

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP
PENGANGKATAN PEJABAT POLRI SEBAGAI
PELAKSANA TUGAS (PLT) GUBERNUR
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 10
TAHUN 2016 TENTANG PEMILIHAN KEPALA
DAERAH DAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5
TAHUN 2014 TENTANG APARATUR SIPIL
NEGARA¹**

Oleh : Herlina Nova Maturan²

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana ketentuan hukum terhadap Polri aktif yang merangkap jabatan sebagai kepala daerah (Gubernur) dan bagaimana Keabsahan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur. Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, disimpulkan: 1. Penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt.Gubernur menurut prosedur pengangkatan adalah tidak sesuai karena bertentangan dengan perintah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 201 ayat (10) yang mengamanatkan bahwa yang dapat menduduki pejabat gubernur, hanya orang yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat (8) mengamanatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi. Jadi Pengangkatan Pejabat Polri aktif Sebagai Plt.Gubernur kelihatannya bertentangan, namun secara realita sudah berjalan dan penerapannya kelihatan baik-baik saja, maka keraguan masyarakat atas ketidak netralitas polri belum terbukti. 2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 secara legalitas memiliki kekuatan hukum karena merupakan jenis peraturan Perundang-undangan.. Dan Surat Keputusan tentang Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Plt.Gubernur merupakan Surat Keputusan yang Sah dan memiliki kekuatan hukum karena merupakan ketetapan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat publik yang dalam hal ini kementerian dalam negeri dan kapasitasnya diberikan kewenangan oleh undang- undang.

¹ Artikel Skripsi. Dosen Pembimbing: Dr. Rudy R. Watulingas, SH, MHI; Arie V. Sendow, SH, MH

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 15071101140

Kata kunci: Pengangkatan Pejabat Polri, Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur, Aparatur Sipil Negara

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur seakan-akan belum memiliki indikator yang jelas dan membutuhkan aturan mana yang harus dipakai agar supaya tidak berakibat terjadinya peraturan yang saling tumpang tindih. Dalam kewenangan pengangkatan kepolisian sebagai pelaksana tugas. Dari pendapat diatas juga mengatakan jika Pejabat kepolisian diangkat sebagai pelaksana tugas pengganti gubernur maka ada kekhawatiran tentang netralisasi dari kepolisian, apalagi yang masih aktif dalam menjalankan tugas sebagai polisi aktif.

Selanjutnya dalam konstitusi Negara Republik Indonesia telah mengatur tentang tugas Kepolisian Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam pasal 30 ayat (3) yang menyatakan: Kepolisian Negara Republik sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi dan mengayomi, melayani masyarakat serta menegakkan hukum.³ Seperti kalau dalam hukum pidana kewenangan kepolisian juga bisa sebagai seorang penyidik dalam penegakkan hukum. Topoksi seorang kepolisian sudah diatur dengan jelas. Namun terjadi kekosongan jabatan gubernur atas kebijakan Kementerian dalam negeri dan tentunya lewat persetujuan Presiden Republik Indonesia maka pada juni 2018 telah dilantik Gubernur Jawa Barat sebagai pelaksana tugas gubernur oleh kementerian dalam negeri.

Namun terlepas dari permasalahan pro kontra yang terjadi, penulis ingin mengkaji secara yuridis normatif tentang bagaimana keabsahan pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur dilihat dari Perspektif Hukum Tata Negara dan Administarsi Negara serta undang-undang yang telah berlaku dan sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan, sehingga dapat menemukan kebenaran hukum materil. Karena indonesia adalah negara hukum maka negara berdasar atas hukum bukan berdasarkan atas

³ Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia, Pasal 30 ayat 3.

kekuasaan semata, kedaulatan hukum merupakan posisi tertinggi (Supermasi hukum/rule of law), kekuasaan harus tunduk pada hukum bukan hukum sebaliknya tunduk pada kekuasaan. Dengan kata lain hukum dijadikan alat untuk membenarkan kekuasaan.

Oleh karena itu penulis ingin mengkaji secara yuridis normatif apakah dapat dengan tidaknya seorang Polri Aktif diangkat sebagai Pelaksana Tugas Gubernur. Agar supaya dapat menghilangkan kekeliruan atau keraguan pada masyarakat dalam permasalahan tersebut. Sehingga untuk dikemudian hari peraturan yang memiliki keabsahan atau legitimasi mengenai dapat atau tidaknya kepolisian menduduki jabatan tersebut dapat kita pahami bersama dan tentunya sesuai dengan kajian peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi kita melihat sesuai dengan Perspektif Peraturan Perundang-Undang yang berlaku.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana ketentuan hukum terhadap Polri aktif yang merangkap jabatan sebagai kepala daerah (Gubernur) ?
2. Bagaimana Keabsahan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur ?

C. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini ialah metode yuridis–normatif yang dimana merupakan penggabungan antara pendekatan hukum normatif dan kajian yuridis. Dan penulisan tersebut menggunakan metode kepustakaan atau library research. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.

PEMBAHASAN

A. Ketentuan Hukum Terhadap Polri Aktif yang Merangkap Jabatan Sebagai Kepala Daerah (Gubernur).

Kekurangan personil setingkat pejabat tinggi eselon I internal Kemendagri menjadi alasan utama dua Jendral Polri diusulkan menjadi pelaksana tugas (Plt) Gubernur di Jawa Barat dan Sumatera Utara. Beberapa gubernur di antara sepuluh daerah yang akan melaksanakan pemilihan gubernur diketahui telah habis masa jabatannya. Ada pula kepala daerah yang

gubernurnya telah habis masa jabatannya dan akan melaksanakan pemilihan gubernur yaitu Sumatera Utara, Jawa Barat, Sumatera Selatan, Lampung, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku Utara dan Papua.

Pengangkatan Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur memperhatikan aspek pengalamam dan kepemimpinan seseorang serta dapat berkoordinasi dengan acara Forum Komunikasi Pimpinan Daerah (Forkopimda), Musyawarah Pimpinaan Daerah (Muspida).⁴

Alasan lain pemilihan Plt.Gubernur dari kalangan kepolisian adalah untuk menjamin netralitas di Pilkada serentak 2018. Pendekatan Pendekatan Stabilitas dan gelagat kerawanan dijadikan alasan untuk memilih Institusi Polri.⁵

Dasar hukum yang dijadikan oleh Kemendagri untuk mengambil kebijakan tersebut yaitu ketentuan dalam 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 dalam Pasal 201 ayat 10 yang berbunyi “Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku”. Selain itu Pasal 4 ayat (2) Permendagri 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 Walikota dan Wakil Walikota mengatur bahwa Pejabat Gubernur berasal dari pejabat pimpinan tinggi madya/setingkat di lingkungan pemerintah pusat/provinsi.⁶

Penempatan Perwira Polri maupun TNI sebagai Penjabat Gubernur sudah dilakukan sebelumnya, contohnya di Aceh yang dipimpin sementara waktu oleh seorang Mayjen TNI dan di Sulawesi Barat yang dipimpin sementara oleh

⁴ Adhi Wicaksono, Alasan Kemendagri Tunjuk Dua Jenderal Polri Jadi Plt. Gubernur, CNN Indonesia, 26 Januari 2018.

⁵ Ika Devianti, Dasar Hukum Mendagri Tunjuk 2 Jenderal Polisi Jadi Plt Gubernur, 25 Januari 2018

⁶ Ibid

perwira tinggi Polri. Kedua wilayah tersebut aman saat melaksanakan Pilkada tahun 2017. Kedua daerah tersebut yaitu Sulawesi Barat yang dipimpin oleh Plt. Gubernur yaitu Irjen Pol. Carlo Tewu dan di Aceh yang dipimpin oleh Plt. Gubernur Mayjen TNI Soedarmo.⁷

Sebelum mengkaji tentang ketentuan hukum bagi pejabat Polri yang merangkap jabatan sebagai kepala daerah tersebut lebih dalam dibahas terlebih dahulu makna dan batas kewenangan Plt. Pasal 34 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mengatur bahwa apabila pejabat pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berhalangan menjalankan tugasnya, maka atasan Pejabat yang bersangkutan dapat menunjuk Pejabat Pemerintahan yang memenuhi persyaratan untuk bertindak sebagai pelaksana harian atau pelaksana tugas. melaksanakan tugas rutin dari pejabat definitif yang berhalangan tetap.

Konsep pelaksana tugas merujuk pada SK Kepala BKN No.k.26-20 /V.24.25 /99 tanggal 10 Desember 2001 tentang Tata Cara Pengangkatan PNS Sebagai Pelaksana Tugas. Konteksnya adalah jika tidak ada PNS yang memenuhi syarat untuk diangkat dalam jabatan struktural. Surat Kepala BKN No. K26.30/V.20.3/99 memberikan batasan kewenangan Plt. Memberikan batasan kewenangan Plt. Yaitu tidak berwenang mengambil keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran. Keputusan dan/atau tindakan yang bersifat strategis menurut Penjelasan pasal 14 ayat (7) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, yaitu Keputusan dan/atau Tindakan yang memiliki dampak besar seperti penetapan perubahan rencana strategis dan rencana kerja pemerintah. Sedangkan maksud perubahan status hukum kepegawaian yaitu melakukan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian pegawai.

⁷ Moh.Nadlir, Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju Jendral Polisi Jadi Penjabat Gubernur, (26 Januari 2018) <<http://nasional.kompas.com/read/2018/01/26/23505851/mendagri-sebut-presiden-jokowi-setuju-jenderal-polisi-jadi-penjabat-gubernur>>

B. Keabsahan Surat Keputusan (SK) Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Gubernur.

Latar belakang Pengesahan dan Pengangkatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Kemudian untuk menjalankan undang-undang Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2012 yang merupakan Perubahan Keempat tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selanjutnya penulis akan mengkaji keabsahan dari Surat Keputusan tentang Pengangkatan pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden Republik Indonesia. Apakah memiliki kekuatan hukum tetap dan merupakan Surat Keputusan yang legal sesuai dengan ketentuan norma hukum dan hirarki peraturan Perundang-undang.

1. Norma Hukum dan Hierarki Peraturan Perundang-Undang.

A. Pengertian Norma Hukum

Istilah norma berasal dari kata "norm" (dalam bahasa Inggris) dan dalam bahasa Latin disebut "norm". Norma merupakan suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya. Istilah "norma" berasal dari bahasa Latin, atau "Kaidah" dalam bahasa Arab, sedangkan dalam bahasa Indonesia sering disebut sebagai Pedoman, patokan, atau aturan.⁸

Dalam perkembangannya, norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Intinya suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.⁹

Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, norma atau kaidah merupakan pelembagaan nilai-nilai baik dan buruk dalam bentuk tata aturan yang berisi

⁸ L.Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangam*, Cetakan Pertama (Malang: Setara Press, 2018), 30

⁹ Ibid

kebolehan, anjuran atau perintah.¹⁰ Anjuran maupun perintah dapat berisi kaidah yang bersifat positif negatif sehingga mencakup norma anjuran untuk mengerjakan atau anjuran untuk tidak mengerjakan sesuatu, dan norma perintah untuk melakukan atau perintah untuk tidak melakukan sesuatu. Jika pengertian norma atau kaidah tersebut dapat berisi:¹¹

1. Kebolehan, atau dalam bahasa Arab disebut *ibah, mubah (permittere)*;
2. Anjuran positif untuk mengerjakan sesuatu, atau dalam bahasa Arab disebut *sunnah*;
3. Anjuran negatif untuk tidak mengerjakan sesuatu, atau dalam bahasa Arab disebut *makruh*;
4. Perintah positif untuk melakukan sesuatu, atau kewajiban (*obligattere*), dan;
5. Perintah negatif untuk tidak melakukan sesuatu, atau dalam bahasa Arab disebut *haram* atau larangan (*prohibere*).

2. Teori Hierarki Norma Hukum

Indonesia adalah negara hukum yang menganut tradisi hukum Eropa Kontinental dengan sistem hukum civil law. Salah satu ciri utama dari sistem hukum Eropa Kontinental atau civil law adalah pentingnya peraturan perundang-undang tertulis atau "statutory laws". Indonesia yang menganut sistem civil law tentu dibutuhkan sekali banyak peraturan perundang-undang mengingat luas wilayah dan keberadaan pemerintahan daerah yang membutuhkan pula peraturan perundang-undang yang bersifat dan berlaku khusus untuk suatu daerah. Untuk itu adanya tata urusan atau hirarki peraturan perundang-undangan dalam suatu tata hukum suatu negara. Seperti sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, sebagai *hierarchy of norm* (stufenbau des recht).

Menurut Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu susunan hirarkis, dimana norma yang dibawah berlaku, bersumber, dan berdasar

pada norma yang lebih tinggi., demikian seterusnya sampai akhirnya berhenti pada suatu norma yang tertinggi yang disebut norma dasar (grundnorm).¹² Teori hierarki atau jenjang tata hukum (stufenbautheorie) dari Hans Kelsen ini merupakan bagian dari aliran filsafat positivisme yang hingga saat ini masih tetap relevan untuk melihat hierarki penormaan yang berlaku dalam suatu negara.¹³

Esensi dari teori Stufenbau des rechts atau teori jenjang norma hukum Kelsen adalah untuk melihat hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari susunan norma yang berbentuk piramida. Lebih lanjut menurut Kelsen, hierarki norma hukum terdiri atas: norma dasar (fundamental norm), norma umum (general norms), dan norma konkret (concrete norms).¹⁴

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie bahwa "Fundamental norm" itu terdapat dalam konstitusi, "general norm" terdapat dalam undang-undang, sedangkan "concrete norm" terdapat dalam putusan pengadilan dan keputusan-keputusan pejabat administrasi negara.¹⁵

Demikian kita dapat melihat perbandingan yang terjadi pada Hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia seperti pada gambar diatas. Hierarki Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini ialah Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 masih menjadi pedoman hingga sekarang. Dan sebagaimana ajaran Hans Kelsen, norma hukum itu berjenjang dalam suatu tata susunan hirarki. Suatu norma yang lebih rendah berlaku dan bersumber atas dasar norma yang lebih tinggi, maka konsekuensinya norma yang lebih rendah tidak boleh bertentangan terhadap norma yang lebih tinggi. Hal ini selaras dengan asas hukum *Lex superior derogat inferiori*. Hal ini dimaksudkan agar tercipta kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan.¹⁶

Dalam Pembahasan bagian A Skripsi ini telah menjelaskan bahwa Pengangkatan Pejabat

¹⁰ Ibid, hlm.31

¹¹ Ibid

¹² Ibid, hlm.34

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid, hlm.35

¹⁵ Ibid

¹⁶ Ibid, hlm 48

Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur yang dimana Kemendagri memiliki dasar pengangkatan Pejabat Polri sebagai Pelaksana Tugas Gubernur melalui Pasal 4 ayat (2) Peraturan Kementerian Dalam Negeri (Pemandagri) Nomor 1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota. Mengatakan: Pejabat Sementara Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pejabat tinggi madya/setingkat dilingkup pemerintah pusat atau pemerintah daerah. Bertentangan dengan ketentuan Pasal 201 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang cq.

Berkaitan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri. Dalam hierarki peraturan perundang-undang Nomor 12 Tahun 2012, secara struktural tidak ada urutan mengenai Peraturan Kementerian Dalam Negeri, seperti sudah sebelumnya telah tercantum dalam hirarki Pembentukan Peraturan perundang-undangan yang terdapat dalam TAP MPRS NO XX/MPRS/1966. Namun pada peraturan sekarang tidak lagi tercantum. Dengan demikian apakah peraturan menteri sudah tidak dapat dijadikan dasar hukum. Penulis ingin mengkaji lebih dalam tentang kekuatan hukum dari peraturan menteri dari prespektif pembentukan peraturan perundang-undangan

Peraturan menteri dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dalam pasal 8 ayat (1), yang menegaskan "Jenis Peraturan Perundang-undang dalam pasal 7 ayat (1) mencakup Peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, **Menteri**, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau Pemerintah atas perintah undang-undang,

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Walaupun ketentuan di atas tidak menyebut secara tegas jenis peraturan perundang-undangan berupa "Peraturan Menteri", namun frase "Peraturan yang ditetapkan oleh menteri" di atas, mencerminkan keberadaan Peraturan Menteri sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, Peraturan Menteri setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tetap diakui keberadaannya. Selanjutnya, sebagai kekuatan mengikat peraturan menteri tersebut, diatur lebih lanjut dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, menegaskan: Peraturan Perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dari ketentuan diatas, terdapat dua syarat agar peraturan-peraturan sebagaimana dimaksud dalam pasal 8 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau
2. Dibentuk berdasarkan kewenangan

B. Konseptualisasi Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Surat Keputusan

Pengujian peraturan Perundang-undangan secara terminologi bahasa terdiri dari kata "Pengujian" dan "Peraturan perundang-undangan". Pengujian berasal dari kata "uji" yang memiliki arti percobaan untuk mengetahui mutu sesuatu, sehingga pengujian diartikan proses, cara, perbuatan, menguji.¹⁷

Sedangkan menurut J.H.A. Logemann, peraturan perundang-undang diartikan

¹⁷ Ibid, hlm.58

sebagai peraturan yang mengikat umum dan berdaya laku ke luar (*algemeen bindende en naar buiten werkende voorshriften*). Pengertian “berdaya laku ke luar” adalah bahwa peraturan tersebut ditujukan kepada masyarakat (umum) tidak ditunjukkan kepada (ke dalam) pembentuknya.¹⁸

Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan Perundang-Undangan adalah Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undang

Surat Keputusan adalah surat yang berisi suatu keputusan yang dibuat oleh pimpinan suatu organisasi atau lembaga pemerintahan berkaitan dengan kebijakan organisasi atau lembaga tersebut yang mengikat secara hukum bagi subjek-subjek hukum terkait yang bersifat individual dan konkret atau berisi penetapan administrasi.¹⁹

Dalam pasal 100 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyatakan: “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum undang-undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai Peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang ini. Karena bersifat mengatur maka berdasarkan pasal tersebut dalam tata cara pembuatan Surat Keputusan harus dibuat dengan benar bertanggungjawab, agar fungsi Surat Keputusan dapat berjalan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian bilamana

Surat Keputusan bertentangan dengan aturan perundangan yang berlaku maka demi hukum Surat Keputusan (SK) tidak sah dan batal.

Dengan demikian, pengujian peraturan perundang-undangan dapat diartikan sebagai proses untuk menguji peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum baik yang dibentuk oleh lembaga negara maupun pejabat yang berwenang. Oleh karena itu pengujian peraturan perundang-undangan akan selalu berkaitan dengan subjek dan objek dalam proses pengujian peraturan perundang-undang tersebut. Yang dimaksud objek pengujian adalah objek norma hukum yang diuji.²⁰ Norma hukum tersebut dapat berupa:

- a. Keputusan-keputusan hukum sebagai hasil kegiatan penetapan yang bersifat administratif (*beschikking*)
- b. Keputusan-Keputusan hukum sebagai hasil kegiatan penghakiman berupa *vonnis* oleh hakim
- c. Keputusan-keputusan hukum sebagai hasil kegiatan pengaturan atau yang disebut *regeling*, baik yang berbentuk legislasi berupa *legislative act* ataupun yang berbentuk regulasi berupa *executive act*

Kewenangan untuk mengatur atau membuat aturan (*regeling*) pada dasarnya merupakan domain kewenangan lembaga legislatif yang berdasarkan prinsip kedaulatan, merupakan kewenangan eksekutif pada para wakil rakyat yang berdaulat untuk menentukan suatu peraturan yang mengikat dan membatasi kebebasan setiap individu warga negara (*presumption of liberty of the sovereign people*).²¹ Namun demikian, cabang-cabang kekuasaan lain dapat pula memiliki kewenangan untuk mengatur atau menetapkan peraturan yang jika mengikat untuk umum apabila lembaga legislatif telah memberikan pengujian dalam undang-undang. Oleh karena itu apabila telah mendapat pendelegasian

¹⁸ Ibid

¹⁹ F.Marhaban, *Tata Cara PembuatN Surat Keputusan*, <http://www.slideshare.net/mobile/presentase-Surat-Keputusan>.

²⁰ L.Ansori, *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, Op.Cit, hlm.59

²¹ Ibid

kewenangan, cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif dapat juga membuat peraturan yang mengikat untuk umum. Demikian cabang kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan regulasi yang dapat disebut sebagai *executive legislation*. *Executive legislation* adalah peraturan yang dibuat oleh eksekutif untuk menjalankan roda pemerintahan negara.²²

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. penunjukan Pejabat Polri menjadi Plt.Gubernur menurut prosedur pengangkatan adalah tidak sesuai karena bertentangan dengan perintah Undang-Undang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 201 ayat (10) yang mengamanatkan bahwa yang dapat menduduki pejabat gubernur, hanya orang yang menduduki jabatan pimpinan tinggi madya dan Undang-Undang Aparatur Sipil Negara pasal 1 ayat (8) mengamanatkan bahwa Pejabat Pimpinan Tinggi adalah pegawai ASN yang menduduki jabatan pimpinan tinggi. Jadi Pengangkatan Pejabat Polri aktif Sebagai Plt.Gubernur kelihatannya bertentangan, namun secara realita sudah berjalan dan penerapannya kelihatan baik-baik saja, maka keraguan masyarakat atas ketidak netralitas polri belum terbukti.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2018 secara legalitas memiliki kekuatan hukum karena merupakan jenis peraturan Perundang-undangan.. Dan Surat Keputusan tentang Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Plt.Gubernur merupakan Surat Keputusan yang Sah dan memiliki kekuatan hukum karena merupakan ketetapan administratif yang dikeluarkan oleh pejabat publik yang dalam hal ini kementerian dalam negeri dan kapasitasnya diberikan kewenangan oleh undang- undang.

B. SARAN

1. Pengangkatan Pejabat Polri sebagai Plt.Gubernur harus memiliki Kapasitas

dan Kapabilitas yang dimana Pejabat Polri harus memiliki kemampuan manajerial, paham anggaran, paham Perda. Dan Pejabat Polri sebagai Plt. Gubernur harus bisa cuti sepenuhnya diluar tugas kepolisian sehingga tidak terikat dengan institusi kepolisian secara hierarkis, karena ketika menjabat sebagai Plt.Gubernur maka akan dikordinasikan oleh Kemendagri. Dan juga mencegah terjadinya ketidak netralan Polri serta dualisme kepemimpinan untuk kedepannya. Kalau terjadi dwifungsi Kepolisian seperti pada masaa Orde Baru maka indonesia bisa dibilang mengalami suatu kemunduran demokrasi.

2. Dewan Perwakilan Rakyat harus lebih jeli dalam melihat dan mengelolah peraturan perundang-undangan, sehingga tidak terjadi tumpang tindih aturan. Agar kedepan prosedur dalam pembuatan undang-undang lebih memperhatikan aturan yang sudah ada dan yang lebih tinggi sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Dan pemerintah harus merevisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah agar tidak terjadi tumpang tindih peraturan yang saling bertentangan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ansori Luftil, 2018, *Pengujian Peraturab Perundang-Undangan*, Malang: Setara Press.
- Adelina Fransisca, 2018, *Legalitas Penunjukan Pejabat Polri Menjadi Pelaksana Tugas Gubernur Pada Masa Kampanye Pemilihan Kepala Daerah*, Jurnal Legislasi Indonesia, Vol. 15 No. 01 - Maret 2018
- Lubis Sully , 1982, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung: Penerbit Alumni.
- M,H Saman, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Rahardi Pudi, 2014, *Hukum Kepolisian Kemandirian, Profesionalisme dan Reformasi*, Surabaya: Laksbang Grafika
- Rivera Valdo, *Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil*, Jurnal Penelitian, 2018

²² Ibid, hlm. 60

Sumber Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang No 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Kepala Daerah.
- Undang-Undang No 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negera.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 20017 Tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil.
- Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Peralihan Status Kepegawaian Anggota Polri Menjadi Pegawai Negeri Sipil.
- TAP MPR Nomor VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia
- Paraturan Meteri Dalam Negeri Nomo 76 Tahun 2016 Tentang Cuti Di Luar Tanggungan Negera Bagi Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

Sumber Internet

- Wicaksono, Adhi. " Alasan Kemendagri Tunjuk Dua Jenderal Polri Jadi Plt. Gubernur" CNN Indonesia, 26 Januari 2018. <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180126203106-32-271921/alasan-kemendagri-tunjuk-dua-jenderal-polri-jadi-plt-gubernur>.
- "Bahaya Isu Sara di Pilkada Serentak dan Potensi Munculnya Radikalisme" sumber dari merdeka.com, diupload 02 Februari 2018.
<http://kesbangpol.kemendagri.go.id/index.php/subblog/read/2018/7409/Bahaya-Isu-SARA-di-Pilkada-Serentak-dan-Potensi-Munculnya-Radikalisme/berita>
- Moh, Nadlir. "Mendagri Sebut Presiden Jokowi Setuju Jenderal Polisi Jadi Penjabat Gubernur" 26 Januari 2018.<http://nasional>