedua Atas 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, mengatur bahwa:
 - a. Gubernur atau Wakil Gubernur, Bupati atau Wakil Bupati, dan Walikota atau Wakil Walikota dilarang melakukan penggantian pejabat 6 (enam) bulan sebelum tanggal penetapan pasangan calon sampai dengan akhir masa jabatan kecuali mendapat persetujuan tertulis dari Menteri.
 - b. Gubernur, Bupati, atau Walikota yang akan melakukan penggantian pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi atau Kabupaten/Kota, dalam jangka waktu 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal pelantikan harus mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri.
2. Berdasarkan ketentuan Pasal 132A ayat (1) huruf a dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, menegaskan bahwa "Penjabat Kepala Daerah atau Pelaksana Tugas Kepala Daerah dilarang melakukan mutasi pegawai". Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.
3. Berkenaan dengan larangan mutasi sebagaimana tersebut di atas, dalam angka 2 huruf a Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 tanggal 19 Oktober 2015 Hal Penjelasan atas Kewenangan Penjabat Kepala Daerah, menjelaskan bahwa, Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*) pada aspek kepegawaian untuk melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dalam/dari jabatan 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.

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.

5. Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat 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).

Demikian disampaikan untuk menjadi perhatian dalam pelaksanaannya.



Menteri Dalam Negeri,

Muhammad Tito Karnavian

Tembusan Yth.:

1. Presiden Republik Indonesia;
2. Wakil Presiden Republik Indonesia;
3. Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
4. Menteri Sekretaris Negara;
5. Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
6. Menteri Keuangan;
7. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan;
8. Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; dan
9. Kepala Badan Kepegawaian Negara.

DAFTAR RIWAYAT HIDUP

A. Identitas Diri

1. Nama : Ani Nuryani
2. NIM : 1817303009
3. Tempat/Tanggal Lahir : Banyumas, 14 November 1999
4. Alamat Rumah : Desa, Gumelar RT 03 RW 04
Kecamatan, Gumelar
Kabupaten, Banyumas
5. Nama Ayah : Wiarto Wasum
6. Nama Ibu : Mulyati

B. Riwayat Pendidikan

1. Pendidikan Formal
 - a. SD Negeri 4 Gumelar
 - b. MTs Al Hikmah 2 Sirampog Brebes
 - c. SMK Wicaksana Al Hikmah Sirampog Brebes
 - d. Universitas Islam Negeri Prof. K.H. Saifuddin Zuhri Purwokerto

C. Pengalaman Organisasi

1. Komisi Mahasiswa Pemerhati Hukum (KMPH)
2. PMII Rayon Syariah Purwokerto
3. Senat Mahasiswa Fakultas Syariah

Purwokerto, 5 April 2023

Yang Menyatakan,



Ani Nuryani

NIM. 1817303009