

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia. Indonesia memiliki lebih dari 17.000 pulau dan hanya sekitar 7.000 pulau yang berpenghuni. Indonesia memiliki penduduk yang beragam dengan berbagai perbedaan budaya, sosial, sejarah dan agama. Dan merupakan kenyataan yang kemungkinan penyelenggaraan pemerintah yang sentralistik dilaksanakan secara seragam diseluruh wilayah negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, "Negara Indonesia adalah negara hukum"¹, yang menganut desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebagaimana diisyaratkan dalam Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang"².

Desentralisasi pada sistem pemerintahan merupakan konsekuensi dari interaksi yang berlangsung antara lembaga

¹ UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 1 ayat (3)

² UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1)

pemerintahan yang berbeda kedudukannya secara struktural yakni antara pemerintahan dilevel yang tinggi dengan yang berada dibawahnya. Pemahaman atas interaksi tersebut menekankan pada aspek keleluasaan otoritas dilevel bawah untuk mengelola dan menjalankan pemerintahannya secara mandiri tanpa campur tangan yang mendalam dari lembaga pemerintahan yang berada di level atas. Dalam hal ini diharapkan desentralisasi mampu mendorong perwujudan stabilitas politik, efektivitas pelayanan publik, mengurangi angka kemiskinan dan menciptakan keadilan ditengah-tengah masyarakat. Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintahan Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 3 menyebutkan bahwa "Pemerintah Daerah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksana urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom."³ Dalam kedudukan sebagai unsur pemerintah daerah yang

³ Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1

melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Kepala Daerah menjalankan tugas dan wewenang:

1. Memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya atas jalannya pemerintahan daerah baik dalam bidang otonomi maupun tugas pembantuan
2. Mewakili daerah didalam maupun diluar Pengadilan
3. Menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
4. Menetapkan Keputusan lain dengan atau tanpa persetujuan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah)
5. Menyelenggarakan kepengurusan, pertanggung jawaban dan pengawasan keuangan daerah.

Gubernur memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) provinsi. Gubernur bukanlah atasan bupati atau walikota, namun hanya sebatas membina, mengawasi dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Kepala daerah dipilih secara demokratis melalui Pemilukada untuk satu periode jabatan (5 tahun). Selama lima tahun, kepala daerah dan wakilnya bekerja dan bertugas untuk wilayahnya. Selama lima tahun kepala daerah dan wakilnya bekerja dan bertugas untuk wilayahnya. Saat menjalankan tugas

nya sebagai kepala daerah tidak jarang seorang kepala daerah tidak melaksanakan tugas nya selama satu periode penuh. Beberapa alasan kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas nya sebagai kepala daerah, antara lain meninggal dunia, ditahan atau cuti dalam waktu yang cukup lama, maka wakil kepala daerah akan menggantikannya. Akan tetapi jika kepala daerah berhalangan dalam waktu yang sama maka ditunjuk seorang PJ (penjabat) gubernur ataupun Plt (pelaksana tugas) gubernur sampai akhir periode. Penjabat dan pelaksana tugas dipakai untuk mengisi kekosongan sementara, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Plt (pelaksana tugas) akan dipilih bila ada kepala daerah yang cuti untuk maju lagi di pilkada atau petahanan. Kemudian PJ (penjabat) akan dipilih ketika kepala daerah telah memasuki masa akhir jabatan tapi pilkada belum digelar. Pj (penjabat) diangkat oleh Presiden dan dilantik Mendagri, sedangkan Plt (pelaksana tugas) ditugasi oleh Mendagri ini disebut sesuai dengan aturan Permendagri No 74 Tahun 2016.⁴

Kepala daerah yang cuti berarti menimbulkan kekosongan jabatan kepala daerah, maka dari itu untuk mengisi kekosongan tersebut sesuai Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Pasal 4 ayat 1 mengatakan bahwa “selama Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil

⁴ <http://news.detik.com/berita/d-3835590/begini-beda-plt-dan-penjabat-gubernur> Diakses Pada 12 Februari 2021 Pukul 21:54

Walikota menjalani cuti diluar tanggungan Negara, ditunjuk Pelaksana Tugas Gubernur, Pelaksana Tugas Bupati dan Pelaksana Tugas Walikota sampai selesainya masa kampanye.⁵ Untuk Pelaksana Tugas Gubernur dipilih dari pimpinan tinggi Madya kementerian dalam negeri atau pemerintah daerah Provinsi yang ditunjuk langsung oleh Menteri Dalam Negeri. Hal ini sudah diatur dalam Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Pasal 4 ayat 2 mengatakan bahwa “Pelaksana Tugas Gubernur berasal dari Pejabat tinggi madya Kementerian Dalam Negeri atau Pemerintah Daerah Provinsi.” Pasal 5 ayat 1 mengatakan bahwa “Pelaksana Tugas Gubernur ditunjuk oleh Menteri.”⁶

Pada tahun 2018 masalah penjabat menjadi kontroversi setelah Mendagri Tjahjo Kumolo mengusulkan Penjabat Gubernur dari jendral Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) aktif. Jenderal polisi yang diusulkan Tjahjo adalah Asisten Operasi Kapolri Iren M Iriawan sebagai Pj (Pejabat) Gubernur Jawa Barat menggantikan Ahmad Heryawan. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menunjuk dua perwira tinggi atau pati Kepolisian RI menjadi pelaksana tugas (plt) Gubernur di Provinsi Jawa Barat karena hal tersebut berkaitan dengan Gubernur definitif yang akan cuti karena mengikuti pemilihan kepala daerah (pilkada) 2018. Namun menteri Tjahjo sendiri tidak mempermasalahkan jika banyak kalangan

⁵ Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Pasal 4

⁶ Permendagri Nomor 74 Tahun 2016 Pasal 5

mempertanyakan kebijakannya dan menteri Tjahjo sendiri telah pertimbangkan memilih anggota TNI (Tentara Nasional Indonesia) dan Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) dibandingkan ASN (Aparatur Sipil Negara) lain seperti Sekretaris Daerah untuk menjadi pelaksana tugas (plt) Gubernur.

Setelah lama rencana ini tak terdengar lagi, ternyata Presiden Joko Widodo atau Jokowi tetap menunjuk M. Iriawan sebagai penjabat Gubernur Jawa Barat. Iriawan menggantikan Ahmad Heryawan, yang lengser pada 13 Juni lalu. Ia akan menjabat hingga Gubernur Jawa Barat yang baru terpilih dalam pilkada Jawa Barat 2018. Dirjen Otonomi Daerah Kementerian Dalam Negeri Soni Sumarsono mengatakan polemik sempat mencuat saat pengumuman nama Iriawan menjadi penjabat Gubernur Jawa Barat karena posisinya anggota polisi aktif dengan jabatan Asisten Bidang Operasi Kapolri. "Karena itu, polemik yang dulu dihentikan dan dibatalkan pengangkatan pejabat struktural Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) menjadi penjabat Gubernur," ucapnya. Menurut Soni, Kementerian Dalam Negeri memahami perwira Polri (Kepolisian Negara Republik Indonesia) bisa diangkat jika posisinya menduduki jabatan sipil sebagai dirjen, inspektur, sekretaris utama, dan sekretaris jenderal. "Pak Iriawan karena digeser menjadi Sestama Lemhanas, kemudian bintang tiga. Karena itu, posisinya dimungkinkan secara aturan untuk

menjadi pejabat gubernur. Dia sudah ASN (Aparatur Sipil Negara) karena dia sudah termasuk jabatan sipil utama," tuturnya di Bandung, Senin.⁷

Keputusan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo yang akan mengangkat perwira tinggi atau pati Kepolisian RI menjadi pelaksana tugas (plt) Gubernur di Provinsi Jawa Barat dan Sumatera Utara menimbulkan polemik. Berbagai kritik dan penolakan muncul dari berbagai kalangan. Langkah Mendagri Tjahjo dipertentangkan baik secara hukum maupun politik. Ketua Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Arwani Thomafi menyarankan agar rencana Tjahjo dibatalkan. Arwani menilai rencana tersebut melanggar sejumlah aturan dan tak memiliki landasan yuridis. Keputusan ini menimbulkan pandangan yang berbeda-beda dari sejumlah pakar hukum maupun masyarakat biasa. Bahkan pelantikan Komisariss Jendral M.Iriawan sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Jawa Barat diboikot oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dari partai Gerindra. Aksi boikot ini berawal dari pesan yang berasal dari Ketua Dewan Pimpinan Daerah (DPD) Gerindra Jawa Barat Mulyadi yang menyatakan dengan segala pertimbangan atas dasar aturan dan konsultasi dengan DPP (Dewan Pimpinan Pusat) Bidang Hukum, meminta kepada seluruh anggota Fraksi Gerindra DPRD (Dewan

⁷ <https://fokus.tempo.co/read/1098950/kontroversi-m-iriawan-jadi-penjabat-gubernur-jawa-barat/full&view=ok> Diakses Pada 13 Maret 2021 Pukul 20:38

Perwakilan Rakyat Daerah) Provinsi tidak menghadiri acara pelantikan Plt (pelaksana tugas) Gubernur Jawa Barat hari ini.⁸

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik ingin mengkaji lebih dalam dan mengangkat judul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Perspektif Siyasah Dusturiyah”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka rumusan masalah pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimana Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur?
2. Bagaimana Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Perspektif Siyasah Dusturiyah ?

C. Tujuan Penelitian

⁸ <https://fokus.tempo.co/read/1098950/kontroversi-m-iriawan-jadi-penjabat-gubernur-jawa-barat/full&view=ok> Diakses Pada 13 Maret 2021 Pukul 20:38

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur.
2. Untuk mengetahui Tinjauan Yuridis Terhadap Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur perspektif siyasah dusturiyah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian dalam penulisan ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan bacaan dan sumber pengetahuan bagi masyarakat umum tentang Penggunaan Diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Perspektif Siyasah Dusturiyah, serta menambah literatur yang dapat dijadikan sebagai data sekunder dan referensi bagi peneliti selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini untuk meraih gelar sarjana hukum dan diharapkan dapat memberikan ilmu pengetahuan bagi mahasiswa/I selama mengikuti prodi Hukum Tata Negara (Siyasah) baik di Fakultas maupun Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UIN) Bengkulu dan para pembaca lainnya mengenai penggunaan diskresi Menteri Dalam Negeri Dalam Mengangkat Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) Aktif Sebagai Pelaksana Tugas Gubernur Perspektif Siyasah Dusturiyah.

E. Penelitian Terdahulu

1. Skripsi, Agus Juhendro Nainggolan, yang berjudul Pengangkatan anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) aktif sebagai pelaksana tugas (plt) Gubernur menurut peraturan Perundang-Undangan. Skripsi ini membahas pengaturan rangkap jabatan anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia), sebagai pejabat tinggi POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia), yang merangkap sebagai pelaksana tugas (plt) Gubernur menurut Perundang-Undangan dan pengangkatan anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia), yang masih aktif sebagai pelaksana tugas (plt) Gubernur sesuai dengan peraturan Perundang-Undangan.
2. Skripsi, Hafiz Nur Ahmad, yang berjudul Kewenangan pelaksanaan tugas Gubernur DKI Jakarta pada Permendagri

Nomor 74 Tahun 2016 dihubungkan dengan UU No.30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. Skripsi ini membahas apakah mutasi pegawai, perubahan anggaran dan pembatalan lelang proyek yang dilakukan oleh PLT Gubernur DKI Jakarta tepat dan sesuai kewenangannya, apakah kewenangan plt (Pelaksana Tugas) Gubernur pada peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 bertentangan atau tidak dengan yang ada pada UU No. 30 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 49 Tahun 2008 dan dapatkan Gubernur DKI Jakarta definitif mengubah kembali kebijakan yang telah dibuat oleh plt (Pelaksana Tugas) Gubernur DKI Jakarta setelah masa cuti.

Dari penelitian terdahulu diatas terdapat perbedaan terhadap penelitian yang akan diteliti oleh penulis yaitu penulis lebih terfokus terhadap Bagaimana Pengaturan Hukum Tentang Prosedur Pengangkatan Pejabat Pelaksana Tugas Gubernur dalam Proses Penggunaan Diskresi dan apakah pengangkatan Anggota POLRI (Kepolisian Negara Republik Indonesia) yang masih aktif sebagai Pejabat Pelaksana Tugas Gubernur dalam Penggunaan Diskresi sesuai dengan peraturan perundangan.

F. Metode Penelitian

Adapun metode yang di gunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Di dalam meneliti riset ini, saya menggunakan penelitian hukum normatif dan penelitian pustaka (library reseacrh) di perpustakaan Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UIN) Bengkulu penelitian hukum normatif yaitu penelitian yang mengkaji norma-norma yang berlaku sedangkan penelitian pustaka (library research) adalah sebuah penelitian untuk memperoleh data pokok permasalahan yang di teliti.⁹ Dari itu selain menelaah kaidah-kaidah dan norma hukum nya, saya juga menggunakan alat tinjau dengan literature-literature dari buku-buku hukum yang ada.

2. Bahan Hukum

Sumber data hukum dari penelitian ini adalah subjek dari mana data yang di peroleh.

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (autoritatif)¹⁰ 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.

⁹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Grafindo, 2014), hlm. 22.

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika,Cet. X, 2018), hlm. 47.

b. Sumber sekunder

Data sekunder yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, data yang di peroleh dari buku-buku yang tertulis para ahli seperti jurnal, buku, skripsi dan kutipan-kutipan dari hasil wawancara jurnalis dari para narasumber sebagai penguat dari penelitian ini dan lain-lain.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dan bahan hukum penulis skripsi ini, yaitu melalui pengumpulan bahan primer dan sekunder baik yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta dalam tinjauan islamnya dari Al-quran dan hadist dengan menganalisis dan menggabungkan bahan hukum tersebut serta dari literatur hukum yang berkorelasi dengan penelitian ini.

4. Teknik Analisis Data

Mengenai teknik analisis data saya menggunakan dua macam metode, yaitu: Metode deduktif, yaitu

metode yang di gunakan untuk menyajikan bahan atau teori yang sifatnya umum untuk kemudian di uraikan dan di terapkan atau teori yang sifatnya umum untuk kemudian di uraikan dan di terapkan secara khusus dan terperinci. Metode induktif, yaitu metode analisis yang berangkat dari fakta-fakta yang khusus lalu di tarik suatu kesimpulan yang bersifat umum.¹¹

5. Teknik Penulisan

Dalam penyusunan dan penulisan skripsi ini, berpedoman dengan prinsip-prinsip atau rambu-rambu yang telah di atur dan di bukukan dalam buku pedoman penulisan proposal skripsi Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Fatmawati Sukarno (UIN) Bengkulu tahun 2019.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ialah bentuk dasar pembahasan skripsi dalam bentuk bab dan sub bab yang secara saling

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta : Kencana, 2017), hlm. 23-24.

berhubungan dalam setiap bab bab yang di teliti dan merupakan suatu masalah yang di teliti, adapun sistem penulisan ini:

BAB I : PENDAHULUAN. Gambaran umum dari pokok masalah asbabun nuzulnya dari penelitian ini penulis yang dituangkan dalam latar belakang masalah dan jawaban dari pertanyaan-pertanyaan di latar belakang tersebut digunakan untuk mencapai tujuan penelitian. Penulis tentukan metode penelitian sebagai media pemecahan masalah yang telah dirumuskan pada rumusan masalah. Untuk menguji orisinalitas dan keaslian penelitian, pada bagian ini juga dicantumkan penelitian terdahulu hingga diakhiri dengan sistematika pembahasan sebagai peta bahasan penelitian.

BAB II : TEORI DAN KONSEP YANG DIKAJI, mencakup pandangan Undang-Undang, serta teori-teori, dari para pakar hukum, sebagai pendekatan keilmuan yang dijadikan instrument serta pisau analisis sebagai tonggak dalam pembahas serta memecahkan masalah dalam skripsi ini.

BAB III : PEMBAHASAN, bab ini merupakan inti dari penelitian karena pada bab ini akan menganalisis data-data

dengan landasan teori yang di sajikan ada telah dikemukakan pada bab sebelumnya.

BAB IV : PENUTUP, bab ini berisi tentang konklusi yang di dapatkan berdasarkan pembahasan di bab sebelumnya dan berisi saran yang diberikan oleh penulis berdasarkan kesimpulan dan di tarik dari rumusan masalah dari penelitian ini.

