

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Konstitusi adalah hukum dasar yang dijadikan pegangan dalam penyelenggaraan suatu negara. Konstitusi dapat berupa hukum dasar tertulis (undang-undang dasar), dan dapat pula tidak tertulis. Dalam penyusunan suatu konstitusi tertulis, nilai-nilai dan norma dasar yang hidup dalam masyarakat dan praktik penyelenggaraan negara turut mempengaruhi perumusan suatu norma ke dalam naskah Undang-Undang Dasar.<sup>1</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang merdeka telah menjadikan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebagai hukum dasar dan landasan dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan.

Jatuhnya rezim orde baru oleh gerakan reformasi menjadi langkah awal negara Republik Indonesia menuju era yang lebih demokratis. Salah satu tuntutan gerakan reformasi adalah untuk melakukan amandemen (perubahan) terhadap Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang dinilai telah melahirkan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik. Selama kurun waktu 1999-2002, telah dilakukan empat kali amandemen UUD 1945 yang telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan penting dalam konstitusi adalah pengaturan yang lebih rinci

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 29.

mengenai pemerintahan daerah, termasuk di dalamnya terkait mekanisme pengisian jabatan kepala daerah.

Amandemen UUD 1945 telah mengatur mekanisme pengisian jabatan kepala daerah harus dilaksanakan melalui pemilihan secara demokratis. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menegaskan bahwasanya: *“Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis”*. Ketentuan tersebut tidak menjelaskan lebih lanjut bagaimana makna sebenarnya dari “dipilih secara demokratis” itu sendiri, apakah secara prosesnya dipilih melalui lembaga perwakilan rakyat di daerah atau dipilih secara langsung oleh rakyat.

Sejak era reformasi telah terjadi beberapa kali pasang surut pergantian mekanisme dan tata cara pengisian jabatan kepala daerah. Mulai dari pemilihan kepala daerah secara tidak langsung lewat DPRD di bawah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian berubah menjadi pemilihan kepala daerah secara demokratis yang dimaknai dengan pemilihan langsung oleh rakyat di bawah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme pemilihan kepala daerah kemudian sempat diatur kembali menjadi pemilihan secara tidak langsung melalui DPRD dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Akan tetapi, ketentuan tersebut kemudian mendapatkan penolakan yang luas oleh masyarakat sehingga dibatalkan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

Ketentuan terkait pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat kembali diatur melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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, dalam Pasal 1 Angka 1 ketentuan tersebut secara tegas menyatakan bahwa:<sup>2</sup>

Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi dan kabupaten/kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis.

Melalui ketentuan tersebut terlihat bahwasanya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah merupakan satu paket kesatuan yang tidak dipisahkan dilaksanakan secara demokratis dan langsung oleh rakyat.

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah memiliki tugas dan kewajiban serta bertanggung jawab dalam memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah. Hal tersebut sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menyatakan bahwa: *“Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan*

---

<sup>2</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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 (*Lembaran Negara R.I. Tahun 2015 Nomor 57 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5678*).

*urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom*".<sup>3</sup> Begitu vitalnya peran kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, sehingga apabila terjadi kekosongan jabatan kepala daerah dapat menyebabkan munculnya permasalahan dalam tata kelola dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah.<sup>4</sup>

Terdapat beberapa kondisi yang menyebabkan terjadinya seorang kepala daerah tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sehingga berdampak terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Misalnya kepala daerah sedang menjalankan cuti di luar tanggungan negara, diberhentikan sementara, memasuki masa akhir jabatan, atau adanya mekanisme pemberhentian tetap karena melakukan pelanggaran, misalnya tersandung kasus korupsi dan kasus-kasus pelanggaran hukum lainnya. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan terkait siapa yang berhak menggantikan kepala daerah serta bagaimana tata cara dan mekanisme pengisian jabatan tersebut.

Pengisian jabatan negara (*staatsorganen, staatsambten*) merupakan salah satu unsur penting dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya.<sup>5</sup> Dalam sistem tata negara Indonesia, telah diatur bahwa jika salah seorang kepala daerah atau pemimpin instansi tertentu

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, (*Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 558*).

<sup>4</sup> Akhmad Marwi, *Kewenangan Penjabat Kepala Daerah Di Bidang Kepegawaian Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Studi Pada Pemerintahan Kota Mataram)*, Jurnal Ius Vol. IV No. 3, Desember, 2016, Kajian Hukum Dan Keadilan Ius, hlm, 542.

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm.8.

berhalangan untuk dapat menjalankan tugasnya, maka terdapat mekanisme penunjukan pejabat publik yang akan melaksanakan tugas dan kewajiban kepala daerah untuk sementara waktu.

Pejabat sementara tentunya memiliki kedudukan dan kewenangan yang berbeda dengan pejabat definitif. Dalam hal mekanisme penunjukan pejabat sementara saja jelas berbeda dengan pejabat definitif.<sup>6</sup> Pengangkatan pejabat sementara kepala daerah merupakan hasil administrasi, sedangkan kepala daerah definitif merupakan hasil proses politik. Terkait dengan hal tersebut, terdapat beberapa model pengisian jabatan kepala daerah berdasarkan penyebab terjadinya kekosongan jabatan kepala daerah. Pejabat pengganti kepala daerah tersebut antara lain pelaksana tugas (Plt), pelaksana harian (Plh), penjabat sementara (Pjs) dan penjabat (Pj) kepala daerah.

Pengangkatan penjabat gubernur mengacu pada ketentuan Pasal 201 Ayat (10) Undang-Undang Republik Indonesia 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, mengatur bahwa: *“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”*. Adapun yang dimaksud jabatan pimpinan tinggi

---

<sup>6</sup> Mario Ferdinandus Manengkey, *Kewenangan Pejabat Sementara (Pjs) Gubernur Dalam Menetapkan Keputusan Tata Usaha Negara*, Lex Administratum, Vol. III No. 6, Agustus, 2015.

madya jika merujuk pada penjelasan Pasal 19 Ayat (1) Huruf b Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara adalah sebagai berikut:

Yang dimaksud dengan "jabatan pimpinan tinggi madya" 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.

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. Melalui Keppres itu Irjen. Pol. Carlo Brix Tewu ditunjuk menjadi Penjabat Gubernur Sulawesi Barat, sehingga Pj. gubernur tidak harus dari pejabat Kementerian Dalam Negeri.<sup>7</sup> Oleh sebab itu, Mendagri Tjahjo Kumolo kemudian menerbitkan Permendagri Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara yang memperbaharui aturan sebelumnya. Dalam permendagri tersebut, mendagri telah membuka ruang bahwasanya Pjs gubernur dapat berasal dari pejabat pimpinan tinggi

---

<sup>7</sup> Dewi Sendhikasari D., *Wacana Pejabat Gubernur Dari Polri*, Info Singkat Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual Dan Strategis Vol. X No.03/I/Puslit, Februari, 2018, Bidang Pemerintahan Dalam Negeri Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI Gd. Nusantara I Lt. 2.

madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi dan tidak harus dari lingkup kementerian dalam negeri saja sebagaimana ketentuan sebelumnya.

Pada tanggal 18 Juni 2018, Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo melantik secara resmi Komjen Pol. M. Iriawan sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat untuk menggantikan Pelaksana Harian (Plh) Gubernur Jabar Iwa Karniwa melalui Keputusan Presiden Nomor 106/P Tahun 2018 tentang Peresmian Pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur Jawa Barat Masa Jabatan 2013-2018 dan Pengangkatan Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pelantikan tersebut dilaksanakan karena terhitung mulai tanggal 13 Juni 2018, masa jabatan Ahmad Heryawan dan Deddy Mizwar selaku Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Periode 2013-2018 telah berakhir. Penjabat (Pj) Gubernur tersebut akan bertugas sampai dilantiknya Gubernur dan Wakil Gubernur baru hasil pemilihan umum kepala daerah (Pilkada).

Kebijakan pemerintah menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan menjadi Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat kemudian memunculkan berbagai polemik di kalangan masyarakat. Beberapa pihak memandang pemerintah tidak konsisten dalam penunjukan M. Iriawan menjadi Penjabat Gubernur Jawa Barat. Pasalnya, wacana penempatan perwira tinggi Polri menjadi Pj gubernur sempat dibatalkan demi menjaga netralitas Polri.<sup>8</sup> Selain itu, beberapa kalangan menuding adanya kepentingan politik sehingga pemerintah ngotot menunjuk Komjen Pol. M. Iriawan yang notabene merupakan seorang polisi aktif sebagai

---

<sup>8</sup> Mochamad Solehudin, "Komjen Iriawan Pj Gubernur, Pengamat: Pemerintah Tidak Konsisten", detikNews, 19 Juni 2018, [news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten](https://news.detik.com/jawabarat/4073180/komjen-iriawan-pj-gubernur-pengamat-pemerintah-tidak-konsisten) (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

Penjabat Gubernur Jawa Barat. Publik khawatir kebijakan tersebut bertujuan untuk mempengaruhi perolehan suara salah satu calon pasangan tertentu yang diusung oleh partai penguasa dalam pemilihan gubernur di wilayah tersebut, karena secara kebetulan pasangan calon tersebut merupakan seorang mantan jenderal kepolisian.<sup>9</sup>

Terkait dengan hal tersebut, pihak Kementerian Dalam Negeri beralasan bahwasanya kompetensi Komjen Pol. M. Iriawan sudah tidak diragukan lagi dan dinilai lebih mengenal dan memahami kondisi wilayah tersebut karena yang bersangkutan pernah menjabat sebagai Kapolda Jawa Barat.<sup>10</sup> Selain itu, Menteri Dalam Negeri beranggapan bahwasannya penunjukkan penjabat gubernur tersebut telah sesuai ketentuan karena Komjen Pol. M. Iriawan bukan menjabat lagi di struktural Mabes Polri, tetapi telah dipindah tugaskan menjadi Sekretaris Utama Lembaga Ketahanan Nasional.<sup>11</sup>

Polemik terkait pengangkatan Komjen Pol. M. Iriawan selaku Sestama Lembaga Ketahanan Nasional sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Jawa Barat dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu yang merupakan Staf Ahli Kemenko Polhukam sebagai Penjabat (Pj) Gubernur Sulawesi Barat telah memunculkan beberapa permasalahan, antara lain:

---

<sup>9</sup> Vincentius Jyestha Candraditya, "Tidak Ada Alasan Kuat Tempatkan Anggota Kepolisian sebagai Pj Gubernur Jabar", *Tribunnews.com*, 19 Juni 2018, [www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/nasional/2018/06/18/tidak-ada-alasan-kuat-tempatkan-anggota-kepolisian-sebagai-pj-gubernur-jabar). (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>10</sup> Glery Lazuardi, "Kemendagri Ungkap Alasan Penunjukan Komjen Iriawan Sebagai Pj Gubernur Jabar", *Tribunnews.com*, 18 Juni 2018, [www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar](http://www.tribunnews.com/regional/2018/06/18/kemendagri-ungkap-alasan-penunjukan-komjen-iriawan-sebagai-pj-gubernur-jabar). (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).

<sup>11</sup> Mochamad Solehudin, "Sempat Batal, Ini Alasan Iriawan Kini Dilantik Jadi Pj Gubernur", *detikNews*, 18 Juni 2018, [news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur](http://news.detik.com/berita/4072392/sempat-batal-ini-alasan-iriawan-kini-dilantik-jadi-pj-gubernur) (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019).



*Pertama*, pada saat diangkat sebagai penjabat gubernur, Komjen Pol. M. Iriawan dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu tidak mengundurkan diri dari dinas aktif kepolisian. Menurut pihak Kemendagri penunjukkan Komjen Pol. M. Iriawan dan Irjen Pol. Carlo Brix Tewu sebagai penjabat gubernur tidak perlu disertai dengan pengunduran diri dari dinas aktif kepolisian karena dilekatkan kedudukannya sebagai pejabat tinggi madya di lingkungan Lembaga Ketahanan Nasional dan Kemenko Polhukam.<sup>12</sup>

*Kedua*, konstitusi sudah memberikan batasan tegas peran dan otoritas Polri, yaitu terkait penegakkan hukum. Hal ini sebagaimana telah ditegaskan melalui Pasal 30 Ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: *“Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum”*. Oleh sebab itu, pengangkatan perwira tinggi polri sebagai penjabat gubernur telah mengingkari amanat reformasi untuk menghapus dwifungsi ABRI (TNI/Polri) yang pada masa Pemerintah Orde Baru diberikan peran ganda untuk turut terlibat dalam politik praktis, sehingga dapat menduduki jabatan-jabatan politik yang umumnya diisi oleh kalangan sipil.

*Ketiga*, pada saat ini kita memasuki era pemilihan kepala daerah yang dilaksanakan secara serentak. Pada tahun 2020, pilkada serentak akan diselenggarakan di 9 Provinsi dan 261 Kabupaten/Kota sedangkan pada

---

<sup>12</sup> Nurjianto, *“Kemendagri: Iriawan tidak perlu Mengundurkan Diri dari Polri”*, Media Indonesia, 21 Juni 2018, <http://mediaindonesia.com/read/detail/167452-kemendagri-iriawan-tidak-perlu-mengundurkan-diri-dari-polri.html> (terakhir dikunjungi pada 2 Januari 2019)

pilkada serentak yang diselenggarakan secara nasional pada tahun 2024 akan diselenggarakan di 34 Provinsi dan 504 Kabupaten/Kota. Kondisi tersebut secara otomatis menyebabkan terjadinya banyak kekosongan jabatan kepala daerah, sehingga dibutuhkan banyak pejabat sementara kepala daerah baik berupa Penjabat Sementara (Pjs) maupun Penjabat (Pj) kepala daerah yang akan mengisi kekosongan jabatan kepala daerah untuk sementara waktu. Tidak dapat dibayangkan bila kekosongan jabatan kepala daerah tersebut kemudian diisi oleh para perwira tinggi kepolisian yang berdinasi aktif.

Penjabat kepala daerah merupakan ranah jabatan sipil yang diperoleh dari hasil proses administrasi dan bukanlah kepala daerah definitif yang dipilih rakyat melalui pemilihan kepala daerah. Oleh karena itu, tidak dapat dibayangkan dengan banyaknya kekosongan jabatan kepala daerah selama masa pemilihan kepala daerah serentak tersebut akan diisi oleh para perwira tinggi kepolisian aktif yang menjabat dan disetarakan sebagai jabatan pimpinan tinggi di Lembaga/Kementerian lain di lingkup pemerintah pusat.

Hal ini tentunya menjadi pokok bahasan yang sangat menarik untuk dikaji terkait legalitas pengangkatan dua perwira tinggi aktif polri sebagai penjabat kepala daerah dan bagaimana kewenangan penjabat kepala daerah dalam memimpin pemerintahan daerah. Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut di atas, maka penulis mengangkat topik penulisan tesis dengan judul **“KEDUDUKAN PERWIRA TINGGI POLRI YANG DISETARAKAN JABATAN PIMPINAN TINGGI MADYA PEMERINTAH PUSAT SEBAGAI PENJABAT (PJ) GUBERNUR”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis merumuskan masalah yang perlu dikaji dan dibahas. Adapun permasalahan yang akan dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Bagaimanakah pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai penjabat (Pj) gubernur?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan dan kewenangan penjabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengangkatan perwira tinggi Polri yang dilekatkan jabatan tinggi madya pemerintah pusat sebagai penjabat (Pj) gubernur.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis, sebagai berikut:

##### **1. Manfaat Teoritis**

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara akademis bagi perkembangan disiplin ilmu hukum khususnya yang berkaitan dengan kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah serta menganalisis legalitas pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai pejabat (Pj) gubernur.

##### **2. Manfaat Praktis**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan praktisi, aparatur pemerintahan, maupun masyarakat untuk dapat lebih memahami kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah serta melihat legalitas pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai pejabat (Pj) gubernur.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan di Kepustakaan yang ada, baik perpustakaan Pascasarjana dan Fakultas Hukum Universitas Andalas maupun melalui website, penulis belum menemukan kesamaan dari judul tesis kedudukan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai penjabat (Pj) gubernur, belum pernah ditemukan judul atau penelitian terhadap masalah tersebut di atas, dengan demikian penelitian ini adalah asli sehingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah.

Meskipun dimungkinkan ada peneliti-peneliti terdahulu yang pernah melakukan penelitian tetapi tidak berkaitan dengan kedudukan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai penjabat (Pj) gubernur. Secara substansial pokok permasalahan yang dibahas berbeda dengan penelitian yang sudah ada dan lebih terarah. Adapun penelitian yang berkaitan dengan kedudukan Polri antara lain:

1. Valdo Rivera, NPM. 1312011333 (2018, judul penelitian tentang Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil. Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Lampung).  
Permasalahan Penelitiannya:

- a. Bagaimanakah Pengaturan Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil?
  - b. Pelaksanaan Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil?
2. Ida Bagus Kade Danendra, NPM. 080711096 (2012, judul penelitian tentang Kedudukan Dan Fungsi Kepolisian Dalam Struktur Organisasi Negara Republik Indonesia. Skripsi, Fakultas Hukum Sam Ratulangi Manado). Permasalahannya:
- a. Bagaimana Kedudukan Kepolisian Dalam Struktur Organisasi Negara?
  - b. Bagaimana Fungsi Kepolisian Dalam Sistem Pemerintahan Negara?

Penulis memandang bahwasannya penelitian yang penulis lakukan memiliki persamaan terkait pembahasan objek penelitian yakni “kepolisian”. Akan tetapi, penelitian ini berbeda dengan kedua penelitian tersebut diatas. Penelitian yang pertama hanya membahas tentang peralihan status kepegawaian anggota polri menjadi pegawai negeri sipil, sedangkan kajian dalam penelitian ini lebih menitik beratkan pada kedudukan dan legalitas perwira tinggi polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya di lingkungan pemerintah pusat sebagai penjabat gubernur. Sementara itu dalam penelitian yang kedua hanya berkaitan kedudukan dan fungsi kepolisian dalam struktur organisasi negara, sedangkan kajian dalam penelitian ini lebih dalam

lagi yaitu membahas legalitas perwira tinggi kepolisian yang ditunjuk sebagai pejabat kepala daerah dengan melakukan perbandingan kedudukan dan tugas kepolisian dengan tugas dan fungsi kepala daerah.

Oleh karena itu, keaslian penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi yaitu kejujuran, rasional, objektif serta terbuka. Hal ini merupakan implikasi etis dari proses menemukan kebenaran ilmiah sehingga dengan demikian penelitian ini dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya secara ilmiah, keilmuan dan terbuka untuk kritisi yang sifatnya konstruktif (membangun).

## **F. Kerangka Teoritis dan Konseptual**

### **1. Kerangka Teoritis**

Kerangka teoritis berfungsi sebagai pedoman atau arahan untuk menjelaskan dan menganalisis permasalahan dalam tulisan ini. Cabang ilmu hukum ini dikenal dengan sebutan pelajaran hukum umum, ilmu hukum sistematis/ ilmu hukum dogmatis, teori hukum mempelajari pengertian-pengertian pokok dalam hukum dan sistematika hukum. Teori dapat juga digunakan untuk suatu gambaran masa depan.<sup>13</sup> Teori juga menguraikan jalan pikiran menurut kerangka yang logis, artinya mendudukan masalah penelitian yang telah dirumuskan dalam kerangka teoritis yang relevan, yang mampu menerangkan masalah tersebut.<sup>14</sup> Dengan demikian, maka

---

<sup>13</sup> Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum: Edisi Revisi*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012, hlm. 4

<sup>14</sup> I Made Wiratha, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian, Skripsi, dan Tesis*, Andi, Yogyakarta, 2006, hlm. 6

teori-teori yang akan digunakan sebagai pisau analisis untuk menjawab permasalahan dalam tulisan ini adalah Teori Kewenangan, Teori Perundang-undangan, dan Teori Kepastian Hukum.

### (1) Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*. Sementara itu, dalam bahasa Belanda kewenangan disebut sebagai *theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jerman dinamakan sebagai *theorie der autorität*.<sup>15</sup> Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia istilah kewenangan disamakan dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melaksanakan sesuatu. Wewenang sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu yang dilakukan sesuai dengan keinginan.<sup>16</sup>

Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Budiardjo, menyatakan bahwa wewenang (*authority*) adalah kekuasaan formal (*formal power*) sehingga yang mempunyai wewenang (*authority*) berhak untuk mengeluarkan perintah dan membuat peraturan-peraturan serta berhak untuk mengharapkan kepatuhan terhadap peraturan-peraturannya.<sup>17</sup> Sementara itu, pengertian kewenangan menurut H.D. Stoud sebagaimana dikutip oleh Fachruddin, yaitu keseluruhan aturan-

---

<sup>15</sup> Salim HS dan Erlies Septiana N, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 183.

<sup>16</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm. 170.

<sup>17</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 64.



aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>18</sup>

Menurut P. Nicolai sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, di dalam suatu kewenangan terkandung hak dan kewajiban sebagai berikut:<sup>19</sup>

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>20</sup> Lebih jauh, H.D. van Wijk/ Willem Konijnenbelt dalam Ridwan HR kemudian mendefinisikan atribusi, delegasi, dan mandat sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ

<sup>18</sup> Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm. 40.

<sup>19</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm. 99.

<sup>20</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2014, hlm. 111.

<sup>21</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hlm. 102.

pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya).

Alasan digunakannya Teori Kewenangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis serta mengkaji penggunaan wewenang pejabat pemerintahan yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsinya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan.

## (2) Teori Perundang-Undangan

Istilah “perundang-undangan” menurut sejarahnya adalah terjemahan dari istilah Belanda “*Wetgeving*” yang bermakna pembuatan peraturan. Istilah ini adalah paduan antara kata “*wet*” (UU) dan “*geven*” yang berarti memberi atau membuat.<sup>22</sup> Sedangkan ilmu pengetahuan perundang-undangan (*gesetzgebungs-wissenschaft*) menurut Burkhardt Krens sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati adalah:<sup>23</sup>

Merupakan ilmu interdisipliner yang berhubungan dengan ilmu politik dan sosiologi yang secara garis besar dapat dibagi menjadi 2 (dua) bagian besar, yaitu:

- i) Teori perundang-undangan (*gesetzgebungstheorie*), yang berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, dan bersifat kognitif.
- ii) Ilmu perundang-undangan (*gesetzgebungslehre*), yang berorientasi pada melakukan perbuatan dalam hal pembentukan peraturan perundang-undangan, dan bersifat normatif

<sup>22</sup> M. Solly Lubis, *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, Mandar Maju, Bandung, 2009, hlm. 10-11.

<sup>23</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan (1)*, Kanisius, Yogyakarta, 2011, hlm. 2. Lihat juga pendapat Hamid Attamimi dikutip Rosjidi Ranggawidjaja, *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1998, hlm. 15.

Bagir Manan kemudian membagi undang-undang dalam perspektif ilmu hukum sebagai berikut:<sup>24</sup>

Ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara undang-undang dalam arti material (*wet in materiele zin*) dan undang-undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti material, undang-undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan. Dalam arti formal, undang-undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif yang berisi aturan tingkah laku yang mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikatnya yang mengikat secara umum maka undang-undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Di Indonesia, undang-undang adalah hasil kerjasama antara Presiden dan DPR.

Pengkajian mengenai peraturan perundang-undangan mencakup segala bentuk peraturan perundang-undangan baik yang dibuat pada tingkat pusat pemerintahan negara maupun di tingkat daerah. Oleh karena peraturan perundang-undangan adalah salah satu aspek dari hukum, maka pengkajian peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari pengkajian hukum.<sup>25</sup>

Teori perundang-undangan berorientasi pada mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan dan bersifat kognitif.<sup>26</sup> Otto dkk. sebagaimana dikutip oleh Yuliandri kemudian menyatakan, adanya teori

---

<sup>24</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-hill. Co, Jakarta, 1992, hlm. 4.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> M. Solly Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 13.

tentang pembentukan undang-undang (*legislative theories*) memungkinkan untuk mengenali faktor-faktor relevan yang mempengaruhi kualitas hukum (*the legal quality*) dan substansi undang-undang (*the content of the law*).<sup>27</sup>

Dalam tata urutan norma hukum, menurut *Stufentheorie*, hukum mengatur pembentukannya sendiri karena norma hukum yang satu menentukan cara untuk membuat norma hukum lainnya, dan sampai derajat tertentu juga menentukan isi norma lainnya tersebut. Pembentukan norma hukum yang satu, yaitu norma hukum yang lebih rendah, ditentukan oleh norma hukum lain yang lebih tinggi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma lain yang lebih tinggi lagi, dan rangkaian pembentukan hukum (*regressus*) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi.<sup>28</sup>

Menurut Hans Nawiansky seperti dikutip A. Rosyid Al Atok, mengelompokkan hierarki hukum ke dalam 4 (empat) kelompok, yaitu: (i). *Staatsfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara); (ii). *Staatsgrundgesetz* (Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara); (iii). *Formell Gesetz* (Undang-undang “formal”); dan (iv). *Verordnung & Autonome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan Otonom).<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Yang Baik*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, hlm. 28.

<sup>28</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum dan Negara: Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empiris*, Alih Bahasa Drs. H. Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 155.

<sup>29</sup> A. Rosyid Al Atok, *Konsep Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Teori, Sejarah, dan Perbandingan dengan Beberapa Negara Bikameral*, Setara Press, Malang, 2015, hlm. 13.

Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia dalam perkembangannya telah mengalami beberapa kali perubahan. Hierarki ini mulai dikenal saat dibentuknya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1950 yaitu Peraturan tentang Jenis dan Bentuk Peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat. Setelah itu berturut-turut diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia, yang kemudian diubah menjadi Ketetapan MPR No. III/MPR 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan, lalu diubah kembali dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, hingga yang terakhir diubah kembali melalui lahirnya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, terdiri atas:<sup>30</sup>

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;

---

<sup>30</sup> Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (*Lembaran Negara R.I. Tahun 2011 Nomor 82 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 5234*).

- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus didasarkan kepada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>31</sup> Menurut Van der Plies sebagaimana dikutip oleh Yuliandri, asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi Asas Formal (*formele beginselen*), dan Asas Materiil (*materiele beginselen*). Asas Formal meliputi asas tujuan yang jelas, asas organ/lembaga yang tepat, asas perlunya pengaturan, asas dapat dilaksanakan, dan asas konsensus. Sedangkan Asas-asas Materiil meliputi: asas terminologi dan sistematika yang jelas, asas dapat dikenali, asas perlakuan yang sama dalam hukum, asas kepastian hukum, dan asas pelaksanaan hukum sesuai dengan keadaan individual.<sup>32</sup>

Sementara itu di dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah dinyatakan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik meliputi: 1). *Asas kejelasan tujuan*, 2). *Asas kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat*, 3). *Asas kesesuaian*

---

<sup>31</sup> *Ibid.* hlm. 25.

<sup>32</sup> Yuliandri, *Op. Cit.*, hlm. 113-114.

*antara jenis dan materi muatan, 4). Asas dapat dilaksanakan, 5). Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, 6). Asas kejelasan rumusan, dan 7). Asas keterbukaan.<sup>33</sup> Sedangkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan terbagi menjadi: 1). Asas pengayoman, 2). Asas kemanusiaan, 3). Asas kebangsaan, 4). asas kekeluargaan, 5). Asas kenusantaraan, 6). Asas bhineka tunggal ika, 7). Asas keadilan, 8). Asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan, 9). Asas ketertiban dan kepastian hukum, dan 10). asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.<sup>34</sup>*

Berdasarkan pemaparan tersebut, maka alasan digunakannya Teori Peraturan Perundang-undangan dalam penelitian ini adalah untuk menganalisa kesesuaian antara peraturan perundang-undangan yang dikaji dalam tulisan ini dengan unsur-unsur atau asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, serta guna mencari kejelasan dan kejernihan makna atau pengertian-pengertian, khususnya mengenai dasar-dasar perundang-undangan yang mengatur mengenai kewenangan yang dimiliki oleh pejabat pemerintahan.

### **(3) Teori Kepastian Hukum**

Kerangka teori keempat yang digunakan dalam menganalisis kajian hukum tentang kedudukan perwira tinggi polri yang disetarakan

---

<sup>33</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, *Lembaran Negara R.I.* Tahun 2011 Nomor 82 dan *Tambahan Lembaran Negara R.I.* Nomor 5234, Pasal 5.

<sup>34</sup> *Ibid.*, Pasal 6 ayat (1).

jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai pejabat (Pj) kepala daerah adalah teori kepastian hukum, dimana teori kepastian hukum mengandung pengertian:<sup>35</sup>

- a. Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan perbuatan apa yang tidak boleh dilakukan.
- b. Merupakan keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu

Teori kepastian hukum lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Karena hukum itu otonom, sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kant berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya.<sup>36</sup>

Menurut Maria Sumardjono, bahwa dalam membangun hukum itu bukan pekerjaan yang sederhana karena suatu peraturan perundang-undangan yang baik harus memenuhi syarat keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan secara seimbang.<sup>37</sup> Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang dibuat berdasarkan *rechtswerkedlijkheid*

---

<sup>35</sup> J. B Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prennahindo, Jakarta, 2001, hlm. 120.

<sup>36</sup> Jonathan Sarwono, *Metode Penelitian Kuantitatif & Kualitatif*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 74.

<sup>37</sup> Maria Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi Dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 6-7.



(kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlainan.<sup>38</sup>

## 2. Kerangka Konseptual

### (1) POLRI

Pengertian polisi menurut kamus besar Bahasa Indonesia mendefinisikan Polisi sebagai badan pemerintah, yang bertugas memelihara keamanan dan ketertiban umum (menangkap orang yang melanggar undang-undang dan sebagainya); juga didefinisikan sebagai anggota badan pemerintah (pegawai negara yang bertugas menjaga keamanan, ketertiban dan sebagainya).<sup>39</sup>

Kepolisian Negara Republik Indonesia atau yang sering di singkat dengan Polri dalam kaitannya dengan pemerintah adalah salah satu fungsi pemerintahan negara dibidang pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan pada masyarakat.<sup>40</sup>

Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia selanjutnya disingkat anggota Polri adalah orang perorang (*person*) yang telah diangkat menjadi anggota Polri melalui persyaratan yang ditentukan guna mengisi dan mengoperasikan organisasi kepolisian. Organisasi kepolisian adalah badan atau lembaga Lembaga pemerintah yang

---

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media, Jakarta, 2008, hlm. 158.

<sup>39</sup> I Ketut Adi Purnama, *Hukum Kepolisian: Sejarah dan Peran Polri dalam Penegakan Hukum Serta Perlindungan HAM*, Refika Adirama, Bandung, 2018, hlm. 4.

<sup>40</sup> Ibid, hlm. 58.

merupakan bagian dari organisasi pemerintahan, sehingga anggota kepolisian merupakan aparatur pemerintah yang menjalankan organisasi kepolisian sesuai tugas dan wewenang serta tujuan lembaga kepolisian.<sup>41</sup>

Kepolisian Republik Indonesia bertujuan untuk mewujudkan keamanan dalam negeri yang meliputi terpeliharanya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan masyarakat, serta terciptanya ketentraman masyarakat dengan menjunjung tinggi hak azasi manusia, sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia.<sup>42</sup>

Wilayah kepolisian dibagi secara berjenjang, mulai tingkat pusat yang bisa disebut dengan Markas Besar Polri, yang wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah Negara Republik Indonesia yang dipimpin seorang Kapolri yang bertanggungjawab pada Presiden. Kemudian wilayah tingkat provinsi disebut dengan kepolisian daerah yang lazim disebut dengan Polda yang dipimpin seorang Kapolda, yang bertanggungjawab pada Kapolri. Ditingkat Kabupaten disebut dengan Kepolisian Resort atau disebut juga dengan Polres yang dipimpin oleh seorang Kapolres yang bertanggungjawab pada Kapolda. Tingkat kecamatan ada kepolisian yang biasa disebut dengan Kepolisian Sektor

---

<sup>41</sup> Sadjijono dan Bagus Teguh Santoso, *Hukum Kepolisian di Indonesia: Studi Kekuasaan dan Rekonstruksi Fungsi Polri dalam Fungsi Pemerintahan*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2017, hlm. 133.

<sup>42</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia (*Lembaran Negara R.I. Tahun 2002 Nomor 2 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 4168*).

atau Polsek yang dipimpin oleh seorang Kapolsek yang bertanggung-jawab pada Kapolres. Dan tingkat Desa atau Kelurahan ada polisi yang di pimpin oleh seorang Brigadir Polisi atau sesuai dengan kebutuhan menurut situasi dan kondisi daerahnya.

## (2) Pejabat

Jabatan adalah lingkungan pekerjaan tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Negara berisi berbagai jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi untuk mencapai tujuan negara.<sup>43</sup> Dengan kata lain, jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara.<sup>44</sup> Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan atau pemangku jabatan/pejabat (*ambtsdrager*) silih berganti atau dapat berganti-ganti.

Pejabat atau organ adalah fungsionaris jabatan, yang bertindak untuk dan atas nama jabatan atau melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangan yang melekat pada jabatan.<sup>45</sup> Pejabat menurut Utrecht adalah manusia atau badan hukum yang merupakan perwakilan dari jabatan, yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh

---

<sup>43</sup> Bagir Manan dalam Aminuddin Ilmar, *Op. Cit*, hlm. 78.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> Ridwan, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi dan Peradilan Administrasi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 33

jabatan.<sup>46</sup> Yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan ialah pejabat. Jabatan bertindak dengan perantaraan pejabatnya.<sup>47</sup>

Jabatan dan pejabat tidak dapat dipisahkan. Jabatan tanpa pejabat tidak dapat berbuat apa-apa, sedangkan tanpa ada jabatan tidak akan ada pejabat. Pejabat inilah yang menjadikan jabatan menjadi hidup. Walaupun kenyataannya suatu keputusan ditandatangani pejabat, tetapi secara hukum jabatan yang menandatangani keputusan tersebut.<sup>48</sup>

Menurut Harun Alrasid, pejabat memiliki tiga pengertian, yaitu:

- a) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap (penjabat);
- b) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang untuk sementara waktu mewakili penjabat lain yang berhalangan melaksanakan tugasnya. Misalnya, penjabat tetapnya sedang menunaikan ibadah haji atau sedang sakit;
- c) pejabat digunakan untuk menyebut seseorang yang untuk sementara waktu mengisi suatu jabatan yang sedang lowong sampai ditentukannya penjabat yang tetap. Misalnya kepala dinas atau badan provinsi yang ditunjuk oleh gubernur untuk mengisi jabatan bupati/ wali kota untuk menunggu penjabat bupati/ wali kota yang tetap berdasarkan hasil pemilihan umum kepala daerah.<sup>49</sup>

### **(3) Kepala Daerah**

---

<sup>46</sup> E. Utrecht, dan Moh Saleh Djindang, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta, 1989, hlm. 145.

<sup>47</sup> Ridwan, *Diskresi & Tanggung Jawab Pemerintah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 27.

<sup>48</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm. 92.

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 96.

Setiap daerah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang dibentuk melalui undang-undang.<sup>50</sup> Unsur yang bertugas sebagai penyelenggara pemerintahan daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD termasuk di dalamnya organisasi Perangkat Daerah disebut sebagai pemerintah daerah. Pemerintah Daerah menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah: *“kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”*.

Dalam Pasal 59 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah kemudian dinyatakan bahwa *“Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah”*. Kepala daerah adalah Gubernur bagi daerah provinsi dan Bupati bagi daerah kabupaten serta Walikota bagi daerah kota.<sup>51</sup>

Secara sederhana kepala daerah dapat diartikan sebagai pejabat yang menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pimpinan pemerintahan daerah.<sup>52</sup> Sementara itu menurut Jimly Asshiddiqie, kepala daerah termasuk dalam kategori lembaga daerah yang organ dan fungsi atau kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, sehingga

---

<sup>50</sup> Pasal 3 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (*Lembaran Negara R.I. Tahun 2014 Nomor 244 dan Tambahan Lembaran Negara R.I. Nomor 558*).

<sup>51</sup> Dzulkifli Umar dan Jimmy P., *Kamus Hukum: Dictionary of Law*, Grahamedia Press, Surabaya: 2012, hlm. 244. Lihat juga Pasal 59 Ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>52</sup> Andi Mustari Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1999, hlm.50.

lembaga ini merupakan organ negara yang memiliki kedudukan yang tinggi di daerah.<sup>53</sup>

Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah pada dasarnya bertugas untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, kepala daerah akan memangku masa jabatan selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.<sup>54</sup>

#### **(4) Pemerintah Daerah**

Secara yuridis yang dimaksud dengan pemerintah daerah ialah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.<sup>55</sup>

Pengertian pemerintah daerah menurut Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yakni: "Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin dalam pelaksanaan urusan

---

<sup>53</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekjen dan Kepaniteraan MKRI, Jakarta, 2006, hlm.153.

<sup>54</sup> Pasal 60 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>55</sup> Suharizal dan Muslim Chaniago, *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*, Thafa Media, Yogyakarta, 2017, hlm. 31.

pemerintahan yang menjadi suatu kewenangan daerah otonom”. Pemerintah daerah meliputi Gubernur, Bupati, atau Walikota, perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Berkaitan dengan hal tersebut, peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **G. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu sarana produk dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran-kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.<sup>56</sup>

Penulisan ini pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran. Sehingga dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.<sup>57</sup> Untuk tercapainya tujuan, maksud dan manfaat penelitian sebagaimana yang telah ditetapkan maka diperlukan sebuah metode yang berfungsi sebagai pedoman dan dasar dalam melaksanakan penulisan, yang terdiri dari:

---

<sup>56</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm.1.

<sup>57</sup> Bambang Suguno, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 29

## 1. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan tipe penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>58</sup>

Pendekatan ini digunakan oleh karena obyek penelitian ini adalah untuk mengkaji hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan perwira tinggi Polri sebagai pejabat (Pj) Kepala Daerah menurut peraturan perundang-undangan yang relevan, untuk kemudian dianalisis sejalan dengan konsep-konsep dan asas-asas hukum yang ada dalam hukum administrasi pada umumnya, serta kaitannya dengan praktek pelaksanaan kewenangan tersebut yang dilakukan oleh pejabat kepala daerah.

## 2. Dokumentasi Bahan Hukum

Pengumpulan bahan-bahan hukum dilakukan dengan kegiatan inventarisasi dan pengelompokan bahan-bahan hukum kedalam suatu sistem informasi, sehingga memudahkan kembali penelusuran bahan-bahan hukum tersebut. Bahan-bahan hukum dikumpulkan dengan studi dokumentasi, yaitu dengan melakukan pencatatan terhadap sumber bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tersier. Alat pengumpulan data merupakan masalah yang perlu diperhatikan dalam

---

<sup>58</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2014, hlm. 133.



setiap penelitian ilmiah yaitu untuk memperoleh sumber-sumber penelitian yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>59</sup>

Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan untuk mendapatkan sumber-sumber penelitian yang terdiri dari:

a. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Republik Indonesia;
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara;
- 4) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara;
- 6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;
- 7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan;
- 8) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1

---

<sup>59</sup> *Ibid.*, hlm. 181.


Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Dan Walikota Menjadi Undang-Undang;

9) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan 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;

10) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah;

11) 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;

12) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 15 Tahun 2001 Tentang Pengalihan Status Anggota Tentara Nasional Indonesia dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Menjadi Pegawai Negeri Sipil Untuk Menduduki Jabatan Struktural Sebagaimana Telah Diubah Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2002;

- 
- 13) Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah;
  - 14) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pelantikan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Walikota Dan Wakil Walikota;
  - 15) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil;
  - 16) Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 74 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Serta Wali Kota Dan Wakil Wali Kota;
  - 17) Peraturan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Penugasan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia Di Luar Struktur Organisasi.

- b. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer.<sup>60</sup> Bahan hukum sekunder berasal dari buku-buku teks yang berisi prinsip-prinsip hukum dan pandangan-pandangan para sarjana.<sup>61</sup> Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini adalah dalam bentuk literatur-literatur Hukum Administrasi Negara, Hukum Pemerintahan Daerah, serta bahan-bahan lain khususnya yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti.
- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu merupakan bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.<sup>62</sup> Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah diambil dari kamus, majalah, surat kabar, internet untuk menunjang informasi dalam penelitian.

### **3. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Data-data yang diperoleh akan dikumpulkan dan disusun, kemudian dilakukan proses *editing* untuk memeriksa dan meneliti data yang diperoleh untuk menjamin apakah data yang diperoleh sudah benar dan dapat dipertanggung-jawabkan sesuai kenyataan (sumber yang akurat) dengan pertimbangan reabilitas (kejujuran) dan validitas (keabsahan).

Kemudian data yang sudah terkumpul tersebut di analisis secara kualitatif, selanjutnya untuk menganalisis data yang diperoleh dipergunakan

---

<sup>60</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit*, hlm. 13.

<sup>61</sup> Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indo, Jakarta, 1993, hlm. 43.

<sup>62</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 61.

metode induktif, yakni berusaha mencari aturan-aturan, nilai-nilai maupun norma-norma hukum yang terdapat dalam pustaka, yang kemudian dilakukan pembahasan. Berdasarkan hasil pembahasan kemudian diambil kesimpulan sebagai jawaban terhadap masalah yang diteliti.

#### **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan tesis ini terdiri dari lima bab, yaitu:

BAB I Memuat Pendahuluan, yang meliputi latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan kerangka konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II. Memuat tinjauan umum mengenai tugas dan fungsi kepolisian, wewenang pemerintah, tindakan hukum pemerintah, dan pertanggung jawaban hukum pemerintah.

BAB III. Memuat hasil analisa terhadap rumusan masalah pertama kedudukan dan kewenangan pejabat kepala daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.

BAB IV. Memuat hasil analisa terhadap rumusan masalah kedua mengenai pengangkatan perwira tinggi Polri yang disetarakan jabatan pimpinan tinggi madya pemerintah pusat sebagai pejabat (pj) gubernur.

BAB V. Merupakan bab penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran, yang dilanjutkan dengan daftar pustaka.