BAB IV

PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA

A. Diskripsi Data

Baru-baru ini Kementerian dalam negeri yang dipimpin oleh Tjahjo Kumolu untuk menunjuk dua jenderal Polri menjadi Pelaksana tugas (Plt) atau pejabat Gubernur di Jawa Barat dan Sumatra Utara menjadi polemik. Banyak pihak menilai bahwa usulan Mendagri tidak sesuai undang-undang. Hal ini berpotensi melanggar sejumlah undang-undang, mulai dari UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), hingga UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI. Pandangan ini disampaikan peneliti hukum Perkumpulan untuk Demokrasi (Perludem).[217]

UU Pilkada sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur yang diangkat sebagai pelaksana tugas (Plt) gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan madya. Pasal 201 ayat (1) UU Pilkada menyebutkan " Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.[218]

Sedangkan dasar yang dijadikan rujukan oleh Mendagri untuk menunjuk anggota Polri aktif menjadi pelaksana tugas gubernur merujuk pada Permendagri No.1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi kepala daerah.

[217] http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5a6ee439b8d04/polisi-jabat-plt-gubernur--ini-uu-yang-potensi-dilanggar-mendagri (di akses pada hari Jumat tanggal 30 Agustus 2018 pukul 13.10 WIB)

[218] *Ibid.*

Pasal 4 ayat (2) Permendagri memuat norma yang menyatakan bahwa yang menjadi pejabat gubernur berasal dari pejabat tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat/provinsi.[219]

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi data primer dan sekunder, baik buku-buku, perundang-undangan, jurnal, dan juga pendapat ahli serta lainnya yang bisa mendukung tulisan ini.

B. Akibat Hukum Penerapan Gagasan Anggota TNI/Polri Aktif Menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah

Demokrasi tidak akan datang, tumbuh, dan berkembang dengan sendirinya dalam sendirinya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Karena itu demokrasi memerlukan usaha nyata setiap warga dan perangkat pendukungnya, yaitu budaya yang kondusif sebagai manifestasi dari suatu kerangka berfiikir (*mind set*) dan rancangan masyarakat (*setting social*). Bentuk kongkrit dari manifestasi tersebut adalah dijadikannya demokrasi sebagai pandangan hidup (*way of life*) dalam seluk beluk sendi kehidupan bernegara, baik oleh rakyat maupun oleh pemerintah.[220]

Sejak kemerdekaan Indonesia, bangsa ini telah melakukan berbagai perbaikan dalam menata sistem ketatanegaraannya. Mulai dari pemerintahan Orde lama yang dipimpin oleh Sukarno, sampai dengan pemerintahan otoriter Orde baru yang di pimpin oleh Soeharto.

---

[219] *Ibid.*
[220] Encik Muhamad Fauzan., *Loc.Cit.*

Segera setelah Indonesia merdeka, sistem kembali berubah. Di era ini, kepala daerah berfungsi sebagai pemimpin komite nasional daerah, sekaligus menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua badan perwakilan daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.[221]

Dalam sistem ini, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya. Alasannya karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan kala itu sedang tidak stabil. Sistem ini disempurnakan pada tahun 1948. Istilah dalam tingkatan pemerintah daerah diperjelas, yakni provinsi, kabupaten atau kota besar, desa, dan nagari. Proses pemilihannya pun sedikit lebih demokratis, karena, misalnya, gubernur diangkat oleh Presiden setelah ada nama calon yang diajukan DPRD tingkat provinsi. Di bawahnya, DPRD tingkat kabupaten mengusulkan calon bupati, lalu diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Pemerintah pusat era Orde Baru mengukuhkan dominasi atas pemerintah daerah. Rezim Soeharto mengontrol penuh kepala daerah di seluruh tingkatan, sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Kepala daerah diangkat oleh Presiden, yang mekanisme pemilihannya di DPRD juga dikontrol oleh Presiden.

Maka, kepala daerah sesungguhnya bukan hasil pemilihan DPRD, karena patut atau tidak seseorang menjadi kepala daerah, bergantung sepenuhnya pada penilaian Presiden. Aturan tersebut terkait kepentingan Pemerintah Pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerja sama.

[221] https://www.viva.co.id/berita/politik/542375-evolusi-sistem-pemilihan-kepala-daerah-di-indonesia (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 15.00 WIB).

Pada dasarnya baik masa orde lama dan orde baru menempatkan Presiden pada posisi yang dominan dalam menentukan pemerintahan daerah. Selain itu pada masa orla dan orba juga menempatkan militer dalam ranah politik sipil. Seperti yang dikatakan Moh. Mahfud MD dilihat dari sudut teori sosial dan politik yang baku, mengaitkan persolan hubungan sipil dan militer dengan masyarakat sipil sebenarnya kurang relevan. Sebab, pada mulanya konsepsi masyarakat sipil atau masyarakat madani itu tidak terkait dengan masalah kedudukan militer dalam politik terutama dalam hubungannya dengan sipil. Namun diluar teks yang baku, membicarakan masyarakat sipil, terlebih lagi di Indonesia, tidak dapat dilepaskan dari pembicaraan tentang hubungan antara sipil dan militer.[222] Alasannya sederhana saja:upaya membangun masyarakat sipil di Indonesia adalah identik dengan upaya membangun demokrasi dan membongkar struktur politik yang dihegemoni oleh negara atau otoriterisme. Selama ini, otoriterisme yang dibangun pada masa orde lama dan orde baru telah menempatkan militer dalam posisi politik yang dominan sehingga seringkali pemerintahan yang otoriter disamakan dengan pemerintahan yang militeristik. Apalagi, aktor utama politik orde baru yang otoriter itu adalah militer yang masuk ke ranah politik melalui konsep Dwifungsi ABRI.[223]

Namun ketika reformasi, salah satu poin yang dituntut oleh masyarakat adalah penghapusan Dwifungsi ABRI. Maka agenda ini harus dielaborasi menjadi konsep-konsep yang kuat. Hal ini penting, karena kenyataannya ekses penerapan

---

[222] Nomensen Sinamo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Permata Aksara, Jakarta, 2014., hlm.137.

[223] *Ibid.*

Dwifungsi telah merusak proses demokrasi yang sedang di bangun. Masyarakat menjadi tidak otonom karena selalu di intervensi oleh negara melalui pendekatan yang milteristik. Masyarakat menjadi takut kepada bukan merasa memiliki dan harus berpartisipasi dalam pembagunan negara.[224] Keterlitan masyarakat dalam pembangunan negara hanyalah karena mobilisasi, bukan partisipasi. Dan, keterlibatannya dalam proses politik hanyalah formalitas dalam demokrasi formal karena harus mengikuti proses dan persyaratan yang tidak adil yang dibuat oleh negara. Dalam sistuasi seperti itu, kekuatan masyarkat sipil (masyarakat madani) tidak dapat tumbuh wajar, karena yang diutamakan dan dipaksakan tumbuh adalah masyarakat negara. Kedaulatan rakyat berpindah titik beratnya menjadi kedaulatan negara.[225] Di dalam pembangunan masyarakat negara itulah militer melalui konsepsi Dwifungsinya menjadi pemeran utamanya dengan cara-cara yang sangat reprsif.[226]

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah

[224] *Ibid.*, hlm.143.
[225] *Ibid.*
[226] *Ibid.*

itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.[227]

Saat ini Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) menjadi hal yang sangat penting dalam upaya untuk mewujudkan negara yang sejahtera dan demokratis. Karena Pilkada merupakan representasi dari demokrasi. Seperti yang dicantumkan di dalam Pasal 18 UUD 1945:[228]

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerahdaerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.'
(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.''
(4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
(5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluasluasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.''
(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.''
(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pentingnya Pilkada sendiri tidak terlepas dari pada kewenangan yang dimiliki oleh kepala daerah itu sendir, seperti halnya yang disebutkan di dalam Undang-Undang Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun

[227] Siswanto Sunarno., *Loc.Cit*.
[228] Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan:[229]

Negara hukum merupakan cita-cita para pendiri negara Indonesia yang kemudian hal ini diwujudkan dalam konstitusi Indonesia dengan menyebutkan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum.[230] Negara hukum (bahasa Belanda: *rechstaat*) biasa dilawankan dengan negara kekuasaan (bahasa Belanda: *machstaat*). Konsepsi negara hukum dapat diartikan bahwa negara mempunyai tujuan untuk penyelenggaraan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat.[231] Keberadaan negara hukum menjaga agar masyarakat tertib dan berjalan sesuai dengan hukum yang berlaku. Sedangkan negara kekuasaan bertujuan untuk memelihara dan mempertahankan kekuasaan semata-mata. Soepomo memberikan penafiran negara hukum sebagai negara yang akan tunduk pada hukum, peraturan-peraturan hukum berlaku pula bagi segala badan dan alat-alat perlengkapan negara atau adanya jaminan tertib hukum dalam masyarakat untuk memberikan perlindungan hukum masyarakat, dimana hukum dan kekuasaan ada hubungan timbal balik.[232] Begitu aturan mengenai pemrintah daerah di Indonesia juga diatur sedemikian rupa dalam UUD maupun Undang-Undang.

"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi

---

[229]Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

[230] Encik Muhammad Fauzan, *Loc.Cit.*

[231] *Ibid.*

[232] *Ibid.*, hlm.61.

dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Kemudin di dalam Pasal 65 UU Nomor 9 Tahun 2015 di jelaskan bahwa:

Pasal 65 (1) Kepala daerah mempunyai tugas:

a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;

b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;

c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;

d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan

f. dihapus.

g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Dengan begitu besarnya kewenangan yang dimiliki oleh Kepala daerah, banyak orang-orang yang berlomba-lomba menjadi calon kepala daerah baik di usulkan oleh partai atau gabungan partai politik maupun maju secara Independen.

Indonesia saat ini sudah mulai melakanakan Pilkada secara serentak yang dimulai dari tahun 2015, 2017 dan terakhir pada tanggal 27 Juni 2018. Namun ada permasalahan yang terjadi pada Proses Pilkada 2018 ini yaitu Penunjukan Plt Gubernur Provinsi Jawa Barat dan Sumatera Utara yang habis masa jabatanya dengan di usulkan untuk di duduki oleh Perwira Kepolisian yang aktif.

Penunjukan dua perwira tinggi polisi menjadi pelaksana tugas gubernur di Jawa Barat dan Sumatra Utara menimbulkan polemik. Publik justru gelisah dan khawatir akan netralitas pelaksanaan pilkada di dua wilayah tersebut, mengingat ada peserta pilkada yang berasal dari Polri dan TNI.[233]

Usulan penunjukan perwira tinggi aktif Kepolisian Republik Indonesia (Polri) sebagai Pejabat (Pj.) Gubernur oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menuai polemik. Hal ini dilakukan untuk mengisi jabatan gubernur yang habis masa jabatannya sebelum terpilihnya gubernur baru hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak 2018 nanti. Kemendagri mengusulkan agar Pj. Gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara diisi dari perwira tinggi Polri atau Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang jabatannya setara Eselon I, karena 2

[233] https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/01/29/p3apjg318-polri-jadi-plt-niat-jaga-stabilitas-malah-buat-instabilitas (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 15.30 WIB).

provinsi itu mempunyai kerawanan dari sisi stabilitas keamanan sehingga diperlukan Pj. Gubernur dari kalangan Polri atau TNI.[234]

Menurut Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen) Kemendagri, Arief M. Edie, penunjukan tersebut untuk menghindari konflik kepentingan terkait penyelenggaraan Pilkada. Hal ini karena kekhawatiran adanya politisasi birokrasi sehingga tidak menunjuk pejabat lokal untuk mengisi posisi Pj. Gubernur di wilayah di mana Pilkada berlangsung.

Selain itu, ditunjuknya Jenderal Polri sebagai Pj. Gubernur karena dianggap netral dan lebih mudah dimonitor oleh masyarakat.[235] Sebelumnya, pada tahun 2017, Mendagri pernah melantik Irjen. Carlo Tewu sebagai Pj. Gubernur Sulawesi Barat dan Mayor Jendral TNI AD Soedarmo sebagai Pj. Gubernur Aceh. Kedua jenderal TNI dan Polri tersebut diketahui telah nonaktif setelah ditunjuk menjadi Pelaksana Tugas (Plt.) Gubernur. Berbeda dengan pihak Kemendagri, menurut pakar hukum tata negara, Irman Putra Sidin, pengisian Pj. Gubernur dari Polri bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Menurutnya, yang dapat menduduki Pj. Gubernur hanya orang yang telah menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan tidak boleh diberikan kepada

---

[234]Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-3-I-P3DI-Februari-2018-207.pdf. (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 16.00 WIB).

[235]Dewi Sendhikasari D, Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri, http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-3-I-P3DI-Februari-2018-207.pdf.(Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 16.10 WIB).

orang yang menduduki jabatan setingkat. Hal ini bisa menyeret institusi Polri dan TNI menyalahi konstitusi, karena konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritasnya, yaitu menjaga kedaulatan negara, keamanan, ketertiban, serta penegakan hukum.[236] Lembaga Perkumpulan Pemilu untuk Demokrasi (Perludem) juga menganggap argumen Kemendagri lemah dari sisi regulasi. Hal ini dikarenakan jika Pj. Gubernur berasal dari unsur perwira tinggi Polri, maka hal itu berpotensi melanggar UU Pilkada dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Oleh karena itu, tidak hanya kekhawatiran adanya konflik kepentingan, netralitas birokrasi, dan kegaduhan politik menjelang Pilkada, namun wacana penunjukan Pj. Gubernur dari unsur Polri tersebut perlu dikaji, terutama dari aspek regulasi dan kewenangannya agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan terkait.[237]

Wacana penunjukan perwira tinggi Polri menjadi Pj. Gubernur tidak dapat dipisahkan dari aspek regulasi yang ada. Hal ini karena banyak peraturan perundangundangan yang bersinggungan dan tentu saja tidak boleh bertentangan, baik antara satu sama lainnya maupun dengan UU di atasnya. Dalam UU Pilkada yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Pasal 201 ayat (10), disebutkan bahwa untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat penjabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan

---

[236]Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-3-I-P3DI-Februari-2018-207.pdf. (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 16.30 WIB).

[237]Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-3-I-P3DI-Februari-2018-207.pdf. (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 16.40 WIB).

Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. [238]Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi madya terdapat dalam penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU ASN, yaitu 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, Sekretaris Militer Presiden, Kepala Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, Sekretaris Daerah Provinsi, dan jabatan lain yang setara. Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia Pasal 28 ayat (3) disebutkan bahwa anggota Polri dapat menduduki jabatan di luar kepolisian setelah mengundurkan diri atau pensiun dari dinas kepolisian.[239]

Oleh karena itu, anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian seperti Pj Gubernur. Aturan mengenai pejabat sementara kepala daerah diatur 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. Menurut Permendagri ini, 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, yaitu menjalani cuti di luar tanggungan negara, dan dilarang menggunakan fasilitas yang terkait dengan

---

[238]Dewi Sendhikasari D, *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-X-3-I-P3DI-Februari-2018-207.pdf. (Diakses pada hari Senin tanggal 30 Juli 2018 Pukul 17.00 WIB).

[239] *Ibid.*

jabatannya. Dalam perkembangannya, pada tahun 2016 terbit Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 143/P/2016 tentang Pengesahan, Pemberhentian dengan Hormat Gubernur dan Wakil Gubernur Sulawesi Barat dan Pengangkatan Pj. Gubernur Sulawesi Barat.[240]

Melalui Keppres itu Brigjen. Pol. Carlo Brix Tewu ditunjuk menjadi Plt. Gubernur Sulawesi Barat, sehingga Plt. Gubernur tidak harus dari pejabat Kemendagri. Oleh karena itu, Mendagri, Tjahjo Kumolo, menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara yang memperbaharui aturan sebelumnya. Dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri itu disebutkan bahwa Pj. Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi.[241]

Namun demikian, peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Prof. Lili Romli, menilai bahwa usulan perwira tinggi Polri menduduki jabatan sipil sebagai penjabat gubernur bertentangan dengan UndangUndang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda). UU tersebut mengharuskan pejabat setingkat madya diisi oleh aparatur sipil negara (ASN). Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 mengubah tingkatan itu, sehingga melanggar UU yang sudah ada.[242] Menurutnya, selama ini Pj. Gubernur lazimnya diisi oleh pejabat ASN Eselon I untuk tingkat provinsi dan Eselon II untuk tingkat kabupaten/ kota. Jika memang tidak ada lagi pejabat Eselon I di Kemendagri, maka bisa disiasati

[240] *Ibid.*
[241] *Ibid.*
[242] *Ibid.*

dengan mengambil sumber daya manusia (SDM) dari kementerian lain yang pejabatnya sudah setingkat Eselon I.[243]

Oleh karena itu, dilihat dari aspek regulasi, yaitu merujuk pada ketentuan UU yang berlaku, baik UU Pemda, UU Pilkada, UU ASN, maupun UU Kepolisian, serta pandangan pakar, maka Pj. Gubernur seharusnya berasal dari unsur sipil (ASN), yaitu jabatan pimpinan tinggi madya yang telah dijelaskan dalam UU ASN dan bukan berasal dari unsur Polri. Peraturan-peraturan terkait di bawahnya seperti Permendagri yang turut mengatur tentang hal ini seharusnya tetap merujuk pada peraturan di atasnya, yaitu UU yang berlaku agar tidak terjadi pelanggaran terhadap konstitusi.

Kewenangan Pejabat Gubernur Selain dari aspek regulasi, wacana penunjukan perwira tinggi Polri aktif sebagai Pj. Gubernur juga dapat dilihat dari aspek kewenangan apa saja yang dapat dilakukan oleh Pj. Gubernur. Posisi pejabat kepala daerah merupakan hasil dari proses administrasi, berbeda dengan Plt. kepala daerah yang merupakan hasil dari proses politik (Pilkada). Jika Pj. Gubernur di wilayah yang menyelenggarakan Pilkada ditunjuk dari unsur Polri, maka akan muncul asumsi publik terhadap netralitas Polri dan adanya kepentingan politik dalam Pilkada. Penunjukan tersebut dikhawatirkan dapat mempengaruhi perolehan suara calon pasangan tertentu, selain adanya kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan untuk memenangkan calon pasangan tertentu. Terkait perbedaan Pj. dan Plt., Direktur Fasilitasi Kepala Daerah, DPRD dan Hubungan antar-Lembaga (FKDH) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah

[243] *Ibid.*

Kemendagri, Akmal Malik Piliang menjelaskan perbedaan istilah mengenai Plt dan Pj.pejabat sementara (Pjs.), dan pelaksana harian (Plh.). Dasar hukum terkait Plt. mengacu pada Pasal 65 dan 66 UU Pemda. Menurutnya, Plt. dijabat wakil gubernur, wakil bupati, dan wakil walikota, apabila gubernur, bupati, dan walikota sedang berhalangan sementara. Otoritas wakil kepala daerah sama dengan kepala daerah karena sama-sama merupakan hasil proses politik (Pilkada). Sedangkan istilah Pj. diatur dalam Pasal 201 UU Pilkada. Ketika akhir masa jabatan selesai, ditambah kepala daerah tidak cuti kampanye, maka sampai dilantik kepala daerah baru, posisinya diisi oleh pejabat kepala daerah. Adapun tugas kepala daerah sesuai dengan UU Pemda Pasal 65 yaitu:

a) memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundangundangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
b) memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
c) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
d) menyusun dan mengajukan.[244]

Asumsi publik terhadap netralitas Polri dan adanya kepentingan politik dalam Pilkada. Penunjukan tersebut dikhawatirkan dapat mempengaruhi perolehan suara calon pasangan tertentu, selain adanya kekhawatiran penyalahgunaan kewenangan untuk memenangkan calon pasangan tertentu.

Langkah Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Tjahjo Kumolo menunjuk perwira Polri aktif sebagai pelaksana tugas pejabat (Plt) Gubernur di Sumatera Utara dan Jawa Barat dipandang berpotensi melanggar sejumlah Undang-Undang

[244] *Ibid.*

(UU). Mulai UU No. 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota (UU Pilkada), UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) hingga UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI.[245]

Pandangan ini disampaikan peneliti hukum Perkumpulan untuk Demokrasi dan Demokrasi (Perludem), Fadli Ramadhanil. "Langkah penunjukan anggota polisi aktif jadi penjabat gubernur, berpotensi melanggar sejumlah UU.

Dia 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. Pasal 201 ayat (1) 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*".[246]

Menurut Fadhil, jabatan pimpinan tinggi madya dijelaskan lebih lanjut dalam Penjelasan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU No. 5 Tahun 2014 tentang ASN. Mulai sekretaris jenderal kementrian, sekretaris utama, sekretaris jendral kesekretariatan lembaga negara, sekretaris jenderal lembaga non-struktural, direktur jendral, deputi, inspektur jendral, inspektur utama, kepala badan, staf ahli menteri, kepala sekretariat presiden, kepala sekretariat wakil presiden, sekretaris militer presiden,

---

[245]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a6ee439b8d04/polisi-jabat-plt-gubernur--ini-uu-yang-potensi-dilanggar-mendagri (Diakses pada hari Selasa tanggal 31 Juli 2018 Pukul 11.00 WIB).

[246]http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a6ee439b8d04/polisi-jabat-plt-gubernur--ini-uu-yang-potensi-dilanggar-mendagri (Diakses pada hari Selasa tanggal 31 Juli 2018 Pukul 11.20 WIB).

kepala sekretariat dewan pertimbangan presiden, sekretaris daerah provinsi, dan jabatan lain yang setara.

Merujuk aturan itu, kata dia, semestinya Mendagri sudah mengetahui sebelum mengambil keputusan untuk menunjuk pejabat pelaksana tugas gubernur. Karena itu, tindakan Mendagri yang hendak menunjuk perwira polisi sebagai gubernur Sumatera Utara dan Jawa Barat yakni Irjen Pol M. Iriawan dan Irjen Pol Martuani Sormin, berpotensi melanggar UU Pilkada itu.

Senada, Ketua Pusat Studi Hukum Tata Negara (PSHTN) Fakultas Hukum Universitas Indonesia (FHUI) Mustafa Fakhri menilai jabatan pelaksana gubernur semestinya berasal dari jabatan pimpinanan tinggi madya. Yakni, berasal dari kalangan sipil seperti diatur dalam Pasal 201 ayat (10) UU Pilkada.

"Rencana Mendagri menunjuk anggota Polri aktif sebagai pelaksana tugas gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara wacana yang tidak berdasarkan hukum dan menciderai semangat reformasi.

Pada hari Senin tanggal 18 Juni 2018, Kemendagri melantik Komjen Pol Drs Mochamad Iriawan SH MM MH menjadi Pejabat Gubernur Jawa Barat. Pelantikan Iriawan tersebut didasarkan pada Keputusan Presiden Indonesia Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Pengesahan Pemberhentian dengan Hormat Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan Tahun 2013-2018, dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat.[247]

[247]https://www.alinea.id/politik/iriawan-resmi-menjabat-plt-gubernur-jabar-b1U0O9bXy (Diakses pada hari Selasa tanggal 31 Juli 2018 Pukul 12.00 WIB).

Meski sempat mengundang polemik, mengingat Iriawan masih menjabat di Polri, namun pihak Kemendagri kukuh menyebut, pelantikan sudah sesuai ketentuan UU yang berlaku. Dikutip dari laman Kemendagri, pelantikan Pj Gubernur ini berdasarkan Pasal 201 UU Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada sebagai payung hukum pengisian posisi penjabat gubernur dan Pasal 19 ayat (1) huruf b, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.[248]

Dalam UU Pilkada disebutkan, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, maka Plt mesti segera diangkat. Yang boleh jadi Plt adalah, mereka yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Lebih lanjut, dalam UU tentang ASN diterangkan, pimpinan tinggi madya adalah sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara.[249]

Pada dasarnya penunjukan Perwira Polri menjadi Plt Gubernur, merupakan suatu kemunduran dalam berdemokrasi. Seperti diketahui berdasarkan pendekatan sistem (System Approach), Kepolisian Negara Republik Indonesia merupakan salah satu Sub sistem dalam ketatanegaraan yang dianut dalam UUD 1945 yang antara lain menegaskan bahwa bahwa: Negara Indonesia adalah negara hukum, bukan negara kekuasaan dan esensi dari negara hukum adalah pemerintahan harus berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), dan tidak bersifat absolutisme.[250]

Menurut Pengamat Kebijakan Publik Agus Pambagio, pasal tersebut cukup jelas dan tidak multi tafsir. Kalau memang tetap jadi Pj dan tetap berstatus polisi aktif,

---

[248] *Ibid.*
[249] *Ibid.*
[250] Untung S.Rajab, *Kedudukan Dan Fungsi Polisi Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan (Berdasarkan UUD 1945)*, CV.Utomo, Bandung, 2003, hlm.142.

maka aturan jelas dilanggar. "Aturannya harus mundur. Dampaknya muncul anggapan pro pada partai yang mengusung.[251]

Dalam kondisi dimana ada dua subjek hukum yang diatur dengan dalil UU yang berbeda, Hifdzil Alim, Ketua Lembaga Penyuluhan dan Bantuan Hukum Pengurus Wilayah Nahdlatul Ulama Daerah Istimewa Yogyakarta, mengatakan semua harus dikembalikan pada konteksnya. "Tidak bisa polisi kemudian masuk ke dalam pemerintahan. Karena saat ini bukan lagi Orde Baru yang di mana militer maupun polisi masuk dalam struktur pemerintah daerah. *Original intent* [interpretasi yang sesuai dengan apa yang dimaksud oleh orang yang merumuskan peraturan] aturan itu mengatkan pejabat daerah bukan dari polisi tetapi dari pejabat madya sipil.[252]

C. Dampak Dari Anggota TNI/Polri Aktif Menjadi Kepala Daerah Di Era Demokrasi Indonesia Saat Ini

Alasan masuknya militer di Indonesia ke dalam tugas-tugas nonmiliter adalah takdir sejarah,karena sejak zaman revolusi untuk meraih dan mempertahankan kemerdekaan TNI telah ikut berperan aktif bersama dengan politisi sipil. Para pendukung konsepsi Dwifungsi ABRI menyebutnya sebagai hak sejarah. Harold Crouch, seperti dikutip Hasnan Habib, mencatat argumen ini dengan mengutip kalangan pendukung revolusi dan perang kemerdekaan tetapi telah mempelopori serta memberi dorongan bagi terjadinya proklamasi kemerdekaan. Namun, alasan

[251]https://tirto.id/tjahjo-abai-uu-demi-tunjuk-jenderal-polisi-jadi-pj-gubernur-cDRD (Diakses pada hari Selasa tanggal 31 Juli 2018 Pukul 12.10 WIB).

[252] *Ibid.*

ini sebenarnya mempersamakan begitu saja antara peran sejarah dan hak sejarah. Padahal, kalau hanya itu alasannya, praktisi sipil juga mempunyai peran sejarah penting bagi proklamasi kemerdekaan.[253]

Kembali ketika era rezim orde baru, militer di anggap sebagai salah satu penyebabnya yang dominan sehingga agenda reformasi tak dapat dibendung untuk mempersoalkan peran militer dalam politik melalui konsepsi Dwifungsinya.[254]

Namun pada Pilkada yang lalu Mendagri malah menunjuk Perwira Polri untuk menjabat sebagai Plt Gubernur Jawa Barat dan Sumatera Utara. Pertimbangan Mendagri menunjuk Perwira Polri tersebut adalah faktor kerawananb daerah penyelenggara Pilkada.[255]

Sejatinya jabatan Plt atau Pj Gubernur harus dari jabatan pimpinan tinggi madya yang berasal dari kalangan sipil sebagaimana diatur dalam Pasal 201 ayat (10) UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada (UU Pilkada). Pimpinan tinggi madya ini merupakan aparatur sipil negara (ASN) yang berasal dari Kementerian Dalam Negeri atau daerah yang bersangkutan.

Namun Mendagri merujuk pada Permendagri Nomor 1 tahun 2018 tentang cuti di luar tanggungan negara bagi kepala daerah dalam wacana penunjukan dua jenderal Polri sebagai Plt Gubernur. Permendagri tersebut justru bertentangan

---

[253] Nomensen Sinamo., *Ibid*, hlm.140.
[254] *Ibid.*, hlm.143.
[255] https://www.republika.co.id/berita/nasional/news-analysis/18/01/27/p37ctt440-ada-apa-pati-polri-jadi-plt-gubernur-sumut-dan-jabar (Diakses pada hari Ranu tanggal 1 Agustus 2018 Pukul 12.00 WIB).

dengan Undang-Undang Pilkada. Di dalam Pasal 4 ayat (2) Permendagri disebutkan yang menjadi penjabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat/provinsi.[256]

Bila dilihat darisejarah demokrasi Indonesia, tentunya menjadi suatu kemunduran bagi demokrasi di Indonesia. Karena Reformasi telah mengamanahkan agar di hapusnya Dwifungsi ABRI. Meskipun saat ini Kepolisian tidak lagi dibawah ABRI tapi pada dasarnya ada perbedaan ranah tugas antara pejabat sipil dengan institusi Kepolisian.

Berdasarkan rumusan Pasal 2 Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tentang Polri, fungsi kepolisian adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. Fungsi kepolisian tersebut menjadi tugas pokok kepolisian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Polri, yakni:

Tugas pokok kepolisan negara Republik Indonesia adalah:

a. memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;
b. menegakkan hukum;
c. dan memberikan perlindungan , pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Salah satu fungsi pemerintaha sebagaiman dimaksud dalam Pasal 2 dikaitkan dengan rumusan Pasal 13 Undang-Undang No.2 Tahun 2002 tersebut

[256]https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180127131536-32-271972/jenderal-polri-jadi-plt-gubernur-dinilai-cederai-reformasi? (Diakses pada hari Rabu tanggal 1 Agustus 2018 Pukul 12.30 WIB).

mengandung makna yang sama dengan tugas pokok kepolisian, sehingga fungsi kepolisian juga sebagai tugas pokok kepolisian. Dengan demikian, tugas pokok kepolisian dapat dimknai sebagai fungsi utama kepolisian yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Istilah pemerintah disini mengandung arti sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang diserahi pemerintahan, yang salah satu tugas dan wewenangnya adalah memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat serta menyelenggarakan kepentingan umum (*public servent*), sehingga fungsi pemerintahan adalah fungsi dari lembaga pemerintah yang dijalankan untuk mendukung tujuan negara, karena pemerintahan dalam arti sempit merupakan salah satu unsur dari sistem ketatanegaraan.[257]

Di sisi lain tugas pokok kepolisian yang dimaknai sebagai fungsi utama kepolisian sebagaimana telah dijelaskan di muka. Dijalankan tertuju pada terwujudnya keamanan dan ketertiban masyarakat yang merupakan salah satu fungsi pemerintahan. Berpijak pada teori pembagian kekuasaan dan sistem pemerintahan presidensiil, fungsi pemerintahan diselenggarakan oleh lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden, sehingga Presiden bertanggungjawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu mengkaji tentang kedudukan kepolisian yang di dasarkan pada fungsi utamanya, tidak dapat dipisahkan denganb fungsi utama pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden.[258]

Fugsi pemerintahan yang di emban oleh kepolisian merupakan delegasi dari kewenangan Presiden di bidang keamanan dan ketertiban. Sebagaimana dikatakan

---

[257]Sadjijono, *Hukum Kepolisian Perspektif Kedudukan dan Hubungannya Dalam Hukum Administrasi*, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2006, hlm.54.

[258] *Ibid*.

oleh Bagir Manan, bahwa Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara.[259]

Sedangkan fungsi kepolisian secara umum meliputi kegiatan pencegahan (*preventif*) dan penegakan hukum atau *represif*. Perumusan fungsi ini di dasarkan pada tiap-tiap negara berbeda-beda, ada tipe kepolisan yang ditarik dalam kondisi sosial yang menempatkan polisi sebagai tugas yang bersama-sama dengan rakyat, dan polisi yang hanya menjaga *status quo* dan menjalankan hukum saja. Menurut Sapjipto Raharjo, tipe polisi yang pertama yang berada bersama-sama dengan rakyat tersebut disebut polisi yang "*protagonis*" dsn tipe ke-dua yakni pemolisian sekedar menjaga *status quo* yang tahu menjalankan hukum saja disebut polisi "*antagonis*".[260]

Selain Polri , begitupun dengan TNI yang mempunyai tugas pertahanan sebagaimana disebutkan di dalam Undang-Undang nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia:[261]

Pasal 6 (1) TNI sebagai alat pertahanan negara berfungsi sebagai:

a. penangkal terhadap setiap bentuk ancaman militer dan ancaman bersenjata dari luar dan dalam negeri terhadap kedaulatan, keutuhan wilayah, dan keselamatan bangsa;

b. penindak terhadap setiap bentuk ancaman sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a; dan

c. pemulih terhadap kondisi keamanan negara yang terganggu akibat kekacauan keamanan.

---

[259] *Ibid.*, hlm.57.

[260] Sajijino, *Hukum Kepolisian "Polri dan Good Goovernace"*, Laksbang Mediatama,Surabaya, 2008, hlm.206.

[261] Lihat Undang-Undang nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia

(2) Dalam melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), TNI merupakan komponen utama sistem pertahanan negara.

Selanjutnya Pasal 7 menegaskan:

(1) Tugas pokok TNI adalah menegakkan kedaulatan negara,mempertahankan keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman dan gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara.

(2) Tugas pokok sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan:

a. Operasi militer untuk perang.
b. Operasi militer selain perang, yaitu untuk:
1. mengatasi gerakan separatisme bersenjata;
2. mengatasi pemberontakan bersenjata;
3. mengatasi aksi terorisme;
4. mengamankan wilayah perbatasan;
5. mengamankan objek vital nasional yang bersifat strategis;
6. melaksanakan tugas perdamaian dunia sesuai dengan kebijakan politik luar negeri;
7. mengamankan Presiden dan wakil presiden beserta keluarganya;
8. memberdayakan wilayah pertahanan dan kekuatan pendukungnya secara dini sesuai dengan sistem pertahanan semesta;
9. membantu tugas pemerintahan di daerah;
10. membantu kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka tugas keamanan dan ketertiban masyarakat yang diatur dalam undang-undang;
11. membantu mengamankan tamu negara setingkat kepala dan perwakilan pemerintah asing yang sedang berada di Indonesia;
12. membantu menanggulangi akibat bencana alam, pengungsian, dan pemberian bantuan kemanusiaan;
13. membantu pencarian dan pertolongan dalam kecelakaan (search and rescue); serta
14. membantu pemerintah dalam pengamanan pelayaran dan penerbangan terhadap pembajakan, perompakan, dan penyelundupan.

(3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan berdasarkan kebijakan dan keputusan politik negara.

Dilihat dari tugas fungsi dan Kepolisian serta fungsi dan tugas TNI tersebut sangat berbeda sekali dengan tugas dan fungsi seorang kepala daerah yang mempunyai kewenangan adminstrasi Publik di sebuah daerah. Seperti yang sebutkan dalam Pasal 65 UU Nomor 9 Tahun 2015 di jelaskan bahwa:

Pasal 65 (1) Kepala daerah mempunyai tugas:

a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
f. dihapus.
g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Kembalinya TNI dan Polri diseret ke dalam ranah politik oleh pemerintah menjadi suatu kemunduran bagi demokrasi saat ini, perjalan demokrasi Indonesia telah membuktikan bahwa militer tidak cocok untuk merangkap pejabat sipil. Karena kembali ke era Orde baru penerapan konsep Dwifungsi ABRI yang

menyebabkan Indonesia jatuh dalam rezim militeristik dimana peranana militer lebih dominan dalam roda pemerintahan di bangdingkan dengan pejabat sipil. Sebab keterlibatan partisipasi masyarakat sipil dalam bidang pemerintahan hanya sebabatas formalitas belaka akibat mobilisasi dan buka karena keinginan masyarakat untuk bisa berpartisipasi dan berkontribusi untuk negara. [262]

Itulah sebabnya setelah rezim orde baru runtuh, militer dianggap sebagai salah satu penyebabnya yang dominan sehingga agenda reformasi tak dapat dibendung untuk mempersoalkan peran militer dalam politik melalui konsepsi Dwifungsinya. TNI sendiri menyadari bahwa tuntutan reformasi harus di respons secara postif karena mereka tidak dapat mengelak dan kenyataan tentang akibat-akibat buruk dan penerapan Dwifungsi itu. Berdasarkan kesadaran itulah, pada April tahun 2000 konsepsi Dwifungsi dihapus secara resmi dari khazanah institusi TNI setelah sebelumnya TNI bersedia mengurangi porsinya di DPR dengan janji bahwa pada akhirnya akan ditiadakan juga melalui tahap-tahap yang disepakati. TNI harus disambut positif sebagai langkah awal yang dapat memberi sumbangan bagi pembangunan masyarakat madani Indonesia. selanjutnya, pihak TNI sendiri merumuskan pedoman peran sertanya dalam kehidupan berengara di Indonesia melalui kebijkan dasar dan langkah-langkah tertentu.[263]

Ada empat kebijkan dasar yang digariskan oleh TNI yaitu:[264]

1. redefinsi jatidiri TNI yang menegaskan bahwa TNI adalah tentara rakyat, pejuang, dan tentara nasional.

---

[262] Nomensen, *Op.Cit.*,hlm.143.
[263] *Ibid.*
[264] *Ibid.*, hlm.144.

2. Reposisi TNI di dalam supra dan infrastruktur politik dengan menghilangkan konsep Dwifungsi.
3. Reaktualisasi peran TNI dengan paradigma. *Pertama*, posisi TNI tidak harus di di depan. *Kedua*, TNI tidak menduduki tetapi akan mempengaruhi dalam arti tidak dengan intervensi. *Ketiga*, TNI akan mempengaruhi secara tidak langsung agar komponen-komponen lainnya dan bangsa ini menjadi independen. *Keempat*, TNI akan melakukan *political and role sharing* dengan komponen-komponen masyarakat lainnya.
4. Pembenahan hukum dan penegakan HAM.

Sehingga bila anggoat TNI dan Polri aktif ditunjuk menjadi Plt kepala daerah akan menimbulkan persepsi di tenga-tengaj masyarakat untuk mengembalikan konsep Dwifungsi ABRI, dan ini tentunya merupakan suatu hal yang buruk bagi keberlangsungan demokrasi Indonesia.

Belum lagi TNI dan Polri masih memiliki segudang tanggungjawab, khususnya institusi Polri yang sampai saat ini masih belum melaksankan tugasnya secara maksimal dalam bidang penegakan hukum.Setelah lebih dari 15 tahun berpisah dari militer, Polri dihadapkan pada problem klasik yang dialami oleh hampir organisasi kepolisian di negara yang tengah menjalani proses demokratisasi. Polri bukan satu- satunya institusi kepolisian yang mengalami kesulitan dalam mengar- tikulasikan dan mengelola antara keberhasilan dan kinerja baik Polri dengan opini publik yang terus menerus mencitrakan Polri tidak baik.[265] Bahkan di negara yang telah memiliki tradisi demokrasi yang mapan sekalipun, kepolisiannya dihadapkan pada belum efektifnya pengelolaan kerja baik kepolisiannya dengan cibiran publik atas prilaku anggota polisi yang

[265] Muradi, *Polri Dalam Pusaran Penilaian Publik,* Jurnal Ilmu Pemerintahan, Cosmogov,Vol 1.No.2, 2015., hlm-241,

dianggap masih belum selaras dengan keinginan publik. Banyak permasalahan yang menghambat respon Polri dalam mewujudkan kepolisian demokratik yang profesional berasal bukan hanya dari eksternal semata, tetapi juga kesiapan internal dalam menyongsong dan menyikapi pemisahan Polri dari militer. Ada timbul anggapan di internal bahwa Reformasi Polri dianggap sukses manakala tuntutan untuk berpisah dari ABRI terealisasi Padahal sesungguhnya tantangan yang dihadapi Polri paska pemisahan jauh lebih kompleks dan cenderung menjebak apabila tidak disikapi dan direspon dengan baik. Situasi tersebut makin rumit manakala sebagai institusi, Polri membutuhkan 'corong' yang efektif bagi sosialisasi kerja baik Polri dan penjelasan berimbang berkaitan dengan keterlibatan institusi maupun personal anggota Polri yang memiliki derajat sensitivitas tinggi.[266]

Dibutuhkan tidak hanya pimpinan atau personal yang cakap semata, tetapi juga integratif institusional yang berirama sama dalam memosisikan Polri sebagai institusi Keamanan dalam Negeri (Kemedagri) yang mampu menjawab harapan dan keinginan publik tanpa harus bertentangan dengan peran dan fungsi Polri sebagaimana yang diatur dalam UU No. 2/2002 tentang Polri.[267]

Sejumlah akademisi dan peneliti tentang kepolisian menegaskan bahwa posisi kepolisian era transisi demokrasi menjadi tantangan serius bagi internal polisi sendiri. Beberapa akademisi yang menulis tentang kepolisian sebut saja misalnya Bayley, Beltran, Hinton, Kraska, Pino dan Wiatrowski. Dari sejumlah

---

[266] *Ibid.*
[267] *Ibid.*

uraian dalam bukunya, ditarik benang merah terdapat enam permasalahan yang dihadapi oleh institusi kepolisian di negara-negara yang tengah menjalani transisi demokrasi dan atau negara dengan tradisi demokrasi yang belum mapan. Adapun enam permasalahan tersebut adalah sebagai berikut: [268]

Pertama, berpisahnya kepolisian dari militer di satu sisi berefek positif bagi polisi, tetapi di sisi yang lain juga menjadi permasalahan tersendiri bagi polisi. Beltran melihat bahwa proses pemisahan polisi dari militer yang relatif cepat tidak diikuti oleh kesiapan internal lembaga kepolisian. Sehingga, fase awal pemisahan polisi dari militer mendorong menguatnya jiwa korsa polisi yang dalam derajat tertentu tidak mencerminkan esensi dari kepolisian profesional. Kedua, menguatnya jiwa korsa yang tidak tepat membuat pola hubungan dan koordinasi dengan institusi keamanan lainnya menjadi permasalahan tersendiri bagi polisi[269]. Koordinasi yang paling krusial dalam penanganan keamanan oleh polisi bersama militer dan badan intelijen adalah ada pada wilayah abu-abu yang mana di negara-negara baru demokrasi belum diatur benar.[270]

Ada banyak terjadi di gesekan yang berakhir dengan bentrokan ataupun salah pengertian dalam operasionalisasi peran dan fungsinya. Ketiga, adalah permasalahan koordinasi dan hubungan dengan Criminal Justice System (CJS) khususnya pada peran dan fungsi kepolisian dalam penegakan hukum. Kekurangharmonisan hubungan ini selain disebabkan karena posisi polisi yang

---

[268] *Ibid.*,hlm.242.
[269] *Ibid.*
[270] *Ibid* .

relatif lebih memiliki kewenangan paska berpisah dari militer, juga dikarenakan lembaga CJS yang ada cenderung memosisikan berlawanan atau setidaknya berposisi tidak mendukung peran dan fungsi kepolisian khususnya dalam penegakan hukum dikarenakan adanya perasaan bahwa institusi kepolisian memiliki kewenangan yang lebih dibandingkan dengan kejaksaan atau insitusi CJS lainnya.[271]

Keempat, menguatnya tantangan ekonomi dan politik bagi institusi kepolisian. Pada konteks ekonomi, karena alasan selama bergabung dengan institusi militer, kepolisian relatif tidak terdukung tingkat kesejahteraannya, maka isu praktik korupsi dan penyalahgunaan kewenangan anggota kepolisian kerapkali terjadi. Bahkan dalam atatan Ivkovic, praktik korupsi menggejala dan merata pada institusi kepolisian selepas berpisah dari militer.[272] Ada perasaan lebih tinggi dan cenderung menitikberatkan pada kenyataan bahwa selama bergabung dengan institusi militer, masalah kesejahteraan tidak diprioritaskan untuk ditingkatkan dengan berbagai alasan. Di sisi lain, upaya politisasi dan menyeret institusi kepolisian untuk mendukung rejim yang berkuasa juga menjadi tantangan tersendiri. [273]Politisasi yang terjadi tersebut berawal dari proses pemilihan kepala kepolisian yang mana akan membangun ketergantungan secara politik institusi kepolisian pada rejim yang berkuasa. Hinton menggarisbawahi bahwa upaya politisasi tersebut bahkan lebih buruk dari era dimana kepolisian menjadi bagian dari militer. Hal tersebut dikare nakan posisi kepolisian

[271] *Ibid.*, hlm.243.
[272] *Ibid.*
[273] *Ibid.*

tersandera oleh kepentingan rezim yang berkuasa dan cenderung dikendalikan untuk menjaga rezim agar tidak diganggu lawan politiknya.[274]

Kelima, di era transisi demokrasi kewenangan baik peran dan fungsi kepolisian meningkat. Peningkatan peran dan fungsi ini berimplikasi pada kesiapan internal kepolisian dalam merespon penguatan kewenangan tersebut. Kesiapan internal tersebut diantaranya ada pada pengendalian kepentingan internal kepolisian agar tidak berlawanan dengan esensi sebagai penegak hukum dan keamanan yang menjadi tugas dan peran kepolisian.[275]

Permasalahan yang terakhir, *keenam*, adalah upaya membangun dan mengelola pencitraan kepolisian yang kurang baik. Kadar mengakui bahwa selama era rejim otoriter, institusi kepolisian tidak dilatih atau terlatih untuk mengelola kepentingan kepolisian agar bercitra baik di mata publik. Hal ini berimplikasi pada bagaimana lembaga kepolisian kesulitan mengupayakan pencitraan baik di mata publik. Tak mengherankan apabila apa yang telah dilakukan oleh institusi kepolisian tidak tercitrakan atau sampai ke publik, namun justru sebaliknya semua prilaku negatif anggota kepolisian terekam dengan baik oleh publik. Masalah di Indonesia Indonesia sebagai negara yang telah lama dipimpin oleh rejim otoriter pun kurang lebih sama dengan apa yang diuraian di atas. Hanya saja secara umum apa yang dialami oleh Polri cenderung merupakan refleksi dari budaya dan karakter politik yang ada. Paska berpisahnya Polri dari ABRI, sebagaimana yang diuraikan di atas, Polri juga mengalami

---

[274] *Ibid.*
[275] *Ibid.*, hlm.244.

berbagai cobaan dan tantangan yang pada derajat tertentu menjadi permasalahan serius bagi Polri sebagai institusi Kemedagri.[276]

Ada empat permasalahan yang menjadi hambatan Polri dalam mengoptimalkan peran dan fungsinya yakni: Pertama, setelah berpisah dari ABRI, tantangan yang serius dihadapi oleh Polri adalah politisasi yang dilakukan oleh penguasa. Bermula saat Abdurrahman Wahid menjadi presiden hingga berlangsung sampai saat ini. Kepentingan penguasa didasari pada keinginan kontrol aktif pemerintah agar tidak berlawanan dengan agenda dan program yang ada. Salah satu yang paling kentara dilihat oleh publik adalah diciptakannya ketergantungan pimpinan Polri kepada pemerintah karena alasan 'utang politik telah dipilih menjadi pimpinan institusi penegakan hukum tersebut.[277]

Hal yang menarik tersebut menguat terjadi di tingkat nasional dan terus berkurang pada level dan struktur di bawahnya. Dengan kata lain, makin kecil struktur dan keberadaan Polri, maka makin kecil pula kontrol politik atas Polri. Selain karena Polri adalah kepolisian nasional, juga dikarenakan posisi Polri yang relatif mandiri dibandingkan posisi Polri di level nasional.[278]

Kedua, permasalahan eksternal yang dihadapi oleh Polri. Masalah eksternal menyangkut soal bagaimana peran dan fungsi Polri dalam derajat tertentu dianggap tidak efektif oleh publik. Praktik penyimpangan kewenangan dalam bentuk penyalahgunaan kewenangan seperti pemerasan, korupsi, dan mengambil

---

[276] *Ibid.*
[277] *Ibid.*
[278] *Ibid.*

keuntungan pribadi dari peran dan fungsi yang dijalankan membuat citra Polri di mata publik tidak baik. [279]

Keinginan untuk memperkaya diri dengan mengedepankan arogansi kepolisian dan kekurangpahaman publik atas sejumlah aturan. *Ketiga*, permasalahan internal yang masih membelenggu adalah respon-respon yang berkaitan dengan praktik peran dan fungsi kepolisian. Sebagai bagian dari pelaksana tugas-tugas pemerintahan, Polri tidak bisa lepas dari praktik birokrasi yang membuat proses administrasinya juga berbelit dan berlarut. Selain menyangkut soal kesiapan internal dalam mengubah paradigma kepolisian paska berpisah dari ABRI, juga disebabkan masih bercampur aduknya budaya militer yang membuat Polri kerapkali terjebak pada hierarkis dan arogansi institusi yang seharusnya tidak lagi dikedepankan. Dan terakhir, keempat, masalah krusial lainnya adalah ada pada koordinasi dengan instansi terkait. Selain masalah pembagian kewenangan antara Polri dan TNI paska berpisah, Polri juga dihadapkan pada irisan kewenangan dengan sejumlah institusi semisal dengan Kejaksaan Agung, Kementerian Hukum dan HAM, serta dengan KPK. Tak jarang dengan sejumlah institusi terkait tersebut terjadi gesekan dan konflik yang mana membuat Polri di mata publik relatif tidak cukup baik.[280]

Tentu melihat masih banyak permasalahan internal yang dimiliki oleh kepolisian, harsunya menjadi pertimbangan agar Kemendagri untuk tidak melibatkan lembaga kepolisian ke dalam ranah politik sipil. Meskipun penunjukan

---

[279] *Ibid.*
[280] *Ibid.*

Plt tersebut sudah dilakukan oleh Kemendagri dan telah di lantik untuk menjadi Plt Gubernur Jawa Barat. Hal ini harus menjadi catatan kedepan bagi pemrintah untuk tidak lagi mengulangi kesalahan yang sama, mengingat Polri dan TNI masih punya tugas lain yang lebih penting untuk dilaksanakan.

D. Keuntungan Dan Kerugian Bagi Demokrasi Indonesia

Demokrasi yang dilaksanakan tanpa hukum bukan demokrasi dalam arti sesungguhnya. Demokrasi merupakan cara yang paling aman untuk mempertahankan kontrol atas negara hukum.[281]

Keputusan pemerintah pasca reformasi melarang perwira aktif untuk menjabat posisi-posisi kementerian, mengakhiri sebuah tradisi yang dimulai pada masa rezim Soeharto di mana para jenderal diberi posisi-posisi kunci di dalam kabinet. Keputusan ini sekaligus mencabut status keanggotaan kabinet untuk posisi Panglima TNI dan kepala kepolisian nasional.[282] Sementara perubahan yang jelas tampak ini memang sangat positif dan menjadi sebuah simbol waktu yang berubah, pengaruh militer dalam birokrasi sipil sama strategisnya tetapi kurang terlihat. Karena itu, ketika menilai derajat penghapusan pengaruh militer dari posisi-posisi sipil, ada gunanya membedakan antara pengangkatan perwira-perwira pada jabatan-jabatan menteri dengan penugasan dan atau pengangkatan personel militer pada jajaran dan jenjang birokrasi sipil yang lebih rendah. 3.7

[281] Ni'matul Huda, *Gagasan Negara Hukum Yang Demokratis*, FH UII Press, Yogyakarta., 2016, hlm.123.

[282] https://www.idea.int/sites/default/files/publications/penilaian-demokratisasi-di-indonesia.pdf (Di akses pada hari Rabu tanggal 1 Agustus 2018 pukul 20.00 WIB)

Mencegah Personil Militer Menjabat Staf Administrasi Sipil Pada April 1999, ada ada penunjukan baru. Namun, dalam sebuah budaya politik di mana loyalitas pribadi sering lebih kuat daripada hubungan institusional, sama pentingnya untuk menghindari penggantian hubungan antara birokrasi dan komando teritorial militer dengan kesepakatan-kesepakatan informal.[283]

Sepanjang era Orde Baru, para perwira aktif militer umumnya menjabat posisiposisi menteri dan posisi-posisi kunci pemerintahan sipil lainnya, sebuah praktek yang dikenal dengan kekaryaan untuk mencapai tujuan-tujuan baik politik maupun finansial bagi TNI. Ini mengambil dua bentuk. Yang pertama adalah penugasan, di mana para perwira mengisi posisi-posisi kunci dalam birokrasi sipil dan memastikan bahwa komando teritorial militer mengkoordinasikan aktivitasaktivitas pemerintahan sipil. Yang kedua adalah kekaryaan, yang merujuk pada penunjukan-penujukan jabatan sipil untuk para perwira yang mendekati masa pensiun, yang dengan begitu memperoleh kesempatan finansial menguntungkan sebagai kompensasi gaji militer mereka yang rendah[284]

TNI mengakhiri praktek ini pada April 1999, yang tampaknya merupakan respon terhadap oposisi publik atas perangkapan jabatan oleh personel militer, terutama di kabinet. Empat menteri dalam kabinet pertama Presiden Abdurrahman Wahid berasal dari militer, dan semua pensiun atau mengundurkan diri dari pengabdian militer tahun ini. Larangan ini merupakan satu langkah maju dalam

[283] *Ibid.*
[284] *Ibid.*

demokratisasi, tetapi masih perlu ditegakkan dalam perundang-undangan daripada tetap menjadi sebuah keputusan internal militer sendiri.[285]

Praktek kekaryaan sangat sensitif karena ini merupakan dasar dari strategi militer untuk mengontrol dinamika politik di tingkat lokal. Perwira yang ditunjuk akan mengoptimalkan koordinasi antara birokrasi sipil dan struktur teritorial militer. Dalam kemiliteran, di mana loyalitas dan kewajiban pribadi pada pemimpin-pemimpin senior bernilai tinggi, tetap harus dilihat apakah penunjukan perwira non-aktif untuk posisi-posisi sipil yang penting bisa membantu TNI untuk mempertahankan kekuasaan politiknya pada urusan-urusan lokal. Dengan struktur teritorial militer yang tetap berlaku, TNI masih mampu berhubungan secara informal dengan birokrasi melalui perwira-perwira purnawirawan.[286]

Saat ini Pemerintah ingin menyeret kembali institusi Polri untuk memasuki ranah politik praktis dengan pengangkatan perwira Polri aktif menjadi Plt gubernur. Pengangkatan perwira Polri menjadi Plt gubernur Jawa Barat telah mengundang Pro dan Kontra dikalangan masyarakat. Keputusan presiden tentang pengangkatan tersebut pun banyak di kritik oleh sejumlah masyarakat. Perwira Tinggi Polri yang juga Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional (Lehamnas) Komjen Pol Drs Mochamad Iriawan SH MM MH resmi dilantikan sebagai Penjabat Gubernur Jawa Barat menggantikan Ahmad Heryawan yang masa jabatannya sebagai Gubernur Jawa Barat habis pada 13 Juni 2018. Pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan Iriawan dilakukan oleh Menteri

[285] *Ibid.*
[286] *Ibid.*

Dalam Negeri Tjahjo Kumolo, di Gedung Merdeka Bandung. Pelantikan Iriawan tersebut didasarkan pada Keputusan Presiden Indonesia Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Pengesahan Pemberhentian dengan Hormat Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan Tahun 2013-2018, dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat.[287]

Meski sempat mengundang polemik, mengingat Iriawan masih menjabat di Polri, namun pihak Kemendagri kukuh menyebut, pelantikan sudah sesuai ketentuan UU yang berlaku.

Dikutip dari laman Kemendagri, pelantikan Pj Gubernur ini berdasarkan Pasal 201 UU Nomor 10 tahun 2016 tentang Pilkada sebagai payung hukum pengisian posisi penjabat gubernur dan Pasal 19 ayat (1) huruf b, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara.

Dalam UU Pilkada disebutkan, untuk mengisi kekosongan jabatan gubernur, maka Plt mesti segera diangkat. Yang boleh jadi Plt adalah, mereka yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya. Lebih lanjut, dalam UU tentang ASN diterangkan, pimpinan tinggi madya adalah sekretaris kementerian, sekretaris utama, sekretaris jenderal kesekretariatan lembaga negara.

Indonesian Police Watch (IPW) menilai, ada dampak positif dan negatif dari rencana mendagri untuk menunjuk perwira Polri sebagai Plt Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Dampak positifnya, niat itu bisa dianggap sebagai

[287] https://www.alinea.id/politik/iriawan-resmi-menjabat-plt-gubernur-jabar-b1U0O9bXy (Di akses pada hari Rabu tanggal 1 Agustus 2015 pukul 17.00 WIB)

kepercayaan institusi lain terhadap perwira polri. Dampak negatifnya, akan timbul pro kontra mengingat pada Pilkada kali ini cukup banyak perwira Polri yang menjadi peserta dan ikut dalam proses Pilkada. Selain itu akan muncul tanda tanya, apakah pejabat di Kemendagri tidak ada lagi yang punya kapabilitas untuk menjadi Plt Gubernur.[288] Padahal masih banyak SDM yang berasal dari kementerian lain yang bisa menjabat jadi Plt gubernur.

Pihak mendagri berpendapat, bahwa pengangkatan perwira aktif Polri menjadi Plt gubernur adalah untuk menjaga netralitas di dalam Persaingan Pilkada, karena bila menunjuk Plt gubernur dari pihak Sekda daerah dikhawatirkan akan bersikap tidak netral dan cenderung berpihak pada petaha. Selain itu penunjukan Perwira Polri aktif tersebut untuk memudahkan masyarakat mengawasi gerak-gerik Plt dalam pelaksanaan Pilkada.[289]

Pada Pilkada serentak bulan lalu, selain penujukan Plt gubernur dari kalangan perwira aktif Polri juga ada calon kepala daerah yang ingin maju pilkada masih berstatus aktif.

Menurut Anggraini Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), pilkada serentak 2018 menjadi sorotan karena teknologi informasi berkembang sedemikian rupa sehingga komunikasi politik para jenderal

---

[288] https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/18/01/27/p36ned330-ini-untung-rugi-jenderal-polisi-aktif-jabat-plt-gubernur (Di akses pada hari Rabu tanggal 1 Agustus 2015 pukul 17.00 WIB)

[289] https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126174123-32-271865/jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur-redam-konflik-kepentingan? (Di akses pada haro rabu tanggal 1 Agustus 2018 pukul 19.00 WIB)

bisa ditangkap dan dilihat oleh publik. Di Indonesia, TNI dan Polri aktif tidak boleh berpolitik karena sudah jelas diatur dalam undang-undang. Tapi para perwira aktif ini, dari Letjen Edy Rahmayadi sampai Irjen polisi Anton Charliyan, selalu berlindung di balik UU Pilkada yang memang tidak melarang mereka dekat dengan parpol dan tidak harus mengundurkan diri sejauh belum ditetapkan sebagai pasangan calon. Parpol pun tak bikin tembok tinggi dengan memanfaatkan celah tersebut.[290]

Tetapi bila dilihat dari etika politik hal semacam ini adalah sangat tidak etis. Apalagi soal netralitas TNI dan Polri, menurut Aggraini. "Netralitas itu mewajibkan mereka tidak berpihak, tidak ikut dan tidak membantu dalam aktivitas politik praktis.

Situasi seperti ini terjadi akibat penyelenggaran pemerintahan daerah pasca reformasi yang memiliki kewenangan yang sangat besar dalam mengatur daerah.[291]

Sistem penyelengaraan Pemerintah daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan di bagi pula dalam daerah yang lebih kecil.[292]

Hal tersebut dikarenakan otonomi daerah yang memberikan kekuasaan yang luar biasa bagi daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini mengakibatkan perlombaan dikalangan partai politik untuk bisa memenangkan

---

[290] *Ibid.*
[291] Imam Mahdi, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Teras, Yogyakarta., 2011,hlm.198.
[292] Yuswalina, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, 2016., hlm-146.

Pilkada dengan segala cara, termasuk menarik Perwira Polri aktif untuk menjadi calon yang diusung agar bisa memenangkan Pilkada tersebut.

Bila praktek ini terus dilanjutkan kedepannya tentu akan membahayakan perjalan demokrasi bangsa ini. Karena kembali kemasa Orde baru pemerintahan Soeharto dalam rangka untuk memperkuat posisi kekuasaannya dengan melakukan perubahan terhadap sistem politik nasional, diantaranya adalah penerapan konsep Dwifungsi ABRI, dimana militer tidak hanya digunakan sebagai alat pertahanan negara tetapi juga digunakan untuk memperkuat posisi poltiknya.[293]

Selain itu penulis juga menganalisa beberapa keuntungan dan kerugian dalam pengangkatan perwira aktif Polri menjadi Plt Gubernur, antara lain:

Keuntungan;

1. Mempermudah koordinasi antara Polri dan Plt Gubernur dalam rangka mengamankan dan menyukseskan Pilkada di daerah tersebut.
2. Masyarakat lebih mudah mengawasi ada tidaknya netralitas Polri pada saat penyelenggaraan Pilkada.
3. Akan membawa dampak positif bagi institusi Polri apabila Plt tersebut dapat mempertahankan netralitasnya dalam penyelenggaraan Pilkada tersebut.

Kerugian;

1. Plt Gubernur dari kalangan Polri aktif akan sangat mudah di manipulasi oleh penguasa, apabila penguasa ingin mendukung calon pasangan tertentu. Sehingga terjadinya manipulasi dalam penyelenggaran pilkada.

[293] Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2009.,hlm.106.

2. Sulit melakukan penindakan bagi Plt Gubernur bila menyalahgunakan jabatan nya untuk mempengaruhi pilkada di daerah tersebut, mengingat Polri sebagai lembaga yang protektif terhadap anggota nya apalagi menyangkut citra lembaga.
3. Akan menyebabkan rusaknya citra Polri dimata masyarakat bila Plt Gubernur dari perwira Polri tidak netral.
4. Menimbulkan anggapan dari masyarakat bahwa Polri ingin kembali masuk dalam dunia politik praktis, sehingga akan berdampak pada kepercayaan masyarakat yang semakin menurun kepada Polri dan hal tersebut tidak baik untuk keberlangsungan demokrasi di Indonesia.

Selain itu penulis melihat bahwa beban dan tugas yang dimiliki TNI dan Polri sudah cukup besar, sehingga sudah semestinya TNI dan Polri untuk fokus terhadap tugas yang dimilikinya. Belum lagi pengangkatan Plt gubernur dari kalangan Polri menunjukkan kegagalan pemerintah dalam hal ini Mendagri dalam pengelolaan SDM yang dimiliki pemerintah. Menurut penulis masih banyak sekali SDM-SDM yang bisa di ambil oleh Mendagri untuk di angkat sebagai Plt gubernur. Misalnya bisa di ambil dari Kementerian-kementerian lainnya, ataupun bisa di tunjuk dari Pimpinan-Pimpinan Universitas yang ada di dalam wilayah yang daerah yang menyelenggarakan Pilkada.