BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah pemerintahan orde baru mengakhiri masa pemerintahannya pada tanggal 20 Mei 1998 melalui suatu gerakan reformasi, disusul dengan percepatan Pemilu di tahun 1999, UUD 1945 yang selama pemerintahan orde baru diskralkan dan tidak dapat diubah oleh MPR sekalipun, pada tanggal 19 Oktober 1999 untuk pertama kalinya UUD 1945 dilakukan perubahan oleh MPR-RI.[1] Kemudian pada tanggal 18 Agustus 2000 MPR-RI melalui siding tahunannya menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD 1945 yang salah satu perubahannya adalah mengenai pemerintahan daerah yang terdapat pada Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, dimana sebelum perubahan hanya terdapat satu pasal yaitu Pasal 18. Perubahan ketiga terhadap UUD 1945 dilakukan pada tanggal 9 November 2001 yang menitikberatkan pada kelembagaan Negara, dan amandemen terakhir atau amandemen keempat dilakukan pada tanggal 10 Agustus 2002. Amandemen UUD 1945 tidak dibertujuan untuk mennganti UUD 1945, akan tetapi hanyalah sebagai prosedur yang bertujuan untuk menyempurnakan UUD 1945, sebagai sebuah norma yang bertujuan untuk lebih menciptakan pemerintahan yang lebih demokratis. Di dalam UUD 1945 hasil amandemen dirumuskan dengan melibatkan sebanyak-banyaknya partisipasi rakyat dalam pengambilan keputusan politik.

[1]Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia,* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), hlm. 299.

Dari Pasal 18 ayat (4) perubahan UUD 1945 sebagai payung hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah dalam hubungannya dengan pemilihan kepala daerah, dimana pasal tersebut merupakan dasar hukum mengenai pemilihan kepala pemerintahan daerah pada tingkat provinsi kabupaten dan kota yang menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah tersebut dipilih secara demokratis.[2]

Hasil amandemen UUD 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan kepala daerah di Indonesia. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyebutkan bahwa *"Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah propinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis."*

Frasa "dipilih secara demokratis" bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyatnya ataupun DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktekan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.[3]

Ketentuan ini memberikan peluang untuk diinterpretasikan bahwa pemilihan kepala daerah harus dilakukan secara demokratis. Sekiranya klausul "dipilih secara demokratis" diparalelkan dengan proses pemilihan presiden dan wakil presiden di tingkat nasional, maka di daerah pun dapat dilakukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Dengan adanya perubahan proses pengisian

---

[2] Indonesia, *Perubahan Kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 18 ayat (4).

[3] Jimly Asshiddqi, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat,* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002), hlm. 22.

jabatan presiden dan wakil presiden, proses pemilihan kepala daerah dengan sistem perwakilan menjadi kehilangan relevansinya.[4]

Pemilihan kepala daerah atau yang biasa disingkat menjadi Pilkada, merupakan agenda penting 5 tahun sekali di masing-masing daerah dalam Negara Indonesia.[5] Pilkada merupakan agenda yang paling menentukan nasib suatu daerah selama 5 tahun ke depan, yaitu suksesi kepemimpinan tertinggi di wilayah eksekutif. Namun, tidak jarang kepala daerah (petahana) kemudian melanjutkan ke periode kedua dalam masa jabatannya atau biasa disebut dengan *incumbent.*

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 mengatur tentang pemilihan gubernur, Bupati, dan Walikota. Dalam Pasal 70 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 juga diatur mengenai cuti kampanye bagi kepala daerah (petahana). Kepala daerah yang ingin maju lagi untuk periode kedua, harus mengajukan cuti selama masa kampanye pemilihan kepala daerah. Kepala daerah yang menjalani masa cuti, selama masa cutinya kepala daerah digantikan oleh pelaksana tugas (Plt).

Apabila dalam pemerintahan, adanya kekosongan pada jabatan kepala daerah maka akan digantikan oleh pelaksana tugas (Plt) yang mana dalam hal ini sepenuhnya diserahkan pergantian jabatan oleh Kementrian Dalam Negeri. Yang mana aturan penunjukkan pelaksana tugas kepala daerah dalam UU Pilkada yaitu UU No 10 Tahun 2016 Pasal 201 Ayat 10 Tentang Pemilihan Kepala Daerah:

---

[4] Suharizal, *Pemilukada; Regulasi, Dinamika, Konsep Mendatang,* Jakarta: PT RajaGrapindo Persada, 2011

[5]Pasal 3, Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 *Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota.*

"*untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, di angkat penjabat gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan".* Adapun dalam aturan penunjukkan kepala daerah termuat dalam aturan Kementrian Dalam Negeri yaitu Peraturan Mentri Dalam Negeri No 1 Tahun 2018 Pasal 4 Ayat 2 tentang cuti di luar tanggungan negara yang bunyinya: "*penjabat gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/ setingkat di lingkup pemerintah pusat/ provinsi.*

Jelang Pilkada serentak tahun 2018 banyak Kepala Daerah (petahana) yang melanjutkan ke periode kedua, dan bagi Kepala Daerah tersebut akan digantikan oleh Pelaksana tugas (Plt), penyelanggaraan Pilkada secara serentak, di 171 daerah. Pilkada 2018 akan digelar di 17 provinsi, 115 kabupaten, dan 39 kota melalui sistem pemilihan umum secara langsung. Dan pada pilkada serentak 2018 ini muncul polemik soal penunjukkan pejabat tinggi Polri jadi Pelaksana tugas (Plt) gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara.

Dalam penujukkan Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah tersebut maka Menteri dalam Negeri menunjuk Pelaksana Tugas (Plt) dua Jendral Polri aktif menjadi Pelaksana Tugas (Plt) gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara, dikarenakan Gubernur di provinsi Jawa Barat dan Sumatera Utara yang cuti karena mengikuti pemilihan Kepala Daerah tahun 2018. Dua perwira tinggi yang ditunjuk sebagai Pelaksana Tugas (Plt) gubernur yakni asisten Kapolri bidang operasi (Asops) Inspektur Jenderal Mochammad Iriawan sebagai plt gubernur

Jawa Barat, serta Kepala divisi profesi dan pengamanan (Kadiv Propam) Polri Irjen Martuani Sormin menjadi pelaksana tugas (Plt) guberur Sumatera Utara.[6]

Argumen hukum Mendagri terkait penunjukannya itu ialah berdasarkan UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pilkada Pasal 201, dan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang cuti di luar tanggunngan negara Pasal 4 ayat (2), dia pun menjelaskan dua provinsi tersebut tergolong rawan maka dibutuhkan koordinasi dan komunikasi yang baik. Alasan pemilihan Plt dari kalangan Polri adalah menjamin netralitas di Pilkada serentak 2018, mendagri menjelaskan pendekatan keamanan, stabilitas, dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih 2 perwira itu.

Sebelumnya Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo juga pernah menunjuk Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur pada Pilkada tahun 2017 yaitu Mayjen TNI (PURN) Soedarmo sebagai Plt Gubernur aceh, dan yang kedua yaitu Irjen Pol Carlo Brix Tewu sebagai Plt Gubernur Sulawesi Barat. Saat itu Irjen Pol Carlo Brix Tewu tengah menjabat sabagai staf ahli Bidang ideology dan Konstitusi Kemenpolhukam dan berstatus Perwira Polri aktif.

Terkait penunjukan pelaksana tugas (Plt) Gubernur oleh Menteri Dalam Negeri yang menunjuk dua Perwira Polri menjadi pelaksana tugas (Plt) Gubernur, menimbulkan pro dan kontra di kalangan akademisi, politisi, dan masyarakat. Dikarenakan adanya potensi melanggar Undang-undang yaitu UU No 10 tahun 2016 tentang pemilihan Kepala Daerah, UU No 5 tahun 2014 tentang Aparatur

[6] https://www.cnnindonesia.com/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur, di akses pada tanggal 27 februari 2018

Sipil Negara(ASN), dan UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Pandangan ini disampaikan peneliti hukum Perkumpulan untuk Demokrasi dan Demokrasi (Perludem), Fadli Ramadhanil. Beliau menerangkan UU Pilkada sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur yang diangkat sebagai pelaksana tugas (Plt) gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan madya. Yang termuat dalam pasal 201 ayat (10) 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"*. Menurut beliau, jabatan pimpnan tinggi madya dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU No 5 Tahun 2014 tentang ASN. Mulai sekretaris jendral kementrian lembaga negara, sekretaris jendral lembaga non-struktural, direktur jendral, deputi, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat, wakil sekretariat, sekretaris militer presiden, kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris deerah provinsi, dan jabatan lain yang setara. Merujuk aturan itu, kata beliau tindakan Mendagri yang hendak menunjuk perwira Polisi aktif berpotensi melanggar UU Pilkada itu.

Selanjutnya, langkah Mendagri menunjuk dua perwira Polisi aktif itu pun bertabrakan dengan UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia yang mengatur tentang Kepolisian Republik Indonesia tidak boleh anggota Polri aktif menjabat dua instansi atau memiliki dua jabatan fungsional, yang termuat

dalam UU No 2 Tahun 2002 khususnya Pasal 28 ayat tiga (3) Tentang Kepolisian Republik Indonesia, yang bunyinya: "*Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan di luar Kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari Dinas Kepolisian*".

Dari penjelasan atas UU No 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia pada Pasal 28 ayat tiga (3) ialah yang dimaksud dengan "jabatan di luar kepolisian" adalah jabatan yang tidak mempunyai sangkut paut dengan kepolisian atau tidak berdasarkan penugasan dari Kapolri.[7]

Merujuk dari pasal itu, dari akademisi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri (UIN) Antasari Dr.Hj.Hayatun Na'imah,S.H,M.Hum berpendapat ditinjau dari normatif apabila anggota Polri aktif yang ingin menduduki jabatan diluar Kepolisian, maka terlebih dahulu mengundurkan diri atau pensiun dari dinas Kepolisian, dan seandainya apabila anggota Polri aktif yang menjadi Pelaksana Tugas (Plt) tidak mengundurkan diri atau pensiun maka akan berpotensi adanya pelanggaran terhadap UU tersebut.[8] Terkait permasalahan tersebut, oleh karena itu penulis ingin meneliti mengenai "Pendapat Akademisi Tentang Penempatan TNI/Polri Sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah".

---

[7] Republik Indonesia, Penjelasan atas Undang-undang No 2 tahun 2002 *tentang Kepolisian Republik Indonesia*, Pasal 28 Ayat 3.

[8]Observasi awal , wawancara dilaksanakan hari senin tanggal 7 mei 2018 Pukul 09.00 WITA

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka masalah yang akan diteliti dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pendapat akedemisi tentang penempatan TNI/Polri Sebagai Plt kepala daerah ?
2. Apa alasan dan dasar hukum yang mendasari pendapat akademisi tersebut dalam memberikan pendapatnya ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk engetahui pendapat dari akademisi tentang penempatan TNI/Polri Sebagai Plt kepala daerah.
2. Untuk mengetahui alasan yang mendasari pendapat akademisi tersebut dalam memberikan pendapatnya.

D. Signifikasi Penelitian

Dengan tujuan penelitian tersebut diatas diharapkan dari hasil ini dapat memberikan manfaat antara lain:

1. Secara aspek teoritis (keilmuan) menambah wawasan dan pengetahuan seputar permasalahan yang diteliti, baik peneliti sendiri maupun pihak lain yang ingin mengetahui secara mendalam tentang permasalahan tersebut dan sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu Hukum Tata Negara.

2. Aspek praktis, menjadi bahan informasi bagi para akademisi dan praktisi yang berkepentingan terutama pemerintahan daerah.
3. Memperkaya khazanah kepustakaan UIN Antasari pada umumnya dan fakultas syariah pada khususnya serta pihak-pihak lain yang berkepentingan dengan hasil penelitian.

E. Definisi Operasional

Untuk menghindari kesalah pahaman dan untuk memperjelas masalah yang diteliti maka perlu ada batasan istilah sebagai berikut:

1. Pendapat yaitu pikiran, anggapan, buah pemikiran atau perkiraan tentang suatu hal.[9] Yang dimaksud dengan pendapat dalam penelitian ini yaitu hasil pemikiran dari akademisi berkaitan dengan penempatan TNI/Polri sebagai pelaksana tugas (Plt) kepala daerah.
2. Akademisi adalah orang yang berpendidikan tinggi, anggota akademi.[10] Yang dimaksud akademisi dalam penelitian ini adalah dosen di fakultas syariah UIN Antasari Banjarmasin dan dosen di fakultas hukum ULM Banjarmasin.
3. TNI yaitu Tentara Nasional Indonesia yang merupakan sebuah angkatan perang Negara Indonesia. Sedangkan Polri yaitu kepolisian nasional di Indonesia yang bertanggung jawab langsung di bawah presiden.

---

[9] Admin, *Definis Pendapat*, http://www.artikata.com/arti -362169-pendapat.html, di akses 28 februari 2018.

[10] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indinesia,* (Jakarta: Balai Pustaka, 2005), hlm.18.

4. Pelaksana tugas adalah pejabat yang mengisi kekosongan sementara pada jabatan struktural pemerintahan dipusat dan daerah.
5. Kepala Daerah adalah seorang yang memimpin pemerintahan di daerah, yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pilkada yang mana kepala daerah dicalonkan oleh partai politik atau independen. Dan kepala daerah yang mempunyai wewenang terhadap suatu daerah yang dipimpinnya.

F. Kajian Pustaka

Untuk menghindari dan untuk memperjelas permasalahan yang penulis angkat, maka diperlukan kajian pustaka untuk membedakan penelitian ini dengan penelitian yang telah ada. Berdasarkan hal tersebut ada skripsi yang berjudul:

Engkus Kuswara (0606044770) Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonessia yang berjudul "Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara- Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)"[11] dari hasil yang dibuat saudara Engkus Kuswara menyampaikan mekanisme pengisian jabatan Kepala Daerah Provinsi di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam sitem pemerintahan daerah saat ini, yang sejalan dengan Pasal 18 UUD 1945 yang mengatur pemerintahan di daerah, UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 3 Tahun 1950 Tentang Pembentukan Daerah Istimewa sebagaimana di ubah terakhir dengan UU No 9 Tahun 1955, yang mana

[11]Engkus kuswara, *"Pemilihan Kepala Daerah Dalam Perspektif Hukum Tata Negara- Tinjauan Atas Pengisian Jabatan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY)", skripsi* Jurusan S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok 2012.

pengisian Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dilaksanakan melalui pemilihan umum. yang mana dalam menjalankan kewenangannya menjalankan fungsi ganda, yakni sebagai kepala wilayah yang merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sebagai kepala daerah yang mempresentasikan politik lokal Yogyakarta. Adapun perbedaan penelitian Engkus Kuswara adalah mengenai pengisian Jabatan kepala daerah di Daerah Istimewa dalam pemilihan kepala daerah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dalam perspektif Hukum Tata Negara, sedangkan peneliti membahas mengenai Pengisian kekosongan Jabatan kepala daerah yang mencalon ke periode kedua lalu kepala daerah tersebut menjalani masa cuti, dan selama masa cuti Jabatan kepala daerah tersebut digantikan oleh Pelaksana Tugas (Plt) kepala daerah.

Hanfree Bunga' Allo (B12112116) Jurusan Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanudin Makassar yang berjudul "Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur"[12] dari hasil yang dibuat Hanfree Bunga' Allo proses pengangkatan penjabat kepala daerah adalah terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah dalam hal ini Bupati/Wali Kota. Faktor terjadinya kekosongan jabatan dapat terjadi apabila seorang kepala daerah berhenti karena alasan meninggal dunia, permintaan sendiri, atau diberhentikan, faktor kepangkatan yaitu pejabat aselon II yang memiliki pangkat minimal IVc, mempunyai pengalaman dalam bidang pemerintahan, pengusulan oleh gubernur tiga nama dalam satu daerah untuk dikirim ke Kementrian Dalam Negeri setelah itu Menteri Dalam Negeri mengirim

[12] Hanfree Bunga' Allo, *"Tinjauan Yuridis Terhadap Pengangkatan Penjabat Kepala Daerah Oleh Gubernur", skripsi* Jurusan S1 Hukum Administrasi Negar Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar 2016.

satu nama untuk ditetapkan dan Gubernur melantik atas nama Presiden. Dalam posisi seperti itu, jabatan wakil kepala daerah juga tidak dapat menduduki jabatan kepala daerah dikarenakan sesuatu hal, misalnya Wakil Bupati/Wali Kota juga mencalonkan sebagai calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Adapun perbedaan penelitian Hanfree Bunga' Allo adalah pengangkatan kekosongan jabatan Kepala Daerah dalam hal ini Bupati/Walikota yang ditunjuk oleh Gubernur lalu diserahkan ke Kemendagri, sedangkan peneliti membahas mengenai penempatan TNI/Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Kepala Daerah dalam hal ini adalah Gubernur yang mencalon ke periode kedua, yang ditunjuk oleh Kementrian Dalam Negeri.

G. Sistematika Penulisan

Pada penulisan berbentuk proposal ini, penulis membagi pembahasan menjadi lima bab yang terdiri dari:

Bab I : Pendahuluan, bab yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, definisi operasional, tinjauan pustaka, dan sistematika penulisan.

Bab II : Landasan Teori, pada bab ini berisi bahasan yang di paparkan secara umum yaitu meliputi tentang Kepemimpinan, Pemerintah Daerah, Pelaksana tugas (Plt) kepala daerah, TNI/Polri, dan Hak politik TNI dan Polri.

Bab III : metode penelitian, metode penelitian merupakan metode yang digunakan untuk menggali data yang diperlukan, dalam bab ini memuat jenis,

sifat, dan lokasi penelitian, subjek dan objek penelitian, data dan sumber data, teknik pengumpulan data, teknik pengolaha data dan analisis data, dan tahapan penelitian.

Bab IV: laporan hasil penelitian yang meliputi gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data dan dilengkapi dengan analisis data.

Bab V: penutup yang merupakan pembahasan akhir dari skripsi ini, yang terdiri dari kesimpulan dan saran.