

**ANALISIS YURIDIS PERLUASAN WEWENANG PENJABAT  
KEPALA DAERAH TERHADAP MUTASI APARATUR SIPIL  
NEGARA DALAM PERSPEKTIF HIERARKI PERATURAN  
PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA**

**(Studi Terhadap Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor  
821/5492/Sj)**

**PROPOSAL SKRIPSI**

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H) Dalam Program  
Studi S1 Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Sumatera Utara**

**Oleh :**

**EFENDI SEMBIRING**

**NPM : 71180111093**

**ILMU HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**



**UNIVERSITAS ISLAM SUMATERA UTARA  
FAKULTAS HUKUM  
MEDAN  
2023**

## **KATA PENGANTAR**

### ***Bismillahirrahmanirrahim***

Puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya telah memberikan kesehatan, kekuatan kepada penulis sehingga mampu untuk menyelesaikan skripsi ini, judul : **Analisis Yuridis Tentang Perluasan Wewenang Pejabat Kepala Daerah Terhadap Mutasi Aparatur Sipil Negara Dalam Perspektif Sistem Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia.** Dengan petunjuk-Nya, berbagai pihak berkenan memberikan bantuan, bimbingan, dan kemudahan bagi penulis selama mengikuti studi, demikian juga dalam proses bimbingan dan penyelesaian proposal skripsi ini.

Kesempatan ini ingin penulis gunakan untuk menyatakan terima kasih dan penghargaan kepada semua pihak, khususnya Ayahanda dan Ibunda yang telah memberikan bantuan dan motivasi sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

Terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Dr. H Danialsyah, SH.,M.H sebagai Dekan Fakultas Hukum UISU Medan, Bapak Dr. Sarjana Putra SH.M.H sebagai Wakil Dekan Bidang Akademik dan Dakwah Islamiah Fakultas Hukum UISU Medan, Ibu Nurasih Harahap SH.M.Hum sebagai Wakil Dekan Bidang Sumber Daya dan Tata Kelola Fakultas Hukum UISU Medan, Bapak M. Faisal Rahendra S.H,M.H sebagai Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kewirausahaan Fakultas Hukum UISU Medan, Syarifuddin S.H,M.H selaku Ketua Program Studi S1 Hukum Fakultas Hukum UISU, Bapak Dr. A. Rusly Purba S.IP, S.H,M.H sebagai Ketua Bagian HTN/HAN Fakultas Hukum UISU

sekaligus sebagai Pembimbing I Prof. Dr. Marzuki Lubis S.H, M.H.yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penyelesaian skripsi ini. Bapak Dr. Mukidi, SE.,SH.,MH sebagai Pembimbing II yang telah memberikan pengarahan dan bimbingan dalam penyelesaian skripsi ini. Seluruh staf pengajar Fakultas Hukum UISU yang dengan penuh dedikasi menuntun dan membimbing penulis selama mengikuti perkuliahan sampai dengan menyelesaikan skripsi ini.

Renungan khidmat yang sedalam-dalamnya beserta doa penulis kehadirat Allah SWT kepada Ayahanda dan Ibunda semoga senantiasa dalam keridhoan Allah SWT.

Kepada semua pihak yang telah berkenan memberikan jasa baiknya, penulis haturkan terima kasih dan penghargaan, semoga Allah SWT membalas amal kebajikan tersebut.

Medan, 15 Maret 2024  
Penulis,

Efendi Sembiring

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>i</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>iv</b>
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	9
E. Definisi Operasional .....	9
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA.....</b>	<b>12</b>
A. Gambaran Umum Tentang Pengaturan Dan Kewenangan Kepala Daerah Di Indonesia.....	12
1. Sistem pemerintahan daerah Di indonesia.....	12
2. Kewenangan Kepala Daerah Di Indonesia.....	15
B. <i>Pseudowetgeving</i> dalam Hukum Administrasi Negara.. .....	17
1. Sumber hukum administrasi Negara .....	17
2. <i>Pseudowetgeving</i> sebagai instrumen administrasi negara.....	19
<b>BAB III : METODE PENELITIAN.....</b>	<b>22</b>
A. Objek dan Lokasi Penelitian .....	22
B. Sifat Penelitian .....	22
C. Metode Pendekatan .....	22
D. Teknik Pengumpulan .....	23
1. Sumber Data .....	22
2. Teknik Pengumpulan Data.....	23
E. Analisis Data .....	24
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>25</b>
A. Pengaturan Kepala Daerah Di Indonesia.....	25

1. Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia.....	26
B. Kedudukan Hukum Surat Edaran Menteri Dalam Memuat Perluasan Wewenang Penjabat Kepala Daerah .....	33
1. Kedudukan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ Berdasarkan Sistem Hukum di Indonesia .....	33
2. Perluasan Kewenangan Melalui Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/SJ .....	40
C. Implikasi Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 821/5492/Sj Terhadap Mutasi Penjabat Kepala Daerah Yang Dilakukan Oleh Penjabat Kepala Daerah.....	45
<b>BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>53</b>
A. Kesimpulan.....	53
B. Saran .....	54

**DAFTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN**

## BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : Efendi Sembiring  
NPM : 71180111093  
Program Studi : Hukum/HTN/HAN  
Dosen Pemimbing II : Dr. Mukidi, SE.SH.MH  
Judul skripsi : **Analisis Yuridis Surat Edaran Menteri Dalam Negeri**

### URAIAN PELAKSANAAN BIMBINGAN

No	Materi Bimbingan	Tanggal	Paraf
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			

Mengetahui  
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

**(Jauhari Ginting SH.M.Hum)**

## BERITA ACARA BIMBINGAN SKRIPSI

Nama : Efendi Sembiring  
NPM : 71180111093  
Program Studi : Hukum/Hukum Tata Negara  
Dosen Pemimbing I : Dr. Marzuki, SH.M.Hum  
Judul skripsi : **Analisis Yuridis Surat Edaran Menteri Dalam Negeri**

### URAIAN PELAKSANAAN BIMBINGAN

No	Materi Bimbingan	Tanggal	Paraf
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			

Mengetahui  
Ketua Bagian Hukum Tata Negara

(Jauhari Ginting SH.M. Hum)

## HALAMAN PENGESAHAN

Judul Skripsi : **Analisis Yuridis Surat Edaran Menteri Dalam Negeri**

Nama : **Efendi Sembiring**

Nomor Pokok Mahasiswa : **71180111093**

Program Studi/Bagian : **Ilmu Hukum/ Hukum Tata Negara**

Tanggal Ujian Skripsi :

Menyetujui

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

Anggota Penguji

( ) ( ) ( )

Ketua Prodi S 1 Hukum

Ketua Bagian Hukum Tata Negara

(Maria Rosalina, SH.M.Hum)

(Jauhari Ginting SH.M.Hum)

Dekan

(Dr. Marzuki, SH.M.Hum)



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Aan Efendi dan Freddy Poernomo, 2019, Hukum Administrasi, Sinar Grafika, Jakarta.
- Arifin, Firdaus dan Fabian Riza Kurnia, "Penjabat Kepala Daerah", Yogyakarta: Thafa Media, 2019.
- Aris, Mohammad Saiful, Hukum Pemilu (Filosofi dan prinsip dalam UUD NRI 1945), Malang: Setara Press, 2021.
- Atmadja I Dewa Gede dan I Nyoman Putu Budhiarta, "Teori-teori Hukum", Malang: Setara Press, 2018.
- Bahder Johan Nasution, Metode Penelitian Hukum, Bandung, CV. Mandar Maju, 2008.
- Buyung Nasution, Adnan, Demokrasi Konstitusional, Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2010.
- Jurdi, Fajlurrahman, Teori Negara Hukum, Malang: Setara Press, 2016.
- Fuadi, Munir, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung: Refika Aditama, 2011.
- Huda, Ni'matul, "Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Rajawali Press, 2010.
- Lubis, M. Solly, "Filsafat Ilmu dan Penelitian", Medan: PT. Sofmedia, 2012.
- Lutfi, Mustafa, "Hukum Sengketa Pemilukada di Indonesia; Gagasan Perluasan Kewenangan Konstitusional Mahkamah Konstitusi", Yogyakarta: UII Press, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, "Penelitian Hukum", Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014.
- Marzuki, Peter Mahmud, "Penelitian Hukum", Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Marzuki, Peter Mahmud, "Teori Hukum "The house of law is the house of minkaind", Jakarta: Kencana, 2020.
- Nasution, Bahder Johan, "Metode Penelitian Hukum", Bandung: CV. Mandar Maju, 2008.

Poespoprodjo, W., "Interspretasi", Bandung: Remadja Karya, 1987.

Raba, Manggaukang, "Akuntabilitas Kondep dan Implementasi",  
Makassar: UMM Press, 2006.

1983.

Sunggono, Bambang, "Metode Penelitian Hukum (Suatu pengantar)",  
Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000.

## **B. Artikel Jurnal**

1. Anggono "Tertib Jenis, Hierarki, Dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan Dan Solusinya", jurnal Masalah - Masalah Hukum, Jilid 47 No. 1, Januari 2018.
2. Materi Prof. Ni'matul Huda yang disampaikan dalam diskusi umum dengan tema "Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah secara Demokratis" yang diselenggarakan oleh Persatuan Mahasiswa HTN FH USU pada tanggal 15 Juli 2022.
3. Bayu Dwi Anggono, "Konsistensi Bentuk Dan Materi Muatan Surat Edaran Sebagai Produk Hukum Dalam Penanganan Covid-19", jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 50 No.4, Oktober 2021
4. Opini Rusdianto Sudirman pada laman Akulturasi Budaya dan Islam dengan judul Implikasi Hukum Pilkada Serentak Nasional Pada Tahun 2024 yang dilansir pada 25 Juni 2021.
5. Akhmad Marwi, "Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)", Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan, Fakultas Hukum Universitas Mataram, Vol. IV, Nomor 3 Desember 2016.
6. Lia Ni'matul Maula, Putra Astomo, dan Dian Fitri Sabrina, (Legalitas Penetapan Penjabat Walikota Makassar Sebagai Dampak Dari Pemilihan Kepala Daerah 2018", Jurnal Hukum

Unsulbar, Universitas Sulawesi Barat, Vol. 1, Nomor 1 Januari 2017.

7. Firdaus Arifin dan Fabian Riza Kurnia, Penjabat Kepala Daerah, Yogyakarta: Thafa Media, 2019.

#### **A. Website**

1. <https://politik.rmol.id/read/2022/05/20/534267/usulan-pj-kepala-daerah-dikabarkan-ditolak-kemendagri-edy-rahmayadi-siapapun-dia-yang-penting-pegang-aturan>
2. <https://epaper.mediaindonesia.com/detail/pengangkatan-penjabat-kepala-daerah-terus-menusi-polemiksumber>