**TINJAUAN YURIDIS PENUNJUKAN ANGGOTA TNI POLRI AKTIF
SEBAGAI PELAKSANA TUGAS, PENGGANTI JABATAN
KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

Oleh: M. Zulfahmi

Program Kekhususan: Hukum Tata Negara

Pembimbing I: Dr. Emilda Firdaus S.H., M.H.

Pembimbing II: Zulwisman, S.H., M.H.

Alamat: Jl. Pasar Citra, Siarang-Arang, Pujud, Rokan Hilir

Email: @muhammadzulfahmi943@gmail.com/Telepon: 0822-8560-2124

ABSTRACT

The proposal to appoint the Indonesian National Police as an Acting (Pj) Regional Head by the Ministry of Home Affairs (Kemendagri) reaped polemic. This is done to fill the position of regional head whose term of office ends before the election of a new regional head as a result of the Regional Head Election (Pilkada). Rules regarding the appointment of Acting regional heads can be found in Article 201 paragraph (10) of the Election Law which states: To fill the vacancy in the position of Governor, an acting Governor is appointed from the position of mid-high leadership up to the Governor's inauguration in accordance with the provisions of laws and regulations.

In addition, Article 4 paragraph (2) Permendagri Number 1 of 2018 concerning Amendments to Minister of Home Affairs Regulation Number 74 of 2016 concerning Leave outside the State's responsibility for Governors and Deputy Governors, Regents and Deputy Regents, as well as Mayors and Deputy Mayors stipulate the Law Number 1 of 2015 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors that Governor officials come from middle/high level leadership officials within the central/provincial government. The appointment was carried out with the nuances of the upcoming regional head election and allegedly having political content which not only has the aim of maintaining the publication and security of the implementation of regional head elections, but is suspected to be in the interest of winning one of the candidate pairs desired by those with an interest in this matter by rulers who come from the incumbents, therefore the author has the inclination and interest to analyze this constitutional issue in a thesis research so that a consensus can be obtained that has a guarantee of juridical and scientific truth.

Normative Juridical Research, namely an approach based on the main legal material by examining the theories, concepts, legal principles and statutory regulations related to this research. This approach is also known as the library approach, namely by studying books, laws and regulations and other documents related to this research, library research, namely research conducted in reviewing, analyzing and formulating books, literature, and others that are relevant to the title of this thesis.

Keywords: Appointment of Police Officers - Acting Regional Head - State Civil Apparatus

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara demokrasi yang kedaulatannya berada di tangan rakyat, Pasal 1 Ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945. Demokrasi merupakan alat untuk menjalankan kedaulatan tersebut dan dibutuhkan seorang pemimpin agar terciptanya kedaulatan rakyat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan, seperti yang diutarakan Joseph Schumpeter, demokrasi merupakan persiapan dalam membuat satu keputusan politik, di mana keputusan politik tersebut diambil melalui voting suara rakyat. Menurutnya, yang dapat dilakukan oleh rakyat hanya memilih para elite *representative* sebab mereka yang akan memberikan keputusan berdasarkan nama rakyat.¹

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah membagi-bagi kekuasaan dan membentuk struktur lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan, berkaitan dengan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan yang berkaitan dengan Pertahanan dan Keamanan Negara diatur dalam pasal 30 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, selanjutnya dalam Pasal 18 ayat (1) “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi

atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang”. Lebih lanjut dalam pasal 18 ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi dan kabupaten kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.²

Pengaturan terkait pemilihan kepala daerah, diatur dalam pasal 18 ayat (4) Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis”. Lebih lanjut pentingnya Pilkada sendiri tidak terlepas dari kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah, mengutip pendapat J. Kaloh yang menyatakan bahwa, “Pengaturan dalam semua Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah telah meletakan posisi sangat strategis kepala daerah mengingat kepala daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional karena pemerintah daerah merupakan subsistem dari Pemerintahan nasional atau negara”.³

¹ Muslim Mufti dan Didah Durrotun Naafisah, *Teori-teori Demokrasi*, CV Pustaka Setia, Bandung, 2013, hlm, 23

² Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal 30 dan 31.

³ J. Kaloh, *Kepimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan Kekuasaan, Perilaku Kepala*

Pengangkatan jabatan kepala daerah sampai dengan kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dan dilantik, sesuai dengan ketentuan pasal 201 ayat (10) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada bahwa “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan”. Dengan demikian, mengacu pada aturan diatas bahwa kualifikasi syarat utama dalam pengisian jabatan pejabat gubernur yakni haruslah berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya yang pengisian jabatan pejabat gubernur tersebut berakhir setelah dilantiknya gubernur dan wakil gubernur definitif, artinya pengisian jabatan Pejabat Gubernur bersifat sementara yang dibatasi dengan limitasi waktu dalam jabatan tersebut.⁴

Dalam pengangkatan Pejabat Kepala Daerah, berada di Kementerian Dalam Negeri dengan menitikberatkan pada tingkatan jabatan serta pengalaman dibidang Pemerintahan. Sementara itu, pada Pilkada 2016-2018 yang lalu Menteri Dalam Negeri melantik Perwira tinggi Polri aktif untuk menduduki jabatan Pejabat

Gubernur Jawa Barat, Sulawesi Barat dan Aceh dengan alasan “kekhawataran kehabisan Penjabat eselon I di Kementerian Dalam Negeri yang mengisi jabatan sebagai Penjabat Gubernur pada 17 Provinsi yang melaksanakan Pilkada serentak pada tahun 2018 yang lalu”. Alasan lain Mendagri menunjuk perwira tinggi Polri dikarenakan “adanya potensi kerawanan pada daerah-daerah yang melaksanakan Pemilihan kepala daerah”. Sehingga berdasarkan pada dua hal tersebut Mendagri mengangkat Penjabat Kepala Daerah yang berasal dari perwira tinggi TNI Polri.⁵

Jabatan pemerintahan yang diisi oleh aparatatur negara dapat menimbulkan berbagai konflik, salah satunya menghilangkan kepercayaan masyarakat terhadap netralitas. Dapat diketahui bersama, bahwa tugas TNI dan Polri ialah menjaga keamana dan ketertiban negara, bukan untuk menjalankan roda pemerintahan. Dari uraian di atas, maka bagi peneliti ada suatu hal yang menarik hingga membuat saya tertarik untuk membahas dan menggali lebih dalam tentang Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan judul: **“Tinjauan Yuridis Penunjukan TNI POLRI Aktif Sebagai Pelaksana Tugas, Pengganti Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia”**.

A. Rumusan Masalah

Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah, Cet.2, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, Hlm, 4.

⁴ ayu Hermawan, Pakar Plt Gubernur dari Polri Bertentangan Undang-Undang <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/18/01/29/p3avex354-pakar-plt-gubernur-dari-polri-bertentangan-uu/>, diakses pada tanggal 12 November 2019.

⁵ detiknews, Saat Jenderal TNI Aktif Ditunjuk Jadi Penjabat Kepala Daerah, <https://news.detik.com/berita/d-6092453/saat-jenderal-tni-aktif-ditunjuk-jadi-penjabat-kepala-daerah>, Jakarta, diakses pada tanggal 27 mei 2022.

1. Bagaimana penunjukan anggota TNI Polri aktif sebagai pelaksanaan tugas atau pengganti jabatan kepala daerah di Indonesia?
2. Bagaimana konsep ideal penunjukan Pelaksana Tugas Jabatan Kepala Daerah di Indonesia?

B. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui penunjukan anggota TNI POLRI aktif sebagai pelaksanaan tugas atau pengganti jabatan kepala daerah di Indonesia.
- b. Untuk mengetahui konsep ideal pengisian kekosongan jabatan kepala daerah dimasa jabatan di Indonesia.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Strata Satu (S-1) Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Riau.
- b. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kekuatan pemahaman mengenai Tinjauan Yuridis Penunjukan Anggota TNI POLRI Aktif Sebagai Pelaksanaan Tugas, Pengganti Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia.

C. Kerangka Teori

1. Teori Negara Hukum

Tahir Azhary sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu genus begrip yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunnah yang diistilahkan dengan nomokrasi Islam, negara hukum

dalam konsep Eropa Kontinental yang disebut *rechstaat*, konsep *rule of law* di negara-negara yang *common law*, konsep *socialist legality* di negara-negara ekskomunis serta konsep negara hukum Pancasila.⁶

2. Teori Kewenangan

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Sedangkan di Indonesia, konsep wewenang selalu dimaknai sebagai konsep hukum publik, sebab wewenang selalu dikaitkan dengan penggunaan kekuasaan. Sesuai, Prajudi Atmosudirdjo menyatakan. "wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan semua tindakan di dalam lapangan hukum publik, sedangkan kekuasaan untuk melakukan tindakan dalam lapangan hukum privat disebut hak."⁷

D. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep

⁶ Gregory Tardi, "The Democracy Manifesto", *Journal of Parliamentary and Political Law*, Thomson Reuters Canada Limited, Edisi November 2014, hlm. 611 diakses melalui <https://1.next.westlaw.com/Document/> tanggal pada 29 Oktober 2018 pukul 11.00 WIB

⁷ Urmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung, Bandar Lampung, 2009, hlm, 26.

khususnya yang ingin atau akan diteliti.⁸

1. Tinjauan Yuridis adalah mempelajari dengan cermat, pengumpulan data secara sistematis dan objektif terhadap suatu menurut atau berdasarkan hukum dan undang-undang.
2. Pengangkatan adalah kemampuan dan karakteristik yang dimiliki Pegawai Negeri Sipil berupa pengetahuan, ketrampilan dan sikap perilaku yang di perlukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya, sehingga Pegawai Negeri Sipil tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara professional, efektif dan efisien.⁹
3. TNI adalah dalah nama untuk angkatan bersenjata dari negara Indonesia. Pada awal dibentuk, lembaga ini bernama Tentara Keamanan Rakyat (TKR) kemudian berganti nama menjadi Tentara Republik Indonesia (TRI) sebelum diubah lagi namanya menjadi Tentara Nasional Indonesia (TNI) hingga saat ini, POLRI adalah badan pemerintah yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap para orang yang melanggar undang-undang) atau dapat pula di artikan sebagai anggota dari badan pemerintahan (pegawai negara yang bertugas memelihara

keamanan dan ketertiban umum).¹⁰

4. Palaksanaan Tugas adalah pejabat yang melaksanakan tugas rutin berupa mandate yang diperoleh badan dan atau pejabat pemerintahan apabila ditugaskan oleh badan dan atau pemerintahan di atasnya dan merupakan pelaksanaan tugas rutin.¹¹
5. Pengganti Jabatan adalah pejabat yang menempati posisi jabatan itu sebelumnya berhalangan atau terkena peraturan hukum sehingga tidak menempati posisi tersebut.
6. Kepala Daerah Indonesia adalah gubernur, bupati, atau wali kota. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Sejak tahun 2005, pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan oleh peneliti adalah jenis penelitian hukum normatif. Penelitian Hukum Normatif merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Dapat juga diartikan

⁸ Gary F. Bell, *The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws*, 2 *Asian-Pac. L. & Pol'y J.* 1, 2001, hlm 15.

⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 627

¹⁰ *Ibid*

¹¹ <https://hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt592e3cc9cc8f/perbedaan-pelaksanaan-harian-plh-dengan-pelaksana-tugas-plt>, diakses pada 26 Juni 2020.

sebagai prosedur penelitian yang bertujuan untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika dari keilmuan dan dari sisi normatifnya. Penelitian normatif sendiri selalu mengambil isu hukum sebagai sebuah sistem norma yang digunakan untuk memberikan perspektif mengenai suatu peristiwa hukum.

2. Pendekatann Penelitian

Pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Yuridis Normatif, yakni pendekatan yang dilakukan dengan menelaah berbagai teori beserta konsep-konsep, asas-asas serta berbagai peraturan perundangan-undang maupun regulasi yang memiliki kaitan dengan fokus permasalahan yang sedang ditangani.

3. Sumber Data

a Data Primer

Data primer adalah data utama dalam jenis penelitian sosiologis, dikarenakan hasil penelitian yang didapat langsung dari lapangan (*field research*). Yang mana data ini diperoleh dengan wawancara, observasi dan kuisioner.¹²

b Data Sekunder

Data sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, dan sebagainya. Data yang diperoleh dari data sekunder

ini tidak perlu diolah lagi. Dalam penelitian sosiologis, data sekunder bertujuan sebagai data yang mendukung data primer. Adapun data tersebut antara lain:

- a) Bahan Hukum Primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan.
- b) Bahan Hukum Sekunder, merupakan bahan-bahan yang memberikan penjelasan atau membahas lebih hal-hal yang diteliti pada bahan hukum primer.
- c) Bahan Hukum Tersier, merupakan bahan yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, misalnya kamus hukum, indeks kumulatif, dan lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

Kajian Kepustakaan yaitu menggunakan teknik pengumpulan data baik dengan cara membaca buku, jurnal-jurnal yang terkait dengan taju permasalahan dalam proposal dan atau referensi lain.

5. Analisis Data

Kualitatif, analisis kualitatif yaitu data yang tidak dianalisis dengan menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, namun cukup dengan menguraikan

¹² Amirudding dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm, 30.

secara deskriptif dari data yang telah diperoleh. Dalam menarik kesimpulan, penulis menggunakan metode secara deduktif, yaitu cara berfikir yang menarik suatu kesimpulan dari suatu pernyataan atau dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan yang bersifat khusus, yang mana dari berbagai kesimpulan tersebut dapat diajukan saran.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Anggota TNI Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah

1. Pengertian Anggota TNI Polri

Selama masa pemerintahan Orde Baru, TNI maupun Polri tergabung dalam ABRI, telah terjadi dominasi militer pada hampir disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. TNI dan Polri merupakan abdi negara yang sama-sama bekerja untuk pemerintahan dan sebagai perwujudan bela negara dalam pertahanan dan keamanan.¹³

2. Pelaksana Tugas

Untuk mengisi kekosongan jabatan maka pejabat pemerintahan itu memiliki hak

untuk menggunakan kewenangan dalam mengambil keputusan dan/atau tindakan yaitu menunjuk Pelaksana Tugas (Plt) dalam melaksanakan tugas. Pasal 14 ayat (2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan memperoleh Mandat apabila ditugaskan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan di atasnya, dan merupakan pelaksanaan tugas rutin.¹⁴

3. Jabatan Kepala Daerah

Masa jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 162 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, Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 dan Pasal 60 Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, yang narasi pasal-pasal nya. Pasal 162 Undang-undang Nomor 10 tahun 2016:

- a. Gubernur dan Wakil Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (1) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam

¹³ Ronald Limanjaya & Tatang Ruchimat, Penunjukan Anggota Polri Aktif Untuk Menduduki Jabatan Lain di Luar Kepolisian di Tinjau dari Asas Kepastian Hukum, Volume 3 Nomor 2, Desember 2020 E-ISSN: 2655-7347 I P-ISSN: 2747-0873, hlm, 7.

¹⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.

- b. Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 161 ayat (3) memegang jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak tanggal pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan.¹⁵

4. Tugas TNI Polri

Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.¹⁶

Tugas kepolisian adalah menciptakan “tata tentrem kerta raharja”, dalam rangka tugas tersebut dapat dilihat pembedaan dalam tugas-tugas justisial, tugas sosial, pendidikan dan bestrulrijk (yang bersifat preventif).¹⁷

¹⁵ Ani Sri Rahayu, Pengantar Pemerintahan Daerah – Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya, Sinar Grafika, Jakarta, Tahun 2018, hlm. 6-7

¹⁶ <https://sejarah-tni.mil.id/2017/11/03/kronik-tni-oktober-2017/>

¹⁷ Momo Lelana, Hukum Kepolisian, PTIK/Gramedia, Jakarta, 1994, hlm, 100.

B. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah

1. Pengertian Kepala Daerah

Kepala daerah merupakan pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan otonomi daerah yang berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam penyelenggara pemerintahan di daerah yang meliputi kepala daerah adalah gubernur (kepala daerah provinsi), bupati (kepala daerah kabupaten), atau wali kota (kepala daerah kota).¹⁸

2. Tugas, Wewenang dan Kewajiban Kepala Daerah

a. Tugas dan Wewenang Kepala Daerah

Tugas kepala daerah ialah Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama. Kemudian wewenang kepala daerah ialah Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang.

b. Kewajiban Kepala Daerah

¹⁸ Undang-undang Nomor 23 tahun 2014

Kewajiban kepala daerah ialah Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Republik Indonesia, Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan dan Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah dihadapan Rapat Paripurna DPRD.¹⁹

3. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah (pilkada) sekarang ini dialukan secara langsung, pemilihan kepala daerah secara langsung ini telah berlangsung sejak tahun 2005, yaitu didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan berlandaskan pada ketentuan Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 yang menentukan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Apabila diceramati, sesungguhnya ketentuang Pasal (4) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut tidak meegaskan keharusan bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota harus dipilih melalui suatu pemilihan yang

dilaksanakan secara langsung.

²⁰

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Penunjukan Anggota TNI Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas, Pengganti Jabatan Kepala Daerah di Indonesia

Pengangkatan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah memperhatikan aspek pengalaman dan kepemimpinan seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (*Forkopimda*), Musyawarah Pimpinan Daerah (*Muspida*). Untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah diatur dalam Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada secara tegas dinyatakan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan yang berasal dari pejabat tiinggi madya sampai pelantikan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Anggota Polri dapat menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Demikian juga dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang TNI ditegaskan, prajurit hanya dapat menduduki

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Rozali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung, Rajawali Pers, Jakarta, 2005, hlm, 53.

jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan. Posisi Plt atau pejabat kepala daerah merupakan posisi jabatan politik yang bersifat sementara, yang dalam konvensi atau kebiasaan yang berlaku selama ini. Permendagri juga mengatur dalam Nomor 76 Tahun 2016 yang dijabat aparatur sipil negara (ASN) dalam jabatan eselon I (jabatan pimpinan tinggi utama/IA atau jabatan pimpinan tinggi madya/IB).²¹

Pasal 20 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan, bahwa “Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari prajurit TNI dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang TNI dan Undang-Undang Kepolisian Negara Republik Indonesia”. berikut beberapa peristiwa TNI Polri aktif yang menjadi kepala daerah diantaranya:

1. Komisaris Jendral (Komjen) Pol Mochamad Iriawan

Kementrian dalam negeri (Mendagri) dalam mengatur atau menempatkan

Komisaris Jendral (Komjen) Pol M Iriawan menjadi Pj Gubernur Jawa Barat, seharusnya Mendagri melakukan tahapan-tahapan pengkajian yang merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang membatasi jabatan yang boleh diisi oleh anggota kepolisian, mengingat bahwa Komisaris Jendral (Komjen) Pol M Iriawan masih menjadi kesatuan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang dimana seharusnya anggota kepolisian tersebut harus mempunyai status pengunduran diri dari kesatuan kepolisian atau dinyatakan pensiun dari dinas kepolisian menurut Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Seharusnya Menteri Dalam Negeri (Mendagri) harus memikirkan dampaknya jika Komisaris Jendral (Komjen) Pol M Iriawan sebagai Pj Kepala Daerah tersebut mengeluarkan Surat Keputusan (SK) karna SK yang dikeluarkan oleh Pj Kepala Daerah tersebut cacat dimata hukum sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum dan tidak sah di mata hukum, karna telah bertentangan dengan Undang-Undang yang berlaku.²²

²¹<https://berau.bawasalu.go.id/berita/pengangkatan-tni-polri-aktif-sebagai-plt-kepala-daerah-2024-perlu-perhatikan-aturan>, sumber: Kaltim Today diakses 25 Maret 2022 Pukul 09:44.

²² Muhammad rizky pranata, Panhar Makawi, TINJAUAN UMUM TERHADAP PENGANGKATAN ANGGOTA POLRI AKTIF UNTUK MENJABAT SEBAGAI

2. Inspektur Jenderal Carlo Brix Tewu

Inspektur Jenderal Carlo Brix Tewu ditugaskan sebagai Plt Gubernur Sulawesi Barat. Saat itu ia menjabat sebagai staf ahli bidang ideologi dan konstitusi di Kementerian Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan. Mantan Kapolda Sulawesi Utara itu menjabat sebagai Plt Gubernur Sulbar sejak 30 Desember 2016 hingga 12 Mei 2017.

3. Mayor Jenderal Soedarmo

Mayor Jenderal Soedarmo resmi menjabat sebagai pelaksana tugas Gubernur Aceh pada 27 Oktober 2016. Ia menggantikan gubernur definitif Aceh saat itu, Zaini Abdullah, yang mengikuti Pilkada 2017. Soedarmo merupakan perwira tinggi TNI Angkatan Darat dengan jabatan terakhir sebagai staf ahli bidang ideologi dan politik Badan Intelijen Negara (BIN). Setelah itu, Soedarmo kembali ditugaskan menjadi Plt Gubernur Papua dan dilantik pada 10 April 2018.

Yuzril Ihza Mahendra mengatakan, sebenarnya Undang-Undang Kepolisian tidak memungkinkan hal itu (pengangkatan plt Kepala Daerah) dilakukan. Undang-Undang menyebutkan bahwa polisi tidak boleh merangkap

jabatan di luar tugas-tugas kepolisian. Yuzril menjelaskan seorang anggota Polri hanya boleh merangkap jabatan jika berhubungan dengan tugas-tugas kepolisian. Seperti menjabat sebagai Kepala BNN atau Kepala BIN.

B. Konsep Ideal Penunjukan Pelaksana Tugas Jabatan Kepala Daerah Di Indonesia

Pada Undang - Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah terdapat pemisahan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Pemerintah Daerah hanya berarti cabang kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Kepala Daerah beserta perangkat daerah, sedangkan jika ditambah dengan cabang kekuasaan legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maka sebutannya menjadi Pemerintahan Daerah, sehingga membuat pengisian kekosongan jabatan Kepala Daerah berjalan tidak ideal secara materil.²³

Menurut Moh. Mahfud MD dilihat dari sudut teori sosial dan politik yang baku, mengaitkan persoalan

KEPALA DAERAH, JCA of LAW Vol. 1 No. 2 Tahun 2020, hlm, 274.

²³ Herlina Nova Maturan, TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENGANGKATAN PEJABAT POLRI SEBAGAI PELAKSANA TUGAS (PLT) GUBERNUR MENURUT UNDANG -UNDANG NOMOR 10 TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN KEPALA DAERAH DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA, Lex Administratum, Vol. VI/No. 4/Sept-Des/2018, hlm, 8

hubungan sipil dan militer dengan masyarakat sipil sebenarnya kurang relevan. Sebab, pada mulanya konsepsi masyarakat sipil atau masyarakat madani itu tidak terkait dengan masalah kedudukan militer dalam politik terutama dalam hubungannya dengan sipil. Namun diluar teks yang baku, membicarakan masyarakat sipil, terlebih lagi Indonesia tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hubungan antara sipil dan militer. Berikut beberapa konsep ideal yang diterapkan dalam penunjukan pelaksana tugas jabatan kepala daerah di Indonesia :

1. Undang-undang Tentang Pemilihan Kepala Daerah

Saat ini ada beberapa Undang-Undang yang mengatur tentang pemilihan Kepala Daerah antara lain Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015, Nomor 8 Tahun 2015, dan Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.²⁴

2. Analisis Yuridis Atas pengangkatan Perwir Tinggi Polri Sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah

Penunjukan perwira tinggi Polri aktif sebagai Plt gubernur oleh Kementerian Dalam Negeri menjadi permasalahan yang serius saat ini karena penunjukan

tersebut sangat bertentangan dengan banyak Undang-undang yang ada, antara lain UUD, UU Polri, UU ASN, dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. UUD dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 menyebutkan tugas dan fungsi Polri sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban adalah melindungi, mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menyebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya. Yang dimaksud pimpinan tinggi Madya adalah Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga Non-Struktural, Direktur Jenderal, Deputy, Inspektur Jendral, Inspektur Utama, Kepala Badan, Staf Ahli Menteri, Kepala Sekretariat Presiden, Kepala Sekretariat Wakil Presiden, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara.²⁵

3. Ketentuan Hukum Terhadap TNI Polri Aktif

²⁴ Situs Dpr.go.id, UU No 1 Tahun 2015, Di akses pada 12 Oktober 2022, Pukul 23:08

²⁵ Qidam, Abdul (2020) Keabsahan Pengangkatan Perwira Polisi Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah. Undergraduate thesis, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

yang Merangkap Jabatan sebagai Kepala Daerah

Dasar hukum yang dijadikan oleh Kemendagri untuk mengambil kebijakan tersebut yaitu ketentuan dalam 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 dalam pasal 201 ayat 10 yang berbunyi “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”.

Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022, Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021, No.18/PUU-XX/2022. Mahkamah Konstitusi menyatakan Menolak permohonan para Pemohon untuk seluruhnya. Serta pada intinya MK menyatakan bahwa pengaturan penyelenggaraan pilkada nasional pada 2024 dan pengisian pejabat sebagai konsekuensinya sebagai sesuatu yang konstitusional. Putusan MK adalah solusi jalan tengah atas kontroversi dan spekulasi terkait legitimasi dan

akuntabilitas pengangkatan Pejabat Kepala Daerah. MK memang menolak permohonan, tapi ada sejumlah “rambu-rambu” dalam Pertimbangan Hukum yang sebagai menopang konstruksi konstitusionalitas norma.²⁶

4. Alasan Menteri Dalam Negeri Menunjuk Beberapa Anggota TNI Polri Aktif Menjadi Sebagai Kepala Daerah

Disini Mendagri mengasumsikan bahwa perwira tinggi Polri merupakan jabatan yang setingkat dengan pimpinan tinggi madya. Padahal, dalam ketentuan Undang-Undang Pilkada telah diatur secara limitatif bahwa hanya pejabat pimpinan tinggi madya saja yang dapat menjadi Plt gubernur. Alasan keamanan menjadi alasan lain pengangkatan perwira aktif Polri menjadi Plt. Gubernur.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penunjukan Pejabat TNI Polri menjadi Pelaksana Tugas (Plt) menurut prosedur pengangkatan adalah tidak sesuai karena bertentangan dengan perintah Undang-Undang Pemilihan

²⁶ Moh. Nadlir, Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju Jenderal Polisi Jadi Pejabat Gubernur, (26 Januari 2018), <http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-pejabat-gubernur>.

Kepala Daerah Pasal 201 ayat (10) yang mengamatkan bahwa yang dapat menduduki pejabat Kepala Daerah, hanya orang yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara Pasal 1 ayat (8) mengamatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi. Jadi pengangkatan Pejabat Kepala Daerah Aktif Sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah bertentangan, namun secara realita sudah berjalan dan penerapannya keliatan baik-baik saja, maka keraguan masyarakat atas ketidak netralitas TNI Polri belum terbukti.

2. Pandangan Hukum Positif yang mengatur tentang Penunjukan Pejabat TNI Polri menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah adalah sah secara hukum namun menjadi diskursus dalam pandangan politik terutama pakar yang mengkritik keputusan tersebut, namun secara hukum bahwa Undang – undang nomor 10 tahun 2014 pasal 201 menjelaskan Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, adapun ketentuan tersebut di tegaskan dalam penjelasan pasal 19 ayat 2 Undang – undang aparatur sipil negara nomor 5 tahun 2014 yang menjelaskan bahwa

jabatan pimpinan tinggima madya.

B. Saran

Saran penulis berdasarkan kesimpulan di atas adalah:

1. Pengangkatan Pejabat TNI Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah harus memiliki Kapasitas dan Kapabilitas yang dimana Pejabat TNI Polri harus memiliki kemampuan manajerial, paham anggaran, paham Perda, dan Pejabat TNI Polri sebagai Plt Kepala Daerah harus bisa cuti sepenuhnya diluar tugas dari TNI Polri secara hierarkis, karena ketika menjabat sebagai Plt Kepala Daerah maka akan dikoordasikan oleh kemendagri da juga mencegah terjadinya netralitas TNI Polri serta dualism kepemimpinan untuk kedepannya. Kalau terjadi dwifungsi seperti pada masa Orde Baru maka Indonesia bisa dibilang mengalami suatu kemunduran demokrasi.
2. Di harapkan sikap seorang menteri harus bersikap adil dalam mengambil putusan namun mengutamakan musyawarah agar tidak terjadi kesalah pahaman satu dengan lainnya. Sehingga menciptakan suatu keputusan yang membawa pada kemaslahatan serta dalam hal penempatan suatu kedudukan dan jabatan pengganti kepala daerah kepada seseorang tidak boleh berkhianat dalam menunaikan amanahnya padahal mereka adalah orang yang mengetahui sikap adil dan harus amanah. Sehingga tidak menimbulkan pertentangan hukum dan disharmoni dan kohensi dalam tata peraturan perundang-undang khususnya yang mengatur tentang

jabatan kepolisian dan aparatur sipil negara.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Abdullah Rozali, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung, Rajawali Pers, Jakarta

Amirudding dan Zainal Asikin, 2010, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta.

Kaloh. J, 2010, *Kepimpinan Kepala Daerah Pola Kegiatan Kekuasaan, Perilaku Kepala Daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah*, Cet.2, Sinar Grafika, Jakarta

Mufti Muslim dan Durrotun Naafisah Didah, 2013, *Teori-teori Demokrasi*, CV Pustaka Setia, Bandung.

Qidam, Abdul Qidam, 2020, Keabsahan Pengangkatan Perwira Polisi Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah. Undergraduate thesis, Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya.

Sri Rahayu Ani, 2018, Pengantar Pemerintahan Daerah – Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya, Sinar Grafika, Jakarta.

B. Jurnal

F.Gaary, 2001, Bell, The New Indonesian Laws Relating to Regional Autonomy: Good Intentions, Confusing Laws, 2 Asian-Pac. L. & Pol'y J. 1

Limanjaya Ronald & Ruchimat Tatang, Penunjukan Anggota Polri Aktif Untuk Mrnduduki Jabatan Lain di Luar Kepolisian di Tinjau dari Asas Kepastian Hukum, Volume 3 Nomor 2, Desember 2020 E-ISSN: 2655-7347 I P-ISSN: 2747-0873

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang – undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Apaearuh Sipil Negara

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Tentang TNI

D. Website

<https://berau.bawasalu.go.id/berita/pengangkatan-tni-polri-aktif-sebagai-plt-kepala-daerah-2024-perlu-perhatikan-aturan>, sumber: Kaltim Today diakses 25 Maret 2022 Pukul 09:44.

<https://hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt592e3cc9cc8f/perbedaan-pelaksanaan-harian-plh-dengan-pelaksana-tugas-plt>, diakses pada 26 Juni 2020.