

WACANA PEJABAT GUBERNUR DARI POLRI

Dewi Sendhikasari D.

25

Abstrak

Wacana penunjukan perwira tinggi Polri aktif sebagai Pejabat (Pj) Gubernur menuai polemik. Hal ini terkait usulan Kemendagri untuk mengisi jabatan gubernur yang habis masa jabatannya sebelum terpilihnya gubernur baru hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak nanti. Jika dilihat dari aspek regulasi terkait yaitu UU Pilkada, UU ASN, dan UU Kepolisian, disebutkan bahwa yang dapat menduduki jabatan sebagai Pj Gubernur yaitu jabatan pimpinan tinggi madya yang berasal dari ASN, sedangkan anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian dan harus netral dalam politik. Oleh karena itu, sebaiknya Pj Gubernur bukan berasal dari unsur Polri, agar tidak melanggar ketentuan UU terkait. Presiden yang berwenang menetapkan Pj Gubernur diharapkan dapat memberikan keputusan yang terbaik dengan mempertimbangkan peraturan perundang-undangan yang ada guna menjaga stabilitas politik menjelang Pilkada serentak tahun ini.

Pendahuluan

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 provinsi itu mempunyai kerawanan dari sisi stabilitas keamanan,

sehingga diperlukan Pj. Gubernur dari kalangan Polri atau TNI. 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. Sebelumnya, pada tahun 2017, Mendagri pernah melantik Irjen. Carlo Tewa 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 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. 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.

Aspek Regulasi

Wacana penunjukan perwira tinggi Polri menjadi Pj. Gubernur tidak dapat dipisahkan dari aspek regulasi yang ada. Hal ini karena banyak peraturan perundang-undangan 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 Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

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 non-Struktural, 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. 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 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. 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.

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 Undang-Undang 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. 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 dengan mengambil sumber daya manusia (SDM) dari kementerian lain yang pejabatnya sudah setingkat Eselon I.

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 Fasilitas Kepala Daerah, DPRD dan Hubungan antar-Lembaga (FKDH) Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Kemendagri, Akmal Malik Piliang menjelaskan perbedaan istilah mengenai Plt., 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 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 perundang-undangan; f) mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan g) melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugasnya, kepala daerah mempunyai wewenang antara lain: 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; dan e) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait tugas dan wewenang tersebut, muncul pertanyaan bagaimana dengan tugas dan wewenang Pj. Gubernur? Gubernur merupakan kepala daerah yang dipilih langsung dalam proses politik (Pilkada), namun dalam menyelenggarakan fungsi pemerintahan ia menggunakan proses administratif. Penetapan Pj. Gubernur dilakukan oleh Presiden sesuai dengan UU Pilkada Pasal 174 ayat (7) yang menyatakan: "Dalam hal sisa masa jabatan kurang dari 18 (delapan belas) bulan, Presiden menetapkan penjabat Gubernur dan Menteri menetapkan penjabat Bupati/Walikota". Presiden mempunyai kewenangan atributif yang tidak bisa

digantikan oleh pihak lain dalam menetapkan Pj. Gubernur, sehingga Pj. Gubernur mempunyai kewenangan delegatif yang diberikan oleh Presiden untuk menjalankan tanggung jawab pemerintahan di daerah. Oleh karena itu, tugas dan wewenang Pj. Gubernur pada prinsipnya sama dengan tugas dan wewenang gubernur. Hal ini juga sejalan dengan konsep desentralisasi, yaitu penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya dalam rangka demokrasi (Tangkilisan, 2007: 1).

Penutup

Wacana penunjukan perwira tinggi Polri aktif sebagai Pj. Gubernur menimbulkan polemik dan kekhawatiran akan adanya konflik kepentingan, terlebih lagi menjelang penyelenggaraan Pilkada serentak pada tahun ini. Selain itu, dilihat dari aspek regulasi terkait yaitu UU Pilkada, UU ASN, dan UU Kepolisian, telah disebutkan bahwa yang dapat menduduki jabatan sebagai Pj. Gubernur yaitu jabatan pimpinan tinggi madya yang berasal dari ASN dan anggota Polri yang aktif tidak dapat menduduki jabatan di luar kepolisian dan harus netral dalam politik.

Terkait wacana ini, Ketua DPR RI, Bambang Soesatyo, berpendapat bahwa hal ini merupakan domain pemerintah, dan DPR RI mendorong pemerintah menyerap aspirasi publik dan mengurangi kegaduhan di tahun politik. Sedangkan Wakil Ketua DPR RI, Taufik Kurniawan, menyarankan pemerintah menunjuk anggota TNI atau Polri yang sudah purnawirawan menjadi Pj. Gubernur. Hal ini dilakukan supaya tidak menimbulkan kecurigaan anggota TNI-Polri akan

terlibat politik praktis karena rangkap jabatan. Usulan ini juga agar tidak memunculkan wacana dwi fungsi ABRI seperti pada saat Orde Baru. Namun demikian, yang berwenang untuk menetapkan Pj. Gubernur adalah Presiden sehingga diharapkan Presiden dapat mempertimbangkan keputusannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada guna menjaga stabilitas politik saat ini.

Referensi

- “Bisakah Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur, Ini Aturannya?”, http://www.inews.id/news/read/bisakah-jenderal-polisi-jadi-plt-gubernur-ini-aturannya?sub_slug=nasional, diakses 31 Januari 2018.
- “Jenderal Polisi Pj Gubernur, Ini Pertimbangan Menteri Tjahjo?”, http://www.inews.id/news/read/jenderal-polisi-pj-gubernur-ini-pertimbangan-menteri-tjahjo?sub_slug=nasional, diakses 31 Januari 2018.
- “Ketua DPR Minta Usulan Pj Gubernur Tak Buat Gaduh Di Tahun Politik”, <https://news.detik.com/berita/3840771/ketua-dpr-minta-usulan-pj-gubernur-tak-buat-gaduh-di-tahun-politik>, diakses 31 Januari 2018.
- “Perbedaan Istilah Plt, Pjs, Plh, dan Pj Kepala Daerah”, <http://www.kemendagri.go.id/news/2018/01/29/perbedaan-istilah-plt-pjs-plh-dan-pj-kepala-daerah>, diakses 1 Februari 2018.
- “Perludem Pj Gubernur Dari Polisi Berpotensi Langgar UU Pilkada Dan-Kepolisian”, pada <http://www.tribunnews.com/nasional/2018/01/27/perludem-pj-gubernur-dari-polisi-berpotensi-langgar-uu-pilkada-dan-kepolisian> diakses 31 Januari 2018.

"Pimpinan DPR Sarankan Mendagri Tunjuk Purnawirawan Jadi Pj Gubernur", pada <https://www.merdeka.com/politik/pimpinan-dpr-sarankan-mendagri-tunjuk-purnawirawan-jadi-pj-gubernur.html> diakses 31 Januari 2018.

"Polisi Diusulkan Pj Gubernur, Kemendagri: Kalau Sekda Nanti Memihak", <https://news.detik.com/berita/d-3835059/polisi-diusulkan-pj-gubernur-kemendagri-kalau-sekda-nanti-memihak>, diakses 31 Januari 2018.

"Soal Usul Pj Gubernur Dari Polri LIPI Bisa SDM Kementerian Lain", <https://news.detik.com/berita/d-3841722/soal-usul-pj-gubernur-dari-polri-lipi-bisa-sdm-kementerian-lain>, diakses 31 Januari 2018.

Tangkilisan, Hessel Nogi. (2007). *Manajemen Publik*. Jakarta: PT. Gramedia.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

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.



Dewi Sendhikasari D.
dewi.sendhikasari@dpr.go.id

Dewi Sendhikasari Dharmaningtias, S.IP., MPA, lahir di Jakarta, 18 April 1986. Menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Pemerintahan STPMD "APMD" Yogyakarta (2007), dan pendidikan S2 Administrasi Publik, Sekolah Pasca Sarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (2009). Jabatan saat ini adalah Peneliti Muda III/c dengan kepakaran Kebijakan dan Administrasi Publik. Tulisan terakhir yang telah diterbitkan adalah "Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu dan Kesiapannya Menghadapi Pemilu Serentak" Tahun 2015, "Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah" Tahun 2016, dan "Pembagian Kewenangan Pemerintahan dalam Pengelolaan Energi Nasional" Tahun 2016.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.