

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Gubernur adalah pelaksana kebijakan daerah provinsi yang dibuat bersama DPRD Provinsi, Namun sebagai bagian dari pelaksana kebijakan pemerintah nasional, Gubernur juga pelaksana semua peraturan perundang-undangan baik yang dibuat bersama dengan DPRD, DPR, dan Presiden, maupun Menteri Semua peraturan perundangan yang sah harus dilaksanakan sebaik-baiknya oleh Gubernur.¹

Cita Negara Indonesia yang diwujudkan pendiri Negara adalah suatu banguyn Negara kesatuan yang melindungi seluruh tumpa darah Indonesia, yang pada prinsipnya mengedepankan kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional dengan tetap memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah diindonesia. Kebersamaan yang dikonstruksikan dalam bentuk keragaman dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan konsep otonomi daerah.²

Gagasan untuk menerapkan sistem otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia bahkan telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandeman yang tertuang dalam Pasal 18 yang berbunyi “Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahanya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

¹ Utrecht, E, *pengantar Hukum Adminitrasi Negara Indonesia*, Jakarta, 1957. Hal 142

² Hari Sabarno, *Memandu otonomi Daersh Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta

pemrintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam Daerah yang bersifat istimewa”³

Penunjukan perwira tinggi aktif Kepolisian Republik Indonesia (Polri) atau Tentara Nasional Indonesia (TNI) sebagai Pejabat (Pj.) Gubernur 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 (Pilkada) . Dalam UU Pilkada yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat (10), disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan⁴. Di lain sisi, Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Diluar Tanggungan Negara. Disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2), Penjabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya atau setingkat di lingkup pemerintah pusat atau provinsi⁵.

Di sini UU Pemda dan UU Pilkada mendistorsi dan mempersamakan atau bahkan mereduksi antara jabatan politik dan jabatan birokrasi dalam urusan penyelenggaraan negara dalam kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah. Hal demikian tergambar dalam rumusan norma Pasal 1 ayat (13) UU Pemda bahwa Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat pemerintah pusat termasuk gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang untuk menyelenggarakan Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah

³ Hari Subarno, op,cid hal 70

⁴ Pasal 201 ayat (10), Dalam UU Pilkada yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016

⁵ Pasal 4 ayat 2 Permendagri Nomor 1 Tahun 2018

Pusat. di Daerah dan wilayah kerja gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerah dan Pasal 73 ayat (3) UU Pilkada yang dijadikan dasar mengeluarkan Permendagri No 74 Tahun 2016 yang tidak mengatur penggantian gubernur, melainkan hanya soal cuti-bukan diganti-di luar tanggungan negara bagi gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, wali kota dan wakil wali kota.. .

Terlepas dari aneka pencalonan perwira tinggi aktif dari Polri maupun TNI untuk Pilkada dinilai tidak etis dalam pengaturannya. Merujuk UU 2 Tahun 2002 tentang Polri dan UU 34 Tahun 2004 tentang TNI. Pasal 28 dalam UU Polri secara tegas mengatur polisi tidak boleh melibatkan diri pada kegiatan politik praktis. Sementara pada Pasal 28 ayat 3 UU Polri menyebutkan, “Anggota Kepolisian dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri dari dinas kepolisian⁶.” Hal sama berlaku bagi TNI. pasal 47 ayat (1) mengatur bahwa “prajurit hanya dapat menduduki jabatan sipil setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas aktif keprajuritan.”

Lebih jauh dia menjelaskan, akan menjadi dilematis jika regulasi UU TNI dan Polri serta UU Pilkada dan Peraturan KPU diterapkan dalam masalah ini. Penyelenggara pemilu memiliki aturan sendiri, pun demikian dengan kalangan militer yang mempunyai pengadilan berbeda. Dengan pengertian lain masalah ini sebagai lemahnya pengawasan TNI dan Polri. Bahkan, ada pula perwira TNI dan Polri yang sudah berseragam partai belum mendapat

⁶ Pasal 28 ayat 3 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri

respon dari internal institusinya. Maka dari itu, melalui penelitian ini penulis hendak mengkaji bahwa pejabat aktif TNI dan Polri harusnya fokus menjaga pertahanan serta keamanan negara alih-alih terjun ke dunia politik, namun masih ada etika yang harusnya dihormati.

Menurut penjelasan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara diketahui bahwa dalam rangka mencapai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea ke-4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), diperlukan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasar Pancasila dan UUD 1945. Tujuan nasional dalam Pembukaan UUD 1945 adalah melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Upaya untuk mewujudkan tujuan nasional, dibutuhkan Pegawai ASN. Pegawai ASN disertai tugas untuk melaksanakan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu. Tugas pelayanan publik dilakukan dengan memberikan pelayanan atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan Pegawai ASN. Adapun tugas pemerintahan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan fungsi umum pemerintahan yang meliputi pendayagunaan kelembagaan, kepegawaian, dan

ketatalaksanaan. Sedangkan dalam rangka pelaksanaan tugas pembangunan tertentu dilakukan melalui pembangunan bangsa (cultural and political development) serta melalui pembangunan ekonomi dan sosial (economic and social development) yang diarahkan meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran seluruh masyarakat. Pegawai ASN dalam menjalankan tugas pelayanan publik, tugas pemerintahan, dan tugas pembangunan tertentu, harus memiliki profesi dan Manajemen ASN yang berdasarkan pada Sistem Merit atau perbandingan antara kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dibutuhkan oleh jabatan dengan kualifikasi, kompetensi, dan kinerja yang dimiliki oleh calon dalam rekrutmen, pengangkatan, penempatan, dan promosi pada jabatan yang dilaksanakan secara terbuka dan kompetitif, sejalan dengan tata kelola pemerintahan yang baik.

Manajemen ASN terdiri atas Manajemen PNS dan Manajemen PPPK yang perlu diatur secara menyeluruh dengan menerapkan norma, standar, dan prosedur. Adapun Manajemen PNS meliputi penyusunan dan penetapan kebutuhan, pengadaan, pangkat dan jabatan, pengembangan karier, pola karier, promosi, mutasi, penilaian kinerja, penggajian dan tunjangan, penghargaan, disiplin, pemberhentian, jaminan pensiun dan jaminan hari tua, dan perlindungan. Sementara itu, untuk Manajemen PPPK meliputi penetapan kebutuhan, pengadaan, penilaian kinerja, gaji dan tunjangan, pengembangan kompetensi, pemberian penghargaan, disiplin, pemutusan hubungan perjanjian kerja, dan perlindungan. Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan

ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran, dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik. Untuk meningkatkan produktivitas dan

1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah :

1. Bolehkah pewira aktif dilingkungan polri/TNI menjabat sebagai PLT kepala daerah ?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui latar belakang terjadinya pengangkatan pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif
2. Untuk mengetahui pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoretis maupun praktis :

1. Manfaat teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis yaitu memperkaya pemahaman ilmu hukum pemerintahan, terutama terkait dengan latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana

tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

2. Manfaat praktis

a. Bagi peneliti

Penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan baru bagi peneliti dalam memahami hukum pemerintahan, terutama terkait dengan latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

b. Bagi pertimbangan hukum hakim

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan masukan atau bahan kajian bagi pertimbangan hukum pemerintahan dalam mengevaluasi dan mengkaji, khususnya terkait latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

c. Bagi Akademisi Universitas Trunojoyo Madura

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan referensi bagi penelitian berikutnya, utamanya pada Fakultas Hukum Konsentrasi Ilmu Pemerintahan yang tertarik meneliti topik yang sama.

1.5 Keaslian Penelitian

Sebagai bahan kajian dalam telaah skripsi ini, ada beberapa kajian empiris (penelitian terdahulu) yang membahas pengaturan hukum pelaksana

tugas Gubernur dalam proses pemilihan Kepala Daerah. Kajian empiris dipaparkan sebagai acuan dalam memberi bobot dan objektivitas pada penelitian ini, sehingga langkah penelaahan nantinya akan memberikan temuan yang sifatnya sistematis dan komprehensif. Lihat Tabel 1.1 berikut:

Tabel 1.1. Keaslian Penelitian

Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1. Deliarnoor ⁷	Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak)	Metode penelitian yuridis normatif dan kualitatif	Pengangkatan plt Gubernur diangkat oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri. Sedangkan pengangkatan Bupati/Walikota diangkat oleh Menteri Dalam Negeri melalui usulan oleh Gubernur. Kualifikasi dari plt yang diangkat berdasarkan UU Nomor 8 Tahun 2015 pasal 201 ayat (8) untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur yaitu berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Dan pada UU Nomor 8 Tahun 2015 pasal 201 ayat (9) bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Bupati/Walikota yaitu berasal dari jabatan pimpinan tinggi pratama.
2. Hayati ⁸	Tinjauan Yuridis	Metode	Penjabat merupakan

⁷ Nandang Alamsah Deliarnoor, 2015, Problematika Pelaksana Tugas (Plt) dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra Dan Pasca Pilkada Serentak), Jurnal Ilmu Pemerintahan: *CosmoGov*, Vol.1 No.2, Oktober.

⁸ Masna Hayati, 2017, Tinjauan Yuridis Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah,

Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	Kewenangan Penjabat Kepala Daerah dalam Menyelenggarakan Pemerintahan Daerah	penelitian yuridis normatif dan kepustakaan.	pejabat pengganti kepala daerah definitif ketika terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara bersamaan. Penjabat Gubernur ditetapkan oleh Presiden melalui usulan Menteri Dalam Negeri sedangkan Penjabat Bupati/Walikota ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri atas usulan Gubernur dengan pertimbangan DPRD. Kewenangan penjabat kepala daerah dibatasi dengan empat hal, yaitu larangan melakukan mutasi pegawai, membatalkan perijinan yang telah dikeluarkan pejabat sebelumnya dan/atau mengeluarkan perijinan yang bertentangan dengan yang dikeluarkan pejabat sebelumnya, membuat kebijakan tentang pemekaran daerah yang bertentangan dengan kebijakan pejabat sebelumnya, dan membuat kebijakan yang bertentangan dengan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan program pembangunan

Peneliti	Judul Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
			pejabat sebelumnya. Cara perolehan kewenangan Penjabat Kepala Daerah yang berbeda dengan Kepala daerah definitif berdampak terhadap bentuk pertanggungjawabannya.

Sumber: diolah Penulis Berdasar Penelitian Terdahulu (2018)

Berdasarkan paparan kedua penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada penelitian pertama hendak membahas permasalahan pelaksana tugas (plt) dalam masa transisi pemerintahan nanti (pra dan pasca Pilkada serentak). Pilkada serentak menjadi suatu permasalahan ketika adanya kekosongan jabatan Kepala Daerah definitif yang nantinya akan diganti oleh pelaksana tugas, menjadi masalah karena ada beberapa daerah yang akan dipimpin oleh plt selama kurang lebih dua tahun. Sementara pada penelitian kedua hendak membahas prosedur dan persyaratan; batas kewenangan penjabat kepala daerah; dan akibat hukum bagi penjabat kepala daerah yang melampaui batas kewenangannya. Perbedaan pada penelitian skripsi peneliti dapat dilihat pada objek yang hendak diteliti berikut cakupannya. Disamping itu untuk menghindari bias, maka peneliti akan memfokuskan pada beberapa poin penting, seperti pemahaman terhadap latar belakang terjadinya pengangkatan pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif; serta ketentuan-ketentuan yang mengatur pelaksana tugas Gubernur dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian penelitian hukum ini adalah penelitian yuridis normatif yang berdasarkan asas-asas hukum tertulis. Yuridis normatif digunakan untuk menekankan pada ilmu hukum, disamping berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat, dengan cara menguji dan mengkaji secara yuridis mengenai peraturan atau ketentuan-ketentuan yang diberlakukan⁹. Adapun tipe penelitian dilakukan adalah penelitian deskriptif yang ditujukan untuk menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, gejala, atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala¹⁰. Oleh karena itu maka bentuk hasil penelitian akan bersifat deskriptif dimana penelitian bertujuan untuk menganalisis tentang latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Peneliti menggunakan peraturan perundang-undangan sebagai dasar awal melakukan analisis. Hal ini dilakukan peneliti karena peraturan

⁹ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 29.

¹⁰ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif Edisi Revisi*, Banyumedia Publishing, Malang, h 46.

perundang-undangan merupakan titik fokus dari penelitian normatif.¹¹

Penelitian ini menganalisis latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

1.6.3 Bahan Hukum

Bahan hukum merupakan bahan kajian yang berasal dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan yang dibahas¹².

1. Bahan hukum primer (*primary sources*)

Bahan hukum primer adalah bahan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, dalam penelitian normatif bahan hukum primer merupakan bahan hukum utama. Bahan hukum dalam penelitian ini adalah:

- a. Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. 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 Pilkada); (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan lembaran Negara Republik Indonesia 5898)

¹¹ Mukti Fajardan Yulianto Achmad, 2009, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, h. 184.

¹² Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta, h. 51.

- c. Undang-Undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 2,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomer 4168)
 - d. Undang-Undang No. 34 tahun 2004 tentang TNI
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomer 244
Tambahan Negara Republik Indonesia 5587)
 - e. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil
Negara (UU ASN);
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomer 06)
 - f. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan
Daerah (Undang Undang Pemda)
(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244,
Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomer 4387)
 - g. 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;
 - h. Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti Diluar
Tanggungan Negara
2. Bahan hukum sekunder(*secondary sources*)

Bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer berupa buku literatur karangan sarjana hukum, makalah, artikel ilmiah, jurnal, tesis yang berkaitan serta memiliki relevansi dengan

masalah yang diambil dalam penulisan skripsi ini yakni latarbelakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah inventarisasi data sekunder yang berupa bahan-bahan hukum yang ada. Bahan hukum dikumpulkan melalui prosedur inventarisasi dan identifikasi peraturan perundang-undangan, serta klasifikasi dan sistematisasi bahan hukum sesuai permasalahan penelitian¹³. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan dengan cara membaca, menelaah, mencatat membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya latar belakang pengangkatan dan pengaturan hukum pelaksana tugas Gubernur yang berasal dari perwira TNI/Polri yang aktif dalam proses pemilihan Kepala Daerah.

¹³ Peter Mahmud Marzuki, *Op Cit.*, h. 29.