

SKRIPSI
PENGANGKATAN ANGGOTA POLRI SEBAGAI
PENJABAT KEPALA DAERAH

Disusun dan diajukan oleh:

A. SAIFUL ISLAM
B111 16 357



PRODI ILMU HUKUM
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2023

HALAMAN JUDUL

**Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala
Daerah**

OLEH:

A. Saiful Islam

B111 16 357

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana Pada
Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR 2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

**PENGANGKATAN ANGGOTA POLRI SEBAGAI PENJABAT
GUBERNUR**

Disusun dan diajukan oleh

A. SAIFUL ISLAM

B11116357

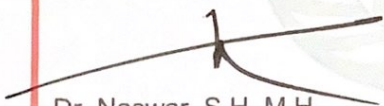
Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 21 Maret 2023


dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping


Dr. Naswar, S.H. M.H.
NIP. 19730213 199802 1 001


Fajlurrahman, S.H., MH.
NIP. 19840713 201504 1 003

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,


Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
NIP. 19840818 201012 1 005

PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : A. Saiful Islam
Nomor Induk Mahasiswa : B11116357
Judul Skripsi : Pengangkatan Anggota Polri
Sebagai Penjabat Kepala Daerah
Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul "Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah" adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 15 Desember 2022



Yang Menyatakan

A. Saiful Islam

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Rasa syukur tak henti-hentinya harus selalu kita ucapkan dalam hati dan sanubari agar lebih bahagia dan selalu ingat pada yang maha kuasa. Bahwa Allah Subhana Wa Ta'ala selalu memberi kemudahan bagi hambanya yang mau berusaha juga tak lupa berdoa, hal ini pun sangat terasa bagi Penulis dalam proses menyusun hingga menyelesaikan skripsi yang merupakan tugas akhir bagi Penulis untuk menyelesaikan studi strata (S1) di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tak lupa pula kita haturkan selalu salam serta shalawat kepada Yang Mulia Baginda Rasulullah Muhammad Shallallahu Alaihi Wa Sallam, sebaik-baiknya panutan dalam hidup didunia dan kita harapkan syafaatnya kelak diakhirat. Untuk itu kita haruslah yakin bahwasanya pasti ada manusia baik didunia dan jadilah bagian dari kebaikan tersebut dalam hidup yang sebenarnya fana dan penuh ujian agar Ilmu Hukum yang kita pelajari kelak haruslah tegak dalam ajaran kebenaran sesuai anjuran agama dan dipakai membantu memanusiaakan manusia.

Dengan penuh kebanggaan dan rasa terima kasih sebesar-besarnya Penulis ucapkan untuk kedua orangtua yang Penulis sangat cintai, yaitu Abi Drs. M. Hasyim Ramlan, Lc., M.M, dan Ummi Hanifah A. Hafid S.Ag, atas segala hal yang tak dapat penulis utarakan jika hanya melalui tulisan. Mohon terus doakan anakmu agar menjadi seperti yang kau impikan bisa selalu memberi kemanfaatan dan kebahagiaan dalam hidup.

Pada kesempatan ini Penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan sebesar-besarnya kepada:

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Si, dan segenap jajarannya.

2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P, dan segenap jajarannya.
3. Bapak Prof. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.Hum., selaku ketua departemen Hukum Tata Negara.
4. Bapak Dr. Naswar, S.H., M.H., selaku Pembimbing I, dan Bapak Fajlurrahman S.H., M.H., selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktu untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan penelitian ini. Juga kepada Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P dan Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H., selaku penguji yang memperkaya kerangka pikir dan substansi ilmiah penelitian ini.
5. Segenap dosen pengajar dan civitas akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan berbagi ilmu pengetahuan, serta banyak membantu Penulis selama menjadi mahasiswa.
6. Arvenia Hari Wahyu Ramdhanty, teman hidup yang selalu menyemangati, mendorong, dan membantu hingga Penulis bisa sampai di titik ini. InsyaAllah 'till jannah.
7. Kakak-kakak saya Hamzah Sayyidul Usud, Ahmad Mushaddiqul Bi'tsa, Ulfah Muthmainnah, dan Shafiyyah Zakiyyah.
8. Sahabat saya sejak maba anggota Boy; Andi Muhammad Aqsha Amran, Muhammad Haerul, Andi Risky Fauzi, Laode Muhammad Yusril Ihza Mahendra Ado, Nurul Fadli Gaffar, Muhammad Aswin, Fajar Muhammad, Muhammad Akbar Munir.
9. Sahabat saya Ilham, Hasan Dawilah, Muhammad Fiqih Muhfidh, Muhammad Ryas Yunus, Rieswandho Dwi Wiranto, Muhammad Ikhsan, Aditya Putra Pratama, Alm. Andi Erlangga Hamzah, Gustavo Gilbert Pondaag, Jovi Pastowo.
10. Sahabat saya sejak SMP; Muhammad Hafidz Yuhmansyah, Farhannizami Ishak Khan, Abdillah Aslam, Surya Bobby Angriawan, Andi Muhammad Husain.

11. Sahabat saya Andi Indra Kurniawan, Tanri Sufaldi Yusuf, Rizkian Fajar Sudictar.
12. Teman-teman di komunitas driver “Taxsee Garage”; Om Tiar, Om Yasin, Daeng Ansa, Om Mail, Om Ari, Om Didi, Om Adhim, Om Udin.
13. Terima kasih untuk seluruh teman-teman DIKTUM 2016 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Terakhir penulis dedikasikan karya ini untuk semua orang yang telah membantu penulis yang mungkin lupa penulis sebutkan namanya. Syukran Jazakallah.

Adapun penulis ucapkan maaf jika karya ini masih tidak sempurna. Semoga segala sesuatu yang diperjuangkan dapat memberikan kemanfaatan, begitu pula dengan karya ini seyogyanya dapat menambah khasanah ilmu pengetahuan dan memberi kemanfaatan bagi orang-orang yang membacanya. Terima kasih.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 1 Maret 2023

Penulis

A. Saiful Islam

ABSTRAK

A. SAIFUL ISLAM (B11116357) dengan Judul Skripsi “Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah”. Dibawah bimbingan Naswar sebagai Pembimbing Utama dan Fajlurrahman Jurdi selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pandangan hukum beserta akibat hukum yang terjadi terkait pengangkatan anggota Polri yang berstatus aktif, sebagai Penjabat Kepala Daerah berdasarkan aturan hukum tentang Kepolisian dan Pemerintahan Daerah.

Adapun metode dalam Penulisan Karya Ilmiah ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan aturan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia, Undang-Undang Tentang Aparatur Sipil Negara, dan Perundang-Undangan yang terkait.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pengangkatan anggota Polri sebagai Penjabat Kepala Daerah adalah tidak sah secara hukum. Sesuai dengan ketentuan pada Pasal 28 ayat (3) Undang-Undang Tentang Kepolisian dan Putusan MK Nomor 15/PUU-XX/2022. Meskipun terdapat berbagai diskursus dalam pandangan politik yang dapat mempengaruhi penafsiran UU terkait, tetapi dalam Pasal 28 Ayat (1) UU Kepolisian diperintahkan kepada anggota Polri untuk netral dalam kehidupan politik dan tidak melibatkan diri dalam kegiatan politik praktis.

Kata Kunci: Penjabat Kepala Daerah, Anggota Polri

ABSTRACT

A. SAIFUL ISLAM (B11116357) with the title "Appointment of Polri Members as Acting Governor". Guidance by Naswar and Fajlurrahman.

This research aims to find out the legal views and the legal consequences that occur related to the appointment of members of the Police with active status, as Acting Regional Heads based on legal regulations regarding the Police and Regional Government.

The method of this research is uses normative research methods with an approach to the rules of Law Number 2 of 2002 concerning the Republic of Indonesia Police, the Law concerning the State Civil Apparatus, and related legislation.

The results of this research indicate that the appointment of members of the National Police as Acting Governor is legally permitted. However, with the note that the member of the Police has resigned from his membership as a member of the Police. In accordance with the provisions in Article 28 paragraph (3) of the Law on the Police and the Constitutional Court Decision Number 15/PUU-XX/2022. Even though there are various discourses on political views that can influence the interpretation of the relevant law, Article 28 Paragraph (1) of the Police Law instructs members of the Police to be neutral in political life and not involve themselves in practical political activities.

Keywords: Acting Head of Region, Police Member

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN.....	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Keaslian Penelitian	11
F. Metode Penelitian	14
1. Jenis penelitian	14
2. Pendekatan Penelitian	15
3. Sumber Bahan Hukum.....	16
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	17
5. Analisis Bahan	18
BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN	
PERTAMA	19
A. Teori Negara Hukum	19
1. Pengertian Negara Hukum.....	19
2. Unsur-Unsur Negara Hukum.....	23

B. Konsep Kewenangan.....	29
1. Pengertian Kewenangan.....	29
2. Jenis-Jenis Kewenangan	33
3. Perbedaan Wewenang dan Tugas	37
C. Pemerintahan Daerah.....	39
1. Pengertian Pemerintahan Daerah	39
2. Asas Pemerintahan Daerah	42
3. Tujuan Pemerintahan Daerah	44
4. Tugas Pemerintahan Daerah	44
D. Teori Umum Tentang Jabatan	47
E. Tinjauan Umum Tentang Kepolisian	53
1. Pengertian Kepolisian	53
2. Fungsi dan Tugas Kepolisian dalam Ketertiban dan Keamanan.....	56
3. Jabatan yang Boleh Diduduki Anggota Polri di Luar Institusi Polri..	60
F. Landasan Hukum Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah Menurut Hukum Positif.....	63

BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN

KEDUA 73

A. Pengertian Implikasi Hukum	73
B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB).....	74
C. Jenis Jabatan	82
D. Pelaksana Tugas.....	85
E. Tinjauan Umum Tentang Kepala Daerah.....	91
1. Pengertian Kepala Daerah	91
2. Tugas dan Wewenang Serta Kewajiban Kepala Daerah	92
3. Larangan Bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah	93
4. Implikasi Hukum Terhadap Penetapan Penjabat Kepala Daerah Dari Anggota Polri yang Berstatus Aktif	Error! Bookmark not defined.

DAFTAR PUSTAKA..... 104

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah negara hukum sebagaimana termaktub dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD NRI) 1945. Kerangka kenegaraan dan sistem pemerintahan Republik Indonesia telah diatur dalam UUD NRI 1945, yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk Republik. Ditegaskan pula bahwa Indonesia adalah negara hukum yang berkedaulatan rakyat. Dengan demikian, Negara Indonesia adalah negara konstitusi, bersendikan demokrasi dan berbentuk Republik kesatuan.¹

Indonesia mencakup wilayah yang begitu luas dengan macam suku dan budaya di berbagai daerah, sehingga UUD NRI 1945 menata tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana dijelaskan pada Pasal 18 UUD NRI 1945 bahwa negara Indonesia terdiri dari provinsi dan Kabupaten/Kota yang bersifat independen dengan mempertimbangkan asal-usul daerahnya. Sehingga keberadaan Pemerintahan Daerah mewujudkan amanat yang sudah ditetapkan oleh konstitusi dan harus dibangun dalam sistem tatanan pemerintahan Republik Indonesia.

Jika didasarkan pada ketentuan yang berjalan tentang Pemerintahan Daerah peranan Kepala Daerah sangat penting, mengingat

¹ Hanif Nurcholis, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, hlm. 100

Kepala Daerah merupakan elemen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional sebagai sub-sistem pemerintahan nasional atau negara. Kepala Daerah melambangkan figur atau manajer yang memastikan efektivitas pencapaian arah organisasi Pemerintahan Daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana fungsi yang dimainkan oleh pemimpin itu, dengan kata lain, kiblat dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kepiawaian, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi keharusan dan tanggungjawabnya.²

Kepala Daerah ialah suatu bagian jabatan yang mengendalikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Menurut Logeman, jabatan menyerupai suatu peran dalam organisasi *public* yang bernama negara. Di mana fungsinya ini merupakan satu lingkungan kerja yang terjalin dalam rangkaian secara keseluruhan (organisasi).³

Tenggat kepemimpinan jabatan Kepala Daerah diberi batas oleh peraturan perundang-undangan. Indonesia sendiri sudah memiliki ketentuan bahwa Kepala Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah yaitu selama 5 (lima) tahun dan akan terjadi kekosongan jabatan dikarenakan akan berakhirnya masa jabatan yang sudah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan dapat menyinambungkan kembali untuk satu periode yang sama. Setelah itu akan dilakukan pergantian Kepala Daerah secara serentak di seluruh

² J. Kaloh, 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah: Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 4

³ Dian Bakti Setiawan, 2017, *Pemberhentian Kepala Daerah*, Rajawali Pers, Depok, hlm. 25

wilayah di Indonesia yang bertujuan untuk ketepatan anggaran pada saat pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada).⁴

Kepala Daerah sekali waktu juga tidak dapat melaksanakan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah karena adanya permasalahan baik itu dalam aspek sosial, politik, maupun hukum yang dapat mengakibatkan terjadinya kekosongan jabatan Kepala Daerah yang merupakan konsekuensi adanya permasalahan dari beberapa aspek tersebut.⁵

Berdasarkan UU No. 2 tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia pada Pasal 5 Ayat (1) menjelaskan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dikatakan sebagai alat negara yang bertindak dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum juga memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat dalam rangka terjaganya keamanan dalam negeri.

Dilihat dari perannya, seorang anggota Polri tidak dapat masuk ke dalam struktur pemerintahan, pusat maupun daerah. Lantaran, hal tersebut dapat memicu konflik baru di luar kewenangan Polri sebagai penjaga keamanan dan ketertiban Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bentuk pemerintahan Indonesia ini diduduki oleh bermacam partai politik yang menjalankan sistem demokrasi sebagai sikap perwujudan bahwa

⁴ Nandang Alamsyah Deliarnoor, 2015, "Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)", *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume 1 No. 2, Oktober, hlm. 324

⁵ Dewi Triwahyuni & Fuqoha, "Efektivitas Jabatan Pejabat Pelaksana Tugas (PLT) Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan", *Jurnal Administrasi Negara*, Volume No. 2, Januari-April, hlm. 35

Indonesia merupakan negara yang berdaulat dan kedaulatannya berada di tangan rakyat. Sebagai negara yang berdaulat dan kedaulatannya berada di tangan rakyat, hal ini melambangkan bahwa Indonesia tidak akan dapat mengelakkan diri dari sistem demokrasi yang dijalankan oleh beragam partai politik yang ada.

Seorang anggota Polri juga dilarang berperan dalam kegiatan politik untuk menjaga independensi seorang penegak hukum dan menjaga keamanan dan ketertiban. Hal tersebut diatur pada Pasal 28 Ayat UU No. 2 Tahun 2002 yang berbunyi 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.”

Di dalam penjelasan Pasal 28 Ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian dijelaskan jika yang dimaksud dengan “bersikap netral” adalah anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia lepas dari pengaruh semua partai politik, golongan dan dilarang menjabat anggota dan/atau pengurus partai politik.

Namun, pada kenyataannya masih ada anggota Polri turut dalam kegiatan politik dengan turun ke dalam sistem pemerintahan daerah, dengan menjadi Penjabat Gubernur Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun

2018 seperti Komisaris Jenderal Mochamad Iriawan.⁶ Akan tetapi, dalam fungsi dan kewenangannya tidak ada satupun ihwal yang berkaitan yang dapat dijadikan dasar serta alasan seorang anggota Polri menduduki jabatan di Pemerintahan, kecuali ia undur diri dari dinas kepolisian atau pensiun.

Undang-undang sudah menjelaskan tentang ruang bagi anggota kepolisian untuk menduduki jabatan Aparatur Sipil Negara, Namun UU No 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara membatasi Jabatan mana yang boleh di isi oleh anggota polri. Di dalam pasal 20 Ayat (2) dan(3) Undang-Undang Aparatur Sipil Negara diatur anggota polri hanya diperbolehkan mengisi jabatan Aparatur Sipil Negara tertentu saja yaitu 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.

Namun penempatan ini juga tidak bisa dilakukan dengan sesuka hati Kementerian Dalam Negeri (Mendagri) karna harus ada asas-asas kepatutan yang juga harus diperhatikan. Asas kepatutan dituangkan dalam pasal 1339 KUH perdata yang menyebutkan, *“Persetujuan tidak hanya mengikat apa yang dengan tegas ditentukan di dalamnya,*

⁶ Fitra Moerat Ramadhan, 2021, *“Ini Daftar TNI-Polri yang Pernah Menjabat sebagai Plt Gubernur* (<https://grafis.tempo.co/read/2817/ini-daftar-tni-polri-yang-pernah-menjabat-sebagai-plt-gubernur>, diakses pada 24 April 2022 Pukul 2:32 Wita)

melainkan juga segala sesuatu yang menurut sifatnya persetujuan dituntut berdasarkan keadilan, kebiasaan, atau undang-undang". Asas ini merupakan ukuran tentang hubungan yang ditentukan juga oleh rasa keadilan masyarakat. Asas *checks and balances* harusnya juga menjadi perhatian yang mendalam apabila seorang anggota Polri ditempatkan pada suatu posisi yang tidak dalam lingkup tugasnya. *Check and Balances* dibuat untuk membatasi kekuasaan pemerintah. Hal tersebut dapat terlaksana dengan membagi pemerintah dalam kelompok-kelompok persaingan yang dapat secara aktif mengekang kekuasaan kelompok lainnya. Hal ini akan berhenti bila ada suatu kelompok kekuasaan yang mencoba untuk memanfaatkan kekuasaannya secara ilegal.⁷

Dalam meningkatkan pengelolaan pemerintahan seyogyanya seorang anggota Polri tidak perlu masuk dalam pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, anggota Polri cukup fokus pada fungsi dan tugasnya untuk jaga keamanan dan ketertiban Negara Republik Indonesia, jika seorang Polri menduduki jabatan pemerintahan akan menyulut konflik kepentingan dan merobohkan keamanan dan ketertiban negara. Kedudukan Polri dan Menteri sama-sama di bawah Presiden, dengan tafsiran memiliki kedudukan yang setara, sehingga Polri diberi tugas oleh Menteri Dalam Negeri untuk menjadi Penjabat Kepala Daerah akan membuat kedudukan Polri di bawah kuasa Menteri.

⁷ Fajlurrahman Jurdi, 2019, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Kencana, Jakarta, hlm. 57

Pemilihan umum untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden bersama Pemilihan Umum Kepala Daerah untuk memilih seorang Gubernur saat ini menjadi hal yang menyedot perhatian, rakyat Indonesia sangat bergairah dalam menghadapi pesta demokrasi walaupun tidak setiap tahun diadakan. Pemilu atau Pilkada yang lama menyebabkan konflik-konflik yang sulit diakhiri, salah satunya konflik terkait *vacuum of power* saat kepala daerah sedang berada dalam proses pemilihan umum. Selama proses pemilihan seorang pemimpin, maka akan mengakibatkan kosongnya kekuasaan yang berakibat pada sistem pemerintahan. Oleh karena itu mengharuskan Kemendagri untuk segera mempersiapkan seseorang untuk menjadi Penjabat untuk menduduki jabatan tinggi Negara ataupun daerah agar tidak ada kekosongan kekuasaan.

Untuk meningkatkan pengelolaan pemerintahan terkhusus pemerintahan daerah agar efisiensi dan efektifitas perlu ditingkatkannya atensi terhadap aspek-aspek hubungan pemerintahan, interaksi pemerintahan pusat dan daerah harus berjalan dengan baik, khususnya pada potensi dan keanekaragaman daerah, peluang serta tantangan kompetisi global yang semakin kuat menjadikan pemerintah pusat dianggap perlu memberikan kewenangan seluas-luasnya kepada daerah juga penyerahan hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah

dalam kesatuan tatanan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk terciptanya Negara Kesatuan yang lebih baik.⁸

Tugas Mendagri untuk menentukan seorang Penjabat Kepala Daerah Jawa Barat Tahun 2018 berhasil mendapat perhatian publik, di mana Menteri Dalam Negeri mengangkat seorang anggota Polri aktif untuk menduduki jabatan Penjabat Gubernur. Keputusan yang diambil menuai berbagai reaksi dari beberapa kalangan, mengingat seorang Polri merupakan pihak yang bertugas dalam menjaga keamanan dan pertahanan Negara, bukan untuk terjun ke dalam politik praktis di pemerintahan. Dalam hal kosongnya jabatan gubernur, maka Kemendagri sebagai pihak yang memiliki wewenang mengangkat pejabat gubernur yang berasal dari pimpinan tinggi madya sampai dilantiknya gubernur selanjutnya sebagaimana dijelaskan pada Pasal 201 Ayat (10) UU No. 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan, Gubernur, Bupati, Walikota.

Selanjutnya, di dalam penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b UU No. 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara yang kemudian disebut ASN, bahwa yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya 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,

⁸ Widjaja, 2008, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 37

Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.”

Pengangkatan Jabatan Pemerintahan yang diisi oleh aparatur negara terkhusus anggota Polri aktif dapat menimbulkan konflik, salah satunya menghilangkan rasa kepercayaan masyarakat terhadap netralitas Kepolisian Negara Republik Indonesia. Hal ini dapat menciptakan biasanya fungsi kepolisian yaitu menjaga keamanan dan ketertiban negara, bukan untuk menjalankan tugas eksekutif pemerintahan terkhusus Penjabat Kepala Daerah.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik mengkaji dan menganalisis bagaimana ketentuan hukum Pengangkatan anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah dengan mengangkat judul **“Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka peneliti mengambil pokok permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana hukum positif memandang terkait pengangkatan Anggota Polri sebagai Penjabat Kepala Daerah?
2. Bagaimana implikasi hukum terhadap penetapan Penjabat dari anggota Polri yang berstatus aktif?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis bagaimana hukum positif menanggapi terkait pengangkatan Anggota Polri sebagai pejabat kepala daerah
2. Untuk mengetahui implikasi hukum terhadap penetapan Penjabat kepala daerah dari anggota Polri yang berstatus aktif

D. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan lingkup penelitian, maka kegunaan penelitian ini meliputi:

1. Secara Akademis

Secara Akademis diharapkan karya tulis ilmiah ini dapat memberikan masukan atau kontribusi secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan, dan ilmu hukum tata negara khususnya hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan hukum pengangkatan Anggota Polri sebagai Penjabat Kepala Daerah.

2. Secara Praktis

Secara praktis diharapkan karya tulis ilmiah hukum ini dapat memberikan pengetahuan hukum bagi pihak-pihak yang berkegiatan dalam hal ini ketentuan hukum ketentuan hukum pengangkatan anggota Polri sebagai Penjabat Kepala Daerah serta sebagai sumber inspirasi bagi

penelitian berikutnya yang relevan atau berkaitan dengan tulisan hukum ini.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis terhadap judul skripsi yang berkaitan dengan “Pengangkatan anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah” bahwa terdapat kemiripan dengan judul skripsi yang ditulis oleh Desy Purwaningsih Mahasiswa Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah Jakarta dengan mengangkat judul “Legalitas Pengangkatan Perwira Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur (Studi Kasus Pengangkatan M Iriawan sebagai Plt. Gubernur Provinsi Jawa Barat Tahun 2018)” dan Sutan Rais Aminullah Nasution Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dengan mengangkat judul “Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara”. Meskipun terdapat kemiripan berupa lingkup penelitian yaitu mengkaji permasalahan atas Pengangkatan anggota Polri Sebagai Penjabat kepala daerah. Tetapi, terdapat perbedaan antara skripsi yang ditulis oleh Desy Purwaningsih dan Sutan Rais Aminullah.

Skripsi yang ditulis oleh Desy Purwaningsih mempersoalkan mengenai Legalitas Pengangkatan Perwira Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur (Studi Kasus Pengangkatan M Iriawan sebagai Plt. Gubernur Provinsi Jawa Barat Tahun 2018), dimana hasil penelitiannya

bahwa secara hukum, pengangkatan Perwira Polri aktif sebagai Plt. Gubernur ini tidak sesuai aturan. Pasal 109 Ayat (2) UU ASN secara jelas mengatur, bahwa Polri atau TNI harus pensiun atau mengundurkan diri dari jabatan tanpa kecuali, hal ini berlainan dengan penjelasan Pasal 28 Ayat (3) UU Kepolisian. Berdasarkan *Asas Lex Posteriori Derogat Lex Priori* UU ASN lebih dapat digunakan kekuatan hukumnya dibanding dengan UU Kepolisian. Kemudian Polri tidak dapat menjabat di Instansi Pemerintahan sekalipun ia ditugaskan oleh Kapolri, sebab dalam Pasal 20 Ayat (3) UU ASN Polri atau TNI dapat menduduki jabatan di Instansi Pusat bukan Institusi Pemerintahan, (2) Hubungan Kementerian Dalam Negeri dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia digambarkan sejajar dan sama-sama berada di bawah Presiden. Beberapa Kementerian termasuk Kementerian Dalam Negeri mengharapkan Kepolisian berada di bawah kuasanya, namun hingga saat ini Kepolisian masih dalam posisi sejajar dengan kementerian. Kepolisian yang masuk ke ranah pemerintahan (khusus daerah) berada di bawah kuasa Kemendagri yang seyogyanya cukup menjalin kerjasama, garis koordinasi yang akan timbul antar kedua lembaga tersebut adalah garis kordinasi vertikal bukan lagi horizontal.

Selanjutnya skripsi yang ditulis oleh Sutan Rais Aminullah membahas mengenai Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Admnistrasi Negara, yang dimana hasil penelitiannya bahwa Tugas dan kewenangan

Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dicantumkan dalam Pasal 65 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Tugas dan wewenang Kepala Daerah dicukupkan dengan kewajiban yang harus dijalankan oleh Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Akan tetapi tugas dan wewenang tersebut tidak dapat dijalankan apabila Kepala Daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. Sehingga dapat diingat bahwa tugas dan kewenangan yang diperoleh Kepala Daerah sangat memengaruhi jalannya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan baik. (2) Pengaturan tentang penobatan Plt Kepala Daerah dalam Pemerintahan Daerah menurut peraturan perundang-undangan diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 14 Ayat (1) dan Ayat (2) dan Pasal 34 Ayat (2). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah juga tercantum ketentuan yang mengharuskan pengangkatan Plt Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah yang sedang ditahan atau berhalangan sementara sebagaimana yang terdapat pada Pasal 65 Ayat (4), (5), dan (6).

Dua penelitian tersebut di atas melakukan kajian dengan fokus Legalitas Pengangkatan Perwira Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur serta fokus pada Kasus Pengangkatan M Iriawan sebagai Plt.

Gubernur Provinsi Jawa Barat Tahun 2018) dan mengenai Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara.

Demikian sangat jelas perbedaannya bahwa penelitian yang telah ada membahas mengenai Legalitas Pengangkatan Perwira Polri Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur (Studi Kasus Pengangkatan M Iriawan sebagai Plt. Gubernur Provinsi Jawa Barat Tahun 2018) dan mengenai Kewenangan Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah Dalam Pemerintahan Daerah Menurut Perspektif Hukum Administrasi Negara sedangkan penelitian ini membahas mengenai Pengangkatan Anggota Polri Sebagai Penjabat Kepala Daerah.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti adalah penelitian normatif. Penelitian normatif menurut Soejono Soekanto adalah menggunakan studi hukum studi kasus normatif berupa produk hukum, misalnya mengkaji undang-undang. Dasar kajiannya adalah hukum yang di konsepsi sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi dasar perilaku setiap orang. Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada asas-asas hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi hukum, sejarah hukum, dan perbandingan hukum. Oleh karena itu, penelitian hukum

normatif bertolak pada bahan-bahan hukum yang bersifat tertulis, sehingga disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen.⁹

Metode penelitian hukum normatif juga didasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan penelitian ini.

2. Pendekatan Penelitian

Setelah menjelaskan metode penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, berikut adalah pendekatan-pendekatan yang dipakai dalam penelitian hukum yang bersifat normatif ini:

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan ini merupakan penelitian yang mengutamakan bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan sebagai bahan acuan dasar dalam melakukan penelitian.¹⁰

b. Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*)

Menurut Nazir (2005:58) penelitian komparatif adalah semacam penelitian deskriptif yang ingin mencari jawaban secara mendasar tentang sebab-akibat, dengan analisa faktor-faktor penyebab terjadinya ataupun munculnya suatu

⁹ Peter Mahmud, 2005, *penelitian hukum edisi revisi*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 45

¹⁰ Saiful Anam, 2017, *Pendekatan Perundang-Undangan (Statute Approach) Dalam Penelitian Hukum*, Diakses tanggal 10 September 2020, <https://www.sapl原因law.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/>.

fenomena tertentu. Bersifat membandingkan antara dua kelompok atau lebih dari suatu variable tertentu.

Menurut Surakhman (1986:84) mengatakan bahwa:

“Komparasi adalah penyelidikan deskriptif yang berusaha mencari pemecahan melalui analisis tentang hubungan sebab-akibat yakni memilih faktor-faktor tertentu yang berhubungan dengan situasi atau fenomena yang diselidiki dan membandingkan dari faktor satu ke faktor yang lain”.

3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan bakal dasar dalam ilmu penelitian umumnya disebut dengan sumber data sekunder. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

a) Bahan Hukum Primer

Merupakan subjek yang berwatak autoritatif, artinya mempunyai otoritas. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tentang Aparatur Sipil Negara

- 4) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota
- 5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- 7) Dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik yang dibahas.

b) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang bersifat membantu dan atau menunjang bahan hukum primer dalam penelitian yang akan memperkuat penjelasan di dalamnya. Bahan ini biasanya digunakan untuk melengkapi bahan hukum primer dan memberikan petunjuk kearah mana penelitian melangkah.¹¹

c) Bahan Hukum Tersier

Merupakan bahan hukum yang memberikan arahan atau penjelasan terhadap materi hukum primer dan sekunder seperti kamus, hukum, ensiklopedia, majalah, koran dan lain-lain.¹²

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui metode studi kepustakaan (*library research*) yang ditujukan untuk

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2006, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 23.

¹² Jhony Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, hlm. 46.

memperoleh bahan-bahan hukum dan informasi-informasi sekunder yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian yang bersumber dari buku buku, jurnal, makalah, serta sumber-sumber informasi lainnya seperti bahan-bahan hukum yang terdokumentasikan melalui situs-situs internet yang relevan.

Metode studi pustaka ini digunakan untuk memperoleh informasi ilmiah mengenai tinjauan pustaka, pembahasan teori dan konsep yang relevan dalam penelitian ini yaitu yang berkaitan dengan pengangkatan pejabat kepala daerah.

5. Analisis Bahan

Keseluruhan bahan-bahan hukum yang telah digabung dan di inventarisir, selanjutnya akan diolah dan dianalisis secara seksama oleh Penulis sehingga diperoleh ratio logis mengenai persoalan hukum yang diteliti. Bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan dan diolah secara terpadu kemudian dikaji lebih lanjut berdasarkan teori-teori hukum yang ada sehingga menghasilkan rumusan argumentasi untuk menjawab persoalan hukum yang dibahas dalam penelitian hukum ini.