# PENERAPAN GAGASAN PENEMPATAN ANGGOTA POLRI/TNI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH SERTA DAMPAKNYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA

**SKRIPSI**

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta


**Oleh :**

**FAIZAL ABDOELAH**

No. Mahasiswa : 14410382


**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**PENERAPAN GAGASAN PENEMPATAN ANGGOTA POLRI/TNI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH SERTA DAMPAKNYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana (Strata-1) Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**

**Oleh :**

**FAIZAL ABDOELAH**

No. Mahasiswa : 14410382

**ROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**F A K U L T A S H U K U M**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**PENERAPAN GAGASAN PENEMPATAN ANGGOTA POLRI/TNI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH SERTA DAMPAKNYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran

Pada Tanggal:

**Yogyakarta, 12 September 2018**

**Dosen Pembimbing Tugas Akhir**

**(Dr.SAIFUDIN, S.H, M.HUM)**

**NIP: 864100101**



iii

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَٰنِ الرَّحِيمِ

**HALAMAN PERSETUJUAN TUGAS AKHIR**

**PENERAPAN GAGASAN PENEMPATAN ANGGOTA POLRI/TNI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH SERTA DAMPAKNYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran

Pada Tanggal 17 Oktober 2018 dan dinyatakan LULUS.

Yogyakarta, 17 Oktober 2018

| Tim Penguji | | Tanda Tangan |
|---|---|---|
| 1. Ketua | : Dr.Saifudin.,SH,M.Hum | ( ) |
| 2. Anggota | : Dr.Drs. Muntoha.,SH,M.Ag | ( ) |
| 3. Anggota | : Dr.Ridwan.,SH,M.Hum | ( ) |

Mengetahui,

Universitas Islam Indonsesia Yogyakrta

Fakultas Hukum

**Dekan**

**(Dr.Abdul Jamil.,SH,MH)**

**NIK: 904100102**

***Bismillahhirrohmanirrahim***

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya:

Nama : **FAIZAL ABDOELAH**

No. Mahasiswa : **14410382**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Penerapan Gagasan Penempatan Anggota Polri/Tni Aktif Menjadi Pelaksana Tugas Kepala Daerah Serta Dampaknya Terhadap Demokrasi Indonesia.** Karya ilmiah ini akan saya ajukan Kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunan tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil yng dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan karya ilmiah ini benar-benar Asli (orisinalitas), bebas dari unsur-unsur "*penjiplakan karya ilmiah (plagiat)*";
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik karya ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah ini.

Selanjutnya berkaitan dengan dengan hal diatas (terutama pernyataan butir no. 1 dan no 2.), saya sanggup menerima sanksi, baik administratif, akademik, bahkan pidana jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersifat kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan terhadap pembelaan kewajiban sayas, didepan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh Pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir terjadipada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Dibuat di Yogyakarta

Pada tanggal 10 September 2018

Yang membuat pernyataan




FAIZAL ABDOELAH

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Faizal Abdoelah
2. Tempat Lahir : Pati
3. Tangal Lahir : 01 10 1995
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : jl.Mawar UH3 No.889 ke. Tuntungan Kec.Umbulharjo yogyakarta

Alamat Asal : Ds.Ketanen Rt.4/Rw.1 Kec.Trangkil Kab.Pati Jawa Tengah

7. Identitas orangtua/ Wali :
   a. Nama Ayah : Budi Sujarwo
      Pekerjaan : Wiraswasta
   b. Nama Ibu : Sundari Ika Setyowati
      Pekerjaan : Wiraswasta
      Alamat Orangtua : Ds.Ketanen Rt.4/Rw.1 Kec.Trangkil Kab.Pati Jawa Tengah
8. Riwayat Pendidikan :
   a. SD : SDN 1 Mojoagung
   b. SMP : SMPN 1 Wedarijaksa
   c. SMA/MA : SMAN 2 Pati

9. Hobi : Kuliner

Yogyakarta, 10 September 2018

Yang Bersangkutan

**FAIZAL ABDOELAH**

No. Mahasiswa : 14410382

## HALAMAN MOTTO

Banyak perjalanan dan lika-liku hidup yang akan engkau jalani wahai anakku...

Kegagalan, keberhasilan, kesedihan dan kebahagian yang akan menghampirimu. Tak jarang air mata dan keputusaan terkadang menjadi cobaan berat dalam hidup ini, sesungguhnya semua itu adalah ujian kehidupan untuk melihat sejauh mana engkau bisa berkembang.

Engkau dilahirkan dalam keadaaan tidak memiliki apa-apa.

kemudian kamilah lah yang membesarkanmu,

mengajari mu dengan penuh cinta dan kesabaran. Agar kelak engkau menjadi orang yang bisa menjadi alasan dibalik senyum kami, meskipun usia kami telah menjadi senja. Tak banyak permintaan kami kepadamu kelak, jadilah bahagia wahai anakku. Jadilah orang yang membalas budi, membantu sesama, dan yang terpenting adalah orang yang selalu merasa bersyukur di kala senang, dan bersabar di kala susah.

(*Ibunda tercinta*)

"Semakin sulit perjuangannya, Semakin besar kemenangannya"

*(Thomas Paine)*

*"Iman tanpa ilmu bagaikan lentera di tangan bayi. Namun ilmu tanpa iman, bagaikan lentera di tangan pencuri"*

*(Buya Hamka)*

"walaupun perjuangan itu sulit tapi buah yang dihasilkan lebih manis daripada gula"

*(Faizal Abdoelah)*

## HALAMAN PERSEMBAHAN

*Kupersembahkan skripsi ini*

**Untuk ayahnda dan ibunda tercinta.*

**Untuk seluruh keluargaku tercinta*

**Untuk kampusku dan para calon pemimpin bangsa*

**Untuk kemajuan ilmu di Bumi pertiwi Indonesia*

## KATA PENGANTAR



Syukur ke hadirat Allah SWT, Dzat pemberi ni'mat yang tak mampu hamba ini berpaling dari-Nya, karena dengan rahmat dan karunia-Nya penulis mampu menyelesaikan skripsi yang berjudul **"PENERAPAN GAGASAN PENEMPATAN ANGGOTA POLRI/TNI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH SERTA DAMPAKNYA TERHADAP DEMOKRASI INDONESIA",** penyelesain tulisan ini merupakan akumulasi dari serangkain usaha penulis, ditopang bantuan bantuan berbagai pihak dalam berbagai bentuknya. Oleh karenanya tanpa bermaksud mengurangi penghargaan dan rasa terimakasih kepada semua pihak, penulis secara khusus menghaturkan rasa terimakasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak dan ibu saya yang tercinta, Budi Sujarwo dan Sundari Ika S yang telah membesarkan saya, mendidik saya, mensuport saya hingga menjadi seperti saat ini
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia atas kesempatan yang diberikan bagi penulis untuk menimba ilmu di universitas tercinta ini.
3. Dr. Saifudin, SH.,M.Hum. yang telah bersedia meluangkan waktunya, memberikan kritik, saran dan diskusi selama proses penyelesaian tulisan ini. Dan beliau salah satu panutan saya selama proses menimba ilmu di kampus ini.
4. Dr. Abdul Jamil.,S.H.,M.H. selaku Dosen Pendamping Akademik (DPA) yang selama ini telah memberikan banyak inspirasi selama proses perkuliahan di kampus yang tercinta ini.
5. Seluruh Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang tidak dapat penulis sebut satu persatu. Terimakasih atas curahan ilmu selama ini, semoga Allah SWT mengangkat derajat serta selalu melimpahkan kesehatan dan menjaga iman kita sekalian.
6. Selanjutnya kepada pacar saya tercinta yang telah mendukung saya dari awal perkuliahan hingga saat ini
7. Kepada seluruh teman- teman saya yang sudah saya anggap seperti keluarga Bang Mawardi, Aldi JK, Dwicky, Ade, Elak, Dimas CK, Dithiya, Bang Mazhar.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu dalam lembaran ini. Insyaallah penulis tidak akan melupakan jasa-jasa kalian semua.

Selanjutnya, menyadari akan segala kekurangan dan keterbatasan yang ada dalam penulisan karya ini, maka semua kritik dan saran yang bersifat konstruktif akan penulis harga serta akan penulis indahkan demi terwujudnya sebuah karya yang baik. Selain itu, tulisan ini agar dapat menjadi sumbangsih dari pemikiran penulis untuk permasalahan hukum di Indonesia umum nya, dan Pengangkatan Plt Kepala Daerah Khususnya. Demikian semoga Allah SWT senantiasa meridhoi kita semua.

**Yogyakarta, 2 Agustus 2018**

**FAIZA DOELAH**

# DAFTAR ISI

**HALAMAN JUDUL** ..... i

**HALAMAN PENGAJUAN** ..... ii

**HALAMAN PERSETUJUAN PEMBIMBING** ..... iii

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR** ..... iv

**HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS KARYA TULIS** ..... v

**HALAMAN CURRICULUM VITAE** ..... vi

**HALAMAN MOTTO** ..... vii

**HALAMAN PERSEMBAHAN** ..... viii

**KATA PENGANTAR** ..... ix

**DAFTAR ISI** ..... x

**ABSTRAK** ..... xiii

**BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang ..... 1

B. Rumusan Masalah ..... 7

C. Tujuan Penelitian ..... 7

D. Tinjaun Pustaka ..... 8

E. Metode Penelitian ..... 18

F. Sistematika Penulisan ..... 21

**BAB II EKSISTENSI TNI DAN POLRI DALAM PENYELENGGARAAN NEGARA**

A. Kajian tentang Fungsi Negara..... 22

B. Kajian Tugas dan Fungsi Tentara Nasional Indonesia (TNI) ..... 26

C. Kajian Tugas dan Fungsi Polisi Republik Indonesia (POLRI) ..... 41

**BAB III PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA HUKUM YANG DEMOKRATIS**

A.Kajian tentang Demokrasi.....53

B.Kajian tentang Negara Hukum..... ...74

C. Kajian tentang Pemerintah Daerah..... 88

D. Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Dalam Islam.....97

**BAB IV PENYAJIAN DAN ANALISIS DATA**

A. DESKRIPSI DATA.....101

B. AKIBAT HUKUM PENERAPAN GAGASAN ANGGOTA TNI DAN POLRI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH ..... 102

C. DAMPAK DARI ANGGOTA TNI/POLRI AKTIF MENJADI PELAKSANA TUGAS KEPALA DAERAH DI ERA DEMOKRASI INDONESIA SAAT INI ..... ....119

D. KEUNTUNGAN DAN KERUGIAN BAGI DEMOKRASI INDONESIA SAAT INI.....134

**BAB V PENUTUP**

A. KESIMPULAN..... 142

B. SARAN..... 145

## ABSTRAK

Indonesia sebagai negara yang menjadikan demokrasi sebagai landasan pemerintahannya, tentunya semua hal yang dilakukan oleh negara harus berdasarkan prinsip demokrasi tersebut, salah satu prinsip yang harus di penuhi oleh negara yang menjalankan sistem demokrasi adalah penerapan sistem hukum. Dalam perspektif hukum publik, keberadaan satuan pemerintahan daerah itu berkaitan erat dengan konsepsi negara hukum, atau dengan ungkapan lain, diskursus tentang pemerintahan daerah dapat dipahami terutama melalui konsepsi negara hukum. Atas dasar itu, maka dipandang perlu menampilkan apa itu negara hukum. Kementerian dalam negeri yang dipimpin oleh Tjahjo Kumolu untuk menunjuk dua jenderal Polri menjadi Pelaksana tugas (Plt) atau pejabat Gubernur di Jawa Barat dan Sumatra Utara menjadi polemik. Banyak pihak menilai bahwa usulan Mendagri tidak sesuai undang-undang. Hal ini berpotensi melanggar sejumlah undang-undang, mulai dari UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), hingga UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI. Pandangan ini disampaikan peneliti hukum Perkumpulan untuk Demokrasi (Perludem). UU Pilkada sudah mengatur secara jelas perihal pengisian kekosongan jabatan gubernur yang diangkat sebagai pelaksana tugas (Plt) gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan madya. Pasal 201 ayat (1) UU Pilkada menyebutkan " Untuk mengisi kekosongan jabatan Gubernur, diangkat pejabat Gubernur yang berasal dari jabatan pimpinan tinggi madya sampai dengan pelantikan Gubernur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Sedangkan dasar yang dijadikan rujukan oleh Mendagri untuk menunjuk anggota Polri aktif menjadi pelaksana tugas gubernur merujuk pada Permendagri No.1 Tahun 2018 tentang Cuti di Luar Tanggungan Negara bagi kepala daerah. Pasal 4 ayat (2) Permendagri memuat norma yang menyatakan bahwa yang menjadi pejabat gubernur berasal dari pejabat tinggi madya/setingkat di lingkup pemerintah pusat/provinsi. Disini Mendagri mengasumsikan bahwa perwira tinggi Polri merupakan jabatan yang setingkat dengan pimpinan tinggi madya. Padahal, dalam ketentuan UU Pilkada telah diatur secara limitatif bahwa hanya pejabat pimpinan tinggi madya saja yang dapat menjadi Plt gubernur. Alasan keamanan menajdi alasan lain pengangkatan perwira aktif Polri menjadi Plt. Gubernur. Berangkat dari problematika diatas, maka muncullah beberapa pertanyaan yaitu: Bagaimana akibat hukum penerapan gagasan anggota TNI/Polri aktif menjadi pelaksana tugas kepala daerah? Bagaimana dampak dari anggota TNI/Polri aktif menjadi kepala daerah di era demokrasi Indonesia saat ini? Apa keuntungan dan kerugian bagi demokrasi Indonesia?Penelitian ini adalah penelitian yang bersifat normatif, pendekatan yang dilakukan meliputi pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Data yang terkumpul kemudian dianlisa melalui analisa deskriptif kualitatif. Hasil analisis adalah bahwa sampai saat ini pengangkatan perwira Polri menjadi Plt gubernur pada dasarnya menabrak ketentuan UU Pilkada dan Juga UU ASN itu sendiri, selain itu Pengangkatan tersebut juga merupakan kemunduran bagi demokrasi Indonesia saat ini, dan bila dilihat dari segi keuntungan dari kerugian pun dapat dikatakan kerugian lebih besar daripada keuntungannya bagi keberlangsungan demokrasi Indoneia.



***Kata Kunci: Pengangkatan, Pelaksansa Tugas, TNI dan POLRI, Pilkada.***