

Menguji Ketepatan Penambahan Kewenangan Penjabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri

Catur Agil Pamungkas, Anom Wahyu Asmorojati*

Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Ahmad Dahlan, Indonesia

*Korespondensi: anom.asmorojati@law.uad.ac.id

Submitted: 06-01-2023; Reviewed: 17-02-2023; Revised: 28-02-2023; Accepted: 11-03-2023

DOI: <http://dx.doi.org/10.18196/mls.v4i2.17738>

Abstrak

Sebanyak 271 Penjabat akan mengisi jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang lama, akan tetapi Penjabat memiliki kewenangan yang terbatas, salah satunya dalam aspek kepegawaian dimana Penjabat dilarang melakukan mutasi pegawai tanpa persetujuan Mendagri. Dengan mendasarkan pada asas efektifitas dan efisiensi, Mendagri menerbitkan Surat Edaran yang memberikan persetujuan tertulis kepada Penjabat untuk mengelola kepegawaian. Tujuan dari penelitian ini yakni untuk mengetahui pertama, kedudukan Surat Edaran berdasarkan sistem hukum di Indonesia, kedua untuk mengetahui ketepatan penambahan kewenangan Penjabat melalui Surat Edaran berdasarkan sistem hukum di Indonesia. Metode penelitian ini termasuk dalam penelitian hukum normatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan yaitu pendekatan perundang-undangan dan konsep. Penelitian ini memanfaatkan bahan hukum primer, sekunder, serta terseier dan pengumpulan dilakukan dengan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, pertama, Surat Edaran merupakan bagian dari peraturan kebijakan yang berfungsi sebagai sebuah instrumen komunikasi antar jabatan Tata Usaha Negara. Surat Edaran juga merupakan perwujudan dari diskresi tertulis bukan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan. Kedua, bahwa Mendagri telah melampaui kewenangannya dengan membentuk norma hukum baru melalui Surat Edaran. Dimana substansi pokok dari Surat Edaran tersebut memberikan persetujuan tertulis kepada Penjabat Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam aspek kepegawaian, dimana hal tersebut bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

Kata kunci: kewenangan; penjabat; surat edaran

Abstract

A total of 271 Acting will fill the position of Regional Head for a long time, however Acting has limited authority, one of which is in the staffing aspect where Acting is prohibited from transferring employees without the approval of the Minister of Home Affairs. Based on the principles of effectiveness and efficiency, the Minister of Home Affairs issues a circular letter giving written approval to officials to manage personnel under higher regulations. The purpose of this research is look first at the position of the Circular Letters based on the legal system in Indonesia, secondly, to find out the accuracy of adding the Acting authority through a Circular Letter on the legal system in Indonesia. This research is included in normative legal research with the research approach used, namely the statutory and conceptual approach. This research utilizes primary, secondary, and tertiary legal materials and the collection is carried out by means of a literature study. The result showed that, first, Circular Letters are part of policy regulations that function as an instrument of communication between State Administration positions. Circular Letters are also a manifestation of written discretion not being part of statutory regulations. Second, that the Minister of Home Affairs has exceeded his authority by establishing a new legal norm through a Circular Letter. Where the main substance of the Circular Letter provides written approval to Acting Governors, Regents and Mayors in the aspect of staffing, where this is contrary to higher regulations.

Keywords: authority, circular letter, acting

1. Pendahuluan

Menyongsong perhelatan Pilkada Serentak Nasional tahun 2024, sejumlah daerah di Indonesia sudah mulai memasuki masa transisi yang ditandai dengan pengangkatan Pejabat Kepala Daerah untuk menggantikan jabatan Kepala Daerah definitif yang habis masa jabatannya pada tahun 2022-2023. Berdasarkan data yang diperoleh dari KPU RI, terdapat 101 Kepala Daerah yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2022 dan 170 Kepala Daerah yang masa jabatannya akan berakhir pada tahun 2023, artinya sebanyak 271 daerah atau apabila dilihat dari jumlah penduduknya terdapat lebih kurang 90 % penduduk Indonesia yang akan dipimpin oleh Pejabat Kepala Daerah dalam waktu yang lama.¹ Mekanisme pengangkatan Pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah tersebut didasarkan pada adanya aturan yang mengatur pelaksanaannya,² yakni Pasal 201 ayat (9) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 (UU Pilkada) yang berbunyi sebagai berikut.

“Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota yang berakhir masa jabatannya tahun 2022 dan yang berakhir masa jabatannya pada tahun 2023, diangkat Pejabat Gubernur, Pejabat Bupati, dan Pejabat Wali kota sampai dengan terpilihnya Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali kota dan Wakil Wali kota melalui Pemilihan serentak nasional pada tahun 2024.”

Berdasarkan sudut pandang Hukum Administrasi Negara memang terdapat urgensi bagi negara untuk segera mengisi jabatan Kepala Daerah yang kosong, hal tersebut sejalan dengan teori yang menyatakan bahwa Indonesia merupakan sebuah negara kesatuan organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*),³ dimana untuk menjalankan fungsinya bergantung pada tatanan organ yang telah disusun sedemikian sistematisnya supaya dapat mencapai tujuan negara secara kolektif dan berkesinambungan.⁴ Maka dari itu, jabatan Kepala Daerah tidak boleh kosong karena memiliki tugas dan tanggung jawab serta wewenang yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut.⁵

Kebijakan pengangkatan Pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah sebenarnya merupakan wujud respon dari pemerintah untuk memastikan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap berjalan dengan baik selama masa transisi. Akan tetapi, sejumlah pihak menilai bahwa kebijakan tersebut justru kontraproduktif dengan tujuan yang hendak dicapai. Mekanisme tersebut justru potensial memantik

¹ Djohermansyah Djohan, “Pengisian Pejabat KDH Dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah” (PSHK FH UII, 2022), https://www.youtube.com/watch?v=v7D620nZz4w&t=5971s&ab_channel=PSHKFHUII. Diakses pada tanggal 05 November 2022 Pukul 14.00 WIB

² Quan Peng and Yusriando, “Kajian Pembaharuan Hukum Tentang Dampak Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2002,” *Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 1, no. 2 (2022): 3, <https://doi.org/10.56127/jushpen.v1i2.164>

³ H R Ridwan, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013).

⁴ Yusdar and Irwansyah, “Rekonstruksi Hukum Lelang Jabatan Struktural Dalam Rangka Reformasi Birokrasi,” *Papua Law Journal* 1, no. 1 (2016): 102, <https://doi.org/10.31957/plj.v2i2.583>

⁵ M Addi Fauzani and Aprillia Wahyuningsih, “Problematik Pejabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah,” in *Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press, 2021), 344.

beragam permasalahan baru yang dikhawatirkan dapat mengganggu jalannya penyelenggaraan pemerintahan di daerah, mengingat terdapat berbagai kelemahan yang melekat dalam diri Pejabat, salah satu yang paling disorot adalah soal terbatasnya kewenangan Pejabat manakala dibandingkan dengan kewenangan Kepala Daerah definitif. Pejabat tidak dibekali cukup amunisi untuk memimpin daerah dalam waktu yang lama, karena memang hanya diperuntukan sebagai pelanjut roda pemerintahan di daerah dalam waktu yang singkat.⁶ Maka dari itu, beberapa peraturan perundang-undangan memberikan limitasi kewenangan kepada Pejabat dalam hal menjalankan jabatannya sebagai Kepala Daerah. Salah satunya adalah limitasi kewenangan dalam bidang kepegawaian, yakni larangan untuk melakukan mutasi pegawai tanpa melalui persetujuan Mendagri.

Mengingat terdapat 271 Pejabat yang akan diangkat untuk mengisi jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang lama, maka potensial akan ada banyak pengajuan permohonan persetujuan dalam aspek kepegawaian pada waktu yang bersamaan. Sehingga, dengan mendasarkan pada asas efektifitas dan efisiensi, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menggunakan salah satu instrumen peraturan kebijakan, yakni melalui penerbitan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ tanggal 14 September 2022 (SE Mendagri). Substansi pokok dari SE Mendagri tersebut adalah memberikan persetujuan terbatas kepada Pejabat (Pj), Pelaksana tugas (Plt), dan Pejabat sementara (Pjs) dalam mengelola kepegawaian daerah, termasuk dalam hal pemberhentian, penjatuhan sanksi dan mutasi pegawai. Sehingga Pejabat tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Mendagri, dan cukup melaporkan kepada Mendagri paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak dilakukannya tindakan tersebut.⁷

Langkah tersebut kemudian menuai berbagai polemik lantaran Mendagri diduga ingin memperkuat kewenangan Pejabat Kepala Daerah melalui penerbitan Surat Edaran, dimana seyogyanya hal tersebut telah mendistorsi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Apa yang dilakukan oleh Mendagri dengan memberikan persetujuan secara umum-abstrak dalam SE Mendagri justru telah sama halnya dengan membentuk sebuah norma baru (*novas normas iuris*) yang melampaui batas kewenangan Mendagri (*nulla auctoritas novas normas iuris*).⁸ Maka berdasarkan problematika yang telah diuraikan diatas, penelitian ini akan menjadi semakin menarik untuk dikaji lebih lanjut mengingat belum banyak penelitian yang membahas terkait ketepatan penambahan kewenangan Pejabat melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ berdasarkan sistem hukum di Indonesia.

Berdasarkan uraian yang telah disampaikan dalam latar belakang, maka akan dilakukan identifikasi terhadap masalah berikut:

⁶ Nandang Alamsah Deliarnoor, "Problematika Pelaksanaan Tugas Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2015): 331, <https://doi.org/https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>.

⁷ Mendagri, "Surat Edaran Menteri Dalam Negeri," Pub. L. No. 821/5492/SJ, 2 (2022).

⁸ W. Riawan Tjandra, "Penambahan Kewenangan Melalui SE Dan Tertib Perundang-Undangan" (PSHK FH UII, 2022), https://www.youtube.com/watch?v=RkXSAOiSS78&ab_channel=PSHKFHUII. Diakses pada 4 November 2022, Pukul 15.00 WIB

1. Bagaimana kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ berdasarkan sistem hukum di Indonesia?
2. Bagaimana ketepatan penambahan kewenangan Penjabat melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ berdasarkan sistem hukum di Indonesia?

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini termasuk dalam jenis penelitian hukum normatif,⁹ yaitu penelitian berbasis pada kajian pustaka tentang pemilihan Kepala Daerah serentak tahun 2024 berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 yang terakhir kali diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2020 Tentang Pemilihan Kepala Daerah, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pendekatan yang digunakan yakni pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*). Peneliti menggunakan bahan hukum primer yakni bahan hukum utama yang memiliki otoritas seperti UUD 1945, UU Pilkada, UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Administrasi Pemerintahan dan ketentuan turunannya, yang akan dilengkapi dengan bahan hukum sekunder berasal dari buku, jurnal, artikel, kamus dan lain sebagainya, yang relevan dengan permasalahan yang diangkat. Penelitian ini juga akan dianalisis secara deskriptif prespektif sehingga tidak hanya akan mendeskripsikan permasalahan dalam bentuk uraian, akan tetapi juga akan memberikan saran sebagai solusi bagaimana seharusnya kebijakan menyikapi keterbatasan kewenangan Penjabat dalam menjalankan jabatannya sebagai Kepala Daerah.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia

Berdasarkan Hukum Administrasi Negara istilah Surat Edaran merupakan bagian dari *Beleidsregel* atau peraturan kebijakan yang berfungsi sebagai sebuah instrumen komunikasi antar jabatan Tata Usaha Negara, dan merupakan salah satu perwujudan dari kebijakan tertulis (*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*) dari pejabat Tata Usaha Negara.¹⁰ Sebagai sebuah negara yang menganut prinsip-prinsip negara kesejahteraan atau *welfare state*, eksistensi dari Surat Edaran merupakan bentuk pertanggung jawaban negara kepada warga masyarakatnya dalam hal pemberian layanan, bantuan, perlindungan serta pencegahan masalah-masalah sosial untuk mencapai kesejahteraan.¹¹ Maka untuk bisa mencapai tujuan tersebut, pemerintah diberikan keleluasaan untuk membentuk peraturan kebijakan sebagai bagian dari teknis operasional penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang bersifat

⁹ Bambang Sanggono, *Metodologi Penelitian Hukum* (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2002).

¹⁰ Eric and Wening Anggarita, "Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel)," *Jurnal Komunikasi Hukum* 7, no. 1 (2021): 387–402, <https://doi.org/10.23887/jkh.v7i1.31820>

¹¹ V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya," *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23–33.

penting dan mendesak.¹² Maka dari itu, substansi dari Surat Edaran biasanya berisikan penjelasan ataupun prosedur untuk mempermudah dan memperjelas peraturan yang mesti dilaksanakan. Karena sifatnya hanya memperjelas, maka substansinya tidak boleh menabrak apalagi menegaskan peraturan perundang-undangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU POU.¹³

Pengertian peraturan kebijakan tidak secara eksplisit dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan, karena memang belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur terkait peraturan kebijaksanaan secara spesifik. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU POU) juga tidak memberikan pengertian secara jelas terkait dengan kedudukan, keberlakuan, serta materi muatan tentang penggunaan Surat Edaran. Bahkan istilah Surat Edaran tidak dikenal dalam hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU POU, dimana diantaranya meliputi:

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.

Akan tetapi, selain peraturan perundang-undangan yang tercantum dalam Pasal 7 ayat (1), UU POU mengakui beberapa peraturan perundang-undangan lain yang kemudian dijelaskan dalam Pasal 8 UU POU, yang berbunyi:

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

Dengan tidak adanya pembahasan secara spesifik terkait Surat Edaran dalam UU

¹² Rio Trifo Inggiz, Toto Kushartono, and Aliesa Amanita, “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Dialektika Hukum*, 1 no. 1, (2019): 17–24.

¹³ Muhammad Alvi Syahrin, “Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran,” *Petaknorma.com*, 2018, http://www.petaknorma.com/2018/11/mengukur-kekuatan-hukum-surat-edaran_8.html. Diakses pada 6 November 2022, pukul 18.00 WIB

PUU, sebenarnya sudah dapat dimaknai sebagai sebuah sinyal bahwa peraturan kebijakan tidak termasuk dalam isu hukum yang menjadi materi muatan dalam UU PUU.¹⁴ Kemudian untuk menggali lebih jauh terkait dengan SE atau peraturan kebijakan, kita dapat melihat definisi SE yang terdapat dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2012 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah (selanjutnya disebut Permen PAN RB tentang Pedoman Tata Naskah Dinas Instansi Pemerintah), dan Peraturan Kepala Arsip Nasional RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Naskah Dinas (selanjutnya disebut Perkap Arsip Nasional Naskah Dinas), menjelaskan bahwa SE adalah “naskah dinas yang memuat pemberitahuan tentang hal tertentu yang dianggap penting dan mendesak.”

Tindakan mendesak yang dimaksud tidak dijelaskan dalam kedua peraturan tersebut diatas. Akan tetapi dijelaskan bahwa SE diterbitkan hanya sebagai pemberitahuan kepada kalangan internal. Dikarenakan muatan SE bersifat informatif, sehingga tidak boleh mengatur hal hal yang melampaui kewenangan dan berhalangan dengan peraturan perundang undangan.¹⁵ Dalam hal ini, keberadaan SE juga sedikit banyaknya menimbulkan polemik dalam praktik pemerintahan, mengingat secara formil SE tunduk pada kaidah tata dinas, akan tetapi secara materil terkadang mengandung norma yang bersifat mengatur (*regeling*) dan menetapkan (*beschiking*) dimana hal ini kontradiktif dengan fungsi dari SE yang notabene merupakan salah satu instrument informasi. Maka dari itu, perihal perumusan SE tetap harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik, baik secara formil maupun materil.

Pengertian dari peraturan kebijakan juga dapat diperoleh dengan cara mengkonstruksikan pendapat dari para ahli hukum. Secara terminologis, konsep *Beleidsregel* dalam Bahasa Indonesia sering disebut sebagai peraturan kebijaksanaan atau peraturan kebijakan. Dimana menurut R.M Girindro Pringgodigdo, istilah kebijaksanaan sendiri dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan atau kegiatan yang direncanakan oleh pemerintah dengan melibatkan beberapa pihak untuk mencapai tujuan yang dicita citakan.¹⁶ Sedangkan menurut Dian Puji Simatupang peraturan kebijakan lahir atas adanya kebebasan bertindak dari pejabat pemerintah (*freis ermessen*), dan merupakan wujud tertulis dari *discretionary power* dan dipublikasikan ke luar.¹⁷

Sebagaimana disebutkan diatas, bahwa Surat Edaran sebagai bentuk dari diskresi tertulis memiliki bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang belum diatur oleh perundang-undangan yang sudah ada. Ketentuan mengenai diskresi telah diatur dalam Pasal 1 Angka 9 UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, menyatakan bahwa diskresi adalah keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Pejabat Pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang- undangan yang

¹⁴ Aditya junyartha Pratama and Hananto Widodo, “Kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19,” *Novum: Jurnal Hukum*, no. 1 (2022): 4, <https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.46392>

¹⁵ Muhammad Alvin Syahrin, *Loc.Cit*

¹⁶ Victor Imanuel W. Nalle, “Kewenangan Yudikatif Dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009,” *Jurnal Yudisial* 6, no. 1 (2013): 33–47.

¹⁷ Dian Puji N. Simatupang, “Undang Undang Administrasi Pemerintahan Dan Diskresi Yg Akuntabel.”

memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan.

Jimly Asshiddiqie memiliki pendapat tersendiri terkait dengan istilah ‘kebijakan’ dalam konsep *beleidsregel*, yakni: “Peraturan kebijakan secara formal bukanlah peraturan yang resmi maka terminologinya menggunakan kata kebijakan, *beleids*, atau *policy*. Jimly Asshiddiqie memberikan contoh surat edaran dari menteri atau direktur jenderal yang ditujukan kepada seluruh pegawai negeri sipil yang berada dalam lingkup tanggung jawabnya. Isi dalam surat tersebut bersifat mengatur (*regelling*) tetapi tidak dituangkan dalam peraturan resmi seperti Peraturan Menteri.”¹⁸

Philipus Hadjon dalam hal ini tidak menggolongkan peraturan kebijakan sebagai peraturan perundang-undangan. Adapun Hadjon memberikan beberapa catatan penting terkait dengan peraturan kebijakan. *Pertama*, bahwa peraturan kebijakan tetap memiliki relevansi hukum meskipun tidak mengikat hukum secara langsung. *Kedua*, bahwa dalam peraturan kebijakan, terdapat suatu syarat pengetahuan yang tidak tertulis, artinya dalam keadaan mendesak maka peraturan kebijakan tersebut dapat dinegasikan atas dasar kemaslahatan masyarakat. *Ketiga*, bahwa dengan adanya perbedaan antara peraturan kebijakan dan peraturan perundang undangan, maka substansi dari peraturan kebijakan tidak dapat diuji materil. Hadjon juga berpendapat bahwa SE merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan yang dimunculkan keluar berupa peraturan tertulis (*naar buiten gebracht schriftelijk beleid*) dan merupakan bagian dari perbuatan tata usaha negara, mengingat bahwa pembentukan SE merupakan salah satu bagian dari proses penyelenggaraan negara, maka kehadirannya tidak bisa dilepaskan dari ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak boleh menyimpanginya.¹⁹

Berdasarkan pandangan dan pendapat dari beberapa ahli hukum di atas, penulis kemudian coba mengkonstruksikan konsep peraturan kebijakan di Indonesia kedalam beberapa poin untuk mempermudah proses identifikasi, Adapun beberapa poin tersebut adalah:

1. Bahwa Surat Edaran merupakan perwujudan dari diskresi tertulis, bertujuan untuk mengatasi permasalahan yang belum diatur oleh perundang-undangan yang sudah ada.
2. Substansi dari peraturan kebijakan ditujukan secara terbatas kepada badan atau pejabat administrasi dan bukan ditujukan untuk masyarakat umum. Maka dari itu, peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara langsung kepada masyarakat.
3. Bahwa meskipun peraturan kebijakan dituangkan secara tertulis, akan tetapi memiliki perbedaan dengan bentuk peraturan perundang undangan.
4. Peraturan kebijakan tidak bisa diklasifikasikan sebagai peraturan perundang-undangan karena substansi dari peraturan kebijakan tidak mengikat secara umum, sedangkan pengertian dari peraturan perundang-undangan itu sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UU PUU adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang* (Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010).

¹⁹ Philipus Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002), h. 153.

Lembaga negara atau pejabat yang berwenang sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang undangan.

5. Oleh karena peraturan kebijakan tidak termasuk dalam peraturan perundang-undangan, maka secara teori substansinya tidak dapat diuji material.

3.2 Ketepatan Penambahan Kewenangan Pejabat Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Berdasarkan Tertib Hukum di Indonesia

Bahwa dalam masa transisi menuju perhelatan Pilkada Serentak Nasional tahun 2024, sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 201 ayat (9) UU Pilkada yang mengatur bahwa terhadap adanya kekosongan jabatan Kepala Daerah akibat berakhirnya masa jabatan Kepala Daerah definitif, maka akan diangkat Pejabat sampai dengan terpilihnya Kepala Daerah definitif pada bulan November 2024. Pilar utama negara hukum salah satunya adalah asas legalitas yang dalam hal ini belaku juga dalam pengaturan cara memperoleh kewenangan. Kewenangan yang dipegang oleh pemerintahan merupakan suatu hal yang datangnya dari peraturan perundang-undangan, dimana kemudian secara teoritik dapat diperoleh melalui tiga acara yakni pertama, atribusi dimana pemberian wewenang pemerintahan yang baru didasarkan pada ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, delegasi dimana pelimpahan yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabaan tata usaha negara lainnya. Delegasi selalu didahului dengan atribusi wewenang. Ketiga, mandat yakni ketika organ dalam pemerintahan mengizinkan kewenangnya dijalankan oleh organ lain atas namanya.²⁰

Pembahasan mengenai sumber memperoleh wewenang pada organ pemerintahan menjadi vital karena akan berhubungan secara langsung dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut. Dimana hal tersebut selaras dengan prinsip negara hukum yakni “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban”.²¹ Dalam hal ini Philipus Hadjon juga menyatakan bahwa dalam ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi wewenang, substansi, dan prosedur, dimana wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal.²² Adapun mendasarkan dari apa yang telah diuraikan sebelumnya, kewenangan Pejabat Kepala Daerah merupakan kewenangan yang bersifat atributif, mengingat terdapat beberapa peraturang perundang-undangan yang membatasi kewenangan Pejabat sehingga tidak sepenuhnya sama dengan apa yang menjadi kewenangan Kepala Daerah Definitif. Maka dari itu, pengangkatan Pejabat dalam waktu yang lama potensial mengganggu jalanya pemerintahan daerah, dimana salah satunya disebabkan oleh terbatasnya kewenangan Pejabat Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 132A Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2008 tentang Perubahan Ketiga atas peraturan pemerintah Nomor 2005 tentang Pemilihan, pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil

²⁰ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara.....Op.Cit.*, hlm. 102

²¹ *Op.Cit*, RidwanHR. *Hukum Administrasi...Op.Cit.hlm.* 105.

²² Philipus Hadjon and tatiek Sri Djatmiati, *Argumentasi Hukum*, ketiga (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008), h.125.

Kepala Daerah (selanjutnya disebut dengan PP 49/2008), mengatur perihal adanya limitasi kewenangan bagi Penjabat Kepala Daerah, dimana ditentukan bahwa:²³

*Ayat (1): “Penjabat Kepala Daerah atau pelaksana tugas Kepala Daerah sebagaimana yang dimaksud 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 atau dicalonkan menjadi Kepala Daerah/wakil Kepala Daerah dilarang untuk: a) **melakukan Mutasi pegawai**, b) membatalkan perizinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya, c) membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, d) membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintah dan program pembangunan pejabat sebelumnya.”*

Ayat (2): “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dikecualikan setelah mendapat persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri.”

Adapun penjelasan tertulis yang bersifat teknis operasional dari Peraturan Pemerintah diatas, dituangkan dalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99 (selanjutnya disebut dengan SK BKN). Salah satu penjelasan pokok yang dimuat dalam SK BKN menjelaskan bahwa Penjabat Kepala Daerah tidak memiliki wewenang untuk mengambil atau menetapkan keputusan yang memiliki akibat hukum (*civil effect*), utamanya dalam aspek kepegawaian seperti melakukan mutasi pegawai yang berupa pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dalam/ dari ASN, menetapkan keputusan hukuman disiplin yang berupa pembebasan dari jabatan atau pemberhentian dengan hormat tidak atas permintaan sendiri sebagai pegawai negeri sipil, kecuali setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Mendagri.²⁴

Maka berangkat dari ketentuan Pasal 132A ayat (1) huruf a dan ayat (2) PP 49/2008 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. Kemudian dapat kita analisa dari sudut pandang Hukum Administrasi Negara bahwa adanya unsur pengecualian dalam ketentuan tersebut, merujuk pada kondisi yang bersifat kasuistis (*fortuita condiciones*). Hal tersebut dimaksudkan supaya Kemendagri melalui perangkatnya dapat melakukan pengawasan dan pemeriksaan secara intensif terhadap setiap permohonan persetujuan dalam aspek kepegawaian, sehingga pada saat Mendagri memberikan persetujuan terhadap permohonan yang diajukan, maka sudah dapat permohonan tersebut bukan didasarkan pada unsur kesewenang-wenangan ataupun kepentingan semata.²⁵

Mengingat pada setiap kekuasaan (tidak terlepas dari kekuasaan seorang Penjabat) memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang sebagaimana pernyataan Lord Acton, guru besar sejarah modern di Uneversitas Cambridge, Inggris, dengan adagium terkenalnya yang menyatakan : "*power tends to corrupt, and absolute*

²³ Surat Badan Kepegawaian Negara K.26-30/V.100-2/99” (2015).

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Don Bosco Selamun, “Bedah Editorial MI - Surat Kebablasan Mendagri” (Metro TV News, 2022), https://www.youtube.com/watch?v=A7sJPZmxiok&ab_channel=metrotvnews. Diakses pada 8 November 2022, pukul 20.00 WIB

power corrupt absolutely" yang berarti: kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan mutlak pasti dipersalahkan.²⁶ Dari pernyataan tersebut menunjukkan bahwa kekuasaan memiliki potensi besar untuk disalahgunakan sehingga menimbulkan upaya untuk membatasi kekuasaan agar tidak timbulnya kesewenang-wenangan.²⁷ Apalagi ditambah dengan adanya potensi implikasi politik menjelang Pemilihan Serentak Nasional 2024.

Adanya potensi penyalahgunaan jabatan tersebut justru luput dari perhatian Kemendagri, dimana Kemendagri justru membentuk peraturan kebijakan baru dengan lebih memetingkan tercapainya asas efektifitas dan efisiensi melalui SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ. Substansi pokok dalam SE Mendagri tersebut adalah memberikan persetujuan tertulis kepada Pelaksana Tugas (Plt), Penjabat (Pj), dan Penjabat Sementara (Pjs) Gubernur/Bupati/Walikota untuk melakukan:²⁸

- a. Pemberhentian, pemberhentian sementara, penjatuhan sanksi dan/atau tindakan hukum lainnya kepada Penjabat/ aparatur sipil negara yang berada di lingkungan pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang melakukan pelanggaran disiplin dan/atau tindak lanjut proses hukum sesuai dengan 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 dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 3 (tiga) diatas.

(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).

Berdasarkan substansi pokok dari SE Mendagri diatas, Kemendagri justru memberikan persetujuan tertulis yang bersifat umum-abstrak kepada Penjabat Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian, seperti pemberhentian, pemberian sanksi, hingga mutasi pegawai. Maka dari itu, terjadi pergeseran karakter norma yang semula bersifat kasuistis menjadi bersifat umum, yakni berdasarkan ketentuan dalam Pasal 132A ayat (1) PP 49/2008 telah dengan jelas melarang mutasi kepegawaian oleh Penjabat Kepala Daerah, dimana secara teknis operasional berdasarkan SK BKN dapat dikecualikan apabila mendapat persetujuan tertulis dari Mendagri, akan tetapi SE Mendagri justru memberikan persetujuan umum (*communi approbatione*) yang memungkinkan Penjabat Kepala Daerah untuk dapat melakukan intervensi terhadap aspek kepegawaian seperti melakukan pemberhentian (pemecatan), pemberian sanksi, hingga mutasi pegawai. Praktik tersebut secara tidak langsung telah membentuk norma hukum baru (*novas normas iuris*) yang mana praktik tersebut telah melampaui kewenangan dari Mendagri (*nulla ouctoritas novas normas iuris*).

²⁶ Muhammad Subarakah, "Apa Masih Perlu Mengingat Lord Acton?," Kolom Republika, 2020, <https://www.republika.co.id/berita/qdlhnq385/apa-masih-perlu-mengingat-lord-acton>.

²⁷ Inggiz, Kushartono, and Amanita, "Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundangundangan." *Jurnal Dialektika Hukum*, 1 no. 1, (2019), 17-24, <https://doi.org/10.36859/jdh.v1i1.486>

²⁸ Mendagri, *Loc. Cit*

Padahal, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa tujuan dari peraturan kebijakan (termasuk SE) adalah untuk menampakkan keluar suatu kebijakan tertulis (*noor buiten gebracht schrijtelijk beleid*), mentaatasaskan tindakan administrasi negara, serta sebagai bentuk pengaturan operasional atau penjabaran peraturan perundang-undangan. Maka sebenarnya secara teoritis, peraturan kebijakan tidak bisa membentuk norma hukum baru (*per sapientiam nullae naveae legum normoe formari possunt*), ataupun juga tidak bisa dijadikan sebagai instrument terselubung dari terbentuknya norma hukum baru.

Sehingga substansi dari SE Menteri Nomor 821/5492/SJ yang memberikan tambahan kewenangan kepada Pejabat Kepala Daerah untuk bisa melakukan mutasi dan pemberhentian aparatur sipil tanpa persetujuan Mendagri bertentangan dengan peraturan perundangan undangan dan peraturan kebijakan diatas. Berkaitan dengan hal tersebut, terdapat sebuah adagium hukum yang menyatakan “*ex norma vetante, iura oriri nequeunt earundem prohibitionem*” yang artinya dari sebuah norma yang melarang, tak dapat timbul hak dengan mengesampingkan larangan tersebut. Sehingga substansi dalam SE Mendagri tersebut sejatinya tidak bisa mengesampingkan larangan yang telah dicantumkan baik dalam UU Administrasi Pemerintahan, PP Nomor 49 tahun 2008 maupun penjelasan tertulis yang tertuang dalam SK BKN yang telah dibentuk sebelumnya.

Dalam hal ini, pasca melihat substansi dari SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ, penulis menemukan ketidaktepatan dalam penggunaan Surat Edaran tersebut sebagai instrumen untuk menambah kewenangan Pejabat Kepala Daerah. Ketidaktepatan tersebut akan dilihat dari sisi formil pembentukannya, sisi materil yang terkandung dalam isinya, dan juga luas keberlakuan dari Surat Edaran tersebut.²⁹ Dari sisi formil pembentukannya, SE merupakan sebuah naskah dinas yang memuat pemberitahuan, dimana hanya berlaku bagi instansi terkait dan jajarannya. Merujuk pada substansi dalam SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ, didalamnya telah dengan jelas menyebutkan bahwa Surat Edaran tersebut ditujukan kepada seluruh Kepala Daerah di Indonesia, yang dalam hal ini terdiri dari Gubernur, Bupati, dan Walikota. Maka dari itu, penulis menyimpulkan dari sisi formil SE Mendagri ini sudah tepat, karena SE ini spesifik ditujukan kepada seluruh Kepala Daerah di Indonesia yang terdiri dari Gubernur, Bupati dan Walikota yang masih dalam satu instansi dan jajarannya.

Kemendagri membuat SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ berdasarkan keadaan penting dan mendesak, dimana yang dimaksud dengan keadaan penting dan mendesak adalah pengangkatan 271 Pejabat untuk mengisi kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam waktu yang lama, selain itu juga karena adanya ketentuan yang mengatur bahwa Pejabat Kepala Daerah dilarang untuk melakukan pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi terhadap pegawai kecuali mendapatkan persetujuan tertulis dari Mendagri. Maka dari itu dalam rangka efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, khususnya dalam bidang kepegawaian, Kemendagri memandang perlu adanya penyederhanaan untuk menciptakan iklim birokrasi yang cepat, mengingat adanya potensi penumpukan permohonan persetujuan dari Pejabat kepada Kemendagri. Sehingga Kemendagri melihat hal tersebut sebagai sebuah keadaan yang penting dan mendesak sehingga Mendagri perlu membuat suatu kebijakan yang berupa SE, berdasarkan hal tersebut maka dalam dasar pembuatan Kemendagri sudah tepat untuk

²⁹ Inggiz, et.al, *Loc.Cit*

mengeluarkan SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ dalam rangka untuk efektifitas dan efisiensi birokrasi.

Dari segi materil SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ memuat pernyataan yang menyatakan “dalam hal pemberhentian, penjatuhan sanksi, dan mutasi pegawai, Penjabat tidak perlu lagi mengajukan permohonan persetujuan tertulis kepada Mendagri. “ dimana sesuai dengan teori yang berlaku, bahwa substansi dari SE tidak bisa membatalkan ketentuan yang ada dalam Pasal 14 ayat (7) UU Administrasi Pemerintahan dan Pasal 132A PP No. 49 tahun 2008 yang notabene merupakan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, maka dari itu, mengingat sebagaimana penjelasan dalam UU POU BAB II tentang hal-hal khusus yang berbunyi: “Peraturan Perundang-undangan hanya dapat dicabut melalui Peraturan Perundang-undangan yang setingkat atau lebih tinggi.”

Dalam hal ini, apabila memang dirasa perlu untuk mencabut ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang undang, maka proses pencabutnya harus disesuaikan dengan asas *lex posterior derogate legi priori* yang berarti peraturan perundang -undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang undangan yang lama. Berdasarkan asas tersebut, maka penulis menyimpulkan bahwa Undang-Undang hanya dapat dicabut dengan menggunakan Undang-Undang baru yang mengatur tentang hal yang sama, atau menggunakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dalam SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ memuat ketentuan yang bertentangan dengan peraturan perundang undangan yang lebih tinggi, sehingga penulis menyimpulkan dari segi materil SE ini tidak tepat karena memuat ketentuan yang bertentangan dengan Peraturan yang lebih tinggi.

4. Simpulan

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

Bahwa Penjabat Kepala Daerah memang sengaja diberikan limitasi kewenangan melalui peraturan perundang-undangan mengingat posisinya yang hanya didesain untuk melanjutkan roda pemerintahan daerah. Akan tetapi, dengan banyaknya Penjabat yang akan memimpin daerah dalam waktu yang lama, Kemendagri dengan berlandaskan pada asas efektifitas dan efisiensi justru menerbitkan SE Mendagri, dimana substansi pokok dari SE Mendagri tersebut memberikan persetujuan tertulis yang bersifat umum kepada Penjabat Gubernur, Bupati, dan Walikota dalam aspek kepegawaian, meliputi pemberhentian, penjatuhan sanksi, hingga mutasi pegawai. Tanpa disadari, SE Mendagri telah merubah bentuk persetujuan yang sebelumnya telah diatur dalam PP No. 49/2008 dan juga dalam SK BKN, yang pada mulanya bersifat kasuistik menjadi bersifat umum sehingga secara tidak langsung Kemendagri melampaui kewenangannya karena telah membentuk sebuah norma hukum baru.

Berdasarkan pemaparan diatas, penulis kemudian merumuskan dua saran yang dapat dijadikan sebagai masukan bagi pemerintah untuk mengatasi permasalahan yang terjadi, *Pertama* adalah dengan mencabut SE Mendagri Nomor 821/5492/SJ Tahun 2022 karena telah terbukti bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan mengembalikan ketentuan mengenai kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam aspek kepegawaian kedalam Surat Kepala Badan Kepegawaian Negara Negara Nomor K.26-30/V.100-2/99. *Kedua* adalah melakukan rekovarsi kedalam bentuk sifat persetujuan tertulis tetapi disertai dengan sistem *clustering* dengan harapan Kemendagri melalui perangkatnya tetap bisa proaktif dalam melakukan pemeriksaan terhadap permohonan persetujuan yang diajukan oleh Penjabat Kepala Daerah (tetap bersifat kasuistik), sehingga bisa meminimalisir tindakan kesewenang-wenangan ataupun potensi adanya kepentingan yang disebabkan oleh implikasi politik menuju Pemilihan Serentak Nasional Tahun 2024.

Daftar Pustaka

- Asshiddiqie, Jimly. *Perihal Undang-Undang*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2010.
- BKN. Surat Badan Kepegawaian Negara K.26-30/V.100-2/99” (2015).
- Deliarnoor, Nandang Alamsah. “Problematika Pelaksanaan Tugas Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak).” *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 1, no. 1 (2015): 331. <https://doi.org/https://doi.org/10.24198/cosmogov.v1i2.11841>
- Djohan, Djohermansyah. “*Pengisian Penjabat KDH Dan Dampaknya Terhadap Otonomi Daerah.*” 2022. https://www.youtube.com/watch?v=v7D620nZz4w&t=5971s&ab_channel=PSHK FHUII. diakses pada 08 November 2022.
- Eric, and Wening Anggarita. “Perlindungan Hukum Atas Dikeluarkannya Peraturan Kebijakan (Beleidsregel).” *Jurnal Komunikasi Hukum* 7, no. 1 (2021): 387–402. <https://doi.org/10.23887/jkh.v7i1.31820>
- Fauzani, M Addi, and Aprillia Wahyuningsih. “*Problematik Penjabat Dalam Mengisi Kekosongan Jabatan Kepala Daerah.*” dalam *Titik Taut Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, 344. Yogyakarta: FH UII Press, 2021. <https://repository.unej.ac.id/bitstream/handle/123456789/104931/Prosiding Hukum Kenegaraan Fh Uii 2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y#page=342>.
- Hadiyono, V. “Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State Dan Tantangannya.” *Jurnal Hukum Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23–33. <http://repository.unika.ac.id/21846/1/2672-7719-2-PB.pdf>.
- Hadjon, Philipus, and Tatiek Sri Djatmiati. *Argumentasi Hukum*. Edisi ketiga. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2008.
- Hadjon, Philipus. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2002.
- Inggiz, Rio Trifo, Toto Kushartono, and Aliesa Amanita. “Kedudukan Surat Edaran Dikaitkan Dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Juncto Undang-Undang

Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.”
Jurnal Dialektika Hukum 1, no. 1 (2019): 17–24.
<https://doi.org/https://doi.org/10.36859/jdh.v1i1.486>

Mendagri. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri, Pub. L. No. 821/5492/SJ, 2 (2022).

Nalle, Victor Imanuel W. “Kewenangan Yudikatif dalam Pengujian Peraturan Kebijakan Kajian Putusan Mahkamah Agung Nomor 23 P/HUM/2009.” *Jurnal Yudisial* 6, no. 1 (2013): 33–47. <http://dx.doi.org/10.29123/jy.v6i1.117>

Peng, Quan, and Yusriando. “Kajian Pembaharuan Hukum Tentang Dampak Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2002.” *Jurnal Sosial Humaniora Dan Pendidikan* 1, no. 2 (2022): 3. <https://doi.org/https://doi.org/10.56127/jushpen.v1i2.164>

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

Pratama, Aditya junyatha, and Hananto Widodo. “Kedudukan Surat Edaran Menteri Ketenagakerjaan Sebagai Perlindungan Hukum Bagi Pekerja Yang Dirumahkan Akibat Pandemi Covid-19.” *Novum: Jurnal Hukum*, (2022).
<https://doi.org/10.2674/novum.v0i0.46392>

Ridwan, H R. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2013.

Sanggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Selamun, Don Bosco. “Bedah Editorial MI - Surat Keablasan Mendagri.” 2022.
https://www.youtube.com/watch?v=A7sJPZmxiok&ab_channel=metrotvnews.
diakses pada 12 November 2022.

Simatupang, Dian Puji N. “Undang Undang Administrasi Pemerintahan Dan Diskresi Yg Akuntabel.” 2020.
https://www.youtube.com/watch?v=PMncIDgGZks&ab_channel=MSTRAININGANDCONSULTING. diakses pada 11 November 2022.

Subarakah, Muhammad. “Apa Masih Perlu Mengingat Lord Acton?” *Kolom Republika*, 2020. <https://www.republika.co.id/berita/qdlhmq385/apa-masih-perlu-mengingat-lord-acton>. diakses pada 10 November 2022

Syahrin, Muhammad Alvi. “Mengukur Kekuatan Hukum Surat Edaran.” *Petaknorma.com*, 2018. http://www.petaknorma.com/2018/11/mengukur-kekuatan-hukum-surat-edaran_8.html. Diakses pada 11 November 2022.

Tjandra, W. Riawan. “Penambahan Kewenangan Melalui SE Dan Tertib PerundangUndangan.”2022.
https://www.youtube.com/watch?v=RkXSAOiSS78&ab_channel=PSHKFHUII. diakses pada 5 November 2022.

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 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 WalikotaMenjadi Undang-Undang.

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

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

Yusdar, and Irwansyah. "Rekonstruksi Hukum Lelang Jabatan Struktural Dalam Rangka Reformasi Birokrasi." *Papua Law Journal* 1, no. 1 (2016): 102. <https://doi.org/10.31957/plj.v2i2.583>