

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki konstitusi yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945). Dalam 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 memiliki rentang wilayah yang luas dengan beragam suku dan budaya di berbagai daerah, sehingga UUD NRI 1945 juga mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 18 UUD NRI 1945 menjelaskan bahwa negara Indonesia terdiri atas daerah besar (Provinsi) dan daerah kecil (Kabupaten/Kota) yang bersifat Otonom dengan mempertimbangkan asal-usul daerahnya. Sehingga keberadaan pemerintahan daerah merupakan ketentuan yang sudah ditetapkan oleh konstitusi dan harus diwujudkan dalam sistem tatanan pemerintahan Republik Indonesia.

Ketentuan yang berlaku tentang Pemerintahan Daerah peranan Kepala

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

Daerah sangat strategis, mengingat Kepala Daerah merupakan komponen utama bagi keberhasilan pembangunan nasional yang menjadi subsistem pemerintahan nasional atau negara. Kepala Daerah merupakan figure atau manager yang menentukan efektivitas pencapaian tujuan organisasi Pemerintahan Daerah. Proses pemerintahan di daerah secara sinergis ditentukan sejauh mana peran yang dimainkan oleh pemimpin atau manajer pemerintahan itu, dengan kata lain, arah dan tujuan organisasi Pemerintahan Daerah ditentukan oleh kemampuan, kompetensi, dan kapabilitas dari Kepala Daerah yang menjadi kewajiban dan tanggungjawabnya.²

Kepala Daerah merupakan suatu lingkungan jabatan yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Jabatan merupakan suatu fungsi dalam organisasi public yang bernama negara. Dimana fungsinya ini merupakan suatu lingkungan kerja yang terperinci dalam rangkaian keseluruhan (organisasi).³

Dalam masa kepemimpinannya, jabatan Kepala Daerah diberi batasan oleh peraturan perundang-undangan. Indonesia sendiri sudah memiliki aturan bahwa Kepala Daerah dalam menjalankan fungsinya sebagai pimpinan Pemerintahan Daerah yaitu selama 5 (lima) tahun setelah itu akan terjadi kekosongan jabatan disebabkan akan berakhirnya masa jabatan yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan dan dapat melanjutkan kembali untuk satu periode yang sama. Setelah itu akan dilaksanakan pergantian

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.

Kepala Daerah secara serentak di seluruh wilayah di Indonesia yang bertujuan untuk efisiensi anggaran dalam pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (selanjutnya disebut Pilkada).⁴

Kondisi kekosongan jabatan Kepala Daerah yang disebabkan oleh akan berakhirnya masa jabatan serta tanggungjawab Kepala Daerah dalam struktur pemerintahan dan/atau terkait dengan adanya permasalahan hukum sehingga perlu adanya pengangkatan pejabat pengganti Kepala Daerah oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, maka pengisian kekosongan jabatan diberikan kepada seorang pejabat yang disebut dengan Pelaksana Tugas (selanjutnya disebut Plt) untuk menjalankan kewenangan Kepala Daerah menjalankan roda pemerintahan agar tetap berjalan sebagaimana mestinya. Dewasa ini dalam rangka menyelenggarakan tertib pemerintahan khususnya dalam penggantian pejabat oleh Pejabat (Pj)/Pelaksana Tugas (Plt)/Pejabat Sementara (Pjs) terkait dengan pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) mendatang, pemerintah tengah membuat wacana penunjukan pelaksana tugas kepala daerah yang di tunjuk dari pejabat tinggi Polri/TNI. Wacana pemerintah tersebut menuai beberapa penilaian miring sejumlah pengamat hukum tata negara yang mempersoalkan potensi integritas Polri/TNI yang akan cenderung terlibat konflik kepentingan disamping sejumlah aturan yang akan ditabrak oleh mendagri. aspek pengalaman dan kepemimpinan

⁴ Nandang Alamsah Deliarnoor, *Problematika Pelaksana Tugas (Plt) Dalam Masa Transisi Pemerintahan (Pra dan Pasca Pilkada Serentak)*, *Jurnal Ilmu Pemerintahan*, Volume.1, Nomor.2, Oktober 2015, hlm. 324.

seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspimda). Alasan lain pemilihan Plt dari kalangan kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di Pilkada serentak 2024.

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 tiga (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.

Undang-Undang Aparatur Sipil Negara yang tidak membolehkan penunjukan tni Polri yang sedang menduduki jabatan di kepolisian Negara RI yang tidak tergolong jabatan pimpinan tinggi madya untuk menjadi Plt kepala daerah. Amanat reformasi tentang pengaturan anggota Polri untuk menduduki jabatan di luar Kepolisian Negara Republik Indonesia termasuk 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.

“Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia dapat menduduki jabatan diluar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pension dari dinas kepolisian”

Pengisian jabatan aparatur sipil negara oleh prajurit TNI dan anggota Polri kemudian dijabarkan melalui ketentuan Pasal 109 Ayat (2) dan Ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Pasal 109 : “(2) Jabatan Pimpinan Tinggi dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia setelah mengundurkan diri dari dinas aktif apabila dibutuhkan dan sesuai dengan kompetensi yang ditetapkan melalui proses secara terbuka dan kompetitif.”

“(3) Jabatan Pimpinan Tinggi di lingkungan Instansi Pemerintah tertentu dapat diisi oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan kompetensi berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

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.

Pilkada serentak yang diatur dalam UU Nomor 10/2016 tentang Pilkada, maka menjelang Pilkada Serentak 2024 akan membuat 272 daerah yang kepala daerahnya akan dijabat oleh pelaksana tugas atau Plt yang di mana 101 kepala daerah yang berakhir masa jabatannya pada 2022 dan 171 kepala daerah akan mengakhiri masa baktinya pada 2023.

Konsekuensinya harus ditunjuk Plt yang di mana menurut aturan perundang-undangan yang akan menjabat itu adalah ASN. Wacana pemerintah dalam melakukan penunjukan Plt kepala daerah yang berasal dari Polri/TNI sangat bertentangan, bahkan harus menjadi perhatian khusus oleh pemerintah pusat terkhususnya mendagri dalam penunjukan Plt kepala daerah tersebut yang bersal dari Polri/TNI.

Bila mana hal tersebut benar- benar terjadi makan integritas Polri/TNI akan terrukur rendah dengan ditunjuknya menjadi Plt kepala daerah kan membuat Polri/TNI berkecimpung dalam kegiatan politik praktis. Berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik melakukan penelitian yang berjudul : **ANALISIS YURDIS PENETAPAN PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH DARI TNI/POLRI AKTIF OLEH KEMENDAGRI DALAM PRESPEKTIF UNDANG UNDANG NOMOR 5 TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL NEGARA**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah di uraikan diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Tugas Kepala Daerah dari TNI/POLRI aktif oleh kemendagri dalam prespektif undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?
2. Implikasi huukum kedudukan Tugas Kepala Daerah dari TNI/POLRI aktif oleh kemendagri dalam prespektif undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis pengaturan penunjukan pelaksana tugas kepala daerah dari TNI/POLRI aktif oleh kemendagri dalam perspektif undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. Untuk menganalisis kedudukan tugas kepala daerah dari TNI/POLRI aktif oleh kemendagri dalam perspektif undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara

D. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridisnormatif, penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dan data sekunder

2. Sumber Data

Data dalam penelitian ini mempergunakan Data Sekunder yang merupakan data yang umumnya telah dalam keadaan siap terbuat (ready made). Data sekunder adalah sumber data penelitian yang diperoleh melalui media perantara atau secara tidak langsung yang berupa buku, catatan, bukti yang telah ada, atau arsip baik yang dipublikasikan maupun yang tidak dipublikasikan secara umum. Adapun sumber data berupa data sekunder yang biasa digunakan dalam penelitian hukum normatif yang terdiri dari :

- a. Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang mengikat secara umum, termasuk didalamnya Undang-Undang Hukum Adat.

b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu Bahan hukum yang biasanya berupa pendapat hukum, doktrin, teori-teori yang diperoleh dari literatur hukum, hasil penelitian, artikel ilmiah maupun website yang terkait dengan penelitian.

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*Library Research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan proposal ini antara lain berasal dari buku–buku koleksi pribadi maupun pinjaman dari perpustakaan dan artikel–artikel yang berasal dari media elektronik, dokumen–dokumen nasional yang resmi dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

4. Analisis data

Data sekunder yang telah disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif. Analisis secara kualitatif berarti analisis yang memfokuskan perhatiannya pada makna-makna yang terkandung di dalam suatu pernyataan, bukan analisis yang memfokuskan perhatiannya pada figur-figur kuantitatif semata. Analisa data dilakukan sedemikian rupa dengan memperhatikan aspek kualitatif lebih dari pada aspek kuantitatif dengan maksud agar diperoleh kesimpulan yang sesuai dengan tujuan penelitian yang telah dirumuskan.