

**PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN REPUBLIK  
INDONESIA AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA  
DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN  
INDONESIA**

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-Tugas dan Memenuhi  
Syarat-Syarat Untuk Mencapai Gelar Sarjana Hukum  
Program Studi Ilmu Hukum

**Oleh:**

**SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO  
NPM: 1806200139**



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila diperlukan surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019  
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003  
<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

Nama : SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO  
NPM : 1806200139  
PRODI / BAGIAN : ILMU HUKUM / HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Pembimbing : GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
22/08/2022	Pemilihan Skripsi	CW
29/08/2022	Perbaikan Penulisan	CW
5/09/2022	Perbaikan Kembali	CW
12/09/2022	Perbaikan Pengutipan	CW
19/09/2022	Perbaikan Kembali	CW
26/09/2022	Perbaikan BAB III	CW
3/10/2022	Perbaikan Kembali	CW
10/10/2022	Penulisan Daftar Pustaka, Acc	CW
	duplikat meja Hujan	

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, SH., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H.)



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Sila menyalah surah ini agar diwajibkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/@umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UC...)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**NAMA : SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO**  
**NPM : 1806200139**  
**PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA**  
**JUDUL SKRIPSI : PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN  
REPUBLIK INDONESIA AKTIF SEBAGAI  
PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SISTEM  
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada  
Panitia Ujian

Medan, 10 Oktober 2022

**DOSEN PEMBIMBING**

**GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H.**

**NIDN : 0113087101**

Unggul | Cerdas | Terpercaya



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

## PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO  
NPM : 1806200139  
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
JUDUL SKRIPSI : PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INONESIA

PENDAFTARAN : 11 Oktober 2022

Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

**SARJANA HUKUM (S.H)**

Diketahui  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

Dr. FAISAL, S.H., M.Hum  
NIDN: 0122087502

PEMBIMBING

GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H.  
NIDN : 0113087101



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menaruh sumpit di atas disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH

# UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA

## FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)



### BERITA ACARA

#### UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Kamis, tanggal 13 Oktober 2022 Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan, menimbang:

#### MENETAPKAN

**NAMA** : SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO  
**NPM** : 1806200139  
**PRODI/BAGIAN** : HUKUM/HUKUM TATA NEGARA  
**JUDUL SKRIPSI** : PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

**Dinyatakan** : (A-) Lulus Yudisium dengan Predikat Baik  
( ) Lulus Bersyarat, Merperbaiki/Ujian Ulang  
( ) Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam bagian Hukum Tata Negara.

#### PANITIA UJIAN

Ketua

**Dr. FAISAL, S.H., M.Hum**  
NIDN: 0122087502

Sekretaris

**Dr. ZAINUDDIN, S.H., M.H**  
NIDN:0118047901

#### ANGGOTA PENGUJI:

1. GUNTUR RAMBEY, S.H., M.H
2. FAJARUDDIN, S.H., M.H
3. Assoc. Prof. Dr. SURYA PERDANA, H., S.H.

1.

2.

3.



**UMSU**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Diakses melalui: [www.umsumedan.ac.id](http://www.umsumedan.ac.id)

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PESAT MUHAMMADIYAH  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<http://fahum.umsu.ac.id> [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id) [umsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/channel/UCumsumedan) [umsumedan](https://www.linkedin.com/company/umsumedan)

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama Lengkap : **SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO**  
NPM : 1806200139  
Program : Strata I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Tata Negara  
Judul Skripsi : Pengangkatan Anggota Kepolisian Republik Indonesia Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian / karya saya sendiri. Kecuali bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata dikemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, Oktober 2022

g menyatakan,



**SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO**

Unggul | Cerdas | Terpercaya

**2022**  
**ABSTRAK**

**PENGANGKATAN ANGGOTA KEPOLISIAN REPUBLIK INDONESIA  
AKTIF SEBAGAI PENJABAT KEPALA DAERAH DALAM  
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Oleh:**

**SURYA DOLY PRATAMA SUTRISNO**

Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian yang menyebutkan bahwa anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar Kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas Kepolisian. Rumusan masalah dalam skripsi ini adalah bagaimanapengaturan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, Bagaimana mekanisme pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah, Bagaimana legalitas pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah.

Penulisan skripsi ini menggunakan metode telaah pustaka (*library research*) untuk mentelaah data-data sekunder. Jenis data penelitian ini adalah data sekunder. Bahan hukum primer dan sekunder disusun secara sistematis dan dianalisis secara kualitatif.

Kesimpulan dari pembahasan adalahPengaturan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia dapat ditemukan pada Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Administrasi Pengakhiran Dinas Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Prosedur tersebut mengatur anggota polri harus mengundurkan diri menurut UU Kepolisian dan Peraturan Kapolri dengan istilah Pemberhentian Dengan Hormat Atas Permintaan Sendiri.Mekanisme pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Ayat (3) UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri yaitu harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Penunjukan Polri aktif menjadi pejabat Kepala Daerah menurut prosedur adalah ilegal karena Perintah UU Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak membolehkan penunjukan Polri yang sedang menduduki jabatan di Kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi pejabat Kepala Daerah.Legalitas pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerahmenurut sifat atau keadaan kedaruratannya adalah legal karena disebabkan oleh adanya potensi ketidakstabilitan dan adanya gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye Pemilu dan adanya provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) yang dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik.

**Kata Kunci :Kepolisian Pejabat Kepala Daerah, Sistem Ketatanegaraan Indonesia.**

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
*Bismillahirrahmanirrahim.*

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarkatuh*

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul “Pangkat Anggota Kepolisian Republik Indonesia Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”.

Secara khusus dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasih dan mendidik dengan curahan kasih sayang. Perkenankanlah diucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada: Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Prof. Dr. Agussani., M.AP atas kesempatan dan fasilitas yang diberikan kepada kami untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H..

Terimakasih yang tak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya diucapkan kepada Bapak Guntur Rambe, S.H., M.H., selaku dosen pembimbing

yang dengan penuh perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan arahan sehingga skripsi ini selesai.

Disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tak terlupakan disampaikan terima kasih kepada seluruh narasumber yang telah memberikan data selama penelitian berlangsung. Kepada semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu namanya, tiada maksud mengecilkan arti pentingnya bantuan dan perannya, dan untuk itu disampaikan ucapan terima kasih yang setulus-tulusnya.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna sebagaimana layaknya karya manusia yang daif. Akan tetapi, Penulis berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat untuk menambah pengetahuan dan wawasan berfikir bagi setiap orang yang membacanya.

Medan, Juni 2022  
Penulis

**Surya Doly Pratama Sutrisno**

## DAFTAR ISI

<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
1. Rumusan Masalah.....	4
2. Faedah Penelitian.....	4
B. Tujuan Penelitian.....	5
C. Definisi Operasional .....	5
D. Keaslian Penelitian .....	6
E. Metode Penelitian .....	8
1. Jenis dan pendekatan penelitian .....	8
2. Sifat penelitian.....	8
3. Sumber data.....	9
4. Alat pengumpulan data .....	9
5. Analisis data.....	10
<b>BAB II : TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>11</b>
A. Kepolisian Negara Republik Indonesia .....	11
B. Penjabat dan Kepala Daerah .....	14
C. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.....	21

<b>BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>31</b>
A. Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia .....	31
B. Mekanisme Pengangkatan Anggota Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah.....	41
C. Legalitas Pengangkatan Anggota Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah.....	49
<b>BAB IV : KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>72</b>
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73

**DAFTAR PUSTAKA.**

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 Amandemen menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik, ayat (2) menyatakan bahwa kedaulatan berada ditangan rakyat, dan dilaksanakan sepenuhnya menurut Undang-Undang Dasar, kemudian ayat (3) menegaskan Negara Indonesia adalah negara hukum.<sup>1</sup>

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.<sup>2</sup> Menurut Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemberian kewenangan kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan kebutuhan mutlak dan tidak dapat dihindari. Dibuktikan dengan berakhirnya sistem sentralistik dan mengarah kepada sistem pemerintahan yang desentralistik dengan memberikan keleluasaan

---

<sup>1</sup>Titik Triwulan Tutik. 2019. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group, halaman 13

<sup>2</sup>Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo, halaman 104.

pada daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab. Otonomi Daerah, adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah meletakkan peranan Kepala Daerah sangat strategis, mengingat kepala Daerah merupakan komponen signifikan bagi keberhasilan pembangunan nasional, karena pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan nasional.<sup>3</sup>

Keberhasilan pemerintahan di daerah menentukan keberhasilan pemerintahan nasional. Namun pelaksanaan otonomi daerah tidak berjalan mulus begitu saja, posisi strategis justru bisa menimbulkan masalah seperti kepala daerah yang terlibat masalah, kepala daerah yang melakukan penyelewengan kekuasaan mengakibatkan kepala daerah tersebut berurusan dengan aparat hukum, ada juga kepala daerah yang akan melaksanakan pemilihan akibat telah habis masa jabatannya. Adanya kepala daerah yang kembali mencalonkan diri sehingga membutuhkan penjabat Kepala Daerah yang telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan.

Salah satu penjabat yang dapat dijadikan sebagai penjabat kepala daerah adalah anggota Polisi. Dasar hukum untuk mengambil kebijakan pengangkatan penjabat kepala daerah yaitu ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015

---

<sup>3</sup>J. Kaloh. 2019. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan , Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 4

tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti 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 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”. Selain itu Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa pejabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi<sup>3</sup>.

Selain itu dalam Pasal 28 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa anggota Kepolisian dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun. Adapun jabatan di luar kepolisian yang dimaksud yakni jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri. Undang-Undang Nomor Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimungkinkan kalangan non PNS, termasuk di dalamnya anggota Polri untuk mengisi jabatan pimpinan tinggi madya tertentu sepanjang dengan persetujuan Presiden.

Menurut Putusan MK Nomor 67/PUU-XIX/2021 bahwa sepanjang seorang anggota Polri menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama di kementerian/lembaga, maka ia dapat diangkat sebagai penjabat (Pj) kepala daerah sepanjang atas permintaan pimpinan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian. Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis memilih judul skripsi tentang **“Pangkat Anggota Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**.

### **1. Rumusan Masalah.**

Adapun yang menjadi rumusan masalah dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana pengaturan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia ?
- b. Bagaimana mekanisme pengangkatan anggota Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah ?
- c. Bagaimana legalitas pengangkatan anggota Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah?

### **2. Faedah Penelitian.**

Adapun faedah penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

- a. Secara teoritis, hasil penelitian ini berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran tentang pengangkatan anggota Polri aktif menjadi penjabat kepala daerah dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia

- b. Secara praktis diharapkan berguna bagi masyarakat dalam pengangkatan anggota Polri aktif menjadi pejabat kelapa daerah dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## **B. Tujuan Penelitian**

Adapun yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui mekanisme pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah.
3. Untuk mengetahui legalitas pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah.

## **C. Definisi Operasional**

Definisi operasional dalam penelitian ini adalah:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.
2. Pejabat Kelapa Daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta

Wali Kota Dan Wakil Wali Kota menjelaskan, pejabat tidak dipilih dalam proses politik, melainkan dipilih berdasarkan kualifikasi calon pejabat yang berasal dari pejabat dengan pimpinan tinggi madya di lingkup Kementerian Dalam Negeri, pusat, maupun daerah. Dalam pemilihannya dilakukan melalui proses administrasi sesuai kualifikasi.

3. Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah suatu kesatuan dimana di dalamnya terdapat unsur-unsur, elemen-elemen, bagian-bagian yang terkait dalam suatu unit yang satu sama lain berada dalam keadaan kait mengkait dan fungsional. Masing-masing unsur mempunyai sifat ketertarikan, kohensif sehingga bentuk totalitas unit tersebut terjaga utuh konsistensinya. Pengertian sistem dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan diartikan sebagai suatu susunan ketatanegaraan yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik menyangkut susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara berkaitan dengan tugas, fungsi dan wewenangnya masing-masing.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Berdasarkan pemeriksaan yang telah dilakukan oleh peneliti di perpustakaan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara diketahui bahwa penelitian tentang “Pengangkatan Anggota Polri Aktif Sebagai Pejabat Kelapa Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia” belum pernah dilakukan penelitian. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian di atas, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu:

1. Skripsi Muhammad Rizky Pranata, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Esaunggul Tahun 2020, yang berjudul “Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah (Studi Kasus: Pengangkatan Komisariss Jendral (Komjen) Pol Mochamad Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jawa Barat). Skripsi ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif yang membahas pengangkatan perwira tinggi polri aktif tersebut telah sesuai dengan UU Kepolisian, UU Aparatur Sipil Negara, dan UU Pilkada. Selain itu dalam penelitian ini akan dibahas pula mengenai akibat hukum terhadap keputusan atau penetapan yang dikeluarkan oleh Pj Kepala Daerah tersebut.
2. Skripsi Fransica Adelina, mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Bung Karno Tahun 2018, dengan judul “Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang lebih menekankan pada legalitas penunjukan pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur berdasarkan Fungsi dan Kewenangan Polri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kepala Daerah Provinsi.
3. Skripsi AbdulQidam, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, Tahun 2020, dengan judul “Keabsahan Pengangkatan Perwira Polisi Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah”. Skripsi ini merupakan penelitian yuridis normatif yang menganalisis penunjukan perwira polisi aktif sebagai penjabat kepala daerah guna mengisi kekosongan jabatan kepala daerah di Indonesia, dan mengkaji akan keabsahan penunjukan perwira polisi

aktif sebagai pejabat kepala daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan penelitian tersebut di atas, maka pembahasan yang dibahas di dalam skripsi ini berbeda dengan permasalahan di atas. Kajian topik bahasan yang penulis angkat dalam bentuk skripsi ini mengarah kepada aspek pengangkatan anggota polri aktif menjadi pejabat kepala daerah dalam sistem Ketatanegaraan Indonesiasehingga dikatakan murni hasil pemikiran penulis yang dikaitkan dengan teori-teori hukum yang berlaku maupun doktrin-doktrin yang ada, sehingga penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya secara ilmiah atau secara akademik.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Jenis penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang disebut juga penelitian hukum doktrinal, dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertuliskan peraturan perundang-undangan (*law in books*) dan penelitian terhadap sistematika hukum dapat dilakukan ada peraturan perundang-undangan tertentu atau hukum tertulis.<sup>4</sup>

### **2. Sifat Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yaitu penelitian yang hanya semata-mata melukiskan keadaan objek atau peristiwanya tanpa suatu maksud untuk mengambil kesimpulan-kesimpulan yang berlaku secara umum.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup>Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 19.

<sup>5</sup>Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 184.

### 3. Sumber data

Sumber data dalam penelitian yang terdiri atas:

- a. Data yang bersumber dari kewahyuan yaitu Al-Qurán dan Hadist (Sunah Rasul), Ijma' dan qiyas. Data yang bersumber dari Hukum Islam tersebut lazim disebut pula sebagai data kewahyuan.<sup>6</sup>
- b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui:
  - 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan, dalam penelitian ini dipergunakan yaitu Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945,
  - 2) Bahan hukum sekunder yaitu berupa buku bacaan yang relevan dengan penelitian ini.
  - 3) Bahan hukum tersier misalnya ensiklopedia, bahan dari internet, bibliografi dan sebagainya.

### 4. Alat pengumpul data

Alat pengumpul data yang dipergunakan dalam penelitian untuk mendapatkan gambaran atau informasi tentang penelitian yang sejenis dan berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan mengumpulkan data-data dari internet, jurnal dan ensiklopedia guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian. Studi kepustakaan (*library research*) dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a. *Offline* yaitu menghimpun data studi kepustakaan (*library research*) secara langsung mengunjungi serta membeli buku, perpustakaan guna menghimpun data sekunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

---

<sup>6</sup> Ida Hanifah dkk. *Op.Cit*, halaman 19

- b. *Online* yaitu studi kepustakaan (*library research*) yang dilakukan dengan cara *searching* melalui media internet guna menghimpun data skunder yang dibutuhkan dalam penelitian.

## **5. Analisis data**

Data yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dianalisis dengan analisis kualitatif. Analisis kualitatif adalah analisa yang didasarkan pada paradigma hubungan dinamis antara teori, konsep-konsep dan data yang merupakan umpan balik atau modifikasi yang tetap dari teori dan konsep yang didasarkan pada data yang dikumpulkan dan berhubungan dengan pengangkatan anggota Polri aktif menjadi pejabat kelapa daerah dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia .

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kepolisian Negara Republik Indonesia**

Istilah polisi mempunyai dua arti, yakni polisi dalam arti formal yang mencakup penjelasan tentang organisasi dan kedudukan suatu instansi kepolisian, dan kedua dalam arti materiil, yakni memberikan jawaban-jawaban terhadap persoalan-persoalan tugas dan wewenang dalam rangka menghadapi bahaya atau gangguan keamanan dan ketertiban, baik dalam rangka kewenangan kepolisian umum melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>7</sup>

Pengertian lain sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia bahwa Kepolisian adalah segala hal ihwal yang berkaitan dengan fungsi dan lembaga polisi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Istilah kepolisian di dalam undang-undang ini mengandung dua pengertian, yakni fungsi polisi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia bahwa fungsi kepolisian sebagai salah satu fungsi pemerintahan Negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, pelindung, pengayom, dan pelayanan masyarakat. Lembaga kepolisian adalah organ pemerintah yang ditetapkan sebagai suatu lembaga dan diberikan kewenangan menjalankan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dapat ditarik pemahaman, bahwa berbicara kepolisian berarti berbicara tentang fungsi dan lembaga kepolisian.

---

<sup>7</sup> M. Faal. 2018. *Diskresi Kepolisian*, Jakarta: Pradnya Paramita, halaman 8.

Pemberian makna dari kepolisian ini dipengaruhi dari konsep kepolisian yang diembannya dan dirumuskan dalam tugas dan wewenangnya.

Polri dalam menjalankan fungsi sebagai aparat penegakan hukum, polisi wajib memahami asas-asas hukum yang digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam pelaksanaan tugas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas legalitas, dalam melaksanakan tugasnya sebagai penegak hukum wajib tunduk pada hukum.
2. Asas kewajiban, merupakan kewajiban polisi dalam menangani permasalahan masyarakat yang bersifat diskresi, karena belum diatur dalam hukum.
3. Asas partisipasi, dalam rangka mengamankan lingkungan masyarakat polisi mengkoordinasikan pengamanan Swakarsa untuk mewujudkan ketaatan hukum di kalangan masyarakat.
4. Asas preventif, selalu mengedepankan tindakan pencegahan daripada penindakan (represif) kepada masyarakat.
5. Asas subsidiaritas, melakukan tugas instansi lain agar tidak menimbulkan permasalahan yang lebih besar sebelum ditangani oleh instansi yang membidangi.<sup>8</sup>

Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia diatur juga tentang tujuan dari Polri yaitu: “Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia”.

---

<sup>8</sup>*Ibid.*

Tugas dan wewenang Polri di atur dalam Bab III mulai Pasal 13 sampai 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

1. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat.
2. Menegakkan hukum.
3. Memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia menyebutkan bahwa:

1. Dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas.
2. Melaksanakan pengaturan, penjagaan, pengawalan, dan patroli terhadap kegiatan masyarakat dan pemerintah sesuai kebutuhan.
3. Menyelenggarakan segala kegiatan dalam menjamin keamanan, ketertiban, dan kelancaran lalu lintas di jalan.
4. Membina masyarakat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, kesadaran hukum masyarakat serta ketaatan warga masyarakat terhadap hukum dan peraturan perundang-undangan.
5. Turut serta dalam pembinaan hukum nasional.
6. Memelihara ketertiban dan menjamin keamanan umum.
7. Melakukan koordinasi, pengawasan, dan pembinaan teknis terhadap kepolisian khusus, penyidik pegawai negeri sipil, dan bentuk-bentuk pengamanan swakarsa.

8. Melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya.
9. Menyelenggarakan identifikasi kepolisian, kedokteran kepolisian, laboratorium forensik dan psikologi kepolisian untuk kepentingan tugas kepolisian.
10. Melindungi keselamatan jiwa raga, harta benda, masyarakat, dan lingkungan hidup dari gangguan ketertiban dan/atau bencana termasuk memberikan bantuan dan pertolongan dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.
11. Melayani kepentingan warga masyarakat untuk sementara sebelum ditangani oleh instansi dan/atau pihak yang berwenang.
12. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kepentingannya dalam lingkup tugas kepolisian.
13. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
14. Tata cara pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Menurut semboyan Tribrata, tugas dan wewenang Polri adalah: Kami Polisi Indonesia:
  - a. Berbhakti kepada Nusa dan Bangsa dengan penuh Ketaqwaan Terhadap Tuhan Yang Maha Esa.
  - b. Menjunjung tinggi kebenaran, keadilan dan kemanusiaan dalam menegakkan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
  - c. Senantiasa Melindungi, mengayomi dan Melayani masyarakat dengan Keikhlasan untuk mewujudkan keamanan dan ketertiban.

## **B. Penjabat dan Kepala Daerah**

Pejabat dalam arti luas dapat dibedakan antara pejabat yang diangkat (dan pejabat yang dipilih. Pejabat yang dipilih dapat direkrut melalui proses pemilihan langsung oleh rakyat, pemilihan langsung oleh rakyat tetapi tidak disebut sebagai pemilihan umum, pemilihan tidak langsung atau semi-langsung, yaitu melalui dewan pemilih, atau yang disebut dengan nama lain, atau pemilihan tidak langsung melalui Lembaga perwakilan, seperti DPR (parlemen). Pejabat yang direkrut melalui pengangkatan adalah jabatan kepegawaian, baik sipil maupun militer, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang mengatur masing-masing dan terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Ketentuan peraturan perundang-undangan menggunakan beberapa istilah untuk menyebutkan seseorang yang menduduki jabatan tertentu di pemerintahan maupun di kelembagaan negara. Istilah pejabat-pejabat pemerintahan secara bersama-sama terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan. Sementara pejabat daerah terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Klasifikasi jabatan tersebut berimplikasi pada hak, tanggungjawab, dan kewajiban seseorang yang menduduki jabatan tersebut. Penggunaan istilah yang berbeda tidak akan menimbulkan permasalahan, selama sesuai serta jelas dan tepat. Penjabat dan pelaksana tugas memiliki tugas dan tanggung jawab yang sama dengan tugas dan tanggungjawab kepala daerah, namun dibedakan dengan masa jabatannya yang ditentukan sesuai dengan undang-undang.

Pengertian pejabat diatur dalam Pasal 201 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. Setiap masa akhir jabatan kepala daerah yang telah selesai akan digantikan sementara oleh pejabat selama masa cuti kampanye pada pilkada selanjutnya, sehingga nantinya ditentukan kepala daerah terpilih yang baru.

Pejabat merupakan pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting sementara itu pejabat adalah orang yang melakukan jabatan orang lain untuk sementara. Hal ini dapat disimpulkan bahwa orang yang memegang jabatan tetap disebut pejabat sedangkan pemangku jabatan dalam waktu tertentu disebut pejabat.

Penunjukkan pejabat diatur dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2018 Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota yang menjelaskan bahwa pejabat tidak dipilih dalam proses politik, melainkan dipilih berdasarkan kualifikasi calon pejabat yang berasal dari pejabat dengan pimpinan tinggi madya di lingkup Kementerian Dalam Negeri pusat maupun daerah.

Proses pemilihan pejabat ini melalui proses administrasi sehingga siapapun yang sesuai dengan kualifikasi calon pejabat, dapat menempati posisi pengganti kepala daerah tersebut. Pejabat dalam tugasnya mengemban

tanggungjawab, memiliki tugas dan wewenang menggantikan kepala daerah definitif.

Sepanjang sejarah sejak masa Hindia Belanda, masa pendudukan Jepang, masa Proklamasi Kemerdekaan, masa Orde Baru, hingga masa Reformasi hingga saat ini, kedudukan dan peranan Kepala Daerah dengan beragam penyebutannya, seperti Gubernur, Bupati, Walikota, telah menunjukkan eksistensinya, baik sebagai pemimpin organisasi pemerintahan yang mengayomi, melindungi dan melayani masyarakat, maupun dalam memimpikan organisasi administrasi pemerintahan. Dalam memutar roda organisasi pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan, serta dalam menghadapi konflik, gejala permasalahan pemerintahan di daerah, Kepala Daerah senantiasa terus menerus dihadapkan pada berbagai tuntutan dan tantangan baik secara internal maupun eksternal, yang harus direspons dan diantisipasi, sekaligus merupakan ujian terhadap kapabilitas dan kompetensi Kepala Daerah.<sup>9</sup>

Berhasil atau tidaknya pelaksanaan otonomi daerah sebagian besar tergantung pada Pemerintah Daerah itu sendiri. Peranan Kepala Daerah sangat besar dalam pelaksanaan tugas-tugas daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan ini, maka seorang sarjana menyatakan, berhasil tidaknya tugas-tugas daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai manajer daerah yang bersangkutan.<sup>10</sup>

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

---

<sup>9</sup>J. Kaloh. *Op.Cit*, halaman 3.

<sup>10</sup>M.Manullang. 2017. *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Jakarta: Pembangunan, halaman 31

menyebutkan pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dapat disimpulkan, bahwa 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).

Pemerintah negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah. Pada negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintah sebagai penyelenggara negara dapat dipahami setidaknya dalam dua pengertian. Pertama pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*), kedua, pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Dalam arti luas pemerintah mencakup semua alat-alat kelengkapan negara yang sering juga lembaga-lembaga negara. Secara tradisional dikenal tiga lembaga negara, yaitu lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedangkan dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.<sup>11</sup>

Pemerintahan daerah dalam menjalankan roda pemerintahan gubernur, bupati, wali kota memiliki kewajiban mengatur tugas dan wewenang guna menjalankan tata tertib dan terselenggaranya pemerintahan daerah di antaranya

---

<sup>11</sup>Dian Bakti Setiawan. 2017. *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 51.

memimpin pelaksanaan urusan rumah tangga pemerintahan yang diberikan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang kemudian ditetapkan kebijakan bersama DPRD.

Sesuai yang tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas kepala daerah meliputi:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD serta menyusun dan menetapkan RKPD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah.
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wewenang kepala daerah tertuang dalam Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, di antaranya:

1. Mengajukan rancangan Perda.
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
3. Menetapkan Perda dan keputusan kepala daerah.
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan atau masyarakat.
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan kepala daerah dapat dipahami sebagai kedudukan kepala pemerintahan lokal yang terdapat dalam negara kesatuan, yang diperoleh sebagai konsekuensi diberlakukannya asas desentralisasi atau asas dekonsentrasi. Karena negara kesatuan hanya mengenal satu kedaulatan, maka hubungan daerah dengan pusat mestilah hierarkis. Hubungan mana berpengaruh pula pada kedudukan kepala daerah.<sup>12</sup>

Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan-undangan, dalam wujud konkritnya, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah organisasi pemerintahan. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya, kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten di sebut bupati, kepala daerah kota di sebut wali kota.

---

<sup>12</sup>Miriam Budiardjo. 2015. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika, halaman 48.

Untuk daerah provinsi, lembaga pelaksana kebijakan daerah adalah pemerintah provinsi yang dipimpin oleh gubernur. Dalam lingkup sempit tugas pokok gubernur sebagai representasi lembaga pelaksana kebijakan yang di buat bersama DPRD provinsi. Namun dalam prakteknya ruang lingkup tugas gubernur lebih luas lagi yaitu melaksanakan peraturan perundangan-undangan baik yang dibuat bersama DPRD provinsi, DPR dan Presiden, maupun lembaga eksekutif pusat sebagai operasionalisasi Undang-Undang.<sup>13</sup>

Lembaga pelaksana kebijakan daerah kabupaten adalah pemerintah kabupaten yang dipimpin oleh bupati. Pemerintah kabupaten bukan bawahan provinsi tapi sesama daerah otonom. Bedanya wilayahnya lebih kecil dari provinsi, wilayahnya dibawah kordinasi suatu provinsi, sistem pemerintahanya hanya berasaskan desentralisasi. Hubungannya adalah hubungan kordinatif, maksudnya pemerintahan kabupaten yang daerahnya termasuk ke dalam suatu provinsi tertentu merupakan daerah otonom di bawah kordinasi pemerintahan provinsi yang bersangkutan.

### **C. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia**

UUD NRI Tahun 1945 telah mengalami perubahan-perubahan mendasar sejak dari perubahan pertama pada tahun 1999 sampai ke perubahan keempat pada tahun 2002. Perubahan-perubahan itu juga meliputi materi yang sangat banyak, sehingga mencakup lebih dari 3 (tiga) kali lipat jumlah materi muatan asli UUD NRI Tahun 1945. Naskah asli UUD NRI Tahun berisi 71 butir ketentuan, maka

---

<sup>13</sup>Hanif Nurcholis. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo, halaman 210

setelah empat kali mengalami perubahan, kini jumlah materi muatan UUD NRI Tahun 1945 seluruhnya mencakup 199 butir ketentuan.

Sehubungan dengan itu penting disadari bahwa sistem Ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan keempat UUD NRI Tahun 1945 itu telah mengalami perubahan-perubahan yang sangat mendasar. Perubahan-perubahan itu juga mempengaruhi struktur dan mekanisme struktural organ-organ Negara Republik Indonesia yang tidak dapat lagi dijelaskan menurut cara berpikir lama. Banyak pokok-pokok pikiran baru yang diadopsikan ke dalam kerangka UUD NRI Tahun 1945 itu. Empat diantaranya adalah:

1. Penegasan dianutnya cita demokrasi dan nomokrasi secara sekaligus dan saling melengkapi secara komplementer;
2. Pemisahan kekuasaan dan prinsip *checks and balances*;
3. Pemurnian sistem pemerintah presidential;
4. Penguatan cita persatuan dan keragaman dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>14</sup>

Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945, tidak menganut suatu sistem negara manapun, tetapi adalah suatu sistem khas menurut kepribadian bangsa Indonesia, namun sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia tidak terlepas dari ajaran *trias politica* Montesquieu. Ajaran *trias politica* tersebut adalah ajaran tentang pemisahan kekuasaan negara menjadi tiga yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang kemudian masing-masing kekuasaan tersebut dalam pelaksanaannya diserahkan kepada satu badan mandiri,

---

<sup>14</sup>Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, halaman 16.

artinya masing-masing badan itu satu sama lain tidak dapat saling mempengaruhi dan tidak dapat saling meminta pertanggungjawaban.

Ajaran trias politika apabila diartikan suatu ajaran pemisahan kekuasaan maka jelas UUD NRI Tahun 1945 menganut ajaran tersebut, oleh karena memang dalam UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan negara dipisah-pisahkan, dan masing-masing kekuasaan negara tersebut pelaksanaannya diserahkan kepada suatu alat perlengkapan negara. Kedaulatan rakyat Indonesia diselenggarakan secara langsung dan melalui sistem perwakilan. Secara langsung, kedaulatan rakyat itu diwujudkan dalam tiga cabang kekuasaan yang tercermin dalam Majelis Permusyawaratan Rakyat yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan kekuasaan Kehakiman yang terdiri atas Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung.<sup>15</sup>

Menentukan kebijakan pokok pemerintahan dan mengatur ketentuan-ketentuan hukum berupa Undang Undang Dasar dan Undang-Undang (fungsi Legislatif), serta dalam menjalankan fungsi pengawasan (fungsi kontrol) terhadap jalannya pemerintahan, pelebagaan kedaulatan rakyat itu disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Di daerah-daerah propinsi dan kabupaten/kota, pelebagaan kedaulatan rakyat itu juga disalurkan melalui sistem perwakilan, yaitu melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

#### 1. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia sebelum Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

---

<sup>15</sup>Abdul Latif. 2016. *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, halaman 84.

Sistem pemerintahan negara Indonesia dalam UUD NRI Tahun 1945 tidak secara tegas tertuang di dalamnya. Hal ini agak berbeda dengan kedua konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia. Bahkan dalam beberapa ketentuan secara singkat mengindikasikan adanya bentuk campuran antara sistem presidensiil dan parlementer. Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, sedangkan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Menteri Negara membantu Presiden serta diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dinyatakan bahwa dewan tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Selanjutnya Presiden Republik Indonesia adalah Kepala Eksekutif dan tidak boleh merangkap menjadi anggota DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) dan Mahkamah Agung apalagi menjadi pimpinan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Kedua pasal dan penjelasan UUD NRI Tahun 1945 tersebut memberikan penegasan bahwa sistem pemerintahan yang dikehendaki oleh UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem presidensiil.<sup>16</sup>

Seiring perkembangan masyarakat modern yang sedang berkembang dari segi sosial, ekonomi, politik, dan budaya dengan berbagai pengaruh globalisme menuntut adanya sistem kenegaraan yang efisien dan efektif dalam memenuhi pelayanan publik. Berdasarkan faktor tersebut munculah berbagai lembaga-lembaga negara sebagai eksperimen kelembagaan yang dapat berupa dewan (*council*), komite (*committee*), komisi (*commission*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*). Lahirnya lembaga-lembaga baru tersebut di sebut dengan lembaga penunjang (*auxiliary institution*). Lembaga-lembaga ini memiliki fungsi layaknya

---

<sup>16</sup>Hestu Cipto Handoyo. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, halaman 153.

lembaga negara yang utama, ada lembaga yang memiliki fungsi regulasi, fungsi administratif, dan fungsi penghukuman.

Eksperimentasi terhadap lembaga-lembaga baru juga sedang dilakukan oleh Negara Indonesia. Dimulai pasca jatuhnya pemerintahan Soeharto (1998) yang dikenal dengan era reformasi dilakukanlah perubahan konstitusi UUD NRI Tahun 1945 selama 4 tahun (1999-2002), dalam perubahan tersebutlah terjadi pembentukan dan pembaharuan lembaga Negara. Dari 34 lembaga negara, terdapat 28 lembaga negara yang kewenangannya dijelaskan secara umum maupun secara rinci dalam UUD NRI Tahun 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang disebut memiliki kewenangan konstitusional yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD NRI Tahun 1945

UUD NRI Tahun 1945 telah mengatur sedikitnya 34 lembaga negara yang terdiri dari:

- a. MPR yang diatur dalam BAB II UUD NRI Tahun 1945 yang berjudul Lembaga Perwakilan Rakyat.
- b. Presiden yang diatur dalam BAB III UUD NRI Tahun 1945.
- c. Wakil Presiden juga diatur dalam BAB III UUD NRI Tahun 1945.
- d. Menteri dan Kementrian Negara yang diatur dalam BAB V UUD NRI Tahun 1945.
- e. Menteri Luar Negeri diatur dalam pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- f. Menteri Dalam Negeri sebagai menteri triumvirat bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan di atur dalam Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

- g. Menteri Pertahanan bersama-sama Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri sebagai menteri triumvirat diatur dalam Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945.
- h. Dewan Pertimbangan Agung yang diatur dalam BAB IV UUD NRI Tahun 1945.
- i. Duta seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2) UUD NRI Tahun 1945
- j. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
- k. Pemerintah Daerah Propinsi seperti yang diatur dalam BAB VI UUD NRI Tahun 1945.
- l. Gubernur Kepala Daerah seperti diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
- m. DPRD Propinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
- n. Pemerintah Daerah Kabupaten seperti yang disebut dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
- o. Pemerintah Daerah Kota seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2),(3), (5),(6), dan (7) UUD NRI Tahun 1945.
- p. Bupati Kepala Daerah Kabupaten diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.
- q. DPRD Kabupaten diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945
- r. Walikota Kepala Daerah Kota yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

- s. Satuan Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dalam Pasal 18 B UUD NRI Tahun 1945.
- t. DPRD Kota yang disebut dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.
- u. DPR yang diatur dalam BAB VII UUD NRI Tahun 1945.
- v. DPD yang diatur dalam BAB VIIA UUD NRI Tahun 1945.
- w. Komisi Penyelenggaraan pemilu diatur dalam Pasal 22E ayat (5).
- x. Bank Sentral yang diatur secara eksplisit dalam Pasal 23 D UUD NRI Tahun 1945.
- y. BPK diatur dalam BAB VIIIA UUD NRI Tahun 1945.
- z. Mahkamah Agung diatur dalam BAB IX Pasal 24 dan 24A UUD NRI Tahun 1945.
- aa. Mahkamah Konstitusi diatur dalam BAB IX Pasal 24 dan 24C UUD NRI Tahun 1945.
- bb. Komisi Yudisial diatur dalam BAB IX Pasal 24B UUD NRI Tahun 1945.
- cc. TNI yang diatur tersendiri dalam BAB XII UUD NRI Tahun 1945.
- dd. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.
- ee. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.
- ff. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI Tahun 1945.
- gg. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) diatur dalam Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945.
- hh. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan fungsi Kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam UU yang diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

## 2. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia sesudah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Salah satu agenda paling penting dari gerakan reformasi adalah amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang kemudian berhasil dilaksanakan selama 4 tahun berturut-turut melalui sidang tahunan MPR yaitu tahun 1999, tahun 2000, tahun 2001 dan tahun 2002. Reformasi dalam sistem Perundang-undangan Indonesia ini dilakukan dengan pertimbangan penyesuaian dengan kondisi negara dan masyarakat Indonesia. Diharapkan dengan diadakannya amandemen, UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar hukum Negara Indonesia bisa lebih menyerap kebutuhan rakyat serta sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 sebelumnya.

Latar belakang pelaksanaan Amandemen UUD NRI Tahun 1945:

- a. UUD NRI Tahun 1945 membentuk struktur ketatanegaraan yang bertumpu pada kekuasaan tertinggi ditangan MPR yang sepenuhnya melaksanakan kedaulatan rakyat. Hal ini berakibat pada tidak terjadinya *checks and balance* pada institusi-institusi ketatanegaraan. Undang-Undang Dasar 1945 memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif (Presiden). Sistem yang dianut UUD NRI Tahun 1945 adalah *axecutive heavy* yakni kekuasaan dominan berada di tangan Presiden dilengkapi dengan berbagai hak konstitusional yang lazim disebut hak prerogatif (antara lain: memberi grasi, amnesti, abolisi dan sehabilitasi) dan kekuasaan legislatif karena memiliki kekuasaan membentuk Undang-Undang.

- b. UUD NRI Tahun 1945 mengandung pasal-pasal yang terlalu luwes dan fleksibel sehingga dapat menimbulkan lebih dari satu penafsiran (multitafsir), misalnya Pasal 7 UUD NRI Tahun 1945 (sebelum di amendemen).
- c. UUD NRI Tahun 1945 terlalu banyak memberi kewenangan kepada kekuasaan Presiden untuk mengatur hal-hal penting dengan Undang-Undang. Presiden juga memegang kekuasaan legislatif sehingga Presiden dapat merumuskan hal-hal penting sesuai kehendaknya dalam Undang-Undang.

Amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 dilaksanakan dengan beberapa kesepakatan dari Panitia Ad Hoc, antara lain:

- a. Tidak mengubah Pembukaan UUD NRI Tahun 1945, sistematika, aspek kesejarawan dan orisinalitasnya.
- b. Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- c. Mempertegas sistem pemerintahan Presidensial.
- d. Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 diadopsi serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimaksud dalam pasal-pasal.
- e. Perubahan dilakukan dengan cara *adendum*.

Rumusan UUD NRI Tahun 1945 tentang semangat penyelenggaraan negara belum cukup didukung ketentuan konstitusi yang memuat aturan dasar tentang kehidupan yang demokratis, supremasi hukum, pemberdayaan rakyat, penghormatan hak asasi manusia dan otonomi daerah. Setelah dilakukan Amendemen UUD NRI Tahun 1945, MPR yang semula berisi anggota-anggota DPR dan kelompok-kelompok fungsional tambahan, termasuk militer, telah dirubah sehingga anggota MPR hanya terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD

saja. Bila anggota DPR mewakili kepentingan-kepentingan partai politik, maka anggota DPD mewakili kepentingan-kepentingan daerah yang diwakilinya. Anggota MPR tersebut dipilih oleh rakyat sehingga bisa dikatakan bahwa tidak terdapat lagi “kursi pesanan” untuk militer dan golongan-golongan yang lain.

Perubahan pada sistem pemerintahan setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 dilakukan juga terlihat jelas pada kekuasaan MPR dimana sebelumnya MPR memiliki kekuasaan yang tidak terbatas, dirubah menjadi: kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Amandemen juga mencabut kekuasaan untuk membuat Undang-Undang dari tangan Presiden dan memberikan kekuasaan untuk membuat Undang-Undang tersebut kepada DPR, sehingga jelas bahwa amandemen ingin mempertegas posisi *check and balance* antara Presiden sebagai lembaga eksekutif dan DPR sebagai lembaga legislatif.

Setelah pelaksanaan Amandemen UUD NRI Tahun 1945, Presiden tetap memegang hak *veto* secara absolut untuk menolak segala rancangan Undang-Undang yang dibuat DPR pada tahap pembahasan. Lengkap reformasi lembaga legislatif setelah amandemen adalah dibentuknya Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang dimaksud untuk memberi kesempatan kepada masyarakat daerah untuk turut berperan aktif dalam pelaksanaan sistem pemerintahan, dimana ide ini sejalan dengan konsep otonomi daerah yang telah berjalan. Namun, otoritas DPD sangat terbatas bila dibandingkan dengan DPR.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

##### **A. Pengaturan Tentang Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

Kepolisian merupakan suatu lembaga pemerintahan yang dapat dikatakan memiliki peranan yang problematik dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia, sesuai dengan fungsi dan peranannya bahwa kedudukannya harus ditempatkan di posisi yang independen. Apabila independensi kedudukan Polri salah dalam penataan sistemnya, maka Polri dapat menjelma menjadi institusi yang *super power* karena tugas dan kewenangannya yang akan sangat luas.

Ketidaksesuaian memposisikan lembaga kepolisian dalam Ketatanegaraan bangsa Indonesia akan menciptakan problematika bagi lembaga kepolisian tersebut dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai kepolisian Negara. Oleh karena itu dimana kedudukan kepolisian dalam menjalankan fungsi pemerintahan di bidang keamanan dan ketertiban masyarakat sesuai dengan paradigma baru polisi sipil dalam sistem pemerintahan di Indonesia, perlu dikaji secara ilmiah yang berlandaskan konsep Hukum Tata Negara dan konsep Hukum Administrasi, agar kedudukannya dapat ditentukan sesuai pada posisi yang ideal berdasarkan Ketatanegaraan Indonesia, sehingga kepolisian diharapkan dapat menjadi suatu lembaga yang mandiri, modern, proposional serta professional dengan mencermati hukum positif di Indonesia.

Kepolisian merupakan salah satu lembaga pemerintahan yang memiliki peranan penting dalam negara hukum. Kehidupan hukum sangat ditentukan oleh

faktor struktur atau lembaga hukum, disamping faktor-faktor lain, seperti faktor substansi hukum dan faktor kultur hukum. Perubahan lingkungan yang terjadi selama ini dan di masa mendatang menunjukkan terjadinya suatu perubahan yang tidak lagi dapat dibatasi oleh ruang dan kurun waktu tertentu.

Perubahan yang sangat nyata dapat terlihat pada lingkungan masyarakat dimana mereka berupaya untuk menuju terwujudnya masyarakat madani yang diyakini sebagai suatu paradigma negara Indonesia di masa mendatang dengan menjunjung tinggi supremasi hukum, moral dan etika, demokratisasi, hak asasi manusia, serta transparansi dan keadilan. Langkah-langkah kebijakan dalam rangka pemisahan Kepolisian Negara Republik Indonesia dari ABRI, terutama dalam penegakkan supremasi hukum dimana diperlukan Polisi yang mandiri dan independen.

Semula, Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) merupakan bagian dari anggota militer. Polisi menjadi bagian dari ABRI bersama TNI AD, TNI AU, dan TNI AL. Dimasukkannya Polri dalam ABRI menjadikan pengembangan kelembagaan maupun personil Polri tidak berjalan dengan baik. Model demikian menjadikan institusi Polri tidak mandiri dan menjadi sub ordinat institusi militer. Fakta sejarah membuktikan betapa Polri tidak berdaya menangani suatu kasus yang didalamnya terdapat kepentingan matra ABRI yang lain.

Polri sering terintervensi dalam menjalankan tugasnya, terutama dalam pelaksanaan tugasnya sebagai aparat penegak hukum. Perjalanan rentan waktu Polri penuh dengan gradasi, kedudukannya tidak diatur secara jelas dan tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 dan telah mengalami beberapa kali perubahan, lain

halnya dengan Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara yang diatur secara tegas dalam Pasal 10 NRI Tahun UUD 1945, yakni “Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara”. Perubahan kedudukan Polri tercatat pernah berada dibawah Kementerian Dalam Negeri, dibawah Perdana Menteri, dibawah Menteri Panglima Angkatan Kepolisian, dibawah Menhankam, dan dibawah Presiden. Namun, ketentuan dalam Pasal 30 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 mensyaratkan adanya tindak lanjut dalam pembentukan undang-undang yang mengatur tentang susunan dan kedudukan, serta hubungan kewenangan Polri dalam menjalankan tugasnya. Konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 30 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tersebut dibentuk Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri yang didalamnya dimaksud lembaga kepolisian diposisikan dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden.<sup>17</sup>

Dilihat dari sejarah perkembangan pemikiran dan upaya untuk memposisikan kepolisian, melalui suatu proses perjuangan dan pertentangan yang serius antar beberapa lembaga yang menginginkan kepolisian berada dibawah lembaganya, seperti Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Kehakiman dan Jaksa Agung. Sesudah pengakuan kedaulatan timbul dua persoalan yang saling berkaitan tentang posisi kepolisian nasional. Pertama adalah tentang Kementerian manakah yang seharusnya berwenang atas angkatan kepolisian. Didalam hal ini Kementerian Kehakiman dan Kementerian Dalam Negeri masing-masing ingin memasukkan kepolisian dibawah wewenangnya. Pihak-pihak lainnya

---

<sup>17</sup>Jean Daryn Hendar Iskandar. 2018. *Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Lex Administratum*, Vol. VI/No. 4/Sept-Des/2018, halaman 47.

mengusulkan agar kepolisian tetap dibawah kekuasaan Perdana Menteri atau dibentuk Kementerian baru, yakni Kementerian keamanan yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

Tarik menarik terjadi karena adanya suatu anggapan, bahwa membawahi kepolisian akan memperkuat kekuasaan dan prestise Kementrerian bersangkutan yang berhasil memenangkannya, sehingga persaingan untuk itu semakin menjadi sengit. Pergulatan memposisikan lembaga kepolisian tetap berlanjut, dan yang terakhir di era reformasi dengan dikeluarkannya Tap. MPR RI Nomor. VI/MPR/2000, Tap. MPR No, VII/MPR/2000 dan dibentuknya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, sehingga Kepolisian Negara Republik Indonesia diposisikan kedudukannya di bawah Presiden, namun demikian perdebatan inipun juga belum berakhir. Beberapa hal yang menjadi landasan dalam menempatkan kepolisian pada kedudukan yang ideal dapat dikemukakan pertimbangan secara filosofis, teoritis, serta yuridis.<sup>18</sup>

Secara filosofi, bahwa eksistensi fungsi kepolisian telah ada sebelum dibentuknya organ kepolisian, karena fungsi kepolisian melekat pada kehidupan manusia, yakni menciptakan suatu rasa aman, tentram dan tertib dalam kehidupan sehari-harinya. Secara teoritis, bahwa kepolisian sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat. Dalam teori Ketatanegaraan, bagi negara yang menganut sistem pemerintahan presidensiil negara dipimpin oleh seorang Presiden dalam jabatannya selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Dikaitkan dengan

---

<sup>18</sup>*Ibid*, halaman 48.

makna kepolisian sebagai alat negara berarti kepolisian dalam menjalankan wewenangnya berada dibawah Presiden selaku Kepala Negara. Disisi lain fungsi kepolisian yang mengemban salah satu fungsi pemerintahan mengandung makna bahwa pemerintahan yang diselenggarakan oleh Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan eksekutif mendelegasikan sebagian kekuasaannya kepada kepolisian terutama dibidang keamanan dan ketertiban.<sup>19</sup>

Sebagaimana yang dikatakan oleh Bagir Manan, bahwa Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup yang luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi yang dikelompokkan ke dalam:

1. Tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum;
2. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain;
3. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang pelayanan;
4. Tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.<sup>20</sup>

Secara Landasan yuridisnya, bahwa wewenang kepolisian diperoleh secara *atributif*, karena tugas dan wewenang penyelenggaraan kepolisian bersumber pada konstitusi, Ketetapan MPR maupun Undang-undang, sebagaimana dirumuskan dalam pasal 30 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang isinya “Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta

---

<sup>19</sup>Bagir Manan. 2018. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press, halaman 17.

<sup>20</sup>*Ibid*, halaman 18.

menegakkan hukum”, Pasal 6 ayat (1) Tap MPR RI No. VII/MPR/2000 yang rumusannya “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat”, dan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang rumusannya “Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri”.

Susunan yang dimaksud dalam bahasan ini adalah jenjang kesatuan yang ada dalam organisasi, bukan struktur organisasi dalam tiap-tiap jenjang. Susunan kepolisian dalam menjalankan organisasi kepolisian dari tingkat pusat sampai daerah. Landasan yuridis susunan kepolisian diatur dalam pasal 3 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 yang substansinya adalah:

1. Organisasi Polri disusun secara berjenjang dari tingkat pusat sampai tingkat kewilayahan;
2. Organisasi Polri tingkat pusat disebut Markas Besar Kepolisian Negara Republik Indonesia disingkat Mabes Polri;
3. Organisasi Polri tingkat kewilayahan disebut Kepolisian Negara Republik Indonesia Daerah disingkat Polda.<sup>21</sup>

Berorientasi pada teknis operasional kepolisian dengan konsep mengedepankan fungsi pembinaan masyarakat melalui pembinaan dan kemitraan

---

<sup>21</sup>Jean Daryn Hendar Iskandar, *Op.Cit*, halaman 49.

serta *community policing*, setelah dilakukan validasi dan pengurangan kewenangan operasional terhadap beberapa Kepolisian Wilayah (Polwil), maka diperlukan pembentukan Pos-pos polisi ditingkat Kelurahan/Desa yang kemudian menyentuh pada keamanan tingkat RW, RT, atau Dusun.<sup>22</sup>

Substansi dari semua pasal tersebut bahwa Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjalankan salah satu fungsi pemerintahan, konsekuensi dari menjalankan salah satu fungsi pemerintahan tersebut maka kedudukan kepolisian berada di bawah Presiden yang secara Ketatanegaraantugas pemerintahan tersebut adalah merupakan tugas lembaga eksekutif yang dikepalai oleh Presiden, seperti yang dikemukakan oleh Soewoto Mulyosudarmo, bahwa konsekuensi dari sistem presidensil juga yaitu sebagai sistem yang menempatkan semua lembaga kenegaraan berada dibawah UUD NRI Tahun 1945.

Konteks kedudukan kepolisian dibawah Presiden dapat dimaknai, bahwa posisi lembaga kepolisian berada lebih rendah daripada Presiden atau dalam kekuasaan Presiden, maksudnya lembaga kepolisian tunduk kepada Presiden selaku pemegang kekuasaan. Tugas dan wewenang yang melekat pada lembaga kepolisian, merupakan tugas dan wewenang Presiden yang didelegasikan kepada lembaga kepolisian, sehingga secara otomatis organisasi kepolisian bertanggungjawab kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan.

Polri sebagai suatu aparat pemerintahan negara bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan,

---

<sup>22</sup>Sadjijono. 2015. *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Yogyakarta: Laksbang, halaman 323.

pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Menetapkan landasan hukum dan kewenangan kepolisian agar di satu sisi hukum dan keadilan dapat terjamin. Sedangkan dilain pihak dapat terwujud landasan hukum yang lebih kokoh bagi setiap tindakannya bukan tanpa latar belakang dan tujuan, adanya perwujudan kepolisian di Indonesia, terlebih lagi bagi peningkatan kesejahteraan, keamanan dan ketertiban bangsa.

Adapun alasan-alasan dan latar belakang dari tujuan kepolisian ditandai oleh berbagai hal yang berkaitan dengan perkembangan masyarakat serta berbagai konsekuensinya antara lain:

1. Tuntutan dan harapan masyarakat yang lebih meningkat sejalan dengan peningkatan kecerdasan dan kesejahteraan masyarakat yang memerlukan pelayanan yang lebih cepat, mudah dan menjamin perlindungan bagi diri dan harta bendanya.
2. Kualitas dan kuantitas kriminalitas semakin terkait dengan peningkatan dan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga lebih menunjukkan gelagat modus operandi yang lebih canggih.
3. Meningkatkan kebutuhan keamanan atas hasil pembangunan yang semakin banyak lebih memerlukan peningkatan kualitas peran kepolisian.
4. Masalah-masalah yang dihadapi kepolisian cenderung berkaitan dengan seluruh aspek kehidupan nasional sehingga modus kriminalitas kemungkinan berlatar belakang dalam aspek-aspek kehidupan baik politik, ekonomi, sosial budaya maupun hankam dengan melibatkan kompetensi.<sup>23</sup>

Mencermati hukum positif di Indonesia minimal ada empat instrumen hukum yang mengatur tentang kedudukan Polri yakni Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000, tentang Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan

---

<sup>23</sup>Banurusman. 2015. *Polisi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta: Biagraf Publishing, halaman 16.

Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.<sup>24</sup>

1. Kedudukan Polri Menurut ketetapan MPR Nomor VII/MPR/2000.

Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 tentang peran Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan peran Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), ada lima pasal yang mengatur tentang Kepolisian, yakni Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 dan Pasal 10. Subtansi rumusan pasal-pasal di atas, antara lain:

- a. Pasal 6 mengatur tentang peran Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- b. Pasal 7 mengatur tentang susunan dan kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- c. Pasal 8 mengatur tentang lembaga Kepolisian Nasional;
- d. Pasal 9 mengatur tentang tugas bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia;
- e. Pasal 10 mengatur tentang keikutsertaan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan negara.

2. Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000.

Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dirumuskan dalam Pasal 2 yang menyebutkan bahwa:

- a. Kepolisian Negara Republik Indonesia berkedudukan di bawah Presiden.
- b. Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kepala Kepolisian Republik Indonesia yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggungjawab langsung kepada Presiden.

---

<sup>24</sup>Yoyok Uruk Suyono. 2016. *Hukum Kepolisian Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UU 1945*, Yogyakarta: Laksbang Grafika, halaman 117

Ada perbedaan mendasar substansi Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 dengan substansi Pasal 7 ayat (2) Tap MPR RI Nomor VII/MPR/2000. Keputusan Presiden Nomor 89 Tahun 2000 terdapat kata-kata "berkedudukan langsung di bawah Presiden", sedangkan dalam Ketetapan MPR RI Nomor VII/MPR/2000 "berkedudukan dibawah Presiden". Letak perbedaannya yakni adanya kata-kata "*langsung*".

3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Hal-hal mendasar berkaitan dengan kedudukan Kepolisian dibawah Presiden berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 dapat dicermati, sebagai berikut:

- a. Presiden mengatur susunan organisasi dan tata kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia disesuaikan dengan pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenang Kepolisian;
- b. Presiden menerima pertanggungjawaban atas pelaksanaan tugas Kepolisian yang dilaksanakan oleh Kapolri;
- c. Presiden berwenang mengangkat dan memberhentikan Kapolri dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat;
- d. Dalam keadaan mendesak Presiden dapat memberhentikan sementara Kapolri dan mengangkat pelaksana tugas Kapolri yang selanjutnya dimintakan persetujuan kepada Dewan Perwakilan Rakyat;
- e. Presiden berwenang mengatur tata cara pengusulan dan pengangkatan Kapolri;

- f. Selain Presiden membawahi Kepolisian juga membawahi Komisi Kepolisian Nasional yang dibentuk oleh Presiden.
4. Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tentang Organisasi Tata Kerja Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Jika dilihat dari hirarki dan struktur peraturan Perundang-undangan berdasarkan Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 bahwa dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 yang telah mengatur secara jelas tentang kedudukan Kepolisian, maka kekuatan yuridis terhadap Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002, khususnya mengatur tentang kedudukan Kepolisian dapat dimaknai sebagai pelengkap saja, karena tanpa dirumuskan dalam Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 70 Tahun 2002 tersebut sudah cukup mempunyai kekuatan hukum, kecuali yang berkaitan dengan organisasi dan tata kerja Kepolisian.

## **B. Mekanisme Pengangkatan Anggota Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah.**

Konsep Pelaksana Tugas selama ini merujuk pada SK Kepala BKN No. K.26-20/V.24.25/99 tanggal 10 Desember 2001 tentang Tata Cara Pengangkatan PNS Sebagai Pelaksana Tugas. Konteksnya adalah jika tidak ada PNS yang memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural. Surat Kepala BKN No. K26.30/V.20.3/99 memberikan batasan kewenangan Plt. yaitu tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis menurut Penjelasan

Pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah sedangkan maksud perubahan status hukum kepegawaian yaitu melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

Kekurangan personil setingkat pejabat tinggi eselon I di internal Kemendagri menjadi alasan utama dua Jenderal Polri diusulkan menjadi pelaksana tugas di daerah yang akan melaksanakan pemilihan kepala daerah yang telah habis masa jabatannya. Ada pula Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri sehingga membutuhkan pelaksana tugas. Pengangkatan pelaksana tugas memperhatikan aspek pengalaman dan kepemimpinan seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspimda). Alasan lain pemilihan pelaksana tugas dari kalangan kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di pemilihan kepala daerah. Pendekatan Stabilitas dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih perwira anggota Polri aktif sebagai penjabat 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 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”. Selain itu Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa pejabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi.

Penempatan Polri aktif sebagai pejabat Kepala Daerah sudah dilakukan sebelumnya, contohnya Sulawesi Barat yang dipimpin sementara oleh perwira tinggi Polri. Wilayah tersebut aman saat melaksanakan Pilkada tahun 2017. Sulawesi Barat yang dipimpin oleh Plt. Gubernur yaitu Irjen Pol. Carlo Tewu untuk daerah yang masuk kategori rawan dan untuk daerah yang masuk kategori rawan dibutuhkan koordinasi dan komunikasi yang baik.

Penempatan pejabat Polri aktif agar tidak menimbulkan polemik menjelang Pilkada oleh pemerintah, harus dijelaskan secara komprehensif untuk menentukan bahwa kebijakan yang diambil tersebut telah sesuai atau belum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kemendagri juga perlu menjelaskan secara komprehensif berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku mengenai pejabat setingkat eselon I pada lingkup institusi Polri. Selain itu Kemendagri juga harus menjelaskan netralitas anggota Polri sebagai pejabat Kepala Daerah untuk mengantisipasi daerah-daerah yang dianggap kurang aman. Dengan kebijakan tersebut apakah dapat menjamin Pemilihan Kepala Daerah

tersebut akan berlangsung dengan bersih dari intervensi dan tindakan yang tidak benar.

Undang-undang sudah menjelaskan tentang ruang bagi anggota kepolisian untuk menduduki jabatan Aparatur Sipil Negara, Namun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membatasi Jabatan mana yang boleh di isi oleh anggota polri. Pasal 20 Ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara diatur anggota polri hanya diperbolehkan mengisi jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu saja yaitu pada pada jabatan yang ada pada instansi pemerintah Pusat dan tidak termasuk pada jabatan pada instansi Daerah. Instansi Pusat itu seperti:

1. Kementrian;
2. Lembaga Non-Kementrian;
3. Kesekretariatan lembaga Negara;
4. Kesekretariatan lembaga Non-Struknal.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia pada Pasal 28 menyebutkan sebagai berikut:

1. Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis.
2. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia tidak menggunakan hak memilih dan dipilih.
3. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia jika ingin menduduki suatu jabatan di luar kepolisian harus berstatus untuk mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (c). Adanya alasan-alasan Mendagri memilih anggota Polri aktif menjadi pejabat pelaksana tugas kepada daerah yaitu:

1. Keterbatasan pejabat dalam Kemendagri mengisi kekosongan jabatan Gubernur di 17 provinsi yang akan menggelar pilkada.
2. Pengisian jabatan Gubernur juga pernah dilakukan oleh Kemendagri dengan menunjuk perwira tinggi polri Irjen Poll Carlo Brix Tewu yang menjabat sebagai Plt Gubernur Sulawesi Barat menggantikan Ismail zainuddin ditahun 2016.
3. Keengganan Mendagri menunjuk sekda menjadi Pelaksana Tugas Gubernur karena akan di duga akan menggerakkan PNS untuk ikut dalam pilkadaserentak/memihak salah satu calon peserta.
4. Kemendagri beralasan bahwa penunjukan Pelaksana Tugas Gubernur merupakan kewenangannya sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) pejabat pelaksana tugas gubernursebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau Pemerintah Daerah provinsi” dan Pasal 5 ayat (1) Pelaksana Tugas gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) ditunjuk oleh menteri.<sup>25</sup>

Mendagri membangun persepsi bahwa penempatan polri karena tingkat kerawanan dan menjaga stabilitas tata kelola pemerintahan. Landasan hukum Kemendragi untuk memilih polisi aktif sebagai pejabat Kepala Daerah adalah berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pilkada yakni pasal 201 Ayat (10) yang berbunyi: “Untuk mengisi kekosongan Gubernur, diangkat Pejabat Gubernur yang berasal dari Pejabat Pimpinan Tinggi Madya sampai dengan pelantikan gubernur selesai dengan ketentuan perundang-undangan.”

---

<sup>25</sup>Muhammad Rizky Pranata. 2020. *Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah*, JCA of LAW Vol. 1 No. 2 Tahun 2020, halaman 272.

Landasan hukum kedua yang dipakai Mendagri adalah Peraturan Mendagri Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara Pasal 4 ayat (2) menyebut: “Pejabat sementara gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah provinsi.” Namun, ketentuan itu mengatur soal Pejabat sementara bukan Penjabat gubernur. Pejabat sementara dibutuhkan dalam kondisi gubernur sedang cuti yang tidak terkait pilkada, sementara Penjabat dibutuhkan karena masa jabatan gubernur habis.

Berhubungan dengan penangkatan anggota Polri aktif sebagai penjabat kepala daerah Mahkamah Konstitusi (MK) telah memberi panduan ke pemerintah soal pengisian penjabat kepala daerah. MK menolak permohonan perkara nomor 15/PUU-XX/2022 terkait uji materi Pasal 201 ayat (10) dan ayat (11) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota (UU Pilkada) mengenai pengangkatan penjabat kepala daerah. Kendati demikian, MK memberikan beberapa panduan kepada pemerintah dalam pengisian penjabat kepala daerah.

MK dalam pertimbangannya menjelaskan, pengisian penjabat kepala daerah dalam masa transisi menuju pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak nasional 2024 merupakan kebijakan pembentuk undang-undang, yakni pemerintah dan DPR. Penjabat gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya, sementara penjabat bupati/wali kota berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama.

Sepanjang seseorang sedang menjabat sebagai pimpinan tinggi madya atau pimpinan tinggi pratama, yang bersangkutan dapat diangkat sebagai penjabat

kepala daerah. Pengisian jabatan pimpinan tinggi dari prajurit TNI dan anggota Polri setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif. Pejabat pimpinan tinggi madya dan pejabat pimpinan tinggi pratama yang diangkat menjadi gubernur dan bupati/wali kota harus dapat menjalankan fungsi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam lingkup jabatannya maupun ketika diangkat sebagai pejabat kepala daerah. Hal ini agar roda penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya.<sup>26</sup>

Penjabat gubernur, bupati, dan wali kota sebagai bagian dari jabatan ASN terikat pada asas-asas ASN dalam menjalankan fungsinya yang salah satunya adalah asas netralitas. Artinya, setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun, kepentingan siapapun, dan menjadi tanggung jawab penjabat kepala daerah menjamin terjaganya netralitas ASN.

Semua hal tersebut di atas hal yang sangat penting untuk diperhatikan dalam pengangkatan penjabat kepala daerah yang akan mengisi kekosongan posisi gubernur/bupati/wali kota adalah tidak boleh mengangkat penjabat yang tidak memiliki pemahaman utuh terhadap ideologi Pancasila dan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta pemahaman terhadap politik nasional yang baik. Selain itu, penjabat kepala daerah harus memiliki kompetensi manajerial pemerintahan yang baik, sehingga dalam melaksanakan tugasnya sebagai pimpinan daerah sementara dapat memenuhi harapan dan keinginan masyarakat di daerahnya

---

<sup>26</sup>Enny Nurbaningsih.2022. *MK Beri Panduan Ke Pemerintah Soal Pengisian Penjabat Kepala Daerah*, Jakarta: Seksi Informasi Hukum Ditama Binbangkum, halaman 1.

masing-masing. Penjabat kepala daerah juga harus dapat bekerja sama dengan DPRD.<sup>27</sup>

Proses mengangkat penjabat kepala daerah, pemerintah harus terlebih dahulu membuat pemetaan kondisi riil masing-masing daerah dan kebutuhan penjabat kepala daerah yang memenuhi syarat sebagai penjabat kepala daerah dan memperhatikan kepentingan daerah dan dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh pejabat yang berwenang. Hal ini akan menghasilkan para penjabat kepala daerah yang berkualitas dalam memimpin daerahnya masing-masing untuk waktu sementara sampai adanya kepala daerah definitif berdasarkan hasil pilkada serentak nasional 2024. Permohonannya ditolak MK, keinginan pemohon agar kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 2023 untuk diangkat menjadi penjabat kepala daerah tidak dapat direalisasikan.

Kementerian Dalam Negeri harus menjalankan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) terkait pengangkatan Penjabat kepala daerah agar pelayanan publik tetap berjalan. Menurutnya Penjabat kepala daerah yang ditunjuk juga dapat dievaluasi setiap waktu secara berkala oleh pejabat yang berwenang. Selain itu beliau meminta Kemendagri mempersiapkan peraturan teknis menindaklanjuti Putusan MK tersebut agar Penjabat kepala daerah yang ditunjuk dapat bekerja sesuai ketentuan Undang-Undang dengan menjunjung tinggi profesionalitas dan bersikap netral, objektif dan tidak menjamin mesin kepentingan politik pihak tertentu serta dapat mengurangi resistensi politik.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

---

<sup>27</sup>*Ibid.*

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang mengatur:

1. Pasal 201 ayat (9) mengatur bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 2023, diangkat penjabat gubernur, penjabat bupati, dan penjabat wali kota sampai dengan terpilihnya kepala daerah dan wakil kepala daerah melalui pilkada nasional 2024. Masa jabatan penjabat kepala daerah adalah selama 1 tahun dan dapat diperpanjang 1 tahun berikut dengan orang yang sama atau berbeda.
2. Pasal 201 ayat (10) dan (11) menyebutkan untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, diangkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya (JPT madya). Sementara itu, untuk mengisi kekosongan jabatan bupati/wali kota, diangkat penjabat bupati/wali kota yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama (JPT pratama), sampai dengan pelantikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **C. Legalitas Pengangkatan Anggota Polri Aktif Sebagai Penjabat Kepala Daerah**

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam sistem hukum kontinental. Pada negara demokrasi tindakan pemerintah harus mendapatkan legitimasi dari rakyat yang secara formal tertuang dalam undang-undang. Sebelum mengkaji legalitas pengangkatan pejabat Polri tersebut lebih dalam dibahas terlebih dahulu makna dan batas kewenangan pelaksana tugas. Pasal 34

ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa apabila pejabat pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. Pelaksana tugas, melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Legalitas menunjuk pelaksana tugas juga dapat dikaji dari tugas dan kewenangan suatu institusi. Penulis membandingkan tugas, fungsi, peran dan kewenangan dari Kementerian Dalam Negeri, Kepala Daerah Provinsi, dan Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk memahami institusi mana yang memiliki tugas dan fungsi yang hampir serupa dengan kepala daerah Provinsi sehingga institusi tersebutlah yang paling berhak dan berwenang menjadi pelaksana tugas Kepala Daerah Provinsi/Gubernur.

Pasal 2 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 diatur bahwa tugas Kementerian Dalam Negeri yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Jika dianalisa Pasal 3 Perpres Nomor 11 Tahun 2015 maka dapat disimpulkan bahwa fungsi dari Kementerian Dalam Negeri yaitu: pelaksanaan kebijakan politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa, urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, koordinasi, pembinaan, dan dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di

lingkungan Kemendagri, pengelolaan barang milik/kekayaan negara pada Kemendagri, pengawasan tugas di lingkungan Kemendagri, pelaksanaan bimtek dan supervisi urusan Kemendagri di daerah, pengoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitas, dan evaluasi penyelenggaraan pemda, pelaksanaan litbang pmdagri, pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM) Pemdagri, kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah dan pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kemendagri.

Selanjutnya jika dianalisis Pasal 65 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka dapat disimpulkan bahwa tugas Kepala Daerah yaitu memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan ranpera tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) tentang RPJMD kepada DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Perangkat Daerah (RKPD), mengajukan ranperda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), ranperda tentang Perubahan APBD, dan ranperda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD, mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan melaksanakan tugas lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diatur bahwa dalam melaksanakan tugasnya kepala daerah berwenang:

1. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah (Perda);
2. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

3. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah (Perkada) dan keputusan kepala daerah
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan fungsi instansi terakhir yang Penulis bandingkan adalah tugas dan fungsi Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia mengatur bahwa fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara di bidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya Pasal 4 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 mengamanatkan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta terbinanya ketenteraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 diatur bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri.

Berdasarkan analisis perbandingan tugas dan fungsi dapat disimpulkan bahwa tugas dan fungsi yang serupa dengan Kepala Daerah Provinsi adalah tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri karena tugas Kementerian Dalam Negeri juga mencakup tugas dari Kepala Daerah Provinsi yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri termasuk urusan pemerintah provinsi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sedangkan tugas Kepolisian Republik Indonesia hanya dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Secara khusus juga dikaji luasnya cakupan tugas Kepala Daerah/Gubernur sebagai perwakilan Pusat di daerah dengan menggunakan asas dekonsentrasi. Tugas Kepala Daerah mencakup urusan absolut, urusan konkuren yang terdiri dari urusan wajib (urusan pelayanan dasar dan urusan bukan pelayanan dasar) dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah diatur dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang terdiri dari:

1. Urusan pemerintahan absolut (Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional dan Agama) yang dilimpahkan wewenangnya kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
2. Urusan pemerintahan Konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas urusan pemerintahan wajib terbagi dua yaitu urusan pemerintahan yang

berkaitan dengan pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, dan sosial), urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (terdiri atas 18 bidang) dan urusan pemerintahan pilihan (yang terdiri dari 8 bidang).

Mempertimbangkan sangat besarnya urusan Kepala Daerah yang tidak hanya menangani masalah keamanan dan ketertiban masyarakat namun juga seluruh sendi-sendi kehidupan masyarakat maka institusi yang paling layak dan tepat menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah adalah Pejabat Kementerian Dalam Negeri bukan Kepolisian Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu Kementerian Dalam Negeri harus mempersiapkan dalam jangka panjang pejabat-pejabat yang berasal dari Kemendagri yang telah dididik, dibina, memiliki kepemimpinan, integritas, dan tanggungjawab yang besar untuk ditunjuk menjadi Pelaksana Tugas.

Keberadaan polisi di dalam pemerintah daerah dapat menimbulkan potensi pemanfaatan polisi sebagai instrument pemaksa bagi perwujudan kebijakan-kebijakan politik pemerintah daerah.<sup>6</sup> Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penunjukan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah dapat menimbulkan potensi pemanfaatan polisi sebagai instrument pemaksa bagi perwujudan kebijakan-kebijakan politik pemerintah. Oleh karena itulah dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sangat tegas dipisahkan urusan keamanan sebagai bagian dari urusan absolut Pemerintah Pusat yang tidak

diberikan kepada Pemerintah Daerah untuk menjaga netralitas dan keobjektifitasan aparat penegak hukum.

Peraturan tentang Pejabat Sementara Kepala Daerah tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 tersebut, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan: Pertama, menjalani cuti di luar tanggungan negara; kedua, dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Pasal 3 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud, bagi Gubernur dan Wakil Gubernur diberikan oleh Menteri atas nama Presiden, dan bagi Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota diberikan oleh Gubernur atas nama Menteri. Kemudian Permendagri tersebut juga mengamanatkan agar gubernur memberikan cuti di luar tanggungan negara kepada Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sebelum penetapan pasangan calon. Berikutnya, dalam Pasal 4 ayat (1) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 mengatur bahwa selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota menjalani cuti di luar tanggungan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati, dan Pelaksana Tugas Walikota sampai

selesainya masa kampanye. Pada Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 diamanatkan agar Pelaksana Tugas Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.

Perkembangan selanjutnya, pada tahun 2016 terbit Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 142/P/2016 tentang Pengesahan Pengangkatan Wakil Gubernur Sumatera Utara Sisa Masa Jabatan Tahun 2013-2018. Berdasarkan Keppres tersebut, Pelaksana Tugas Gubernur tidak harus berasal dari Pejabat Kemendagri. Keppres tersebutlah yang menjadi dasar hukum penunjukan Polisi aktif menjadi penjabat atau pelaksana tugas Kepala Daerah.

Mengacu pada Keppres tersebut, Mendagri menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 yang merevisi peraturan tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengatur bahwa “Pejabat Gubernur berasal dari Pejabat Pimpinan Tinggi Madya/setingkat di lingkungan Pemerintah Pusat/Provinsi. Dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 terdapat penambahan norma “setingkat” yang tidak tercantum dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 yang menjadi dasar hukum Kementerian Dalam Negeri mengusulkan Pati Polri menjadi Plt Gubernur yang bertentangan dengan ketentuan Pasal 201 ayat (1) 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 cq. UUD NRI Tahun 1945.

Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa yang dapat menduduki penjabat gubernur, hanya orang yang telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan ini memerintahkan jabatan pimpinan tinggi madya yang dapat menduduki pejabat gubernur tidak boleh diberikan kepada orang yang menduduki jabatan setingkat. Berdasarkan amanat Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945 maka kewenangan institusi Polri dan TNI yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban serta penegakan hukum sesuai dengan Pasal 30 UUD NRI Tahun 1945. Ketentuan UUD NRI Tahun 1945 tersebut menjadi landasan bahwa TNI/Polri harus profesional di bidang keamanan, ketertiban dan penegakan hukum. Anggota TNI/Polri bukanlah profesional di bidang pemerintahan daerah. Oleh karena pejabat TNI/Polri tidak tepat untuk menjabat Pelaksana Tugas Gubernur.

Pimpinan tinggi madya yang berhak menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah telah diatur dalam rezim jabatan aparatur sipil negara, yang tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, yang mengatur bahwa jabatan pimpinan tinggi terdiri atas Jabatan Pimpinan Tinggi Utama, Madya, dan Pratama. Dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 diatur bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah kemudian angka 8 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menduduki jabatan pimpinan tinggi.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut dapat disimpulkan bahwa hanya orang yang berada dalam jabatan ASN saja yang dikategorikan sebagai pimpinan tinggi madya yang dapat menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Selanjutnya akan dianalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur persyaratan dan jabatan yang dapat ditempati oleh anggota TNI dan Polri.

Pengisian jabatan ASN oleh anggota Polri diatur dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 yang memerintahkan:

1. Jabatan ASN diisi dari Pegawai ASN;
2. Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari:
  - a. Prajurit Tentara Nasional Indonesia;
  - b. Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia;
3. Pengisian jabatan ASN tertentu yang berasal dari Prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan pada instansi Pusat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan syarat kompetensi, kualifikasi, kepangkatan, pendidikan dan pelatihan, rekam jejak jabatan dan integritas serta persyaratan lain yang dibutuhkan jabatan Pimpinan Tinggi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan analisis Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan ASN yang dapat diisi oleh anggota

Polri adalah sebatas jabatan ASN tertentu. Dalam Pasal 147 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil diatur bahwa jabatan ASN tertentu di lingkungan instansi Pusat tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 148 ayat (1) PP Nomor 11 Tahun 2017 diamanatkan bahwa Jabatan ASN tertentu dapat diisi dari prajurit Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia. Kemudian pada Pasal 148 ayat (2) diperintahkan agar Jabatan ASN tertentu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berada di instansi pusat dan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan ASN tertentu yang dapat diisi oleh anggota Polri adalah hanya berada di instansi pusat. Demikian pula dengan perwira Polri yang akan ditunjuk menjadi Penjabat Gubernur, harus terlebih dahulu telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya di instansi pusat, bukan jabatan setingkat yang bisa ditunjuk secara langsung dari Polri, karena Undang-Undang cq. Konstitusi tidak membolehkan jabatan setingkat. Perintah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang tidak membolehkan penunjukan Pati Polri yang sedang menduduki jabatan di kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah.

Amanat reformasi tentang pengaturan anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar Kepolisian Negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia yang mengamanatkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.

Perlu pula dicermati bahwa apabila suatu saat nanti Kemendagri membuat Peraturan Pemerintah atau Peraturan Mendagri yang memudahkan anggota Polri untuk dijadikan aparatur sipil negara pada jajaran Kemendagri, maka hal ini jangan sampai menyebabkan institusi Kepolisian Daerah berada di bawah Kementerian Dalam Negeri, tentunya hal ini dapat menyebabkan penegakan hukum yang tidak netral dan obyektif dan mengutamakan kekuasaan atau penegakan hukum berada dalam kewenangan eksekutif. Tugas dan fungsi Polri tidak saja dalam bidang eksekutif dalam rangka keamanan dalam negeri akan tetapi juga sebagian dalam bidang yudikatif yaitu penegakan hukum, di mana Polri dapat menetapkan seseorang sebagai tersangka, untuk itu akan sangat berbahaya jika jabatan sipil juga dipegang oleh pejabat Polri aktif.

Berdasarkan amanat Tap MPR No.VII Tahun 2000 terkait pemisahan TNI POLRI dalam Pasal 10 ayat (1) memerintahkan agar Kepolisian Negara Republik Indonesia bersikap netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Selanjutnya Pasal 10 ayat (3) Tap MPR No. VII Tahun 2000 memandatkan bahwa Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari

dinas kepolisian. Presiden perlu untuk melestarikan semangat reformasi sebagaimana yang tertuang dalam amanat reformasi 1998 yaitu menolak dwifungsi TNI dan Polri.

Pengangkatan anggota aktif Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai Penjabat Kepala Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menuai polemik. Hal ini dilakukan untuk mengisi jabatan gubernur yang habis masa jabatannya sebelum terpilihnya gubernur baru hasil Pemilihan Kepala Daerah. Kemendagri mengusulkan Kepala Daerah diisi dari perwira tinggi Polri atau Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang jabatannya setara Eselon I, karena daerah mempunyai kerawanan dari sisi stabilitas keamanan sehingga diperlukan Penjabat Kepala Daerah dari kalangan Polri atau TNI. Penunjukan tersebut untuk menghindari konflik kepentingan terkait penyelenggaraan Pilkada. Hal ini karena kekhawatiran adanya politisasi birokrasi sehingga tidak menunjuk pejabat lokal untuk mengisi posisi Penjabat Kepala Daerah di wilayah di mana Pilkada berlangsung.

Selain itu, ditunjuknya anggota aktif Kepolisian Republik Indonesia (Polri) karena dianggap netral dan lebih mudah dimonitor oleh masyarakat. Anggota Polri yang diangkat sebagai Penjabat Kepala Daerah harus nonaktif setelah ditunjuk menjadi Penjabat Kepala Daerah. Berbeda dengan pihak Kemendagri, menurut pakar hukum tata negara, Irman Putra Sidin, pengisian Penjabat Kepala Daerah dari Polri bertentangan dengan 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. Menurutnya, yang dapat menduduki Penjabat Kepala Daerah hanya orang yang telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan tidak boleh diberikan kepada orang yang menduduki jabatan setingkat. Hal ini bisa menyeret institusi Polri dan TNI menyalahi konstitusi, karena konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritasnya, yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban, serta penegakan hukum.<sup>28</sup>

Lembaga Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem) juga menganggap argumen Kemendagri lemah dari sisi regulasi. Hal ini dikarenakan jika Penjabat Kepala Daerah berasal dari unsur perwira tinggi Polri, maka hal itu berpotensi melanggar UU Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Oleh karena itu, tidak hanya kekhawatiran adanya konflik kepentingan, netralitas birokrasi, dan kegaduhan politik menjelang Pilkada, namun wacana penunjukan Penjabat Kepala Daerah dari unsur Polri tersebut perlu dikaji, terutama dari aspek regulasi dan kewenangannya agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan terkait.<sup>29</sup>

Penunjukan anggota Polri aktif menjadi Penjabat Kepala Daerah tidak dapat dipisahkan dari aspek regulasi yang ada. Hal ini karena banyak peraturan perundangundangan yang bersinggungan dan tentu saja tidak boleh bertentangan, baik antara satu sama lainnya maupun dengan Undang-Undang di atasnya. Pasal 201 ayat (10) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal

---

<sup>28</sup>Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, <http://berkas.dpr.go.id.pdf>. (diakses pada hari Senin tanggal 05 September 2022 Pukul 16.30 Wib.

<sup>29</sup>*Ibid.*

dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Kepala Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU ASN, yaitu meliputi Sekretaris Jenderal Kementerian, Sekretaris Kementerian, Sekretaris Utama, Sekretaris Jenderal Kesekretariatan Lembaga Negara, Sekretaris Jenderal Lembaga nonStruktural, Direktur Jenderal, Deputi, Inspektur Jenderal, 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. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian

Anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti Penjabat Kepala Daerah. Aturan mengenai pejabat sementara kepala daerah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 74 Tahun 2016 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Menurut Permendagri ini, gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota, yang mencalonkan kembali pada daerah yang sama, selama masa kampanye harus memenuhi ketentuan, yaitu menjalani cuti di luar

tanggung negara, dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.

Peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Prof. Lili Romli, menilai bahwa usulan perwira tinggi Polri menduduki jabatan sipil sebagai pejabat gubernur bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU tersebut mengharuskan pejabat setingkat madya diisi oleh aparatur sipil negara (ASN). Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengubah tingkatan itu, sehingga melanggar UU yang sudah ada.<sup>242</sup> Menurutnya, selama ini Pejabat Gubernur lazimnya diisi oleh pejabat ASN Eselon I untuk tingkat provinsi dan Eselon II untuk tingkat kabupaten/ kota. Jika memang tidak ada lagi pejabat Eselon I di Kemendagri, maka bisa diatasi dengan mengambil sumber daya manusia (SDM) dari kementerian lain yang pejabatnya sudah setingkat Eselon I.<sup>30</sup>

Oleh karena itu, dilihat dari aspek regulasi, yaitu merujuk pada ketentuan UU yang berlaku, baik UU Pemda, UU Pilkada, UU ASN, maupun UU Kepolisian, serta pandangan pakar, maka Pj. Gubernur seharusnya berasal dari unsur sipil (ASN), yaitu jabatan pimpinan tinggi madya yang telah dijelaskan dalam UU ASN dan bukan berasal dari unsur Polri. Peraturan-peraturan terkait di bawahnya seperti Permendagri yang turut mengatur tentang hal ini seharusnya tetap merujuk pada peraturan di atasnya, yaitu UU yang berlaku agar tidak terjadi pelanggaran terhadap konstitusi.

---

<sup>30</sup>*Ibid.*

Kewenangan Pejabat Gubernur Selain dari aspek regulasi, wacana penunjukan perwira tinggi Polri aktif sebagai Penjabat Kepala Daerah juga dapat dilihat dari aspek kewenangan apa saja yang dapat dilakukan oleh Penjabat Kepala Daerah. Posisi pejabat kepala daerah merupakan hasil dari proses administrasi, berbeda dengan pelaksana tugas. kepala daerah yang merupakan hasil dari proses politik (Pilkada). Jika Penjabat Kepala Daerah di wilayah yang menyelenggarakan Pilkada ditunjuk dari unsur Polri, maka akan muncul asumsi publik terhadap netralitas Polri dan adanya kepentingan politik dalam Pilkada.

Penunjukan tersebut dikhawatirkan dapat mempengaruhi perolehan suara calon pasangan tertentu, selain adanya kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan untuk memenangkan calon pasangan tertentu. Terkait perbedaan Penjabat Kepala Daerah dan Pelaksana Tugas., Direktur Fasilitasi Kepala Daerah, DPRD dan Hubungan antar-Lembaga (FKDH) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, Akmal Malik Piliang menjelaskan perbedaan istilah mengenai Pelaksana Tugas dan Penjabat Kepala Daerah, Pejabat Sementara (Pjs.), dan Pelaksana Harian (Plh.). Dasar hukum terkait Plt. mengacu pada Pasal 65 dan 66 UU Pemda. Pelaksana Tugas dijabat wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, apabila gubernur, bupati, dan walikota sedang berhalangan sementara. Otoritas wakil kepala daerah sama dengan kepala daerah karena sama-sama merupakan hasil proses politik (Pilkada). Sedangkan istilah Penjabat diatur dalam Pasal 201 UU Pilkada. Ketika akhir masa jabatan selesai, ditambah kepala daerah tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi

oleh pejabat kepala daerah. Adapun tugas kepala daerah sesuai dengan UU Pemda Pasal 65 yaitu:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

Asumsi publik terhadap netralitas Polri dan adanya kepentingan politik dalam Pilkada. Penunjukan tersebut dikhawatirkan dapat mempengaruhi perolehan suara calon pasangan tertentu, selain adanya kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan untuk memenangkan calon pasangan tertentu. Langkah Menteri Dalam Negeri (Mendagri) menunjuk perwira Polri aktif sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah dipandang berpotensi melanggar sejumlah Undang-Undang, mulai UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada), UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.

Pandangan ini disampaikan peneliti hukum Perkumpulan untuk Demokrasi dan Demokrasi (Perludem), Fadli Ramadhanil. “Langkah penunjukan anggota polisi aktif jadi penjabat gubernur, berpotensi melanggar sejumlah UU. UU Pilkada sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur yang diangkat sebagai pelaksana tugas Kepala Daerah yang berasal dari

jabatan pimpinan madya. Pasal 201 ayat (1) UU Pilkada menyebutkan “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.<sup>31</sup>

Jabatan pimpinan tinggi madya dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Mulai sekretaris jenderal kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga non-struktural, direktur jenderal, deputi, inspektur jenderal, 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.

UU Pilkada disebutkan, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, maka Pelaksana Tugas mesti segera diangkat dan yang boleh jadi Pelaksana Tugas adalah, mereka yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Lebih lanjut, dalam UU tentang ASN diterangkan, pimpinan tinggi madya adalah sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara.

Pada dasarnya penunjukan anggota aktif Polri menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah, merupakan suatu kemunduran dalam berdemokrasi. Seperti diketahui berdasarkan pendekatan sistem, Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu sub sistem dalam Ketatanegaraan yang dianut dalam UUD NRI Tahun 1945 yang antara lain menegaskan bahwa bahwa: Negara Indonesia

---

<sup>31</sup><http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a6ee439b8d04/polisi-jabat-plt-gubernur--ini-uu-yang-potensi-dilanggar-mendagri> (Diakses pada hari Senin 03 September 2022 Pukul 11.20 Wib).

adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan dan esensi dari negara hukum adalah pemerintahan harus berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolutisme.

Polri diseret ke dalam ranah politik oleh pemerintah menjadi suatu kemunduran bagi demokrasi saat ini, perjalanan demokrasi Indonesia telah membuktikan bahwa militer tidak cocok untuk merangkap pejabat sipil. Karena kembali ke era Orde baru penerapan konsep Dwifungsi ABRI yang menyebabkan Indonesia jatuh dalam rezim militeristik dimana peranana militer lebih dominan dalam roda pemerintahan di bangdingkan dengan pejabat sipil. Sebab keterlibatan partisipasi masyarakat sipil dalam bidang pemerintahan hanya sebatas formalitas belaka akibat mobilisasi dan buka karena keinginan masyarakat untuk bisa berpartisipasi dan berkontribusi untuk negara.

Anggoat Polri aktif ditunjuk menjadi Pelaksana Tugas kepala daerah akan menimbulkan persepsi negatif ditengah-tengah masyarakat dan ini tentunya merupakan suatu hal yang buruk bagi keberlangsungan demokrasi Indonesia. Polri memiliki segudang tanggungjawab yang sampai saat ini masih belum melaksanakan tugasnya secara maksimal dalam bidang penegakan hukum. Setelah berpisah dari militer, Polri dihadapkan pada problem klasik yang dialami oleh hampir organisasi kepolisian dinegara yang tengah menjalani proses demokratisasi. Polri bukan satu-satunya institusi kepolisian yang mengalami kesulitan dalam mengartikulasikan dan mengelola antara keberhasilan dan kinerja baik Polri dengan opini publik yang terus menerus mencitrakan Polri tidak baik. Bahkan di negara yang telah memiliki tradisi demokrasi yang mapan

sekalipun, kepolisiannya dihadapkan pada belum efektifnya pengelolaan kerja baik kepolisiannya dengan cibiran publik atas perilaku anggota polisi yang dianggap masih belum selaras dengan keinginan publik.

Banyak permasalahan yang menghambat respon Polri dalam mewujudkan kepolisian demokratik yang profesional berasal bukan hanya dari eksternal semata, tetapi juga kesiapan internal dalam menyongsong dan menyikapi pemisahan Polri dari militer. Ada timbul anggapan di internal bahwa Reformasi Polri dianggap sukses manakala tuntutan untuk berpisah dari ABRI terealisasi. Padahal sesungguhnya tantangan yang dihadapi Polri paska pemisahan jauh lebih kompleks dan cenderung menjebak apabila tidak disikapi dan direspon dengan baik. Situasi tersebut makin rumit manakala sebagai institusi, Polri membutuhkan corong yang efektif bagi sosialisasi kerja baik Polri dan penjelasan berimbang berkaitan dengan keterlibatan institusi maupun personal anggota Polri yang memiliki derajat sensitivitas tinggi.

Dibutuhkan tidak hanya pimpinan atau personal yang cakap semata, tetapi juga integratif institusional yang berirama sama dalam memosisikan Polri sebagai institusi Keamanan dalam Negeri (Kemedagri) yang mampu menjawab harapan dan keinginan publik tanpa harus bertentangan dengan peran dan fungsi Polri sebagaimana yang diatur dalam UU No. 2/2002 tentang Polri.

Saat ini Pemerintah ingin menyeret kembali institusi Polri untuk memasuki ranah politik praktis dengan pengangkatan perwira Polri aktif menjadi pelaksana tugas kepala daerah. Pengangkatan perwira Polri menjadi pelaksana tugas kepala daerah telah mengundang Pro dan Kontra dikalangan masyarakat.

Keputusan presiden tentang pengangkatan tersebut pun banyak di kritik oleh sejumlah masyarakat. apabila praktek ini terus dilanjutkan kedepannya tentu akan membahayakan perjalan demokrasi bangsa ini.

Menurut analisis penulis keuntungan dan kerugian dalam pengangkatan perwira aktif Polri menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah antara lain:

1. Keuntungan:

- a. Mempermudah koordinasi antara Polri dan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dalam rangka mengamankan dan menyukseskan Pilkada di daerah tersebut.
- b. Masyarakat lebih mudah mengawasi ada tidaknya netralitas Polri pada saat penyelenggaraan Pilkada.
- c. Membawa dampak positif bagi institusi Polri apabila Pelaksana Tugas Kepala Daerah tersebut dapat mempertahankan netralitasnya dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut.

2. Kerugian:

- a. Pelaksana Tugas Kepala Daerah dari kalangan Polri aktif akan sangat mudah di manipulasi oleh penguasa, apabila penguasa ingin mendukung calon pasangan tertentu. Sehingga terjadinya manipulasi dalam penyelenggaran pilkada.
- b. Sulit melakukan penindakan bagi Pelaksana Tugas Kepala Daerah bila menyalahgunakan jabatannya untuk mempengaruhi pilkada di daerah tersebut, mengingat Polri sebagai lembaga yang protektif terhadap anggotanya apalagi menyangkut citra lembaga.

- c. Menyebabkan rusaknya citra Polri dimata masyarakat bila Pelaksana Tugas Kepala Daerah dari perwira Polri tidak netral.
- d. Menimbulkan anggapan dari masyarakat bahwa Polri ingin kembali masuk dalam dunia politik praktis, sehingga akan berdampak pada kepercayaan masyarakat yang semakin menurun kepada Polri dan hal tersebut tidak baik untuk keberlangsungan demokrasi di Indonesia.

Selain itu penulis melihat bahwa beban dan tugas yang dimiliki Polri sudah cukup besar, sehingga sudah semestinya Polri untuk fokus terhadap tugas yang dimilikinya. Belum lagi pengangkatan Pelaksana Tugas Kepala Daerah dari kalangan Polri menunjukkan kegagalan pemerintah dalam hal ini Mendagri dalam pengelolaan SDM yang dimiliki pemerintah. Menurut penulis masih banyak sekali SDM-SDM yang bisa di ambil oleh Mendagri untuk di angkat sebagai Pelaksana Tugas Kepala Daerah. Misalnya bisa di ambil dari Kementerian-kementerian lainnya, ataupun bisa di tunjuk dari Pimpinan-Pimpinan Universitas yang ada di dalam wilayah yang daerah yang menyelenggarakan Pilkada.

## **BAB IV**

### **KESIMPULAN DAN SARAN**

#### **A. Kesimpulan**

1. Pengaturan tentang kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam sistem Ketatanegaraan Indonesia dapat ditemukan pada Peraturan Kepala Kepolisian Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 tentang Administrasi Pengakhiran Dinas Bagi Pegawai Negeri Pada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Prosedur tersebut mengatur anggota polri harus mengundurkan diri menurut UU Kepolisian dan Peraturan Kapolri dengan istilah Pemberhentian Dengan Hormat Atas Permintaan Sendiri.
2. Mekanisme pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Ayat (3) UU No 2 Tahun 2002 tentang Polri yaitu harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian. Penunjukan Polri aktif menjadi pejabat Kepala Daerah menurut prosedur adalah ilegal karena Perintah UU Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak membolehkan penunjukan Polri yang sedang menduduki jabatan di Kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi pejabat Kepala Daerah.
3. Legalitas pengangkatan anggota Polri aktif sebagai pejabat kepala daerah menurut sifat atau keadaan kedaruratannya adalah legal karena disebabkan oleh adanya potensi ketidakstabilan dan adanya gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye Pemilu dan adanya

provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) yang dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya para penentu kebijakan khususnya yang berkaitan dengan pengisian jabatan Gubernur dari anggota kepolisian lebih diatur dengan aturan perundang-undangan yang lebih jelas prosedur dan makna kata setiap norma yang ada.
2. Fungsi kepolisian adalah menyelenggarakan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terpeliharanya keamanan dalam negeri. Apabila dikaitkan dengan Undang-Undang No 2 Tahun 2002 tentang Polridan walaupun terjun dalam praktis juga diperkenankan dengan sarat sebagaimana diatur dalam Pasal 28 Ayat (3), yaitu harus mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.
3. Apabila mendangi mengangkat Polisi aktif diangkat menjadi Penjabat Kepala Daerah seharusnya mengundurkan diri atau pension dini dari dinas kepolisian, karena menjadi Penjabat Kepala Daerah harus terjun dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik praktis.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdul Latif. 2016. *Politik Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Bagir Manan. 2018. *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Bambang Sunggono. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Banurusman. 2015. *Polisi Masyarakat dan Negara*, Yogyakarta: Biagraf Publishing.
- Dian Bakti Setiawan. 2017. *Pemberhentian Kepala Daerah; Mekanisme Pemberhentiannya Menurut Sistem Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Enny Nurbaningsih. 2022. *MK Beri Panduan Ke Pemerintah Soal Pengisian Penjabat Kepala Daerah*, Jakarta: Seksi Informasi Hukum Ditama Binbangkum.
- Hanif Nurcholih. 2017. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Grasindo.
- Hestu Cipto Handoyo. 2019. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya.
- Ida Hanifah dkk. 2018. *Pedoman an Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: FH. Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- Jimly Asshiddiqie. 2016. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- J. Kaloh. 2019. *Kepemimpinan Kepala Daerah : Pola Kegiatan , Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika.
- M. Faal. 2018. *Diskresi Kepolisian*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- Miriam Budiardjo. 2015. *Dasar- Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Prima Grafika,
- M.Manullang. 2017. *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, Jakarta: Pembangunan.

- Ridwan HR. 2017. *Hukum Administrasi (Edisi Revisi)*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Sadjijono. 2015. *Fungsi Kepolisian Dalam Pelaksanaan Good Governance*, Yogyakarta: Laksban.
- Titik Triwulan Tutik. 2019. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana Pramedia Group.
- Yoyok Uruk Suyono. 2016. *Hukum Kepolisian Kedudukan Polri Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UU 1945*, Yogyakarta: Laksbang Grafika.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- 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 Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan.
- Peraturan Kementerian Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota.

## **C. Internet**

- Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, <http://berkas.dpr.go.id.pdf>. (diakses pada hari Senin tanggal 05 September 2022 Pukul 16.30 Wib).
- <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a6ee439b8d04/polisi-jabat-plt-gubernur--ini-uu-yang-potensi-dilanggar-mendagri> (Diakses pada hari Senin 03 September 2022 Pukul 11.20 Wib).

**D. Jurnal**

Jean Daryn Hendar Iskandar. 2018. *Kedudukan Kepolisian Negara Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Lex Administratum*, Vol. VI/No. 4/Sept-Des/2018.

Muhammad Rizky Pranata. 2020. *Tinjauan Umum Terhadap Pengangkatan Anggota Polri Aktif Untuk Menjabat Sebagai Kepala Daerah*, JCA of LAW Vol. 1 No. 2 Tahun 2020.

.  
. .  
.