

LEGALITAS PENUNJUKAN PEJABAT POLRI MENJADI PELAKSANA TUGAS GUBERNUR PADA MASA KAMPANYE PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Fransica Adelina
Universitas Bung Karno
Jl. Pegangsaan Timur No.17A Menteng, Jakarta Pusat
Phone: 089504288460
Email: fransiscaadelinasinaga@yahoo.com

Abstract

Lack of echelon I officials of the Ministry of Home Affairs (Kemendagri), lack of regional stability and the presence of vulnerability and to ensure neutrality during Governor Election is the reason for the appointment of Polri officers to be Plt. Governor. The legal basis for the appointment is Article 201 of Law Number 10 of 2016 on The Second Amendment to Law Number 1 of 2015 on Enactment of Government Regulation in Lieu of Law Number 1 of 2014 on Election of Governor, Regent and Mayor into Law which mandates to fill the vacancy of Governor's office, appointed by acting governor from high-ranking office until the inauguration of the Governor. Whereas in Article 4 paragraph 2 Regulation of the Minister of Home Affairs Number 1 of 2018 on the Second Amendment to Regulation of the Minister of Home Affairs Number 74 of 2016 on Unpaid Leave of Absence For Governor and Vice Governor, Regent and Vice Regent, as well as Mayor and Vice Mayor governing the Acting Governor can come from "the same level" high-level officials. After analyzing the appointment of Police Officers into Plt of Governor based on the function and authority of the Police, Ministry of Home Affairs and the Provincial Government is illegal because the duties and functions similar to that of the Provincial Head are the duties and functions of the Ministry of Home Affairs, namely to organize domestic government affairs. Furthermore, based on the requirements of appointment of the Governor's Plt is illegal because the Law on the Election of Regional Head cq The State Civil Apparatus Law does not allow the appointment of Police high rank official who is occupying a position in the police to be Governor's plt. However, based on the nature or state of emergency, the appointment of the Polri officials as the Governor's Plt is legal because of the potential for instability and vulnerability in some provinces during the election campaign. To anticipate such problems, the appointment of Polri Officers as Plt. The Governor shall be formulated in the form of Government Regulation in Lieu of Law (Perppu) of Regional Head Election, taking into account the urgent critical that is abnormal circumstances such as instability and vulnerability at the time of the election

Keywords : Duties of Head of Provincial; Requirements of Task Official; and Critical Situation

Abstrak

Kurangnya Pejabat Eselon I Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), kurangnya stabilitas daerah dan terdapatnya gelagat kerawanan serta untuk menjamin netralitas saat Pilkada merupakan alasan penunjukan perwira Polri menjadi Plt. Gubernur. Dasar hukum penunjukan tersebut yaitu Pasal 201 Undang-Undang (UU) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang yang mengamanatkan untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat Penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan Pimpinan Tinggi Madya sampai dengan pelantikan Gubernur. Sedangkan pada 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 Penjabat Gubernur dapat berasal dari "setingkat" pejabat pimpinan tinggi madya. Setelah menganalisa penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt Gubernur berdasarkan fungsi dan kewenangan Polri, Kemendagri, dan Pemprov adalah ilegal karena tugas dan fungsi yang serupa dengan Kepala Daerah Provinsi adalah tugas dan fungsi Kemendagri yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Selanjutnya berdasarkan persyaratan pengangkatan Plt. Gubernur adalah ilegal karena UU Pemilihan Kepala Daerah cq. UU Aparatur Sipil Negara tidak membolehkan penunjukan Pati Polri yang sedang menduduki jabatan di kepolisian untuk menjadi Plt. Gubernur. Namun berdasarkan sifat atau keadaan kedaruratannya penunjukan pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur adalah legal karena adanya potensi ketidakstabilan dan gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye pemilihan kepala daerah. Untuk menghadapi permasalahan tersebut maka seharusnya penunjukan pejabat polri sebagai Plt. Gubernur

dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Pemilihan Kepala Daerah, dengan mempertimbangkan adanya kegentingan yang memaksa yaitu keadaan yang tidak normal seperti ketidakstabilan dan gelagat kerawanan pada saat penyelenggaraan Pemilu .

Kata kunci : Tugas Kepala Daerah; Persyaratan Pelaksana Tugas; dan Keadaan Genting.

A. Pendahuluan

Kekurangan personil setingkat pejabat tinggi eselon I di internal Kemendagri menjadi alasan utama dua Jenderal Polri diusulkan menjadi pelaksana tugas (plt) Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Beberapa Gubernur di antara sepuluh daerah yang akan melaksanakan pemilihan Gubernur diketahui telah habis masa jabatannya. Ada pula Kepala Daerah yang kembali mencalonkan diri sehingga membutuhkan Plt. Gubernur. Daerah yang gubernurnya telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan gubernur yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku Utara dan Papua.

Pengangkatan Plt. Gubernur memperhatikan aspek pengalaman dan kepemimpinan seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspimda)¹. Alasan lain pemilihan Plt dari kalangan kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di Pilkada serentak 2018. Pendekatan Stabilitas dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih perwira Polri tersebut.²

Dasar hukum yang dijadikan oleh Kemendagri untuk mengambil kebijakan tersebut yaitu ketentuan dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas UU 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/provinsi³.

Penempatan Perwira Polri maupun TNI sebagai Penjabat Gubernur sudah dilakukan sebelumnya, contohnya di Aceh yang dipimpin sementara waktu oleh seorang Mayjen TNI dan di Sulawesi Barat yang dipimpin sementara oleh perwira tinggi Polri. Kedua wilayah tersebut aman saat melaksanakan Pilkada tahun 2017. Kedua daerah tersebut yaitu Sulawesi Barat yang dipimpin oleh Plt. Gubernur yaitu Irjen Pol. Carlo Tewu dan di Aceh yang dipimpin oleh Plt. Gubernur Mayejn TNI Soedarmo⁴. Untuk daerah yang masuk kategori rawan dibutuhkan koordinasi dan komunikasi yang baik.⁵

Agar tidak menimbulkan polemik menjelang Pilkada serentak 2018 ini, penunjukan dua pejabat tinggi atau Perwira Tinggi Polri sebagai Plt. Gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara 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 atau TNI. Selain itu Kemendagri juga harus menjelaskan netralitas anggota Polri sebagai Plt. Gubernur 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.

1 Adhi Wicaksono, Alasan Kemendagri Tunjuk Dua Jenderal Polri Jadi Plt. Gubernur, CNN Indonesia, 26 Januari 2018, <<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126203106-32-271921/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur>>

2 Ika Devianti, Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur, (25 Januari 2018), <<http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>>

3 Ibid

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

5 Ika Devianti, Op.Cit.

Berdasarkan uraian tersebut maka penulis sangat tertarik untuk menganalisis penelitian dengan Judul: "Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Sebagai Plt. Gubernur Dalam Pilkada Serentak Tahun 2018.

B. Pembahasan

1. Legalitas Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur berdasarkan Fungsi dan Kewenangan Polri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kepala Daerah Provinsi

Sebelum mengkaji legalitas pengangkatan pejabat Polri tersebut lebih dalam dibahas terlebih dahulu makna dan batas kewenangan Plt. Pasal 34 ayat (2) UU 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.

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) UU No. 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.

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 Plt. Kepala Daerah Provinsi/Gubernur.

Dalam 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 pemdagri, pengembangan 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) UU 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 ranperda tentang RPJPD dan ranperda tentang RPJMD kepada DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD, mengajukan ranperda tentang 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.

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

- a. Mengajukan Rancangan Perda;
- b. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- c. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

- d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- e. 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 UU 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 UU 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.

Kemudian pada Pasal 5 ayat (1) 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 dari ketiga institusi tersebut 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.

Di samping itu 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 UU 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).

Dengan 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 Plt. 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 Plt.

Farouk Muhammad memperingatkan bahwa keberadaan polisi di dalam pemerintah daerah dapat menimbulkan potensi pemanfaatan polisi sebagai instrument pemaksa bagi perwujudan kebijakan - kebijakan politik pemerintah daerah.⁶ Berdasarkan pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur dapat menimbulkan

⁶ Makmur Keliat, *Reformasi Kepolisian Dalam TNI-Polri Di Masa Perubahan Politik Cet-2*, Jakarta: Program Magister Studi Pertahanan-ITB dan Imparsial; 2008, hlm.35-42

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.

2. Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Plt. Gubernur Menurut Persyaratan Penunjukan Plt. Gubernur

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.

Selanjutnya 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.

Dalam 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, Plt. Gubernur tidak harus berasal dari Pejabat Kemendagri. Keppres tersebutlah yang menjadi dasar hukum penunjukan Brigjen Pol. Carlo Brix Tewu sebagai Plt. Gubernur Sulawesi Barat.

Mengacu pada Keppres tersebut, Mendagri Tjahyo Kumolo, kemudian 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) UU 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 1945.

Pasal 201 ayat (10) UU Nomor 10 Tahun 2016 mengamanatkan bahwa yang dapat menduduki pejabat 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 1945 maka kewenangan institusi Polri dan TNI yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban serta penegakan hukum sesuai dengan Pasal 30 UUD 1945. Ketentuan UUD 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 Plt. Gubernur telah diatur dalam rezim jabatan

aparatur sipil negara, yang tercantum dalam Pasal 19 UU 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 UU Nomor 5 Tahun 2014 diatur bahwa Jabatan Pimpinan Tinggi adalah sekelompok jabatan tinggi pada instansi pemerintah kemudian angka 8 UU Nomor 5 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah Pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi.

Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan tersebut dapat disimpulkan bahwa hanya orang yang berada dalam jabatan ASN saja yang dikategorikan sebagai pimpinan tinggi madya yang dapat menjadi Plt. Gubernur.

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 UU 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 UU 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.

Selanjutnya dalam 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.

Dari 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 UU cq. Konstitusi tidak membolehkan jabatan setingkat.

Dariseluruhuraian tersebut dapat disimpulkan bahwa perintah UU 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 Plt. Gubernur.

Amanat reformasi tentang pengaturan anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar Kepolisian Negara Republik Indonesia termaktub dalam Pasal 28 ayat (3) UU 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.

3. Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Plt. Gubernur Menurut Sifat atau Keadaan Kedaruratannya

Kemendagri telah menyatakan bahwa rencana penunjukan perwira Polri sebagai Plt. Gubernur disebabkan oleh adanya potensi ketidakstabilan dan adanya gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye Pemilu Calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Adanya potensi ketidakstabilan dan gelagat kerawanan juga dijelaskan pada website Kesbangpol Kemendagri terdapat artikel yang berjudul Bahaya Isu Sara di Pilkada Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme. Artikel tersebut menyatakan bahwa Provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik.⁷

Dari uraian tersebut sangat jelas bahwa penunjukan pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur disebabkan oleh adanya gelagat kerawanan yang berbau suku, agama, ras, dan antar golongan yang dapat memicu terjadinya konflik sosial bahkan disintegrasi sosial. Dengan demikian solusi terbaik rencana Kementerian Dalam Negeri tersebut dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan

Walikota (UU Pilkada). Hal ini diambil dengan mempertimbangkan adanya kepentingan yang memaksa sehingga pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Selain Daniel, (alm.) Prof. Herman Sihombing dalam bukunya : Hukum Tata Negara Darurat (1996, Penerbit: Djambatan), menilai maksud dari “kepentingan yang memaksa” dan “bahaya” adalah sama. Namun, Pasal 22 ayat (1) itu dianggap lebih genting dan amat terpaksa, sehingga tanpa menunggu syarat-syarat suatu pembentukan UU, Presiden berhak menetapkan Perppu sekaligus menyatakan suatu keadaan bahaya atau darurat. Dalam keadaan yang tidak normal seperti konflik sosial pada saat penyelenggaraan Pemilu UU yang terkait dengan Pemilihan Umum seperti UU Pemilu, ASN, Polri, dan Pemerintahan Daerah dapat diselaraskan dengan kondisi negara Indonesia yang menurut penilaian Presiden dalam keadaan kepentingan yang memaksa demi menjaga stabilitas dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁸

Dengan mempertimbangkan gelagat kerawanan nasional berdasarkan Suku Agama, Ras dan Antar golongan (SARA) dan jangka waktu pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah yang sangat dekat maka sesuai Pasal 22 UUD 1945 pemerintah sebaiknya segera menerbitkan Perppu Penunjukan Pejabat Polri Sebagai Plt. Gubernur.

Dalam kondisi terkini, Mahkamah Konstitusi (MK) dalam pertimbangan putusan uji materi Nomor 138/PUU-VII/2009 telah memberi tiga syarat penerbitan Perppu. Pertama, apabila ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang (UU). Kedua, apabila UU yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada UU, tetapi tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat UU secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu cukup lama. Sementara, ada keadaan mendesak yang memerlukan kepastian untuk diselesaikan. Namun, syarat ini masih menjadi perdebatan dan dianggap tidak mengikat karena hanya terdapat dalam pertimbangan, bukan dalam amar putusan.

Menurut syarat-syarat obyektif kepentingan memaksa dari penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. tergantung pada penilaian Presiden. Dengan

7 Bahaya Isu Sara di Pilkada Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme, sumber dari merdeka.com, diupload (02 Februari 2018), <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2018/7409/Bahaya-Isu-SARA-di-Pilkada-Serentak-dan-Potensi-Munculnya-Radikalisme/berita>

8 Novrieza Rahmi, Memaknai Irisan Perppu dan UU Darurat, (04 September 2017), < <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59ad2f9c2a944/memaknai-irisan-perppu-dan-uu-darurat>>

demikian sudah tepat dan layak Presiden menerbitkan Perppu agar potensi kerawanan sosial pada masa kampanye Pemilihan Kepala Daerah tidak berkembang menjadi konflik sosial bahkan menjurus pada disintegrasi bangsa. Meskipun masih potensi namun berdasarkan artikel Kesbangpol Kemendagri yang menyatakan bahwa provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik dan pengalaman Pilkada sebelumnya telah memenuhi syarat agar Presiden mengeluarkan Perppu Penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. Pada Provinsi yang Memiliki Kerawanan Sosial yang Tinggi.

Jimly berpendapat, Pasal 22 hanya menekankan aspek-aspek kegentingan yang memaksa yaitu unsur *reasonable necessity* (kebutuhan yang mengharuskan) dan *limited time* (keterbatasan waktu). Syarat-syarat yang obyektif dari kegentingan yang memaksa adalah tergantung penilaian Presiden apakah kondisi negara berada dalam keadaan genting dan memaksa. Akan tetapi penetapan Perppu oleh Presiden tidak harus selalu didahului keadaan bahaya. Saat negara dalam kondisi normal sekalipun, apabila memang memenuhi syarat, Presiden dapat menetapkan Perppu.

Dalam kondisi terkini, MK dalam pertimbangan putusan uji materi Nomor 138/PUU/VII/2009 telah memberi tiga syarat penerbitan Perppu. Pertama, apabila ada kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. Kedua, apabila UU yang dibutuhkan belum ada, sehingga terjadi kekosongan hukum atau ada UU, tetapi tidak memadai. Ketiga, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu cukup lama. Sementara, ada keadaan mendesak yang memerlukan kepastian untuk diselesaikan. *Namun, syarat ini masih menjadi perdebatan dan dianggap tidak mengikat karena hanya terdapat dalam pertimbangan, bukan dalam amar putusan.*⁹

Dalam rangka implementasi Perppu tersebut maka menurut Prinsip-Prinsip Siracusa pembatasan hak-hak asas manusia hanya bisa dilakukan jika memenuhi kondisi-kondisi berikut: diatur berdasarkan hukum, diperlukan dalam masyarakat demokratis, untuk melindungi ketertiban umum, untuk melindungi kesehatan publik, untuk melindungi moral publik,

untuk melindungi keamanan nasional, untuk melindungi keselamatan publik, melindungi hak dan kebebasan orang lain.

Syarat formil yang harus dipenuhi untuk pemberlakuan suatu keadaan darurat, adalah sebagai berikut:

- a. Pernyataan berlakunya keadaan darurat itu harus dituangkan dalam bentuk Keputusan Presiden sedangkan pengaturan materil keadaan darurat dituangkan dalam bentuk Perppu;
- b. Pejabat yang berwenang menetapkan keadaan darurat itu hanya Presiden;
- c. Perpres dan Perppu tersebut disahkan oleh Presiden serta diundangkan dalam lembaran negara;
- d. Perppu menentukan ketentuan Undang-Undang yang dikesampingkan oleh berlakunya Perppu tersebut;
- e. Perpres menentukan wilayah hukum berlakunya dalam wilayah Republik Indonesia;
- f. Perppu dan Perpres harus menentukan lama berlakunya keadaan darurat tersebut. Jika tidak ditegaskan, berarti Keppres atau Perppu tersebut hanya berlaku selama masa persidangan DPR sampai dengan dibukanya masa persidangan berikutnya sesuai Pasal 22 UDD NRI 1945;
- g. Segera setelah dilakukan Perppu harus diajukan kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan. Jika dalam masa persidangan berikutnya DPR tidak atau belum menyatakan persetujuannya, maka Perppu harus dinyatakan dicabut oleh Presiden.

C. Penutup

Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt. Gubernur berdasarkan fungsi dan kewenangan Polri, Kementerian Dalam Negeri, dan Pemerintah Provinsi adalah ilegal karena 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

⁹ ibid

hanya di bidang 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.

Demikian pula dengan penunjukan Pejabat Polri Menjadi Plt. Gubernur Menurut Prosedur Pengangkatan Plt. Gubernur adalah ilegal karena Perintah UU Pemilihan Kepala Daerah cq. Undang-Undang Aparatur Sipil Negara tidak membolehkan penunjukan Pati Polri yang sedang menduduki jabatan di Kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi Plt. Gubernur.

Namun Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Plt. Gubernur menurut sifat atau keadaan kedaruratannya adalah legal karena disebabkan oleh adanya potensi ketidakstabilan dan adanya gelagat kerawanan di beberapa Propinsi pada saat kampanye Pemilu Calon Gubernur dan Wakil Gubernur dan adanya Provokasi isu berbau suku, agama, ras dan antar golongan (SARA) yang dikhawatirkan dimainkan oleh kelompok radikal di tahun politik.

Untuk menghadapi adanya pro dan kontra terhadap rencana Kementerian Dalam Negeri ini maka seharusnya penunjukan Pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur dirumuskan dalam bentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Pemilihan Kepala Daerah, dengan mempertimbangkan adanya kepentingan yang memaksa sehingga dalam keadaan yang tidak normal seperti konflik sosial pada saat penyelenggaraan Pemilu UU yang terkait dengan Pemilihan Umum seperti UU Pemilu, ASN, Polri, dan Pemerintahan Daerah dapat diselaraskan dengan kondisi negara Indonesia yang menurut penilaian Presiden dalam keadaan kepentingan yang memaksa demi menjaga stabilitas dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

- Adhi Wicaksono, Alasan Kemendagri Tunjuk Dua Jenderal Polri Jadi Plt. Gubernur, CNN Indonesia, 26 Januari 2018, <<https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126203106-32-271921/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur>>
- Ika Devianti, Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur, (25 Januari 2018), <<http://news.liputan6.com/read/3238813/dasar-hukum-mendagri-tunjuk-2-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur>>
- Moh.Nadlir, Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju Jenderal Polisi Jadi Penjabat Gubernur, (26 Januari 2018) <<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>>
- Makmur Keliat, Reformasi Kepolisian Dalam TNI-Polri di Masa Perubahan Politik Cet-2, Jakarta: Program Magister Studi Pertahanan-ITB dan Imparsial; 2008.
- Bahaya Isu Sara di Pilkada Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme, sumber dari merdeka.com, diupload (02 Februari 2018), <http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2018/7409/Bahaya-Isu-SARA-di-Pilkada-Serentak-dan-Potensi-Munculnya-Radikalisme/berita>
- Jimly Asshidiqqie, Hukum Tata Negara Darurat, Penerbit PT. Rajawali Grafindo Persada, Jakarta, 2007.
- Novrieza Rahmi, Memaknai Irisan Perppu dan UU Darurat, (04 September 2017), <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t59ad2f9c2a944/memaknai-irisan-perppu-dan-uu-darurat>>
- Siracusa Principles on The Limitation and Derogation on Provisions in The International Covenant on Civil and Political Rights, Annex UN Doc E/CN.4/1984/4 (1984).

