

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kantor Urusan Agama yang selanjutnya disebut (KUA) adalah lembaga yang berada di bawah Kementerian Agama dapat disingkat (Kemenag) dan memiliki peran penting dalam penyelenggaraan administrasi keagamaan di Indonesia. KUA berfungsi sebagai unit yang menangani berbagai urusan terkait dengan agama Islam di tingkat kecamatan di seluruh wilayah Indonesia.¹ Dalam menjalankan tugas dan fungsi Kantor Urusan Agama telah diatur di dalam Peraturan Menteri Agama (PMA) Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata kerja Kantor Urusan Agama yang terdapat di Pasal 3, Pasal 4 dan Pasal 5 secara terperinci menjelaskan apa saja tugas dan fungsi KUA.

Pasal 3, KUA mempunyai tugas melaksanakan layanan bimbingan masyarakat Islam.

Pasal 4, Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, KUA menyelenggarakan fungsi:

- a. pelayanan, pengawasan, pencatatan pernikahan, dan pelaporan nikah dan rujuk;
- b. pelayanan bimbingan perkawinan dan keluarga sakinah;
- c. pelayanan bimbingan kemasjidan
- d. pelayanan konsultasi syariah;
- e. pelayanan bimbingan dan penerangan agama Islam;
- f. pelayanan bimbingan zakat dan wakaf;
- g. pengelolaan data dan pemanfaatan informasi keagamaan; dan

¹ Imam Syaukani, *Optimalisasi Peran KUA Melalui Jabatan Fungsional Penghulu* , KDT, Jakarta , 2007, hlm. 3.

h. pelaksanaan ketatausahaan dan kerumahtanggaan KUA.

Pasal 5, Selain menyelenggarakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 4, KUA dapat menyelenggarakan fungsi lain berdasarkan penugasan dari Menteri sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Kantor Urusan Agama merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah naungan Kementerian Agama. Kantor Urusan Agama merupakan unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal serta secara fungsional dibina oleh direktorat yang menyelenggarakan tugas di bidang bina KUA. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama yang terdapat di dalam Pasal 1 “Kantor Urusan Agama Kecamatan yang selanjutnya disingkat KUA adalah UPT pada Kementerian di bidang layanan bimbingan masyarakat Islam.”

Pasal 2 :

- 1) KUA berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Direktur Jenderal serta secara fungsional dibina oleh direktorat yang menyelenggarakan tugas di bidang bina KUA.
- 2) KUA dalam melaksanakan tugas, secara teknis fungsional dibina oleh direktur di lingkungan Direktorat Jenderal sesuai dengan bidang tugasnya dan secara teknis administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Direktorat Jenderal.

3) KUA Kecamatan dipimpin oleh Kepala.”²

sebagai lembaga publik yang berfungsi untuk memberikan layanan administratif terkait agama, KUA memiliki kewajiban untuk menjamin terselenggaranya layanan yang transparan, akuntabel, dan sesuai dengan peraturan yang berlaku. KUA juga berperan dalam memperkuat implementasi kebijakan agama yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Salah satu peran penting KUA adalah dalam hal pengelolaan pernikahan, yang secara langsung berkaitan dengan masalah sosial, budaya, dan hukum yang kompleks di masyarakat Indonesia.³

Arah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah sebagaimana tertuang dalam program pembangunan di bidang keagamaan, berisi tentang peningkatan pelayanan kehidupan beragama yang memiliki sasaran dalam hal pelayanan pencatatan perkawinan, kewarisan, pelayanan pengelolaan zakat, pelayanan wakaf, pelayanan penyelenggaraan ibadah haji, dan lain-lain. Untuk mengimplementasikan arah kebijakan dan program-program pemerintah tersebut di atas, maka perlu adanya institusi atau lembaga yang dapat melaksanakan sekaligus menjadi pelayan bagi masyarakat. KUA adalah sebuah lembaga atau institusi pemerintah yang lahir pada tanggal 21 Nopember 1946 memiliki tugas, fungsi, dan peran strategis dalam mensosialisasikan dan melaksanakan program-program pemerintah dalam pembangunan di bidang urusan agama Islam.⁴

Kepala KUA adalah suatu lingkup pekerjaan tetap atau lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan administratif di lingkungan KUA kecamatan. Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama, Kepala KUA

² Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 PMA No. 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

³ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia* (Jakarta: Bumi Aksara, 2010). hlm. 27.

⁴ A Saepudin, ‘Peran Kantor Urusan Agama (KUA) Dalam Melaksanakan Hukum Islam Di Indonesia’, *Balai Diklat Keagamaan Bandung*, 2016, hlm. 389.

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a dijabat oleh pegawai negeri sipil yang menduduki Jabatan Fungsional Penghulu atau Penyuluh Agama Islam.”⁵ Menurut J.H.A Logeman: “Jabatan adalah suatu fungsi dalam sebuah organisasi publik yaitu negara. Fungsi adalah suatu lingkungan pekerjaan, yang dalam organisasi negara disebut jabatan.”⁶

Sebelum diterbitkannya PMA Nomor 24 Tahun 2024, Masa jabatan kepala KUA dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan. Sesuai dengan karakteristik tugas dan fungsinya, “jabatan Kepala KUA Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dibatasi paling lama 4 (empat) tahun. Dan ketentuan lebih lanjut di atur pada Pasal 7 ayat (2) mengenai masa bakti jabatan Kepala KUA kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan lebih lanjut oleh Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam.”⁷

Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya dapat disingkat UU AP, dalam hal ini seperti pejabat definitif berhalangan sementara, yang menggantikannya pejabat pengganti yang disebut “Pelaksana Harian” (Plh) yang dapat melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif. Sementara apabila pejabat definitif berhalangan tetap, maka yang menggantikannya pejabat pengganti

⁵ Lihat <https://kemenag.go.id/nasional/regulasi-baru-penyuluh-agama-kini-bisa-jadi-kepala-kua-a167P> diakses pada tanggal 11-November-2024, Pukul 13:00 WIB

⁶ Amir Lupito, ‘Mekanisme Pemberhentian Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah’, *Lex Administratum*, Vol.III ,2015, hlm. 71.

⁷ Lihat <https://kemenag.go.id/nasional/catat-masa-jabatan-kepala-kua-hanya-empat-tahun-9f3yna> , diakses pada tanggal 11-November-2024, Pukul 14:00 WIB

disebut “Pelaksana Tugas” (Plt). Hal tersebut telah ditegaskan pada Pasal 14 ayat (1) dan (2) UU AP yaitu:

- (1) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila: a. ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya; dan b. merupakan pelaksanaan tugas rutin.
- (2) Pejabat yang melaksanakan tugas rutin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b terdiri atas: a. pelaksana harian yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan sementara; dan b. pelaksana tugas yang melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Maka berdasarkan peraturan tersebut mengenai Pelaksana Tugas (Plt) kewenangan berasal dari mandat. Apa yang dimaksud berdasarkan mandat adalah pelimpahan kewenangan dari dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab tetap berada pemberi mandat.

Dalam praktiknya, pengangkatan pejabat pelaksana tugas yang selanjutnya disebut (Plt) pada ketentuan Pasal 34 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menjelaskan tugas dari seorang Plt. Kepala KUA memiliki kewenangan untuk memimpin dan mengelola tugas-tugas administratif di lingkungan KUA. Namun, dalam beberapa situasi, terutama ketika Kepala KUA definitif tidak dapat menjalankan tugasnya karena alasan tertentu (misalnya, cuti, sakit, atau jabatan kosong), posisi tersebut dapat diisi oleh Pejabat Pelaksana Tugas (Plt).⁸ Pejabat Pelaksana Tugas memiliki kewenangan terbatas untuk menjalankan tugas-tugas Kepala KUA selama periode transisi ini. Dalam

⁸ Sutan Rais Aminullah Nasution, Agusmidah, and Amsali Syahputa Sembiring, ‘Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara’, *Mahadi: Indonesia Journal of Law*, No1. Vol.1, 2022, hlm. 142.

konteks pemerintahan, kewenangan yang diberikan kepada pejabat sementara seperti Plt Kepala KUA menjadi sangat penting, karena mereka bertanggung jawab untuk memastikan bahwa penyelenggaraan tugas administratif dan pelayanan publik tidak terganggu, meskipun tidak memiliki status permanen atau definitif. Pemerintahan bersifat permanen, tetapi jabatan strategis kosong dan jabatan Pelaksana Tugas (Plt) bersifat tidak permanen.

Dimana hal tersebut terjadi kekosongan jabatan Kepala KUA yang disebabkan oleh berakhirnya masa jabatan serta tanggungjawab Kepala KUA sebelumnya maka terkait adanya permasalahan tersebut perlu adanya pengangkatan pejabat pengganti sesuai dengan peraturan perundang-undangan, agar roda administratif di lingkungan KUA tetap berjalan sebagaimana mestinya.⁹ Dikarenakan ketentuan pasal tersebut tidak memiliki pembatasan yang jelas maka Badan Kepegawaian Negara (BKN) mengeluarkan Surat Edaran Nomor 1/SE/I/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian. Memiliki maksud dan tujuannya:

Maksud dan Tujuan ditetapkan Surat Edaran ini yaitu :

- a. menjadi pedoman bagi Instansi Pemerintah dalam melakukan penunjukan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas sehingga proses kerja dapat tetap berjalan efektif meskipun pejabat definitif berhalangan; dan

⁹ Ibnu Pramudana and Surya Perdana, 'Analisis Kewenangan Pelaksana Tugas Kepala Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014', *EduYustisia*, No.2. Vol.1, 2023, hlm. 18.

b. menentukan batas kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas.”¹⁰

Sesuai dengan isi Surat Edaran Nomor 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian tersebut:

- 1) Apabila terdapat pejabat yang tidak dapat melaksanakan tugas/terdapat kekosongan pejabat karena berhalangan sementara atau berhalangan tetap, dan untuk tetap menjamin kelancaran pelaksanaan tugas, maka pejabat pemerintah di atasnya agar menunjuk pejabat lain di lingkungannya sebagai Pelaksana Harian atau Pelaksana Tugas.
- 2) Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian.
- 3) Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.
- 4) Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas memiliki kewenangan mengambil keputusan dan/atau tindakan selain keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis dan berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian sebagaimana dimaksud.”¹¹

Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Kepala KUA dalam “penyelenggaraan pemerintahan merupakan isu yang sangat relevan, terutama

¹⁰ Lihat pada Surat Edaran Nomor 1/SE/I/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

¹¹ Lihat Surat Edaran BKN Nomor 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

di era reformasi birokrasi yang menuntut adanya akuntabilitas, transparansi, dan profesionalisme dalam penyelenggaraan pemerintahan.”¹² Salah satu tantangan besar dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah adanya ketidakjelasan atau ketidakpastian mengenai pembatasan kewenangan yang diberikan kepada pejabat sementara atau Pelaksana Tugas (Plt). Sistem Pemerintahan bersifat permanen, akan tetapi ada jabatan kosong yang hanya diisi oleh Jabatan Sementara yang diberikan kewenangan yang dibatasi dan tidak permanen. Hal ini tidak hanya berpotensi mempengaruhi kualitas layanan publik, tetapi juga bisa mengganggu jalannya administrasi keagamaan yang menjadi bagian dari tugas negara dalam memberikan layanan kepada masyarakat.

Di dalam Surat Edaran BKN Nomor 1/SE/I/2021 kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat pelaksana tugas sebagai berikut:

Adapun kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas pada aspek kepegawaian antara lain meliputi:

- a) melaksanakan tugas sehari-hari pejabat definitif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b) menetapkan sasaran kerja pegawai dan penilaian prestasi kerja pegawai;
- c) menetapkan surat kenaikan gaji berkala;
- d) menetapkan cuti selain Cuti di Luar Tanggungan Negara dan cuti yang akan dijalankan di luar negeri;

¹² Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia* (Yogyakarta: UGM Press, 2021).

- e) menetapkan surat tugas/surat perintah pegawai;
- f) menjatuhkan hukuman disiplin pegawai tingkat ringan;
- g) menyampaikan usul mutasi kepegawaian kecuali perpindahan antar instansi;
- h) memberikan izin belajar;
- i) memberikan izin mengikuti seleksi tinggi/administrasi; dan jabatan pimpinan;
- j) mengusulkan pegawai untuk mengikuti pengembangan kompetensi.”¹³

Sesuai juga yang terdapat pada Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/I/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, diatur mengenai lamanya atau batasan penunjukan pelaksana tugas Plt yaitu: “Pegawai Negeri Sipil yang ditunjuk sebagai Pelaksana Tugas melaksanakan tugasnya untuk paling lama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang paling lama 3 (tiga) bulan.” Tetapi hal tersebut tidak sesuai dengan adanya pelaksana tugas (Plt) yang melaksanakan tugasnya lebih dari 2 kali 3 bulan tersebut atau melebihi pada yang terdapat di surat edaran tersebut sesuai dengan data di DUK-Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jambi.¹⁴

¹³ Lihata pada Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara, Nomor 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian

¹⁴ Lihat pada DUK Penghulu Kanwil Kementerian Agama Provinsi Jambi per 10 Oktober 2024.

Jabatan Pelaksana Tugas yang diatur menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan maupun sebagaimana diatur dalam Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/I/2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, tidak diiringi dengan ketentuan prosedur dan mekanisme pengisian Jabatan Pelaksana Tugas, sehingga Pelaksana Tugas yang ditunjuk hanya berdasarkan kepada kewenangan dan kepentingan Pejabat Tetap atau Pejabat di atasnya yang menunjuk Jabatan Pelaksana Tugas.

Disisi lain, sesuai dengan isi Surat Edaran Nomor 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, Pejabat Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek kepegawaian. Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis itu yang mana, karena tidak dijelaskan secara detail dalam surat edaran tersebut.

Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan pada aspek kepegawaian yang meliputi pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai. Hal ini dapat merugikan pegawai karena terlalu lama Kepala Kantor dijabat oleh Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas.

Kewenangan pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama berimplikasi negatif atau “ada apanya” karena terlalu lama. Untuk itu jabatan Pelaksana Tugas harus dibatasi

Berdasarkan uraian diatas, isu hukum yang perlu diperhatikan dan dikaji dalam Tesis ini adalah terjadinya kekosongan norma tentang Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Kantor Urusan Agama dalam menyelenggarakan pemerintahan. *Pertama*, dalam perkembangan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam hal regulasi jabatan dalam instansi pemerintah, kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Kedudukan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) yang bersifat sementara dan Kewenangan Pejabat pengganti atau Pelaksana Tugas (Plt) yang hanya melaksanakan tugas rutin dan tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Akan tetapi di dalam Undang-Undang tersebut tidak menyebutkan mekanisme pengisian Jabatan Pelaksana Tugas sehingga sehingga Pelaksana Tugas yang ditunjuk hanya berdasarkan kepada kewenangan dan kepentingan Pejabat Tetap atau Pejabat diatasnya yang menunjuk Jabatan Pelaksana Tugas.

Kedua pada Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Kedudukan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) yang bersifat sementara dan Kewenangan Pejabat pengganti atau Pelaksana Tugas (Plt) yang hanya melaksanakan tugas rutin dan tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Akan tetapi di dalam Undang-Undang tersebut tidak menyebutkan tindakan yang bersifat strategis yang bagaimana yang menjadi kewenangan

Pelaksana Tugas (Plt), sehingga tidak terdapat kepastian hukum terhadap batasan tindakan Pelaksana Tugas (Plt) dalam melaksanakan tanggungjawab dan kewenangannya sebagai pejabat sementara.

Ketiga, berdasarkan ketentuan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menentukan :

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.

(2) Kekuatan hukum Peraturan Perundang-Undangan sesuai dengan hierarki sebagaimana dimaksud pada ayat (1)¹⁵

Berdasarkan ketentuan pada Pasal 7 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan tersebut, Surat Edaran tidak termasuk ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Sehingga Surat Edaran Nomor 1/SE/I/2021 Tentang Kewenangan Pelaksana Harian

¹⁵ Lihat Pasal 7 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian, tidak dapat memuat sanksi atas pelanggaran yang terjadi. Oleh sebab itu, maka perlunya pengaturan yang lebih komprehensif di dalam peraturan perundang-undangan tentang masa jabatan Pelaksana Tugas (Plt).

Keempat, pejabat pelaksana tugas sering kali hanya diatur secara umum dan tidak rinci apalagi dilakukan evaluasi. Hal ini menciptakan ruang interpretasi yang kadang menimbulkan perbedaan pemahaman antara pejabat yang bertugas dan pihak yang berwenang untuk memberikan kebijakan atau pengawasan. Oleh karena itu, penting untuk memahami dengan jelas kedudukan dan apa saja kewenangan yang dapat dijalankan oleh seorang Plt Kepala KUA, serta bagaimana kewenangan tersebut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat lokal.

Kelima, Salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah kekaburan norma atau ketidakjelasan norma dalam pembagian kewenangan antara pejabat definitif dan pejabat pelaksana tugas, terutama dalam konteks pelayanan publik yang melibatkan masyarakat luas. Penting untuk mencermati perbedaan kewenangan antara Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) dengan pejabat definitif. Meskipun kewenangan Plt Kepala KUA sering kali dianggap sama dengan Kepala KUA definitif dalam melaksanakan administrasi keagamaan, pembatasan kewenangan dan ruang lingkup dalam pengambilan keputusan strategis sering menjadi perhatian. Hal ini terutama terkait dengan keputusan-keputusan yang berhubungan dengan kebijakan anggaran, perencanaan program kerja jangka panjang, serta penataan organisasi dan sumber daya

manusia di KUA. Lamanya jabatan Pelaksana Tugas sangat berdampak terhadap berbagai hal. Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran, terlihat tidak jelas batasannya sehingga mempengaruhi proses administrasi yang menjadi tanggungjawab Kantor Urusan Agama (KUA).

Kepastian hukum atas kedudukan Plt Kepala KUA yang tidak sepenuhnya terdefinisikan dengan jelas dalam peraturan perundang-undangan dapat menyebabkan adanya inkonsistensi norma, kekaburan norma, dan ketidakjelasan norma, dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji sejauh mana pengaturan pengisian jabatan, kedudukan dan kewenangan Plt Kepala KUA diatur dalam peraturan yang ada, serta bagaimana pengaturan kewenangan ini berimplikasi pada efektivitas dan kelancaran pelayanan masyarakat, terutama di bidang administrasi agama. Hal inilah yang membuat penulis tertarik untuk meneliti dengan judul Tesis **“PENGISIAN JABATAN PELAKSANA TUGAS KEPALA KANTOR URUSAN AGAMA MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**.

B. Rumusan Masalah

Dengan memperhatikan judul tesis dan dilandasi oleh pemikiran-pemikiran yang telah diuraikan dalam latar belakang masalah dan untuk memperoleh gambaran dalam pembahasan tesis ini, maka penulis membatasi

permasalahan pokok di dalam penulisan tesis ini, adapun hal tersebut sebagai berikut:

1. Bagaimana pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia?
2. Bagaimana batasan kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama dalam menyelenggarakan tugas yang menjadi kewenangannya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penulisan yang ingin dicapai dalam penelitian tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis peraturan tentang pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis batasan kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama dalam menyelenggarakan tugas yang menjadi kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik dari sisi pengetahuan akademis maupun dari sisi praktis, antara lain sebagai berikut :

1. Manfaat secara akademis yang diharapkan dalam rangka penelitian dan penulisan tesis ini adalah sebagai salah satu bentuk pemikiran serta untuk

memperkaya khasanah literatur dalam bidang hukum dan juga penelitian dan penulisan tesis ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dan pengetahuan untuk para pembaca pada umumnya mahasiswa Program Magister Ilmu Hukum, pada khususnya yang berhubungan dengan pengisian jabatan Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Manfaat secara praktis hasil penelitian ini digunakan untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Program Magister Ilmu Hukum Universitas Jambi.

E. Kerangka Konseptual

Dalam tesis ini selain menggunakan pengertian yang terdapat di dalam buku dan menggunakan pengertian yang terdapat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Untuk mengetahui dan memahami maksud dari tujuan judul tesis serta mempermudah dalam pembahasan masalah, sekaligus untuk menghindari kesalahan dalam penafsiran maka perlu dijelaskan beberapa konsepsi yang berkaitan dengan judul tesis :

1. Pengisian Jabatan

Menurut Flippo yang dikutip oleh T.Hani Handoko (1996:3) dalam bukunya "Manajemen Sumber Daya Manusia", berpendapat bahwa pengisian jabatan adalah "Perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan-kegiatan pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, pemeliharaan, dan pelepasan sumber daya manusia agar tercapai berbagai tujuan individu, organisasi dan masyarakat.

Sedangkan Harold Koontz (1989:3), mendefinisikan pengisian jabatan sebagai "Pengisian jabatan dalam struktur organisasi dengan cara mengidentifikasi kebutuhan tenaga kerja, mendaftar tenaga kerja yang ada, merekrut, memilih, menempatkan, promosi, menilai, memberi imbalan, dan melatih orang yang diperlukan"¹⁶

Pengisian jabatan adalah proses merencanakan dan mengorganisasikan sumber daya manusia untuk mencapai tujuan dari organisasi. Pengisian Jabatan diperuntukan bagi kekosongan jabatan tertentu yang apabila tidak dilakukan pengisian atau penunjukan maka akan berimplikasi terhadap kekosongan kekuasaan atau *abuse of power* yang dapat menghambat proses pemberian layanan kepada masyarakat.

2. Jabatan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Kantor Urusan Agama

Berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 34 Tahun 2016 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama Kecamatan pasal ayat (1) Kepala KUA dalam melaksanakan tugas dan fungsinya untuk memimpin KUA Kecamatan, Kepala KUA Kecamatan dijabat oleh penghulu dengan tugas tambahan.

Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Agama Nomor 24 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama, pada pasal 7 kepala KUA dijabat oleh pegawai negeri sipil yang menduduki jabatan fungsional penghulu atau penyuluh agama Islam. Dalam praktiknya, pengangkatan pejabat pelaksana tugas yang selanjutnya

¹⁶ SIMBOL (Jurnal Administrasi Publik dan Pemerintahan) : Vol 2, No. 1 (Januari) Tahun 2023
<https://ejurnal.stisipimambojol.ac.id>

disebut (Plt) pada ketentuan Pasal 34 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, menjelaskan tugas dari seorang Plt. Kepala KUA memiliki kewenangan untuk memimpin dan mengelola tugas-tugas administratif di lingkungan KUA. Namun, dalam beberapa situasi, terutama ketika Kepala KUA definitif tidak dapat menjalankan tugasnya karena alasan tertentu (misalnya, cuti, sakit, atau jabatan kosong), posisi tersebut dapat diisi oleh Pejabat Pelaksana Tugas (Plt).

3. Kantor Urusan Agama (KUA)

Kantor Urusan Agama yang selanjutnya disebut (KUA) adalah lembaga yang berada di bawah Kementerian Agama dapat disingkat (Kemenag) dan memiliki peran penting dalam penyelenggaraan administrasi keagamaan di Indonesia. KUA berfungsi sebagai unit yang menangani berbagai urusan terkait dengan agama Islam di tingkat kecamatan di seluruh wilayah Indonesia.

Kantor Urusan Agama merupakan lembaga pemerintah yang berada di bawah naungan Kementerian Agama. Kantor Urusan Agama merupakan unit pelaksana teknis pada Kementerian Agama yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal serta secara fungsional dibina oleh direktorat yang menyelenggarakan tugas di bidang bina KUA. Sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama yang terdapat didalam Pasal 1, “Kantor Urusan

Agama Kecamatan yang selanjutnya disingkat KUA adalah UPT pada Kementerian di bidang layanan bimbingan masyarakat Islam.” Pasal 2 :

- 1) KUA berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Direktorat Jenderal serta secara fungsional dibina oleh direktorat yang menyelenggarakan tugas di bidang bina KUA.
 - 2) KUA dalam melaksanakan tugas, secara teknis fungsional dibina oleh direktur di lingkungan Direktorat Jenderal sesuai dengan bidang tugasnya dan secara teknis administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Direktorat Jenderal.
 - 3) KUA Kecamatan dipimpin oleh Kepala.¹⁷
4. Kedudukan

Kedudukan berarti status, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan sering dibedakan antara pengertian kedudukan (status) dan kedudukan sosial (social status). Kedudukan diartikan sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajibannya. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja. Secara abstrak, kedudukan berarti tempat seseorang dalam suatu tempat tertentu. Kedudukan dapat juga diartikan sebagai posisi jabatan seseorang dalam memiliki kekuasaan. Dimana orang yang memiliki kekuasaan dapat mempengaruhi kedudukan atau statusnya di tempat seseorang tersebut tinggal.

¹⁷ Lihat Pasal 1 dan Pasal 2 PMA No. 24 Tahun 2024 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama

5. Kewenangan

Menurut Ateng Syafrudin, pernyataannya tersebut yaitu:

“Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari atau yang diberikan oleh Undang-Undang, yaitu kekuasaan legeslatif dan kekuasaan eksekutif atau administratif. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik. Jadi di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegheden*).”¹⁸

Mengenai pengkajian kewenangan, tidak bisa lepas dari fungsi dan tugas. Pde Haan, Drupsteen dan Frenhot yang dikutip oleh Sukamto Satoto, mengemukakan bahwa “tugas” dalam hukum dilakukan oleh pemerintah melalui fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a. “Fungsi normatif (*normative functie*), fungsi ini mengatur hubungan hukum antara pemerintah dengan rakyat. Bagi pemerintah, hukum administrasi berfungsi untuk menata (*regeling*) baik organisasi pemerintahan maupun aparatnya, memberikan arahan perilaku (*normering*) menyangkut reksa pemerintah dan masalah pengayoman. Bagi rakyat, hukum administrasi mengatur kewajiban yang mengikat secara individual, baik melalui penetapan (*bechhikking*) maupun melalui perjanjian (*overeenkomsten*)
- b. Fungsi instrumental (*instrumentele functie*), fungsi ini digunakan oleh pemerintah untuk mengarahkan kehidupan rakyat. Secara aktif pemerintah dapat mengarahkan rakyat tersebut melalui peraturan perundangundangan dan peraturan lainnya, sedangkan secara pasif pengarahan itu diselenggarakan melalui perancangan (*planning*)
- c. Fungsi pengayoman (*waarborg functie*), fungsi ini memberikan pengayoman kepada rakyat. Pengayoman yang dimaksudkan adalah pengayoman di bidang reksa pemerintah, perlindungan hukum dan masalah ganti rugi. Perlindungan hukum yang dimaksud adalah bersifat preventif dan represif.”¹⁹

¹⁸ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Orasi Disertasi Umpar, Bandung, 1983, hlm. 18.

¹⁹ Sukamto Satoto, *Pengaturan Eksistensi Dan Badan Kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Yogyakarta, 2004, hlm. 5.

6. Administrasi Pemerintahan

Penyelenggaraan administrasi pemerintahan di Indonesia tidak luput dari alat kelengkapan negara, yaitu: Pemerintah yang sebagai alat kelengkapan negara dapat diartikan secara luas (*in the board sense*) dan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). “Pemerintah dalam arti luas, yaitu mencakup semua alat kelengkapan negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak dan untuk atas nama negara, sedangkan dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.”²⁰

Dalam hal ini penyelenggaraan pemerintahan tidak selalu menunjukkan hal yang positif tetapi terdapat juga hal yang kurang baik atau negatif, yang dapat menimbulkan kerugian akibat penyalahgunaan kewenangan yang dibuat oleh pemerintah. “pertama, penguasa yang berbuat secara yuridis memiliki kewenangan untuk berbuat (ada peraturan dasarnya); kedua, dalam mempertimbangkan yang terkait dalam keputusan yang dibuat oleh pemerintah, unsur kepentingan umum kurang diperhatikan; ketiga, perbuatan tersebut menimbulkan kerugian konkret bagi pihak tertentu.”²¹

²⁰ Kuntana Magnar Bagir Manan, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997).

²¹ Syahrul Ibad, ‘Hukum Administrasi Negara Dalam Upaya Penyelenggaraan Pemerintahan Yang Baik’, *HUKMY: Jurnal Hukum*, No.1, Vol.1, 2021, hlm. 66.

7. Peraturan Perundang-Undangan

Pengertian atau istilah dari undang-undang atau perundang-undangan, adalah yang merujuk pada peraturan-peraturan yang dibuat oleh negara Indonesia baik peraturan yang tertulis atau peraturan yang tidak tertulis. Dalam literature Belanda di kenal istilah *wet* yang mempunyai dua macam arti yaitu *wet in formele zin* dan *wet in materiele zin* yaitu pengertian undang – undang yang didasarkan kepada isi atau substansinya.²²

Berdasarkan undang-undang yang mengatur pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Yaitu pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, undang-undang ini mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Pengertian dari peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk untuk ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

F. Landasan Teori

Beberapa teori yang menjadi landasan pemikiran dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

²² Nazriyah, Ni'Matul Huda, *Teori & Peraturan Perundang-Undangan*, Nusamedia, Yogyakarta, 2019, hlm. 4.

1) Teori Kepastian Hukum

Menurut Gustav Radbruch, teori kepastian hukum dimana dari teori itu sendiri mengandung 2 (dua) pengertian yaitu, pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat suatu individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. “kepastian hukum bukan hanya pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsisten dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah di putuskan”.²³

Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan baik. Sehingga aturan-aturan yang ada menjamin dan memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian hukum bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus di taati. Asas kepastian hukum lebih meninjau dari sudut yuridis, yaitu ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, kencana Pranada Media Grup, Jakarta, 2018, hlm, 83.

aliran pemikiran positivism di dunia hukum yang cenderung memiliki hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri.²⁴

Kepastian memiliki ciri-ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma atau norma hukum tertulis, ada 4 hal yang berkaitan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

- a. Hukum positif itu adalah perundang-undangan
- b. Hukum itu didasarkan pada fakta, artinya di dasarkan pada kenyataan.
- c. Fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dan pemaknaan, disamping mudah dilaksanakan.
- d. Hukum positif tidak boleh mudah di ubah.²⁵

Oleh karena itu, kepastian hukum dalam arti undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan akan dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah, kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum juga.²⁶

2) Teori Administrasi Negara

Hukum administrasi negara merupakan, bersumber dari belanda dengan sebutan *administrative recht* atau *bestuursrecht* yang memiliki banyak istilah lain di berbagai negara, seperti *administrative law* di Inggris, dan *droit administrative* di Paris. Pengertian dari hukum administrasi negara sangat luas dan tentunya sangat berkembang mengikuti

²⁴ *Ibid*, hlm, 158.

²⁵ Dwika, *Keadilan dan Dimensi Sistem Hukum*, Gramedia, Jakarta, 2011, hlm, 18.

²⁶ Suseno, *Mengungkap Teori Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2018, hlm, 79.

perkembangan penyelenggaraan suatu negara. Menurut Utrech yang menjabarkan “Hukum Administrasi Negara ialah keterkaitan hukum istimewa yang diadakan supaya memungkinkan para pejabat pemerintah negara menjalankan tugas mereka dengan khusus”.²⁷

Menurut Prajudi Atmosudirjo, menjabarkan bahwa ruang lingkup administrasi negara sebagai atas hukum atau prinsip-prinsip dan dasar-dasar yang bersifat umum, hukum terkait organisasi dari administrasi negara, hukum terkait kegiatan dari administrasi negara yang bersifat yuridis, hukum terkait kepegawaian dan keuangan negara, serta hukum administrasi pemerintahan daerah.²⁸

De Haan Dropsteen dan Frenhot mengemukakan bahwa secara yuridis bahwa tugas pada hukum administrasi negara dijalankan oleh pemerintahan lewat fungsi-fungsi berikut:

- a. Fungsi Normatif
Hubungan hukum antara pemerintah dan masyarakat diatur oleh fungsi ini. Bagi pemerintah, hukum administrasi negara berfungsi guna menata (*regeling*). Bagi masyarakat, hukum administrasi negara menetapkan tanggung jawab yang mengikat secara individual baik lewat penetapan (*hechikkingen*) ataupun perjanjian (*overeenkomsten*).
- b. Fungsi Intrumental
Pemerintah menggunakan fungsi ini untuk mengontrol berbagai kehidupan masyarakat. Legislasi adalah salah satu cara pemerintah dapat secara aktif mengontrol masyarakat, sedangkan secara pasif pemerintah dapat mengontrol masyarakat menggunakan atau melalui perancangan.

²⁷ Edho Rizky Ermansyah, Asas-asas Hukum Administrasi Negara, *AL WASATH Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3, 2023, hlm, 7.

²⁸ *Ibid*, hlm, 8.

c. Fungsi Pengayoman

Fungsi ini memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dibidang hukum dan pemerintahan.²⁹

3) Teori Kewenangan

Menurut Ridwan HR. Dalam bukunya yang berjudul “Hukum Administrasi Negara”

“Menjelaskan yaitu bahwa pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa kewenangan pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, yaitu sumber kewenangan bagi pemerintah yaitu peraturan perundang-undangan, Secara teori wewenang yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu kewenangan yang diperoleh melalui atribusi, kewenangan yang diperoleh melalui delegasi dan kewenangan yang diperoleh dari mandat.”³⁰

Berdasarkan konsep dari teori kewenangan atau wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan dan dimaknai sebagai konsep hukum publik, menurut pendapat Prajudi Atmosudirdjo menyatakan: “wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak.”³¹

Kewenangan juga terdiri dari atribusi, distribusi, dan mandat.

“Kewenangan yang didapat dari atribusi mutlak berasal dari amanat undang-undang yang secara eksplisit langsung terdapat dari redaksi undang-undang atau pasal tertentu dan penerima atribusi dapat memperluas bidang atribusi dan memperluas wewenang baru yang telah didapat sejauh tidak melewati bidang kewenangan, kewenangan atribusi akan tetap lekat selama tidak ada perubahan peraturan perundang-undangan, secara mutlak tanggung jawab dan tanggung gugat kepada penerima atribusi, hubungan hukum

²⁹ Sukanto Satoto, *Pengaturan Eksistensi dan Fungsi Badan kepegawaian Negara*, Hanggar Kreator, Yogyakarta, 2004, hlm, 57.

³⁰ Ridwan.H.R, *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm, 101.

³¹ Prajudi Admosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hlm. 76.

wewenang antara pembentuk undang-undang dengan organ/badan pemerintahan, sedangkan dalam delegasi tidak dapat menciptakan dan memperluas wewenang yang ada hanya pelimpahan wewenang dari organ/badan dan atau pejabat pemerintahan lain dan secara yuridis tanggung jawab delegasi berpindah dari pemberi ke penerima delegasi. Penerima delegasi bertanggung jawab kepada pemberi delegasi serta dapat dicabut atau ditarik kembali jika terdapat penyalahgunaan dan atau penyimpangan yang dilakukan oleh penerima delegasi, berdasar kewenangan atribusi yang diberikan oleh pemberi delegasi kepada penerima delegasi (delegataris), mandat yaitu diperoleh dari pelimpahan wewenang yang diberikan dari pemberi mandat kepada penerima mandat (mandataris) biasanya terdapat di dalam intern pemerintahan biasa terjadi antara atasan dan bawahan kemudian mandat dapat ditarik kembali atau digunakan sewaktu-waktu oleh pemberi kewenangan sedangkan tanggungjawab dan tanggung gugat berada pada pemberi mandat.”³²

Setidaknya di dalam wewenang memiliki paling tidak ada 3 komponen yang harus dipenuhi yaitu: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Bagaimana komponen ini dimaksudkan untuk wewenang dapat bertujuan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum, komponen dasar hukum dimaksudkan bahwa wewenang diharuskan didasarkan pada dasar hukum yang jelas, terakhir komponen konformitas hukum dimana wewenang harus memiliki standar yang jelas untuk (wewenang umum), dan standar khusus untuk (wewenang tertentu). Secara yuridis wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan perbuatan yang menimbulkan akibat hukum.³³

³² Moh Gandara, ‘Kewenangan Atribusi, Delegasi Dan Mandat’, *Khazanah Hukum*, No.2, Vol.3, 2020, hlm. 95.

³³ Indroharto, *Usaha Memahami Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hlm. 68.

4) Teori Jabatan

Berdasarkan pengisian jabatan yang baik menurut J.H.A. Logemann di dalam bukunya yang telah diterjemahkan kedalam bahasa Indonesia yaitu hukum tata negara positif (*over de theorie van een stellig staatsrecht*).

“J.H.A. Logemann mengatakan bahwa bagian yang terbesar dari Hukum Negara (*staatsrecht*) adalah peraturan-peraturan hukum yang menetapkan secara mengikat bagaimana terbentuknya organisasi negara yang mana peraturan-peraturan hukum itu menanganinya:

- 1) Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya (jabatan-jabatan apa yang ada di dalam suatu Negara).
- 2) Penunjukan para pejabat (siapakah yang mengadakan jabatan-jabatan itu).
- 3) Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas, yang terikat pada jabatan (bagaimana jabatan-jabatan itu ditempati oleh pejabat).
- 4) Wibawa, wewenang-wewenang hukum, yang terikat pada jabatan (fungsi jabatan-jabatan itu).
- 5) Lingkungan daerah dan lingkaran personil, atas mana tugas dan jabatan itu meliputi (kekuasaan hukum jabatan-jabatan itu).
- 6) Hubungan wewenang dari jabatan-jabatan antara satu sama lain.
- 7) Peralihan jabatan (dalam batas-batas manakah organisasi kenegaraan dapat melakukan tugasnya).
- 8) Hubungan antara jabatan dan pejabat”³⁴

Administrasi publik dan manajemen pemerintahan merujuk pada konsep dan pemahaman mengenai fungsi, tugas, kewenangan, serta tanggung jawab yang melekat pada suatu posisi atau jabatan dalam organisasi, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitannya dengan Pejabat Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Kantor Urusan Agama (KUA), teori jabatan memiliki relevansi yang besar karena

³⁴ A Syauki, "Aspek Hukum Penataan Jabatan Struktural Dalam Sistem Kepegawaian Di Indonesia", Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2020, hlm. 36-37.

berkaitan dengan bagaimana kewenangan, hak, dan kewajiban seorang pejabat sementara dalam menjalankan tugas administrasi pemerintahan di bidang keagamaan.

G. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran yang dilakukan oleh penulis, tidak menemukan sejumlah karya ilmiah terdahulu yang memiliki keterkaitan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan topik yang diangkat dalam penelitian tesis ini. Maka dari itu, penelitian mengenai pengisian jabatan pelaksana tugas (PLT) kepala kantor urusan agama (KUA) di Indonesia merupakan topik yang masih sangat minim dikaji dalam literatur akademik. Berdasarkan penelusuran Pustaka dan repository skripsi serta tesis yang tersedia, belum ditemukan studi yang secara khusus membahas mekanisme, regulasi, dan implementasi pengisian jabatan PLT Kepala KUA secara komprehensif.

Beberapa penelitian yang terkait hanya membahas kepala KUA secara definitif atau aspek kepemimpinan dan kinerja di KUA tanpa mengkaji status jabatan sementara (PLT) dan regulasi yang mengatur, selain itu terdapat gap dalam pemahaman tentang bagaimana peraturan perundang-undangan mengatur pengisian jabatan PLT kepala KUA dan bagaimana praktik di lapangan.

Oleh karena itu penelitian ini memiliki orisinalitas dalam mengkaji secara mendalam proses pengisian jabatan PLT kepala KUA berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, sekaligus mengidentifikasi

tantangan dan implementasinya di tingkat daerah. Dengan demikian penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baru baik dalam ranah akademik maupun praktek birokrasi di Kementerian Agama Republik Indonesia.

H. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu pemahaman sebagai penelitian untuk mengkaji suatu norma atau ketentuan yang berlaku. Maka penelitian ini dapat dikatakan juga dengan penelitian studi literatur dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka dan data skunder. Karena penelitian ini fokus pada bahan-bahan pustaka, sering kali penelitian normatif disebut juga penelitian doktrinal atau penelitian perpustakaan.³⁵

2. Pendekatan Penelitian

Dalam melakukan penelitian diperlukan pendekatan penelitian, pendekatan yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Pendekatan perundang-undangan (*Statue Approach*)

Yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara “menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.³⁶ Dimana didalam penelitian ini melakukan analisis terhadap peraturan perundang-undangan di

³⁵ Irwansyah, *Penelitian Hukum Pilihan Metode Dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, 2020, hlm. 42.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2019, hlm. 133.

Indonesia yang berhubungan dengan kewenangan pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama. Tidak hanya menggunakan pendekatan perundang-undangan saja tetapi ada menggunakan pendekatan lainnya.

b. Pendekatan Sejarah Hukum (*Historical Comparative*)

Metode pendekatan ini yaitu pendekatan yang dilakukan dengan “menelaah latar belakang dan perkembangan historis mengenai isu hukum yang dihadapi”.³⁷ Pendekatan ini dapat juga kita pahami sebagai pendekatan untuk dapat mengetahui dan memahami, serta mendalami nilai-nilai sejarah yang menjadi latar belakang serta yang berpengaruh terhadap nilai-nilai yang terkandung dalam sebuah peraturan perundang-undangan.

c. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan serta doktrin yang berkembang didalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi sangat penting karena menjadi pemahaman terhadap pandangan atau doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika penyelesaian isu hukum yang dihadapi.³⁸

Maka pendekatan-pendekatan ini penting dengan permasalahan yang diteliti yaitu tentang “Kedudukan Pejabat Pelaksana Tugas

³⁷ Irwansyah. *OP. Cit.* hlm 141.

³⁸ *Ibid.* hlm 147.

Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Sistem Administrasi Pemerintahan Menurut Peraturan Perundang-undangan di Indonesia”.

3. Pengumpulan Bahan Hukum

Didalam penelitian pengumpulan bahan hukum sangat penting untuk mempermudah proses penganalisis. Pengumpulan bahan hukum terdiri dari, bahan hukum primer, bahan hukum skunder, dan bahan hukum tersier. Dengan menggunakan sistem kartu (*card system*) dan di hukum *system computerization* melalui internet. Penelusuran bahan hukum tersebut dapat diperoleh melalui berbagai sumber hukum. Sedangkan bahan hukum yang diteliti meliputi:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer terdiri atas semua peraturan-peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan “Kewenangan Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Menurut Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia”

Terdiri dari :

1. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
3. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2020.
5. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 34 Tahun 2018 tentang Pedoman Pengisian Jabatan Pimpinan Tinggi Secara Terbuka di Lingkungan Instansi Pemerintah.
6. Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Urusan Agama.
7. Surat Edaran Badan Kepegawaian Negara Nomor 1/SE/I/2021 Tanggal 14 Januari 2021 tentang Kewenangan Pelaksana Harian dan Pelaksana Tugas Dalam Aspek Kepegawaian.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum skunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang meliputi buku-buku, hasil karya ilmiah, jurnal-jurnal ilmiah yang berkaitan dengan “Kedudukan Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama Dalam Sistem Administrasi Pemerintahan Menurut Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia” pertemuan ilmiah atau pendapat dari kalangan pakar ahli hukum sepanjang relevan dengan objek penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang sebagai penunjang sebuah penelitian hukum seperti Ensiklopedia, Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Terjemahan Inggris-Indonesia, majalah dan internet yang berkaitan dengan penelitian yang sedang diteliti.

d. Analisis bahan hukum

Dalam melakukan penelitian dan analisis bahan hukum diterapkan teknik-teknik sebagai berikut ini :

- a. Teknik inventarisir berupa pengumpulan bahan-bahan hukum, norma hukum dengan cara meliputi isi dari berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.
- b. Teknik sistematisasi yang merupakan upaya mencari hubungan suatu norma hukum aturan peraturan perundang-undangan yang sederajat maupun yang tidak sederajat.
- c. Teknik interpretasi diterapkan terhadap norma-norma hukum yang tidak jelas rumusannya sehingga harus ditafsirkan untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan dapat di aplikasikan untuk memecahkan permasalahan yang diteliti.

I. Sistematika Penulisan

Hasil dari penelitian ini, disusun dalam sebuah karya ilmiah berbentuk tesis. Sistematika penulisan bertujuan untuk mempermudah dan memberikan gambaran yang menyeluruh dan jelas isi dari penulisan yang dibahas. Tulisan ini terdiri dari lima bab, setiap bab terdiri dari sub bab yang masing-masing mempunyai keterkaitan satu sama lain. Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas mengenai pembahasan tesis ini, maka akan dikemukakan dalam sistematika penulisan sebagai berikut:

- BAB I** : Merupakan Bab pendahuluan, berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptuan, landasan teori, metode penelitian dan sistematika penulisan
- BAB II** : Tinjauan Umum Tentang Pengisian Jabatan Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama Menurut Peraturan Perundang-undangan Di Indonesia, Bab ini membahas tentang landasan teori Pengisian, Kedudukan, Wewenang, Fungsi, Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama
- BAB III** : Bagaimana Pengisian Jabatan Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama Menurut Peraturan Perundang-Undangan
- BAB IV** : Bagaimana batas-batas kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Pelaksana Tugas Kepala Kantor Urusan Agama dalam menjalankan tugas yang menjadi kewenangannya

BAB V : Penutup Bab yang merupakan akhir dari penulisan ini, berisi kesimpulan, dan saran. Kesimpulan merupakan jawaban singkat terhadap masalah yang telah dirumuskan. Saran adalah pemikiran terhadap persoalan yang telah dibahas, yang dihadapkan sebagai masukan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan hukum.